

Sisekaitseakadeemia
Sisejulgeoleku Instituut

Helen Neider-Veerme

MSI09

KOOSTÖÖ TÕHUSUS PIIRIHALDUSE
MITMETASANDILISEL KORRALDAMISEL FRONTExI
NÄITEL

Magistritöö

Juhendaja:

Sven Anderson, MA

Kaasjuhendaja:

Maiko Martsik, MA

Tallinn 2012

ANNOTATSIOON

SISEKAITSEAKADEEMIA

Sisejulgeoleku instituut	Kuu ja aasta: mai 2012
Töö pealkiri eesti keeles: „Koostöö tõhusus piirihalduse mitmetasandilisel korraldamisel Frontexi näitel” Töö pealkiri inglise keeles: „Efficiency of Cooperation in Multi-level Implementation of Border Management: The Example of Frontex”	
Töö autor: Helen Neider-Veerme	Olen nõus oma töö kättesaadavaks tegemisega elektroonilises keskkonnas allkiri:
<p>Lühikokkuvõte: Magistritöö on kirjutatud eesti keeles 94 lehel ja koosneb kahest peatükist, kummaski kolm alapeatükki, kasutatud on 88 allikat. Töös on kolm tabelit ja 11 joonist. Magistritöö eesmärk on hinnata Frontexiga koostöö tõhusust piirihalduse mitmetasandilisel korraldamisel ja teha ettepanekuid koostöö täiustamiseks. Selleks analüüsitakse piirihalduse mitmetasandilist korraldamist EL-s, julgeolekukeskkonda millega piirihalduse korraldamisel arvestada tuleb, antakse ülevaade julgeolekuohtudele reageerimise meetmetest piirihalduses. Seejärel hinnatakse milliseid integreeritud piirihalduse kontseptsiooni valdkondi Frontexi tegevused toetavad; antakse ülevaade Frontexi tegevuskeskkonnast ja agentuuri koordineerimisel toimuvatest tegevustest mitmetasandilises piirihalduses ning hinnatakse kuidas Frontexi tegevused liikmesriike toetavad. Autor järeldab, et sisejulgeoleku valdkond sh piirihaldus on EL-s korraldatud mitmetasandiliselt. See, milliste struktuuridega mitmetasandiliselt koostööd tehakse, sõltub probleemist, mida lahendatakse. Piirihaldust mõjutavad peamiselt mitte-militaarsed ohud. Sisejulgeoleku organisatsioonid on efektiivsed vaid siis, kui suudavad ohtudele reageerida koostööd tehes. Frontexiga koostöö toimub efektiivselt neljas valdkonnas: piirikontrollis, EL sidususes, koostöös ja vahetutes tegevustes piiril. Koostööd on vajalik tõhustada järgmistes valdkondades: ühishangete korraldamine, integreeritud piirihalduse strateegia arendamine, projektipõhiste koolituste koordineeritud läbiviimine kolmandates riikides ja piirivalvurite reservide loomise ühtlustamine EL liikmesriikides.</p>	
Võtmesõnad: integreeritud piirihaldus, julgeolek, julgeolekuoht, piirijulgeolek, piirikontroll, piiripunktid, piiride valve, rahvusvaheline koostöö, mitmetasandiline valitsemine, sisejulgeolek, tegevuste sidusus, välispiir	
Võõrkeelsed võtmesõnad: <i>integrated border management, security, threat to security, border security, border control, border check points, border surveillance, international cooperation, multi-level governance, internal security, coherence of activities, external border</i>	
Säilitamise koht: Sisekaitseakadeemia raamatukogu	
Kaitsmisele lubatud:	
Sisejulgeoleku instituudi juhataja	allkiri:
Vastab magistritöö nõuetele	
Juhendaja: Sven Anderson	allkiri: allkirjastatud digitaalselt
Kaasjuhendaja: Maiko Martsik	allkiri: allkirjastatud digitaalselt

SISUKORD

SISSEJUHATUS	4
TÖÖS KASUTATAVAD MÕISTED JA LÜHENDID	8
1. PIIRIHALDUSE MITMETASANDILINE KORRALDAMINE	10
1.1 Mitmetasandilise valitsemine Euroopa Liidus	10
1.2 Ohud piiridel	20
1.3 Piirihalduse korraldus uues julgeolekukeskkonnas.....	26
2. TEGEVUSTE TÕHUSUS PIIRIHALDUSE MITMETASANDILISEL KORRALDAMISEL	36
2.1 Frontexi tegevuste tõhususe hindamine	36
2.2 Frontexi tegevused mitmetasandilises piirihalduses	44
2.3 Frontexiga koostöö tõhusus	55
KOKKUVÕTE.....	66
SUMMARY	70
VIIDATUD ALLIKATE LOETELU	74
TABELITE JA JOONISTE LOETELU.....	84
LISA 1 Integreeritud piirihalduse kontseptsioon.....	85
LISA 2 Euroopa Liidu ametid	88
LISA 3 Märksõnapuu	90
LISA 4 Frontexi struktuur	91
LISA 5 Ekspertidele esitatud küsimustik	92
LISA 6. Üldine tähendusvõrgustik Frontexiga koostöö tõhususe kohta	94

SISSEJUHATUS

Julgeolekul on maailmas oluline tähendus. Selle tähisteks on olnud 20. sajandi esimesel poolel toimunud maailmasõjad ja teised konfliktid, külma sõja periood, Ameerika Ühendriikide ja Euroopa riikide vastu korraldatud terrorirünnakud käesoleva sajandi alguses, Euroopa Liidu (edaspidi EL) ja Schengeni ala laienemine.

Ühe julgeolekut mõjutava tegurina tuleb käsitleda ka EL kodanike ja nende pereliikmete õigust vabalt liikuda ja liikmesriikide territooriumil elada, mida sageli kasutatakse ära kuritegelikel eesmärkidel.

Üha suurema ringi kaupade, teenuste, informatsiooni ja asjaajamise interneti „kolimine” on veel üheks julgeolekuohuks. Siinkohal on näiteks „pronksiöö” aegsed küberrünnakud, mille mõju avaldus Eesti sisejulgeolekut tagavate asutuste toimimisele.

Julgeolekuohud ei tunne piire ega sõltu riikide asukohast. Näiteks saab tuua 2010. aastal Moskva metroojaamades ja ühes suuremas lennujaamas aset leidnud plahvatused. 2011. aastal leidis maailmas kõlapinda ja mõjutasid julgeolekuolukorda EL-s nn „Araabia kevade” järgsed sündmused Itaalia ja Kreeka piiridel. Just nende riikide piiridele hakkas saabuma hulgaliselt ebaseaduslikke sisserändajaid. Samas otsitakse pidevalt poliitikate, seaduste, määruste muutmise ja tehniliste lahenduste väljatöötamise kaudu tõhusamaid võimalusi reageerida julgeolekuohtudele.

Seetõttu saab öelda, et riigi julgeolekut mõjutavad ühelt poolt erinevad julgeolekuohud, teisalt aga poliitikad, lepped, strateegiad ja muud ühised meetmed. Ka piirid ja nende valvamise korraldus, kui riikide või riikide gruppide

julgeoleku üks mõjutajaid, on julgeoleku ja kitsamalt sisejulgeoleku valdkonnas pideva jälgimise all. Pidevalt otsitakse erinevaid võimalusi ja viise piiride valve korralduse muutmiseks ja julgeoleku ning turvalisuse tagamiseks. Territoriaalse meetmena EL tasandil julgeolekuohtudega toime tulemiseks loodi 2004. aastal Euroopa Liidu Nõukogu 26. oktoobri määrusega EL välispiiridel tehtava operatiivkoostöö juhtimise Euroopa Agentuur (edaspidi Frontex). Agentuur hakkas praktiliselt tegutsema alates 2005. aasta 25. maist.

Nii EL üldises kontekstis kui Frontexi tegevustes on integreeritus piirihalduses üha aktuaalsem. Uute tehnoloogiate rakendamine, tarkade lahenduste välja töötamine piiride haldamiseks, sealhulgas Frontexi tegevusvaldkondade laiendamine, seab kõrgemad nõudmised ka koostööle erinevate osapoolte vahel. Autor osaleb igapäevaselt Frontexiga koostöö korraldamises ja koordineerimises, ning osaleb strateegilise tasandi kohtumistel. Leidmaks vastust **probleemile**, kas Frontexi loomine ja tema tegevuste mahu suurenemine on andnud EL liikmesriikide piirihaldusele lisaväärtust, on tarvis läbi viia uuring hindamaks Frontexiga koostöö tõhusust.

Autorile teadaolevalt on Saksamaal magistritöö tasemel uuritud Frontexi seadusandliku baasi muutumist. Peale Saksamaal tehtud töö on 2009. aastal Madalmaade Kuningriigis bakalaureuse töös (Spiegel 2009) uuritud avalikke arvamusi Frontexi tegevustele. Liikmesriikide ja Frontexi koostöö tõhusust nimetatud töödes ei uurita.

Magistritöö **eesmärk** on hinnata Frontexiga koostöö tõhusust piirihalduse mitmetasandilisel korraldamisel ja teha ettepanekuid koostöö täiustamiseks.

Töö eesmärgi saavutamiseks on seatud järgmised **uurimisülesanded**:

1. Analüüsida piirihalduse mitmetasandilist korraldamist EL-s
2. Analüüsida julgeolekukeskkonda millega piirihalduse korraldamisel arvestama peab.

3. Anda ülevaade julgeolekuohtudele reageerimiseks EL piirihalduses võetud meetmetest.
4. Hinnata milliseid integreeritud piirihalduse kontseptsiooni valdkondi Frontexi tegevused toetavad.
5. Anda ülevaade Frontexi tegevuskeskkonnast ja agentuuri koordineerimisel toimuvatest tegevustest mitmetasandilises piirihalduses.
6. Hinnata kuidas on Frontexi tegevused toetanud liikmesriike, mis on piirivalvete tegevuses muutunud, millistes valdkondades saab Frontex liikmesriike rohkem toetada ning anda hinnang nende tegevuste tõhususele.

Magistritöö teoreetilises osas analüüsitakse teemakohast kirjandust. Selleks kasutatakse peamiselt I. Bache, S. Piattoni, G. Marksi, L. Hooghe teoreetilisi käsitlusi mitmetasandilisest valitsemisest, Boothi, Kirchneri ja Sperlingu, Buzani, Hough, Monari jt julgeolekupoliitilisi kirjutisi ja EL materjale ning artikleid Frontexi tegevuste kohta.

Magistritöös liigutakse eesmärgi saavutamiseks üldiselt üksikule ehk kasutatakse induktiivset lähenemist. Sealjuures tehakse üldistusi konkreetseid empiirilisi leide arvestades. Seisukohtade kujundamisel kasutatakse autori kogemusel põhinevat interpretatsiooni. Töös uurib autor koostööd Frontexiga ja selle tõhusust Eesti, Läti ja Leedu piirivalvestruktuuride vaatenurgast, seejuures analüüsitakse dokumente ja regulatsioone, mis on Frontexiga koostöö käigus tekkinud.

Uuringustrateegiana on kasutusel fenomenoloogia. Fenomenoloogia valikut põhjendab asjaolu, et seda strateegiat kasutades on võimalik uurida võimalikult erinevaid valdkondi, arvestades sealjuures nii autori kui uuritavate isiklike kogemusi. Referentsriikideks on Läti ja Leedu, sest nende sarnane ajalooline taust, sarnased ohud sisejulgeolekule ja piiride valve korraldus on sarnased Eestile. Frontexiga koostöö tõhususe välja toomiseks kasutatakse avatud küsimustega küsimustikku, mida täpsustati ekspertidega vahetu suhtlemise käigus saadud infoga.

Magistritöö koosneb kahest peatükist. Esimeses peatükis antakse teoreetiline ülevaade mitmetasandilisest valitsemisest EL-s – arvestades justiits- ja siseküsimuste valdkonna korraldust tuuakse välja peamised lähtekohad mitmetasandilises valitsemises. Lisaks analüüsitakse julgeolekuteooriaid kasutades uusi julgeolekuohtusid. Julgeolekuohud on piirihalduse korralduse juures oluliseks väliskeskkonna mõjutajaks. Uusi julgeolekuohtusid arvesse võttes antakse peatükis ka ülevaade lähimineviku arengutest piirihalduses. Sealjuures kaardistatakse Frontexi loomiseni viinud arengud ja dokumendid EL-s.

Teine peatükk moodustub fenomenoloogilisest uurimisest. Peatükis antakse esmalt hinnang Frontexi toetatud tegevustele, järgides integreeritud piirihalduse mudelit. Seejärel tehakse ülevaade Frontexi tegevuskeskkonnast ja agentuuri koordineerimisel toimuvatest tegevustest. Kolmandas alapeatükis hinnatakse Eesti, Läti ja Leedu ekspertidega ning Frontexi erinevate allüksuste esindajatega läbi viidud küsitluse põhjal, millises ulatuses on Frontexi tegevused toetanud liikmesriike. Lisaks hinnatakse muutuseid koostöös alates Frontexi loomisest ja tuuakse välja valdkonnad, milles toetust enam vajatakse.

Autori tänusõnad kuuluvad kõigile, kellega Frontexi tegevustes osalemist korraldatakse ja kes sisuliste arutelude ja kitsamate teemakäsitluste kaudu töö valmimisele kaasa aitasid.

TÖÖS KASUTATAVAD MÕISTED JA LÜHENDID

Ad hoc	selleks puhuks (ladina keeles)
API	reisijaid käsitleva eelteabe süsteem
Aquis	õigustik
CEPOL	Euroopa Politseikolledž
COSI	Lissaboni lepingu artikli 71 järgne sisejulgeoleku alase operatiivkoostöö alaline nõukogu (<i>Standing Committee on operational cooperation on internal security</i>)
DCAF	Genfi Relvajõudude Demokraatliku Kontrolli keskus
EASO	Euroopa Varjupaiga Tugiamet
EL	Euroopa Liit
EMSA	Euroopa Mereohutuse Agentuur
Eurodac	ebaseaduslike sisserändajate ja varjupaigataotlejate sõrmejälgede andmebaas
EUROJUST	Euroopa Liidu õiguslase koostöö üksus
EUROPOL	Euroopa Politseiamet
EUROSUR	Euroopa piiride valvamise süsteem
FRONTEX	Euroopa Liidu välispiiridel tehtava operatiivkoostöö juhtimise Euroopa agentuur (sõnadest: <i>Frontières extérieures</i>)
FRONTIERS	piiriküsimuste töörühm (<i>working party on Frontiers</i>)
FRONTIERS	
/Falsedoc	piiriküsimuste alatöörühm reisidokumentide turvalisuse küsimustes
ICAO	Rahvusvaheline tsiviillennunduse organisatsioon
ICMPD	Rahvusvaheline migratsioonipoliitika arenduskeskus
INTERPOL	Rahvusvaheline kriminaalpolitsei organisatsioon
JHA	EL justiits- ja siseküsimuste valdkond

JORA	ühisoperatsioonide aruandluse keskkond (<i>Joint Operations Reporting Application</i>)
LR	liikmesriik
PNR	lennureisijate broneeringuinfo süsteem (<i>Passenger Name Record</i>)
RTP	registreeritud reisijate programm (<i>Registered Traveller Program</i>)
SCHEVAL	Schengeni hindamise tööühm
SCIFA	Strateegiline sisserände-, piiride ja varjupaigakomitee
SIS	Schengeni infosüsteem (<i>Schengen Information System</i>)
Sisenemise- väljumise süsteem	välispiiri piiriületuste registreerimise süsteem (<i>Entry-Exit System</i>)
UNHCR	ÜRO Pagulaste ülemkomissari amet
VIS	viisainfosüsteem (<i>Visa Information System</i>)
Ühised ressursid	liikmesriikide poolt vajadusel Frontexi käsutusse ühisoperatsioonides kasutamiseks antavad piirivalvurid ja piirivalve tehnilised vahendid

1. PIIRIHALDUSE MITMETASANDILINE KORRALDAMINE

1.1 Mitmetasandilise valitsemise Euroopa Liidus

Tänapäeva kiiresti muutuv maailmas on erinevad riikide koostöö võimalused nii kahe kui mitmepoolselt, regionaalselt (EL) ja globaalselt (NATO, ÜRO) üha olulisemad. Oluliseks said need aga just pärast teist maailmasõda, kui uute sõdade puhkemise ohtu oli iga hinnaga vajalik ära hoida. Nii tekkisid esmalt mõtted ja siis alused majandusküsimustes koostöö tegemiseks. Seejärel on pisut enam kui poole sajandi jooksul tehtud koostööd ja seda märkimisväärselt arendatud erinevates valdkondades. Koostöö taustal arenesid ka teoreetilised käsitlused muutuste ja integreerumise selgitamiseks. Teooriad arenesid rahvusvaheliste suhete teooriatest ja mitmetest muudest lähenemistest euroopastumise ja mitmetasandilise valitsemiseni.

Piiride haldamisel on koostöö võtmesõnaks, ilma selleta ei ole võimalik ette kujutada ühtegi selle valdkonna tegevust. Koostööd kui sõna ja kohustuslikku elementi igapäevases suhtlemises ja riiklike asutuste tegevuses on lihtne mõista. Samas on oluline täpsemalt välja selgitada millised on toimivad struktuurid ja kuidas need struktuurid koostöös toimivad. Piirihalduse korraldus on EL-s mitmetasandiline – piirikontroll toimub liikmesriikides ja on nende vastutada, kuid piirikontrolli reeglistik luuakse EL Nõukogu ja Parlamendi heakskiidul. Olukorra jälgimine ja operatiivsete meetmete võtmine toimub Frontexi koordineerimisel. Kas selline piirihalduse mitmetasandiline korraldamine on efektiivne ja koostöö piisav? Täpsema arusaama loomiseks on tarvilik terviklikult analüüsida keskkonda ja teooriat.

Bache (2008:22) on toonud välja, et kuni 80-ndate keskpaigani oli EL teoreetilise käsitluse algallikaks rahvusvaheliste suhete teooria, mida selgitati integratsiooniprotsesside kaudu. Viimasel kahel aastakümnel on Euroopa Liidu töökorralduse selgitamiseks üha enam kasutatud mitmetasandilise valitsemise teooriat, mis nagu ka Euroopa Liit on olnud pidevas muutumises ja täiendustes. I. Bache (2010) nimetab lihtsa korraldusega riikide tunnuseks ühetasandilist valitsemist ja riikide ühenduste ehk liitude tunnuseks mitmetasandilist valitsemist. Nii defineerib ta ka EL korralduse eriti mitmetasandiliseks ja seetõttu on töös vaatluse all just EL mitmetasandiline korraldus.

Teisalt sai teooria aktuaalsus ja laiaulatuslik kasutamine määravaks selle kasutusele võtmisel käesoleva töö teoreetilise alusena. Kitsamalt vaadates iseloomustab mitmetasandilisus EL poliitikates kõiki valdkondi, k.a JHA valdkonda. Eelnimetatu hulka kuulub ka EL välispiiride halduse korraldamine. Alapeatükis analüüsibki autor mitmetasandilise valitsemise teooriat, kui EL toimimise selgitamiseks kasutatavat ühte peamist teoreetilist käsitlust (Piattoni 2009:8).

Mitmetasandilise valitsemise teooria võeti EL uuringutes kasutusele 1990-ndate aastate alguses, pärast seda kui Maastrichti leppega võeti kasutusele kaasotsustusmenetlus (Hooghe ja Marks 2001:1). Gary Marksi peetakse käsitluse autoriks ja esmamainijaks, sest ta tõi 1992. aastal oma artiklis esile just muutunud Euroopa Ühenduse poliitilise mitmetasandilisuse (Piattoni 2010:17). Teisalt juhtis ta tähelepanu partnerluse ideele (Bache ja Flinders 2004:3), mis tulenes muudatustest EL poliitikates. Enne uue teooria kasutusele võtmist olid EL uuringutes kandvateks teooriateks neofunktsionalismi ja valitsustevaheline teooria (Piattoni 2009:4). Peamiselt räägivad erinevad autorid (Hooghe&Marks 2001:1, Littoz-Monnet 2010:2, Kochler-Koch & Rittberger 2009:3), mitmetasandilisest valitsemisest seoses muudatustega või pöördega EL valitsemises (*governance turn*).

Senise EL integratsiooniteooria muutumisele ja mitmetasandilise valitsemise teooria kasutusele võtmisele aitasid kaasa EL-s toimuvad arengud – ühisturg, majandus- ja rahaliit, õigusliku keskkonna muutumine (Maastrichti ja Amsterdami lepingud) – kujuteldamatutes kogustes ette valmistatavad seadused, fondide jagamine, konkurentsi edendamine. See omakorda tekitas küsimused: kuidas selliseid autoritaarseid otsuseid tehakse? Kes võtab osa otsustusprotsessist? Kui efektiivne, reageeriv, arvestatav, demokraatlik on see korraldus (*polity*). (Piattoni 2009:8 ja 2010:20).

Sisuliselt tekkis vajadus täpsema arusaama järele, kogu süsteemi toimimisest, mis erines senistest ja harjumuspärastest koostöö formaatidest teistes rahvusvahelistes koostöövormides. Mida integreeritumaks süsteem muutus ja mida rohkem ühisosasid tekkis, seda enam vajab tegevuste kogum teoreetilist selgitamist. Definiitsioone süsteemide mõistmiseks on mitmeid.

Zürn *et al* (2010:4) on pakkunud, et tegemist on üldist eesmärki täitva või funktsionaalsele jurisdiktsioonile alluva tegevuste kogumiga, kus ühtses haldussüsteemis (valitsemissüsteemis) on teataval määral iseseisvust ja selles tegutsejad on pidevalt kaasatud üldise hüvangu saavutamisse.

Teise definiitsiooni on andnud Piattoni (2010:1), kes on öelnud, et tegemist on komplekssete tegevustega saavutamaks usaldusväärseid tulemusi üha tihedamates avalikes ja era-, üksikutes ja kollektiivsetes võrgustikes.

Kolmas ja märksa lühem ning autori hinnangul selgeim definiitsioon pärineb teooria loojalt Gary Marksilt (Marks 1993:392, Marks *et al* 1996 ref. Kohler-Koch&Rittberger 2009:7), kes on nimetanud mitmetasandilist valitsemist kui lakkamatute läbirääkimiste süsteemi läbipõimunud valitsuste vahel mitmetel territoriaalsetel tasanditel.

Seega saab öelda, et mitmetasandiline valitsemine on pidev läbirääkimine erinevatel tasanditel (k.a erasektor) saavutamaks ühiskonna (mida valitsetakse või

mille üle võimu teostatakse) jaoks olulisi otsuseid. Teooria edasiarendused jõudsid juba täpsemate selgitusteni, milles omakorda on võimalik eristada kummaski neli jurisdiktsiooni. Mitmetasandilise valitsemise tüübid on välja toodud tabelis 1.

Tabel 1. Mitmetasandilise valitsemise tüübid. (Hooghe & Marks 2010:18 ja Kalev 2011)

I valitsemistüüp	II valitsemistüüp
Üldjurisdiktsioonid (<i>general-purpose jurisdictions</i>): otsustusõigus on hajutatud võimu vahel ja liigendatud	Ülesandepõhised jurisdiktsioonid (<i>task-specific jurisdictions</i>): paljud erinevad jurisdiktsioonid täidavad kindlaid ülesandeid (politsei, tuletõrje jne)
Mittekattuvad liikmeskonnad (<i>non-intersecting memberships</i>): kuuluvus territoriaalne (riiklik, regionaalne või kohalik)	Kattuvad liikmeskonnad (<i>intersecting memberships</i>): mitmed kesksed otsustajad, kes formaalselt on teineteisest sõltumatud
Piiratud arvul tasanditel korraldatud jurisdiktsioonid (<i>jurisdictions organised on a limited number of levels</i>): võimu teostatakse loetud väikesel hulgal tasanditel (tasandite hulk Euroopas varieerub riikide kaupa)	Limiteerimata arvu tasanditega jurisdiktsioonid (<i>no limit to the number of jurisdictional levels</i>): palju erinevaid avalikke ja eraõiguslikke tegijaid, kes teevad koostööd ja võistlevad erinevaid koalitsioone luues
Süsteemne korraldusmudel (<i>system-wide architecture</i>): kestvad struktuurid, üles ehitatud võimude lahususe printsiipi järgides	Paindlik korraldusmudel (<i>flexible design</i>): paindlik reageerimine muutuvatele elanikkonna vajadustele ja eelistustele

Tegemist on ideaaltüüpidega valitsemise korraldamisel. I valitsemistüüpi iseloomustab föderalism. Tüübis on välja toodud valitsemiskorraldus, kus võimu hajutamine on piiratud selgelt defineeritud limiteeritud jurisdiktsioonidele. Jurisdiktsioonid omavahel ei kattu, on mõeldud limiteeritud hulga territoriaalsetele tasanditele ja iga tasand vastutab hulgaliste funktsioonide eest. II valitsemistüübis seevastu on võimupädevus ülesandepõhine ja toimub hulgalistel territoriaalsetel tasanditel, sealjuures võivad tegevused kattuda. Selles valitsemistüübis reageeritakse muutuvatele elanikkonna vajadustele paindlikult. (Hooghe & Marks 2010:18-21)

Mudelite kohaldamist Eestis on kirjeldanud täpsemalt Leif Kalev (2011) artiklis „Mitmetasandilise valitsemise võimalused Eesti kohaliku omavalitsuse õiguslikul

korraldamisel”. Kalev näeb esimese põhimudeli tunnuseid, koos „süsteemsete ja selgelt eristatud jurisdiktsioonidega”, Eesti kohaliku omavalitsuse korralduses. Erinevused tulevad välja lähenemisviisis, kus Eesti olukorras on tegemist ühetasandiliste kohaliku omavalitsuse üksustega, kuid põhimudeli järgi on tegemist maa-ala valitsemise optimaalse korraldusega. Teise põhimudeli tunnused on aga nähtavad avalikku võimu teostavate ühendatud asutuste - Politsei- ja Piirivalveamet ning Maksu- ja Tolliamet - korralduses. Nende asutuste regionaalse tasandi üksused on sarnase mustri järgi jaotatud nelja suurregiooni (Põhja, Ida, Lõuna ja Lääne). Kalevi hinnangul on teisele mudelile iseloomulikud omavalitsusüksuste vabatahtliku koostöö kokkulepped, ühisteenused või agentuurid, aga samuti teenuste delegeerimine äri- või mittetulundussektorile.

