



Strasbourg, 15.12.2015
COM(2015) 676 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

Lääne-Balkani rändetee pagulasvoogude teemalise juhtide nõupidamise järelmeetmete kohta

2015. aasta suvel alanud ja sügisel veelgi hoogu juurde saanud enneolematud pagulaste- ja rändajatevood järgisid ühist rändeteed. Euroopa ees seisva probleemi keskmeks sai Lääne-Balkani rändeteed, kustkaudu saabus 2015. aastal Türgist Kreekasse 650 000 inimest, kellest enamik liikus Lääne-Balkani kaudu Kesk- ja Põhja-Euroopasse. Nimetatud liikumised ei olnud mitte üksnes ennustamatud ja enneolematu ulatusega, vaid toimusid sageli ka suure kiirusega ning põhjustasid kahtlusi, et riigid lihtsalt suunasid inimesi mööda rändeteed edasi järgmistesse riikidesse. See paljastas suutlikkuse, koostöö ja solidaarsuse hämmastava puudumise, samuti elementaarse suhtlemise puudumise rändeteede jäävate riikide vahel – konkreetse probleemi, mis nõudis konkreetset operatiivset ja poliitilist lahendust Euroopa tasandil.

25. oktoobril 2015 kutsus president Juncker kokku asjaomaste riikide riigipeade ja valitsusjuhtide koosoleku. Osalesid Albaania, Austria, Bulgaaria, Horvaatia, endise Jugoslaavia Makedoonia vabariigi, Saksamaa, Kreeka, Ungari, Rumeenia, Serbia ja Sloveenia riigipead või valitsusjuhid, kellega ühinesid Euroopa Parlamendi president, Euroopa Ülemkogu president, Euroopa Liidu Nõukogu praegune ja järgmine eesistuja ning ÜRO pagulaste ülemvolinik¹.

Juhid leppisid kokku koheseks rakendamiseks mõeldud 17punktilises tegevuskavas,² mis hõlmab nii seda, kuidas koostööd teha, kui ka seda, mida on vaja üheskoos saavutada selleks, et paremini hallata rändajate- ja pagulastevoogusid, eelkõige seoses vastuvõtuvõime ja piirihaldusega. See töö on täiendanud ELi üldisemaid jõupingutusi pagulaskriisi ohjeldamiseks ning selles on järjekindluse tagamiseks osalenud nõukogu eesistuja.³ Käesoleva aruande eesmärk on teha enne 17.–18. detsembri 2015. aasta Euroopa Ülemkogu kohtumist kokkuvõtte juhtide avalduse rakendamisest⁴.

25. oktoobri kohtumine langes nädalale, mil Kreekasse tuli üle piiri rekordarv inimesi: üle 50 000. See arv vähenes detsembri alguseks vähem kui 14 000 inimeseni nädalas, kuid jäi kõikuvaks. Samuti saabus Sloveeniasse üheainsa oktoobripäeva jooksul rohkem kui 12 600 inimest, novembri lõpuks kujunes päeva keskmiseks saabujate arvuks 2 000–3 000. Kuid need näitajad on endiselt ebastabiilsed ja piisavalt suured, et Lääne-Balkani rändeteel säiliks suur surve.

1. Pidev teabevahetus ja tulemuslik koostöö (punktid 1–2)

Esmane prioriteet oli tagada teabevahetus rändeteede jäävate riikide valitsuste ja pädevate ametiasutuste vahel. 24 tunni jooksul olid kõik osalenud riigid, institutsioonid ja ametid nimetanud kontaktisikud, kes annavad aru otse juhtidele. Need isikud moodustavad igapäevase teabevahetuse ja tulemusliku koostöö foorumi, mis peab komisjoni eesistumisel iganädalasi videokonverentse.^{5 6}

¹ Peale nende osalesid ka Frontex ja Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet.

² http://ec.europa.eu/news/2015/docs/leader_statement_final.pdf.

³ 8. oktoobril 2015 toimus Luxembourgis ka kõrgetasemeline konverents Vahemere idaosa / Lääne-Balkani rändeteed teemal ning 7. detsembril ELi ja Lääne-Balkani riikide justiits- ja siseministrite kohtumine.

⁴ See aruanne põhineb 11. detsembrini esitatud teabel.

⁵ Vt peatükk 8.

⁶ Teabevahetuse tõhustamiseks on ELi integreeritud kord poliitiliseks reageerimiseks kriisidele aktiveeritud teabevahetuse režiimis.

Iganädalane teabevahetus on keskendunud juhtide kohtumisel kokku lepitud 17 punktile, sh rändete üldised rändetrendid, vajaduste hindamine ja vastuvõtuvõime suurendamine, piiril võetavad meetmed ja Frontexi konsolideeritud aruandlus⁷ kui esimene samm isikute korrastatuma liikumise suunas Lääne-Balkani rändeteel.

