



Brüssel, 22. november 2019
(OR. en)

14364/19

LIMITE

JAI 1228
ASIM 144
RELEX 1095

MÄRKUS

Saatja:	Eesistujariik
Saaja:	Alaliste esindajate komitee / nõukogu
Teema:	ELi rände- ja varjupaigapoliitika tulevik – arutelude tulemus – Eesistujariigi aruanne

Arutelu ELi rände- ja varjupaigapoliitika tuleviku üle alustati strateegilise sisserände-, piiride ja varjupaigakomitee (SCIFA) mitteametlikul kohtumisel ning justiits- ja siseministrite mitteametlikul kohtumisel, mis mõlemad toimusid 2019. aasta juulis Helsingis. Pärast seda on arutelusid jätkatud erinevates nõukogu organites, eelkõige SCIFAs, kõrgetasemelises varjupaiga ja rände töörühmas ning integratsiooni, rände ja väljasaatmise töörühmas. Üksikasjalikumad arutelusuunad on kindlaks määratud erinevate koosolekute jaoks koostatud dokumentides. Põhidokumendid on loetletud käesoleva aruande lisas. Käesolev aruanne hõlmab ainult teatavaid arutelu käigus esile kerkinud aspekte, kajastades eesistujariigi valitud põhiküsimusi, mis tuleb üle kanda 2019.–2024. aasta õigusloometsükklisse.

Poliitikavaldkondade suurem sidusus on võti meie eesmärkide saavutamiseks

Perioodi 2021–2027 hõlmava mitmeaastase finantsraamistiku ettevalmistamine ja uue komisjoni koosseisu ametisse nimetamine annab võimaluse suurendada poliitikavaldkondade sidusust, et töötada rände suhtes välja **kogu valitsemissektorit hõlmav lähenemisviis**, mis tegeleb ka rände algpõhjustega. Rändega seotud eesmärkide integreerimisel teistesse poliitikavaldkondadesse on tegemist hapra tasakaalu saavutamise, kuid see on vajalik praeguste ja tulevaste probleemide lahendamiseks ning rändega seotud võimaluste kasutamiseks.

Partnerluses asjaomaste päritolu- ja transiidiriikide ja -piirkondadega peaks EL **tuginema oma tugevatele külgedele** ning keskenduma sellele, et olla usaldusväärne ja usutav partner, ning mõlemad omadused nõuavad poliitikavaldkondade sidusust. EL ja liikmesriigid on viimastel aastatel töötanud välja ja laiendanud välispartneritega tehtava rändealase koostöö vahendeid ja raamistikke. Need täiustatud vahendid peaksid suurendama meie suutlikkust luua **tasakaalustatud, püsivaid ja vastastikku kasulikke partnerlusi**. Sellega seoses on endiselt väga olulised ulatuslikud partnerlused, mis põhinevad võrdsetel suhetel, eelkõige Aafrika mitmepalgelise maailmajaoga ning Lähis-Ida ja Aasia peamiste päritolu- ja transiidiriikidega.

Nende partnerluste eesmärk peaks olema **edendada meie poliitilisi prioriteete tõhusal, jätkusuutlikul ja sidusal viisil**, sealhulgas hoides ära ebaseaduslikku rännet ja sundrännet ning tõhustades koostööd tagasisaatmise ja tagasivõtmise valdkonnas. Kogu valitsemissektorit hõlmav lähenemisviis eeldab, et võtame **stiimulite ja finantsvõimenduse kasutamise** kaalumisel arvesse iga partnerriigi ja -piirkonna konkreetset olukorda ning asjaomaseid ELi suhteid ja huve laiemalt. Peame leidma konkreetseid viise, kuidas toetada ja julgustada partnerriike tegema paremat koostööd tagasivõtmise valdkonnas. EL peaks jätkuvalt edendama **ülemaailmse vastutuse jagamist** ning arendama partnerlusi kahepoolsel, piirkondlikul ja ülemaailmsel tasandil. Koostöö Aafrika Liidu ja Ühinenud Rahvaste Organisatsiooniga on andnud häid tulemusi ja seda tuleks veelgi edendada.

