

**Regioonide Komitee Arvamus „Euroopa ühise varjupaigasüsteemi tulevik”**

(2008/C 172/05)

## REGIOONIDE KOMITEE

- rõhutab, et kohalikud ja piirkondlikud omavalitsused on Euroopa ühist varjupaigasüsteemi puudutavate ELi õigusaktide esimesed rakendajad, ning leiab, et ühine varjupaigasüsteem, kus iga liikmesriik kannab solidaarsel viisil oma osa vastutusest, lihtsustab kohalike ja piirkondlike omavalitsuste tööd;
- soovib vajadusel luua liikmesriikide tasandil nõupidamismehhanismi, mis ühendaks valitsus- ning piirkondlike ja kohalike asutusi eesmärgiga saavutada integreeritud ja mitmetasandiline valitsemine;
- soovib võtta vastu määrus järgmiste tegurite reguleerimiseks: kord juba antud kaitse vastastikune tunnustamine, pagulaste ja täiendava kaitse saajate teise riiki saatmisega ja ühtse staatusega seotud menetlus;
- leiab, et direktiivi 2003/109/EÜ sätete laiendamine teatud liiki rahvusvahelist kaitset saavatele isikutele on peamine viis igasuguse diskrimineerimisohu kaotamiseks ning samuti on see Euroopa Liidu varjupaigateemaliste küsimuste ühtlustamise vahend;
- soovib koostada ühised suunised, et võtta kohalike omavalitsusi rohkem kaasates meetmed, mis muudavad sotsiaal- ja tervishoiuteenused ning eluaseme varjupaigataotlejatele ja pagulastele kättesaadavamaks, ning koostada programme nende kaasamiseks kohaliku kogukonda; määrata kindlaks selged ja täpsed reeglid eelnevate õpingute, kutsealase ümberõppe ja pädevuste tunnustamiseks; eraldada rahalisi vahendeid pagulaste töö- ja/või juhtimispotentsiaali arendamiseks;
- leiab, et pagulaste edukaks integratsiooniks on vaja, et nad tunneksid, et neil on oma roll linnaosas, linnas ja Euroopa Liidu riigis, kus nad elavad. Kohalikus poliitilises elus osalemisel (alates õigusest hääletada ja kandideerida kohalikel valimistel) on lisaks sümboolsele tähendusele tõeline ja väga tugev praktiline väärtus;
- soovib liikmesriikide ja kohalike omavalitsuste pädevuse parandamiseks kavandada rahastamisjuhi-seid ja pakkumismenetlusi, milles pööratakse rohkem tähelepanu psühholoogilisele ja sotsiaalsele küljele, pagulaste staatuse reguleerimisele ja eriti tundlike olukordadega tegelemisele.

**Raportöör:** Savino Antonio SANTARELLA (IT/UEN-EA), Candela linnapea

### **Viitedokumendid**

Komisjoni teatis „Roheline raamat Euroopa ühise varjupaigasüsteemi tuleviku kohta”

KOM(2007) 301 lõplik.

„Ettepanek: nõukogu direktiiv, millega muudetakse direktiivi 2003/109/EÜ, et laiendada selle reguleerimisala rahvusvahelise kaitse saajatele”

KOM(2007) 298 lõplik.

## **Poliitilised soovitused**

### REGIOONIDE KOMITEE

#### *Kohalike ja piirkondlike omavalitsuste roll*

1. rõhutab, et kohalikud ja piirkondlikud omavalitsused on Euroopa ühist varjupaigasüsteemi puudutavate ELi õigusaktide esimesed rakendajad. Iga päev võtavad nad vastu rändajate segavoogusid, kelle seas on ka varjupaigataotlejad, ning tihti tuleb osutada meditsiini- ja psühholoogilist abi inimestele, kes on kannatanud füüsilist või vaimset väärkohtlemist, sealhulgas piinamist. Nimetatud teenuste jaoks, mida kohalikud ega piirkondlikud omavalitsused või nende ametid alati igapäevaselt ei osuta, vajavad nad eritoetust, et rakendada sobivaid oskusi ja struktuure;

