



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel, 30.11.2006
KOM(2006) 733 lõplik

KOMISJONI TEATIS NÕUKOGULE

Euroopa Liidu lõunapoolsete merepiiride haldamise tugevdamine

KOMISJONI TEATIS NÕUKOGULE

Euroopa Liidu lõunapoolsete merepiiride haldamise tugevdamine

1. Alates **1999. aasta Tampere programmist** on välispiiride haldamine olnud Euroopa Liidu kui vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala järkjärgulise kehtestamise üheks nurgakiviks. Komisjoni teatisega „Liikmesriikide välispiiride integreeritud haldamise suunas” sätestati välispiiride integreeritud haldamise väljatöötamiseks prioriteedid, mis keskenduvad ühisele õigusaktide kogumile, liikmesriikidevahelisele operatiivkoostööle ning liikmesriikide ja ühenduse vahelisele solidaarsusele. 2002. aasta teatise eesmärgid on Schengeni piirieskirjade jõustumise, Euroopa Liidu välispiiridel tehtava operatiivkoostöö juhtimise Euroopa agentuuri (edaspidi „FRONTEX”) asutamise ja 2007. aastal jõustuva välispiiride fondi peatse kehtestamisega üldjoontes saavutatud.
2. **2004. aasta Haagi programm** põhineb Tampere programmil ja kaardistab üldjoontes välispiiride haldamise tugevdamiseks kavandatud meetmete „teise põlvkonna” arengu. 2005. aastal leppis Euroopa Ülemkogu kokku **üldises lähenemisviisis rändele**, mis hõlmab lõunapoolsete väliste merepiiride haldamise ja sätestab esmatähtsad meetmed, mida tuleks rakendada enne 2006. aasta lõppu.
3. Oma **2006. aasta 5. oktoobri järeldustes**¹ kutsub nõukogu komisjoni üles „koostöös FRONTEXiga ja võttes arvesse liikmesriikide kohustusi, teostatavusuuringuid Vahemere rannapatrulli võrgustiku (edaspidi „MEDSEA”) loomise kohta ja ühistes operatsioonides saadud kogemusi, esitama enne 2006. aasta lõppu nõukogule teatise, mis määrab kindlaks edasised operatiivmeetmed, mida võib lühiajaliselt võtta, tagamaks liidu suutlikkust aidata rändega seotud kriisi ennetamisel ja ohjamisel”.
4. Euroopa Liidu lõunapoolsete välismerepiiride haldamise tugevdamine on oluline **Euroopa integreeritud piirihaldusmudeli** edasise arendamise seisukohalt. Soome eesistumisajal on välja töötatud mitmeid üldpõhimõtteid. Euroopa Liidu välispiiride haldus põhineb eelkõige solidaarsuse, vastastikuse usalduse ja kaasvastutuse põhimõtetel, mille aluseks on täielik inimõigustest kinnipidamine. Samuti rõhutatakse, et liikmesriigid peaksid arendama ja hoidma korras operatiiv- ja haldusvahendeid, et tagada oma piiride usaldusväärne toimimisohje ja võimaldada koostööd FRONTEXiga. Merepiire käsitlevaid meetmeid tuleks vaadelda laiemas, Euroopa Liidu tulevast merepoliitikat käsitleva rohelise raamatu kontekstis, mis seondub liikmesriikide valitsuste avameretegevuse laiema ratsionaliseerimise ja seiresüsteemide vastastikuse lähendamisega².
5. **Ebaseadusliku rände surve** Euroopa Liidu liikmesriikidele Vahemere ja Atlandi ookeani piirkonnas viimase kahe aasta jooksul on kasvanud enneolematult suureks ning nõuab viivitamatut ja otsustavat tegutsemist nii siseriiklikul kui Euroopa tasandil, et kaitsta Schengeni süsteemi ja hoida ära edasised õnnetused paljude

¹ Dok. 13559/06 JAI 489 MIGR 149 FRONT 199 COMIX 801, 4. oktoober 2006

² KOM(2006) 275 (lõplik)

ebaseaduslike rändajatega, kes saavad surma, üritades jõuda Euroopa Liidu kallastele.

6. Selle taustal on äärmiselt oluline, et kõik liikmesriigid jätkaksid koostööd **solidaarsuse vaimus**, ning sama tähtis on ka abistada neid lõunapoolseid liikmesriike, keda ebaseaduslik ränne Aafrikast kõige enam puudutab, arvestades samal ajal vajalike võetavate või võetud sammudega, et lahendada samavõrd olulisi rändega seotud probleeme Euroopa Liidu ida- ja kagupiiridel.

Statistics on numbers of arrivals in Spain (Canary Islands), Italy and Malta during 2006 compared with 2005. The figures given below have been obtained in connection with operations HERA II and NAUTILUS and are the latest available. Figures for Greece and Cyprus are not available.

