

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Euroopa sisserändepoliitika”**(ettevalmistav arvamus)**

(2014/C 458/02)

Raportöör: **Giuseppe Antonio Maria Iuliano**

3. juunil 2014. aastal otsustas ELi eesistujariik Itaalia vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklile 304 paluda Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteel koostada ettevalmistava arvamuse järgmises küsimuses:

„Euroopa sisserändepoliitika”

(ettevalmistav arvamus).

8. juulil 2014. aastal tegi Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee juhatus käesoleva arvamuse ettevalmistamise ülesandeks välissuhete sektsioonile.

Arvestades töö kiireloomulisust (kodukorra artikkel 59) määras komitee täiskogu 501. istungjärgul 10.–11. septembril 2014 (11. septembri istungil) pearaportööriks Giuseppe Antonio Maria Iuliano ja võttis vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 161, vastu hääletas 6, erapooletuks jäi 6.

1. Järeldused ja soovitused

1.1 Euroopa sisserändepoliitika uus etapp peaks olema strateegiline, keskpika ja pikaajalise visiooniga ning keskenduma terviklikul ja üldiselt viisil seaduslike, avatud ja paindlike riiki sisenemise võimaluste pakkumisele. Komitee ja Euroopa integratsioonifoorumi tehtud töö põhjal kutsutakse käesolevas arvamuses ELi institutsioonide ja liikmesriikide valitsuste esindajaid üles võtma arvesse sotsiaalpartnerite ja organiseeritud kodanikuühiskonna esmatähtsat rolli Euroopa sisserändepoliitikale sotsiaalse perspektiivi ja lisaväärtuse pakkumisel. Samuti tuleb arvesse võtta nende mõju tööturule, elu- ja töötingimustele ning põhiõigustele.

1.2 Komitee leiab, et 15 aastat pärast esimesi samme Euroopa sisserändepoliitika kujundamisel on aeg minna ELi ja liikmesriikide pädevuse teemalistest aruteludest kaugemale ning viia Lissaboni lepingus sätestatud poliitilised väärtused ja põhimõtted konkreetsete ja spetsiifiliste poliitikameetmetega ellu. Komitee leiab, et tõeliselt ühise sisserände-, varjupaiga- ja välispiiripoliitika kujundamiseks on vaja saavutada konkreetseid tulemusi.

1.3 EL saab ühise sisserändepoliitikaga pakkuda märkimisväärt lisaväärtust. Komitee soovib, et prioriteediks oleks tökete kõrvaldamine ja mittediskrimineerimine tööturul. EL peaks koostama Euroopa ühise sisserände koodeksi ja Euroopa ühiste suuniste käsiraamatu, et tagada suuniste rakendamine ja kättesaadavus. Lisaks nendele meetmetele tuleks vastu võtta Euroopa strateegia, millega muuta EL talentidele atraktiivseks ja kõrvaldada tõkked kvalifikatsioonide tunnustamise eest. EL peaks looma tööjõu rände jaoks alalise Euroopa platvormi. Komitee pakub selle ülesande täitjaks välja iseenda, et olla koht, kus sotsiaalpartnerid arutavad ja analüüsivad tööjõu sisserände riiklikku poliitikat ning tutvustavad häid tavasid.

1.4 EL on liikunud Euroopa ühise varjupaigasüsteemi teise etappi. Ometigi on liikmesriikide tavad ja kaitsetasemed ikka erinevad. Seetõttu tuleks tagada, et hakataks rakendada solidaarsuse ja jagatud vastutuse põhimõtet, nii et varjupaigataotlused jaguneksid liikmesriikide vahel tasakaalustatult. Dublini konventsioon tuleks asendada solidaarsema süsteemiga, milles võetakse arvesse varjupaigataotlejate soove ja tagatakse proportsionaalsem vastutuse jaotus. Samuti tuleks suurendada Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiameti (EASO) volitusi, pöörates eritähelepanu selle operatiivsele toetustegevusele ja ühistele varjupaigatugirühmadele liikmesriikides, kes vajavad erilist või kiireloomulist toetust. Vastavalt ühtses viisaeeskirjas osutatule on esmatähtis, et EL tagaks, et liikmesriigid kasutaksid humanitaarviisid ühtlustatult, sidusamalt, sõltumatult ja paindlikumalt.

1.5 Euroopa piiripoliitika peab toetuma suuremale jagatud vastutusele piirikontrolli ja -järelevalve ning põhimõtete ja õiguste kaitse üle piiride haldamisel. Ühise territoriaalse välispiiri moodustavad liikmesriigid on rändevoogude ja varjupaigataotlejate osas raskest olukorras. EL peaks kehtestama finants-, operatiiv- ja vastuvõtuabi andmise menetlused. Frontexi rolli tuleb tugevdada ja sellest peab saama liikmesriikide toetuseks Euroopa piirivalveametnikest koosnev Euroopa ühine piirivalveteenistus. Samal ajal tuleb arendada välja tõhusam ja standarditud oma tegevuse eest vastutuse võtmise (*accountability*) süsteem ning kohaldada määruse 656/2014 sätteid, millega kehtestatakse eeskirjad Euroopa Liidu liikmesriikide välispiiril tehtava operatiivkoostöö juhtimise Euroopa agentuuri koordineeritava operatiivkoostöö raames toimuva patrull- ja vaatlustegevuse jaoks välistel merepiiridel.