2. leiab, et ühine varjupaigasüsteem, kus iga liikmesriik kannab solidaarsel viisil oma osa vastutusest, lihtsustab kohalike ja piirkondlike omavalitsuste tööd. Praegu lasub teadlikult riikides kohalikel ja piirkondlikel omavalitsustel ebaproportsionaalselt suur vastutus, mis tuleneb muu hulgas ka ühise varjupaigasüsteemi puudumisest;

3. juhib tähelepanu asjaolule, et vastuvõtu-, integratsiooni- ja püsiva töökoha projektide puudumisel võivad isegi tunnustatud varjupaigataotlejad sattuda väärkohtlemise või kuritegude ohvriks, millest võib kujuneda turvalisuse ja sotsiaalse ühtekuuluvuse võimalik probleemideallikas. Ohtu ja tendentsi sattuda väärkohtlemise või kuritegude ohvriks saab vähendada, andes võimaluse varjupaigataotluse menetlemise ajal tasustatult töötada;

4. soovib luua igas liikmesriigis kohalike omavalitsuste võrgustike süsteemi, et pagulasi teadlikul viisil integreerida, kasutades selleks omavalitsuste edendatavaid kohalikke projekte. Liikmesriikides, kus selliseid kohalike komisjonide kaudu toimivaid teenuste võrgustikke on katsetatud, on varjupaigataotluste töötlemine kiirenenud ja varjupaigataotlejate elamistingimused paranenud. See on lihtsustanud nende integreerimist kohalikkude vastuvõtvasse kogukonda ning parandanud märkimisväärselt nende turvalisust ja elukvaliteeti;

5. soovib seetõttu, et erinevad Euroopa Liidu ning riiklikud, piirkondlikud ja kohalikud vahendid täiendaksid üksteist ning pakuksid tegelikku toetust selliste teenustevõrgustike loomisele kõikides liikmesriikides, et lahendada varjupaigataotlejate ja pagulaste integreerimisega seotud probleeme;

6. soovib vajadusel luua liikmesriikide tasandil nõupidamis-mehhanismi, mis ühendaks valitsus- ning piirkondlikke ja kohalike asutusi eesmärgiga saavutada integreeritud ja mitmetasandiline valitsemine;

7. soovib, et võrgustikus osalemine peaks olema vabatahtlik, ning toetab partnerluste loomist, et kohalikul tasandil jagada otsuste tegemist ja vastutust institutsiooniliste, avalike ja erasektori osalejate vahel, mis võimaldab vastuvõtu- ja integratsioonimeetmeid kavandada olemasoleva kohaliku potentsiaali põhjal. Sellised partnerlused saavad aidata arendada oskusteavet ning seega suurendada nende osalejate teadlikku kaasamist, kes ei olnud siamaani varjupaigavaldkonnaga kokku puutunud või kellele oli vastutuse võtmine kõneluses küsimuses vastumeelt;

8. rõhutab, et selline süsteem võib ärgitada institutsioone, ettevõtteid, ametiühinguid, kolmanda sektori ühendusi, koolitussasutusi, ülikoole ning muidugi kohalike ja piirkondlike omavalitsusi süsteemis enda rolli leidma. Sellega juhitaks küsimusele ühiskonna kui terviku tähelepanu, võimaldades igal sidusrühmal täita oma rolli, mis aitaks loomulikult viisil pingeid leevendada või need kõrvaldada;

### Õigusaktid

#### Varjupaigataotluste läbivaatamine

9. leiab, et rahvusvahelise kaitse andmisega seotud meetmete rakendamisel peab Euroopa Liit vastama kahele nõudele, mida ei tohiks vastandada:

- tõhus kaitse varjupaigataotlejatele;
- kontroll välispiiridel;

10. teeb ettepaneku, et pagulaste identifitseerimist, ELi territooriumile lubamist ja varjupaigamenetluse kättesaadavust ühtlustataks Euroopa Liidu tasandil;

11. kutsub üles sellise sisserändajate ühise identifitseerimismenetluse koostamisele ja katsetamisele, mida saaks rakendada kindlate tähtaegadega ning milles nähakse ette täpsed ja tõhusad meetmed, mis arvestavad põhiõiguste ja isikute väarikusega;

12. rahvusvahelise kaitse taotluste läbivaatamise menetlust silmas pidades peab komitee hädavajalikuks määratleda ühised vahendid, millega tagada eri liikmesriikides ühtlane hindamine, võimaldades Euroopa Liidu direktiivide (eriti direktiivi 2005/85/EÜ) sätete tõhusa rakendamise;