Mitmetasandilise valitsemise mudeli idee on kompetentsi jagamine, mitte selle lagundamine või endale hoidmine. Mitmetasandilise valitsemise mudel toetab kõiki peamisi EL tunnuseid: tõhusust, avatust, osalust, mõjusust, maneere, sidusust. Mudeli kaudu tugevdatakse kõiki neid tunnuseid ja tagatakse nende vastastikune sidusus. (Van der Brande 2009:5)

Mitmetasandilise valitsemise juures tuleb oluliseks pidada aspekti, et see hõlmab kõiki valdkondi, milles avalikke teenuseid pakuvad asutused tegutsevad. Sõltumata asjaolust, kas neid teenuseid pakutakse kohalikul, riiklikul või rahvusvahelisel tasandil. (Monar 2009:28).

Seega saab kokkuvõtlikult öelda, et mitmetasandiline valitsemine hõlmab ka sisejulgeoleku tagamist ja kitsamalt vaadates piirihaldust, mille korralduse teoreetilisi aluseid analüüsib autor käesolevas töös edaspidi.

Sisejulgeoleku valdkonna asutuste tegevuste puhul on tavapärases mõistes tegemist avaliku võimu kandjatega, mõnede üksikute erisustega. Organisatsioonid on kindlalt struktureeritud – mõnedel juhtudel on struktuurid keerulisemad kui teistel.

Enamuse Euroopa riikide piirivalveorganisatsioonide tegevused on korraldatud politseilisest ülesehitusest lähtuvalt. Alltoodud tabelis on välja toodud kõikide EL-ga liitunud riikide ja Schengeni ühtse viisaruumi riikide piirikontrolli asutuste ülesehitus.

Tabel 2. Piirikontrolli eest vastutavad asutused EL-s. (Allikas: Frontexi koduleht, autori koostatud)

Austria – riiklik politsei	Belgia - politsei	Bulgaaria - piiripolitsei
Küpros - politsei	Tšehhi Vabariik – välismaalaste politsei	Taani - politsei
Eesti - politsei	Soome - piirivalve	Prantsusmaa - politsei
Saksamaa - politsei	Kreeka – rannavalve ja piiripolitsei	Ungari - politsei
Iirimaa - politsei	Island – politsei, rannavalve	Itaalia – rannavalve, finantspolitsei, riiklik politsei
Leedu – riiklik piirivalve	Liechtenstein - politsei	Luksemburg - politsei
Läti – riiklik piirivalve	Malta - politsei	Madalmaad – militaarfunktsioonidega politsei
Norra - politsei	Poola - piirivalve	Portugal – välismaalaste ja migratsiooniteenistus
Rumeenia - piiripolitsei	Slovakkia – piiri- ja välismaalaste politsei	Sloveenia - piiripolitsei
Hispaania – politsei, tsiviilkontrolli teenistus,	Rootsi – rannavalve, politsei	Šveits – piirivalve (tollikoosseisus)
Ühendkuningriik (1973) – piirivalve immigratsiooni kontrolli, piirikontrolli, tolli ja viisade väljastamise ülesannetega		

Aden (2011) on rõhutanud, et politseiorganisatsioonid sõltuvad oma tegemistes paljudest teistest asutustest või organisatsioonidest. Näiteks toob ta sõltuvuse justiitsvaldkonna asutustest menetlustega seoses. Samas seisneb politseinike erinevus kohtunikest olulisel määral iseseisvuses – kohtunikel on märksa suurem iseseisvus otsuste langetamisel.

Mitmetasandilisuse näitena toob Aden (2011) välja, et koostöö kõrval riigis erinevate asutuste vahel, kes tegelevad kas luureinformatsiooni kogumisega või kuritegude menetlemisega, on mitmetasandilisuse näitajaks ka koostöö Europoliga ja Interpoliga. Tema seminarikõnest saab teha järelduse, et mitmetasandiline

tegevuste korraldamine politseiorganisatsioonis sõltub probleemist, mille lahendamisele õiguskaitseorgan on keskendunud. Näiteks võib juhtuda, et narkootikumide salakaubanduse vastu võitlemisel tehakse koostööd ühtede organisatsioonidega, kuid inimkaubanduse küsimustes teistega. Samas toob ta näiteks rahvusvahelise terrorismi, mis pärast Ameerika Ühendriikides 2001. aastal aset leidnud pommiplahvatusi ja 2004. ning 2005. aastal toimunud pommiplahvatusi Madridis ja Londonis muutus oluliseks aruteluteemaks. Arutelusid põhjustas teema mitte ainult politseiorganisatsioonide vahel vaid ka paljudel territoriaalsetel tasanditel ja laiemalt rahvusvahelisel tasandil.

2001. aasta New Yorgi katastroof on otseselt mõjutanud mitmetasandilist valitsemist – s.t politsei tegevuste tasandeid on hulgaliselt juurde tulnud. Olulise avastusena toob Aden (2011) välja, et mitmetasandiline koostöö ja koordineerimine turvalisust tagavates asutustes on otseses sõltuvuses sisendist, mis turvalisust tagavad organisatsioonid annavad.

Üldistatult – kui partnerid ei usalda asutust, ei ole võimalik mitmetasandiliselt koostööd teha ega tegevusi koordineerida. Selle kokkuvõtte alusel saab teha järelduse, et lõpuks taandub kõik indiviidi tasandile – kui erinevate ametnike vahel puudub usaldus, ei ole ka võimalik mitmetasandiline valitsemine. Adeni (2011) tehtud järeldus, et mitmetasandiline valitsemine ei ole jääv teooria, peab autori arvates paika. Mitmetasandilised poliitikad ja asutuste tegevused on otseses sõltuvuses keskkonnast ja võivad ajas oluliselt muutuda.

Adeni (2011) väljaõeldu alusel järeldab autor, et ka piiride valve küsimuses sõltub koostöö konkreetsetest juhtumitest ja on ülesande põhiselt muutuv. Näiteks teeb piirivalve koostööd inimkaubanduse avastamiseks kriminaalpolitseiga ja salakauba avastamiseks tolliga, kuid massihävitusrelvade võimaliku üle piiri toimetamise asjus hoopis riigi julgeolekuasutustega või merereostuse küsimustes keskkonnaorganisatsioonidega. Sarnaselt käitub tegevustes ka Frontex, kelle koostööpartnerite lai spekter näitab erinevaid mitmetasandilisi koostöövorme ja sõltuvust tegevuskeskkonnast.

Mitmetasandilise valitsemise analüüse eraldi sisejulgeoleku valdkonna kohta ei ole teadusportaalides just piisavalt. Mitmetasandilise valitsemise teoreetilisi seisukohti justiits- ja siseküsimumustes on praktikaga kõikehõlmavalt võrrelnud Artur Gruszczak. Analüüsis on Gruszczak (2009:88) leidnud, et tegemist on keerulise võrgustikuga, mis katab Euroopas erinevaid tasandeid: riikideülest, riiklikku ja kohalikku. Sisejulgeoleku valdkonna mitmetasandilise valitsemise kolm olulist tunnust Gruszczaki (2009:88) järgi on:

- 1) EL on eriline (epistemoloogiline, turvalisusel põhinev, organisatoorne ja regulatiivne) ühendus suurte ja „lohisivate” võimu, volituste, aruandekohustuslike ja territoriaalsete struktuuridega;
- 2) valitsemist turvalisuse valdkonnas tuleb käsitleda poliitikavaldkonnana, kus avaliku võimu organid domineerivad sotsiaalsete ise tegutsevate organisatsioonide ees;
- 3) valitsemist tuleb käsitleda organisatsioonilisest-protseduurilisest perspektiivist vaadatuna, mitte osalevast-distributiivsest vaatenurgast.

EL turvalisuspoliitika loomisel tuli arvesse võtta EL sisejulgeoleku valdkonna korraldamise erinevaid tahkusi. Sisejulgeoleku strateegia osadeks on õiguskaitseorganite tegevused, avalikkuse turvalisus ja avalik kord. Samas on selle osaks piiriülene koostöö nii EL sisestel normatiivsetel alustel, kui ka sealt väljaspool olevalt. Piiriülese koostöö osaks on ka EL agentuuride tegevused ja koostöö sisejulgeoleku valdkonna agentuuridega (Europol, Eurojust, Frontex). (Gruszczak 2009:89)

Gruszczak (2009:89) on leidnud ka, et tegemist on kompleksse Liidu liikmete poliitiliste tegevuste kogumiga, milles on oma roll EL institutsioonidel, asutustel ja agentuuridel. Ühelt poolt mõjutab neid poliitikaid territoriaalsus, teisalt on vastukaaluks vabadused ja põhiõigused – kõiki neid tuleb ühenduse turvalise keskkonna nimel arvesse võtta.

Vähem oluliseks ei pea Gruszczak (2009:89) ühtset riskitunnetust. Nii nagu on mitmetasandilise teooria looja Gary Marks öelnud, kehtib ka EL sisejulgeolekule definitsioon, et tegemist on lakkamatute läbirääkimiste süsteemiga läbipõimunud valitsuste vahel mitmetel erinevatel territoriaalsetel tasanditel (*supra* 13). Samas on sisejulgeoleku valdkonna valitsemises ja poliitikates Schengeni temaatikast lähtuv oluline mõju, seda eriti sisejulgeoleku valdkonna koostööd reguleerivates õigusaktides. Samaaegselt on tegu ühiskondliku fenomeniga, mis võimaldab inimestel vabalt liikuda, on mõjutatud tohutute inimhulkade liikumisest üle piiride ja ka keerulistest tehnilistest lahendustest. (Gruszczak 2009:89).

Eelneva põhjal järeldeb autor, et teenuste, kaupade ja inimeste liikumisvabadus on seda legaalselt tegijatele mugav ja annab palju võimalusi nii õppida kui töötada ühisel alal. Samas on vabalt võimalik liikuda ka õigusi ja süsteeme kuritarvitavatel isikutel. Seega on EL-s kõikide õiguste kõrval oluline ka kõikide sisejulgeolekumeetmete ühetaoline korraldamine, s.h on oluline ühesugune arusaam riskidest ja ohtudest.

Gruszczak (2009:89-91) on arvesse võttes riske ja ohtusid ning kaaluks kõrvale õigusi pannes, samas arvestades valdkonna korraldust EL-s, välja toonud järgnevad sisejulgeoleku valitsemistüübid:

- 1) liberaalne laienemine (*liberal externalization*) – julgeolekupoliitika, kui riikide diplomaatia ja rahvusvaheliste kokkulepete valdkond. Õiguskaitseorganid peavad turvalisust ühelt poolt riigisiseste tegevuste (sh poliitika) pärusmaaks ja teisalt rahvusvahelise koostööga kaetavaks valdkonnaks. EL tasandil on tegemist valitsustevahelise koostöö valdkonnaga, mis kaetakse kollektiivselt kokku lepitud meetmetega;
- 2) intensiivne valitsustevahelikus (*intensive transgovernmentalism*) – EL liikmesriigid teevad küll sisejulgeoleku valdkonnas koostööd, kuid peavad EL poliitilist ja õiguslikku keskkonda ebapiisavaks ja hoiavad endiselt teatud valdkondi enda kontrolli all. Sellega hoiavad ära ühinemist sisejulgeolekupoliitika teatud valdkondades;

- 3) avatud koordineerimine (*open coordination*) – sisejulgeoleku valdkonnas kombineeritakse avatud koordineerimise instrumente ühenduse meetmetega kaetud poliitikavaldkondades ja valitsustevahelise poliitika (endine kolmas samm) valdkondades (ohu vähendamine ja hindamine, luurel põhinev politseitöö, infovahetus).
- 4) mitmetasandiline valitsemine (*multi-level governance*) – sisejulgeoleku valdkonnas on tegemist vertikaalsete otsustusmudelite loomise ja täide viimisega sealjuures on kompetentsid ja pädevused hajutatud. Hajutatud kompetentsid ning pädevused riiklikul ja EL tasandil suurendavad mitmetasandilise valitsemise kui valdava valitsemisviisi edukat rakendamist sisejulgeoleku valdkonnas;
- 5) võrgustikuline valitsemine – politseivõrgustikud kasutavad valitsemist regulaarse infovahetuse ja vastastikuse koostöö kaudu. Ühistesse tegevustesse on kaasatud kattuvate pädevustega erinevad osapooled. Sisejulgeoleku valdkonna võrgustikud moodustavad nii avatud institutsionaalseid grupe kui ilma kindla hierarhiata infovahetuse struktuure. Võrgustike tekkimist soodustavad tehnoloogia kiire areng ja suhtlusvõimaluste globaliseerumine. Näiteks siinkohal on erinevate sisejulgeoleku valdkonna infosüsteemide kasutusele võtmine (SIS, VIS, Eurodac jne) ja info kogumine, säilitamine, analüüs ja vahetamine võrgustike kaudu (Europol, Eurojust, jne).

Eelnev analüüs tõi selgelt välja, et sisejulgeoleku valdkonna korraldus EL-s on kindlalt mitmetasandilise valitsemise osa. Mitmetasandilisus sõltub tegutsemiskeskonnast ja on ajas muutuv, kuid ei ole piiratud üksikute sisejulgeoleku valdkonna tegevustega.

Nii saab öelda, et ka piirihaldus EL-s on mitmetasandilise valitsemisega kaetud. Piirihaldus kuulub mitmetasandilise valitsemise teise põhitüübi alla, mille tunnuseks on kindlate ülesannetega struktuurid, kes oma ülesannete tegemisel teevad erinevate küsimuste lahendamisel koostööd erinevate asutustega. Tõestuseks sellele on Gruszczak`i artiklis käsitletu, kus selgelt joonistub välja EL mitmetasandiline valitsemine kui sisejulgeoleku peamine valitsemismeetod.

1.2 Ohud piiridel

Lisaks mitmetasandilise valitsemise teoreetilistele lähtekohtadele tuleb piirihalduse korraldusel uurimise alla võtta ka välised mõjutajad, st ohud mis valitsevad riike või territooriume nende piiride taga. Selleks analüüsib autor käesolevas alapeatükis julgeolekuteooriaid, mis toovad esile tänapäeva maailmas piirihalduse korraldust mõjutavad ohud.

Magistritöö keskmes on EL piiride küsimuste arengute uurimine ja seega on peamine rõhk käesolevas alapeatükis pööratud ka Euroopa Liidu julgeolekukeskkonna ja mõjutajate analüüsile piirihalduse vaatenurgast. Alapeatükis analüüsitakse täpsemalt piiridega seotud julgeolekuohtusid ja nende käsitlust julgeolekuteooriates.

Riikide piirid ja arusaamad piiridest on ajas muutunud, nii ka piirikontrolli poliitika ja meetodid. Muutused on aset leidnud eelkõige lähtuvalt riikide ja riikide gruppide julgeolekukeskkonnast. Muutused julgeolekukeskkonnas on üheks olulisemaks näitajaks, mis mõjutavad ka tegevusi piiride haldamisel.

Ajalooliselt on julgeoleku käsitus olnud pidevas muutumises. Indiviidide ja riikide jaoks on julgeolekul erinev tähendus. Nii näiteks nähti 20. sajandi alguses Euroopa riikides julgeoleku tagamise all peamiselt riigi territooriumi kaitsmist väliste sissetungijate eest. Brittide jaoks seonduisid ohud ja otsene agressioon meritsi saabuvate sissetungimistega riigi territooriumile. Samas käsitleti USA-s kahte ookeanit hoopis riiklikku julgeolekut kaitsta aitava keskkonnana. (Encyclopedia Britannica 1929-1936:263-264). Järeldada saab sellest, et riigid kaitsevad endeid erinevate meetmetega ja erinevate julgeolekukontseptsioonide alusel. Lähtutakse keskkonnast, mis just konkreetset riiki ümbritseb.

Uue julgeolekukäsitluse järgi on ohud riigi julgeolekule pigem indiviididelt või indiviidide gruppideelt, mitte niivõrd teistelt riikidelt lähtuvad (ehk tegemist on n.ö asümmeetriliste ohtudega). Ohud on seotud piire ületavate

keskkonnaprobleemidega, majanduslike, etniliste ja kultuuriliste erinevustega jne. Muutunud ohtude tõttu on väärtused, mida kaitsta, mitte niivõrd riigi suveräänsus ja territoriaalne terviklikkus väliste vägivaldsete ohtude vastu, vaid pigem riigi demokraatia, indiviidide heaolu, inimõiguste ja õigusriigi jätkusuutlik areng. Sellest tulenevalt on vaja võidelda näiteks keskkonnoahtudega, põgenikevoogudega või isegi korrupsiooniga. Julgeolekuohtude neutraliseerimise vahendina fookuseerub uus lähenemine rohkem tsiviilvõimekuste arendamisele: näiteks kriisiennetus siseriikliku sotsiaalmajandusliku stabiilsuse tagamise kaudu. Samas ei ole kerge defineerida julgeolekuprioriteete ja toimumisala, vaid need muutuvad koos ühiskondliku arenguga. Julgeolek või selle ohustatus sõltuvad üha rohkem osaliste vajadustest ja arusaamadest. Teatud küsimuste markeerimine julgeolekuprioriteedina viitab eelkõige küsimuse olulisusele ja aktuaalsusele ühiskondlike väärtuste säilitamisel ja legitimeerib erakorraliste meetmete kasutamist küsimuse lahendamisel (Kasekamp 2003:8) (Neider-Veerme 2008).

Riikliku julgeolekuna käsitletakse entsüklopeedia Britannica eelmise sajandi keskel ilmunud versioonis rahva turvalisust välise jõu või mõjutaja eest. Samas tuuakse kollektiivsete julgeolekumeetmete rakendajatena välja näiteks ÜRO ja Rahvaste Liit. (Britannica 1966:266) Tänapäeval saab seega käsitleda kõiki organisatsioone või liituseid, kelle tegevusvaldkonda kuulub julgeoleku ja sealhulgas sisejulgeoleku tagamine, kollektiivse julgeoleku pakkujatena.

Inimeste jaoks on julgeoleku tähendus seotud turvatundega. Kui inimesel pole midagi karta ja ta seetõttu tunneb ennast turvaliselt, siis on tema hinnangul tagatud ka julgeolek. Seega on tema jaoks turvatunne seotud igapäevase elu kordaminekutega. Turvalisust ja selle puudumist käsitletakse aga eksistentsi seisundi kirjeldamiseks. Booth (2007:110) on selle seisundi kokku võtnud sõnadega: „julgeolek on tingimus tundmaks ennast turvaliselt ja turvaliselt olemiseks”.

Kirchneri&Sperlingu (2010:1) käsitluses on riikide julgeolekus võimalik eristada nelja erinevat kategooriat:

- 1) kindlustamine – konfliktijärgne sekkumine;
- 2) ennetus – konfliktieelne sekkumine;
- 3) kaitse – sisejulgeolek;
- 4) sund – sõjaline sekkumine

Käesoleva töö ja alapeatüki kontekstis on olulisemaks kolmas kategooria ehk sisejulgeolek. Samad autorid on välja toonud, et terrorismi ja organiseeritud kuritegevuse kõrval on EL kompetentsi tõstetud ka ühistes valdkondades, nagu seda on piirikontroll (Frontexi loomisega), arvutite ja infovõrgustike turvalisuses, ja tervise kaitsmise valdkonnas (Kirchner & Sperling 2010:114)

Selgelt tuleb välja, et ühiste tegevuste vajadust kaitsmaks uute julgeolekuohtude eest ei saa kahtluse alla seada, küll aga ei ole riikidel võimalik sisejulgeoleku küsimustes suveräänsust loovutada. Suveräänsuse säilitamise võimalikkus seatakse kahtluse alla, sest valijad neis riikides on seotud riikliku poliitika ja õigussüsteemidega (Kirchner & Sperling 2010:116).

Autorid on siinkohal silmas pidanud, et ühelgi riigil ei ole tänapäeval võimalik turvalisust tagades jääda iseseisvaks. Julgeolekut ohustava sündmuse puhul on oluline rakendada tööle kõik võrgustikud ja süsteemid.

Globaalse turvalisuse selgituste otsijaid on teisigi. Nii on Hough (2008:7-8) laiemalt uusi julgeolekuohtusid kirjeldades toonud välja, et militaarsed ohud on 21. sajandil jäänud tahaplaanile ja üha enam kerkivad esile sotsiaalset laadi ohud. Ta viitab Petersoni ja Sebeniuse (1992:57) käsitlusele, kus ohuna peetakse silmas ka majanduslikke ohtusid, eriti seoses erinevustega sotsiaalsetes klassides. Brown *et al* kogumikus (1995) on Weiner (1995:313) migratsiooni välja toonud kui uut tüüpi ohu julgeolekule. Hough annab viidates eelnimetatud autoritele hinnangu, et tegemist oli küll esmaste katsetega anda julgeolekule laiem tähendus, kuid tegemist oli siiski vaid riikide endi huviga. Laiemat territoriaalset tähendust teemale ei antud. Laiema tähenduse andjateks globaalsele julgeolekule peab ta Buzanit ja nn Kopenhageni koolkonda. (Hough 2008:8)

Buzan on lisaks klassikalisele julgeolekule uurinud ka julgeolekut laiemalt, tuues mõistesse militaarsete ohtude kõrval ka majanduslikke, sotsiaalseid ja poliitilisi ohtusid. Julgeoleku mõiste laiendamise kõrval on ta välja toonud olulise tähelepaneku: julgeolekuga moodustub riikide liit juhul, kui sinna kuuluvate riikide julgeoleku taju ja probleemistik on läbipõimunud määral, mis ei võimalda neil sõltumatult teineteisest seda analüüsida ega lahendada (Buzan jt 1998:198).

Sellise regionaalse julgeoleku toimimise põhimõtte saab üle tuua ka EL sisejulgeoleku korraldusele: EL sisejulgeoleku valdkond on kaetud vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva alaga ja selle raames võetavate meetmetega. Tegemist on EL riikide üleste tegevustega, mis peavad tagama ühenduse territooriumil julgeoleku sh vabaduse neile, kellel on sellel territooriumil õigus vabalt liikuda (tagatakse piirikontrolliga välispiiril), turvalisuse neile, kes territooriumil elavad ja viibivad (varjupaiga ning sisserände küsimused) ning õigused (justiitskoostöö).

Balzac (2005:192) on oma julgeolekuteoreetilises analüüsis esile tõstnud kolm peamist julgeolekus osalejat:

- 1) publik ehk audients ehk rahvas ja tema teadmised ja võime saada aru probleemist ning anda ametnikele mandaat probleemiga tegelemiseks või loobuda neile selle andmisest;
- 2) kontekst –kuidas rahvas ehk kuulaja saab aru ja tõlgendab rääkija ehk turvalisuse tagaja sõnumeid;
- 3) turvalisuse tagaja – ametnike võime poliitilistel põhjustel kasutada õigeid sõnu ja veenmisvõimet.

Ebaseaduslik ränne, piiride küsimused ja sisserändajate integreerimine on Euroopas kindlad poliitikavaldkonnad, mida samaaegselt poliitiliste meetmete kõrval käsitletakse ka kui ohtusid EL-le ja sinna kuuluvatele riikidele. Kõiki neid valdkondi reguleeritakse riiklikel tasanditel või EL tasandil. Ebaseaduslike piiriületuste ja rände vahendamise eest mõistetakse karistusi. Nii on Carrera

(2007a:2, 2007b) ja Guild jt (2008:3) leidnud, et EL õigus ja poliitika on sidemeks inimliku mobiilsuse ebaseadusliku vormi ja piiriturvalisuse vahel. Siinjuures rõhutatakse, et integreeritud piirihalduse strateegia ja selle seotus EL üldise ebaseadusliku rände poliitikaga on võtmetähtsusega.

Julgeoleku poolele on ebaseadusliku rände juures vastukaaluks sotsiaalsed küsimused sh integreerimise küsimused ja muud inimeste liikumisega kaasnevad probleemid. Kriitikud näevad siinjuures probleemina, et integreerida soovitakse kohustuslikus korras ja kõiki, riikides on taolised integreerimisprogrammid kirjutatud nii seadustesse kui seatud tingimuseks teatud õiguste saamisel. (Guild jt 2008:3).

Illustreerimaks ebaseaduslikku rännet kui ohtu leidis autor euroopaliku lähenemise kõrvale Ameerika Ühendriikide lähenemise. Ebaseadusliku rände mõju riiklikule julgeolekule uurisid oma magistritöös Smith III ja St-Pierre (2006). Autorid leidsid kolm laiemalt ühiskonda mõjutavat ebaseadusliku rände sümptomit:

- 1) ebaseaduslik ränne kui riikliku sõltumatuse ohustaja – näitab võimetust valvata piire ja rakendada seaduseid;
- 2) ebaseaduslik ränne kui riikliku identiteedi ohustaja – ei teki patriotismi, lojaalsust riigile, ei väärtustata kodakondsust;
- 3) ebaseaduslik ränne kui sotsiaalse keskkonna ohustaja – riigile esitatakse sotsiaalseid süsteeme koormavaid nõudmisi (Nt kakskeelse hariduse pakkumine, arstiabi teenuste laiendamine), kaasneb kuritegevuse suurenemise oht (tänavakuritegevus, getostumine jne)

Euroopa tasandil on samu märke võimalik leida nt Pariisi rahutustest, Kreeka olukorrast (tuhandete ebaseaduslike rändajate saabumine igapäevaselt üle piiri). Samuti saab välja tuua raskused ebaseadusliku rände ja varjupaiga juhtumite uurimise juures. Riigid vajavad suuremal hulgal ressursi – nii inimesi kui tehnilisi vahendeid piiride valvamiseks. Samad probleemid on ebaseaduslikku rännet kui sisejulgeoleku ohtu analüüsidest tõstatanud Monar (2006a:496). Tema

hinnangul seondub ebaseadusliku rändega organiseeritud kuritegevus inimeste üle piiride toimetamisel ja inimkaubanduses. Lisaks, kaasnevad teised kuriteoliigid, sest puuduvad võimalused legaalseks töötamiseks. Vastasseisud võivad toimuda ka rassilistel põhjustel ja levida võib ksenofoobia.