Source:
FRONTEX

Illegal migrants arriving by sea			
ITALY - Sicily incl. Lampedusa			
Jan- Aug 06	14,567	total 2005	22,939
SPAIN - the Canaries			
Jan- Jul 06	17,058	total 2005	11,781
MALTA			
Jan- Aug 06	1,502	total 2005	1,822

7. Püsivalt kasvav rändesurve Sahara-tagusest Aafrikast tähendab Euroopa Liidule tõsist väljakutset: ühest küljest on ebaseaduslike rändajate küsimusega tegelemiseks ilmselge vajadus **koostöö järele Aafrika ja Lähis-Ida transiidiriikidega**; teisest küljest ei ole aga võimalik vajalikul tasemel operatiiv- ja poliitilist koostööd nende riikidega üleöö saavutada, kuigi seda luuakse järk-järgult rändega seotud probleeme käsitleva dialoogi ja koostöö käigus, mis toimub Euroopa-Vahemere piirkonna assotsiatsioonilepingute ning Euroopa naabruspoliitika tegevuskavade raames.
8. **Merepiiride kontrolliga seoses** on tarvis, et Euroopa Liit kiidaks heaks nn kahetahulise lähenemisviisi, millega määratakse kindlaks teatavad kohustuslikud meetmed, mida võib eraldi rakendada:
 - operatiivmeetmed ebaseadusliku sisserändega võitlemiseks, pagulaste kaitsmiseks ning välise merepiiri kontrolli ja seire tugevdamiseks, mida on võimalik kohe rakendada, ning
 - tuginedes olemasolevatele sidemetele ja praktilisele koostööle, mis on juba kolmandate riikidega loodud, rakendada ja tugevdada dialoogi ja koostööd kolmandate riikidega nende operatiivmeetmete osas assotsiatsioonilepingute ja Euroopa naabruspoliitika tegevuskavade kontekstis ning samuti Cotonou lepingu kontekstis.
9. Käesolev teatis keskendub **selle kahetahulise lähenemisviisi esimesele osale**, tuues välja komisjoni peamised soovitusel lõunapoolsete välise merepiiride haldamise parandamiseks.

10. Kuna **mere kaudu toimuv ebaseaduslik sisseränne Euroopa Liidu lõunapoolsetel välistel merepiiridel on keeruline nähtus**, mis hõlmab nii ebaseaduslikke sisserändajaid, kellel puudub otsene vajadus kaitse järele, kui ka rahvusvahelist kaitset vajavaid pagulasi, peab liit selle küsimusega tegelemisel neid asjaolusid arvestama. Varjupaik peab moodustama selle tegevuse olulise osa ja olema tegelik valikuvõimalus rahvusvahelist kaitset vajavale isikule. Seepärast on tarvis tagada ühtne ja tõhus liikmesriikide kaitsekohustuste rakendamine nende meetmete kontekstis, mis on seotud rahvusvahelist kaitset vajada võivate isikute merel kinnipidamise ja päästmisega, samuti on pärast maabumist tarvis viivitamatult kindlaks teha kaitset vajavad isikud. Tuleb rõhutada, et loomulikult on ka kolmandatel riikidel samasugused kohustused.
11. Ilmselgelt võib **FRONTEXile kuuluda välispiiridel toimuva operatiivkoostöö tugevdamiseks suunatud tehnilise abi osutamisel määrav roll**, arvestades samas, et vastutus kontrolli ja seire eest välispiiridel jääb siiski liikmesriikide kanda. Seepärast peavad liikmesriigid korraldama oma teenused sisemiselt kõige tõhusamal viisil, kaaludes seejuures MEDSEA uuringus soovitatud riiklike koordineerimiskeskuste loomist ametitevahelise koostöö tugevdamiseks. **Arvesse tuleks võtta asjaolu, et FRONTEX suudab saavutada käegakatsutavaid tulemusi üksnes siis, kui liikmesriigid on pühendunud ja annavad FRONTEXile kõhklematult ühiseks tegevuseks vajalikud inimressursid ja tehnilised vahendid.** Liikmesriikide aktiivne osalus FRONTEXi juhitavas operatiivtegevuses on juba iseenesest selge solidaarsuse näitaja, mis muudab ühise vastutuse välispiiride haldamise eest tegelikkuseks.
12. Juba läbi viidud FRONTEXi koordineeritud ja juhitud operatsioone, eelkõige operatsioone HERA II ja NAUTILUS, hindab agentuur **edasise sedalaadi operatiivtegevuse tõhususe tõstmise** seisukohast, võttes seeläbi arvesse seniseid kogemusi. On juba selge, et FRONTEXist on olnud palju kasu nii operatsioonide ja kui ka kolmandate riikidega toimuva suhtluse toetamisel. Seetõttu on tarvis FRONTEXit personali ja muude toimevõimeks vajalike ressursside osas korrapäraselt hinnata.
13. Veel tuleks piisavat tähelepanu pöörata rände tervishoiu mõõtmele. Liikmesriikidel on kohustus pakkuda rändajatele ennetavaid meditsiiniteenuseid ja ravi. Euroopa Liidul on kohustus tagada, et kogu poliitika, sealhulgas rändepoliitika, kindlustaks tervisekaitse kõrge taseme.

1. FRONTEXi SUUTLIKKUSE MAKSIMEERIMINE

14. **Riskianalüüs** on välispiiridel tehtava operatiivkoostöö keskne osa ja ühtlasi üks FRONTEXi põhiülesandeid. Välispiiride ühtse haldamise tagamiseks tavaolukordades, aga ka kriitiliste olukordade ennetamiseks ja nendega tõhusamalt toimetulemiseks peab agentuuril olema ligipääs kõigile olulistele teabeallikatele, et oleks võimalik viia läbi nii suunatud kui ka üldiseid riskianalüüse. Praegu puudub FRONTEXil otsene juurdepääs liikmesriikide **sisserände kontaktametnike võrgustiku** töö raames kogutud teabele. Seepärast, võttes arvesse, et praegu toimub nõukogus sisserände kontaktametnike võrgustiku hindamine, teeb komisjon ettepaneku muuta määrust (EÜ) nr 377/2004 sisserände kontaktametnike võrgustiku loomise kohta, et võimaldada FRONTEXile **juurdepääs** kontaktametnike poolt

süsteemselt kogutud **teabele** ja lubada FRONTEXil koos komisjoniga osaleda sisserände kontaktametnike võrgustiku raames korraldatud kohtumistel. Näib hädavajalik lubada kolmandatesse riikidesse lähetatud kontaktametnikel täita ülesandeid otse Euroopa Liidu lepingu ja EÜ asutamislepingu alusel loodud asjaomaste institutsioonide ja ametite taotlusel, eelkõige komisjoni ja FRONTEXi taotlusel ning ametniku päritoluliikmesriigist erineva liikmesriigi palvel, kuid see vajab veel arutamist liikmesriikidega.

