



Brüssel, 27.9.2017
COM(2017) 558 final

**KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA
MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE**

Euroopa rände tegevuskava elluviimise kohta

1. Sissejuhatus

Euroopa Liidu olukord 2017. aastal: „Ränne püsib meie vaateväljas“

Kahel viimasel aastal on Euroopasse saabunud suurim arv pagulasi ja rändajaid pärast teise maailmasõja lõppu. Selle rekordarvu kujunemisel on etendanud olulist osa Süüria kriis, nagu ka konfliktid, ebastabiilsus ja vaesus mitmel pool maailmas. Varjupaiga-, rände- ja piirihaldussüsteemid on sattunud äärmiselt suure surve alla. Euroopa Liit ja liikmesriigid ei olnud piisavalt ette valmistatud, et sellele tõhusalt reageerida. Kriisi ulatus avaldas võimsat mõju kogu Euroopa Liidule. Kahtluse alla on seatud nii Euroopa ühise varjupaigasüsteemi kui ka Schengeni ala, kus Euroopa kodanikud saavad vabalt liikuda, terviklikkus.

Alates kriisi puhkemisest on EL töötanud lakkamatult, et võtta Euroopa tasandil kiiresti koordineeritud ja tõhusaid meetmeid. 20. aprillil 2015 esitles komisjon oma kümnest meetmest koosnevat rändeteemalist tegevuskava. Seda kava toetasid välis- ja siseministrid ning see leidis kohe ka Euroopa Ülemkogu heakskiidu.¹ 2015. aasta mais esitas komisjon ulatusliku Euroopa rände tegevuskava,² et tegeleda ELi senise rände- ja varjupaigapoliitika vahetute probleemide ja struktuuriliste nõrkustega.

Sellest ajast peale on komisjoni pidevad jõupingutused rändesüsteemi korrastamiseks andnud käegakatsutavaid tulemusi. Ebaseaduslike piiriületuste arvu on oluliselt vähendanud ELi ja Türgi avalduse jätkuv rakendamine, partnerlusraamistik ja Vahemere keskosa rändetee suhtes võetud ühismeetmed³. ELi välispiiride haldamisel on astutud suur samm edasi, loodud on esmase vastuvõtu keskused, eesmärgiga võimaldada rändaja vahetut registreerimist ja sõrmejälgede võtmist ning liikmesriikide ühepoolsed meetmed on asendatud kooskõlastatud reageerimisega Euroopa tasandil. Rändevoogude korrastatud juhtimisel, sealhulgas ümberpaigutamiskavade alusel, on järgitud solidaarsuse vaimu. Rändest on saanud ELi uus prioriteet suhetes peamiste partneritega. Samal ajal on EL võtnud endale ülemaailmse vastutuse pakkuda varjupaika olulisele osale maailma pagulastest: ainuüksi 2016. aastal asustati ELi ümber 720 000 pagulast või pakuti neile varjupaika, mida on kolm korda nii palju kui Austraalias, Kanadas ja Ameerika Ühendriikides kokku.

Samaaegselt vahetu reageerimisega tehti ka struktuuriliste muudatuste ettepanekud võtta kasutusele parem süsteem rände ja varjupaiga haldamiseks. Eriti olulised olid ettepanekud luua Euroopa piiri- ja rannikuvalve ning reformida Euroopa ühist varjupaigasüsteemi. Euroopa piiri- ja rannikuvalve on nüüd olemas ja töötab, kuid Euroopa Parlament ja nõukogu ei ole veel kokku leppinud Euroopa ühise varjupaigasüsteemi reformiga seotud ettepanekutes.

Töö peab jätkuma selle nimel, et komisjoni terviklikku lähenemist edasi arendada ja rakendada. Me peame leidma vajalikud kompromissid, et kujundada ELi rändepoliitikat, mis oleks kindel, realistlik ja õiglane. Selles tuleb arvestada vastuvõtivate kogukondade ja ELi kodanike vajadustega, samuti teha tihedat koostööd partneritega kogu maailmas. Me peame tagama, et ka edaspidi täidetakse kohustusi nende ees, kes vajavad rahvusvahelist kaitset. Me peame leidma lahendusi, mis asendavad ebaseaduslikud ja kontrollimatud vood ohutute ja hästikorraldatud võimalustega. Me peame pöörama tähelepanu sügavalt juurdunud

¹ Euroopa Ülemkogu 23. aprilli 2015. aasta erakorraline kohtumine.

² Euroopa rände tegevuskava, COM(2015) 240 final (13. mai 2015).

³ Euroopa Ülemkogu liikmete Malta deklaratsioon rände välisaspektide kohta: Vahemere keskosa rändetee küsimusega tegelemine: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3091_et.htm.

probleemidele, mis on ebaseadusliku rände aluseks, näiteks madal arengutase, rahvastikuküsimused, võimaluste puudumine, kliimamuutused ja ebavõrdsus. Selleks et Schengeni ala kindlustada, tuleb meil samal ajal jätkata välispiiride haldamise tugevdamist ja parandada rändajate tagasisaatmist ja -võtmist. Püsivaid tulemusi annab ainult terviklik rände juhtimine, mis põhineb solidaarsusel ja kohustuste õiglasel jagamisel.

Ebaseaduslike rändajate arvu pidev vähenemine Vahemere idaosas ja hiljutine ebaseadusliku sisserände langus Vahemere keskosas pakuvad võimalust teha tööd stabiilsemate lahenduste suunas. Me peame jätkama praeguseid jõupingutusi ja olema endiselt valmis vastama uutele survetele. Kuid nüüd on ka võimalus määratleda ülejäänud põhialused rände tõhusamaks haldamiseks.

Käesolev teatis on vahekokkuvõtte sellest, mida on Euroopa rände tegevuskava elluviimisel siiani saavutatud. Selles on esitatud ka komisjoni uued algatused olulistes valdkondades ja kindlaks tehtud, kus on lähikuudel vaja teha täiendavaid jõupingutusi.

2. Euroopa rände tegevuskava kaks aastat hiljem: saavutused ja õppetunnid

Euroopa rände tegevuskavas on esitatud viivitamatult rakendatavad meetmed, et tulla toime 2015. aasta kriisiga, sealhulgas need, millega tagatakse, et ELis kehtivaid õigusnorme kohaldatakse nõuetekohaselt ja täielikult. Tegevuskavas on esitatud ka terviklik lähenemisviis, mille alusel käsitletakse kõiki rände aspekte, jagades need nelja valdkonda: 1) ebaseaduslik ränne, 2) piirihaldus, 3) varjupaigapoliitika ja 4) seaduslik ränne kui ELi tõhusa ja jätkusuutliku rändepoliitika saavutamise võti, ning selles on ette nähtud mitmed olulised meetmed iga valdkonna kohta.

Järgmises jaotises antakse ülevaade peamiste meetmete kohta, mida on rakendatud viimase kahe aasta jooksul. Hinnangus võetakse arvesse paljude sidusrühmade ja ELi institutsioonide vastuseid komisjoni käivitatud konsultatsioonile, mis käsitleb ülevaadet senistest edusammudest, mis on saavutatud Euroopa rände tegevuskava rakendamisel.

2.1. Kriisile reageerimine ja erandliku rändesurve alla sattunud liikmesriikide abistamine

Kriisiolukorrale reageerimisel oli positiivne mõju,⁴ kusjuures võetud meetmed varieeruvad välispiiride haldamise parendamisest konkreetsete näidetenii solidaarsusest nii liidu sees kui ka naabruses.

Oluliselt on tõhustatud ühisoperatsioone Triton ja Poseidon, et kiiresti reageerida väljakutsetele **Vahemere kesk- ja idaosas**.

Kõikide asjaosaliste – liikmesriigid, kolmandad riigid, ELi asutused ja institutsioonid – kooskõlastatud tegevus, mis järgnes komisjoni poolt 2015. aasta oktoobris kokku kutsutud juhtide kohtumisele, asendas korrapäratud rändevood **Lääne-Balkani rändeteel** kooskõlastatud meetmetega. Ungarile, Sloveeniale, Horvaatialle, Kreekale ja ka Serbialle anti toetust ELi kodanikukaitse mehhanismi raames. Lisaks on peaaegu 23 miljoni euro ulatuses

⁴ 10. veebruari 2016. aasta teatises COM(2016) 85 final, milles antakse ülevaade Euroopa rände tegevuskava prioriteetsete meetmete rakendamise olukorrast, määrati kindlaks kõik viivitamatud meetmed, mida võtta kontrolli taastamiseks.

eraldatud ELi humanitaarabi pagulaste ja rändajate abistamiseks Lääne-Balkanil. Alates saabujate arvu järsust kasvust 2015. aasta suvel on Lääne-Balkani jaoks eraldatud 78 miljonit eurot ühinemiseelsest (IPA) abist, et toetada sealseid riike rändevoogude juhtimisel piiril ning parandamiseks nende suutlikkust rändajaid ja pagulasi vastu võtta.

Rändevoogude paremal haldamisel on osutunud edukaks **esmise vastuvõtu keskuste loomine Kreekas ja Itaalias**. Koos **Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Ameti** loomisega aitas see parandada **ELi välispiiride haldamist ning tõhustada varjupaiga-ja tagasisaatmise menetlusi**.

Erakorralise toetuse ELi rahastamisvahendi raames sõlmiti leping toetada rohkem kui 430 miljoni euroga pagulasküsimustega tegelemist Kreekas. Kõnealune vahend loodi 2016. aastal, et reageerida erakorralistele kriisidele või loodusõnnetustele ELi liikmesriikides, kus on tõsised humanitaartagajärjed, ja see aktiveeriti kolmeks aastaks konkreetset pagulaste vajadustega tegelemiseks ELis.

Tuginedes ELi ja Türgi ühisele rände tegevuskavale, milles lepiti kokku 29. novembril 2015. aastal, etendas **ELi ja Türgi** 18. märtsi 2016. aasta **avaldus** kesket osa mittejätakuutlikku humanitaarkriisi põhjustava kontrollimatute rändevoogude tsükli katkestamisel. Juba esimestel avalduse toimimise nädalatel langesid ebaseaduslik ränne ja inimohvrite arv järsult ning samal ajal tekkis seaduslik ümberasustamiskanal, mis pakub tõelist võimalust neile, kes vajavad kaitset. ELi ja Türgi ühised jõupingutused on loonud alternatiivi ohtlikele rändevoogudele⁵ Euroopasse pääsemise organiseeritud, ohutute ja seaduslike võimaluste näol⁶ neile, kel on õigus saada rahvusvahelist kaitset, soodustades samal ajal tagasipöördumist, mis on kooskõlas Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õigusega. Tehtud edusammudest hoolimata on vaja pingutusi jätkata.

