



Brüssel, 6.4.2016
COM(2016) 197 final

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

**EUROOPA ÜHISE VAJUPAIGASÜSTEEMI REFORMIMINE JA SEADUSLIKE
VÕIMALUSTE PARANDAMINE EUROOPASSE JÕUDMISEKS**

Ränne on Euroopa jaoks olnud ja jääb ka lähikümnenditel üheks keskseks küsimuseks. Majandusarengu, kliimamuutuste ning transpordi ja sidega seotud üleilmastumise põhisuundumused ning naaberriikides valitsev sõjaolukord ja ebastabiilsus tähendavad, et inimesed püüavad jätkuvalt Euroopasse tulla – kes varjupaiga saamiseks, kes parema elu leidmiseks, kes oma lähedastele järgnemiseks. Euroopa riigid täidavad kindlameelselt oma õiguslikku ja moraalset kohust nende suhtes, kes vajavad kaitset sõja ja tagakiusamise eest. Riikide enda demograafiliste muutuste tagajärjel peavad nad ära kasutama võimalusi ja eeliseid, mida pakub välismaiste talentide ja kutseoskustega sisserändajate ligimeelitamine.

Komisjon võtab jätkuvalt meetmeid seoses käimasoleva rände- ja pagulaskriisiga. 10. veebruaril andis ta teada¹ prioriteetsetest meetmetest Euroopa rände tegevuskava² raames, et lahendada pakiline probleem seoses korra taastamisega Vahemere idaosa ja Lääne-Balkani rändeteel. Pärast 18. ja 19. veebruari ning 17. ja 18. märtsi Euroopa Ülemkogu kohtumisi ning riigipeade ja valitsusjuhtide kohtumist 7. märtsil³ jätkab komisjon abi osutamist liikmesriikidele, et võtta kasutusele kõik kokkulepitud vahendid kontrollimatute ja ebaseaduslike rändevoogude tõkestamiseks, meie välispiiride kaitsmiseks ja Schengeni ala terviklikkuse tagamiseks. See hõlmab eelkõige otsuseid ümberpaigutamise kohta, esmase vastuvõtu keskuseid ning tagasisaatmise ja tagasivõtmise kindlustamise meetmeid, tagades samal ajal rahvusvahelise kaitse vajajatele tegeliku juurdepääsu varjupaigamenetlustele.

Kontrolli hetkeolukorra üle aitab saavutada kehtivate normide kohaldamine ning olemasolevate vahendite ja mehhanismide toimimise parandamine. Ent nagu märgitud Euroopa Ülemkogu 18. ja 19. veebruari ning 17. ja 18. märtsi kohtumiste järeldustes,⁴ on aeg liikuda edasi ELi olemasoleva raamistiku reformimisega, et tagada humaanne ja tõhus varjupaigapoliitika. Kriisiga seoses on tulnud ilmsiks, et Euroopa varjupaiga- ja rändepoliitika ülesehituses ja rakendamises esineb märkimisväärsed struktuurseid puudusi ja vajakajäämisi. Nüüd on ELil vaja leida vahendid, et rändevoogusid keskmises ja pikas perspektiivis paremini hallata kooskõlas Euroopa rände tegevuskavas sätestatud lähenemisviisiga.

Üldeesmärk on minna süsteemilt, mis oma ülesehituse või puuduliku rakendamise tõttu asetab teatavatele liikmesriikidele ebaproportsionaalse vastutuse ning soodustab kontrollimatuid ja ebaseaduslikke rändevoogusid, üle õiglasemale süsteemile, mis võimaldab korrapärast ja turvalist sisenemist ELi neile kolmandate riikide kodanikele, kes vajavad kaitset või suudavad panustada ELi majandusarengusse. Euroopa Liit vajab rände edasiseks jätkusuutlikuks haldamiseks töökindlat ja tulemuslikku süsteemi, mis oleks õiglane nii vastuvõtivate ühiskondade ja ELi kodanike kui ka kolmandate riikide kodanike ja päritolu- või transiidiriikide suhtes. Süsteemi toimimiseks peab see olema kõikehõlmav ning tuginema vastutuse ja solidaarsuse põhimõttele.

Viimastel kuudel on ebaseadusliku rände otsustavaks tõkestamiseks ja ELi välispiiride tulemuslikumaks haldamiseks tehtud palju. Tähtis on, et kavandatav määrus Euroopa piiri- ja rannikuvalve loomise kohta⁵ võetaks vastu hiljemalt juuniks, nii et valve saaks hakata toimima suvel. Samuti edeneb rändajate ebaseadusliku üle piiri toimetamise vastase

¹ COM(2016)85 (final).

² COM(2015)240 (final).

³ EUCO 1/16 SN 28/16.

⁴ EUCO 12/1/16.

⁵ COM(2015)671 (final).

tegevuskava⁶ ja tagasisaatmist käsitleva tegevuskava⁷ rakendamine. Kõik asjaomased asutused ja liikmesriigid on tööd selles valdkonnas tõhustanud.

Ent Euroopasse saabuvate ja Euroopa-siseste ebaseaduslike rändevoogude piiramine ning meie välispiiride kaitse saab olla tulemuslik üksnes siis, kui käsitleme rännet laiemalt ja mitmekülgsemalt. See tähendab, et peame samal ajal tõhustama seaduslikku ja turvalist Euroopasse sisenemist, parandama olemasolevate rände valdkonna õigusaktide kasutamist ja kohaldamist, tugevdama Euroopa ühist varjupaigasüsteemi ning jätkama rände algpõhjustega tegelemist. Kui tahame parandada rände haldamist, peame oskama paremini ligi meelitada andekaid ja kutseoskustega sisserändajaid, keda meil tulevikus vaja läheb, ning kasutada ära rändest tulenevaid eeliseid, tagades kõigi, nii pagulaste kui ka seaduslike sisserändajate tulemusliku lõimumise ja osalemise vastuvõtvast ühiskonnas.

Koos muude Euroopa rände tegevuskava kohaste meetmetega kirjeldatakse käesolevas teatises meetmeid, millega muuta Euroopa varjupaigapoliitika humansemaks, õiglasemaks ja tõhusamaks ning hallata seadusliku rände poliitikat paremini.

I. TÖÖKINDLA JA JÄTKUSUUTLIKU ÜHISE VARJUPAIGAPOLIITIKA VÄLJATÖÖTAMINE

I.1. Euroopa ühise varjupaigasüsteemi sisemised nõrkused rändekriisi taustal

Rändajate ja varjupaigataotlejate massiline ja kontrollimatu saabumine 2015. aastal pani surve alla mitte ainult paljude liikmesriikide varjupaigasüsteemid, vaid ka Euroopa ühise varjupaigasüsteemi tervikuna. Euroopa ühine varjupaigasüsteem koosneb õigusraamistikust, mis hõlmab varjupaigaprotsessi ja tugiasutuse, Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiameti töö kõiki aspekte, et toetada õigusraamistiku rakendamist ja lihtsustada praktilist koostööd liikmesriikide vahel. Kriis on toonud nähtavale puudused süsteemi, eelkõige nn Dublini süsteemi ülesehituses ja rakendamises.

Dublini määruses⁸ on kehtestatud kriteeriumid ja mehhanismid, mis võimaldavad määrata kindlaks, milline liikmesriik vastutab rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest. Ei kaitse taotlejatel ega selle saanutel ole õigust valida, millisesse liikmesriiki elama asuda. Kui liikmesriik, kus varjupaigataotlejad taotluse esitavad, ei vastuta taotluse läbivaatamise eest, tuleks taotlejad üle anda vastutavale liikmesriigile.

⁶ COM(2015)285 (final).

⁷ COM(2015)668 (final).

⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määrus (EL) nr 604/2013, 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. Ühendkuningriigi ja Iirimaa jaoks on käesolev määrus siduv tulenevalt nende soovist osaleda määruse vastuvõtmises ja kohaldamises aluslepingute protokoll nr 21 alusel. Nende liikmesriikide seisukoha käesoleva määruse mis tahes muudatuste suhtes määrab protokoll nr 21. Taani kohaldab Dublini määrust rahvusvahelise kokkuleppe (viide) alusel (ELT L 66, 8.3.2006 lk 38). Selle kokkuleppe artikli 3 kohaselt teatab ta komisjonile oma otsusest määruse mis tahes muudatuse sisu rakendada või mitte.

Dublini süsteem ei olnud loodud selleks, et jätkusuutlikult jagada ELi varjupaigataotlejatega seotud vastutust ELis, ning käimasolev kriis on selle ka esile toonud. Praktikas määratakse vastutus varjupaigataotleste läbivaatamise eest kindlaks peamiselt selle alusel, millise liikmesriigi territooriumi kaudu ebaseaduslikult siseneti. Sellele kriteeriumile tuginemine põhines eeldusel, mille kohaselt tuli luua seos varjupaiga valdkonnas vastutuse jagamise ja liikmesriikidele pandud kohustuste täitmise vahel kaitsta välispiiri. Siiski sõltub see, kui hästi suudetakse kontrollida ebaseaduslikku üle välispiiri sisenemist, teataval määral koostööst kolmandate riikidega. Peale selle on viimaste aastate kogemus näidanud, et eelkõige konkreetseid rändeteid pidi toimuva massilise sissevoolu tingimustes paneb praegune süsteem õigusliku vastutuse lõviosa varjupaigataotlejate eest piiratud hulga üksikutele liikmesriikidele. Selline surve paneks keerulisse olukorda iga liikmesriigi. Ühtlasi selgitab see osaliselt, miks viimastel aastatel ELi normidest üha vähem kinni peetakse. Samuti keelduvad rändajad sageli varjupaigataotleste esitamisest või isiku tuvastamise kohustuste täitmisest esmase saabumise liikmesriigis, liikudes edasi liikmesriiki, kuhu nad soovivad elama asuda, ja taotledes varjupaika seal. Sellise teisese rände tõttu on suur osa varjupaigataotlestest esitatud liikmesriikides, mis ei ole esmase sisenemispunkti riigid, ning see omakorda on sundinud mitut liikmesriiki kehtestama sissevoolu haldamiseks sisepiiril uuesti piirikontrolli.