Tihendatud on ka kontakte piirkonna sees: Sloveenia kutsus 16.–17. novembril kokku siseministrite kohtumise, millel osalesid Serbia, endine Jugoslaavia Makedoonia vabariik ja Kreeka. Osalenud leppisid kokku parandada koordineerimist, sh teabevahetust piiri ületanud pagulaste arvu ja vastuvõtupunktide täidetuse kohta. Piirkondlikul politseiülemate 3.–4. detsembri kohtumisel Sloveenias arutati operatiivkoostööd ja võimalikku ühist lähenemisviisi majanduslikel põhjustel rändajatele. Horvaatia neil kohtumistel ei osalenud.

Sellel pool jääb eelnev konsulteerimine ja teavitamine riikliku poliitika või algatuste ettenähtavatest muudatustest, eelkõige nendest, mille mõju võib kanduda üle kogu piirkonnale, paljudel juhtudel ebapiisavaks. Võetakse jätkuvalt liiga palju ühepoolseid meetmeid, sh *de facto* kodakondsuspõhised sisenemistingimused Horvaatiasse, Serbiasse ja endisse Jugoslaavia Makedoonia vabariiki saabuvatele rändajatele ning tara püstamine endise Jugoslaavia Makedoonia vabariigi ja Kreeka vahelisele piirile (nagu seda tegi varem Ungari piirile Serbiaga). Hoolimata iga üksiku sammu põhjendusest on nende kooskõlastamatus põhjustanud piirkonnas ebakindluse ja ebastabiilsuse.

Läbi on viidud esialgne materiaalsete ja rahaliste vajaduste hindamine. Austria, Bulgaaria, Horvaatia, endine Jugoslaavia Makedoonia vabariik, Kreeka, Ungari, Rumeenia, Serbia ja Sloveenia on komisjoni palvel viinud läbi oma hindamised, mis hõlmavad selliseid küsimusi nagu majutamine ja vastuvõtt, toitlustamine ja põhiteenused, registreerimine, varjupaigataotlejate käsitlemine, tagasisaatmine ja piirihaldus. Pärast teadete saamist riikidelt korraldas komisjon 2015. aasta novembris–detsembris kontrollkäigud kohapeale,⁸ milles osalesid ÜRO pagulaste ülemvolinik, Rahvusvaheline Migratsiooniorganisatsioon, Euroopa Investeerimispank ning Euroopa Rekonstruktsiooni- ja Arengupank. Selle eesmärk oli täpsustada vajaduste hinnangut nii ulatuse kui ka kestuse osas ning seostada vajadused kõige asjakohasemate rahastamisallikatega⁹. Järgmise sammuna on vaja võtta täiendavaid meetmeid, et hinnata kõigi riikide keskpika ja pika perioodi vajadusi, pöörates rohkem tähelepanu ka sellistele valdkondadele nagu integratsioon ja tagasisaatmine¹⁰.

2. Teisese rände piiramine (punkt 3)

Osaliseks tõukeks juhtide võetud kohustusele pärssida pagulaste ja rändajate liikumist piirkonna järgmise riigi piirile ning anda selge sõnum, et põgenike oma territooriumilt edasi suunamine ei ole vastuvõetav, said levinud teated¹¹ selle kohta, et riigid soodustasid põgenike

⁷ Vt üksikasju peatükkides 4 ja 5.

⁸ Vajaduste hindamisega seotud missioonide ajakava on järgmine: Kreekas 26.–27. oktoobril ja 18. novembril, Sloveenias 9. ja 16.–17. novembril, Horvaatias 10.–12. novembril, Serbias 19.–20. novembril, Bulgaarias 30. novembril, endises Jugoslaavia Makedoonia vabariigis 30. novembrist 1. detsembrini, Austrias 3. detsembril, Rumeenias 7. detsembril ning Ungaris 8. detsembril. 30. novembril toimus ka ettevalmistav kohtumine Saksamaaga, järelemissioon on kavandatud 2016. aasta algusse.

⁹ Vt peatükk 3.

¹⁰ Vt peatükk 4. Laekumata on veel täielikult ajakohastatud vajaduste hinnang Kreekal.

¹¹ Näiteks märkis komisjoni vajaduste hindamise missioon Horvaatiasse jätkuvat tava korraldada transporti Sloveenia piirile.

ja rändajate kiiret läbirännet naaberriikidesse, pakkudes transporti või haldusabi kiireks edasijõudmiseks rändeteel, ilma vastuvõtvat riiki eelnevalt teavitamata. See põhjustas rändevoogude kiirenemise, mis võimendas rändajate ja põgenike saabumise korrastatud haldamise probleemi, ja asetaski erilise koormuse Lääne-Balkani rändetee lõpus asuvatele sihtriikidele.

Hiljem on tulnud vähem teateid sellistest meetmetest ning rohkem näiteid piirihaldusasutuste koostööst ja teabevahetusest. Kuid asjaolu, et reas rändeteel asuvates riikides puudub poliitiline tahe luua vastuvõtuvõime rohkem kui 24tunniseks viibimiseks – mis näitab, et need riigid peavad end üksnes transiidiriikideks – näitab samuti piiratud huvi rändevoogude vähendamise vastu, ehkki rahvusvahelised osalejad, k.a ÜRO pagulaste ülemvolinik, on märkinud, et pagulastel ja rändajatel on sageli väga kindel tahe liikuda pigem edasi oma sihtriikidesse kui jääda rändeteel asuvasse riikidesse.

