

ET

ET

ET



EUROPEAN COMMISSION

Brüssel 23.2.2011
KOM(2011) 76 lõplik

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

Hinnang ELi tagasivõtulepingutele

SEK(2011) 209 lõplik
SEK(2011) 210 lõplik
SEK(2011) 211 lõplik
SEK(2011) 212 lõplik

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

Hinnang ELi tagasivõtulepingutele

1. SISSEJUHATUS

Stockholmi programmis kutsus nõukogu komisjoni üles esitama 2010. aastal hindamistulemused, mis käsitlevad ELi tagasivõtulepinguid ja nende üle peetavaid läbirääkimisi, ning ettepanekud seoses mehhanismiga, mida kasutatakse kõnealuste lepingute rakendamise üle järelevalve teostamiseks¹. Lisaks peaks nõukogu selle alusel „määratlema uuendatud ja ühtse tagasivõtustrateegia, võttes arvesse üldisi suhteid asjaomase riigiga, ning määratlema ühise lähenemisviisi selliste kolmandate riikide suhtes, kes ei tee koostööd oma kodanike tagasivõtmiseks.”

Käesoleva teatise² eesmärk on 1) esitada hinnang juba kehtivate ELi tagasivõtulepingute (edaspidi „tagasivõtulepingud”) rakendamise kohta, 2) esitada käimasolevate läbirääkimiste ja nende läbirääkimissuuniste („avatud” läbirääkimissuuniste) hinnang ning 3) esitada soovitusi EU tulevase tagasivõtopoliitika, sealhulgas järelevalvemehhanismide kohta.

Tagasivõtulepingute kohaselt on mõlemad lepinguosalisel kohustatud tagasi võtma oma kodanikke ja teatavate tingimustel ka kolmandate riikide kodanikke ja kodakondsuseta isikuid. Nendes lepingutes on üksikasjalikult sätestatud ka tagasivõtoprotsessi funktsionaalsed ja tehnilised kriteeriumid.

Poliitilisest seisukohast peetakse tagasivõtulepinguid oluliseks vahendiks ELi liikmesriikidesse saabuvate rändevoogude tõhusal juhtimisel. Lepingud peaksid soodustama ebaseaduslike migrantide kiiret tagasipöördumist ja seega peaks neist olema palju kasu võitluses ebaseadusliku sisserändega. Lepingutes ei ole kindlaks määratud isiku ELis või partnerriigis viibimise seaduslikkuse kriteeriumeid. Seda hindavad lepinguosaliste riikide ametiasutused kooskõlas siseriiklike ja vajaduse korral ka Euroopa Liidu õigusaktidega.

Euroopa Ühendus sai selles valdkonnas pädevuse 1999. aastal ja sellest ajast alates on nõukogu antud komisjonile suunised läbirääkimiseks 18 riigiga. Ülevaade läbirääkimiste praegusest seisust on antud komisjoni talituste töödokumendis „Lühiülevaade ELi tagasivõtulepingute olukorrast 2011. aasta veebruaris”, mis on lisatud Euroopa Parlamendile ja nõukogule esitatud komisjoni teatisele „Hinnang ELi tagasivõtulepingutele”. Lissaboni lepingu jõustumisega sai tagasivõtulepingute sõlmimine selge õigusliku aluse (ELi toimimise lepingu artikli 79 lõige 3). Lisaks sellele kehtib rahvusvahelises (tava)õiguses põhimõte, et iga riigil tuleb oma kodanikud tagasi võtta.

¹ ELT C 115, 4.5.2010, lk 31.

² Komisjon esitas 2004. aastal nõukogule ja Euroopas Parlamendile teatise „Aruanne ühise tagasivõtmispoliitika eduka väljatöötamise prioriteetide kohta” (SEK(2004) 946 (lõplik), 19. juuli 2004).

2. HINNANG KEHTIVATELE ELI TAGASIVÕTULEPINGUTELE

Nõukogu on seni andnud suunised läbirääkimisteks 18 riigiga ja jõustunud on 12 tagasivõtulepingut³. Kolmes tagasivõtulepingus on kolmandate riikide kodanike tagasivõtmise suhtes ette nähtud ülemineku periood (vt punktid 2.4 ja 3.2).

Kuna tagasivõtulepingute rakendamise eest vastutavad liikmesriigid, on komisjon palunud neil esitada üksikasjalikud andmed ja tagasiside tagasivõtulepingute kohaldamise kohta⁴. Teavet on täiendatud Eurostati andmetega⁵.

2.1. Andmete kvaliteet

Komisjon sai vastused 21 liikmesriigilt (Prantsusmaa, Rootsi, Belgia, Eesti, Portugal, Poola, Malta, Läti, Rumeenia, Soome, Bulgaaria, Kreeka, Tšehhi, Sloveenia, Slovakkia, Hispaania, Ungari, Ühendkuningriik, Madalmaad, Iirimaa ja Saksamaa). Vastustest saab teha vaid piiratud järeldusi, kuna 5 liikmesriiki, sealhulgas mõned ebaseaduslikust rändest oluliselt mõjutatud liikmesriigid, andmeid ei esitanud (Taani suhtes ei ole tagasivõtulepingud siduvad).

Mõned liikmesriigid esitasid üksikasjalikke andmeid tagasivõtu konkreetsete tahkude kohta, teised suutsid esitada vaid hinnangu tagasivõtutaotluste arvu kohta kolmandate riikide kaupa aastas. Üldjuhul ei ole andmed ühtlustatud ja eri liikmesriigid on ühes ja samas rubriigis käsitlenud erinevaid juhtumeid⁶. Vaid mõnel üksikul liikmesriigil on olemas üksikasjalikud andmed 2008. aasta eelse aja kohta.

Seega on ainult Eurostatil kõiki liikmesriike hõlmavaid andmeid tagasisaatmise kohta, kuid neilgi on puudusi. Näiteks on olemas andmed selle kohta, kui palju konkreetse kolmanda riigi kodanikke saadeti tagasi konkreetsest liikmesriigist, kuid andmetest ei selgu, kas isik saadeti tagasi päritolu- või transiidiriiki või teise liikmesriiki. Puuduvad eraldi andmed vabatahtliku ja sunniviisilise tagasipöördumise kohta. Väga harva toimub vabatahtlik tagasipöördumine tagasivõtulepingu alusel. Sel põhjusel ei ole liikmesriikide komisjonile esitatud kokkuvõtlikud andmed⁷ ligilähedaseltki sarnased Eurostati andmetega mis tahes kolmanda riigi kohta. Näiteks 2009. aastal saatsid Eurostati teatel liikmesriigid tagasi üle 4300 Venemaa kodaniku, kuid liikmesriikide esitatud andmete kohaselt saadeti Venemaaga sõlmitud tagasivõtulepingu alusel tagasi vaid pisut rohkem kui 500 isikut.

