

ET

ET

ET



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 2.9.2009  
KOM(2009) 447 lõplik

**KOMISJONI TEATIS  
NÕUKOGULE JA EUROOPA PARLAMENDILE**

**EUROOPA LIIDU ÜHISE ÜMBERASUSTAMISPROGRAMMI LOOMISE KOHTA**

{KOM(2009) 456 lõplik}  
{SEK(2009) 1127}  
{SEK(2009) 1128}

## KOMISJONI TEATIS NÕUKOGULE JA EUROOPA PARLAMENDILE

### EUROOPA LIIDU ÜHISE ÜMBERASUSTAMISPROGRAMMI LOOMISE KOHTA

#### 1. TAUST

##### 1.1. Poliitikavaldkonna taust

Alates Amsterdami lepingu<sup>1</sup> jõustumisest 1999. aastal on EL töötanud **Euroopa ühise varjupaigasüsteemi** loomise nimel. Sellise süsteemi peamine eesmärk on järkjärguliselt lähendada ELis varjupaigapoliitikat, kehtestades selleks ühised miinimumnõuded, ühise varjupaigamenetluse ja ühetaolise staatuse ning tugevdades praktilist koostööd. Euroopa ühise varjupaigasüsteemi väljaarendamise raames on komisjon alati rõhutanud vajadust suurendada ELi osalemist kolmandatest riikidest pärinevate pagulaste ümberasustamises ja asjaolu, et ümberasustamine peaks olema ELi varjupaigapoliitika lahutamatu osa.

Kooskõlas **Haagi programmiga**<sup>2</sup> võttis komisjon 2005. aasta septembris vastu **teatise piirkondlike kaitseprogrammide kohta**<sup>3</sup>. Sellised programmid töötatakse välja partnerluses teatavate kolmandate riikidega, et tugevdada pagulaste kaitset maailma teatavates piirkondades. Teatise kohaselt peaks ümberasustamisel olema selliste riikide abistamises keskne koht. Kaks praegu kehtivat piirkondlikku kaitseprogrammi, mida rakendatakse Tansaalias ning Ukrainas, Valgevenes ja Moldovas, hõlmavad mõlemad ümberasustamist.

2008. aastal jõustunud uuest kolmandast **Euroopa Pagulasfondist**<sup>4</sup> antakse ELi liikmesriikidele rahalist abi kolmandatest riikidest pärinevate pagulaste vastuvõtmiseks.

2007. aasta juunis avaldatud **roheline raamatuga Euroopa ühise varjupaigasüsteemi tuleviku kohta**<sup>5</sup> algatatud varjupaigapoliitikaalastes laialdastes konsultatsioonides kõigi asjaomaste sidusrühmadega tunnustati laialdaselt põhimõtet, et ümberasustamine peaks olema ELi varjupaigaalases välistegevuses kesksel kohal ning et liikmesriikide, ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti ja valitsusväliste organisatsioonide koostöö parandamine ümberasustamise valdkonnas annaks väga häid tulemusi. Seega jõudis komisjon 17. juunil 2008. aastal vastuvõetud **varjupaigapoliitika kavas**<sup>6</sup> järeldusele, et ümberasustamist tuleks arendada ja laiendada tulemuslikuks kaitse osutamise vahendiks, mida EL saab kasutada pagulaste kaitsevajaduste rahuldamiseks kolmandates riikides ning selleks, et olla solidaarne esmast varjupaika pakkuvate kolmandate riikidega.

---

<sup>1</sup> EÜT C 340, 10.11.1997.

<sup>2</sup> ELT C 53, 3.3.2005, lk 1.

<sup>3</sup> KOM(2005) 388 (lõplik).

<sup>4</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsus nr 573/2007/EÜ, 23. mai 2007, millega luuakse üldprogrammi „Solidaarsus ja rändevoogude juhtimine” raames Euroopa Pagulasfond aastateks 2008–2013 ja tunnistatakse kehtetuks nõukogu otsus 2004/904/EÜ (ELT L 144, 6.6.2007, lk 1).

<sup>5</sup> Roheline raamat Euroopa ühise varjupaigasüsteemi tuleviku kohta (KOM(2007) 301).

<sup>6</sup> Varjupaigapoliitika kava – ühtne lähenemisviis kaitse andmisele Euroopa Liidus (KOM(2008) 360 (lõplik)).

**Euroopa sisserände- ja varjupaigapaktis**<sup>7</sup> märgiti, et Euroopa ühise varjupaigasüsteemi loomise lõpuleviimiseks tehtavate uute algatuste raames tuleks tihendada koostööd ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ametiga, et tagada kaitset taotlevate isikute senisest parem kaitse väljaspool ELi territooriumi, eelkõige „edendada ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti kaitse all olevate isikute vabatahtlikku ümberasustamist Euroopa Liidu piires”.

18. veebruaril 2009 võttis komisjon vastu ettepaneku **Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiameti** loomise kohta,<sup>8</sup> mis annaks varjupaigaküsimustes tehtavale praktilisele koostööle, sealhulgas ümberasustamisega seotud tegevusele struktuurse raamistiku.