1.6 EL peaks edendama rahvusvahelist rändealast õigusraamistikku ja aitama edendada sisseändajate inimõiguste rahvusvaheliste standardite ja vahendite ratifitseerimist ja rakendamist liikmesriikides. EL peaks sõlmima strateegilise liidu teiste inimeste liikuvuse ja inimõiguste küsimustega tegelevate rahvusvaheliste organisatsioonidega, nagu ÜRO ja Euroopa Nõukogu.

1.7 Inimeste piiriülese liikuvuse väljakutsetega ei saa tegeleda üksnes piirikontrolli ja -järelevalve allhankimise perspektiivist. Seetõttu tuleks jätkata tööd rände ja liikuvuse suhtes võetud üldise lähenemisviisiga. EL peaks pakkuma kõnealustele riikidele ja kodanikele teisi võimalusi töö- ja haridusalaseks sisseändeks seaduslike, paindlike ja selgete menetluste alusel. Liikvuspartnerlused peavad olema tasakaalustatud ja pooltele õiguslikult siduvad. Euroopa välisteenistus peab tagama välis- ja sisseändepoliitika prioriteetide parema kooskõlastamise ning järgima lähenemisviisi, kus kesksel kohal on inimõigused.

2. Sissejuhatus: uus sisseände-, varjupaiga- ja piiripoliitika aastani 2020

2.1 Eesistujariik Itaalia palus Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteel koostada ettevalmistava arvamuse Euroopa tulevase sisseände-, piiri- ja varjupaigapoliitika kohta. Komitee soovib anda oma panuse strateegiliste ettepanekutega, mis põhinevad tema varasematel sisseändeküsimuste teemalistel arvamustel⁽¹⁾. **Sotsiaalpartnerite ja organiseeritud kodanikuühiskonna esindajate rolli ning sotsiaaldialoogi** tuleks tunnustada kogu aruteluprotsessi käigus, mis eelneb **Euroopa sisseändepoliitika** järgmisele etapile **kuni 2020. aastani**. **Sotsiaalne mõõde on esmatähtis** selleks, et tagada lisaväärtus ning teha kindlaks nende poliitikameetmete proportsionaalsus ja mõju.

2.2 Komitee on korduvalt rõhutanud, et Euroopa sisseändepoliitika peaks olema **strateegiline, keskpika ja pikaajalise visiooniga** ning keskenduma **terviklikul ja üldisel viisil** seaduslike, avatud ja paindlike riiki sisenemise võimaluste pakkumisele, tagama põhiõiguste kaitse, pakkuma kestvaid ja solidaarseid lahendusi rahvusvahelise kaitse saamiseks, võtma arvesse olukorda tööturgudel ning käsitlema integratsioonipoliitikaga seotud väljakutseid ja nende mõju haavatavatele rühmadele, rassismile ja ksenofoobiale.

2.3 Komitee on võtnud suure kohustuse tagada, et sisseändajad osaleksid sisseändepoliitika rakendamisel, eelkõige **Euroopa integratsioonifoorumi**⁽²⁾ raames, mille komisjon otsustas 2009. aastal komitee ruumides luua. Foorum on kinnistunud **Euroopa platvormina, mis soodustab** organiseeritud kodanikuühiskonna organisatsioonide ja sisseändajate **mitmepoolset dialoogi ja aktiivset osalemist** esmatähtsatel Euroopa sisseändepoliitika teemalistel aruteludel. Foorum on praegu ümberkujundamisel, kuna eesmärk on katta kõiki sisseändepoliitika küsimusi. Foorumi toimimisele ja tulemustele antud hinnangust lähtudes soovib **komitee foorumile veelgi enam pühenduda** ning eelkõige tugevdada oma sidemeid sisseändajate organisatsioonidega, tagada oma panuse poliitika seiresse ning parandada koostööd parlamendi ja Regioonide Komiteega.

3. Ühine sisseändepoliitika

3.1 Möödunud on 15 aastat sellest, kui Amsterdami lepinguga tehti 1999. aastal esimesed sammud ühise sisseände-, varjupaiga- ja piiripoliitika kujundamisel. Komitee leiab, et Euroopa tulevase sisseändeteemalise tegevuskava koostamisel tuleks pöörduda tagasi **1999. aastal Tampere programmis kehtestatud aluspõhimõtete**⁽³⁾ juurde, milleks on eelkõige kolmandate riikide kodanike õiglase ja võrdse kohtlemise põhimõte, solidaarsuse ja jagatud vastutuse põhimõte, Euroopa Liidu põhiõigused hartas sätestatud põhiõigused ja õigusriik. **Ühiseks tööjuhiseks** on Lissaboni leping. Need aluslepingutes sätestatud **üldpõhimõtted tuleb täiel määral ellu viia**.

