



Brüssel, 17.6.2013
COM(2013) 422 final

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

Sisserände- ja varjupaigalaste küsimuste neljas aastaaruanne (2012)

{SWD(2013) 210 final}

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

Sisserände- ja varjupaigalaste küsimuste neljas aastaaruanne (2012)

I. SISSEJUHATUS

2012. aastal suurenes varjupaigataotlejate arv peaaegu 10 %. Seda osalt Süüria konflikti tõttu, mis tähendas, et ELil tuli osutada nii humanitaarabi¹ kui ka tegeleda kaitseküsimustega. See näitab, kui tähtis on viimaks lõpule viia Euroopa ühise varjupaigasüsteemi loomine, et kogu ELis kehtiks ühtne kaitsestaatus.

Majanduskriis hoidis Euroopa juhtide tähelepanu endiselt majanduse taastumise ja kasvuga seotud küsimustel. Ehkki töötus oli endiselt väga suur, valitses paljude liikmesriikide teatavates sektorites töøjõu- ja oskuste puudus. Eurostati andmete kohaselt saavutas ELi tööealise elanikkonna (15–64-aastaste vanuserühm) osakaal ELi kogurahvastikus oma maksimumi 2006. aastal. Vanadussõltuvusmäär jõudis 2012. aastal² 26,8 %-ni ning 2060. aastaks prognoositakse selle järsku tõusu kuni 52,6 %-ni³. Sellises olukorras saab hästijuhitud ränne aidata ergutada majanduskasvu ja leevendada töøjõupuudust.

2012. aastal esitati põhialgatused, peeti nende üle läbirääkimisi ja anti neile lõplik viimistlus. Algatused peegeldavad rände- ja varjupaigapoliitika dünaamilisust ning üksiti ka üha suurenevat vajadust ühtse ELi reaktsiooni järele. Läbirääkimistel jätkati rahastamismehhanismide kehtestamist 2013. aasta järgseks ajaks Varjupaiga- ja Rändefondi määruse⁴ abil ning ettepanekute arutamist EURODACi määruse⁵, rahvusvahelise varjupaiga menetluste direktiivi,⁶ hooajatöötajate direktiivi⁷ ja ettevõtjasisest üleviimist käsitleva direktiivi⁸ uuesti sõnastamiseks.

Olulisena võib välja tuua veel vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala suuremahuliste IT-süsteemide operatiivjuhtimise ameti,⁹ eelkõige teise põlvkonna Schengeni infosüsteemi (SIS II), viisainfosüsteemi (VIS) ja EURODACi tegevuse alustamise. Rände ja liikuvuse suhtes võetud üldist lähenemisviisi¹⁰ kasutati edasi ELi rändealast välispoliitikat ja varjupaigapoliitikat ühendava raamistikuna. 2012. aastal oli tähelepanu all ka ühise viisapoliitika roll ELi majanduskasvu kiirendamisel.

Aruanne toetub peamiselt komisjoni poliitilistele hinnangutele ja neid täiendab komisjoni talituste töödokument,¹¹ mis sisaldab Euroopa rändevõrgustiku¹² abil kogutud faktilist teavet

¹ Komisjon on lubanud täiendavalt anda 100 miljonit eurot humanitaarabi jaoks enam kui neljale miljonile inimesele, kes vajavad abi Süüria konflikti tõttu. See summa, mis makstakse välja 2013. aastal, suurendab humanitaarabi rahastamiseks kulusid komisjoni vahendeid 200 miljoni euroni. Vt http://ec.europa.eu/echo/news/2013/20130129_en.htm.

² Eurostat (*online*-andmekood: demo_pjanind).

³ Eurostat (*online*-andmekood: proj_10c2150p).

⁴ KOM(2011) 751 (lõplik).

⁵ KOM(2012) 254 (lõplik). Teisel lugemisel muudetud ettepanek.

⁶ KOM(2011) 319 (lõplik). Muudetud ettepanek.

⁷ KOM(2010) 379 (lõplik).

⁸ KOM(2010) 378 (lõplik).

⁹ Määrus (EL) nr 1077/2011. Vt http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2012/docs/20121129_agency_large_scale_it_systems_en.pdf.

¹⁰ KOM(2011) 743 (lõplik) koos sellele järgnenud nõukogu järeldustega. Rände ja liikuvuse suhtes võetud üldise lähenemisviisi rakendamise iga kuue kuu järel esitatav aruanne avaldatakse 2013. aasta juunis; selles võetakse kokku tehtud edusammud ning seatakse ülesandeks jätkata rände ja liikuvuse suhtes võetud üldise lähenemisviisi rakendamise tugevdamist.

¹¹ SWD(2013) 210.

ja mille lisas esitatakse statistilisi üksikasju nii ELi kui ka liikmesriigi tasandil toimunud arengu kohta. Talituste töödokumenti on lisatud ka aruanne sisserände kontaktametnike võrgustiku¹³ arendamise kohta.

II. KOKKUVÕTE RÄNDEST ELIS 2012. AASTAL¹⁴

Eurostati andmetel oli 1. jaanuaril 2012 ELi rahvaarv kokku 503,7 miljonit (kasv võrreldes 2011. aastaga 1,3 miljonit), mis tähendab, et iga-aastane kasvumäär 1 000 elaniku kohta oli +2,6 inimest. See koosneb loomulikust kasvust (0,4 miljonit (+0,8 %)) ja rändesaldost koos statistilise kohandusega (0,9 miljonit (+1,8 %))¹⁵. 20,7 miljonit ELis elavat kolmanda riigi kodanikku moodustavad 4,1 % ELi rahvaarvust. See ületab teistes liikmesriikides elavate ELi kodanike arvu (13,6 miljonit ehk 2,7 % ELi kogurahvaarvust)¹⁶. 2011. aastal kolmandate riikide kodanikele väljastatud esmakordseid elamislubasid oli peaaegu 2,5 miljonit¹⁷; perekondlikel põhjustel väljastatud lubade arv moodustas väljastatud lubade koguarvust 30 %, samas väljastati 26 % lubadest tasustatud tegevuseks, 21 % õpinguteks ning 23 % erinevatel muudel põhjustel (kaitsega seotud load, elamisluba ilma töötamise õigusega). Enamik elamislubasid väljastati 2011. aastal Ukraina (ligikaudu 204 000), USA (ligikaudu 189 000), India (ligikaudu 179 000), Hiina (ligikaudu 153 000) ja Maroko (ligikaudu 120 000) kodanikele.

Ehkki varjupaigataotlejate koguarv oli väiksem 2001. aasta rekordist (425 000), kasvas varjupaigataotlejate arv 2012. aastal võrreldes 2011. aastaga 9,7 %, ulatudes enam kui 330 000 inimeseni. Peamiselt tulenes see Süüriast pärit varjupaigataotlejate arvu suurenemisest (2012. aastal kokku 23 510 või 7 %, võrreldes 2011. aasta 7 885-ga¹⁸). Teised suuremad varjupaigataotlejate päritoluriigid olid Afganistan (8 % taotlejate koguarvust), Vene Föderatsioon (7 %), Pakistan (6 %) ja Serbia (6 %). Mitmes liikmesriigis suurenes alusetute taotlejate arv Serbia, endise Jugoslaavia Makedoonia vabariigi ning pärast viisanõude kaotamist mõningal määral ka Bosnia ja Hertsegoviina kodanikelt.

2012. aastal anti kaitset esimese astme menetluse käigus kokku 71 580 taotlejale (pagulane (37 245), täiendav kaitse (27 920) või humanitaarkaitse (6 415)), mis moodustas 27 % kõikidest tehtud otsustest¹⁹.

2012. aastal suurenes pisut ELis rahvusvahelist kaitset taotlejate saatjata alaealiste arv – 12 350-lt 2011. aastal enam kui 12 610-ni 2012. aastal –,²⁰ kusjuures Saksamaa, Rootsi, Belgia ja Austria said kokku ligikaudu 70 % kõikidest taotlejatest. Need saatjata alaealised pärinesid peamiselt Afganistanist (5 350 alaealist), Somaaliast (850), Guineast (430) ja Venemaalt (415).

¹² Euroopa rändevõrgustik <http://www.emn.europa.eu>

¹³ Nõukogu määrus (EÜ) nr 377/2004, mida on muudetud määrusega (EL) nr 493/2011. EÜT L 141, 27.5.2001, lk 1.

¹⁴ Siin ja kogu teatistes esitatud statistika on enamasti Eurostati värskemad andmed. Üksikasjalikum statistika, osalt Euroopa rändevõrgustikust, sealhulgas liikmesriikide kaupa, on esitatud käesolevale dokumendile lisatud komisjoni talituste töödokumendi statistilises lisas (SWD(2013) 210).

¹⁵ ELi rändesaldo ilma statistilise kohanduseta ulatus +0,5 miljonini, kusjuures välja rändas 1,2 miljonit inimest ja sisse rändas 1,7 miljonit inimest.

¹⁶ Eurostati rändestatistika. Vt lisaks [EU Employment and Social Situation Quarterly review, March 2013, Special supplement on Demographic Trends](#)

¹⁷ Eurostati 2011. aasta andmed, seisuga 31.3.2013. 2012. aasta andmed on kättesaadavad 2013. aasta juulis. Dokumendi SWD(2013) 210 statistiline lisa sisaldab Euroopa rändevõrgustiku 2012. aasta andmeid.

¹⁸ Koos nelja assotsieerunud riigiga on see arv 8 980.

¹⁹ Eurostati andmed. Pressiteade 48/2013 – 22. märts 2013.

²⁰ Eurostat. Malta ja Madalmaade kohta 2012. aasta andmed puuduvad.

Ehkki ebaseaduslike rändajate statistika on endiselt puudulik ja selline nähtus ise tingib oma olemuse tõttu kogutavate andmete vähese usaldusväärsuse, moodustab ebaseaduslik ränne jätkuvalt ELi suunduva rände suurima osa. Võib kasutada selliseid näitajaid nagu taotluste tagasilükkamiste, isikute kinnipidamiste ja tagasisaatmiste arv, ehkki ka nendesse tuleb suhtuda ettevaatlikkusega.

2012. aastal²¹ keelati 316 060 isikul ELi sisenemine, mis oli 8 % võrra vähem kui 2011. aastal. Kõige rohkem (63 %) sisenemiskeelde määrati Hispaanias, peamiselt välismaismaapiiril. Samuti peeti 2012. aastal kinni ligi 427 195²² isikut (seda on vähem kui 2011. aastal, mil peeti kinni ligi 468 840 isikut) ning liikmesriigid saatsid 2012. aastal tagasi ligikaudu 186 630 kolmanda riigi kodanikku²³ (peaaegu 4 % vähem kui 2011. aastal). Frontexi kvartaliaruannete²⁴ abil teavitatakse õigeaegselt poliitikakujundajaid ELi välispiiridel valitsevast olukorrast.