ELi ja Türgi koostöö raames on **ELi Türgi pagulasrahastu**, mille maht on kokku 3 miljardit eurot 2016. ja 2017. aastaks, osutunud õigeks vahendiks, kuidas pakkuda praktilist abi, sh humanitaarabi, abi hariduse, rände juhtimise, tervishoiu ja kohaliku taristu valdkonnas ning sotsiaal-majanduslikku toetust pagulastele ja vastuvõtivatele kogukondadele Türgis. Praegu on 2016.–2017. aastaks ette nähtud 3 miljardist eurost rohkem kui poole selle summa kohta (1,66 miljardit eurot) sõlmitud leping. Jõupingutused jätkuvad, et tagada lepingute sõlmimine ülejäänud summa kohta 2017. aasta lõpuks. ELi-Türgi avalduse täielik ja kestlik rakendamine nõuab kõigi osapoolte järjepidevaid jõupingutusi ja poliitilist tahet. ELi-Türgi avalduses on märgitud, et „kui hakkab kätte jõudma olukord, kus eraldatud 3 miljardit eurot on täiel määral ära kasutatud ning kui eespool nimetatud kohustused on täidetud, eraldab EL rahastu jaoks täiendavalt veel 3 miljardit eurot 2018. aasta lõpuni“. Ka olukord Kreeka saartel nõuab hädasti täiendavaid olulisi jõupingutusi Kreeka ametiasutustelt, ELi asutustelt ja liikmesriikidelt, sealhulgas Türgi tagasisaatmise tempo kiirendamist täielikus kooskõlas ELi ja rahvusvaheliste õigusnormidega. Liikmesriigid peaksid samas tempos jätkama lubaduste andmist Süüria pagulaste ümberasustamiseks Türgist Euroopasse. Nüüd on aeg aktiveerida ka vabatahtliku humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise kava (vt punkt 3.2.).

Süüria pagulaskriisist tingitud jõulise abi andmise keskmes on **ELi humanitaarabi programmid** ja **Süüria kriisile reageerimiseks loodud ELi piirkondlik usaldusfond**, mis

⁵ Ajavahemikus 21. märts 2016–17. september 2017 oli ebaseaduslike piiriületuste arv päevas endiselt keskmiselt 78.

⁶ Alates 20. septembrist on Türgist ELi ümberasustatud juba üle 9 700 süürlase.

on kriisi algusest saadik toetanud abi vajavaid inimesi Süürias ning rohkem kui 2,5 miljonit Süüria põgenikku ja neid vastuvõtvaid kogukondi Egiptuses, Iraagis, Jordaania, Liibanonis, Türgis ja Lääne-Balkanil.

Selleks et toetada liikmesriikide jõupingutusi seoses rände- ja piirihaldusega, suurendas EL lisaks 70 %⁷ võrra Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi (AMIF), Sisejulgeolekufondi (ISF) ja asjaomaste Euroopa Liidu ametite pakutavat **rahastust**. See on aidanud abistada 814 000 varjupaigataotlejat ELis, toetades 1 915 000 kolmanda riigi kodaniku integreerimist ja lihtsustades 83 500 isiku tagasisaatmist⁸. Praeguseks on AMIF ja ISF maksnud kokku juba 2,2 miljardit eurot, et toetada sekkumist liikmesriikides erinevates rände, piirikaitse ja julgeolekuga seotud valdkondades nii hädaolukordades kui ka pikas perspektiivis. Oma panuse on andnud ka teised ELi programmid. Näiteks toetati liikmesriike aastatel 2015–2017 terviseprogrammi raames 19,2 miljoni euroga, muu hulgas meditsiinitöötajate koolitamiseks.

Survet varjupaigasüsteemidele Kreekas ja Itaalias leevendati esimese suuremahulise **ELi kooskõlastatud jõupingutuse abil paigutada** varjupaigataotlejad ümber teistesse liikmesriikidesse. Käivitusetapp oli aeglane, kuid kavade alusel ümberpaigutatavate inimeste arv on jätkuvalt tõusnud, mis näitab, et solidaarsus saab praktikas toimida. 20. septembri 2017. aasta seisuga on ümber paigutatud üle 28 500 inimese, mis moodustab ligikaudu 90 % kõigist nendest, kelle kohta on saadetud ümberpaigutamistaotlused. Samuti on häid tulemusi andnud esimene **üleeuroopaline ümberasustamiskava**, mis käivitati juulis 2015⁹. Selle kava ja ELi-Türgi avalduse raames loodud kava alusel on ümber asustatud rohkem kui 23 000 inimest kavade käivitamisest alates.

Samal ajal on võetud ette kindlad sammu, mida on astunud koostöös rahvusvaheliste organisatsioonide ja liikmesriikidega, et tugevdada Liibüa rannikuvalve suutlikkust tegelda jätkuvalt **Vahemere keskosa rändetee** kaudu Itaaliasse kulgeva ebaseadusliku rände vooluga, mis näitab viimastel kuudel esimesi languse märke. See jõupingutus on käinud käsikäes tugevama partnerlusega rahvusvaheliste organisatsioonide vahel Liibüa humanitaarolukorda parandamiseks ja pakub seal lõksu jäänud rändajatele alternatiivseid võimalusi.

Esmasest reageeringust kujunes **ühine ja kestlik jõupingutus liidu tasandil**, kus olulist rolli etendas kõigi osapoolte – liikmesriikide, ELi institutsioonide ja asutuste, rahvusvaheliste organisatsioonide ja kodanikuühiskonna – individuaalne, ent koordineeritud tegevus.

2.2. Ebaseadusliku rände stiimulite vähendamine

Euroopa Liit ja liikmesriigid on jätkanud tööd ebaseaduslike rändevooegade tõhusa ennetuse nimel nii väljaspool liitu kui ka liidus, samuti selles suunas, et luua usaldusväärne tagasisaatmise süsteem, kus tehtud otsused tulemuslikult ellu rakendatakse.

Algpõhjused – kolmandate riikide toetamine

Algpõhjustega võitlemises on EL ja selle liikmesriigid jätkuvalt suurimad arenguabi andjad (75,5 miljardit eurot 2016. aastal või peaaegu 60 % OECD liikmete üleilmsest abist). Selline

⁷ Ajavahemikuks 2014–2020.

⁸ Liikmesriikide poolt rakendusaruannetes esitatud arvud, mis hõlmavad ajavahemikku 2014–2016.

⁹ 20. juulil 2015 Ülemkogus kokku tulnud liikmesriikide valitsuste esindajate järeldused on kättesaadaval aadressil: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11130-2015-INIT/et/pdf>.

rahastamine aitab hoogustada partnerriikide majandust, et anda noortele võimalus ehitada tulevikku, tagada toiduga kindlustatus ja toitumisalane ohutus ning juurdepääs energiale ning kinnistada head valitsemistava ja austada inimõigusi, sealhulgas Aafrikas.

Paralleelselt 2015. aastal käivitatud meetmetega, nagu Valletta protsess, soovitas komisjon 2016. aasta juunis uut lähenemist, mis kaasab päritolu- ja transiidiriike. **Kõnealusel rändealase koostöö partnerlusraamistikul**¹⁰ on kaks eesmärki: tegeleda ebaseadusliku rände algpõhjustega arengukoostöö arendamise kaudu ning julgustada kolmandaid riike tegema tihedamat koostööd kõigis rändega seotud aspektides, sealhulgas võitluses rändajate ebaseadusliku üle piiri toimetamise vastu ja kodanike tagasivõtmise heakskiitmises. See käivitati 2016. aasta juunis koos viie prioriteetse riigiga ning on sellest ajast alates laiendatud suuremale riikide rühmale, kus on saavutatud olulisi tulemusi, eelkõige rände algpõhjustega tegelemisel ning inimeste smugeldamise ja inimkaubanduse võrgustike kahjutuks tegemisel¹¹.

Kõnealuste algatuste toetamiseks tegi **ELi Aafrika jaoks mõeldud usaldusfond** kättesaadavaks 3,1 miljardit eurot 26 riigile Saheli ja Tšaadi järve piirkonnas, Aafrika Sarve piirkonnas ja Põhja-Aafrikas, ELi liikmesriikide eelarvetest ja teistelt partneritelt laekus kõigest 227,7 miljonit eurot. Heaks on kiidetud rohkem kui 117 projekti, mille väärtus on kokku ligikaudu 2 miljardit eurot. Komisjon palub tungivalt, et liikmesriigid täiendavalt fondi panustaksid.

Fond on etendanud olulist rolli **Vahemere keskosa rändeteel**, näiteks toetades Rahvusvahelise Migratsiooniorganisatsiooni ja ÜRO pagulaste ülemvoliniku tööd rändajate ja pagulaste kaitsmisel, samuti elutingimuste parandamisel ja töövõimaluste loomisel vastuvõtvates kogukondades. Neid probleeme käsitlev programm, mille maht on 90 miljonit eurot, võeti vastu 2017. aasta aprillis. Seda eesmärki aitasid saavutada ka piirkondlike arengu- ja kaitseprogrammide raames võetavad meetmed Põhja-Aafrikas ja Aafrika Sarve piirkonnas. Lisaks on Rahvusvahelise Migratsiooniorganisatsiooniga ühise tegevuse tulemusena pagulaste vabatahtlik tagasipöördumine Liibüast oma päritoluriiki alates 2016. aastast peaaegu kolmekordistunud: ainuüksi 2017. aastal on umbes 7 500 inimest Liibüast ja 4 000 inimest Nigerist pöördunud tagasi oma koduriiki.

Veel on oluline asjaolu, et rahvusvaheline üldsus leppis 2015. aastal kokku arengu rahastamise innovatiivses tegevuskavas,¹² mis kutsub leidma uusi innovaativsemaid võimalusi arengu rahastamiseks, eelkõige erasektori vahendite mobiliseerimist rahastamislünga täitmiseks, et saavutada säästva arengu eesmärged aastani 2030. Osa ELi panusest nendesse kohustustesse on **uus välisinvesteeringute kava**. Sellega loodetakse käivitada üle 44 miljardi euro väärtuses investeeringuid Aafrika ja ELi naabruspiirkonna partnerriikidesse aastaks 2020.

Rändajate ebaseaduslik üle piiri toimetamine

Euroopa Liit ja liikmesriigid on võtnud tõhusaid meetmeid inimsugeldajate ja -kaubitsejate kriminaalse tegevuse tõkestamiseks kogu rändeteel, alustades päritolu- ja transiidiriikidega

¹⁰ COM(2016) 385 final, 7. juuni 2016.

¹¹ Komisjon on regulaarselt esitanud eduaruandeid partnerlusraamistiku rakendamise kohta, vt viimane eduaruanne COM (2017) 471 final, 6. september 2017.

¹² <http://www.un.org/esa/ffd/publications/aaaa-outcome.html>.

ning lõpetades ELi territooriumil. Rändajate üle piiri toimetamine on kurjategijate jaoks jätkuvalt ülimalt kasumlik tuluaallikas¹³.

2015. aasta mai **tegevuskava rändajate ebaseadusliku üle piiri toimetamise tõkestamiseks**¹⁴ on ajendanud liikmesriike, ELi asutusi ja muid asjaomaseid organisatsioone tegema tihedat koostööd, keskendudes peamistele prioriteetidele, mis on võimaldanud kindlaks teha puudusi ja leida neile lahendusi. Kava rakendamine jätkub.

Eelkõige näitas olulist lisaväärtust **sisserändajate ebaseadusliku üle piiri toimetamise vastane Euroopa keskus**, mis loodi Europoli juures 2016. aastal ja mis pakub liikmesriikidele operatiivabi inimsugeldamise vastu võitlemisel. Keskus on toetanud kuritegelike võrgustikega seotud ennetavaid ja olulisi uurimisi. Siiani on toetatud 68 juhtumi uurimist 2017. aastal ja 93 juhtumi uurimist keskuse esimesel tegevusaastal; keskuse tegevuse tulemusena vahistati 2016. aastal 147 isikut ning siiani on kinni peetud rohkem kui 167 isikut. Keskus toetab ka ühiseid uurimisrühmi (kolme aastal 2017; kahte aastal 2016) ning on siiani kindlaks teinud ja jälginud 830 laeva, mis võivad olla seotud rändajate ebaseadusliku üle piiri toimetamisega.

