



Brüssel, 13.5.2015
COM(2015) 240 final

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

EUROOPA RÄNDE TEGEVUSKAVA

I. Sissejuhatus

Läbi aegade on inimesed liikunud ühest kohast teise. Inimesed üritavad Euroopa randadesse jõuda eri põhjustel ja eri kanalite kaudu. Nad otsivad seaduslikke teid, kuid riskivad ka oma eluga, et põgeneda poliitilise tagakiusamise, sõja ja vaesuse eest või taasühineda perekonnaga, tegeleda ettevõtlusega, hankida teadmisi või saada haridust. Iga isiku rände taga on oma lugu. Ekslikud ja stereotüüpsed ettekujutused kipuvad sageli keskenduma vaid üht tüüpi sissevoolule, jättes tähelepanuta selle ühiskonda mitmel eri viisil mõjutava ning erinevaid lahendusi nõudva nähtuse olemusliku keerukuse. Käesolev tegevuskava koondab eri meetmeid, mida Euroopa Liit peaks kasutama nüüd ja järgnevatel aastatel järjekindla ja tervikliku lähenemisviisi väljatöötamiseks, et ära kasutada rände häid külgi ja tulla toime sellest tulenevate väljakutsetega.

Kohustusest kaitsta hädasolijaid ei saa mööda vaadata. Tuhandete oma elu Vahemerel ületades ohtu seadnud rändajate õnnetu saatus ei ole jätnud kedagi ükskõikseks. Esimese ja kohese sammuna esitas komisjon kümnest punktist koosneva kiirreageerimiskava. Euroopa Parlament ja Euroopa Ülemkogu toetasid seda kava ja liikmesriigid on samuti võtnud konkreetseid meetmeid, iseäranis selleks, et vältida edasisi inimohvreid.

Need sammud astuti viivitamatult, kuid sellest ei piisa. Ühekordne reaktsioon ei ole lahendus. Erakorralised meetmed on vajalikud, sest Euroopa ühine poliitika selles valdkonnas ei ole tulemusi andnud. Kuigi enamik eurooplasi elab rändajate raskele olukorrale kaasa, on tõsi ka see, et üle kogu Euroopa on hakanud levima tõsised kahtlused, kas meie rändepoliitika suudab arvesse võtta tuhandetest rändajatest tulenevat koormust, vajadust integreerida rändajaid meie ühiskonda ja väheneva rahvastikuga Euroopa majanduslikke vajadusi.

Püüdes piiri panna kannatustele, mida on põhjustanud need, kes rändajaid eksploateerivad, peame rände algpõhjusteni jõudmiseks kasutama ära ELi positsiooni maailmas ja tema käsutuses olevaid vahendeid. Mõnel põhjusel on väga sügavad juured, kuid ka nendega tuleb tegeleda. Üleilmastumine ja kommunikatsioonirevolutsioon on loonud võimalusi ja tekitanud ootusi. Teised põhjused on alguse saanud kriisidest ja sõdadest, Ukrainast Lähis-Ida, Aasia ja Põhja-Aafrikani. Ülemaailmse vaesuse ja konfliktide mõju ei lõpe riigipiiriga.

Euroopa peaks jätkuvalt olema varjupaik tagakiusamise eest põgenejale, kuid samas tõmbama ligi ka üliõpilaste, teadlaste ja töötajate andeid ja ettevõtlusvaimu. Pidada piire kindlustades kinni rahvusvahelistest kohustustest ja väärtustest ning luua samal ajal õiged tingimused Euroopa majanduslikuks jõukuseks ja sotsiaalseks ühtekuuluvuseks on keeruline ning nõuab Euroopa tasandil kooskõlastatud meetmeid.

See nõuab tervet rida konkreetseid meetmeid ning järjepidevat ja selget ühist poliitikat. Meil tuleb taastada usaldus oma suutlikkusse koondada Euroopa ja liikmesriikide tasandil tehtavad jõupingutused rändeküsimuse lahendamiseks, oma rahvusvaheliste ja eetiliste kohustuste täitmiseks ja tõhusal viisil koos tegutsemiseks, lähtudes solidaarsuse ja vastutuse jagamise põhimõttest. Ükski liikmesriik ei saa rändeprobleemidega hakkama üksi. Kuid on selge, et vaja on uut, euroopalikumat lähenemisviisi. Selleks on vaja kasutada kõiki meie käsutuses olevaid strateegiaid ja vahendeid, ühendades parima tulemuse saamiseks nii sise- kui ka välispoliitika. Kõik osalised – liikmesriigid ja ELi institutsioonid, rahvusvahelised organisatsioonid, kodanikuühiskond, kohalikud omavalitsused ja kolmandad riigid – peavad tegema koostööd, et Euroopa ühine rändepoliitika reaalsuseks muuta.

II. Kohesed meetmed

Käesoleva Euroopa rände tegevuskava esimene osa käsitleb vajadust astuda kiireid ja otsustavaid samme vastuseks Vahemere piirkonnas aset leidvale inimlikule tragöödiale. Euroopa Ülemkogu 23. aprilli 2015. aasta avaldus¹ ja Euroopa Parlamendi paar päeva hiljem vastu võetud resolutsioon² andsid tunnistust konsensusest võtta kiireid meetmeid, et päästa elusid ja tugevdada ELi meetmeid³.

See kiire reageerimine peab olema aluseks ka ELi käitumisele tulevaste kriiside puhul, olenemata sellest, millisest suunast tuleb surve ühisele välispiirile.

Elude päästmine merel

Euroopa ei saa pealt vaadata elude hävimist. Otsinguid ja päästetöid tuleb tõhustada, et taastada samal tasemel sekkumine nagu kunagi Itaalia operatsiooni „Mare nostrum” puhul. Et kolmekordistada **Frontexi ühisoperatsioonide Tritoni ja Poseidoni** eelarvet, on komisjon juba esitanud 2015. aasta paranduseelarve ning esitab oma ettepaneku 2016. aasta kohta mai lõpuks. Eelarve kolmekordistamine võimaldab suurendada nii nende operatsioonide võimsust kui ka geograafilist ulatust, et FRONTEX saaks täita oma kahekordset ülesannet, milleks on koordineerida surve all olevate liikmesriikide operatiivset piirikontrolli ja päästa rändajate elusid merel⁴. Paralleelselt ELi-poolse suurenenud rahastamisega kasutatakse ka liikmesriikide vahendeid (laevad ja õhusõidukid). Sellist solidaarsust tuleb säilitada nii kaua, kui jätkub rändesurve. Operatsiooni Triton uus tegevuskava esitatakse mai lõpus⁵.

Inimeste ebaseadusliku üle piiri toimetamisega tegelevate kuritegelike võrgustike sihikule võtmine

Kuritegelikud võrgustikud, kes haavatavaid rändajaid ära kasutavad, tuleb sihikule võtta. Kõrge esindaja / asepresident on juba nimetanud võimalikke **ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika (ÜJKP) operatsioone** mille käigus süsteemselt tuvastada, kinni pidada ja hävitada inimeste ebaseaduslikult üle piiri toimetajate laevu. Sellised rahvusvahelisest õigusest tulenevad meetmed on võimsaks signaaliks ELi valmiduse kohta otsustavalt tegutseda.

Rohkem tehakse ära teabe koondamiseks ja paremaks **kasutamiseks inimeste ebaseaduslikult üle piiri toimetajate tuvastamisel ja tabamisel**. Europol asub viivitamata tugevdama hiljuti loodud ühise merendusala teabe operatsiooni (ühine operatiivrühm MARE) ja selle kõige tähtsamat rolli, milleks on rändajate ebaseadusliku üle piiri

¹ Euroopa Ülemkogu 23. aprilli 2015. aasta erikohtumisel tehtud avaldus: <http://www.consilium.europa.eu/et/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/>. See Euroopa rände tegevuskava osa hõlmab ja arendab edasi algatusi, mis sisalduvad tegevuskavas, mille komisjon esitas pärast Euroopa Ülemkogu 23. aprilli avaldust.

² [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2015/2660\(RSP\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2015/2660(RSP)).

³ Liidu ühine varjupaiga-, sisserände-, viisa- ja välispiirikontrollipoliitika põhineb Euroopa Liidu toimimise lepingu V jaotisel (vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala). Nende lepingute protokollide nr 21 ja 22 kohaselt ei osale Ühendkuningriik, Iirimaa ja Taani vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu V jaotisele kavandatud meetmete vastuvõtmisel nõukogus. Ühendkuningriik ja Iirimaa võivad nõukogu teavitada kolme kuu jooksul pärast ettepaneku või algatuse esitamist või igal ajal pärast selle vastuvõtmist, et nad soovivad mis tahes kavandatud meetme vastuvõtmises ja kohaldamises osaleda. Taani võib igal ajal kooskõlas oma põhiseadusest tulenevate nõuetega teavitada teisi liikmesriike, et soovib kõiki Euroopa Liidu toimimise lepingu V jaotise alusel vastuvõetud asjakohaseid meetmeid täielikult kohaldada.

⁴ See toetus täiendab märkimisväärset abi, mida need liikmesriigid on saanud siseasjade vahenditest, mille puhul on peamine toetusesaaja absoluutarvudes Itaalia ja ühe elaniku kohta Malta.

⁵ Kuna Triton ja Poseidon on Frontexi koordineeritud operatsioonid, mis on seotud välispiiride kaitsega, arendavad nad edasi Schengeni *acquis* neid sätteid, milles Ühendkuningriik ja Iirimaa ei osale (vt joonealune märkus nr 25 allpool). See asjaolu ei vabasta Ühendkuningriigi laevu osalemast Vahemerele koostöös operatsioonidega Triton ja Poseidon toimuvates otsingu- ja päästeoperatsioonides.

toimetamisega võitlemine. Tulemuseks saab olema ühtne kontaktpunkt ebaseaduslikku üle piiri toimetamist hõlmava asutustevahelise koostöö jaoks⁶. Lisaks koostavad Frontex ja Europol inimesi ebaseaduslikult üle piiri toimetavate isikute poolt kasutatavate laevade profiilid, järgides mustreid potentsiaalsete laevade tuvastamiseks ja nende liikumise jälgimiseks. Europol otsib ka ebaseaduslikku internetisisu, mida inimesi ebaseaduslikult üle piiri toimetavad isikud kasutavad rändajate ja pagulaste ligimeelitamiseks, ning nõuab selle kõrvaldamist võrgust.

