



Brüssel, 26.4.2016
COM(2016) 234 final

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

Väärikas elu: abist sõltumise asemel iseseisvaks

Sundränne ja arenguabi
{SWD(2016) 142 final}

1. SISSEJUHATUS

Selle teatise eesmärk on esitada poliitikaraamistik, millega hoida ära sundrände pikalevenimine ja kaotada järk-järgult praegustes sundrände tingimustes valitsev sõltuvus humanitaarabist, suurendades põgenike iseseisvust ja pakkudes neile võimalusi väärilikaks eluks, et nad saaksid anda oma panuse vastuvõtvasse ühiskonda kuni vabatahtliku tagasipöördumise või ümberasumiseni.

Euroopa Liit, kes on peamine üleilmselt tegutsev humanitaar- ja arenguabi rahastaja, on pühendunud abivajajate aitamisele kogu maailmas. Liit teeb seda nii kriiside puhul kui ka riikide pikaajalist säästvat arengut edendades. Pidades silmas praeguse **pagulas- ja rändekriisi** tõsidust, pakkus Euroopa Komisjon Euroopa rände tegevuskavas välja laiahaardelise ja tervikliku lähenemisviisi¹. Tegevuskavas kutsutakse üles **analüüsima strateegiliselt** seda, kuidas **maksimeerida ELi arengu- ja humanitaarabi mõju**, et tulla sobival viisil toime sundrände mahu, mitmesuguste põhjuste ja mõjuga kohalikul tasandil.

Kogu maailmas on konfliktid, vägivald ja inimõiguste rikkumine sundinud ümber asuma üle 60 miljoni inimese, s.o pagulase ja riigisisese põgeniku². See on **kõige ulatuslikum sundränne pärast teist maailmasõda**. Kõigist viiest suurimast piirkonnast – Süüriast, Afganistanist, Somaaliast, Sudaanist ja Lõuna-Sudaanist – kulgev pagulaste sundränne on pikale veninud,³ kusjuures paljud afgaanid on olnud põgenikud üle kolme aastakümne. Sellist pikalevenimist halvendab veelgi tõsiasi, et 2014. aastal repatrieerus vabatahtlikult kõige vähem pagulasi viimase kolmekümne aasta jooksul⁴. Pikale on veninud ka riigisisene ümberasumine viiest suurimast piirkonnast kolmes – Süürias, Colombias ja Sudaanis. Ainuüksi Süüria kriis, mis kestab nüüd juba kuuendat aastat, on kaasa toonud 4,7 miljonit pagulast ja 6,5 miljonit riigisisest põgenikku, sealjuures võttis üksnes EL 2015. aastal vastu 1 miljon pagulast. Suur mõju võib olla ka ilmastikunähtustel, nagu tänavune El Niño, mis on prognooside kohaselt kõige laastavam viimase 20 aasta jooksul⁵. **Konfliktide kasvu, vägivalda, kliimamuutuste ning keskkonna- ja loodusõnnetuste ühendmõju sunnib veelgi rohkem inimesi põgenema**. Teatisele on lisatud komisjoni talituste töedokument, kus on esitatud taustteave sundrände konteksti ja põhjuste kohta ning hinnangud komisjoni praegusele poliitikale, senistele vahenditele ja tegevusele pagulaste, riigisiseste põgenike ja varjupaigataotlejate abistamisel kolmandates partnerriikides.

2015. aastal tegi ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet (UNHCR) kindlaks põhitegurid, mis sunnivad naaberriikides asuvaid Süüria pagulasi taotlema varjupaika Euroopas. Nende hulka kuuluvad lootusetus, suur elukallidus, süvenev vaesus ja piiratud võimalused elatist teenida või haridust saada. Kui pagulastel ja riigisisestel põgenikel ei ole arenguväljavaateid ega võimalusi teostada oma sotsiaalseid ja majanduslikke õigusi, siis suureneb tõenäosus, et nad liiguvad väljapoole oma päritolupiirkonda. **Teisene ja korduv sundränne** näitab ühist läbikukkumist toimetulekul põgenike ja vastuvõtivate kogukondade **keskmise ja pika kestusega erivajadustega, nende haavatavusega ning neile püsivate lahenduste**

¹ COM(2015) 240, 13.5.2015.

² „World at War. UNHCR: Global Trends, Forced Displacement in 2014“, juuni 2015.

³ See on olukord, kus 25 000 või enam samast rahvusrühmast pagulast on elanud mõnes varjupaigariigis pagenduses viis aastat või kauem (UNHCR).

⁴ „UNHCR Mid-year trends 2015“, detsember 2015.

⁵ Vastavalt COP21-järgsetele nõukogu järeldestele Euroopa kliimadiplomaatia kohta (veebruar 2016).

pakkumisega⁶. Humanitaarabisüsteem üksi ei suuda põgenike ja vastuvõtivate kogukondade üha kasvavaid arenguvajadusi täita. Sundränne ei ole keeruline ainult humanitaarsetel põhjustel: see on ka **poliitiline, inimõiguslik, arengualane ja majanduslik** probleem, millega kaasnevad vältimatult seosed **rände kui laiema nähtusega**.

Kuigi ELi esmane mure on tema ümbruskonna konfliktidest põhjustatud sundränne, on **pikaajaline sundränne üleilmne probleem**. Seepärast kutsuti komisjoni teatistes ELi välistegevuse rolli kohta praeguse pagulaskriisi lahendamisel⁷ ELi ja selle liikmesriike üles võtma endale kohustus teha pikaajalises plaanis rohkem ära, et asuda tegelema rände ja sundrände algpõhjustega. EL on näidanud oma tahet **kõrvaldada sundrände algpõhjused rände lähtekohas**. Ta on suurendanud oma pingutusi, et hoida ära uusi konflikte, lahendada olemasolevad konfliktid ja võidelda inimõiguste rikkumisega, mis kõik on **sundrände peamised ajendid**. ELi ja selle liikmesriikide pidev poliitiline ja diplomaatiline kohustus lahendada pooleliolevad konfliktid ja edendada inimõiguste austamist kogu maailmas moodustab seetõttu selle tegevuskava põhikomponendi. Sama kehtib ka inimelude päästmise ja koheste humanitaarivajaduste täitmise kohta. Ent lisaks õigus- ja füüsilisele kaitsele,⁸ toidule ning peavarjule on põgenikel vaja ka saada tööd ja teenuseid, muu hulgas tervishoiuteenuseid, haridust ja majutust. Sobivaks näiteks sellest, kuidas partnerriigid suudavad vastu võtta palju pagulasi, võib pidada 1999. aastast saadik välja töötatud liidu õigustikku ja head tava Euroopa ühise varjupaigasüsteemi loomiseks ja varjupaiga ühiste miinimumnõuete ühtlustamiseks.

Sundränne on pikaleveninud ja keerukas probleem

Teatistes keskendutakse konfliktide, vägivalda ja inimõiguste rikkumise tõttu tekkinud pikaleveninud sundrändest tingitud olukorrale partnerriikides, olenemata põgenike seisundist vastavalt 1951. aasta Genfi pagulasseisundi konventsioonile. Selle uue poliitikasuuna elemente võib rakendada ka loodusõnnetustest või ilmastikuoludest põhjustatud sundrände puhul, kuid sealjuures tuleb võtta arvesse erinevat poliitikat, konteksti, erinevaid vajadusi ja lahendusi. Kuna paljudes päritoluriikides ei valitse pidevalt rahu, vastuvõtvtates riikides järgitakse piiravat poliitikat ja ümberasustamiskohti on vähe, elab enamik põgenikke **pikaleveninud sundrände oludes kauem kui viis aastat**. Vähesed on leidnud püsiva lahenduse, nagu vabatahtlik repatrieerimine, ümberasustamine või kohapealne lõimimine. 2014. aastal lisandus 2,9 miljonit uut pagulast, kuid oma päritoluriiki oli võimalik tagasi pöörduda vaid 126 800 endisel pagulasel ja püsivalt ümber asuda üksnes 105 200-l⁹. **Tänapäeval kestab pikaleveninud sundränne pagulaste jaoks keskmiselt 25 aastat ja 90 % riigisiseste põgenike jaoks üle 10 aasta**¹⁰.