Liikmesriigid ja Euroopa Liidu asutused on võtnud konkreetseid meetmeid seoses rändajate üle piiri toimetamise alaste finantsuurimistega, sealhulgas keskendudes rahapesu andmebüroode rollile ja nende koostööle õiguskaitseorganitega **ebaseaduslike rahavoogude jälgimisel**.

2015. aasta oktoobris loodi Eurojusti temaatiline rühm, mis käsitleb inimeste ebaseaduslikku üle piiri toimetamist, et teha kindlaks ja analüüsida rändajate smugeldamise juhtumite uurimisel ja süüdistuse esitamisel esinevaid probleeme ja samuti parimaid tavasid selles valdkonnas. 2017. aastal on 10 ühisel uurimisrühmal pooleli 34 Eurojustis registreeritud juhtumit.

Kõikidel tasanditel on oluliselt suurendatud **teabevahetust** ELi spetsiaalsete asutustevaheliste koordineerimismehhanismide, samuti igas liikmesriigis kontaktpunktide sisseseadmise kaudu. Nüüd tuleb keskenduda kapseldunud mõtlemise muutmisele ning kõigi kolmandate riikide (ja neis töötavate) asjaosaliste kaasamisele. See hõlmab **suurema sünergia leidmist teabevahetuses** ELi sõjaliste ja tsiviilmissioonide ning operatsioonide ja õiguskaitseorganite vahel.

Komisjon koostas põhjaliku hinnangu ELi ebaseadusliku rändajate üle piiri toimetamise¹⁵ õigusraamistiku kohta ning teeb koostööd asjaomaste sidusrühmade ja ELi asutustega, et toetada teadmiste ja heade tavade tõhustatud vahetamist kodanikuühiskonna, prokuröride ja õiguskaitseasutuste vahel, et vältida humanitaarabi kriminaliseerimist ebaseadusliku rände raames.

¹³ Europoli ja INTERPOLi ühine aruanne, mai 2016: Rändajate ebaseaduslikult üle piiri toimetajate aastakäive oli 2015. aastal hinnanguliselt 5–6 miljardit USA dollarit, seega oli inimsugeldamine Euroopa organiseeritud kurjategijate üks peamisi kasumlikke tegevusi.

¹⁴ COM(2015) 285 final, 27. mai 2015.

¹⁵ SWD(2017) 117 final.

Kuid liikmesriikidel on vaja edasi liikuda ja tugevdada veelgi oma suutlikkust rändajate ebaseadusliku üle piiri toimetamise uurimisel ja vastutusele võtmisel. Selleks tuleb täielikult ära kasutada alates Euroopa rände tegevuskava vastuvõtmisest loodud struktuuride ja ressursside potentsiaal. Oluline on seejuures õigeaegne ja ennetav teabe jagamine. Liikmesriikide uurijad peavad üksteisega suhtlema ja kasutama täielikult ära Europoli juures asuva rändajate ebaseadusliku üle piiri toimetamise vastase Euroopa keskuse (EMSC) kui teabe ja luureandmete keskuse vahendeid. Hiljuti Euroopa mereoperatsiooni Sophia käivitatud rändajate ebaseadusliku üle piiri toimetamise vaatluskeskus ja muude asjaosaliste, nagu Interpol, algatused suurendavad oma lisaväärtust, kui edastavad teavet EMSC-le.

Seoses kolmandate riikidega tehtava koostööga on **ühine uurimisrühm** olnud Nigeris **koostöö tegemisel** ja suutlikkuse suurendamisel väga edukas töövorm,¹⁶ mida tuleks kohaldada ka mujal. See eeldab ELi asutuste kontaktametnike võrgustike koordineerimise tugevdamist ja olemasolevate platvormide tõhusa kasutamise tagamist. Prioriteetsetes kolmandates riikides tuleks kavandada rändajate smugeldamist käsitlevate uute ELi koostööplatvormide loomist.

Samal ajal on ajakohastatud ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika (ÜKJP) missioone,¹⁷ et toetada jõupingutusi võitluses rändajate ebaseadusliku üle piiride toimetamisega laiemas raamistikus, mille eesmärk on parandada julgeolekut ja stabiilsust. Operatsioon Sophia on juba aidanud kaasa 117 inimsmugeldamises ja inimkaubitsemises kahtlustatud inimese vahistamisele, Liibüa avamerel on kõrvaldatud 478 smugeldamisega seotud laeva, samas kui Saheli missioonid on korraldanud koolitusi üle 24 000 tsiviil- ja sõjalise julgeolekujõudude liikmele.

Selleks et võidelda rändajate ebaseadusliku üle piiri toimetamise vastu, luuakse kolmandatesse riikidesse lähetatud töötajate **ühine ametlik raamistik ja selged volitused võtta meetmeid rände kontaktametnike määruse läbivaatamise tulemusena**,¹⁸ mille kohta esitab komisjon ettepaneku 2018. aasta esimeses kvartalis. See võimaldab kasutada täielikult 12 prioriteetsesse riiki paigutatud Euroopa rändeküsimuste kontaktametnike võrgustiku potentsiaali, et hoolikalt koordineerida tööd selles valdkonnas liikmesriikidega kohapeal.

Lisaks alahindavad paljud rändajad endiselt ebaseadusliku rändega seotud ohte ega oma selget ettekujutust sellest, mis neid ootab ELi ebaseadusliku sisenemise järel. EL on juba rahastanud **teabekampaaniaid**, eelkõige Nigeris, Sudaanis ja Etioopias, ent selleks, et tagada usaldusväärse teabe edastamine kolmandatesse riikidesse, on vaja teha veel palju. Sellega seoses on praegustes ning tulevastes ELi ja liikmesriikide teadlikkuse tõstmise ja teabekampaaniates, mis toimuvad kolmandates riikides, vaja **kasutada kõiki võimalusi, mida pakuvad peavoolu- ja sotsiaalmeedia**, nagu näiteks veebisait InfoMigrants,¹⁹ mis on

¹⁶ 2017. aasta esimesel poolel vahistati ja toodi kohtu ette 101 isikut; konfiskeeriti ja pitseeriti 66 sõidukit ja 8 mootorratast; inimkaubandusega seotud kuritegude eest vahistati 79 isikut.

¹⁷ Operatsioon Sophia ning Euroopa Liidu integreeritud piirihalduse abimissioon Liibüas (EUBAM Libya), samuti Euroopa Liidu ÜJKP missioonid (EUCAP Sahel Niger, Mali) ja ELi sõjaline missioon Malis (EUTM Mali).

¹⁸ Nõukogu 19. veebruari 2004. aasta määrus (EÜ) nr 377/2004 sisserände kontaktametnike võrgustiku loomise kohta (ELT L 64, 2.3.2004, lk 1).

¹⁹ <http://www.infomigrants.net/>

projekt, mis jõudis augusti lõpus veerand miljoni inimeseni. Selleks kujundab komisjon ümber ELi sisserändeportali²⁰.

Tagasisaatmine ja -võtmine

Edasisi samme astutakse Euroopa Liidu tagasisaatmispoliitika tugevdamiseks. Eelkõige anti **Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Ametile** uuenduslik ja laialdane volitus toetada liikmesriike ja tagada tegevuse koordineerimine tagasisaatmise kõigis aspektides. Oma **2. märtsi 2017. aasta uuendatud tagasisaatmisalases tegevuskavas** esitas komisjon **konkreetsed soovitus** selle kohta, kuidas muuta tagasisaatmine tõhusamaks ning kaotada lüngad ja killustatus, mis esinevad endiselt riikide tagasisaatmise praktikas. Korraldades regulaarselt Schengeni hindamisi tagasisaatmise valdkonnas, on komisjon andnud liikmesriikidele raamistiku, mida järgides on võimalik puudusi parandada, samal ajal, kui ELi tagasisaatmisprogrammide abil on saavutatud põhjalikum teabevahetus ja vastastikune lähenemine, eeskätt **toetatud vabatahtliku tagasipöördumise ja taasintegreerimisprogrammide** ühiste raamistike väljatöötamisel ja rakendamisel kogu ELis.

Lisaks on Eurostati andmete kohaselt umbes ühest miljonist kolmandate riikide kodanikest, kes 2016. aastal viibisid ELis ebaseaduslikult, vaid pooled saanud korralduse EList lahkuda ja vähem kui pooled neist (226 000) on tegelikult koduriiki tagasi saadetud. Jätakuvalt oleme silmitsi **mitterahuldava tagasisaatmise määraga**, mis on tingitud olemasolevate vahendite ebatõhusast kasutamisest ELi ja riiklikul tasandil. Ehkki tagasisaatmise kogumäär²¹ suurenes alates 2014. aastast kuni 2015. aastani 41,8 %-lt 42,5 %-ni, vähenes tegelikult kolmandatesse riikidesse tagasisaatmise määr 36,6 %-lt 36,4 %-ni. Kui jätta kõrvale tagasisaatmine Lääne-Balkani riikidesse, langeb Euroopa Liidu tagasisaatmise määr veelgi kuni 27 %-ni.

See on tingitud olemasolevate õigusvahendite ebapiisavast jõustamisest ELi ja riiklikul tasandil²² ning senini täielikult väljakujundamata tagasivõtupoliitikast. Vaatamata olemasolevate tagasivõtulepingute rakendamisel tehtud edusammudele, on muude läbirääkimiste lõpuleviimine seiskunud ja need lepped, mis käivitati 2016. aastal, ei ole andnud oodatud tulemusi. Seepärast keskendutakse praktilise koostöö parandamisele. Tagasisaatmise ja -võtmise praktiline kord on kehtestatud mõnede peamiste päritoluriikidega, ent selleteemalised läbirääkimised teiste riikidega alles käivad.

Käesoleva teatise punktis 3.3 on esitatud konkreetsed ideed, kuidas tagasisaatmist veelgi paremini korraldada.

Ebaseadusliku viibimise stiimulid

Osa liidu majandusest tugineb jätkuvalt ebaseaduslike rändajate tööjõule, mis omakorda loob tõmbeteguri ja takistab sellise tööjõu liikuvuse poliitikat väljatöötamist, mis põhineks seadusliku rände kavadel. **Tööandjate karistuste direktiiv** on loonud võimaluse karmistada

²⁰ Portaal pakub potentsiaalsetele rändajatele teavet Euroopasse tulemise seaduslike võimaluste kohta ning ELis ebaseadusliku viibimise ohtude ja tagajärgede kohta: <http://ec.europa.eu/immigration/>.

²¹ See hõlmab ebaseaduslike rändajate tagasisaatmist nii kolmandatesse riikidesse kui ka ühest liikmesriigist teise, lähtudes kahepoolsetest tagasivõtulepingutest vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2008. aasta direktiivi 2008/115/EÜ (ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel) artikli 6 lõikele 3 (ELT L 348, 24.12.2008, lk 98).