Kuid isegi enne praegust kriisi esines Dublini määruse kohaldamisel olulisi puudusi, nii et isegi kui kõik liikmesriigid tagaksid kehtivate normide tõhusama ja rangema täitmise ning võtaksid teisese rände ärahoidmiseks täiendavaid meetmeid, on üpris tõenäoline, et olemasolev süsteem ei püsiks jätkuva rändesurve all jätkusuutlikuna⁹. Raskused on seotud muu hulgas selliste tõendite saamise ja nendes kokkuleppele jõudmisega, mis tõendaksid konkreetse liikmesriigi vastutust varjupaigataotleste läbivaatamise eest. See on viinud selleni, et taotlejate üleandmist käsitlevad palved lükatakse järjest sagedamini tagasi. Isegi juhul, kui liikmesriigid rahuldavad üleandmispalve, jõuab vaid ligikaudu veerand asjaomastest juhtumitest tegeliku üleandmiseni ning pärast üleandmist esineb sageli teisest rännet tagasi üle andnud liikmesriiki. Süsteemi tulemuslikkust kahjustavad ka kehtivad normid, milles on sätestatud liikmesriikide vahelise vastutuse üleminek teatava ajavahemiku möödudes. See tähendab, et kui taotleja põgeneb piisavalt kauaks liikmesriiki, ilma et teda oleks tegelikult üle antud, läheb vastutus sellele liikmesriigile viimaks üle.

Dublini süsteemi tulemuslikku toimimist takistavad ka probleemid taotlejate üleandmisel liikmesriikidele, mille varjupaigamenetluste või vastuvõtutingimuste olulistest aspektides esineb süsteemseid puudusi. Dublini määruse kohaste üleandmise peatamine Kreekasse alates 2011. aastast on osutunud eriti probleemseks nõrgaks kohaks, arvestades eelkõige viimastel kuudel Kreekasse saabunud rändajate suurt hulka¹⁰.

Euroopa ühist varjupaigasüsteemi iseloomustab ka varjupaigataotlejate erinev kohtlemine liikmesriikides, kaasa arvatud erinevused varjupaigamenetluste pikkuses ja vastuvõtutingimustes, ning see soodustab omakorda teisest rännet. Sellised lahknevused on osalt põhjustatud kehtivas varjupaigamenetluste direktiivis¹¹ ja vastuvõtutingimuste

⁹ Seda on kinnitanud välishindamine määruse (EL) nr 604/2013 (Dublini III määrus) rakendamise kohta ja hindamisaruanne, mis on kättesaadavad veebisaidil http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/index_en.htm.

¹⁰ Komisjon võttis 10. veebruaril 2016 vastu soovitus (C(2016) 871 (final)), milles on käsitletud kiireloomulisi meetmeid, mida Kreeka peab võtma üleandmise taasalustamiseks Dublini määruse kohaselt.

¹¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiiv 2013/32/EL rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta, ELT L 180, 29.6.2013, lk 249.

direktiivis¹² sätestatud sageli kaalutusõigusel põhinevatest sätetest. Ja ehkki miinimumnõuete direktiivis¹³ on sätestatud normid taotluste rahuldamiseks ja kaitse andmiseks ELi tasandil, erineb rahuldatud varjupaigataotluste arv liikmesriigiti kohati oluliselt¹⁴. Samuti puudub piisav üksmeel pagulasseisundi (tagakiusamise eest põgenevatele inimestele) või täiendava kaitse seisundi (suure kahju, kaasa arvatud relvastatud konflikti ohu eest põgenevatele inimestele) andmises teatava päritoluriigi taotlejatele. Kõnealune erimeelsus soodustab ühtlasi teisest rännet, nagu ka erinevused elamislubade kestuses, juurdepääsus sotsiaalsele ja perekondade taasühinemisel.

Euroopa Liidu varjupaigasüsteem on üks kaitsvamaid ja heldemaid maailmas ning rahvusvahelise kaitse seisundi andmine ELi liikmesriikides on peaaegu eranditult viinud püsiva elamaasumiseni ELis, ehkki selle algne ja esmane otstarve oli pakkuda kaitset üksnes seniks, kuni tagakiusamise või suure kahju oht on möödas. Kui asjaolud päritoluriigis või taotleja olukord on muutunud, ei ole kaitset enam vaja. Ehkki miinimumnõuete direktiiv sisaldab sätteid seisundi lõpetamise kohta, ei kohaldata neid praegu süsteemselt.

Tuginedes Euroopa rände tegevuskavas esitatud esmastele prioriteetidele, on komisjon võtnud finants-, õigus-¹⁵ ja operatiivmeetmeid Euroopa ühise varjupaigasüsteemi normide täitmise paremaks tagamiseks, nagu on pikemalt kirjeldatud 10. veebruari 2016. aasta teatises. Eelkõige tegi komisjon ettepaneku septembris kokkulepitud kahe kriisilukorras ümberpaigutamise mehhanismi kohta, milles on sätestatud teatavate varjupaigataotlejate puhul vastutuse üleandmine Itaalialt ja Kreekalt teistele liikmesriikidele.

Väga tähtis on, et need meetmed viidaks kiireloomuliste probleemidega toimetulekuks ellu täies ulatuses ja kiiresti. Teiste liikmesriikidega kooskõlastatud tegevuse kaudu ning komisjoni ja liidu organite igakülgset toetusel peab liit jõudma olemasoleva õigusraamistiku nõuetekohase rakendamiseni, et suurendada Euroopa ühise varjupaigasüsteemi toimimise stabiilsust ja korrapärasust. Samal ajal peab EL praegusest kriisist õppima ning alustama süsteemist endast tulenevate puuduste kõrvaldamist pikemaks ajaks. Seetõttu on vaja meetmeid, mis tagaksid edaspidiseks humaanse, õiglase ja tõhusa süsteemi.

I.2. Struktuursete puudustega tegelemine – viis prioriteeti

Komisjon on teinud kindlaks viis prioriteetset valdkonda, milles Euroopa ühine varjupaigasüsteem vajaks struktuurset täiustamist.

Prioriteedid

a) Jätkusuutliku ja õiglase süsteemi väljatöötamine varjupaigataotlejate eest vastutava liikmesriigi kindlaksmääramiseks

¹² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiiv 2013/33/EL, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded, ELT L 180, 29.6.2013, lk 96.

¹³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiiv 2011/95/EL, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule, ELT L 337, 20.12.2011, lk 9.

¹⁴ Näiteks ajavahemikus 2015. aasta jaanuarist septembrini rahuldati Afganistanist pärit varjupaigataotlejate taotlused Itaalias peaaegu 100 %, Bulgaarias aga 5,88 % ulatuses.

¹⁵ Komisjon edastas 10. veebruaril 2016 liikmesriikidele põhjendatud arvamused üheksas rikkumisjuhtumis, mis käsitlevad Euroopa ühise varjupaigasüsteemi osaks olevate direktiivide üle võtmata jätmist.

Eesmärk. Kohandada Euroopa ühise varjupaigasüsteemi nii, et tulla selle abil paremini toime konkreetsetest sisenemispunktidest saabuvate rohkearvuliste varjupaigataotlejate või pagulastega ning tagada liikmesriikide vaheline tugev solidaarsuse ja vastutus varjupaigataotlejate õiglasel jaotamisel.

Meetmed. Komisjon teeb ettepaneku muuta Dublini määrust, ühtlustades ja täiendades seda õiglase parandusmehhanismiga või võttes kasutusele jaotuskvoodil põhineva uue süsteemi.

b) Eurodac-süsteemi tugevdamine

Eesmärk. Dublini määruse rakendamise toetamine ja ebaseadusliku rände vastase võitluse lihtsustamine.

Meetmed. Komisjon teeb ettepaneku Eurodac-süsteemi kohandamiseks, et see vastaks muudatustele Dublini mehhanismis, ja laiendada selle otstarvet ka väljapoole varjupaigavaldkonda.

c) Suurema lähenemise saavutamine ELi varjupaigasüsteemis

Eesmärk. Euroopa ühise varjupaigasüsteemi normide täiendav tugevdamine ja ühtlustamine, et tagada võrdsem kohtlemine kogu ELis ning vähendada asjatuid tõmbetegureid Euroopa Liitu saabumiseks.

Meetmed. Komisjon kavandab uut määrust, millega kehtestatakse ELis üksainus ühine varjupaigamenetlus ja millega asendatakse varjupaigamenetluste direktiiv, uut miinimumnõuete määrust, millega asendatakse miinimumnõuete direktiiv, ning sihipäraseid muudatusi vastuvõtutingimuste direktiivis.

d) ELi sisese teisese rände ärahoidmine

Eesmärk. Tagada, et Dublini mehhanismi toimimist ei takistaks kuritarvitused ega varjupaiga taotlemiseks kõige soodsama riigi otsimine rahvusvahelise kaitse taotlejate ja saajate poolt.