2008.–2010. aasta võrdlusperioodi põhjal saab öelda, et inimkaubanduse ohvrite sooline ja vanuseline jaotus oli järgmine: 68 % naisi, 17 % mehi, 12 % tüdrukuid ja 3 % poisse. Suurem osa kindlaksmääratud ja oletatavatest ohvritest müüakse seksuaalse ärakasutamise eesmärgil (62 %). Teisel kohal on inimkaubandus sunnitöö eesmärgil (25 %) ning vähem esineb muus vormis inimkaubandust, näiteks organite eemaldamise, kuritegevuse või laste müümise eesmärgil (14 %)²⁵. Euroopa rändevõrgustiku liikmesriikidelt laekunud andmete põhjal võib väita, et 2012. aastal said 736 kolmanda riigi kodanikku²⁶ elamisloa seetõttu, et nad olid inimkaubanduse ohvrid. Mõnede liikmesriikide esialgsetele andmetele tuginedes saab öelda, et 4 351²⁷ inimkaubitsejat vahistati ja 627²⁸ mõisteti süüdi.

III. RÄNNE KUI MAJANDUSKASVU VAHEND

ELi tööealine elanikkond (15–64-aastased) ulatus 335,4 miljoni inimeseni 2012. aastal ning Eurostati viimaste prognooside kohaselt langeb see arv järgmise 50 aasta jooksul 290,6 miljonile aastaks 2060²⁹. Kuna elanikkond vananeb, ning oletades, et rändetegevus jääb üldjoontes samale tasemele, tõuseb 2012. aasta vanadussõltuvusmäär, mis oli 26,8 %, 2060. aastaks 52,6%-le. Olukord oleks veelgi halvem, ³⁰ kui sisseränne oleks väiksem. Vananev elanikkond juba avaldab mõju ELi tootlikkusele, konkurentsivõimele ja majanduskasvule. Hästijuhitud ränne ei pruugi olla imerohi, mis lahendab ühise probleemi, kuid võib aidata olukorda mahendada. Justiits- ja siseküsimuste nõukogu mitteametlikel kohtumistel ja ka

²¹ Eurostat, seisuga 18.4.2013.

²² Eurostat, seisuga 18.4.2013. EL 27, välja arvatud HU ja NL.

²³ Eurostat, seisuga 25.4.2013. EU-27, välja arvatud DK, CY, NL. LU andmed pärinevad ajavahemikust märts–detsember 2012.

²⁴ <http://www.frontex.europa.eu/publications>

²⁵ Eurostat. Siseasjade peadirektoraadi statistiline aruanne sisaldab andmeid 2008., 2009. ja 2010. aasta kohta kõigist 27 liikmesriigist, Horvaatiast ning järgmistest ELi kandidaatriikidest ja EFTA/EEA riikidest: Island, Montenegro, Norra, Serbia, Šveits ja Türgi. Aruanne on kättesaadav aadressil [Euroopa Anti-trafficking webpage](#).

²⁶ BE, BG, EL, FR, IT, MT, PL, RO, SI, SE, UK ja NO. Dokumendi SWD(2013) 210 statistiline lisa, tabel 9. Allikas: Euroopa rändevõrgustik.

²⁷ BG, EL, ES, FR, IT, LV, LU, MT, PL, SK, FI, SE. Allikas: Euroopa rändevõrgustik.

²⁸ BG, EL, IT, LV, LU, MT, PL, RO, SK, FI, SE. Allikas: Euroopa rändevõrgustik.

²⁹ Europop2010.

³⁰ Võrrelduna riikide elanikkonnaga on sisserändajad pigem nooremad, eelkõige vanuserühmas 20–50 aastat.

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/documents/Tab/ESSQR_Mar2013_demog_r_suppl_final.pdf

Euroopa Parlamendis toimuvad poliitilised arutelud teemal, kuidas saaks rännet tõhusamalt juhtida majanduskasvu edendamiseks³¹.

III.1. Tööturul valitsevate probleemide lahendamise strateegiad

Tööturu teatud sektorites esinevate kitsaskohtade leevendamiseks on olemas mitu üksteist täiendavat strateegiat. Nende hulka kuuluvad töövahenduse edasiarendamine³², tööea pikendamine, töajõus osalemise määra suurendamine, olemasoleva töajõu oskuste täiendamine, töökohtade leidmine hetkel töötavatele isikutele ja töötajate suurem liikuvus ELi piires³³. ELis juba viibivate kolmandate riikide kodanike oskuste parem kasutamine,³⁴ aga ka majandusrände tõhus juhtimine koostöös kolmandate riikidega³⁵ nõuab selle ühtse strateegia osana suuremat tähelepanu. Nn tööhõive paketi,³⁶ milles nähakse ette ELi ja liikmesriikide meetmete keskpika perspektiiviga tegevuskava töövõimalusterohke majanduse elavdamise toetuseks ning tööhõive ja majanduskasvu strateegia „Euroopa 2020” eesmärkide saavutamiseks, tunnistatakse, et pikemas perspektiivis muutub majandusränne ELi tööturul peamiseks teguriks. See on kooskõlas tööhõivesuunistega, milles kutsutakse ELi liikmesriike üles tagama kõikidele juurdepääs tööturule ja võimalused sellel osaleda kogu inimese elua jooksul, ja kõrvaldama tööturult enim tõrjutud inimeste, sealhulgas seaduslike sisserändajate eest takistused tööturul osalemisel, vähendades sel viisil vaesust ja sotsiaalset tõrjutust³⁷.

2012. aasta Euroopa poolaasta raames hakkasid kolm liikmesriiki (BE, DK, NL) rakendama riigipõhiseid soovitusi rändajate tööturule integreerimise kohta. 2013. aasta Euroopa poolaasta raames esitas komisjon samuti algatuse, millega käsitletakse oskuste arendamist ning hariduse ja koolituse kohandamist vastavalt tööturu vajadustele³⁸, mis on oluline ka kolmandate riikide kodanike integreerimisel.

2012. aastal tehti mitu algatust, mille raames vaadeldi rändajate panust majanduskasvu³⁹. Rändajate sotsiaal-majanduslik panus on hästi dokumenteeritud ning tõendid osutavad sellele, et rändajad täiendavad ELi töajõudu, mitte ei asenda seda, ning tänu nendele on tööturg palju paindlikum ja uuenduslikum⁴⁰.

Rändajatest ettevõtjate⁴¹ ja investorite potentsiaali on hakatud üha enam tunnustama. Komisjon soovitas tegevuskavas „Ettevõtlus 2020”⁴² kavandada algatusi, et meelitada ligi

³¹ JSK mitteametlikud kohtumised, 23.–24.7.2012 ja 17.–18.1.2013. EP resolutsioon rändajate integreerimise, selle mõju kohta tööturule ja sotsiaalkindlustuse koordineerimise välispoliitilise mõõtmise kohta (hääletus 10.1.2013). Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus sisserändajatest ettevõtjate kohta (2012/C 351/04).

³² Nt ülevaade oskuste kohta ELis, <http://euskills panorama.ec.europa.eu/>; CEDEFOPi tehtud analüüs

³³ Nt EURESe abil (<http://ec.europa.eu/eures/>) ja lisaks kolmandate riikide kodanike ELi-sisese liikuvuse hõlbustamine (vt Euroopa rändevõrgustiku uuring).

³⁴ Vanuserühmas 20–64 aastat on kolmandate riikide kodanike ülekvalifitseerituse määr palju kõrgem kui kogurahvastiku ülekvalifitseerituse määr (vastavalt 45 ja 21 %). SEK(2011) 957 (lõplik), lk 28.

³⁵ COM(2012) 173 (final), Töövõimalusterohke majanduse taastamine, lk 18–19. <http://ec.europa.eu/europe2020>

³⁶ COM(2012) 173 (final).

³⁷ 2010/707/EL: nõukogu 21. oktoobri 2010. aasta otsus liikmesriikide tööhõivepoliitika suuniste kohta.

³⁸ Hariduse ümbermõtestamine: investeerimine oskustesse paremate sotsiaalmajanduslike tulemuste nimel, COM(2012) 669 (final).

³⁹ Eelkõige vastavateemalistes projektides ja uuringutes. Näiteks komisjoni kvartaliülevaade ELi tööhõive ja sotsiaalse olukorra kohta ja Rahvusvahelise Migratsiooniorganisatsiooni töajõu rände ja integratsiooni ekspertide sõltumatu võrgustik, (<http://www.labourmigration.eu/>) ning Euroopa integratsioonifoorumi kaheksas kohtumine.

⁴⁰ Brücker, H., „The Labour Market Impact on immigration and its Policy Consequences”. Rändepoliitika keskus, MPC, (2012).

⁴¹ Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee (2012/C 351/04).

⁴² COM(2012) 795 (final).

sisserändajatest ettevõtjaid ja hõlbustada ettevõtlust juba ELis elavate või siia saabuvate sisserändajate seas, ning analüüsida võimalust kavandada õigusakte, mille eesmärk on kaotada ettevõtete loomist takistavad juriidilised tõkked ja anda kvalifitseeritud sisserändajatest ettevõtjatele alaline tegevusluba.

Kriisile ja üldiselt vähenenud tööjõunõudlusele vaatamata saab praegugi tuua näiteid kitsaskohtadest⁴³. Tõsised kitsaskohad on infotehnoloogia valdkonnas, kus nõudlus IT-spetsialistide järele kasvab prognooside kohaselt 3 % aastas ning nõudlus tööjõu järele ületab pakkumise⁴⁴. Samuti on näha kitsaskohti tervishoiu ja masinaehituse valdkonnas⁴⁵. ELi rändepoliitika peaks aitama ettevõtjatel värvata õigeid inimesi. Vastasel korral võivad nad oma tegevuse EList mujale viia ja see tähendaks ELi majanduse jaoks täiendavaid negatiivseid tagajärgi⁴⁶.

III.2. Talentide ligimeelitamine ja hoidmine

ELil tuleb üha rohkem konkureerida näiteks Kanada, USA ja Šveitsiga talentide ligimeelitamise pärast⁴⁷. Euroopa peab jääma atraktiivseks sihtkohaks,⁴⁸ kuid samal ajal tuleb tagada turvalisus ja vältida kuritarvitamist. Rände ja liikuvuse suhtes võetud üldise lähenemisviisi kontekstis peetav dialoog ülejäänud maailmaga võib aidata hõlbustada rännet osana terviklikust lähenemisviisist rände haldamisele⁴⁹.

