



LIIDU VÄLISASJADE
JA JULGEOLEKUPOLIITIKA
KÕRGE ESINDAJA

Brüssel, 9.9.2015
JOIN(2015) 40 final

ÜHISTEATIS EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

Pagulaskriisi lahendamine Euroopas: ELi välistegevuse roll

Pagulaskriisi lahendamine Euroopas: ELi välistegevuse roll

I. Praegune pagulaskriis ja selle rahvusvaheline kontekst

Euroopa Liit (EL) seisab silmitsi suurima pagulaskriisiga alates teise maailmasõja lõpust. Praegust olukorda tuleb vaadelda laiemas kontekstis, kuna see on seotud vägivaldsete konfliktide ja ebastabiilsusega mujal maailmas. Tegemist on enneolematu ulatusega kriisiga, mis on suuresti tingitud konfliktidest ja tagakiusamistest Euroopa laiemas naabruses. Süüria ja Iraagi vägivaldsete konfliktide või osas Aafrikas valitseva ebastabiilsuse ja vaesuse tõttu on miljonid naised, mehed ja lapsed olnud sunnitud jätma oma kodumaa, et otsida kaitset ja inimväärset elu. Sealhulgas tullakse ka Euroopasse.

Euroopa Liit suurendab jõupingutusi, et vastata praegusele kriisile. Seda tehakse tuginedes solidaarsuse ja vastutuse põhimõttele ja järgides täielikult liidu väärtusi ja rahvusvahelisi kohustusi. Alates 2015. aasta algusest on EL pagulaskriisile vastamiseks suunanud ümber ja mobiliseerinud kõik välistegevuse rahastamisvahendid. Lähtunud on kolmest eesmärgist: inimelude päästmine, kaitset vajavate inimeste eest hoolitsemine ning piiride ja liikuvuse haldamine.

Rändevood suurenesid oluliselt 2014. aastal, eelkõige **Vahemere keskosa liikumistee** kaudu. 2015. aastal on olukord veelgi dramaatilisem. Euroopa Liitu nn **Vahemere idaosa liikumistee** kaudu saabuvate inimeste arv (182 740¹) on võrreldes 2014. aastaga tohutult kasvanud. Rändajad saavad endiselt Jugoslaavia Makedoonia vabariiki ja Serbiasse ja liiguvad seejärel edasi Ungarisse ja teistesse Euroopa Liidu liikmesriikidesse nn **Lääne-Balkani liikumistee** kaudu. 2015. aasta augustiks oli Ungari registreerinud 142 649 ebaseaduslikku sisenemist riiki kõnealuse liikumistee kaudu.

Ehkki rändevood on eri lähteriikidest, on **eelkõige Süüriast, Iraagist ja Afganistanist** saabuvate rahvusvahelist kaitset otsivate isikute arv hüppeliselt suurenenud. 90 % Vahemere idaosa liikumistee kaudu saabuvatest isikutest on nende kolme riigi kodanikud. Vahemere keskosa läbivat liikumisteed kasutavad ebaseaduslikud rändajad tulevad peamiselt Sahara-tagusest Aafrikast ja sageli ka konfliktipiirkondadest: ligikaudu 20 % on pärit Eritreast, 12 % Somaaliast ja veel 10 % Süüriast. Kõnealust teed kasutavate rühmade struktuur on muutunud võrreldes 2014. aastaga, mil selle kaudu tulid peamiselt Süüria pagulased. Selle kaudu saabub aga endiselt sama palju inimesi (2015. aasta augusti seisuga 106 290). Kiired muutused rändevoogude struktuuris ja kasutatavates liikumisteedes osutavad sellele, et rändajaid ebaseaduslikult üle piiri toimetajad suudavad kohaneda uute oludega.

Ehkki praegune rändesurve võib ELi kodanikele tunduda dramaatiline, ei ole Euroopa Liit sugugi enim mõjutatud piirkond maailmas. ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti (UNHCR) andmete kohaselt oli maailmas 2014. aastal **kõige rohkem pagulasi ja ümberasustatud**

¹ Frontexi igapäevane ajakohastatud statistika: jaanuar – august 2015.

isikuid pärast teist maailmasõda: 59,5 miljonit. Üle **85 % neist inimestest elab arengumaades**. Väga suur hulk inimesi on riigisiselt ümber asunud² ja sageli otsivad pagulased esimest varjupaika naaberriikides. Näiteks viibib suurim osa Süüria pagulastest Liibanonis, Jordaania ja Türgis. Enamik Aafrika rändest toimub Aafrika siselt: üksnes Lääne-Aafrikas on rohkem kui 8,4 miljonit sisepagulast. See näitab, et praegune rände- ja pagulaskriis ei ole ei ainult ega peamiselt Euroopa probleem. See on rahvusvaheline probleem. Euroopa Liidul on juhtroll rahvusvaheliste jõupingutustes, mille eesmärk on reageerida konfliktidele ja ebastabiilsusele ja toetada nende tõttu kannatavat elanikkonda.

II. Euroopa Liidu poliitikaraamistik ja tegevus

Viimaste kuude jooksul on ELi institutsioonid koondanud kõik jõupingutused, et reageerida kõnealusele üleilmsele kriisile. Euroopa Ülemkogu ja komisjon on eelkõige **Euroopa rände tegevuskavas**³ esitanud Euroopa tegevuse põhipunktid, et vastata rändega seotud probleemidele nii ELis kui ka rahvusvahelisel tasandil.