⁽¹⁾ Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee, „Immigration: Integration and Fundamental Rights”, 2012, <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/qe-30-12-822-en-c.pdf>

⁽²⁾ <http://ec.europa.eu/ewsi/en/policy/legal.cfm>

⁽³⁾ Euroopa Ülemkogu järeldused, Tampere programm, 15.–16. oktoober 1999, SN 200/99.

3.2 Komitee täheldab, et paljudel juhtudel jäävad Euroopa ambitsioonid ja väärtused lihtsalt suurteks sõnadeks ning tegelikkus ja seadused on nende väärtustega vastuolus ⁽⁴⁾. Komitee kutsub nõukogu ja liikmesriikide esindajaid üles **tegema otsustava sammu retoorikast ja põhimõtete deklareerimisest edasi ning võtma vastu konkreetseid algatused, millega oleks neid ellu viies võimalik saavutada tõhusaid tulemusi**. Seda ei tule teha mitte ainult tihedas institutsioonidevahelises koostöös Euroopa Komisjoni ja Euroopa Parlamendiga, vaid ka sotsiaalpartnerid ja organiseeritud kodanikuühiskond on siinkohal tähtsad liitlased.

3.3 Vahemere piirkonnas ja kõikjal ELi ühistel välispiiridel rändega kogetud väljakutsed on korralikult dokumenteeritud ning nende käsitlemine meedias ja poliitikas on tihti peale irratsionaalsuse ja rahvusliku populismi piiril. Komitee kutsub üles pidama ratsionaalse arutelu, mis põhineks objektiivsetel ja sõltumatutel andmetel ja uurimustel. Selge prioriteet peab olema see, mida on tegelikult vaja **tõeliselt ühise sisserände-, varjupaiga- ja välispiiripoliitika kinnistamiseks ja arendamiseks**. Komitee leiab, et on aeg Euroopa ühise sisserändepoliitika teemaliseks uueks Euroopa strateegiaks, mis oleks seotud strateegiaga „Euroopa 2020” ja keskenduks **põhimõtete rakendamisele**.

3.4 Valdkondades, kus liikmesriikide esindajate poliitilised huvid on nii suured, on esmatähtis, et igasuguse tulevase poliitika nurgakiviks oleksid kõigi kõnealuse poliitika sihtrühma kuuluvate kolmandate riikide kodanike (sealhulgas dokumentideta sisserändajate) **põhiõigused** ⁽⁵⁾. Prioriteediks peavad olema miljonite ELis töötavate sisserändajate **elu- ja töötingimuste** parandamisega seotud väljakutsed ⁽⁶⁾. Komitee pöörab erilist tähelepanu küsimustele, mis on seotud **sisserändepoliitika mõjuga sotsiaal- ja tööhõivepoliitikale**, ning on toetanud suunda analüüsida tööhõivet ja rändepoliitika tagajärgi seoses töötajate ja nende perekondade sotsiaal-majandusliku tõrjutuse või integratsiooniga ⁽⁷⁾.

3.5 Kolmandate riikide kodanike liikmesriikide territooriumile sisenemist ja seal viibimist reguleeriv poliitika on liikmesriikide ja ELi jagatud pädevuses. Lissaboni lepingus sätestatakse, et EL peab kõigis etappides arendama ühist sisserändepoliitikat. Komitee leiab, et EL saab pakkuda märkimisväärset lisaväärtust, kasutades tööhõive ja haridusega seotud küsimustes valdkondlike eeskirjade asemel ühist poliitikat ning **suures ulatuses ühtlustatud, ühiseid ja valdkonnaülese lähenemisviisiga** õigusakte ⁽⁸⁾. Praegune õigusraamistik on killustatud, läbipaistmatu ja hajutatud. Selline olukord loob **õigusliku ebakindluse ja poliitilise vastuolu**, mis tuleb niipea kui võimalik parandada.

3.6 Komitee leiab, et kehtivad õigusaktid tuleb **sisserändekoodeksi** kujul konsolideerida. Koodeks peaks muutma ELis elavate kolmandate riikide kodanike õigused ja vabadused läbipaistvamaks ja õiguslikult selgemaks ning konsolideerima õigusakte (sealhulgas dokumentideta sisserändajate kehtivaid õigusakte) ühiste õiguste ja standardite ühtse ja selge raamistikuga ⁽⁹⁾. Koodeksis tuleks käsitleda ka ELis asuvate kolmandate riikide töötajate sotsiaal-majanduslikku olukorda ⁽¹⁰⁾. Teine prioriteet peaks olema parandada juurdepääsu Euroopa õigustele ja standarditele ning võidelda **Euroopa ühiste suuniste käsiraamatu** abil tööturul esineva diskrimineerimise ja rassismi vastu.