13. teeb lisaks koolituse ja täiendkoolituse ning kontrolli korraldamisele ettepaneku korraldada korrapäraselt kohtumisi ja mõttevahetusi rahvusvahelise kaitse taotlustega tegelevatele ametnikele;

14. soovib koostada koolitus- ja täiendkoolituseprogrammi piiril töötavatele piirivalve- või politseijõududele;

15. soovib (lennujaamade, sadamate ja maismaa) piiriületuspunktides luua abi ja suuniseid pakkuvad keskused rahvusvahelist kaitset taotlevatele väliskodanikele, ning neid toetada.

#### Varjupaigataotlejate vastuvõtmise tingimused

16. leiab, et seoses varjupaigataotlejate kinnipidamisega tasub uuesti rõhutada, et varjupaigataotlejaid ei saa kinni hoida lihtsalt nende taotluse ülevaatamiseks. Liikumispiirangud ei tohi ületada identifitseerimismenetluseks vajaminevat aega ja menetlust tuleb edaspidi veelgi ühtlustada;

17. kutsub Euroopa Liitu võtma vastu harta piiratud liikumisvabadusega rahvusvahelist kaitset taotlevate isikute staatuse kohta;

18. on arvamusel, et Euroopa Liidu sees liiguvad varjupaigataotlejad ühest riigist edasi seetõttu, et liikmesriikide majanduslik olukord ja suhtumine varjupaigataotlejatesse on erinev;

19. leiab seetõttu, et tuleks koostada uurimus, millesse koondataks kõikide liikmesriikide viimaste aastate kogemused seoses tööalase, ühiskondliku ja eluasemega seotud integratsiooniga;

20. teeb ettepaneku lisada käesolevale arvamusele parimad tavad, mida rakendatakse koostöös Euroopa kohalike ja piirkondlike omavalitsustega;

21. soovib kohalike ja piirkondlike omavalitsuste loodud teenuste puhul liikuda materiaalse abi andmiselt integreeritud abi (hõlmab isikliku suunamist, toetamist ning samme sotsiaal-majandusliku integratsiooni poole) andmisele;

#### Kaitse andmine

22. tuleb meelde, et rahvusvahelise kaitse mõiste on alati tihedalt seotud mõiste „pagulane” määratlusega Genfi konventsiooni artikli 1 tähenduses, isegi kui pärast 1951. aastat on rahvusvaheline kontekst oluliselt muutunud ning sellega seoses on muutunud ka kaitset taotlevate isikute profiil. Järjest rohkem inimesi ei põgene mitte isikliku tagakiusamise tõttu, vaid üldise vägivalda või relvastatud konflikti eest ning ka keskkonna- ja elutingimused mängivad üha suuremat rolli;

23. märgib, et eelmainituga arvestades tasub heaks kiita direktiivi 2004/83/EÜ sätteid, kus kirjeldatakse ja ühtlustatakse nende isikute täiendavat kaitset, kes ei ole Genfi konventsiooni tähenduses pagulased. Seda kaitset tuleb aga käsitleda pagulase staatust täiendavana, mitte väiksema või teisejärgulisena;

24. hindab Euroopa Komisjoni püüet kirjeldada, millised tingimused on täiendava kaitse saamiseks vajalikud, täiendades ja laiendades nii Genfi konventsiooni sätteid;

25. rõhutab, et Euroopa Liidu sätete selles tähenduses tuleb välja, et on kahte liiki rahvusvahelist kaitset (pagulaste kaitse ja täiendav kaitse), millega laiendatakse isikute ringi, kes võiksid kaitset saada;

26. rõhutab, et, kui üks liikmesriik annab ühte neist kaht liiki kaitsest, siis peavad kõik teised Euroopa Liidu riigid seda tunnustama;

27. soovib luua võimaluse vastutuse jagamiseks liikmesriikide vahel, kui rahvusvahelise kaitse saaja kolib teise liikmesriiki. Nii tagatakse liikumisvabadus (isegi kui liikumist kontrollitakse ja jälgitakse) Euroopa Liidu territooriumil;