Poliitikakujundamisel võib meil olla kasu ka laiemast teabebaasist ja suuremast **olukorrateadlikkusest**. Täiendavalt tuleks uurida ja arendada **prognoosimeetodite** süstemaatilist kasutamist, samuti **kogu rändeteed hõlmavat lähenemisviisi**, et meie poliitika saaks muutuda veelgi tõendus põhisemaks ja tulevikku suunatumaks, sedamööda, kuidas saame kasu oma partnerite teadmistest ja jagame oma teadmisi nendega. Kogu rändeteed hõlmav lähenemisviis tähendab erinevate rändeteede vaatlemist laiemalt ning mudelite ja profiilide uurimist kogu marsruudi ulatuses alates päritoluriikidest läbi transiidiriikide ELi, panustades seeläbi terviklikku arusaamisesse marsruutide dünaamikast, sealhulgas ebaseadusliku rände vastavatest algpõhjustest.

ELi asutustel on keskne roll poliitikavaldkondade sidususe edendamisel praktikas, eeldusel et nende vastavad volitused on tasakaalustatud, teabevahetus on tõhus ja meetmed on nõuetekohaselt **kooskõlastatud**. Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Ameti (Frontex) laialdased volitused ja eelkõige selle vahendite kavandatav suurendamine kujutavad endast ameti lähiaastate olulist ülesannet seoses koostoime saavutamise ja muude ELi ja riiklike meetmete puhul kattumise vältimisega. Samuti on tungiv vajadus muuta Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet (EASO) uueks Euroopa Liidu Varjupaigaametiks, millele tuleks praegustele vajadustele vastamiseks anda uued ülesanded, rohkem vahendeid ja suurem paindlikkus, vältides samal ajal liikmesriikide täitevvolituste rikkumist.

ELi vastus rändest tingitud võimalustele ja väljakutsetele peab olema õiguspärane, õiglane ja usaldusväärne, sealhulgas kolmandate poolte jaoks

Asjakohase lahenduse leidmine hiljutise rändekriisi käigus ilmsiks tulnud puudustele on ELi ja selle liikmesriikide jaoks kriitilise tähtsusega ülesanne. Tungivalt nõutakse, et EL võtaks **ülemaailmse juhtrolli, pakkudes rahvusvahelist kaitset** neile, kes seda vajavad, samal ajal tagades tõhusa kontrolli oma välispiiridel, edendades turvalist ja korralduslikku rännet ning aidates seeläbi suurendada kõigi elanike **turvatus**. Meie edul on otsene mõju sellele, milline on nii ELi enda kodanike kui ka rahvusvahelise kogukonna arvamus EList.

On äärmiselt oluline, et **EL kõneleks ühel häälel** ka siis, kui kaasatud on palju osalejaid. Rändega seotud **sõnumil** on vaieldamatud tagajärjed mitte üksnes sellele, kuidas ELi kui kogukonda suhtutakse väljastpoolt, vaid ka liikmesriikides elavate kolmandate riikide kodanike **integreerimise tulemustele**. ELi maine osas õigusriigi põhimõtte ja inimõiguste kaitsjana ei tohiks teha mingeid kompromisse.

Sama oluline on ka **meie poliitikakujundamisel kasutatav retoorika**; see kajastub arutelus **Dublini määruse** üle. Ollakse ühisel arusaamisel, et praegune süsteem ei ole sobiv, et tagada varjupaigataotlejate õiglane jaotamine liikmesriikide vahel. Kõnealuse süsteemi reformimisel saab arutelu kujundada üsna erinevalt, sõltuvalt sellest, kas kasutame lähtepunktina praegust tasakaalustamatut süsteemi ja lisame sellesse uue, parandava komponendi, või püüame selle asemel süsteemi põhjalikumalt ümber kujundada paremini tasakaalustatud põhiliste jaotuskriteeriumide abil, et vältida kõikide liikmesriikide pidevat ülekoormamist. Sellega ei seata mingil moel kahtluse alla selget järeldust, et kriisimehhanismi loomine eriti tõsise surve all olevate liikmesriikide toetuseks on jätkuvalt vajalik, tuginedes kõnealuse olukorra lahendamise terviklikule ja tõhusale lähenemisviisile. Tasakaalustatud arutelu peab põhinema **põhjalikel andmetel**: peame teadma, kus on surve nii esmase saabumise kui ka teisese rände puhul.

