

Vabariigi Valitsuse protokollilise otsuse „Piirihalduse ja viisapoliitika rahastu rakenduskava 2021–2027 versioon 5.0“ kinnitamine“ eelnõu seletuskiri

I. Sissejuhatus

Vabariigi Valitsus (edaspidi *VV*) kinnitas Integreeritud Piirihalduse Fondi osana loodud piirihalduse ja viisapoliitika rahastu¹ (edaspidi *BMVI*) rakenduskava 21. aprillil 2022. a protokolliga nr 27 ning Euroopa Komisjon (edaspidi *EK*) 5. septembril 2022. a otsusega nr C(2022)6298. Rakenduskava on kolm korda muudetud seoses sellega, et EK on eraldanud Eestile BMVI kaudu täiendavat sihtotstarbelist raha erimeetmete elluviimiseks. Praegu kehtib rakenduskava versioon 4.0, mille EK kinnitas 10. juunil 2025. a otsusega nr C(2025)3844.

EK eraldab Eestile BMVI kaudu täiendavalt 26 860 137 eurot, sealhulgas

- vahehindamise tulemusena 5 391 190 eurot²,
- liikmesriikide vahel jagatud Schengeniga ühinenud kolmandate riikide³ sissemakse 1 627 538⁴ eurot ning
- 19 841 409 eurot ELi varjupaiga- ja rändehalduse reformiga (edaspidi *rändepakt*) seotud tegevusteks⁵.

Raha kasutuselevõtuks peab Siseministeerium (edaspidi *SiM*) esitama EK-le rakenduskava uue versiooni (5.0). Kuna muutub rakenduskava maht ja näitajad, peab perioodi 2021–2027 ühtekuuluvus- ja siseturvalisuspoliitika fondide rakendamise seaduse § 46 lõigete 2 ja 3 kohaselt selle eelnevalt heaks kiitma VV.

Seega esitab SiM VV-le kinnitamiseks BMVI rakenduskava muudatused.

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Siseministeeriumi nõunik Aivi Kuivonen (aivi.kuivonen@siseministeerium.ee). Eelnõu ja seletuskirja juriidilist kvaliteeti on kontrollinud Siseministeeriumi õigusosakonna õigusnõunik Heli Simson (heli.simson@siseministeerium.ee).

II. Rakenduskava muudatuste sisu

Protokollilise otsuse eelnõu eesmärk on kinnitada BMVI rakenduskava 2021–2027 muudatused.

Planeeritud muudatused puudutavad BMVI rakenduskava mõlemat erieesmärki – toetada tõhusat Euroopa integreeritud piirihaldust ning toetada ühist viisapoliitikat.

Lisaeraldis 26 860 137 eurot jaguneb 25 339 751,89 eurot projektidele ning 1 520 385,11 eurot fondi administreerimiseks (e tehniline abi).

¹ Ingl *Instrument for Financial Support for Border Management and Visa Policy*.

² EK 24. jaanuari 2025. a kiri nr Ares(2025)579287

³ Norra, Island; Šveits, Liechtenstein

⁴ EK 17. juuli 2025. a kiri nr Ares(2025)4648

⁵ EK 21. veebruari 2025. a kiri nr Ares(2025)1432010

Rändepakti eraldis on sihtotstarbeline, st et seda raha tohib kasutada ainult rändepakti rakendamisega seotud tegevuste elluviimiseks.

Alates 2024. aasta juunist on siseministri käskkirja⁶ alusel tööd teinud ministeeriumide jt riigiasutuste ülene rändepakti rakenduskava koostamise ja elluviimise töörühm, mille tulemusena valmis lünkade analüüs ning pakti riiklik rakenduskava. Töörühma liikmed esitasid 2024. aasta lõpus oma valdkonna rahalised vajadused rändepaktiga kaasnevate ülesannete täitmiseks, mille põhjal koostas ja esitas Siseministeerium 14. mail 2025. a EK-le BMVI ning Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi erimeetme taotluse. EK tegi erimeetme taotluse kohta positiivse otsuse 25. juunil 2025. a.

BMVist valiti rahastamiseks kolmandate riikide kodanike taustakontrolliga seotud tegevused, muu hulgas kinnipidamiskeskuse ümberehitus, riiklike IT-süsteemide kohandamine asutustevahelise teabevahetuse tõhustamiseks ning tõlkemooduli arendamine.