Esimene eesmärk on jätkuvalt päästa inimesed, kes püüavad ületada Vahemerde teel Euroopasse. Sama oluline on kaitsta abi vajavaid inimesi, anda kiireloomulist humanitaarabi, kindlustada juurdepääs varjupaigale ja otsida lahendusi kriiside algpõhjustele, eelkõige konfliktidele, poliitilisele vägivaldale, inimõiguste kuritarvitamisele ja vaesusele. Need eemärgid peavad olema Euroopa Liidu tegevuse keskmes.

Praeguse kriisi lahendamisel eelistatakse meetmeid, millel on rändevoogudele suurem vahetu mõju. Samal ajal tuleb nende küsimustega tegeleda pikas perspektiivis, kui soovitakse leida lahendusi kriisi algpõhjustele. Euroopa Liidu eesmärk on tõhustada poliitilist dialoogi, koostööd, teadmiste ja kogemuste vahetamist partnerriikide, kodanikuühiskonna organisatsioonide ja kohalike ametiasutustega, et toetada inimeste liikuvust kui inimarengu olulist osa. Koostöö, mille aluseks on õigustel, sealhulgas inimõigustel põhinev lähenemisviis, aitab tegeleda ka selliste probleemidega nagu lõuna-lõuna suunaline ränne ja haavatavate rändajate olukord.

Käesolev teatis on osa laiemast Euroopa Komisjoni poolt vastu võetud ettepanekute paketist ja selles kirjeldatakse Euroopa Liidu välistegevust pagulaskriisi lahendamisel. Selle aluseks on kindel struktuur, mis moodustub kõnealuses valdkonnas kahepoolisel, piirkondlikul ja mitmepoolisel tasandil võetud rahvusvahelistest kohustustest, põhinedes eelkõige 2011. aastal rände ja liikuvuse suhtes võetud üldisel lähenemisviisil⁴.

Kasutusele võetakse kesksed rahastamisvahendid. ELi väliskoostööl, sealhulgas arengukoostööl, mille eelarve aastatel 2014–2020 on 96,8 miljardit eurot, on tähtis roll selliste

² ÜRO seirekeskuse *Internal Displaced Monitoring Centre* andmete kohaselt oli riigisiseseid põgenikke 2015. aasta juulis ja augustis järgmiselt: Süüria (7 600 300) Iraak (3 171 600) Sudaan (2 192 830) Lõuna-Sudaan (1 645 392) Pakistan (1 375 900) Nigeeria (1 500 000) Somaalia (1 133 000) Afganistan (805 409) Tšaad (130 000) Kamerun (80 000) Niger (50 000).

³ COM(2015)240.

⁴ COM(2011)743.

probleemide nagu vaesus, ebakindlus, ebavõrdsus, töötus lahendamisel. See hõlmab Euroopa Liidu toetust majanduskasvu ja töökohtade loomiseks, rahu ja julgeoleku, inimõiguste ja hea valitsemistava edendamiseks piirkondades ja riikides, kust pagulasvood saavad.

Praeguse kriisi kontekstis teeb Euroopa Komisjon ELi liikmesriikidele ettepaneku, et lisaks Süüria sihtfondile loodaks uus **Euroopa hädaolukorra usaldusfond, mille eesmärk on toetada stabiilsust ja tegeleda ebaseadusliku rände ja elanikkonna ümberasumise algpõhjustega Aafrikas**. Usaldusfondid võimaldavad ELil, tema liikmesriikidel ja rahastajatel võtta meetmeid hädaolukorra eri aspektidest lähtudes ja tegutseda koos, paindlikult ja kiiresti vastavalt muutuvatele vajadustele. Kavandatud usaldusfondi vahenditega toetatakse stabiilsust, parandatakse vastupanuvõimet, majandusarengut, julgeolekut ja rände haldamist. Sellega antakse ELile ja tema liikmesriikidele kiire ja paindlik vahend, mille abil saada kiiremaid tulemusi. See aitab saada ELi toetusele finantsvõimendust. Samal ajal tagab see tugevama poliitilise nähtavuse ja edendab integreeritumat ja ühtsemat lähenemisviisi. Usaldusfond peaks olema üks 2015. aasta novembris Valletta tippkohtumisel saavutatavatest konkreetsetest tulemustest. Euroopa Komisjon ja liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja loodavad, et liikmesriigid osalevad selles järjekindlalt ja heldelt.

III. Kesksed küsimused ja Euroopa Liidu tegevus

Euroopa Liit tegutseb aktiivselt kogu maailmas. Praeguse kriisi seisukohast on kõige olulisemad järgmised riigid ja piirkonnad.

