

Nõukogu järeldused tagasisaatmispoliitika tuleviku kohta

1. Nõukogu kinnitab taas, et tervikliku ELi rändepoliitika oluline osa on ühtne, usaldusväärne ja tõhus ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmist käsitlev poliitika, mis austab täielikult asjaomaste isikute inimõigusi ja -väärikust ning tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtet.

2. Nõukogu tervitab komisjoni teatist ELi tagasisaatmisalase tegevuskava kohta, milles reageeritakse 25. ja 26. juunil 2015 kokku tulnud Euroopa Ülemkogu üleskutsele luua sihtotstarbeline Euroopa tagasisaatmisprogramm. Tegevuskava[1] ja tagasisaatmist käsitlev käsiraamat,[2] mis esitati 9. septembril 2015, sisaldavad pragmaatilisi ja operatiivseid elemente, eesmärgiga suurendada liikmesriikide suutlikkust ebaseaduslike rändajate tagasisaatmiseks, tunnistades samas täielikult vajadust tõhustada koostööd ning päritolu- ja läbisõiduriikide toetamist.

3. 25. ja 26. juunil 2015 kokku tulnud Euroopa Ülemkogu koostas loetelu tagasisaatmise, tagasivõtmise ja taasintegreerimise valdkonnas võetavatest meetmetest. Nõukogu kutsus komisjoni üles esitama sellealase aruande 2016. aasta jaanuariks, et teha kokkuvõtte edusammudest ja määrata kindlaks lahendamata küsimused. Lisaks kutsus nõukogu komisjoni üles võtma kiiresti konkreetseid järelemeetmeid ELi tagasisaatmisalases tegevuskavas tehtud avaldustele.

4. ELi tagasisaatmissüsteemi tõhususe suurendamiseks on vaja eraldada piisavaid rahalisi vahendeid, pöörates erilist tähelepanu tugeva rändesurve all olevate liikmesriikide toetamisele. Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond (AMIF) hakkab andma märkimisväärset toetust tagasisaatmismeetmetele liikmesriikides, kes kavatsevad riiklike programmide raames eraldada ajavahemikus 2014–2020 rohkem kui 800 miljonit eurot tagasisaatmiseks. Tagasipöördujate tagasivõtmise ja taasintegreerimise alase koostöö (sh liikmesriikide ja kolmandate riikide vahel) toetamiseks ette nähtud rahastamine peaks toimuma kõikide asjakohaste vahendite kaudu, eelkõige Aafrikas stabiilsuse tagamiseks ning ebaseadusliku rände ja põgenike probleemi algpõhjustega tegelemiseks mõeldud hädaolukordade usaldusfondi ning ELi finantsprogrammide kaudu. Samuti tervitab nõukogu eriotstarbelise tagasivõtmis-suutlikkuse suurendamise rahastamisvahendi loomist komisjoni poolt Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi raames. Lisaks sellele tuleks eraldada piisavad vahendid Euroopa Liidu liikmesriikide välispiiril tehtava operatiivkoostöö juhtimise Euroopa agentuurile (Frontex), et võimaldada tal märkimisväärselt suurendada tagasisaatmise valdkonnas pakutavat toetust.

