

PAGULASTE PAREM KAITSE EUROOPA LIIDUS JA KOGU MAAILMAS



UNHCR teeb ettepaneku usalduse taastamiseks läbi parema haldamise, koostöö ja solidaarsuse.

ÜLEVAADE

Euroopa Liit (EL) vajab julget, uuenduslikku ja toimivat lähenemist, et saada üle killustatusest ja hallata pagulaste liikumist efektiivselt vastavalt rahvusvahelisele õigusele. Käesolev dokument näitab, kuidas seda saaks saavutada nii Euroopa Liidu siseselt kui ka ülemaailmselt.

Mööduv aasta on olnud Euroopa jaoks eriline. Üle miljoni pagulase ja sisserändaja võtsid ette ohtliku teekonna üle Vahemere lootuses leida turvatunnet. Hoolimata näitajatest, mis viitasid saabuvate põgenike arvu suurenemisele, tekitas suurusjärg, milleni põgenike arv lõpuks eskaleerus, kaose, sest see seadis paljud Euroopa riigid olukorra ette, milleks nad polnud valmis. Euroopa Liidu liikmesriikide ja Euroopa ühise varjupaigasüsteemi (CEAS) suutlikkus pandi tõsiselt proovile. Mõningaid riike, nagu näiteks Austriat, Saksamaad, Kreekat, Itaaliat ja Rootsit mõjutas toimuv rohkem kui teisi. Euroopa Liidu liikmesriikide seas kerkisid esile killustatud vastumeetmed. Mõned võtsid käsile meetmed, et keelustada põgenike ja sisserändajate sissepääs nende territooriumitele, ja lükkasid vastutusekoorma naaberriikide kanda. Olenemata paljude riikide pingutustest pagulasi meelsasti vastu võtta, viis ühtsuse puudumine Euroopa Liidus näiliselt kontrollimatute poliitikadilemmadeni. Selle tulemuseks olid suured tegevusprobleemid, mille tõttu ägenesid niigi ebakindlad olud, milles pagulased ja sisserändajad Euroopa Liitu saabusid.

Juba mõned aastad on olnud kogu maailmas tõusuteel inimeste arv, kes on sunnitud oma kodudest lahkuma, sealhulgas ka riikidest, mis asuvad Euroopa ümbruskonnas. Konfliktidele, mis sunnivad inimesi lahkuma, on jätkuvalt keeruline poliitilisi lahendusi leida ja Euroopa peaks selles osas olema osavõtlikum. Lisaks peavad riigid, kuhu saabub suurim hulk pagulasi saama prognoositavat toetust, et sisserändajaid kaitsta ja abistada ning neile vajalikke lahendusi pakkuda. Kõige selle valguses on oluline teha neis riigis valitsev olukord prioriteediks ning sellega tegeleda. Samal ajal peab Euroopa olema ka edaspidi valmis pagulasi vastu võtma, osaledes erandolukorra plaanimises ning pannes paika tõhusamad ja praegusest paremini hallatavad varjupaigasüsteemid. Ohutute rändeteede rajamine Euroopas pakub samuti realistlikke ja tulemuslikke alternatiive inimkaubitsemisele ja ebaseaduslikule rände.

19. septembril 2016 New Yorgi pagulaste ja rändajate deklaratsiooni vastu võtnud riigijuhid tõdesid, et on suur vajadus inimliku, kaalutletud ja laiaulatusliku lähenemisviisi järele, et lahendada tekkinud küsimused seoses inimeste ümberasustamisega. Seega on viimane aeg, et tuginedes sellele deklaratsioonile elavdab Euroopa Liit oma tegevust mitte ainult Euroopa Liidu liikmesriikide suhtes, vaid ka päritolu-, siht- ja transiidiiriikide suhtes. Põhimõttekindel, praktiline ja ühine lähenemine, mis puudutab pagulaste ja migrantidega tegelemist, on võimalik ja saavutatav Euroopa Liidu raamistikule tuginedes. ÜRO Pagulasamet (UNHCR) esitab selles dokumendis nägemuse, kuidas saavutada seda nii sise- kui välismõõtmel ELi tulevase laialdase varjupaiga- ja pagulaspoliitika kaudu. Siin tehtud ettepanekud võivad pikemas perspektiivis hõlbustada ühiste korralduste edendamist ELis, et rändeküsimustega edukalt tegeleda ja neile tõhusalt reageerida. Selliseks loominguks ja edumeelseks mõtlemiseks Euroopas on loodud pretsedent, mis on sama ilmne kui ELi enda loomine, mis rajati põhiõiguste austamise, vastutuse, solidaarsuse ja usalduse põhimõtetele.



© UNHCR
Detsember 2016

Kaane-fotod:
© UNHCR /
M. Henley,
I. Pavicevic,
R. Kostrzynski (2x),
M. Foissat,
H. Davies,
A. Zavallis,
G. Welters,
J. Bävman,
B. Loyseau



Selle dokumendi primaarne versioon on inglisekeelne
(saadaval siin: <http://www.refworld.org/docid/58385d4e4.html>).

ÜRO PAGULASAMET SOOVITAB:

1

EUROOPA LIITU, MIS TEGUTSEB

ka väljaspool oma piire, et kaitsta, abistada ja leida lahendusi, võttes abiks

- ✓ jätkusuutlike varjupaigasüsteemide arendamise
- ✓ vajaduspõhise toetuse tagamise humanitaarabioperatsioonidele
- ✓ arengule suunatud abipakkumisele keskendumise
- ✓ turvaliste piiriületusvõimaluste laiendamise
- ✓ rändele ühise, reguleeritud lähenemisviisi testimise

2

EUROOPA LIITU, MIS ON VALMIS

reageerima võimalikule suurele arvule saabujatele, võttes abiks

- ✓ mõjuhinnangu ja plaanimise
- ✓ ootevalmiduse riiklikul ja Euroopa Liidu tasandil
- ✓ kooskõlastusmehhanismid

3

EUROOPA LIITU, MIS PAKUB KAITSET

hästitoimiva ja ühise varjupaigasüsteemi kaudu, mis tagab ligipääsu territooriumile ja mis hõlmab

- ✓ ühist registreerimissüsteemi
- ✓ perekonna taasühinemise tähtsustamist
- ✓ varjupaiga taotlemise kiirendatud ja lihtsustatud menetlusi
- ✓ jaotusmehhanismi surve all olevatele ELi liikmesriikidele
- ✓ ühist lähenemisviisi saatjata ja vanematest eraldatud laste suhtes
- ✓ stiimuleid uue süsteemi järgimiseks
- ✓ tõhusat kodumaale tagasipöördumise süsteemi

4

EUROOPA LIITU, MIS INTEGREERIB

pagulased oma kogukonda, võttes abiks

- ✓ suurendatud rahalised vahendid integratsiooniprogrammidele
- ✓ prognoositavad, ühtlustatud integratsiooniteenused
- ✓ külalislahkete kogukondade edendamise



EUROOPA LIIT, MIS TEGUTSEB KA VÄLJASPOOL OMA PIIRE

Riigid, mis võtavad vastu suurema osa pagulastest, vajavad jõulist, prognoositavat ja jätkusuutlikku tugisüsteemi, et rajada keskkond, kus pagulastel on turvaline ning kus nad saavad oma elud taas üles ehitada. Solidaarsus ja vastutuse jagamine nende riikidega on võtmetegurid sellises tugisüsteemis. Need põhimõtted on kooskõlas Euroopa Liidu lepinguga,¹ ja on 2016. aasta septembris vastu võetud New Yorgi deklaratsiooni² keskmeks. New Yorgi deklaratsiooni osana võtsid riigid kohustuse moodustada ulatuslik sisserändajate lahenduse raamistik, et tegeleda laiamõõtmeliste pagulasliikumistega ning töötada välja Ülemaailmne pagulaste kokkulepe 2018. See raamistik on eeskujuks rahvusvahelisele tegevusele paljude osalejatega pagulassituatsioonis ja selle läbiviimisega omandatud õppetunnid on abiks Ülemaailmse pagulaste kokkuleppe koostamisel. Euroopa Liidu tugi ja rahastus selle raamistiku katsetamiseks mõnes pagulassituatsioonis on hädavajalik selle õnnestumise jaoks.

Need arengusuunad langevad kokku ELi peamiste suundade ja rände juhtimise direktiividega. Euroopa komisjoni 2016. aasta aprilli teatis “Väärikas elu: abist sõltumise asemel iseseisvaks”³ kutsus üles lähenema suundadele arenguabi vaatenurgast. 2016. aasta juunis võttis esimene rühm, kuhu kuulus 5 Aafrika riiki (Etiopia, Mali, Niger, Nigeeria ja Senegal) ning kaks Lähis-Ida riiki (Jordaania ja Liibanon), rändepartnerluse raames kasutusele Euroopa komisjoni ja liikmesriikide abiandmis- ja rahastusvõimalused. See aitab tegevust koordineerida ja tõhustada ning on kooskõlas üleskutsega, mis tehti ELi Valletta tippkohtumisel 2015. aasta detsembris koos Aafrika partneritega. Need uued lähenemisviisid tõendavad EL võimet suurendada abiandmist pagulasi vastuvõtivatele riikidele, mis on ülekoormatud või loomas uusi varjupaigasüsteeme.

Neile positiivsetele kogemustele tuginedes teeb UNHCR ettepaneku laiendada EL tegevust väljapoole oma piire, et kaitsta ja aidata põgenikke ning leida lahendusi nendega seotud probleemidele, võttes abiks

- ✓ jätkusuutlike varjupaigasüsteemide arendamise
- ✓ vajaduspõhise toetuse tagamise humanitaarabioperatsioonidele
- ✓ arengule suunatud abipakkumisele keskendumise
- ✓ turvaliste piiriületusvõimaluste laiendamise
- ✓ rändele ühise, reguleeritud lähenemisviisi testimise

¹ Artikkel 21 viitab muu hulgas võrdsuse ja solidaarsuse põhimõtetele ning ÜRO harta ja rahvusvahelise õiguse põhimõtete austamisele kui ELi olulistele põhiväärtustele. Samuti kohustab see ELi otsima ja arendama partnerlussuhteid kolmandate riikidega, kes jagavad neid põhimõtteid ja väärtusi. Vaata: <http://goo.gl/wo5jX>.

² Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni Peaassamblee, New Yorgi pagulaste ja rändajate deklaratsioon, saadaval: <http://goo.gl/0pFVA0>.

³ Euroopa komisjon, Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja sotsiaalkomiteele ning Regioonide komiteele, “Väärikas elu: abist sõltumise asemel iseseisvaks”, Brüssel, 26. aprill 2016, COM(2016) 234 lõplik, saadaval: <http://goo.gl/xgvusR>.

1.1 Jätkusuutlike varjupaigasüsteemide arendamine

Euroopa Liit ja selle liikmesriigid toetaksid varjupaigasüsteemide tugevdamist:

- **riikides, mis võtavad vastu enamiku pagulastest.** Selline toetus oleks viis näidata oma solidaarsust. Varjupaigataotlejatele ligipääsu tagamine nende riikide varjupaigasüsteemidele ja tõhusale kaitsel aitaks tegeleda edasilikumise ühe peamise põhjusega. Lisaks looks see alternatiivi ettepanekutele varjupaigataotluste menetlemiseks Euroopa Liidu territooriumist väljaspool. Kui varjupaigasüsteemid neis riikides täielikult toimivad, võib taotluste menetlust nendes riikides pidada vastutuse jagamiseks.
- **riikides, läbi mille pagulased rändavad.** Kui julgeolekuolekuolukord on soosiv, investeeriks Euroopa Liit jätkusuutlikesse varjupaigasüsteemidesse transiidiriikides, nagu näiteks Liibüa ja Egiptus. Euroopa Liidu piirkondlikke arengu- ja kaitseprogrammide ulatust laiendatakse, et selle alla kuuluks kõik, mis on seotud mitme- ja kahepoolse toetusega neis riikides.
- **Euroopa Liidu kandidaatriikides.** Euroopa Liidu seotus õiglaste ja efektiivsete varjupaigasüsteemide arenguga Euroopa Liidu kandidaatriikides integreeriks Euroopa Liidu varjupaiga *acquis'* nende riikide seadustesse. See oleks samuti abiks toimivate varjupaigasüsteemide loomisel.

1.2 Vajaduspõhise toetuse tagamine humanitaarabioperatsioonidele

Euroopa Liit eraldaks koos oma liikmesriikidega vajaduspõhiselt raha ülemaailmse abi pakkumiseks, mis on kooskõlas hea humanitaaroonurluse⁴ ja maailma humanitaarabi tippkohtumise järgse ulatusliku kokkuleppe ("Grand Bargain") põhimõtetega. Sellega käiks kaasas **prognoositav, paindlik, mitmeaastane rahastus**, mis on rajatud jätkusuutlikule koostööle vastutavate asutustega ja toimib võimaluse korral tihedalt konsulteerides vastuvõtjariikidega. Euroopa Liit oleks eeskujuks põhirahastuse pakkumises ning eraldamise ja koormavate aruandlusnõuete lihtsustamises. Euroopa Liidu rahastus oleks täiendav ja koordineeritud toetuslünkade ennetamiseks.

1.3 Arengule suunatud abipakkumisele keskendumine

Arenguriigid võtavad vastu 86 protsenti kogu maailma pagulastest, mille seas vähim arenenud riigid pakuvad varjupaika 4,2 miljonile. Kroonilised ning pikaajalised kriisid koormavad humanitaarabisüsteeme. Uus lähenemine oleks **integreerida pagulased arengu plaanimisse ja riiklike teenuste järelvalvesse** vastuvõtivate riikide kogukondade poolt. See annaks pagulastele võimaluse minna oma eluga edasi, vähendada nende sõltuvust abist⁵ ning valmistada pikemaajalisteks lahendusteks. Lisaks sellele ennetaks see paralleelsüsteemide tekkimist pagulaste ja vastuvõtjariigi kodanike vahel ning soodustaks sotsiaalse ühtekuuluvuse suurenemist.

Jätkusuutliku arengu kava 2030 loob platvormi, mis annab pagulastele ning riigisiselt ümberasustatud isikutele kindluse, et neid ei ole hüljatud. Euroopa Liit esitleb ambitsioonikat ning arengule suunatud lähenemist nii pagulastele kui ka riigisiselt ümberasustatud isikutele ning nende vastuvõtjatele oma aprillis 2016 loodud ümberasustatud elanikke puudutavas poliitilises raamistikus.⁶ Samuti kindlustab New Yorgi deklaratsioon võimaluse töötada sisse humanitaararenguvõimalused, mis on seotud ulatuslike pagulasi puudutavate lahendustega.

⁴ Lisainformatsiooni leiad: <http://goo.gl/XWo5Fg>.

⁵ 80 protsenti Komisjoni Humanitaarameeti rahastusest on suunatud ümberasustatutele

⁶ Lisainformatsiooni leiad: <http://goo.gl/e8vsv0>.

Euroopa Liit toetaks seda lähenemist:

- **suunates sotsiaal-majanduslikke mõjusid** laiahaardeliste ümberasustamistele ja kohandades arengumeetmeid, et need oleks suunatavad.
- **võimaldades innovatiivse rahastuse korra**, näiteks nagu Erakorralise Sihtfondi asutamine Aafrikas ning projekti "Rahastus pagulastele" käimalükkamine Türgis, mis suurendavad elatus- ning haridusvõimalusi.
- **investeerides lahendustesse**, mis vähendavad potentsiaalseid ohtusid, ebaseaduslikke ümberasumisi, nagu näiteks Euroopa Liidu piirkondlikud arengu- ja kaitseprogrammid.
- **võimaldades nii humanitaarabi kui arengukoostööd** pagulase tähelepanu kriisi puhkemisest eemale juhtides.

1.4 Turvaliste piiriületusvõimaluste laiendamine

Riigid on kohustunud laiendama turvalise piiriületuse⁷ võimalusi, mõistes, et see võib aidata vähendada võimalust, et inimesed riskivad kaitse saamiseks ette võtma ohtlikke teekondi. Pakkudes selliseid piiriületusvõimalusi märkimisväärses ulatuses, võib see aidata jagada pagulasi puudutavat vastutust vastuvõtjariikidega, kuhu saabub enim pagulasi. Võimaluste laiendamine oleks võimalik eelkõige riikides, kus arendatakse piirkondlikke arengu- ja kaitseprogramme, rändekokkuleppeid või ulatuslikke pagulaste seisu puudutavaid lahendusi pakkuvaid programme ning ka riikides, mis on Euroopas strateegiliselt tähtsatel kohtadel ning kuhu saabuvad esimesed pagulased.

1.4.1 Efektiivsed perede taasühendamise korraldused

Soov saada kokku lähisugulastega on põhiliseks põhjuseks, miks pagulased tahavad tulla Euroopasse. Perede taasühinemised annavad paljudele naistele ja lastele võimaluse saada Euroopas kaitset ning see vähendab võimalust, et nad langevad röövide või inimkaubitsejate ohvriks transiidi- või esmase varjupaiga riikides. Tähtsaim on aga see, et perekondlik ühtsus on inimese põhiõigus.⁸ Perede taasühinemise, vaimse tervise ja eduka integratsiooni vahel on otsene seos. Sellegipoolest viivad juriidilised ja praktilised takistused perede taasühinemisel tihti kauakestva lahusele ning märkimisväärselt kuludeni, mida nõuavad protsessid, mille õnnestumisprotsent on väike. Seega on pereliikmete soov põhiliseks põhjuseks, miks hakatakse ebaseaduslikult piire ületama. See näitab, et on suur vajadus efektiivsete perede ühendamise korralduste järele.

Euroopa Liit võtaks kasutusele meetmed, et pere ühtsuse õigusest saaks reaalsus sellega, kui:⁹

- viiakse perede taasühendamise mastaapidesse;
- luuakse käibefond, et hõlbustada perede taasühinemist;
- võimaldatakse ühiseid avalduste vorme ja reisidokumente;
- arendatakse ühiseid juhiseid, kuidas saada ühendust pereliikmetega;
- arendatakse Euroopa Liidu ühist või koondatud administratiivabi väljaspool Euroopa Liitu;
- võimaldatakse viisavabadust ning viisade väljastamist humanitaarkaalu- ja tugiametilt (EASO)/ Euroopa Liidu varjupaigaagentuurilt (EUAA), VVO-delt ning UNHCR-ilt;

⁷ Vaata Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni peaassamblee New Yorgi pagulaste ja rändajate deklaratsiooni: <http://goo.gl/xgz3C7>.

⁸ ÜRO lapse õiguste konventsioon, jõustus 2. septembril 1990, vaata: <http://goo.gl/214rD2>.

⁹ Vaata ka "Pagulasperede taasühinemine - UNHCRi vastus Euroopa Komisjoni avaldatud rohelisele raamatule Euroopa Liidus elavate kolmandate riikide kodanike perede taasühinemise õiguse kohta" (direktiiv 2003/86/EC), kättesaadav aadressil: <http://www.refworld.org/pdfid/4f55e1cf2.pdf>.

- hõlbustakse juurdepääsu saatkondadele ning abistades vajaliku dokumentatsiooniga;
- kindlustakse täiendava kaitse saajatele võimalus perega taasühineda samade reeglite alusel kui neile, kes on andnud varjupaigaavalduse.