3.7 Lahendamist vajab ka üks suurimatest paljude sisserändajate ja Euroopa ettevõtete probleemidest – **akadeemiliste ja kutsekvalifikatsioonide tunnustamine** ⁽¹¹⁾. Komitee kutsub üles koostama **Euroopa strateegia ELi rahvusvaheliste talentide jaoks atraktiivsemaks muutmiseks** ning keskenduma akadeemiliste ja kutsekvalifikatsioonide tunnustamise ees seisvate põhjendamatute takistuste kõrvaldamisele. Samal ajal tuleks võtta vastu horisontaalsed õigusaktid ⁽¹²⁾.

⁽⁴⁾ CESE 343/2009 – SOC/320 (ELT C 218, 11.9.2009, lk 78).

⁽⁵⁾ ELT C 128, 18.5.2010, lk 29.

⁽⁶⁾ Euroopa Ametiühingute Keskliit (ETUC), rändeteemaline tegevuskava, mille ETUCi täidesaatev komitee võttis vastu 5.–6. märtsil 2013, http://www.etuc.org/documents/action-plan-migration#.U_MOE-JU3To

⁽⁷⁾ Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee 17. märtsi 2010. aasta arvamus, CESE 450/2010 (ELT C 354, 28.12.2010, lk 16).

⁽⁸⁾ ELT C 286, 17.11.2005, lk 20.

⁽⁹⁾ Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee 15. septembri 2010. aasta arvamus, SOC/373 (ELT C 48, 15.2.2011, lk 6). Komitee toetas vajadust ühtlustada dokumentideta sisserändajate õigused kogu ELis. Vt arvamuse punkt 11.2.

⁽¹⁰⁾ Euroopa Ametiühingute Keskliit (ETUC), rändeteemaline tegevuskava, mille ETUCi täidesaatev komitee võttis vastu 5.–6. märtsil 2013, lk 15, http://www.etuc.org/documents/action-plan-migration#.U_MOE-JU3To

⁽¹¹⁾ Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee 15. septembri 2010. aasta arvamus, SOC/373 (ELT C 48, 15.2.2011, lk 6).

⁽¹²⁾ ELT C 80, 3.4.2002, lk 37. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee 15. septembri 2010. aasta arvamus, SOC/373 (ELT C 48, 15.2.2011, lk 6).

3.8 Sellega seoses tuleks nõuetekohaselt võtta arvesse demograafilist olukorda, elanikkonna vananemist ja tööturu olukorda liikmesriikides. 2011. aasta ettevalmistavas arvamuses⁽¹³⁾ sisserände rolli kohta Euroopa demograafiliste väljakutsete kontekstis juhtis komitee tähelepanu sellele, et järgmistel aastatel peab kolmandatest riikidest pärit töötajate ja perede sisseränne suurenema. ELil on vaja avatud ja paindlikke õigusakte, mis võimaldavad tööjõu sisserännet seaduslike ja selgete kanalite kaudu nii kõrget, keskmist kui ka madalamat kvalifikatsiooni nõudvate tööde puhul. Seejuures peavad liikmesriigid säilitama vabaduse määrata ise kindlaks oma territooriumile vastuvõetavate sisserändajate hulk. Komitee soovib, et prioriteediks oleks haavatavate sisserännanud töötajate, nt naiste ees seisvate tõkete ja tööturul esineva diskrimineerimise kõrvaldamine. Samal ajal tuleb aga tunnistada, et sisseränne ei ole ainuke vastus tööjõupuudusele ning liikmesriigid võivad kaaluda ka teisi täiendavaid lahendusi, mis võivad olla asjakohasemad.

3.9 EL peaks looma komitees **tööjõu rände jaoks alalise Euroopa platvormi**, kus sotsiaalpartnerid, liikmesriikide tööhõiveametid, personalitsingufirmad ja muud sidusrühmad saaksid liikmesriikide tööjõu sisserände poliitika üle arutleda ja seda analüüsida ning tutvustada üksteisele tööturu vajaduste ning võrdse sotsiaal-majandusliku kaasatuse ees seisvate takistuste kindlakstegemise tavadid. Komitee kinnitab taas oma toetust komisjonile⁽¹⁴⁾ ja teeb nõukogule ettepaneku esitada platvormi loomiseks komiteele taotlus koostada ettevalmistav arvamus.