28. peab vajalikuks, et Euroopa Liit võtaks kasutusele õiguslikud ja tegevuslikud vahendid, mis võimaldaks ELil sekkuda juhtudel, kui isikut ei ole võimalik ELi territooriumilt välja saata;

#### Läbivad teemad

##### Sobiv lahendus haavatavuse puhul

29. leiab seega, et haavatavust tuleb hinnata konkreetse isiku omapära ja tema üleelamise järgi, v.a teatud elanikkonnarihmade puhul (saatjata alaealised, kaasas reisivad või järele reisivad või pagulastest naised või füüsilise või vaimse puudega isikud), kellele tuleb kehtestada erivastuvõtu- ja kaitsemeetmed ja kelle eriolukorrale tuleb menetluse käigus ja otsuste langetamisel vastavalt tähelepanu pöörata (nt austada õigust era- ja pereelule või perekonna taasühinemisele);

30. pöörab tähelepanu sellele, et just piinamisohvrite puhul võivad abi- ja rehabiliteerimismeetmed osutuda ebasobivaks, kui

— sellele ei järgne konkreetsed meetmed vastuvõtu, kaitse ja sotsiaal-majandusliku integratsiooni tagamiseks;

— neid rakendatakse ainult varjupaigataotlejatele loodud struktuurides, millel ei ole kontakte varjupaigataotlejatele ja pagulastele mõeldud riigi sotsiaalteenuste ega teiste programmide või teenustega;

31. soovib seega ühise varjupaigasüsteemi loomisel näha ette arutelu ühiste normide teemal, et kindlaks teha erinevad tundlikud olukorrad;

32. teeb ettepaneku, et dokumentides, mille Euroopa Liit töötab välja varjupaigasüsteemis osalejate töö toetamiseks (suunised, käsiraamatud, koolitusprogrammid jne), arvestataks iga olukorra konkreetsete tegurite ja näitajatega, et oleks lihtsam kindlaks teha eriti tundlikke olukordi ja lihtsustada nende juhtumite haldamist;

33. leiab, et iga haavatava isiku hoolekandevajaduse kindlaks määramiseks ja hoolekandeks on vaja parandada kohalike sotsiaalteenuste pakkujate pädevust. Seetõttu soovib komitee, et Euroopa Liit astuks samme kas suutlikkuse suurendamisega seotud programmide toetuseks vahendeid eraldades või liikmesriikides koolitus- ja täiendkoolitusprogramme edendades;

#### Integratsioon

34. rõhutab, et integratsiooni peamine eesmärk on, et pagulased saavutaksid tõelise autonoomia. Integratsioonitee jaguneb mitmeks paralleelseks integratsiooniks (ametialane ja ühiskondlik ning eluasemega seotud integratsioon) ja mitmeks etapiks (riigi territooriumi tundma õppimine, teenuste kättesaadavus, osalemine);

35. peab väga oluliseks, et teise põlvkonna sisserändajate võimalike halbade kogemustega arvestamisel integratsioonipoliitika Euroopa eri piirkondades ei käsitletak (antud juhul) pagulasi alati kui „välismaalasi” või „külalisi”. Kui nad tunnustavad ja austavad vastuvõtva riigi traditsioone ja seadusi, siis ei peaks üritama neid oma kultuurist kaugendada;

36. leiab, et pagulaste edukaks integratsiooniks on vaja, et nad tunneksid, et neil on oma roll linnaosas, linnas ja Euroopa Liidu riigis, kus nad elavad. Kohalikus poliitilises elus osalemisel (alates õigusest hääletada ja kandideerida kohalikel valimistel) on lisaks sümbolisele tähendusele tõeline ja väga tugev praktiline väärtus;

37. leiab, et selline kogukonda kuulumise tunne tekib koolis ning et kõigis liikmesriikide kooli- ja ülikoolisüsteemides võiks välja töötada pagulastest õpilastele ja üliõpilastele vastuvõtu- ja integratsiooniprogramme;

38. soovib

— koostada ühised suunised, et võtta kohalikke omavalitsusi rohkem kaasates meetmed, mis muudavad sotsiaal- ja tervishoiuteenused ning eluaseme varjupaigataotlejatele ja pagulastele kättesaadavamaks, ning koostada programme nende kaasamiseks kohalikkude kogukonda;