- **Süüria ja Iraak**

Alates Süüria ja Iraagi konfliktide puhkemisest on EL toetanud diplomaatilisi algatusi poliitiliste lahenduste leidmiseks. Sellega seoses võtsid komisjon ja kõrge esindaja käesoleva aasta alguses vastu teatise,⁵ milles määrati kindlaks piirkondliku strateegia poliitikaraamistik (sealhulgas võitlemiseks Da'eshiga). Strateegiaga ette nähtud finantskohustused ulatuvad 1 miljardi euroni. **Üle 4 miljoni süürlase on oma kodumaalt põgenenud**. Lisaks neile on 7,6 miljonit riigisisest põgenikku ja üle 230 000 inimese on tapetud. **Suur osa Süüria pagulastest viibib Liibanonis, Jordaania ja Türgis**. Nende arv üha kasvab ja see tekitab nimetatud riikidele tohutut poliitilist, majanduslikku ja sotsiaalset survet. Kuna naaberriikide suutlikkus uute pagulaste vastuvõtmisel on saavutanud oma lae ja piiripoliitika on muutunud piiravamaks, on alates 2015. aasta algusest järsult suurenenud nii inimeste riigisisene ümberasumine kui ka otse Euroopasse, eelkõige Kreekasse suunduvad pagulasvood.

Alates 2011. aastast on Euroopa Liit ja tema liikmesriigid andnud rohkem kui **3,9 miljardi euro** ulatuses humanitaar-, arengu-, majandus- ja stabiliseerimisalast abi, et tegeleda riigisiseste põgenike, pagulaste ja vastuvõtivate kogukondade vajadustega Süürias, Iraagis, Jordaania ja Türgis. Kogu rahalisest abist on ligi 1,8 miljardit eurot pärit ELi eelarvest.

⁵ JOIN(2015) 2 final

Ühtseks ja tõhusaks tegutsemiseks piirkondlikul tasandil loodi **Süüria kriisile reageerimise ELi piirkondlik sihtfond**⁶. Lisaks toetusele, mida antakse pagulasi vastuvõtivatele naaberriikidele, suunatakse abi ka humanitaar-, stabiliseerimis- ja arendustegevusele Süürias, mis hõlmab ka kohalike omavalitsuste taasloomist ja põhiteenuste pakkumist. Komisjon kutsub liikmesriike üles rahaliselt veel rohkem sihtfondi panustama.

Gaziantepis (Lõuna-Türgi) asuv ELi büroo aitab tegevust koordineerida. Sel otstarbel loodi Süürias **kiirreageerimismehhanism piiriülesteks operatsioonideks**. Samuti edendab EL piirkondliku arengu ja kaitse programmide kasutamist, et toetada peamisi vastuvõtvaid riike ja/või transiidiriike Lähis-Idas⁷. Kuna varasematele piirkondlikele kaitseprogrammidele lisatakse arenguga seotud aspekt, keskendutakse **piirkondlikes arengu- ja kaitseprogrammides** kaitse tagamisele neile, kes seda vajavad, kuid samuti pagulaste, riigisiseste põgenike ja vastuvõtivate kogukondade vastupanuvõime suurendamisele. Lisaks tegeletakse pikaajaliste pagulaskriisidega, mille puhul humanitaarabi ei ole pikaajaline lahendus.

EL on avaldanud tunnustust **Liibanonile, Jordaaniale ja Türgile** suurte jõupingutuste eest Süürias ja Iraagis toimuva vägivalda eest põgenenud pagulaste vastuvõtmisel, ja on jätkanud abistamist. Euroopa Liit rahastab praegu suuri projekte, mille abil toetatakse kogukonnakeskusi, toiduga kindlustatust, toimetulekut, piirkonna pagulastele suunatud kooliskäimise võimalusi ja kutseõpet. Selle hulka kuulub 855 miljonit eurot humanitaarabi Süüriale, aga ka Liibanonile, Jordaaniale ja Türgile.

Pärast kolm aastat kestnud konflikti on **Iraagis** üle 3,1 miljoni riigisisese põgeniku. Ehkki Euroopa Liidus rahvusvahelist kaitset otsivate iraaklaste arv on võrreldes süürlastega endiselt piiratud, võib see lähitulevikus oluliselt suurenedada. 2015. aastal eraldas Euroopa Komisjon 65,55 miljonit eurot humanitaarabi Iraagi kriisi lahendamiseks. ELi humanitaarabi Iraagile, sealhulgas Iraagi Kurdistani piirkonnale, hõlmab elutähtsat hädaabi kõige kaitsetumatele ja arstiabi. EL tõhustab poliitilist ja diplomaatilist tegevust, et toetada kõiki jõupingutusi, mille eesmärk on saavutada riigis suurem ühtsus ja kaasatus.

- **Türgi**

Türgis on praegu kõige rohkem pagulasi kogu maailmas.

Türgiga hakatakse pidama eriotstarbelist dialoogi, et selgitada välja võimalused Süüria pagulaste toetamiseks, parandada piirikontrolli ja võitlust ebaseaduslike rändajate üle piiri toimetamise eest vastutavate organiseeritud kurjategijatega. Türgiga peetavas dialoogis kaalutakse senisest suuremat koostööd, et leida lahendus Süüria kriisile.

2015. aastal antakse Türgile Süüria kriisiga seotud rahalist abi 175 miljonit eurot. Siseasjade valdkonna ühinemiseelse abi rahastamisvahendi⁸ raames suurenevad rahalised vahendid **130**

⁶ http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/countries/syria/madad/index_en.htm

⁷ Toetuse suurus on 12 miljonit eurot.

⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 231/2014, 11. märts 2014.

miljonit eurot (aastatel 2007–2013) soovituslikule **245 miljonile** eurole aastateks 2014–2016. Samuti saab Türgi (nagu ka Lääne-Balkani riigid) osa uuest rände haldamise piirkondlikust programmist. ELi rahalise abiga toetatakse ka Türgi jõupingutusi, et täita ELi ja Türgi tagasivõtulepingutest tulenevaid nõudeid.