²² Vt teatis tõhusama tagasisaatmispoliitika kohta Euroopa Liidus – uuendatud tegevuskava, COM(2017) 200 final, 2. märts 2017.

karistusi rändajate ebaseadusliku töölevõtmise eest ja parandada selle avastamise mehhanisme. Vastavalt sellele direktiivile keelavad kõik liikmesriigid ebaseaduslike rändajate töölevõtmise ja kehtestavad selle eest rahalised, haldus- või kriminaalkaristused. Siiski on võimalus ebaseaduslikku tööd leida jätkuvalt märkimisväärne stiimul ebaseaduslikuks sisenemiseks ELi. Selle olukorra lahendamiseks tuleb täielikult rakendada meetmeid, mis esitati ELi tegevuskavas rändajate ebaseadusliku üle piiri toimetamise tõkestamiseks, ning liikmesriigid peavad suurendama **tööinspektorite kontrolle suure riskiga majandussektorites**. Komisjon esitab igal aastal aruande teostatud kontrollide kohta ja tagab direktiivi tõhusa rakendamise, **algatades vajadusel rikkumismenetlused**.

Liikmesriikide koostööd tuleks **deklareerimata töö platvormi**²³ raames võimalikult palju arendada, et tagada parem arusaam kolmandate riikide rändajate töötingimustest ja vähendada ebaseaduslikku tegevust. Esmajärjekorras tuleb sihikule võtta kõrge riskiga sektorid, eesmärgiga tutvustada riikide parimaid kogemusi ebaseaduslike rändajate tööhõivega tegelemisel asjaomastele sidusrühmadele, nagu ametiühingud ja tööandjate organisatsioonid.

Lisaks varimajanduse tõmbetegurile, **peame ELi tasandil paremini mõistma kõiki tegureid**, mis põhjustavad otseselt või kaudselt ebaseaduslike rändajate viibimist ELis. Seepärast algatab komisjon konsultatsioonid liikmesriikide ja muude asjaosalistega, et dokumenteerida tegurid, mis soodustavad rändajate ebaseaduslikku sisenemist ELi territooriumile ja seal viibimist, ning teha kindlaks parimad tavad ebaseadusliku rände takistamisel ja neid koguda. See protsess hõlmab tõhustatud koostööd riiklike ja kohalike ametiasutustega lisaks asutustele, kes tegelevad rände haldamisega, näiteks sotsiaalkindlustuse, hariduse, maksude, sõiduki- ja juhilubade andmise ja muude teenustega, mida pakutakse kolmandate riikide kodanikele.

Selles kontekstis töötab komisjon üldise kommunikatsioonistrateegia raames välja spetsiaalseid tegevused, **millesse kaasatakse ka asjaomane diasporaa** Euroopa Liidus, mida hoolimata sellest, et see mängib koduriikide majanduse arengus olulist rolli, saab mobiliseerida toetama riigi ja ELi tasandil võetud meetmeid, mille eesmärk on vähendada rändajate ebaseaduslikku viibimist ELis.

2.3. Piirihaldus – elude päästmine ja välispiiride kindlustamine

Ühine välispiir eeldab, et kõik Schengeni ala riigid teevad koostööd ja jagavad selle piirihalduse koormust. Seepärast põhinevad välispiiri haldamise tõhustamiseks võetud meetmed kõigi liikmesriikide solidaarsusel ja vastutusel.

Prioriteediks jääb elude päästmine

Korduvad tragöödiad, mis toimuvad peamistel ja eelkõige merelistel rändeteedel, on näidanud, et rändajate ohtlikud retked seavad inimelud ohtu ja et sageli on selle põhjuseks südametunnistusega smugeldajate kasutatavad meetodid. Seepärast tähendab piiride kaitse endiselt ka päästeoperatsioone. EL on oluliselt tõhustanud **Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Ameti ühisoperatsioone Triton ja Poseidon**. Samuti alustas amet operatsioone Vahemere lääneosas. Tänu nende ühisoperatsioonide, mida koordineerib ja kombineerib oma vahenditega Euroopa Liidu sõjaline operatsioon Vahemere lõunapiirkonna keskosas (EUNAVFOR MED Sophia), ning mitmete valitsusväliste organisatsioonide ja kaubalaevade

²³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. märtsi 2016. aasta otsus (EL) 2016/344 deklareerimata tööga tegelemise alast koostööd edendava Euroopa platvormi loomise kohta (ELT L 65, 11.3.2016, lk 12).

pingutustele on alates 2015. aastast päästetud 620 000 inimese elu. Vahemere idaosa rändeteel on merel hukkunute arv oluliselt vähenenud. ELi-Türgi avalduse toimimise algusest saadik on Egeuse meres registreeritud 113 uppunud või kadunud isikut, võrreldes umbes 1 150 inimesega, kes on hukkunud või kuulutatud teadmata kadunuks avaldusele eelnenud aastal. EL toetab ka Türgi rannikuvalvet 20 miljoni euroga, et suurendada nende suutlikkust otsingu- ja päästeoperatsioonide läbiviimisel.

Vaatamata neile jõupingutustele on iga kaotatud elu liiast. Seepärast koolitavad ning toetavad EL ja liikmesriigid ka Liibüa rannikuvalvet, et viimane saaks läbi viia otsingu- ja päästeoperatsioone oma territoriaalvetes. Liibüa piirihalduse suutlikkust tugevdatakse ELi ja Itaalia poolt kaasrahastatud 46,3 miljoni euro suuruse projektiga, mis kinnitati 2017. aasta juulis ja millega jätkatakse järgnevatel aastatel. Osaliselt tänu Liibüa rannikuvalvele antud ELi toetusele on Vahemere keskosa rändeteel elu kaotanud inimeste arv 21. septembriks 2017 vähenenud 2 372-ni, võrreldes 4 581 hukkunuga 2016. aastal²⁴.

Euroopa piiri- ja rannikuvalve

Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Ameti loomine 2016. aastal oli murranguline saavutus, mis muutis ELi välispiiride integreeritud haldamise üksnes liikmesriikide pädevusest liikmesriikide ja ameti jagatud kohustuseks. Esimest korda, kooskõlas sellega, mida taotleti Euroopa rände tegevuskavas, hõlmavad ameti uued volitused rannikuvalve ülesannete läbiviimist tihedas koostöös Euroopa Meresõiduohutuse Ameti ja Euroopa Kalanduskontrolli Ametiga, näiteks kalanduse ja piirikontrolli ühiste seirelendude näol Vahemere keskosas. Ameti sekkumissuutlikkust on suurendanud oluliselt täiendatud vahendid ja seadmed. Samuti on uued kohustuslikud kiirreageerimisreservid tõstnud ameti suutlikkust kiiresti reageerida hädaolukorrale Euroopa välispiiridel.

Amet on praeguseks **lähetanud ELi välispiiri eri lõikudele üle 1 700 piirivalvuri ja muu töötaja**. Varsti saab ta rakendada meeskondi ka Serbia ja endise Jugoslaavia Makedoonia Vabariigi territooriumil, et toetada neid riike tõhusal piirikaitseks. Teine oluline tegevus, milleks Euroopa rände tegevuskavas üles kutsutakse, on kolmandate riikide piirihaldussuutlikkuse tugevdamine.

Tugevamad ja arukamad infosüsteemid

Nn arukate piiride valdkonnas tehtud tööd on edasi arendatud ettepanekutega **riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemi (EES) ning ELi reisiinfo ja -lubade süsteemi (ETIAS) loomiseks**. Kui need süsteemid on paigas, võimaldavad nad paremini avastada rändega seotud võimalikke ohte ja rikkumisi ning suurendavad üldist julgeolekut. 2017. aasta juunis esitas komisjon seadusandliku ettepaneku suurendada Vabadusel, Turvalisusel ja Õigusel Rajaneva Ala Suuremahuliste IT-süsteemide Operatiivjuhtimise Euroopa Ameti (**eu-LISA**) volitusi. Komisjon esitab võimalikult kiiresti ettepanekud, kuidas lahendada ülejäänud andmehalduses avastatud puudused, eelkõige parandades selles valdkonnas olemasolevate ELi kesksete teabesüsteemide koostalitlusvõimet. See aitab paremini kaitsta ELi välispiire ja suurendada sisejulgeolekut, nt tagades lõppkasutajatele — eriti piirivalvuritele, õiguskaitseametnikele, rändega tegelevatele ametnikele ja kohtuorganitele — kiire ja sujuva juurdepääsu kogu teabele, mida neil on vaja oma ülesannete täitmiseks.

²⁴ Rahvusvahelise Migratsiooniorganisatsiooni (IOM) andmed, vt <http://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean>.

Esmase vastuvõtu keskused

Lisaks eespool kirjeldatud pingutustele tugevdada ELi välispiiride kaitset, on esmase vastuvõtu keskuste loomine Kreekas ja Itaalias käegakatsutav tulemus rändehalduse valdkonnas, mis annab tunnistust sellest, kuidas toimivad solidaarsuse ja vastutuse põhimõtted nimetatud liikmesriikidele avalduva surve olukorras.

Praegu tegutseb Kreekas 5 ja Itaalias 4 esmase vastuvõtu keskust, kusjuures Kreekas on keskuste üldmahutavus rohkem kui 7 000 kohta ja Itaalias üle 1 500 koha. Hinnangute kohaselt on 1. jaanuarist 2016 kuni 15. septembrini 2017 saabunud esmase vastuvõtu keskustesse üle 261 000 rändaja (185 000 Kreekasse ja üle 76 000 Itaaliasse). Neile antakse arstiabi ja tehakse läbivaatus, toimub isikutuvastus, saabujatelt võetakse sõrmejäljed, nad registreeritakse ja neid teavitatakse nende õigustest – see kõik toimub ühes kohas tagamaks, et rändajad saab kohe õigete menetluste juurde suunata, mis aitab kiiremini otsustada nende seisundi üle. 2015. aastal, enne esmase vastuvõtu keskuste loomist, võeti Itaaliasse saabumisel sõrmejäljed vaid 58 % sisserändajatest. Tänu keskuste süsteemile võetakse sõrmejäljed nüüd peaaegu 100 %-lt saabujatest. Esmase vastuvõtu keskused on aidanud kaasa sellele, et Europol ja liikmesriikide ametiasutused teostavad rohkem teisesed julgeolekukontrolle, mis on aidanud määratleda riskiprofiile ja võidelda smugeldajate võrgustikega. Keskused hõlbustavad ka ümberpaigutamiskavade rakendamist Kreekas ja Itaalias, kuna keskustes korraldatakse edukalt teavitustööd ja suunatakse tingimustele vastavad varjupaigataotlejad ümberpaigutamismenetluste juurde. Esmase vastuvõtu keskused on kaasa aidanud ka ohtlike juhtude (näiteks inimkaubanduse ohvrid, tõsiste terviseprobleemidega inimesed ja saatjata alaealised) tõhusamale avastamisele ja võimaldanud pakkuda ohustatutele asjakohaseid tugiteenuseid.