5. EL ja selle liikmesriigid peavad tagasisaatmise valdkonnas rohkem jõupingutusi tegema. Suurenenud tagasisaatmismäär peaks mõjuma ebaseaduslikule rändele hoiatavalt. 2009. aasta jaanuaris jõustunud tagasisaatmisdirektiivi[3] tuleks kohaldada järjekindlalt ja tõhusalt viisil, et tagada kõrged ühtsed jõustamisstandardid ning säilitada liikmesriikide vahel sügav vastastikune usaldus. Nõukogu nõuab tungivalt, et komisjon hindaks tagasisaatmisdirektiivi toimimist ja rakendamist ning määraks kindlaks võimalikud tagasisaatmist takistavad asjaolud, kasutades muu hulgas Schengeni hindamismehhanismi[4]. Kõnealusele hinnangule tuginedes palutakse komisjonil esitada asjakohasel juhul seadusandlikke ettepanekuid nende takistuste kõrvaldamiseks. Paremini tuleks ära kasutada olemasolevaid Euroopa infosüsteeme, eriti Schengeni infosüsteemi (SIS), viisainfosüsteemi (VIS) ja Eurodaci, kui olulisi vahendeid, mida tuleks edasi arendada, et parandada teabekogumist ja liikmesriikide vahelist kooskõlastamist tagasisaatmise valdkonnas. Nõukogu jääb ootama teostatavusuuringul põhinevaid komisjoni tulevase ettepanekuid, millega muudetakse kõikide sisenemiskeeldude ja tagasisaatmisotsuste sisestamine SISi kohustuslikuks, võimaldamaks 2016. aastal nii kiiresti kui võimalik nende vastastikust tunnustamist ja jõustamist. Lisaks peaks enne 2015. aasta lõppu esitavat e-piire käsitlev õigusakt aitama tagasisaatmist tõhustada, registreerides kõik kolmandate riikide kodanike piiriülesed liikumised. Peale selle tervitab nõukogu komisjoni ettepanekuid, mis käsitlevad Eurodaci kasutamist tagasisaatmisega seotud eesmärkidel. Lisaks sellele käivitavad liikmesriigid enne 2015. aasta lõppu riiklike kontaktpunktide võrgustiku, et vahetada teavet elamislubade kehtetuks tunnistamise hõlbustamise eesmärgil, eelkõige karistusregistrisse kantud rändajate kohta.

6. Nõukogu tunnustab, et tõhusat ELi tagasisaatmispoliitikat võimaldavate tingimuste loomisel mängivad olulist rolli ka liikmesriikide õigus- ja haldusraamistikud. Eelkõige peavad liikmesriigid korrapäraselt väljastama tagasisaatmisotsuseid, võtma kõik vajalikud meetmed nende jõustamiseks ja tagama ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike kindlakstegemiseks ja tagasisaatmiseks piisavad vahendid, sh rahastamise ja personali. Ebaseaduslike rändajate tõhusaks tagasisaatmiseks tuleb võtta kõik meetmed, kasutades sealhulgas viimase abinõuna kinnipidamist kui õiguspärast meetet. Eelkõige peaksid liikmesriigid

tugevdama oma väljasaatmiselset kinnipidamissuutlikkust, et tagada ebaseaduslike rändajate füüsiline kättesaadavus nende tagasisaatmiseks ning võtta meetmeid õiguste ja menetluste rikkumise ennetamiseks.

7. Liikmesriikide vaheline praktiline koostöö tagasisaatmise valdkonnas on tagasisaatmismäära suurendamiseks äärmiselt oluline. Seetõttu soovitakse liikmesriikidel tungivalt paremini ära kasutada eksperditeadmisi ning korrapärasemalt kasutada Frontexi poolt pakutavaid teenuseid, nagu kontrollrühmade lähetamine Frontexi koordineeritavates ühisoperatsioonides, rändajate reisidokumentide hankimisele kaasa aitamine, ühiste tagasisaatmisoperatsioonide korraldamine ja tagasisaatmisoperatsioonidel osaleva personali koolitamine. Frontex peaks omakorda suurendama jõupingutusi, et oma praeguseid volitusi täielikult ära kasutada liikmesriikide abistamiseks tagasisaatmisoperatsioonides ja muudes asjakohastes tegevustes. Kuigi tagasisaatmiste läbiviimise eest vastutavad esmajärjekorras liikmesriigid, peaks sihtotstarbelise Frontexi tagasisaatmisbüroo loomine võimaldama agentuuril suurendada liikmesriikide toetamist muu hulgas tagasisaatmisoperatsioonide hõlbustamise, korraldamise ja rahastamise valdkonnas. Frontex peab jätkama üksikute liikmesriikide otsest abistamist ning saama õiguse korraldada omal algatusel ühiseid tagasisaatmisoperatsioone, võttes arvesse liikmesriikide vajadusi. Kõik liikmesriigid ja Frontex teevad tihedat koostööd, et täita eriti aktiivset rolli tagasisaatmisoperatsioonidega seotud kriisikolde keskuste loomisel ja toimimisel, nagu rõhutati Euroopa Ülemkogu 23. septembri 2015. aasta järeldustes.