— määrata kindlaks selged ja täpsed reeglid eelnevate õpingute, kutsealase ümberõppe ja pädevuste tunnustamiseks;

— eraldada rahalisi vahendeid pagulaste töö- ja/või juhtimispotentsiaali arendamiseks ja toetada koostööd juba olemasolevate kohalike ettevõtetega;

Rakendamine — täiendavad meetmed

39. teeb ettepaneku kehtestada reeglid rahvusvahelist kaitset taotlevate kolmandate riikide kodanike identifitseerimise ühiseks menetluseks;

40. teeb ettepaneku koostada järgmistele sihtrühmadele struktureeritud koolitus- ja täiendkoolitusprogrammid: piirivalve- ja politseiõud, valitsusvälised organisatsioonid, varjupaigataotlejate tegelevad ametid, kohalikud tervishoiu- ja sotsiaalteenuste pakkujad, kohalikud omavalitsused ja riiklike institutsioonide juhid;

41. teeb ettepaneku luua võimalusi kohtumiste korraldamiseks ja kogemuste vahetamiseks, näiteks korraldada laiaulatuslik varjupaigategemaline Euroopa konverents, piirkondlikke konverentse ja varjupaiga küsimustega tegelevatele ametnikele Erasmus tüüpi personalivahetusprogramm;

42. kutsub üles parandama teatud varjupaigaküsimustes liikmesriikidevahelist kooskõlastamist;

43. soovib võtta vastu määrus järgmistele teguritele reguleerimiseks: kord juba antud kaitse vastastikune tunnustamine, pagulaste ja täiendava kaitse saajate teise riiki saatmisega ja ühtse staatusega seotud menetlus;

44. leiab, et peaks mitmekesistama ja arendama vahendeid, mille abil saaks oluliste asjaosalistega (kes varieeruvad liikmesriigi institutsioonidest kohalike omavalitsusteni ning politseist valitsusväliste organisatsioonideni) ühise varjupaigasüsteemi elluviimise osas konsulteerida;

45. soovib liikmesriikide ja kohalike omavalitsuste pädevuse parandamiseks kavandada rahastamisjuhiseid ja pakkumismenetlusi, milles pööratakse rohkem tähelepanu psühholoogilisele ja sotsiaalsele küljele, pagulaste staatuse reguleerimisele ja eriti tundlike olukordadega tegelemisele;

#### Solidaarsus ja ülesannete jaotamine

##### Solidaarsus finantseerimisel

46. tervitab Euroopa Komisjoni esitatud solidaarsuse ja rändevoogude haldamise 2007.–2013. aasta raamprogrammi. Sellel mitmeaastasel programmil on neli sammast ja asjaomased vahendid, mille abil käsitletakse integreeritult erinevaid rändega seotud probleeme. Komitee väljendab erilist rahulolu 2008.–2013. aasta Euroopa Pagulaste Fondi uue versiooni ja Euroopa Pagulaste Tagasisaatmise Fondi üle, mis vastavad kohalike omavalitsuste sätestatud nõudmistele varjupaigataotlejate ja pagulaste osas;

47. leiab, et menetlusstandardite, vastuvõtu, integratsiooni ja kohalikus kogukonnas osalemise ühtlustamine on esmasel vahendil, mis hoiavad ära rahvusvahelist kaitset taotlevate või saavate isikute ühest riigist teise liikumise Euroopa Liidu territooriumil;

48. rõhutab, et peamine raskus ühtlustamisel on tõhusa ühise varjupaigasüsteemi loomine, mis on peamine vahend vastutuse ja pädevuse täielikuks jagamiseks kõigi Euroopa Liidu liikmesriikide vahel;

49. tuletab meelde, et kuigi selle eesmärgi saavutamiseks on vaja rahalisi ja inimressursse ning palju aega, on siiski vaja luua rahvusvaheline mudel, millest võiks üldist kasu olla ka rändevooegade juhtimisel Euroopa tasandil;

50. rõhutab, et eelnimetatud meetmete elluviimiseks ning tõhususe tagamiseks on väga oluline, et liikmesriikides nähtaks varjupaigapoliitikale mõeldud vahendite puhul ette ühe osa haldamine Euroopa Liidu tasandil ja teise osa haldamine liikmesriikide tasandil;