Reageerimine suurele hulga ELi saabunutele: ümberpaigutamine

Surve liikmesriikide varjupaigasüsteemidele on praegu enneolematu ja lähenevat suve arvestades jätkub inimeste vool piiriäärsetesse liikmesriikidesse ka järgnevatel kuudel. EL ei tohiks oodata tegutsemisega seni, kuni surve muutub väljakannatamatuks: saabunute suur hulk tähendab, et kohalikud vastuvõtu- ja taotluste menetlemise süsteemid töötavad niigi oma võimete piiiril. Olukorra lahendamiseks Vahemere piirkonnas teeb komisjon mai lõpuks ettepaneku võtta kasutusele Euroopa Liidu toimimise lepingu⁷ artikli 78 lõike 3 kohane hädaolukordadele reageerimise süsteem. Ettepanek sisaldab ajutist kava selgelt rahvusvahelist kaitset vajavate isikute jaotamiseks, et tagada kõigi liikmesriikide õiglane ja tasakaalustatud osalemine selles ühises jõupingutuses. Vastuvõttev liikmesriik vastutab taotluse läbivaatamise eest vastavalt kehtestatud eeskirjadele ja tagatistele. Jaotusalus, mis põhineb sellistel kriteeriumidel nagu SKP, rahvaarv, töötuse määr ning varasem varjupaigataotlejate ja ümberasustatud pagulaste arv, on esitatud lisas.

See samm valmistab ette püsivat lahendust. EL vajab püsivat süsteemi, et vastutust suure hulga pagulaste ja varjupaigataotlejate eest liikmesriikide vahel jagada. Komisjon esitab 2015. aasta lõpuks seadusandliku ettepaneku kohustusliku ja automaatselt rakenduva ümberpaigutamissüsteemi loomiseks, mille abil massilise sissevoolu tekkimisel ilmselt rahvusvahelist kaitset vajavad inimesed ELis ära jaotada⁸. Tegevuskava võtab arvesse liikmesriikide juba tehtud vabatahtlikke jõupingutusi.

Kuni neid kaht meetet rakendama hakatakse, peavad liikmesriigid näitama üles solidaarsust ja kahekordistama jõupingutusi piiriäärsete riikide abistamiseks.

Ühtne lähenemisviis kaitset vajavatele põgenikele: ümberasustamine

Lisaks juba ELi pinnal viibivate põgenike ümberasustamisele on ELil kohustus anda oma osa nende põgenike abistamisse, kes selgelt vajavad rahvusvahelist kaitset. See on rahvusvahelise kogukonna ühine kohustus ning ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti (UNHCR) ülesanne on teha kindlaks juhtumid, mil inimesed ei saa ohutult oma riiki jääda. Selliseid haavatavaid inimesi ei saa jätta inimesi ebaseaduslikult üle piiri toimetajate ja inimkaubitsejate kuritegelike võrgustike meelevalda. Nende ELi jõudmiseks tuleb leida turvalisi ja seaduslikke võimalusi. ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet on heaks kiitnud eesmärgi tagada 2020. aastaks ELis igal aastal 20 000 ümberasustuskohta⁹. Mõned liikmesriigid on üleilmsetesse ümberasustamisalastesse jõupingutustesse juba olulise panuse andnud. Kuid teised ei ole midagi teinud ning paljudel juhtudel ei anna nad ka alternatiivset panust varjupaigataotluste vastuvõtmise või rahalise abi näol.

⁶ Euroopa Meresõiduohutuse Amet, Euroopa Kalanduskontrolli Amet ja Eurojust peaksid samuti sellesse töösse oma panuse andma.

⁷ Käesolevat ettepanekut ei kohaldata Taani suhtes ja seda kohaldatakse Ühendkuningriigi ja Iirimaa suhtes ainult juhul, kui need kasutavad oma õigust kohaldamises osaleda (vt joonealune märkus nr 3).

⁸ Nimetatud ettepaneku kohaldamisala kohta vt joonealune märkus nr 3.

⁹ ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti direktori avaldus, ümberasustamise eduaruanne, ülemvoliniku programmi täitevkomitee alalise komitee kohtumine, Genf, 26-28 2012.

Komisjon esitab mai lõpuks soovitus, et **ELi-ülese ümberasustamiskava raames võetaks vastu 20 000 pagulast**. Kõnealune kava hõlmab kõiki liikmesriike ning jaotamise kriteeriumideks, mis on esitatud lisas, on SKP, rahvaarv, töötuse määr ja varasemate aastate varjupaigataotlejate ja ümberasustatud pagulaste arv, samuti võetakse arvesse juba tehtud jõupingutusi, mida liikmesriigid on juba vabatahtlikult teinud. ELi eelarves on selle kava toetuseks 2015.–2016. aastal ette nähtud **täiendavad 50 miljonit eurot sihtotstarbelisi vahendeid**. Vajaduse korral tehakse sellele lisaks ettepanek kehtestada 2016. aastast alates siduv ja kohustuslik õiguslik lähenemisviis¹⁰. Lisaks sellele ühisele jõupingutusele kutsub komisjon liikmesriike üles kasutama olemasolevaid võimalusi, mida pakuvad Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond, ning võtma oma riiklikesse plaanidesse täiendavate ümberasustuskohtade loomine koos vajalike rahaliste kohandustega.

Lisaks peaksid liikmesriigid täielikult ära kasutama teisi kaitset vajavatele isikutele mõeldud seaduslikke võimalusi, sealhulgas era-/valitsusvälise sektori sponsorlust ja humanitaarelamislube ning perekonna taasühinemise sätteid.

Koostöö kolmandate riikidega päritolu- ja transiidipiirkondades

EL võib võtta koheseid meetmeid, et päritolu- ja transiidipiirkondades sekkuda. Komisjon ja Euroopa välisteenistus teevad koostööd partnerriikidega, et võtta konkreetseid meetmeid, mis hoiaksid ära ohtlikud merereisid.

Esiteks peaks EL suurendama oma toetust riikidele, mis kannavad ümberasustatud pagulastest tulenevat suurimat raskust. Luuakse või süvendatakse **piirkondliku arengu ja kaitse programme**, alustades Põhja-Aafrikast ja Aafrika Sarve piirkonnast, ning arendatakse edasi olemasolevat Lähis-Ida programmi. Aastatel 2015–2016 tehakse kättesaadavaks 30 miljonit eurot ja seda tuleks täiendada liikmesriikide täiendavatest osamaksudest.

Teiseks luuakse aasta lõpuks **Nigeris mitmeotstarbeline katsekeskus**. Koostöös Rahvusvahelise Migratsiooniorganisatsiooniga (IOM), ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti ja Nigeri ametiasutustega hakatakse keskuses hädasolijatele pakkuma teavet, kohalikku kaitset ja ümberasumisvõimalusi. Sellised keskused päritolu- või transiidiriikides aitavad saada tõest pilti rändajate teekonna edukuse tõenäosusest ning pakkuda ebaseaduslikele rändajatele vabatahtliku naasmise võimalusi.

Kolmandaks saab rändest **ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika (ÜJKP)** Nigeris ja Malil juba toimuvate missioonide eraldi osa, mille puhul tugendatakse piiride haldamist. Teemaatiline tippkohtumine toimub sügisel Maltal koos tähtsamate partnerite, sh Aafrika Liiduga, et välja töötada ühine lähenemisviis, mille raames piirkond tegeleb ebaseadusliku rände põhjuste ja hädasolijate kaitse ning inimeste ebaseaduslikult üle piiri toimetamise ja inimkaubanduse küsimustega.

See töö on tihedalt seotud laiemate stabiilsust edendavate poliitiliste algatustega. Eriti oluline on kõrge esindaja / asepresidendi juhitud tegevus olukorra parandamiseks **Liibüas**, mis toetab täielikult ÜRO juhitud jõupingutusi rahvusliku ühtsuse valitsuse moodustamise edendamisel. Järjekindlaid jõupingutusi kriisi lahendamiseks **Süürias** on toetatud 3,6 miljardi euroga, mis hõlmab humanitaar-, stabiliseerimis- ja arenguabi Süüriale ja Süüria pagulaste abistamist sellistes riikides nagu Liibanon, Jordaania, Türgi ja Iraak. Need on vaid kõige nähtavamad paljudest poliitilistest kriisidest, millel on järgmistel kuudel suur mõju ELi suunduvale rändele. Suurt tähelepanu pööratakse ka meie idapoolsetele partneritele, Lääne-Balkani riikidele ja Aasiale, tugendades olemasolevaid koostöövõrgustikke.

¹⁰ Nimetatud ettepaneku kohaldamisala kohta vt joonealune märkus nr 3.

ELi vahendite kasutamine piiriäärsete liikmesriikide aitamiseks

Rohkem tuleb ära teha selleks, et aidata saabuvate rändajatega kokkupuutuvatel piiriäärsetel liikmesriikidel olukorraga toime tulla.

Esiteks kehtestab komisjon uue lähenemisviisi, nn kriisikolde süsteemi (*hotspot approach*), mille raames Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet, Frontex ja Europol teevad piiriäärsete liikmesriikidega kohapeal koostööd saabujate kiireks tuvastamiseks ja registreerimiseks ning neilt sõrmejälgede võtmiseks. Ametite töö on vastastikku üksteist täiendav. Varjupaigataotlejate suhtes hakatakse viivitamatult kohaldama varjupaigamenetlust, mille käigus Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiameti (EASO) toetusrühmad aitavad varjupaigataotlusi võimalikult kiiresti läbi vaadata. Nende puhul, kes kaitset ei vaja, aitab Frontex liikmesriike ebaseaduslike rändajate tagasipöördumise koordineerimisel. Europol ja Eurojust aitavad vastuvõtvat liikmesriiki uurimistes, mille eesmärk on lõhkuda inimeste ebaseadusliku üle piiri toimetamise ja inimkaubandusega tegelevad võrgustikud.

Komisjon annab kõnealuste algatuste toetamiseks **erakorralist abi** 60 miljoni euro ulatuses, mis hõlmab toetust erilise surve all olevate liikmesriikide vastuvõtu- ja tervishoiusüsteemidele¹¹. Valmimas on ka vajaduste analüüs.

Põhimeetmed	• Rahastamispakett Tritoni ja Poseidoni vahendite kolmekordistamiseks aastatel 2015–2016 ja kogu ELi hõlmava ümberasustuskava rahastamine. • Kohene toetus võimalikule ÜJKP missioonile rändajate ebaseadusliku üle piiri toimetamise vastu võitlemiseks. • Seadusandlik ettepanek Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 78 lõike 3 kohase eriolukorrale reageerimise kava aktiveerimiseks mai lõpuks, võttes aluseks lisas esitatud jaotusaluse. • 2015. aasta lõpus esitatav ettepanek alalise ELi süsteemi loomiseks, mille kaudu hädaolukorras inimesi ümber asustada. • Mai lõpus esitatav ELi ümberasustuskava käsitlev soovitus ja vajaduse korral ettepanek töötada alates 2016. aastast välja püsivam lähenemisviis. • 30 miljonit eurot piirkondlikele arengu- ja kaitseprogrammidele. • Mitmeotstarbelise katsekeskuse loomine Nigeris 2015. aasta lõpuks.
--------------------	---

III. Neli sammast rände paremaks haldamiseks

Vahemere rändekriis on osutanud kõige kiireloomulisematele vajadustele. Kuid samas on see paljastanud ka ELi rändepoliitika ja selle käsutuses olevate vahendite struktuurilisi piiranguid. See on Euroopa Liidu võimalus vaadata näkku vajadusele tasakaalustada rändepoliitikat ja saata kodanikele selge sõnum, et rännet saab paremini hallata ühiselt, koos kõigi liidu osalistega.