1.4.2 Ümberasustusprogrammid

Koos New Yorgi deklaratsiooniga **suurendaksid** Euroopa Liidu liikmesriigid **märkimisväärselt oma ümberasustamise jaoks ettenähtud aastakvoote**, viies need täpsemalt vastavusse UNHCRi Ülemaailmse Ümberasumisvajaduse Prognoosiga,¹⁰ ning samuti vastaksid UNHCRi nõudele ümber asustada kümme protsenti Süüria pagulastest või tagada neile humanitaarsissepääs. Eurostat'i näitajatest nähtub, et aastatel 2011-2015 on Euroopa Liidust ümberasustatud 28 540 pagulast, mis teeb keskmiselt kokku 5700 inimest aastas.¹¹ UNHCR jätkaks Euroopa Liidu liikmesriikide toetamist, et kehtestada ning täita ümberasustamiskvoodid. Lisaks jätkuks koostöö Komisjoniga, et arendada liidu ümberasustamispoliitikat, mis reageeriks ülemaailmsetele vajadustele.

1.4.3 Täiendavad võimalused kaitse saamiseks

Täiendavad võimalused kaitse saamiseks on saavutatud vähestes Euroopa riikides, enamasti loodud vastusena Süüria pagulaskriisile. Nende võimaluste edasi arendamine on äärmiselt oluline. Järgmiseks tuleks arendada välja säästvad programmid, mis vastavad ülemaailmse ja mitmekesiste pagulasrühmade vajadustele. See looks usaldusväärsuse ning annaks võimaluse veelgi reguleeritumale pagulaste liikumisele ja solidaarsuse kolmandate riikidega.

- Euroopa Komisjon / EASO leiaks võimaluse **koondada** Euroopa Liidu liikmesriikide **suutlikkust** tagada pagulastele täiendavad sisserändevormid.
- Komisjon edendaks ennetavalt Euroopa Liidu **privaatponsorluse** programme ning oleks valmis seda tegema koostöös kodanikuühiskonnaga. See võiks näiteks dedutseerida rahalist tuge. See võiks ka anda võimaluse leida näiteid programmist, mida on juba Euroopa Liidu liikmesriikides või ka mujal maailmas edendatud.¹²
- Euroopa Liit maksimeeriks mehhanisme nagu näiteks Erasmus Munduse programm ning Õpilaste ja Uurijate Direktiiv, et suurendada **kõrgema hariduse** võimalusi pagulaste seas.
- Euroopa Liit soodustaks võimalusi tööjõu liikumiseks erioskustega pagulastele, kes elavad väljaspool Euroopa Liitu, ning teeks seda kasutades võimalusel Euroopa Liidu sinist kaarti.

UNHCR jätkab riikidele tehnilise ekspertiisi tegemist ja järelvalvet, et edendada ja laiendada võimalusi sisserändeks ning kõrvaldada praktilisi tõkkeid, mis häirivad nende rakendamist.

1.5 Rände ühise, reguleeritud lähenemisviisi testimine

Euroopa Liit saaks järk-järgult töötada välja ühise lähenemisviisi seaduslikule migratsioonile, arendades juba olemasolevaid koostöö- ning partnerluskorraldusi. New Yorgi deklaratsioon avab võimaluse selle valdkonnaga rohkem tegeleda. Ühine meetod annaks mõnele emigrantidele väljaspool Valletta Deklaratsioonis kehtestatud kategooriaid võimaluse leida välismaalt töö ning saada elamisluba. Juhitud rände kavad, mis pakuvad emigrantidele rändeteid Euroopa Liitu, aitavad **kindlustada varjupaigasüsteemi nõuetekohase kasutamise ja toimimise**, nii et sellest ei saa migratsioonivõimalus. Nii on võimalik käsitleda pagulaste rändevõogusid efektiivsemalt.

¹⁰ UNHCR, "ÜRO pagulaste agentuuri Ülemaailmse Ümberasumisvajaduse Prognoos 2017", juuni 2016, vaata: <http://goo.gl/2NMh3R>.

¹¹ Eurostat, "Ümberasujate iga-aastased andmed", vaata: <http://goo.gl/qKVxXj>.

¹² Argentiinal, Austraalia, Kanadal, Saksamaal, Iirimaa, Uus-Meremaal, ja Suurbritannial koos Põhja-Iirimaa on privaatponsorlusprogrammid.

2

EUROOPA LIIT, MIS ON VALMIS REAGEERIMA VÕIMALIKULE SUURELE ARVULE SAABUJATELE

Euroopa Liidu ja selle liikmesriikide poolt kooskõlastatud erandolukorra plaanimine on hädavajalik, et võtta tulevikus vastu pagulasi ja seda märkimisväärsel hulgal. Jätkuvad konfliktid ning märkimisväärsed lüngad pagulaste toetamises näitavad, et ümberasustamine jätkub. Euroopa Liit peaks olema valmis tulevikus toimuvaks ümberasumiseks. Piirkondlikud ning riiklikud toetuskavad tuleb hoolikalt kohandada iga riigi olukorda arvestades vastavalt, hoides neid samal ajal vastavuses üldiste eesmärkidega. Vastus Euroopa Liidu tsiviilkaitsesele tagab nii head tavad, kui ka suutlikkuse, mida saab integreerida kriisiplaanidesse pagulaste hädaolukordade puhul. Kogu 2016 aasta on UNHCR koos oma partnerite ja valitsustega edendanud kriisi- ning valmisolekuplaane, mis on seotud erinevate stsenaariumitega, mis võivad kaasneda suurearvuliste varjupaigaotsijate hulkade sissevooluga Euroopa Liitu.

Erandolukorra plaanimise süsteem, mille Komisjon ning Euroopa Liidu agendid on välja töötanud, sisaldab:

- ✓ mõjuhindamist ja plaanimist
- ✓ ootevalmidust riiklikul ja ka Euroopa Liidu tasandil
- ✓ kooskõlastusmehhanisme

2.1 Mõjuhindamist ja plaanimine

Komisjon, Euroopa Liidu agendid ja Euroopa Liidu liikmesriigid töötaksid välja süsteemi, et (1) määrata kindlaks ning analüüsida **varajasi ohumärke** ning (2) arvestada välja oma **reageerimisvõime**, võttes arvesse registreerimist, julgeolekukontrolli ja vastuvõttu. Olemasolevad riiklikud kriisiplaanid ajakohastatakse ning jagatakse naaberriikidega. Euroopa Liidu kaks põhilist agendit keskenduvad erandolukorra plaanimisele ning hädaolukordadele reageerimisele. FRONTEX on juba volitatud kontrollima haldussuutlikkust puudutavaid asjaolusid ning prognoosima liikumisi Euroopa Liitu. EUAA-le, mis on tugiameti kavandatud järglane, on tehtud ettepanek juhtida varajast hoiatamist ja erandolukorra plaanimist.

2.2 Ootevalmidus riiklikul ja ka Euroopa Liidu tasandil

Osa eriolukorra plaanisest kätkeb endas ootevalmiduse edendamist, et reageerida kiirelt laialtlevivate pagulaste ja immigrantide sissevoole. Seda aitab teha ootevalmis **teenuste abipaketi** kokkupanek, mis koosneb vajalikest tehnilistest- ning inimressurssidest, sealhulgas ka ootelolevate **ekspertide nimekirjadest**. See võimaldab asjaga seotud Euroopa Liidu liikmesriikidel vajadusel kohe võtta kasutusele registreerimisseadmed, internetiühenduse ning tõlke- ja töötustiimid. Oluline areng selles suunas oli Euroopa Komisjoni humanitaarabi ja kodanikukaitse peadirektoraadi (ECHO) mandaadi laienemine 15. märtsil 2016.



2.3 Kooskõlastusmehhanismid

Täiustatud peakorteri ja kohapealse tegevuse koordineerimine on kohustuslik, et tagada jõuline valmisoleku plaanimine ja kõige tõhusam rahastuse kasutamine Euroopa Liidu mitmest allikast. Koordineerimine aitab ka vältida dubleerimist ja teha kindlaks, et tegevused on üksteisele täienduseks. See on eriti oluline Kreekas, kus valmisoleku plaanimist ja vastuvõtuvõime edendamist peab läbi viima täielikus kooskõlastuses valitsusega.

Prognoositav ja struktureeritud juhtimisstruktuur arendatakse Euroopa Liidu volitatud agentuuride ja UNHCR-i vahel eriolukordade plaanimise ja nendeks valmisoleku tarbeks. Ühisanalüüs ja informatsiooni jagamine on oluliseks stardipakuks lõplike ühisplaanide ettevalmistamisele. UNHCR pakub oma kogemusi ja eksperthinnangut, eriti seoses viimase aja püüetega tõhustada oma tegevust Euroopa Liidus. Ta pakub rändega seotud infot kogu maailmas ja aitab arendada analüüsimiseks ja plaanimiseks mõeldud töövahendeid.

3

EUROOPA LIIT, MIS PAKUB KAITSET HÄSTITOIMIVA JA ÜHISE VARJUPAIGASÜSTEEMI KAUDU

Viimase aasta sündmused on tõstnud esile vajaduse taaselustada ELi varjupaigasüsteem. See süsteem võimaldaks territooriumile juurdepääsu, uute saabujate nõuetekohase registreerimise ja vastuvõtmise, panna ELi liikmesriikidele vastutus varjupaigataotlejate ees, ning tagaks selle, et ELi liikmesriigid on võimelised neid ülesandeid täitma. UNHCR pakub olemasoleva Euroopa ühise varjupaigasüsteemi ja mõnede komisjoni poolt esitatud reformide¹³ elementidele toetudes välja **lihtsustatud süsteemi, mis hoiaks potentsiaalselt kokku ka kulusid.**

See süsteem tagaks varjupaigaõiguse, suurendaks turvakontrolli, hõlbustaks tõhusat rahvaste liikumise reguleerimist ja hõlmaks järgmisi elemente:

- ✓ ühine registreerimissüsteem
- ✓ perekonna taasühinemise tähtsustamine
- ✓ varjupaiga taotlemise kiirendatud ja lihtsustatud menetlused
- ✓ jaotusmehhanism surve all olevatele ELi liikmesriikidele
- ✓ ühine lähenemisviis saatjata ja vanematest eraldatud laste suhtes
- ✓ stiimulid uue süsteemi järgimiseks
- ✓ tõhus kodumaale tagasipöördumise süsteem

3.1 Ühine registreerimissüsteem

Ühine registreerimine tagab saabujate andmete korrektse töötlemise, julgeolekukontrolli ja perekondade taasühinemise. ELi liikmesriigid registreeriks kõik ELi ebaseaduslikult saabuvad isikud¹⁴ **ühises ELi registreerimissüsteemis**. Et parandada **andmehaldust** tugineks see süsteem EURODACil ja teistel asjakohastel ELi andmebaasidel. See tagaks **turvakontrollid** sisenemiskohas. See parandaks ka süsteemide omavahelist suhtlust

¹³ Komisjoni ja UNHCRi ettepanekute võrdlus on esitatud lisas. UNHCRi poolt esitatud korra õigusraamistik on juba paigas. ELi õigus kohustab ELil oma varjupaiga- ja rändepoliitikat rajama ELi liikmesriikide solidaarsusel ja õiglusel kolmandate riikide kodanike suhtes, ja võtta, kus vajalik, kasutusele õiguslikud meetmed, et seda saavutada (vt Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 67 (2) ja 80). Põhiõiguste harta artikli 18 kohaselt ja kooskõlas 1951. aasta pagulasseisundi konventsiooni ning asjakohaste rahvusvaheliste inimõigustega on ELi liikmesriikidel ühine kohustus tagada varjupaigaõigus.