Vahehindamise tulemusel eraldatud raha ning Schengeniga liitunud kolmandate riikide sissemaakse, mis jagati liikmesriikide vahel BMVI määruse jaotusvõtme alusel, suunatakse 2023. a läbiviidud Schengeni hindamisel väljatootud puudujääkide kõrvaldamiseks ja soovitude täitmiseks. Rahastatavad tegevused valis välja Siseministeeriumi juhtkond SiM valitsemisala siseses RES/RE 2026-2029 protsessis esitatud lisavajaduskaartide alusel. Täiendav ressurss eraldatakse idapiiri seiretehnika soetamiseks, automaatse piirikontrolli väravate (e ABC-väravate) kaasajastamiseks, et tagada ELi riiki sisenemise ja riigist lahkumise infosüsteemi funktsionaalsus, ning Schengeni infosüsteemi arendusteks. Viisapoliitika erieesmärgi raha suunatakse ELi viisainfosüsteemiga seotud arendustele, sh uue viisade eeltaotluskeskkonna loomisele. Välisministeeriumi soovil tõstetakse sõrmejäljeskänneriteks planeeritud eelarve ümber täiendavate viisamenetlejate palkamiseks, panustades sellega Schengeni soovitude nr 56 ja 60 täitmisesse.

Tegevuste lisandumisega muutuvad osaliselt rakenduskava tegevuste väljund- ja tulemusnäitajate sihtväärtused ning summade jaotus sekkumise liikide kaupa. Alltoodud tabelid 1–5 kajastavad ainult muudetud ridu. Muudatused tabelites on märgitud paksus kirjas ning on mitteametlikult eelkooskõlastatud EK-ga.

Tabel 1. Erieesmärgi 1 väljundnäitajad rakenduskavas

Tunnuskood	Näitaja	Mõõtühik	Vahe-eesmärk (2024)	Sihtväärtus (2029)
O.1.1	Piiripunktide jaoks ostetud seadmete arv	Absoluutarv	4216 320	4135 1627
			*sihtväärtuse vähenemine on tingitud andmete kogumise meetoodika muutumisest. EK-le raporteerime vaid inventarinumbriga seadmeid. Turvalisuse kaalutlusel võetakse piirile soetatud seadmed arvele piirilõikude kaupa komplektina.	
O.1.1.1	millest omakorda ostetud automaatse piirikontrolli	Absoluutarv	18	18 20

⁶ Siseministri 3. septembri 2024. a käskkiri nr 1-3/113 „Euroopa Liidu varjupaiga- ja rändehalduse reformi rakenduskava koostamise ja elluviimise töörühma moodustamine“

	süsteemide/iseteenindussüsteemide/e-värvate arv			
O.1.2	Hooldatud/parandatud taristuosade arv	Absoluutarv	1	7 8
O.1.8	Toetatud osalejate arv	Absoluutarv	347	602 662
O.1.8.1	millest omakorda koolitustegevuses osalejate arv	Absoluutarv	347	600 650
O.1.10	Väljatöötatud/hooldatud/ajakohastatud IT-funktsioonide arv	Absoluutarv	4	10 25

Tabel 2. Erieesmärgi 1 tulemusnäitajad rakenduskavas

Tunnuskood	Näitaja	Sihtväärtus (2029)	Sihtväärtuse mõõtühik	Märkused
R.1.14	Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Ameti tehniliste seadmete reservis registreeritud seadmete arv	43 63	Absoluutarv	4 mobiilset seirelahendust, 26 mehitamata õhusõidukit, 33 maismaasõidukit
R.1.15	Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Ameti käsutusse antud seadmete arv	43 63	Absoluutarv	4 mobiilset seirelahendust, 26 mehitamata õhusõidukit, 33 maismaasõidukit
R.1.18	Piirihalduse valdkonnas läbi viidud Schengeni hindamiste ja haavatavuse hindamiste tulemusel esitatud nende soovitude arv, mida on arvesse võetud	100%	Osakaal	Hindamiste tulevikusoovituste täitmiseks kasutatakse enamjaolt riigieelarvet BMVI panustab 11 soovitude täitmisesse (nr 18, 19, 21, 22, 27, 28, 30, 79, 80, 86, 87)
R.1.19	Nende osalejate arv, kes teatavad kolm kuud pärast koolitust, et nad kasutavad koolituse käigus omandatud oskusi ja pädevust	486 540	Absoluutarv	Proгноos tehtud varasemate projektide tagasiside alusel

Tabel 3. Erieesmärgile 1 eraldatud vahendite esialgne jaotus sekkumise liigi kaupa