Vastavalt president Junckeri poliitilistele suunistele peab otsustav võitlus ebaseadusliku rände, inimeste ebaseaduslikult üle piiri toimetajate ja inimkaubitsejate vastu ning Euroopa välispiiride kindlustamine käima käsikäes tugeva ühise varjupaigapoliitika ja uue Euroopa seaduslikku rännet käsitleva poliitikaga. On selge, et selleks on vaja suuremat sidusust eri poliitikavaldkondade, nagu arengukoostöö-, kaubandus-, tööhõive-, välis- ja sisepoliitika vahel.

¹¹ Selleks võivad liikmesriigid kasutada Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi vahendeid. Riigid, kuhu rändajate ja varjupaigataotlejate sissevool on eriti suur, võivad vajaduse korral taotleda abi ka Euroopa kodanikukaitse mehhanismilt.

Selge ja hästi rakendatud seaduslikult ELi sisenemise (tõhusa varjupaiga- ja viisasüsteemi kaudu) võimalusi käsitlev raamistik aitab vähendada ebaseaduslikku ELis viibimist ja sellesse sisenemist soodustavaid tegureid ning tugevdab seeläbi Euroopa piire ja suurendab rändevoogude ohutust.

EL peab jätkama kaitse pakkumist neile, kes seda vajavad. Samuti peab EL tunnistama, et oskusi, mis tagavad elujõulise majanduse, pole ELi tööturul alati kohe võtta või võtab nende arenemine aega. Liikmesriikide poolt seaduslikult vastu võetud rändajad ei peaks kokku pörkama tõrksuse ja takistustega, vaid peaksid saama igakülgset abi, mis aitab neil uue kogukonnaga lõimuda. See peaks olema üks eurooplaste keskseid väärtusi, mille üle uhke olla ja mida ülejäänud maailmaga jagada.

Samuti peab EL olema valmis tegutsema ka siis, kui rändajad ei vasta ELi jäämise kriteeriumidele. Eitava vastuse saanud varjupaigataotlejad, kes püüavad tagasisaatmist vältida, viisa kehtivusaja ületajad ja pidevas ebastabiilsuse olukorras elavad rändajad on suur probleem, mis õhustab süsteemi usaldusväärsust. See annab tugevad argumendid neile, kes üritavad rännet kritiseerida või halvustada, ning raskendab õiguspäraselt ELis viibivate rändajate integreerimist.

EL peab jätkama sekkumist väljaspool oma piire ja tugevdama koostööd oma partneritega kogu maailmas, tegelema probleemide algpõhjustega ning edendama seadusliku rände võimalusi, mis toetavad päritolu- ja sihtriikide kasvu ja arengut. Seda mõtet arendatakse põhjalikumalt edasi kõrge esindaja / asepresidendi poolt ülemaailmses keskkonnas toimuvate muutuste hindamiseks algatatud strateegilise läbivaatamise käigus. Lisaks on ka eelseisva Euroopa naabruspoliitika läbivaatamise eesmärk teha tihedas koostöös meie naabritega ettepanekuid sihipärasemaks koostööks ühist huvi pakkuvates küsimustes, sh rändeküsimuses.

Käesolevas tegevuskavas on esitatud ELi õiglase, selge ja realistliku rändepoliitika meetmed neljal tasandil. Rakendamise korral on nende tulemuseks ELi rändepoliitika, mis võimaldab taotleda varjupaika, reageerib humanitaarprobleemidele, tagab ühtse rändepoliitika jaoks selge Euroopa raamistiku ning peab vastu ajaproovile¹².

III.1 Ebaseadusliku rände stiimulite vähendamine

Ebaseadusliku rände põhjuseid on palju ja erinevaid. Kuid tihti lõpevad sellised ettevõtmised pettumusega. Sageli on merereis oodatust palju ohtlikum ja tihti satutakse kasumit inimestele tähtsamaks pidavate kuritegelike võrgustike meelevalda. Need, kelle varjupaigataotlus tagasi lükatakse, peavad tagasi pöörduma. Nende elu, kes elavad Euroopas salaja, on ebakindel ning nad võivad kergesti langeda ekspluateerimise ohvriks. Inimesi võõrsile elama sundivate algpõhjustega tegelemine, nagu ka inimesi ebaseaduslikult üle piiri toimetavate isikute ja inimkaubitsejate võrgustike lõhkumine ning tagasisaatmispoliitika selgus ja ennustatavus teenib kõigi huve.

Tegelemine ebaseadusliku ja sunnitud ümberasumise algpõhjustega kolmandates riikides

Paljud rände algpõhjused peituvad sügaval ülemaailmses probleemides, mida EL on püüdnud lahendada juba palju aastaid. Rännet tuleks vaadelda ühena peamistest valdkondadest, mille puhul on ELi aktiivsel ja tegusal välispoliitikal ELi kodanikele otsene mõju. Kodusõda, tagakiusamine, vaesus ja kliimamuutus on kõik otsesed ja vahetud rände

¹² Euroopa Liidu toimimise lepingu V jaotise alusel juba kehtivate ja/või kavandavate meetmete ulatuse kohta seoses käesoleva tegevuskava rakendamisega vt joonealune märkus nr 3, mis käsitleb Ühendkuningriigi ja Iirimaa õigust kohaldamises osaleda ja Taani õigust selles mitte osaleda.

põhjused, seega on nende ohtude ärahoidmine ja leevendamine rändeteema arutelu puhul esmatähtis.

Väga oluline on partnerlus päritolu- ja transiidiriikidega ja loodud on mitmeid kahepoolseid ja piirkondlikke rändeteemalisi koostööraamistikke¹³. Lisaks sellele suurendatakse olulistes riikides asuvate **ELi delegatsioonide** rolli rände valdkonnas. Delegatsioonid hakkavad muu hulgas esitama aruandeid oma asukohariigis toimuvate oluliste rändega seotud sündmuste kohta, aitama kaasa rändeküsimuste arengukoostöö osaks muutmisele ning toetama vastuvõtvaid riike meetmete koordineerimisel. Kolmandates riikides asuvatesse ELi delegatsioonidesse lähetatakse **Euroopa rändeküsimuste kontaktametnikud**, kes hakkavad tegelema teabe kogumise, vahetamise ja analüüsimisega tihedas koostöös sisserände kontaktametnike võrgustiku¹⁴ ning kohalike ametiasutuste ja kodanikuühiskonnaga.

Hea näide sellest, kuidas koostöö tõhustamisest on palju võita, on **Türgi**. Alates 2014. aasta algusest on Türgi saanud 79 miljonit eurot, et toetada riigi jõupingutusi pagulaste haldamise süsteemile langenud survega toimetulekul ja aidata ära hoida ohtlikke merereise Vahemere idaosas. Spetsiaalse Frontexi kontaktametniku kaasamine Türgis viib koostöö sammu võrra edasi.

ELi väliskoostööabil ja eriti arengukoostööl, mille jaoks on aastateks 2014–2020 eelarvest eraldatud 96,8 miljardit eurot, on tähtis roll ülemaailmsete ebaseadusliku ja sunnitud rände peamiseks algpõhjuseks olevate probleemide, nagu vaesus, ebakindlus, ebavõrdsus ja töötus, lahendamisel. See hõlmab abi nendele Aafrika, Aasia ja Ida-Euroopa piirkondadele, kust pärineb enamik Euroopasse jõudvaid rändajaid.

Lisaks pikaajalist tähelepanu nõudvatele algpõhjustele aitab EL leevendada kriiside mõju ka kohalikul tasandil. See nõuab järjepidevaid jõupingutusi: üle 70 % maailma pagulastest ja riigisisestest põgenikest jäävad sunnitud ümberasustatuks viieks aastaks või kauemaks. EL on suurim pagulaste abistaja maailmas, olles 2014. aasta algusest eraldanud 200 miljonit eurot käimasolevatele arenguabiprojektidele ja üle 1 miljardi euro väärtuses humanitaarabi pagulastele ja riigisisestele põgenikele. Praegu toimub strateegiline analüüs selle toetuse mõju maksimeerimiseks, tulemusi oodatakse 2016. aastal.

Võitlus inimesi ebaseaduslikult üle piiri toimetajate ja inimkaubitsejatega

Inimesi ebaseaduslikult üle piiri toimetajate ja inimkaubitsejate kuritegelike võrgustikega võitlemisel on eriti tähtis ära hoida rändajate ärakasutamist kuritegelike võrgustike poolt¹⁵. Sellega võib vähendada ka motivatsiooni ebaseaduslikuks rändeks. Eesmärgiks peab olema muuta inimeste ebaseaduslik üle piiri toimetamine kurjategijate jaoks väheste tulu ja suure riskiga tegevuseks. Komisjon esitab selle kohta tegevuskava mai lõpuks.

Koostöö kolmandate riikidega on väga oluline. Enamik inimeste ebaseaduslikult üle piiri toimetajatest ei ela Euroopas ja need, kes Vahemerel laevadel vahistatakse, on tavaliselt ahela viimased lülid. Koostöö inimeste ebaseadusliku üle piiri toimetamise marsruute kontrollivate

¹³ Rabati protsess, Hartumi protsess, Budapesti protsess, Praha protsess, ELi ja Aafrika rände- ja liikuvusdialoog.

¹⁴ Nõukogu määrus (EÜ) nr 377/2004, 19. veebruar 2004. Sisserände kontaktametnikud on liikmesriikide esindajad, kes on määratud ametisse kolmandasse riiki, et hõlbustada ELi poolt ebaseadusliku rände vastu võitlemiseks võetud meetmete kohaldamist. Ühendkuningriik ja Iirimaa on otsustanud selle määruse kohaldamises osaleda (vt joonealune märkus nr 3).

¹⁵ Jõupingutusi tehakse ka Euroopa julgeoleku tegevuskava ja merendusjulgeoleku strateegia raames. Rändajate ebaseaduslik üle piiri toimetamine ja inimkaubandus on kaks erinevat, kuid omavahel seotud kuritegelikku tegevust, mida kuritegelikud võrgustikud harrastavad. Need erinevad selle poolest, et esimesel juhul osalevad rändajad ebaseaduslikus rändes vabatahtlikult, makstes rahvusvahelise piiri ületamise eest üle piiri toimetajale tema teenuste eest, kuid teisel juhul on nad ohvrid, kes peavad taluma ekspluateerimist, mis võib olla piiri ületamisega seotud või mitte. Tegelikult ei ole neid kaht nähtust võimalik lihtsalt eristada, sest ka isikud, kes alustavad teekonda oma vabal tahtel, on tööalase või seksuaalse ärakasutamisega tegelevate võrgustike ees sageli kaitsetud.

kohalike ja rahvusvaheliste kuritegelike rühmade tabamiseks on tõhusama koostöö peamine eesmärk.