¹⁴ Viidates ELile peetakse siin silmas ka Euroopa Majandusühenduse liikmesriike (Island, Liechtenstein, Norra ja Šveits), mis osalevad EURODACis ja teistes registreerimise kokkulepetes. Registreerimiskord võiks laieneda ka nendele ELi kandidaatriikidele, kus rakendatakse vajalikke turvameetmeid.

ja **vähendaks** kulukate süsteemide dubleerimist.¹⁵ See aitaks kõrvaldada andmete ja turvalisuse puudujääke, mis tekivad siis, kui erinevad liikmesriigid koguvad erinevaid andmeid või ei registreeri saabujaid.

Registreerimissüsteem peaks igas ELi liikmesriigis olema **ühendatud juhtumikorraldamise süsteemiga**, et tagada varjupaigamenetlusele kiire juurdepääs. See võib aidata ka vähendada nende inimeste arvu, kes lähevad registreerimise ja juhtumi menetluse faaside vahel kaduma.¹⁶

Selle saavutamiseks louakse ELi asutuste toetusel peamistes vastuvõtvates riikides **registreerimise ja töötlemise katsekeskused** (RTKd). Tuginedes ELi "kriisikolde" lähenemisviisilt saadud õppetundidele pakuks RTKd järgmisi teenuseid:

- registreerimine;
- julgeolekukontroll;
- erivajaduste kindlaksmääramine;
- taotlused vastuvõtukeskustele;
- nõustamine ja teabe edastamine;
- asjakohaste menetluste taotlused;
- kiire otsuste langetamine.

RTKsid haldaks asjaomased liikmesriigid. Liikmesriigi olemasolevad registreerimisüksused ja esimese astme varjupaiga määramise organid töötaksid koos samas RTKs. Pikemas perspektiivis võivad liikmesriigid kaaluda RTKde käitamise vastutuse järkjärgulist üleandmist ELi liikmesriikidelt ELi asutustele. Oma pikaajalisele välioperatsioonide kogemusele tuginedes, saaks UNHCR süsteemi väljatöötamisel nõu anda.¹⁷

3.2 Perekonna taasühinemise tähtsustamine

Perekondade taasühinemist soodustatakse kohe pärast registreerimisfaasi. Ühine registreerimissüsteem, mis on ühildatud taotluste menetlusega, tagab selle, et vajalikud andmed perekonna taasühinemise kohta kogutakse varases järgus ja sellisel kujul, et neid saab jagada teiste ELi liikmesriikidega. See aitaks lahendada mõned Dublini määrusest tulenevad perekondade taasühinemise takistused.¹⁸

¹⁵ Sellega oleks tagatud, et kõikides liikmesriikides laetakse asjakohased andmed, sealhulgas biomeetrilised andmed, tõhusalt üles EURODACi andmebaasi. Olemasolevas EURODACi reformiettepanekus olevad aspektid, sealhulgas andmete kogumise laiendamine, oleks samm selle suunas. Sellele vaatamata on vaja veelgi enamat selleks, et saavutada tõhus ühine registreerimine, mis oleks täielikult kooskõlas kaitsemeetmete ja normidega, mis on eelkõige oluline rahvusvahelist kaitset vajavate isikute puhul. Samuti on sellega võimalik suurenda Euroopa Liidu ja riiklike andmebaaside omavahelist suhtlust, et vähendada kulukate süsteemide dubleerimist.

¹⁶ Tavaliselt on riiklikul tasandil ELi liikmesriikides erinevatel asutustel kohustus saabujad registreerida ja varjupaigataotlused läbi vaadata.

¹⁷ UNHCR-i juhend "Pagulasseisundi tuvastamise menetluslikud nõuded UNHCRi mandaadi alusel" sätestab UNHCRile ühise registreerimisega seotud lähenemisviisi. Kasutatakse standardset registreerimisvormi. See võimaldab anda informatiivseid hinnanguid asjaga seotud isikute hulga ja profiilide kohta (sealhulgas identifitseerida erivajadustega isikuid) ning teha kindlaks, milliseid menetlusi peaks isiku osas alustama. Avaldatud veebilehel: <http://www.refworld.org/pdfid/42d66dd84.pdf>. Vaata ka UNHCRi registreerimise juhendit, avaldatud veebilehel: <http://www.refworld.org/docid/3f967dc14.html>.

¹⁸ Lisaks sellele teeb UNHCR ettepaneku laiendada nõuetele vastavate perekondlike sidemete definitsiooni perekonna taasühinemise eesmärgil. Praeguse Dublini määruse alusel on abikaasadel, partneritel ja alaealistel vallalistel lastel õigus perekonnaga taasühineda koos täiskasvanud taotlejaga. Saatjata ja vanematest eraldatud laste puhul võivad abikõlblikud olla vanemad, õed-vennad ja teised täiskasvanud, onud, tädid ja vanavanemad (kui nad on liikmesriigi territooriumil seaduslikult). Dublini reformiettepanekus neid kategooriaid laiendatakse ning ja lisanduvad õed-vennad ja perekonnad, mis on loodud transiidis olles. UNHCRi esitatud definitsioon hõlmab ka sõltuvaid alaealisi abielus lapsi, täiskasvanud lapsi ja täiskasvanu vanemaid (vt UNHCRi käimasolevat uuringut, mis käsitleb Dublini määrust). Olemasoleva komisjoni reformiettepanekud tooks kaasa veel ühe takistuse, sest perekonna taasühinemist kaalutakse ainult "vastuvõetavate" varjupaigataotlejate puhul pärast kohustusliku vastuvõetavuse menetluse lõppemist.

DIAGRAMM 1: Kavandatud menetlused

1. SAMM: Registreerimine

Identifitseerimine ja registreerimine

- identifitseerimine;
- terviklik registreerimine;
- turvakontroll;
- nõrkade kohtade hindamine;
- teabe edastamine ja õigusabi;
- taotlus vastuvõtukeskusele.

Laste / vaieldava vanusega isikute identifitseerimise ja registreerimise tähtsustamine*

* Saatjata ja vanematest eraldatud lapsi ja vaidlustatava vanusega isikuid menetletakse eraldi (vt diagramm 3).

2. SAMM: Perekonna taasühinemine ja ümberpaigutamine

Kas varjupaigataotlejal on liikmesriigis pereliikmeid?

JAH

Varjupaigataotleja antakse üle sellele liikmesriigile, kus asuvad pereliikmed

Ei*

* Kui vajalikud kaitsemeetmed ja tingimused on kehtestatud, võib registreerimise ja töötlemise keskus selles faasis viia läbi vastuvõetavuse kontrolli. Haavatavateks tunnistatud taotlejad ei pea läbima vastuvõetavuse menetlust.

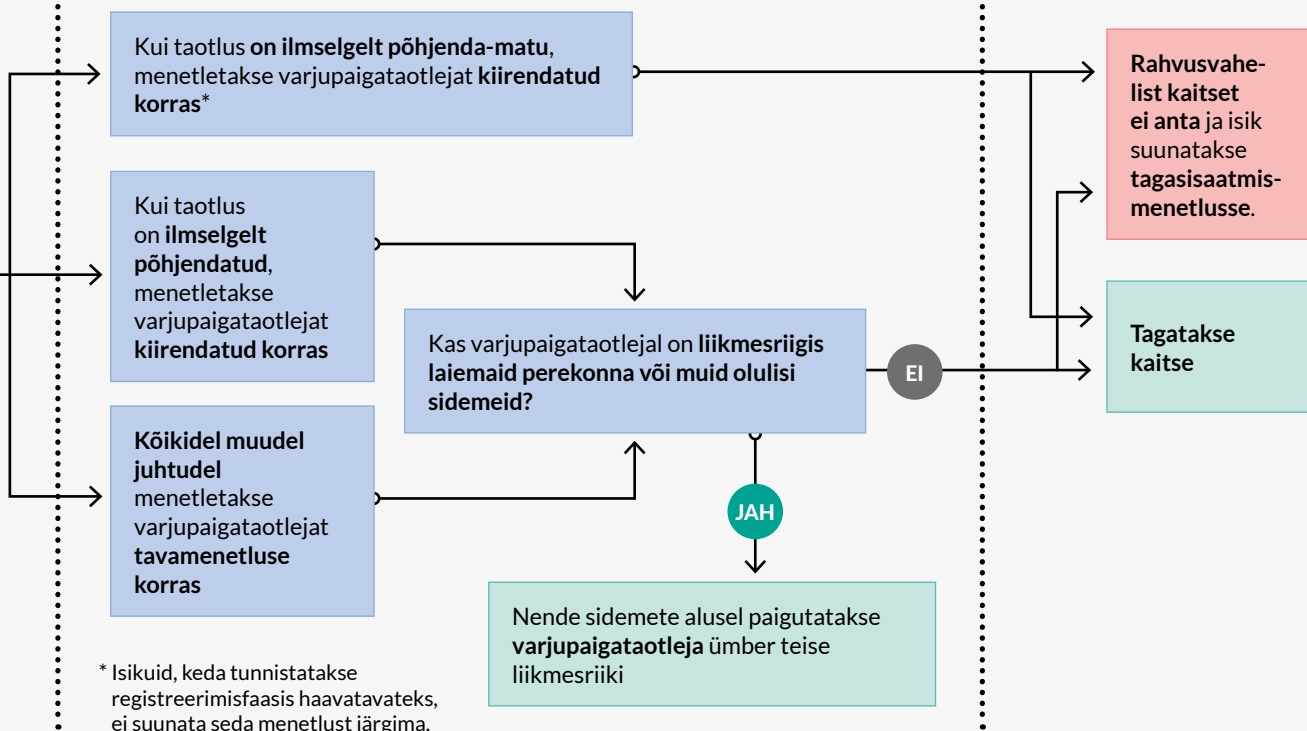
3.3 Varjupaiga taotlemise kiirendatud ja lihtsustatud menetlused