Meetmed. Komisjon lisab uute varjupaigamenetluste ja miinimumnõuete määruste ning vastuvõtutingimuste direktiivi raames tehtavatele ettepanekutele jõulisemaid menetluslikke meetmeid, et pärssida ja karistada ebaseaduslikku liikumist teistesse liikmesriikidesse.

e) ELi Varjupaigaküsimuste Tugiameti (EASO) uued volitused

Eesmärk. Euroopa ühise varjupaigasüsteemi ja läbivaadatud Dublini jaotusmehhanismi toimimise lihtsustamine, sihtotstarbeliste meetmete väljatöötamine peamistes valdkondades ning kaitsevajaduste ühtlustatuma hindamise tagamine liikmesriikides.

Meetmed. Komisjon teeb ettepaneku muuta Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiameti volitusi nii, et anda talle poliitika elluviimises uus roll ja võimalus jõulisemalt tegutseda, ning tagada selleks otstarbeks piisavad rahalised ja õiguslikud vahendid.

a) Jätkusuutlik ja õiglane süsteem varjupaigataotluste läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi määramiseks

Dublini määruks on kehtestatud kriteeriumid ja mehhanismid, mis võimaldavad määrata kindlaks, milline liikmesriik vastutab rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest. Nende eesmärgiks on tagada varjupaigataotlejatele kiire juurdepääs varjupaigamenetlusele ja taotluse sisuline läbivaatamine ühes selgelt kindlaks määratud liikmesriigis. Need eesmärgid on endiselt asjakohased. Teine lahendus, kus varjupaigataotlejad saaksid taotluse läbivaatamisriiki ise valida, toimiks tõmbetegurina, isegi kui liikmesriikides oleksid täiesti võrdsed võimalused nii varjupaigataotlejate vastuvõtutingimuste poolest kui ka nende

taotluste menetlemisel. Ühtlasi ei aitaks see kaasa solidaarsusele ega vastutuse õiglasele jagamisele. Vajadus selliste kriteeriumide ja mehhanismide järele on sätestatud aluslepingus.

Komisjon kavatseb esitada kiiremas korras ettepaneku Dublini süsteemi reformimiseks. Siinkohal tuleks Dublini süsteemi järgse vastutuse määramise reformimiseks kaaluda kahte peamist varianti. Mõlema variandi kohaselt peaksid esmase sisenemispunkti liikmesriigid tuvastama kõigi rändajate isiku, nad registreerima, võtma neilt sõrmejäljed ning saatma tagasi need, kes kaitset ei vaja. Peale selle võib täiendava solidaarsuse märgiks kaaluda mõlemal juhul ELi poolset rahastamist. Kuna mõlemad variandid töötataks välja massilise sissevooluga toimetulekuks, võiks kaaluda ka ajutise kaitse direktiivi¹⁶ kehtetuks tunnistamist.

- *1. variant: olemasoleva süsteemi täiendamine õiglase parandusmehhanismiga*

Selle variandi kohaselt säiliks vastutuse jaotamisel üldjoontes kehtivad kriteeriumid, kuid süsteemi täiendataks õiglase parandusmehhanismiga, mis põhineks jaotuskvoodil, jättes võimaluse teha määramise suhtes teatavatel asjaoludel kohandusi. Selle variandi puhul säiliks seos varjupaigavaldkonnas vastutuse jaotamise ning liikmesriikide poolse välispiiri kaitse kohustuste täitmise vahel, kuid lisanduks võimalus tulla tulemuslikumalt toime üksikute liikmesriikide kaudu toimuva massilise sissevooluga ja tagada suurem õiglus liikmesriikide vahel. Parandusmehhanismi saaks ühendada Dublini määruse muudatustega, et muuta menetlused tõhusamaks, kaotades eelkõige kohustuste äralangemist käsitlevad sätted.

See täiendav parandusmehhanism võiks lähtuda komisjoni poolt eelmise aasta septembris kavandatud kriisiolukorras ümberpaigutamise mehhanismist¹⁷ ning rakenduks olukordades, kus Dublini määruse kohaldamine võib sattuda liikmesriigi varjupaigasüsteemile kolmandate riikide kodanike massilisest ja eaproportsionaalsest sissevoolust tuleneva surve tõttu ohtu. Võib kaaluda, kas täiendava mehhanismi rakendumine tuleks siduda ka tulevase Euroopa piiri- ja rannikuvalve¹⁸ pakutava operatiivtoe eelneva aktiveerimisega.

Selleks et tulemuslikult toetada liikmesriike, kus on tegemist rändajate märkimisväärse sissevooluga, võiks kaaluda komisjoni eelmisel aastal kavandatud täiendusmehhanismi kohandamist. Selleks et vähendada mis tahes märkimisväärset ebaõiglust liikmesriikide vahelises jaotamises, võib ümberpaigutamine toimuda niipea, kui teatavas liikmesriigis on jõutud varjupaigataotlejate arvu kindlaksmääratud piirini. See piir võib olla määratud näiteks nii, et ümberpaigutamine leiaks aset üksnes siis, kui varjupaigataotlejate arv teatavas liikmesriigis ületab märkimisväärselt selle, mis kujuneks varjupaigataotlejate jaotamisel üle Euroopa Liidu teatavate objektiivsete kriteeriumide põhjal. Teise kohandamisega võiks anda võimaluse paigutada ümber ka taotlejaid, kellel on põhjendatud tõenäosus saada rahvusvahelist kaitset,¹⁹ mitte pelgalt sellise kodakondsusega isikuid, kelle varjupaigataotluste rahuldamismäär on vähemalt 75 %.

¹⁶ Nõukogu 20. juuli 2001. aasta direktiiv 2001/55/EÜ, EÜT L 212, 7.8.2001. See ELi varjupaigainstrument, mis peaks rakenduma rahvusvahelist kaitset vajavate inimeste massilise sissevoolu korral, ei ole veel kordagi rakendunud ja seda eelkõige kohustusliku sisemise solidaarsusmehhanismi puudumise tõttu, mis tagaks vastutuse õiglase jagamise liikmesriikide vahel.

¹⁷ COM(2015)450 (final).

¹⁸ COM(2015)671 (final).

¹⁹ Näiteks kõik taotlejad, kes ei saabu ELi poolt turvaliseks tunnistatud päritoluriigist.

- 2. variant: uus jaotuskvoodil põhinev varjupaigataotluste jaotamise süsteem ELis

Uues varjupaigataotluste ELis jaotamise süsteemis ei oleks vastutuse määramine enamikul juhtudest enam seotud esimese taotluse saanud või ebaseadusliku piiriületuse asukohaks oleva liikmesriigiga. Selle asemel jaotataks vastutus peamiselt jaotuskvoodi alusel, mis kajastab liikmesriikide suhtelist suurust, jõukust ja vastuvõtmise suutlikkust²⁰. Sellisena tähendaks see olemasoleva süsteemi põhimõttelist muutmist. Teatavad kriteeriumid – eelkõige sugulussuhted või hooalealused, lapse huvid ning viisa või elamisloa olemasolu – oleksid aga, nagu praegugi, jaotuskvoodi rakendamise suhtes ülimuslikud, mis võib kaasa tuua liikmesriigile kvoodi alusel jaotatud määra vastava vähendamise. Kui teatava liikmesriigi vastutus on lõplikult kindlaks määratud, jääks see liikmesriik ainsana vastutavaks konkreetse taotleja taotluse läbivaatamise eest, pärssides sellega teisest rännet ning võimaldades menetlusi lühendada ja tõhustada.

Erinevalt 1. variandist jaotataks suurem osa taotlejatest otse jaotuskvoodi alusel teise liikmesriiki, kui nad esitavad taotluse mõnes ELi riigis. Esimese taotluse saanud liikmesriigid oleksid aga vastutavad näiteks ELi poolt turvaliseks tunnistatud päritoluriikidest saabuval taotlejate varjupaigataotluste läbivaatamise eest, et lihtsustada nende kiiret tagasisaatmist ja säilitada seos liikmesriikide kohustustega välispiiri kaitsmisel. Selle valiku puhul on võimalikud eri variandid, millega pannakse taotluse saanud liikmesriigile suurem või väiksem vastutus kontrollida, kas ülimuslikkuse kriteeriumid kehtivad, nt kas taotlejal on sugulussidemeid teises liikmesriigis. Ühe alternatiivina võib sellise kontrolli teha taotluse saanud liikmesriik; teine võimalus on, et kontrolli teeb üksnes liikmesriik, kuhu jaotuskvoodi alusel määramine tehti.

- Pikaajaline eesmärk

Nagu juba Euroopa rände tegevuskavas märgitud, võib pikas perspektiivis kaaluda võimalust kanda vastutus varjupaigataotluste läbivaatamise eest liikmesriikide tasandilt ELi tasandile, muutes näiteks Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiameti esimese astme otsuseid tegevaks ELi tasandi asutuseks, millel oleks riiklikud filiaalid igas liikmesriigis, ning luues ELi tasandi apellatsioonisüsteemi. Sellise lähenemisviisi korral jääksid liikmesriigid vastutavaks varjupaigataotlejate ja pagulaste vastuvõtmise eest, kellest viimased jaotataks neile eespool kirjeldatud jaotuskvoodi alusel.

Sellega loodaks ühtne ja tsentraliseeritud otsustusprotsess nii esimeses astmes kui ka apellatsiooni korral ning tagataks menetluste täielik ühtlustamine ja kaitsevajaduste ühtne hindamine ELi tasandil. Jaotuskvoodil põhinev varjupaigataotlejate jaotamine liikmesriikide vahel tagaks ühtlasi vastutuse õiglase jaotamise nende eest hoolitsemisel. Lisaks institutsioonide suure ümberkorraldamise vajadusele oleks neile uutele ELi varjupaigaorganitele vaja eraldada märkimisväärsed vahendeid, et vaadata läbi väga suur hulk varjupaigataotlusi, millega praegu tegelevad liikmesriikide asutused²¹. Nii kaugeleulatuvat lahendust oleks lühikeses või keskpikas perspektiivis seega raske ette näha.