Erieesmärk	Sekkumise liik	Kood	Esialgne summa (eurodes)
SO1	Piirikontrollid	001	2 775 524,976
SO1	Piirivalve – õhuvarustus	002	114 330,78 143 692,94 *projekt on lõppenud, toodud tegelik kulu
SO1	Piirivalve – maismaavarustus	003	16 465 963,22 20 430 931,40 *lisandub summa piirilõigule 9 – 11 tehnika soetamiseks + suurendus koodi 006 arvelt

SO1	Piirivalve – muud meetmed	006	853 142,23 435 253,40 *osaliselt tõstetud 003 alla.
SO1	Rahvusvahelist kaitset vajavate või seda taotleda soovivate isikute tuvastamise ja edasisuunamisega seotud meetmed	013	18 718 310,38 *rändepakti rakendamisega seotud tegevused
SO1	Suuremahulised IT-süsteemid – Euroopa reisiinfo ja -lubade süsteem (ETIAS) – muu	021	1 540 880,19 1 952 765,84 *kuna ETIAS <i>live</i> on edasi lükkunud, vaja kajastada kulud 021 all-
SO1	Suuremahulised IT-süsteemid – ELi reisiinfo ja -lubade süsteem ETIAS – määruse (EL) 2018/1240 artikli 85 lõige 2	022	1 161 885,65 1 000 000 *ümbertõste koodi 021 alla. 022 all saab kulusid raporteerida pärast ETIAS <i>live</i> 'i
SO1	Suuremahulised IT-süsteemid – Schengeni infosüsteem (SIS)	024	2 313 596,53 2 448 596,53 *täiendav eraldis SISiga seotud Schengeni hindamise soovitude täitmiseks.
SO1	Tegevustoetus – integreeritud piirihaldus	026	6 107 260,70 8 357 260,70 *täiendav eraldis ABC-värvadele

Tabel 4. Erieesmärgi 2 väljundnäitajad rakenduskavas

Tunnuskood	Näitaja	Mõõtühik	Vaheeesmärk (2024)	Sihtväärtus (2029)
O.2.2	Toetatud osalejate arv	Absoluutarv	80 70	90
O.2.3	Kolmandates riikides asuvatesse konsulaatidesse lähetatud töötajate arv	Absoluutarv	0	0 3
O.2.3.1	millest omakorda viisataotlejate menetlemiseks lähetatud töötajate arv	Absoluutarv	0	0 3
O.2.4	Väljatöötatud/hooldatud/ajakohastatud IT-funktsioonide arv	Absoluutarv	1	2 4

Tabel 5. Erieesmärgi 2 tulemusnäitajad rakenduskavas

Tunnuskood	Näitaja	Sihtväärtus (2029)	Sihtväärtuse mõõtühik	Märkused
R.2.8	Väljaspool Schengeni ala asuvate uute/ajakohastatud konsulaatide arv	20 0	Absoluutarv	*Sõrmejäljeskannerite soetuse asemel palkab VÄM kolm viisaeksperti, et täita Schengeni hindamise tulemusel tehtud soovitusi.
R.2.8.1	millest omakorda nende konsulaatide arv, mida on ajakohastatud, et muuta need viisataotlejate jaoks kliendisõbralikumaks	20 0	Absoluutarv	

R.2.9	Ühise viisapoliitika valdkonnas läbi viidud Schengeni hindamiste raames esitatud nende soovitude arv, mida on arvesse võetud	100%	Osakaal	Peamiselt rahastatakse riigieelarvest. BMVI panustab 8 soovitud täitmisesse (nr 56, 60, 65, 67, 69, 71, 84 and 100)
-------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------	---------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Tabel 6. Erieesmärgile 2 eraldatud vahendite esialgne jaotus sekkumise liigi kaupa

Erieesmärk	Sekkumise liik	Kood	Esialgne summa (eurodes)
SO2	Viisataotluste menetlemise parandamine	001	562 500 412 500 *osaliselt viidud 006 alla
SO2	Konsulaatide töö tõhustamine ning nende kliendisõbralikkuse ja turvalisuse suurendamine	002	352 500 0 *osaliselt viidud 008 ning osaliselt 006 alla vajaduste muutumise tõttu
SO2	Suuremahulised IT-süsteemid – viisainfosüsteem (VIS)	006	442 500 1 162 586,25 *VISiga seotud projektid on halduskoormuse vähendamiseks kokku tõstetud. Lisatud vahehindamise järgne eraldis Schengeni hindamise soovitude rakendamiseks.
SO2	Muud IKT-süsteemid viisataotluste töötlemiseks	007	375 000 374 913,75 *tegelik projekti maksumus
SO2	Tegevustoetus – ühine viisapoliitika	008	0 202 500 *Tegevustoetus VÄMile kolme viisaeksperti palkamiseks. Raha üle tõstetud 002 alt.