4. Ühine varjupaigapoliitika: Euroopa ühine varjupaigasüsteem

4.1 Komitee avaldab heameelt **ühise varjupaigasüsteemi teise etapi** alustamise üle. Hoolimata õigusaktide suurest ühtlustamise määrast on liikmesriikide õigusaktide seas endiselt liiga palju tõlgendusruumi, mistõttu on liikmesriikide poliitika ja lähenemisviisid väga erinevad⁽¹⁵⁾. Erinevad traditsioonid on püsinud ja kaitsetase on liikmesriigiti ikka erinev⁽¹⁶⁾. EL peab pidama prioriteetseks **kõrge kaitsetaseme saavutamist, mis vähendaks praegust tõlgendamisruumi ja pakuks** varjupaigataotlejatele **juurdepääsu tõhusale õiguskaitsevahendile**, et õiguseid ja põhimõtteid oleks võimalik ka praktikas rakendada.

4.2 **Dublini konventsiooniga** määratakse, milline liikmesriik vastutab konkreetse varjupaigataotluse läbivaatamise eest, kuid komitee leiab, et see süsteem ei ole ELi liikmesriikide vahel solidaarne. Süsteem loodi eeldusel, et liikmesriikide varjupaigasüsteemid on sarnased, mis ei ole aga ikka veel nii. Dublini konventsioon tuleb asendada **ELi-sisese solidaarsema süsteemiga**, milles võetakse arvesse varjupaigataotlejate soove ja tagatakse liikmesriikide vahel proportsionaalsem vastutuse jaotus⁽¹⁷⁾.

4.3 Maltal asuv **Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet (EASO)** peaks olema paremini varustatud, et selgelt tuvastada ja hinnata varjupaigaküsimuste seis ELis⁽¹⁸⁾ ja erinevusi nii liikmesriikide varjupaigatavades kui ka õigusaktides ning pakkuda välja konkreetseid vajalikke muudatusi ühises varjupaigasüsteemis. EASO peaks arenema üha rohkem keskuseks, kus tihedas koostöös Euroopa Liidu Põhiõiguste Ametiga jälgitakse ja analüüsitakse ühise varjupaigasüsteemi teise etapi tulemusi. Komitee soovib suurendada EASO volitusi, et pakkuda liikmesriikidele, mille varjupaiga- või vastuvõtusüsteem vajab erilist või kiireloomulist toetust, **ühiste varjupaigatugirühmade (asylum support teams)** abil püsivalt tehnilist ja operatiivset abi.

4.4 Komitee on mitmel juhul korranud oma soovi, et EL võtaks koostöös naaberriikidega vastu ELi rahastatud ja ÜRO pagulaste ülemvoliniku⁽¹⁹⁾ suunistega kooskõlas olevad **piirkondlikud kaitse- ja vastuvõtuprogrammid**. Lisaks tuleks selleks teha tihedat koostööd organiseeritud kodanikuühiskonna organisatsioonidega⁽²⁰⁾. Enne kui jätkatakse selle poliitika toetamist, tuleks anda sõltumatu hinnang kõigi nende programmide ja nende rakendamiseks ette nähtud rahastamise kohta ning alles seejärel neid laiendada ja muuta need uueks ELi panust nõudvaks mehhanismiks. Tundub, et kehtivates programmides püütakse pagulastele tõepoolest parema kaitse pakkimise asemel eelkõige hoida ära seda, et varjupaigataotlejad siseneksid ELi territooriumile ja saaksid rahvusvahelist kaitset⁽²¹⁾.

⁽¹³⁾ ELT C 48, 15.2.2011. lk 6.

⁽¹⁴⁾ Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee 4. novembri 2009. aasta arvamus, SOC/352, punkt 4.4.14 (ELT C 128, 18.5.2010, lk 80). Komisjon esitas 11. märtsi 2014. aasta teatisega 154 (COM(2014) 154 final) taas platvormi algatuse, mille nõukogu oli Stockholmi programmis tagasi lükanud.

⁽¹⁵⁾ <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c4d6.html>

⁽¹⁶⁾ Vt Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee 12. märtsi 2008. aasta arvamus teemal „Roheline raamat Euroopa ühise varjupaigasüsteemi tuleviku kohta“ (raportöör: An Le Nouail Marlière), ELT C 204, 9.8.2008, p. 77, punkt 1.1.

⁽¹⁷⁾ Vt Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee 12. märtsi 2008. aasta arvamus teemal „Roheline raamat Euroopa ühise varjupaigasüsteemi tuleviku kohta“ (raportöör: An Le Nouail Marlière), ELT C 204, 9.8.2008, p. 77.

⁽¹⁸⁾ <http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/EASO-AR-final1.pdf>

⁽¹⁹⁾ ÜRO pagulaste ülemvoliniku 2011. aasta juuli ümberasustamisteenalase käsiraamat (2013. ja 2014. aasta läbivaadatud versioonid), kättesaadav järgmisel aadressil: <http://www.unhcr.org/4a2ccf4c6.html>

⁽²⁰⁾ Vt Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee 25. veebruari 2008. aasta arvamus, SOC/320 (ELT C 218, 11.9.2009, lk 78).

⁽²¹⁾ Ibid, punkt 7.2.2.