Eelnimetatud saavutustele tuginedes peaksid nii Kreeka kui ka Itaalia ELi ametite koordineeritud toetusega igakülgsest ära kasutama esmase vastuvõtu keskuste täielikku tegevuspotentsiaali. Võttes arvesse suundumuste ja vajaduste arengut, peavad mõlemad riigid suutma laiendada ja parandada vastuvõtumahtu ja -tingimusi esmase vastuvõtu keskustes ning täitma paremini haavatavate rühmade erivajadusi (standardiseeritud haavatavuse hindamine spetsialistide poolt, lastekaitseametnikud, eraldatud alad jms). Tihedas koostöös vastuvõtivate liikmesriikidega tuleks tagada ka selge rollide ja kohustuste jaotus, samuti tõhusam koordineerimine kohapeal, seda eelkõige ELi piirkondlike töörühmade kaudu, kellele tuleks anda selgepiirilised volitused.

Esmase vastuvõtu keskuste süsteem on osutunud paindlikuks ja kasulikuks ELi vahendiks, mida saab kohandada igale samas olukorras olevale liikmesriigile. Kreeka ja Itaalia kogemuste põhjal esitab komisjon sügise jooksul suunised, sealhulgas standardse töökorra selle kohta, kuidas luua ja kasutada esmase vastuvõtu keskusi eproportsionaalse rändesurve korral liikmesriigi välispiiril.

2.4. *Euroopa kohustus kaitsta: tugev ühine varjupaigapoliitika ja suuremad seaduslikud võimalused Euroopasse pääsemiseks*

Euroopa välispiiride kindlustamisega peab kaasnema täielikult tõhus, õiglane ja humaanne ühine varjupaigapoliitika. Võttes koos liikmesriikidega otsustavaid samme, et leevendada varjupaigataotlejate survet Itaaliale ja Kreekale, tegi komisjon ettepaneku ka Euroopa ühise varjupaigasüsteemi põhjalikuks reformimiseks.

Ümberpaigutamine

Seistes silmitsi enneolematu saabujate hulgaga 2015. aasta suvel, otsustas nõukogu komisjoni ettepanekuid järgides **esimese suuremahulise ELi koordineeritud jõupingutuse kasuks**, mis seisneb märkimisväärse arvu varjupaigataotlejate ümberpaigutamises Itaaliast ja Kreekast, mille tulemusena on surve mõlema riigi varjupaigasüsteemidele tegelikult vähenenud. Nõukogu otsuste kohaselt nõustasid liikmesriigid ümber paigutama 160 000 selgelt rahvusvahelist kaitset vajavat taotlejat. Neist 54 000 isiku ulatuses anti liikmesriikidele võimalus täita oma ümberpaigutamise kohustust Itaalia ja Kreeka suhtes rändajate seadusliku vastuvõtmise kaudu Türgist.

Nõukogu 2015. aasta otsuseid kohaldatakse üksnes nende selgelt rahvusvahelist kaitset vajavate rändajate suhtes, kes on saabunud Itaaliasse ja Kreekasse kuni 26. septembrini 2017. Nüüd peaks prioriteediks olema tagada, et **kõik ülejäänud** isikud, kes saabusid enne nimetatud kuupäeva ja vastavad nõukogu otsuste kõikidele nõuetele, **paigutatakse Itaaliast ja Kreekast kiiresti** ümber. Kokku loodetakse kava alusel tegelikult ümber paigutada umbes 37 000 inimest. Seepärast on äärmiselt oluline, et kõik liikmesriigid, eelkõige Poola, Ungari ja Tšehhi Vabariik, aga ka need, kes ei ole ümberpaigutamise kohustust seni veel täielikult täitnud, kiirendaksid oma jõupingutusi.

Rändesurve Itaaliale ja Kreekale on jätkuvalt suur, sest veel ei ole jõutud tegeleda 2016. aasta ja 2017. aasta esimese poole rändajate sissevooluga. Seega peab **EL näitama jätkuvat solidaarsust** Itaalia ja Kreekaga. Komisjon on valmis andma **rahalist toetust** nendele liikmesriikidele, kes jätkavad pingutusi inimeste ümberpaigutamiseks ka pärast praeguste kavade aegumist. Itaalia ja Kreeka abistamist peavad jätkama Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet (EASO) ja ELi asutused ning vajadusel tuleb seda veelgi enam tõhustada.

Euroopa ühine varjupaigasüsteem

Kuigi erakorralise ümberpaigutamise süsteem on andnud käegakatsutavaid tulemusi, leevendades survet Kreekale ja Itaaliale, on selge, et ajutised meetmed ei ole jätkusuutlikud. Surve ELi varjupaigasüsteemile ja eelkõige tõsised puudujäägid, mis ilmnesid Dublini süsteemis liikmesriikide vastutuse kindlaksmääramisel, on esile toonud vajaduse Euroopa ühise varjupaigasüsteemi põhjaliku struktuurilise reformimise järele. Seega tegi komisjon 2016. aasta mais ja juulis ettepaneku **vaadata üle kõik Euroopa ühise varjupaigasüsteemi peamised õigusaktid**, eesmärgiga tagada ühtlustatud ja tõhus süsteem, kus kõik liikmesriigid kohtlevad varjupaigataotlejaid ühtemoodi selles osas, mis puudutab vastuvõtutingimusi, menetlusi ja seisundi kindlaksmääramist; võidelda kuritarvituste ja edasiliikumise vastu; kus pagulasena tunnustatakse üksnes neid, kes tõesti vajavad rahvusvahelist kaitset; ja kus vastutus varjupaigataotlejate eest jagatakse õiglaselt kogu liidus Dublini süsteemi ulatusliku reformi kaudu.

Läbirääkimised esitatud seitsme seadusandliku ettepaneku üle edenevad erineva kiirusega. Poliitiline kokkulepe saavutati Euroopa Liidu Varjupaigaameti ettepaneku kohta ja Euroopa sõrmejälgede võrdlemise süsteemi (Eurodac) arutamiseks algasid kolmepoolsed kohtumised. Edu on saavutatud ka läbirääkimistel vastuvõtutingimuste direktiivi, miinimumnõuete ja varjupaigamenetluste määruste, samuti liidu ümberasustamise raamistiku ettepaneku üle. Arutelud reformitud Dublini süsteemi üle on aga kaugemale maha jäänud. Selleks, et teha märkimisväärseid edusamme kõikide ettepanekute ja eelkõige reformitud Dublini süsteemi suhtes, on vaja uut hoogu. Soovitused selle saavutamiseks on esitatud käesoleva teatise punktis 3.1.

Lisaks Euroopa ühise varjupaigasüsteemi reformi üle peetavate läbirääkimiste lõpuleviimisele on samuti oluline, et **liikmesriigid rakendaksid ühtselt ELi õigustikku varjupaiga valdkonnas**, muu hulgas seepärast, et see aitab kaasa Schengeni vaba liikumise ala tõrgeteta toimimisele. Selles kontekstis ja eelkõige Dublini määruse ühtse kohaldamise tagamiseks peaks Kreeka jätkama jõupingutusi komisjoni 8. detsembri 2016. aasta soovitude rakendamiseks, et hakata järkjärgult uuesti täitma oma kohustusi kehtiva Dublini määruse alusel. Jätkuv ümberpaigutamine Kreekast aitab edendada ka seda järkjärgulist protsessi. Ungari peaks kiiresti meetmeid võtma, et kõrvaldada komisjoni poolt täiendavas märgukirjas nimetatud puudused, pidades silmas eeskätt seda, et nende puuduste tõttu peavad teiste liikmesriikide asutused peatama Dublini süsteemiga ettenähtud üleviimised Ungarisse. Samuti peaksid liikmesriigid kiiremini reageerima Itaalia ja Kreeka poolsetele Dublini süsteemi kohastele vastuvõtutaotlustele, eelkõige sellistele taotlustele, mis tuginevad perekondlikele sidemetele.

Lapsrändajad

Me peame tõhustama ja koordineerima jõupingutusi, et rakendada lapsrändajate kaitse tugevdamiseks hädavajalikke meetmeid, mis on esitatud 12. aprilli 2017. aasta teatises lapsrändajate kaitse kohta²⁵ ning mida on taas rõhutatud nõukogu 8.–9. juuni 2017. aasta järeldustes²⁶. Viimastel aastatel on saabuvate lapsrändajate märkimisväärne hulk seadnud riiklikud süsteemid ja asutused surve alla ning see on esile toonud mitmeid puudusi nende laste kaitsmisel. Nende puuduste kõrvaldamisel on teatavaid edusamme juba tehtud (nt kattes surve all olevate liikmesriikide kiireloomulisi kaitsevajadusi ELi ja selle asutuste vahendeist või andes hädaolukordades haridust), kuid vaja on veel enam (ja paremini kooskõlastatud) jõupingutusi ELi ja liikmesriigi tasandil teatistes nimetatud kuues peamises sekkumise valdkonnas²⁷. ELi tasandil on tehtud kiireid edusamme Euroopa eestkostevõrgustiku loomisel. 6.–8. novembril 2017. aastal toimival Euroopa foorumil lapse õiguste kohta on keskseks teemaks laste kinnipidamise alternatiivid.

Ümberasustamine, humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmine ja muud seaduslikud vastuvõtmise vormid

Selleks et asendada ELi suunduvad ohtlikud ja ebaseaduslikud rändevood turvaliste ja seaduslike võimalustega, on EL juba kriisi algusest peale teinud tööd **tagamaks rohkem seaduslikke kanaleid** üha kasvavale hulgale rahvusvahelist kaitset vajavatele põgenikele. Seoses sellega käivitati pärast komisjoni soovitust 2015. aasta juulis esimene ELi hõlmav ümberasustamiskava ja ELi-Türgi avalduse raames „Üks ühe vastu“ ümberasustamiskava. Need kavad, mis kujutavad endast ELi kriisile reageerimise meetmete olulist osa, on andnud positiivseid tulemusi. Aastatel 2015–2017 asusid mõned liikmesriigid esmakordselt rändajate ümberasustamisega tegelema, samal ajal kui kogenumad riigid suurendasid oma kohustusi ja tegelesid suurema hulga menetlustega kui varem. Liikmesriikide tegevuse tulemusena on selle ajavahemiku jooksul Euroopa kavade kaudu ümber asustatud üle 23 000 inimese. Ainuüksi 2016. aastal on liikmesriigid asustanud riiklike ja mitmepoolsete kavade alusel ümber 14 200

²⁵ COM(2017) 211 final, 12. aprill 2017.

²⁶ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10085-2017-INIT/et/pdf>.

²⁷ 1) rände algpõhjustega tegelemine (ELi välistegevus); 2) kiire ja põhjalik tuvastamine ja registreerimine; 3) nõuete kohaste vastuvõtu tagamine ELis; 4) seisundi kindlaksmääramise menetluse kiire ja tõhusa algatamise ning menetluslike tagatiste rakendamise tagamine; 5) püsivate lahenduste tagamine; ja 6) valdkondadevahelised meetmed (lapse parimate huvide järgimine, andmete, teadusuuringute, koolituse ja rahastamise tõhusam kasutamine).

pagulast – mis on oluliselt rohkem võrreldes 8 155 inimese ümberasustamisega 2015. aastal, 6 550 inimesega 2014. aastal ja 4 000–5 000 inimesega ajavahemikul 2010–2013. See kasv näitab, millist lisaväärtust ja potentsiaali pakuvad ELi tasandil tugevdatud koostöö ja koordineerimine ümberasustamise valdkonnas, samuti suurem ELi-poolne rahastamine, millega toetatakse liikmesriikide ümberasustamise jõupingutusi.