51. soovib seega, et liikmesriigid, kus varjupaigataotluste arv tõuseb või on stabiilne, samuti piiririigid saaksid rahalist toetust, mis oleks nende ülesannetega proportsionaalne. Ühise varjupaigasüsteemi elluviimisel on vaja suurel hulgal rahalisi vahendeid ning just esimesel viiel aastal on vaja muuta reeglit, mille kohaselt Euroopa Liidu rahastamine vaid täiendab liikmesriigi rahastamist;

52. palub seetõttu Euroopa rahalisi vahendeid hoolikalt ja üksikasjalikult kavandada, et neid oleks võimalik kasutada koolituseks, personali vahetusprogrammideks ja kohapealsete partnerite kaasamiseks Euroopa konsultatsiooniprotsessi;

53. samuti soovib eraldada piisavalt vahendeid uute liikmesriikide ning nende riikide abistamiseks, kellel on rände juhtimisega vähem kogemusi, andes neile lisavahendid võimalike struktuuriliste puudujääkide eemaldamiseks. Selles kontekstis ei ole mõttekas kavandada Euroopa Liidu sisese ümberpaigutamise programme;

Direktiivi 2003/109/EÜ reguleerimisala laiendamine rahvusvahelise kaitse saajatele

54. väljendab suurt heameelt nõukogu direktiivi ettepaneku üle, millega muudetakse direktiivi 2003/109/EÜ, et laiendada selle reguleerimisala rahvusvahelise kaitse saajatele (pagulased või täiendava kaitse saajad);

55. leiab, et direktiivi 2003/109/EÜ sätete laiendamine teatud liiki rahvusvahelist kaitset saavatele isikutele on peamine viis igasuguse diskrimineerimisohu kaotamiseks ning samuti on see Euroopa Liidu varjupaigategemaliste küsimuste ühtlustamise vahend;

56. leiab, et rahvusvahelise kaitse saajal peaks olema õigus taotleda pikaajalise elaniku staatust liikmesriigis, kes on andnud rahvusvahelist kaitset, ning saada õigus elada teistes liikmesriikides;

57. rõhutab, et teatud liiki rahvusvahelist kaitset tuleb kindlasti võimaliku pikaajalise elaniku staatuse äravõtmise tagajärgede hindamisel arvesse võtta;

58. kiidab seega heaks direktiivi ettepaneku meetmed, millega rõhutatakse väljasaatmise lubamatuse põhimõttest kinnipidamist (põhimõte, mille kohaselt ei või isikuid sundida tagasi pöörduma riikidesse, kus nende elu või vabadus oleks ohus), et seda rakendataks täielikult ka tegelikkuses, kooskõlas Euroopa Liidu ja rahvusvaheliste õigusaktidega. Kui on aga ette nähtud sellest kaugemale ulatuvaid piiranguid väljasaatmisele ja tagasisaatmisele, siis tuleb neisse eitavalt suhtuda.

59. väljasaatmise lubamatuse põhimõttest kinnipidamisel tuleb hoolitseda selle eest, et teise liikmesriigi ametnike teavitatakse täiel määral asjaolust, et pikaajalise elaniku staatusega isik, kes taotleb selles riigis elamisluba, sai juba rahvusvahelist kaitset teises liikmesriigis. Selline säte on väga oluline, et tagada kaitse järjepidevus, kui rahvusvahelise kaitse vajadus säilib;

60. leiab, et kui rahvusvahelise kaitse andmise või äravõtmise eest vastutavad ametid ei tegele pikaajalise staatuse andmise ja äravõtmisega, siis on väga oluline täies ulatuses arvesse võtta kaitse tausta;

61. väljendab heameelt sätete üle, millega tagatakse pikaajalise elaniku staatusega rahvusvahelise kaitse saajate teises riigis elamise õiguse täielik rakendamine;

62. soovib võtta Euroopa Liidu tasandil vastu ühtsed reeglid, lubamaks pagulastel ja täiendava toetuse saajatel teises liikmesriigis elada (töökoha tõttu või perekondlikel põhjustel), kuid eelkõige selleks, et rahvusvahelise kaitse kohustust saaks ühest liikmesriigist teise üle kanda.

Brüssel, 9. aprill 2008

Regioonide Komitee

president

Luc VAN DEN BRANDE