4.5 Neid piirkondlikke programme võiks tõhustada **ümberasustamisprogrammidega**, millega luuakse nende inimeste vastuvõtu süsteem, kellele kolmandad riigid on andnud pagulase staatuse, et nad saaksid alaliselt mõnes ELi liikmesriigis elada. Ka siinkohal tuleb enne selliste programmide koostamist arvesse võtta organiseeritud kodanikuühiskonna ja rahvusvaheliste organisatsioonide kogemust. Komitee teeb ettepaneku suurendada ELi-sisest solidaarsust ja vastutust tänu asjakohasele kohustuste jaotusele ja **ümberpaigutamiskeskuste** rakendamisele. Samal ajal tuleks analüüsida ettepanekut luua **ELis varjupaigataotlejate ühise menetlemise süsteem ja võimalust kehtestada heakskiidetud varjupaigataotlejate vastastikuse tunnustamise põhimõte ning kaitset saanute vaba liikumine**.

4.6 Komitee leiab, et tuleks lihtsustada ka kaitset vajavate isikute sisenemist ELi ja soovib vastavalt ühtses viisaeeskirjas osutatule kasutada liikmesriikides **humanitaarviisadid** ühtlustatult, sidusamalt, sõltumatult ja paindlikult, luua eeskirja praktilise rakendamise jälgimise mehhanism, anda varjupaigataotlejatele juurdepääs tõhusale õiguskaitsele ja õigus varjupaigast keeldumise otsus vaidlustada⁽²²⁾. Komitee toetab komisjoni uut ettepanekut viisaeeskiri läbi vaadata⁽²³⁾ ja loodab, et läbirääkimiste käigus kinnitatakse humanitaarviisade kasutamine.

5. Ühine piiripoliitika

5.1 Schengeni ala loomine on Euroopa integratsiooniprojekti üks tähtsamaid edusamme. ELi välispiir on kõigi Schengeni liikmesriikide ühine piir. Ühine peab olema ka **jagatud vastutus piirikontrolli ja -järelvalve ning põhimõtete ja õiguste kaitse üle piiride haldamisel**. Oma geograafilise asukoha tõttu ühise territoriaalse välispiiri moodustavad liikmesriigid on rändevõogude ja varjupaigataotlejate osas raskes olukorras. Komitee rõhutab ELi toimimise lepingu artiklis 80 sätestatud **solidaarsuse ja vastutuse õiglase jaotuse** põhimõtte olulisust. EL peaks kehtestama **finants-, operatiiv- ja vastuvõtuabi andmise menetlused**, võttes arvesse konkreetse liikmesriigi majanduslikku ja sotsiaalset olukorda. Samuti tuleks pakkuda abi liikmesriikidele, kelle varjupaigasüsteem seisab silmitsi suurema survega.

5.2 Schengeni piirieskirjad reguleerivad piiriületamist ja -kontrolle, võttes arvesse nõudeid, mida kolmandate riikide kodanikud peavad täitma selleks, et Schengeni alale siseneda ja seal viibida. EL koostab nimekirja riikidest, kelle kodanikel on vaja viisat ja tal on viisaeeskirjaga loodud ühine lühiajalise viisa poliitika. Komitee soovib pidada prioriteetseks **mõlema eeskirja sidusa, paindliku ja tõhusa rakendamise** tagamist ning hoolitseda selle eest, et kolmandate riikide kodanikele ette nähtud õigused ja garantiid oleksid kättesaadavad.

5.3 EL peab võtma endale suurema vastutuse välispiiri kontrollimisel. Välispiiride agentuuri **Frontex** rolli tuleks tugevdada, kusjuures mitte üksnes rahalisest, vaid ka pädevast ja operatiivsest seisukohast. Komitee kordab oma soovist, et Frontexist⁽²⁴⁾ peaks saama liikmesriikide toetuseks Euroopa piirivalveametnikest koosnev⁽²⁵⁾ **Euroopa ühine piirivalveteenistus**⁽²⁶⁾. Samal ajal tuleks arendada välja tõhusam ja süstemaatilisem Frontexi tegevuse, ühisoperatsioonide ja teabevahetuse eest vastutuse võtmise (*accountability*) süsteem, mis hõlmaks ka EUROSURI (Euroopa piiride valvamise süsteem). Tuleb tugevdada põhiõiguste konsultatsioonifoorumi⁽²⁷⁾ rolli ja arendada välja kaebuste süsteem (*complaint mechanism*)⁽²⁸⁾.

⁽²²⁾ Viisaeeskirja artikli 19 lõige 4 ja artikli 25 lõige 1. Määrus (EL) nr 810/2009, 13. juuli 2009, millega kehtestatakse ühenduse viisaeeskiri (viisaeeskiri) (ELT L 243, 15.9.2009, lk 1).