8. Nõukogu väljendab oma täielikku toetust Frontexi tugevdamisele ja jääb ootama seadusandliku paketi esitamist komisjoni poolt 2015. aasta detsembris. Sellega seoses tervitab nõukogu komisjoni kavatsust kaaluda Frontexi tagasisaatmise kiirsekumismeeskondade loomist, et pakkuda tuge isikute tuvastamisel, kolmandate riikidega tehtaval konsulaarkoostööl ja liikmesriikide tagasisaatmisoperatsioonide korraldamisel, tuginedes kriisikoldest saadud kogemustele.

9. Nõukogu tervitab komisjoni kavatsust hakata toetama ja juhtima tagasisaatmise haldamise integreeritud süsteemi, luues sünergiaid kolmandatele riikidele suunatud tagasisaatmisalase Euroopa integreeritud lähenemisviisi (EURINT), Euroopa taasintegreerimisvahendi võrgustiku (ERIN) ja Euroopa tagasisaatmise kontaktametnike võrgustiku (EURLO) ning Euroopa rändeküsimuste kontaktametnike (EMLO), Euroopa sisserände kontaktametnike (ILO) ja Frontexi kontaktametnike vahel. ELi tagasisaatmissüsteemi tõhustamiseks peaksid nad töötama teineteist toetades ja tegevuse dubleerimist vältides. Nende eksperditeadmisi ja kogemusi tuleks ka edaspidi liikmesriikidega jagada võimalike järelemeetmete võtmise eesmärgil. Kõiki liikmesriike kutsutakse üles kaaluma kõnealustes võrgustikes aktiivselt osalemist. Frontex peaks tagama integreeritud tagasisaatmise haldamise süsteemi koordineerimise operatiivtasandil.

10. Kasutusele võetakse kõik vahendid koostöö suurendamiseks tagasisaatmise ja tagasivõtmise valdkonnas. Liikmesriigid, komisjon ja Euroopa välisteenisus seavad tagasivõtmise küsimuse prioriteediks kõikides asjaomastes poliitilise tasandi kontaktides ebaseaduslike rändajate päritoluriikidega, et saata kõnealustele riikidele järjepidev sõnum, sh vajaduse kohta rakendada täielikult ja tõhusalt kehtivaid tagasivõtulepinguid kõikide liikmesriikide suhtes. Koostöös päritoluriikidega tuleb keskenduda ka ebaseaduslike rändajate kindlakstegemisele ja reisidokumentide väljaandmisele. Sellega seoses on äärmiselt oluline teha koostööd päritoluriikide diplomaatiliste esindustega ja seada see prioriteediks. Siseküsimuste valdkonnas analüüsib nõukogu täiendavalt viisalihtsustus- ja tagasivõtulepingute vahelisi seoseid uuesti sõnastatud viisaeeskirja raames, tagades eelkõige, et viisaeeskirjas ette nähtud viisalihtsustusi antakse üksnes pärast tagasivõtmise alal kõikide liikmesriikidega tehtava koostöö hindamist.