3. Pagulaste toetamine ning peavarju ja puhkevõimaluste pakkumine (punktid 4–7)

Ühe peamise imperatiivina lepiti kokku kõigile vajajatele ajutise peavarju, toidu, tervishoiuteenuste, vee ja kanalisatsiooni pakkumise suutlikkuse suurendamises kõigis riikides. Asjakohased ruumid pakuvad paremat ja ennustatavamalt võimalust hallata rändevoogusid ja täiustada inimeste registreerimist rändeteel. Kahe viimase kuu jooksul on astunud olulisi samme, et täita juhtide võetud kohustusi suurendada ELi finantsabi ja selliste partnerite nagu ÜRO pagulaste ülemvoliniku ja Rahvusvaheline Migratsiooniorganisatsiooni toel vastuvõtuvõimet 2015. aasta lõpuks Kreekas 50 000 kohani¹² ja piki Lääne-Balkani rändetee täiendavalt 50 000 kohani. Sellegipoolest on kiiresti vaja täiendavaid jõupingutusi, et saavutada juhtide poolt kohustuseks võetud suutlikkuseesmärgid ning rahuldada pagulaste vajadus peavarju ja puhkevõimaluste järele ning muud humanitaarvajadused.

Kreekas¹³ on komisjon nõustunud eraldama Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondist ning Sisejulgeolekufondist 80 miljonit eurot, et toetada ÜRO pagulaste ülemvoliniku programme ja luua 27 000 kohta pagulaste vastuvõtuks¹⁴. Komisjon on võtnud vastu rahastamisotsuse, et võimaldada ÜRO pagulaste ülemvolinikul sõlmida lepinguid 20 000 koha loomiseks ja haldamiseks hotellivautšerite, üürikorterite ja -majade ning vastuvõtuperede kava abil. 500 kohta on juba olemas ning seda arvu on võimalik suurendada kuni lepingute mahu täitumiseni. Programmist rahastatakse ka esimese 7 000 vastuvõtukohta loomist Kreeka saartel (kriisikolled), mille peamine roll on võimaldada isikute edasist ümberpaigutamist muudesse liikmesriikidesse ja/või üleandmist Kreeka varjupaigasüsteemile. Kui kaasatakse kõik vastuvõtuvõime vormid ja rakendatakse kavad, peaks Kreeka vastuvõtuvõime ulatuma 2016. aasta jaanuari alguseks 35 000ni.

¹² Mis jaguneb „kavatsuseks suurendada vastuvõtuvõime aasta lõpuks 30 000 kohani ning [kohustuseks] toetada Kreekat ja ÜRO pagulaste ülemvolinikku üüritoetuste ja vastuvõtuperede programmide loomisel veel vähemalt 20 000 jaoks”.

¹³ Kreeka teatas oktoobris oma vajaduste hinnangus, et tal on 9 171 püsivat kohta (3 071 kohta avatud vastuvõtupunktides, millest 1 371 kohta varjupaigataotlejatele ja 1 700 kohta neile, kes varjupaika ei taotle, ning 6 100 kohta tagasisaatmist ootavate tagasipöördujate keskustes) ja 2 543 esmase vastuvõtu (ajutist) kohta (millest 2 303 viies tuvastatud kriisikolledes ja 240 Filakios).

¹⁴ Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond ning Sisejulgeolekufond on eraldanud Kreekale aastateks 2014–2020 kokku 474 miljonit eurot, millest 33 miljonit eurot on 2015. aastal juba välja makstud. Viimastel kuudel on Sisejulgeolekufond (22,2 miljonit eurot) ning Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond (29,7 miljonit eurot) andnud Kreekale (nii otse Kreeka ametiasutustele kui ka ÜRO pagulaste ülemvolinikule ja Rahvusvahelisele Migratsiooniorganisatsioonile meetmeteks Kreekas) 51,9 miljoni euro ulatuses hädaabi.

See osutab, et puudu on 23 000 kohta, võrreldes kokkulepitud 30 000 kohaga lisaks üüritoetuse kava 20 000 kohale. Oluline on teha kiiresti kindlaks, kuidas see puudujääk kõrvaldada: mõnede võimalike kohtade kindlakstegemisega on astunud esimene samm selles suunas.

Lääne-Balkani rändeteel on 50 000 täiendava vastuvõtukohta loomise kohustuse täitmiseks tehtud järgmist.