15. Teabevahetuse hõlbustamiseks kõigi oluliste asjaosaliste vahel sõlmis komisjon **FRONTEXiga vastastikuse mõistmise memorandumi, et anda talle juurdepääs ICONetile**, võimaldades FRONTEXil seeläbi koguda teavet **liikmesriikide migratsiooniteenistuste turvalisest veebipõhisest teabe- ja koordineerimisvõrgust**³ ja sisestada sinna ka ise teavet. **ICONeti eesmärk on hõlbustada teabevahetust ebaseadusliku rände, riiki sisenemise ja sisserände ning ebaseaduslikult riigis viibivate isikute tagasisaatmise kohta. Selline areng peaks aitama oluliselt kaasa veelgi tõhusamale liikmesriikide ja FRONTEXi vahelisele teabevoole ja operatiivkoostööle.**
16. FRONTEX peaks koos liikmesriikidega võtma vajalikke samme FRONTEXi asutamist käsitleva määruse (EÜ) nr 2007/2004 **artikli 7 rakendamiseks**. Nimetatud säte võimaldab **tehniliste seadmete koondamist FRONTEXi haldusalasse** ja sätestab tähtsa solidaarsusmeetme, mille kaudu liikmesriigid on teise liikmesriigi taotlusel pärast FRONTEXi tehtud vajadus- ja riskianalüüsi seadmed ajutiselt selle liikmesriigi käsutusse andma. Artiklis 7 ettenähtud süsteem põhineb siiski üksnes liikmesriikide vabatahtlikul kaasabil ja sõltub seega nende heasoovlikkusest ja kõnealuste seadmete kättesaadavusest. 2006. aasta 5. ja 6. oktoobri järelustes lõunapoolsete väliste merepiiride tugevdamise kohta kutsus ülemkogu FRONTEXit üles kiiresti rakendama artiklit 7 ja julgustab liikmesriike aitama aktiivselt kaasa olemasolevate varade ja seadmete ulatusliku ühisreservi loomisele 2007. aasta suveks, eelkõige operatiivvajaduste rahuldamiseks merepiiridel. Komisjon on seisukohal, et sellele üleskutsele vastamiseks peaks FRONTEX nõukogule ja komisjonile regulaarselt aru andma artikli 7 rakendamise kohta.
17. Kui kõnealuses regioonis asuvad liikmesriigid seisavad silmitsi kriitilise olukorraga, nagu massiline illegaalsete sisserändajate sissevool, tuleks tulevase rannapatrulli võrgustiku (vt 3. lõiku) suutlikkust olukorraga toimetulemiseks tugevdada. Seda on võimalik teha nii komisjoni ettepaneku kaudu piirivalve kiirreageerimisrühmade loomiseks⁴ kui ka laiendades tavapatrulli tegevust ja tõstes liikmesriikide suutlikkust isikute tuvastamisel ja nende olukorrale esialgse hinnangu andmisel.
18. Sel põhjusel peaks FRONTEX oma peakontoris hankima liikmesriikide töö reaalajas koordineerimiseks vajalikud seadmed, töö hõlmaks teabevahetust kavandatud piirkondlike juhtimiskeskustega lõunapoolsetel välistel merepiiridel, komisjoniga ja asjakohaste Euroopa Liidu ja ühenduste asutustega ning võimalike välispartneritega, nagu ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku büroo ja Rahvusvahelise Migratsiooniorganisatsiooniga. FRONTEXit julgustatakse alustama tehnilist koostööd asjaomaste Euroopa ja ühenduse ametite ja asutustega, sealhulgas

³ ELT L 83, 1.4.2005, lk 48.

⁴ KOM (2006) 401 (lõplik), 19. juuli 2006.

EUROPOLi, Euroopa Liidu Satelliidikeskuse, Euroopa Kaitseagentuuri, Euroopa Meresõiduohutuse Ameti ja Euroopa Kosmoseagentuuri ja Haiguste Ennetamise ja Tõrje Euroopa Keskusega, võttes piisavalt arvesse nende suhtes kohaldatavaid eeskirju.