Käesoleva aasta lõpuks saadetakse Ankarasse Frontexi kontaktametnik, et tõhustada operatiivkoostööd. Nii Türgis kui ka teistes transiidiriikides toetatakse jõupingutusi, mille eesmärk on kiiresti tuvastada ja tagasi saata need, kes rahvusvahelist kaitset ei vaja.

Alates 2014. aastast peab Euroopa Komisjon Türgiga viisanõude kaotamise dialoogi. See hõlmab integreeritud piirihalduse väljaarendamist kooskõlas ELi poliitikaga maa- ja merepiiri julgeoleku ja järelevalve ning tollikontrolli tugevdamise alal. Dialoog pakub ka poliitilisi suuniseid, mille eesmärk on organiseeritud kuritegevuse, terrorismi ja korrupsiooni ennetamine ja nende vastu võitlemine, õigusosalase ja õiguskaitsealase koostöö ja isikuandmete kaitse tõhustamine.

- **Lääne-Balkani riigid**

Euroopa Liit suurendab toetust Lääne-Balkani riikidele, kes seisavad praegu silmitsi peamiselt Süüriast saabuvate suurte pagulasvoogudega. See hõlmab vastuvõtu- ja varjupaigamenetlusala suutlikkuse suurendamist ning koostöö tõhustamist, et võidelda rändajate ebaseadusliku üle piiri toimetamise eest vastutavate organiseeritud kurjategijatega. Selleks on komisjonil valmimas kogu piirkonda hõlmav programm, millega toetatakse kaitset ja rände tundlikku haldamist Lääne-Balkani riikides. Selles keskendutakse kolmele valdkonnale: rändajate tuvastamine, piirkonnasisene ja piirkondadevaheline teabevahetus ja mehhanismid, mille abil pakkuda lahendusi tagasipöördumiseks. Samal ajal kohaldatakse praktilisi kaitsemeetmeid, et võtta arvesse rändajate konkreetseid vajadusi⁹.

1,75 miljoni euro suurune humanitaarabi on juba Serbia ja endise Jugoslaavia Makedoonia vabariigi puhul heaks kiidetud, et pakkuda hädaabi Ungarisse suunduvatele pagulastele.

Lisaks olulisele abile, mida on ühinemiseelse abi rahastamisvahendi raames varasematel aastatel juba antud piirihalduse, rände, varjupaiga ja poliitikameetmete alal, kaalub Euroopa Komisjon edasist riigipõhist abi, et suurendada suutlikkust varjupaiga-, rände- ja viisapoliitika valdkonnas. Selle eesmärk oleks parandada haavatavate rändajate ja inimkaubanduse ohvrite kaitset. Endise Jugoslaavia Makedoonia vabariigi ja Serbia puhul toetab EL rände- ja varjupaigapoliitika pikaajalist arendamist¹⁰.

Edasiarendamist vajab Lääne-Balkani ja ELi liikmesriikide piirivalveasutuste vaheline operatiivkoostöö. Koostöö võiks hõlmata tegevust, mis on seotud riskianalüüsi, koolituse ja parimate tavade vahetamisega. Frontex on allkirjastanud töökorra kokkulepped ja tõhustanud

⁹ Toetuse suurus 8 miljonit eurot.

¹⁰ 24 miljonit eurot võetud/kavandatud kulukohustusi endisele Jugoslaavia Makedoonia vabariigile ja 44 miljonit eurot Serbiale.

koostööd Serbia, Montenegro, Albaania, Bosnia ja Hertsegoviina ja endise Jugoslaavia Makedoonia vabariigiga ning on valmis selles ettevõtmises aktiivselt osalema.

- **Aafrika**

Aafrika, eriti Sahara-tagune Aafrika, kannatab jätkuvalt demograafilise surve, keskkonnastressi, äärmise vaesuse, sisepingete ja nõrkade institutsioonide tõttu ning mõnes piirkonnas on need probleemid kaasa toonud avaliku konflikti, ebakindluse kasvu, ümberasustamise, kuritegevuse, terrorismi ja radikaliseerumise, ebaseadusliku rände, inimkaubanduse, rändajate ebaseadusliku üle piiri toimetamise ning üha kasvava vajaduse humanitaarabi järele. Euroopa Liit koos oma Aafrika partneritega kasutab nende probleemide lahendamiseks piirkonnastrateegiaid (Saheli, Aafrika Sarve ja Guinea lahe strateegiad), humanitaarabi, piirkonda hõlmavat arengupoliitikat ja toetusprogramme ning on võtnud endale kohustuse rakendada vastupanuvõime tegevuskava.

Konflikt ja riigistruktuuride puudumine on muutnud **Liibüa** oluliseks siirdepunktiks Sahara-taguste aafriklaste jaoks, kes rändavad edasi Euroopasse, eelkõige Itaaliasse. Euroopa Liit toetab aktiivselt **ÜRO juhivat Liibüa osapoolte vahelist dialoogi**, et saavutada olukorra rahumeelne lahendamine, ning on valmis toetama tulevikus moodustatavat rahvusliku ühtsuse valitsust. Seni aga annab komisjon humanitaarabi ja arenguabi Liibüasse lõksu jäänud haavatavale rändajatest elanikkonnale.

