

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule „ELi vabatahtliku tagasipöördumise ja taasintegreerimise strateegia““

(COM(2021) 120 final)

(2021/C 517/13)

Raportöör: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Konsulteerimistaotlus	Euroopa Komisjon, 31.5.2021
Õiguslik alus	Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 304
Vastutav seksioon	tööhõive, sotsiaalküsimuste ja kodakondsuse seksioon
Vastuvõtmine seksioonis	7.9.2021
Vastuvõtmine täiskogus	22.9.2021
Täiskogu istungjärk nr	563
Hääletuse tulemus (poolt/vastu/erapooletuid)	219/1/4

1. Järeldused ja soovitused

1.1. Vabatahtliku tagasipöördumise ja taasintegreerimise strateegia eesmärk on luua ühine lähenemisviis soodustatud vabatahtliku tagasipöördumise ja taasintegreerimise programmide kavandamisele, väljatöötamisele ja rakendamisele liikmesriikides. Selles määratletakse ühised eesmärgid ja edendatakse riiklike programmide omavahelist ning nende programmide ja Euroopa Liidu vahelist sidusust. Strateegiaga püütakse samuti edendada ja luua ühiseid vahendeid ning tõhustada liikmesriikide koostööd nimetatud valdkondades.

1.2. Siiani on vabatahtliku tagasipöördumise ja taasintegreerimise valdkonna vahendite ja lähenemisviiside paljusus viinud selliste algatuste, programmide ja projektide kogumini, millel puudub sageli ühtne võrdlusraamistik. See muudab nende hindamise ja tõhusa rakendamise keeruliseks. Kõnealuse strateegia eesmärk on teha edusamme nimetatud võrdlusraamistike ühtlustamisel ning tihendada Euroopa riikide koostööd vabatahtliku tagasipöördumise ja taasintegreerimise programmide väljatöötamisel.

1.3. Komitee kiidab heaks strateegia kui juhtimisvahendi, millega püütakse parandada rändevoogude haldamisel liikmesriikide vahelist kooskõlastamist ja ühiseid eesmäärke. Komitee nõustub komisjoniga, et tuleks minna edasi vahendite läbivaatamise ja ühtlustamisega, andmete kogumise ning asjaomaste isikute suunamise mehhanismidega, et muu hulgas tegeleda lähenemisviiside killustatusega, vähendada tagasisaatmise kulusid ja suurendada nimetatud programmide rahalisi vahendeid.

1.4. Kuid nagu varasematelgi kordadel, väljendab komitee kahetsust, et seaduslike sisenemisteede edendamise meetmed, mis mõjutavad suuremat osa Euroopa Liidus elavaid välismaalasi, töötatakse välja hiljem ja et need on piiratumad kui rikkumistega seotud probleemide lahendamise kohta tehtavad ettepanekud. Piirikontrollist ja tagasisaatmisest kaugemale ulatuvate alternatiivide pakkumiseks on vaja kõikehõlmavat lähenemisviisi liikuvusele.

1.5. Komitee rõhutab, et enamik tagasisaatmisi ei toimi korralikult päritoluriikide vähese kaasamise tõttu ning kuna ebaseaduslikult liidus viibivad inimesed osalevad selles vastumeelselt. Sellega seoses ja väärtustades komisjoni jõupingutusi, ei jää muud üle, kui kahelda mõne esitatud ettepaneku tõhususes, näiteks toetatud tagasipöördumine.

1.6. Komitee on samuti mures Frontexi tulevase rolli pärast, võttes ennekoike arvesse Euroopa Parlamendi aruannet selle Euroopa ameti toimepandud õigusrikkumiste kohta ⁽¹⁾. Komitee jaoks on oluline nõuda Frontexi tegevuse auditeerimise tõhusate ja paindlike vastutusmehhanismide loomist ning selle tagamist, et ameti tegevuses austatakse inimõigusi.