## 1.2. Ümberasustamise põhimõtted

Ümberasustamine kolmandasse riiki on üks kolmest püsilahendusest, mida pagulased saavad kasutada, ja on oluline seetõttu, et on suunatud pagulastele, kelle suhtes muid lahendusi ei ole võimalik kohaldada. Üldjuhul korraldab ümberasustamist vahendajana tegutsev ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet. Ümber asustatakse selgelt tuvastatud kaitsevajadustega pagulasi ning see protsess tagab vastuvõtvale riigile **korrapärase menetluse** ja pagulasele **füüsilise turvalisuse**. Ümberasustatud pagulased ei pea kasutama ebaseadusliku rände erinevaid vorme (näiteks inimkaubandust). Ümberasustamine annab olulise eelise ka vastuvõtvale riigile, kes saab vastuvõtmise ja integreerumise õigeaegselt ette valmistada.

Selgelt tuleks eristada väljastpoolt ELi territooriumi pärinevate pagulaste ümberasustamist ELi liikmesriiki, mis on humanitaarmede ning ELi ja kolmandate riikide solidaarsuse väljendus, ning pagulaste ümberasustamist ELis, mille peamine eesmärk on kohustuste jagamine ELi liikmesriikide vahel. Viimati nimetatud teemat käesolevas teatises ei käsitleta. Käesolevas teatises ja sellega kaasnevas ettepanekus muuta Euroopa Pagulasfondi käsitlevat otsust analüüsitakse solidaarsust kolmandate riikidega pagulaste küsimuses. Komisjon pöörab rände juhtimise valdkonnas tarmukalt tähelepanu ka muudele solidaarsusega seotud küsimustele, nagu seda taotlesid riigipead ja valitsusjuhid 18. ja 19. juunil 2009. aastal toimunud Euroopa Ülemkogu kohtumisel. Selleks et tugevdada ELi-sisest solidaarsust, on komisjon muu hulgas algatanud katseprojekti, mille raames asustatakse rahvusvahelise kaitse saajad Maltalt ümber teistesse liikmesriikidesse.

## 1.3. Hiljutised arengusuunad ELis

Ümberasustamisest võtab praegu igal aastal osa kümme ELi liikmesriiki (Rootsi, Taani, Soome, Madalmaad, Ühendkuningriik, Iirimaa, Portugal, Prantsusmaa, Rumeenia ja Tšehhi). Mõned teised liikmesriigid on ümberasustamises osalenud vajaduse korral, eelkõige konkreetsetel kiireloomulistel juhtudel, millest on teatanud ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet, ja üldiselt piiratud ulatuses. Hiljuti nõustus Saksamaa Süüriast ja Jordaaniast vastu võtma 2 500 Iraagi pagulast.

2007. ja 2008. aastal otsustasid Portugal, Prantsusmaa, Rumeenia ja Tšehhi Vabariik seoses uute kohustustega ümberasustamise valdkonnas võtta igal aastal vastu teatava hulga pagulasi<sup>9</sup>. 2008. aastal sõlmis Rumeenia kolmepoolse kokkuleppe ÜRO Pagulaste

<sup>7</sup> Vt <http://register.consilium.europa.eu/pdf/et/08/st13/st13440.et08.pdf>

<sup>8</sup> Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiameti loomise kohta (KOM(2009) 66 (lõplik)).

<sup>9</sup> Portugal otsustas igal aastal vastu võtta 30, Prantsusmaa ligikaudu 350–450, Rumeenia 40 ja Tšehhi 30 pagulast.

Ülemvoliniku Ameti ja Rahvusvahelise Migratsiooniorganisatsiooniga sellise evakueerimise vahekeskuse loomise kohta Rumeenias (Timisoaras), mida kasutatakse kiireloomuliste ümberasustamis- ja muude erijuhtumite korral.

Alates 2008. aastast on ümberasustamiseks antud **kolmandast Euroopa Pagulasfondist märkimisväärset rahalist toetust**. Rahaliste vahendite planeerimisel on sel eesmärgil vastuvõetud strateegiliste suuniste<sup>10</sup> kohaselt ühe peamise prioriteedina (3. prioriteet) ette nähtud toetus meetmetele, mis aitavad jagada vastutust liikmesriikide ja kolmandate riikide vahel. Nimetatud prioriteet hõlmab kolmandast riigist pärinevate pagulaste ümberasustamist liikmesriiki ja seega saab liikmesriikide mitmeid ümberasustamisega seotud meetmeid rahastada Euroopa Pagulasfondi 3. prioriteedile eraldatud rahalistest vahenditest (haldus koostöös liikmesriikidega).

Liikmesriikidele antavate Euroopa Pagulasfondi kohaste iga-aastaste eraldiste arvutamisel võetakse arvesse konkreetse liikmesriiki eelneva kolme aasta jooksul ümberasustatud pagulaste arvu. Lisaks on ette nähtud fikseeritud summa 4 000 eurot iga ümberasustatud isiku kohta, kes kuulub ühte neljast isikute erikategooriast (Euroopa Pagulasfondi käsitleva otsuse artikli 13 lõiked 3 ja 4). Sel eesmärgil peavad liikmesriigid igal aastal komisjonile õigeaegselt esitama ümberasustamise valdkonnas võetavad kohustused. Neli erikategooriat on järgmised:

- (1) piirkondlike kaitseprogrammide rakendamiseks määratud riikidest või piirkondadest pärinevad isikud;
- (2) saatjata alaealised;
- (3) alaealised ja naised, kellel on oht langeda psühholoogilise, füüsilise või seksuaalse vägivalla ja ärakasutamise ohvriks;
- (4) selliste meditsiiniliste vajadustega isikud, kelle vajadusi saab rahuldada üksnes ümberasustamise tulemusel.