2.5. Seaduslik ränne, viisad ja integratsioon

Seaduslik ränne

Hästi hallatud seaduslik ränne võib aidata ELil lahendada probleeme, mis on seotud tööelise elanikkonna vähenemise ja struktuurse oskuste nappusega tööturul, täiendades olemasoleva tööjõu kvalifikatsiooni tõstmise ja tööhõivega seotud jõupingutusi. Komisjon esitas juba eelmisel aastal **ettepaneku võtta vastu tõhusam sinise kaardi direktiiv** ja kutsus kaasseadusandjaid kiirendama läbirääkimisi, et saavutada selles olulises küsimuses kiiresti kaugeleulatuv kokkulepe. Vaja on kõrgelennulist Euroopa sinise kaardi kava, et meelitada ELi kõrge kvalifikatsiooniga töötajaid, keda meie majandus vajab.

Samal ajal on komisjon **hinnanud kehtivat seadusliku rände õigustikku**,²⁸ et teha kindlaks olulised puudused, probleemid ja vastuolud ning leida võimalusi, kuidas praegust raamistikku lihtsustada ja ühtlustada. Ta uurib ka **nn huvi väljendamise süsteeme**, mida kasutatakse kolmandates riikides. See ja seadusliku rände direktiivide (eeskätt nende, mis käsitlevad üliõpilasi ja teadlasi, hooajalisi töötajaid ja ettevõtjasiseselt üleviidud töötajaid) tõhusam rakendamine võib aidata paremini hallata töörännet ELi tasandil ning meelitada ligi konkreetseid oskusi vastavalt ELi majanduse vajadustele.

Viisad

ELi ühine viisapoliitika on oluline vahend, mis hõlbustab turismi ja äritegevust, ent nõuetekohaselt toimiv viisapoliitika aitab ära hoida ka julgeolekuohte ja vähendada ELi suunduva ebaseadusliku rändega seotud riske.

2014. aprillil esitas komisjon ettepanekud viisaeeskirja uuestisõnastamise ja ringreisiviisa kohta, eesmärgiga edendada majanduskasvu viisade lihtsustamise kaudu, mis soodustab turismi ja kaubandust. Ettepanekuid käsitlevad läbirääkimised kaasseadusandjate vahel ei ole eriti edenened. Ja vahepeal on rände- ja julgeolekuolukord oluliselt muutunud.

Praeguste rände- ja julgeolekuprobleemide lahendamiseks on hiljuti võetud mõned meetmed seoses viisavaba reisimisega ELi, näiteks on 2017. aasta alguses tugevdatud viisavabaduse peatamise korda, mis võimaldab ELil peatada ajutiselt viisavabaduse nende riikidega, mis võivad endast kujutada olulist rändealast või julgeolekuohtu; samuti kavandatud tulevane ELi reisiinfo ja -lubade süsteem (ETIAS).

Ühist viisapoliitikat tuleb siiski veelgi kohandada praeguste väljakutsete valguses, võttes arvesse uusi IT-lahendusi ning leides tasakaalu lihtsustatud viisarežiimi ja viisavaba reisimise eeliste (nt kaubandus, turism, inimestevahelised kontaktid) ning parema rände-, julgeoleku- ja piirihaldamise vahel.

²⁸ Vt rände toimivuskontrolli kohta:

http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2016_home_199_fitnesscheck_legal_migration_en.pdf

Tuginedes konsultatsioonidele liikmesriikide ja Euroopa Parlamendiga, esitab komisjon 2018. aasta jaanuaris oma ideed selle kohta, kuidas ajakohastada ELi ühine viisapoliitika lühemas ja pikemas perspektiivis. Sellega seoses hindab komisjon kriitiliselt, kas praegune ühine viisapoliitika ikka vastab praegustele ja tulevastele probleemkohtadele. Peamisteks eesmärkideks on kooskõlastada viisapoliitika uute piirihaldussüsteemide (EES ja ETIAS) arenguga, rakendada viisapoliitikat paremini koostöös kolmandate riikidega ning tagada parem tasakaal rände- ja julgeolekuprobleemide ning majanduslike kaalutluste ja välissuhete vahel.

Esimese sammuna on oluline lahendada praeguste erinevate tavade probleem, mis tekitab mitmekordsete viisade väljastamisel konkurentsi liikmesriikide vahel, kehtestades ühtlustatud viisapoliitika. Samal ajal tuleks läbi vaadata mõned viisade väljaandmise eeskirjad (nt pikaajaliste viisade ja viisatasudega seotud normid), et tagada nende kasulik roll liidu tagasisivõtopoliitikas. Komisjon kavatseb esitada 2018. aasta jaanuaris ettepaneku nende küsimuste lahendamiseks. Lisaks esitab komisjon 2018. aasta juunis ettepaneku viisainfosüsteemi (VIS) õigusliku raamistiku läbivaatamiseks eesmärgiga parandada viisade menetlemist, sealhulgas andmekaitsega seotud aspekte ja õiguskaitseorganite juurdepääsu, et viisainfosüsteemi kasutamist veelgi laiendada uute kategooriate ja andmete kasutamiseks ning täielikult ära kasutada koostalitlusvõimet käsitlevaid õigusakte. Need kaks ettepanekut aitavad kaasa rände paremale haldamisele, julgeoleku suurendamisele ja välispiiride tõhusamale kontrollile.

Integratsioon

Kuigi liikmesriikidel on esmane roll integratsioonistrateegiate ja -poliitika arendamisel, on nende integratsioonialased kogemused ja suutlikkus väga erinevad. Seetõttu on tähtis, et EL aitaks liikmesriikidel integratsioonistrateegiaid välja töötada ja tõhusalt rakendada, parimaid tavasid vahetada ning seeläbi kaasa aidata võrdsete võimaluste loomisele integratsiooni valdkonnas ELi tasandil. 2016. aastal koostatud **ELi kolmandate riikide kodanike integreerimise tegevuskava** rakendamine on andnud tulemusi juba mitmel rindel. Näidete hulgas on Euroopa integratsioonivõrgustiku reform eesmärgiga tugevdada vahetusi ja vastastikust õpet integratsiooniga tegelevate riigiasutuste vahel, kolmandate riikide kodanike kutsekirjelduse koostamise vahendi käivitamine, et toetada liikmesriike rändajate oskuste ja kvalifikatsiooni varajasel väljaselgitamisel, ning enneolematu rahalise abi andmi kõigile integratsioonis osalejatele, sealhulgas kodanikuühiskonnale.

Kolmandate riikide kodanike ühiskonda integreerimisega seotud konkreetsete probleemide lahendamine jääb prioriteediks nii lühikeses kui ka pikas perspektiivis ja komisjon kutsub liikmesriike üles sellele valdkonnale piisavalt tähelepanu pöörama.

2017. aasta mais käivitas komisjon algatuse „**Tööandjad integratsiooni poolt**“ (Employers for integration), et edendada tööandjate jõupingutusi soodustamiseks kolmandate riikide kodanike integreerumist tööturule. Komisjon töötab ka selle nimel, et luua sotsiaal- ja majanduspartnerite vaheline partnerlus Euroopa tasandil, tegemaks tihedamat koostööd pagulaste kiiremaks ja tõhusamaks Euroopa tööturule integreerimiseks. Seda protsessi toetab ja konkreetseid meetmeid liikmesriikides edendab konkreetne täiendav rahaline abi.

Tunnustades **kohalike ja piirkondlike omavalitsuste** rolli integratsiooniprotsessis, on komisjon teinud tööd, et parandada koostööd kohalike ja piirkondlike omavalitsustega ning pakkuda neile rohkem tuge, eelkõige linnade tegevuskava rändajate ja pagulaste kaasamist käsitleva partnerluse kaudu. Näited tulevikuks kavandatud meetmetest on Urban Academy

integratsiooni käsitlev pilootprojekt ja integratsiooniga tegelevate linnade rahvusvaheliste võrgustike sihtotstarbeline rahastamine.

3. Järgmised sammud Euroopa rände tegevuskava täitmisel

Ränne jääb ELi jaoks määrava tähtsusega teemaks ka järgnevatel aastatel. Eelkirjeldatud varasemad ja praegused jõupingutused eri valdkondades jätkuvad, sealhulgas tuleb jätkata välispiiri kontrolli, sest rände oht ja vajadus elusid päästa on endiselt olemas.

Lisaks sellele, kohaldades samal ajal ja täielikult kõiki kehtivaid õigusnorme ning andes oma panused ühismeetmetesse ja fondidesse, on nüüd, selleks et liit täidaks täielikult Euroopa rände tegevuskava, vaja tugevdada jõupingutusi neljas esmatähtsas valdkonnas: sobiva õigusraamistiku kehtestamine, et muuta Euroopa ühine varjupaigasüsteem tulevikukindlaks, seaduslike võimaluste parandamine ebaseadusliku rände asendamiseks, tagasisaatmiste tõhususe suurendamine, et vahendeid eraldatakse neile, kes neid vajavad, ning töö prioriteetsete riikide ja organisatsioonidega rände paremaks ühiseks juhtimiseks.

3.1. Euroopa ühise varjupaigasüsteemi reform

Kuigi liidu senised pingutused kriisilukorrale reageerimiseks, kaasa arvatud hädaolukorras ümberpaigutamise mehhanism, on andnud käegakatsutavaid tulemusi, **ei saa me edaspidi tugineda ajutistele meetmetele. Euroopa ühise varjupaigasüsteemi reform on tervikliku rändelaselise strateegia oluline osa**, mille raames peab jätkuma töö kõigis rände eri valdkondades, et saavutada tulemusi.

Et kõnealune reform õnnestuks, peab süsteem olema kriisikindel. Selleks on vaja, et ootamatud olukorrad lahendatakse võimalikult tõhusalt, et liikmesriikide süsteemid töötaksid tihedamalt koos ja liikmesriikidevaheline usaldus süveneks, sealhulgas solidaarsusmehhanismi abil, mis tagab vastutuse õiglase jagamise.

Nagu president Juncker ütles kõnes Euroopa Liidu olukorra kohta 2017. aastal, peavad parima tulemuse saavutamiseks Euroopa ühise varjupaigasüsteemi reformimisel olema kõik osapooled valmis kompromissideks. Komisjon on avatud kompromissile, kui tulemus on liidu jaoks õige ja õiglane kõigi liikmesriikide suhtes.

Euroopa Ülemkogu seisukoht²⁹ on, et olemas on ühine arusaam, et reformitud Euroopa ühises varjupaigasüsteemis tuleb leida õige tasakaal vastutustunde ja solidaarsuse vahel ning et see peab tagama vastupanuvõime tulevaste kriiside suhtes. Süsteem peab olema tõhus, et pidada vastu rändesurvele, hoida ära tõmbetegureid ja teisest rännet, võimaldada vastavalt rahvusvahelisele õigusele võidelda kuritarvitustega ja pakkuda piisavat tuge enim mõjutatud liikmesriikidele. Euroopa Ülemkogu tuleb selle probleemi juurde tagasi ja seepärast kutsus ta nõukogu üles jätkama läbirääkimisi komisjoni aktiivse abiga.