Tõhus ja lihtsustatud varjupaiga määramise menetlus aitab hallata nii saabuvald pagulasi kui sisserändajaid. Varjupaigataotlejad, ükskõik kas ilmselgelt hästi põhjendatud või põhjendamatute taotluse põhjustega, suunatakse kiirendatud menetlusse.¹⁹ Euroopa Liidu liikmesriike, mis on erilise surve all, aitavad Euroopa Liidu agentuurid. Kiirendatud menetlus tagab **kiire pääsu** rahvusvahelise kaitse alla neile, kes seda vajavad ning hõlbustab tagasipöördumist nende jaoks, kes seda ei vaja. Muude juhtumite puhul kehtib tavapärase varjupaiga taotlemise menetlus. Kiirendatud menetlusest oleks kasu juba olemasolevate **heade tavade** rakendamisel, mida on EASO poolt riiklikul tasemel arendatud. Nad näeksid ette EASO suuremat rolli juhtumite järelvalve ning otsuste tegemise kvaliteedi osas. Kiirendatud menetlus aitaks käsitleda praegu aktuaalseid probleeme, mis on seotud pikaajaliste hilinemiste, keeruliste protsesside ja otsuste tegemisega. UNHCR saab kasutada ära oma juba olemasolevaid kogemusi varjupaigataotluste kindlakäelise käsitlemisega, toetades kiirendatud menetluste arengut, mis oleks õiglane, tõhus ja lihtne. Kavandatud menetlus, registreeringust kuni varjupaiga otsuseni, on välja toodud diagrammil 1.

¹⁹ UNHCR võtab arvesse, et taotlused ohutustest päritoluriikidest võidakse suunata kiirendatud menetlusse, kus menetluslik tagatis on kindlustatud, ning taotlejale tagatakse kogu vajalik informatsioon sobivas keeles, võimalus vaidlustada eeldatav ohutus ning ligipääs juriidilisele abile, isiklikule vestlusele ja efektiivsetele abivahenditele otsuse peatamiseks. Isikuid, keda tunnistatakse registreerimisfaasis haavatavateks, ei suunata kiirendatud menetlusse, mis on avatud ilmselgelt põhjendamatutele taotlustele.

3. SAMM: Hindamine ja täiendav ümberpaigutamine

4. SAMM: Otsus



Märkus: Teatud aspektid, mida Komisjon välja pakub, keskenduvad kaitsele väljaspool Euroopa Liitu. Nad tutvustavad kohustuslikke vastuvõtuprotseduure ning kasutavad "turvalise riigi" mõistet. Kuigi see võib aidata võimaldada turvalise sissepääsu kolmandasse riiki, on sellised korraldused tihti keerukad. Sellisel juhul on vaja anda oma osa püüdes jagada vastutust ning osaleda põhiliste kaitsemeetmete rakendamises. Riik peab andma sõltumatu, usaldusväärse ja värsket informatsiooni selle kohta, kuidas riik on "turvaline". Samuti peab riik andma kinnituse, et turvaline ning kaitstud tagasipöördumine on kontrollitud. Kuigi vastuvõtuprotseduure võidakse kasutada, näiteks neis riikides, mis on põhilised vastuvõtjariigid, kus rakendatakse Euroopa Liidu hädaabikava ja vajalikud kaitsemeetmed on paigas, siis ei ole need praegu kohustuslikud kogu Euroopa Liidus.

DIAGRAMM 2: Surve all olevatele ELi liikmesriikidele menetluskord

1. SAMM: Registreerimine

Identifitseerimine ja registreerimine

- identifitseerimine;
- terviklik registreerimine;
- turvakontroll;
- nõrkadest kohtade hindamine;
- teabe edastamine ja õigusabi;
- taotlus vastuvõtukeskusele.

Laste / vaieldava vanusega isikute identifitseerimise ja registreerimise tähtsustamine *

* Saatjata ja vanematest eraldatud lapsi ja vaidlustatava vanusega isikuid menetletakse eraldi (vt diagramm 3).

2. SAMM: Perekonna taasühinemine ja ümberpaigutamine

Kas varjupaigataotlejal on liikmesriigis pereliikmeid?

JAH

Varjupaigataotleja antakse üle sellele liikmesriigile, kus on perekonnaliikmed

EI*

* Kui vajalikud kaitsemeetmed ja tingimused on kehtestatud, võib registreerimise ja töötlemise keskus selles faasis viia läbi vastuvõetavuse kontrolli. Haavatavateks tunnustatud taotlejad ei pea läbima vastuvõetavuse menetlust.

3.4 Jaotusmehhanism surve all olevatele ELi liikmesriikidele

Õiglane ning toimiv jaotusmehhanism aitaks **hallata ebaproportsionaalset sisenemist** Euroopa Liidu liikmesriiki kohustuste jagamise teel. See aitaks säilitada usaldust. Kui Euroopa Liidu üks liikmesriik võtab vastu rohkem varjupaigataotlejaid, kui protsentuaalne osa (ehk kontrollväärtus), mis on määratud õiglaseks Euroopa Liidu liikmesriikide poolt,²⁰ käivitub mehhanism, mis jaotab kontrollväärtuse ületanud taotlused teiste Euroopa Liidu liikmesriikide vahel.²¹

See mehhanism sarnaneb sellele, mille Komisjon hiljuti välja pakkus,²² kuid sisaldab mõningaid olulisi muudatusi:

- **Ilmselt põhjendamatu taotluse**²³ esitajaid ei saadeta teistesse Euroopa Liidu liikmesriikidesse.²⁴ Nad läbivad kiirmenetluse Euroopa Liidu agentuuri suurendatud toel vastuvõtvast riigis. Nii välditakse keerukaid tagasipöördumisi nende jaoks, keda leitakse rahvusvahelist kaitset mitte vajavat.

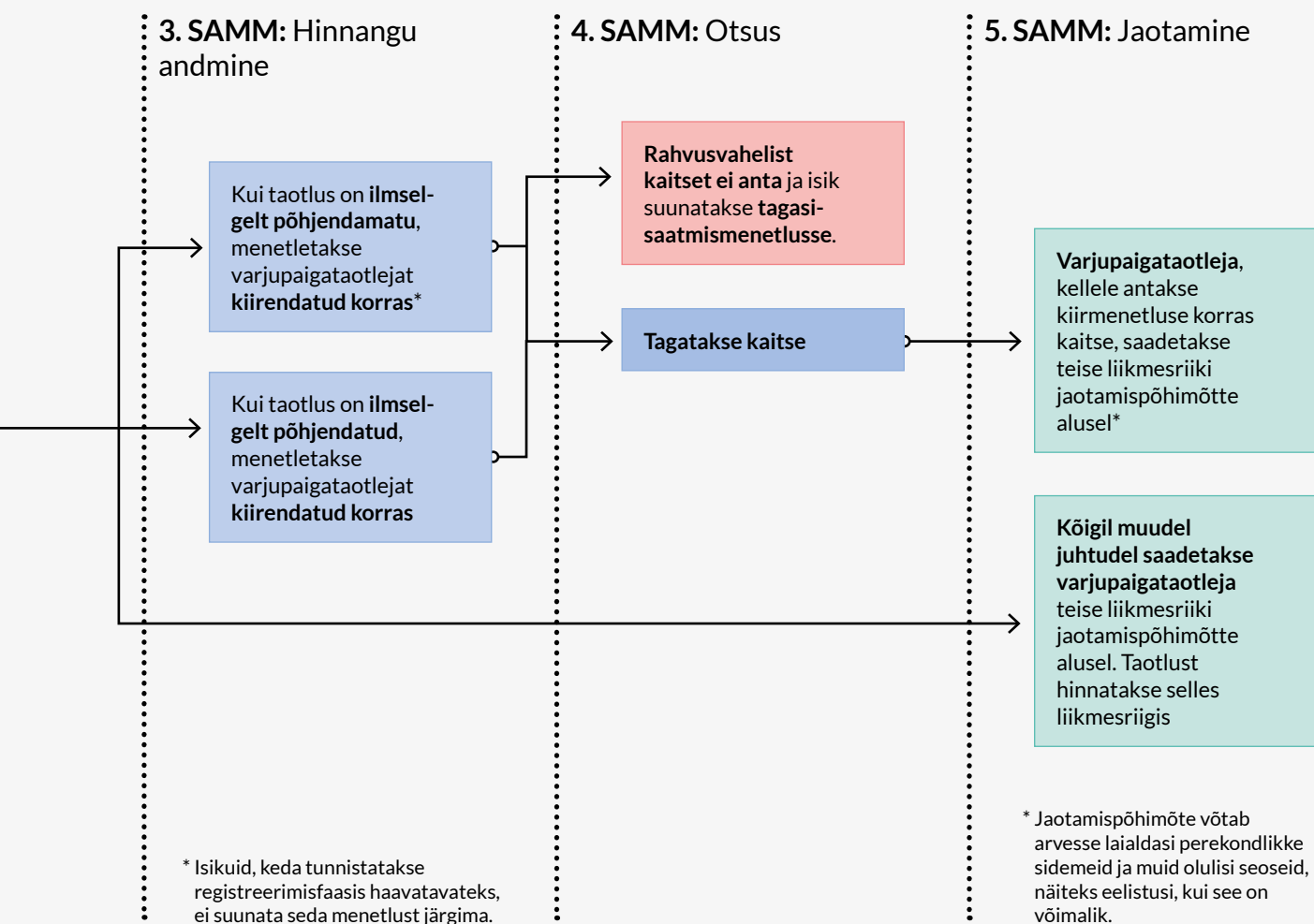
²⁰ See tuleb kindlaks määrata Euroopa Liidu liikmesriikide eelneva kokkuleppe kaudu.