⁶ Rahvusvahelises õigusraamistikus eristatakse põgenike puhul kolme püsivat lahendust: vabatahtlik repatrieerimine, kohapealne lõimimine ja ümberasustamine. Riigisisestele põgenikele saab püsivaid lahendusi pakkuda päritoluriigis pikaajalise taaslõimimise, esmase sundrände sihtkohas pikaajalise kohapealse lõimimise või riigi teises osas pikaajalise lõimimise teel.

⁷ JOIN (2015) 40, 9.9.2015.

⁸ 1951. aasta Genfi pagulasseisundi konventsiooni ja 1967. aasta pagulasseisundi protokolli põhjal on konventsioonipagulasel õigus rahvusvahelisele kaitsele.

⁹ „World at War. UNHCR: Global Trends, Forced Displacement in 2014“, juuni 2015.

¹⁰ „World at War. UNHCR: Global Trends, Forced Displacement in 2014“, juuni 2015; „Global Overview 2015: People internally displaced by conflict and violence“, IDMC, mai 2015.

2014. aastal elas 86 % kõikidest maailma pagulastest arenevates piirkondades ja vähim arenenud riigid pakkusid varjupaika kõikidest maailma pagulastest 25 %le¹¹. See avaldab **tohutut survet nii põgenikele endile, neid vastuvõtivatele riikidele, valitsustele ja kogukondadele kui ka rahastajatele. Kõigil neil asjaosalistel on ühine kohustus olukorrale reageerida.** Põgenike sissevool ja pikaajaline paigalejäämine avaldab eriti **tugevat survet haavatavatele kogukondadele, riikidele ja piirkondadele.** Sellel on kaugeleulatuv mõju avalikule haridussüsteemile, jäätmekäitlusele, majutus- ja kinnisvarahindadele, kommunaalteenustele, sealhulgas elektri- ja veevarustusele, toiduainehindadele, palkadele ja üleüldisele stabiilsusele. Kuna aina rohkem põgenikke leiab endale peavarju linnakeskkonnas, mõjutab see teenuste kavandamist ja pakkumist eriti suurel määral just linnades.

Säästva arengu tegevuskavas 2030¹² tunnistatakse, et sundränne on üks põhitegureid, mis ähvardab anda tagasikäigu viimaste aastakümnete arengualasele edule. Seepärast on pagulased ja riigisisised põgenikud lisatud tegevuskavas haavatavate inimeste kategooriasse, keda ei tohiks **hooletusse jätta.** Kuigi põgenikele pakutakse humanitaarabi, jäävad nad sageli arenguabi andjate programmidest ja tegevusest välja. Vastuvõtivate riikide poliitika kahandab tihti põgenike juurdepääsu tööturule ning seab piiranguid põgenike liikumisele ja elukoha valikule riigi sees. Lisaks keelatakse põgenikel oma asundusi heakorrastada viisil, mis aitaks neil end alaliselt sisse seada, ning pikaajalise kindla õigusliku seisundi saamine tehakse neile raskeks, kui mitte võimatuks. Selline poliitika hoiab põgenikke pidevalt ebamäärases olukorras ja pikaajaliste arenguväljavaadete puudumise tõttu jäävad nad sõltuvaks humanitaarabi andjate alalisest toest. Pagulased ja riigisisised põgenikud on töövõimelised inimesed, kes saavad oma oskuste ja omadustega anda panuse vastuvõtivate riikide või kogukondade majandusse ja ühiselusse. Ent ilma arenguvõimalusteta õõnestab selline laialt levinud **abist ja hoolest sõltumise mudel pagulaste ja riigisiseste põgenike väljavaateid saavutada suurem iseseisvus**¹³.

Sundränne tingimused on väga keerukad ja paljuski erinevad. Mõne pagulase toimetulekuvõime võib olla esialgu nende vastuvõtjate omast suuremgi näiteks tänu säästudele või tihedatele peresidemetele vastuvõttas riigis. Kuigi vastuvõttev riik võib saada ELilt arenguabi, ei saa haavatavad vastuvõttavad kogukonnad tavaliselt humanitaarabist kasu. Haavatavuse käes võivad kannatada ka need elanikud, kes on jäänud oma päritolukogukonda, samal ajal kui teised on olnud sunnitud lahkuma. Vabatahtlikel tagasipöördujatel võib olla suhteline eelis, mis tuleneb välismaal omandatud oskustest ja kapitalist. Pagulased ja riigisisised põgenikud võivad seista silmitsi samasuguste probleemidega kui maapiirkondadest linna ümberasujad või vaesed, kes elavad laiematel linnaaladel või maal. See võib tekitada kogukondade vahel pingeid ja konflikte, mis võivad omakorda põhjustada ulatusliku teisese sundränne. Eelkõige just riigisiseste põgenike ja tagasipöördujate puhul võib põhjendamatu keskendumine nende seisundile kaasa tuua vastuolu humanitaarabi põhimõttega anda alati abi, kui seda vajatakse. Seisundipõhine lähenemine ei tarvitse toimida ka olukorras, kus rändepõhjuseid on mitu ja need on kumulatiivsed ning kus **haavatavus**

¹¹ „World at War. UNHCR: Global Trends, Forced Displacement in 2014“, juuni 2015, lk 2.

¹² Säästva arengu tegevuskava aastani 2030 „Muudame oma maailma“, A/RES/70/1.

¹³ Iseseisvus on inimese, majapidamise või kogukonna võime täita oma põhivajadusi ning teostada oma sotsiaalseid ja majanduslikke õigusi jätkusuutlikult ja väärikalt.

sõltub pigem isiklikest asjaoludest, mitte kuuluvusest konkreetselt määratud kategooriasse või rühma.

Seega peaks sekkumismeetmete väljatöötamisel olema tegelik **haavatavus suurema tähtsusega kui õiguslik seisund** – sedasi järgitakse täiel määral rahvusvahelist ja inimõigustega seotud õigust. Arvestada tuleb põgenike **erivajadust kaitse järele**, lähtudes nende soost, vanusest ja puudest, poliitilistest vaadetest, rahvusest, keelest, kastilisest kuuluvusest, usust ja/või seksuaalsest sättumusest. **Seetõttu kõigi jaoks ühesugune lahendus ei toimi.** EL on võtnud endale ülesande tagada **poliitikaraamistik**, mille abil **tegeleda kogu maailmas** sundrändega **tõhusamalt, kontekstipõhisemalt ja väarikamalt**. Selleks kavatseb EL poliitilisi küsimusi, konfliktide ennetamist, arengut, inimõigusi ja humanitaarabi puudutavad arusaamad ühendada ning saadud seost tegusalt tugevdada.

Arengukeskse poliitikaraamistiku loomine pikaleveninud sundrändeolukorra lahendamiseks

Luu tuleb uus, **sidus ja koostööpõhine poliitikaraamistik**. Poliitikat, inimõigusi, humanitaar- ja arenguabi käsitlevad vaatenurgad peavad üksteist täiendama, et **panna kokku stsenaarium**, millest võidavad nii põgenikud kui ka neid vastuvõtavad kogukonnad. Uus poliitikaraamistik põhineb tugevatel külgedel, mida pakuvad ELi terviklik lähenemisviis¹⁴ ja ELi lähenemisviis vastupanuvõimele¹⁵. Raamistiku abil hakatakse kasutama pagulaste ja riigisiseste põgenike töövõimet, aidates neil saada haridust, majutust, maad, tootmis- ja elatusvahendeid ning teenuseid ning toetades nende ja vastuvõtva kogukonna vahelist suhtlust.

Et uus poliitikaraamistik toimiks tulemuslikult, tuleb üle saada praegusest kapseldumisest oma tegevuses. **Poliitikakujundajaid** tuleb kaasata rohkem läbirääkimistesse, et ületada takistused, mis ei lase põgenikel oma potentsiaali välja arendada. Humanitaar- ja arenguabi andjad tegutsevad erinevate struktuuriliste, programmiliste ja rahastamist hõlmavate tsüklite ja menetluste alusel, mistõttu need ei vasta **põgenike või vastuvõtivate kogukondade tegelikele pikaajalistele vajadustele**. Humanitaarabi on kavandatud **lühiajalise meetmena** kriisi alguses, et täita põgenike kohest vajadust humanitaarabi ja kaitse järele nii laagrites kui ka linnaoludes. Arenguabi pakutakse see-eest pikkade mitmeaastaste kavandamis- ja rahastamistsüklite põhjal.