ELi ametiasutused võivad liikmesriikide ametiasutusi abistada ka võitluses **inimeste ebaseadusliku üle piiri toimetamisega tegelevate võrgustike vastu**. Ametiasutused aitavad inimesi ebaseaduslikult üle piiri toimetajaid tuvastada, teostada uurimist ja esitada süüdistusi, nende varasid külmutada ja konfiskeerida. Selleks tuleb laevad üles leida, kinni pidada ja hävitada enne, kui kuritegelikud võrgustikud neid kasutada saavad (vt eespool). Ennetavaid finantsuurimisi, mille eesmärk on kurjategijate vara konfiskeerimine ja tagasivõtmine, ning rändajate ebaseadusliku üle piiri toimetamisega seotud rahapesu vastaseid meetmeid toetatakse rahapesu andmebüroodega finantsvoogude valdkonnas tehtava tõhustatud koostöö kaudu, samuti alustatakse koostööd finantsasutustega, nt pankade, rahvusvaheliste rahaülekangeteenuse pakkujate ja krediitkaartide väljastajatega. Seda toetab ka Euroopa julgeoleku tegevuskavas sätestatud teabevahetuse parandamine.

Et täiustada prokuröride käsutuses olevaid vahendeid inimeste ebaseadusliku üle piiri toimetamisega tegelevate võrgustike probleemi lahendamiseks, parandab komisjon olemasolevat EL seadusandlikku raamistikku selles osas, mis käsitleb **rändajate ebaseaduslikku üle piiri toimetamist** ja sellest kasu saajaid¹⁶. Inimkaubitsejate võrgustike vastu konkreetsete meetmete võtmiseks ja inimkaubanduse ohvrite abistamiseks viib komisjon ellu ka käesolevas strateegias **inimkaubanduse** vastu võitlemiseks ette nähtud algatused ning otsib teid töö tõhustamiseks 2016. aastal¹⁷. Teine potentsiaalne ekspluateerimise allikas on ELi tööandjad. Edendades seaduslike rändajate paremat integreerumist tööturule, tõhustab komisjon meetmeid kolmandate riikide kodanike ebaseadusliku töölevõtmise vastu, tehes seda muu hulgas ELis viibimise õiguseta kolmandate riikide kodanike töölevõtmist keelava **tööandjatele kohaldatavate karistuste direktiivi**¹⁸ parema jõustamise ja kohaldamise kaudu. Lisaks seab komisjon tähtsale kohale selle direktiiviga seotud rikkumismenetlused.

Tagasipöördumine

Üks ebaseaduslike rändajate stiimuleid on teadmine, et ELi tagasipöördumissüsteem – mis on mõeldud ebaseaduslike rändajate või selliste isikute tagasipöördumiseks, kelle varjupaigataotlus on tagasi lükatud – ei toimi nõuetekohaselt. Inimeste ebaseadusliku üle piiri toimetamisega tegelevad võrgustikud kasutavad sageli ära asjaolu, et jõustatakse suhteliselt vähe tagasisaatmisotsuseid – 2013. aastal tehtud tagasisaatmisotsustest jõustati tegelikkuses vaid 39,2 %.

¹⁶ Osa liidu poolt enne 2009. aasta 1. detsembrit vastu võetud politseikoostöö ja kriminaalasjades tehtava õiguslase koostöö meetmeid ei kohaldata enam Ühendkuningriigi suhtes alates 1. detsembrist 2014 vastavalt aluslepingute protokollis nr 36 artiklitele 9 ja 10, milles on sätestatud menetlused kohaldamisest loobumiseks ja kohaldamises osaleda soovimisest teatamiseks (vt komisjoni ja nõukogu vastuvõetud otsused Ühendkuningriigi teatatud meetmete kohta, ELT L 345, 1.12.2012, lk 1 ja ELT C 430, 1.12.2014, lk 1). 2002. aasta võttis EL vastu eeskirjad võitluseks rändajate ebaseaduslikult üle piiri toimetajatega. Direktiiv 2002/90/EÜ, millega määratletakse kaasaaitamine ebaseaduslikule piiriületamisele, läbisõidule ja elamisele (ELT L 328, 5.12.2002, lk 17) ja raamotsus 2002/946/JSK, millega tugevdatakse karistusõiguslikku raamistikku, et tõkestada ebaseaduslikule piiriületamisele, läbisõidule ja elamisele kaasaaitamist (ELT L 328, 5.12.2002, lk 1). Ühendkuningriik ja Iirimaa otsustasid osaleda nii direktiivi kui ka raamotsuse kohaldamises. Kuid eespool nimetatud protokollis nr 36 sätestatud kohaldamisest loobumise tõttu raamotsust enam Ühendkuningriigi suhtes ei kohaldata. Ühendkuningriik võib siiski veel otsustada raamotsuse kohaldamises osaleda.

¹⁷ Nimetatud algatuste ja juba jõustunud meetmete ulatuse kohta vt joonealused märkused nr 3 ja 17.

¹⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/52/EÜ, 18. juuni 2009, millega sätestatakse ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike tööandjatele kohaldatavate karistuste ja meetmete miinimumnõuded, ELT L 168, 30.6.2009, lk 24–32. Ühendkuningriik ja Iirimaa on otsustanud selle direktiivi kohaldamises mitte osaleda ning selle tõttu ei ole see nende suhtes siduv ega kohaldatav.

Jõustamise tõhustamiseks peame esmalt tagama, et kolmandad riigid täidavad oma rahvusvahelist kohustust võtta tagasi oma kodanikud, kes elavad ebaseaduslikult Euroopas¹⁹. EL peaks olema valmis kasutama kõiki oma käsutuses olevaid hoobasid ja stiimuleid. Hiljuti kokku lepitud Pakistani ja Bangladeshis **tagasisaatmise katseprojekt** on oluline praktiline näide selle kohta, kuidas edasi tegutseda²⁰. EL **aitab kolmandatel riikidel oma kohustusi täita**, pakkudes sellist toetust nagu tagasipöördumiste haldamise alase suutlikkuse arendamine, teabe- ja teadvustamiskampaaniad ning taasintegreerumismeetmete toetamine. Lisaks vaatab komisjon läbi tagasivõtulepingute suhtes kohaldatava lähenemisviisi,²¹ keskendudes ebaseaduslike rändajate peamistele päritoluriikidele.

Samal ajal peavad liikmesriigid kohaldama **tagasipöördumisdirektiivi**²². Komisjon kuulutab prioriteetseks direktiivi rakendamise seire koos sujuvama tagasipöördumissüsteemiga, mis käib käsikäes nende menetluste ja normide järgimisega, mis võimaldavad Euroopal tagada tagasipöördujatele inimliku ja väarika kohtlemise ning sunnimeetmete proportsionaalse kasutamise kooskõlas põhiõiguste ning *tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõttega*²³. Praegu hinnatakse Schengeni hindamismehhanismi raames põhjalikult ebaseaduslike rändajate tagasipöördumist reguleerivate ELi normide rakendamist ning „**Tagasipöördumise käsiraamat**” toetab liikmesriike ühiste suuniste, parimate tavade ja soovitusetega.

Ehkki ELil on ühised tagasipöördumiseeskirjad, puudub tulemuslik operatiivkoostöö. Frontex pakub praegu liikmesriikidele arvestatavat toetust, kuid tema volitusi tuleks suurendada, et parandada tema suutlikkust pakkuda igakülgset operatiivabi. Praegu saab Frontex küll koordineerida tagasipöördumississioone, kuid mitte neid algatada. Käimasoleva hindamise alusel, mis peaks sel aastal lõppema, teeb komisjon ettepaneku **muuta Frontexi õiguslikku alust**, et tugevdada selle rolli tagasipöördumise küsimustega tegelemisel.²⁴

Põhimeetmed	• Algpõhjustega tegelemine arengukoostöö ja humanitaarabi kaudu. • Rände muutmine ELi delegatsioonide töö üheks põhiküsimuseks. • Inimeste ebaseaduslikku üle piiri toimetamist käsitlev tegevuskava 2015. aasta maiks. • Jõulisem tegutsemine selles suunas, et kolmandad riigid täidaksid kohustust oma kodanikud tagasi võtta. • Tagasipöördumise käsiraamatu vastuvõtmine ja tagasipöördumisdirektiivi rakendamise kontrollimine. • Frontexi õigusliku aluse kindlustamine ja muutmine, et tugevdada tema rolli tagasipöördumise küsimustega tegelemisel.
--------------------	--

¹⁹ AKV riikidega sõlmitud Cotonou lepingus on sätestatud sellekohane kohustus. Kooskõlas Cotonou lepingu artikliga 13 on iga Euroopa Liidu liikmesriik nõus kõikide oma ebaseaduslikult mõne AKV riigi territooriumil viibivate kodanike tagasisaatmise ja -võtmisega selle AKV riigi nõudel ja täiendavate formaalsusteta; ja iga AKV riik on nõus kõikide oma ebaseaduslikult mõne Euroopa Liidu liikmesriigi territooriumil viibivate kodanike tagasisaatmise ja -võtmisega selle liikmesriigi nõudel ja täiendavate formaalsusteta.

²⁰ 5. ja 6. juunil 2014 toimunud justiits- ja siseküsimuste nõukogu istungil vastu võetud nõukogu järeldused ELi tagasisaatmispoliitika kohta.

²¹ Tagasivõtuleping lihtsustab kolmandate riikide kodanike tagasipöördumist. Lepinguosalised võtavad oma territooriumile täiendavate formaalsusteta tagasi oma riigi kodanikud, kes elavad teises riigis ilma loata või kes on selle piiri ületanud ebaseaduslikult.

²² Direktiiv 2008/115/EÜ, 16. detsember 2008, ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel, ELT L 348, 24.12.2008, lk 98–107. Ühendkuningriik ja Iirimaa on otsustanud selle direktiivi kohaldamises mitte osaleda ning selle tõttu ei ole see nende suhtes siduv ega kohaldatav.

²³ *Tagasi- ja väljasaatmise lubamatus* on põhiõiguste hartaga heaks kiidetud rahvusvahelise õiguse põhimõte, mille kohaselt ei tohi isikut tagasi saata kohta, kus teda ohustab surmanuhtlus, piinamine või ebainimlik või alandav käitumine.

²⁴ Frontex loodi määrusega 2007/2004 (ELT L 349, 25.11.2004, lk 1). Kuna tegu on Schengeni *acquis'* sätete edasiarendamisega, milles Iirimaa ja Ühendkuningriik ei osale, ei kuulu eelnimetatud liikmesriigid Frontexisse. Kuid Iirimaa ja Ühendkuningriigiga toimub koostöö vastavalt määruse artiklile 12, eelkõige ühiste tagasisaatmisoperatsioonide korraldamisel.

III.2 Piirihaldus – elude päästmine ja välispiiride kindlustamine

Eespool kirjeldatud meetmed Vahemere piirkonna probleemidega tegelemiseks töötati välja erakorraliste meetmetena, et reageerida konkreetsele kriisile. Uskuda, et tegemist on vaid lühiajalise ja kordumatu vajadusega, tähendaks langeda pettekujutelma ohvriks. Frontexi tugevdamist ja liikmesriikidega uute koostöövormide loomist tuleks käsitleda kui toetust ja solidaarsust, mis jääb kestma.