Turvalisuse mõistmisest ja uutest julgeolekuohtudest on kirjutanud ka Venemaa autor Javtšunovskaja (2009:19). Ta viitab oma raamatus „Globaalne ja regionaalne julgeolek”, et varasemad julgeolekuohud, mis viisid riikidevahelise tuumakokkupõrkeni või mastaapse sõjani maailma juhtivate riikide vahel, on taandumas. Asemele on tõusnud uued ohud nagu rahvusvaheline terrorism, massihävitusrelvade levik, sisemised relvastatud konfliktid, mille mõju tihti ületab riigipiire.

EL-i mõjutavad peamised ohud on sätestatud EL julgeolekustrateegias. Ohtudena nähakse terrorismi, massihävitusrelvade levikut, piirkondlikke konflikte, läbikukkunud riike ja organiseeritud kuritegevust (Euroopa...2009). Viiest kategooriast vaid üks viitab kindlalt nõ „raskele” või klassikalisele julgeolekule, s.o massihävitusrelvade levik. Ülejäänud ohtudel on küll klassikalise julgeoleku tunnuseid, kuid tegemist on pigem kombineeritud tüüpi ohtudega. Nii on nt julgeolekustrateegiat kommenteerinud ka J. Solana (2003:12), kes rõhutas, et ükski uut tüüpi tänapäeva julgeolekuoht ei ole vaid militaarset vastuseisu vajav.

Täpsemalt kirjeldatakse uusi ohtusid sisejulgeolekule ja neile reageerimise meetmeid EL sisejulgeoleku strateegias. Ohtudena nähakse terrorismi, rasket ja organiseeritud kuritegevust, küberkuritegevust, piiriülest kuritegevust, vägivalda, loodusõnnetusi ja inimeste põhjustatud katastroofe ja liiklusõnnetusi (EL sisejulgeoleku...2010).

Käesolevas alapeatükis läbi viidud analüüs näitab, et uued julgeolekuohud lähtuvad peamiselt mitte-militaarsetest mõjutajatest. Uusi julgeolekuohtusid näevad nii EL riigid kui tema piiril asuv Venemaa ja ka Ameerika Ühendriigid sarnaselt. Sisejulgeolekuohud on piiriülesed - isegi regioonide ülesed. Selliste

ohtudena on käsitletavat: terrorism, organiseeritud ja küberkuritegevus, vägivald, loodusõnnetused, katastroofid, liiklusõnnetused, massihävitusrelvade levik, piirkondlikud konfliktid, läbikukkunud riigid. Kõikidel nendel ohtudel on piiriülene mõju – ebaseaduslik ränne, sala- ja inimkaubandus jne. Seega mõjutavad uued julgeolekuohud oluliselt tööd piiridel. Täpsemalt analüüsitakse piiril nendele ohtudele reageerimise meetmeid töö järgnevates osades.

1.3 Piirihalduse korraldus uues julgeolekukeskkonnas

Ohtudele reageerimise meetmed on seotud muudatustega piiripoliitikas, mis said justiits- ja siseküsimuste valdkonnas alguse kaksteist aastat tagasi. Muudatused toimusid 1999. aastal, kui Amsterdami lepinguga inkorporeeriti kõik Schengeni õigustiku sätted Euroopa Ühenduse asutamislepingusse. Alates sellest ajast toodi ka välispiiri ületamist puudutavad sätted ühenduse üleste meetmete alla. Seejärel on tehtud mitmeid olulisi otsuseid – 2004. aastal võeti vastu Frontexi moodustamise määrus, 2006. aastal kehtestati isikute üle piiri liikumist reguleerivad ühenduse eeskirjad (Schengeni piirieskirjad), 2007. aastal loodi mehhanism piirivalve kiirreageerimisrühmade loomiseks, 2011. aastal arutati Frontexi rolli suurendamist ja võeti vastu agentuuri asutamise määruse täiendused.

JHA valdkond on üks kiiremini arenev valdkond EL-s. Viimastel aastatel on kasutusele võetud mitmeid meetmeid ja püütud poliitilisi eesmärke tõhusamalt rakendada. Näiteks on üha suurendatud Frontexi ja Europoli rolli liikmesriikide sisejulgeoleku valdkonna tegevuste koordineerimisel (Monar 2010:16). Pärast sisejulgeoleku valdkonda olulisi muudatusi toonud Amsterdami lepingu jõustumist 1999. aastal saab öelda, et JHA poliitikavaldkond on üks fundamentaalseid lepingu eesmärke. Lisaks on valdkonnast saamas kõige kiiremini arenev EL poliitikavaldkond. Sellest annavad tunnistust üle 1200 õigusakti, mis kümne aasta jooksul on JHA valdkonnas vastu võetud (Monar 2010:22-23).

Monar (2010:23) toob välja ka asjaolu, et ambitsioonide ja tähtsuse poolest on JHA valdkonna poliitika võrreldav siseturu, majandus- ja rahaliidu ja ühtse välis- ja julgeolekupoliitika valdkondadega. EL tegevused JHA poliitikavaldkonnas on sarnased riikide põhifunktsioonidega: inimeste turvalisuse tagamine, riikide territooriumile sissepääsu kontrollimine ja justiitsküsimuste haldamine – tegemist on juba 17. ja 18. sajandist pärit moodsa riigi toimimise põhimõtetega. Turvalisusküsimuste, justiits- ja piiride valdkonnad kuuluvad peamiste riigi tunnuste hulka ja on suveräänse riigi põhitunnused (Monar 2010:24).

Kui politsei ja justiitskoostöö küsimused on endiselt rohkem riikide otsustada, siis piiripoliitika ja meetmed piiride küsimuses on ühenduseülesed juba alates Amsterdami lepingu inkorporeerimisest EL raamistikku. Schengen inkorporeeriti EL süsteemi 1999. aastal ja see on „tugevdanud Liidu poliitikat asüüli, migratsiooni ja piiride küsimuses” (Monar 2010:29).

Maastrichti, Amsterdami ja Nice'i lepingute sõlmimisest ja muudatuste rakendamise järgselt on viimaseks muudatuseks, mis puudutas ka sisejulgeoleku ja piirihalduse valdkonda, Lissaboni leping. Lepinguga (jõustus 01.12.2009) kaotati EL-s sammaste süsteem ja tehti teisigi olulisi muudatusi. Senine justiits- ja siseküsimuste valdkond, mille tegevustesse oli inkorporeeritud ka kõik piirihalduse tegevused ja poliitikad laienes oluliselt. Lissaboni lepingu jõustumisel sai valdkonna nimetuseks: vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala, mille ülesanne on põhiõigusi järgides ja liitu kuulujate erinevaid õigussüsteeme ja traditsioone austades tagada:

- 1) piirikontrolli puudumine sisepiiridel, solidaarsusel põhinev välispiiri piirikontroll, varjupaiga ja sisserände poliitika;
- 2) kõrge turvalisuse tase kuritegevuse, rassismi ja ksenofoobia vältimise ja nende vastu võitlemise, politsei ja õigusasutuste ning muude pädevate asutuste tegevuse koordineerimise ja koostöö tagamise meetmetega, kriminaalajades tehtud kohtuotsuste vastastikuse tunnustamisega ning kriminaalõiguse alaste õigusaktide lähendamisega;

3) õiguskaitse kättesaadavus tsiviilasjades tehtud kohtuotsuste ja kohtuväliste otsuste vastastikuse tunnustamise põhimõtte kaudu. (Aluslepingute....2010: 73).

Leiti ka, et oluline on tõhustada koostööd erinevate sisejulgeolekus tegevate asutuste vahel. Selleks peeti vajalikuks moodustada sisejulgeoleku alaline nõukogu, kes operatiivkoostöö tõhustamiseks olulisi suuniseid andma peab.

Tagasi minnes piirihalduse korralduse ja muudatuste juurde, vajab täpsemat kirjeldamist olukord enne Frontexi moodustamist. Agentuuri moodustamiseks andis ajendi ambitsioon luua ühtne Euroopa piirivalve. Ambitsioonile andis omakorda tõuke nn „vanade EL liikmesriikide” mure ühiste piiride valve taseme pärast. Ette oli juba teada, et ühtsesse viisaruumi pürgib üha uusi riike ja nii ei oldud kindlad, kas välispiiride „eemaldumisel” õnnestub saada ja säilitada täpne ülevaade olukorrast. Monar (2006b) on kirjutanud kokkuvõtva artikli tolleaegsetest arengutest piirihalduses ja ideest moodustada ühine Euroopa piirivalve ning arengutest projekti algusest kuni Frontexi moodustamiseni.

Monar (*ibid*) toob välja, et „kiiresti läheneva suureulatusliku idapoolse laienemisega sai 2000.-2001. aastal EL liikmesriikidele selgeks, et uute liikmesriikide välispiiri piirikontrolli võimekus ei vasta 2004. aastaks EL/Schengeni standarditele ja seda on vaja olulisel määral enne ühinemist toetada. Muret tunti ka välispiiri piirikontrolli kui ebaseadusliku rände ja erinevat laadi piiriülese kuritegevuse olulise instrumendi laiema mõju vastu, mis tugevnes 11.09.2011 (*autori kommentaar: terrorirünnakud Ameerika Ühendriikides*) sündmuste järel ja vajadusest vähendada terroririski ka tugevdatud piirikontrolli kaudu.”

Saksamaa ja Itaalia käisid Euroopa ühise piirivalve loomise idee Euroopa Komisjonile välja 2001. aasta alguses ja oktoobris tehti otsus viia läbi teostatavusuuring. (*ibid*)

Uuringu läbi viijateks olid piirikontrolli eksperdid Belgiast, Hispaaniast, Itaaliast, Prantsusmaalt ja Saksamaalt. Uuring viidi läbi projektipõhiselt ja rahastati 80% ulatuses ühenduse rahadest Odysseuse programmi kaudu. Uuring pidi andma selgema ettekujutuse solidaarsusmehhanismist uutes oludes, andma infot välispiiril kontrolli teostamisest, andma paremad võimalused personali ja tehniliste vahendite kasutamiseks. (*ibid*)

Üldiselt on kirjutistes märgata, et vanad liikmed, eesotsas Saksamaa ja Hispaaniaga, aga ka teised projektis osalenud riigid tundsid peamiselt muret, et uutel liikmesriikidel ei ole piisavat võimekust välispiiri valvata. Muret tunti nii piirivalvurite hariduse pärast, kui ka piirivalvesüsteemide sõjaväelise ülesehituse pärast. Peljati ka raha ebapiisavust välispiiri piirikontrolli adekvaatsel tasemel valvamiseks. (Sie Dhian Ho 2006, Schelter 2006). Lähiminevik on küll tõestanud pigem vastupidist, kuid see ei ole siinse analüüsi juures märgilise tähtsusega.

Pärast esimesi ettepanekuid ja arutelusid vanade EL liikmesriikide vahel jõuti Laekenis 14.-15. detsembril 2001. aastal toimunud Euroopa Ülemkogu kohtumisel kompromisskokkuleppele. Monari (2006b) sõnul kaaluti sõnastust hoolikalt. Kuskile dokumentidesse ametlikult sõnu Euroopa piirivalvest ei kirjutatud. Riikidele anti mandaat uurida koostöövõimalusi ja töötada välja meetmed või kaardistada teenused, kus oleks võimalik ühiselt piirikontrolli teha. Laekeni otsuste järgselt tehti Euroopa Parlamendile ettepanek liikuda piiride integreeritud haldamise suunas (*ibid*). Esimeses etapis tähendas see ühtsete välispiiri piirikontrolli reeglite seadmist, s.t praegusest tuntud ja kasutatavat Schengeni piirieskirja ja hiljem ka praktilist käsiraamatut piirivalvuritele, mis sisaldab kõikide piiril tehtavate toimingute ühiseid eeskirju (nt viisade väljastamise reegleid, piirikontrolli templite löömise korraldus jne). Kõige selle keskmes oli eesmärk saavutada välispiiri piirikontrollis osalevate õiguskaitseorganite parem koostöö ja sünergia, tagamaks turvalisem sisepiirideta ala.

Projekti lõppedes esitati ettepanek moodustada nn teadmiste keskused, mis igaüks keskenduks spetsiifilisele piirihalduse valdkonnale. Monar (2006b) on nimetanud keskuseid „võrgustike sõlmpunktideks” („*knots*”) erinevates liikmesriikides. Kuigi Itaalia juhitud teostatavusuuringu järgselt moodustatud keskused osutusid tuleviku mõistes vaid *ad-hoc* keskusteks, olid nad esialgse mõtte järgi loodud kui kompetentsikeskused ja osutusid Frontexi eelkäijateks. Moodustati kuus keskust:

- 1) riskianalüüsi keskus Helsingis, Soome Vabariigis;
- 2) maismaapiiride keskus Berliinis, Saksamaa Liitvabariigis;
- 3) õhupiiride keskus Roomas, Itaalia Vabariigis;
- 4) läänepoolne merepiiride keskus Madridis, Hispaania Kuningriigis ja idapoolne keskus Piraeuses Kreeka Vabariigis;
- 5) koolituskeskus Traiskirchenis Austria Vabariigis;
- 6) ekstsellentsikeskus Doveris, Suurbritannia ja Põhja-Iirimaa Ühendkuningriigis (Frontex...06.04.2012).

Teostatavusuuringut ühtse Euroopa piirivalve moodustamiseks ei peeta sugugi õnnestunuks (Monar 2006b), samas oli tegemist siiski olulise tõukejõuga Frontexi moodustamiseks ning parimate praktikate vahetamise algusega piirihalduse küsimustes. Samas artiklis toob Monar (2006b) välja asjaolu, et Europol pole alates tema moodustamisest 1993. aastal (Europol...02.05.2012) saavutanud operatiivjõudu – liikmesriigid pole pidanud vajalikuks või võimalikuks selle õiguse andmist agentuurile. Frontexiga koostöö näitab seni pigem vastupidist, st arenenud on just operatiivkoostöö. Ühtse Euroopa piirivalve loomise teel oli kaalumisel kaks erinevat varianti: kasutada ühendatud jõudude mudelit, mis tähendaks, et oleks loodud ühtse juhtimisega struktuur, mille eelarve oleks tulnud keskselt EL tasandilt; teise versioonina pakuti välja võrgustiku mudel, mis tähendas seniste struktuuride säilimist ühesuguste suuniste saamisega piirihalduse korraldamiseks (Monar 2006b).

Frontexi tänane toimimine ja piirihalduse korraldus EL-s on tunnistajaks asjaolule, et valituks osutus teine ehk võrgustiku mudel, mille efektiivsuse hindamine on käesoleva töö keskseks uurimisobjektiks.

Piirihalduse valdkonna operatiivkoostöö tõhustamise ettepanekuga käis kaasas ka Euroopa Komisjoni algatus integreeritud piirihalduse kohta, kus muuhulgas on viide ka piirihalduse küsimustes ühtse seadusandluse väljatöötamise alustamisele (Euroopa Komisjon.... 2002). Ühtne ja kõigile EL liikmesriikidele välispiiride valvamisel kehtiv reeglistik isikute üle piiri liikumise reguleerimiseks ehk Schengeni piirieskiri võeti vastu 15.03.2006 (Schengeni ...15.03.2006).

Lisaks piirieskirjale on piiride küsimuste reguleerimisel oluliseks osaks finantsraamistik (Rijpma 2009:128), mille kaudu tagatakse EL liikmesriikide välispiiride piirikontrolli vahendite ajakohasus. EL uues finantsperspektiivis aastatel 2014-2020 on tulenevalt Lissaboni lepinguga alguse saanud muudatustest Euroopa piirirahastu asemel piiride valve valdkonna jaoks vahendid kättesaadavad sisejulgeoleku fondi vahendusel.

Finantside järel ei ole vähemolulisemad meetmed ühiste andmebaaside kasutusele võtmiseks ja arendamiseks. Selle meetmega toetatakse infovahetust sisejulgeoleku valdkonna asutuste vahel ja liikmesriikide vahel. Ühiste andmebaasidena saab käsitleda viisainfosüsteemi (VIS), Schengeni infosüsteemi (SIS I ja tuleviku SIS II), Eurodac-süsteemi (*ibid*). Lisaks nimetatutele on EL-s tulevikus kavas kasutusele võtta ühine sisenemise-väljumise süsteem, registreeritud reisijate programm, aga ka API ja PNR süsteem. Ühised süsteemid peaksid küll märkimisväärselt panustama sisejulgeolekusse, kuid toovad kaasa ka suuri rahalisi kulutusi nii liikmesriikidele, kui ühenduse eelarvele. Vaatamata suurtele kuludele on liikmesriigid seni neid algatusi toetanud.

Tehniliste lahenduste ja andmebaaside kõrval tuleb tähelepanu pöörata veel vajadusele võtta ebaseadusliku rände, isikute üle piiri toimetamise ja inimkaubanduse valdkondades (*ibid*) kasutusele ühtsed karistusmeetmed. Rijpma (2009) nimetab viimaseks oluliseks valdkonnaks operatiivkoostöö korraldamise, mida ta just piiride küsimuses peab kõige enam kasutatuks ja seda juba alates 2002. aastal Euroopa Komisjoni teatistes välja tooduna. Operatiivkoostöö all selles

tähenduses mõeldakse ühiste ressursside kasutamist operatiivsetes tegevustes piiril. Ühiste ressursside ehk piirivalvurite ja piiride valve tehnika kasutamist ühiste piiride valvamil koordineerib ja korraldab alates 2005. aastal tegevuse alustamisest just Frontex.

Enne efektiivsuse analüüsi on oluline veel välja tuua kaalukamad piirihalduse valdkonna muudatused EL-s pärast Lissaboni lepingu jõustumist. Lissaboni lepingu oluliseks osaks on sisejulgeoleku valdkonna integreerituse suurendamine. Piiride, varjupaiga ja rände küsimuses rõhutab Lissaboni lepingu artikkel 77 2(d) Euroopa Parlamendi ja Nõukogu õigusele võtta kasutusele „mistahes vajalikke meetmeid integreeritud haldussüsteemi astmeliseks loomiseks välispiiride tarbeks” (Lissaboni...2010). Rijpma (2009:141) peab taolist integreeritud piirihalduse lepingusse toomist kummaliseks, täiemahuline strateegia oli enne Lissaboni lepingu vastu võtmist kasutusel vaid 2006. aastal vastu võetud justiits- ja siseküsimuste nõukogu järeldustes. Siinkohal peab käesoleva töö autor välja tooma, et integreeritud piirihaldus strateegiana on välja toodud ka Schengeni kataloogis välispiiride valve, tagasisaatmine ja tagasivõtmine (Updated Schengen...2008).

Tähtsam faktist, millal esmakordselt kontseptsiooni kasutati, on asjaolu, et kontseptsioon on piiride küsimuses põhiliseks Schengen *Aquis* korrektse rakendamise aluseks. Integreeritud piirihalduse kontseptsiooni järgi hinnatakse liikmesriikide vastavust Schengeni *Aquis* nõuetele. Hindamised viiakse läbi riikides, kes soovivad ühineda ühtse viisaruumiga, kui ka riikides, kes juba ühinenud on. Ühinenud riikide hindamise juures (iga viie aasta tagant) jälgitakse, kas tegevused vastavad jätkuvalt Schengeni *Aquis* nõuetele.

Lissaboni lepingusse (artikkel 77 lg 2 (d)) integreeritud piirihalduse kui laiapinnalise kontseptsiooni toomine on käesoleva töö autori hinnangul samm edasi praktilise integreeritud piirihalduse poole (vt Lisa 1 integreeritud piirihalduse strateegia, Neider-Veerme 2008). Üldiselt on Lissaboni leping andnud alused sisejulgeoleku valdkonnas tõhusamalt operatiivkoostööd teha.

Leping annab suunised arendada tehnoloogilisi lahendusi (e-piirid ehk targad piirid) ja ka agentuuride koostöö tõhustamiseks aga ka kindlasõnalise suuna Frontexi tugevdamiseks (Guild jt 2010:93).

Ühe kindla tegijana liikmesriikide kõrval nähakse integreeritud piirihalduses ka kõiki sisejulgeoleku valdkonna agentuure (vt lisa 2 EL agentuurid). Välispiiridel toimuvate tegevuste koordineerijana on Frontex kõikide agentuuridega kellega ta tegevustes puutumust omab tegemas ka koostööd, mis on olulisemaks osaks integreeritud piirihalduse tagamisel.

Koostöö tähtsust sisejulgeoleku valdkonnas rõhutatakse kõikides valdkonna dokumentides ja aruteludes kõige kõrgemalt tasandilt kuni madalaimani. Näiteks Lissaboni leping annab aluse selleks artiklis 77 lg 2 (d) rõhutades integreeritud piirihalduse järk-järgulise kohaldamise vajadust (Aluslepingute...2010).

Koostöö tähtsuse on esile tõstnud ka Euroopa komisjoni sisejulgeoleku esindaja Cecilia Malmström oma 2010. aastal Frontexi aastapäeva kõnes. Seal viitas ta selgelt sisejulgeoleku asutuste sidususe ja efektiivsuse tõstmise ühe vahendina koostööd. Rõhutatult mainis ta sealjuures ära lisaks rahvusvahelisel tasandil asutustevahelise koostöö parandamise vajadusele ka riiklikul tasandil koostöö tõhustamise tähtsuse. Selleks pidas ta vajalikuks aktiivselt kasutada teineteise kogemusi, infot ja vahendeid. Näiteks siinkohal on koostöö vajadus Europoliga ebaseaduslikke sisserändajaid üle piiride toimetavate kurjategijate tabamiseks. Varjupaigataotluste küsimuses on koostööna käsitletav infovahetus EASO-ga. Samas on tema sõnul riikide piirijulgeoleku tagamiseks vajalik koostööd tõhustada tolliga (Malmström 2010).

Sisejulgeoleku valdkonna koostöö defineerimiseks tuleb pöörduda tagasi töörühmade töö juurde ja selgitada ekspertide poolt kirja pandu kaudu välja võimalused selleks. Oluliseks juhiseks selles on 2005. aastal COSI töörühma ettevalmistamisel kirja pandu. Töörühm hindas siis, et sisejulgeolek peaks hõlmama vähemalt järgnevaid valdkondi:

- 1) võitlus kuritegevuse vastu ja kuritegude ennetus;
- 2) terrorismiohu ennetamine ja selle vastu kaitsmine, solidaarsust ehk vastastikust abi terrorismi juhtumi korral;
- 3) luureinfo vahetamine;
- 4) avaliku korra kaitse;
- 5) ebaseadusliku rände ja inimkaubanduse kuritegude ennetamine ja nende vastane võitlus;
- 6) välispiiride integreeritud haldamise süsteem, kui ennetusmehhanism teatud tüüpi kuritegude ennetamiseks;
- 7) piiriüleste kriiside haldamine. (Discussion paper...2005)

Samas leitakse, et operatiivkoostöö all tuleb mõista tegevust, mis on seotud konkreetsete juhtumite, sündmuste, kriiside või fenomenidega, mis nõuavad riikideülest lähenemist ja kus kõik liikmesriikide kompetentsed asutused teevad koostööd erinevatel teemadel ja erinevate riikide erinevate asutuste ning EL vastavate osapooltega. (*ibid*). Seega saab öelda, et efektiivsuse hindamiseks on oluline võtta arvesse just koostöö tegemist ja selle tulemusi, arvestades sealjuures uuritavate organisatsioonide pädevust.

Käesoleva peatüki esimeses alapeatükis analüüsis autor teoreetilisi lähtekohti mitmetasandilises valitsemises. Analüüsis selgus, et politseiasutused sh ka piirivalve, kes on enamuses Euroopa riikides üles ehitatud politseilise organisatsiooni põhimõtete järgi, kuuluvad mitmetasandilise valitsemise II tüüpi. Sealjuures kuuluvad liikmesriikide politseiasutused (sh piirivalve) ülesandepõhistesse jurisdiktsioonidesse. Frontex organisatsioonina, kes korraldab ja koordineerib teatud liiki tegevusi sisejulgeoleku valdkonnast, kuulub aga kattuvate liikmeskondade alla, sest tegutseb üheaegselt nii koostöös liikmesriikidega kui teiste organisatsioonidega.

Integreeritud piirihalduse kontseptsioon, koos piiride haldamise tegevustega on vaid üheks väikseks osaks kontseptsioonist, mida tuleb pidada mitmetasandilise valitsemise praktiliseks selgituseks. Täpsema arusaama loomiseks ja piiride

selgitamiseks Frontexi ja liikmesriikide vahel ning agentuuri tegevuste efektiivsuse analüüsimiseks on tarvilik läbi viia empiiriline uuring, mis on käesoleva töö teise osa ülesanne.

Teises alapeatükis käsitleti uusi julgeolekuohtusid ja toodi välja, et uued julgeolekuohud lähtuvad peamiselt mitte-militaarsetest mõjutajatest. See omakorda seab kõrgendatud nõudmised sisejulgeoleku struktuuridele ja üha tähtsamaks muutuvad erinevate sisejulgeoleku asutuste koostöö vormid. Sealhulgas efektiivselt nii rahvusvahelisel (EL) kui riiklikul tasandil toimivad võrgustikud.

Kolmandas alapeatükis analüüsis autor integreeritud piirihalduse kontseptsiooni loomiseni viinud arenguid EL-s. Laiemad muudatused leidsid aset alates 1999. aastast ja on keskkonna muutustega kaasas käivalt muutunud senini. Sisejulgeoleku valdkonna olulisemaks märksõnaks on koostöö, mis on lahutamatuks osaks kõikide selles osalevate organisatsioonide, agentuuride, struktuuride igapäevatööst. Üldistavalt saab öelda, et sisejulgeoleku organisatsioonid on efektiivsed vaid siis, kui suudavad ohtudele reageerida koostööd tehes.