²⁰ Ehkki jaotuskvoodi puhul võib järgida praegusi ja kavandatud ümberpaigutamismehhanisme, võiks täiendavalt arutleda kvoodi ülesehituse üle, arvestades eelkõige kriteeriumidega, nagu pagulaste arv liikmesriikides ja töötuse tase, ning jõupingutustega, mida on muu hulgas tehtud ümberasustamisel.

²¹ 2015. aastal esitati ELis 1,3 miljonit varjupaigataotlust.

b) Eurodac-süsteemi tugevdamine

Eurodac-süsteemi ja selle andmebaasi salvestatud sõrmejälgi kasutavad liikmesriigid Dublini määruse kohaldamiseks tõendusena selle kohta, et rahvusvahelise kaitse taotleja või ebaseaduslik rändaja viibis enne ühte liikmesriiki saabumist teises liikmesriigis. Komisjon teeb ettepaneku kohandada Eurodac-süsteemi nii, et see oleks kooskõlas muudatustega Dublini mehhanismis ja tagaks selle toimimiseks vajaliku tõendusmaterjali ehk sõrmejäljed.

Võttes arvesse liikmesriikide raskusi tulemuslikult jälgida ebaseaduslikke välispiiri ületusi ja edasisi liikumisi, on asjakohane laiendada Eurodaci kasutusala varjupaiga valdkonnast väljapoole. Eurodaci saab kasutada selleks, et märkimisväärselt parandada liikmesriikide võimet saada ebaseaduslike sisserändajate jälile ELis, salvestades kõigi kategooriate sõrmejälgede andmed ja võimaldades teha võrdlusi kõigi salvestatud andmetega.

Komisjon teeb ettepaneku laiendada Eurodaci kohaldamisala ebaseadusliku rände vastu võitlemise vahendina ning lubada kasutada süsteemi selleks, et lihtsustada ebaseaduslike rändajate tagasisaatmist. Sel viisil kasutatakse Eurodaci vahendina, millega kiirendada rändajate isiku tuvastamist ja neile uute dokumentide väljaandmist, ja mis võimaldab paremini hinnata põgenemisriski ning suurendada tagasisaatmis- ja tagasivõtmismenetluste tulemuslikkust ja kiirust.

Nagu märgitud teatistes piirivalve ja julgeoleku tugevamate ja arukamate infosüsteemide kohta,²² teeb komisjon olemasoleva süsteemi üldise hindamise raames ühtlasi kindlaks puudused, mis on vaja pikemas perspektiivis kõrvaldada, töötades kooskõlas andmekaitsestandarditega välja teatavad süsteemi tehnilised funktsioonid, sealhulgas muude biomeetriliste tunnuste võimalik kasutuselevõtt.

c) Suurem lähenemine ning tõeline ühine ELi varjupaigasüsteem

Laiemas plaanis kavatseb komisjon teha ettepaneku menetluste kõikehõlmava ühtlustamise kohta kogu ELis, muutes olemasoleva varjupaigamenetluste direktiivi **uueks määruseks, millega kehtestatakse ELis üksainus ühine varjupaigamenetlus**, mis asendaks liikmesriikides praegu eksisteeriva eripalgelise korralduse ning vähendaks stiimuleid rännata Euroopa Liitu ja liidu piires. Pärast liikmesriikide ja sidusrühmadega konsulteerimist kavatseb komisjon teha ettepaneku kehtestada uued normid (praeguste kaalutusõigusel põhinevate normide asemel), mis käsitlevad varjupaigamenetluse peamisi aspekte, sealhulgas vastuvõetavuse reegleid, piiri- või kiirendatud menetluste kasutamist, korduvate varjupaigataotluste menetlemist ja territooriumil viibimise õigust. Sellise ühise menetluse põhijoon on menetluse maksimaalse kestuse ühtlustamine, seda nii esimeses kui ka apellatsioonistmes.

Ühise lähenemisviisi üks oluline aspekt on seotud „turvalise riigi” mehhanismide kasutamisega. 2015. aasta septembris tegi komisjon ettepaneku võtta vastu määrus, millega kehtestatakse ELi ühine turvaliste päritoluriikide loetelu,²³ et lihtsustada neist riikidest pärit inimeste varjupaigataotluste kiirendatud korras läbivaatamist. Tähtis on, et Euroopa Parlament ja nõukogu võtaksid selle määruse viivitamata vastu. Eesmärk on koostada ELi

²² COM(2016)205 (final).

²³ COM(2015)240 (final).

tasandil täielikult ühtlustatud loetelu turvalistest päritoluriikidest, tuginedes komisjoni ettepanekutele ja võttes prioriteediks nende kolmandate riikide kaasamise, kust on pärit märkimisväärne arv taotlejaid. Lisaks kavatakse komisjon teha ettepaneku ühtlustada turvalise päritoluriigi mehhanismi kasutamise menetluslikke tagajärgi ning kõrvaldada praegune kaalutusõigus selle kasutamisel või mittekasutamisel.

Mis puutub „turvalise kolmanda riigi” mehhanismi, mis võimaldab kuulutada teatavad taotlused vastuvõetamatuks, juhul kui kaitset on võimalik kasutada kolmandas riigis, siis kutsus komisjon oma 10. veebruari 2016. aasta teatises kõiki liikmesriike üles ette nägema ja nõudma selle kasutamist siseriiklikes õigusaktides. Mehhanismi kasutamiseks kavatakse komisjon teha ka ettepaneku ELi ühtlustatuma lähenemisviisi kohta, järgides igakülgset ELi põhiõiguste hartas, Euroopa inimõiguste konventsioonis ja Genfi konventsioonis sätestatud rahvusvahelisi kohustusi, et tagada mehhanismi ühetaoline rakendamine kõigis liikmesriikides ning luua mehhanism turvaliste kolmandate riikide ELi loetelu vastuvõtmiseks.

Peale selle on vaja tagada, et taotlejatele antaks seda tüüpi kaitse, millele neil õigus on (pagulasseisund või täiendav kaitse), ent ainult seni, kuni nad seda vajavad, ning et nad saaksid paremini ühtlustatud õigused, mis oleksid siiski kooskõlas Genfi konventsiooni ja Euroopa inimõiguste konventsiooniga. Seetõttu kavatakse komisjon pärast liikmesriikidega konsulteerimist teha ettepaneku **asendada olemasolev miinimumnõuete direktiiv määrusega, milles oleksid kehtestatud ühtsed normid rahvusvahelise kaitse saajatele pakutavate menetluste ja õiguste kohta**. Mõned antavatest õigustest võivad langeda kokku korraga, mida asjaomasel liikmesriigis rakendatakse muude kolmandate riikide kodanike või selle liikmesriigi kodanike suhtes. Pidades küll igakülgset kinni põhiõigustest ja rahvusvahelistest normidest, vaatab komisjon hoolikalt läbi õiguste taseme kohandamise vajaduse, et piirata nii asjatuid tõmbetegureid kui ka teisest rännet. Ühtlasi kavatakse komisjon paremini selgitada erinevust pagulasseisundi ja täiendava kaitse seisundi vahel ning eristada täpsemalt nende seisunditega kaasnevat õigusi.

Lisaks sätestatakse kõnealuses määruses meetmed süsteemse ja regulaarse kontrollimise tagamiseks, seda vähemalt esimestel kaitse seisundi andmisele järgnevatel aastatel, ning selle tagamiseks, et enne, kui isikule antakse pikaajalise elaniku staatus, tuleb elamisloa uuendamiseks esitada kinnitus, mis käsitleb jätkuvat vajadust kaitse järele ning milles on võetud arvesse hetkeolukorda isiku päritoluriigis ja tema isiklike asjaolusid konkreetsel ajahetkel. Praeguseks on vähesed liikmesriigid kehtestanud sellise staatuse regulaarse läbivaatamise süsteemi. Võttes arvesse, et täiendava kaitse saaja kaitse seisund on oma olemusest lähtuvalt ajutise iseloomuga, võiks kaaluda selle staatuse peatamise regulaarsemat läbivaatamist.

Lisaks on kavandamisel täiendavad ühtlustatud normid rahvusvahelise kaitse saajate isikut tõendavate dokumentide kohta. Peale selle võiks pikemas perspektiivis teha täiendavaid algatusi, et võimaldada eri liikmesriikides antud kaitse vastastikust tunnustamist, mis võiks olla aluseks kaitse üleandmise raamistikule.

Pärast konsulteerimist liikmesriikidega kavandatakse ka **muudatuste tegemist vastuvõtutingimuste direktiivi**²⁴, et saavutada liikmesriikide vahel võimalikult suur

²⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiiv 2013/33/EL, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded, ELT L 180, 29.6.2013, lk 96.

ühtlustatus. Varjupaigataotlejate kohtlemise täiendav ühtlustamine ELis on äärmiselt tähtis mitte üksnes humaanse kohtlemise tagamiseks, vaid ka selleks, et vähendada stiimuleid rändeks Euroopasse ja liikumiseks teistesse liikmesriikidesse Euroopa piires. Esimese sammuna on komisjon palunud Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiametil töötada välja ühised tehnilised standardid ja suunised liikmesriikide vastuvõtusüsteemide tarbeks ning koostöös asja loodud ELi varjupaigataotlejate vastuvõtuasutuste võrgu ja Euroopa Liidu Põhiõiguste Ametiga. Need uued normid toimiksid ka võrdlusalusena, mis lihtsustaks jälgimist.

d) ELi sisese teisese rände ärahoidmine

Komisjon kavatseb teha ettepaneku võtta mitmeid meetmeid, mis puudutavad varjupaigaküsimusi käsitlevat liidu õigustikku tervikuna, et tagada, et süsteemi toimimist ei takistaks varjupaigataotlejate ja rahvusvahelise kaitse saajate teisene ränne enda valitud liikmesriiki.