Tehniline abi BMVI tulemuslikuks haldamiseks

EK eraldab tehnilist abi ühtse määra alusel, mis on vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. juuni 2021. a määruse (EL) 2021/1060, artikli 36 lõike 5 punkti b) alapunktile vi, 6% EK heaks kiidetud maksetaotluses sisalduvatest rahastamiskõlblikest kuludest. See tähendab, et igale kinnitatud maksetaotlusele lisab EK 6%. Näiteks, kui Eesti esitab taotluse 1 miljoni euro hüvitamiseks ja tehtud kulud vastavad kõikidele tingimustele, hüvitab EK 1 miljoni ja lisab juurde 60 000 eurot. Tehnilise abi kasutamise eesmärk on viia BMVI rakenduskava 2021–2027 tulemuslikult ellu ja selle kasutamist korraldab Siseministeerium siseministri 12. mai 2023. a käskkirja nr 1-3/72 „Perioodi 2021–2027 Siseturvalisuspoliitika fondide tehnilise abi kasutamise tingimused“ kohaselt.

Täiendava eraldisega **suureneb tehnilise abi eelarve 1 520 385,11 euro võrra**. Lisa raha jaguneb erinevate tegevuste vahel. Enim planeeritakse raha rakendamisele, seirele ja kontrollile, kuna selle sekkumisliigi alt on võimalik korraldusasutusel katta fondi rakendamisega seotud teenistujate tööjõukulu, vabastades riigieelarvet.

Tabel 7. Tehnilise abi jaotus

Sekkumise liik	Kood	Esialgne summa (eurodes)
Teave ja teavitamine	001	250 000 350 000
Ettevalmistamine, rakendamine, seire ja kontroll	002	2 500 000 3 494 273,64
Hindamine ja uuringud, andmete kogumine	003	250 000 400 000
Suutlikkuse suurendamine	004	723 888,52 1 000 000

III. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

ELi lepingu artikli 3 lõikes 2 on nähtud ette, et EL moodustab oma kodanikele vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva sisepiirideta ala, kus isikute vaba liikumine on tagatud koos välispiirikontrolli, varjupaiga ja sisserändega ning kuritegevuse ennetamise ja selle vastu võitlemisega seotud asjakohaste meetmete rakendamisega.

ELi õigus võtta siseasjade valdkonnas meetmeid tuleneb ELi toimimise lepingu V jaotisest „Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala“, eelkõige selle artikli 77 lõikest 2, artikli 79 lõigetest 2 ja 4, artikli 82 lõikest 1, artiklist 84 ja artikli 87 lõikest 2. Koostöö kolmandate riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega tugineb ELi toimimise lepingu artikli 212 lõikele 3.

ELi toimimise lepingu artikli 80 kohaselt reguleeritakse ELi toimimise lepingu kolmanda osa V jaotise 2. peatükis sätestatud ELi asjaomast poliitikat ja selle rakendamist solidaarsuse ning vastutuse jagamise põhimõtte järgi, sealhulgas põhimõtte, mille kohaselt jagatakse kõnealuse poliitika finantskoormus liikmesriikide vahel õiglaselt.

BMVI vahendite andmist ja kasutamist perioodil 2021–2027 on reguleeritud järgmistes ELi õigusaktides:

- 1) Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2024/2509, 23. september 2024, mis käsitleb liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantsreegleid (uuesti sõnastatud)⁷;
- 2) Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2021/1060, 24. juuni 2021, millega kehtestatakse ühissätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfond+, Ühtekuuluvusfondi, Õiglase Ülemineku Fondi ja Euroopa Merendus-, Kalandus- ja Vesiviljelusfondi kohta ning nende ja Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi, Sisejulgeolekufondi ning piirihalduse ja viisapoliitika rahastu suhtes kohaldatavad finantsreeglid⁸;
- 3) Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. juuli 2021. aasta määrus (EL) 2021/1148, millega luuakse Integreeritud Piirihalduse Fondi osana piirihalduse ja viisapoliitika rahastu.⁹

BMVI rakenduskava on nimetatud õigusaktidega kooskõlas.