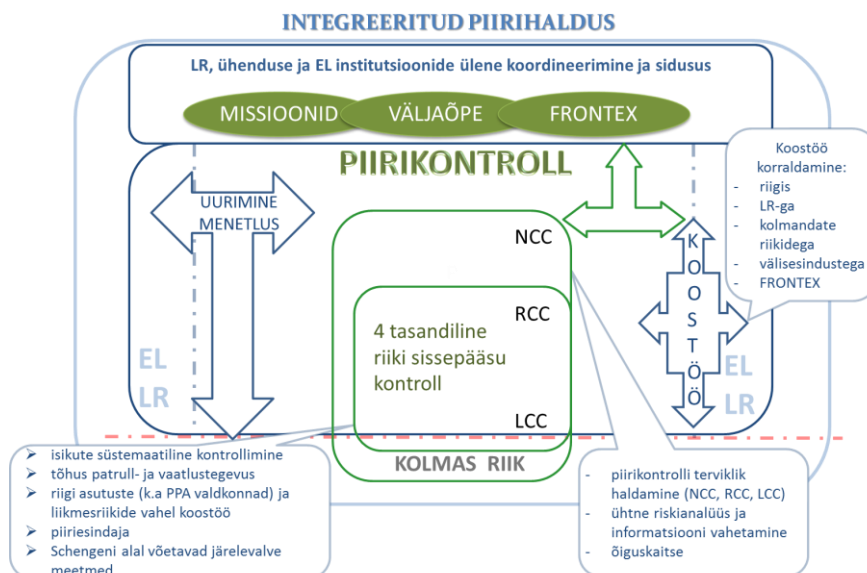
Piirihalduse küsimuses, mis on osaks EL sisejulgeolekust, on kindlaks teenäitajaks integreeritud piirihalduse kontseptsioon, mis seab nõudmised koostööks nii liikmesriikidele kui ka reguleerivatele ametitele EL-s. Selle koostöö efektiivsuse ühe aspekti uurimine on käesoleva töö järgneva, empiirilise osa ülesanne. Käesolevas peatükis analüüsitakse võetakse aluseks teise osa uurimuses.

2. TEGEVUSTE TÕHUSUS PIIRIHALDUSE MITMETASANDILISEL KORRALDAMISEL

2.1 Frontexi tegevuste tõhususe hindamine

Mõistmaks Frontexi kui võrgustiku laadse organisatsiooni tegevusi ja nende tegevuste paiknemist Euroopa uuringute teoreetilises kontekstis ning analüüsivaks keskkonda, kus Frontex koos liikmesriikidega tegutseb, analüüsis autor esimeses peatükis mitmetasandilist valitsemist kui keskset teooriat EL-s, julgeolekukeskkonda ning praktilisi meetmeid.

Praktiliste meetmete tõhususe hindamisel on vajalik vaadelda konkreetset valdkonda – ühte agentuuri ja tema tegevuste tõhusust. Täpsemaks uurimiseks on vajalik leida selleks meetodid ja piiritleda analüüsitava info hulk. Info piiritlemisel on abiks integreeritud piirihalduse kontseptsioon (lisa 1 ja joonis 1 allpool). infole. Joonis 1 (Järvpõld jt 2012) kujutab graafiliselt integreeritud piirihalduse kontseptsioonis kaasatud institutsioonid ja asutused ning toob välja nende tegevused.



Joonis 1. Integreeritud piirihalduse mudel. (Järvpõld jt 2012)

Sisejulgeolek, nii riigis kui laiemalt võttes Euroopas tervikuna, ei ole mõõdetav üheselt. Selleks tuleb vaadata mitmeid seda mõjutavaid tegureid. Frontex kui välispiiride valvet koordineeriv asutus Euroopas on juhtival kohal ka integreeritud piirihalduse strateegia nõuetekohase rakendamise tagamisel. Seetõttu võetakse just integreeritud piirihalduse mudel aluseks koostöö tõhususe hindamisel. Juurde vaadeldakse praktilisi tegevusi agentuuri ja liikmesriikide vahel. Selleks kaardistatakse tegevused, mis koostöös Frontexiga tehakse ja seda integreeritud piirihalduse kontekstis.

Lisaks erinevate tegevuste kaardistamisele analüüsitakse ka agentuuri hinnanguid oma tegevustele juhtimise 26 tulemusindikaatori abil. Lisaväärtust antakse uurimusele ekspertintervjuudega, millele lisatakse autori kogemus koostööst Frontexiga. Autor on valdkonnaga seotud Frontexi loomisest alates ja seetõttu on oma osa uuringus isiklikul kogemusel.

Valdkonda aitab piiritleda autori koostatud märksõnapuu (lisa 3), milles töös kasutatavad märksõnad on märgistatud rohelisel taustal ja kujundid ümbritsetud rohelise katkendliku joonega. Märksõnastikus sisaldunud, kuid relevantsust mitte omavad või vähemtähtsad märksõnad on märgistatud sinisega ja märksõnastikust puuduvad sõnad punasega.

Magistritöö uurimisstrateegiaks on autor valinud fenomenoloogia ehk fenomenoloogilise uurimuse läbi viimise. Fenomenoloogilises uurimuses uuritakse erinevaid reaktsioone või taju konkreetsele nähtusele. Uuriija püüab saada aimu uuritavate maailmast ja kirjeldada nende taju ja reaktsioone (Fraenkel *et al* 2012:432).

Oluliseks tuleb siinkohal pidada, et tõendeid kogutakse esmaallikast uuritava enda kogemuse kohta (Moustakas 1994:84). Moustakas (*ibid*) võtab ka kokku fenomenoloogia põhimõtte: uuring on siis paikapidav kui otsitava teadmiseni jõutakse kirjelduse kaudu, mis teeb võimalikuks kogemuse mõtte ja sisu arusaamise võimalikuks. Fenomenoloogilises uurimuses tuuakse asja olemus

tagasi maailma rikastamaks seda ja loomaks selgust teadmistes ja kogemustes igapäevastest olukordadest, sündmustest ja sidemetest. Fenomenoloogia on teaduslik uurimus asjade ja fenomeni ilmnemisest loomulikus keskkonnas. Oluline on nähtuse ilmnemine uurija teadvusesse nii nagu asi ilmnes. (Moustakas 1994:48-49).

Fenomenoloogia keskendub asjade ilmnemisele nii nagu nad on, pöördumist nende juurde tagasi nagu nad meile ette satuvad. Fenomenoloogia taotleb täiuslikkust, uurides objekte erinevatest vaatenurkadest ja perspektiivist kuni jõutakse fenomeni sisu üldistava tulemuseni või saadakse vajalik kogemus. Fenomenoloogia püüdleb tähenduste poole nende ilmnemise järjekorras ja jõuab teadvusesse intuitsiooni ja peegelduse kaudu, viies ideede, kontseptsioonide, otsuste ja arusaamadeni. Fenomenoloogia pühendub kogemuste kirjeldamisele mitte selgitustele ega analüüsile. Kirjeldus peab olema võimalikult lähedane asjade originaalsele sisule. Kirjeldused hoiavad fenomeni elus, illustreerivad seda ja toovad esile selle aluseks olevad tähendused. Fenomenoloogia küsimused annavad suuna ja keskenduvad tähenduse otsimisele, uurijal peab olema personaalne huvi uuritava kohta uue teadmise saamisel. Uurija võiks peab olema fenomeniga isiklikult seotud. Subjekt ja objekt on integreeritud – mida ma näen on seotud sellega kuidas ma seda näen, kellega ma seda näen ja kellega ma olen. Subjektiivne reaalsus on osa protsessist, iga tajumine algab uurija enda tunnetusega - mis objekti või nähtuse või kogemusega tegemist on ja mis see tähendab. Kogemuse andmeid, uurija mõtteviisi, tunnetust, reflektiooni ja otsust tuleb pidada esmaseks teadusliku uurimuse tõendiks. Küsimused peavad olema hoolikalt konstrueeritud, iga sõna valitud ja järjestatud nii, et olulised sõnad on kohe märgatavad (Moustakas 1994:58-59)

Nii nagu Moustakaski (1994) on ka Virtaneni arvamus Laheranna vahendatult sama - kogemust nähakse suhtena – suhe subjekti, tegevuse ja tegevuse objekti vahel, st kogemus sünnib siis, kui inimene suunab tegevuse mingile objektile (Virtanen 2006: 165 in Laherand 2008:87).

Laherand toob ka välja, et kirjelduse juures tuleb fenomenoloogilises uurimuses mõista: andmekogumisetapis uuritava enda poolt kogemuse kirjeldamist ja seejärel uuritava kogemuse kirjeldamist uurija poolt (Laherand 2008:88).

Andmete kogumine fenomenoloogilises uurimuses toimub kas intervjuude või avatud küsimustega küsimustikega, sealjuures peavad uuritavad saama esitada oma arvamusi vabalt ja sundimatus õhkkonnas. (*ibid*)

Käesoleva töö andmekogumismeetodiks on avatud küsimustega küsimustik, kus integreeritud piirihalduse rakendamise vahetult seotud kuus eksperti avaldasid arvamusi oma kogemusest lähtuvalt. Kuue eksperdi valikul osutus määravaks asjaolu, et uurimuse katmiseks oleks infoandjad, kellel on uuritava ilminguga ehk integreeritud piirihaldusega ja koostööga selle kontseptsiooni raames, seotud kogemused (Laherand 2008:89). Uuritavatele esitati 13 küsimust.

Fenomenoloogia kui uurimisstrateegia kasutamise valikule aitas kaasa ka asjaolu, et see uurimisstrateegia ei sea piire uuritavatele valdkondadele ja seetõttu osutus sobilikuks ka käesoleva uurimuse läbi viimiseks. Fenomenoloogia näitab, et ühe lihtsa asja taju on keeruline protsess, mida iseloomustavad eri tasandi sünteesid ja mitmed tunnetuslikud horisondid (Annus 2009:219)

Ekspertide esitatud kogemusliku tunnetuse kõrvale antakse lisaväärtust ja toetust Frontexi haldusnõukogu ja töörühmade dokumentide s.h aasta tegevuse aruannete ja teiste tekstide analüüsiga. Põgusalt vaadeldakse ka Eestis valdkonna korraldamiseks loodud regulatsioone ja tegevusi.

Teema analüüsimisel leidis autor, et esmalt on vajalik tuvastada integreeritud piirihalduse kontseptsiooni järgsed tegevused liikmesriikides ja Frontexis. Riikliku tasandi meetmete analüüsi aluseks on joonisel 1 esitatud graafiline kujutis tegijatest ja tegevustest integreeritud piirihalduses. Frontexis võetavate meetmete aluseks on uurija vahetu kogemus koostööst Frontexiga erinevates valdkondades.

Liikmesriikide tegevusi integreeritud piirihalduses saab kontseptsiooni (lisa 1) põhiselt kirjeldada järgnevalt:

- 1) piirikontroll – tegevused hõlmavad piirikontrolli ja valve korraldamist, sh riiklikul tasandil nt juhendite välja töötamist ja nende rakendamise kontrolli;
- 2) kuritegude uurimine – see tähendab riigis kõikide sisejulgeolekuasutustega koostööd kuritegude avastamisel ja uurimisel ning kõikidel piirivalve korralduse tasanditel: kohalikul, regionaalsel ja riiklikul. Kohalikul tasandil toimub kuritegevuse tõkestamine, regionaalsel tasandil juhtumite menetlused ning riiklikul tasandil nende tegevuste koordineerimine ja analüüs;
- 3) LR, ühenduse ja EL institutsioonide ülene koordineerimine ja sidusus – meede rakendub osalemise kaudu EL Nõukogu ja Komisjoni alalistes ja ajutistes töörühmades ning eesistuja korraldatavates *ad hoc* töörühmades. Piirihalduses on olulisemaks töörühmaks FRONTIERS, FRONTIERS/Falsedoc ja SCHEVAL. Lisaks ka COSI töörühm ning SCIFA - viimastesse panustab piirivalve ekspertarvamustega piiride küsimusi puudutavas osas sh ka koostöö küsimustes Frontexiga. Lisaks sidususele EL tasandil puudutab riiklikus mastaabis see meede ka koostööd justiitsministeeriumiga menetluste raames ning andmekaitse küsimustes. Siia lisandub veel koostöö välisministeeriumiga viisapoliitika teemal, konsulaarküsimustes ning rahvusvahelistel tsiviilmissioonidel osalemisel;
- 4) asutustevaheline ja rahvusvaheline koostöö – siinkohal mõeldakse piirijulgeoleku tagamiseks tehtavat koostööd riigis kõikide valdkonnaga kokku puutuvate asutuste vahel. See tähendab koostööd Maksu- ja Tolliametiga, Veterinaar- ja Toiduametiga, Kaitsepolitsei ametiga, Keskkonnaametiga, Veeteede Ametiga. Rahvusvahelise koostöö all mõeldakse siinkohal erinevate riikidega tehtavat kahe- ja mõnepoolset koostööd, osalemist erinevates koostöövormides ja koostööd rahvusvaheliste organisatsioonidega;
- 5) neljaastmelise piirikontrolli mudel – jaguneb omakorda neljaks funktsionaalseks osaks: a) riikide tegevused kolmandate riikide territooriumil – rakendub sideohvitseride tegevuse kaudu, koostöö kaudu konsulaaresindustega viisade väljastamisel ja reisdokumentide kontrollimisel; b) ühistegevused

kolmandate naaberriikidega, rakendub enamasti piiriesinduse tööna igapäevase vahetu infovahetuse tagamisega ja piirivahejuhtumite lahendamisena; c) tegevused piiril – vahetud piirikontrolli protseduurid ja välispiiri seire nii toimkondade kui tehniliste vahenditega, sh isikute ja sõidukite kontrolli erinevad tasemed, menetlused piiril, reageerivate üksuste (valmidus-, kiirreageerimisüksused) tegevused; d) tegevused vaba liikumise alal on piirikontrolli kaotamise kompenseerimise meetmed, mis rakenduvad nt korrakaitsete tegevustena, nt liikluskontrolli käigus isikute riigis viibimise aluste kontrollimine ja majutusasutuste kontroll riigis ebaseaduslikult viibijate avastamiseks, ka viisade järelkontroll avastamiseks võimalikke viisade kuritarvitamisi;

Frontexi tegevused integreeritud piirihalduses saab kontseptsiooni (lisa 1) põhiselt loetleda järgnevalt (vt ka tabel 3):

- 1) piirikontroll – Frontex panustab piirikontrolli korraldamisse uuringute, seminaride läbi viimisega ja parimate praktikate välja selgitamisega;
- 2) kuritegude uurimine – Frontex kuritegude uurimisega vahetult ei tegele, sellega tegelevad liikmesriikide piirivalveteenistused;
- 3) LR, ühenduse ja EL institutsioonide ülene koordineerimine ja sidusus – Frontexi jaoks rakendub meede osalemise kaudu piirihalduse töörühmades (Frontiers), kus antakse infot arengute kohta piirihalduses, tehakse ülevaateid olukorrast välispiiril. Lisaks osaletakse erinevatel piirihalduse teemalistel konverentsidel ja seminaridel ning antakse riskianalüüsiga sisendit poliitika kujundamisse EL-s;
- 4) asutustevaheline ja rahvusvaheline koostöö – Frontexi lähimad koostööpartnerid on Europol, EMSA, EASO, CEPOL, EUROJUST jt (vt ka lisa 2). Rahvusvahelises koostöös on Frontexi partneriteks DCAF, ICMPD, ICAO jt. Kahepoolse koostöö partnerite hulka kuuluvad järgmiste riikide piirivalveorganisatsioonid: Serbia, Vene Föderatsioon, Ukraina, Horvaatia, Moldova, Georgia, endine Jugoslaavia Vabariik Makedoonia, Serbia, Albaania, Bosnia ja Hertsegovina, Ameerika Ühendriigid, Montenegro, Valgevene, Kanada, Cape Verde, Nigeeria ja Armeenia (Frontex...06.04.2012);

5) nelja-astmeline piirikontrolli mudel – mudelist vaid ühe lüli tegevused hõlmavad ka Frontexi rolli. Frontex toetab tegevusi mudeli kolmandas astmes, st piirikontrollis. Frontexi tegevused piirikontrollis seisnevad koordineeritud ühisoperatsioonide sh kiiret reageerimist vajavale sündmusele reageerimist erinevatel piiritüüpidel välispiiril.

Tabel 3. Integreeritud piirihalduse võrdlustabel. (Autori koostatud)

Küsimus	Integreeritud piirihalduse kontseptsiooni meetmed	Liikmesriikide tegevused	Frontexi tegevused
Mis?	Piirikontroll	Piirikontrolli korraldamine, juhendite välja töötamine, koolitused, riikliku tasandi riskianalüüs, seadusloomesse panustamine	Uuringud, seminarid, parimad praktikad, koolituste korraldamine, riskianalüüs ja olukorra tervikpilt
	Kuritegude uurimine	Süütegude avastamine, menetlemine ja mentluste koordineerimine	-
Kuidas?	LR, ühenduse ja EL institutsioonide ülene koordineerimine ja sidusus	EL Nõukogu ja Komisjoni töörühmades osalemine (SCIFA, FRONTIERS, FRONTIERS/Falsedoc jt)	EL Nõukogu ja Komisjoni töörühmades osalemine, Riskianalüüsi esitamine olukorrast välispiiril
	Asutustevaheline ja rahvusvaheline koostöö	Maksu- ja Tolliamet, Veterinaar- ja Toiduamet, Veeteede Amet, Kaitsepolitseiamet jt Rahvusvaheliselt: EMSA, ÜRO Pagulaste ülemkomissari amet (UNHCR), kahepoolne koostöö nt Eesti-Läti, Eesti-Gruusia piirivalvete vahel, mõnepoole Läänemeremaade piirikontrolli koostöö	Europol, EMSA, EASO, CEPOL, Eurojust Rahvusvaheliselt: DCAF, ICAO, ICMPD jt. Kahepoolsed sidemed: EL liikmesriigid/Schengeni riigid ja kolmandad riigid
Kus?	Neljaastmeline piirikontrolli mudel		
	tegevused kolmandates riikides	Sideohvitserid Dokumendinõustajad Abi viisade väljastamisel	-
	Koostöö naaberriikidega	Eesti-Vene piiriesinduste igapäevane koostöö	-
	Tegevused piiril (piirikontroll)	Piirikontrolli läbi viimine piiripunktides ja patrull- ja vaatlustegevus nende vahelisel alal	Ühisoperatsioonide ja ekspertide vahetuste, kiirreageerimisjuhtumite koordineerimine
	Tegevused vaba liikumise alal	Liiklusjärelvalves osalemine, Majutusasutuste kontroll Viisade järelkontroll	-

Eeltoodu esitab Frontexi tegevuste kvalitatiivse hindamise võimalused. Agentuuri enda tegevusi hinnatakse strateegilisel tasandil ka kvantitatiivselt. Aluseks võetakse agentuuris välja töötatud nelja põhikategooriasse kuuluvad 26 juhtimisindikaatorit, mis jaotuvad nelja põhigruppi: osalus-, efektiivsus-, mõju- ja sooritusindikaatorid. Osalusindikaatoritena võetakse arvesse: liikmesriikide osalust ühisoperatsioonides isikkoosseisu ja tehniliste vahenditega, sealjuures eraldi indikaatoriga osalus inimtööpäevades jmt. Teise kategooriana võetakse arvesse efektiivsuse indikaatorid: vastavus, s.t kas kavandatud operatsioonid on olukorda vaadeldavas piirilõigus mõjutanud (ühisoperatsioonis osaletud inimtööpäevad vs tabatud ebaseaduslikud piiriületajad), aruannete korrektsus, operatsiooni plaani täitmine jne. Kolmandasse kategooriasse kuuluvad mõjuindikaatorid: nt sidusgruppide rahulolu, eesmärkide täitmine jne. Neljanda grupi moodustavad sooritusindikaatorid nagu nt majanduskulu, eelarve täitmine. (Frontex Performance...2011)

Ülaltoodud indikaatorite puhul on tegemist Frontexi juhtimisvahendiga, mille põhjal iga kvartali kohta tehakse ülevaade agentuuri haldusnõukogule. Indikaatorid on Frontexi tegevuste kesksed. Liikmesriigid kasutavad oma tegevuse tulemuste mõõtmiseks oma indikaatoreid. Seetõttu ei ole üldnimetatud ühtse efektiivsuse hindamise vahendina käesoleva töö juures kasutatav.

Alapeatükis analüüsiti võimalusi hindamaks Frontexi tegevuste efektiivsust. Autor jõudis järeldusele, et hinnanguid on võimalik anda tabelis 3 esitatud võrdlusandmeid arvestades. Tabeli järgi on selgunud liikmesriikide ja Frontexi tegevused integreeritud piirihalduse kontseptsiooni järgi.

Järgnevas alapeatükis võetakse täpsema uurimise alla näited Frontexi tegevusvaldkondadest ja tegevustest mis saavad aluseks hilisemate hinnangute andmisel Frontexiga koostöö tõhustamiseks mitmetasandilises piirihalduses.

2.2 Frontexi tegevused mitmetasandilises piirihalduses

Frontex on agentuurina tegutsenud pisut üle viie aasta. Tema tegevuse alguseks loetakse 25. maid 2005. aastal, kui toimus agentuuri esimene haldusnõukogu kohtumine. Autori hinnangul ja Frontexi loomise aluseid vaadates selgub, et agentuur loodi kui EL amet, kes peab tagama loodud õigusliku raamistiku ja poliitiliste eesmärkide alusel ühtsete meetmete täide viimise EL välispiiril. Meetmete rakendamisel on Frontexil küll vaid koordineeriv roll, välispiiri valvamise kohustus ja vastutus on endiselt liikmesriikidel. Samas on EL-s üha häälekamalt kõneldud ühtse Euroopa piirivalve loomisest. Mõnedes Frontexi tegevustes on liikumist ühtse piirivalve poole ka märgata. Näiteks sätestatakse Frontexi uuendatud määruse artiklis 3b lõikes 3 võimalus lähetada piirivalvureid Frontexi käsutusse ühisoperatsioonidel osalemiseks kuueks kuuks 12 kuulise perioodi jooksul (Euroopa Parlamendi...2011). Sisuliselt lähetavad liikmesriigid oma eksperdid selleks perioodiks Frontexi käsutusse ja moodustubki ajutise iseloomuga Euroopa piirivalve.

Agentuur on viie tegutsemisaasta jooksul üha suurendanud oma tegevuste mahtu. Selle tunnistuseks on EL riikide piirivalvamise teenistuste osaluse suurenemine agentuuri koordineeritavates tegevustes. Samuti näitab agentuuri rolli kasvu tema tegevuse aluseks oleva seadusandliku baasi uuendamise vajadus, mis oli 2010. ja 2011. aasta üks olulisemaid piirihalduse valdkonna arutelukohti EL Nõukogu piiriküsimuste töörühmas.

Agentuuri loomise aluseks on EL Nõukogu ja Parlamendi määrus 2007/2004 (EL liikmesriikide välispiiridel... 2004), mis võeti vastu 26.10.2004. Määruse preambulas punktis 21 on selgelt toodud välja selle eesmärk - vajadus Euroopa Liidu liikmesriikide välispiiril tehtava operatiivkoostöö ühendatud juhtimise järele (*ibid*). Agentuuri asukohaks sai Varssavi (Nõukogu otsus...2005). Määrus paneb paika ka agentuuri ülesanded (artiklis 2). Agentuur koordineerib liikmesriikide vahelist operatiivkoostööd välispiiri haldamisel; abistab liikmesriike piirivalvurite

koolitamisel, sealhulgas ühiste õpestandardite väljatöötamisel; teeb riskianalüüse; välispiiri kontrolli ja valve seisukohalt oluliste uuringute arengut; abistab liikmesriike olukorras, mil välispiiril on vaja tõhustatud tehnilist ja operatiivabi; annab liikmesriikidele vajalikku abi ühiste tagasisaatmisoperatsioonide korraldamiseks.

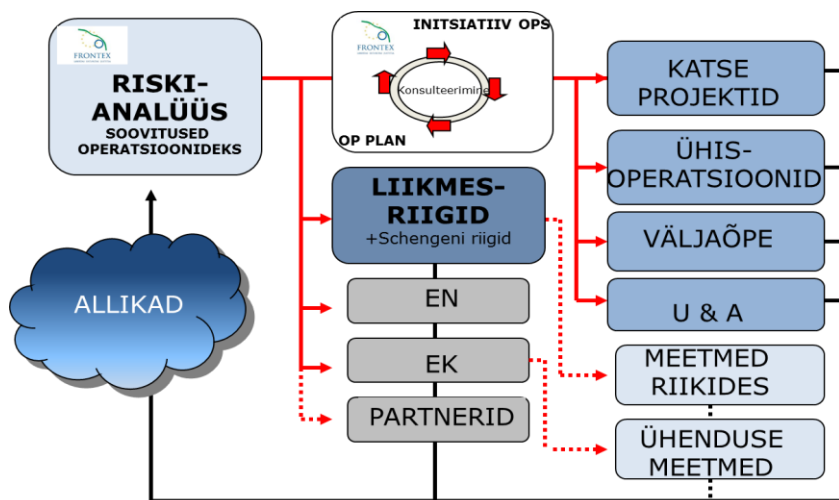
Lisaks asutamise määrusele võeti 11. juulil 2007. aastal (Parlamendi ja Nõukogu...2007) vastu määrus, millega eelnimetatud agentuuri asutamise määrust muudeti ja kehtestati mehhanism piirivalve kiirreageerimisrühmade loomiseks. Mehhanismi eesmärgiks on piiratud aja jooksul osutada kiiret operatiivabi taotluse esitanud liikmesriigile, kes on sattunud kiireloomulisse ja erakorralisse surveolukorda seoses välispiirile massiliselt saabuvate kolmandate riikide kodanikega, kes üritavad ebaseaduslikult liikmesriigi territooriumile siseneda (artikkel 1). Sisuliselt on tegemist piirikontrolli ülesannete täitmisega teise liikmesriigi territooriumil. Määrus on praktikas rakendunud vaid ühel korral, kui 2010. aasta oktoobri lõpus esitas Kreeka abipalve Frontexile. Suurendatud abi kiirreageerimisrühmana anti Kreekale neli kuud, seejärel jätkus abi andmine tavapärase ühisoperatsiooni vormis.