1. soovitus. Komisjonil tuleb uurida võimalust laiendada Eurostati andmeid tagasisaatmise kohta, et saada piisav statistiline alus tagasivõtulepingute rakendamise hindamiseks.

³ Komisjoni talituste töödokument „Lühiülevaade ELi tagasivõtulepingute olukorrast 2011. aasta veebruaris”, mis on lisatud Euroopa Parlamendile ja nõukogule esitatud komisjoni teatisele „Hinnang ELi tagasivõtulepingutele”.

⁴ Teavet kogusid ka ühised tagasivõtukomiteed. Komisjon palus andmeid esitada ka kolmandatel riikidel, kuid kuna vastuseid saadi vähe (andmeid esitasid Bosnia ja Hertsegoviina, endine Jugoslaavia Makedoonia Vabariik, Hongkong, Albaania, Serbia ja Aomen), on neid käesolevas hinnangus kasutatud vähe.

⁵ Komisjoni talituste töödokument „Eurostati andmed”, mis on lisatud Euroopa Parlamendile ja nõukogule esitatud komisjoni teatisele „Hinnang ELi tagasivõtulepingutele”.

⁶ Näiteks üks liikmesriik on tegeliku tagasisaatmise rubriigis esitanud mitut eri liiki taotlused, mille tulemusel tagasisaadetute arv on märksa suurem tagasivõtutaotluste arvust.

⁷ Vt komisjoni talituste töödokument „Küsimustiku valitud kategooriate alusel komisjonile esitatud liikmesriikide andmete kokkuvõte”, mis on lisatud Euroopa Parlamendile ja nõukogule esitatud komisjoni teatisele „Hinnang ELi tagasivõtulepingutele”.

Vahepeal peaks FRONTEX koguma põhjalikud statistilised andmed (mitte isikuandmed) tagasisaatmise kohta, et saada usaldusväärsem ülevaade tagasivõtulepingute alusel tagasisaadetute tegelikust arvust.

2.2. Tagasivõtulepingute kasutamine

Enamik liikmesriike kasutab tagasisaatmise alusena tagasivõtulepinguid, kuid mõned kasutavad kahepoolseid lepinguid, mis on sõlmitud enne tagasivõtulepingu jõustumist. Üks liikmesriik teatas, et ta ei ole tagasivõtulepingu alusel esitanud ühtegi tagasivõtutaotlust. Tagasivõtulepingu kasutamata jätmist põhjendatakse kahepoolse rakendamisprotokolli puudumise ja/või sellega, et tagasivõtulepingut kasutatakse vaid juhul, kui see lihtsustab tagasisaatmist.

Teatavatel juhtudel võib kahepoolsete lepingute kasutamist tõepoolest põhjendada sellega, et mõnes tagasivõtulepingus on kolmandate riikide kodanike suhtes ette nähtud üleminekuperiood või et teavad riigisisised haldusmenetlused vajavad kohandamist, kuid tagasivõtulepingute mittekasutamist ei saa põhjendada rakendusprotokollide puudumisega⁸. Komisjon on liikmesriikidega tugeval toetusel kogu aeg rõhutanud, et tagasivõtulepingud on vahetult kasutatavad iseseisvad vahendid, mis ei nõua tingimata kolmanda riigiga kahepoolsete rakendusprotokollide sõlmimist. Pikemas perspektiivis on protokollidel pelgalt abistav tähendus, kuigi mõnel juhul on nendest lähtumine kohustuslik, näiteks vastavalt Venemaaga sõlmitud tagasivõtulepingule.

Tagasivõtulepingute ebajärjekindel kohaldamine kahjustab oluliselt ELi tagasivõtupoliitika tõsiseltvõetavust kolmandates riikides, kes peaksid samuti tagasivõtulepinguid korrektselt täitma. Veelgi tõsisem probleem on see, et juhul, kui liikmesriigid ei saada ebaseaduslike migrante tagasi tagasivõtulepingute alusel, satub ohtu tagasivõtulepingutes ettenähtud inimõiguste ja rahvusvahelise kaitse alaste tagatiste rakendamisele.

2. soovitus. *Liikmesriikidel tuleb kõikide tagasisaatmiste puhul lähtuda tagasivõtulepinguist. Komisjon jälgib tähelepanelikult, kas liikmesriigid kohaldavad tagasivõtulepinguid õigesti, ja kaalub õiguslike meetmete võtmist, kui neid kohaldatakse valesti või kui need jäetakse kohaldamata.*

2.3. Oma riigi kodanike tagasivõtmine

Kuigi andmed ei ole täielikud, on võimalik teha mõningaid järeldusi tagasivõtulepingute alusel toimuva tagasisaatmise ulatuse kohta. On selge, et oma riigi kodanike puhul on tagasivõtulepingud oluline ebaseaduslike rände vastase võitluse vahend. Liikmesriikide esitatud andmete põhjal⁹ on peaaegu kõikidele asjaomastele kolmandatele riikidele esitatud väga palju tagasivõtutaotlusi. Ukraina, Moldova Vabariigi ja endise Jugoslaavia Makedoonia Vabariigi puhul ulatus taotluste heakskiitmise määr 50 %lt 80–90 %ni ja üle selle, mis võimaldas oluliselt piirata ebaseaduslikku rännet neist riikidest. Seda analüüsi kinnitavad ka Eurostati andmed, mille kohaselt 2009. aastal ELis tabatud kolmandate riikide kodanikest oli

⁸ Vt komisjoni talituste töödokument „Vastavalt kehtivatele ELi tagasivõtulepingutele liikmesriikide poolt alla kirjutatud/sõlmitud rakendusprotokollid”, mis on lisatud Euroopa Parlamendile ja nõukogule esitatud komisjoni teatisele „Hinnang ELi tagasivõtulepingutele”.

⁹ Vt komisjoni talituste töödokument, mis on lisatud Euroopa Parlamendile ja nõukogule esitatud komisjoni teatisele „Hinnang ELi tagasivõtulepingutele.” Tegemist on valitud kategooriate raames küsimustiku alusel komisjonile esitatud andmete koondiga.

20,1 % pärit riikidest, millega ELil on sõlmitud tagasivõtuleping. See näitaja on oluliselt väiksem kui 2007. aastal, kui nendest riikidest pärit isikute osatähtsus oli 26,9 %.

Kahjuks ei võimalda andmed teha usaldusväärseid järeldusi tagasisaatmise tegeliku mahu kohta. Tegelikku tagasisaatmist käsitlevad andmed on väga erinevad ning mõne riigi puhul on tagasisaatmise määr äärmiselt kõrge, teiste riikide puhul aga väga madal. Eurostati andmete kohaselt moodustasid 2009. aastal tagasivõtulepingutega hõlmatud riikide kodanikud 40 % ELis tagasisaadetud kolmandate riikide kodanike koguarvust, kuigi nende kohta tehtud tagasisaatmisotsused moodustasid kõikidest tagasisaatmisotsustest vaid 20 %.