Juhul kui taotleja liigub vastutavast liikmesriigist edasi, peaksid sellega kaasnema proportsionaalsed karistused. Teistele liikmesriikidele jääks kohustus saata põgenenud varjupaigataotlejad tagasi vastutavasse liikmesriiki, kus nende suhtes kohaldataks kiirendatud läbivaatamismenetlust, mille raames ei oleks nende õigus jääda sellesse riiki kuni edasikaebuse tulemuse selgumiseni automaatselt tagatud. Need sätted ei piira tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtet ega õigust tõhusale õiguskaitsevahendile. Peale selle tuleks põgenenud või tõenäoliselt põgenev varjupaigataotleja saata kindlaksmääratud piirkonda liikmesriigis või teda vajaduse korral kinni pidada ning tagada talle võimaluse korral üksnes mitterahalised materiaalsed vastuvõtutingimused. Lisaks on võimalik tugineda olemasolevatele õigustiku sätetele, milles seotakse asjaolu, et taotleja jättis taotluse esitamata, ehkki tal oli selleks piisav võimalus, taotluse usaldusväärsuse hindamisega, ja neid sätteid karmistada. Selle tulemusena võidakse isiku ebaseadusliku liikmesriigist lahkumise asjaolu võtta arvesse tema varjupaigataotluse hindamisel.

Peale selle tugevdatakse rahvusvahelise kaitse saajate teisese rände ärahoidmiseks miinimumnõuete direktiivis sätestatud norme teabe esitamise, koostöö ja teatamiskohustuse kohta (mis puudutab varjupaigataotlejaid). Selgelt tuleb sätestada, et pagulased võivad saada õigusi ja hüvitisi üksnes selles liikmesriigis, kes on andnud neile kaitset ja kuhu neil on kohustus jääda. Lisaks muudetakse Dublini määrust, et kohustada liikmesriike võtma tagasi need rahvusvahelise kaitse saajad, kes peaksid jääma neile kaitset andnud liikmesriiki. Asjaolu, et isik on selle liikmesriigi territooriumilt ebaseaduslikult lahkunud, võib anda aluse tema staatuse läbivaatamiseks.

Varjupaigamenetlusega seotud mis tahes õiguste, sealhulgas materiaalsete vastuvõtutingimuste tagamine, seatakse sõltuvusse registreerimisest, sõrmejälgede andmisest ning kohalolekust ja viibimisest vastutavas liikmesriigis, järgides samal ajal igakülgset põhiõiguste harta nõudeid. Tugevdatakse sätteid, mis käsitlevad taotlejate teavitamist nende kohustusest taotleda varjupaika esimesel võimalusel pärast ELi saabumist ning jääda vastutavasse liikmesriiki. Samuti karmistatakse norme taotlejate kohustuste kohta teha ametiasutustega koostööd ja neid teavitada ning võetakse erimeetmed suure põgenemisriskiga taotlejatega tegelemiseks, kaasa arvatud kiirendatud läbivaatamismenetluste kasutamine. Peale selle kavandatakse ühtseid ELi norme varjupaigataotlejatele väljastatavate dokumentide kohta, mis võimaldaksid tõendada nende isikut ja näitaksid selgelt, et neil puudub

põhimõtteliselt õigus liikuda teise liikmesriiki. Ehkki liikmesriigid võiksid säilitada võimaluse anda taotlejatele reisidokument, kui tõsised humanitaarkaalutlused nõuavad nende viibimist teises liikmesriigis, tuleb õigusnorme täpsustada tagamaks, et reisidokumente ei väljastata kunagi väljaspool neid erakorralisi asjaolusid.

Pikaajalist riigis viibimist käsitlevat direktiivi²⁵ muudetakse samuti, lisades sellesse sätte, et viieaastane periood, mille möödudes oleks rahvusvahelise kaitse saajatel õigus saada pikaajalise elaniku staatus, peaks algama uuesti iga kord, kui isik lahkub ilma loata talle kaitset andnud liikmesriigi territooriumilt.

Üldiselt peaks liikmesriikidel olema kohustus kehtestada ebaseadusliku teise rände suhtes tulemuslikud, hoiatavad ja proportsionaalsed karistused.

e) ELi Varjupaigaküsimuste Tuqiameti (EASO) uued volitused

Komisjon teeb ettepaneku suurendada EASO volitusi, nii et sellel oleks uus **roll poliitika elluviimises ja võimalus jõulisemalt tegutseda**, mis **lihtsustaks Euroopa ühise varjupaigasüsteemi nõuetekohast toimimist**.

Tihedas koostöös komisjoniga ning ilma et see piiraks viimase vastutust aluslepingute täitmise järelevalvel, vastutaks amet **spetsiaalse hindamismehhanismi** eest, millega jälgida, kas liikmesriigid täidavad varjupaiganõudeid, mille järgimine on eriti oluline Dublini süsteemi nõuetekohase toimimise tagamiseks, eelkõige seoses vastuvõtutingimuste, varjupaigamenetlustele juurdepääsu ning oluliste kaitsemeetmete võtmisega. See eeldaks, et olukorda jälgitakse kõigis liikmesriikides ning määratakse kindlaks meetmed, mida liikmesriigid peaksid võtma olemasolevate puuduste kõrvaldamiseks. Kui liikmesriigi enda tegevus ei ole olukorra lahendamiseks piisav, võib amet sekkuda täiendava toetamise teel. Ühtlasi nähakse ette meetmed juhtudeks, kui asjaomane liikmesriik ei astu piisavaid samme, et piirata maksimaalselt liikmesriikide või varjupaigataotlejate ajendeid hoida normide järgimisest kõrvale. Kui amet teeb olukorra põhjendatud hinnangu alusel kindlaks, et asjaomane liikmesriik ei ole võtnud ühtki meetet või on võtnud ebapiisavaid meetmeid, oleks komisjonil õigus määrata ametilt saadud soovitusi arvesse võttes rakendusaktidega operatiivmeetmed, mida liikmesriik peab võtma.

Ameti teine peamine ülesanne oleks **tagada rahvusvahelise kaitse taotluste ühtlasem hindamine kogu ELis**, võttes aluseks miinimumnõuete direktiivis sätestatud kriteeriumid. Eesmärk oleks käsitleda olemasolevaid erinevusi rahuldatud varjupaigataotluste määras, andes välja üksikasjalikke ja regulaarseid ning ühisel analüüsil põhinevaid suuniseid lähenemisviisi kohta, mida konkreetse päritoluriigi varjupaigataotlejate suhtes kasutada, piiramata seejuures iga taotluse individuaalset läbivaatamist. Sellised suunised kinnitaks haldusnõukogu ja neid kasutaksid liikmesriigid. Aruandlusmehhanism võimaldaks lihtsamini hinnata, kas ameti suuniseid liikmesriikides ka praktikas arvesse võetakse. EASO katsetab praegu seda lähenemisviisi komisjoni ja eesistujariigi Madalmaade toetusel, kooskõlastades liikmesriikide ekspertidega ühiste suuniste koostamist Afganistani varjupaigataotluste hindamiseks. Peale selle kehtestatakse juhtumipõhise auditeerimise süsteem, et jälgida varjupaigaküsimustes tehtavate otsuste kvaliteeti liikmesriikides, kaasa arvatud nimetatud suuniste järgimise seisukohast.

²⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. mai 2011. aasta direktiiv 2011/51/EL, millega muudetakse nõukogu direktiivi 2003/109/EÜ, et laiendada selle reguleerimisala rahvusvahelise kaitse saajatele, ELT L 132, 19.5.2011, lk 1.

Lisaks antaks ametile ülesanne hinnata tõendusmaterjali põhjal, kas kolmandad riigid vastavad turvaliseks kolmandaks riigiks või turvaliseks kolmandaks päritoluriigiks määramise kriteeriumidele, ning esitada komisjonile seisukohti, et tagada ühtlustatud lähenemisviisi kasutuselevõtt.

Amet on ühtlasi loomulik valik **jaotusmehhanismi toimimise tagamiseks** reformitud Dublini süsteemi raames, ükskõik siis millise variandi kasuks otsustatakse. See tähendaks jaotuskvoodi kohaldamist varjupaigataotlejate paigutamisel vastavatesse liikmesriikidesse nii, et ametile ei jääks kaalutlusõigust.

Tuginedes kavandatava Euroopa piiri- ja rannikuvalve eeskujule, peaks amet suutma ka omal algatusel sekkuda nende liikmesriikide toetuseks, kes ei ole võtnud vajalikke parandusmeetmeid või kes on **hädaolukorras**. Ameti sekkumised seisneksid eelkõige abistamises juhtumite käsitlemisel ja vastuvõtul. Sellised sekkumised peaksid olema tihedalt seotud kavandatava Euroopa piiri- ja rannikuvalve sekkumistega ning nende kasutamiseks võib paljudel juhtudel olla sama ajend. Ameti käsutuses peaks olema ekspertide kiirreageerimisreserv, millesse liikmesriigid oleksid kohustatud panustama. Neid eksperte peaks olema võimalik väga lühikese ajaga kohale saata, kui tekib vajadus rakendada erakorralisi meetmeid.