Lissaboni lepingu järgsete kohustuste ja Stockholmi programmi täitmiseks asuti 2009. aastal sügavamatesse debattidesse Frontexi õiguste laiendamiseks. Arutelude keskmes oli tema rolli suurendamine sisejulgeoleku valdkonnas. Arutelude tulemusel laiendati agentuuri ülesandeid olulisel määral. Olulisimaks muudatuseks oli agentuuri kõikides tegevustes inimõiguste järgimise kohustuse rõhutamine. Seda nii operatsioonides kui koolitustel ja igapäevatoos. Teisalt sätestati määruses ühtse Euroopa piirivalvurite rühma moodustamine, mis annab suurema reservi võimaluse piirivalvurite saatmiseks ühisoperatsioonidele ja kiiret reageerimist vajavatesse olukordadesse. Võrdväärse partnerluse tagamiseks nt Europoliga anti agentuurile õigus edastada ühisoperatsioonide käigus kogutud isikuandmeid isikuid üle piiri toimetanud kurjategijate kohta. Ühe muudatusena sätestati Euroopa ühtse piiride valve süsteemi arendamine. Ära hoidmaks piiride valve taseme olulist langemist anti agentuurile volitus hinnata riskianalüüside

raames riikide piiride valve võimekust. Uue ülesandena sai agentuur võimaluse lähetada kolmandatesse riikidesse sideohvitseri, kelle ülesandeks on tagada infovahetus ja toetada nii Frontexit kui EL liikmesriike. (Euroopa Parlamendi...2011).

Kokkuvõttes anti agentuurile hulgaliselt juurde kohustusi, mille täitmine seisab lähiaegadel ees. Kõikide ülesannete kohene täitmine ei ole aga võimalik, sest Frontexile nagu teistelegi EL agentuuridele ja institutsioonidele on antud suunised järgida eelarves null-kasvu poliitikat.

Täpsema arusaama Frontexi pädevustest ja koostööst liikmesriikide ning EL institutsioonidega annab joonis 2 (Frontex esitlus 2009, autori kohendatud). Joonise keskmes on liikmesriigid, kes annavad sisendi Frontexi riskianalüüsi jaoks enda piiridel toimuvast, Frontex analüüsib infot, võttes arvesse ka teistest allikatest saadud teavet. Seejärel tehakse ettepanekud operatiivtegevusteks sh ühisoperatsioonideks, katseprojektideks, koolitusteks ja uurimus- ning arendustegevuseks. Nende kõrval tegutsevad liikmesriigid enda meetmete alusel ja rakendades samaaegselt ka ühenduse meetmeid. Kõikidest tegevustest saadav teave antakse taaskord tagasi Frontexile ja protsess jätkub.



Allikas : Frontex

Joonis 2. Frontexiga koostöö tsükkel. (Allikas: Frontex esitlus 2009)

Selguse saamiseks Frontexi tegevustest tuleb vaadata ka agentuuri struktuuri ja juhtimise korraldust. Agentuuri juhtorganiks on haldusnõukogu, mis koosneb EL liikmesriikide ja Schengeni ühtse viisaruumiga liitunud riikide piirihalduse eest vastutavate ministeeriumide või piirivalveorganisatsioonide juhtkonnast või selle esindajatest. Igal riigil on üks esindaja. Lisaks riikide esindajatele kuulub haldusnõukogusse ka kaks EL komisjoni esindajat. Haldusnõukogu ülesanded on:

- 1) nimetab ametisse tegevdirektori;
- 2) võtab vastu agentuuri eelmise aasta koondaruande ning edastab selle Euroopa Parlamendile, nõukogule, komisjonile, Euroopa majandus- ja sotsiaalkomiteele ja kontrollikojale;
- 3) võtab pärast komisjoni arvamuse saamist ja hääleõigusega liikmete kolmeneljandikulise häälteenamusega vastu agentuuri eeloleva aasta tööplaani ning edastab selle Euroopa Parlamendile, nõukogule ja komisjonile;
- 4) kehtestab korra, mille alusel tegevdirektor võtab vastu agentuuri operatiivülesannetega seotud otsuseid;
- 5) võtab vastu agentuuri eelarve;
- 6) teostab distsiplinaarvõimu tegevdirektori üle ja kokkuleppel tegevdirektoriga direktori asetäitja üle;
- 7) kehtestab oma töökorra;
- 8) kehtestab agentuuri struktuuri ning võtab vastu agentuuri personalipoliitika.
- 9) võtab vastu agentuuri mitmeaastase plaani (strateegia).

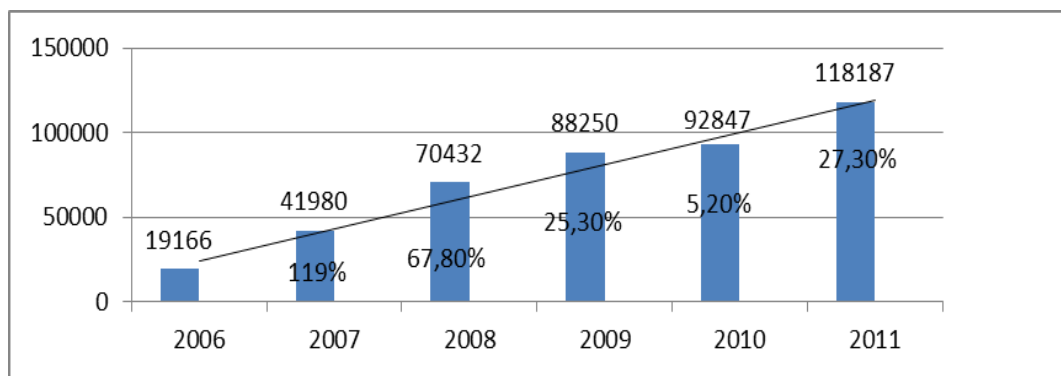
Haldusnõukogu võtab iga-aastaselt vastu ligikaudu 36 otsust. Vastu võetavate otsuste arv sõltub käsitletavatest teemadest, kuid otsuste hulgas on ka iga-aastaseid ja kindlaid teemasid. Näiteks võetakse hiljemalt iga aasta septembriks vastu agentuuri järgmise aasta eelarve ja tegevuskava. Arutelud eelarve ja tegevuskava üle on ühed tulisemad, sest iga riik püüab saavutada endale eelarveliselt sobivamat tulemust. Eriti aktiivsed on ebaseadusliku rände mõistes enam mõjutatud liikmesriigid, nagu Kreeka, Itaalia, Hispaania, Prantsusmaa, kelle mureks on võimalikult erinevate ühisoperatsioonide saamine oma territooriumile. Ühisoperatsioonidega kaasneb muuhulgas ka tegevuste rahaline katmine nende riikide endi erinevatest regioonidest probleemsetele aladele saadetud tehniliste

vahendite ja piirivalvurite osaluse eest. Näiteks lükkasid need arutelud 2011. aastal tegevuskava ja eelarve õigeaegse vastuvõtmise edasi septembrist detsembrisse (Minutes of the 35th...03.10.2011).

Haldusnõukogu on ka suuniste andjaks. Nõukogus osalejad vaatavad läbi kõik agentuuri tulevikuvisionid ja avaldavad arvamusi. 2012. aasta 20. märtsil toimunud 38. haldusnõukogu istungil vaadati läbi ja tehti viimased ettepanekud mitmeaastasele tegevuskavale (2013-2016) (Minutes of the 38th...2012), mis võeti vastu kirjaliku protseduuriga 16.04.2012 (Invitation...2012). Ülal kirjeldatu on vaid näiteks haldusnõukogu tööst. Kohtumiste käigus on igakordselt hääletamisel kümnekond otsust ja teadmiseks võtmiseks ligikaudu sama hulk teavet, mis näitab agentuuri haaret ja tegevuste laiaulatuslikkust.

Frontexi struktuuri järgi (lisas 4) kuuluvad agentuuri koosseisu 2011. aasta seisuga 143 ametnikku ja selline arv personali on kavas säilitada ka 2012. aastal (Program of Work 2012). Personali stabiilne arv on tingitud üldisest null-kasvu poliitika järgimisest EL-s.

Agentuuri eelarve on aastas ligikaudu 100 miljonit eurot (2011-118 187 000 ja 2012-111 360 000) (Program of Work 2012). Sealjuures enamuse eelarvest moodustavad operatiivtegevused, mille alla kuuluvad operatsioonide läbi viimine piiridel, riskianalüüs, koolitustegevused, arendustegevused, ühiste ressursside haldamisele kuuluvad tegevused. Agentuuri eelarve muutumist näitab joonis 3 (Allikas: Frontex General Report 2010, 2011 autori mugandatud).



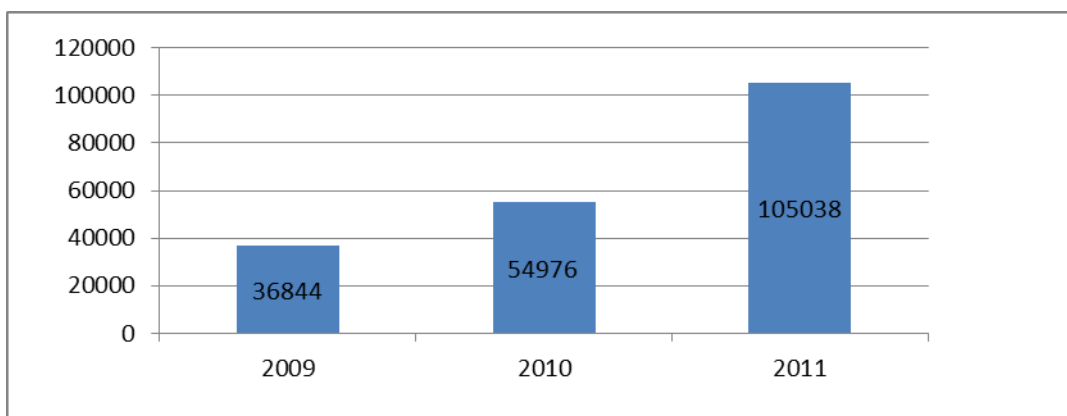
Joonis 3. Eelarve kasv ja suurenemise protsent võrdluses eelneva aastaga.

Frontexi tegevused põhinevad riskide analüüsil ja seetõttu on agentuuril suur roll ka riskianalüüsi meetodikate välja töötamisel ja ühtsete andmekogumismeetmete kasutusele võtmisel, samuti igapäevasel infovahetusel liikmesriikides selleks otstarbeks nimetatud ööpäevaringsete üksustega. EL kriminaalpoliitika järgi on Frontexil puutumus kolme organiseeritud kuritegevuse liigiga: inimkaubandus, ebaseadusliku rände vahendamine, Lääne-Balkani organiseeritud kuritegevus (General Report 2011:8). Kõiki neid valdkondi võetakse aluseks ka riskianalüüsi valdkonnas. Olulisemaks saavutuseks riskianalüüsi valdkonnas on Frontexi ühtse riskianalüüsi mudeli välja töötamine ja selle korrektseks rakendamiseks liikmesriikidele koolituste läbi viimine (Common...2011).

Koolitusi viiakse läbi erinevate tasandite riskianalüüsi ekspertidele, sealjuures toimuvad koolitused ka neile ametnikele, kes vahetult piiril peavad ebaseaduslikult saabujaid küsitama ja välja selgitama saabujate päritolu. Eelnimetatud ühtne riskianalüüs on aluseks määramaks kindlaks ohusuunad ja planeerimaks agentuuri tegevusi, sealhulgas ühisoperatsioone, kohtades, kus ebaseadusliku rände surve on suurim. Riskianalüüs annab ka liikmesriikide piirivalvete juhtidele suuniseid, millele piirihalduse korraldamisel tuleb saabuval aastal tähelepanu pöörata. Andmete usaldusväärsuse saavutamiseks on standardiseeritud piiril toimuvate juhtumite ja trendide kohta statistika kogumine. Lisaks EL liikmesriikide vahel taolise infovahetuse loomisele on sinna kaasatud ka Idapoolsed partnerriigid idapiiri riskianalüüsivõrgustiku ja Balkani riigid Lääne-Balkani riskianalüüsi võrgustiku kaudu. Teavet edastatakse iga olulisema avastatud juhtumi kohta ja igakuiselt edastatakse statistika kindlaks määratud andmekategooriate kohta. Riskianalüüsi mudeli kõrval töötati välja ka juhised liikmesriikide piirivalvete riskianalüüsiga tegelevate üksuste ülesehitamiseks ja töö korraldamiseks. Seega saab öelda, et riskianalüüsi valdkonnas on Frontex standardite loojaks ja nende standardite täitmise kontrollijaks.

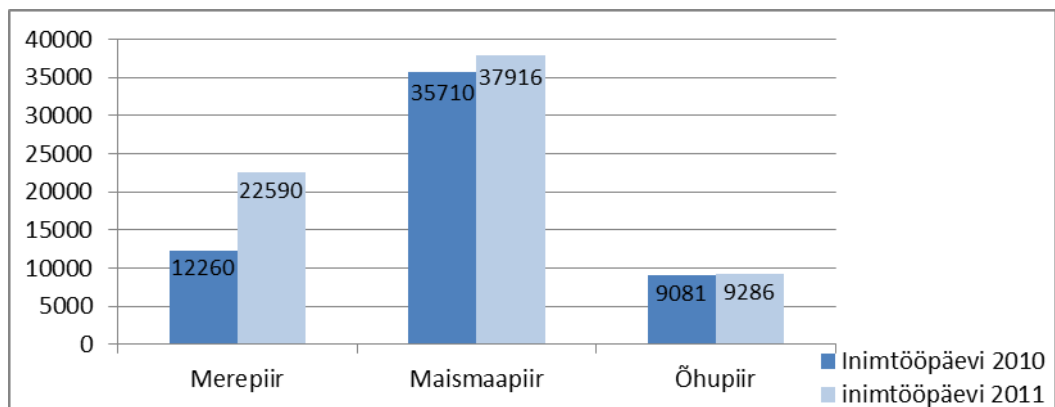
Agentuuri operatiivtegevusi vaadates on aasta-aastalt tegevusulatus suurenenud. Frontexi 2010. aasta aruande järgi on riikide osalus ühisoperatsioonides suurenenud. Ühisoperatsioonide mahu suurenemine on näha joonisel 4. (Allikas

Frontex General Report 2010 ja Frontex General Report 2011 autori mugandatud). 2010. aasta lõpus ja 2011. aastal tõstis osalust ka oktoobri lõpus alanud EL kiirreageerimisrühmade kaasamine piirikontrolli tegevustesse Kreekasse, pärast seda, kui Kreeka oli esitanud Frontexile palve saata abijõudu oma piiride valvamiseks massilise ebaseadusliku rände tõttu Türgist Kreekasse. Kiirreageerimisoperatsioonina alanud ühised tegevused Kreekas jätkusid aprillikuust 2011. aastal tugevdatud jõududega operatsioonina.

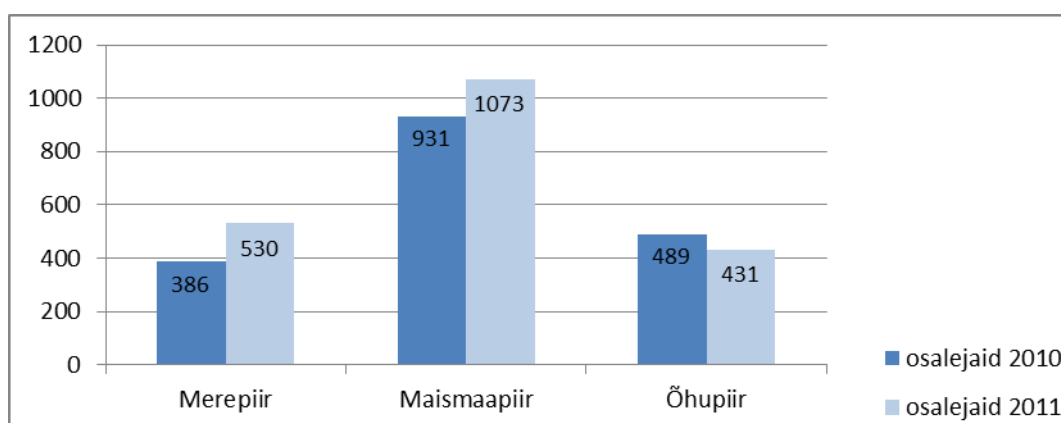


Joonis 4. Inimtööpäevi ühisoperatsioonides.

Frontexi ühisoperatsioonid kujutavad koordineeritud tegevusi riskide ja ohtudega toime tulemiseks. See tähendab ühe liikmesriigi piirivalvurite saatmist teise riigi piirile täitma Schengeni piirieskirjast tulenevaid piirikontrolli ülesandeid (piirikontroll, patrull- ja vaatlustegevus, reisidokumentide astmeline kontrollimine jne). Selliseid operatsioone viiakse läbi kõikidel piiritüüpidel – maismaa, mere- ja õhupiiridel (vt joonis 5 ja joonis 6 General Report 2011 alusel autori koostatud). Ühisoperatsioonidel osalemise päevade arvu suurenemine näitab siinkohal ühelt poolt EL ebaseadusliku rände olukorra muutumist, kuid teisalt on inimtööpäevade arvu suurenemine seotud ka koostöö mahu ja tõhususega. Kui koostöö ei toimiks, siis liikmesriigid oma osalust ühisoperatsioonides osalevate ekspertidega ei tõstaks.



Joonis 5. Ühisoperatsioonidel osalemise inimtööpäevi piiritüüpide kaupa.

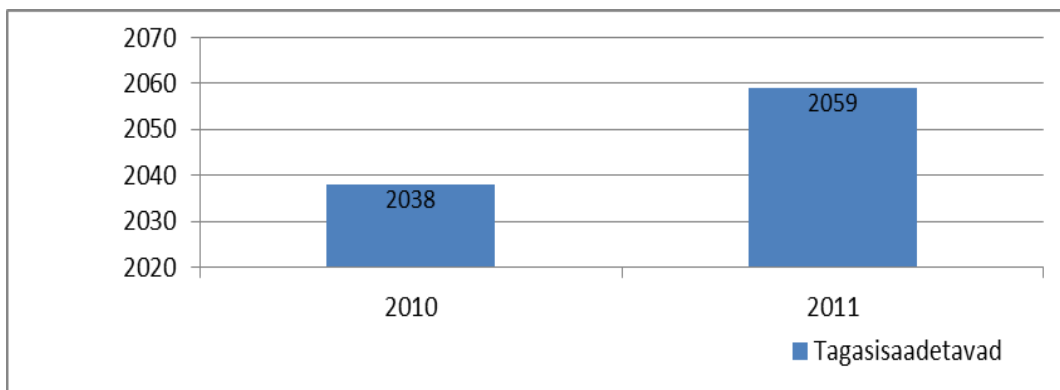


Joonis 6. Ühisoperatsioonidel osalejad piiritüüpide kaupa.

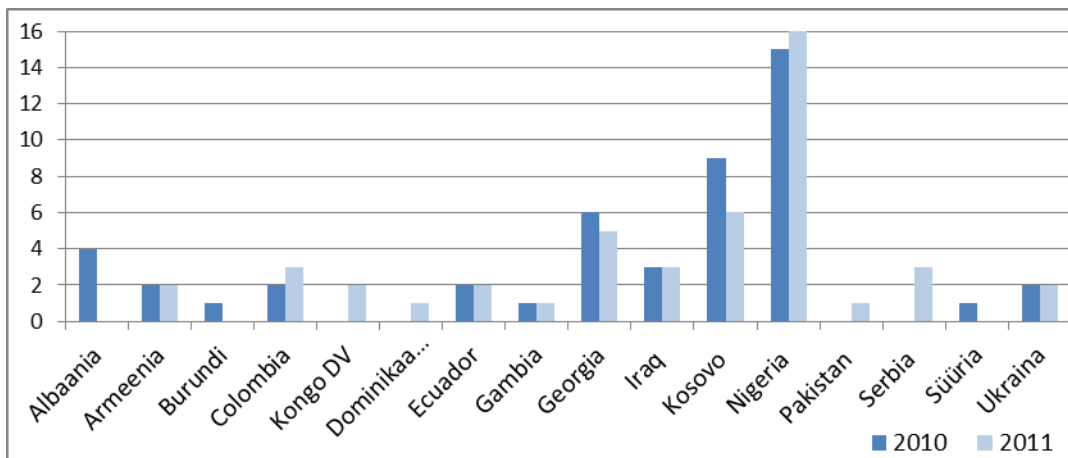
Ühisoperatsioonide teiseks väljundiks on ebaseaduslikult EL riikidesse saabunud isikute saabumis- või kodukoha riikidesse tagasi saatmise ühisoperatsioonid. Need operatsioonid vajavad tõhusamat koostööd ja parematki koordineerimist. Tagasisaatmisoperatsioonide põhimõte on, et ebaseaduslikud riiki saabujad, kes on tuvastatud ja kelle suhtes on läbi viidud menetlused ja kellel puudub seaduslik õigus jääda EL riikidesse, saadetakse tagasi nende päritoluriikidesse.

Sageli toimuvad sellised operatsioonid eraldi tagasisaatmiseks kasutatavate lennukitega ja EL-st kaugel asuvasse kolmandatesse riikidesse. Selliste lendudega saavad ühineda soovi korral kõik liikmesriigid. Lennud saavad alguse tavaliselt initsiaatorliikmesriigist ja teised riigid saavad avaldada soovi ühineda

lennuga, st liiguvad koos enda poolt tagasi saadetavate isikutega lennu kindlaksmääratud algusriiki. Sealt juba toimub ühine lend ebaseaduslike sisserändajate päritoluriiki. Ka tagasisaatmisoperatsioonide arv ja neis tagasi saadetud isikute arv on aastatega suurenenud (joonis 7 ja 8. General Report 2011 alusel autori koostatud).



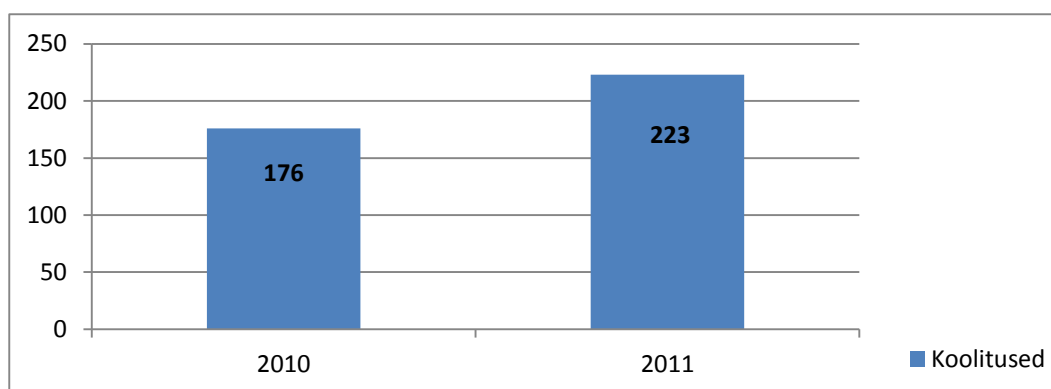
Joonis 7. Tagasisaadetavaid ühisoperatsioonides.



Joonis 8. Tagasisaatmised riikidesse.

Ühisoperatsioonides edukaks osalemiseks on oluline ka koolitatud piirivalvurite olemasolu. Frontex korraldab piirivalvurite koolitusi paljudes erinevates valdkondades. Sealjuures on koostöös liikmesriikide koolitusasutuste spetsialistidega välja töötanud põhiõppekavad, mis peavad liikmesriigid võtma aluseks õppekavade koostamisel piirivalvurite kutseõppes. Põhiõppekavale lisaks

on välja töötamisel keskastme ehk kõrghariduse ühtne õppekava ja arendamisjärgus ka ühtne magistriõppe õppekava. Õppekavad panustavad piirivalve erineva tasandi spetsialistide õppesse nende liikmesriikides, kus õppeasutused saavad juba õppe korraldamisel nendest lähtuda. Juba piirivalvuri tasemeõppe läbinud ja Frontexi tegevustes osalevatele piirivalveametnikele korraldatakse aga täiendõppe kursuseid. Koolitused toimuvad erinevates valdkondades. Koolituste mahu suurenemine on esitatud joonisel 9 (General Report 2011 alusel autori koostatud).



Joonis 9. Frontexi koolitused.

Koolitustegevused valdkondade järgi:

- 1) õppekavade arendamine;
- 2) õhusõidukite meeskondade koolitus;
- 3) teenistuskooerte koolitused ja õppekavade arendamine;
- 4) riskianalüüsi koolitused;
- 5) Schengeni hindajate koolitused;
- 6) Euroopa piirivalverühma liikmete alg- ja jätkukoolitused (koos juhistega ühisoperatsioonidel osalemiseks jt).

Koolituste järel on Frontexil kindel roll ka ühtse piirikontrolli ja selle standardite arendamisel. Selleks on agentuur peamiseks EUROSUR katseprojekti läbi viijaks. Katseprojekt kujutab endast mitmeetapilisi tegevusi selleks, et piiridel toimuv, st piirivahejuhtumid, luureinfo ja koostööpartneritelt saadav teave oleks Euroopa

Liidus ühtselt kättesaadav. Sisuliselt luuakse sellega süsteem, milles ühest Euroopa Liidu välispiiri punktist on võimalik tehnilisi lahendusi kasutades saada ülevaade teises Euroopa Liidu liikmesriigis toimuvatest piirivahejuhtumitest reaalsajas. EUROSURI kasutusele võtmiseks on EL-s ettevalmistatud määruse kavand, mille arutelud EL Nõukogu piiriküsimuste töörühmas jätkuvad 2012. aastal. Süsteemi esmased katsetused on Frontexi eestvõtmisel toimunud kuues EL liikmesriigis (Soome, Prantsusmaa, Itaalia, Poola, Slovakkia, Hispaania) (General Report 2011:29).

Eurosur määruse kavandi seletuskirjas defineeritakse süsteemi eesmärk järgnevalt: EUROSUR loob liikmesriikide jaoks mehhanismi piirivalvamise funktsioonide täitmisel operatiivinformatsiooni vahetamiseks ja koostöö tegemiseks teineteise ja Frontexiga vähendamaks merel inimeste kaotusi ja tuvastamata ebaseaduslikult EL-i saabujaid ja suurendamaks kuritegude nagu inimkaubandus ja narkootiliste ainete salakaubanduse ennetamisega sisejulgeolekut. (Proposal 2011)

Peale EUROSURI on Frontexi eestvõtmisel kogutud infot riikides kasutatavate automaatse piirikontrolli väravate kohta ja on koostatud selliseid süsteeme kasutatavate riikide praktikast lähtuvalt parima praktika käsiraamat. Käsiraamat annab juhiseid millisel peal süsteemi üles ehitama, kuidas parimal viisil kasutusele võtta ja kasutada igapäevastes piirikontrolli tegevustes (Best... 2011).