Varjupaigapoliitika riikidevahelisi või kogu ühendusele huvi pakkuvaid meetmeid, sealhulgas ümberasustamisega seotud meetmeid, saab rahastada ka Euroopa Pagulasfondi ühenduse meetmetele eraldatud rahalistest vahenditest (haldab otseselt komisjon).

Viimastel aastatel on ELis korraldatud mitmeid **ümberasustamisega seotud projekte**, sealhulgas edendatud partnerlust. Sellised projektid on hõlmanud mitmeid tegevussuundi, näiteks valikuprotsessi ning pagulaste vastuvõtmist ja ümberasustatud pagulaste integreerimist<sup>11</sup>. Projektides osalesid nii vastuvõtivate kui ka muude riikide riiklikud ja valitsusvälised osalejad (rahvusvahelised ja kohalikud valitsusvälised organisatsioonid, ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet ja Rahvusvaheline Migratsiooniorganisatsioon). 2008. ja 2009. aastal tehti seoses ümberasustamisoperatsioonidega Taisse, Keeniasse, Süüriasse ja Jordaaniale mitu ELi või ministrite ühisvisiiti.

2008. aasta juulis ja novembris **võttis** justiits- ja siseküsimuste **nõukogu vastu järeldused Iraagist pärinevate pagulaste ümberasustamise kohta**,<sup>12</sup> milles seati eesmärgiks asustada Süüriast ja Jordaaniast ELi ümber kuni 10 000 Iraagi pagulast. Lisaks sellele, et nimetatud järeldustega antakse konkreetsetele ümberasustatavatele pagulastele kaitse, on need märkimisväärsed ka seepärast, et nendes rõhutatakse asjaolu, et ümberasustamine aitab kaasa

<sup>10</sup> Komisjoni otsus, 29. november 2007, millega rakendatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsust nr 573/2007/EÜ seoses aastateks 2008–2013 kavandatud strateegiliste suuniste vastuvõtmisega (ELT L 326, 12.12.2007, lk 29–31).

<sup>11</sup> Enamikku projekte kaasrahastas komisjon ARGO-programmi ja Euroopa Pagulasfondi kaudu.

<sup>12</sup> Nõukogu dokumendid 11653/08 (Presse 205) ja 16325/1/08 REV 1 (Presse 344).

kaitseala säilitamisele Süürias ja Jordaania. Nõukogu järeldustest lähtudes võtsid neli liikmesriiki, kes üldiselt ei osale ümberasustamisel (Saksamaa, Itaalia, Belgia ja Luksemburg), endale kohustuse võtta vastu Iraagi pagulasi.

## 2. PRAEGUSE OLUKORRA PUUDUSED JA SELLEST TULENEVAD EESMÄRGID

### 2.1. ELi lahendused üleilmsetele ümberasustamisvajadustele

Tuleks meenutada, et valdav enamus kogu maailma pagulastest asuvad väljaspool ELi, peamiselt Aasia ja Aafrika riikides.

**Üleilmsed ümberasustamisvajadused ületavad üleilmseid pagulaste vastuvõtmise kohustusi.** ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti hinnangul vajab ümberasustamist maailmas ligikaudu 747 000 isikut, sealhulgas elanikkonnad, kelle ümberasustamine on kavandatud mitmeks aastaks. Seatud prioriteete silmas pidades on sama ameti hinnangul 747 000 isikust ainuüksi 2010. aastal vaja ümber asustada 203 000 isikut<sup>13</sup>. Ameti andmetel asustati 2008. aastal kogu maailmas ümber 65 596 pagulast, kellest 4 378 ehk 6,7 % asustati ümber ELi<sup>14</sup>. ELi ümberasustatud pagulaste arv on teravas vastuolus paljudesse muudesse tööstusriikidesse ümberasustatud pagulaste arvuga<sup>15</sup>. Samal ajal võtab EL kiireloomuliste juhtumite raames vastu proportsionaalselt rohkem varjupaigataotlejaid kui muud arenenud riigid. Samas ei ole enamikul ELi riikidel ümberasustamisprogramme ja selleks, et nad saaksid korrapäraselt osaleda ümberasustamises, tuleks nad kaasata suutlikkuse suurendamisega seotud tegevusse. **Seega peaks ELi ühise tegevuse peamiseks eesmärgiks ümberasustamise valdkonnas olema senisest suurema hulga liikmesriikide kaasamine ümberasustamisse ja ümberasustatutele korrakohase kaitse tagamine. Samal ajal tuleks olla senisest solidaarsem kolmandate riikidega pagulaste vastuvõtmisel.** Selle tulemusel võtab EL endale kohustuse rahuldada kogu maailma ümberasustamisvajadusi senisest rohkem ja see võib vähendada teatavate pagulaste rühmade soovi siseneda ELi ebaseadusliku rände kaudu.