Kui arengu- ja humanitaarabi andjad teevad rohkem koostööd, **sidudes tihedamalt rahastamise juba programmi koostamise tasandil, teabe vahetamise ja hindamise ning eesmärkide püstitamise**, siis on võimalik välja töötada tulemuslikumad ja püsivamad **kaitse- ja iseseisvumisstrateegiad**. Sellest saavad kasu nii põgenikud kui ka haavatavad vastuvõtavad kogukonnad. Uus arengukeskne lähenemine sundrändele **ei too endaga kaasa lisakulu**. Vastupidi – see kasvatab keskmise ja pika aja jooksul **tõhusust ja toob paremaid tulemusi** nii rahastajate kui ka kasusaajate jaoks, vähendades sõltuvust arenguabist ja suurendades arenguinvesteeringute mõjusust nii palju kui võimalik.

Vastuvõtivate riikide valitsuste roll on ülioluline, sest nemad vastutavad õigus- ja poliitikaraamistiku eest, mille abil täidetakse pagulaste, riigisiseste põgenike ja vastuvõtivate

¹⁴ „ELi terviklik lähenemisviis väliskonfliktidele ja -kriisidele“, JOIN(2013) 30, 11.12.2013.

¹⁵ „ELi lähenemisviis vastupanuvõimele: õppetunnid toidukriisidest“, COM(2012) 586. 3.10.2012.

kogukondade vajadusi. Valitsused määravad arenguabiga seotud sekkumiseks asjaomased nõuded ning humanitaarabiga seotud sekkumiseks aja ja koha. Tihti ei saa paljud vastuvõtavad riigid nende ülesannete täitmisega ise hakkama. Rahvusvaheline kogukond peab tegema selleks suuri investeeringuid eriti kohalikul tasandil, et kindlustada pikema aja jooksul head tulemused ja kulude tegelik jagamine. Selliste investeeringute tegemisel tuleks vältida diskrimineerimist põgenike eri kategooriate alusel ning edendada õiglast ja võrdset kohtlemist, kõrvaldades tööturul osalemise tõkked, lihtsustades sotsiaalteenuste kättesaadavust, parandades asunduste seisukorda ja määraates põgenikele pikaajalise kindla õigusliku seisundi.

Selles teatistes esitatakse uus arengukeskne poliitikaraamistik sundrändeolukorra lahendamiseks hulga soovitude abil. Teatise eesmärk on ühendada eri vahendid ja meetmed, et tagada ELi **tulemuslik, pidev ja paljusid osalisi kaasav lähenemine võitlusele sundrändega**. Lisaks esitatakse teatistes üleskutse, et seda uut lähenemist toetaksid ka meie koostööpartnerid: ÜRO asutused, rahvusvahelised organisatsioonid, vabaühendused, kodanikuühiskonna organisatsioonid, erasektor ja valitsusvälised osalejad nii ELis kui ka partnerriikides.

2. UUE POLIITIKARAAMISTIKU OSAD

2.1. TUGEVAM SEOS HUMANITAAR- JA ARENGUABI VAHEL

Humanitaarabist arenguabini kulgevalt lineaarselt lähenemiselt, mis ühendab häda-, taastus- ja arenguabi, on komisjoni poliitika kese nihkunud vastupanuvõime suurendamisele. Hiljuti võeti vastu terviklik lähenemisviis, mis seob ühte humanitaarabi, arengukoostöö ja poliitilise kaasatuse. On ülitähtis, poliitilised ja arenguvaldkonna sidusrühmad asuvad tihedas koostöös humanitaarabi andjatega tegutsema kohe **sundrändekriisi alguses**. Sedasi saab vastutust humanitaar- ja arenguabi andjate vahel paremini jagada ning pidada ühtlasi täielikult kinni humanitaarabi põhimõtetest.

2.1.1. KÕIKIDE OSALISTE VARAJANE KAASAMINE

EL peaks püüdlema selle poole, et kaasata enda ja liikmesriikide **poliitikakujundajad ja arenguabi andjad kriisi varajases staadiumis**, sest siis saab läheneda kriisile sidusamalt ja kooskõlastatumalt. Kõige tähtsam on sealjuures järgida humanitaarabi põhimõtteid ja kooskõlastada tegevus vastuvõtva valitsusega. Eesmärk on parandada elamistingimusi **kogu sundrände kestuse ajal** ja juurutada kõige tulemuslikumal viisil **lahendusi, mis võivad sundrände lõpetada**. Kui kaasata korraga suur hulk vahendeid, lähtudes nende võrreldavatest eelistest ja pidades kinni ühtsest strateegilisest raamistikust, on see kooskõlas ELi lähenemisviisiga vastupanuvõimele. See lähenemisviis nõuab suurema hulga poliitika, inimõiguste, arenguabi ja humanitaarabiga seotud rahvusvaheliste, riiklike ja kohalike toimijate **mitmepoolset kaasamist**, nii et igaühe suhtelist eelist saaks võimalikult suures ulatuses ära kasutada. Et aidata suurendada iseseisvust, on hädavajalik, et nii põgenikud kui ka vastuvõtavad kogukonnad osalevad aktiivselt programmide ja strateegiate väljatöötamises. Sellise aktiivse kaasamise käigus tuleks arvestada konkreetsetes olukorras viibivate inimeste tegelikke ja erinevaid vajadusi ning **nendele eriomast haavatavust ja suutlikkust**.

ELi konfliktidest varajase hoiatamise süsteem¹⁶ lähtub konfliktiohu hinnangutest ja aitab kaasa varajaste ennetavate meetmete võtmisele ELis, muu hulgas olukordades, kus on sundrände tekke oht. Selline lähenemine konflikti analüüsimisele laseb kokku panna kõikehõlmava reageerimisvõimaluste valiku, sealhulgas võimaluse kaasata ELi liikmesriigid ja peamised rahvusvahelised partnerid, näiteks ÜRO.

2012. aastal rahastas EL esimeste arenguabi andjate seas projekti, millega toetati Liibanonis vastuvõtvate kogukondade ja Süüria pagulaste keskmise ja pika kestusega vajadusi. Tervikliku lähenemisviisi kasutamine varajases etapis oli kriitilise tähtsusega, sest vastuvõtvatele kogukondadele ja asutustele, keda mõjutas pagulaste sissevool kõige enam, pakuti vähe tuge.

2.1.2. TÕENDUSPÕHISTE SIDUSATE STRATEEGIADE KAVANDAMINE

ELi **terviklik lähenemine väliskonfliktidele ja -kriisidele**¹⁷ on tähtis lähtekoht, mille toel kasutada erinevaid ELi poliitikasuundi ja vahendeid strateegiliselt sidusal viisil tihedas koostöös liikmesriikidega. Selle lähtekoha arvessevõtmine suurendaks ELi poliitika ja tegevuse tõhusust ja mõju, eriti kuna konfliktid ja kriisid ei kulge lineaarselt. Tervikliku lähenemisviisi põhimõtted saab üle kanda ennetavasse tegutsemisse, kus vähegi võimalik, samuti riigi juhitud strateegilisse kavandamisprotsessi, mille aluseks on **ühised raamdokumendid**¹⁸ või **nendega võrdväärsed raamstrateegiad**. Need peaksid tuginema olemasolevatele uurimistöödele, riskihindamisele ja juhtimisvahenditele, mille abil luua ühtne tõenduspõhine baas ning millele lisada vajaduse korral **ühine konfliktianalüüs, vajaduste ühishindamine** ja muud pikaleveninud sundrände tingimuste ja põhjuste analüüsid.

Ühised ja põhjalikud riigipõhised taustaanalüüsid peaksid sisaldama **sidusrühmade ühist analüüsi** poliitilise keskkonna ja institutsionaalsete raamistike kohta. Lisaks peaksid need raamistikud hõlmama püsivate lahenduste saavutamise väljavaadete analüüsi ning pagulaste, riigisiseste põgenike ja vastuvõtvate kogukondade demograafilist kirjeldust. Kui analüüside koostamisel pöördatakse abisaajate poole, tuleb järgida eraelu puutumatuse ja isikuandmete kaitse põhimõtteid.