11. Nõukogu rõhutab, et oma kodanike tagasivõtmine on rahvusvahelisest tavaõigusest tulenev kohustus, mida kõik riigid peavad täitma. Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani piirkonna riikidele tuleneb sellesisuline kohustus ka Cotonou lepingu[5] artiklist 13, mille kohaselt peavad kõik osalevad riigid oma kodanikud tagasi võtma ilma täiendavate formaalsusteta. EL ja liikmesriigid püüavad tagada, et kõiki ametlike tagasivõtulepingute, Cotonou lepingu ja muude kokkulepete raames võetud tagasivõtukohustusi täidetak tulemuslikult. Nõukogu kutsub komisjoni üles käivitama tihedas koostöös Euroopa välisteenisusega kiiresti kahepoolsed dialoogid, et tõhustada praktilist koostööd kõikide asjaomaste kolmandate riikidega, mis on ebaseaduslike rändajate päritolu- ja transiidiriigid, tuginedes nende ELi liikmesriikide kogemustele, kes on saavutanud häid tulemusi asjaomastesse kolmandatesse riikidesse tagasi saatmise operatsioonide läbiviimisel. Frontex peaks koos tagasisaatmisele suunatud võrgustikega pakkuma operatiivset ja tehnilist tuge. Komisjon ja Euroopa välisteenisus peaksid esitama korrapäraselt teavet kõnealuste kohtumiste tulemuste kohta ja esitama tehtud edusammude kohta aruande hiljemalt 2016. aasta juuniks. Eeltoodust lähtuvalt palub nõukogu komisjonil esitada läbirääkimisjuhised tagasivõtulepingute sõlmimiseks asjaomaste päritoluriikidega juhtudeks, kui on vaja vormistada praktilisi koostöömeetmeid. Ühtlasi kutsub nõukogu komisjoni üles tagama, et kiirendatakse käimasolevaid läbirääkimisi tagasivõtulepingute üle ning et need viiakse võimalikult kiiresti lõpule.

12. Nõukogu tervitab „rohkem rohkema eest“ põhimõtte kasutuselevõtmist, mis võimaldab suurendada ELi ja liikmesriikide mõjuvõimu. Selleks et parandada kolmandate riikide poolset koostööd tagasivõtmise ja tagasisaatmise valdkonnas, tuleb leida õige tasakaal stiimulite ja survestamise vahel. Seetõttu tuleb kõnealust põhimõtet rakendada laiemalt ja aktiivselt kooskõlastatult viisil nii ELi kui riikide tasandil, sidudes tagasisaatmise ja tagasivõtmise alase parandatud koostöö hüvedega kõikides poliitikavaldkondades ja tuginedes tagasivõtmise alastest katseprojektidest saadud kogemustele. Nõukogu kutsub komisjoni üles esitama koostöös Euroopa välisteenisusega kuue kuu jooksul ettepanekud laiaulatuslike, konkreetsetest vajadustest lähtuvate pakettide loomiseks kolmandate riikide jaoks, eesmärgiga lahendada tagasivõtmise tegelikul rakendamisel täheldatud probleemid.

Kõnealuseid pakette tuleks seejärel koheselt rakendada. Koostöö parandamise eesmärgil tuleks vajaduse korral kasutada tingimuste seadmist. Sellega seoses julgustatakse liikmesriike leidma hoobasid valdkondades, mis kuuluvad riikide endi pädevusse.

Koostöös liikmesriikide ja komisjoniga kõrge esindaja poolt peetud kõrgetasemelised dialoogid peaksid aitama leida hoobasid ja tõhustada tagasisivõtmise alast koostööd.

13. Koostöö päritolu- ja transiidiriikidega on edukate tagasisaatmisoperatsioonide seisukohalt äärmiselt oluline. Lühiajalises perspektiivis on ELil kavas uurida, millist sünergia loob ELi diplomaatia kohapeal ELi delegatsioonide kaudu, ning eelkõige Euroopa rändeküsimuste kontaktametnike (EMLO) kaudu, kes lähetatakse enne 2015. aasta lõppu Egiptusesse, Marokosse, Liibanoni, Nigeerisse, Nigeeriasse, Senegali, Pakistani, Serbiasse, Tuneesiasse, Sudaani, Türgi ja Jordaaniasse.