²¹ See mehhanism oleks kooskõlas TFEU artikliga 80, mis näeb ette, et varjupaigapoliitika ja selle täideviimine on reguleeritud Euroopa Liidu solidaarsuse ja võrdse jagamise põhimõttele tuginedes ning et Liit toimib selles vallas, kasutades meetmeid seal kus vaja, et seda põhimõtet rakendada. Riikidesse jagamine käivitub siis, kui kokkulepitud kontrollväärtus on saavutatud, mitte alles siis, kui riiklikus süsteemis on saavutatud kontrollväärtusest 150 protsenti, nagu praeguses ettepanekus on ette nähtud.

²² Euroopa Komisjoni ettepanek: *Euroopa Parlamendi ja Ülemkogu määrus kehtestada kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, mis vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest* (uuesti sõnastatud) (KOM(2016) 270 lõplik, Brüssel, mai 2016, vaata: <http://goo.gl/OltoVB>).

²³ Taotlused, mis on ilmselt põhjendamatu, on inimestelt, kel pole kaalukat põhjust vajada rahvusvahelist kaitset, või mis on ilmselt esitatud pettuse eesmärgil või kuritahtlike kavatsustega.

²⁴ See kehtiks ka avaldustele, mis on esitatud nende poolt, kes tulevad ohutustest päritoluriikidest.



- **Ilmselgelt põhjendatud taotluse**²⁵ esitajaid ei saadeta teistesse Euroopa Liidu liikmesriikidesse. Nad läbivad kiirmenetluse Euroopa Liidu agentuuri suurendatud toel vastuvõtvas riigis.²⁶ Kui rahvusvaheline kaitse on tagatud, saadetakse nad edasi.²⁷
- **Kõik teised taotluste** esitajad saadetakse edasi mõnda teise Euroopa Liidu liikmesriiki varjupaiga määramiseks.

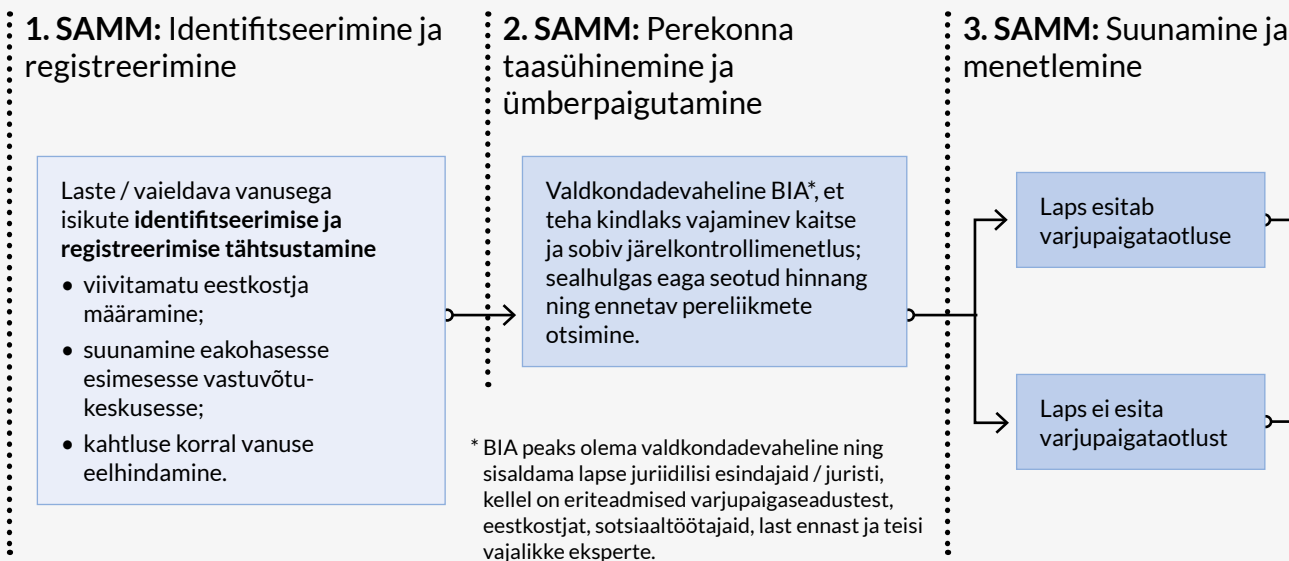
Ettepanekud protseduuridest juhul, kui Euroopa Liidu liikmesriik on surve all, on väljatoodud diagrammil 2.

²⁵ Ilmselgelt põhjendatud taotlused näitavad selgelt, et taotleja vastab rahvusvahelise kaitse kriteeriumitele. Sellised taotlused vastavad tihti spetsiifilise profiilile, mis on kokku lepitud kui need, mis annavad tõsist alust põhjendatud hirmuks tagakiusamise või tõsise kahju ees, mille on põhjustanud situatsioon päritoluriigis.

²⁶ Kui ilmselgelt põhjendatud taotluse kiirendatud korras kindlakstegemise aeg ületab kolme kuud, võivad erakorralise olukorra sätted sisaldada selliste taotluste menetlust.

²⁷ Pooleliolev varjupaigataotleja staatuse vastastikkust tunnustamist käsitlev Euroopa Liidu leping, mille järgi võiks pagulased saata sihtriiki saamaks lõplikku heakskiitu sihtriigi seaduste alusel.

DIAGRAMM 3: Saatjata ja vanematest eraldatud laste menetluskord



3.5 Ühine lähenemisviis saatjata ja vanematest eraldatud laste suhtes

UNHCR ning selle partnerid arendavad välja **Tegevuskava**, et aidata Euroopa Liidu liikmesriikidel ja institutsioonidel rakendada ellu standardeid saatjata ja vanematest lahutatud laste suhtes, mille alla kuulub:

- varajane identifitseerimine ja biomeetriline registreerimine
- viivitamatu ohutuse ja eakohase hoole korra sätestamine;
- lapse parimate huvide abi (BIA), et teha kindlaks vajadus kaitse ja järelkontrollimenetluse järgi;
- eestkostja viivitamatu määramine;
- ühine hindamismeetod;
- perekonnaliikmete otsimine;
- õiguslik esindamine;
- juhtumikorraldamise süsteem.

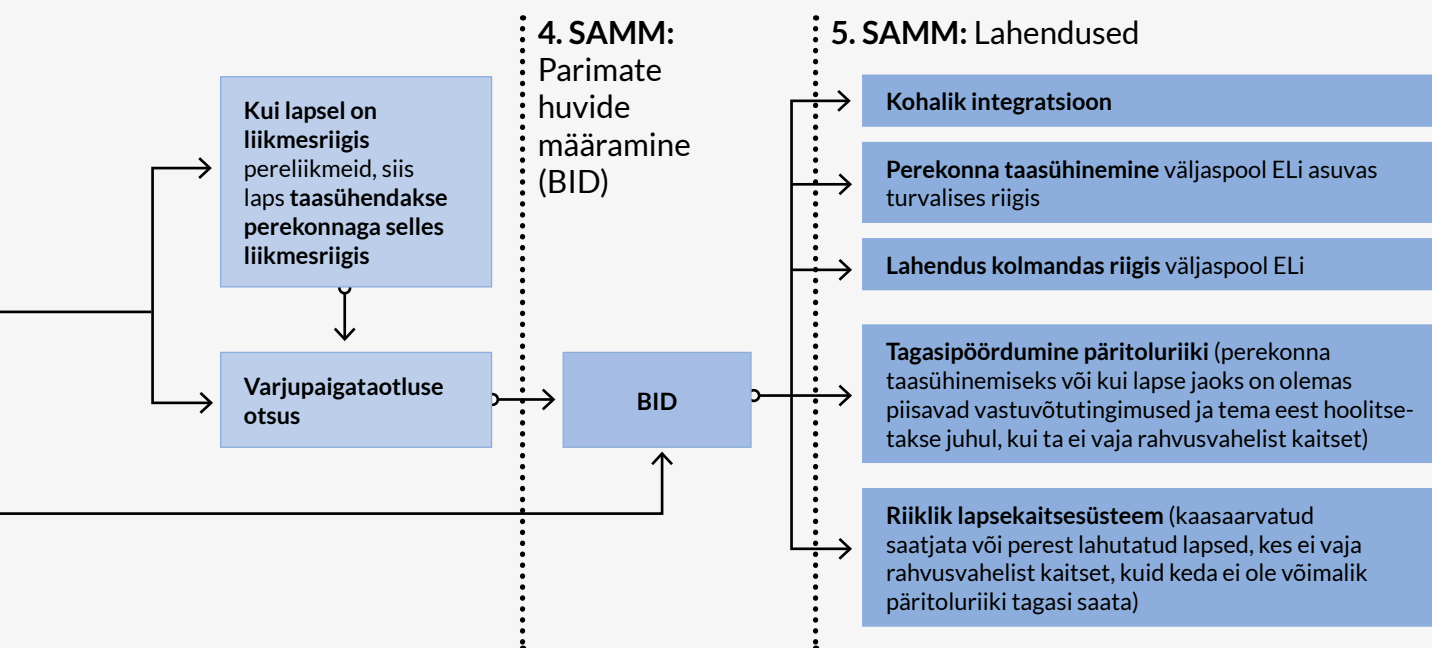
See lähenemisviis on esitatud diagrammis 3.