Ülevaadet sundrände otsesest ja kaudsest majanduslikust, keskkonna-, sotsiaalsest, eelarvelisest ja poliitilisest mõjust võib kasutada vastuvõtva valitsuse või kohaliku omavalitsusega peetavate läbirääkimiste lähtealusena. Et vastata muutuvatele vajadustele ja lahendada haavatavusega seotud probleeme, tuleks sekkumisel olla piisavalt paindlik.

Selle tulemusel koostatakse põgenike jaoks terviklikumad, tulemuslikumad ja pikaajalisemad **kaitse- ja iseseisvumisstrateegiad** ning antakse neile võimalus elada väärikalt, vähendades ühtlasi vastuvõtvale kogukonnale avalduvat mõju. ELi **usaldusfondid**, mis on asutatud Kesk-

¹⁶ SWD(2016) 3, 27.1.2016.

¹⁷ JOIN(2013) 30, 11.12.2013.

¹⁸ Praegu on ühiste raamdokumentide kasutamine riiklike strateegiate asemel ette nähtud Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EL) nr 233/2014, millega luuakse arengukoostöö rahastamisvahend, ELT L77, 15.3.2014, lk 77.

Aafrika Vabariigi jaoks,¹⁹ Süüria kriisile reageerimiseks (Madadi fond²⁰) ja Aafrika jaoks,²¹ samuti Türgi pagulasrahastu²² ning 2016. aasta veebruaris Londonis peetud süürlaste ja piirkonna toetamise teemalisel konverentsil võetud kohustused²³ kajastavad liikumist terviklikemate strateegiate poole.

Aafrika jaoks mõeldud ELi usaldusfondi uus teadusuuringute ja tõendite kogumise vahend pakub uurimismaterjali, mis annab teavet poliitika kujundamiseks ja projektide kavandamiseks kogu usaldusfondi olemasolu jooksul.

2.1.3. SIDUSATEST STRATEEGIADEST SIDUSATE PROGRAMMIDENI

Uus poliitiline lähenemine peab saama reegliks, mitte erandiks. See peaks hõlmama **tihedamat teabevahetust, kooskõlastatud hindamist, ühiseid analüütilisi raamistikke ning programmide koostamise ja rahastamise kooskõlastatud tsükleid. Selle abil tuleb püstitada ühised lühikese, keskmise ja pika aja eesmärgid ning määrata kindlaks ühisenäitajad.** Kui EL ja vastuvõtvad riigid on ühistes eesmärkides kokku leppinud ning need mitmeaastase arenguplaneerimise tsükli raames sõnastanud, saaks humanitaarabi andes tegeleda ka ootamatu põgenikevooga ilma arenguabiprogramme ohtu seadmata või kohalikke kogukondi veelgi kaitsetumaks muutmata.

Kui on kindlaks tehtud, et arengu peamine takistus on sundränne, tuleks olemasolevaid programme kohandada või kavandada uued programmid, kus on sundrännet arvesse võetud. ELi ja liikmesriikide **ühine programmide koostamine** on riigi juhitud paindlik tegevus, mis võib osutuda sundrändega võitlemisel kasulikuks vahendiks.

Rahastajad peaksid **pakkuma prognoositavaid ja paindlikke rahastamisvõimalusi.** ELi tasandil tuleks selle lähenemise võimaldamiseks kasutada ära välisrahastamise vahendite paindlikkust²⁴. Hiljuti loodud ELi usaldusfondid muudavadki ELi tegevuse sujuvamaks, pakkudes muu hulgas võimalust saada lisarahastust teistelt rahastajatelt, sealhulgas ELi liikmesriikidelt. Paindlikkust suurendavate muud liiki abinõude hulka kuuluvad stabiilsuse ja rahu edendamise rahastamisvahend,²⁵ erimeetmed ja projektide kriisimodifikaatorid.

EL on välja töötanud humanitaararengu ühisraamistiku. See on peamine alusdokument, mille põhjal tehakse ühiselt tööd, et võidelda Nigeeria põhjaosas leviva alatoitumisega.

2.1.4. PIIRKONDLIKU KOOSTÖÖ EDENDAMINE

¹⁹ Komisjoni 11. juuli 2014. aasta otsus C(2014) 5019 Kesk-Aafrika Vabariigi jaoks Euroopa Liidu usaldusfondi (Bêkou ELi usaldusfondi) loomise kohta.

²⁰ Komisjoni 10. detsembri 2014. aasta otsus C(2014) 9615 Süüria kriisile reageerimiseks Euroopa Liidu piirkondliku usaldusfondi (Madadi fondi) loomise kohta.

²¹ Komisjoni 20. oktoobri 2015. aasta otsus C(2015) 7293 Aafrikas stabiilsuse tagamiseks ning ebaseadusliku rände algpõhjuste ja põgenikega tegelemiseks mõeldud hädaolukorra Euroopa Liidu usaldusfondi loomise kohta.

²² Komisjoni otsus C(2015) 9500 final liidu ja liikmesriikide meetmete kooskõlastamise kohta kooskõlastamismehhanismi kaudu (Türgi pagulasrahastu).

²³ Selliste kohustuste hulka kuuluvad ELi lubadused ja ELi kokkulepped, näiteks Jordaania ja Liibanoniga kavandatavad kokkulepped. Kokkulepped kujutavad endast terviklikke abi- ja toetuspakette, mis ühendavad ELi pädevusse kuuluvaid poliitikakomponente (abi, kaubandus, liikuvus, julgeolek jne), mille eest Jordaania ja Liibanon võtavad endale kohustuse Süüria põgenikke sotsiaalselt ja majanduslikult kaasata.

²⁴ ELT L77, 15.3.2014.

²⁵ Määrus (EL) nr 230/2014, ELT 77/1, 15.3.2014.

Läbivaadatud Euroopa naabruspoliitika (ENP) määrava tähtsusega osa on tihedam koostöö ELi erinevate poliitikavaldkondade ja vahendite vahel. Läbivaadatud ENP põhjal soovitatakse ühe olulise meetmena ELi suuremat kaasamist ühiste probleemidega naaberriikide vahelisse **piirkondliku koostöö edendamisse** ning akadeemilise ja tööalase liikuvuse edendamisse, kaasa arvatud pagulaste jaoks. Põgenike kaitsega seoses peeti tähtsaks ka tugevamate sidemete loomist diasporaa, seadusandlike asutuste ja tööturu osalistega, näiteks ettevõtete, ametiühingute ja sotsiaalpartneritega. Sellised sidemed suurendavad vastuvõtivate kogukondade vastupanuvõimet²⁶.

ELi rahastatud piirkondlik arengu- ja kaitseprogramm Põhja-Aafrikas aitab araablase diasporaa ühisrahastamise platvormi (narwi.com) kaudu rahastada mikroettevõtteid.

Meetmed

- Tagada, et ühiste analüüside ja ennetavate meetmete abil saab vastu astuda sundrändega seotud ohtudele ja tagajärgedele, näiteks ELi konfliktidest ja humanitaarabi vajadusest varajase hoiatamise süsteemide ühendamise kaudu.
- Kasutada sundrände tingimustes järjekindlamalt ära vastupanuvõimega seotud lähenemisviisist saadud kogemusi. Need kogemused näitavad vajadust riskide ja haavatavuse ühisanalüüside ning strateegiliste programmide ja humanitaararengu raamistike ühise kavandamise järele, et täita kõige haavatavamate inimeste vajadused.
- Kaasata sundrändepõhised erimeetmed ELi tervikliku lähenemisviisi tegevuskavasse seoses vajaduste ühise või kooskõlastatud hindamise ja edasiste meetmete võtmisega.

2.2. PARTNERITE STRATEEGILINE KAASAMINE

2.2.1. PARTNERRIIGID

Rahvusvahelise pagulaste²⁷ ja inimõigustega seotud õiguse kohaselt on vastuvõttev valitsus kohustatud pakkuma pagulastele kaitset ja austama nende inimõigusi. Valitsuse põhikohustus on kaitsta oma kodanikke, sealhulgas riigisisesid põgenikke.