Üldiselt ollakse seisukohal, et kuigi ümberasustamisel on humanitaarne eesmärk peamiselt ümberasustatud isikute ja kaudselt esmast varjupaika pakkuvasse riiki jäävate pagulaste jaoks, kergendab see ka asjaomase kolmanda riigi koormust, mis tekib suure hulga pagulaste majutamisest. Seepärast saab ümberasustamine olla ELi üldise välispoliitika oluline osa. Ümberasustamise strateegilise mõju suurendamiseks tuleks prioriteedid ümberasustatavate isikute geograafilise päritolu, rahvuse ja erikategooriate kaupa suurel määral kindlaks määrata ELi tasandil. Praegu määravad pagulasi vastuvõtavad liikmesriigid prioriteedid suurel määral kindlaks riiklikul tasandil, tegemata erilist koostööd ELi tasandil nii ümberasustamise kui ka muude sellega seotud välispoliitikavahendite küsimuses. Lisaks ei aita ELi suhteliselt vähene osalemine pagulaste ümberasustamises kaasa ELi eesmärgile olla oluline osaline üleilmsete humanitaarküsimuste lahendamises ja järelikult vähendab ELi mõju rahvusvahelistel foorumitel. **Selleks et tõhustada ELi tegevust rahvusvahelistes küsimustes ja suurendada tema usaldusväarsust, tuleks ELi osalemist ümberasustamises suurendada. Ümberasustamise mõju suureneks juhul, kui ümberasustamist kasutataks ELi tasandil senisest strateegilisemalt ja kui ümberasustamine integreeritaks senisest tõhusamalt ELi üldisesse välispoliitikasse.**

<sup>13</sup> ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti 2010. aasta hinnang üleilmsetele ümberasustamisvajadustele.

<sup>14</sup> Vt ELi ühise ümberasustamisprogrammi mõjuhinnangu lisa 4 (lk 5).

<sup>15</sup> Näiteks Kanadasse asustatakse igal aastal ümber ligikaudu 10 000 pagulast, mida on ELi ümberasustatud pagulastest rohkem kui kaks korda enam.

## 2.2. Struktureeritud koostöö puudumine ELis

ELi riigid ei vaheta praegu ümberasustamisega seotud teavet struktureeritult ega tee selles valdkonnas ELi tasandil struktureeritud koostööd. Ümberasustamist kavandatakse suurel määral pagulasi vastuvõtvate riikide ja ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti kahepoolsete kontaktide kaudu. Teabevahetus ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti ja pagulasi vastuvõtvate riikide vahel toimub Genfi foorumite kaudu,<sup>16</sup> mis koondab pagulasi vastuvõtvaid riike ja mille raames käsitletakse üleilmseid ümberasustamisega seotud küsimusi. Genfi foorumitesse ei kuulu ELi liikmesriigid, kes ei osale praegu ümberasustamises, mistõttu on komisjon alates 2007. aastast vajadusel korraldanud ümberasustamise valdkonna ekspertide kohtumisi. **Selleks et tihendada liikmesriikide koostööd ja tõhustada ümberasustamise koordineerimist ELi tasandil, tuleks ümberasustamispoliitika koordineerimise struktuure ja menetlusi ELis kohandada.**

Ümberasustamine nõuab suures ulatuses logistilisi ettevalmistusi, nagu valiku- ja tutvustusmissioonid, arstlikud läbivaatused ja julgeolekukontrollid, reisi- ja viisade korraldamine ning vastuvõtu- ja integratsiooniprogrammid. Liikmesriigid saaksid osa selliseid ettevalmistusi teha kas üheskoos või tihedas koostöös. Liikmesriikide ühistegevuse ja praktilise koostöö puudumine suurendab ümberasustamise rahalist kulu praegu pagulasi vastuvõtvates riikides ja on takistuseks teistele riikidele, kes võiksid osalemist ümberasustamises muidu ehk kaaluda, eelkõige riikidele, kes võiksid kaaluda väikese arvu pagulaste vastuvõtmist. Liikmesriigid, kel puuduvad ümberasustamise valdkonnas kogemused ja asjakohane suutlikkus, peavad pagulaste vastuvõtmiseks vajalikke logistilisi ettevalmistusi tõenäoliselt ebaotstarbekaks ja liiga kulukaks. **Seega tuleks ümberasustamise optimaalset kulu ELis vähendada liikmesriikide senisest tihedama koostöö abil.**