19. **FRONTEXi ja ülalnimetatud rahvusvaheliste organisatsioonide vahelise koostöö** raamistiku võiks määratleda töökorra raames, nagu on sätestatud FRONTEXi asutamist käsitleva määruse (EÜ) nr 2007/2004 artiklis 13. ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku büroo ja Rahvusvahelise Migratsiooniorganisatsiooni puhul võiks töökorra raames määrata kontaktpunktid suhtlemiseks FRONTEXiga ning kindlaks tuleks eelkõige määrata koostööviisid ja -valdkonnad ning kontaktpunktide ülesanded, tagades samal ajal täielikult ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku büroo ja Rahvusvahelise Migratsiooniorganisatsiooniga jagatud või vahetatud teabe konfidentsiaalsuse.
20. Ühisoperatsioonide puhul peaks FRONTEX selgitama välja **kontrolli- ja seiretegevuste pideva läbiviimise** teostatavuse lõunapoolsetel välistel merepiiridel, eriti 2007. aasta varakevadest hilissügiseni, hõlmates seega perioodi, mil kõige rohkem ebaseaduslikke sisserändajaid üritab paadiga Aafrikast Euroopa Liitu tulla. Lisaks sellele, et pidev operatiivtegevus viib suurema arvu ebaseaduslikke sisserändajaid transportivate paatide kinnipidamiseni ja aitab merel elusid päästa, on sel ka hoiatav mõju, mis vähendab survet sellele välispiiri osale ja takistab potentsiaalselt kriitiliste olukordade tõusmist käesoleva aasta tasemeni.
21. Seejuures tuleks arvestada riskidega, mis on seotud rändevoogude ümbersuundumisega ja rändesurve kandumisega teistesse liikmesriikidesse või kolmandatesse riikidesse, kes ei ole selliseks olukorraks valmis. **Kogemused näitavad, et pideva ebaseaduslike sisserändajate survega kaasneb liikumise ümberpaiknemine piki välispiire:** niipea kui üks ebaseaduslik rändetee suletakse, üritavad sisserändajate üle piiri toimetamisega tegelevad võrgustikud leida uusi teid või kasutada teisi meetodeid ja võtteid. Järelikult on tarvis suurendada kontrolli ja seiret ka teistel liidu välispiiridel. Seega on sisserände kontaktametnike (vt 13. lõik eespool) töö liikmesriikide, komisjoni ja FRONTEXi jaoks väga oluline ajakohase teabe saamiseks rändeteede kohta.

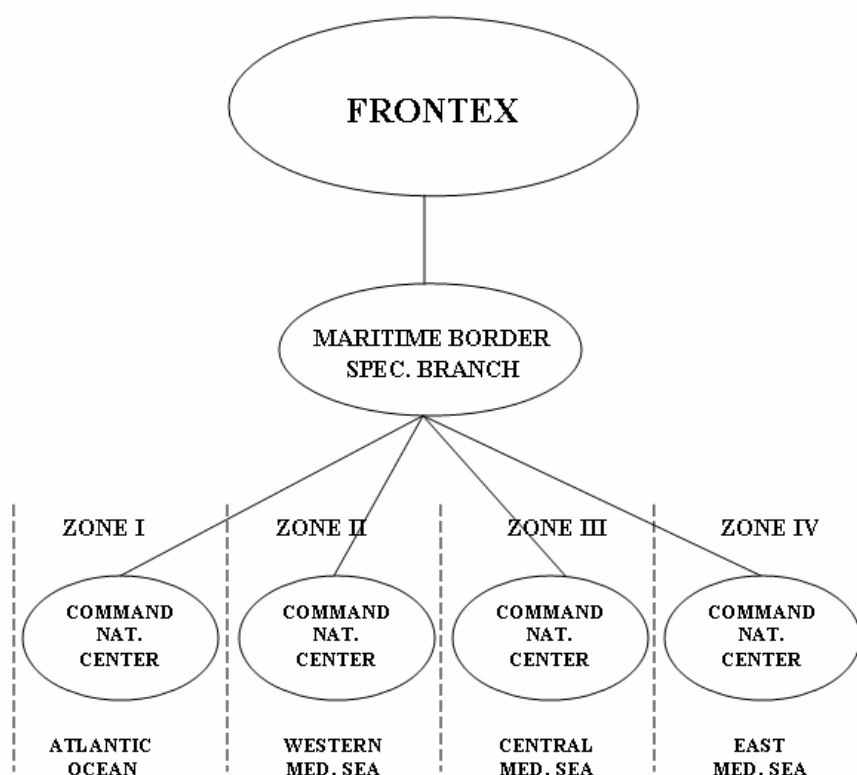
2. UUED VAHENDID ÜHTSE PIIRIHALDAMISE JÄRGMISEKS PÕLVKONNAKS

2.1. Rannapatrulli võrgustik

22. 14. juulil 2006 FRONTEXi esitatud teostatavusuuring „MEDSEA”, mis on osa üldisest lähenemisviisist rändele, osutab vajadusele **püsiva rannapatrulli võrgustiku** järele lõunapoolsetel välistel merepiiridel. Komisjon usub, et nimetatud rannapatrullil oleks tõeline lisaväärtus, mis võimaldaks liikmesriikidel oma patrullimisgraafikuid koordineerida, kasutada ühiseid tsiviil- ja sõjaväelisi varasid ning vahetada strateegilist ja taktikalist teavet reaajas. Võrgustiku peaks looma ja seda haldama FRONTEX koos regiooni liikmesriikidega niipea kui võimalik. Kuigi võrgustikku võiks vaadelda ka kui võimalikku täieõigusliku Euroopa rannavalveteenistuse eelkäijat, on seda tarvis veel kaaluda, ning sellise teenistuse loomise teostatavus on hetkel komisjonis laiemas kontekstis vaatluse all (6. juunil 2006 komisjoni vastuvõetud roheline raamat tulevase merepoliitika kohta).