Dokumentideta pagulased ja vabatahtlikud tagasipöördujad moodustavad tohutu sihtrühma, mis jääb tähelepanu alt välja. Nende tagasipöördumise ja taaslõimimise toetamisele on vaja läheneda arenguabi vaatenurgast, kuid ilma ametliku pagulasseisundita ei ole neil õigust riiklike programmide kaudu toetust saada.

Pakistanis on dokumentideta ja dokumentidega Afganistani pagulasi peaaegu ühepalju. Neid kaht rühma koheldakse erinevalt ja nad seisavad silmitsi erinevate probleemidega, sest nii vastuvõtvas riigis kui ka repatrieerimise puhul erineb neile ette nähtud toetus tähelepanuväärsest nii liigilt kui ka suuruselt.

²⁶ JOIN (2015) 50, 18.11.2015.

²⁷ Vastavalt pagulasseisundi konventsioonile (1951) ja pagulasseisundi protokollile (1967) on konventsiooniosalised kohustatud oma territooriumil pagulasi kaitsma.

See, kuidas poliitikakujundajad, arengu- ja humanitaarabi andjad saavad täita pagulaste, riigisiseste põgenike ja vastuvõtivate kogukondade vajadusi, määratakse kindlaks riigi õigus- ja poliitikaraamistikuga ning valitsuse suundanäitava tegevusega. **Poliitiline dialoog** vastuvõtva valitsusega kohe kriisi algusest peale on keskse tähtsusega pikaajaliste strateegiate ja arengukavade koostamisel, kus arvestatakse riigipõhiste probleemidega. EL peaks tegema tihedat koostööd oma strateegiliste partnerite ja rahvusvahelise kogukonnaga, et aidata vastuvõtvatel valitsustel ja kohalikel omavalitsustel välja töötada poliitika, mis tagab põgenikele õiguskaitse ja pakub neile samal ajal võimalusi iseseisvuda. Lisaks tuleb toetada päritoluriikide stabiliseerimist, et luua elementaarsed tingimused inimestele, kes pöörduvad pärast konflikti lõppu neisse piirkondadesse vabatahtlikult tagasi.

Uganda pagulaste seadus lubab pagulastel elada asundustes, kus neil on õigus maad harida, mis soodustab nende iseseisvumist.

Laiaulatuslik sundränne avaldab riigi ja omavalitsuse eelarvele suurt survet ning põhjustab makromajanduslikke šokke, mis kipuvad kahjustama riigi arengustrateegiat ja äsja saavutatud edusamme arengu vallas. Kuigi **vastuvõtval valitsusel lasub esmane kohus edendada arengukesket lähenemist ja seeläbi vähendada sundränne struktuurset mõju**, ei ole tal tihti selleks rahastamisvahendeid ega suutlikkust sel moel reageerida. Kui aga sundrännega ei suudeta tegeleda, võib see muuta vastuvõtva riigi kaitsetumaks ning suurendada pingeid vastuvõtjate ja pagulaste või riigisiseste põgenike kogukondade vahel. **Rahvusvahelistel toimijatel on täita elutähtis roll välistoetuse pakkumisel**, et sellist mõju leevendada ja aidata valitsusel jätkusuutlikumalt reageerida.

Tavaliselt võetakse poliitilised otsused ja õigusraamistik vastu riigi tasandil, aga sundränne mõjutab kõige otsesemalt just **kohalikke omavalitsusi**. Tihe koostöö kohalike omavalitsustega ja pikaajaline investeerimine nende reageerimissuutlikkusse on üliolulised, et tagada kohaliku tasandi osalemine protsessis ja lahenduste jätkusuutlikkus. Just kohalikul tasandil arendatakse välja kõige uuenduslikumad meetodid, näiteks linnadevaheline koostöö suutlikkuse suurendamiseks sellistes valdkondades nagu linnaplaneerimine, kohalik majandusareng ja teenuste pakkumine. Kui kasutada olemasolevaid vahendeid strateegiliselt, saab kohaliku tasandi lahendused siduda riiklike struktuuridega.

Iraagis toetab EL mitmeosalist ja -otstarbelist sularahaabiprogrammi, et aidata vastuvõtvides kogukondades põgenikke ja haavatavaid majapidamisi. Selle eesmärgid on ühitada paremini valitsuse juhitud ja humanitaarabiga seotud sularahaprogrammide koostamine, vältida kattuvate süsteemide loomist ning panna alus tihedale koostööle humanitaarabi ja pikaajalise toetuse andjate vahel. Sularahaprogrammi alustati kohalikul/kubernerkonna tasandil, et luua kohalikud sidemed. Seejärel saab seda laiendada riigi tasandile koostoimes riikliku sotsiaalkaitsevõrgu jätkuva toetamise ja reformimisega.

Kodanikuühiskonna organisatsioonid saavad põgenikke aidata **nende eest seistes ja nende võimalusi suurendades**, andes neile teavet nende õiguste ja kohustuste kohta. Lisaks saavad nad edendada põgenike ja vastuvõtivate kogukondade vahelist suhtlust. Samuti saab **anda oma panuse diasporaa, kes tõmbab kriisidele rohkem tähelepanu** ja toetab rahaliselt nii vastuvõtvaid kogukondi kui ka põgenikke, et nad saaksid asutada mikroettevõtteid.

See, kui tulemuslikult need meetmed vastupanuvõimet ja iseseisvust suurendavad, sõltub suurel määral vastuvõtvate kogukondade ja põgenike endi kaasatusest. EL peaks pingutama selle nimel, et töötada välja **kohalikest oludest lähtuv lähenemine, mille juures võetakse arvesse iga piirkonna haavatavust ja suutlikkust**. See on võimalik vaid siis, kui **põgenikud ja vastuvõttev elanikkond osalevad aktiivselt kohaliku poliitika väljatöötamises ja sotsiaal-majanduslikus tegevuses**. See mitte ainult ei aitaks eri elanikerühmade vahel pingeid maandada, vaid toetaks ka linnaplaneerimist ja tooks esile nende rühmade ühiselu võimalikud eelised. Asjaolu, et **praegu elab rohkem põgenikke linnaaladel** kui laagrites, annab neile suurema võimaluse lõimuda.

Meetmed

- Edendada kõikide põgenike juurdepääsu igas vormis ametlikule registreerimisele, tagades samal ajal isikuandmete kaitse täies kooskõlas rahvusvaheliste standarditega. Siia alla kuulub ka sündide registreerimine, et tagada lapspõgenike kandmine vastuvõtva riigi rahvastikuregistrisse ja hoida ära uue kodakondsuseta elanikerühma teke.
- Innustada vastuvõtvaid valitsusi ja kogukondi lõimima põgenikke järk-järgult kohalikku sotsiaal- ja majandusellu, seistes nende eest, jagades teavet ja rakendades stimuleerivaid meetmeid.
- Kaasata vastuvõtvaid valitsusi, et tagada toetav poliitika, mille kohaselt kinnistatakse kohalikes ja riiklikes arengukavades õiguslikult põgenike kaitse ja sotsiaal-majanduslik kaasamine. Seda tuleks teha täielikult kooskõlas rahvusvahelise pagulas- ja humanitaarõigusega. Erilist tähelepanu tuleks pöörata haavatavate inimeste vajadustele nende soo, vanuse ja puude alusel.
- Aidata diasporaa ja kodanikuühiskonna algatuste kaudu suurendada põgenike iseseisvust ja lõimimist vastuvõtvatesse kogukondadesse.
- Hoogustada kohalike omavalitsuste kaasamist, et suurendada nende suutlikkust sellistes valdkondades nagu linnaplaneerimine, kohalik piirkonnapõhine majandusareng ja teenuste pakkumine. Seda saaks teha detsentraliseeritud (nt linnadevahelise) koostöö kaudu.

2.2.2. ERASEKTORI KAASAMINE

Erasektoril võib olla suur tähtsus põgenike iseseisvuse ja kaasamise suurendamises ning vastuvõtvate kogukondade vastupanuvõime kasvatamises. **Erasektor saab olla abiks nii makro- kui ka mikromajanduslikul tasandil. Samuti saab ta pakkuda teenuseid ja töövõimalusi, mille järele valitseb suur puudus.**

Erasektori tegevus võib **olla rakendamise ajakava poolest paindlik ja tasuv**. Et aga saavutada erasektori võimalikult suur mõju – eeskätt muu lisanduva kohapealse tegevuse kaudu –, tuleb algusest peale kasutada terviklikku lähenemisviisi, et teha kindlaks sobivad projektid ja neist tekkiv koostoime.