ELi rändealased õigusaktid aitavad siia meelitada teatud kategooria rändajaid. Näiteks võib tuua 2009. aasta ELi sinise kaardi direktiivi⁵⁰ kolmandate riikide kodanike kõrget kvalifikatsiooni nõudva töö eesmärgil riiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta. Praegu hinnatakse, kuidas liikmesriigid direktiivi üle võtavad. Selle abil saab anda hinnangu sellele, kas ELi sinise kaardi direktiiv on saavutanud oma eesmärgi. Esimesed statistilised andmed selle rakendamise kohta peaksid olema kättesaadavad 2013. aastal ning komisjon avaldab 2014. aasta keskel ka aruande. Komisjon sai mõnelt liikmesriigilt teate ühtse loa direktiivi⁵¹ ülevõtmise kohta ja soovitab teistel liikmesriikidel kinni pidada ülevõtmise tähtajast, mis on 2013. aasta lõpus. Kaasseedusandjad peaksid tegema täiendavaid jõupingutusi, et jõuda kokkuleppele ettevõtjasiseste üleviimiste⁵² ja hooajatöötajate⁵³ direktiivide osas, mille üle peeti läbirääkimisi 2012. aastal.

⁴³ KOM(2011) 815 (lõplik), 2012. aasta majanduskasvu analüüs, lk 11.

⁴⁴ <https://ec.europa.eu/digital-agenda/node/21022>.

⁴⁵ *European Vacancy and Recruitment Report 2012* (Euroopa vabade töökohtade ja värbamise 2012. aasta aruanne), <http://euskillspace.ec.europa.eu/docs/EVVR2012Factsheets/08-Bottleneck.pdf>

⁴⁶ Näide IT-valdkonnast: IP/13/52, Komisjon kutsub Davosis koos IT-sektori ja telekomifirmadega tegudele, et ühtlustada Euroopas digitaaloskusi ja tööhõivet, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-52_en.htm

⁴⁷ OECD, „Settling In: OECD Indicators of Immigrant Integration 2012”, tabel 1.A1.2: „Educational attainment of foreign-born and native-born populations aged 15 to 64 not in education, 2009–10”.

⁴⁸ OECD näitajate kohaselt on kõrgharidusega inimeste osakaal välisriikidest pärit elanike seas ELis madalam kui USAs või Kanadas (allikas: „Settling In: OECD Indicators of Immigrant Integration 2012”, peatükk 7, tabel 1.A1.2).

⁴⁹ Rände ja liikuvuse suhtes võetud üldise lähenemisviisi abil tegeletakse ebaseadusliku rände ennetamise ja selle vastu võitlemisega ning inimkaubanduse likvideerimisega, rände ja liikuvuse arengueeliste maksimeerimisega ning rahvusvahelise kaitse edendamise ja varjupaigapoliitika välismõõtmte tugevdamisega.

⁵⁰ Direktiiv 2009/50/EÜ, 25. mai 2009.

⁵¹ Direktiiv 2011/98/EL, vastu võetud 13. detsembril 2011. Direktiivi ülevõtmine peaks olema lõpetatud 25. detsembriks 2013.

⁵² Vt [EP Legislative Observatory : Interinstitutional reference 2010/0209\(COD\)](#)

⁵³ Vt [EP Legislative Observatory : Interinstitutional reference 2010/0209\(COD\)](#)

ELi rändeportaal⁵⁴ on oluline vahend, mille kaudu saab rändajaid paremini teavitada seadusliku rände võimalustest ja tingimustest. 2012. aasta viimases kvartalis külastati seda keskmiselt 7 000 korda kuus. Portaali saab praegu lugeda prantsuse ja inglise keeles ning aegamööda lisatakse sinna uusi keeleversioone⁵⁵.

Selleks et muuta EL atraktiivsemaks sihtkohaks andekaimate üliõpilaste ja teadlaste jaoks ning ergutada teadus- ja arendustegevust ning uuenduslikku tegutsemist, võttis komisjon vastu ettepaneku sõnastada uuesti õigusakt kolmandate riikide kodanikest teadustöötajate, üliõpilaste ja teiste rühmade riiki sisenemise ja seal elamise tingimuste ning õiguste kohta⁵⁶. Ettepanekus käsitletakse mitmesuguseid tuvastatud puudusi ning kehtestatakse selgemad riiki lubamise tingimused ja menetluslikud tagatised ning suurendatakse ühtsust ELi liikuvusprogrammidega, näiteks Erasmus Munduse programmi ja Marie Curie stipendiumitega. Ettepanekuga antakse üliõpilastele suuremad võimalused otsida tööd oma õpingute ajal ja pärast seda. Samuti püütakse anda neile parem kaitse ja käsitleda teatavaid õigusi, mis on seotud kodanikega võrdse kohtlemisega.

Komisjoni ettepanekus (määrus, millega asutatakse Euroopa vabatahtlik humanitaarabikorpus)⁵⁷ nähakse kolmandate riikide kodanikest pikaajalistele elanikele ette võimalus tegutseda ELi humanitaarabi vabatahtlikena.

Euroopa Liidu Kohus langetas kaks otsust⁵⁸ pikaajaliste elanike direktiivi⁵⁹ tõlgendamise kohta. Ühes kohtuotsuses käsitletakse võrdse kohtlemise õiguse küsimust seoses direktiivis kehtestatud kolmandate riikide kodanikele antava majutustoetusega. Kohus oli seisukohal, et liikmesriigid ei saa kehtestada ülemääraseid ega ebaproportsionaalseid tasusid kolmandate riikide kodanikele elamisloa andmise eest.

III.3. ARUKAM VIISA- JA PIIRIKONTROLL MAJANDUSKASVU EDENDAMISEKS

Kolmandate riikide kodanike piiriületamise hõlbustamine ELi sisenemisel on veel üks viis, kuidas muuta EL atraktiivsemaks sihtkohaks. 28. veebruaril 2013. aastal võttis komisjon vastu e-piiride paketi, mis koosneb ettepanekutest riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemi⁶⁰ ning registreeritud reisijate programmi⁶¹ kohta ning sellest tulenevatest Schengeni piirieskirjade muudatustest, et kiirendada, hõlbustada ja tugevdada ELi saabuvate välismaalaste kontrollimist piiril.

2012. aastal väljastati kogu maailmas veelgi rohkem Schengeni viisasid (14,2 miljonit, võrrelduna 2011. aasta 12,7 miljoniga) ja see näitab, et viisaeeskirja⁶² rakendamine on andnud tulemusi.

⁵⁴ <http://ec.europa.eu/immigration>

⁵⁵ Hispaaniakeelne versioon avaldati 2013. aasta jaanuaris. Araabiakeelne versioon avaldatakse 2013. aasta teises pooles.

⁵⁶ COM(2013) 151 (final), vastu võetud 25.3.2013. Olemasolevad õigusaktid: direktiivid 2005/71/EÜ (teadustöötajad) ja 2004/114/EÜ (üliõpilased).

⁵⁷ COM(2012) 514 (final).

⁵⁸ Kohtuasjad C-571/10 ja C-508/10, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2012/20120510_en.htm

⁵⁹ Direktiiv 2003/109/EÜ, mida on muudetud direktiiviga 2011/51/EL, millega antakse rahvusvahelise kaitse saajatele õigus omandada pikaajalise elaniku staatus.

⁶⁰ COM(2013) 95 (final).

⁶¹ COM(2013) 97 (final).

⁶² Määrus (EÜ) nr 810/2009.

2012. aastal tegi komisjon kokkuvõtte⁶³ sellest, kuidas arukam viisapoliitika saab aidata strateegia „Euroopa 2020” majanduskasvu eesmärke täita, hõlbustades reisimisvõimalusi eelkõige turistide jaoks. Koos viisaeeskirja rakendamise aruandega esitatakse ka ettepanek teha muudatusi, mis aitaksid kindlustada, et ELi viisapoliitika soodustaks majanduse edenemist ja kultuurivahetust, muutes reisimise lihtsamaks seaduslikele reisijatele, näiteks ärimeestele, turistidele, üliõpilastele ja noortele, ent säilitades samas ELi kõrgetasemelise julgeoleku. Selle kohta tuleb teha mõjuhindang. 2012. aastal jätkus viisainfosüsteemi (VIS) rakendamine ning süsteemiga hõlmati veel kaks piirkonda (Lähis-Ida ja Pärsia lahe piirkond). Üha rohkem viisataotlusi menetletakse seega nüüd viisainfosüsteemis, mis võimaldab neid kiiremini töödelda ja veelgi tõhusamalt takistada identiteedivargust⁶⁴. Komisjon korraldab praegu alla 12-aastaste laste sõrmejälgede tuvastamise kohta uuringut, et teha teaduslikult kindlaks, kas sõrmejälgede võtmisel on vanusepiirang vajalik.

III.4. Integratsiooni võimaldamine meie ühiskonnas

ELil tuleb tagada tõhusate meetmete kehtestamine integratsiooni edendamiseks, et selles saaks osaleda nii rändajad kui ka nende koduks olevad ühiskonnad⁶⁵. Juurdepääs haridusele, sotsiaal- ja tervishoiuteenustele on integreerimise puhul väga tähtis. 2012. aastal alustasid liikmesriigid 2011. aasta ühtse loa direktiivi rakendamist. Direktiivi kohaselt saavad sellega hõlmatud kolmandate riikide kodanikud ELi kodanikega võrdse kohtlemise õiguse, näiteks seoses töötingimuste ja -tasu, hariduse ja kutseõppe ning sotsiaalkindlustusega.

Lisaks panusele, mida rändajad annavad ELi majandusse ja innvatsiooni, tuleb austada rändajate enda positiivset rolli. ELi rikkalik kultuuriline ja ühiskondlik mitmekesisus ning sallivus peaksid endiselt püsima positiivse eeskujuna. Kuid siiski tekitab muret, et kogu ELis esineb üha rohkem ksenofoobseid rünnakuid rändajate vastu. Hästijuhitud rände- ja integratsioonipoliitika abil saab EL aktiivselt seista vastu ksenofoobsetele seisukohtadele, näiteks toetades dialoogi ja suurendades arusaamist ning usaldust erinevate kogukondade vahel.

Kolmandate riikide kodanike olukord võrreldes kogu ELi elanikkonnaga näitab, et rohkem on võimalik ära teha ELis juba elavate rändajate integreerimiseks, nende potentsiaali täielikuks arendamiseks keskkonnas, kus täielikult austatakse nende põhiõigusi ning kus nad saavad anda panuse meie ühiskonna õitsengusse.