Operatsiooni **Triton** jaoks kokkulepitud jõukasutusreegleid tuleks käsitleda kogu välisel maismaa- ja merepiiril toimuva edasise tegevuse mudelina. Iga kriis on erinev, kuid EL peab varasematest õppetundidest õppust võtma ja olema valmis tegutsema enne kriisi, mitte ainult sellele reageerima.

Rannavalvel on oluline roll nii inimelude päästmisel kui ka merepiiri kindlustamisel. Rannavalve tõhusust parandatakse tihedama koostöö kaudu. Komisjon koos asjaomaste asutustega toetab sellist koostööd ja vajaduse korral kaalub ka muude rannavalveteenistuste funktsioonide koondamist ELi tasandil.

Riskisuundumuste tuvastamine on tõhusa operatiivse valmisoleku tagamiseks üha tähtsam. Eurosuri²⁵ kasutuselevõtt on hea lähtemudel, mida kõik merepiiride valvamise eest vastutavad tsiviil- ja sõjalised asutused peaksid täielikult ära kasutama. Asjaomased ametid peaksid saama tõhusa olukorrapildi, mis aitaks kaasa poliitika kujundamisele ja reageerimise ettevalmistamisele riiklikul ja Euroopa tasandil²⁶.

ELis kehtivad õigusnormid, mis aitavad liikmesriikidel luua tugevad ja ühtsed välispiirid. Ajavahemikul 2014–2020 saavad liikmesriigid sisejulgeolekufondi kaudu kasutada üle 2,7 miljardi euro. Kuigi piirkontrolli eeskirjad on paigas, lähtutakse piirihalduse puhul tervest reast erinevatest valdkondlikest dokumentidest ja õigusaktidest. 2016. aastal konsolideerib komisjon need **liidu piirihalduse standardisse**, et hõlmata kõiki ELi välispiiride haldamisega seotud aspekte.

Piiride tõhusam haldamine tähendab ühtlasi ka seda, et paremini tuleb ära kasutada IT-süsteemide ja -tehnoloogiate pakutavaid võimalusi. ELil on praegu kolm suuremahulist IT-süsteemi, mis tegelevad varjupaigamenetluste haldamisega (Eurodac), viisataotlustega (viisainfosüsteem) ja teabe vahetamisega isikute või esemete kohta, mille kohta pädevad ametiasutused on andnud hoiatusteate (Schengeni infosüsteem). Nende süsteemide täielik kasutamine võib tuua kasu piirihaldusele ning suurendada Euroopa suutlikkust ebaseadusliku rände vähendamiseks ja ebaseaduslike sisseträäkijate tagasisaatmiseks. Uus etapp algab algatusega „**Arukad piirid**,” mille eesmärk on suurendada piiriületuste tõhusust, lihtsustada piiriületust suurele enamikule „heausksetele” kolmandast riigist pärit reisijatele, tugevdades samal ajal võitlust ebaseadusliku rände vastu, registreerides kolmanda riigi kodanike kõik piiriülesed liikumised ja pidades täielikult kinni proportsionaalsuse põhimõttest. Et võtta arvesse esialgseid arutelusid esimese ettepaneku kohta ja kaasseadusandjate poolt tõstatatud

²⁵ Määrus nr 1052/2013, 22. oktoober 2013, millega luuakse Euroopa piiride valvamise süsteem (EUROSUR): teabevahetussüsteem, mille eesmärk on parandada ELi välispiiride haldamist (ELT L 295, 6.11.2013, lk 1). EUROSUR võimaldab peaaegu reaalajas jagada piiriga seotud andmeid võrgustiku liikmete vahel, kuhu kuuluvad Schengeni riigid ja Frontex. Kuna EUROSUR kujutab endast Schengeni *acquis* edasiarendamist, milles Iirimaa ja Ühendkuningriik ei osale, ei osale need liikmesriigid ka EUROSURis. Piiratud koostööd piirkondlikul tasandil, mis on ette nähtud määruse artikliga 19, uurib praegu Euroopa Kohtus (pooleliolev kohtuasi C-88/14).

²⁶ Koordineerib Frontex, kasutades Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiameti, Europoli, Euroopa Liidu Satelliidikeskuse ja Euroopa Meresõiduohutuse Ameti esitatud andmeid.

küsimusi, kavatseb komisjon 2016. aasta alguseks esitada läbivaadatud ettepaneku arukate piiride kohta²⁷.

Rangete ELi normide väljatöötamine aitab Euroopal toetada kolmandaid riike, kes töötavad välja oma lahendusi piiride paremaks haldamiseks. Frontexi, ELi vahendite ning ELi naabruse- ja arengupoliitika algatuste kaudu saaks toetada algatusi olulistest Aafrika riikides, aga ka naaberriikides. Eesmärk peaks olema turvalisemad piirid, aga ka **Põhja-Aafrika riikide võimekuse suurendamine**, et sekkuda ja päästa hätta sattunud rändajate elusid.

Peamised meetmed	• Frontexi rolli ja võimekuse tugevdamine. • Liidu piirihalduse standard. • Euroopa rannikuvalve ülesannete koordineerimise tugevdamine. • Läbivaadatud ettepanek arukate piiride kohta. • Kolmandate riikide võimekuse suurendamine, et hallata oma piire.
-------------------------	---

III. 3. Euroopa kohustus kaitsta: tugev ühine varjupaigapoliitika

Varjupaigataotlejate vastuvõtuks on ELil vaja selget süsteemi. 2014. aastal taotles ELis varjupaika rekordiliselt 600 000 inimest. Kõik varjupaigataotlused tuleb läbi vaadata ja tagada kaitse õigustatud isikutele. Praeguse poliitika üks peamine puudus on vastastikuse usalduse puudumine liikmesriikide vahel, mis tuleneb Euroopa varjupaigasüsteemi pikaajalisest killustatusest. Sellel on otsene mõju varjupaigataotlejatele, kes püüavad otsida varjupaiga taotlemiseks kõige soodsamat riiki, aga ka ELi avalikule arvamusele: see süvendab arusaama, et praegune süsteem on oma olemuselt ebaõiglane. Kuid ELil on ühised õigusnormid, mis juba peaksid olema vastastikuse usalduse aluseks, ja nende normide edasiarendamine peaks võimaldama uut algust.

Euroopa ühise varjupaigasüsteemi sidus rakendamine

Esmalt tuleb tagada Euroopa ühise varjupaigasüsteemi täielik ja sidus rakendamine. Seda toetatakse **uue süsteemse järelevalvega**, mille eesmärk on uurida varjupaigaeeskirjade rakendamist ja kohaldamist ning edendada vastastikust usaldust. Koostöös liikmesriikide ja Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiametiga (EASO) esitab komisjon täiendavad suunised, et parandada vastuvõtutingimusi ja varjupaigamenetlusi käsitlevaid **nõudeid**, et pakkuda liikmesriikidele selgeid ja lihtsaid kvaliteedinäitajaid, ning tugevdab varjupaigataotlejate põhiõiguste kaitset, pöörates erilist tähelepanu selliste haavatavate rühmade vajadustele, nagu näiteks lapsed²⁸. Komisjon käsitleb prioriteetsena ka hiljuti vastuvõetud varjupaigaeeskirju käsitlevate õigusaktide ülevõtmist ja praktilist rakendamist, kui ta kaalub **rikkumismenetluste** algatamist²⁹.

Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet parandab **praktilist koostööd**, et saada päritoluriigi teabe – teave, mille alusel varjupaigaotsused tehakse – keskseks kontaktpunktiks. See aitaks

²⁷ Ettepaneku reguleerimisala kohta leiab teavet joonealusest märkusest 3.

²⁸ Mitte ainult sisserändaja taustaga laste, vaid kõigi laste haavatavusega arvestamiseks töötab komisjon välja kõikehõlmava strateegia järelemeetmete võtmiseks saatjata alaealisi käsitleva tegevuskava (2011–2014) suhtes, et hõlmata ka kadunud ja saatjata lapsed.

²⁹ Direktiiv 2013/32/EL, 26. juuni 2013, rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta, ELT L 180, 29.6.2013, lk 60; Direktiiv 2013/33/EL, 26. juuni 2013, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded, ELT L 180, 29.6.2013, lk 96. Ühendkuningriik ja Iirimaa on otsustanud nendes direktiivides mitte osaleda.

kaasa ühetaolisemate otsuste tegemisele. Teised olulised meetmed on koolitus³⁰ ja vastuvõtmisega tegelevate asutuste võrgustik, mille kaudu saaks panna aluse ühiste vastuvõtukeskuste loomisele hädaolukordades.

Euroopa ühise varjupaigasüsteemi tugevdamine tähendab ka **süsteemi kuritarvituste** tõhusamat käsitlemist. Liiga paljud taotlused on põhjendamatud: 2014. aastal tehti 55 % varjupaigataotluste puhul negatiivne otsus ja lükati tagasi peaaegu kõik varjupaigataotlused mõnede riikide kodanikelt, mis pärsib liikmesriikide võimet pakkuda kiiret kaitset neile, kes seda vajavad. Kehtivad õigusnormid sisaldavad erisätteid kuritarvitamiste vastu võitlemiseks, näiteks võimaldades põhjendamatute varjupaigataotluste kiire menetlemise. Selle tugevdamiseks teeb komisjon koostööd Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiameti ja liikmesriikidega, et töötada välja suunised selliste võimaluste maksimaalseks ärakasutamiseks.

Veel üks probleem on seotud varjupaigataotlustega, mille esitavad kolmandate riikide kodanikud, kes ei vaja ELi pääsemiseks viisat. Selliste juhtumitega saab osaliselt tegeleda viisanõude kaotamise järgsete järelevalvemehhanismide kaudu³¹. Selle tugevdamiseks teeb komisjon samuti ettepaneku tugevdada varjupaigamenetluste direktiivi **turvalise päritoluriigi sätteid**, et toetada sellistest riikidest pärit varjupaigataotluste kiiret töötlemist³².

Dublini süsteem — suurem vastutuse jagamine liikmesriikide vahel

Kuigi viimased õiguslikud parandused on pärit 2014. aastast, ei toimi vastutuse jagamise mehhanism varjupaigataotluste läbivaatamiseks (edaspidi „Dublini süsteem“³³) selliselt, nagu oli kavandatud. 2014. aastal pidi viis liikmesriiki käsitlema 72% kõigist ELi varjupaigataotlustest. EL saab pakkuda täiendavat toetust, kuid õigusnorme tuleb täielikult kohaldada.

Liikmesriigid vastutavad Dublini süsteemi kohaldamise eest. Eelkõige peaksid nad eraldama vajalikud vahendid, et suurendada üleviimiste arvu ja vähendada viivitusi, kohaldada ennetavalt ja järjekindlalt perekonna taasühinemist käsitlevad sätted, samuti kasutama laialdasemalt ja korrapärasemalt kaalutusõigust, mis võimaldab neil varjupaigataotluse läbi vaadata ja vähendada survet piiriäärsetes liikmesriikides. Liidu tasandil toetab Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet (EASO) liikmesriike, luues selleks spetsiaalse **riiklike Dublini üksuste võrgustiku**.