- ✓ Endine Jugoslaavia Makedoonia vabariik on kohustunud suurendama oma talvetingimusteks kohandatud vastuvõtukohtade arvu 2 000ni, kuid need kõik on väga lühiajalised, vaid paariks tunniks mõeldud transiitkohad: puudub poliitiline tahe pikendada võimalikku neis viibimise aega. Komisjon on võtnud kohustuse või kindlalt kavandanud abistada ühinemiseelse rahastamisvahendi kaudu rändega seotud meetmeid riigis 39 miljoni euro ulatuses. Komisjon toetab ka humanitaaroperatsioone (2,6 miljoni euroga¹⁵). Aktiivsed on ka paljud muud abiandjad, sh liikmesriigid.
- ✓ Serbia on kohustunud suurendama vastuvõtuvõimet 2015. aasta lõpuks 6 000 kohani ja parandama oma praegust suutlikkust. Abiandjad uurivad võimalusi veel 6 000 koha loomiseks, mille tehnilisest võimalikkusest on Serbia teatanud, kuid mille kohta ta ei ole veel poliitilist otsust teinud. Ühinemiseelse abi rahastamisvahendist on tehtud kättesaadavaks 7 miljonit eurot mõnede võimakuse suurendamisega seotud kulude (remondi- ja käitamiskulud) katteks. Peale selle moodustab ELi humanitaarabi Serbiale ja muu kahepoolne abi 5,9 miljonit eurot¹⁶.
- ✓ Horvaatias on praegu 5 000 ajutist kohta, mida parajasti talve jaoks kohandatakse ja mis asendavad sealsed 5 000 senist talveks kohandamata kohta. Riik sai 2015. aastal 16,4 miljoni euro ulatuses erakorralist rahastust¹⁷ vastuvõtuvõime, pagulaste olmetingimuste ja politseitöö toetamiseks. Ei ole näidatud mingit poliitilist tahet vastuvõtuvõime suurendamiseks või olemasolevates vastuvõtukohtades viibimise võimaluse pikendamiseks.
- ✓ Sloveenia vastuvõtuvõime on püsinud oktoobri keskpaigast stabiilsena umbes 7 000 ajutise koha tasemel. Tehakse tööd 2 000 talveks kohandatud koha lisamiseks. Novembris sai Sloveenia 10,2 miljoni euro ulatuses erakorralist rahastust vastuvõtuvõime ja piiri politseikontrolli toetamiseks.
- ✓ Austria on olnud erilise surve all nii transiidi- kui ka sihtriigina ning on suurendanud oma vastuvõtukohtade arvu pärast juhtide kohtumist 16 000 koha võrra, tõstes oma vastuvõtuvõime peaaegu 74 000 kohani. Austria sai 2015. aastal 6,3 miljoni euro ulatuses erakorralist rahastust vastuvõtuvõime ja varjupaigahalduse katmiseks.

¹⁵ Millest kaetakse ajutise peavarju ning põhiteenuste, nagu toitlustamise, toiduks mittekasutatavate toodete ja kaitse pakkumine.

¹⁶ Millest kaetakse ajutise peavarju ning põhiabi (nagu toitlustamine, toiduks mittekasutatavad tooted, kaitse ja tervishoiuteenused) andmine pagulastele.

¹⁷ Erakorraline rahastamine tähendab käesolevas osas rahastamist Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi ning Sisejulgeolekufondi (välispiirid ja viisad) kaudu.

Esitatud arvandmed näitavad, et on tehtud märkimisväärseid jõupingutusi. Mõned riigid löid omale uut vastuvõtuvõimet juba juhtide kohtumisele eelnenud nädalatel. Paljud riigid on teinud tööd vastuvõtukohtade kvaliteedi parandamiseks ja ajutiste kohtade lisamiseks. Siiski on vaja veelgi suuremaid jõupingutusi. Seni on loodud vähem kui pool juhtide kohtumisel kohustuseks võetud 50 000 täiendavast vastuvõtukohest. Needki on koondunud väga vähestesse riikidesse. Lühiajalised (kuni 24 tundi) kohad võivad leevendada kohest vajadust, kuid peegeldavad „transiidifilosoofiat”, mis ei ole kooskõlas nende võetud kohustusega aeglustada rändajate ja pagulaste voogu¹⁸. Rahastamist võiks kasutada ajutise majutuse püsivamaks muutmiseks, kuid see nõuab selgemat arusaamist, kuidas hallata rändevoogu, jaotades selle ühtlasemalt, ning riikide selget poliitilist tahet luua vastuvõtuvõimalusi.

Praegu rändevoogudest mõjutamata riikide vastuvõtuvõime ei ole juhtide kohtumise järel suurenenud. Albaania (300 kohta), Bulgaaria (5 130 püsivat ja rohkem kui 800 vajadusel kasutusele võetavat kohta¹⁹), Rumeenia (1 200 püsivat ja 550 vajadusel kasutusele võetavat kohta) ja Ungari (980 püsivat kohta) on rõhutanud oma seisukohta, et need mahud on praeguste ja eeldatavate rändevoogude jaoks piisavad. Bulgaaria ja Rumeenia on maininud oma vastuvõtukeskuste praegust vähest koormatust. Siiski saab suuremaid mahtusid kasutada hädaolukorras ettenägematuteks vajadusteks. Rändevoogude pidev muutumine tähendab, et ükski riik ei saa eeldada, et ta jääb puutumatuks. 2015. aastal said Bulgaaria, Rumeenia ja Ungari Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi ning Sisejulgeolekufondi programmide raames vastavalt 5,8 miljonit, 8,6 miljonit ja 6 miljonit eurot²⁰. Bulgaaria ja Ungari said ka vastavalt 4,1 miljonit eurot ja 6,7 miljonit eurot erakorralist rahastust. Nende vahendite kasutamine vastuvõtuvõime suurendamiseks tulevikus oleks mõistlik valmistumine ettenägematuteks olukordadeks.