1.7. Komitee toetab tihedamat koostööd kõigi sidusrühmade vahel ning kavandatud parandusmeetmeid, et suurendada liikmesriikide vahelist solidaarsust ja koostööd kolmandate riikidega. Samuti toetab komitee jõupingutusi, et muuta paremaks tagasisaatmisalast nõustamist ja suunamist ning kodanikuühiskonna osalemist tagasisaatmises, eelkõige kestlikus taasintegreerimises. Komitee hindab samuti väga jõupingutusi, et parandada vahendite kättesaadavust ja andmete kogumist ning vahetada nendes valdkondades häid tavasid.

1.8. Komitee tunneb muret eespool nimetatud eesmärgi pärast suurendada kiiret vabatahtlikku tagasipöördumist välispiirilt, kuna sellise tagasipöördumisega ei pruugi kaasneda tagatisi. Komitee on eriti mures selle pärast, et vabatahtlikust tagasipöördumisest võib saada eufemism, mis tähendab väljasaatmist või mille raames pakutakse tagasisaadetud inimesi vastuvõtvalele sihtriikidele rahalist hüvitist, võtmata piisavalt arvesse inimeste soove, või veelgi hullem, nende õigusi. Komitee hoiatab lisaks vastuolu eest, mida tekitab ebaseaduslikult riigis viibivate isikute olemasolul põhinevate programmide raames stiimulite pakkumine, sest see võib pärsida päritoluriigi katseid selliseid voogusid vähendada.

1.9. Komitee peab selles mõttes jätkuvalt Euroopa Liidu sisserände- ja varjupaigapoliitika strateegia üheks nõrkuseks seda, et selles keskendutakse põhimõtteliselt ainult rikkumiste vastu võitlemisele kas piiridel või vabatahtliku tagasipöördumise ja sunniviisilise tagasisaatmise kaudu. Sellega seoses kutsub komitee komisjoni taas üles vaatama läbi oma võrdlusraamistiku ning töötama tõhusalt sisserände- ja varjupaigapoliitika tervikliku lähenemisviisi loomise nimel, mis toetab korrapäraselt, seaduslikku ja turvalist liikuvust.

2. Taust

2.1. Vabatahtliku tagasipöördumise soodustamine on Euroopa Liidu rändepoliitika strateegiline eesmärk alates 2018. aastast, mil võeti vastu tagasisaatmisdirektiiv, ning kooskõlas uue rände- ja varjupaigapaktiga.

2.2. Vabatahtlik tagasipöördumine on vahend, mis lubab ebaseaduslikult ELi territooriumil viibivad inimesed nende päritoluriiki tagasi saata. Vahend võimaldab rändajatel teha otsuse vabatahtlikult, hõlbustab päritoluriiki tagasivõtmist ning võimaldab vastuvõtvas ühiskonnas taasintegreeruda paremini kui sunniviisiline tagasisaatmismenetlus. 491 195 st ebaseaduslikult liidus viibivast kolmanda riigi kodanikust, kellele anti 2019. aastal korraldus lahkuda, pöördus tegelikult kolmandasse riiki tagasi 142 320.

2.3. Strateegia eesmärk on luua ühine lähenemisviis soodustatud vabatahtliku tagasipöördumise ja taasintegreerimise programmide kavandamisele, väljatöötamisele ja rakendamisele liikmesriikides. Selles määratletakse ühised eesmärgid ja edendatakse riiklike programmide omavahelist ning nende programmide ja Euroopa Liidu vahelist sidusust. Selle eesmärk on samuti edendada ja luua ühiseid vahendeid ning tõhustada liikmesriikide koostööd.

2.4. Tagasipöördumis- ja taasintegreerimisabi eesmärk on aidata ebaseaduslikult liidus viibivatel rändajatel vabatahtlikult tagasi pöörduda ja alustada iseseisvat elu oma päritoluriigis, vähendades seeläbi korduva ebaseadusliku rände ohtu. Tagasipöördumisabi võib hõlmata näiteks lahkumiseelset nõustamist, psühholoogilist tuge ja abi reisi korraldamisel, abi koheste meditsiiniliste vajaduste rahuldamiseks ja/või rahalist abi, et hõlbustada tagasipöördumist ja saabumisel elu stabiliseerida. Taasintegreerimisabi eesmärk on aidata inimesel edukalt ühiskonda taasintegreeruda ning see võib hõlmata kohest saabumisejärgset abi ja nõustamist, tuge tagasipöördujale sissetulekut teeniva tegevuse leidmisel või loomisel ning tegevusi kohalike kogukondadega.