Lisaks peavad liikmesriigid täielikult rakendama norme, mis käsitlevad rändajate **sõrmejälgede**³⁴ võtmist piiril. Erilise surve all olevad liikmesriigid saavad kasu kriisikolde süsteemist, mille eesmärk on pakkuda operatiivtuge kohapeal (vt eespool). Komisjon esitab mai lõpuks suunised sõrmejälgede süstemaatilise võtmise kohta sel viisil, et isikute

³⁰ EASO koolituskava, ühine kutseõppe süsteem, mis on ette nähtud varjupaigaküsimustega tegelevatele ametnikele ja teistele sihtrühmadele, näiteks juhid ja õigusametnikud kogu ELis.

³¹ See võimaldab ELil võtta ennetavaid meetmeid koostöös päritoluriikidega, töötades välja suunatud teavituskampaaniaid ja tugevdades koostööd piirihalduse ja inimkaubanduse vastase võitluse valdkondades.

³² Direktiiv 2013/32/EL, viidatud eespool.

³³ Määrus (EL) nr 604/2013, 26. juuni 2013, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest (ELT L 180, 29.6.2013, lk 31). Ühendkuningriik ja Iirimaa on teatanud oma soovist osaleda käesoleva määruse vastuvõtmisel ja kohaldamisel. Taani osaleb Dublini süsteemis eraldi rahvusvahelise kokkuleppe alusel, mille ta sõlmis ELiga 2006. aastal. Vastutuse kindlaksmääramise kriteeriumid on seotud tähtsuse järjekorda, alates perekondlikest põhjustest ja liikmesriigi hiljutise viisa või elamisloa olemisest kuni selleni, kas taotleja on sisenenud ELi ebaseaduslikult või seaduslikult.

³⁴ Määrus (EL) nr 603/2013, 26. juuni 2013, millega luuakse Eurodac-süsteem (uuesti sõnastatud). Ühendkuningriik ja Iirimaa on otsustanud käesolevat määrust kohaldada. Taani osaleb Eurodac-süsteemis eraldi rahvusvahelise kokkuleppe alusel, mille ta sõlmis ELiga 2006. aastal.

põhiõigused on täielikult tagatud, mida toetab praktiline koostöö ja parimate tavade vahetamine. Komisjon uurib ka seda, milliseid biomeetrilisi tunnuseid saab Eurodac-süsteemi kaudu veel kasutada (näiteks näotuvastuse tehnikate kasutamine digitaalfotode kaudu).

Dublini süsteemi väljatöötamise ajal oli Euroopa koostöö varjupaiga valdkonnas hoopis teistsuguses etapis. Rändevood, millega tuli tegeleda, olid oma olemuselt ja ulatuselt erinevad. Kui komisjon viib 2016. aastal läbi **Dublini süsteemi hindamise**, saab ta samuti kasutada ümberpaigutamise ja ümberasustamise mehhanismidest saadud kogemusi. See aitab välja selgitada, kas Dublini süsteemi õiguslike parameetrite läbivaatamine on vajalik, et varjupaigataotlejad jaotuksid Euroopas õiglasemalt³⁵.

Peamised meetmed	• Uue järelevalve- ja hindamissüsteemi loomine Euroopa ühise varjupaigasüsteemi jaoks ja suunised vastuvõtutingimusi ja varjupaigamenetlusi käsitlevate nõuete parandamiseks. • Suunised varjupaigasüsteemi kuritarvitamise vastu võitlemiseks. • Varjupaigamenetluste direktiivi turvalise päritoluriigi sätete karmistamine, et tagada turvalisest päritoluriigist pärit varjupaigataotlejate kiire töötlemine. • Meetmed, et edendada süstemaatilist isikute tuvastamist ja sõrmejälgede võtmist. • Suuremal hulgal biomeetriliste tunnuste edastamine Eurodaci kaudu. • Dublini määruse hindamine ja võimalik läbivaatamine 2016. aastal.
-------------------------	---

III.4 Uus seadusliku rände poliitika

Euroopa konkureerib teiste riikide majandustega, et meelitada ligi vajalike oskustega töötajaid. Muutused oskustes, mille järele kasvab ELis vajadus ajavahemikul 2012–2025, toovad tõenäoliselt endaga kaasa kõrgharidust eeldavate töökohtade osakaalu suurenemise (23 % võrra)³⁶. Juba praegu on tööjõupõud sellistes olulistes valdkondades nagu teadus, tehnoloogia, inseneriteadus ja tervishoid. Euroopa peab üles ehitama oma oskuste baasi ja valmistama inimesi ette tööturul osalemiseks. Komisjon esitab 2015. aastal uue tööjõu liikuvuse paketi ja oskuste algatuse,³⁷ kuid isegi sihikindlate jõupingutuste tulemusena ei suuda me keskpikas ja pikas perspektiivis tööjõuvajadustega täielikult toime tulla.

Samuti seisab EL silmitsi mitmete pikaajaliste majanduslike ja demograafiliste probleemidega. Elanikkond vananeb, kuid Euroopa majandus sõltub üha enam kõrget kvalifikatsiooni nõudvatest töökohtadest. Ilma rändeta väheneks ELi tööealine elanikkond järgmise kümne aasta jooksul 17,5 miljoni inimese võrra. Ränne on aina olulisem meie hoolekandesüsteemi jätkusuutlikkuse ja ELi majanduse jätkusuutliku kasvu tagamiseks.

Vaatamata sellele, et seadusliku rändega on alati raske toime tulla suure tööpuuduse ja sotsiaalsete muutuste ajal, on siiski vaja selget ja toimivat ühist süsteemi, mis arvestab ELi huvidega, sealhulgas säilitab Euroopa atraktiivsuse sisserändajate jaoks³⁸.

Seadusliku rände ja viisapoliitika nõuetekohane haldamine

³⁵ Uue algatuse kohaldamisala kohta leiab teavet joonealusest märkusest 3.

³⁶ Descy, Pascaline (2014), "Projected labour market imbalances in Europe: Policy challenges in meeting the Europe 2020 employment targets", in OECD/European Union, Matching Economic Migration with Labour Market Needs, OECD Publishing (<http://dx.doi.org/10.1787/9789264216501-12-en>).

³⁷ Mõlemad algatused on juba ette nähtud komisjoni 2015. aasta tööprogrammi I lisas.

³⁸ Komisjon korraldab ka seaduslikku rännet käsitleva õigustiku hindamise ja toimivuskontrolli eesmärgiga tuvastada lüngad ja vastuolud ja kaaluda võimalikke viise, kuidas lihtsustada ja ratsionaliseerida olemasolevat ELi raamistikku, et aidata paremini toime tulla seaduslike rändevoogude juhtimisega. Uue algatuse kohaldamisala kohta leiab teavet joonealusest märkusest 3.

Otsused tööd otsivate kolmandate riikide kodanike vastuvõtmise mahtude kohta jäävad liikmesriikide ainupädevusse. Kuid ELi jaoks on ette nähtud väga eriline roll. Järgmise seitsme aasta jooksul meelitavad sellised Euroopa programmid nagu „Horisont 2020” ja „Erasmus+” andekaid inimesi ELi. Üliõpilaste ja teadlaste liikumist käsitleva direktiivi üle peavad kaasseadusandjad praegu läbirääkimisi, et pakkuda neile uusi liikuvuse ja töö otsimise võimalusi. Õigusakti kiire vastuvõtmine võimaldaks nendel strateegiliselt tähtsatel rühmadel veenduda, et Euroopa Liit on nende töö jaoks avatud keskkond³⁹.

Järgmiseks sammuks peaks olema kogu ELi hõlmav kava, mis on suunatud kõrgelt kvalifitseeritud kolmandate riikide kodanikele. **Sinise kaardi direktiivis**⁴⁰ on selline süsteem juba ette nähtud, kuid esimese kahe aasta jooksul anti välja vaid 16 000 sinist kaarti, kusjuures üks liikmesriik andis neist välja 13 000. Mai lõpus käivitab komisjon avaliku konsulteerimise sinise kaardi direktiivi tuleviku kohta. Direktiivi läbivaatamise raames uuritakse, kuidas muuta see tõhusamaks, et meelitada andekaid inimesi Euroopasse. Läbivaatamise käigus käsitletakse selliseid teemasid nagu selliste ettevõtjate hõlmamine, kes oleksid valmis Euroopasse investeerima, aga ka sinise kaardi omanike ELi sisese liikuvuse võimalusi.

Veel üks olulise majandusliku mõjuga valdkond on **teenused**. Teenuste sektor hõlmab hästi koolitatud ja kõrge kvalifikatsiooniga välismaalastest spetsialiste, kellel tuleb ELi reisida lühikeseks ajaks, et pakkuda teenuseid ettevõtetele või valitsustele. Komisjon hindab võimalusi tagada sellistele inimeste kategooriatele õiguskindlus, et tugevdada ka ELi positsiooni vabakaubanduslepingute üle peetavatel läbirääkimistel vastastikuste tingimuste nõudmisel.

Sellised otsused eeldavad liikmesriikidelt otsesemat ja avatumat dialoogi, et edendada ühist mõtlemist ja poliitilisi lähenemisviise ning parimate tavade vahetamist Euroopa tasandil. Komisjon toetab liikmesriike püsiva dialoogi ja vastastikuse hindamise edendamisel Euroopa tasandil sellistes küsimustes nagu tööturu lüngad, rändajate riigis viibimise seadustamine ja integratsioon, mille puhul ühe liikmesriigi otsused mõjutavad ka teisi.

Komisjon loob ka platvormi dialoogiks, millesse kaasatakse ettevõtted, ametiühingud ja muud tööturu osapooled, et rändest tõuseks maksimaalne kasu Euroopa majandusele ja rändajatele endile.

EL vajab vahendeid, et teha kindlaks need majandussektorid ja ametid, mille puhul esineb **värbamisraskusi või oskustööjõu puudus** juba praegu või edaspidi. Olemasolevad vahendid annavad küll teatavat teavet, kuid vaja on täielikumat pilti⁴¹. Olemasolevad veebiportaalid nagu ELi rändeportaal ja Euroopa tööalase liikuvuse portaal (EURES) võivad oluliselt hõlbustada nende kolmandate riikide kodanike oskuste vastavusse viimist tööturu vajadustega, kes juba viibivad ELis. Sisserändajate oskuste vastavusse viimisel tööturu vajadustega on eriti problemaatiline see, kui rändaja päritoluriigis omandatud kutsekvalifikatsiooni ELis ei tunnustata. EL võib aidata paremini mõista väljaspool ELi omandatud kvalifikatsioone⁴².

Uue seadusliku rände poliitika arendamiseks tehtud jõupingutused peegeldavad meie **viisapoliitika ajakohastamist**⁴³. Komisjon vaatas 2014. aastal läbi viisaeeskirja ja tegi ettepaneku luua uus

³⁹ COM/2013/0151 final. Ettepaneku kohaldamisala kohta leiab teavet joonealusest märkusest 3.