3. soovitus. *Komisjon peaks jätkama dialoogi (eelkõige tagasivõtu ühiskomiteede raames), et veelgi suurendada heakskiidetud tagasivõtutaotluste ning tegeliku tagasisaatmise määra.*

2.4. Kolmandate riikide kodanike tagasivõtmine

Kolmandate riikide kodanikke käsitlevad klauslid võimaldavad taotleda selliste ühe lepinguosalise territooriumi läbinud isikute tagasivõtmist, kellel ei ole kummagi lepinguosalise riigi kodakondsust (kaasa arvatud kodakondsuseta isikud). Selline klausel on kõikides tagasivõtulepingutes, kuigi mõne lepingu puhul on klausli kohaldamise algus edasi lükatud (2 aastat Albaania ja Ukraina ning 3 aastat Venemaa Föderatsiooni puhul)¹⁰.

Kolmandate riikide kodanikke käsitlev klausel annab ilmselgelt häid tulemusi Ukrainaga sõlmitud tagasivõtulepingu puhul. 2009. aastal esitati Ukrainale kolmandate riikide kodanike kohta peaaegu sama palju taotlusi kui 2008. aastal ja selliste taotluste arv moodustas peaaegu poole Ukraina enda kodanike suhtes esitatud taotluste arvust. Need andmed pärinevad ainult sellistelt liikmesriikidelt (Slovakkia, Ungari ja Poola), kes vastavalt tagasivõtulepingus sätestatud tingimustele tuginesid üleminekuperioodi vältel kahepoolsetele lepingutele. Sellest ei saa järeldada, et Ukraina puhul on suundumus pärast 1. jaanuari 2010 muutunud.

Kui Ukrainasse tagasisaatmise puhul kasutatakse kolmandate riikide kodanikke käsitlevat klauslit sageli, siis kõikide ülejäänud tagasivõtulepingute alusel esitasid liikmesriigid ainult 63 taotlust. Klauslit kasutasid ka partnerriigid, kes saatsid 32 kolmandate riikide kodanikku tagasi ELi.

Nende riikide puhul, kellel ei ole ELiga ühist piiri (Sri Lanka, Montenegro, Hongkong ja Aomen¹¹) kasutati tagasivõtulepingute kolmandate riikide kodanikke käsitlevat klauslit ainult 28 juhul. Mõned liikmesriigid märkisid, et nende riikide poliitika on saata isikuid tagasi ainult nende päritoluriiki.

4. soovitus. *Iga riigiga peetavate tagasivõtuläbirääkimistega seoses tuleb põhjalikult hinnata, kas konkreetse riigi puhul on vajadust kolmandate riikide kodanikke käsitlevate klauslite järele (vt ka punkt 3.2).*

¹⁰ Klauslit kohaldatakse Albaania suhtes alates 1. maist 2008, Ukraina suhtes alates 1. jaanuarist 2010 ja Venemaa suhtes alates 1. juunist 2010.

¹¹ Kuigi Hongkong ja Aomen ei ole rangelt võttes riigid, vaid Hiina Rahvavabariigi erihalduspiirkonnad, käsitatakse neid käesolevas hinnangus riikidena.

2.5. Transiidi- ja kiirmenetlus

Transiidi- ja kiirmenetlust kasutava liikmesriigid äärmiselt vähe. Serbia puhul esitati 2008. aastal 249 kiirmenetluse taotlust (järgmisel aastal ainult 1) ning Montenegro puhul 88 taotlust (järgmisel aastal 3); muude tagasivõtulepingute alusel esitasid liikmesriigid kokku 31 kiirmenetluse taotlust. Transiiditaotlusi esitasid liikmesriigid tagasivõtulepingute alusel kokku 37.

Mitmed liikmesriigid ei ole kumbagi klauslit üldse kasutanud, kuigi need klauslid on alati kuulunud komisjonile antud läbirääkimissuunistesse ja sageli põhjustanud läbirääkimistel suuri takistusi.

5. soovitus. *Juhul kui kumbagi menetlust tõenäoliselt praktikas eriti ei kasutata, tuleks need tulevastest läbirääkimissuunistest välja jätta ning sätestada need kahepoolsetes rakendusprotokollides.*

3. HINNANG KÄIMASOLEVATELE LÄBIRÄÄKIMISTELE JA „AVATUD” LÄBIRÄÄKIMISSUUNISTELE

Kui vaadata läbirääkimissuuniste arengut 18 senise näite põhjal,¹² st uurida, kui kaua aega kulub komisjonile läbirääkimissuuniste esitamisest läbirääkimiste esimese vooru toimumiseni ja/või läbirääkimiste esimesest voorust lepingule allkirjutamiseni, ilmneb, et tagasivõtulepingute üle läbirääkimiste pidamine võtab väga kaua aega. Erandi moodustavad vaid mõne riigiga (Lääne-Balkani riigid, Moldova ja Gruusia) peetud läbirääkimised. Parimaks näiteks selle kohta on Maroko, kellega läbirääkimiste pidamiseks saadi suunised 2000. aastal, läbirääkimiste esimene voor toimus 2003. aastal ja praegu peetakse viieteistkümnendat vooru, kuid läbirääkimiste lõppu ikka ei paista. Kahel juhul (Hiina ja Alžeeria) ei ole ELil õnnestunud läbirääkimisi ametlikult alustadagi.

Peamiselt põhjustavad ülemääraseid viivitusi ja raskendavad partnerriikide läbirääkimiste laua äärde toomist 1) stiimulite puudumine ja 2) liikmesriikide vähene paindlikkus teatud (tehnilistes) küsimustes.

3.1. Stiimulite puudumine

Esialgu püüdis EL kutsuda kolmandaid riike läbirääkimistele tagasivõtulepingu sõlmimiseks ilma midagi vastu pakkumata. Kuna kolmandatel riikidel on lepingutest vähe kasu, soovivad nad tavaliselt ELiga tagasivõtulepingu sõlmimise eest vastutasu. Näiteks Venemaa Föderatsioon ja Ukrainaga peetud läbirääkimised said hoo sisse alles siis, kui EL nõustus samaaegselt pidama läbirääkimisi viisalihtsustuslepingu sõlmimiseks. Just stiimuli puudumise tõttu ei ole EL seni suutnud alustada läbirääkimisi Alžeeria¹³ ega Hiinaga. Mõlemad riigid on

¹² Vt komisjoni talituste töödokument „Lühiülevaade ELi tagasivõtulepingute olukorrast 2011. aasta veebruaris”, mis on lisatud Euroopa Parlamendile ja nõukogule esitatud komisjoni teatisele „Hinnang ELi tagasivõtulepingutele”.