⁷ [ELT L, 2024/2509, 26.9.2024.](#)

⁸ [ELT L 231, 30.6.2021, lk 159–706.](#)

⁹ [ELT L 251, 15.7.2021, lk 48–93.](#)

IV. Rakenduskava muudatuste mõju

Siseturvalisuse valdkonna spetsiifilisuse tõttu on sellel peale riigieelarve olnud siiani vähe võimalikke muid rahastusallikaid. Vaatamata võimalusele katta osa laiapindse riigikaitse kuludest EL ühtekuuluvuspoliitika (ÜKP) fondidest, otsustas VV kabinet 08.05.2025 suunata nimetatud vahendid ümber teiste prioriteetide rahastamiseks. Kuivõrd piirihalduse ja viisapoliitika valdkonna rahalised vajadused on jätkuvalt suured, tuleb nende rahastamiseks kasutada maksimaalselt valdkondlikke ELi toetuseid.

BMVI rakenduskava muutmisega luuakse täiendav võimalus viia ellu BMVI määruses kirjeldatud eesmärgi koostöös strateegiliste arengudokumentidega ja riigi eelarvestrateegias kindlakstehtud vajadustega.

Rakenduskava muudatuste kinnitamisega lisandub riigile kaasrahastamise kohustus olenevalt tegevusest kas 10% (rändepakti tegevused) või 25% (Schengeni hindamise soovitude täitmine).

Enne kulude hüvitamist on elluviijad kohustatud kinnitama, et projektide läbiviimisel lähtutakse keskkonnahoidlikest põhimõtetest, arvestatakse põhiõigustega, seal hulgas välditakse eelarvamuslikke, stereotüüpseid ja kallutatud otsuseid, järgitakse andmekaitse, soolise võrdõiguslikkuse ja mittediskrimineerimise põhimõtet ning arvestatakse haavatavate isikute erivajadusega. Toetuse saaja tagab, et hangitavatest seadmetest ning riist- ja tarkvara tehnilistest omadustest ja seadistustest, aga ka nende tootjast või tugiteenuse pakkujast ei rakendu ohtu Eesti ja ELi julgeolekule.

Mõjuhindamise kokkuvõtteks võib öelda, et rakenduskava muudatustel on oluline mõju eelkõige riigi eelarvele ning siseturvalisusele. Tekib võimalus kasutada ELi toetust tegevusteks, mis aitavad kõrvaldada Schengeni hindamisel väljatoodud vajakajäämisi ning täita liikmesriigi kohustusi rändepakti rakendamisel.

V. Eelnõu rakendamisega seotud kulud ja nende rahastamine

Rakenduskava muutmisega kaasneb kaasrahastamise kohustus, täiendavalt on juurde vaja 4 286 959,43 eurot, mis planeeritakse riigieelarvesse RES protsessis. Projektid peavad olema lõpetatud hiljemalt 31.12.2029.

Tehniline abi on 100% EL toetus ja kaasfinantseeringut lisama ei pea.

Koos kohustusliku kaasfinantseeringuga on pärast muudatust BMVI rakenduskava maht 110 949 180,35 eurot, sh ELi toetus 92 648 834,39 eurot ja riiklik kaasfinantseering 18 300 345,96 eurot.

BMVI eraldi koos riikliku kaasfinantseeringuga jaguneb erieesmärkide vahel järgmiselt:

- a) integreeritud piirihaldus – **102 704 906,71**, sh ELi toetus 85 154 560,75 eurot (enne 74 078 195,39 eurot, sh ELi toetus 60 564 808,87 eurot);
- b) ühine viisapoliitika – **3 miljonit eurot**, sh ELi toetus 2 250 000 eurot (enne 2 miljonit, sh ELi toetus 1 500 000);
- c) tehniline abi (100% ELi toetus).– **5 244 273,64 eurot** (enne 3 723 888,52 eurot).

Infosüsteemide erinevate ümardamisreeglite tõttu võib tekkida lõplikes summades sendivahe.

VI. Eelnõu koostamine

Kuivõrd rakenduskava muudatused ei pane kohustusi teistele ministeeriumidele ning ei puuduta nende valitsemisala ülesandeid, koostatakse eelnõu Vabariigi Valitsuse reglemendi § 6 kohaselt eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu vaid Riigikantselei, Rahandusministeeriumi ja Välisministeeriumiga. Eelnõu on koostatud ka EL siseturvalisuspoliitika fondide seirekomisjoniga.