Vastavalt aruandele, milles käsitletakse Euroopa tööhõivealaseid ja sotsiaalseid suundumusi aastal 2012⁶⁶, on kolmandatest riikidest pärit elanike töötuse määr ELi keskmisega võrreldes kõrgem (21,3 % võrreldes ELi keskmisega 10,5 %). Kolmandate riikide kodanikud on võrreldes liikmesriikide kodanikega suurema tõenäosusega üle kvalifitseeritud ning nende puhul on vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse risk suurem⁶⁷. 25–54-aastaste välismaal sündinute hulgas on vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse risk keskmiselt 10 protsendipunkti suurem, kui kogu ELis. Vaesusrisiki lõhe pärast sotsiaalse seisundi muutumist on samuti ELi kodanike ja

⁶³ COM(2012) 649 (final), komisjoni teatis „Ühise viisapoliitika arendamine ja rakendamine ELi majanduskasvu hoogustamiseks”, millega koos esitati aruanne kohaliku Schengeni koostöö toimimise kohta (COM(2012) 648 (final)).

⁶⁴ Ligikaudu 2,4 miljonit viisataotlust töödeldi VISi abil 2012. aastal. See on umbes 16 % kõikidest viisataotlustest nimetatud aastal.

⁶⁵ ELi praegune strateegia selles küsimuses on sätestatud kolmandate riikide kodanike integratsiooni Euroopa töökavas, vt KOM(2011) 455 (lõplik), ning justiits- ja siseküsimuste nõukogu 13. ja 14. detsembri 2011. aasta 3135. istungi järeldustes. Vt ka Regionide Komitee arvamust töökava kohta (CIVEX-V-024).

⁶⁶ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=1774&furtherNews=yes> ja Eurostat, EU-LFS, table lfsa_organ

⁶⁷ Liikmesriikide töötuse määra statistika on kättesaadav dokumendis SWD(2013) 210.

sisserändajate vahel märkimisväärne, ulatudes 8 protsendipunktini. Lisaks on rändaja taustaga lastel suurem oht koolist välja langeda⁶⁸. Ühes uuringus leiti, et sisserändaja taustaga noortest saavad teiste noortega võrreldes tõenäolisemalt mittetöötavad ja mitteõppivad noored⁶⁹. Mõistes probleemi, võttis nõukogu 2012. aasta novembris vastu järeldused, milles määrati kindlaks prioriteedid, mille abil tegeleda eelkõige sisserändaja taustaga noorte inimeste aktiivsuse ja sotsiaalse kaasatuse suurendamisega⁷⁰.

Sotsiaalsete investeeringute pakettis on ELi liikmesriikidele mõeldud suunised ja toetus, mille abil kõrvaldada alaesindatud töötajate, sealhulgas rändajate eest takistused tööturul osalemisel, ning ergutada liikmesriike võtma meetmed, et võidelda töökohtadel esineva diskrimineerimise vastu, parandada oskuste ja kvalifikatsiooni tunnustamise kavasad ning hõlbustada rändajate juurdepääsu haridusele (eelkõige kõrgharidusele), tööhõiveteenustele (sealhulgas teave vabade töökohtade kohta), finantsteenustele, sotsiaalkindlustushüvitistele ja sotsiaalabile⁷¹.

Perekonna taasühinemine on samamoodi oluline integratsiooni hõlbustamisel ja edendamisel. Pärast perekonna taasühinemist käsitleva rohelise raamatu⁷² avaldamist 2011. aastal toimus sidusrühmadega avalik konsultatsioon ning nüüd valmistab komisjon ette suuniseid, et tagada ELi tasandil perekonna taasühinemise eeskirjade tõhus, läbipaistev ja selge rakendamine. Suunistes käsitletakse vajadust tasakaalustada perekonnaelu põhiõigust vajadusega tagada selle õiguse tõeline ja järjekindel kohaldamine vastavalt direktiivi eeskirjadele⁷³. Suunised avaldatakse eelduste kohaselt 2013. aasta lõpus.

III.5. Välisperspektiiv

Rände temaatika muutub üleilmselt üha olulisemaks. Tuginedes rände ja liikuvuse suhtes võetud üldisele lähenemisviisile, milles nähakse ette ELi rändealase välispoliitika ja varjupaigapoliitika ühendav raamistik, on EL nii piirkondlikul kui ka üleilmsel tasandil teinud mitmesuguseid algatusi. Rände ja liikuvuse hõlbustamine peaks aitama elavdada ELi majandust ja konkurentsivõimet. Rände ja majandusarengu vahelisi olulisi seoseid tunnustatakse samuti selgelt ELi arengupoliitika raamistikus „Muutuste kava“.

Lisaks olemasolevatele liikuvuspartnerlustele peeti 2012. aastal läbirääkimisi Maroko ja Tuneesiaga uute liikuvuspartnerluste üle, sealhulgas liikuvuse ja paremini hallatud seadusliku rände hõlbustamise üle⁷⁴. EL on alustanud ka ettevalmistavaid kõnelusi Aserbaidžaaniga. Rännet, liikuvust ja julgeolekut käsitlev struktureeritud dialoog on algatatud Jordaaniaga, mille tulemusel tõenäoliselt sõlmitakse liikuvuspartnerlus. Samasugused dialoogid järgnevad teiste Vahemere lõunapiirkonna riikidega, kui poliitiline olukord seda võimaldab. Veel on kaalumisel üks koostööraamistik („Rände ja liikuvuse ühine kava“) teiste prioriteetsete riikidega väljaspool ELi naabruskonda, näiteks Indiaga.

⁶⁸ COM(2013) 83 (final), lk 6–7.

⁶⁹ Eurofoundi aruanne (2012), „NEETs – Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe.“

⁷⁰ Vt http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/educ/133859.pdf.

⁷¹ COM(2013) 83 (final), Sotsiaalsed investeeringud majanduskasvu ja ühtekuuluvuse edendamiseks – sealhulgas Euroopa Sotsiaalfondi rakendamine aastatel 2014–2020, lk 11–12; SWD(2013) 39 (final), Aruanne Euroopa Komisjoni 2008. aasta soovitusel (tööturult tõrjutud isikute aktiivse kaasamise kohta) rakendamise kohta liikmesriikides – liikudes sotsiaalinvesteeringute suunas, lk 56.

⁷² KOM(2011) 735 (lõplik). Kõnealusele rohelisele raamatule vastusena saadetud arvamused on kättesaadavad veebisaidil http://ec.europa.eu/home-affairs/news/consulting_public/consulting_0023_en.htm.

⁷³ Euroopa rändevõrgustiku 2012. aasta juunis avaldatud uurimus „Misuses of the Right to Family Reunification - Marriages and convenience and false declarations of parenthood“ annab ülevaate sellest arutelust.

⁷⁴ Marokko sõlmiti poliitiline kokkulepe 1. märtsil 2013.

EL osales 2012. aastal mitmes piirkondlikus ja allpiirkondlikus dialoogis ja koostööprotsessis, mis hõlmasid vastastikku olulisi rände ja liikuvuse küsimusi ja teemasid. Kooskõlas nõukogu 29. mai 2012. aasta järeldustega⁷⁵ on lõunasuunal prioriteediks Aafrika ja ELi rände-, liikuvus- ja tööhõivepartnerlus ning Rabati protsess,⁷⁶ idasuunal Praha protsess⁷⁷ ja rände ja varjupaiga alane idapartnerlus ning samuti ELi ja Ladina-Ameerika ja Kariibi piirkonna rännet käsitlev dialoog ja dialoog Siiditee-äärsete riikidega Budapesti protsessi⁷⁸ raames.

Päritoluriikidel on hästireguleeritud seaduslikest ELi sisenemise kanalitest samuti kasu ning selle tähtsust ei tohiks alahinnata. Rahaülekanded kujutavad endast endiselt märkimisväärset sissetulekuallikat paljude perede jaoks kolmandates riikides. 2011. aastal ulatus nende maht 28,5 miljardi euroni, mis tähendab 3 % kasvu alates 2010. aastast⁷⁹. Ehkki komisjon ja liikmesriigid on viimastel aastatel käivitanud mitmesuguseid rahaülekannetega seotud algatusi ning olukord on paranenud, tuleb palju veel teha⁸⁰. Võõrsil viibivad kodakondsed aitavad oma päritoluriigi arengule kaasa ka mitmel muul moel, sealhulgas tuues kaasa uusi oskusi ja edendades investeringute tegemist.

Selleks et kohtumine oleks tulemuslik, tegeleb EL üleilmsel tasandil aktiivselt eeloleva ÜRO teise rände ja arenguküsimusi käsitleva kõrgetasemelise dialoogi ettevalmistamisega. Dialoog toimub ÜRO Peaassamblee 68. istungjärgu raames 3.–4. oktoobril 2013. aastal. Oma teatises „Rändest tuleneva arengumõju maksimeerimine – ELi panus ÜRO kõrgetasemelisse dialoogi ning edasised sammud arengu ja rände vahelise seose laiendamiseks”⁸¹ käsitletakse rände ja arengu vahelisi seoseid põhjalikumalt ning luuakse tõhustatud üleilmse koostöö jaoks ühine seisukoht koos põhisõnumitega.

IV. RAHVUSVAHELISE KAITSE PROBLEEMIDE LAHENDAMINE

IV.1. Euroopa ühise varjupaigasüsteemi loomise lõpule viimine

Euroopa on endiselt tähtis sihtkoht nendele, kes otsivad kaitset. Ühtse kaitsestaatuse loomiseks kogu ELis on Euroopa Parlament, nõukogu ja komisjon teinud tõsist tööd kogu 2012. aasta jooksul, et saada valmis õigusaktide pakett, mida on vaja Euroopa ühise varjupaigasüsteemi loomise teiseks etapiks. Pärast läbivaadatud kvalifitseerumisdirektiivi⁸² vastuvõtmist 2011. aastal jõuti 2012. aastal poliitilisele kokkuleppele Dublini määruse⁸³ ja vastuvõtutingimuste direktiivi⁸⁴ uuesti sõnastamise osas. Vastuvõtutingimuste direktiivi muudatused on eriti olulised, kuna nendega kehtestatakse esimest korda üksikasjalikud eeskirjad varjupaigaga seotud kinnipidamise kohta, sealhulgas sellist kinnipidamist piiravate põhjuste lõplik nimekiri ning ranged nõuded kinnipidamistingimuste kohta. Dublini määruse muudatustega suurendatakse selle tõhusust ja kaitsetegureid, eelkõige seoses õigusega esitada kaebus üleandmise otsuse vastu ja õigusega säilitada perekonna ühtsus. 2013. aasta märtsis

⁷⁵ Nõukogu järeldused rände ja liikuvuse üldise lähenemisviisi kohta (dokument nr 9417/12).

⁷⁶ Euroopa ja Aafrika rände- ja arengupartnerlus. Deklaratsioon allkirjastati Rabatis 2006. aastal.