Veel 13 miljonit eurot on määratud humanitaarabiks pagulastele, varjupaigataotlejatele ja rändajatele esmajoones Serbias ja endises Jugoslaavia Makedoonia vabariigis. Abi hõlmab toitu, toiduks mittekasutatavaid tooteid, kaitset ja tervishoiuteenuseid. Seega ulatub ELi kogu humanitaarabi Lääne-Balkanile 2015. aastal peaaegu 22 miljoni euroni.

Lääne-Balkani rändeteel on käimas neli liidu kodanikukaitse mehhanismi operatsiooni: Serbias (käivitati 21. septembril 2015), Sloveenias (22. oktoobril 2015), Horvaatias (26. oktoobril 2015) ja Kreekas (3. detsembril 2015). Kokku 15 osalevat riiki on pakkunud abi – peamiselt telke, magamistarbeid, isiklikke kaitsevahendeid, kütet, elektrit ja valgustust. Enamikku abitaotlusi ei ole rahuldatud ja märkimisväärsed vajadused püsivad. Näiteks on nelja kõnealuse riigi taotletud 1 548 sanitaar- ja majutuskonteinerist seni, s.o peaaegu 3 kuu jooksul, kätte saadud ainult 15. Mõnes muus olulises valdkonnas, nagu voodid ja talverõivad, on tehtud üksnes sümboolseid pakkumisi. Kreekale on üksteist päeva pärast taotluse esitamist teinud varustuse kättesaadavaks viis riiki. Komisjon teeb tööd selle nimel, et hõlbustada laiemat ja kiiret reageerimist kõigile neljale abi vajavale riigile.

Pärast seda, kui president Juncker saatis kirja rahvusvahelistele finantsasutustele (Euroopa Investeerimispank (EIP), Euroopa Rekonstruktsiooni- ja Arengupank, Euroopa Nõukogu Arengupank (CEB), Rahvusvaheline Valuutafond ja Maailmapank), on komisjon loonud uue võrgustiku tegevuse kooskõlastamiseks rahvusvaheliste finantsasutustega²¹. Komisjon on

¹⁸ Asjaomased riigid on märkinud, et rändajaid ja pagulasi ei saa sundida vastuvõtupunktidesse jääma.

¹⁹ 2016. aasta suveks luuakse täiendavalt 400 ajutist vastuvõtukohta.

²⁰ Kogueelarvetega vastavalt 82,4 miljonit, 120,2 miljonit ja 85,2 miljonit eurot.

²¹ Toimunud on neli videokonverentsi: 28. oktoobril, 5. novembril, 19. novembril ja 3. detsembril.

käivitanud olukorra kaardistamise, et teha kindlaks, millised asutused saavad millistes valdkondades aidata. Kindlaks on tehtud mitu asjakohast jooksvat projekti, sh 14 olemasolevat EIP projekti, mida on kohandatud rändega seotud vajaduste rahuldamiseks, samuti CEB hiljutised toetuslepingud kogumahas 13,2 miljonit eurot²². Praegu on hädavajalik töötada välja rahvusvaheliste finantsasutuste keskpika ja pika perioodi reageerimismeetmed, näiteks rändajate toetamise lisamine vastavatesse komisjoni rakendatavatesse rahastamisvahenditesse.

4. Rändevoogude ühine haldamine (punktid 8–12)

Juhtide kohtumise oluliseks tulemuseks on rände kollektiivse haldamise edendamine. Allpool esitatud piirihaldusalgatuste eesmärk on tõsta sekkumiste taset strateegilistes asukohtades ning julgustada täielikku registreerimist ja sõrmejälgede võtmist. Tegemist on ühtlasi Kreekas asuvate kriisikollete jaoks olulise küsimusega (Kreekas peaks peagi lisaks juba olemasolevale 46 sõrmejäljemasinale kasutusse võetama 30 täiendavat masinat).

Järjepideva lähenemisviisi üheks osaks on rida ühisele arusaamisele tuginevaid põhimõtteid, millest piiril otsuste tegemisel juhinduda. Juhtide avalduses kinnitati põhimõtet, et kui on toimunud eelnev mittetagasisaatmise ja proportsionaalsuse kontroll, võivad riigid riiki sisenemise keelata ainult isikutele, kes ei ole väljendanud soovi taotleda rahvusvahelist kaitset. Sellega on seotud põhimõte, mille kohaselt puuduvad registreerimata isikutel vastavad õigused: rändajate registreerimine (sõltumata nende staatusest) on rändevoos asjakohase haldamise ning rändajate õiguste ja kohustuste kehtestamise eeltingimuseks. Praktikas on selle tulemuseks aga olnud *de facto* kodakondsusel põhinev lähenemisviis, mille kohaselt ei lubata riiki siseneda ühelgi isikul, kellel ei ole teatavate riikide (Süüria või Iraagi) kodakondsust. Siiani on ebaselge, kas kõik, kellel ei lastud riiki siseneda, olid isikud, kes ei väljendanud soovi varjupaika taotleda.