2.5. EL rahastab otseselt või liikmesriikide programmide kaudu märkimisväärselt palju vabatahtliku tagasipöördumise ja taasintegreerimisega seotud meetmeid. Vahemikus 2014–2018 rahastati Varjupaiga-, Rände ja Integratsioonifondist umbes 60 vabatahtliku tagasipöördumise ja taasintegreerimise programmi ning samuti on sarnaseid algatusi rahastatud Euroopa

⁽¹⁾ Vt „Report on the fact-finding investigation on Frontex concerning alleged fundamental rights violations“, kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon, 14. juuli 2021. Inglise keeles saadaval: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/238156/14072021%20Final%20Report%20FSWG_en.pdf.

Arengufondist ning sellistest vahenditest nagu arengukoostöö rahastamisvahend ja ühinemiseelse abi rahastamisvahend. Teisest küljest on paljudel liikmesriikidel omad vabatahtliku tagasipöördumise ja taasintegreerimise programmid.

2.6. Nende vahendite paljus on viinud selliste salgatuste, programmide ja projektide kogumini, millel puudub sageli ühtne võrdlusraamistik. See muudab nende hindamise ja tõhusa rakendamise keeruliseks. Kõnealuse strateegia eesmärk on teha edusamme nimetatud võrdlusraamistike ühtlustamisel ning tihendada Euroopa riikide koostööd vabatahtliku tagasipöördumise ja taasintegreerimise programmide väljatöötamisel.

2.7. Komisjoni strateegias määratletakse järgmised eesmärgid: 1) suurendada rändajate seas vabatahtliku tagasipöördumisega nõustumist ja nende osakaalu tagasipöördumiste koguarvust; 2) luua lisavõimalus liikmesriikide koostööks ja solidaarsuseks, aidates kaasa tagasisaatmise toetamisele; 3) parandada üksikisikute ja kogukonna abi tõhusust, vähendades lünki ja dubleerimist ning suurendades koostoitmet teiste abiandjate ja kolmandate riikidega, sealhulgas haavatavate rändajate parema kaitse kaudu; 4) kujundada kestlikud tagasipöördumis- ja taasintegreerimismeetmed, et võtta arvesse üksikisiku vajadusi ja neid rahuldada; 5) edendada tagasisaatmise kestlikkust ja vähendada korduvat ebaseaduslikku rännet, sealhulgas toetades vastuvõtvaid kogukondi; 6) muuta taasintegratsioonimeetmed üksikisikute ja kogukonna jaoks kestlikuks ning parandada nende panust kolmandate riikide arengukavadesse, sealhulgas luues sidemeid muude riiklikul või kogukonna tasandil arengu eesmärgil rahastatava tegevusega; 7) suurendada kolmandate riikide suutlikkust ja osalemist tagasisaatmise, vastuvõtvaide kohalike kogukondi ja kodanikuühiskonda, et aidata anda tagasipöördujatele ja nende kohalikele kogukonnale käegakatsutavad tulevikuväljavaated.

2.8. Vabatahtlik tagasipöördumine annab tagasipöördujatele konkreetsed võimalused ning selle puhul võetakse arvesse nende vajadusi, ootusi ja väljavaateid pärast tagasipöördumist. Lisaks saavad vastuvõtavad riigid osaleda kolmandate riikidega tehtavas koostöös. Taasintegreerimine on keske tähtsusega, et tagasipöördumise programmid oleksid tõhusad ja usaldusväärsed, kuna see hõlmab selliste vahendite väljatöötamist, mille eesmärk on aidata rändajatel ületada sotsiaal-majanduslikke ja psühhosotsiaalseid raskusi, millega nad oma kogukonda tagasi pöördudes kokku puutuvad, ning muuta nende tagasipöördumine kestlikumaks. Taasintegreerimise kavandamisel tuleb kaasata riiklikke ja kohalikke ametiasutusi, vastuvõtvaide kohalike kogukondi ja kodanikuühiskonda, et aidata anda tagasipöördujatele ja nende kohalikele kogukonnale käegakatsutavad tulevikuväljavaated.