⁷⁷ Poliitiline protsess rändepartnerluste edendamiseks Euroopa Liidu liikmesriikide, Schengeni ala riikide, Kagu- ja Ida-Euroopa ning (lisaks Türgile) Kesk-Aasia riikide seas. Protsessi alguseks võib lugeda ministrite konverentsi Prahast 2009. aastal. Vt www.icmpd.org

⁷⁸ Rohkem kui 50 valitsuse ja 10 rahvusvahelise organisatsiooni konsultatiivne foorum, kus püütakse välja töötada ulatuslikke ja jätkusuutlikke süsteeme seadusliku rände jaoks. Vt www.icmpd.org

⁷⁹ Eurostati 11. septembri 2012. aasta pressiteade 176/2012.

⁸⁰ ELi rahaülekanded arenguriikide jaoks, allesjäänud tõkked, probleemid ja soovitused. http://ec.europa.eu/europeaid/what/migration-asylum/documents/eu_remittances_for_developing_countries_final_19-11-2012.pdf.

⁸¹ COM(2013) 292 (final), 21.5.2013.

⁸² Direktiiv 2011/95/EL.

⁸³ Uuesti sõnastatud direktiiv 2003/9/EÜ. Nõukogu pressiteade 14556/12, JSK nõukogu, 25.10.2012.

⁸⁴ Uuesti sõnastatud nõukogu määrus (EÜ) nr 343/2003. Nõukogu pressiteade 17315/12, JSK nõukogu, 6.–7.12.2012.

sõlmiti poliitiline kokkulepe Euroopa ühtse varjupaigasüsteemi kahe viimase õigusakti kohta – kahe õigusakti uuesti sõnastamine: varjupaigamenetluste direktiiv⁸⁵ ja EURODACi määrus sõrmejälgede võrdlemise biomeetriliste andmete andmebaasi kohta⁸⁶. Tänu varjupaigamenetluste direktiivi uuesti sõnastamisele tehakse õiglasemad, kiiremad ja täpsemad varjupaigaotsused ning haavatavate inimeste erivajadusi võetakse paremini arvesse ja eelkõige kaitstakse paremini saatjata alaealisi ja piinamisohvraid. Muudetud EURODACi määrus võimaldab õiguskaitseasutustel pääseda juurde ELi varjupaigataotlejate sõrmejälgede andmebaasile rangelt piiratud tingimustel, eesmärgiga ennetada, tuvastada või uurida kõige raskemaid kuritegusid, näiteks terroriakte ja mõrvasid.

Pärast Euroopa ühtse varjupaigasüsteemi meetmete tõhusat rakendamist on ELil ulatuslik varjupaigasüsteem, millega kehtestatakse varjupaiga saanud isikute jaoks ühtsed menetlused või täiendav kaitse kogu ELis koos piisavate kaitsemeetmetega süsteemi väärkasutuse takistamiseks. Nende meetmetega püütakse tagada samuti varjupaigataotlejate põhiõiguste kaitsmine, eelkõige seoses tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõttega ning õigusega tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus.

IV.2. Praktilise koostöö ja ELi-sisese solidaarsuse edendamine

ELi-sisese solidaarsuse üle varjupaiga valdkonnas toimusid ELi tasandil tõsised arutelud, mille tulemusena võeti Euroopa Parlamendis⁸⁷ ja nõukogus⁸⁸ vastu strateegilised dokumendid ning Regioonide Komitees⁸⁹ ja Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitees⁹⁰ arvamused. Üldjoones toetati komisjoni strateegiat, mis on esitatud teatistes ELi-sisese solidaarsuse kohta varjupaigavaldkonnas⁹¹. Strateegia põhineb vastastikuse usalduse edendamisel ja mitme vahendi samaaegsel väljatöötamisel, mille abil reageerida liikmesriikide mitmesugustele vajadustele ja olukordadele. Nendest vahenditest ja raamistikest on tegelikult abi vaid siis, kui liikmesriikide ametiasutused osalevad täielikult nende rakendamises koos Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiametiga.

Liikmesriikide solidaarsusmeetmetes osalemise aktiivsus pandi 2012. aasta jooksul tõsiselt proovile kolmel korral, nimelt seoses Kreeka riikliku tegevuskavaga varjupaiga- ja rändeküsimustes,⁹² Süüria konfliktiga ning rahvusvahelise kaitse saajate ELi piires ümberpaigutamisega, eelkõige EUREMA II projekti raames. Kõigil kolmel korral tuli esile vajadus täiendavalt arendada võetud solidaarsuskohustuste praktilist rakendamist.

Rakendamine oli üks teemadest 2013. aasta alguses peetud ekspertide kohtumisel, kus arutati ELi-sisest solidaarsust. Kohtumisel kinnitati, et endiselt on arenguruumi parema praktilise koostöö tegemiseks riiklike ametiasutuste vahel. Näiteks tuli välja, et hoolimata Euroopa varjupaigalaase koolituskava kõrge kvaliteedi laialdasest tunnustatusest leiavad sellele ulatuslikku kasutust vaid vähesed liikmesriigid. Samal ajal väljendasid mitmete liikmesriikide eksperdid valmisolekut ELi tasandil põhjalikumalt uurida riiklikke varjupaigamenetlusi, et vastastikuse usalduse suurendamiseks võtta järjekindlalt üle uued varjupaigaküsimust

⁸⁵ Direktiiv 2005/85/EÜ liikmesriikides pagulasseisundi omistamise ja äravõtmise menetluse miinimumnõuete kohta ELT L 326, 13.12.2005, lk 13. [Euroopa Parlamendi õigusloome jälgimise süsteem](#), institutsioonidevaheline viide COD(2009)0165.

⁸⁶ Nõukogu määrus (EÜ) nr 2725/2000. EÜT L 316, 15.12.2000, lk 1. Euroopa Parlamendi õigusloome jälgimise süsteemi link: [Euroopa Parlamendi õigusloome jälgimise süsteem](#), institutsioonidevaheline viide COD(2008)0242. Järgmine EURODACi aastaaruanne avaldatakse 2013. aasta teisel poolel.

⁸⁷ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2012-310>

⁸⁸ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/130731.pdf

⁸⁹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:277:0012:0017:EN:PDF>

⁹⁰ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.soc-opinions>

⁹¹ COM(2011) 835 (lõplik).

⁹² Vt ka komisjoni Kreeka rakkerühm http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/taskforce-greece/.

käsitlevad õigusaktid. Kriisiennetuse ja -ohje valdkonnas määrati kohtumisel kindlaks peamised probleemid, näiteks kooskõlastuskohustused ELi tasandil toimuvate solidaarsustegevuste korral ning erandolukorra planeerimine varjupaigaga seotud kriisiolukorras.

IV.2.1. Täielikult toimiv Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet

Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiametil⁹³ on täita põhiroll Euroopa ühise varjupaigasüsteemi rakendamisel, eelkõige liikmesriikidevahelise praktilise koostöö ja operatiivtegevuse kooskõlastamise abil⁹⁴. Euroopa Varjupaigaamet on alates 2012. aasta septembrist finantsiliselt sõltumatu ning varem komisjoni juhitud peamised varjupaiga koostöömeetmed anti 2012. aastal ametile üle. Jätkates ELi rände ja varjupaiga tegevuskava rakendamise toetamist Kreekas, toimus tugiameti varjupaigatugirühmade teine lähetus, seekord Luksemburgis, et aidata koolitada värskest töölevõetud personali. Tugiamet tegutseb üha sagedamini teavitaja rollis, eesmärgiga võtta ennetavaid meetmeid ning käsitleda konkreetseid muresid enne, kui need kriisideks arenevad. Amet sõltub oma ülesannete täitmisel liikmesriikide vahenditest. Seetõttu paluti tungivalt liikmesriikidel suurendada oma toetust ning osamakseid teistele tugiameti juhitud projektidele, näiteks Euroopa varjupaigaalasele koolituskavale ja päritoluriikidega seotud tegevustele.

Partnerlust Euroopa Komisjoni ja Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiameti vahel tugevdatakse 2013. aastal veelgi, kui ametist saab uute õigusaktide rakendamisel määrava tähtsusega partner. Tugiameti tegevuse esimene hindamine toimub 2013. aastal kooskõlas ELi-sisese solidaarsuse teatisega⁹⁵. Komisjon teeb tugiametiga koostööd ka selleks, et täielikult vastu võtta meetmed, mis on ette nähtud ühisavalduses ELi detsentraliseeritud ametite kohta⁹⁶.

IV.2.2. Varjupaigatoetus Kreekale

Komisjon astus koos Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiameti ja teiste sidusrühmadega samme, et toetada Kreekat riikliku varjupaigasüsteemi täiendamisel. See hõlmab kohapealseid missioone, sihtotstarbelist rahastamist ning tugiameti varjupaigatugirühmade ja ekspertide kasutamist liidu rahaliste vahendite rakendamisel.

Positiivsete tulemuste hulgas on uus sõltumatu varjupaigateenistus, meetmete kehtestamine, et tegelda näiteks apellatsioonikomiteede mahajäämusega, ning spetsiaalne rakkerühm. Rahastamine, mis ajavahemikul 2011–2013 ulatus 19,95 miljoni euron, toimus eesmärgiga toetada neid pingutusi Euroopa Varjupaigafondi kaudu, kusjuures ligikaudu 3,2 miljonit eurot eraldatakse üksnes 2013. aastal⁹⁷.

Ehkki komisjon toetab kindlalt neid suundumusi, leiab ta, et endiselt esineb lünki ja vaja on teha täiendavat tööd, eelkõige seoses inimõiguste austamisega kinnipidamisasutustes, varjupaigamenetlustele parema juurdepääsu võimaldamisega ning vastuvõtuvõimekuse suurendamisega. Komisjon jätkab koostööd Kreeka ametiasutustega, et prioriseerida ja seejärel hõlbustada tegevuskava sujuvat rakendamist. Endiselt on vaja ka teiste ELi

⁹³ Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet avas oma veebisaidi 2012. aastal, vt <http://www.easo.europa.eu>, ning 2012. aasta juunis avaldas ta ka oma esimese aastaaruande.

⁹⁴ Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiameti aastaaruandes, mis avaldatakse 2013. aasta keskel, esitatakse rohkem üksikasju 2012. aasta tegevuse kohta.

⁹⁵ COM(2011) 835 (lõplik).

⁹⁶ http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/sefcovic/headlines/news/2012/07/2012_07_17_joint_agreement_agencies_en.htm

⁹⁷ Ajavahemikul 2011–2013 eraldati Kreekale samuti 97,9 miljonit eurot Tagasipöördumisfondi ja 129,7 miljonit eurot Välispiirifondi tarbeks. Ainuüksi 2013. aastal eraldati vastavalt 35,3 ja 44 miljonit eurot. Summa 19,95 miljonit eurot hõlmab 7,7 miljonit eurot erakorralise abina Euroopa Pagulasfondist.

liikmesriikide toetust ja solidaarsust. Vajadust olla selle teema puhul jätkuvalt hoolikas demonstreeris Euroopa Kohtu suurkoja otsus liidetud kohtuasjades C-411/10 ja C-493/10⁹⁸. See otsus mõjutab kogu Euroopa varjupaigasüsteemi.