## 2.3. Vajadus täpsustada ümberasustamise valdkonna prioriteete ja suunata rahalist toetust senisest paremini

Kolmanda Euroopa Pagulasfondi kohane rahaline toetus on ümberasustamisele avaldanud ümberasustamisele selget positiivset mõju. Kolmanda Euroopa Pagulasfondi loomist käsitleva otsuse artikli 13 lõike 3 kohast täiendavat abi antakse liikmesriikidele ainult iga sellise ümberasustatud pagulase kohta, kes kuulub ühte neljast isikute erikategooriast. Kuigi sellistesse kategooriatesse kuuluvad isikud vajavad kahtlemata kaitset ja ümberasustamist, võib ka muudesse kategooriatesse kuuluvatel isikutel olla vähemalt sama suur vajadus ümberasustamise järele. Kuna osutatud kategooriatesse kuuluvate pagulaste ümberasustamisvajadusi ei arutata praegu ELi tasandil korrapäraselt, ei esitata nende kohta ka ajakohast hinnangut, mis võimaldaks senisest paremini määrata kindlaks ELi jaoks prioriteetsed kaitsevajadused. Seega on Euroopa Pagulasfondi raamistik praegu liiga range ja ei ole piisavalt kohandatav, et rahuldada uusi tekkivaid vajadusi, eelkõige selliseid, mis on seotud geograafiliste prioriteetidega. Samal ajal seavad liikmesriigid ümberasustamise valdkonna riiklikke prioriteete ilma ELi tasandil toimuvate eelnevate konsultatsioonide ja eelneva koordineerimiseta. **Tagamaks, et ümberasustamise valdkonnas tehtavad ELi jõupingutused oleksid kogu aeg ja dünaamiliselt senisest paremini suunatud isikutele, kes vajavad ümberasustamist kõige enam, tuleks luua mehhanism. Selleks tuleks tagada ümberasustamise valdkonna oluliste prioriteetide korrapärane ühine kindlaksmääramine ja anda liikmesriikidele rahaline stiimul asustada pagulasi ümber vastavalt seatud prioriteetidele.**

---

<sup>16</sup> Iga-aastane kolmepoolne ümberasustamisalane konverents ja ümberasustamise töörühm.

### 3. ELi ÜHINE ÜMBERASUSTAMISPROGRAMM

Arvestades osutatud puudusi, **tuleks luua ELi ühine ümberasustamisprogramm**, 1) et suurendada ELi tegevuse humanitaarmõju, tagades, et EL annab ümberasustamise kaudu pagulaste rahvusvahelisele kaitsele senisest enam ja paremini suunatud toetust, 2) et suurendada ümberasustamise strateegilist kasutamist, tagades, et ümberasustamine integreeritakse nõuetekohaselt ELi üldisesse välis- ja humanitaarpoliitikasse, ning 3) et ühtlustada senisest paremini ELi jõupingutusi ümberasustamise valdkonnas, et selle kaudu tagada hüvede kõige kulutasuvamal viisil jaotamine.

Sellest lähtuvalt esitab komisjon ettepaneku muuta kolmandat Euroopa Pagulasfondi käsitlevat otsust, et pakkuda liikmesriikidele ümberasustamises osalemiseks täiendavaid stiimuleid ning et tagada ümberasustamise valdkonnas ELi tasandil kokkulepitud prioriteetidele tõhus asjakohane rahaline toetus.

#### 3.1. ELi ühise ümberasustamisprogrammi juhtpõhimõtted

Pidades silmas ELi ühise ümberasustamisprogrammi üldeesmärke ja võttes arvesse sidusrühmade seisukohti, põhineb programm järgmistel juhtpõhimõtetel:

- **liikmesriikide osalemine ümberasustamises peaks jääma vabatahtlikuks.** Praegu erinevad liikmesriikidesse vastuvõetavate isikute arv ja konkreetne koormus, vastuvõetavate isikute üle otsustamisel kasutatavad õiguslikud kriteeriumid ning partnerid, kellega koos ümberasustamist tehakse, liikmesriigiti märkimisväärselt;
- **ELi tegevuse ulatust ümberasustamise valdkonnas tuleks laiendada,** tutvustades ümberasustamist põhjalikult võimalikult paljudele liikmesriikidele ning suurendades nende kogemusi ja suutlikkust, mida on vaja pagulaste ümberasustamiseks;
- loodavat mehhanismi peaks olema võimalik **kohandada** muutuvate asjaoludega. Selleks et kasutada ümberasustamist strateegiliselt, peaks olema võimalik vaadata ümberasustamise valdkonna prioriteete läbi ja neid muuta igal aastal. Kohanemisvõimet on vaja ka selleks, et rahuldada ümberasustamise valdkonnas liikmesriikide praktilise koostööga seotud arenevaid vajadusi;
- **ümberasustamises peaksid lisaks liikmesriikide valitsustele osalema ka muud olulised osalised.** Kõige olulisemaks muuks osaliseks on oma rahvusvaheliste volituste ja olulise rolli tõttu üleilmses ümberasustamises ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet. Oluline on kaasata ka Rahvusvahelist Migratsiooniorganisatsiooni, arvestades tema tegevust üleilmse ümberasustamise logistilistes ja praktilistes küsimustes. Kaasata tuleks ka rahvusvahelised ja kohalikud valitsusvälised organisatsioonid, kellel on ümberasustamise valdkonnas eriline oskusteave ja kogemused, ning kohalikud asutused, eelkõige ümberasustatud pagulaste vastuvõtmise ja integreerimise küsimustes;
- **täiendavaks** meetmeks peaks olema kolmandatest riikidest pärinevate pagulaste ümberasustamist käsitleva ELi ühise lähenemisviisi väljatöötamine ja hiljem saaks programmi ulatust saadud kogemustele toetudes veelgi enam laiendada.