23. Sel põhjusel tuleks tõsiselt kaaluda lõunapoolsetel välistel merepiiridel mitmete **piirkondlike juhtimiskeskuste** loomise teostatavust, kus personal ja seadmed oleksid liikmesriikide poolt ning koordineerimisega tegeleks FRONTEX. See tähendab, et lõunapoolsed välised merepiirid jagatakse mitmeks patrulltsooniks, mis hõlmavad Kanaari saared ning Vahemere lääne-, kesk- ja idaosa. Kõnealuseid tsoone patrulliksid liikmesriigid piirkondliku juhtimiskeskuse koordineerimisel. FRONTEX võib pikemas plaanis kaaluda nimetatud juhtimiskeskuseid haldava regiooni merepiiridele spetsialiseerunud allharu loomist. Piirkondliku keskuse struktuuri kasutatakse peamiselt igapäevasteks patrullimisteks, kuid sel võiks olla tähtsus ka FRONTEXi juhitavate ühiste mereoperatsioonide rakendamisel. Vajadusel palutakse patrullivõrgustikus osalema ka kolmanda naabruses asuvaid riike. Järgnev mudel esitati komisjonile tegelikult juba 2003. aastal *CIVIPOL Conseil*⁵ poolt läbiviidud teostatavusuuringus Euroopa Liidu merepiiride kontrolli kohta⁵ ja seda võiks kohaldada *mutatis mutandis*, võttes eelkõige arvesse liidu laienemist 2004. ja 2007. aastal ning FRONTEXi loomist.

Illustration of the proposed structure for a Coastal Patrol Network:



⁵ Étude de faisabilité relative au contrôle des frontières maritimes de l'Union européenne, rapport final 1^{er} Euroopa Liidu merepiiridel teostatava kontrolli uuringu lõpparuanne, 1. september 2003.

2.2. Euroopa seiresüsteem

24. Lõunapoolsete väliste merepiiride seire parandamiseks tuleks luua ühine **Euroopa piiride seiresüsteem**, lähtudes eelkõige FRONTEXi poolt enne 2006. aasta lõppu esitatava teostatavusuuringu *BORTEC* soovitustest. Esimeses järgus võiks Euroopa piiride seiresüsteem keskenduda lõunapoolsetel välistel merepiiridel kasutusel olevate riiklike seiresüsteemide ühendamisele kaasnevatele koostoimetele. Teises järgus peaks see aga riiklikud seiresüsteemid maa- ja merepiiridel järk-järgult asendama, pakkudes välja ökonoomse lahenduse, sealhulgas nt Euroopa tasandi ühendatud radar- ja satelliitseire, mille puhul võetaks arvesse üleilmse keskkonna- ja turvaseire jätkuvat arengut. Euroopa piiride seiresüsteem saab kasu riikide ja Euroopa tasandil saadud sarnaste seiresüsteemidega seonduvatest kogemustest; samuti tuleks uurida võimalikku koostimet teistel eesmärkidel loodud olemasolevate Euroopa seiresüsteemidega. Merenduse valdkonnas töötatakse hetkel koos liikmesriikidega välja laevaseiresüsteemi SafeSeaNet. Nimetatud süsteemi eesmärk on anda teavet laevade liikumise ja nende veoste kohta. Süsteemide vastastikuse tunnustamise ja koostöö korral võib Euroopa piiride seiresüsteem SafeSeaNetile tõhusust lisada. Tuleks arutada ka võimalust naabruskonna kolmandate riikide osalemiseks Euroopa piiride seiresüsteemis.

2.3. Suutlikkuse suurendamine erinevatest rühmadest koosnevate rändevoogudega toimetulemiseks

25. Üks suurimaid väljakutseid keeruka ülesehitusega suurte rändevoogude juhtimisel on **viivitamatu üksikjuhtumite esialgne hindamine** saabumispunktides, mis hõlmab nende isikute kindlakstegemist, kes võivad otsida rahvusvahelist kaitset ja nende kindlakstegemist keda võib saata tagasi päritolu- või transiidiriiki, ning järgnev tõhus üksikjuhtumite käsitlemine, sealhulgas sisserändajate ja põgenike tervisliku seisundi ning võimaliku nakkusohu hindamine. . Selline analüüs peaks ametiasutustel võimaldama tegeleda ka saatjata alaealiste probleemiga.
26. Liikmesriigid, kelle võimalused esialgse hindamise läbiviimiseks on piiratud, peaksid saama kasutada teiste liikmesriikide olemasolevaid teadmisi ja inimressursse. Seepärast on tarvis luua mehhanism, mis võimaldaks tõhusalt jagada olemasolevaid piiratud vahendeid. Mehhanism, mis põhineb vabatahtlikul vahendite ühiskasutusse andmisel, oleks täiendav käegakatsutav liikmesriikidevahelise solidaarsuse väljendus⁶.
27. Seepärast tuleks uurida võimalust asjaomastele liikmesriikidele kiire ja hästisuunatud operatiivabi andmiseks, kiiresti lähetatava **liikmesriikide ametiasutuste töötajatest moodustatava ekspertide rühma loomise ja haldamise** kaudu. Varjupaigaekspertide rühmad, mis moodustatakse nimetatud ekspertide rühma liikmetest, kutsutakse ajutiselt teise liikmesriiki appi teostama esialgset analüüsi, eelkõige tõlketeenuste, juhtumi uurimise ja päritoluriigi kindlakstegemise kaudu.
28. Abipaluva liikmesriigi vajadustele tõhusalt vastamiseks peaks ekspertide rühm olema paindlik ning tuginema oskuste ja teadmiste laiapõhjalisusele. Lisaks võiks