Frontex on pärast juhtide kohtumist esitanud iga päev aruandeid olukorra kohta Lääne-Balkani rändeteel, toetudes riikide esitatud teabele. Aruandluse järjepidevuse parandamiseks ning määratluste ja näitajate väljatöötamiseks korraldas Frontex 12. novembril Lääne-Balkani riskianalüüsivõrgustiku kohtumise. Selle tulemusena hakati alates 23. novembrist aruandlust esitama kõigi riikide osalusel ühiselt veebis. Frontex on jätkanud andmete kvaliteedi ja katvuse parandamist ning on koostanud laiemat analüüsi – Frontexi igapäevased aruanded sisaldavad nüüd ka praeguse olukorra kirjeldust, hõlmates mitte ainult piiripunkte, vaid ka registreeritud isikuid, haavatavaid rühmi ja kõige enam esindatud rahvuseid. Frontex on ka suuteline hindama suundumusi ning esitama ülevaadet, tehes näiteks kindlaks, et novembrikuu jooksul võttis Kreeka Eurodaci menetluse raames sõrmejäljed 54 000 inimeselt²³. FRONTEXi missiooni loomine Kreeka põhjapiiril peaks registreerimist veelgi parandama. Lisaks sellele esitab Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet (EASO) igal nädalal ülevaate varjupaigataotlejate olukorra ja viimaste varjupaigalaaste suundumuste kohta (varjupaigataotlejate arv, taotlejate peamised päritoluriigid, esimeses astmes väljastatud otsuste arv ja liik).

²² Sh 2,3 miljonit eurot Serbiale, 2,2 miljonit eurot endisele Jugoslaavia Makedoonia vabariigile, 1,5 miljonit eurot Sloveeniale, samuti Rahvusvahelise Migratsiooniorganisatsiooni rakendatavatele projektidele Kreekas, endises Jugoslaavia Makedoonia vabariigis, Horvaatias ja Sloveenias.

²³ Siiski kasutatakse praegu endiselt ka paberandjal registreerimist.

Juhtide avalduses rõhutatakse ka tagasisaatmist kui üht olulist rände tulemusliku haldamise vahendit. Siin tuleb tegevust tõhustada, kuna tagasisaatmiste arv ei ole kasvanud. EL on suurendanud toetust tagasisaatmisdirektiivi raames võetud kohustuste täitmisega tegelevatele liikmesriikidele. Komisjon jätkab ka olemasolevate vahendite arendamist ja tugevdamist: muu hulgas on Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi raames ette nähtud märkimisväärne summa riiklikeks programmideks. Näiteks Kreeka puhul eraldas komisjon Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi raames ajavahemikuks 1. detsembrist 2015 kuni 31. maini 2016 Kreeka politseile (koos kaastaotleja Rahvusvahelise Migratsiooniorganisatsiooniga (IOM)) 2,5 miljonit eurot, mis hõlmab nii sunniviisilise kui ka soodustatud vabatahtliku tagasipöördumise komponente (kokku 2 080 tagasipöördajat).

Tagasisaatmise teostamiseks on vaja, et kolmandatest riikidest partnerid toetaksid tagasivõtmist. ELi-Türgi tagasivõtulepingu ennetähtaegses kohaldamises kokkuleppimine oli ELi-Türgi ühise tegevuskava²⁴ oluliseks osaks. Juhtide avalduses määrati kindlaks kolm muud prioriteetset riiki. 1. detsembril leppis liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja Mogherini Afganistani välisministri Rabbaniga kokku, et võimalikult kiiresti korraldatakse rändealane kõrgetasemeline dialoog, millele eelneb juhtivametnike visiit Kabuli. 5. novembril leppis liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja Mogherini Bangladesh'i välisministri Aliga kokku, et uue rände- ja liikuvusalase dialoogi esimene kohtumine toimub 2016. aasta alguses. 23. novembril käis volinik Avramopoulos Pakistanis, kus ta arutas riigi sise- ja välisministriga ELi-Pakistan tagasivõtulepinguga seonduvat ning sai Pakistanilt kinnituse teha tagasivõtu alal koostööd; seejuures märgiti ära vajadus teha koostööd lepingu praktilise rakendamise seotud probleemide lahendamisel. Nii poliitilisel kui ka tehnilisel tasandil on edusammud suhetes Pakistaniga siiski piiratud. Selle kinnituseks on hiljuti 2. detsembril toimunud tagasilennul ilmnenud probleemid, kui suurel hulgal tagasipöördujatel ei lubatud dokumentidega seotud formaalsuste tõttu Pakistani siseneda. Samal ajal jätkuvad poliitilised arutelud ning järgmiseks tagasivõtmise ühiskomitee kohtumiseks 12. jaanuaril 2016 on kavandatud mitme rakendamist käsitleva punkti arutelu.