2.9. Selleks et sidusrühmi rakendamisel toetada, tehakse strateegias ettepanek konkreetsete toimimisviiside kohta ülaltoodud eesmärkide saavutamiseks ning tööriistade kogumi kohta, mis ulatuvad teabelünkade kõrvaldamiseks ja andmehalduse hõlbustamiseks mõeldud IT-lahendustest kuni suunisteni projektijuhtimise, arendusprogrammide ja suutlikkuse suurendamise kohta.

2.10. Strateegia on töötatud välja avatud osalemisprotsessis, millesse on kaasatud peamised osalejad, samuti vabatahtliku tagasipöördumise ja taasintegreerimise programmide eest vastutavad riiklikud ametiasutused, tagasipöördumisprojektides osalevad üksused, teenusevõrgud jt.

3. Märkused vabatahtliku tagasipöördumise ja taasintegreerimise strateegia kohta

3.1. Komitee kiidab heaks Euroopa vabatahtliku tagasipöördumise ja taasintegreerimise strateegia kui juhtimisvahendi, millega püütakse parandada rändevoogude haldamisel liikmesriikide vahelist kooskõlastamist ja ühiseid eesmäärke.

3.2. Komitee mõistab, et sellise vahendi nagu vabatahtliku tagasipöördumise ja taasintegreerimise strateegia läbivaatamisel on arenguruumi, mis on komisjoni teatise esile toodud. Komitee peab nende vahendite tõhususe suurendamiseks vajalikuks saada üle lähenemisviiside killustatusest, vähendada tagasisaatmise kulusid, tõhustada teabe kogumist; parandada tagasipöördujate nõustamise süsteemi, edendada asjaosaliste kooskõlastamist, toetada vabatahtliku tagasipöördumise ja taasintegreerimise projektide kestlikkust ja parandada nende programmide rahastamist. Samuti on saadud õppetundide jagamiseks vaja paremat andmete kogumist ja heade tavade väljaselgitamist.

3.3. Kuid nagu varasematelgi kordadel (arvamus SOC/649⁽²⁾), väljendab komitee kahetsust, et seaduslike sisenemisteede edendamise meetmed, mis mõjutavad suuremat osa Euroopa Liidus elavaid välismaalasi, töötatakse välja hiljem ja et need on piiratumad kui rikkumistega seotud probleemide lahendamise kohta tehtavad ettepanekud. Komitee tuletab meelde, et piirikontrollist ja tagasisaatmisest kaugemale ulatuvate alternatiivide pakkumiseks on vaja kõikehõlmavat lähenemisviisi liikuvusele.

⁽²⁾ ELT C 123, 9.4.2021, lk 15.

3.4. Komitee on teadlik raskustest, millega suurem osa liikmesriike tõhusa tagasisaatmise tagamisel silmitsi seisavad ning komisjoni valmidusest liikuda ühtse ja tõhusa Euroopa tagasisaatmise süsteemi loomise poole. Komitee tuletab siiski meelde, et enamik tagasisaatmisi ei toimi korralikult päritoluriikide vähese kaasamise tõttu ning kuna ebaseaduslikult liidus viibivad inimesed osalevad selles vastumeelselt. Vabatahtlikku tagasipöördumist sunniviisilise väljasaatmise vältimiseks ei saa pidada tingimusteta valikuks.

3.5. Komitee kordab oma kahtlust toetatud tagasipöördumise suhtes, sest liikmesriikide stiimulid selles vabatahtlikul solidaarsusel põhinevas mehhanismis osalemiseks ei ole selged.