¹³ Tuleb märkida, et Alžeeriaga sõlmitud assotsiatsioonilepingu artikli 84 lõikes 2 on ette nähtud järgmist: „Soovides hõlbustada lepinguosaliste seaduslikult riigis viibivate kodanike liikumist ja elukohavalikut, nõustuvad lepinguosalised kummagi lepinguosalise palvel rääkima läbi ebaseadusliku sisserände tõkestamise ja tagasivõtmise lepingute sõlmimise üle. Kui kumbki lepinguosalisest peab vajalikuks, siis hõlmavad sellised lepingud ka nende kolmandate riikide kodanike tagasivõtmist, kes saavad lepinguosalise territooriumile otse teise lepinguosalise territooriumilt.”

korduvalt palunud võtta „viisameetmeid”, kuid mitmesugustel põhjustel ei ole EL olnud valmis sellistele üleskutsetele vastama. Viisameetmete võtmist on palunud ka Maroko ja Türgi.

ELi viisalihtsustuslepingute hindamisel¹⁴ selgus, et selliste lepingute rakendamine ei põhjusta asjaomastest riikidest ELi suunduva ebaseadusliku rände suurenemist. Kogu otsustusõigus küsimuses, kellele viisa antakse ja kellel mitte, kuulub endiselt liikmesriikidele. Võttes arvesse seda järeltust ja viisade väljastamise alase olukorra üldist paranemist pärast viisaeeskirja kehtestamist, võib kindlalt oletada, et viisalihtsustuslepingute sõlmimine on stiimul, mis aitaks alustada tagasivõtulepingute läbirääkimisi ilma ebaseaduslikku rännet suurendamata.

Teine mõjus stiimul on lepingu rakendamiseks rahalise abi pakkumine. Oma riigi ja kolmandate riikide kodanike tagasivõtmine on vastuvõtjariigile rahaliselt väga koormav. Tuleb luua tingimused tagasipöördunute ühiskonda taasintegreerumise soodustamiseks. See võimaldaks ennetada nende ebaseaduslikku tagasipöördumist ELi. ELil tuleb olla valmis aidata partnerriigil luua päritoluriiki tagasisaatmist ootavate kolmandate riikide kodanike vastuvõtuks asjakohased ja ELi nõuetele vastavad tingimused. EL on juba rahastanud projekte, millega toetatakse taasintegreerimise poliitikat ja vastuvõtuvõimet teatavate selliste kolmandate riikide puhul, kellega ELil on sõlmitud tagasivõtuleping.

Väga paljud partnerriigid on taotlenud rahalist abi – eelkõige Maroko ja Türgi, aga ka Ukraina ja mõned Lääne-Balkani riigid. Rahalisel abil võib olla tugev mõju, kui pakutav abi on piisavalt suur ja seda antakse lisaks mõne ELi geograafilise programmi (nt ühinemiseelse abi rahastamisvahend või Euroopa naabus- ja partnerlusvahend) raames juba ettenähtud või lubatud abile. Ainus vahend, mille raames saaks ette näha kolmandate riikide täiendavat rahastamist, on teemaprogramm koostööks rände ja varjupaiga valdkondades. Programmi eelarve on aga väike (ligikaudu 54 miljonit eurot aastas) ja selle abil toetatakse koostööd kogu maailmas, mis tähendab, et iga konkreetse kolmanda riigi jaoks jääb väga väike summa. Peale selle on teemaprogramm mõeldud ainult koostööks arengumaade ja Euroopa naabuspoliitika alla kuuluvate riikidega ega hõlma kandidaatriike. Sel põhjusel on EL seni ette näinud ainult selliseid sihtotstarbelisi vahendeid, mis on juba tehtud kättesaadavaks geograafiliste programmide alusel. Ei ole ime, et läbirääkimiste osapooled peavad tavaliselt selliseid pakkumisi ebapiisavaks.

Seni ei ole peaaegu kasutatud üldisemaid sisulisi stiimuleid (rände suhtes kohaldatava üldise lähenemisviisi vahendeid) ei rände alal ega muudes partnerriikidega toimuva koostöö valdkondades. Liikuvuspartnerlused on alles varajases staadiumis ja neis osalevad ainult üksikud liikmesriigid. Kuigi need partnerlused pakuvad kolmandale riigile teatavaid võimalusi seaduslikuks rändeks, on liikmesriikide vähese huvi tõttu nende raames seni tehtud ainult väikseid pakkumisi, mida vaevalt saab pidada piisavaks tagasivõtu edendamise stiimuliks.

Tagasivõtulepingute väljatöötamisel, eriti stiimulite osas, tuleb teha põhimõtteline muutus. EL peaks tagasivõtu kindlalt muutma kolmandate riikidega sõlmitavates raamlepingute osaks, nähes ette, et oma riigi kodanikud võetakse tagasi ilma lisatingimusteta ning kolmandate riikide kodanike suhtes kehtestatakse täiendavad stiimulid. Konkreetselt tähendaks see, et

¹⁴ Komisjoni talituste 15. oktoobri 2009. aasta töödokument SEC(2009) 1401 (lõplik) „Hinnang Euroopa Ühenduse kolmandate riikidega sõlmitud viisarežiimi lihtsustamise lepingute rakendamisele.”

pärast seda, kui selle asjakohasust on hinnatud koos Euroopa Liidu välisteenistusega, töötatakse ELi senistes assotsiatsiooni- ja koostöölepingutes kasutatava tüüpilise rändeklausli asemel välja täpsemad ja otseselt kasutatavad tagasivõtuklauslid. See võimaldaks nimetatud lepinguid kui partnerriigi mõjutamise vahendeid paremini ära kasutada. Seda mõjutamisvahendit saab kasutada ka selliselt, et samaaegselt tagasivõtulepingu läbirääkimistega peetakse läbirääkimisi ka partnerlus- ja koostöölepingu või muud liiki assotsiatsiooni- või koostöölepingu sõlmimiseks.

Tagasivõtukohustuse mittetäitmisel tuleks partnerriikide suhtes kohaldada sanktsioone ebapiisava koostöö eest ebaseadusliku rände alal, ilma et see piiraks ELi ja kolmandate riikide vahelistest raamlepingutest tulenevaid juriidilisi kohustusi eelkõige koostöö peatamise kriteeriume silmas pidades.

6. soovitus. *ELil tuleb oma käsutuses oleva nelja peamise stiimuli (mitmesugused viisadega seotud poliitilised vahendid, rahaline abi, rände suhtes kohaldatava üldise lähenemisviisi vahendid ja seaduslik ränne) alusel välja töötada ühtne stiimulipakett, mida pakutakse partnerriigile kohe läbirääkimiste alguses. Edaspidi ei tuleks enam esitada läbirääkimissuuniseid eraldiseisvate tagasivõtulepingute sõlmimiseks. Võimaluse korral tuleks tagasivõtulepingu sõlmimiseks peetavaid läbirääkimisi alustada samal ajal kui läbirääkimisi raamlepingu sõlmimiseks. Tagasivõtulepingu sõlmimiseks peetavate läbirääkimiste suunistes tuleks ette näha ka ELi pakutavad stiimulid. Need tuleks ette näha eriti juhul, kui suunised sisaldavad klauslit kolmandate riikide kodanike kohta. Samas tuleks ette näha ka vastumeetmed, mida EL võtab juhul, kui partnerriik keeldub järjekindlalt ja põhjuseta koostöö tegemisest.*

3.2. Vähene paindlikkus

Paljud läbirääkimised jäävad venima, kuna poolte vahel tekib ületamatu probleem mõnes tehnilises küsimuses (s.h menetlused, mida on nimetatud punktis 2.5).