Lisaks võib erasektoril olla kaalukas roll jätkusuutlikul ja turukesksel lähenemisel **kohalike omavalitsuste taristu** väljaarendamisele, **et pakkuda teenuseid (näiteks energia,**

veemajandus ja jäätmekäitlus). Seepärast on esmatähtis, et strateegiline raamistik töötataks välja kriisi alguses, sest siis **tunnevad ettevõtjad investeerimisel ennast kindlalt.**

Jordaania on veepumpade uuendamiseks loodud avaliku ja erasektori partnerlus andnud märkimisväärse energiasäästu. Partnerlus sõlmiti ühe eraettevõtja ja Jordaania veevärgi vahel ning seda toetatakse Saksa arengukoostöö ning Euroopa Rekonstruktsiooni- ja Arengupanga kaudu.

Laagrites hoidmine vähendab iseseisvumisvõimalusi. Uute toetust pakkuvate meetodite näideteks on sularaha ja sooduskupongid, mis võivad suurendada põgenike iseseisvust ning tekitada neis **väärikus- ja omanikutunnet.** Koos avaliku sektori skeemidega põgenike lühiajaliseks töölevõtmiseks, mille eest neile makstakse sularaha, võiks erasektor pakkuda sularaha levitamiseks finantsteenuseid kohalike pankade kaudu. Nendele võiksid lisanduda skeemid, millega toetatakse mikrorediidiasutusi, hoiustamis- ja laenumehhanisme, samuti mikro-, väikeseid ja keskmise suurusega ning alustavaid ettevõtjaid suutlikkuse suurendamise ja rahastamise kaudu. Juba praegu on olemas mitu näidet selle kohta, kuidas mikro-, väikeseid ja keskmise suurusega ettevõtjaid on eri rahastamisvahenditega segarahastamise abil toetatud, et nad looksid töökohti ja edendaksid majandusarengut²⁸. Segarahastamist saab seega kasutada abivahendina, mis pakub avaliku ja erasektori vahenditele finantsvõimendust.

Finantsvahendusfondid on uus vahend, millega saab vähendada laenukulu keskmise sissetulekuga riikides, kes on peamised põgenikke vastu võtvad riigid, näiteks Türgi, Jordaania, Liibanon ja Ukraina. Sooduslaenu rahastu peaks toimima sarnaselt Deauville'i partnerluse üleminekufondiga, st seda finantseeritakse rahastajate toetustest. Programmi elluviimist juhiksid finantsvahendusfondid.

Lisaks võib koostöö erasektori ja sotsiaalsete ettevõtjatega aidata paljudel pagulastel ja riigisestel põgenikel hankida endale mobiiltelefon ja saada juurdepääs internetile. Sedasi võib muuta teabekogumise ja -vahetamise palju lihtsamaks, pakkuda selliseid teenuseid nagu mobiilsete sularahatehingute teostamine ja mobiilne pangandus ning lõimida pagulasi ja riigisiseseid põgenikke kohalikule tööturule.

Meetmed

- Kaasata erasektor strateegiate väljatöötamisse kriisi alguses, et teha kindlaks suutlikkus ja jätta kavandamiseks piisavalt aega.
- Lihtsustada koostööd erasektori, vastuvõtivate valitsuste ja kohalike omavalitsuste vahel, et hoogustada vastastikku täiendavate meetmete kasutamist ja hoida ära nende kattumine. Selleks võib näiteks aidata valitsusel oma menetlusi sujundada, nii et erasektor saab asutada mikroettevõtteid.

²⁸ Segarahastamine tähendab ELi välisabi pakkumises toetuste ja laenude lisakasutamist.

- Toetada füüsilisest isikust ettevõtjatest põgenikke oma äritegevuse taas alustamisel, aidata leevendada eelarvesurvet, toetada töökohtade loomist (kaasa arvatud vastuvõtivate kogukondade liikmetele) ja lihtsustada lõimimist.
- Innustada vastuvõtvaid valitsusi ja erasektorit pakkuma põgenikele paremat juurdepääsu internetile.

2.3. LÄHIVAARDE SEKTORITE KAUPA

2.3.1. HARIDUS

Sundrändekriisis täidab **igas lastekaitsestrateegias kesksed rolli** turvalises keskkonnas pakutav kvaliteetne haridus, mis on üks eelisvaldkondi nii põgenike kui ka vastuvõtivate kogukondade jaoks. Haridusvõimaluste puudumine kahjustab sotsiaalse ja majandusliku heaolu saavutamise väljavaateid ning võib põhjustada põlvkondadevahelist inimkapitali allakäiku, lootusetust, marginaliseerumist, (seksuaalset) ära kasutamist, kuritegevust, vägivalda ja radikaliseerumist. Ühe tähtsa osa humanitaarabist moodustab sundrändekriisi ajal hariduse andmine hädaolukordades. 2016. aastal neljakordistas komisjon oma humanitaarabi aastaelarves **hädaolukordades hariduse andmiseks ettenähtud vahendeid**. Need vahendid moodustavad nüüd 4 % eelarvest. Selline kasv kajastab ka säästva arengu tegevuskava 2030 rahastamise rõhuasetust hariduse rollile vaesuse likvideerimisel ja laste võimaluste suurendamisel²⁹.

2014. aastal moodustasid alla 18aastased lapsed pagulastest 51 %. See määr on 2009. aasta 41 %ga võrreldes kasvanud ja on rohkem kui kümne aasta suurim näitaja³⁰. Kuna humanitaarhädaolukorrad, sealhulgas sundränne, mõjutavad ligikaudu 65 miljonit 3–15aastast last, valitseb tõsine „**kadunud põlvkondade**“ **tekke oht**³¹. Et aidata lapsi ja noori vastuvõtvatesse kogukondadesse lõimida, tuleb tõhusalt tegeleda selliste probleemidega nagu traumad, toitumine, sooline vägivald ning keele- ja kultuuribarjäär. Selleks tuleb humanitaarabi andmist parandada terviklikuma lähenemisviisi abil.

EL aitab oma eelarvetoetusprogrammiga Jordaania valitsusel pakkuda Süüria pagulaste lastele tasuta haridust.

Kui sundränne venib pikale, võivad vastuvõtvad kogukonnad ja riiklik haridussüsteem raskustesse sattuda, sest nad ei suuda hakkama saada laps- ja noorte põgenike hulga ja

²⁹ Säästva arengu eesmärk nr 4. Kvaliteetne haridus: tagada kaasav ja võrdsetel alustel kvaliteetne haridus ja edendada elukestvat õpet kõigi jaoks.

³⁰ „World at War. UNHCR: Global Trends, Forced Displacement in 2014“, juuni 2015.

³¹ ODI, „Education in Emergencies and Protracted Crises: Toward a Strengthened Response“. Background Paper for Oslo Summit on Education For Development, 6.–7. juuli 2015.

mitmekesisusega. Seetõttu muutub vajadus paremate lõimimisvahendite järele veelgi pakilisemaks. Ülimalt tähtis on tagada valitsusele ja teistele ametiasutustele vahendid ja suutlikkus, mille toel nad saavad pakkuda nii põgenikele kui ka kohalikele elanikele **võrdsetel alustel täielikku ja kvaliteetset haridust. See puudutab kõiki tasemeid – nii alus-, põhi-, kesk-, kutse- kui ka kõrgharidust.** Et anda sellist haridust ja suurendada vastuvõtvas haridussüsteemis kultuuridevahelist teadlikkust, peaksid ametiasutused õpetajaid ja teisi haridustöötajaid parimal viisil põgenike seas tööle rakendama. Asjakohaseks reageerimiseks on eriti olulisel kohal kohapeal olivate erinevate haridustasemetega ja vajadustega analüüs. Arengukoostöö raames toetatakse vastuvõtvaid kogukondi **eelarvetoetuste ja taristu arendamise programmidega**, parandades vastuvõtjate **vastupanuvõimet ja ettevalmistust**. Haridus ja keeleõpe, mida pakutakse sootundlikus, turvalises ja vägivaldatus keskkonnas, on üks võimsamaid vahendeid, mis aitab põgenikel vastuvõtvasse kogukonda lõimuda. See käib eelkõige naiste ja tüdrukute kohta.