Niger, üks vaesemaid riike maailmas, asub Liibüasse liikuvate rändajate peamisel siirdemarsruudil. Euroopa Liit toetab Nigerit nii arengu kui ka julgeoleku valdkonnas¹¹. **Saheli** piirkonnas toetab Euroopa Liit samuti poliitilist protsessi Malis ja rahukokkuleppe saavutamist riigi põhjaosas tegutsevate relvastatud rühmitustega. ELi osalus aitab kaasa Mali relva- ja julgeolekujõudude väljaõppe stabiilsusele¹². Kaalutakse piirihalduse täiendavat toetamist. Liidu ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika (ÜJKP) missioonid Nigeris ja Malis aitavad samuti kaasa inimkaubanduse ja rändajate ebaseadusliku üle piiri toimetamise tõkestamisele¹³. Praegu toetab EL nn mitmeotstarbelise keskuse loomist Agadezis, mis on rände oluline sõlmpunkt. Keskuse eesmärk on anda abi ja teavet ummikseisu jäänud rändajatele ja toetada neid, kes soovivad tagasi pöörduda või integreeruda vastuvõtvasse kogukonda.

Euroopa Liit **toetab aktiivselt ka Boko Harami vastu võetavaid piirkondlikke meetmeid**, sealhulgas rahvusvahelise rakkerühma (MNJTF) ning Nigeri, Tšaadi, Kameruni ja Nigeeria tegevust. Jätkatakse jõupingutusi humanitaarolukorra lahendamiseks. **Nigeeria** on jätkuvalt Euroopa Liitu suunduva ebaseadusliku rände oluline allikas. Nigeeriaga peetava

¹¹ Euroopa Liidu ÜJKP missioon Nigeris (EUCAP Sahel Niger) toetab Nigeri ametivõime ebaseaduslike rändevoogude tõkestamisel, juhtimisel ja haldamisel Nigeris ja eelkõige Agadezis.

¹² ELi ÜJKP tsiviilmissioon Malis (EUCAP Sahel Mali) toetab Mali sisejulgeolekujõudude (st politsei, eripolitsei, rahvuskaart) ümberkorraldamist. Eesmärk on aidata Mali ametivõimudel tagada põhiseaduslikku ja demokraatlikku korda ning luua tingimused püsivaks rahuks. Kõnealune missioon hõlmab nii koolitustegevust kui ka strateegilise nõu andmist.

¹³ ELi tervikliku lähenemisviisi (JOIN(2013) 30) raames korraldatakse ÜJKP missioonid kooskõlas arenguprogrammidega, et tagada tegevuse maksimaalne tõhusus.

rändedialoogi raames arutatakse praegu lisaks koostööle Boko Harami vastase võitluse alal ka tagasivõtmise ja tagasisaatmise küsimusi¹⁴.

Euroopa Liit teeb samuti jõupingutusi valitsuse ja stabiilsuse taastamiseks **Kesk-Aafrika Vabariigis**¹⁵. See hõlmab poliitilise protsessi, majanduse elavdamise ja stabiilsuse taastamise toetamist sõjalise nõuandemissiooni kaudu. Olukorra edasine halvenemine Kesk-Aafrika Vabariigis avaldaks tõsist negatiivset mõju piirkonna stabiilsusele ja juba niigi raskele humanitaarolukorrale ning võiks tuua kaasa ka inimeste ümberasumise.

Somaalias toetab Euroopa Liit elujõulise riigi ülesehitamist ning turvalise keskkonna taastamist; sellega tegelevad Aafrika Liidu missioon Somaalias¹⁶ ja ELi sõjaline väljaõppemissioon. ELi arengukoostöö programmiga antakse nn uue kokkuleppe raames ulatuslikku toetust Somaalia stabiliseerimiseks, riigi ülesehitamiseks ja arengu tagamiseks.

Eritrea väljarände tõuketegurid on majanduslike väljavaadete puudumine ja inimõiguste rikkumine. 2014. aastal taotles 36 990 eritrealast Euroopa Liidus rahvusvahelist kaitset. Veerand miljonit inimest on otsinud varjupaika Etioopias ja Sudaanis. EL analüüsib praegu, kuidas oleks Eritreaga kõige parem koostööd teha ebaseadusliku rände probleemi lahendamiseks. 2014. aasta detsembris teatas Eritrea valitsus, et alates 1. jaanuarist 2015 piiratakse sõjaväeteenistuse kestust, mis oli varem tähtajatu, uute värvatute puhul 18 kuule. Äärmiselt oluline on jälgida, et seda otsust rakendataks, sest tähtajatu sõjaväeteenistus on märkimisväärne rände tõuketegur. Dialoog Eritreaga toimub ka **Hartumi protsessi** raames, mis võimaldab Euroopa Liidul teha koostööd kõigi **Aafrika Sarve** piirkonna riikidega. Hartumi protsessi eesmärk on tõhustada piirkondlikku koostööd rände valdkonnas. **Eritrea puhul on kokku lepitud uues riiklikus soovituskavas, mille maht on 200 miljonit eurot ning mis keskendub majandusarengule, tööhõivele ja valitsemistavadele.**

Lõuna-Sudaanis on kodudest põgenenud rohkem kui kaks miljonit inimest. EL ja selle liikmesriigid on alates 2014. aastast andnud riigile üle 377 miljoni euro humanitaarabi. Samuti toetab EL rahaliselt ja poliitiliselt Ida-Aafrika Arenguühenduse juhivat protsessi ning sõjategevuse lõpetamise kokkuleppe täitmise järelevalvemehhanismi. EL on toetanud ka Aafrika Liidu ja ÜRO jõupingutusi jätkuvalt Sudaani destabiliseerivate konfliktide lõpetamiseks.