IV.2.3. Kaitse Süüriast põgenevatele inimestele

Süüria konfliktist tuleneva rände tagajärjed kujutavad endast tõsist katsumust mõne liikmesriigi varjupaigasüsteemidele. 2012. aastal riigist põgenenud peaaegu 600 000 süürlasest läks suurem osa Jordaaniasse, Türgi, Liibanoni ja Iraaki⁹⁹ ning ligikaudu 23 770¹⁰⁰ palus varjupaika ELis. Nendest enamik taotles varjupaika Saksamaal ja Rootsis (taotlejate koguarvust ligikaudu 33 % mõlemas riigis); teistele liikmesriikidele esitati taotlusi tunduvalt vähem. Ehkki need arvud ei olnud piisavalt suured varjupaigasüsteemide destabiliseerimiseks, eriti kuna taotlusi sai eelkõige Saksamaal kiiresti hinnata, selgus, et sellele vaatamata oleks vaja paremini valmistuda ettenägematuteks olukordadeks.

2012. aasta augustis moodustas komisjon asjaomastest ametitest (Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet, Frontex, Europol) koosneva võrgustiku, et kooskõlastatud tegevuse eesmärgil korrapäraselt teavet vahetada. Selline koostöömehhanism Euroopa Komisjoni ja ELi ametite vahel kujutab endast põhimudelit, mille alusel tagada parem üldine kontroll olukorra üle ELi välispiiridel ja varjupaigasüsteemides. Seeläbi hõlbustatakse toetusvahendite õigeaegset kasutuselevõttu, muu hulgas varajase hoiatusmehhanismi abil, mis on ette nähtud läbivaadatud Dublini määruse artiklis 33.

IV.2.4. ELi-sisene ümberpaigutamine

Rahvusvahelise kaitse saajate ümberpaigutamine on endiselt üks tuntavamaid solidaarsusavaldusi nende liikmesriikide poolt, kes soovivad vähendada teiste liikmesriikide varjupaigasüsteemidele avalduvat survet. Samuti on see endiselt kõige vastuolulisem teema. Ehkki 2012. aastal alustatud EUREMA II projekti¹⁰¹ on pikendatud kuni 2013. aasta lõpuni, esineb ikka raskusi Maltal viibivate rahvusvahelise kaitse saajate ümberpaigutamise projektis osalevatesse liikmesriikidesse. Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiameti andmetel ning toetudes teabele, mille ÜRO pagulaste ülemkomissar, Rahvusvaheline Migratsiooniorganisatsioon ja Malta valitsus on komisjonile edastanud, on põhjused erinevad. Alates sellest, et liikmesriigid kohaldavad piiravaid kriteeriume ümberpaigutatavate valimiseks, kuni selleni, et ümberpaigutatavad leiavad, et neid ümberpaigutavas liikmesriigis võivad pere ühendamise ja integreerumise väljavaated neile raskusi põhjustada.

IV.3. ELi väline varjupaigamõõde – piirkondlikud kaitseprogrammid ja ümberasustamine

Solidaarsus ei peaks lõppema ELi piiril ning kolmandad riigid peaksid samamoodi saama osa ELi toetusest, mida osutatakse rahvusvahelise kaitse valdkonnas. Rände ja liikuvuse suhtes võetud üldise lähenemisviisi raames peaks EL suurendama koostööd asjaomaste ELi-väliste riikidega, et abistada neid kaitse-süsteemide tugevdamisel ning tagada süsteemide vastavus rahvusvahelistele standarditele, aga näitama samuti üles solidaarsust pagulastega ja teiste kaitset vajavate isikutega kogu maailmas. Piirkondlikud kaitseprogrammid ja

⁹⁸ Liidetud kohtuasjad C-411/10 ja C-493/10 (N.S., M.E. and Others) http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/arrets/10c411_en.pdf

⁹⁹ <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>, 2013. aasta jaanuari alguse seisuga.

¹⁰⁰ Kõikide liikmesriikide kohta ei ole detsembri andmed kättesaadavad. Andmed Madalmaade kohta puuduvad.

¹⁰¹ Esimese projektiga ELi-siseseks ümberpaigutamiseks Maltalt (EUREMA) paigutati ajavahemikul 2010–2011 ümber 227 rahvusvahelise kaitse saajat. EUREMA II raames taotleti algselt 97 kohta ning lisaks esitati täiendavalt 265 kahepoolset taotlust projektiväliselt. 2012. aasta jooksul paigutati ümber 105 isikut EUREMA II või sellega kaasnevate kahepoolsete kokkulepete alusel.

ümberpaigutamine on selle eesmärgi saavutamise põhivahendid, mida kasutatakse samal ajal koostööga, mida EL teeb kolmandate riikidega nii kahe- kui ka mitmepoolset.

Lisaks käimasolevate kaitseprogrammide¹⁰² raames tehtavale tööle ning järgides justiits- ja siseküsimuste nõukogu kutset,¹⁰³ loob komisjon 2014. aasta jooksul vastuseks kestvale Süüria konfliktile ja pagulaste olukorrale naaberriikides Lähis-Ida piirkondliku kaitseprogrammi, mis on täienduseks juba pakutavale viivitamatule humanitaarabile.

Komisjon osutab rahalist toetust ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ametile, et aidata pagulastel end Süüria naaberriikides nõuetekohaselt registreerida ning saada seeläbi juurdepääs kaitsele. See hõlmab kohalike asutuste abistamist inimeste transportimisel piiripunktidest, vajalike seadmete ja vahenditega varustamist, aga vajaduse korral ka koolitamist ning rahvusvahelise kaitse põhimõtete tutvustamist valitsusvälistele organisatsioonidele, ametnikele ja teistele sidusrühmadele.

Väljastpoolt ELi pärinevate pagulaste ümberpaigutamine on endiselt ELi ja suuri pagulaste kogukondi vastuvõtivate liikmesriikide ning kolmandate riikide vaheline peamine solidaarsusavaldus. Komisjoni eesmärk on tagada, et igal aastal paigutab rohkem liikmesriike ümber rohkem pagulasi, samas austades ümberpaigutamise vabatahtlikku olemust. Jõudes 2012. aasta märtsis Euroopa Pagulasfondi raames ühise ELi ümberasustamisprogrammi¹⁰⁴ suhtes kokkuleppele, leppisid liikmesriigid esimest korda kokku konkreetsetes ühistes ELi 2012. aasta ümberasustamisprioriteetides¹⁰⁵. See on tugev poliitiline signaal ühtsusest ja solidaarsusest rahvusvahelise kogukonnaga ning pagulastega, kes vajavad püsivat lahendust. See väljendab seda, millist tähtsust EL ja tema liikmesriigid omistavad ümberasustamiseks liidus tehtavate pingutuste suunamisele rasketele olukordadele, mis vajavad eritähelepanu ja suuremaid jõupingutusi. Liidu ümberasustamisprogrammi 2014. aasta järgsete põhijoonte suhtes peetakse läbirääkimisi uue Varjupaiga- ja Rändefondi raames.

IV.4. Saatjata alaealised

Saatjata alaealised (sealhulgas ka need, kes ei taotle varjupaika) moodustavad haavatava rühma, kes sai ka 2012. aastal palju tähelepanu. VahearuanDES¹⁰⁶ saatjata alaealisi käsitleva tegevuskava¹⁰⁷ rakendamise kohta toodi esile vajadus parandada andmete kogumist, ennetada eaturvalist rännet ja inimkaubandust, luua tagatised vastuvõtuks ja menetlemiseks ELis ning leida jätkusuutlikud võimalused nimetatud püsiva probleemi lahendamiseks. (Saatjata) alaealiste erivajaduste integreerimine ja nende haavatava olukorra piisav tunnistamine seoses varjupaigaga on komisjoni jaoks endiselt ühed peamistest temadest läbirääkimistel Euroopa ühise varjupaigasüsteemi vahendite üle.

Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet käivitas mitu algatust seoses vanuse hindamise meetoditega ja perekonna leidmise võimalustega. Komisjon käivitas ka projektikonkursi, mille projektid võimaldaksid analüüsida poliitikat ja määrata kindlaks parimad tavad saatjata alaealiste vastuvõtmiseks, kaitsmiseks ja integreerimiseks¹⁰⁸.

¹⁰² Komisjon on väga aktiivselt toetanud riiklike kaitseprogrammide loomist Põhja-Aafrikas (sealhulgas Egiptuses ja Tuneesias).

¹⁰³ Oktoober 2012. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/133241.pdf.

¹⁰⁴ Otsus 281/2012/EL, 29. märts 2012. <http://www.resettlement.eu>

¹⁰⁵ Selle kava kohaselt võtsid liikmesriigid kohustuse paigutada ümber 3 962 pagulast 2013. aastal. See näitab kasvu võrreldes 2012. aastaga, mil taotleti 3 083 kohta.

¹⁰⁶ COM(2012) 554 (final) ja lisatud komisjoni talituste töödokument SWD(2012)281.

¹⁰⁷ COM(2010) 213 (lõplik).

¹⁰⁸ Vt http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/other-programmes/pilot-project-unaccompanied-minors/index_en.htm.

IV.5. Inimkaubanduse kaotamine ning inimkaubanduse ohvrite kaitsmine

Tugev koostöö ELi ja tema liikmesriikide vahel on vajalik inimkaubanduse kaotamiseks, mis on peamiselt piiriülene nähtus. Väljastpoolt Euroopa Liitu pärinevad ohvrid on peamiselt Nigeeria ja Hiina kodanikud.

2012. aastal toimus inimkaubandust käsitlevas ELi õiguslikus ja poliitilises raamistikus mitu olulise tähtsusega edasiminekut. 2012. aasta juunis käivitas komisjon inimkaubanduse kaotamist käsitleva ELi integreeritud strateegia aastateks 2012–2016,¹⁰⁹ seades inimkaubanduse ohvrid selle keskmesse ning täiendades inimkaubandust käsitlevate ELi õigusaktide rakendamist¹¹⁰. 2011. aastal ametisse nimetatud inimkaubandusevastase võitluse ELi koordinaatoril on rakendamise kontrollimisel täita tähtis roll. 2012. aasta oktoobris võttis Euroopa Ülemkogu vastu järeldused,¹¹¹ milles tervitatakse strateegiat ja kinnitatakse liikmesriikide poliitilist tahet ja valmisolekut viia oma poliitilised kohustused ellu. Euroopa Parlament, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee ning Regioonide Komitee on samuti teatist tervitanud¹¹².