⁶ Vt komisjoni teatist nõukogule ja Euroopa Parlamendile praktilise koostöö süvendamise kohta. Uued struktuurid ja meetodid: Euroopa ühise varjupaigasüsteemi otsustusprotsessi kvaliteedi parandamine. KOM(2006) 67, (lõplik), 17. veebruar 2006.

kavandada ka asjakohaste rahvusvaheliste organisatsioonide (nt ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku büroo) ametnike osalemise selles asjatundjate rühmas. Nimetatud asjatundjad peaksid tegelema tervishoiuküsimustega. Kavandatava tegevuse ja koostöömehhanismi osa peaks olema tervishoiuga seonduvate probleemide kindlakstegemine ja suhtlusmehhanismide tugevdamine. Liikmesriigid peaksid siinkohal koostöös Haiguste Ennetamise ja Tõrje Euroopa Keskusega rakendama otsust nr 2119/98/EÜ⁷, millega moodustatakse ühenduses epidemioloogilise seire ja nakkushaiguste tõrje võrgustik (otsus nr 2000/57/EÜ varajase hoiatuse ja reageerimise süsteemi kohta nakkushaiguste profülaktikaks ja tõrjeks⁸).

29. Komisjon julgustab nii liikmesriike kui ka rahvusvahelisi organisatsioone **kasutama** lühiajaliselt **asjakohaseid ühenduse rahastamisvahendeid, et käivitada kõnealuste rühmade loomise projektid**. Hoolikalt kavandatud projektid võivad mängida olulist rolli kriisiolukorraks valmisolekus. Sellest lähtuvalt peaks varjupaigaekspertide rühmade lähetamine olema igal juhul kooskõlastatud FRONTEXi operatiivtegevusega lõunapoolsetel välistel merepiiridel, et tagada kriitiliste olukordade tõhus lahendamine. **Tulevikueesmärkidel tuleks jätkuvalt mõelda selle üle, milline roll** võiks selliste rühmade loomisel ja koordineerimisel olla Haagi programmis nimetatud **võimalik Euroopa tugiasutus, mis toetaks ühise Euroopa varjupaigasüsteemiga seonduva liikmesriikidevahelise koostöö kõiki vorme**. Järgmiste kuude jooksul tuleks kaaluda ka võimalust kasutada kõnealuste rühmade üleminekuetapis koordineerimiseks sisserändeteenistuste peadirektorite konverentsi.
30. Selle taustal **tuleks uurida ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku büroo poolset paremini struktureeritud panust FRONTEXi koordineeritavasse tegevusse ja operatsioonidesse**, et aidata tagada ühenduse õigustikust ning rahvusvahelisest pagulaste ja inimõiguste seadustest tulenevate kaitsekohustuste täitmist kogu piirihaldusstrateegias ja selle raames võetud meetmetes. ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku büroolt võiks struktuuritoetust saada erinevad väljaõppeprogrammid piirivalve- ja teistele sisserändega tegelevatele ametnikele. ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku büroo eksperte võiks kutsuda osalema ka eespool kirjeldatud varjupaigaekspertide rühmades. Kõnealuses varjupaigaekspertide rühmades osalejate jaoks tuleks välja töötada erisuunised.

3. RAHVUSVAHELISE MEREÕIGUSE OPERATIIVNE RAKENDAMINE

31. Üldise lähenemise järelmeetmena avaldab komisjon **rahvusvahelise mereõiguse uuringu**, mis keskendub eelkõige Vahemerele. Uuring on põhimõtteliselt vajakajäämist analüüs, milles tehakse kindlaks probleemid, mida tuleks täiendavalt uurida. Võttes arvesse rahvusvahelise tasandi asjaomaste riikide ja huvirühmade mitmetahulisust ja arvu, on selge, et rahvusvahelise õiguse raamistik ei võimalda *ad hoc* või lühiajalist läbivaatamist. Komisjon soovitab aga pöörata tähelepanu järgmistele võtmeküsimustele.

⁷ ELT L 268, 3.10.1998, lk 1–7.

⁸ ELT L 21, 26.1.2000, lk 32–35.

32. On äärmiselt tähtis, et **ÜRO rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise konventsiooni täiendavat rändajate salaja üle maa-, õhu- või merepiiri toimetamist tõkestava Palermo protokoll**i ratifitseeriks kõik liikmesriigid, kes ei ole seda veel teinud, ning ka Aafrika riigid. Nimetatud protokoll põhjal tuleks uurida selliste kahepoolsete ja piirkondlike kokkulepete ulatust, mille alusel on võimalik kohaldada rändajate ebaseadusliku üle piiri toimetamise vastu võitlemise korda.
33. Määrates täpsemalt kindlaks **õige tegutsemisviisi laevade kinnipidamiseks**, mis veavad Euroopa Liitu suunduvaid ebaseaduslikke sisserändajaid, või mida selles kahtlustatakse, parandaks nende ühisoperatsioonide tõhusust, mida tehakse ebaseadusliku sisserände ennetamiseks ja vältimiseks merel ja kuhu on kaasatud erinevate liikmesriikide jõud, kellel ei ole alati ühtset arusaama sellest, kuidas ja millal laevu kinni pidada. Ühisoperatsioonide korraldamisel on edu võtmeks liikmesriikidevaheline koostöö ja koostoime. Seoses sellega võiksid piirkondlikud kokkulepped määratleda õiguse asjaomaste päritolu- ja transiidiriikide territoriaalvetes asuvate laevade seireks ja kinnipidamiseks, sillutades teed ühisoperatsioonidele, mida korraldab FRONTEX, kuna see hoiaks ära vajaduse sõlmida iga operatsiooni puhul eraldi *ad hoc* kokkulepe.