Reformitud Dublini süsteem on ainus struktuurne lahendus ning enne, kui selles küsimuses kiireloomulist poliitilist kokkulepet ei saavutata, ei ole võimalik Euroopa ühise varjupaigasüsteemi reformi lõpule viia. Praegu on võimalus jätkata tööd ülejäänud

²⁹ Euroopa Ülemkogu 22.–23. juuni 2017. aasta järeldused, <http://www.consilium.europa.eu/et/press/press-releases/2017/06/23-euco-conclusions/>

lahendamata küsimustes ja teha edusamme sel teel, et panna aasta lõpuks paika Euroopa ühist varjupaigasüsteemi käsitleva üldise kokkuleppe põhipunktid.

Samaaegselt läbirääkimistega Dublini reformi üle tuleb **edasi liikuda ka kõikide teiste ettepanekutega**: ettepanek vaadata läbi vastuvõtutingimused, varjupaiga miinimumnõuete ja varjupaigamenetluste ettepanekud, samuti ettepanek luua ELi ümberasustamisraamistik.

Kuigi on oluline, et need omavahel seotud algatused võetaks kiiresti vastu kooskõlas ühisavaldusega ELi 2017. aasta õigusloome prioriteetide kohta,³⁰ avaldab komisjon heameelt edusammude üle, mida on juba tehtud seoses Eurodac-i süsteemi ja Euroopa Liidu Varjupaigaameti reformimist puudutavate ettepanekutega. Komisjon kutsub Euroopa Parlamenti ja nõukogu üles, et nad jõuaksid kokkuleppele nende oluliste vahendite suhtes, toetades Euroopa ühise varjupaigasüsteemi rakendamist, eeldusel, et üldise kokkuleppe raames vajavad mõned aspektid muutmist. Selline lähenemisviis tagaks ka selle, et kokkulepitud süsteem hakkab võimalikult kiiresti toimima.

3.2. Seaduslike võimaluste parandamine

3.2.1. Ümberasustamine

Pagulaste ümberasustamine (ja sarnased humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise vormid) on jätkuvalt üks põhilisi rahvusvahelise kaitse pakkumise vahendeid. Sellega väljendatakse selgelt ülemaailmset solidaarsust kolmandate riikidega ja jagatakse vastutust kaitset vajavate inimeste eest. Komisjon toetab ÜRO ülemvoliniku Grandi üleskutset asustada ümber veel 40 000 põgenikku Liibüast ja seda ümbritsevatest riikidest. Ümberasustamismeetmed on samuti osa ELi varjupaiga- ja rändepoliitikast. Need seaduslikud võimalused, mis on alternatiiviks ebaseaduslikele ja ohtlikele reisidele, aitavad päästa elusid, vähendada ebaseaduslikku rännet ja leevendada rändesurvet asjaomastele liikmesriikidele.

Jätkates viimase kahe aasta pingelist tegevust ja võttes arvesse, et üle maailma vajab endiselt ümberasustamist enneolematult suur hulk inimesi (1,2 miljonit), peaks ELi eesmärk olema asustada 2019. aasta oktoobriks täiendavalt ümber vähemalt 50 000 rahvusvahelist kaitset vajavat isikut. **Selle eesmärgi saavutamiseks soovib komisjon praegu asustada ümber vähemalt 50 000 rahvusvahelist kaitset vajavat isikut ja eraldab selleks 500 miljonit eurot.** See soovitus järgneb ümberasustamislubaduste andmisele 4. juulil 2017, mille tulemusena on siiani lubatud ümber asustada 14 000 isikut. Selle uue algatusega peaksime tagama jätkuva ümberasustamise Türgist vastavalt ELi-Türgi avaldusele (pidades silmas ka tulevast vabatahtlikku humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise kava), Jordaaniast ja Liibanonist, mis mõlemad võtavad vastu suure hulga pagulasi, samuti riikidest, mis asuvad Vahemere keskosa rändeteel Põhja-Aafrikas ja Aafrika Sarve piirkonnas, nimelt Liibüast, Egiptusest, Nigerist, Sudaanist, Tšaadist ja Etioopiast. Keskendumine Vahemere keskosa rändeteel asuvatest riikidest ümberasustamisele aitab toetada ka ÜRO pagulaste ülemvoliniku (UNHCR) kavandatud ajutist mehhanismi hädaolukorras evakueerimiseks Liibüast. Lubadused tuleks anda oktoobri lõpuks.

Kuid **EL peab liikuma ajutiste kavade kasutamiselt stabiilse raamistiku poole.** Komisjon tegi 2016. aasta juulis ettepaneku kehtestada liidu ümberasustamisraamistik eesmärgiga luua ohutute ja seaduslike võimaluste kindel raamistik rahvusvahelise kaitse saamiseks väljaspool

³⁰ Euroopa Parlamendi, nõukogu ja Euroopa Komisjoni ühisavaldus ELi 2017. aasta õigusloome prioriteetide kohta, https://ec.europa.eu/commission/publications/joint-declaration-eus-legislative-priorities-2017_et

ELi. Selle ettepaneku vastuvõtmine on hädavajalik igakülgse ja jätkusuutliku ELi rändepoliitika väljakujundamiseks.

Samal ajal peaksid liikmesriigid ära kasutama kõik muud seaduslikud võimalused kaitset vajavatele inimestele kaitse pakkumiseks. Eriti julgustatakse liikmesriike uurima võimalusi, kuidas luua erasponsorluse kavasid, mille raames võivad kaitset vajavatele isikutele sisseseadmise ja integreerimise toetust anda, sealhulgas seotud kulusid kanda, kodanikuühiskonna organisatsioonide eraisikute rühmad. Nende jõupingutuste hõlbustamiseks ja selliste kavade arendamise võimaluste edasiseks uurimiseks ELis kutsub **komisjon Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiametit (EASO) kooskõlastama erasponsorluse kavasid käsitlevat katseprojekti**³¹ huvitatud liikmesriikidega, kaasates erinevaid asjaomaseid kodanikuühiskonna organisatsioone, rahvusvahelisi organisatsioone ja võimalikke erasponsoreid koostöös liikmesriikidega.

3.2.2. Seadusliku rände katseprojektid

Koostöös kolmandate riikidega toimivate seaduslike rändekanalite osatähtsus rände üldises kontekstis peab suurenema, et oleks võimalik saavutada konkreetseid tulemusi, arvestades liidu praegusi ja tulevase sotsiaalmajanduslikke vajadusi. Seaduslikul rändel on juba oluline osa ELi suunduvates rändevoogudes. Täiustatud ja kohandatud koostöö kolmandate riikidega, mis on rändajate päritolu- ja transiitriigid, seadusliku rände valdkonnas aitab ebaseaduslikku rännet vähendada, pakkudes ohutut ja seaduslikku alternatiivi inimestele, kes soovivad emigreeruda; see võib täita lünki ELi liikmesriikide tööturgude teatavates sektorites; hõlbustades samal ajal koostööd ebaseadusliku rände tõkestamise ning ebaseaduslike rändajate tagasivõtmise ja tagasipöördumise küsimustes.

Seega, austades täielikult liikmesriikide pädevusi, mis on sätestatud aluslepingutes, on komisjon valmis 2018. aastal **koordineerima katseprojekte kolmandate riikidega** ning andma sellega seotud rahalist toetust, kui liikmesriigid ise võtaksid vastu teatud arvu rändajaid seaduslike kanalite kaudu, sealhulgas eelkõige majanduslikel eesmärkidel. Esiolgu võiks neid projekte uurida väljavalitud kolmandate riikidega, tuginedes rändehalduse partnerluse kvaliteedile ja konkreetsele koostööle ebaseadusliku rände tõkestamise ja ebaseaduslike rändajate tagasivõtmise alal. Selles protsessis on oluline **edendada erasektori** ning eelkõige majandus- ja sotsiaalvaldkonna sidusrühmade **kaasamist**. Avaliku ja erasektori partnerlused, mis on olnud väga tõhusad integratsiooni valdkonnas, on olulised, et teha kindlaks ELi tööturgude vajadused ja puudused ning hinnata, kuidas ränne aitab viimaseid kõrvaldada, ning tagada tõhusam tööturule integreerimine.

3.3. Tõhusam tagasisaatmispoliitika

Liikmesriikide esitatud statistiliste andmete kohaselt viibis ELis 2016. aastal ebaseaduslikult ligikaudu üks miljon kolmandate riikide kodanikku ja kolmandate riikide kodanike arv, kellele on tehtud ettekirjutus liidust lahkumiseks, oli ainuüksi sel aastal peaaegu 500 000. Arvestades, et ainuüksi ajavahemikus 2015–2016 on esitatud ligikaudu 2,6 miljonit varjupaigataotlust ning et 2016. aastal rahuldati esimeses astmes varjupaigataotlustest 57 % (2017. aasta esimeses kvartali 50 %), võib juhtuda, et liikmesriikidel tuleb lähitulevikus tagasi saata rohkem kui 1,5 miljonit inimest.

³¹ See toimub samaaegselt hiljuti käivitatud komisjoni uuringuga, milles käsitletakse sponsorluskavade kui võimalike ohutult ELi pääsemise kanalite teostatavust ja lisaväärtust.

On selge, et kui ebaseaduslikest rändajatest saadetakse tagasi üksnes 36 %, peab seda tööd märkimisväärselt tõhustama. Ainus viis, kuidas Euroopa saab näidata solidaarsust tegelikku kaitset vajavate põgenikega, on tõhus süsteem, mille alusel saata tagasi need, kellel pole õigust ELis viibida.

Tõhus tagasisaatmine oleks ka tugev signaal selle kohta, et ELi ei tasu ohtlikke ebaseaduslikke reise üldse ette võtta. Kehtivate ELi õigusaktidega³² on juba kehtestatud ühised normid riiklikes tagasisaatmise süsteemides järgimiseks ja rakendamiseks.

Arvestades praegust ebarahuldavat olukorda, on oluline, et nii liikmesriigid kui ka Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Amet teevad komisjoni toel täiendavaid jõupingutusi ning tagavad tõhusa tagasisaatmise. Selleks tuleb tegutseda ühiselt ja süstemaatiliselt, tugevdada koostööd kolmandate riikidega nii, et tagada oma riigi kodanike tagasivõtmise kohustuste täitmine partnerlusraamistiku, Valletta järeelmeetmete ja vajadusel muude poliitiliste võimaluste raames.

ELi tagasivõtupoliitika tõhustamine Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Ameti kaudu

Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Ametil on volitused korraldada, koordineerida ja juhtida tagasisaatmisega seotud operatsioone ning sekkumisi ning tagada vajalik abi liikmesriikidele selliste operatsioonide korraldamisel ELi tasandil. Selle saavutamiseks peab amet kiirendama üleminekut nõudlusel põhinevalt lähenemiselt, kus amet tegutseb ainult siis, kui seda taotleb üks või mitu liikmesriiki, tagasipöördumise haldamise ennetavale lähenemisviisile, mille kohaselt saab ametist valdkonna tõeline edasiviija Euroopa Liidu ja selle liikmesriikide heaks. Sellise volituste täitmiseks tuleb praegune tagasisaatmisüksus muuta spetsiaalseks, nõuetekohase varustuse ja personaliga tagasisaatmise osakonnaks ameti koosseisus. See osakond peab võtma endale juhtrolli kõikide meetmete ja vahendite rakendamisel, mille tagab Euroopa piiri- ja rannikuvalve määrus. Amet peab 2018. aasta keskpaigaks välja töötama operatiivplaanid, mis sisaldavad konkreetseid tagasisaatmise eesmärke igale liikmesriigile vastavalt selle vajadustele ja prioriteetidele, keskendudes parimate tulemuste tagamiseks nendele kolmandatele riikidele, kellega on juba sõlmitud tagasivõtulepingud. Vajadusel võib amet kaaluda operatiivbüroode asutamist peamistes liikmesriikides.