⁽²³⁾ Euroopa Komisjon, ettepanek võtta vastu määrus, mis käsitleb liidu viisaeeskirja (viisaeeskiri) (uuesti sõnastatud) {SWD(2014) 67 final} {SWD(2014) 68 final}, COM(2014) 164 final, 1. aprill 2014, Brüssel.

⁽²⁴⁾ ELT C 44, 11.2.2011, lk 162.

⁽²⁵⁾ 26.–27. juunil 2014 kogunenud Euroopa Ülemkogu järeldustes seati eesmärgiks uurida selle süsteemi loomise võimalust ja teostatavust kui üht vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala tulevase tegevuskava poliitilist prioriteeti 2020. aastani. 26.–27. juunil 2014 kogunenud Euroopa Ülemkogu järeldused, EUCO 79/14, Brüssel, 27. juuni 2014.

⁽²⁶⁾ S. Carrera (2010), „Towards a Common European Border Service”, CEPS, töödokumendid, Euroopa Poliitikauuringute Keskus, Brüssel.

⁽²⁷⁾ <http://frontex.europa.eu/news/first-annual-report-of-the-frontex-consultative-forum-on-fundamental-rights-published-WDPSJn>

⁽²⁸⁾ <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/specialreport.faces/en/52465/html.bookmark>

5.4 Komitee on avaldanud toetust arukamate piiride loomisele, näiteks ELi sisenemise ja EList lahkumise süsteemile (SRES) ning ELi registreeritud reisijate programmile (PRV) ⁽²⁹⁾. Enne teiste ulatuslike IT-süsteemide arendamist tuleks anda sõltumatu hinnang viisainfosüsteemile (VIS) ja Schengeni infosüsteemile (SIS II) ⁽³⁰⁾. Nende süsteemide ja arukate piiride paketi vahelised seosed ei ole selged, mistõttu ei tohiks uusi süsteeme arendada välja enne, kui on kindlaks tehtud nende vajalikkus, proportsionaalsus ja kooskõla põhiõigustega ⁽³¹⁾.

5.5 Peamine ühine väljakutse on **merepiiri patrull- ja vaatlustegevuse käigus tekkida võivates otsingu- ja päästeolukordades** kehtivad eeskirjad. Liikmesriikidel on rahvusvahelise õiguse raames kohustus austada varjupaigataotlejate ja dokumentideta sissepääsetajate inimõigusi. Komitee avaldab heameelt, et võeti vastu ja jõustus määrus, millega kehtestatakse eeskirjad Frontexi koordineeritava operatiivkoostöö raames toimuva patrull- ja vaatlustegevuse jaoks välistel merepiiridel ⁽³²⁾. Komitee leiab, et prioriteediks peab olema päästeoperatsioonide eeskirjade **tõhus praktiline rakendamine**.

5.6 **Inimeste ebaseadusliku üle piiri toimetamise ja inimkaubanduse** vastu tuleb võidelda nii, et alati oleks tagatud ohvrite kaitse rahvusvaheliste humanitaarõigusaktide ning Euroopa inimõiguste konventsiooni alusel. Komitee leiab, et **nn dokumentideta isik ei ole õigusteta isik ega kurjategija**. EL ja liikmesriigid peavad tema põhiõigusi kaitsma. Ei tohi kasutada mõistet „ebaseaduslik sissepääs”, kui sellega viidatakse välja rändavatele inimestele, kellel ei ole vajalikke haldusdokumente. Seos reguleerimata sissepääsude ja kuritegevuse vahel õhutab kartlikke ja ksenofoobseid hoiakuid.

6. Sisserändepoliitika välismõõde

6.1 Komitee on teinud ELile ettepaneku ⁽³³⁾ edendada **rahvusvahelist rändealast õigusraamistikku**, tuginedes inimõiguste ülddeklaratsioonile, kodaniku- ja poliitiliste õiguste paktile ning majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste paktile. Sellesse rahvusvahelisse õigusraamistikku peavad kuuluma peamised ILO konventsioonid ja ÜRO rahvusvaheline konventsioon kõigi võõrtöötajate ja nende perekonnaliikmete õiguste kaitse kohta, mida ELi liikmesriigid ei ole veel ratifitseerinud ⁽³⁴⁾.

6.2 Komitee kutsub Euroopa institutsioone üles sõlmima **strateegilise liidu teiste** inimeste liikuvuse ja inimõiguste küsimustega tegelevate **rahvusvaheliste organisatsioonidega**, nagu ÜRO ja Euroopa Nõukogu. EL peab edendama sellistes rahvusvahelistes organisatsioonides nagu ÜRO, Euroopa Nõukogu ja ILO vastu võetud ühiseid rahvusvahelisi standardeid, mis hõlmavad sissepääsetajate, varjupaigataotlejate ja pagulaste õigusi ja vabadusi.