Meie usaldusväärsus kolmandatest riikidest partnerite silmis sõltub ka konkreetsetest meetmetest: ülemaailmse vastutuse jagamist **ümberasustamise ja täiendavate võimaluste** kaudu **tuleks suurendada** ning jõupingutusi peaks tegema võimalikult suur hulk liikmesriike. Detsembris toimuv esimene ülemaailmne pagulasfoorum annab võimaluse näidata konkreetset valmisolekut vastutuse jagamiseks vastuvõtivate riikidega pagulastega seotud olukordade lahendamisel. Selles osas annab positiivse signaali võime suurendada ühist vastutust seoses ülesandega tagada **meie ühise varjupaigasüsteemi nõuetekohane toimimine**, sealhulgas kriisiolukordades.

Samal ajal peaksime oma koostöös partnerriikidega paremini ära kasutama potentsiaali ja võimalusi, mis tulenevad **praegusest suurest seaduslikust rändest liikmesriikidesse** erinevatel eesmärkidel, näiteks tööks ja õpinguteks: asjakohane esimene samm võiks olla kokkuvõtete tegemine ELi tasandil.

Liikmesriikidevahelise lähenemise edendamiseks peame hoolikalt kohandama parimaid vahendeid

Rände- ja varjupaigavaldkonnas on olemas ulatuslik ELi õigusraamistik ning kogu tulevase tegevuse puhul peaks võtma arvesse **kehtiva õigustiku rakendamisel saadud kogemusi**. Mida rohkem liikmesriike arvab, et ELi õigusaktid vastavad nende konkreetsetele vajadustele ja võtavad arvesse nende haldusalast olukorda, seda tõenäolisem on edukas rakendamine. Peame alustama pidevat arutelu selle üle, kuidas kõige paremini tagada, et kokku lepitud normid ja menetlused annaksid kavandatava ELi lisaväärtuse.

Seadusliku rände valdkonnas peaksime komisjoni avaldatud toimivuskontrolli¹ järelmeetmena kaaluma, **kuidas kehtivat laiaulatuslikku õigustikku maksimaalselt ära kasutada**. Ehk täpsemalt – viimastel aastatel vastu võetud ambitsioonikad direktiivid peaksid ELi atraktiivsust selgelt tajutavalt suurendama, mis nõuab liikmesriikide panust, et muuta ELi kavad toimivaks, ja asjakohaseid püüdlusi ELi tasandil, et anda asjaomastele sidusrühmadele kolmandates riikides vajalikku teavet. Erilist tähelepanu tuleks pöörata sellele, et saada täit kasu ELi-sisest liikuvust käsitlevatest ambitsioonikatest sätetest. Üks oluline aspekt, mida on vaja, et maksimeerida seadusliku rände potentsiaal ELi arengu ja majanduskasvu jaoks, on edendada rändajate edukat lõimimist vastuvõtvasse ühiskonda.

¹ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/fitness-check_en

Jätkub **Euroopa ühise varjupaigasüsteemi** reformimine. Uut hoogu annab komisjoni tulevane uus varjupaiga- ja rändepakt, mille eesmärk on tugevdada terviklikku lähenemisviisi rände kohta, käsitledes välispiire, varjupaiga- ja tagasisaatmissüsteeme, vaba liikumise Schengeni ala ja koostööd meie partneritega väljaspool ELi. Vahepeal on osutunud kasulikuks pöörduda tagasi ühise varjupaigasüsteemi **aluspõhimõtete** juurde ja küsida endalt, **mida on tõeliselt vaja ühtlustada**, et saavutada hästi toimiv süsteem, mis suudab tagada usalduse liikmesriikide seas ning vastab meie vajadustele nii suure kui ka tavapärase rändesurve ajal. Kõige olulisem näib olevat kõiki olukordi hõlmavate **tõhusate menetluste** olemasolu, sealhulgas kiirendatud menetluste kasutamine liikmesriikide vahel. Sama oluline ja reformi täiendav on tõhus **järelevalve** õigustiku rakendamise üle. Lisaks õigusaktide kaudu toimuvale ühtlustamisele tuleks kaaluda mitmeid rahalisi ja muid **stiimuleid**, et edendada liikmesriikidevahelist lähenemist, eelistades vajaduse korral alati paindlikke lähenemisviise.

Piirihalduse valdkonnas võeti eelmistel aastatel vastu ambitsioonikad määrused ning nende **õigeaegne rakendamine** on lähitulevikus oluline ülesanne, mis nõuab koostööd, koordineerimist ja piisavalt eraldatud vahendeid nii riiklikul kui ka ELi tasandil.