Kuna kinnipidamise tähtajad ei ole ELi täielikult ühtlustatud, tuleb komisjonil läbirääkimiste käigus nõuda sellise tähtaja sätestamist, mis võrdub liikmesriikide lühima kinnipidamise maksimumtähtajaga. Nimetatud lühim tähtaeg ja lisaks sellele järgitav põhimõte, et tähtaja jooksul mittevastamist peetakse partnerriigi nõustumiseks tagasivõtuga, käivad paljudele kolmandate riikidele üle jõu piiratud haldussuutlikkuse tõttu. Uue tehnoloogia kasutuselevõtt võib aidata seda probleemi (lähi)tulevikus siiski leevendada. Mitmed liikmesriigid kaaluvad ka kinnipidamistähtaegade pikendamist. Praegu on see aga üks suuremaid probleeme, mis takistab nii kolmandate riikide kui ka liikmesriikidega peetavate läbirääkimiste kiiret lõpuleviimist. Teiseks juhtub tihti, et komisjonil tuleb vaid ühe või mõne liikmesriigi taotlusel jätkata läbirääkimisi lepingu eelnõu üle, kuigi enamikele liikmesriikidele on eelnõu vastuvõetav. Kuigi tuleb tunnistada, et sellistel juhtudel on asjaomastel liikmesriikidel lepingust kõige rohkem võita või kaotada, on tõsi ka see, et lepingu sõlmimiseks on vaja ainult nõukogu kvalifitseeritud häälteenamust.

7. soovitus. *Tähtaegade küsimuses soovitakse liikmesriikidel kokku leppida üksainus kindel tähtaeg, mis on sobiv ja teostatav nii kolmandate riikide kui ka liikmesriikide jaoks. Tähtaja kokkuleppimisel tuleb arvestada, et see ei tohiks olla ülemäära pikk, kuna täita tuleb ka tagasisaatmisdirektiivi artiklis 15 sätestatud rangeid piiranguid (mille kohaselt kinnipidamine on viimane abinõu, eelistatakse sunnivabade meetmete võtmist, kinnipidamisotsuste üle teostatakse korrapäraselt kohtulikku järelevalvet ja liikmesriikidel*

tuleb väljasaatmist teostada hoolsalt). Liikmesriigid peaksid komisjoni jõupingutusi tagasivõtmisläbirääkimistel toetama aktiivsemalt ning mitte laskma silmist üldist huvi tagasivõtulepingu sõlmimise suhtes.

Kõikides seni sõlmitud tagasivõtulepingutes on sätestatud kohustus teatavatel tingimustel tagasi võtta kolmandate riikide kodanikud, kes on lepinguosalise territooriumi läbinud transiitreisijana.

Kõik kolmandad riigid suhtuvad kolmandate riikide kodanikke käsitlevasse klauslisse tõrjuvalt ja väidavad, et neid ei saa pidada kolmandate riikide kodanike eest vastutavaks, mistõttu neil ei tule neid tagasi võtta. Kui EL ei nõuaks kolmandate riikide kodanikke käsitleva klausli lisamist või pakuks samaaegselt sobivaid stiimuleid, oleks mõned läbirääkimised juba suudetud lõpule viia (nt Maroko ja Türgiga) ning paljude muude lepingute sõlmimiseks oleks kulunud palju vähem aega. On aga selge, et ELile ei paku huvi sellise tagasivõtulepingu sõlmimine ELi suunduva ebaseadusliku rände olulise transiidiriigiga, milles puudub klausel kolmandate riikide kodanike kohta.

Komisjoni kogemused on näidanud, et ajaks, kui kolmandate riikide kodanike klausli mõte muutub kolmandale riigile vastuvõetavaks, on kaotatud juba palju aega ning täpse sõnastuse ja klausli eeltingimuste kokkuleppimiseks tuleb teha täiendavaid mööndusi, mis paljudel juhtudel vähendavad klausli mõju. Juhtudel, kui kolmandate riikide kodanikke käsitlev klausel oli ELi jaoks oluline, oleks klausli mõju säilitamise huvides tulnud kasutada täiendavaid mõjutusvahendeid. Oma riigi kodanike tagasivõtmiseks tavaliselt erilisi stiimuleid vaja ei ole. Huvitaval kombel on liikmesriikide kahepoolsetesse tagasivõtulepingutesse harva lisatud klausel kolmandate riikide kodanike kohta. Klausel leidub lepingutes peamiselt juhul, kui riikidel on ühine maismaapiir. Samal ajal nõuavad liikmesriigid alati kolmandate riikide kodanikke käsitleva klausli lisamist ELi tasandi lepingusse. See tekitab olulisi küsimusi, kuna liikmesriikide esitatud andmetest nähtub (vt punkt 2.4), et liikmesriigid kasutavad kolmandate riikide kodanikke käsitlevat klauslit väga harva ka Lääne-Balkani riikide sarnaste transiidiriikide puhul, kellel on ELiga maismaapiir.

Seega kui kolmandate riikide kodanike klauslit ei kasutata kuigi laialt, tuleks ELil suunata oma tagasivõtupoliitika transiidiriikide asemel selgemalt olulistele ebaseadusliku rände päritoluriikidele, nagu Saharast lõuna poole jäävad Aafrika riigid, samuti Aasia riigid.