Lisaks on Frontex koos liikmesriikide ekspertide ja teiste ekspertidega viinud 2011. aastal läbi uurimusi reisijate eelinfo süsteemi rakendamise võimaluste kohta, samuti on uuritud võimalusi kuidas tehnoloogia on võimeline abistama võltsitud dokumentide avastamisel. Veel on uuritud kuidas luureinfot saab automatiseeritult koguda. Samas on pidevalt vahetatud teavet ja parimaid praktikaid maismaapiiri valve uute tehnoloogiate kohta. (General Report 2011 põhjal)

Peale globaalsete teabevahetussüsteemide arendamise on Frontex enda pakutavate teenuste parandamiseks loonud mitmeid infovahetuskeskkondi ja platvorme. Näitena saab tuua ühisoperatsioonide aruandluse keskse infokeskkonna JORA, mida kasutatakse ühisoperatsioonide käigus aruannete edastamiseks Frontexile (Policy for the...2011). Veel on loodud liikmesriikide piirivalveorganisatsioonide kohta käiva teabe keskkond V-aula, mis võimaldab nt ühisoperatsioonidele minevatel ametikel saada täpsemat teavet piirivalve üksuse kohta kuhu ta teenistusse asub. Esmatasandi analüüsi jaoks on loodud avalike allikate analüüsimise platvorm. Kõik need keskkonnad on mõeldud parema infovahetuse tagamiseks ja kirjeldavad Frontexi tegevuste mitmekülgsust. Kõik teenused on mõeldud paremaks koostööks liikmesriikidega.

Alapeatükis loetletud tegevused illustreerivad ja toovad välja Frontexi tegevusi integreeritud piirihalduse rakendamisel. Kõik tegevused toimuvad tihedas koostöös nii EL liikmesriikide ja Schengeni ühtse viisaruumiga ühinenud riikidega, koostööpartneritega teistest EL agentuuridest ja asutustest ning kolmandatest riikidest. Enamiku rakenduste loomisele on kaasatud liikmesriikide piirivalvete esindajad. Nii saadakse juba süsteeme ja rakendusi luues arvestada võimalike erisustega. Kirjeldatud tegevused annavad ülevaate Frontexi ja liikmesriikide koostöö toimimisest, tõhusust hindab autor järgmises alapeatükis.

2.3 Frontexiga koostöö tõhusus

Frontexiga koostöö tõhususe hindamine on vajalik leidmaks täiendavaid koostöö võimalusi. EL poliitika suunavad ja juhendavad kõiki sisejulgeoleku struktuure tihedamale koostööle, siin peitub ka põhjus ja vajadus leida liikmesriikide ja Frontexi vahelistes juba kasutusel olevates koostöövormides ja võimalustes uusi aspekte. Eriti oluliseks osutub koostöö tõhustamine pideva infohulga suurenemise tõttu.

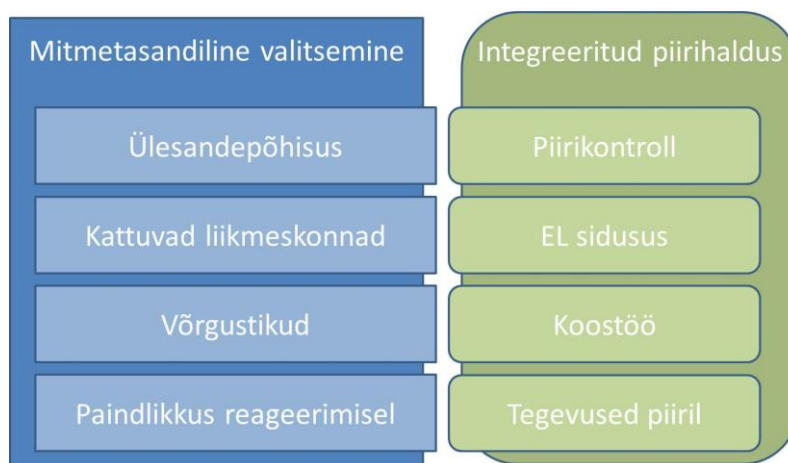
Kuna magistritöö uurimisstrateegiaks on fenomenoloogia, toimub analüüs ekspertide tunnetuslikkuse alusel. Kui kvantitatiivsete uuringute puhul kasutatakse

uurimistulemuste esitamisel peamiselt statistilist väljundit ja kogutud andmete selgitamisel subjektiivseid tulelisi, siis kvalitatiivseid uurimusi läbi viivad uurijad kasutavad fenomenoloogilisi protseduure ja arvamus tähenduste avastamisel (Dzurec & Abraham, 1993 in Onwuegbuzie & Leech 2005).

Nii kvantitatiivsete kui kvalitatiivsete uurimuste läbi viijad kasutavad andmete analüüsimistehnikaid maksimaalset nende tähenduse selgitamisel, sealjuures esitatakse analüüsi tulemused uurija enda reaalsustajust lähtuvalt (*ibid*).

Käesoleva töö uurimustulemuste esitamisel võetakse aluseks töö esimeses peatükis teoreetilises osas analüüsitud mitmetasandilise valitsemise teooria, selle kõrval vaadeldakse mitmetasandilise valitsemise praktilist mudelit – integreeritud piirihalduse kontseptsiooni. Integreeritud piirihalduse kontseptsioonis tuvastatud Frontexi tegevused on aluseks analüüsi tulemuste esitamisel.

Frontexi integreeritud piirihalduse tegevused asetuvad mitmetasandilise valitsemise teooriasse joonisel 10 esitatud autori visualiseeritud kujundi järgi:



Joonis 10. Mudel Frontexiga koostöö tõhususe hindamiseks.

Joonisel on aluseks võetud töö esimeses peatükis tuvastatud integreeritud piirihalduse tegevuste kuulumus II valitsemise põhitüüpi. Parempoolses tulbas esitatud tegevused tuvastati Frontexi tegevustena käesoleva peatüki esimeses

alapeatükis. Piirikontroll kui Frontexi koordineeritav valdkond on konkreetne ja selgelt määratletud tegevustega valdkond. Selle alused tulenevad Schengeni piirieskirjadest ja on järgimiseks kohustuslikud kõikidele liikmesriikidele, k.a osalemisel Frontexi koordineeritavates tegevustes. EL sidususe all mõeldakse Frontexi ja teiste Euroopa Liidu agentuuride koostöö kohustust ja vajadust, mis on reguleeritud muuhulgas ka Frontexi uuendatud määruse artiklis 13 (Euroopa Parlamendi...2011). Koostöö all mõeldakse Frontexi koostööd kolmandate riikidega piirikontrolli tarbeks, sealjuures koostööd riskianalüüsi ja koolituste küsimuses. Tegevused piiril tähendab Frontexi koordineerimisel toimuvaid ühisoperatsioonide EL ja Schengeni välispiiril.

Uurimuse läbi viimiseks koostas magistritöö autor avatud küsimustega küsimustiku, mille esitas ekspertidele. Ekspertide valikul lähtus autor asjaolust, et kaasatud oleks Eestiga sarnase piirivalve ülesehitusega organisatsioonid EL liikmesriikidest. Sarnase ülesehitusega ja tegevuste korraldustega riigid valiti, sest Frontexiga koostöö korraldamine on neis riikides sarnaselt Eestiga üles ehitatud. See omakorda annab võimaluse andmeid ühtede kriteeriumide ja sarnase kogemuse kaudu analüüsida ja hinnata. Eelnevat arvestades valiti välja just Läti ja Leedu Vabariigi piirivalvete eksperdid. Ekspertide valimisel lähtuti asjaolust, et tegemist oleks piirihalduses kesktaseme juhi kohal olevate ekspertidega, kellel on piirivalvealases rahvusvahelises koostöös märkimisväärne kogemus. Olulisemaks koostöö korraldamise kogemusest oli ekspertide seotus Frontexi tegevustega. Nii Eesti, Läti kui Leedu eksperdid on kõik oma riikides vastutavad Frontexiga koostöö eest. Teisi vastutajaid Frontexiga koostöö eest riikides ei ole.

Liikmesriikide ekspertidele valiti vastukaaluks Frontexi eksperdid, kellel on igapäevane kohustus liikmesriikidega koostööd teha. Valimisse võeti eksperdid, kes on Frontexis töötanud üle kahe aasta ja omavad eelnimetatud riikidega pikaajalise koostöö kogemust. Frontexi eksperdid on kõik varem töötanud erinevate EL liikmesriikide piirivalveteenistustes ja Frontexisse ajutiselt tööle lähetatud. Valimisse võeti maismaapiiride ühisoperatsioonide korraldaja, koolituste korraldaja ja ühiskasutuses olevate ressursside haldamise eest vastutaja.

Valdkondade valiku tegi autor lähtuvalt asjaolust, et just nende Frontexi valdkondade tegevustesse on nii Eesti, Läti kui Leedu enim panustanud.

Ekspertidele esitati kokku 13 küsimust, mis jaotati kolme erinevasse blokki, s.t sooviti teada saada ekspertide arvamust selle kohta, millistes valdkondades integreeritud piirihalduse mudelist on Frontexi tegevused nende tegevusi toetanud, kuidas on Frontexi tegevused toetanud riiklike piirivalveteenistuste tegevusi ja milliseid tegevusi integreeritud piirihalduse raames peaks Frontex enam toetama. See tähendab, et sooviti teada saada minevikku, olevikku ja tulevikku. Kõik küsimused on seotud integreeritud piirihalduse mudeliga, mille täpsemaid tegevusi liikmesriikides ja Frontexis analüüsiti eelmises alapeatükis.

Küsimustikes esitatud vastuseid analüüsis autor viieetapiliselt *Amadeus Giorgi* meetodit kasutades (Laherand 2008:89). Analüüsi esimeses etapis tutvus autor andmestikuga, teises etapis jagati andmestik tähendusüksusteks, kolmandas etapis tõlgiti andmestik teaduskeelde, neljandas etapis loodi igale uuritava esitatud andmestikule individuaalsed tähendusüksused, mis viiendas etapis pandi üldisesse tähendusvõrgustikku (Lisa 6). Üldine tähendusvõrgustik vastab joonisel 10 kujutatud mudelile Frontexiga koostöö tõhususe hindamiseks.

Üldine tähendusvõrgustik loodi magistritöö käesoleva peatüki esimeses alapeatükis kirjeldatud integreeritud piirihalduse mudeli järgsesse tabelisse ning jaotati kolmeks, kus esimene osa käsitleb minevikku, ehk Frontexiga koostöö aluseid ja tegevusi integreeritud piirihalduse loomisest, teises osas olevikku, ehk aset leidvaid tegevusi ja kolmandas keskendutakse koostöö võimalustele tulevikus. Tabeli kaks esimest osa annavad sisendi käesoleva magistritöö eesmärgi esimesele osale. Selle alusel antakse hinnang Frontexiga koostöö tõhususele. Kolmas tabeli osa annab sisendi magistritöö eesmärgi teisele osale ja toob välja ettepanekud koostöö täiustamiseks.

Liikmesriikide ekspertide hinnangul (Rauk, Zaguzovs, Kaziukonis 2012) on koostöö Frontexiga olnud tõhus, koostöös integreeritud piirihalduse valdkonnas

nähakse Frontexi koordineerivat ja toetavat rolli. Eelkõige seetõttu, et Frontex ise koosneb liikmesriikide piirivalve taustaga inimestest, kes olles töötanud piirivalve organisatsioonides, on saanud praktika, mida nad Frontexis töötades saavad parimal viisil rakendada. Samas saavad eksperdid hindamatu kogemuse töötamisest agentuuris, millega nad panustavad naastes oma riiki piirivalveorganisatsioonide arengusse. Seega Frontex on toetanud liikmesriike ekspertide teadmiste tõstmisega.

Valdkonnad, millega ekspertide hinnangul (Rauk, Zaguzovs, Kaziukonis, Avramov, Petrickova, Schlentz 2012) on Frontex liikmesriikide piirihaldusesse enim panustanud on: lisa inimressurss ja tehnilised vahendid ühisoperatsioonides, koolitused, riskianalüüs, uurimus-, arendustegevus, ülevaade välispiiril toimuvast. Sealjuures nähakse, et olulisel määral on kasu olnud näiteks riskianalüüsi protsesside, intervjuerijate, piirivalvurite põhi-, kesk-, ja kõrgtaseme õppekavade standardiseerimisest (Avramov, Rauk 2012). Ühiste nõudmistega ekspertidele tagatakse ühetaoline arusaam piirikontrollist välispiiril ja nii tagatakse tõhus integreeritud piirihaldus. Uurimus-, arendustegevus aitab liikmesriikidel võtta kasutusele häid lahendusi ja seega tagada tõhus välispiiri piirikontroll. Oluline on välipiiri olukorrast ülevaate omamine ja igapäevane infovahetus (Schlentz 2012). Ekspertide igapäevase tööga saavutatakse koostöövõrgustikud, milles toimib igapäevane info ja praktikate vahetus.

Kaziukonis (2012) leidis ainsa eksperdina, et Frontexi eriharu loomine Kreekasse Pireusesse on liigendanud liigselt agentuuri ja see raskendab koostööd, sest agentuur on lähetanud sellesse regiooni operatsioone koordineerima mitmeid eksperte oma keskusest Varssavis. Eriharude loomist peab Kaziukonis (2012) poliitiliseks otsuseks, mis pikas perspektiivis nõrgendab agentuuri. Sellega ei saa käesoleva magistr töö autor sugugi nõustuda, sest ebaseadusliku rände surve olukorras Kreekale ja Itaaliale on seelses regioonis Frontexi ametnike kohalolek Eesti ametnikke pigem toetanud, eelkõige koordineeritud kohaliku koostöö osas.

Kõik küsitatud eksperdid (Rauk, Zaguzovs, Kaziukonis, Avramov, Petrickova, Schlentz 2012) nõustasid, et enim on Frontexi tegevustes osalemine aidanud vahetada parimaid praktikaid. Igal päeval on keegi osalemas mõnes ühistegevuses ja ekspertide kohtumisel tekkivad arutelud või ühised tegevused aitavad parimal viisil üle võtta teineteise häid kogemusi. Sellega on omakorda tõhustunud liikmesriikide piirivalveteenistuste vaheline koostöö. Meeleldi vahetatakse teineteise palvel infot tegemistest ja võetakse vastu eksperte tutvustamiseks enda tegemisi. Vähenenud on ka bürokraatia – liikmesriikide vahelisi kahepoolseid koostöölepinguid pole enam sõlmitud.

Petrickova (2012) tõi ainsa eksperdina esile vajaduse liikmesriikides paremini ette valmistada koolitustele saadetaavaid. Ühe olulise probleemina nägi ta inglise keele ebapiisavat oskust. Kuna inglise keele oskus on ühistes tegevustes osalemisel vajalik põhioskus, on liikmesriikides võimalik tõhustada keelekoolitusi, kuid väheneva inimressursi tingimustes on igapäevaselt kursustel osalemine keeruline. Seetõttu oleks lahenduseks eneseõppimisvõimaluste arendamine, mille teele Frontex on osaliselt juba asunud. (Välja on töötatud inglise keele õppematerjal lennujaamade piirivalvuritele). Keeletaset aitab tõsta ka õppimine praktika kaudu, seega osalemine ühisoperatsioonides on üheks võimaluseks ekspertidele, kes madalamal kesktasemel on võimelised suhtlema.

Ekspertid (Rauk, Zaguzovs, Kaziukonis, Avramov, Petrickova, Schlentz 2012) asusid ühisele seisukohale, et Frontexi toetus liikmesriikidele seisneb peamiselt koordineerimises (lisajõud piirikontrolliks) ja toetamises (koolitused, protseduuride seadmine). Ühisoperatsioonid välispiiril on aidanud toime tulla ebaseadusliku rände probleemidega, vähemalt andes signaali, et olukorda kontrollitakse ja põhjuseta ebaseaduslikult saabujad saadetakse nende päritoluriikidesse tagasi. Pidev kogemuste vahetamine ja infovahetus on oluline tõhusa koostöö jätkumiseks ja ebaseadusliku rände vastu võitluses. Eriti oluline on siinkohal kõikides EL liikmesriikides ja Schengeni ühtse viisaruumiga liitunud liikmesriikides ööpäevaringselt töötavate riiklike koordineerimiskeskuste loomine. Selliste keskuste olemasolu näeb ette ka EUROSUR.

Frontexit nähakse ka olulise rahalise panustajana (Avramov, Schlentz 2012), eriti valdkondades, kus ühe liikmesriigi tegutsemine üksi oleks väga ressursimahukas – tagasisaatmisoperatsioonid. Operatsioonideks on sageli tarvis tellida erilennud, mis ühele liikmesriigile on väga kulukad. Ühislendude puhul aga kannab suurema osa kulust Frontex. Seega nähakse Frontexi tõhusust lisaks personali ressursi ja võimekuse tõstmisele ka otsese rahalise toetuse kaudu. Rahaline toetus tagasimaksetena kehtib kõikidele Frontexi tegevustes osalemistele.

Ohuna suure toetuse saamisel näeb Zaguzovs (2012), et liikmesriigid, kelle kulusid operatsioone vastu võtvate riikidena kaetakse suurel määral, võivad seetõttu oma eelarvest piirihalduse korraldamiseks vähem panustada. Lahendusena sellele võiks tema hinnangul olla ette teatamiseta Schengeni hindamised, millele eelnevalt peaks Frontex andma hinnangu liikmesriigi võimekusele välispiiri valvata.

Frontexi roll rahalise panustajana on esile tõstetud ka agentuuri sõltumatu välise hindamise käigus 2009. aastal. Uuringu läbi viija COWI leidis siis, et Frontexi tegevused on aidanud liikmesriike kogemuste ja rahaga, mis ilma abita oleks olnud raske saavutada. (COWI 2009:59)

Oluliseks pidasid eksperdid kõikide seniste praktikate jätkumist, eriti tähtsaks peetakse parimate teadmiste vahetamist ja tegevuste raames tekkinud võrgustikke. Teadmiste ja kogemuste vahetamisel nägid kõik eksperdid (Rauk, Zaguzovs, Kaziukonis, Avramov, Petrickova, Schlentz 2012) vajadust, et liikmesriigid julgustaksid oma riikide piirivalvamise kogemusega asjatundjaid kandideerima tööle Frontexisse riigi poolt lähetatavate ametnike kohtadele. Vaid sellisel juhul on võimalik parimat praktikat ja kogemusi ka teistele edasi anda. Schlentz (2012) peab oluliseks, et liikmesriikides on olemas pidev võimekus saata piirivalvureid ühisoperatsioonidesse. Siinkohal peab ta vajalikuks, et liikmesriigid kajastaksid ühisoperatsioonides süstemaatilise osalemise oma riikide integreeritud piirihalduse strateegiates. Veel rõhutas ta, et Frontexile võiks anda integreeritud

piirihalduse strateegiate konsulteerija rolli ja liikmesriikidele aruandekohustuse integreeritud piirihalduse strateegiate, riikide piirivalvete võimekuse ja piirihalduse korralduse kohta (Schlantz 2012).

Kõikide ühiste tegevuste kaudu on toimunud nii Frontexi kui organisatsiooni, liikmesriikide piirivalveorganisatsioonide õppimine ja muutumine ja seetõttu on muutunud ka integreeritud piirihaldus. Seega saab ekspertide hinnangutele tuginedes seniseid praktikaid pidada tõhusaks.

Kolmandas osas hindasid liikmesriikide eksperdid millistes tegevustes on Frontexil liikmesriike võimalik enam toetada. Eksperdid leidsid, et tulevikus peaks Frontex toetama enam uurimus-, arendustegevusega (Rauk, Zaguzovs 2012), vahendama teavet uute tehniliste lahenduste kohta ning vajadusel korraldama ühishankeid piirivalvamise vahendite ostmiseks. Zaguzovs (2012) pidas vajalikuks koostöö jätkumist protsesside standardiseerimisel, st parima praktika käsiraamatute välja andmist (nagu 2011. aastal automatiseeritud piirikontrolli seadmete kohta välja antud käsiraamat (Best Practice...2011)). Samas nägi ta ka vajadust riskianalüüsi reeglustike pidevaks kaasajastamiseks ning tagasisaatmiste valdkonnas koostöö jätkumiseks. Uue algatusena pidasid Zaguzovs ja Kaziukonis (2012) vajalikuks paremat koordineerimist kolmandate riikide koolitamisel piirihalduse valdkonnas. EL-s on hulgaliselt projekte ja algatusi, mille kaudu kolmandatele riikidele EL kogemust antakse, kuid sageli on tegevused kattuvad. Leiti, et siinkohal oleks vajalik Frontexi koordineerivat rolli paremini kasutada.

Frontexi esindajatele esitati küsimus teisest vaatenurgast ja paluti hinnata, milline peaks olema liikmesriikide antav tugi Frontexile. Nii Avramov (2012) kui Petrickova (2012) pidasid vajalikuks, et liikmesriigid teeksid agentuuri tegevuste jaoks kättesaadavaks oma parimad eksperdid. Vaid sellisel viisil saab Frontex ekstsellentsi keskusena parimaid kogemusi anda. Liikmesriikide potentsiaali panuses Frontexisse nähti ka agentuuri vahendite parimas kasutamises, st välja töötatavate materjalide ja võimaluste kasutamises riikide piirihalduse huvides.

Kokkuvõtteks toob autor tõhususe hindamise mudeli (joonis 10) järgi välja valdkonnad, milles koostööd tõhusaks peetakse:

- 1) piirikontroll – riskianalüüs, koolitused, uurimus-, arendustegevus, infovahetus ja protsesside standardiseerimine;
- 2) EL sidusus – IBM rakendamine ja arendamine, koostöö EL agentuuridega;
- 3) koostöö – koostöö liikmesriikidega ja selle toetamine, infovahetus, võrgustike loomine
- 4) tegevused piiril – ühisoperatsioonid ja nende läbi viimise korraldus, sh parima teadmise ja kogemuste vahetus.

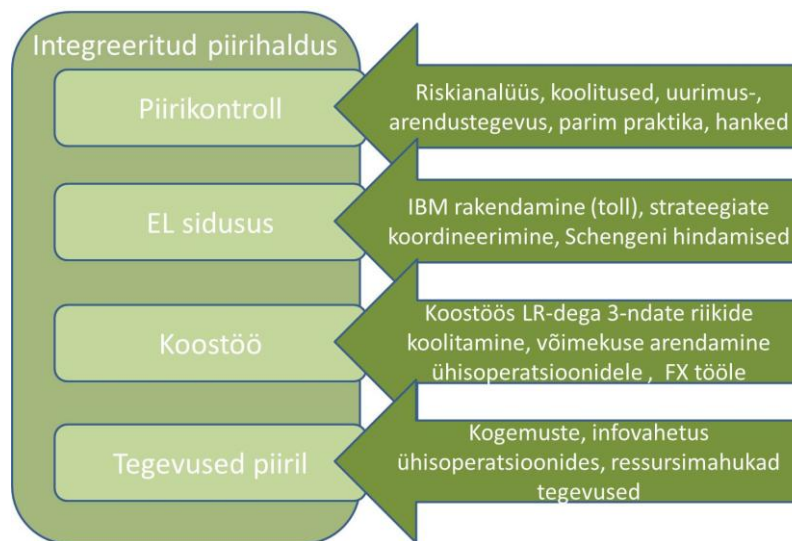
Eeltoodu alusel tuvastas autor olulisemad valdkonnad, milles on vajalik koostööd liikmesriikide ja Frontexi vahel tõhustada. Autor toob Frontexiga koostöö tõhususe hindamise mudeli alusel (joonis 10) välja uurimusega tuvastatud valdkonnad, kus oleks liikmesriikide ja Frontexi koostööd vajalik tõhustada:

- 1) piirikontroll - riskianalüüsi tegevuste jätkamine ja arendamine, ühtsete õppekavade arendamine ja koolituste läbi viimine, uurimus- ja arendustegevuste jätkamine kõikides piirikontrolli tegevustes, parima praktika vahetamine ja käsiraamatute koostamine, ühishangete läbi viimine suuremahuliste piirikontrolli seadmete ostmisel;
- 2) EL sidususe valdkonnas on vajalik integreeritud piirihalduse täielikuks rakendamiseks leida võimalusi koostöö tõhustamiseks tolliga ja arendada integreeritud piirihalduse kontseptsiooni. Frontex peaks saama võimaluse kaasa rääkida LR-de integreeritud piirihalduse strateegiate koostamisel ja saama ülevaateid strateegia tegevustest. Frontex peaks edastama enne riikides läbi viidavaid Schengeni hindamisi riigi piirihalduse võimekuse analüüsi ja osalema Schengeni hindamistel;
- 3) koostöö valdkond - vajalik on tõhustada Frontexi ja liikmesriikide koostööd võimekuste loomisel ühisoperatsioonidel osalemiseks ja kolmandate riikide koolitamisel piirihalduse valdkonnas. Frontex peaks koordineerima taoliseid koolitusi. Liikmesriigid peaksid teadvustama vajadust lähetada agentuuri

tööle parimaid eksperte, et tagada Frontexi kui ekstsellentsikeskuse toimimine;

- 4) tegevused piiril –liikmesriigid peaksid süstemaatiliselt lähetama eksperte ühisoperatsioonidele. Frontex peaks looma ühtsed suunised ja põhimõtted ekspertide ühisoperatsioonidele kaasamiseks. Ühisoperatsioonidel osalemisega on võimalik tõhustada infovahetust ja vahetada parimaid kogemusi ja teavet muutuv keskkonnas. Vajalik on veelgi tõhustada osalemist ressursimahukates tegevustes ja nende arendamises, nt tagasisaatmisprotseduurides ja ühistel tagasisaatmistel.

Eelneva alusel koostas autor uurimuse tulemuste kokkuvõtliku joonise (joonis 11).



Joonis 11. Tõhustamist vajavad koostöövaldkonnad.

Respondentide vastuste järgi saab üldistavalt öelda, et integreeritud piirihalduse kontseptsioon on dünaamiline protsess, mis muutub selles tegevate organisatsioonide, koostöövõrgustike ja inimeste teadmiste, oskuste, infovahetuse ja tehniliste vahendite arenguga.