3.6. Komitee tunnustab komisjoni jõupingutusi tagasisaatmise valdkonnas nii riiklike programmide kui ka ELi rahastatud algatuste järelevalve kaudu. Sellega seoses tuleb tõsta esile Euroopa tagasisaatmis- ja taasintegreerimisvõrgustik, mis hõlbustab rändeküsimuste eest vastutavate ametite koostööd. Komisjoni eeldab, et alates 2022. aastast võtab Frontex selle võrgustiku tegevuse üle. See valmistab komiteele suurt muret, võttes arvesse Euroopa Parlamendi töörühma aruannet selle Euroopa ameti toimepandud õigusrikkumise kohta. Komitee jaoks tähendab see seda, et tuleb luua Frontexi tegevuse auditeerimise tõhusad ja paindlikud vastutusmehhanismid ning tagada, et ameti tegevuses austatakse inimõigusi⁽³⁾. Seda punkti tuleb kindlasti rõhutada, sest inimõiguste kaitse on kõigis Euroopa Liidu meetmetes keskse tähtsusega, seda ka rändepoliitikas ning tagasipöördumis- ja taasintegreerimisprotsessides, ning Frontexi rolli järelevalve peab toimuma reaalselt (ja seda peab saama vajadusel kohandada).

3.7. Tagasipöördumise ja taasintegreerimise programmid hõlmavad nii lähte- kui ka sihtriikides suurel hulgal osalejaid, teenuseosutajaid ja koolituste pakkujaid, samuti teabe ja vahendite vahetamist. Selline dünaamika põhineb ebaseaduslikult viibivate isikute olemasolul Euroopa territooriumil. Seega on muret tekitav mõelda, et seetõttu tekib äritegevus, mille kasumlikkus sõltub nende isikute olemasolust ja et see omakorda võib soodustada niisuguste rändekanalite kasutamist, hõlmates (vabatahtliku või sunniviisilise) tagasipöördumise võimalust.

4. Muud kaalutlused strateegia lähenemisviisi kohta

4.1. Komitee peab jätkuvalt Euroopa Liidu sisserände- ja varjupaigapoliitika strateegia üheks nõrkuseks seda, et selles keskendutakse põhimõtteliselt ainult rikkumiste vastu võitlemisele kas piiridel või vabatahtliku tagasipöördumise ja sunniviisilise tagasisaatmise kaudu. Rikkumiste vältimiseks tuleb luua seaduslikud, paindlikud, turvalised ja tõhusad sisenemismehhanismid, mis piiravad ka rändel põhineva majandusliku eksploateerimise võimalusi.

4.2. Komitee tunneb muret eespool nimetatud eesmärgi pärast suurendada kiiret vabatahtlikku tagasipöördumist välispiirilt, kuna sellise tagasipöördumisega ei pruugi kaasnedagi tagatisi. Kui isik teeb otsuse vabatahtlikult tagasi pöörduda ja see protsess hõlmab taasintegratsiooni meetmeid (milles osalevad mõlema riigi ametiasutused), on see välispiirimenetluse mudel arusaamatu. Vastasel juhul võib vabatahtlikku tagasipöördumist pidada eufemismiks, mis tähendab väljasaatmist või mille raames pakutakse tagasisaadetud inimesi vastuvõtivatele sihtriikidele rahalist hüvitist, võtmata piisavalt arvesse inimeste soove, või veelgi hullem, nende õigusi.

4.3. Tulemuslik koostöö sidusrühmade vahel. Komitee saab toetada ainult avaliku sektori poliitikavaldkondade sidusrühmade paremat koostööd. Siiski on komitee mures, et laienema hakkab selliste osalejate ja sidusrühmade võrgustik, kes näevad vabatahtlikku tagasipöördumist äri võimalusena ega hooli tagasipöördujate vajadusest.

4.4. Solidaarsuse ja koostöö parandamine. Tagasipöördumis- ja taasintegreerimismeetmed tuleb võtta liikmesriikide koostöö ja solidaarsuse vaimus. Eesmärk on tugevdada koostööstamisvahendeid mitte ainult rahalise toetuse pakkumisega, vaid ka teadmiste, kohustuste võtmise ja saadud õppetundidega. Lisaks peavad kõik meetmed põhinema austusel ja koostööl kolmandate riikidega, kus neid algatusi ellu viiakse, soodustades lisaks institutsioonide osalemisele ka kodanikuühiskonnaga tehtavat koostööd ja nende panust.