Samuti peab amet kavandama katseprojekte, kus töötatakse välja ja katsetatakse uudseid lahendusi tagasisaatmise ühiseks haldamiseks, näiteks seades sisse liikmesriikide vahelise suutlikkuse jagamise mehhanismi (sh ühine projekti juhtimine ja hanked, ühine lepingute sõlmimine, sh reisiliinidega, ühine kinnipidamissuutlikkus ja kinnipidamisasutuste haldamine, jagatud konsulaarabi).

Liikmesriikide meetmed

Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Ameti meetmed saavad olla edukad üksnes siis, kui need käivad käsikäes liikmesriikide suuremate jõupingutustega. Liikmesriigid peavad jätkama soovitusel ja uuendatud tagasisaatmisalase tegevuskava rakendamist, kohaldades täielikult kehtivates õigusaktides paindlikkust võimaldavaid norme. Nad peaksid kohandama oma riiklikke tagasisaatmise süsteeme nii, et soodustada tagasisaatmismeetmete operatiivset integreerimist ELi tasandil, mida korraldab Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Amet, eeskätt

³² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2008. aasta direktiiv 2008/115/EÜ ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel, ELT L 348, 24.12.2008, lk 98.

esitades korrapäraselt teavet riiklike tagasisaatmisoperatsioonide orienteeruva kava kohta, sealhulgas tagasipöördujate arvu ja neid vastuvõtvate kolmandate riikide kohta.

ELi asutuste koordineeritud toetusega peaksid ka liikmesriigid välispiiril rakendama ulatuslikult **esmise vastuvõtu keskuste** süsteemi täielikku tegevuspotentsiaali, tagamaks, et tagasisaatmisoperatsioone saab hallata kiiremini ja tõhusamalt, eriti ebaseaduslike saabujate arvu märkimisväärse suurenemise korral. See võib tähendada vajalike meetmete kehtestamist, et tuvastada kiiresti need inimesed, kes ilmselgelt ei vaja kaitset või kelle taotlusi ei saa rahuldada, millega peavad kaasnema tõhusad vahendid, et tagada selliste isikute kiire tagasisaatmine.

Komisjoni ebaseadusliku rände haldamise rakendust (IRMA) tuleb täiendavalt arendada ja integreerida see 2018. aasta jooksul Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Ameti ning liikmesriikide töövoogu tagasisaatmise haldamisel.

Komisjonil on kavas teha kokkuvõtteid tehtud edusammudest, esitades **korrapäraselt aruandeid**. Komisjon teeb koostööd liikmesriikidega, et jälgida tagasisaatmisega seotud edusamme, jagada teavet suundumuste kohta ebaseadusliku rände valdkonnas ja anda regulaarselt tagasisidet selle kohta, kuidas töötavad tagasisaatmissüsteemid kõikjal ELis, hõlmates nii liikmesriike kui ka Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Ametit.

Kui killustatus jätkub ja eelkõige ei parane mitterahuldav tagasisaatmise määr, võib olla vaja uurida, kuidas tegevussuundi üksteisele rohkem lähendada. Kaaluda võiks kõigi tagasisaatmisprotsessi aspektide standardimist alates isikutuvastusest / isiku kinnipidamisest kuni tegeliku tagasisaatmiseni, samuti põgenemise ohtu käsitlevate normide, kinnipidamise aluste ja sisenemiskeeldude kehtestamist käsitlevate normide ühtlustamist. Lisaks võiks käsitleda sidususe suurendamist varjupaigamenetlustega ja seda, kuidas hõlbustada liikmesriikide tagasisaatmisotsuste täideviimist, näiteks tagades nende kehtivuse kogu ELis või jagades vastutuse otsuste täideviimise eest liikmesriikide ning Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Ameti vahel.

3.4. Välismõõde: rändealane partnerlusraamistik

Alates Euroopa rände tegevuskava vastuvõtmisest on EL tegelenud täiemahulise välisrändepoliitika komponentide väljatöötamisega, et täiendada liidu laiemat välis- ja arengupoliitika alast tegevust. EL ja liikmesriigid peaksid ühistööd jätkama ja süstemaatiliselt koordineerima oma tegevust raamistike kaudu, mida pakuvad partnerlusraamistik ja Valletta protsess, selleks et kindlustada päritolu- ja transiidiriikidega ühise rändevoogude juhtimise vallas saavutatud edu.

Kauem kui aasta kestnud partnerlusraamistiku rakendamine näitab, et selline lähenemine on julgustanud partnerriike tegutsema, et oma rändejuhtimise süsteeme reformida ja võidelda tõhusamalt inimsugeldamisega, aga seni ei ole veel saavutatud tõhustatud koostööd tagasisaatmise alal. Edasiliikumine nõuab täiendavaid investeeringuid mitmes valdkonnas.

ELi Aafrika jaoks mõeldud hädaolukorra usaldusfondi, eeskätt selle Põhja-Aafrika haru vahendeid tuleb täiendada **liikmesriikidepoolse lisarahastamise teel**. Kuna ELi usaldusfond Aafrika jaoks aegub 2020. aastal, tuleb liidu järgmise mitmeaastase finantsraamistiku alase arutelu raames kaaluda, milline oleks kõige sobivam lahendus välisrände poliitika tõhusaks rahastamiseks. Täiendavalt tuleb toetada ka ÜJKP missioonide vahendeid, sealhulgas tühikute täitmiseks reservide ressursivajadustes.

Paremate tulemuste saavutamiseks tagasisaatmisel ja -võtmisel on vaja tegeleda süsteemsemalt ja tõhusamalt asjaoluga, et olulised kolmandad päritoluriigid ei tee liiduga koostööd, võttes kasutusele kõik võimalikud stiimulid ja hoovad nii ELi kui ka liikmesriikide tasandil. See tähendab, et ELi poliitikameetmeid sellel suunal tuleb mitmekesistada, näiteks pakkudes katseprojektide kaudu võimalusi seaduslikuks rändeks ELi tasandil või toetades rohkem taasintegreerimist. Paralleelselt ametlike läbirääkimistega jätkab EL mitteametlike kokkulepete sõlmimist, näiteks standardsete töökordade näol. Juhul kui riik ei tee jätkuvalt koostööd, võib abi olla sellest, kui liikmesriigid võtavad lisaks muudele meetmetele kasutusele viisameetmed kehtivate viisareeglite raames.

Vahemere keskosa rändeteel tõusvale rändesurvele reageerimisest on saanud ka partnerlusraamistiku keskne teema. Jätkub töö, et tagada tulemuslike järelemeetmete võtmine vastavalt 2017. aasta jaanuari ühisteatise „Ränne Vahemere keskosa rändeteel“ esitatud strateegiale ning 2017. aasta veebruari Malta deklaratsioonis ja komisjoni 2017. aasta juuli tegevuskavas esitatud meetmetele³³. Käimasolevat tööd taastada kontroll rändevooegade üle sellel rändeteel toetavad mitmepoolsed algatused, näiteks Vahemere kontaktrühm ja 28. augustil toimunud kohtumine Pariisis.

Selleks et kindlustada seni saavutatud tulemused, hoogustab Euroopa Liit kõiki vajalikke algatusi, et aidata Liibüas lõksu jäänud rändajaid, keskendudes nende esmavajadustele ja pöörates suurt tähelepanu kohutavale olukorrale rändajate kinnipidamiskeskustes, eelkõige:

- võimendades ÜRO pagulaste ülemvoliniku ja Rahvusvahelise Migratsiooniorganisatsiooni kaudu tehtavat tööd sisserändajate kaitseks ja abistamiseks; parandades kinnipeetavate elutingimusi; lihtsustades kõige haavatavamate rändajate võimalusi kaitset saada; edendades alternatiive kinnipidamisele, luues muu hulgas spetsiaalsed majutusvõimalused haavatavatele isikutele;
- toetades ELi Aafrika jaoks mõeldud usaldusfondi raames välja uusi projekte, mis on suunatud kohalikele omavalitsustele ja parandavad kohalike kogukondade sotsiaal-majanduslikke võimalusi;
- hoogustades tööd, et järkjärgult vähendada Liibüasse lõksu jäänud rändajate hulka, kiirendades edasist tööd Rahvusvahelise Migratsiooniorganisatsiooniga seoses toetatud vabatahtliku tagasipöördumisega ja ÜRO pagulaste ülemvolinikuga, toetades evakueerimise ajutise mehhanismi loomise plaane;
- tõstes Liibüa ametivõimude suutlikkust kontrollida riigi lõunapiiri ja tugevdades koostööd naaberriikidega.

Sellega seoses toetab EL ka edaspidi ÜROd poliitilise lahenduse väljatöötamisel Liibüas, sest üksnes stabiilsus ja rahu tagavad tingimused, mis on vajalikud rändevooegade pikaajaliseks ja jätkusuutlikuks juhtimiseks.

Eelseisev Aafrika Liidu ja ELi tippkohtumine Abidjanis pakub hea võimaluse teha koos Aafrikaga kokkuvõtteid ühistest probleemidest, sealhulgas rände valdkonnas, tugevdades meie pikaajalist partnerlust paljudes erinevates valdkondades ja keskendudes eelkõige noortele.

³³ SEC(2017), 4. juuli 2017.

Partnerlusraamistiku kohaselt tehtav töö annab väga olulise panuse ülemaailmsel tasandil toimuvatesse aruteludesse, mis järgnevad New Yorgi deklaratsioonile, mis võeti vastu ÜRO Peaassambleel 2016. aasta septembris. EL jätkab tihedat koostööd liikmesriikidega ning kasutab kõiki poliitilisi ja diplomaatilisi vahendeid, et saavutada kaugeleulatuv **ülemaailmne kokkulepe (UN Global Compact)** turvalise, korrakohase ja seadusliku rände kohta ning töötada katseprojektis osalevate riikidega välja ülemaailmne kokkulepe pagulaste kohta ja pagulasküsimusega laiahaardelise tegelemise raamistik (*Global Compact for Refugees and the Comprehensive Refugee Response Framework*).

4. Kokkuvõte

2015. aastal vastuvõetud Euroopa rände tegevuskavaga on kehtestatud raamistik rände parema haldamise saavutamiseks kõigis selle aspektides. See on kujundanud liidu reageerimist kriisiolukorras ja taganud kindla raamistiku struktuurimuutuste jaoks, mida on vaja rände- ja varjupaigasüsteemides.

Komisjon on seisukohal, et regulaarne järelevalve ja aruandlus on tõhus viis paremate tulemuste saavutamiseks. Seda lähenemist järgides esitab komisjon tehtud edusammude kohta regulaarselt koondaruandeid, mis hõlmavad Euroopa rände tegevuskava kõiki aspekte.

Kui me ei kasuta nüüd võimalust, mida stabiliseerimismeetmed pakuvad, riskime seni saavutatu ohtu seadmisega ja võime takerduda pidevasse kriisireguleerimise olukorda. Seepärast on praegu õige aeg, et kõik intensiivistaksid ühiseid pingutusi, et kindlustada tulevikuks stabiilsem raamistik.