14. Nõukogu kutsub komisjoni ja Euroopa välisteenistust ning liikmesriike eelkõige nende väljaspool ELi asuvate esinduste kaudu üles edendama tihedas koostöös punktis 9 nimetatud kontaktametnikega ELi reisiloa (*laissez-passer*, kolmandate riikide kodanike väljasaatmiseks kasutatav ühtlustatud reisidokument)[6] kasutamist, millest peaks saama kolmandate riikide poolt üldtunnustatav reisidokument tagasisaatmisel. Lisaks peaksid liikmesriigid võtma kohustuse kasutada tagasisaatmisoperatsioonidel ELi reisiluba korrapärasemalt.

15. Tunnistades, et taasintegreerimistoetus ei ole tagasisaatmise eeltingimus, tuleks teha täiendavaid sellealaseid jõupingutusi tagasisaatmiste püsivuse tagamiseks. Samuti tuleb tõhustada praktilist koostööd päritoluriikide asutustega, et parandada nende suutlikkust oma kodanikke tõhusalt ja õigeaegselt tagasi võtta.

16. Riiklikud ametiasutused viivad mitmetes kolmandates riikides ellu vabatahtlikke tagasipöördumise programme. Asjakohastel juhtudel peaksid liikmesriigid välja töötama ja rakendama ühiseid taasintegreerimisprojekte, mis oleksid mastaabisäästu tõttu laialtlevitatavad ja kulutõhusamad. Liikmesriigid võivad kasutada olemasolevaid rahalisi vahendeid, v.a komisjoni poolt ette nähtud AMIFI vahendeid. Nõukogu tervitab komisjoni kavatsust jälgida ja hinnata Euroopa rändevõrgustiku kaudu seda, kas liikmesriikide vabatahtliku tagasipöördumise ja taasintegreerimise programmide vahelised erinevused võivad viia kõige tulusamat tagasisaatmispaketti pakkuva riigi valimiseni (*return shopping*).

17. EL uurib võimalusi arendada turvalise ja kestliku vastuvõtu alast suutlikkust mõjutatud piirkondades ning pakkuda pagulastele ja nende perekondadele kestvaid väljavaateid ning asjakohaseid menetlusi seni, kuni osutub võimalikuks nende tagasipöördumine päritoluriiki. Kohe kui direktiivis 2013/32/EL[7] sätestatud tingimused, eelkõige selle artiklis 38 sätestatud tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõte, on täidetud, on liikmesriikidel võimalik käsitleda kõnealuste isikute varjupaigataotlusi vastuvõetamatutena turvalise kolmanda riigiga seonduvatel põhjustel kooskõlas nimetatud direktiivi artikliga 33, millele võib järgneda kiire soodustatud tagasipöördumine. Paralleelselt tuleks uurida sarnast piirkondlikku suutlikkust nende isikute kiireks tagasisaatmiseks, kes ei vasta rahvusvahelise kaitse saamise nõuetele.

[1] Dok 11846/15.

[2] Dok 11847/15.

[3] Euroopa Liidu lepingule ja Euroopa Liidu toimimise lepingule lisatud protokoll nr 21 ja 22 kohaselt ei kohaldata kõnealust direktiivi UK, IE ja DK suhtes.

[4] Nõukogu 7. oktoobri 2013. aasta määrus (EL) nr 1053/2013, ELT L 295, 6.11.2013, lk 27.

[5] Koostööleping ühelt poolt Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani piirkonna riikide rühma ning teiselt poolt Euroopa Ühenduse ja selle liikmesriikide vahel, millele on alla kirjutatud Cotonous 23. juunil 2000; ELT L 317, 15.12.2000, lk 3-353.

[6] Nõukogu 30. novembri 1994. aasta soovitus, mis käsitleb kolmandate riikide kodanike väljasaatmiseks kasutatava ühtlustatud reisidokumendi kasutuselevõtmist.

[7] Euroopa Liidu lepingule ja Euroopa Liidu toimimise lepingule lisatud protokoll nr 21 ja 22 kohaselt ei kohaldata kõnealust direktiivi UK, IE ja DK suhtes.