Jeemeni konflikt mõjutab samuti Aafrika Sarve, sest seal asub üle 250 000 registreeritud pagulase, kellest 95 % pärineb Somaaliast. EL on pärast 2011. aastat aktiivselt toetanud üleminekut ja on nüüd täielikult kaasatud rahvusvahelistesse jõupingutustesse Jeemeni kriisile poliitilise lahenduse leidmiseks.

Paljudes Aafrika riikides, eelkõige Aafrika Sarve piirkonnas, näiteks Etioopias, Sudaanis ja Keenias, ning Tšaadi järve ümbruses, asuvad suured pagulaste kogukonnad, millest tulenevad

¹⁴ 2015. aastal allkirjastati Nigeeriaga rände ja liikuvuse ühine kava, mis hõlmab koostööd seadusliku rände, ebaseadusliku rände, arengu- ja rändeküsimuste ning rahvusvahelise kaitse valdkonnas.

¹⁵ Selliste sündmuste ärahoidmiseks asutas Euroopa Liit koos Prantsusmaa, Saksamaa ja Madalmaadega 2014. aastal Békou usaldusfondi.

¹⁶ AMISOM: <http://amisom-au.org/>

sageli pikalevenivad keerulised olukorrad. Olemasolevate arenguprogrammide ja humanitaarabi teel antav toetus juba hõlmab nii häda-, taastamis- kui ka arenguabi. Seega tuleb põhieesmärgiks seada vastupanuvõime tugevdamine.

Euroopa Komisjon ja kõrge esindaja jätkavad tööd, et leida püsivaid lahendusi pikaajalise sundümbervasustamise ärahoidmiseks ja sellest tulenevate olukordade lahendamiseks. Kui arenguvõimalused puuduvad, võivad elanikkonnarühmade vahelised pinged tuua kaasa terve regiooni destabiliseerumise ning ulatusliku teisese rände muudesse sihtkohtadesse, sealhulgas Euroopasse. Kui aga pagulased ja riigisisised põgenikud saavad osaleda riigi majanduselus, vähenevad nende negatiivne majanduslik mõju ja nendega seotud kulud ning kasu saavad nii põgenikud kui ka nende vastuvõtjad.

Euroopa Komisjon kavatseb tutvustada uut arengule suunatud lähenemisviisi sundümbervasustamisele, mida rakendatakse koos humanitaarabi andmisega kriisi algusest peale. Katseprojektidega alustati sel aastal Põhja-Aafrikas ja Aafrika Sarve piirkonnas. Lähis-Ida piirkondlike arengu- ja kaitseprogrammide eeskujul on sel aastal algatatud kaks uut samalaadset kaitseprogrammi Põhja-Aafrika ja Aafrika Sarve piirkonna jaoks.

- **ÜRO ja laiem rahvusvaheline kogukond**

See kriis ei mõjuta ainult Euroopat, vaid on suur rahvusvaheline probleem. Äärmiselt oluline on koostöö peamiste rahvusvaheliste partneritega ja ÜROga, eelkõige ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti ja ÜRO arenguprogrammiga (UNDP), samuti selliste organisatsioonidega nagu Rahvusvaheline Migratsiooniorganisatsioon. ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ametil on erikohustused seoses pagulaskriisi lahendamiseks. EL tihendab veelgi koostööd ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ametiga, et tõhustada suurte pagulaskogukondadega riikidele antavat abi ning pagulaste voogude juhtimist Euroopa Liidus. EL teeb koostööd ka muude suure suutlikkusega rahvusvaheliste partneritega, sealhulgas Lähis-Ida piirkonnas, et pakkuda rohkem abi ja paremaid ümbervasumisvõimalusi rahvusvahelist kaitset vajavatele isikutele.

Koostöö ebaseaduslike rändajate tagasivõtmise ja -saatmise alal

Vastuvõtva riigi territooriumile ebaseaduslikult sisenenud ning rahvusvahelise kaitse saamise tingimustele mittevastavate rändajate tulemuslik tagasisaatmispoliitika peab moodustama osa ELi ühtsest strateegiast ebaseadusliku rände ärahoidmiseks. Praegu on tagasisaadetavate rändajate osakaal ELi liikmesriikides suhteliselt madal. 2014. aastal lahkus EList tegelikult vähem kui 40 % ebaseaduslikest sisserändajatest, kelle suhtes oli tehtud tagasisaatmisotsus.

Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani piirkonna (AKV) riikidega sõlmitud Cotonou partnerluslepingu artikkel 13 annab õigusliku aluse koostööks AKV riikide kodanike tagasisaatmise ja -võtmise alal. EL soovib kindlalt tugevdada koostööd Aafrika partneritega tagasivõtukavade tõhusaks rakendamiseks.