5. Piirihaldus (punktid 13–14)

Juhtide avalduses määrati kindlaks mitmed punktid, mis on olulised rändetele jäävatel piiridel, kus piiride haldamiseks on vaja võtta koheseid meetmeid, et need uuesti kontrolli alla saada ning samuti suurendada vajaduse korral koostööd.

ELi-Türgi tippkohtumisel 29. novembril käivitati ühine tegevuskava, mis on raamistikuks, millele toetub kahe osapoolse vaheline tihe koostöö. Kõnealune kava peegeldab ELi ja Türgi mõlemapoolset taht lahendada üheskoos Süüria konflikti põhjustatud kriis, laiendada koostööd Süüriast Türki sundümberasustatud isikute kaitse toetamiseks ning tugevdada ühiseid jõupingutusi rändevoogude korrastamisel ja ebaseadusliku rände piiramisel.

Frontex tegeleb oma kohaloleku suurendamisega Bulgaaria ja Türgi vahelisel piiril, kavatsedes saata sinna 24 piirivalveametnikku ning tehnilist varustust.

Seoses mereoperatsiooni Poseidon laiendamisega on Frontexil pärast Kreeka ametiasutuste detsembri alguse otsust võtta kasutusele 31 Kreeka politsei rühmajuhti võimalik suurendada oma kohalolekut saartel ja Egeuse merel alates 2016. aasta jaanuarist veel 100 töötaja võrra.

²⁴ http://ec.europa.eu/priorities/migration/docs/20151016-eu-revised-draft-action-plan_en.pdf.

Rühmajuhitide tööerakendamine on peaaegu lõpule viidud. Praegu kasutatakse mandril 157 Frontexi külalisametnikku ning merel on nende arv 146. Lisaks sellele esitas Kreeka 3. detsembril 2015 ametliku taotluse käivitada piirivalve kiirreageerimisrühma operatsioon, et anda riigi välispiiril asuval Egeuse mere saartel kohest piirivalvetuge.

3. detsembril leppis Kreeka Frontexiga kokku tegevuskavas uue operatsiooni käivitamiseks Kreeka ja endise Jugoslaavia Makedoonia vabariigi vahelisel piiril. Selle aja jooksul, mis kulus Frontexi kasutamises kokkuleppele jõudmiseks, suurenes võimalus, et sellest piirist saab pingeallikas – seda põhjustas piiritara püstitamise piirihaldusvahendina ning samuti endise Jugoslaavia Makedoonia vabariigi otsus järgida teiste riikide otsust piirata läbipääsu kodakondsuse alusel. Juhtide avalduses juhiti tähelepanu ka vajadusele kaasata Kreeka ja endine Jugoslaavia Makedoonia vabariik täielikult kahepoolsetesse piiriküsimustega seotud usaldust suurendavatesse meetmetesse – selles osas ei ole alates riikide välisministrite kohtumisest novembri alguses edasiminekut toimunud, kuigi piirivalveasutuste igapäevased kontaktid on paranenud.

Täiendavaid meetmeid tuleks võtta ka tökete ületamiseks, mis takistavad Frontexi tegevust Serbia ja Horvaatia piiril, mis on ühtlasi ELi liikmesriigi ja kolmanda riigi vaheline piir. Frontex võiks aidata korraldada Horvaatia-Serbia piiriületuspunktides järelvalvet ning toetada piiriületajate registreerimist.

Üheks toetamise viisiks on ka olnud aidata asjaomastel riikidel tagada, et pagulasvood ei tekitaks avaliku korra probleeme. Juhtide kohtumisel taotles Sloveenia kahepoolse toetuse kaudu nädalas 400 politseiametniku abi. Praegu kasutatakse Sloveenias ainult ligikaudu 200 teiste liikmesriikide politseiametnikku.

Järkjärguline keskendumine Lääne-Balkani rändeteega seotud küsimustele on kaasa toonud suurema prognoositavuse, mida toetab Frontexi märkimisväärne kohalolek, kuigi edusammud on olnud ebahülgelised. Meetmete võtmist takistab ka liikmesriikide vähenenud tugi Frontexi palvetele pakkuda eksperditeadmisi ja varustust (praeguseks on liikmesriigid võtnud kohustusi ainult 31 % ulatuses kõigist Frontexi taotletud inimtööpäevadest).

Kolmandate riikide kodanikel, kes ei kinnita oma soovi taotleda rahvusvahelist kaitset, riiki sisenemise keelamine on (kooskõlas rahvusvahelise ja ELi varjupaigaõigusega ning sõltuvalt eelnevast mittetagasisaatmise ja proportsionaalsuse kontrollist) osa meetmetest, mida on võimalik ebaseadusliku rände suhtes võtta. Kuid teadvustada tuleb sellega kaasnevat tagajärki: piiridel lõksu jäänud inimeste arvu kasvu oht, võimalik inimkaubanduse soodustamine ning rändevoogude suundumine mujale (Bosnia ja Hertsegoviina ning Montenegro on sellise olukorra puhuks vastu võtnud hädaolukorrakava). Selles küsimuses on vaja edasi tegutseda. Näiteks Frontex toetab Kreekat rändajate registreerimisel, saates piirile endise Jugoslaavia Makedoonia vabariigiga 26 ametnikku. Kiirendada tuleks ka rahvusvahelist kaitset mittevajavate isikute tagasisaatmist. Ka ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet aitab Kreeka ametiasutusi, suunates inimesi Kreeka rändehaldussüsteemi ning aidates rahuldada koheseid humanitaarvajadusi: oluline operatsioon leidis aset 10. detsembril, kui riigi põhjapiirilt viidi inimesed üle suurematesse linnadesse, et hinnata nende varjupaigataotlusi.