Tagasipöördujate taasintegreerimise toetamine on hea näide valdkonnast, kus liikmesriikide tavad on praegu väga erinevad ja koordineeritus puudulik, ning see võib anda vähem kui optimaalseid tulemusi nii tagasipöördujate endi kui ka vastuvõtivate kogukondade jaoks ning seeläbi ka meie poliitika üldise tõhususe seisukohast. Kui kaalutakse mis tahes meetmeid lähenemise edendamiseks, tuleb jälgida, et ei kaoks riikide lähenemisviiside eelised ega toimuks nivelleerimist. Tegevuse tõhus koordineerimine ja vastastikune õppimine võivad aidata edasi liikuda.

Meie töömeetodite ajakohastamine aitab poliitikas saada paremaid tulemusi

Uue institutsioonilise tsükli algus annab hea võimaluse meie töömeetodid üle vaadata. Poliitika suuremaks sidususeks on vaja **kaasavaid arutelusid** ja tõhusat teabevahetust nõukogu organite vahel. Eesistujariik Soome on saanud positiivseid kogemusi, kombineerides nõukogu töörühmade koosolekuid või kutsudes neil osalema teiste töörühmade delegaate, kui päevakord seda õigustas. Rände ja kaubanduse vahelist seost käsitlevast arutelust ilmnas, et valdkondadevaheline teabevahetus on meie töös kasulik ühiste eesmärkide poole liikumisel.

Arutelu formaat võib olla väga oluline: ametlikke kohtumisi tuleks korrapäraselt täiendada selliste uuenduslike lähenemisviisidega nagu poliitikaseminarid, õpikojad ja mõttetalgud ning kasutada tuleks ka mõttekodade, akadeemiliste ringkondade ja rahvusvaheliste organisatsioonide eksperditeadmisi. Eriti siis, kui teemad on vastuolulised, võib olla abi töömeetodite mõningasest ringitõstmisest. Samuti tuleks täielikult ära kasutada tehnoloogilisi edusamme, sealhulgas videokonverentside pidamise võimalusi, et koosolekuid saaks tõhusamalt korraldada.

2019. aasta septembris käivitatud **justiits- ja siseküsimuste nõunike uus formaat** annab kõikidele liikmesriikidele võimaluse vahetada teavet rändeolukorra kohta. See võimaldab kindlaks teha strateegilised küsimused, mida saab ELi tasandil täiendavalt käsitleda, ning aitab saavutada parema olukorratadlikkuse ja prognoosimise eesmärki.

Lõpetuseks tuleb märkida, et **riikide tavade** (nii edukate kui ka probleemsete) ja saadud kogemuste **vahetamisel** on teatav kasutamata potentsiaal; see töömeetod on ELi kontekstis sageli alahinnatud. Kuna haldus-, õigus- ja ühiskondlikud tingimused on liikmesriigiti erinevad, toob vastastikuse mõistmise suurendamine selget kasu. See on eriti oluline varjupaigamenetluste kontekstis, sealhulgas võttes arvesse seost tagasisaatmisega, kus suurem tõhusus on äärmiselt oluline, et tagada õiguslikult usaldusväärne ja hästi toimiv süsteem.

List of issued Presidency documents supporting the ‘way forward’ discussions

Subject	Meeting	Reference number
Which way forward for EU migration and asylum policy?	Informal SCIFA meeting on 15-16 July 2019; informal Justice and Home Affairs Ministers’ meeting on 18-19 July 2019	WK 13360/19 WK 13363/19
Way forward for EU migration and asylum policy, focus on the external dimension	Joint meeting of SCIFA and HLWG on 15 November 2019	ST 13050/19
Way forward for EU migration and asylum policy, focus on asylum	SCIFA meeting on 14 November 2019	ST 13166/19
Evidence-based and forward-looking migration policies	HLWG meeting on 11 October 2019	ST 12608/19
Migration and trade	HLWG meeting on 14 November 2019	ST 13449/19
Better coordination of reintegration support in third countries	Joint meeting of SCIFA and HLWG on 15 November 2019	ST 13191/19
Policies and tools to enhance readmission cooperation	Joint meeting of SCIFA and HLWG on 15 November 2019	ST 13190/19
Challenges in analysing the EU asylum situation - brief overview and possible steps forward	SCIFA meeting on 4 October 2019	ST 12501/19