⁽³⁾ Vt selle kohta käivad soovitusel dokumendis „Report on the fact-finding investigation on Frontex concerning alleged fundamental rights violations“, kodanikuühiskonna, justiits- ja siseasjade komisjon, 14. juuli 2021. Inglise keeles saadaval: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/238156/14072021%20Final%20Report%20FSWG_en.pdf.

4.5. Rändajate kolmandatest riikidest ja kolmandatesse riikidesse vabatahtliku tagasipöördumise ja taasintegreerimise toetamine. Komitee arvates on rände juhtimisel keskse tähtsusega kolmandate riikidega tehtava koostöö toetamine. Selles koostöös ebaseaduslikult riigis viibimisel põhinevatele vahenditele keskendumine ei paista olevat sobivaim viis ebaseaduslikku viibimist takistada.

4.6. Tulemuslik tagasipöördumisnõustamine ja suunamine. Rändajatele tuleb kogu protsessi jooksul pakkuda paremat teavet, sest isegi väljasaatmismenetluse korral on inimeste õigused võõrandamatud ja need tuleb tagada. Just seetõttu, ning kuna edukas vabatahtliku tagasipöördumise programmis peab osalema palju asjaosalisi (päritoluriigis, sihtriigis, diasporaa jne), ei saa luua kiirvahendeid, millel puudub taasintegreerimisprojektidega selge seos.

4.7. Toetuse kvaliteedi tagamine. Komitee nõustub jällegi sellega, kui tähtis on vabatahtliku tagasipöördumise abi raames osutada mitmesuguseid teenuseid, alates nõustamisest, arsti- ja psühholoogilisest abist kuni rahalise, juriidilise ja logistilise toetuseni reisi korraldamisel. Seetõttu tuleb märkida, et vabatahtliku tagasipöördumise ja taasintegreerimise programme ei saa pidada massiliselt kasutatavaks üldvahendiks: näiteks perekondade vabatahtlikuks tagasipöördumiseks tuleb erinevalt muudest tagasipöördumise olukordadest pöörata eritählepanu alaealistele. Praegu valmistab muret Frontexi roll mõne nimetatud teenuse pakkumisel ja hindamisel.

4.8. Taasintegreerimistoetuse kestlikkuse ja partnerriikide vastutuse edendamine. See ei ole oluline punkt mitte ainult tagasipöördujate tuleviku seisukohast, vaid ka korduva ebaseadusliku rände vältimiseks. Komitee juhib taas kord tähelepanu vastuolule, mida tekitab ebaseaduslikult riigis viibivate isikute olemasolul põhinevate programmide raames stiimulite pakkumine, sest see võib pärssida päritoluriigi katseid selliseid voogusid vähendada. Lisaks võib olukord, kus vabatahtliku tagasipöördumise poliitika tõhusus sõltub täielikult kolmandate riikide tahtest, õõnestada Euroopa rändepoliitika usaldusväarsust ja sidusust.

4.9. Vabatahtliku tagasipöördumise ja taasintegreerimise rahastamine. EL on ilmselgelt vabatahtliku tagasipöördumise ja taasintegreerimise eri tahkude rahastamisel keskse tähtsusega. On tähtis, et kolmandate riikidega mis tahes valdkonnas tehtav koostöö toimuks eeldusel, et need kolmandad riigid järgivad rahvusvahelist avalikku õigust ning kaitsevad inimõigusi ja põhivabadusi. Mis tahes inimõigustealane koostöö kolmandate riikidega peaks saama Euroopa Parlamendi heakskiidu. Tagasipöördumise küsimustes tehtava koostöö muutmine Euroopa Liidu välistegevuse ja naabruspoliitika eeltingimuseks on vastuolulisel viisil pigem stiimul nõuete rikkumiseks kui rikkumiste vähendamise mehhanism.

Brüssel, 22. september 2021

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Christa SCHWENG