⁴⁰ Direktiiv 2009/50/EÜ, 25. mai 2009, kolmandate riikide kodanike kõrget kvalifikatsiooni nõudva töö eesmärgil riiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta (ELT L 155, 18.6.2009, lk 17–29). Ühendkuningriik ja Iirimaa ei osale käesolevas direktiivis ja see ei ole nende suhtes siduv ega kohaldatav.

⁴¹ Näiteks oskuste ülevaade ja valdkondlike oskuste ühendus.

⁴² Näiteks Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku ja EUROPASSi süsteemi eelseisva läbivaatamise käigus.

⁴³ Ühine viisapoliitika, mis on peamiselt sätestatud viisaeeskirjas (määrus 810/2009), näeb ette eeskirjad lühiajaliste viisade andmiseks nendele kolmandate riikide kodanikele, kes reisivad turismi, äri, sugulaste/sõprade külastamise või kultuuri- ja

viisa liik: ringreisiviisa⁴⁴. Kui need ettepanekud võetakse vastu, saab EL paindlikumad viisapoliitika vahendid, et maksimeerida turistide ja isiklikel või ametlastel põhjustel reisivate külastajate rohkusest saadavat positiivset majandusmõju, vähendades samas ebaseadusliku rände ja julgeolekuga seotud ohtusid. 2015. aasta lõpuks viib komisjon lõpule ka **uuringu** selle kohta, **milliste riikide kodanikud vajavad viisat**, ja võib teha ettepaneku viisanõude kaotamiseks teatavate riikide kodanikele vastastikkuse põhimõtte alusel, kuid samas ka taaskehtestada viisanõude mõnele teisele. Selle käigus võetakse arvesse käimasolevaid poliitilisi dialooge riikidega, mis on olulised rände ja liikuvuse seisukohast.

Tõhus integratsioon

Meie rändepoliitika on tulemuslik siis, kui seda toetab tõhus integratsioonipoliitika. Kuigi vastav pädevus lasub peamiselt liikmesriikidel, saab Euroopa Liit toetada riikide valitsusi, kohalikke omavalitsusi ja kodanikuühiskonda, kes osalevad integratsiooni ja vastastikkuse usalduse tugevdamise keerukas ja pikaajalises protsessis.

Rahastamist pakub Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond (AMIF). Samuti võivad olla olulise tähtsusega Euroopa Regionaalarengu Fond (ERDF) ja Euroopa Sotsiaalfond (ESF)⁴⁵. Uuel programmiperioodil (2014–2020) suunatakse vähemalt 20 % ESFi ressurssidest sotsiaalsele kaasatusele, mis hõlmab meetmeid **rändajate integreerimiseks**, keskendudes eelkõige varjupaigataotlejatele, pagulastele ja lastele. Nende fondidega saab toetada sihtotstarbelisi algatusi, et parandada keele- ja ametialaseid oskusi ning teenuste kättesaadavust, edendada juurdepääsu tööturule ja kaasavat haridust, hoogustada kultuuridevahelisi vahetusi ja teadlikkuse tõstmise kampaaniad, mis on suunatud nii vastuvõtivatele kogukondadele kui ka rändajatele.

Arenguga seotud kasu suurendamine päritoluriikides

ELi seadusliku rände poliitika peaks toetama ka rändajate päritoluriikide arengut⁴⁶. Peagi võtab ÜRO vastu **säästva arengu eesmärgid**, mis lisaks inimväärse töö ja noorte tööhõive edendamisele ning töötasu ja sotsiaalkaitse poliitikale peaksid hõlmama ka rändega seotud eesmärgi, mis võivad aidata päritoluriikidel luua paremaid majanduslikke võimalusi kodus. Oma üldise raamistiku osana toetab EL ka edaspidi aktiivselt rändega seotud eesmärgi ja rõhutab rände positiivsete mõjude kasutamise tähtsust rakendamise horisontaalse vahendina 2015. aasta järgses arengukavas. See täiendaks ELi **liikuvuspartnerluste**⁴⁷ tööd ja meie jõupingutusi rändeküsimuste integreerimisel peamistesse arengusektoritesse.

Samuti eraldab komisjon vähemalt 30 miljonit eurot, et aidata partneritel parandada suutlikkust **tööjõurände tõhusaks haldamiseks**, keskendudes rändtöötajate õigustele ja nende ekspluateerimise ohjeldamisele. Euroopa edusamme ühtse turu loomisel ja tööjõu liikuvuse toetamisel peegeldab ka ELi 24 miljoni euro suurune algatus, millega toetatakse

spordiüritustel osalemise eesmärgil. See on Schengeni *acquis*' osa, milles Iirimaa ja Ühendkuningriik ei osale. 2014. aastal andsid Schengeni riigid välja ligikaudu 15,8 miljonit viisat, mis on ligikaudu 60 % rohkem kui 2009. aastal. Viisaeeskirja uuestisõnastamise ettepanek on praegu arutlusel parlamendis ja nõukogus (COM(2014) 164).

⁴⁴ Tegemist on uut liiki viisaga nii viisavabade kui ka viisat vajavate kolmandate riikide kodanikele, kellel on õigustatud huvi reisida Schengeni alal kauem kui 90 päeva mis tahes 180-päevase ajavahemiku jooksul (COM(2014)163). Kõnealune ettepanek tugineb Schengeni *acquis*' sellele osale, milles Iirimaa ja Ühendkuningriik ei osale.

⁴⁵ Kõnealuste meetmete rakendamist hinnatakse 2015. aasta lõpus, et veenduda, kas liikmesriigid on täitnud oma eesmärgid ja kas Euroopa Sotsiaalfondi vahendeid on vaja ümber korraldada.

⁴⁶ Komisjoni teatis: „Rändest tuleneva arengumõju maksimeerimine” (COM(2013)292 final); Nõukogu järeldused rändeküsimuste kohta ELi arengukoostöös, 12. detsember 2014.

⁴⁷ Komisjoni teatis: „Rände ja liikuvuse suhtes võetud üldine lähenemisviis” (KOM/2011/743 lõplik). Need on kõige põhjalikumad kahepoolse koostöö raamistikud rände valdkonnas. Need pakuvad poliitilist raamistikku kõikehõlmava, laiendatud ja täpseid vajadusi arvestavaks dialoogiks ja koostööks partnerriikidega, sisaldades eesmärgi ja kohustusi, aga ka konkreetseid toetusmeetmeid, mida pakuvad EL ja huvitatud liikmesriigid. Lisaks hõlmavad need viisalihtsustus- ja tagasivõtulepingute üle peetavaid läbirääkimisi.

vaba liikumist Lääne-Aafrika Riikide Majandusühenduses. Piirkondlikud tööjõu liikuvuse kavad, millega soodustatakse **lõunapoolsete riikide vahelist liikuvust**, võivad anda kohalikku arengusse olulise panuse. Lisaks edendab komisjon eetilist värbamist kvalifitseeritud tööjõu puuduse all kannatavatesse sektoritesse päritoluriikides, toetades rahvusvahelisi algatusi selles valdkonnas.

Ühe võimalusena, kuidas EL saab tagada, et päritoluriigid saaksid rändepoliitikast võimalikult suurt kasu, on muu hulgas **edendada odavamaid, kiiremaid ja turvalisemaid rahaülekandeid**. Ettepaneku vastuvõtmine ELi teise makseteenuste direktiivi⁴⁸ kohta aitaks tugevdada rahaülekandeid reguleerivat keskkonda ja arengukoostöö rahastamisvahendi kaudu eraldatakse vähemalt 15 miljonit eurot juhtalgatuste toetamiseks arengumaades.

Peamised meetmed	• Sinise kaardi süsteemi ajakohastamine ja ümberkorraldamine. • Platvormi loomine dialoogiks tööturu osapooltega majandusrände alal. • Jõulisemad meetmed rände ja arengupoliitika sidumiseks. • Integratsioonipoliitika prioriteetne rahastamine. • Odavamad, kiiremad ja turvalisemad rahaülekanded.
--------------------------------	--

IV. Kaugemad eesmärgid

Käesolevas tegevuskavas pakutakse peamiselt lahendusi, kuidas Euroopa saaks osutatud valdkondades edasi liikuda lühikeses ja keskpikas perspektiivis. Kui aga tahame nende küsimustega tulemuslikult ja jätkusuutlikult tegeleda pikemas perspektiivis, peab rände valdkonnas tehtav Euroopa koostöö saavutama uue mõõtme.

Tegevuskavas sisalduvatel algatustel on oluline roll tõhusa ja tasakaalustatud Euroopa rändepoliitika kujundamisel. Võttes arvesse aluslepingute ja nende asjakohaste protokollide reguleerimisala, algatab komisjon paralleelsed arutelud mitmes valdkonnas:

1. *Euroopa ühise varjupaigasüsteemi lõpuleviimine*: ELi lepingutes eeldatakse ühtset, kogu liidus kehtivat varjupaigastaatust. Komisjon algatab laialdase arutelu Euroopa ühise varjupaigasüsteemi väljaarendamise edasiste sammude üle, hõlmates ka sellised küsimusi nagu ühine varjupaigaõiguse seadustik ja varjupaigaotsuste vastastikune tunnustamine⁴⁹. Arutelu käigus arutatakse ka ühtse varjupaigaotsuste tegemise protsessi sisseseadmist pikemas perspektiivis eesmärgiga tagada varjupaigataotlejate võrdne kohtlemine kogu Euroopas.
2. *Euroopa piiri ühine haldamine*: Sündmuste areng Vahemere piirkonnas näitab selgelt, et välispiiri haldamine on üha enam jagatud vastutus. Sama kehtib Euroopa piirivalvesüsteemi kohta,⁵⁰ mis hõlmab uut lähenemisviisi rannikuvalve funktsioonidele

⁴⁸ COM/2013/0547 final.

⁴⁹ Positiivsete varjupaigaotsuste vastastikune tunnustamine tähendab seda, et liikmesriik peab tunnustama teises liikmesriigis tehtud varjupaiga andmise otsust.

⁵⁰ Uuring, mis käsitleb võimalust luua Euroopa piirivalvesüsteem (http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/border-crossing/docs/20141016_home_esbg_frp_001_esbg_final_report_3_00_en.pdf), Frontexi tulevikku käsitlev käimasolev uuring.

ELis, keskendudes varade jagamisele, ühisharjutustele ja ressursside kahesugusele kasutusele, sealhulgas Euroopa rannikuvalve loomise võimalusele.