3.6 Stiimulid uue süsteemi järgimiseks

Nõuetele vastavuse saavutamine uue süsteemi järgi riikidele ja varjupaigataotlejatele sisaldaks:

- Varjupaigataotlejate, kelle taotlused on ilmselgelt põhjendatud või menetletakse tavaprotseduuri järgi, üleviimist Euroopa Liidu liikmesriiki, kus taotlejal on **pereliikmed või millega taotleja on muul viisil seotud**.²⁸ See kõrvaldaks ühe põhjustest, miks mõned varjupaigataotlejad hakkavad ebaseaduslikult ümber asuma. See parandaks ka nende integratsioonivõimalusi.

²⁸ Laiendatud peresidemed sisaldavad: puudega isikuid, kes ei tule toime enda eest hoolitsemisega, teisi leibkonna liikmeid, kes on teistest pereliikmetest sõltuvad (näiteks üksikud vennad, õed, nõod või need, kes ei ole otsesed sugulased, kuid keda on pereringi arvatud). Muu seotus riigiga sisaldab näiteks eelnevat pikaajalist viibimist (viisa või elamisloa olemasolu Dublini määruse järgi) / õppimist / töötamist liikmesriigis või reaalseid tööleasumise võimalusi Euroopa Liidu liikmesriigis (näiteks tööpakkumine). Nende puhul, keda leitakse mitte vajavat rahvusvahelist kaitset, alustatakse pikema viivitusega tagasisaatmisprotseduure.



- Lubamist pagulastel, kes **suudavad olla iseseisvad**, pärast kuuekuust elamist riigis, mis pakkus neile kaitset, asuda elama teise liikmesriiki.
- Nende varjupaigataotlejate, kes on **liikunud eeskirjadevastasel** teise liikmesriiki, tagasisaatmist algsesse liikmesriiki.²⁹
- Premeerimist **kvoodi** vähendamisega neile liikmesriikidele, kes on hästi ja kiiresti menetlenud suurel hulgal taotlusi.

3.7 Tõhus kodumaale tagasipöördumise süsteem

Kiirendatud menetlused vastuvõtvides riikides määraksid kiiresti kindlaks need, kes ei vaja rahvusvahelist kaitset. See aitaks kaasa usalduse loomisele varjupaigasüsteemi terviklikkusele. **Vabatahtliku tagasipöördumise toetusprogrammid** oleks võimaldatud kõigis Euroopa Liidu liikmesriikides. Suurendatud võimalused kontaktloomiseks, teadlikkuse suurendamine ja konsultatsioonid, sealhulgas Rahvusvahelise Migratsiooniameti (IOM) poolt võib hõlbustada paremat ligipääsu vabatahtliku tagasipöördumise toetusprogrammidele. **Sunniviisiline tagasipöördumine** tuleks kõne alla vaid pärast (1) õiglase menetluse käigus taotluse tagasilükkamist, (2) vabatahtliku tagasipöördumise toetusprogrammi kaalumist ning (3) tõhusate humanitaar- või kodakondsust puudutavate võimaluste puudumist. **Kinnipidamise alternatiive** võiks kasutada enne tagasipöördumisoperatsioone.³⁰ **FRONTEX'i toetust** tagasipöördumisoperatsioonidele suurendatakse, eriti põhilistes vastuvõtvides riikides.³¹ Tagasipöördumisprogrammid vajaksid samuti, et **Euroopa Liit** teeks **koostööd** päritoluriikidega ning toetaks taasintegreerimist.

²⁹ Kasude vähendamine olemasolevate juriidiliste standardite parameetrite raames läheksid arvesse taotluste täitmatajätmise korral.

³⁰ Juriidiline raamistik inimeste kinnipidamise suhtes tagasisaatmise eesmärgiga on juba loodud, lahendades piiratud asjaolud, mille all kinnipidamist kasutatakse. Vaata UNHCRi juhised kohaldatavate kriteeriumite ja standardite kohta seoses varjupaigataotlejate kinnipidamise ja kinnipidamise alternatiividega: <http://www.refworld.org/docid/503489533b8.html>.

³¹ FRONTEX'i suuremad tagasisaatmisvolitused tuleks paremini kasutusele võtta. Surve all olevates vastuvõtvides riikides tuleb suurendada tehnilist, logistilist ja väljasaatmiseelset võimsust, et kiirendada tagasipöördumisi.

MIDA KAVANDATAV SÜSTEEM MUUDAB?

UNHCRi ettepanek

Mõju

Ühine registreerimissüsteem

- ✓ Kõik saabunud isikud registreeritakse
- ✓ Kaitse kättesaadavus kohaldatakse
- ✓ Usk sellesse, et riigid saavad saabujatega hakkama, taastatakse
- ✓ Julgeolekukontrolli parandatakse
- ✓ ELi liikmesriikide vahelist andmete jagamist tõhustatakse
- ✓ Mitmete ja kulukate süsteemide dubleerimine välistatakse

Registreerimise ja töötlemise katsekeskused (RTK) põhilistes vastuvõtvates riikides

- ✓ Saabujad suunatakse kiirelt vastavasse menetlusse
- ✓ Otsused tehakse kiiremini
- ✓ Riigid on võimelised võtma vastu suuremat hulka saabujaid tänu Euroopa Liidu agentuuride suurendatud toele RTK-des
- ✓ Registreerimise ning protsessi käigus kaotaminevate inimeste arvu on võimalik vähendada

Perekonna taasühinemise tähtsustamine

- ✓ Perekonnaliikmete taasühinemine toimub kiiresti
- ✓ Riskantne ebaseaduslik ümberasumine peredega taasühineda soovijatele asendatakse seadusliku ümberasumisega
- ✓ Lapsed ja erivajadustega varjupaigataotlejad saavad tuge ja kaitset oma perekondadelt juba varajases staadiumis

Kiirendatud menetlus

- ✓ Kiirem ligipääs rahvusvahelise kaitse alla võimaldatakse neile, kes seda vajavad
- ✓ Nende kiirem identifitseerimine, kes ei vaja rahvusvahelist kaitset ning nende tagasipöördumise lihtsustamine

Surve all olevate ELi liikmesriikide jaotusmehhanismi ratsionaalne lähenemisviis

- ✓ Toetatakse riike, kuhu saabub palju pagulasi
- ✓ Pagulased ja varjupaigataotlejad jaotatakse õiglase süsteemi järgi
- ✓ Ligipääs kaitsele on garanteeritud, sealhulgas ka siis, kui saabujate hulk on teatud riikides suurem
- ✓ Jaotusmehhanismid on püsivad
- ✓ Varjupaigataotlejate seotust mingi ELi liikmesriigiga võetakse arvesse
- ✓ Süsteemi õiglus ja usaldusväärsus taastatakse

Ühine lähenemisviis saatjata ja vanematest eraldatud laste suhtes

- ✓ Saatjata ja vanematest eraldatud lapsed identifitseeritakse varem, viiakse peredega kokku, kui see on nende parimates huvides, ning võimaldatakse viivitamata juriidiline esindaja ja eeskostja
- ✓ Ühise registreerimissüsteemi ning biomeetria abil väheneb saatjata ning vanematest eraldatud laste süsteemist kadumise oht

Stiimulid uue süsteemi järgimiseks

- ✓ Euroopa Liidu liikmesriigid ning varjupaigataotlejad austavad varjupaigasüsteemide reegleid ning protseduure
- ✓ Varjupaigataotlejate ebaseaduslikku ümberasumist vähendatakse
- ✓ Integratsiooni väljavaateid täiustatakse

4

EUROOPA LIIT, MIS INTEGREERIB PAGULASED OMA KOGUKONDA

Sotsiaalse ühtekuuluvuse, stabiilsuse ning turvalisuse loomine eeldab, et kogukonnad on hästi varustatud pagulasi vastu võtma ning pagulasi on hästi ettevalmistatud nägema oma potentsiaali uues keskkonnas. **Integratsioon on kahe-suunaline protsess** pagulaste ning neid vastuvõtva kogukonna vahel. Ühiskondlik lepe pagulaste ning vastuvõtivate riikide vahel tuleb panna õigesti toimima, et taastada ühiskondlik ning poliitiline usaldus. Riigid peavad **tagama kõik õigused**, soodustama **avatud keskkonna** teket ning ja võitlema ksenofoobia vastu. Samaaegselt peavad pagulased osalema **integratsiooniprogrammides** ning järgima riigis kehtivaid õigusnorme, sealhulgas austama inimese põhiõigusi.³²

Kuigi integratsioon võib olla paljudes liikmesriikides probleemiks, toob see kaasa ka võimaluse. Pagulaste vabadus elada ning rajada endale tulevik, millises Euroopa Liidu riigis nad ka poleks, võib aidata kaasa tõhusa varjupaigasüsteemi toimimisele ning vähendada ebaseadusliku ümberasumise survet.³³ UNHCR pakub välja integratsioonisüsteemi, mis rajaneb järgmistel võtmeteguritel:

- ✓ Suurendatud rahalised vahendid integratsiooniprogrammidele
- ✓ Prognoositavad, ühtlustatud integratsiooniteenused
- ✓ Külalislahkete kogukondade edendamine

4.1 Suurendatud rahalised vahendid integratsiooniprogrammidele

- Integratsiooniga kaasnevad kulutused muutuvad kohustuslikuks ning kõik Euroopa Liidu liikmesriigid on kohustatud eraldama vähemalt 30 protsenti igal aastal Varjupaiga- ja Rändefondist (AMIF) integratsiooni heaks. Raha eraldamist kontrollib Euroopa Komisjon.
- Euroopa Liit arendab välja hindamise töövahendi, et hinnata integratsiooni tulemusi Euroopa Liidus. AMIFI rahastamine oleks nende tulemustega seotud.
- Kohalikus integratsioonis osalejate rahalisi vahendeid suurendatakse (näiteks kohalikud ametiasutused, kohalikud VVOd)
- Rahastust taotletakse ka mittetraditsioonilistele osalejatele (näiteks erasektor, ülikoolid).