6.3 Komitee on korduvalt avaldanud toetust **rände ja liikuvuse suhtes võetud üldisele lähenemisviisile** ⁽³⁵⁾ ja mitmesuguste liikuvuspartnerluste sõlmimisele. Inimeste piiriülese liikuvuse väljakutsetega ei saa tegeleda üksnes piirikontrolli abil või selle kontrolli allhankimise abil kolmandates riikides. Komitee on korduvalt rände ja liikuvuse suhtes võetud üldist lähenemisviisi toetanud kui kõige asjakohasemat raamistikku. Ühises sisserändepoliitikas tuleks järgida üldist lähenemisviisi, mis läheks kaugemale julgeoleku- või poliitilistest kaalutlustest, milles inimeste liikumist käsitletakse kui kuritegevust ja milles püütakse seda kunstlikult siduda teiste ELi ees seisvate ohtudega.

6.4 Liikuvuspartnerlused peaksid terviklikumal ja tasakaalustatumal viisil hõlmama seadusliku liikuvuse ja rändega seotud aspekte, mis peaksid partnerlustes olema prioriteetsed. Komitee toetab liikuvuspartnerlusi, mis on mõne päritoluriigiga sõlmitud ⁽³⁶⁾, kuid teeb ettepaneku, et need lepingud oleksid **tasakaalustatumad ja pooltele õiguslikult siduvad**. Seni on prioriteedid olnud suunatud dokumentideta sissepääsetajate turvalisusele, tagasisaatmisele, tagasivõtmisele ja piirivalvele. EL peaks pakkuma nendele riikidele ja kodanikele ka võimalusi töö- ja haridusalaseks sissepääsiks **seaduslike, paindlike ja selgete menetluste** alusel.

⁽²⁹⁾ ELT C 271, 19.9.2013, lk 97.

⁽³⁰⁾ Vt Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee 11. juuli 2012. aasta aramus, SOC/456, punkt 16.2, ELT C 299, 4.10.2012, lk 108.

⁽³¹⁾ http://ec.europa.eu/bepa/european-group-ethics/docs/publications/ege_opinion_28_ethics_security_surveillance_technologies.pdf
Vt Euroopa Kontrollikoja teatis http://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr14_03/sr14_03_et.pdf

⁽³²⁾ Määrus nr 656/2014, 15. mai 2014, millega kehtestatakse eeskirjad Euroopa Liidu liikmesriikide välispiiril tehtava operatiivkoostöö juhtimise Euroopa agentuuri koordineeritava operatiivkoostöö raames toimuva patrull- ja vaatlustegevuse jaoks välistel merepiiridel, 27.6.2014, ELT L 189, 27.6.2014, lk 93.

⁽³³⁾ Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee aramus, ELT C 44, 16.2.2008, lk 91.

⁽³⁴⁾ Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee aramus, ELT C 302, 7.12.2004, lk 49.

⁽³⁵⁾ REX/351, ELT C 191, 29.6.2012, lk 134.

⁽³⁶⁾ Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee aramus „Euroopa sisserändepoliitika ja suhted kolmandate riikidega” (Euroopa Liidu Teatajas veel avaldamata).

6.5 Eelkõige teeb komitee ettepaneku, et EL pakuks partnerriikidele **võimalusi, mis lihtsustaksid inimeste liikumist, viisa saamist ning uute sisseerändajate vastuvõtmist**. Komitee toetab seisukohta, et uutesse lepingutesse lisatakse muidki teemasid:

- paremini kättesaadav teave vabade töökohtade kohta ELis;
- suutlikkuse suurendamine, et viia tööjõu nõudlus pakkumisega vastavusse;
- akadeemiliste ja kutseoskuste ja -kvalifikatsioonide tunnustamine;
- pensioniõiguste ülekandmise parandamist võimaldavate õigusraamistike arendamine ja rakendamine;
- meetmed koostöö tugevdamiseks oskuste ning tööjõu pakkumise ja nõudluse parema tasakaalustamise alal;
- riiki lubamise ja pikaajalise elaniku staatuse teemaliste õigusaktide paindlikumaks muutmine, et soodustada sisseerändajate vabatahtlikku tagasipöördumist, ilma et nad kaotaksid elamisloa.

6.6 Sisseerände- ja varjupaigapoliitika peaks tagama **ELi välis- ja sisseerändepoliitika prioriteetide parema kooskõlastamise**. Euroopa välisteenistus peaks täitma oma rolli, hõlmates sisseerände-, varjupaiga- ja piirikontrollipoliitikat, et tugevdada nende sidusust liikmesriikide siseministriumite kaalutlustest kaugemale minnes. Samuti tuleks neis küsimustes anda seoses parema demokraatliku kontrolliga suurem roll parlamendile ⁽³⁷⁾.

Brüssel, 11. september 2014

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Henri MALOSSE

⁽³⁷⁾ Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus „Euroopa sisseerändepoliitika ja suhted kolmandate riikidega” (Euroopa Liidu Teatajas veel avaldamata).