8. soovitus. *Praegune lähenemisviis tuleks läbi vaadata. Tuleviku läbirääkimissuunised ei peaks käsitlema kolmandate riikide kodanikke ja seetõttu ei ole sellega seoses vaja ette näha suuri stiimuleid. Kolmandate riikide klausel tuleks ette näha ja asjakohaseid stiimuleid pakkuda ainult juhul, kui selleks on asjaomase riigi puhul geograafilisi põhjuseid (vahetu naabrus, mõned Vahemere piirkonna riigid) ja ainult riikide puhul, mis võivad kujuneda ELi suunduva ebaseadusliku rände transiidiriigiks. Sellistel juhtudel peaks EL ka selge sõnaga kinnitama, et ta püüab põhimõtteliselt isiku tagasi saata tema päritoluriiki. Lisaks tuleb ELi tagasivõtustrateegia senisest rohkem suunata olulistele päritoluriikidele.*

4. ELI TAGASIVÕTULEPINGUTE, SEALHULGAS INIMÕIGUSTE KAITSE PARANDAMISE MEETMETE RAKENDAMISE JÄLGIMINE

4.1. Järelevalvemehhanism

Tagasivõtulepingute rakendamise järelevalvet on seni teostanud eeskätt tagasivõtu ühiskomiteed. Need komiteed on ametlikult moodustatud 11 tagasivõtulepingu, kuid mitte Sri Lankaga sõlmitud lepingu alusel, kuna nimetatud riigi poliitiline olukord ja tehnilised probleemid on siiani takistanud koosoleku korraldamist. Tagasivõtu ühiskomiteede koosolekud toimuvad emma-kumma lepinguosalise vajaduse ja taotluse kohaselt. Kui Hongkong ja Aomen kõrvale jätta, toimub ühiskomitee koosolek ühe korra ning mõne riigi puhul kaks korda aastas. Tagasivõtu ühiskomitee ülesanne on eelkõige teostada tagasivõtulepingu rakendamise järelevalvet ja teha poolte jaoks siduvaid otsuseid. Vastavalt tagasivõtulepingutele juhivad ühiskomitee tööd kaasesimeestena komisjoni esindaja (Euroopa Liidu nimel ja mõnel juhul liikmesriikide ekspertide abil) ja asjaomase kolmanda riigi esindaja.

Liikmesriigid hindavad ühiskomiteede tegevust üsna positiivselt. Komisjon on samal seisukohal kui need liikmesriigid, kelle arvates oleks kasulik kaasata liikmesriikide eksperdid kõikidel juhtudel.

Arvestades tagasivõtulepingu tähtsust tagasipöördumise protsessis ning lepingu, inimõiguste ja rahvusvahelise kaitse nõuete võimalikku vastastikust mõju, tuleks kaaluda ka asjaomaste valitsusväliste ja rahvusvaheliste organisatsioonide kutsumist tagasivõtu ühiskomiteede koosolekutele. See nõuaks muidugi kaasesimehe nõusolekut¹⁵. Lisaks, selleks et suurendada olemasolevate ja tulevaste ühiskomiteede rolli tagasivõtulepingute rakendamise järelevalves, peaksid ühiskomiteed ammutama palju rohkem teavet olukorra kohta kohapealt. Seda teavet saaks koguda valitsusvälistelt ja rahvusvahelistelt organisatsioonidelt, liikmesriikide saatkondadelt ja ELi delegatsioonidelt.

9. soovitus. *Kaaluda tuleks liikmesriikide ekspertide süstemaatilist osalemist kõikide tagasivõtu ühiskomiteede töös. Iga juhtumi puhul tuleks eraldi kaaluda ka valitsusväliste ja rahvusvaheliste organisatsioonide osalemist tagasivõtu ühiskomiteede töös. Tagasivõtu ühiskomiteed peaksid tegema oluliselt tihedamat koostööd asjaomaste osalistega kolmandates riikides, sealhulgas kolmandate riikide kodanike kohtlemise jälgimiseks. Täiendavat teavet rakendamise kohta tuleks koguda ka sellistest allikatest nagu ELi delegatsioonid, ELi liikmesriikide saatkonnad ning rahvusvahelised ja valitsusvälised organisatsioonid.*

4.2. Tagasivõtulepingute raames rakendatavate inimõiguste kaitse meetmete praegune käsitlus

Euroopa Liit käsitleb tagasivõtulepinguid ametiasutuste vahelise koostöö korralduse parandamise tehnilise vahendina. Nende lepingutega ei reguleerita tagasisaadetavate isikute olukorda. Neid küsimusi käsitletakse asjakohastes rahvusvahelistes, ELi ja riikide õigusaktides.

¹⁵ Kõikide tagasipöördumise ühiskomiteede kodukorras on juba ette nähtud võimalus kutsuda ühiskomitee koosolekule väljastpoolt asjatundjaid.

Seni sõlmitud tagasivõtulepingud (ja seni vastuvõetud läbirääkimissuunised) tuginevad õiguslikult põhimõttele, et tagasivõtu kord kehtib üksnes lepinguosaliste territooriumil ebaseaduslikult viibivate isikute suhtes. See, kas isik viibib riigis ebaseaduslikult, määratakse kindlaks iga lepinguosalise territooriumil kohaldatavate asjakohaste (haldus)õigusaktide ja neis sätestatud menetlustagatiste (õiguslik esindamine, kohtuliku läbivaatamise, mittetagasisaatmise põhimõtte järgimine jms) kohases tagasisaatmisotsuses. Teatavad menetlustagatiseid kolmandate riikide tagasisaadetavate kodanike suhtes (kaasa arvatud mittetagasisaatmise põhimõtte järgimine) kehtestati hiljuti tagasisaatmisdirektiiviga,¹⁶ mille liikmesriigid pidid üle võtma 24. detsembriks 2010 ja mida tuleb rakendada kooskõlas põhiõigustega, eelkõige Euroopa Liidu põhiõiguste hartaga.

Rahvusvahelise kaitse taotlejate suhtes on asjakohastes ELi varjupaigalaastes õigusaktides sätestatud, et isikul on õigus jääda liikmesriigi territooriumile, kuni langetatakse otsus taotluse kohta. Tagasisaatmisotsuse saab teatavaks teha ja täita alles pärast seda, kui taotlus on tagasi lükatud, st tagasisaatmist ei saa kohaldada isiku suhtes, kellel on rahvusvaheline kaitse, kuna teda ei peeta riigis ebaseaduslikult viibivaks.

Kõikide tagasisaadetavate isikute suhtes kohaldatakse üldiselt õiguslikult siduvaid ja kõikide liikmesriikide poolt ratifitseeritud rahvusvahelisi õigusakte,¹⁷ sõltumata eespool nimetatud tagasipöördumise ja varjupaiga alastest ELi õigusaktidest. Nende vahenditega tagatakse, et kedagi ei saadeta liikmesriigist välja, kui sellega rikutakse mittetagasisaatmise põhimõtet ja kui isikut ohustab vastuvõtvast riigis piinamine, ebainimlik või alandav kohtlemine või karistus. Sellistel juhtudel tagasivõtumenetlust ei algatata. Seda põhimõtet järgivad ka tagasivõtulepingud, mille ulatust piiravas klauslis on sätestatud inimõiguste kaitsmise vahendite kohaldamine ja järgimine. Seega toimub tagasisaatmine ja tagasivõtmine ainult vastavalt tagasisaatmisotsusele, mille võib teha ainult eespool nimetatud tagatiste olemasolul. Lisaks tuleb liikmesriikidel tagasivõtulepingute rakendamisel järgida ELi põhiõiguste hartat.

4.3. Mõned meetmed, mida võiks võtta tagasivõtulepingute inimõiguste kaitsmise tagatiste ja tagasivõtulepingute rakendamise järelevalve edendamiseks

Eespool öeldu põhjal on selge, et tagasivõtulepingute õigusraamistik ise takistab tagasivõtulepingute kohaldamist nende isikute suhtes, kes võivad langeda tagakiusamise, piinamise, ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise ohvriks riigis, kuhu nad kavatsetakse tagasi saata.