Ametile tuleks tagada piisavad rahalised ja õiguslikud vahendid, et kindlustada selle tulemuslik toimimine oma uuenenud rollis, kaasa arvatud kriisiennetusel ja -ohjel. Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiameti võetavad meetmed peavad olema täielikult kooskõlas muude tugimeetmetega, mida saaks pakkuda eriti suure surve all olevatele liikmesriikidele, sealhulgas komisjoni uus mehhanism humanitaarabi andmiseks ELis²⁶.

II. TURVALISTE JA SEADUSLIKE RÄNDETEEDE TAGAMINE JA TÄIUSTAMINE

Rände arukas haldamine nõuab mitte üksnes kindlat poliitikat ebaseaduslike rändevoogudega tegelemisel ja abivajajate kaitsmisel, vaid ka ennetavat poliitikat jätkusuutlike, läbipaistvate ja kättesaadavate õiguslike võimaluste pakkumisel. Seepärast tunnustame kooskõlas säästva arengu tegevuskavaga aastani 2030 rändajate panust kaasavasse majanduskasvu ning rände mitmetahulist tegelikkust, mis eeldab ühtset ja terviklikku lähenemisviisi.

Ühest küljest on vaja rohkem seaduslikke kanaleid, mille kaudu rahvusvahelise kaitse vajajad jõuaksid ELi korrapärasel, hallatud, turvalisel ja väärikal viisil, ning aidata päästa elusid, vähendada ebaseaduslikku rännet ja hävitada inimkaubitsejate ärimudel. Samal ajal peaks kaitse eest võtma suurema vastutuse mitte ainult EL tervikuna, vaid ka rahvusvaheline üldsus, kuna praegu jaguneb see vastutus maailmas ebaühtlaselt.

Teisest küljest vajab EL ennetavamad tööjõurände poliitikat, et meelitada ligi oskusi ja andeid, mida läheb vaja demograafiliste probleemide ja oskustööliste nappusega tegelemisel, ning toetada sel viisil majanduskasvu ja meie hoolekandesüsteemi jätkusuutlikkust. Üldisemas plaanis peaks EL kasutama seda võimalust seadusliku ja tööjõurände üldise raamistiku hindamiseks ja täiustamiseks.

²⁶ Ettepanek: nõukogu määrus erakorralise toetuse andmise kohta liidus, COM(2016)115 (final).

Nagu rõhutati teatistes 2016. aasta Euroopa poolaasta kohta,²⁷ on lisaks sellele esmatähtis ELis seaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tulemuslik lõimimine, võttes arvesse nii pagulaskriisi tekitatud äsjaseid probleeme kui ka praegusi ja tulevase rändega seotud probleeme. Tuginedes juba tehtud tööle ELi tasandil, kavatseb komisjon hoogustada oma meetmeid kolmandate riikide kodanike lõimimisel, pakkudes välja integratsiooni käsitleva ELi tegevuskava. Tegevuskavas esitatakse integratsiooni seisukohast kõige asjakohasemate poliitikavaldkondadega (nt haridus, tööturule integreerimine (k.a ettevõtlus), sotsiaalne kaasatus ja mittediskrimineerimine) seotud meetmed, mis toetaksid liikmesriike ja mis annaks aimu ELi olemasolevatest eelarvevahenditest.

Lisaks peab EL tugevdama koostööd peamiste kolmandate päritoluriikidega, et tagada rände ja liikuvuse parem ja laiaulatuslikum haldamine.

II.1. Paremini hallatud lähenemisviisi kehtestamine pagulaste kaitsel ELis – struktuurne ümberasustamissüsteem

Struktuurse ümberasustamissüsteemi väljatöötamisel ei alusta komisjon tühjalt kohalt. Ta on juba soovitanud ELi-ülest lähenemisviisi, mille kohaselt on liikmesriigid nõustunud asustama aastatel 2015–2016 ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti vahendusel Lähis-Ida, Põhja-Aafrika ja Aafrika Sarve piirkonna pagulaslaagritest ümber 22 504 pagulast. Liikmesriigid ja Türgi tegid 18. märtsil avalduse, mille kohaselt luuakse mehhanism,²⁸ et asendada rändajate ebaseaduslik ja ohtlik piiriületus Türgist Kreeka saartele seadusliku ümberasustamiskanaliga Türgist ELi. Iga Türgisse tagasi saadetud süürlase kohta asustatakse Türgist ELi ümber üks süürlane. ELi poolel toimub selle mehhanismi kohane ümberasustamine esmalt eespool nimetatud ELi-ülese lähenemisviisi järgsete kohustuste alusel. Algselt lubatud 22 504 ümberasustamiskohast on täitmata veel 18 000. Juhuks kui ümberasustamise järele peaks tekkima täiendav vajadus, on komisjon teinud ettepaneku kasutada süürlaste ümberasustamiseks Türgist ELi 54 000 ümberpaigutamiseks mõeldud kohta.²⁹ Samal ajal on liikmesriikides loomisel humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise kava praegu Türgis viibivatele Süüria pagulastele. See kava võetakse kasutusele siis, kui ebaseaduslikud piiriületused Türgi ja ELi vahel on lõppenud või kui neid on vähemalt märkimisväärselt ja jätkusuutlikult vähendatud. ELi liikmesriigid panustavad sellesse kavasse vabatahtlikkuse alusel.

Neile olemasolevatele algatustele tuginedes koostab komisjon **ettepaneku ELi ümberasustamispoliitika kohta**, mis tagaks ühtse lähenemisviisi kaitset vajavate inimeste turvaliseks ja seaduslikuks saabumiseks Euroopa Liitu. Selle ettepanekuga kehtestatakse horisontaalne mehhanism ELi sihtotstarbeliste ümberasustamisalgatuste käivitamiseks, kehtestades ELi ühised vastuvõtu- ja jaotusnormid, normid ümberasustatavatele inimestele antava staatuse, finantsabi ja teisest rännet pärssivate meetmete kohta. Sellised ELi tasandi algatused võiksid olla üldised, et lihtsustada ümberasustamist ülemaailmselt või teatavast kolmandast riigist või piirkonnast, ning võib-olla seotud teatavate tingimustega tulemusliku koostöö kohta rände haldamisel (nt omaalgatuslikult ELi liikmesriikidesse saabujate arvu vähendamine, tagasivõtmiskokkulepete rakendamises kokku leppimine või rakendamise

²⁷ COM(2016)95 (final).

²⁸ SN 38/16.

²⁹ COM(2016)171 (final).

parandamine jne). Sellist mehhanismi saaks käivitada rakendusaktidega, mis võetakse vastu objektiivsete kriteeriumide põhjal (nt ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti üleilmse ümberasustamise eesmärgid).

ELi ümberasustamispoliitika üldeesmärk peaks olema tagada, et liit osaleb õiglaselt ülemaailmse vastutuse võtmises maailma pagulastele varjupaiga pakkumisel. See on kogu rahvusvahelise üldsuse jagatud vastutus, mille piisav ja jätkusuutlik kandmine sõltub kõigi rahvusvaheliste osalejate kooskõlastatud ja kindlameelsest lähenemisviisist. Seoses sellega peab EL suurendama oma toetust ja osalust rahvusvahelistes algatustes, mis on suunatud ülemaailmsete rände- ja pagulasprobleemide lahendamisele, näiteks ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti üleilmse ümberasustamise kavad,³⁰ ning ühtlasi nõudma tungivalt täiendavate lubaduste andmist muudes rahvusvahelistes foorumites, nagu G20. Selleks vajab EL ühist struktuurset süsteemi, et Euroopa jõupingutusi ümberasustamise valdkonnas süsteemikindlamalt juhtida. See aitab Euroopa Liidul näidata eeskuju ning väljendada selgelt ja konkreetselt Euroopa solidaarsust rahvusvahelise üldsusega.

Liikmesriigid peaksid kaaluma ka muid viise seadusliku sisenemise võimaluste mitmekesistamiseks rahvusvahelist kaitset vajavate inimeste jaoks. Pagulasspetsiifilisi kavasad, nagu ümberasustamine ja humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmine, tuleks täiendada, muutes üldiste kategooriate, nagu üliõpilaste, teadlaste või tööliste suhtes kehtivad regulaarse vastuvõtu kavad pagulastele kättesaadavamaks, ning olemasolevaid algatusi tuleks igakülgselt toetada. Muudel algatustel, näiteks **erasponsorlusel**, kus sponsorluse ja kaitset vajavate inimeste elama asumise kulusid aitavad katta eraõiguslikud ühendused või organisatsioonid, võib samuti olla tähtis roll seadusliku sisenemise võimaluste mitmekesistamisel. Erasponsorlust võib esineda mitmel kujul, alates tudengitele ja teadlastele mõeldud stipendiumidest kuni sponsoreeritud pereliikmete integreerumistoetusteni. Erasponsorlus ei ole ainus võimalus seadusliku sisenemise võimaluste mitmekesistamiseks; see aitab ka suurendada üldsuse teadlikkust ja toetust seoses pagulastega ning pakub külalislahkemat keskkonda, sest kohalikud kogukonnad on sellesse üldjuhul kaasatud. Seega tuleks erasponsorlust soodustada parimate tavade väljatöötamisega ELi tasandil, kasutades muude kolmandate riikide eeskujusid ja kogemusi. Samuti julgustatakse liikmesriike kasutama täiel määral muid kaitset vajavate inimeste käsutuses olevaid õiguslikke vahendeid, näiteks humanitaarlamislube, ja komisjon hindab ka sellega seoses võimalusi kooskõlastatud Euroopa lähenemisviisi soodustamiseks.