³² Pagulastepoolne eeskirjade rikkumine võib mõnel juhul viia mõningatest hüvedest, mis kuuluvad olemasolevate juriidiliste standardite parameetritesse, ilmajäämist.

³³ Palun vaata UNHCR-i integratsiooniteemalist uurimistööd "Integratsioon - mitmekesise ühiskonna alustala", jaanuar 2016, kättesaadav aadressil: <http://www.refworld.org/docid/56b9f8034.html>.

4.2 Prognoositavad, ühtlustatud integratsiooniteenused

Võimalus elada turvalisuses, elatada oma perekonda ja käia läbi oma kogukonnaga on integratsiooniprotsessis hädavajalikud. Need annavad pagulastele võimaluse kasutada oma kohanemisevõimet, püsivust ning leidlikkust, et panustada kohalikku kogukonda ja majandusse. Tõhusalt hallatud integratsiooniprogrammid võivad tuua palju kasu. Kui saabunud aidata leida kiiresti töö, annavad nad tõenäoliselt oma kogukonnale kordades rohkem tagasi, kui kulus investeringutele, mis neile tehti, kui neid kogukonda integreeriti. Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) poolt läbi viidud hiljutised uuringud näitavad, kuidas pagulased saavad olla majandusele kasulikud, eriti siis, kui riigid investeerivad varakult nende integratsiooni ja sotsiaalsesse kaasatusse.³⁴

- **Sihotstarbelised investeringud** tehakse seoses tööhõive, eluaseme ning keeleõppega.
- Riiki saabumisel ümberasustamise teel³⁵ või pärast EL liikmesriigilt staatuse saamist saaksid pagulased osa ulatuslikest **kultuurikümbluse** programmidest. Need programmid keskenduvad õigustele ning kohustustele ja aitavad toime tulla ootustega.
- Pagulaste **oskuseid ja kvalifikatsiooni** on võimalik tunnustada Euroopa Uute Oskuste Tegevuskava maksimeerimise ning Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku revideerimise abil.

4.3 Külalislahkete kogukondade edendamine

Otsene ja **püsiv koostöö** pagulaste ja kohaliku kogukonna vahel on hädavajalik. See loob üksteisemõistmine, sümpaatiat ning võimalused sotsiaalseks ühtekuuluvuseks. Samuti edendab see vastastikkust vastutustunnet.

- **Kodanikuühiskond** oleks üha rohkem kaasa haaratud vabatahtlikes tegevustes, pagulaste ja varjupaigataotlejate lõimumist soodustavates tegevustes ning kodanikuõpetuse kursustel.
- Kogukonnad võitleksid **ksenofobiaga** üha tihedama pagulastega läbikäimise kaudu. Teadlikkuse tõstmise kampaaniad ning suurendatud tähelepanu vihakuritegude registreerimisele ning nende eest vastutusele võtmisele aitab selle eesmärgi saavutamisele kaasa.

UNHCR jätkab tihedat koostööd riigivalitsustega, kodanikuühiskonna ning erasektoriga, et toetada **integratsiooniplaneerimist** ning et toetada ning nõustada Euroopa Liidu liikmesriike.³⁶

³⁴ OECD, "Integratsiooni käivitamine", kättesaadav aadressil: <https://goo.gl/Q37jlh>.

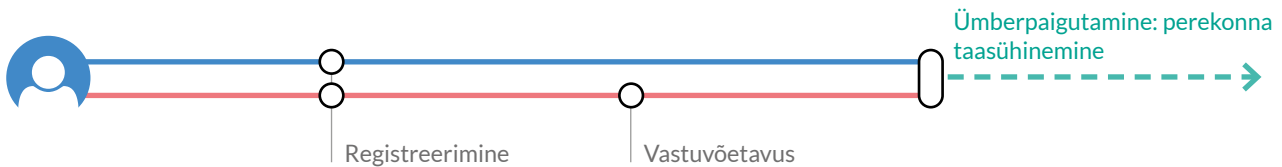
³⁵ Kajastatud ka Komisjoni teatistes "Integratsiooni tegevuskava kolmandate riikide kodanikele", lahkumiseelsed meetmed on võtmeteguriks ümberasustatud pagulaste edukaks integratsiooniks.

³⁶ UNHCR ja OECD kirjutasid juunis 2016 alla vastastikuse mõistmise memorandumile, mis hõlmas koostöövaldkondi, mille hulgas oli ka põgenike kaitse ja integratsioon. Kättesaadav aadressil: <http://www.refworld.org/pdfid/577a3cb34.pdf>.

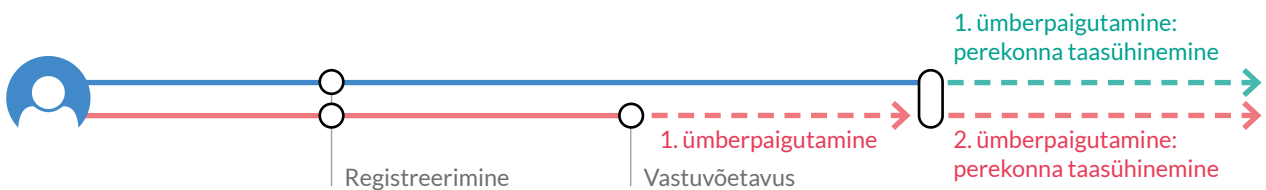
UNHCRi lähenemisviisi ja Euroopa Komisjoni Dublini määruse muudatusettepaneku erinevused

SELETUS: — UNHCR ettepanek — Euroopa Komisjoni ettepanek

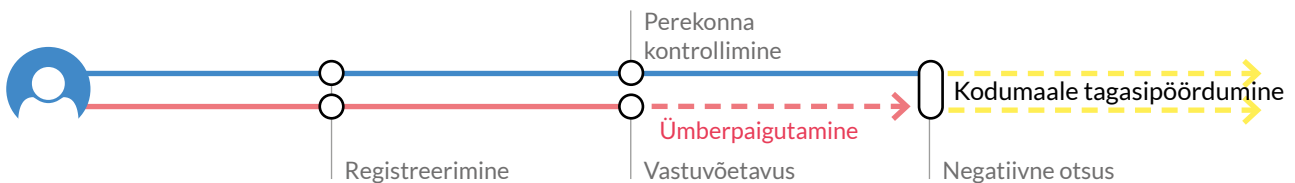
(i) UNHCR-i ettepaneku järgi on perede taasühinemine prioriteet, mille nimel hakatakse töötama kohe pärast registreerimist. Euroopa Komisjoni ettepaneku kohaselt ei tegeleta perede taasühendamisega enne, kui vastuvõetavuse menetlus on läbi viidud.



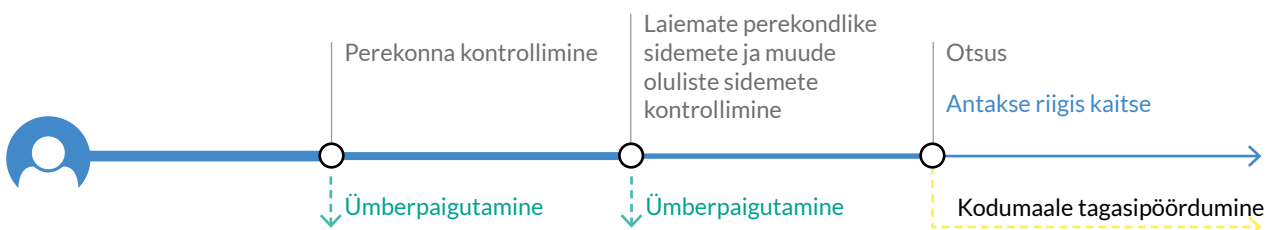
(ii) UNHCR-i ettepaneku järgi jääb peredega taasühinemine prioriteediks ka siis, kui riik on surve all ning jaotusmehhanism on aktiveeritud. Komisjoni ettepaneku kohaselt jaotatakse vastuvõetuks arvatud varjupaigataotlejad teise Euroopa Liidu riiki enne perede taasühinemise kaalumist. Komisjoni ettepanek võib viia mitmete ümberpaigutuste ning perede taasühinemise.



(iii) UNHCR-i ettepaneku kohaselt on tõenäoline, et ilmselt põhjendatud ning põhjendamatud taotlused eristatakse üksteisest kiirelt Euroopa Liidu vastuvõturiikides. Komisjoni ettepaneku järgi jaotatakse kõik taotlused, sealhulgas ka ilmselt põhjendamatud taotlused, kui jaotusmehhanism on aktiveeritud. UNHCR-i ettepanek soodustaks nende inimeste, kes rahvusvahelist kaitset ei vaja, kodumaale naasmist, vältides selliste inimeste jaotamist.



(iv) UNHCR-i ettepanek tagab mitmed võimalused vastuvõturiigist ümber paigutamisele, andes varjupaigataotlejatele võimaluse peredega taasühinemiseks ning ümberasumiseks riikidesse, millega nad on juba seotud, vähendades varjupaigataotlejate arvu, kelle taotlusi vaadatakse üle põhilistes vastuvõtjamaades.



(iv) UNHCR-i ettepaneku kohaselt jaotatakse pagulased ka jaotusmehhanismisest teatud tingimuste alusel.

(v) Jaotusmehhanism käivitub, kui saavutatakse kontrolliväärtus (100 protsenti), mitte siis, kui on saavutatud 150 protsenti kontrolliväärtusest.

(vi) UNHCR-i ettepaneku kohaselt keskendutakse tõhusale ning ühtlustatud varjupaigataotlejate menetlemisprotseduuridele Euroopa Liidu siselt. Aspektid aga Komisjoni ettepanekust keskenduvad kaitsele väljaspool Euroopa Liitu, läbi kohustuslike abiprotseduuride tutvustamise ning "turvalise riigi" kontseptsioonide.

MÄRKMED

A series of horizontal dotted lines for taking notes, spanning the width of the page.

Foto © UNHCR / C. Irby