Oluline on ka selle valdkonna haldus- ja kohtupraktika. Arvestades, et tagasivõtulepinguid on palju ja et need etendavad olulist rolli ELi ebaseadusliku rände vastase võitluse poliitikas, tuleks kaaluda võimalust sätestada tulevastes tagasivõtulepingutes teatavad kõrvalmeetmed, kontrollimehhanismid ja/või tagatised, et igal juhul tagada täielik kinnipidamine tagasipöördujate inimõigustest. Selles küsimuses tuleks anda võimalikult suur roll olemasolevatele tagasivõtu ühiskomiteedele. Võimalike meetmete kaalumisel tuleks silmas pidada järgmisi tegureid:

¹⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/115/EÜ, 16. detsember 2008, ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel.

¹⁷ 1950. aasta inimõiguste ja põhivabaduste kaitse Euroopa konventsioon, 1984. aasta piinamise ning muude julmade, ebainimlike või inimväärikust alandavate kohtlemis- ja karistamisviiside vastane konventsioon ning 1951. aasta Genfi pagulasseisundi konventsioon, mida on muudetud 1967. aasta New Yorgi protokolliga.

i) ELi tagasisaatmis- ja tagasivõtmisüsteem peab ka edaspidi rajanema olemasolevatele vahenditele, eelkõige ELi varjupaiga- ja tagasipöördumise valdkonna õigusaktidele. ELi tagasivõtupoliitikas ja -lepingutes tehtavad täiendused ei tohiks lihtsalt kopeerida muudes õigusaktides sätestatud tagatisi. See ei aitaks parandada inimeste olukorda. Tagasivõtupoliitika ja -lepingute täiustamise eesmärk peaks olema olemasolevate vahendite täiustamine, kusjuures erilist tähelepanu tuleb pöörata praktilistele puudustele, mis võivad põhjustada põhiõiguste rikkumist tagasivõtu korra rakendamisel.

ii) ELi tagasivõtulepingute (ja mis tahes muude tagasivõtulepingute) peamine eesmärk on fikseerida partnerriigi ametiasutustega kiire ja tõhusa tagasivõtu korra küsimuses saavutatud kokkulepe. Seda põhimõtet ei tohi ohustada selliste meetmete lisamisega, mis annaksid aluse vaadata läbi varasemad lõplikud tagasisaatmis- ja varjupaiga andmisest keeldumise otsused, välja arvatud juhul, kui see on ette nähtud ELi asjaomastes õigusaktides.

iii) Liikmesriik võib taotleda isiku tagasivõtmist kahepoolses korras ka selliselt kolmandalt riigilt, kellega EL ei ole sõlminud tagasivõtulepingut. Seega mis tahes ELi tasandil tehtavad täiendused põhimõtteliselt ei mõjuta liikmesriikide võimalusi saata isikuid tagasi kahepoolses korras.

iv) Mõned kavandatavad meetmed, eelkõige punktis V esitatud meede, võivad suurendada komisjoni ja võimalik, et ka ELi delegatsioonide vajadust finants- ja inimressursside järele ning neid saab rakendada ainult juhul, kui liikmesriigid ja asjaomased kolmandad riigid teevad kompromissitult koostööd. Eelkõige kolmandad riigid ei pruugi alati olla sellisest koostööst huvitatud.

I. Kolmandate riikide kodanike rahvusvahelise kaitse saamise ja õiguskaitsevahendite kasutamise tegelike võimaluste parandamine

1) Paljudes, eelkõige ELiga piirnevate kolmandate riikidega sõlmitud lepingutes on ette nähtud erikord, mida kohaldatakse piirialal (sealhulgas lennuväljad) kinni peetud isikute suhtes, kelle saab tagasi saata palju lühema tähtaja jooksul nn kiirmenetlusega. Kuigi ELi õigustikus sätestatud kaitsemeetmeid (nagu varjupaigamenetluse kohaldamine ja mittetagasisaatmise põhimõtte järgimine) järgitakse igal juhul ka kiirmenetluse raames, võib praktikas esineda puudusi. Lisaks sellele võib liikmesriik otsustada mitte kohaldada mõnda tagasisaatmisdirektiivi kaitsemeedet piirialal kinnipeetute suhtes, kuna direktiivi kohaselt tuleb liikmesriikidel vaid järgida teatavaid peasätteid, sealhulgas mittetagasisaatmise põhimõtet.

10. soovitus. Väljaandesse „Praktiline käsiraamat piirivalveametnikele”¹⁸ tuleks lisada sätted, milles käsitletakse seda probleemi ja üldiselt rõhutatakse, kui oluline on, et piirivalveametnikud selgitaksid välja rahvusvahelist kaitset taotlevad isikud. Lepingute teksti võib ka lisada klausli, mille kohaselt sõltub kiirmenetluse kasutamine sellise teabe pakkumisest¹⁹.

¹⁸ Komisjoni soovitus, 6. november 2006, millega kehtestatakse ühine „Praktiline käsiraamat piirivalveametnikele (Schengeni käsiraamat)”, mida liikmesriikide pädevad asutused peavad kasutama, kui teostavad isikute kontrolli piiril, K (2006) 5186 (lõplik).

¹⁹ Olukord paraneks veelgi, kui võetaks vastu uuestisõnastatud varjupaigamenetluste direktiivi ettepanek, millega suurendatakse õigust saada teavet piiriületuspunktis.

2) Tagasisaatmisdirektiivis on esitatud üksikasjalikud eeskirjad kaebuste ja tõhusa õiguskaitsevahendi saamise õiguse peatava toime kohta. Varjupaigamenetluste direktiivi kohaselt tuleb liikmesriigil võimaldada varjupaigataotlejatel nende kohta tehtud otsus edasi kaevata. Praktikast võidakse isikut üritada tagasi saata ka juhul, kui peatava mõjuga kaebus on alles läbivaatamisel.

11. soovitus. *Tagasisivõtulepingutes tuleb selgelt sätestada, et neid kohaldatakse ainult selliste isikute suhtes, kelle tagasipöördumist või tagasisaatmist ei ole peatatud²⁰.*

II. Peatamisklausli lisamine tulevastesse tagasisivõtulepingutesse

Sageli kaheldakse, kas tagasisivõtuleping tuleks sõlmida riigiga, kus inimõigusi järgitakse halvasti ja rahvusvaheline kaitse on nõrk. Ühe vastumeetmena võiks pidevalt inimõigusi rikkuva kolmanda riigi puhul kasutada lepingu peatamise klauslit.