#### 3.2. ELi ühise ümberasustamisprogrammi osad

Programm koosneb eelkõige mehhanismist, mis võimaldab kehtestada ümberasustamise valdkonnas iga-aastased ühised prioriteedid ja kasutada võetud kohustuste täitmiseks Euroopa Pagulasfondi raames antavat rahalist abi senisest tõhusamalt. Lisaks tugevdatakse praktilist koostööd ning tõhustatakse varjupaigalaast välistegevust ja ühise ümberasustamisprogrammi korrapärasest hindamist.

3.2.1. *Konsultatsioonide alusel ühiste prioriteetide iga-aastane kehtestamine ja võetud kohustuste täitmiseks Euroopa Pagulasfondi raames antava rahalise abi senisest parem kasutamine*

**Ümberasustamise eksperdirühm**

Praegune ajutine ümberasustamise eksperdirühm muudetakse korrapäraselt kohtuvaks organiks, kuhu kuuluvad kõik liikmesriigid (pagulasi vastuvõtavad ja muud riigid) ning muud sidusrühmad (näiteks ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet, Rahvusvaheline Migratsiooniorganisatsioon, Euroopa Põgenike ja Pagulaste Nõukogu ning ümberasustamise valdkonnas tegutsevad valitsusvälised organisatsioonid vastavalt oma eriteadmistele ja oma volituste piires). Ümberasustamise eksperdirühm valmistab ette ELi iga-aastased ühised prioriteedid ja seejärel koostab komisjon nende alusel oma otsuse eelnõu. Sellised prioriteedid tuginevad ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti iga aasta kevadel esitatavale ümberasustamisvajaduste algsele prognoosile. Samuti vahetab eksperdirühm liikmesriikidega teavet nende seatud arvuliste eesmärkide kohta ja arutab ümberasustamisega seotud erivajadusi, nagu tegevus, mille eesmärk on innustada ümberasustamisest kõrvale jäänud liikmesriike selles siiski osalema. Eksperdirühma ülesandeks oleks koos Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiametiga kindlaks määrata praegused vajadused praktilise koostöö järele ümberasustamise valdkonnas.

**Euroopa Pagulasfondist rahastatavad ühised prioriteedid**

Luuakse mehhanism, mille raames kehtestatakse igal aastal komisjoni otsusega ümberasustamise valdkonnas ELi ühised prioriteedid. Prioriteedid võiksid hõlmata nii ümberasustatavate pagulaste geograafilist piirkonda ja rahvust kui ka erikategooriaid, sealhulgas kiireloomulised juhud. EL võiks seada prioriteediks näiteks Iraagi pagulaste ümberasustamise Süüriast ja Jordaaniast, Somaalia pagulaste ümberasustamise Keeniast või Sudaani pagulaste ümberasustamise Tšaadist. Prioriteetide kindlaksmääramisel tagatakse nende kooskõla ELi üldise välispoliitikaga. Selline raamistik võimaldab igal aastal määrata kindlaks uued või prioriteetsed ümberasustamisvajadused. Eriti haavatavate rühmade puhul, nagu lapsed ja saatjata alaealised, võimaldaks see kõige olulisemaid vajadusi ja prioriteete senisest põhjalikumalt analüüsida.

**Seepärast tehakse ettepanek muuta kolmandat Euroopa Pagulasfondi käsitlevat otsust, et liikmesriigid, kes võtavad pagulasi vastavalt ELi iga-aastastele ühistele prioriteetidele vastu, saaksid nimetatud otsuse artikli 13 kohast rahalist abi. Nimetatud artiklis on praegu sätestatud, et liikmesriikidele antakse täiendavat rahalist abi juhul, kui nad võtavad kohustuse võtta vastu punktis 1.3 kirjeldatud nelja erikategooriasse kuuluvaid pagulasi. Seda sätet muudetakse eesmärgiga muuta praegune mehhanism senisest dünaamilisemaks ja kohandatavamaks. Samal ajal tuleb rõhutada, et liikmesriikidele jäetaks õigus otsustada ülejäänud kategooriatesse kuuluvate pagulaste vastuvõtmise üle. Komisjon esitab ettepaneku muuta kolmandat Euroopa Pagulasfondi käsitlevat otsust koos käesoleva teatisega.**

Ühised prioriteedid määratakse ümberasustamise eksperdirühma ettevalmistavale tööle tuginedes kindlaks igal aastal ja nende alusel võetakse ümberasustamise valdkonnas kohustusi, mille täitmise jaoks saavad liikmesriigid täiendavat rahalist abi. Komisjon otsustab igal aastal ümberasustamise valdkonna iga-aastased prioriteedid konsultatsioonide põhjal üldprogrammi „Solidaarsus ja rändevoogude juhtimine” (sealhulgas kolmas Euroopa Pagulasfond) korralduskomiteega. Selline komisjoni otsus on üks nõukogu ja Euroopa Parlamendi poolt Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 63 lõike 2 punkti b alusel vastuvõetud kolmanda Euroopa Pagulasfondi loomist käsitleva otsuse rakendusmeede. Iga-

aastase otsuse ajastus peab võimaldama liikmesriikidel esitada ümberasustamise valdkonnas võetavad kohustused selliselt, et nad saaksid Euroopa Pagulasfondi kohast eraldist.