II.2. Arukam ja hästi hallatud seadusliku rände poliitika

Viimase 13 aasta jooksul on EL töötanud välja mitmesuguseid vahendeid eri kategooriatesse kuuluvate seaduslike rändajate vastuvõtmiseks. Sinise kaardi ja ettevõtjasisese üleviimise direktiiviga³¹ on loodud õigusraamistik kõrgelt kvalifitseeritud rändajatele; üliõpilasi ja teadlasi käsitleva muudetud direktiiviga³² hõlbustatakse välismaiste üliõpilaste ja teadlaste

³⁰ Eelkõige ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti kõrgetasemeline kohtumine teemal „Üleilmne vastutuse jagamine Süüria pagulaste vastuvõtmise võimaluste loomisel” Genfis 30. märtsil 2016, esimene ülemaailmne humanitaarabiteemaline tippkohtumine Istanbulis 23. ja 24. mail 2016 ning ÜRO Peaassamblee tippkohtumine pagulaste ja rändajate massilise rände teemal New Yorgis 19. septembril 2016.

³¹ Vastavalt direktiiv 2009/50/EÜ ja direktiiv 2014/66/EL.

³² Kaasseadusandja saavutas 2015. aastal poliitilise kokkuleppe uuestisõnastatud direktiivi osas. See võetakse ametlikult vastu 2016. aasta esimeses pooles.

vastuvõtmist ja nende ELi-sisest liikuvust ning antakse neile õigus jääda ELi veel üheksaks kuuks, et otsida tööd või luua ettevõtte; hooajatöötajate direktiiviga,³³ mis tuleb liikmesriikides täielikult üle võtta käesoleval aastal, reguleeritakse hooajatöötajate riiki sisenemist ja seal ajutist viibimist, hõlbustades seega korduvrännet ja kaitstes kõnealust eriti haavatavat töötajate kategooriat. Lisaks pakutakse ühtse loa direktiivi³⁴ alusel ühtset luba, milles on ühendatud kolmandate riikide kodanike elamis- ja tööluba; pikaajaliste elanike direktiiviga³⁵ reguleeritakse nende kolmandate riikide kodanikega seotud tingimusi ja elamisõigust, kes on elanud ELis üle viie aasta, ning perekonna taasühinemise direktiivis³⁶ on sätestatud kolmandate riikide kodanike pereliikmete riiki sisenemise ja seal elamise tingimused.

Siiski tuleb ELi tasandil võtta täiendavaid meetmeid. Esiteks peab EL parandama kõrgelt kvalifitseeritud rändajate rännet käsitlevaid norme ELi sinise kaardi reformimise teel. Teiseks peaks EL uurima võimalusi meelitada ligi innovaatilisi ettevõtjaid, kes suudavad edendada majanduskasvu ja aidata luua uusi töökohti. Kolmandaks peab seaduslik ränne leidma põhjalikku käsitlemist kolmandate päritolu- ja transiitriikidega toimivas üldises arutelus küsimuse üle, kuidas teha koostööd rändevoogude haldamisel. Lõpetuseks tuleks alustada arutelu teemal, kuidas oleks võimalik pikas perspektiivis muuta kogu seadusliku rände ja eelkõige töörande haldamise ELi mudelit, võttes sealhulgas võimaluse korral eeskuju edukatest mudelitest, mis on välja töötatud teistes arenenud riikides.

a) Kõrgelt kvalifitseeritud töötajate Euroopasse meelitamine: sinise kaardi süsteemi tõhustamine

Euroopa rahvastik vananeb ja tööealine elanikkond väheneb³⁷ – viimane kahaneb järgmisel kümnendil eeldatavalt 18 miljoni inimese võrra. Lisaks suureneb ELi tööturgudel aastatel 2012–2025 jätkuvalt nõudlus kõrge kvalifikatsiooniga inimkapitali järele (68 miljoni asemel 83 miljonit inimest ehk + 23 %)³⁸. Samal ajal on vaja paremini ära kasutada ELi tööjõu potentsiaali, nagu näitavad kõrge tööpuuduse tase, eriti noorte seas, madal tööturul osalemise määr ja jätkuvad ebakõlad ELi tööturul. See eeldab kõigil tasanditel kooskõlastatud tegutsemist, mis on suunatud olemasoleva tööjõu oskuste arendamisele, selliste meetmete edendamisele, mille eesmärk on suurendada tööjõus osalemise määra, et kasutada kõiki olemasolevaid oskusi, ning ELi-sisese tööjõu liikuvuse edendamisele. Selle töö ülioluline osa on tulevane Euroopa oskuste tegevuskava, milles keskendutakse olemasolevate oskuste paremale kasutamisele ja tunnustamisele ELis, välismaiste kvalifikatsioonide paremale tunnustamisele ning vajaduse korral täiendavate oskuste arendamise edendamisele³⁹.

Siiski on selge, et nendest meetmetest üksi ei piisa, et lahendada puuduvate oskuste probleemi: EL peab ülemaailmses konkurentsipüsimeks meelitama ligi talente ja oskusi väljastpoolt. See ei ole oluline mitte üksnes praeguste ja tulevaste oskustööjõuvajaduste rahuldamiseks ja dunaamilise majanduse tagamiseks, vaid ka meie hoolekandesüsteemide pikaajalise jätkusuutlikkuse kindlustamiseks.

³³ Direktiiv 2014/36/EL.

³⁴ Direktiiv 2011/98/EL.

³⁵ Direktiiv 2003/109/EÜ.

³⁶ Direktiiv 2003/86/EÜ.

³⁷ Vt Euroopa Komisjon, „The 2015 Ageing Report”, European Economy 3/2015.

³⁸ Cedefopi prognoos.

³⁹ Peatne algatus/teatis/strateegia ja üks kümnest Euroopa Komisjoni poliitilisest prioriteedist.

Seda kinnitavad selgelt sidusrühmade seisukohad: kogu ELis eelmisel aastal sinise kaardi teemal peetud avalikus arutelus⁴⁰ leidis 85 % vastajatest, sh tööandjad ja ametiühingud, et lisaks sellistele poliitikameetmetele nagu värbamine teistest liikmesriikidest, pensioniea tõstmine ja tööturul osalemise määra suurendamine on vaja värvata kõrge kvalifikatsiooniga töötajaid väljastpoolt ELi, et vähendada ELis tööjõupuudust konkreetsetes sektorites või konkreetsetel kutsealadel. Samal ajal on oskuste ja rände teemalise Euroopa esimese dialoogi raames kutsutud üles kõrvaldama kõrge kvalifikatsiooniga töötajate vastuvõtupoliitika killustatus Euroopas ning avaldatud toetust kiirele ja läbipaistvale vastuvõtusüsteemile⁴¹.

2009. aasta sinise kaardi direktiiviga ei ole saavutatud kogu ELi hõlmava süsteemi eesmärki, milleks on meelitada ligi andekaid ja kõrge kvalifikatsiooniga kolmandate riikide kodanikke. Vastuvõtutingimused on üsna piiravad, direktiiv ei suurenda oluliselt ei ühtsust ega ühtlust ning sinise kaardi omanike ELi sisene liikuvus on väga piiratud. Lisaks on ELi sinise kaardi kõrval mitmesuguseid riiklikke süsteeme kõrge kvalifikatsiooniga töötajatele ja see loob killustatud raamistiku paljude erinevate normide ja menetlustega. Selle tagajärjel on ELi vastu võetud kõrge kvalifikatsiooniga töötajate üldarv endiselt väike⁴² ning võrreldes ELi mittekuuluvate OECD riikidega meelitab EL ligi pigem madala kui kõrge haridustasemega rändajaid⁴³.

Tagamaks, et ELi sinine kaart oleks tõhus vahend, mis hõlbustab kõrgelt kvalifitseeritud töötajate vastuvõtmist, esitab komisjon ettepaneku muuta praegu kehtivat direktiivi. Selle muudatuse üldeesmärk on tugevdada üleeuroopalist süsteemi, töötades välja ELi ühtlustatud ühise lähenemisviisi, sealhulgas: sätestades paindlikumad vastuvõtutingimused; parandades ja lihtsustades vastuvõtumenetlusi ning tugevdades õigusi, sealhulgas õigust ELi sisesele liikuvusele. Lisaks õigusaktide muutmisele edendatakse paremini ka sinise kaardi süsteemi, et nii tööandjad kui ka rändajad oleksid täiesti teadlikud selle süsteemi eelistest.

b) Innovaatiliste ettevõtjate ELi meelitamine

Selleks et püsida ülemaailmselt konkurentsivõimelisena, peab EL leidma paremaid viise, kuidas meelitada ligi uusi ja toetada juba siin olevaid rändajatest innovaatilisi ettevõtjaid, kes saaksid anda oma inim- ja finantskapitaliga positiivse panuse ELi majanduskasvu ja konkurentsivõimesse. Innovaatiliste ettevõtjate meelitamine ELi ei oleks üksnes osa üldisest lähenemisviisist demograafilise languse mõju pehmendamiseks. See tooks kasu ka majanduse uuenduslike suundumuste (eelkõige rohelise majanduse, digitaalmajanduse või sotsiaalmajanduse) leviku näol ning aitaks edendada ELi majanduskasvu ja konkurentsivõimet laiemalt. Samuti on see täielikult kooskõlas ühtse turu strateegia juurde kuuluva ELi „idufirmade algatusega”⁴⁴.

Sellest lähtuvalt töötab komisjon edasi, et leida võimalusi, kuidas meelitada ligi ja toetada innovaatilisi ettevõtjaid, sealhulgas idufirmasid kolmandatest riikidest. See töö hõlmab

⁴⁰ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2015/consulting_0029_en.htm.