3. *Seadusliku rände uus mudel:* Asutamislepingute kohaselt teevad liikmesriigid lõpliku otsuse majanduslikel põhjustel saabuvate rändajate vastuvõtmise kohta. EL peab aga siiski uurima, kuidas seda piirangut saaks sobitada ELi majanduse ühiste vajadustega. Eelkõige soovib komisjon uurida koos liikmesriikidega nn huvi avaldamise süsteemi väljatöötamise võimalusi. Selline süsteem kasutatakse automaatselt kontrollitavaid kriteeriume võimalike rändajate hulgast eelvaliku tegemiseks; tööandjaid kutsutakse välja selgitama nende jaoks prioriteetsed kandidaadid ja ränne saab toimuda alles pärast rändajale tööpakkumise tegemist. See võimaldaks luua ELi hõlmava kvalifitseeritud rändajate andmekogumi, mis on kättesaadav nii tööandjatele kui ka liikmesriikide ametiasutustele, kuid rändajate tegelik valiku- ja vastuvõtmismenetlus toimuks riiklikul tasandil, arvestades liikmesriikide tööturu tegelikke vajadusi.

LISA

Euroopa ümberpaigutamise- ja ümberasustamiskavad

Ümberpaigutamine

„Ümberpaigutamine” — selgelt rahvusvahelist kaitset vajavate inimeste jaotamine liikmesriikide vahel.

Jaotuvuskvoodi alusel teeb komisjon mai lõpuks ettepaneku käivitada Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 78 lõikega 3 ette nähtud eriolukordadele reageerimise süsteem ja töötada välja **ajutine Euroopa ümberpaigutamiskava** selgelt rahvusvahelist kaitset vajavatele varjupaigataotlejatele.

Jaotuvuskvoodi aluseks on **objektiivsed, mõõdetavad ja kontrollitavad kriteeriumid, mis peegeldavad liikmesriikide suutlikkust pagulasi vastu võtta ja neid integreerida**, ning mille puhul on kasutatud nõuetekohaseid kaalutegureid, mis peegeldavad kriteeriumide suhtelist tähtsust (vt tabel 1). Kvoot põhineb järgmistel elementidel⁵¹:

- elanikkonna suurus (40 %), sest see peegeldab suutlikkust võtta vastu teatav arv pagulasi;
- kogu SKP⁵² (40 %), sest see peegeldab riigi absoluutset jõukust ja näitab majanduse suutlikkust pagulasi vastu võtta ja neid integreerida;
- varjupaigataotlejate keskmine arv ja ümberasustatud pagulaste arv 1 miljoni elaniku kohta ajavahemikul 2010–2014 (10 %), sest see peegeldab liikmesriikide hiljutisi jõupingutusi;
- töötuse määr (10 %) on näitaja, mis peegeldab pagulaste integreerimise võimet.

Igasse liikmesriiki ümberpaigutatavate tegelik arv sõltub nende isikute koguarvust, keda tuleb ümber paigutada, ja vastav arv esitatakse õigusakti ettepanekus.

Vastuvõttev liikmesriik vastutab varjupaigataotlejate läbivaatamise eest kooskõlas kehtivate normide ja tagatistega.

Jaotuvuskvoodi kohaldamisel võetakse arvesse konkreetset kriisiolukorda. Liikmesriigid, millest ümberpaigutamine toimub, ei tohiks selles ümberpaigutava liikmesriigina osaleda. Ettepanek kajastab Ühendkuningriigi, Iirimaa ja Taani seisukohta, nagu see on sätestatud aluslepingute asjaomastes protokollides.

Ümberasustamine

„Ümberasustamine” — selgelt rahvusvahelist kaitset vajavate põgenike üleviimine kolmandast riigist liikmesriiki, kus nad võetakse vastu ja antakse selles riigis viibimise õigus ja muud õigused, mis on võrreldavad rahvusvahelist kaitset saava isiku õigustega, ning mis peab toimuma ÜRO pagulaste ülemvoliniku ettepanekul ja vastuvõtva riigi nõusolekul.

⁵¹ Arvesse võetakse varasemaid ümberpaigutamise ja ümberasustamise foorumi arutelusid.

⁵² SKPd elaniku kohta ei tohi kasutada, sest kaalutlused elaniku kohta sisalduvad juba elanikkonna suurust käsitlevates kriteeriumides.

Komisjon võtab mai lõpuks vastu soovitusel **Euroopa ümberasustamiskava** kohta.

See kava hõlmab kõiki liikmesriike. Assotsieerunud riike kutsutakse kavas osalema. Ümberasustavate osakaal määratakse iga liikmesriigi jaoks kindlaks sama **jaotuskvoodi** alusel kui see, mida kasutati eespool selgitatud ümberpaigutamiskava puhul (vt tabel 2).

Kava kohaselt **võtab Euroopa kohustuse** luua ümberasustamiseks **20 000** kohta.

Komisjon teeb aastatel 2015–2016 **kava jaoks kättesaadavaks** täiendavalt 50 miljonit eurot.

Ümberasustamise prioriteetsed piirkonnad on Põhja-Aafrika, Lähis-Ida ja Aafrika Sarve piirkond, kusjuures erilist tähelepanu pööratakse riikidele, kus rakendatakse piirkondlikke arengu- ja kaitseprogramme. Kava eesmärk on luua nende programmidega tugev seos.

Et aidata kaasa kava elluviimisele, kutsutakse üles **koostööle ÜRO pagulaste ülemvolinikuga** (UNHCR) ja teiste asjakohaste organisatsioonidega, lähtudes praegusest praktikast (ümberasustamise vajaduse väljaselgitamine, ettepaneku tegemine, üleviimine jne). Võidakse ette näha ka **Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiameti osalemine**. Iga liikmesriik vastutab iga üksiku vastuvõtmisotsuste eest.

Komisjon on teadlik, et ümberasustatud isikute puhul esineb **spontaanse teisese rände oht**. Selle probleemi lahendamiseks soovitakse ümberasustamise tingimuseks seada ümberasustatud isiku kohustus jääda vastuvõtvasse riiki vähemalt viieks aastaks, teavitades teda ka ELis edasiliikumise tagajärgedest ja asjaolust, et tal ei ole võimalik teises liikmesriigis saavutada õiguslikku seisundit ega ka juurdepääsu sotsiaalsetele õigustele. ELi õigus võimaldab juba praegu selliste isikute kiiret tuvastamist ja tagasisaatmist, kes eelnimetatud tingimusest kinni ei pea. Komisjon töötab koostöös liikmesriikide ja asjaomaste asutustega nende meetmete praktiliseks kohaldamiseks välja täiendavad vahendid.

Tabel 1. Euroopa ümberpaigutamiskava

Liikmesriigid^{53 54}	Jaotuvuskvoodid
Austria	2,62%
Belgia	2,91 %
Bulgaaria	1,25 %
Horvaatia	1,73 %
Küpros	0,39 %
Tšehhi Vabariik	2,98 %
Eesti	1,76 %
Soome	1,72 %
Prantsusmaa	14,17 %
Saksamaa	18,42 %
Kreeka	1,90 %
Ungari	1,79 %
Itaalia	11,84 %
Läti	1,21 %
Leedu	1,16 %
Luksemburg	0,85 %
Malta	0,69 %
Madalmaad	4,35 %
Poola	5,64 %
Portugal	3,89 %
Rumeenia	3,75 %
Slovakkia	1,78 %
Sloveenia	1,15 %
Hispaania	9,10 %
Rootsi	2,92 %

Arvutused põhinevad Eurostati poolt esitatud statistilistel andmetel (8. aprilli 2015. aasta seisuga).

Tabel 2. Euroopa ümberasustamiskava

⁵³ Euroopa Liidu ühine poliitika varjupaiga, sisserände ja välispiiril teostatava kontrolli valdkonnas põhineb Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL) V jaotisel (vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala). Aluslepingute protokollide 21 ja 22 kohaselt ei osale Ühendkuningriik, Iirimaa ja Taani vastavalt ELTL V jaotisele ettepanud meetmete vastuvõtmisel nõukogus. Ühendkuningriik ja Iirimaa võivad teatada nõukogule kolme kuu jooksul pärast ettepaneku või algatuse esitamist, või mis tahes ajal pärast selle vastuvõtmist, et nad soovivad osaleda mis tahes sellise kavandatud meetme vastuvõtmisel ja kohaldamisel. Taani võib mis tahes ajal oma põhiseadusest tulenevate nõuete kohaselt teatada teistele liikmesriikidele, et ta soovib täielikult kohaldada kõiki asjakohaseid meetmeid, mis on vastu võetud Euroopa Liidu toimimise lepingu V jaotise alusel. Kui Ühendkuningriik ja Iirimaa otsustavad ümberpaigutamiskavas osaleda, kohandatakse vastavalt teiste liikmesriikide osaluse määrasid. Kui Taani ja assotsieerunud riigid otsustavad vabatahtlikult ümberpaigutamiskavas osaleda, muudetakse vastavalt ka teiste riikide osaluse määrasid.

⁵⁴ Jaotuvuskvoodis esitatud määrasid kohandatakse, et võtta arvesse konkreetset kriisiolukorda, mille puhul kohandatakse ELTL artikli 78 lõikega 3 ette nähtud hädaolukorras ümberpaigutamist. Liikmesriigid, millest ümberpaigutamine toimub, ei tohiks kavas ümberpaigutava riigina osaleda.

Liikmesriigid⁵⁵	Jaotuvuskvoot	Eraldatav koguarv 20 000 isiku põhjal
Austria	2,22 %	444
Belgia	2,45 %	490
Bulgaaria	1,08 %	216
Horvaatia	1,58 %	315
Küpros	0,34 %	69
Tšehhi Vabariik	2,63 %	525
<i>Taani⁵⁶</i>	1,73 %	345
Eesti	1,63 %	326
Soome	1,46 %	293
Prantsusmaa	11,87 %	2375
Saksamaa	15,43 %	3086
Kreeka	1,61 %	323
Ungari	1,53 %	307
<i>Iirimaa⁵⁶</i>	1,36 %	272
Itaalia	9,94 %	1989
Läti	1,10 %	220
Leedu	1,03 %	207
Luksemburg	0,74 %	147
Malta	0,60 %	121
Madalmaad	3,66 %	732
Poola	4,81 %	962
Portugal	3,52 %	704
Rumeenia	3,29 %	657
Slovakkia	1,60 %	319
Sloveenia	1,03 %	207
Hispaania	7,75 %	1549
Rootsi	2,46 %	491
<i>Ühendkuningriik⁵⁶</i>	11,54 %	2309

Arvutused põhinevad Eurostati poolt esitatud statistilistel andmetel (8. aprilli 2015. aasta seisuga).

Protsendimäär arvutati kuni viie komakoha täpsusega ja ümardati üles- või allapoole kahe komakohani tabelis esitamise eesmärgil; isikute jaotamine arvutati viie komakoha täpsusega ja ümardati täisarvuni.

⁵⁵ Kui assotsieerunud riigid otsustavad ümberasustamiskavas osaleda, muudetakse vastavalt jaotuvuskvoote ja rändajate koguarvu.

⁵⁶ Kuigi kavandatud ümberasustamiskava esitatakse soovitusel vormis, põhineb liidu ühine rändepoliitika Euroopa Liidu toimimise lepingu V jaotisel. Seepärast võetakse arvesse aluslepingute protokolle nr 21 ja 22 käsitlevaid konkreetseid aspekte Ühendkuningriigi, Iirimaa ja Taani seisukoha kohta, millele on viidatud joonealuses märkuses 3.