### 3.2.2. *Praktilise koostöö tõhustamine*

#### **Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet**

Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet peaks tööd alustama 2010. aastal. Amet annab **praktilisele koostööle, sealhulgas ümberasustamise valdkonnas tehtavale koostööle struktuurse raamistiku**. Kõnealuse ameti loomist käsitlevas kavandatud määruses on sätestatud, et amet kooskõlastab „kokkuleppel komisjoniga teabevahetust ja kõiki muid meetmeid, mis on seotud Euroopa ühise varjupaigasüsteemi välismõõdet käsitlevate õigusaktide ja mehhanismide rakendamisega. Amet kooskõlastab teabevahetust ja kõiki muid meetmeid, mis on seotud pagulaste ümberasumisega Euroopa Liitu.”

Praktilise koostöö väljaarendamine ümberasustamise valdkonnas peaks andma olulise sünergia. Iga-aastaste ühiste prioriteetide kindlaksmääramine peaks andma sellisele koostööle senisest selgema suuna. Liikmesriigid saavad teatavaid ettevalmistusi (näiteks valiku- ja teabekogumissmissioonid, saabumiseelsed tutvustusprogrammid, arstlikud läbivaatused, reisi- või viisade korraldamine) teha üheskoos. Koostöö võiks hõlmata ka teabe vahetamist konkreetsete ümberasustamisjuhtude kohta ja ühiskoolitust. Pagulaste vastuvõtmise ja integreerimise valdkonnas tehtav koostöö hõlmaks tõenäoliselt peamiselt teabevahetust ja parimate tavade määratlemist eesmärgiga parandada vastuvõtu- ja integratsioonisüsteemide kvaliteeti, mis liikmesriigiti erineb märkimisväärselt. Õppida saaks kogemustest, mida saadakse mitmetest tegevussuundadest, kuhu on kaasatud erinevad sidusrühmad.

Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet võib osaleda ka ümberasustamise valdkonnas tehtavas tehnilises koostöös kolmandate riikidega, kelleks on pagulasi vastuvõtvad ELi-välised riigid ja esmast varjupaika pakkuvad riigid. Sellisesse koostöösse võiks kaasata ka rahvusvahelised organisatsioonid, eelkõige ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti ja Rahvusvahelise Migratsiooniorganisatsiooni. Selleks et Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet saaks peatselt tööd alustada, tuleb tema tööprogrammi esimeste aastate prioriteetidid ka võimalikult kiiresti kindlaks määrata. Sel eesmärgil teeb komisjon koostööd erinevate sidusrühmadega. Esimesed prioriteetidid saaks kindlaks määrata juba enne Rootsi praeguse eesistumise lõppu (2009. aastal).

#### **Katseprojektid ja parimad tavad ümberasustamise valdkonnas**

Viimastel aastatel on ümberasustamise valdkonnas tehtud palju praktilise koostöö projekte. Suurel määral võib selle põhjuseks olla kodanikuühiskonna, nimelt mitmete valitsusväliste organisatsioonide aktiivne roll. Eeldatavasti püsib vajadus samalaadse tegevuse järele ka järgnevatel aastatel. Seepärast jätkab komisjon sellise tegevuse toetamist eelkõige Euroopa Pagulasfondi ühenduse meetmete kaudu.

Hiljuti loodi Rumeeniasse ümberasustamise jaoks evakueerimise vahekeskus. Viimasel ajal on mitmed liikmesriigid näidanud üles huvi selle kasutamiseks. Nimelt saavad nad vastu võtta evakueerimise vahekeskuses viibivaid erikategooriasse kuuluvaid pagulasi, kes vajavad ümberasustamist kõige enam. Sellise keskuse kasutamine võib ümberasustamise muuta senisest lihtsamaks ja kulutasuvamaks ning see võiks olla katseprojektiks muudele samalaadsetele algatustele.

### 3.2.3. ELi varjupaigalase välistegevuse tõhustamine

#### Koostöö ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ametiga

Selleks et ELi programmid oleksid nii ühiste prioriteetide kindlaksmääramises kui ka praktilises koostöös edukad, on **oluline teha tihedat koostööd ÜRO Ülemvoliniku Ametiga**. Seepärast tuleb intensiivistada ümberasustamise valdkonnas peetavaid liikmesriikide, komisjoni ja ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti konsultatsioone, sealhulgas konsultatsioone Genfi ümberasustamise töörühmaga ja iga-aastaseid kolmepoolseid ümberasustamisalaseid konsultatsioone. Tihedat koostööd tuleb teha ka Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiametiga. ELi uue programmi tõttu võib olla vaja kohandada praegust ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti ümberasustamise korda, kuid seda ei tohiks muuta põhjendamatult keeruliseks. Uue programmi kehtestamist tuleks näha võimalusena hoogustada üleilmset ümberasustamist.