Kui humanitaar- ja arenguabi andjate vahel tehakse tihedamat koostööd, saab tagada katkematu hariduse, nii et ületatakse lõhe hädaolukordades antava hariduse ning kõigil tasemetel ja võrdsetel alustel pakutava täieliku ja kvaliteetse hariduse vahel. Ühtlasi võiks ühine arengu- ja humanitaarabi strateegia kavandamine aidata e-õppes ja interaktiivses õppetöös ära kasutada **tehnoloogilisi saavutusi**, näiteks nutitelefone, tahvelarvuteid ja interneti. See võib aidata kultuuri- ja keelebarjääridest üle saada. Kõrgharidusvaldkonnas võiksid ülikoolis õppimist võimaldavate stipendiumide pakkumine ja ülikoolidevaheline koostöö aidata üliõpilastel sundrände ajal oma üliõpilasstaatus säilitada.

- *Somaalia põgenikud saavad kasu ühiselt sertifitseeritud haridusprogrammidest, mille Keenia ja Kanada ülikoolid on akrediteerinud.*
- *Jordaania rahastab EL kõrgharidusprogrammi, millega antakse nii pagulastele kui ka kohalikele üliõpilastele juurdepääs „suurele hulgale avatud e-kursustele“. Programmi viib ellu Briti Nõukogu.*
- *Keenias, Kongo Demokraatlikus Vabariigis ja Lõuna-Sudaanis on ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet koos ühe erasihtasutusega asutanud 18 otseses võrguühenduses kooli, mis rakendavad päikeseenergiat. Õpilased kasutavad juhiste saamiseks, õppimiseks ja uurimistöö tegemiseks internetiühendusega tahvelarvuteid, õpetajad aga kasutavad tundide ajal keske õppevahendina interaktiivseid tahvleid.*

Samamoodi tuleb uuenduslike lahenduste rakendamist hoogustada **mitteformaalsel**

Meetmed

- Kooskõlastada vastuvõtivate riikidega paremini haridustasemetega ja -vajadustega analüüsimist ning tagada enamjaolt katkematu hariduse andmine hädaolukordades, mitteformaalsel õppimisel ja/või riiklikus haridussüsteemis.
- Innustada vastuvõtvaid riike kasutama põgenikest õpetajate/haridustöötajate potentsiaali kõigil haridustasemetel.
- Toetada avaliku haridussüsteemi head toimimist rahaliselt ja tegevuse kaudu, edendades ühtlasi lapspõgenike ja eriti tüdrukute juurdepääsu haridusele võrdsetel alustel.
- Võtta kasutusele tehnoloogilised saavutused, näiteks internet, nutitelefoniid ja interaktiivne õpe, et muuta suhtlemine ja õppimine kergemaks.
- Lihtsustada pääsu ülikooli (ka stipendiumide abil) ning luua kõrgharidusvaldkonnas kaugõppe- ja sertifitseeritud kõrghariduse programmid, mis pakuvad paindlikke akrediteerimisvõimalusi.

õppimisel. Seda tehes tuleks lähtuda heast tavast, näiteks anda töötavatele lastele alternatiivset põhiharidust ning pakkuda õpetajatele ja õpilastele mobiiltehnoloogia abil keele- ja muud õpet.

2.3.2. JUURDEPÄÄS TÖÖTURULE

Üks tulemuslikumaid viise, kuidas vähendada põgenike sõltuvust abist ja suurendada nende iseseisvust, on võimaldada neil minna tööturule. Lisaks **majanduslikule sõltumatusele** aitab see **lõimida ja kaasata põgenikke vastuvõtvatesse kogukondadesse ning õpetada neile vastuvõtva riigi keelt**. See on eriti asjakohane töö puhul, mille eesmärk on tuua kasu nii põgenikele kui ka vastuvõtvale elanikkonnale ning vähendada survet vastuvõtvale kogukonnale. Kui aga mitte lubada põgenikel töötada või piirata osaliselt nende tööd, toob see tõenäoliselt kaasa mitteametliku majandustegevuse kasvu, millel on kahjulikud tagajärjed, näiteks hakatakse uuesti kasutama lapstööjõudu, sunniviisilist tööd ja ärakasutavaid töötamisviise, võib tekkida sotsiaalse dumpingu oht ja kõige selle tulemusena võivad vastuvõtva kogukonna ja põgenike vahel tekkida pinged. Põgenikud on **potentsiaalsed töötajad, spetsialistid, ettevõtjad ja arengu edendajad**. Kui nad osalevad vastuvõtvas riigis kohalikus majandustegevuses, võib see kogu piirkonnale suurt kasu tuua. Ent nende potentsiaali ärakasutamiseks peab olemas olema vajalik õigusraamistik. Selle saab lahendada poliitilise dialoogiga. Kasu võib olla ka arengukoostööst, kui lisaks töötamisvõimalustele pakutakse vastuvõtvale valitsusele abi ka suutlikkuse suurendamiseks.

Liibanonis rahastab EL tööjõu ja elatustaseme uuringut, mis hõlmab Süüria pagulasi. Uuringutulemusi võetakse arvesse poliitika kujundamisel ja tööturu infosüsteemides, millel on keskne tähtsus inimarengu planeerimisel.

Vahemere Liidu sinist majandust käsitleva deklaratsiooni järelmeetmena edendab komisjon algatusi, et kaasata põgenikud oskuste arendamise ja töökohtade loomise programmidesse mere- ja merendussektorites.

Arenguabi andjate kaasamine sundrändekriisi varajases etapis võib plahvatuslikult suurendada **vastuvõtivate kogukondade valmisolekut** põgenikevooga hakkama saada. Arengukoostööga saab aidata vastuvõtvatel riikidel kaasata põgenikud riiklikele tööjõumahukatele ehitustöödele. See mitte ainult ei aitaks **põgenikke vastuvõtvasse kogukonda sujuvamalt lõimida**, vaid võib ka vähendada pagulaste vastuvõtuga seotud riigi finantskoormust tänu maksutulule. Lisaks võivad riiklikud ehitustööd tuua kohalikele kogukonnale kasu ja pakkuda valmislahendust tulevikus põgenikevoole reageerimiseks. Kui luua põgenike oskustest ja endistest ametitest andmebaas, võib ka see olla ajutiste projektide puhul tulus ja kasvatada kohaliku vastuvõtva kogukonna tööjõu liikuvust.

Türgi Majanduspoliitika Uurimise Sihtasutus (TEPAV) on loonud süsteemi, millega teha kindlaks pagulaste oskused, mis kattuvad ettevõtete vajadustega.

Meetmed

- Pakkuda vastuvõtivatele valitsustele poliitilist tuge ja eksperditeadmisi, et aidata neil kehtestada õigusakte, mis lasevad põgenikel pääseda ametlikule tööturule ja inimväärsele tööle, kaitstes neid tööalase ärakasutamise eest.
- Tagada arenguvaldkonnas tegutsejate varajane kaasamine, et teha kindlaks võimalikud riiklikud tööjõumahukad ehitustööd (koos vastuvõtva valitsuse ja erasektoriga) ja kasutada põgenike töölevõtmiseks programme, mille raames neile makstakse töö eest sularaha.
- Edendada põgenike oskuste, kvalifikatsiooni ja endiste ametite kohta andmete kogumist ja andmebaaside loomist, et nad saaksid töötada. Järgida sealjuures täiel määral rahvusvahelisi isikuandmete kaitse nõudeid.
- Alustada vastuvõttas riigis sotsiaaldialoogi sotsiaalpartnerite, ettevõtjate ja ametiasutuste vahel. Siht tuleks võtta tööturu vajaduste paremale hindamisele ja edu saavutamisele oskuste ja kvalifikatsiooni tunnustamise vallas, et edendada seaduslikku liikuvust, sealhulgas põgenike seas.
- Osaleda aktiivselt mitmepoolsetel foorumitel, mis käsitlevad juurdepääsu tööturule ja põgenikele kehtestatavaid inimväärseid tööstandardeid³².