Lisaks kehtivate tagasivõtulepingute¹⁷ täielikule rakendamisele ja käimasolevate läbirääkimiste¹⁸ kiirele lõpuleviimisele, keskendutakse tagasisaatmisalaste **praktiliste koostöömeetmete** väljakujundamisele, sealhulgas toetatud vabatahtliku tagasipöördumise süsteemide täiustamisele. **Hiljuti kokku lepitud Pakistani ja Bangladesh'i tagasisaatmise katseprojektiga** omandatakse olulisi kogemusi selle kohta, kuidas edasi tegutseda. Euroopa Liit peab rohkem ära tegema ebaseaduslike sisserändajate tagasisaatmiseks siirdemarsruutidel asuvasse riikidesse. **ELi toetus mitmeotstarbelise keskuse loomiseks Agadezis aitab kaasa selle eesmärgi saavutamisele.**

Seda poliitikavaldkonda käsitletakse ELi tagasisaatmisalases tegevuskavas,¹⁹ mis võetakse vastu paralleelselt käesoleva teatisega.

Rändajate ebaseadusliku üle piiri toimetamise ja inimkaubandusega tegelevate organiseeritud kuritegelike rühmituste vastane võitlus

Võitlus kuritegelike võrgustike vastu moodustab olulise osa tööst, mida Euroopa Liit teeb, et päästa elusid ja hoida ära rändajate ärakasutamist. Hädavajalik on päritolu- ja sihtriikide politsei- ja kohtusüsteemide vahelise rahvusvahelise koostöö ning asjaomaste ELi ametite ja liikmesriikidega tehtava koostöö edendamine. Paljude riikide puhul tuleb selleks toetada politsei- ja kohtusüsteemi ning piirihalduse alase võimekuse arendamist.

Euroopa Liit annab suurima panuse partnerriikide võimekuse parandamisse ebaseadusliku rände ja piirihalduse, sealhulgas vabatahtliku tagasipöördumise ja taasintegreerimise rakendamise valdkonnas, lähtudes integreeritud lähenemisviisist, mis tagab turvalised piirid ja samas võimaldab kiireid seaduslikke rände- ja kaubavooge.

Euroopa rände tegevuskavaga nähakse ette rida algatusi inimeste ebaseadusliku üle piiri toimetamisega tegelevate võrgustike vastaseks võitluseks kasutatavate ELi vahendite tugevdamiseks, eelkõige ELi tegevuskava rändajate ebaseadusliku üle piiri toimetamise tõkestamiseks (2015–2020)²⁰. Olulisematesse ELi delegatsioonidesse lähetatud rändeküsimuste kontaktametnikud ja julgeolekuekspertid annavad oma panuse selliseid valdkondi hõlmavasse koostöösse. Mitmed ÜJKP operatsioonid ja missioonid mängivad juba nüüd olulist rolli organiseeritud kuritegevuse vastases võitluses.

Vahemerel tegutsevad Euroopa Liidu juhitud mereväed (**EUNAVFOR MED**) tegelevad **kriisiohjamisoperatsiooni** raames täielikult rahvusvahelist õigust järgides järelevalve, jälitusteabe kogumise ning potentsiaalse operatiivtegevusega seoses inimeste ebaseadusliku üle piiri toimetamise vastase võitlusega Vahemere lõunapiirkonna keskosas²¹.

¹⁷ Praegu kehtib 17 tagasivõtulepingut, mis on sõlmitud järgmiste riikidega: Hongkong, Macau, Sri Lanka, Albaania, Venemaa, Ukraina, endise Jugoslaavia Makedoonia vabariik, Bosnia ja Hertsegoviina, Montenegro, Serbia, Moldova, Pakistan, Gruusia, Armeenia, Aserbaidžaan, Türgi ja Roheneemesaad.

¹⁸ Läbirääkimised käivad Maroko ja Tuneesiaga.

¹⁹ COM(2015) 453

²⁰ COM(2015) 285 final

²¹ Nõukogu otsus (ÜVJP) 2015/778, 18. mai 2015, Euroopa Liidu sõjalise operatsiooni kohta Vahemere lõunapiirkonna keskosas (EUNAVFOR MED) (ELT L 122, lk 31, 19.5.2015).

Käsil on **EUCAP Sahel Nigeri** tugevdamine, et toetada Nigeri ametiasutusi ja aidata kaasa Nigerit ja eelkõige Agadezi läbivate ebaseaduslike rändevoogude kontrollimisele.²² Kõnealuse missiooni laiendatud volituste peamised eesmärgid on järgmised: i) Nigeri õigusraamistiku tugevdamine seoses rände, piirikontrolli ja ebaseadusliku rändega seotud kuritegevuse vastase võitlusega; ii) Nigeri piirihalduse, rändekontrolli ja organiseeritud kuritegevuse vastase võitluse eest vastutavate julgeolekuteenistuste võimekuse arendamine ning iii) kohtusüsteemi tõhususe suurendamine. **EUCAP Sahel Mali** aitab juba kaudselt kaasa ebaseadusliku rände tõkestamisele riigi julgeolekujõudude väljaõppe abil. Missioon saavutas täieliku tegevusvõime 2015. aasta augustis. Praegu analüüsitakse võimalust laiendada kõnealuse missiooni volitusi sarnaselt Nigeri missioonile. Kaalutakse täiendavaid algatusi ja ÜJKP missioone muudes Saheli ja Aafrika Sarve piirkonna riikides koostöös liikmesriikide kahepoolsete meetmetega.