#### Senisest parem kooskõla ELi välispoliitikaga

Vaja on struktureelselt kehtestada ühtne lähenemisviis, mis koondaks ümberasustamist, muud ELi varjupaigalast välistegevust ja ELi üldist välispoliitikat. Eelkõige tuleks tagada seos ELi rände suhtes võetud üldise lähenemisviisiga<sup>17</sup>. Ühisprogrammi kohaselt kehtestatakse ümberasustamise valdkonna prioriteedid vastavalt praegustele vajadustele, nagu neid määrab korrapäraselt kindlaks ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet, ning need tuginevad humanitaarsetele ja poliitilistele kaalutlustele, mida liikmesriigid ja komisjon peavad asjaomaste kolmandate riikide konkreetset olukorda ja ELi üldiseid suhteid selliste riikidega arvesse võttes oluliseks. Justitsi- ja siseküsimuste nõukogu hiljutistes aruteludes ja vastuvõetud järeldustes Iraagi pagulaste ümberasustamise kohta Süüriast ja Jordaaniast rõhutatakse asjaolu, et ümberasustamine võib olla ELi välispoliitika oluline osa. Lisaks sellele, et nõukogu rõhutas pakilist vajadust asustada ümber teatud hulk kõnealuseid pagulasi, märgiti sõnaselgelt ära „asjaolu, et suuremad jõupingutused Euroopa Liidu riikidesse ümberasustamisel edastaks positiivse sõnumi liidu solidaarsuse kohta kõigi iraaklastega ja koostöö kohta Süüria ja Jordaaniaga nende kaitseala säilitamisel<sup>18</sup>.” Justitsi- ja siseküsimuste nõukogu otsene seotus Iraagi pagulaste ümberasustamisega Süüriast ja Jordaaniast oli siiski erandlik, näidates vajadust struktureeritud otsustusmehhanismi ja vastava infrastruktuuri järele, mida saaks kasutada sündmustele reageerimiseks. Ka ELi välispoliitika võib olla oluline vahend ümberasustamisprogrammide ettevalmistamise ja rakendamise raamistiku loomisel.

Ümberasustamine tuleks tulevikus väljatöötatavatesse piirkondlikesse kaitseprogrammidesse senisest tõhusamalt integreerida ja selle rakendamist tuleks hoolikalt jälgida. Alates 2007. aastast on katselisi piirkondlikke kaitseprogramme korraldatud Tansaanis ning Ukrainas, Valgevenes ja Moldovas. Kogemused näitavad siiski, et nendes katselistes piirkondlikes kaitseprogrammides ei ole ümberasustamist eriti välja arendatud ja et ELi liikmesriigid on abi saavatest riikidest vastu võtnud ainult väikese hulga pagulasi. Tulevased piirkondlikud kaitseprogrammid võiksid hõlmata Põhja-Aafrika ja Lähis-Ida piirkondi. Ümberasustamise mõõdet analüüsitakse osana piirkondlike kaitseprogrammide hindamisest, mida komisjon koos muude sidusrühmadega teeb enne 2009. aasta lõppu.

<sup>17</sup> Komisjoni teatised, milles käsitletakse ELi rände suhtes võetud üldist lähenemisviisi (KOM(2005) 621, KOM(2006) 735, KOM(2007) 247, KOM(2008) 611).

<sup>18</sup> Nõukogu dokument 16325/1/08 REV 1 (Presse 344).

### **3.3. Aruandlus ja hindamine**

Selleks et institutsioonid saaksid jälgida ümberasustamise valdkonnas tehtud ELi edusamme ja arutada edasise tegevuse suhtes tehtavate järelduste üle, annab komisjon Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiameti abil igal aastal nõukogule ja Euroopa Parlamendile aru ümberasustamise valdkonnas tehtud ELi jõupingutustest ning tulemustest seoses ümberasustamise valdkonnas võetud kohustustega. 2012. aastal korraldatakse koos kõigi asjaomaste sidusrühmadega konverents, et teha ELi ühise ümberasustamisprogrammi raames ümberasustamise valdkonnas tehtud edusammude vahehindamine. Hindamise raames analüüsitaks kolmandat Euroopa Pagulasfondi käsitleva otsuse artikli 13 kohaselt antud rahalise abi tõhusust ja võidakse hinnata ka ühekordse summa diferentseerimist vastavalt konkreetsele kategooriasse kuuluvate ümberasustatud isikute haavatavusele või vajadustele.

ELi ühist ümberasustamisprogrammi hinnatakse 2014. aastal eesmärgiga kindlaks määrata vajalikud parandused ja arendada programmi edasi. 10. juuni 2009. aasta teatises<sup>19</sup> tehtud komisjoni ettepaneku kohaselt tuleks selline senisest ambitsioonikam eesmärk lisada 2009. aasta lõpus vastuvõetavasse Stockholmi programmi, millega kehtestatakse ELi järgmise viie aasta eesmärgid õiguse, vabaduse ja turvalisuse valdkonnas.

### **4. ETTEPANEK MUUTA KOLMANDAT EUROOPA PAGULASFONDI KÄSITLEVAT OTSUST**

Komisjon teeb seega ettepaneku muuta kolmandat Euroopa Pagulasfondi käsitlevat otsust vastavalt esitatud käesoleva teatisega kaasnevale õigusakti ettepanekule.

---

<sup>19</sup> KOM(2009) 262 (lõplik).