2.3.3. JUURDEPÄÄS TEENUSTELE

Ainuüksi humanitaarabi toel ei saa täita kõiki vajadusi, mis võivad põgenikel pikema aja jooksul tekkida näiteks seoses majutuse, tervishoiu, toitumise, kaitse, joogivee, hügieeni ja haridusega. Kui aga jätta põgenikud vastuvõtivate kogukondade avalikest teenustest ilma, võib see kaasa tuua **sõltuvuse abist, mis pidurdab nii vastuvõtivate kogukondade kui ka põgenike jätkusuutlikku arengut**. Kui see on teostatav, tuleks põgenikud lõimida olemasolevatesse teenuste pakkumise struktuuridesse, nii et neile tagatakse võrdne ja õiglane juurdepääs teenustele. Sellise juurdepääsu andmine võib aga osutuda keerukaks, sest pagulaste sissevool avaldab vastuvõttas riikides suurt mõju eelarvele, eriti kuna tavaliselt on need haavatavad ja väikese sissetulekuga riigid. Sellistele valdkondadele nagu tervishoiu-, majutus-, töö-, koolitus- ja lastehoiuteenused tekib tõsine surve. See ei tulene mitte ainult vastuvõttas riigis valitsevast olukorrast, mis võib olla ebastabiilne, vaid ka selliste väljaõppinud tervishoiutöötajate võimalikust nappusest, kes oskavad hoolitseda põgenike vajaduste eest näiteks seoses vaimse tervise, traumajärgse stressi või soolise vägivallaga. Eriti rasketes hädaolukordades, kus olemasolevate süsteemide abil ei tulda toime, võib ajutiselt osutada vajalikuks paralleelsüsteemide loomine lisateenuste pakkumiseks. Need tuleks siduda olemasolevate riiklike ja kohalike süsteemidega niipea, kui see on võimalik.

³² Näiteks ILO arutelud Rahvusvahelise Töökonverentsi 105. ja 106. istungjärgul standardi kehtestamise kohta seoses tööhõive ja inimväärse tööga rahu, julgeoleku ja katastroofidele vastupanu võime kasvatamiseks: 1944. aasta tööhõive (sõjalt rahule ülemineku) soovitus (nr 71) läbivaatamine, ÜRO kõrgetasemeline täiskoguistung pagulaste ja rände kohta 2016. aasta septembris ning ILO kolmepoolne ettevalmistav ekspertide kohtumine pagulaste juurdepääsu kohta tööturule.

Ühtlasi on esmatähtis, et võetaks lisameetmeid, et toetada pikemaajalisi säästva arengu strateegiaid ja kaitsta asjassepuutuvate riikide makromajanduslikku olukorda. Rahvusvaheliste osaliste käsutuses on mitu meetet ja vahendit, millega saab aidata saavutada **makromajanduslikku stabiilsust**: toetus makromajandusliku mõju analüüsimisele, et koostada selle põhjal terviklikke strateegiaid, toetusmeetmed, et elavdada majanduse taastumist ja lõimida põgenikke tööjõu hulka, või sooduslaenuid, et lükata jõuliselt käima tööhõivet suurendava ettevõtluse areng.

Iraanis kuulutas valitsus koos ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti ja Iraani Tervisekindlustuse Organisatsiooniga hiljuti välja ühise algatuse, et lisada ligi miljon Afganistani ja Iraagi põgenikku riikliku tervishoiusüsteemi turvavõrku, st anda neile universaalne riiklik tervisekindlustus.

Ka sotsiaalkaitsel on keskne roll põgenike võimaluste suurendamisel ning neile **pikaajalise, korrapärase ja prognoositava toetuse andmises, et võidelda nende kroonilise haavatavusega**. Kuna paljud vastuvõtvad riigid kannatavad finantssurve käes, on neil vaja mitmeaastast programmide koostamise strateegiat, et **suurendada ametiasutuste tehtavaid pingutusi** ja teistelt asjaosalistelt saadavat abi. Et aidata luua **sotsiaalne turvavõrk**, on hädatarvilik kehtestada teabevahetussüsteemid, et toetuste maksmist saaks jälgida ning ELi humanitaar- ja arenguabi andjad ja ametiasutused saaksid hädaolukordade lahendamise plaane ja finantsplaane ühiselt koostada.

Palestiina pagulaste abiorganisatsiooni³³ projektiga, mis „suurendab Süüriast pärit Palestiina pagulaste vastupanuvõimet“, võetakse Jordaania mitu sekkumismeedet, et hoida ära nimetatud pagulaste muutumine ülihaavatavaks. Selleks makstakse sularahas toetust, antakse põhiharidust ja sihtotstarbelist humanitaarabi.

Meetmed

- Aidata vastuvõtvatel valitsustel arendada omavahel seostatud lähenemist, et pakkuda teenuseid ja töötada välja sotsiaalkaitseprogrammid nii põgenike kui ka vastuvõtjate jaoks.
- Anda eelarvetoetust avalike teenuste ja ka teiste teenusepakkujate jaoks, sealhulgas surve alla sattunud kodanikuühiskonna organisatsioonidele, et parandada igal võimalusel vastuvõtva valitsuse meetmeid ja kõrvaldada puudused.
- Edendada hädaolukordade programmide liitmist riikliku sotsiaalkaitstesüsteemiga.
- Edendada ning toetada kaitse- ja õigusteenuste laiendamist pagulastele ja põgenikele.

3. KOKKUVÕTE

³³ ÜRO Palestiina Põgenike Abi- ja Tööorganisatsioon Lähis-Idas.

Kuigi EL teeb suurima üleilmse arengu- ja humanitaarabi rahastajana jõupingutusi, on sundrändeprobleemi ulatuse ja keerukuse tõttu vaja tegutseda veelgi tulemusrikkamalt. Lähenemisviisid, milles keskendutakse ainuüksi vahetu humanitaarabi vajaduse täitmisele, ei ole kooskõlas sundrändega, mis on oma olemuselt suuremahuline ja pikaleveniv. Arenguabi tuleb kaasata kriisi algusest peale nii kriisi algpõhjustega võitlemiseks kui ka põgenike ja nende vastuvõtjate arenguvajaduste täitmiseks.

Teatistes pakutakse välja arengukeskne lähenemine pagulastele, riigisisestele põgenikele ja nende vastuvõtjatele, milles keskendutakse nende eriomasele haavatavavusele ja suutlikkusele. Teatistes tutvustatakse **paljusid osalisi (sealhulgas erasektorit) kaasavat reageerimisviisi, mille aluseks on senisest paremad tõendid eri kontekstides toimivate ja mittetoimivate lahenduste kohta**. Tuginedes tugevale partnerlusele vastuvõtivate riikidega, kutsutakse humanitaar- ja arenguabi andjaid teatistes üles suurendama koostööt ühiste analüüside ja programmide koostamise ning prognoositava ja paindliku rahastamise kaudu, muu hulgas kohalikul tasandil, kus sundrändele reageeritakse kõige uuendusmeelsemalt. Eesmärk on suurendada põgenike **vastupanuvõimet** ja **iseseisvust** kvaliteetse hariduse, majanduslike võimaluste pakkumise ja sotsiaalkaitse abil.

Sundrännet käsitlev ELi poliitika aitab ära hoida Euroopa reageerimismeetmete killustumist või kattumist ja võita rohkem võimalikust mastaabisäästust. See muudab ELi ja liikmesriikide reageerimismeetmed sidusamaks ja seega ka tulemuslikumaks.

ÜRO juhitud ülemaailmne humanitaarabiteemaline tippkohtumine 2016. aasta mais pakub ELile ja liikmesriikidele suurepäraselt võimalust kaasata teisi osalisi, **et tõmmata sellele valdkonnale varakult poliitilist tähelepanu ning suurendada tahet võidelda sundrändega sidusama ja tervikliku üleilmse lähenemisviisi abil**. Sellekohased jõupingutused peaksid lähtuma ühisest strateegilisest tegevuskavast ning tihedamast koostööst rahvusvaheliste rahastajate, vastuvõtivate valitsuste, kohalike kogukondade, kodanikuühiskonna ja põgenike endi vahel.