12. soovitus. *Liikmesriigid peavad tagasisivõtulepingu rakendamisel järgima põhiõigusi ja seetõttu peatama tagasisivõtulepingu kohaldamise juhul, kui see tooks kaasa põhiõiguste rikkumise.*

Seda üldpõhimõtet saab veelgi tugevdada, kui lisada lepingusse vastastikuse mõjuga peatamise säte. Selles klauslis sätestataks lepingu ajutine peatamine, kui on pidev ja suur oht, et tagasisivõetud isikute inimõigusi võidakse rikkuda. EL võiks sellisel juhul ühepoolset peatada lepingu kohaldamise, teatades sellest teisele lepinguosalisele (vajaduse korral pärast konsulteerimist tagasisivõtu ühiskomiteega).

III. Vabatahtlikku tagasipöördumist käsitlevate eriklauslite lisamine tulevastesse tagasisivõtulepingutesse

Tagasisaatmisdirektiivis on selgelt eelistatud vabatahtlikku tagasipöördumist, mida aga võivad tegelikkuses ohustada halduslikud probleemid tagasisivõiduks vajaliku reisiloa saamisel ning hirm saada pärast kodumaale naasmist haldus- või kriminaalkaristus migratsioonieeskirjade eiramise eest.

13. soovitus. *Sätestada kõikides tagasisivõtulepingutes, et lepinguosalisel kohustuvad eelistama vabatahtlikku tagasipöördumist, väljastama selleks vajalikud tõendid ja dokumendid ning mitte karistama migratsioonieeskirjade rikkumise eest isikuid, kes pöörduvad tagasi vabatahtlikult.*

IV. Nõue pidada tagasipöördujate kohtlemisel kinni inimõigustest

Transiidiriiki tagasisivõetud kolmandate riikide kodanikud võivad sattuda eriti ebakindlasse olukorda eelkõige riikides, kus on nõrk inimõiguste ja rahvusvahelise kaitse süsteem. Nii näiteks esineb oht, et võetakse ebaproportsionaalseid haldusmeetmeid, mis ei ole kooskõlas üldiste inimõiguste kaitse nõuetega (näiteks pikaajaline või määramata tähtajaga kinnipidamine enne päritoluriiki tagasisaatmist) või et isik saadetakse tagasi päritoluriiki hoolimata reaalsest ohust, et teada võidakse seal taga kiusata. Kolmandate riikide kodanikel,

²⁰ Olukord paraneks veelgi, kui võetakse vastu uuestisõnastatud varjupaigamenetluste direktiivi ettepanek, millega sätestatakse automaatse peatava toime üldpõhimõte.

keda kinni ei peeta, võib olla raske leida elatusvahendeid neid tagasi võtnud riigis viibimise ajal.

14. soovitus.

Kolmandate riikide kodanikke käsitlevaid klausleid sisaldavates tagasivõtulepingutes tuleb ette näha ka klausel, millega lepinguosalisel kinnitavad selge sõnaga, et nad kohtlevad kolmandate riikide kodanikke vastavalt nende peamistele rahvusvahelistele inimõiguste konventsioonidele, millega nad on ühinenud. Kui isiku tagasi võtnud riik ei ole peamisi rahvusvahelisi inimõiguste konventsioone ratifitseerinud, tuleks teda tagasivõtulepinguga selge sõnaga kohustada täitma neis konventsioonides sätestatud nõudeid.

V. Tagasipöördumisjärgse järelevalve mehhanismi loomine sihtriikides, et koguda teavet tagasivõtulepingute alusel tagasisaadetud isikute olukorra, sealhulgas nende inimõiguste järgimise kohta

Seni puudub mehhanism, millega jälgida isikute (eelkõige kolmandate riikide kodanike) olukorda pärast tagasivõtumenetluse lõpuleviimist. On oluline teada, kas kolmas riik peab kinni tagasivõetud isikute inimõigustest. Igati tuleb arvestada sellise järelevalve praktilist teostatavust, kolmandate riikide suveräänsust ja seda, kuidas saavutada, et tagasipöördunud ise osaleksid tagasipöördumisjärgses järelevalves.

15. soovitus. *Komisjon peaks kaaluma võimalust algatada välisteenistuse toetusel katseprojekt koostöös olulise rahvusvahelise organisatsiooniga, kes tegutseb rände valdkonnas mõnes sellises kolmandas riigis, kellega on sõlmitud tagasivõtuleping (näiteks Pakistan või Ukraina), tehes organisatsioonile ülesandeks jälgida tagasivõtulepingu alusel tagasi pöördunud isikute olukorda ja anda sellest aru asjaomasele tagasivõtu ühiskomiteele. Komisjon võib olemasolevate inim- ja finantsressurssidega arvestades otsustada käivitada sellise projekti kõikides kolmandates riikides, kellega on sõlmitud tagasivõtuleping, kui katseprojekti hindamise tulemused on positiivsed. Täiendavalt tuleks analüüsida, kas tagasipöördumisjärgse järelevalve korraldamisel saab kasutada tagasisaatmisdirektiiviga ette nähtud sunniviisilise tagasipöördumise jälgimise süsteemi.*

5. JÄRELDUSED

Kokkuvõttes annab hindamine mitmetise tulemuse. Ühest küljest on selge, et õige kasutamise korral aitab tagasivõtuleping kaasa kodanike tagasipöördumisele, eriti ELi naaberriikidesse. Sellisena on see oluline vahend võitluseks ebaseadusliku rändega kolmandatest riikidest. Teisest küljest on läbirääkimisdirektiivid teatavates (tehnilistes) küsimustes liiga jäigad ega näe ette piisavalt stiimuleid. See põhjustab läbirääkimiste venimist ja/või täiendavate möönduste tegemist. Tagasivõtulepingute ja inimõiguste rakendamise järelevalve alal saab veel mõndagi parandada. Eeskätt tuleks selleks suurendada tagasivõtu ühiskomiteede rolli.

Komisjon teeb nõukogule ja Euroopa Parlamendile ettepaneku vaadata ELi tagasivõtupoliitika läbi käesoleva teatise soovitude kohaselt. Eelkõige soovitab komisjon arendada Euroopa Liidu käsutuses olevate stiimulite alusel välja ühtse liikuvuspaketi, mis esitatakse kolmandale riigile kohe läbirääkimiste alguses. Eraldiseisvatest läbirääkimissuunistest tuleks loobuda. Tulevikus tuleks läbirääkimissuunistes ette näha stiimulid, mida EL pakub eelkõige juhul, kui läbirääkimissuunistes sisaldavad ka kolmandate riikide kodanike klauslit, ning ühtlasi ka ELi vastumeetmed juhuks, kui läbirääkimispartner keeldub järjekindlalt koostööst. Lisaks peaks

ELi tagasivõtopoliitika senisest kindlamalt juurduma ELi üldisesse välissuhete poliitikasse, seades muu hulgas eesmärgiks koostoime saavutamise kolmandate riikidega raamlepingute sõlmimiseks peetavate läbirääkimistega.