IV. Järeldused ja tulevik

Pagulaskriisi lahendamise ning probleemide ja võimaluste ühise haldamise puhul on peamise tähtsusega Euroopa Liidu võime teha koostööd partneritega kolmandates riikides. Seda silmas pidades on olulised ELi ja Aafrika rände-, liikuvus- ja tööhõivepartnerlus, Rabati ja Hartumi protsessid, Praha ja Budapesti protsessid²³, Vahemere Liit, rändepartnerlus Siiditee riikidega, idapartnerlus ning AKV ja ELi vaheline rändedialoog.

Mitut käesolevas teatises kirjeldatud probleemi saab lahendada ja lahendatakse praegu poliitiliste ja diplomaatiliste jõupingutuste abil. Mis kõige tähtsam, uue hoo on saanud lahenduse otsimine kriisi algpõhjustele, nimelt sõjale Süürias ja Iraagis. Kõrge esindaja peab kõnealuseid küsimusi käsitlevat kõrgetasemelist dialoogi, nagu seda taotles Euroopa Ülemkogu, et kasutada ära riikidele ja piirkondadele antavat Euroopa Liidu toetust ning arendada edasi juba toimivaid partnerlusi.

Päritolu- ja transiidiriikidega tehakse kahepoolset koostööd kõigis olemasolevates raamistikes; eelkõige toimub selline koostöö **liikuvuspartnerluste**²⁴, **rände ja liikuvuse ühise kava** või **tagasivõtulepingute** raames. Ka muud valdkonnad, sealhulgas kaubandust ja arengut käsitlev tegevus, hõlmatakse rändealast koostööd käsitleva aruteluga.

ELi delegatsioonid tihendavad samuti kontakte kohalike ametiasutustega. Delegatsioone peamistes transiidi- ja päritoluriikides täiendatakse **Euroopa sisserände kontaktametniku (EULMOs)** määramise teel, nagu on ette nähtud Euroopa rände tegevuskavas.

²² Kohaliku esinduse avamine Agadezis võimaldab saada missiooni raames parema ülevaate rändevoogudest ja nendega seotud probleemidest ning teha igapäevaselt koostööd ametiasutustega, kes vastutavad rändevoogude haldamise eest.

²³ Budapesti protsess ühendab riike Ida- ja Kesk-Aasiast kuni Kagu- ja Lääne-Euroopani.

²⁴ Liikuvuspartnerlused pakuvad ulatuslikku raamistikku kahepoolseks koostööks liikuvuse, rände ja varjupaiga küsimustes. Praeguseks on sõlmitud seitse partnerlust järgmiste riikidega: Cabo Verde Vabariik, Moldova Vabariik, Gruusia, Armeenia, Maroko, Aserbaidžaan ja Tuneesia.

Lisaks korraldab Euroopa Liit Euroopa Ülemkogult 2015. aasta juunis saadud volituste alusel kaks kõrgetasemelist konverentsi.

1. **Rändeteemalisel tippkohtumisel Vallettas** (11.–12. november 2015) kohtuvad Euroopa riikide ja kõnealuse probleemiga seotud Aafrika riikide juhid, eelkõige nende riikide juhid, kes on Hartumi ja Rabati protsessi osalised, ning Aafrika Liidu komisjoni ja Lääne-Aafrika Riikide Majandusühenduse komisjoni juhid. Tippkohtumisel arutatakse muu hulgas rändega seotud arengueeliseid, rände algpõhjuseid, seadusliku rände ja liikuvusega ning rahvusvahelise kaitse ja varjupaigaga seotud küsimusi, inimeste ebaseadusliku üle piiri toimetamise ja inimkaubanduse tõkestamist ja sellevastast võitlust ning koostööd tagasisaatmise ja -võtmise alal.

2. **Vahemere idaosa/Lääne-Balkani marsruuti käsitleval kõrgetasemelisel konverentsil** (sügis 2015) kohtuvad ELi liikmesriikide, Lääne-Balkani riikide ja Türgi esindajad, et arutada pagulaste ja rändajate voogude liikumist Vahemere idaosa/Lääne-Balkani marsruudil.

Juba aastaid on Euroopa Liit tegelenud pagulaste ja rändega seotud probleemidega oma välistegevuse kaudu, rakendades nii poliitilisi kui ka arengu- ja humanitaarabiga seotud vahendeid. Praegune pagulaskriis on pikaajaliste ja keeruliste probleemide ägedaloomuline tulemus; kriisil on mitmesuguseid põhjusi ja neid ei ole võimalik kohe lahendada. Kriisi põhjuste põhjalik käsitlemine nõuab nii lühi- kui ka pikaajalisi jõupingutusi. Kõige olulisem on solidaarsus ja vastutus ning erinevate liidu käsutuses olevate vahendite – diplomaatiast finantsabini – üheaegne rakendamine.

Euroopa Komisjon ja kõrge esindaja kutsuvad liikmesriike üles otsusekindlusele pagulaste halva olukorra ja inimesi oma riikidest lahkuma sundivate probleemide käsitlemisel. Euroopa ees seisvate õiguslike, institutsionaalsete ja moraalsete kohustuste täitmiseks on vaja solidaarsust, vastutust ja ühtsust.