Seoses inimkaubandusevastase võitluse välismõõtmega tunnustati meetmedokumendi (ELi välismõõtmete tugevdamise kohta inimkaubanduse vastaste meetmete alal) rakendamist käsitlevas teises (ja lõplikus) aruandes¹¹³, et ELi strateegiat tuleks kasutada välismõõtmete uue juhtraamistikuna. Selles nähakse ette kooskõlastatud jõupingutused tihedamaks koostööks päritolu-, transiidi- või sihtriigiks olevate kolmandate riikidega. See on kooskõlas ka nõukogu järeldustega rände ja liikuvuse suhtes võetud üldise lähenemisviisi kohta¹¹⁴. Inimkaubandus on alaline teema ELi ja tema partnerite vahel toimuvates kõikides rände ja liikuvuse piirkondlikes ja kahepoolsetes dialoogides, aga ka liikuvuspartnerlustes. Aruandes esitati konkreetne nimekiri riikidest ja piirkondadest, kus sellist koostööd ja partnerlust on vaja veelgi tugevdada ja ajakohastada. Nimekirja hakatakse korrapäraselt üle vaatama ja täiendama.

V. ELI POLIITILINE VASTUS RÄNDESURVELE

V.1. Ühtne lähenemisviis ebaseadusliku rände vähendamiseks

Ebaseaduslik ränne põhjustab endiselt probleeme ELile ja tema liikmesriikidele, keda kõiki mõjutab ränne, ehkki erinevas ulatuses ja eri moods. Samamoodi on mõjutatud ka rändajad ise, kes sageli viibivad ohtlikes ja ebainimlikes tingimustes. ELi selge eesmärk on ennetada ja kontrollida ebaseaduslikust rändest tulenevat survet ja seaduslike rändeteede kuritarvitamist. See on eeltingimus usaldusväärsele seadusliku rände ja liikuvuse poliitikale.

Nõukogu võttis 23. aprillil 2012 vastu dokumendi „ELi meetmed seoses rändesurvega – Strateegiline reaktsioon”,¹¹⁵ milles tuuakse esile kuus prioriteetset tegevusvaldkonda: I) rände juhtimise alase koostöö tugevdamine kolmandate transiidi- ja päritoluriikidega; II) välispiiridel tehtava piirihalduse tõhustamine; III) ebaseadusliku sisserrände ennetamine

¹⁰⁹ COM(2012) 286 (final).

¹¹⁰ Direktiiv 2011/36/EL, milles käsitletakse inimkaubanduse tõkestamist ja sellevastast võitlust ning inimkaubanduse ohvrite kaitsmist, EL L 101, 15.4.2011. Ülevõtmise tähtpäev on 2013. aasta aprill.

¹¹¹ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/133202.pdf.

¹¹² <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.soc-opinions.23965>

ja

<http://toad.cor.europa.eu/corwipdetail.aspx?folderpath=CIVEX-V/035&id=21618>

¹¹³ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st13/st13661-re03.en12.pdf>.

¹¹⁴ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st09/st09417.en12.pdf>.

¹¹⁵ Nõukogu dokument 8714/1/12 REV 1. Vt <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st08/st08714-re01.en12.pdf>. Selleks et kajastada vajadust strateegiat pidevalt üle vaadata, nõustusid nõukogu eesistujad lisama selle oma programmi ning korrapäraselt ajakohastama dokumenti „ELi meetmed seoses rändesurvega – Strateegiline reaktsioon”, eelkõige strateegilise sisserrände-, piiride ja varjupaigakomitee kontekstis.

Kreeka ja Türgi vahelisel piiril; IV) seaduslike rändekanalite kuritarvitamise vastase võitluse tõhustamine; V) vaba liikumise õiguse kaitsmine, hoides ära selle kuritarvitamist kolmandate riikide kodanike poolt, ning VI) rände juhtimise, sealhulgas tagasisaatmise tavade alase koostöö tõhustamine.

Dokument „ELi meetmed seoses rändesurvega – Strateegiline reaktsioon” kujutab endast vahendit, mis võimaldab ELil ja tema liikmesriikidel käsitleda ebaseaduslikku rännet ja samal ajal tagada põhiõiguste austamine¹¹⁶. Rakendamine ja selle järeltöö tähendab tihedat koostööd mitme osaleja vahel (nõukogu, liikmesriigid, komisjon ja asjaomased ELi ametid), igaüks kooskõlas oma vastava pädevuse ja institutsioonilise rolliga¹¹⁷. Aruandele lisatud komisjoni talituste töödokumendis esitatakse eduaruanne liikmesriikide meetmete kohta nendes prioriteetsetes valdkondades¹¹⁸. Strateegilisi prioriteete tuleb vaadelda osana rändevõrgude haldamise ulatuslikumast mõõtmest, mis hõlmab kõiki tahke alates rände ja liikuvuse suhtes võetud üldise lähenemisviisi raames kolmandate riikidega peetavatest dialoogidest kuni Kreeka suhtes võetavate solidaarsusmeetmeteni ning meetmeteni, mida liikmesriigid võtavad oma territooriumil.

Ebaseaduslikult riigis viibivaid kolmandate riikide kodanikke palkavaid isikuid tuleb karistada. Komisjon hindab praegu seda, kuidas liikmesriigid võtavad üle töandjatele kohaldatavate karistuste direktiivi¹¹⁹. Selle hinnangu põhjal avaldab komisjon 2014. aasta keskel aruande. Liikmesriikidel palutakse esitada kontrollimisi käsitlevad aastaaruanded, mille tähtaeg on iga aastal juulikuus.

V.1.1 Survepunktide kindlaks määramine ja nendega seotud probleemide lahendamine

Frontex täidab põhirolli ebaseaduslike rändeteede analüüsimisel ja kooskõlastab tegevust seoses teatavate survepunktidega, hetkel peamiselt Kreeka–Türgi piiril. Survepunktid võivad tekkida ka mujal ning seetõttu on oluline pidevalt jälgida seal toimuvat. Positiivsed näited Kreeka riiklikust tegevuskavast varjupaiga ja rände küsimuses: välispiiride integreeritud haldamise paranemine elektroonilise jälgimise, aga ka riikliku kooskõlastatusüksuse loomise abil; lisaks tõhus tagasisaatmispoliitika, mille keskpunktiks on vabatahtliku tagasipöördumise toetamine, ja juhul, kui see ei osutu võimalikuks, sunniviisiline tagasisaatmine.

V.1.2 Tagasivõttulepingud

Komisjon jätkab 13 olemasoleva ELi tagasivõttulepingu¹²⁰ rakendamise edendamist, võttes samuti arvesse nõukogu 9.–10. juuni 2011. aasta järeldusi Euroopa Liidu tagasivõttustrateegia kohta. Komisjon jätkab samuti tegutsemist ELi tagasivõttulepingute läbirääkijana. Uued tagasivõttulepingud sõlmiti Roheneemesaarte Vabariigiga 2012. aasta aprillis ja Armeeniaga sama aasta oktoobris. 2012. aasta juunis sõlmiti leping ka Türgiga, kuid lepingu tekst ootab endiselt allkirjastamist ja ratifitseerimist. Läbirääkimised Aserbaidžaaniga on edenunud ühtlases tempos. Komisjon teeb pingutusi selleks, et tugevdada põhiõiguste kaitse tagatise kolmandate riikidega läbi räägitavates uuemates ELi tagasivõttulepingutes.

¹¹⁶ Nt Põhiõiguste Ameti 2012. aastal koostatud juhenddokumenti „Apprehension of migrants in an irregular situation – fundamental rights considerations” (Ebaseaduslike rändajate kinnipidamine – põhiõigustega seotud kaalutlused) tuleks kinnipidamisel arvesse võtta.

¹¹⁷ Nt läbirääkimisi tagasivõttulepingute üle peab komisjon, kes tegutseb tihedas koostöös liikmesriikidega asjaomastes nõukogu töörühmades.

¹¹⁸ SWD(2013) 210 (final), 4. jagu

¹¹⁹ Direktiiv 2009/52/EÜ.

¹²⁰ KOM(2011) 76 (lõplik).

AKV ministrite kohtumisel Vanuatus 2012. aasta juunis kinnitati ekspertkohtumiste soovitusel, millega püütakse muu hulgas tõhustada Cotonou lepingu¹²¹ artikli 13 (Ränne) asjaomaste sätete rakendamist.

V.1.3 Standardite kehtestamine ühise tagasisaatmispoliitika abil

2012. aasta lõpuks olid kõik tagasisaatmisdirektiiviga¹²² seotud riigid, välja arvatud Iirimaa, teatanud komisjonile selle täielikust ülevõtmisest. Täielikult põhiõigusi austavate ühiste tagasisaatmisstandardite kehtestamisele on EL seega üsna lähedal. Tagasisaatmisdirektiivi nõuetekohase riiklikkuse õigusesse ülevõtmise hindamine on lõpetatud ja praegu tegeleb komisjon selle järelkontrolliga. Euroopa Liidu Kohtu 2012. aasta olulises asjaomases otsuses¹²³ selgitatakse, mil määral on riigis ebaseaduslikku viibimist kriminaliseerivad riiklikud õigusnormid vastavuses tagasisaatmisdirektiiviga. Teatis tagasisaatmise kohta avaldatakse 2013. aasta lõpus.

Kõikidest 2012. aastal toimunud tagasisaatmistest olid 52,1% vabatahtlikud tagasipöördumised või lahkumised. Vabatahtlik tagasipöördumine või lahkumine on eelistatavam tagasiminemisvõimalus, ehkki mõnel juhul on vaja kohaldada sunniviisilist tagasisaatmist. Liikmesriigid peaksid jätkama vabatahtliku tagasipöördumise Euroopa võrgustiku¹²⁴ pakutavate võimaluste ning samuti Euroopa Tagasipöördumisfondi rahastamise täielikku kasutamist. Täiendavalt tuleks soodustada ühiste tagasilendude korraldamist, kasutades selleks maksimaalselt ära Euroopa Tagasipöördumisfondi vahendeid ja Frontexi poolset koordineerimist¹²⁵. Tagasisaatmisdirektiivis sätestatud menetluslikke tagatise, mille hulka kuulub sunniviisilise tagasisaatmise järelevalvajate kohalolek, tuleb tugevdada.

Liikmesriikidel tuleb sageli tegeleda suure hulga kolmandate riikide kodanikega, keda tegelikult ei saa tagasi saata, ehkki tagasisaatmisotsus on tehtud. Komisjoni tellitud võrdlevas uuringus¹²⁶ leiti, et mitmed liikmesriigid näevad ette kanalid ja tingimused, mille abil tagasisaatmisotsust ootavad isikud võivad algatada seadustamismenetluse, kui nad täidavad teatud tingimusi, mille hulgas on näiteks minimaalne viibimise kestus, koostöövalmidus ja avaliku korra rikkumiste puudumine. Komisjon vaatab praegu uuringu tulemusi üle ja esitab võimalikud meetmed tagasisaatmist käsitlevas teatises.