⁴¹ 27.–28. jaanuaril algatas komisjon korrapäraselt peetava oskuste ja rände teemalise Euroopa dialoogi, et siduda partnereid ettevõtjate ja ametiühingute seast tihedamalt kolmandate riikide kvalifitseeritud kodanike tööturule meelitamise ja sinna lõimimise protsessiga (<http://www.skillsandmigration.eu/>).

⁴² 2014. aastal anti välja vaid 13 852 sinist kaarti (varasematel aastatel veelgi vähem), millest 87 % anti välja ühes liikmesriigis; riiklikke lube kõrge kvalifikatsiooniga töötajatele väljastati aga ligikaudu 25 000.

⁴³ Kõigist väljastpoolt ELi pärit rändajatest, kes saavad OECD riikidesse, valib 48 % madala haridustasemega rändajatest sihtkohaks ELi, 68 % kõrgharidusega rändajatest aga mõne OECD riigi väljaspool Euroopat.

⁴⁴ COM(2015) 550 (final).

üleeuroopalisi norme vastuvõtmise (ja ELi-sisese liikuvuse) kohta, kuid ka meetmeid, millega toetatakse kõrge lisaväärtusega sektorites ettevõtteid loovaid kõrgelt kvalifitseeritud rändajatest ettevõtjaid. Kõnealune lähenemisviis võiks toetuda liikmesriikide olemasolevatele algatustele ja teenustele Euroopa, riigi, piirkonna või kohalikul tasandil ning luua asjakohast sünergia.

c) Luua ühtsem ja tõhusam mudel seadusliku rände haldamiseks ELi tasandil

Selleks et seaduslikku rännet tulemuslikult hallata, peab EL paremini kasutama kõiki oma olemasolevaid vahendeid, mis on suunatud kolmandate riikide kodanike eri kategooriatele ja oskustele. Just seepärast algatab komisjon praeguseid seadusliku rände vahendeid käsitleva REFIT-hindamise,⁴⁵ et teha kindlaks võimalikud vasturääkivused ja lüngad ning ratsionaliseerida ja lihtsustada kehtivaid norme. Selle hindamise käigus kavatseb komisjon käsitleda ka küsimust, kas kaubanduslepingutes tuleks rahvusvaheliste teenuseosutajate kohta kehtestada konkreetseid ELi normid. Hindamise üldeesmärk on parandada kehtivaid norme nii palju kui võimalik, arvestades ka vajadust hoida ära ja tõkestada tööalast ärakasutamist, mis on Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti (FRA) kohaselt⁴⁶ võõrtöötajate puhul levinud. Sellega seoses jälgib komisjon jätkuvalt ka seda, et ELi asjakohase õigustiku täitmine oleks tõhusalt tagatud, et kindlustada ELis töötavate rändajate õiguste kaitse, eelkõige tööalase ärakasutamise ärahoidmiseks, sõltumata töötajate õiguslikust seisundist.

Komisjon algatab uuringu sellise ELi tasandi mehhanismi võimaliku väljatöötamise kohta, mille eesmärk oleks suurendada läbipaistvust ning hõlbustada potentsiaalsete rändajate ja tööandjate kokkuviiimist. Selles osas on mõned arenenud riigid, kes konkureerivad ELiga kutseoskustega rändajate ligimeelitamises,⁴⁷ võtnud viimasel ajal suuna süsteemile, kus kandidaatide hulgas tehakse eelvalik juba enne tegelikku vastuvõtumenetlust. Selline süsteem põhineb nõudlusel (st eelduseks on tööpakkumine või leping) ja on suunatud inimkapitali elementidele (st isiku oskused ja kvalifikatsioonid, kogemused jne)⁴⁸. Uuringus vaadeldakse võimalust kehtestada eelkontrollimehhanism, mis võimaldab luua liikmesriikidele ja ELi tööandjatele kättesaadava kandidaatide nimekirja, seadmata kahtluse alla liikmesriikide pädevust otsustada, kui palju majanduslikel põhjustel rändajaid nad riiki lubavad.

d) Koostöö tugevdamine peamiste päritoluriikidega

Seadusliku rände võimaluste tagamine on medali üks külg. Selle teine külg on tugevdada nende inimeste tagasivõtmist ja tagasisaatmist, kellel ei ole õigust Euroopasse jääda, ning mõlemad küsimused tuleb täielikult kaasata kolmandate riikidega, eelkõige rändajate päritoluriikidega peetavatesse aruteludes selle üle, kuidas teha koostööd rändevoogude tõhusaks haldamiseks. Selline lähenemisviis on võetud aluseks poliitikadialoogis ja operatiivkoostöös, mis toimub kolmandate riikidega rände ja liikuvuse suhtes võetud üldise lähenemisviisi raames, kus ELi rände- ja varjupaigalaase välispoliitika prioriteediks on seatud seaduslik ränne ja hästi hallatud liikuvus. ELi rände ja liikuvuse suhtes võetud üldise

⁴⁵ Vt komisjoni talituste töödokument „Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT) - State of Play and Outlook - REFIT Scoreboard” (SWD(2015) 110 (final)), mis on lisatud komisjoni teatisele Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Parem õigusloome paremate tulemuste saavutamiseks – ELi tegevuskava” (COM(2015) 215 (final)).

⁴⁶ *Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union* aadressil <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/severe-labour-exploitation-workers-moving-within-or-european-union>.

⁴⁷ Näiteks Kanada, Austraalia ja Uus-Meremaa.

⁴⁸ Vt näiteks Kanada süsteem „Express Entry”: <http://www.cic.gc.ca/english/Immigrate/skilled/index.asp>.

lähenemisviisi raames on EL viimastel aastatel allkirjastanud liikuvuspartnerluse kokkulepped ning rände ja liikuvuse ühised kavad mitme oma naaber- ja lähiriigiga⁴⁹.

Püütakse teha tihedamat koostööd nende partneritega, kellel on ELiga ja selle liikmesriikidega ühised huvid ja kes on valmis koos nendega võtma vastastikuseid kohustusi, eelkõige seoses tagasivõtmise valdkonnas tehtava koostööga. EL peaks pakkuma laiaulatuslikumalt toimivaid mehhanisme ja stiimuleid, millega viia üldist lähenemisviisi ellu struktureeritumalt ja süstemaatilisemalt. Nii on tehtud kõrgetasemeliste dialoogide kaudu, mille raames kolmandad riigid taotleavad pidevalt seadusliku rände kanalite lisamist.

Euroopa Ülemkogu rõhutas oma 18. veebruari 2016. aasta järeldustes rände kohta, et seoses asjakohaste kolmandate riikidega vajavad laiaulatuslikud ja vajadustele kohandatud stiimulite pakettid, mida konkreetsete riikide jaoks tõhusa tagasisaatmise ja tagasivõtmise tagamiseks praegu välja töötatakse, ELi ja liikmesriikide täielikku tuge. Komisjon ja kõrge esindaja/asepresident tihedas koostöös liikmesriikidega töötavad praegu selle nimel, et esitada Euroopa Ülemkogule laiaulatuslikud ja vajadustele kohandatud, nii positiivsed kui ka negatiivsed stiimulid, mis hõlmavad kõiki poliitikavaldkondi ja mida saab kasutada kolmandate riikidega peetavates aruteludes.

Seda tehes tugineb EL koostöös Aafrika partneritega Valletta tegevuskavas esitatud järeldustele⁵⁰. See kava sisaldab seadusliku rände ja liikuvuse võimalike meetmete hulgas ELi ühendatud pakkumisi seaduslikuks rändeks, sealhulgas katseprojektid kvalifikatsioonide tunnustamise hõlbustamiseks teatavates sektorites/kutsealadel, samuti stipendiumide arvu suurendamist programmi „Erasmus +” raames ning lahkumiseelsete meetmete ja riiklike tööhõiveteenuste toetamist.

III. KOKKUVÕTE

President Junckeri seatud prioriteet – *Euroopa peab rännet paremini haldama ja seda selle kõigis aspektides* – on aktuaalsem kui kunagi varem, võttes arvesse nii humanitaarset kohustust, vajadust solidaarsuse järele kui ka demograafilisi ja oskustega seotud probleeme. Seepärast on komisjon võtnud kindlaks sihiks saavutada oluline eesmärk kujundada integreeritud, jätkusuutlik ja terviklik ELi rändepoliitika.

Selleks on asjakohane alata käesoleva teatise pinnalt arutelu selles käsitletud oluliste küsimuste üle. Ainus võimalus on järgida kahetasandilist strateegiat, st stabiliseerida praegune olukord kehtiva õigusraamistiku täieliku kohaldamise kaudu ning võtta samas arvesse vajadust kõnealuseid norme tulevikku silmas pidades reformida. Praegune kriis on toonud esile kehtiva süsteemi puudused ja ühised probleemid. Seepärast on just praegu kõige enam vaja kooskõlastatud tegutsemist ja tugevat solidaarsust, et teha tulevikus teed inimlikule ja tõhusale Euroopa rände- ja varjupaigapoliitikale, mis põhineb vastutuse õiglasel jagamisel. Komisjon esitab asjakohased ettepanekud käesolevale teatisele antava tagasiside põhjal.

⁴⁹ Liikuvuspartnerlus on sõlmitud Jordaania, Maroko, Tuneesia, Moldova Vabariigi, Cabo Verde, Gruusia, Armeenia ja Aserbaidžaaniga. Rände ja liikuvuse ühised kavad on loodud Nigeeria ja Etioopiaga.

⁵⁰ Valletta tippkohtumine, 11.–12. november 2015.