Küsimus, mis vajab edasist arutamist ja selgitamist, on ka **maabumiseks kõige sobilikuma sadama kindlaksmääramine pärast merelt päästmist või kinnipidamist**, ning sellega tihedalt seotud küsimus kaitsekohustuste jagunemise kohta kinnipidamisest ning otsimis- ja päästetöödest osa võtvate liikmesriikide vahel seoses rahvusvahelist kaitset otsivate kinnipeetud või päästetud isikutega. Tõepoolest, maabumiseks sobiva koha kindlaksmääramine tähendab praktikas tihti asjaomase riigi kohustust teha päästetute või kinnipeetud isikute hulgas kindlaks kaitset vajavad varjupaigataotlejad.

34. Veel üks küsimus, millele tuleb erilist tähelepanu pöörata on **mitteväljasaatmise põhimõtte järgmisest tulenev liikmesriikide kaitsekohustuste määr paljudes erinevates olukordades, kus liikmesriigi laevad rakendavad kinnipidamis- või otsimis- ja päästetööde meetmeid**. Konkreetsemalt oleks tarvis analüüsida tingimusi, mille põhjal riik on kohustatud rahvusvahelise pagulaste seaduse kohaldamiseks võtma vastutuse varjupaigataotluse läbivaatamise eest, eelkõige kui ta võtab osa ühisoperatsioonist või operatsioonidest, mis toimuvad teise riigi territoriaalvetes või avamerel.

Küsimuste puhul, mille suhtes kahepoolseid või piirkondlikke kokkuleppeid ei kohaldata, oleks edasiseks sammuks **praktiliste suuniste** väljatöötamine, et tuua rohkem selgust ja teatav prognoositavus rahvusvahelisest õigusest tulenevate kohustuste täitmise osas liikmesriikide poolt. Kõnealused suunised tuleks seepärast töötada välja tihedas koostöös Rahvusvahelise Mereorganisatsiooni ja ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku bürooga ning nad peaksid tuginema laiapõhjalistele kogemustele. Suunised tuleks koostada, võttes arvesse tööd, mis on tehtud Rahvusvahelise Mereorganisatsiooni asjaomaste komiteede raames, mis tegelevad ka rahvusvahelisest õigusest tulenevate otsimis- ja päästmiskohustuse täitmisega.

35. Komisjon kasutab eespool nimetatud küsimuste üle arutelude algatamiseks mis tahes sobivaid *ad hoc* foorumeid, et toetada kõnealust protsessi ja arendada dialoogi oma pädevuste piires.

4. EUROOPA ÜHENDUSE RAHALISTE VAHENDITE KASUTAMISE MAKSIMEERIMINE

36. **FRONTEXi eelarvet** kasutatakse ühiste operatsioonide ja pilootprojektide rahastamiseks koos välispiiridel paiknevate liikmesriikidega, sealhulgas rannapatrulli võrgustiku, piirkondlike juhtimiskeskuste ja, kui nii otsustatakse, siis ka FRONTEXi juhatuse loomiseks ning regiooni merepiiride spetsialiseeritud allharu jooksvate kulude katteks. Piirivalve kiirreageerimisrühmade lähetamisega seotud kulud kannab samuti FRONTEX. FRONTEXi kogueelarve on aastal 2007 pärast Euroopa Parlamendi tehtud muudatusi 33,98 miljonit eurot (summa, mis kinnitatakse 2007. aasta eelarve lõplikul vastuvõtmisel).
37. Kavandatud meetmete rakendamiseks on tähtis **uuelt välispiiride fondilt** saadud vahendite tõhus ja kiire kasutamine. Nimetatud fond näeb vastavalt eelarvepädeva institutsiooni lõplikule otsusele ajavahemikuks 2007–2013 ette 1,82 miljardit eurot, millest umbes 170 miljonit eurot on saadaval juba 2007. aastal (summa, mis kinnitatakse 2007. aasta eelarve lõplikul vastuvõtmisel). Kuigi fondist tehakse ühise haldamisega seonduvaid väljamakseid alles alates 2008. aasta algusest, on juba 2007. aastal võetud meetmete kulud abikõlblikud.
38. Kõnealuse fondi **strateegilised suunised** julgustavad liikmesriike kavandama riiklikku programmitööd ühtse piirihaldamisstrateegia rakendamise toetamiseks ja töötama välja pikemaajalist lähenemisviisi suutlikkuse arendamiseks siseriiklikul tasandil kõigi huvides. Teadmiste vahetamine programmitöö prioriteetide kohta loob liikmesriikide vahel koostoime ja julgustab fondist kaasfinantseeritavate meetmete valiku ühtlustamist. See peaks muuhulgas aitama kaasa nende ressursside koordineeritud kasutamisele, mis on erinevatele liikmesriikidele Euroopa piiride seiresüsteemi erinevate osade rahastamiseks eraldatud.
39. Üldises integreeritud piirihaldusstrateegias, eelkõige kriisiohjamisoperatsioonides, tuleks arvestada teatavate liikmesriikide puhul tugiteenuste kaasfinantseerimise võimalusega välispiiride fondi kaudu nõuetekohaselt põhjendatud **hädaolukordades**, mis nõuavad kiiret tegutsemist nende välispiiridel, planeerides ennekõike üksikasjalikult vahendite kasutamist sellises kriisiolukorras, mis ületab nende piirkondade tavapäraste operatsioonide ja seire suutlikkuse. Lisaks paigutatakse aastasesse reservi 10 miljoni euro suurune summa, et võimaldada üksikute liikmesriikide poolt võetavate meetmete rahastamist, mis tegelevad FRONTEXi poolt riskianalüüsi käigus kindlaks tehtud vajakajäämistega strateegilistes piiripunktides. Fondi abil on ühendusel võimalik aidata liikmesriikidel ette näha/ennetada võimalikke hädaolukordi tulevikus, täiendades seeläbi FRONTEXi tööd ja liikmesriikide püüdlusi suutlikkuse suurendamiseks välispiiride fondi kaudu rahastatavate siseriiklike programmide raames.
40. Pikemas perspektiivis näeb komisjon oma 7. raamprogrammis ette ka uuringuid ja tehnoloogilist arengut, ühtse piirihaldussüsteemi rakendamise paranenud suutlikkuse uuringuid, mis toetavad FRONTEXi ja riiklike ametiasutuste püüdlusi.
41. 2007. aasta esialgse eelarveprojekti taustal kiitis Euroopa Parlament heaks 2007. aasta ettevalmistava meetme „**Solidaarsus ja rändevoogude juhtimine**”, mille eesmärk on aidata liikmesriikidel tulla toime mere kaudu saabuvate ebaseaduslike sisserändajate vastuvõtmisega. Selle meetme jaoks eraldatud eelarvevahendid, mis hõlmavad ka jätkuvaid projekte ja ELi sisserändealast teavet, on 15 miljonit eurot