¹²¹ http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/overview/cotonou-agreement/index_en.htm

¹²² Direktiiv 2008/115/EÜ.

¹²³ Eelkõige kohtuasjas C-430/11 (Sagor) selgitati põhjalikumalt, millises ulatuses ei tohi riiklikud õigusnormid, mille kohaselt riigis ebaseaduslikult viibimine on kuritegu, õhnestada tagasisaatmisdirektiivi ühiseid nõudeid. Antud juhul otsustas kohus, et liikmesriigi õigusnormid, mis võimaldavad karistada kolmanda riigi kodanikke riigis ebaseadusliku viibimise eest kinnipidamisega kodus, on vastavuses tagasisaatmisdirektiivi ühiste standarditega ainult siis, kui karistuse täideviimine lõpetatakse niipea, kui osutub võimalikuks asjaomase isiku füüsiline transport sellest liikmesriigist välja. Kohtuotsusega täiustatakse Euroopa Liidu kohtu praktikat selles küsimuses, toetudes juhtumitega C 61/11 (El Dridi) ja C 329/11 (Achoughbajian) väljakujundatud kohtupraktikale, mille kohaselt riigis ebaseaduslikku viibimist kriminaliseerivad riiklikud õigusnormid peavad olema proportsionaalsed ja ei tohi pidurdada tagasisaatmismenetlust.

¹²⁴ <http://www.vren-community.org/>

¹²⁵ 2012. aastal koordineeris Frontex kokku 39 ühist tagasilendu 2 110 tagasipöörduja jaoks. 20 liikmesriiki (AT, BE, BG, DE, EL, ES, FI, FR, HU, IE, IT, LU, MT, NL, PL, RO, SE, UK) ja kaks Schengeni riiki (CH, NO) osalesid lendude korraldamisel. Riigid, kuhu tagasi pöörduiti olid Armeenia, Colombia, Ecuador, Gruusia, Ghana, Gambia, Kosovo*, Nigeeria, Pakistan, Serbia, Ukraina ja Usbekistan. (* Kõnealune määratlus ei piira seisukohti staatuse suhtes ning on kooskõlas ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsiooniga 1244/99 ja Rahvusvahelise Kohtu arvamusega Kosovo iseseisvusdeklaratsiooni kohta).

¹²⁶ Kätesaadav alates 11.3.2013 aadressil http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/immigration/return-readmission/index_en.htm.

V.1.4 Viisavabaduse väärkasutamise tõkestamine

Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiameti ja Frontexi abil jätkab komisjon viisavabadusest tulenevate mõjude jälgimist nn viisanõude kaotamise järgse järelevalvesüsteemi abil. Jätkusid ka läbirääkimised määruse 539/2001¹²⁷ muudatuste¹²⁸ üle. Määruse läbivaatamise tulemusel kehtestatakse uus viisavabaduse peatamise mehhanism ja muudetud vastastikkuse mehhanism viimase abinõuna juhuks, kui viisavabaduse kehtestamise tulemusel toimub ebaseadusliku rände ja põhjendamatu varjupaigataotluste arvu järsk ja märkimisväärne tõus. Vastastikkuse mehhanismi suhtes ei ole kokkulepet veel sõlmitud.

V.2. Tõhus piirihaldus

V.2.1 ELi välispiirid

Frontexil on endisel täita tähtis roll operatiivkoostöö edendamisel liikmesriikide vahel piiride turvalisuse ja tagasipöördumise küsimustes. 2011. aastal jõustunud muudetud määruse¹²⁹ rakendamine on praegu ameti peamine prioriteet. Selleks kasutatakse ametisse nimetatud põhiõiguste ametniku ning põhiõiguste konsultatiivse foorumi abi. Komisjon tervitas ELi Ombudsmani avalikku konsultatsiooni Frontexi ja põhiõiguste teemal¹³⁰.

Pärast seda, kui Euroopa Kohus tühistas nõukogu otsuse 2010/252/EL seoses patrull- ja vaatlustegevuse suunistega,¹³¹ esitas komisjon 2013. aasta aprillis ettepaneku¹³² otsus asendada ja tugineda Euroopa Inimõiguste Kohtu 2012. aastal langetatud teedrajavale otsusele¹³³.

Komisjon jätkas tihedas koostöös Frontexi ja liikmesriikidega Euroopa piirihaldussüsteemi (EUROSUR) väljatöötamist. Süsteem peaks tööd alustama 2013. aasta oktoobris. Määrus, millega süsteem kehtestatakse, loodetakse vastu võtta 2013. aasta esimesel poolel ning nõukogu ja parlamenti kutsutakse ajakavast kinni pidama. Selleks et ELi välispiiride haldamiseks oleks olemas mitmekülgne vahendite komplekt koos kaasaegse tehnikaga, võttis komisjon 2013. aasta veebruaris vastu „E-piiride paketi”.

V.2.2 Schengeni ala juhtimine

Nagu teatati 2011. aasta rännet käsitlevas teatises,¹³⁴ avaldas komisjon suunised¹³⁵ osana esimesest Schengeni ala toimimist käsitlevast poolaastaruandest,¹³⁶ et tagada Schengeni ala reguleerivate eeskirjade ühtne rakendamine ja tõlgendamine. Tehti kindlaks kaks valdkonda, millele suunised saavad lisada väärtust: ajutiste elamislubade ja reisidokumentide väljastamine ELi mittekuuluvate riikide kodanikele ja politseimeetmed sisepiiritsoonides. Seoses viimatimainituga palutakse liikmesriikidel tagada, et nende riiklikud õigusaktid ja

¹²⁷ OJ L 81, 21.3.2001, lk 1.

¹²⁸ KOM(2011) 290 (lõplik).

¹²⁹ Määrus (EL) nr 1168/2011, 22.11.2011.

¹³⁰ http://europa.eu/rapid/press-release_EO-12-14_en.htm?locale=en.

¹³¹ Otsus kohtuasjas C-355/10, 5. september 2012.

¹³² COM(2013) 197 (final).

¹³³ Euroopa Inimõiguste kohus, Hirsi Jamaa and Others v. Italy [suurkoda], nr 27765/09, 23. veebruar 2012.

¹³⁴ COM(2011) 248 (lõplik).

¹³⁵ COM(2012) 230 (final) lisa.

¹³⁶ KOM(2012) 230 (final). See esimene aruanne hõlmas ajavahemikku 1.11.2011–30.4.2012 ning seda arutati JSK nõukogu 7. juuni 2012. aasta istungil ning Euroopa Parlamendis 4. juulil 2012. Teine aruanne (COM(2012) 686) hõlmas ajavahemikku 1.5–31.10.2012 ning see võeti vastu 23. novembril 2012 ja seda arutati JSK nõukogu 6.–7. detsembril 2012. aasta istungil ja Euroopa Parlamendis 18. detsembril 2012.

tavad on kooskõlas Schengeni *acquis*' asjaomaste sätetega ning Euroopa Liidu Kohtu praktikaga¹³⁷.

2011. aastal esitatud õiguslikke ettepanekuid¹³⁸ Schengeni ala tõhusamaks juhtimiseks arutati tuliselt kogu 2012. aasta jooksul nõukogus ja Euroopa Parlamendis. Arutelud jätkuvad 2013. aastal.

VI. LÕPPMÄRKUSED

Ränne on alati olnud ja jääb alati ELi loomulikuks osaks. Nagu käesolevast aruandest nähtub, on palju saavutatud, ning järgmistel aastatel tekib üha uusi väljakutseid, millega tuleb tegeleda. Kuid siiski tekitab muret, et kogu ELis esineb üha rohkem ksenofoobseid rünnakuid rändajate vastu. Hästijuhitud rände ja integratsioonipoliitika abil suudab EL seista sellisele suhtumisele aktiivselt vastu.

Euroopa peaks tervitama mitmekesisust ja muutma rände majanduskasvu ja progressi dünaamiliseks jõuks. Euroopas nii vajalike talentide ja ettevõtjate ligimeelitamiseks tuleb ELil kiiresti edasi liikuda, et pidada meie üleilmsete konkurentidega sammu. Selleks et toetada strateegiat „Euroopa 2020”, tuleb luua tingimused ettevaatava ja ulatusliku tööjõurände poliitika jaoks ning võimaldada majandustegevusel edeneda stabiilses ja turvalises keskkonnas. See tähendab, et tööd tuleb teha välispiire ületavate reisijatevoogude kaasaegsema ja tõhusama juhtimise nimel, tugevdades seaduslikku sisserännet ja integratsioonipoliitikat, ning samal ajal tõhustada võitlust ebaseadusliku rände ja inimkaubanduse vastu, kindlustades rändajate ja varjupaigataotlejate põhiõiguste kaitse. See eeldab, et kaasseadusandjad annavad vajaliku eelistuse praegu töös olevatele seadusandlikele pakettidele. See tähendab ka seda, et komisjon peab ettevaatavamal viisil jälgima rände *acquis*' rakendamist.

Sisserände- ja varjupaigapoliitika väljatöötamine ei õnnestu ilma eelarvetoetuseta. Endiselt on vaja tagada, et Euroopa Liidu eelarve (2014–2020) üldise raamistiku üle jõutakse kokkuleppele ja see kehtestatakse. Kiiresti tuleb jõuda kokkuleppele Varjupaiga- ja Rändefondi määruse ning Sisejulgeolekufondi määruse ettepanekute üle, et 2014. aasta alguses olek võimalik kehtestada vajalikud meetmed. Liikmesriikidega peab komisjon nn valdkondlikke dialooge. Schengeni riikidega toimub dialoog Sisejulgeolekufondi teatavate osade üle, enne kui peetakse läbirääkimisi nende riikide mitmeaastaste programmide üle. Valdkondlik dialoog peaks aitama paremini keskenduda eesmärkidele, tulemustele ja mõjudele. Vahepealsel ajal palutakse liikmesriikidel ELi rändepoliitika rakendamise toetamiseks kasutada võimalikult ulatuslikult praegu olemasolevaid fonde.

Komisjon ootab huviga uusi, käesolevast aruandest lähtuvaid arutelusid nii nõukogu kui ka Euroopa Parlamendiga.

¹³⁷ Eelkõige otsusega kohtuasjas C-278/12.

¹³⁸ KOM(2011) 559 (lõplik), (link [Euroopa Parlamendi õigusloome jälgimise süsteemi](#)) ja KOM(2011) 560 (lõplik) (link [Euroopa Parlamendi õigusloome jälgimise süsteemi](#))