Ekspertide tagasiside alusel on alust pidada koostööd Frontexiga tõhusaks. Samas on veel valdkondi, milles Frontexi rolli nähakse ja koostööd oodatakse. Tehtud

ettepanekuid on võimalik kasutada Frontexi tegevustes osalemisel ühiste seisukohtadena. Näiteks on selleks võimalus avada arutelusid agentuuri haldusnõukogus.

KOKKUVÕTE

Turvalisuse küsimused on maailma poliitikas igapäevaselt arutletavad, sealjuures on tuvastatud, et tänapäeva ohud on enamjaolt sisejulgeoleku valdkonda kuuluvad. Sisejulgeoleku valdkond omakorda on olnud nii maailmas kuid eriti Euroopa Liidus kiires arengus. Pärast mitmeid terrorirünnakuid nii Ameerika Ühendriikides kui Euroopas ja Euroopa naabruses toimunud poliitilisi sündmuseid on turvalisuse tagamiseks otsitud erinevaid meetmeid. Nendeks meetmeteks on olnud poliitika seaduste muutused, võrgustike ja uute struktuuride loomine. Sisejulgeoleku valdkonnas on oluline roll mitmetasandilisel piirihaldusel, mille keskmes on koostöö kõikide osapoolte vahel. Piirihalduse valdkonna koordineerimiseks ja koostöö tõhustamiseks loodi 2004. aastal Frontex, kes aktiivselt alustas tööd 2005. aasta alguses. Aasta-aastalt on agentuuri koordineerimisel toimunud üha rohkem erinevaid tegevusi ja talle on seatud uusi kohustusi. Kõik EL liikmesriigid on Frontexi tegemistes osalenud, kuid täpsemalt pole arutletud tema tegevuste tõhususe üle.

Magistritöö „Koostöö tõhusus piirihalduse mitmetasandilisel korraldamisel Frontexi näitel” eesmärgiks oli hinnata Frontexiga koostöö tõhusust piirihalduse mitmetasandilisel korraldamisel ja teha ettepanekuid koostöö täiustamiseks.

Eesmärgist lähtuvate uurimisülesannete lahendamiseks analüüsis autor piirihalduse mitmetasandilist korraldamist EL-s ja julgeolekukeskkonda, millega piirihalduse korraldamisel arvestada tuleb, lisaks andis ülevaate EL-s integreeritud piirihalduse korraldamiseks võetud meetmetest.

Autor jõudis järeldusele, et sisejulgeoleku valdkond sealhulgas piirihaldus on EL-s korraldatud mitmetasandiliselt. See, milliste struktuuridega mitmetasandiliselt

koostööd tehakse, sõltub probleemist, mida lahendatakse. Mitmetasandilisi võrgustikke luuakse sõltuvalt julgeolekut ohustavast probleemist. Piirihaldust mõjutavate julgeolekuohtude analüüs näitas, et peamised mõjutajad on mittemilitaarsed ohud nagu terrorism, organiseeritud ja küberkuritegevus, vägivald, loodusõnnetused, katastroofid, liiklusõnnetused, massihävitusrelvade levik, piirkondlikud konfliktid, läbikukkunud riigid. Kõikidel neil on piiriülene mõju – piirivalvuril ei ole võimalik ebaseadusliku rände või inimkaubanduse juhtumi juures koheselt tuvastada rikkujate kavatsusi. Selliste kavatsuste tuvastamiseks on vajalik teha eesmärgipärast koostööd võimalikult paljude asutuste ja organisatsioonidega ning koostöövormides. Autor leidis, et sisejulgeoleku organisatsioonid on efektiivsed vaid siis, kui suudavad ohtudele reageerida koostööd tehes.

Magistritöö teises osas hindas autor valdkondi, kus Frontex oma tegevustega annab integreeritud piirihalduse kontseptsioonile lisaväärtust. Lisaks anti ülevaade Frontexi tegevuskeskkonnast ja tegevustest ning hinnati Frontexi tegevuste tõhusust ja kuidas Frontexi tegevused on liikmesriike toetanud ning millistes valdkondades on koostööd võimalik tõhustada. Autor hindas Frontexi tegevusi integreeritud piirihalduse kontseptsiooni põhised ja selgitas välja, et Frontexil on otsene roll neljas integreeritud piirihalduse valdkonnas: piirikontrollis, EL sidususes, koostöös ja vahetutes tegevustes piiril. Autor leidis, et Frontexi koordineerimisel on kõikides eelnimetatud valdkondades toimunud hulgaliselt tegevusi. Kõik tegevused on toimunud tihedas koostöös nii EL liikmesriikide ja Schengeni ühtse viisaruumiga ühinenud riikidega kui koostööpartneritega teistest EL agentuuridest ja asutustest ning kolmandatest riikidest. Autor hindab Frontexi koostöö toimivaks.

Empiirilises uurimuses andsid koostöö valdkonna eksperdid Eestist, Lätist ja Leedust ning Frontexi kolmest erinevast üksusest hinnanguid koostöö tõhususele. Autor teeb uuringu alusel järelduse, et Frontexiga koostöö on tõhus kõikides valdkondades: piirikontrollis, EL sidususe valdkonnas, koostöös ja vahetutes

tegevustes piiril. Samas on igas valdkonnas veel tegevusi mis vajaksid tõhustamist.

Piirikontrollis oleks uue algatusena tarvilik suuremahuliste ostude puhul teha ühishankeid. EL sidususe valdkonnas oleks tarvilik edasi arendada integreeritud piirihalduse strateegiat eriti tolliga koostöö osas ja arendada Frontexi koordineerivat rolli riiklike integreeritud piirihalduse strateegiate üle. Koostöö valdkonnas oleks Frontexil vajalik võtta koordineeriv roll kolmandate riikide piirivalveteenistustele korraldatavate projektipõhistes koolitustes. Piiril toimuvates tegevustes oleks Frontexil vajalik koostöös liikmesriikidega välja töötada ühtsed alused kuidas liikmesriikides moodustatakse piirivalvurite reservid operatsioonidel osalemiseks ja millistel alustel piirivalvureid ühisoperatsioonidele lähetatakse.

Brüsselis 23.04.2012 EL liikmesriikide siseministrite poolt heaks kiidetud EL meetmed seoses rändesurvega (EL meetmed...2012) näevad ette mitmeid tegevusi ka Frontexile. Meetmed näevad ette ühisoperatsioonide tõhustamist Vahemere piirkonnas ja Balkanil, koolituste tõhustamist, koostöö tõhustamist EL agentuuride vahel. Nimetatud meetmete tõhususe ja parandamise vajaduse on osaliselt tuvastanud ka eksperdid, kes käesolevale magistritööle empiiriliselt sisendi andsid.

Frontexi eestvõtmisel koostatud tulevikuvision Euroopa piiridest ja piirivalve korraldusest annab hinnangu, et pikemas perspektiivis ebaseadusliku rände oht väheneb (EU/Frontex...2011:83). Uuring toob välja, et tuleviku piirihalduse võtmesõnaks on tehnilised lahendused ja piirivalvurite roll on toime tulla nende kõikide keeruliste tehnoloogiliste lahendustega. Magistritöös välja toodud Frontexiga koostöö tõhustamise ettepanekud on kõik suunatud tuleviku piirihaldusesse – uute lahenduste ja inimeste suurema mobiilsusega paremini toime tulemiseks. Ühised hanked, koostöö laiendamine, strateegilised meetmed ja ühisoperatsioonides info ning teadmiste vahetus aitavad tuleviku lahenduste kasutusele võtmisega paremini toime tulla.

Magistritöös selgunud koostöö tõhustamise ettepanekuid on võimalik kasutada Frontexi erinevate tööühikute (s.h. haldusüksuste) ettevalmistuste käigus suuniste andmisega juhistesse. Autoril on sellesse võimalik panustada isiklikult ja teisi juhendades. Lisaks saab ettepanekud läbi rääkida Läti ja Leedu piirivalvetega ning esitada neid teemakohastes tööühikutes ühiste seisukohtadena.

Magistritöös ei käsitletud Frontexi kasulikkust regionaalsest ega valdkondlikust aspektist. Autor leiab, et nimetatud aspekte oleks vajalik uurida järgnevatel uurimistöodes.

SUMMARY

Security is an increasingly prominent issue in global politics, with the most serious challenges being faced in the field of internal security. The latter has been subject to rapid development on a global scale, particularly in the European Union. In the wake of terrorist attacks in Europe and the United States, and widespread political upheaval in Europe's neighbouring regions, governments have sought a range of measures to guarantee security. These have included changes in policy- and law-making and the establishment of networks and new structures. Integrated management of external borders plays a significant role in EU internal security, with cooperation between all stakeholders at its nexus. To coordinate border management and reinforce cooperation, the Frontex agency was established in 2004 and began operations in 2005. Since then, the scope of activities coordinated by the agency has expanded each year, as has the range of tasks assigned to it. Whilst all Member States of the European Union have participated in Frontex-led activities, the efficiency of these activities has not been discussed in depth.

This Master thesis aims to assess the efficiency of cooperation with Frontex in implementing the concept of integrated border management and propose new approaches to enhance cooperation.

To meet target-based research aims, the author analysed the multi-level approach to border management in the European Union and the security environment that underpins its implementation. The thesis additionally provides an overview of measures taken to implement integrated border management in the EU.

The author concludes that internal security in the EU, including integrated border management, is implemented on multiple levels. The appropriate bodies for multi-level cooperation are selected according to challenges being faced. Multi-level networks are established in response to specific threats to security. An analysis of security challenges to border management revealed the main threats to be non-military, such as terrorism, organised crime and cybercrime, violence, natural and other sudden-onset disasters, traffic accidents, regional conflicts and failed states. All these have a cross-border impact – border guard officers are often unable to immediately establish the intentions of those involved in detected cases of illegal entry or trafficking in human beings. Cooperation is essential to eliminate these intelligence gaps. The thesis argues that internal security agencies can only effectively respond to threats by working in cooperation.

Part two of the paper looks at areas in which Frontex-led activities provide added value to the concept of integrated border management. In addition, this section gives an overview of the agency's operating environment and its activities, evaluates the efficiency of these activities and identifies areas in which cooperation could be enhanced. After assessing the agency's activities through the concept of integrated border management, the author concludes that Frontex plays a direct role in four areas of integrated border management and has implemented a broad range of activities in each: border control, coherence of the activities of various bodies of the EU, cooperation and activities at the external borders. All these activities have been carried out in close cooperation with Member States and Schengen-associated countries, as well as partners from other EU agencies and institutions and third countries. The existing cooperation can be considered effective.

Assessments of the efficiency of cooperation by experts in the field from Estonia, Latvia, Lithuania and three different divisions of Frontex form the basis for empirical research in the thesis. The research indicates that cooperation with Frontex has proved effective in all areas: border control, coherence of the activities of various bodies of the EU, cooperation and activities at the external

borders. However, the efficiency of certain activities in each area could be increased. In border control, joint procurements should be encouraged in making large purchases. EU-wide coherence could be reinforced by further developing the integrated border management strategy, in particular with a view to cooperation with customs authorities, and by promoting the coordinating role of Frontex in the implementation of national integrated border management strategies. In the field of cooperation, Frontex should play a coordinating role in project-based trainings for border authorities in third countries. Finally, Frontex and Member States should cooperate to identify a common approach for the establishment of national pools of officers for participation in joint operations, as well as their deployment.

On 23 April 2012, EU home affairs ministers approved an action paper to respond to migratory pressures, which sets out a range of tasks for Frontex. Activities listed in the paper include increasing the efficiency of joint operations in the Mediterranean and Balkan area, improvement of training and strengthening of cooperation between EU agencies. These goals were also partially identified by the experts who contributed to the empirical research in this paper.

According to a Frontex-commissioned study into the future situation at Europe's borders, the threat of irregular migration will be reduced in the long term. The study argues that technological solutions will be central to future border management in the EU and that border guard officers will have to adapt to these complex developments. The recommendations for the improvement of cooperation with Frontex contained in this paper are designed to effectively deal with the challenges of future border management – the proliferation of technological developments and increased human mobility. Joint procurements, expansion of cooperation, development of strategic measures and the exchange of information and experience in joint operations will assist in coping with the adoption of future solutions.

Furthermore, these recommendations can be used in preparing for various Frontex working meetings, including meetings of the Management Board, by

incorporating them as guidelines into national instructions. In addition, the recommendations can be discussed with border authorities of Latvia and Lithuania and presented as common positions in relevant working parties.

This thesis does not examine the efficiency of Frontex from regional or sectoral viewpoints. The author believes that further research is needed to address these aspects.

VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

- Aden, H. 2011. Police Organisations and their Cooperation in the Multi-Level System – the Role of external Shocks and bureaucratic Interests. EGPA konverentsiks ettevalmistatud materjal. <http://egpa-conference2011.org/documents/PSG14/ADEN.pdf> välja otsitud 27.02.2012
- Aluslepingute konsolideeritud versioonid. 2010. Euroopa Liit. EL väljaannete talitus. Kodulehelt http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_et.htm välja otsitud 03.04.2012
- Ametid ja tsentraliseeritud asutused. Kodulehelt http://europa.eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/policy_agencies/index_et.htm välja otsitud 05.04.2012
- Annus, E. 2009. 20. sajandi mõttevoolud. Tartu Ülikooli Kirjastus
- Avramov, M. 03.04.2012. Mitmetasandiline piirihaldus. Ekspertküsimustik. (Neider-Veerme, küsimustiku koostaja) Tallinn.
- Bache, I & Flinders, M. 2004 Themes and Issues in Multi-level Governance. In Bache, I. & Flinders, M. Multi-level Governance. Oxford University Press. http://books.google.ee/books?id=EXJYfR9E4SYC&printsec=frontcover&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=true välja otsitud 28.02.2012
- Bache, I. 2008. Europeanization and Multi-level Governance. Rowman & Littlefield Publishers Inc. http://books.google.ee/books?id=sxkiaRcfvXMC&printsec=frontcover&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=true välja otsitud 03.04.2012
- Bache, I. 2010. Europeanization and multi-level governance: EU cohesion policy and pre-accession aid in Southeast Europe, Southeast European and Black Sea Studies. Department of Politics, University of Sheffield, Sheffield,

UK. <http://dx.doi.org/10.1080/14683851003606739> välja otsitud
20.05.2012

Balzac, T. 2005. *The Three Faces of Securitization: Political Agency, Audience and Context*. Published by: <http://www.sagepublications.com> Downloaded from ejt.sagepub.com at National Library of Estonia on February 20, 2011
Best Practice Guidelines on the Design, Deployment and Operation of Automated Border Crossing Systems. 2011. Frontex

Booth. K., 2007. *Theory of World Security*. Cambridge University Press

Buzan, B., Wæver, O., De Wilde, J. 1998. *Security: a New Framework for analysis*. Lynne Rienner Publishers Inc.
http://books.google.ee/books?id=j4BGr-Elsp8C&printsec=frontcover&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=true välja otsitud
03.04.2012

Carrera, S. (2007a). *The EU Border Management Strategy: FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands*, CEPS Working Paper No. 261, CEPS Brussels, March.
http://books.google.ee/books?id=FSRuLB6XtvoC&printsec=frontcover&q=The+EU+Border+Management+Strategy:+FRONTEX+and+the+Challenges+of+Irregular+Immigration+in+the+Canary+Islands&hl=en&sa=X&ei=jvV5T_e-DsbpOcvdidMN&ved=0CCwQ6AEwAA#v=onepage&q=The%20EU%20Border%20Management%20Strategy%3A%20FRONTEX%20and%20the%20Challenges%20of%20Irregular%20Immigration%20in%20the%20Canary%20Islands&f=false välja otsitud 02.04.2012

*Carrera, S. (2007b), "FRONTEX and the EU's Integrated Border Management Strategy", in J.Lodge (ed.), *Are You Who You Say You Are? The EU and Biometric Borders*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers, pp. 67–100

Common Integrated Risk Analysis Model. A Comprehensive Update. 2011. Frontex

Council of the European Union. 06.11.2006 13926/1/06 REV 1 FRONT 207/COMIX 826 *Integrated Border Management: Strategy deliberations*.

COWI. 2009. *Frontex External evaluation of the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the*

- Member States of the European Union. European Communities. Kodulehelt <http://www.statewatch.org/news/2009/may/frontex-eval-report-2009.pdf> välja otsitud 11.04.2012
- Discussion paper on the future Standing Committee on Internal Security (COSI) – Constitutional Treaty, art.III-261. 21 February 2005. Brussels. 6626/05. JAI 60 CATS 13. Kodulehelt <http://www.statewatch.org/news/2005/may/6626.05.pdf> välja otsitud 03.04.2012
- Dzurec, L. C., & Abraham, J. L. (1993). The nature of inquiry: Linking quantitative and qualitative research. *Advances in Nursing Science*
- ELi meetmed seoses rändesurvega - Strateegiline reaktsioon. 2012. EL Nõukogu. Brüssel, 23. aprill 2012 (24.04) (OR. en) 8714/1/12. REV 1. MIGR 39. FRONT 56, COSI 19 COMIX 237. Publitseerimata järeldused.
- EL Nõukogu. 2009. Euroopa julgeolekustrateegia. Turvaline Euroopa paremas maailmas. Euroopa Liidu väljaannete talitus. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC7809568ETC.pdf välja otsitud 03.04.2012
- EL Nõukogu määrus (EÜ), 26. oktoober 2004, nr 2007/2004 13. Euroopa Liidu liikmesriikide välispiiril tehtava operatiivkoostöö juhtimise Euroopa agentuuri asutamise kohta. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:349:0001:0011:ET:PDF> välja otsitud 05.04.2012
- Encyclopædia Britannica. (1929, 1930, 1932, 1936 14th edition) a new survey of universal knowledge SARSAPARILLA to SORCERY vol 20 263-264 SECURITY- (authoritative statement of M.Jules Cambon)
- Encyclopedia Britannica, 1966. Benton, by encyclopedia Britannica printed in USA – SECURITY, international 266
- EU/Frontex. 2011. Futures of Borders. A Forward Study of European Border Checks. Liron Systems Ltd. Frontex kodulehelt <http://frontex.europa.eu/publications> välja otsitud 02.05.2012
- Euroopa Komisjon. 2002. Towards Integrated Management of the External Borders of the Member States of the European Union (Communication) COM (2002) 233 final, 7 May 2002, 12

- Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 562/2006, 15. märts 2006, millega kehtestatakse isikute üle piiri liikumist reguleerivad ühenduse eeskirjad (Schengeni piirieskirjad)
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 863/2007, 11. juuli 2007, millega kehtestatakse mehhanism piirivalve kiirreageerimisrühmade loomiseks, muudetakse nõukogu määrust (EÜ) nr 2007/2004 kõnealuse mehhanismiga seoses ning reguleeritakse külalisametnike ülesandeid ja volitusi
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1168/2011, 25. oktoober 2011, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 2007/2004 Euroopa Liidu liikmesriikide välispiiril tehtava operatiivkoostöö juhtimise Euroopa agentuuri asutamise kohta
- Fraenkel, J. R., Wallen, N. E., Hynn, H. H. 2012. How to Design and Evaluate Research in Education, 8/e. McGraw-Hill Humanities Social Sciences
- Frontex General Report. 2010. Frontex.
- Frontex General Report. 2011. Frontex.
- Frontex esitlus. 2009. Publitseerimata ettekanne. Frontex
- Frontex Performance Report. Q1 2011. Publitseerimata töödokument Frontex.
- Frontex. Policy for the Governance and Management of the Joint Operations Reporting Application. 2011. Warsaw. Publitseerimata põhimõtted platvormi kasutamiseks. Välja otsitud Politsei- ja Piirivalveameti dokumendihalduse programmist Postipoiss. 01.12.2011
- Frontex origin. Kodulehelt <http://frontex.europa.eu/about/origin> välja otsitud 06.04.2012
- Gruszczak, A. 2009. Governing Internal Security in the European Union. In Central European Journal of International and Security Studies. Volume 3, issue 2. <http://cejiss.org/issue/2009-volume-3-issue-2/governing-internal-security-european-union> välja otsitud 28.02.2012
- Guild, E., Carrera, S., Balsacq, T. 2008. The Changing Dynamic of Security in an Enlarged European Union. <http://www.ceps.eu/book/changing-dynamics-security-enlarged-european-union> välja otsitud 03.04.2012

- Guild, E., Carrera, S., Eggenschwiler, A. 2010. The Area of Freedom, Security and Justice Ten Years on Successes and Future Challenges Under the Stockholm Programme kodulehelt <http://www.ceps.eu/book/area-freedom-security-and-justice-ten-years-successes-and-future-challenges-under-stockholm-pro> välja otsitud 05.04.2012
- Hirsjärvi, S., Remes, P., Sajavaara, P. 2005. Uuri ja kirjuta. Kirjastus Medicina. History. Europol kodulehelt <https://www.europol.europa.eu/content/page/history-149> välja otsitud 02.05.2012
- Hobbing, P. Integrated Border Management at the EU level. Centre for European Policy Studies. CEPS Working document No 227/August 2005, 2 http://shop.ceps.be/BookDetail.php?item_id=1254
- Hooghe, L. & Marks, G. 2001. Multi-level Governance and European Integration. Rowman ja Littlefield Publishers, Inc. <http://books.google.ee/books?id=xZmMb5EJni8C&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=true> välja otsitud 28.02.2012
- Hough, P. 2008. Understanding Global Security. Routledge. Second edition. http://books.google.ee/books?id=c_B-qty22m8C&printsec=frontcover&source=gbs_ViewAPI&redir_esc=y#v=onepage&q&f=true välja otsitud 02.04.2012
- <http://frontex.europa.eu/> kasutatud 09.04.2012
- Явчуновская, Р.А. Глобальная и региональная безопасность. Курс лекций. Лекция 2 угрозы и вызовы глобальной системе безопасности. Москва, kirjastus RAGS 2009.
- Järvpõld, P., Anderson, S., Neider-Veerme, H., Sütt, K., Oksmann, A., Tikk, A. 2012. Integreeritud piirihaldus
- Kalev, L. 2011. Mitmetasandilise valitsemise võimalused Eesti kohaliku omavalitsuse õiguslikul korraldamisel. Riigikogu toimetised 24. <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=12529#> välja otsitud 28.02.2012
- Kasekamp A., Riim, T., Veebel, V. 2003. Eesti koht ja valikud Euroopa ühises julgeoleku- ja kaitsepoliitikas. Uurimistö. Tartu: 2003, 8 <http://www.evi.ee/lib/projekt.pdf> välja otsitud 01.04.2012

- Kaziukonis, V. Mitmetasandiline piirihaldus. Ekspertküsimustik. (Neider-Veerme, küsimustiku koostaja) Tallinn.
- Kirchner, E.J., Sperling, J. 2010. National Security Cultures. Patterns of Global Governance. Routledge.
- Kochler-Koch, B., Rittberger, B. 2009. A Futile Quest for Coherence: The Many Frames of EU Governance in European multi-level governance: contrasting images in national research edited by Kohler-Koch, B., Larat., F. Edward Elgar Publishing Limited.
- Laherand, M-L. 2008. Kvalitatiivne uurimisviis. OÜ Infotrükk.
- Laitinen, I. 2012. Invitation to take a Decision by Written Procedure on the adoption of the Frontex Strategy and Multi Annual Plan 2013-2016. Publitseerimata ametlik kiri. Välja otsitud Politsei- ja Piirivalveameti dokumendihalduse programmist Delta 04.05.2012
- Lissaboni leping. Konsolideeritud aluslepingud. Kodulehelt http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_et.htm välja otsitud 05.04.2012
- Littoz-Monnet, A. 2010. Dynamic Multi-Level Governance – Bringing the Study of Multi-level Interactions into the Theorising of European Integration. European Integration online Papers (EIoP), Vol. 14, Article 01, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2010-001a.htm> välja otsitud 02.03.2012
- Management Board. 2011. Minutes of the 35th meeting of the Management Board. 2011. Frontex. Publitseerimata kokkuvõte. Välja otsitud Politsei- ja Piirivalveameti dokumendihalduse programmist Postipoiss. 04.05.2012
- Management Board. 2012. Minutes of the 38th meeting of the Management Board. 2012. Frontex. Publitseerimata kokkuvõte. Välja otsitud Politsei- ja Piirivalveameti dokumendihalduse programmist Delta. 04.05.2012
- *Marks, G. 1993. Structural Policy and Multilevel Governance in the EC in Cafruny, A. & Rosenthal, G (eds), The State of the European Community, Vol 2: the Maastricht Debates and beyond. Harlow Longman. pp 391-410
- *Marks, G 1996. An actor-centred approach to multi-level governance, Regional and Federal Studies 6, no. 2: 20–40

- Monar, J. 2006a. Cooperation in the Justice and Home Affairs Domain: Characteristics, Constraints and Progress in *Journal of European Integration*, 28:5, 495-509. Routledge. <http://dx.doi.org/10.1080/07036330600979797> välja otsitud 02.03.2012
- Monar, J. 2006b. The Project of a European Border Guard. Origins, Models and Prospects in the Context of the EU's Integrated External Border Management In *Borders and Security Governance Managing Borders in a Globalized World*. Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces. <http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=106396> välja otsitud 02.05.2012
- Monar, J. 2010. The institutional Dimension of the European Union`s Area of Freedom, Security and Justice. *Die Deutsche Bibliothek*
- Moustakas, C. 1994. *Phenomenological Research Methods*. Sage Publications, Inc.
- Neider-Veerme, H. 2008. Julgeolek ja integreeritud piirihaldus Narva piiripunktide näitel. *Publitseerimata lõputöö*. Sisekaitseakadeemia Nõukogu otsus. 26. aprill 2005. Euroopa Liidu liikmesriikide välispiiril tehtava operatiivkoostöö juhtimise Euroopa agentuuri asukoha määramise kohta
- Nõukogu Peasekretariaat. 2010. Euroopa Liidu sisejulgeoleku strateegia. Euroopa julgeolekumudeli suunas. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC3010313ETC.pdf 03.04.2012
- *Onwuegbuzie, A. J., Leech, N. L. 2005. On Becoming a Pragmatic Researcher: The Importance of Combining Quantitative and Qualitative Research Methodologies. *Routledge*. In *J. Social Research Methodology* Vol. 8, No. 5, Month 2005, pp. 375–387. Taylor & Francis
- Peterson, P. G., Sebenius, J. K. 1992. *The Primacy of Domestic Agenda in American Defence Policy*. Edited by Hays, P.L., Vallance, B.J., Van Tassen, A. R. The John Hopkins University Press. <http://books.google.ee/books?id=evo4nKODKDsC&pg=PA54&lpg=PA54&dq=peterson+and+sebenius+1992&source=bl&ots=Ikvj2I9uca&sig=bJR00bPrZAFmiQbQQn8MW9QsQsI&hl=et&sa=X&ei=w->