(summa, mis kinnitatakse 2007. aasta eelarve lõplikul vastuvõtmisel). Liikmesriikidepoolne etteplaneerimine on kõnealuse meetme tõhusaimaks kasutamiseks kriitilise tähtsusega.

42. **Euroopa pagulaste fondiga seonduvad ühenduse meetmed** võivad katta nende projektide kulud, millega seoses moodustatakse käesolevas teatises osutatud varjupaigaekspertide rühmad. 2008. aasta jaanuarist suureneb kolmanda Euroopa pagulaste fondiga võimalus nimetatud ekspertide rühmade lähetamiseks ettenägematute hädaolukordade puhul.
43. Kolmanda Euroopa pagulaste fondiga tagatakse ka mehhanism, mis kindlustab kriisiolukordades liikmesriikidele kiire ja lihtsa juurdepääsu hädaolukorraks ettenähtud finantsabile fondist. See võiks suurendada nende suutlikkust tagada kohased vastuvõtutingimused ja viia läbi õiglaseid ja tõhusaid varjupaigamenetlusi kooskõlas ühenduse õiguses sätestatud õigusnormidega. Nimetatud varjupaigaekspertide rühmade tegevus kuulub meetmete hulka, mis on nimetatud rahalise toetuse jaoks abikõlblikud.

5. KOKKUVÕTE

44. Ühenduse ja selle liikmesriikide suutlikkuse tõstmise seisukohast on selge vajadus **lõunapoolsete väliste merepiiride haldamise tugevdamise** järele, et tulla toime kriitiliste olukordadega, nagu massiline ebaseaduslike sisserändajate sissevool. Lahendused, millele käesolev teatis tähelepanu juhib, on peamiselt praktilise iseloomuga ja kajastavad vajadust kiireloomuliseks tegutsemiseks lõunapoolsetel välistel merepiiridel. Mõned eespool toodud soovitusel on siiski samavõrd kohaldatavad Euroopa Liidu teistel välispiiridel ja teistes piirkondades.
45. Nõuetekohaseks tegelemiseks kriitiliste olukordadega on äärmiselt tähtis **koostöö kolmandate riikidega**, eelkõige isikute tuvastamise ja ebaseaduslike sisserändajate tagasisaatmise osas, aga ka ebaseadusliku sisserände ennetamiseks tehtava operatiivkoostöö ja püüdluste osas. Selline koostöö on juba olemas, näiteks assotsiatsioonilepingute ja Euroopa naabruspoliitika tegevuskavade näol, kuid seda tuleks veelgi tugevdada ja laiendada.
46. Euroopa Liidu välissuhete poliitika raames peaks FRONTEX seega oma riskianalüüside põhjal andma tehnilist abi, et teha kindlaks koostööks kõige sobivamad kolmandad riigid lõunapoolsete väliste merepiiride haldamiseks ning pidama nende riikidega läbirääkimisi töökorra osas, nagu on sätestatud FRONTEXi asutamist käsitleva määruse (EÜ) nr 2007/2004 artiklis 14.
47. **Operatiivtegevusest**, mis on kavandatud ebaseadusliku sisserändega võitlemiseks, pagulaste kaitsmiseks ning Schengeni *acquis'* ühtse kohaldamise tagamiseks välispiiridel, üksi ei piisa. Käesolevat teatist tuleks seepärast lugeda **laiemas kõikehõlmava lähenemisviisi kontekstis rände**le, mis hõlmab kõiki rändevõogude juhtimise tahkusi. Suhteid kolmandate transiidi- ja päritoluriikidega ning seda, kuidas tegelda kõige paremini ebaseadusliku sisserände algpõhjustega, käsitletakse komisjoni teatises „Üldine lähenemisviis migratsioonile aasta jooksul – kõikehõlmava Euroopa rändepoliitika suunas”.