6. Inimeste ebaseadusliku üle piiri toimetamise ja inimkaubanduse vastane võitlus (punkt 15)

Lisaks koostööle rändevoogude ohjamisel on koostöö veel üheks aspektiks ka inimeste ebaseadusliku üle piiri toimetamise ja inimkaubanduse vastane võitlus. Vastastikuse mõistmise memorandum isikuandmete vahetamise kohta Europoli ja Frontexi vahel sõlmiti 4. detsembril. Europol asutab 2016. aasta märtsiks Euroopa rändajate ebaseadusliku üle piiri toimetamise vastase keskuse. Üheks näiteks Europoli suurenenud toetusest on ühise operatiivasutuse loomine Viinis ajutise piirkondliku luure- ja uurimissõlmena, mis on täielikult integreeritud Euroopa rändajate ebaseadusliku üle piiri toimetamise vastase keskuse raamesse, kuid mis võimaldab ka eri liikmesriikide Austrias asuvate uurijate vahel tõhusamat koostööd. Euroopa rändajate ebaseadusliku üle piiri toimetamise vastase keskuse enamiku uute töötajate värbamine algatatakse käesoleval aastal.

Europol toetas hiljuti (operatiivteabe vahetamine ja analüütiku lähetamine) mitmeid Lääne-Balkani riikides aset leidnud inimkaubanduse vastu suunatud laiaulatuslikke operatsioone, sealhulgas näiteks 2015. aasta septembris-oktoobris Serbia ja endise Jugoslaavia Makedoonia vabariigi piiril toimunud ühisoperatsiooni „Koštana 2015”, milles osales seitse piirkonna riiki. Kõige viimati toetas Europol 2. detsembril Austria, Kreeka, Rootsi ja Ühendkuningriigi õiguskaitse- ja kohtuasutuste poolt teostatud laiaulatuslikku ühisoperatsiooni. Kõnealune juhtum, mida koordineerisid Thessalonikis (Kreeka) asuvad kohtuasutused, oli suunatud inimeste ebaseaduslikult üle ELi piiri toimetamises kahtlustatava organiseeritud kuritegeliku ühenduse vastu ning selle tulemusena likvideeriti kuritegelik ühendus ja peeti kinni kokku 23 kahtlusalust.

7. Teave pagulaste ja rändajate õiguste ja kohustuste kohta (punkt 16)

Teabe levitamine on pagulaste ja rändajate seas väärarusaamade ja ebarealistlike lootuste vastu võitlemiseks ning nende ohtlikust teekonnast ja inimkaubitsejate teenuste kasutamisest loobuma veenmiseks kõige tõhusam vahend. Komisjon on loonud teabeedastuse töökonna, mis hõlmab kõiki asjaomaseid institutsioone. Töökond on määranud kindlaks teavitustrateegia, mis koosneb kolmest etapist: hindamine, sisu tootmine ja levitamine. Esiteks viiakse lõpule kanalite kaardistamine, mille kaudu rändajad ja varjupaigataotlejad teavet saavad, et suunata sõnum tõhusamalt varjupaigataotlejatele ja rändajatele, kes asuvad nii ELis kui ka väljaspool seda. Seda teavet kasutatakse siis riigipõhistes materjalides Euroopa varjupaigamenetluste kohta ning kõige olulisemates keeltes avaldatavates inimkaubandusevastastes materjalides, samuti suunatakse see sotsiaalmeedia kaudu uutesse levikanalitesse (lisaks institutsioonilistele kanalitele, nagu ELi delegatsioonid, kriisikolletes töötamine, aga samuti levitatakse seda Rahvusvahelise Migratsiooniorganisatsiooni, ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti, traditsioonilise meedia ning diasporaa esindajate kaudu). Esimesed teavitamisoperatsioonid Lääne-Balkani rändeteel algavad jaanuari keskpaigas.

8. Järelevalve (punkt 17)

Siiani on siseriiklike kontaktpunktidega toimunud seitse igapäevast järelmeetmeid käsitlenud videokonverentsi, mida on juhtinud president Juncker.²⁵ Kõnealustes videokonverentsides on aktiivselt osalenud kõik piirkonna riigid ning välja pakutud lähenemisviis on täitnud lootusi.

²⁵ 28. oktoobril, 4. novembril, 10. novembril, 19. novembril, 26. novembril, 2. detsembril ja 10. detsembril.