- J5T9WBHcGhOvzogOMN&ved=0CCAQ6AEwAQ#v=onepage&q=peter
son%20and%20sebenius%201992&f=false välja otsitud 02.04.2012
- Petricikova, I. 06.04.2012. Mitmetasandiline piirihaldus. Ekspertküsimumistik.
(Neider-Veerme, küsimustiku koostaja) Tallinn.
- Piattoni, S. 2009. Multi-level Governance in the EU. Does it Work? Globalization
and Politics: A Conference in Honor of Suzanne Berger.
<http://www.princeton.edu/~smeunier/Piattoni> välja otsitud 28.02.2012
- Piattoni, S. 2010. The Theory of Multi-level Governance. Conceptual, Empirical
and Normative Challenges. Oxford University Press
- Program of work and budget 2012. 2011. Capacity Building Division. Kinnitatud
haldusnõukogu otsusega nr 36/2011. Välja otsitud Politsei- ja
Piirivalveameti dokumendihalduse süsteemist 07.03.2012
- Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council
Establishing the European Border Surveillance System (EUROSUR).
12.12.2011. Brüssel. COM(2011) 873 Final 2011/0427 (COD)
- Rauk, A. 09.04.2012. Mitmetasandiline piirihaldus. Ekspertküsimumistik. (Neider-
Veerme, küsimustiku koostaja) Tallinn.
- Rijpma, J. J. 2009. EU Border Management After the Lisbon Treaty. Välja otsitud
EBSCOhost andmebaasist 16.10.2011
- Schelter, K. 2006. Challenges for Non- (and Not Yet) Schengen Countries Prof.
Dr. Kurt In Borders and Security Governance Managing Borders in a
Globalized World. Geneva Centre for Democratic Control of Armed
Forces. [http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/
?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=105336](http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=105336)
06.04.2012
- Schlentz, J. 29.04.2012. Mitmetasandiline piirihaldus. Ekspertküsimumistik.
(Neider-Veerme, küsimustiku koostaja) Tallinn.
- Sie Dhian Ho, M. Enlarging and Deepening the EU/Schengen Regime on Border
Controls In Borders and Security Governance Managing Borders in a
Globalized World. Geneva Centre for Democratic Control of Armed
Forces. <http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/>

?ots591=0c 54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=105336
06.04.2012

Smith III, L. B., St-Pierre, H. M. 2006. Illegal Immigration: Is It a Threat to National Security? <http://www.dtic.mil/cgibin/GetTRDoc?AD=ADA448799> välja otsitud 03.04.2012

Solana, J. 2003. A Secure Europe in a better world: European Security Strategy, Brussels: The European Union Institute for Security Studies. <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/solanae.pdf> välja otsitud 03.04.2012

Spiegel, E. 2009. FRONTEX – Legitimate Agent for Border Security or Ruthless Deportation Agency? University of Twente. Kodulehelt http://essay.utwente.nl/60253/1/BSc_E_Spiegel.pdf välja otsitud 09.04.2012

Zaguzovs, V. 03.04.2012. Mitmetasandiline piirihaldus. Ekspertküsimustik. (Neider-Veerme, küsimustiku koostaja) Tallinn

Zürn, M., Wälti, S., Enderlein, H. 2010. Introduction in Handbook on Multi-level Governance. Edited by Enderlein, H., Wälti, S. and Zürn, M. Edward Elgar Publishing Limited. http://books.google.ee/books?id=YlmoCs207UAC&printsec=frontcover&source=gbs_ViewAPI&redir_esc=y#v=onepage&q&f=true välja otsitud 05.03.2012

Updated Schengen catalogue on External borders control, Return and readmission 3rd draft. 02.12.2008. kodulehelt <http://www.statewatch.org/news/2009/feb/eu-schengen-handbook-revised.pdf> välja otsitud 05.04.2012

Van der Brande., L. 2009. The Committee of the Regions` White Paper on Multilevel Governance: Building Europe in Partnership. In The Cahiers of the CoR. Towards Multi-level Governance in Europe. (pp 5-8). The EU`s Assembly of Regional and Local Representatives.

*Virtanen, J. (2006). Fenomenologia laadullisen tutkimuksen lähtökohtana. Teoksessa J Metsämuuronen (toim.). Laadullisen tutkimuksen käsikirja. 151-213. Helsinki: International Methelp Ky.

Weiner, M. 1995. Security, Stability, and International Migration in New Global Dangers. Changing Dimensions of International Security edited by brown,

M.E., Cote Jr. O.R, Lynn-Jones, S., M., Miller, E., S. Harvard College and
Massachussets Institute of Technology.
http://books.google.ee/books?id=rbhT3G38sKIC&printsec=frontcover&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q=social%20impact%20of%20migration&f=false välja otsitud 01.05.2012.

TABELITE JA JOONISTE LOETELU

Tabel 1. Mitmetasandilise valitsemise tüübid.....	13
Tabel 2. Piirikontrolli eest vastutavad asutused EL-s.	15
Tabel 3. Integreeritud piirihalduse võrdlustabel.	42
Joonis 1. Integreeritud piirihalduse mudel.....	36
Joonis 2. Frontexiga koostöö tsükkel.....	46
Joonis 3. Eelarve kasv ja suurenemise protsent võrdluses eelneva aastaga.	48
Joonis 4. Inimtööpäevi ühisoperatsioonides.	50
Joonis 5. Ühisoperatsioonidel osalemise inimtööpäevi piiritüüpide kaupa.	51
Joonis 6. Ühisoperatsioonidel osalejad piiritüüpide kaupa.	51
Joonis 7. Tagasisaadetavaid ühisoperatsioonides.	52
Joonis 8. Tagasisaatmised riikidesse.....	52
Joonis 9. Frontexi koolitused.	53
Joonis 10. Mudel Frontexiga koostöö tõhususe hindamiseks.	56
Joonis 11. Tõhustamist vajavad koostöövaldkonnad.	64

LISA 1 Integreeritud piirihalduse kontseptsioon

Integreeritud piirihaldus on võrdlemisi lühikese ajalooga ja samas väga laiaulatusliku tähendusega termin. Kuni 1990-ndate aastate keskpaigani oli mõiste üsna tundmatu. Käesoleval ajal on termin võtmesõnaks paljudes reformikavades üle maailma. Mõistet kasutatakse erinevas kontekstis, kuid ühiseks arusaamaks on, et piiriprotseduure peab juhtima majandusstrateegiaid kasutades. (Hobbing 2005).

Olulisteks ajaloolisteks tähisteks teel integreeritud piirihalduse strateegia väljatöötamisele on Schengen *acquis* integreerimine Euroopa Liitu, Euroopa Nõukogu Tampere kohtumine oktoobris 1999, 2001. aasta 7. detsembril heaks kiidetud Euroopa piirikontrolli halduse kontseptsioon, Euroopa Nõukogu kohtumine Laekenis 2001. aasta detsembri keskel. 2002. aastal kiitis Nõukogu heaks komisjoni ja parlamendi kommunikatsiooni Euroopa Liidu liikmesriikide välispiiride integreeritud haldamiseks. Selle alusel kinnitas nõukogu liikmesriikide välispiiride haldamise plaani, kus toodi välja viis peamist ühtse integreeritud piirihalduse süsteemi komponenti: 1) ühtne operatiivtasandi koostöö ja koostöö mehhanism 2) ühtne integreeritud riskianalüüs 3) isikkoosseis ja kontrollivahendid 4) ühistel alustel loodud seadusandlus 5) vastutuse jagamine liikmesriikide vahel (Strategy deliberations 2006).

Integreeritud piirihaldus koosneb viiest dimensioonidest:

- 1) piirikontroll (kontroll ja valve) vastavalt Schengeni piirikoodeksis defineeritule, sisaldades ka vastavat riskianalüüsi ja kriminaalluuret (Strategy..2006);

Piirikontrolli all mõistetakse Schengeni piirieskirjadele vastavalt ja selles sätestatud eesmärkidel piiril teostatavat tegevust, mis igast muust põhjusest sõltumata leiab aset ainult piiriületamise kavatsuse või piiriületamise korral ning

koosneb kontrollidest ning patrull- ja vaatlustegevusest. Piirikontrolli ja valvega peab kaasnema ka riskianalüüside koostamine ja kriminaalluure.

piiriüleste kuritegude avastamine ja uurimine koostöös kõikide kompetentsust omavate õiguskaitseorganitega (Strategy .. 2006);

2) Piiriüleste kuritegude avastamine ja uurimine hõlmab nii piirivalve kui politsei ja tolli menetluspädevusse kuuluvate süütegude avastamist ja uurimist.

3) nelja-tasemeline kontrolli mudel (Strategy...2006);

Tegevused kolmandates riikides, päritolu- ja transiitriikides – st illegaalset migratsiooni, kuritegevust ennetavad tegevused nt sideohvitseride tegevus, koostöö saatkondadega viisade väljastamisel kolmandate riikide kodanikele. Sideohvitserid vahetavad informatsiooni riikide õiguskaitseorganitega piiriülese kuritegevuse ennetamiseks ja tõkestamiseks. Saatkondades töötavad konsulaarametnikud edastavad viisade taotlemise käigus saadud informatsiooni riigi õiguskaitseorganitele.

Koostöö naaberriikidega ja rahvusvaheline koostöö – st informatsiooni vahetamist ja ühisjuurdlust kõikide ebaseaduslike piiriületuse juhtumite kohta Euroopa Liidu välispiiril, süstemaatilist infovahetust illegaalse ja muu organiseeritud kuritegevuse ennetamiseks, ühiste tegevusplaanide koostamist, ühisoperatsioonide läbiviimist.

Kontroll piiridel – piiridel peab kontrolli teostama professionaalne isikkoosseis ja kontroll peab vastama Schengeni reeglitele.

Kontrolli meetmed vaba liikumise alal, kaasa arvatud välismaalaste kontroll ja tagasisaatmine – st siseriiklikult migratsioonikontrolli teostamist ja informatsiooni vahetamist siseriiklike institutsioonide vahel, aga ka Schengeni liikmesriikide õiguskaitseorganite koostööd. Migratsioonikontroll peab tagama vaba liikumise

alal seadusliku aluseta viibivate isikute avastamise ja avastamisel isikute päritoluriiki tagasi saatmise.

Kõigil neljal astmel on oma kindel funktsioon ja seeläbi tagatakse nõ läbi neljakordse filtri Schengeni riikide julgeolek. (Strategy...2006)

piirihalduseks vajalik koostöö asutuste vahel (piirivalve, toll, politsei, julgeolekuasutused ja teised vastavad ametkonnad) ja rahvusvaheline koostöö; (Strategy...2006)

4) Siseriiklike organisatsioonide koostöö all peetakse silmas koostööd riikide piirivalvete, tolli, politsei, julgeolekuasutuste ja teiste pädevate asutuste vahel aga ka rahvusvahelist koostööd.

Selle dimensiooni all mõistetakse, et nimetatud asutused vahetavad informatsiooni, viivad läbi julgeoleku tagamise seisukohalt ja ennetava mõjuga ühisoperatsioone. Rahvusvahelisel tasandil vahetatakse samuti informatsiooni nii julgeoleku seisukohalt kahtlust äratavate juhtumite kui isikute kohta, osaletakse vastava ala spetsialistide koostöökohtumistel, koolitustel.

5) liikmesriikide, institutsioonide ja teiste ühenduse organisatsioonide tegevuste koordineerimine ja siduvus. (Strategy...2006)

Tegevuste koordineerimise all peetakse autori seisukohalt silmas, et liikmesriikide tegevus peab olema koordineeritud selliselt, et oleks võimalik säästa ressursse, suunata ressursse probleemsematesse kohtadesse. Selliseid tegevusi peavad koordineerima Euroopa Liidu organisatsioonid. Näitena siinkohal võib tuua piirivalve ühtsete kiirreageerimisrühmade loomist, aga ka ühiseid jõupingutusi Aafrikast lähtuva illegaalse migratsiooni ohjamiseks.

LISA 2 Euroopa Liidu ametid

Piiride küsimustega seotud ja Frontexiga, liikmesriikidega piirihalduse küsimustes koostööd tegevad ametid (EL 05.04.2012) tumendatult.

Poliitikaametid tegutsevad vastavalt Euroopa avalikule õigusele; nad erinevad ELi institutsioonidest (nõukogu, Euroopa Parlament, komisjon jne) ning nad on juriidilised isikud. Nad luuakse teise õigusaktiga, et täita konkreetseid tehnilisi, teaduslikke või haldusülesandeid.

Agentuurid on:

- 1) Elektroonilise side Euroopa reguleerivate asutuste ühendatud amet (BEREC)
- 2) Energeetikasektorit Reguleerivate Asutuste Koostööamet (ACER)
- 3) Euroopa Elu- ja Töötingimuste Parandamise Fond (EUROFOUND)
- 4) Euroopa GNSSi Agentuur (GSA)
- 5) Euroopa Kalanduskontrolli Amet (EFCA)**
- 6) Euroopa Kemikaalide Amet (ECHA)
- 7) Euroopa Keskkonnaamet (EEA)
- 8) Euroopa Koolitusfond (ETF)
- 9) Euroopa Kutseõppe Arenduskeskus (Cedefop)
- 10) Euroopa Lennundusohutusamet (EASA)**
- 11) Euroopa Liidu Asutuste Tõlkekeskus (CdT)
- 12) Euroopa Liidu välispiiridel tehtava operatiivkoostöö juhtimise Euroopa agentuur (FRONTEX)**
- 13) Euroopa Meresõiduohutuse Amet (EMSA)**
- 14) Euroopa Narkootikumide ja Narkomaania Seirekeskus (EMCDDA)
- 15) Euroopa Põhiõiguste Amet (FRA)**
- 16) Euroopa Raudteeagentuur – (ERA)
- 17) Euroopa Ravimiamet (EMA)
- 18) Euroopa Soolise Võrdõiguslikkuse Instituut (EIGE)

- 19) Euroopa Toiduohutusamet (EFSA)
- 20) Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Agentuur (EU-OSHA)
- 21) Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet (EASO)**
- 22) Euroopa Võrgu- ja Infoturbeamet (ENISA)
- 23) Haiguste Ennetamise ja Tõrje Euroopa Keskus (ECDC)
- 24) Siseturu Ühtlustamise Amet (SÜA) (Kaubamärgid ja Tööstusdisainilahendused) (OHIM)
- 25) Ühenduse sordiamet (CPVO)

Ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika ametid - loodud väga konkreetsete tehniliste, teaduslike ja haldusülesannete täitmiseks Euroopa Liidu ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika raames.

Praegu need agentuurid on:

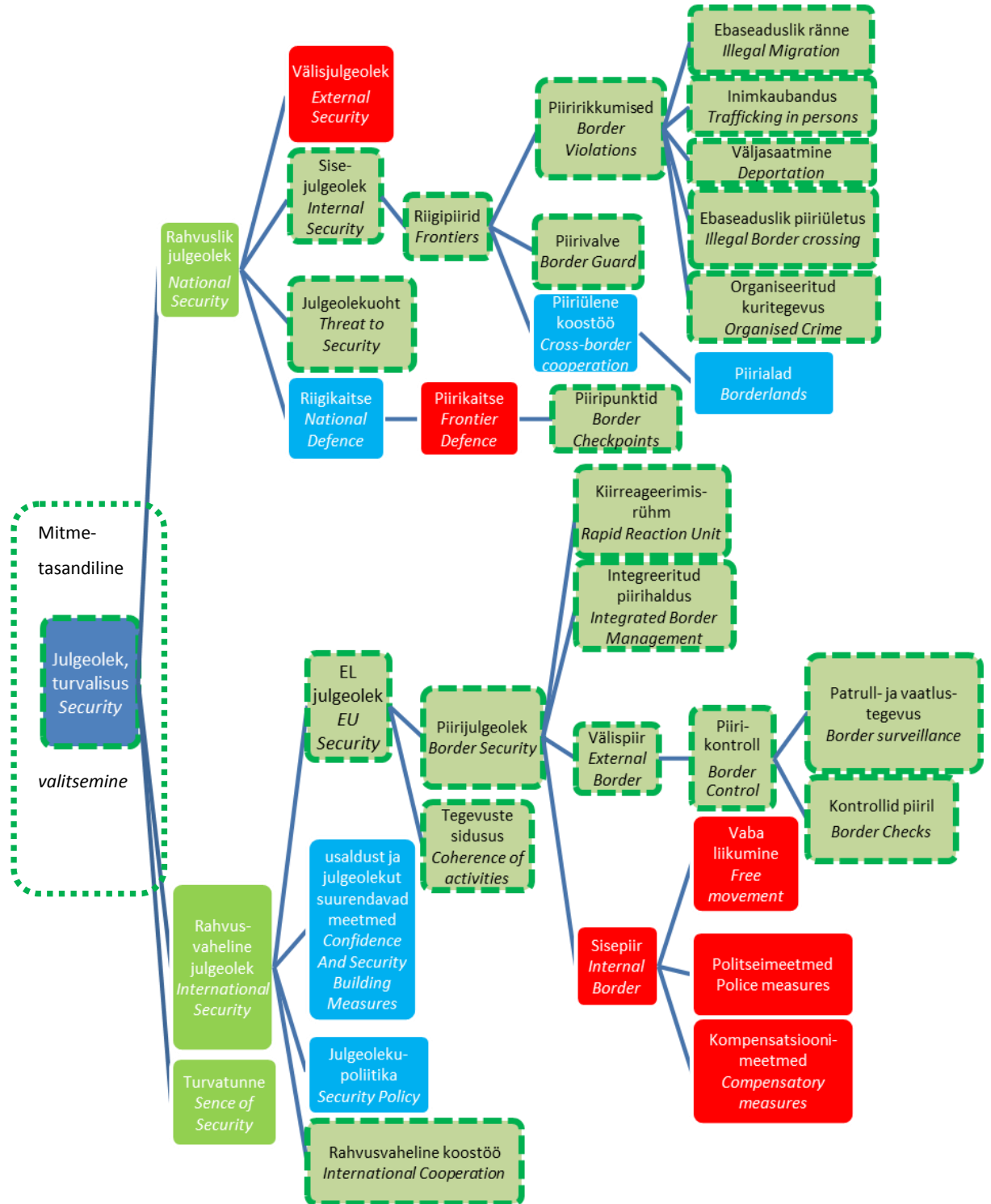
- 1) Euroopa Julgeoleku-uuringute Instituut (ISS)
- 2) Euroopa Kaitseagentuur (EDA)**
- 3) Euroopa Liidu Satelliidikeskus (EUSC)**

Politsei- ja õigusalase koostöö ametid kriminaalasjades - asutatud kaasa aitamaks ELi liikmesriikide koostööle rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemisel.

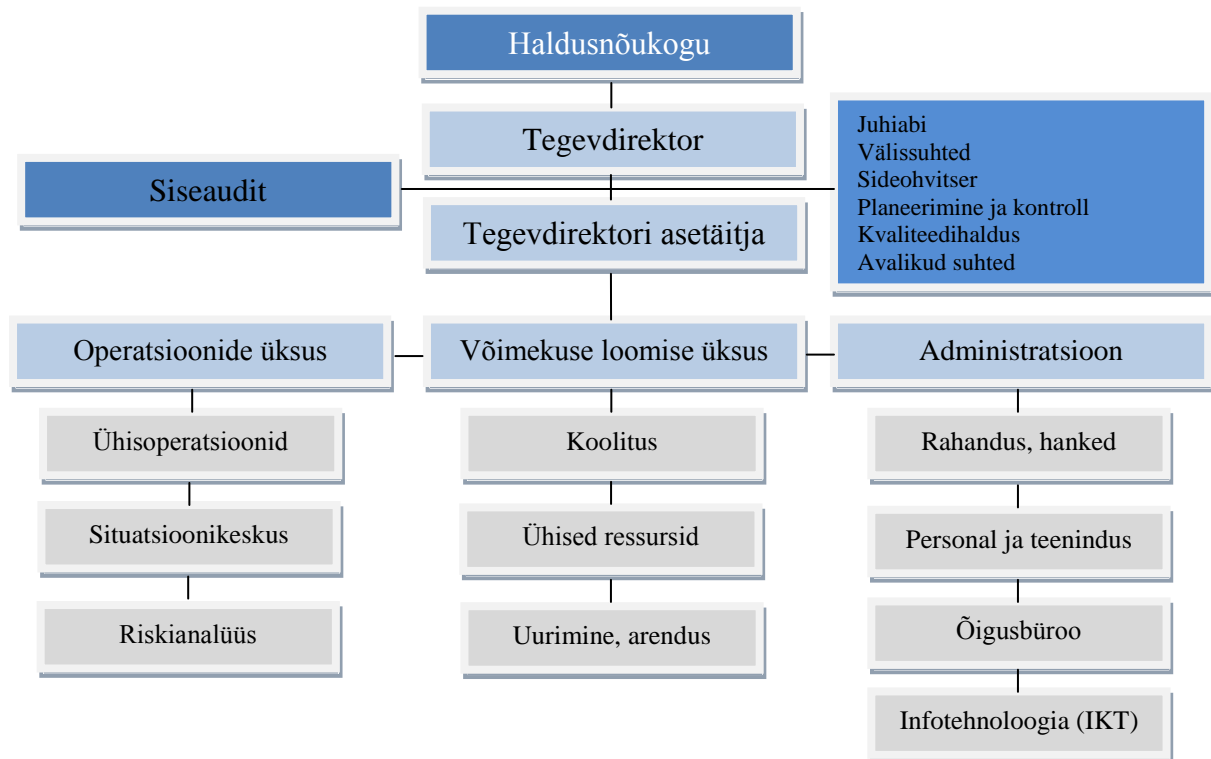
Praegu need agentuurid on:

- 1) Euroopa Liidu õigusalase koostöö üksus (EUROJUST)**
- 2) Euroopa Politseiamet (EUROPOL)**
- 3) Euroopa Politseikolledž (CEPOL)**

LISA 3 Märksõnapuu



LISA 4 Frontexi struktuur



LISA 5 Ekspertidele esitatud küsimustik

Ekspertküsimustik:

Intervjueerija: Helen Neider-Veerme

Informant: _____ (nimi)

Asutus:

Positsioon ja teemaga seotus:

I Milliseid valdkondi integreeritud piirihalduse mudelist on Frontexi tegevused toetanud:

1. Nimetage integreeritud piirihalduse tegevused ja nende eest vastutajad.
2. Millistes integreeritud piirihalduse tegevustes on Frontexil kindel roll?
3. Milliseks hindate Frontexi tegevusi integreeritud piirihalduse toetamisel?
4. Milliseid probleeme olete kogenud Frontexiga koostöös?
5. Millistes tegevustes ootate Frontexilt enam tuge?
6. Milline võiks olla Frontexi tugi eelnimetatud tegevustes?

II Kuidas on Frontexi tegevused toetanud riiklikke piirivalveteenistuste tegevusi? (integreeritud piirihalduse mudeli põhjal)

1. Mis Frontex on teinud, et täita integreeritud piirihalduse mudeli järgseid ülesandeid?
2. Mis on pärast Frontexi loomist integreeritud piirihalduse rakendamisel muutunud? (Milliseid tegevusi tehakse enam liikmesriikides ja milliseid teeb enam Frontex)
3. Mis on paranenud integreeritud piirihalduse korraldamisel pärast Frontexi loomist? (2-3)
4. Mis on halvenenud integreeritud piirihalduse korraldamisel pärast Frontexi loomist? (2-3)
5. Mis põhjusel on negatiivsed ja positiivsed muutused toimunud?

III Milliseid tegevusi integreeritud piirihalduse raames peaks Frontex enam toetama?

1. Millistes valdkondades saaks Frontex liikmesriike enam toetada? (küsimus liikmesriikide esindajatele)
2. Millistes valdkondades saaksid liikmesriigid Frontexit enam toetada? (küsimus Frontexi esindajatele)
3. Millega saaksid liikmesriigid Frontexit enam toetada? (küsimus liikmesriikide esindajatele)
4. Millega saaksid liikmesriigid Frontexit enam toetada? (küsimus Frontexi esindajatele)

LISA 6. Üldine tähendusvõrgustik Frontexiga koostöö tõhususe kohta

	Piirikontroll	EL sidusus	Koostöö	Tegevused piiril
MINEVIK Milliseid valdkondi integreeritud piirihalduse mudelist on Frontexi tegevused toetanud?	Riskianalüüs, koolitused, uurimus-, arendustegevus, parima praktika vahetamine	IBM rakendamine, liigne politiseeritus	Koostöö liikmesriikide vahel	Ühisoperatsioonid
OLEVIK Kuidas Frontexi tegevused toetavad riiklikke piirivalveteenistuste tegevusi?	Infovahetus, kontaktid, riskianalüüs, koolitused, uurimus-, arendustegevus, parima praktika vahetamine, protsesside standardiseerimine	Teadmistega seisukohtadega töörühmades	Koostöö liikmesriikidega; liigselt liigendatud struktuur ei toeta koostööd	Parima praktika vahetamine tõhustab koostööd
TULEVIK Milliseid tegevusi integreeritud piirihalduse raames peaks Frontex enam toetama?	Suuremahuliste hangete läbi viimine, uurimus-, arendustegevus, protsesside standardiseerimine,	Schengeni hindamised – toetavad võimekuse analüüsid enne hindamisi, FX kaasamine hindamistesse, tolliga koostöö tõhustamine, IBM strateegiatesse panustamine	Koostöös LR-dega kolmandate riikide koolitamine, võimekuste arendamine LR-des ühisoperatsioonidesse panustamiseks, parimad piirivalvurid tööle FX-sse	Parimate piirivalvurite lähetamine ühisoperatsioonidele; s.h ressursimahukate protsesside koordineerimine