



## SISSERÄNDEPOLIITIKA

Tulevikku suunatud ja laiahaardelise, solidaarsusel põhineva Euroopa sisserändepoliitika väljatöötamine on Euroopa Liidu oluline eesmärk. Sisserändepoliitika ülesanne on luua tasakaalustatud alus nii seadusliku kui ka ebaseadusliku sisserände küsimuste lahendamiseks.

### ÕIGUSLIK ALUS

Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELi toimimise leping) artiklid 79 ja 80.

### PÄDEVUS

Seaduslik sisseränne: ELil on pädevus määrata kindlaks tingimused, mille kohaselt kolmandate riikide kodanikud võivad liikmesriiki seaduslikult siseneda ja seal elada, muu hulgas perekonna taasühinemise eesmärgil. Liikmesriikidele jääb siiski õigus otsustada, kui suures mahus nad lubavad oma territooriumile kolmandate riikide kodanikke, kes saavad riiki tööd otsima.

Integratsioon: EL võib liikmesriike ergutada võtma meetmeid ja neid toetada, et soodustada liikmesriigi territooriumil seaduslikult elavate kolmandate riikide kodanike integratsiooni. Ükski säte ei kohusta aga liikmesriike oma õigus- ja haldusnorme ühtlustama.

Võitlus ebaseadusliku sisserände vastu: Euroopa Liidult oodatakse ebaseadusliku sisserände tõkestamist ja piiramist, eelkõige tulemusliku ja põhiõigusi austava tagasisaatmispoliitika rakendamise teel.

Tagasivõtulepingud: Euroopa Liit võib sõlmida kolmandate riikidega tagasivõtulepinguid selliste kolmandate riikide kodanike tagasivõtmiseks nende päritolu- või lähteriiki, kes ei täida või enam ei täida liikmesriigi territooriumile sisenemise, seal viibimise või elamise nõudeid.

### EESMÄRGID

Tasakaalustatud aluse loomine sisserände reguleerimiseks: ELi eesmärk on luua tasakaalustatud alus seadusliku sisserände küsimustega tegelemiseks ja ebaseadusliku sisserände vastu võitlemiseks. Nõuetekohane rändevoogude juhtimine eeldab liikmesriigis seaduslikult elavate kolmandate riikide kodanike õiglast kohtlemist, ebaseadusliku sisserändega võitlemise meetmete tõhustamist ja tihedamat koostööd kolmandate riikidega kõikides valdkondades. Liidu eesmärk on töötada seaduslike sisserändajate jaoks välja ühtsed õigused ja kohustused, mis oleksid võrreldavad ELi kodanike õiguste ja kohustustega.

Solidaarsuse põhimõte: Lissaboni lepingu kohaselt juhendatakse sisserändepoliitika puhul „solidaarsuse ning vastutuse, sealhulgas finantskoormuse liikmesriikide vahelise õiglasel jagamise põhimõtetest“ (ELi toimimise lepingu artikkel 80).

## SAAVUTUSED

### A. Lissaboni lepingust tulenevad institutsioonilised muutused

Lissaboni lepinguga, mis jõustus 2009. aasta detsembris ([1.1.5](#)), võeti seadusliku sisserände valdkonnas kasutusele kaasotsustamismenetlus ja hääletamine kvalifitseeritud häälteenamusega ning loodi uus seaduslik alus integratsioonimeetmete võtmiseks. Praegu kohaldatakse nii ebaseadusliku kui ka seadusliku sisserände poliitika valdkonnas seadusandlikku tavamenetlust ning Euroopa Parlament on nõukoguga võrdväärne kaasseadusandja. Tuleb siiski märkida, et kolmandate riikide kodanike ootamatu sissevoolu korral liikmesriiki võib võtta ajutisi meetmeid nõukogu üksi, pärast konsulteerimist parlamendiga (ELi toimimise lepingu artikli 78 lõige 3).

Lissaboni lepingus toodi ka selgelt välja, et EL jagab selles valdkonnas pädevusi liikmesriikidega, eelkõige küsimuses, kui palju lubada oma territooriumile kolmandate riikide kodanikke, kes sisenevad seaduslikult riiki töö otsimise eesmärgil (ELi toimimise lepingu artikli 79 lõige 5). Ka on Euroopa Kohtul nüüd sisserände- ja varjupaigapoliitika valdkonnas täielik pädevus.

### B. Viimased poliitilised muutused

#### 1. Rände ja liikuvuse suhtes võetud üldine lähenemisviis

Komisjoni poolt 2011. aastal vastu võetud teatises „Rände ja liikuvuse suhtes võetud üldine lähenemisviis“ määrati kindlaks üldine raamistik liidu rändealasteks suheteks kolmandate riikidega. Lähenemisviis hõlmab nelja sammast: seaduslik sisseränne ja liikuvus; ebaseaduslik sisseränne ja inimkaubandus; rahvusvaheline kaitse ja varjupaigapoliitika ning rände ja liikuvuse arengueeliste maksimeerimine. Lähenemisviisi läbivaks mõõtmeks on rändajate inimõigused.

#### 2. 2014. aasta juuni strateegilised suunised

2009. aasta detsembris vastu võetud Stockholmi programm, mis oli jätkuks mitmeaastastele Tampere (1999) ja Haagi (2004) programmidele, lõppes 2014. aasta detsembris. 2014. aasta märtsis võttis komisjon vastu uue teatise „[Avatud ja turvalise Euroopa](#) muutmise tõelisuseks“, milles ta esitas oma nägemuse siseküsimuste tulevases tegevuskavast. Vastavalt ELi toimimise lepingu artiklile 68 määras Euroopa Ülemkogu seejärel oma 26. ja 27. juuni 2014. aasta järeldustes kindlaks „[strateegilised suunised](#) seadusandliku ja operatiivtegevuse kavandamiseks vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneval alal“ ajavahemikuks 2014-2020. Enam ei ole tegu programmiga, vaid suunistega, mille eesmärk on õigusaktide ja olemasolevate meetmete ülevõtmine, rakendamine ja konsolideerimine. Suunistes rõhutatakse vajadust töötada välja terviklik rändekäsitlus, kasutades paremini ära seadusliku rände võimalusi, pakkudes kaitset neile, kes seda vajavad, tõkestades ebaseaduslikku rännet ja tagades tõhusama piirihalduse.

#### 3. Euroopa rände tegevuskava

Tulenevalt [Euroopa Komisjoni esitatud ettepanekust](#) (kümnest punktist koosnev tegevuskava) kohustusid liikmesriigid 23. aprillil 2015 (vt [Euroopa Ülemkogu avaldus](#)) võtma kiiresti meetmeid inimelude päästmiseks ja liidu rändealase tegevuse tõhustamiseks. Mõni päev hiljem, 29. aprillil 2015 võeti vastu [Euroopa Parlamendi resolutsioon](#).

13. mail 2015 avaldas komisjon [Euroopa rände tegevuskava](#). Tegevuskavas pakutakse välja viivitamatult rakendatavad meetmed Vahemere kriisiga toimetulekuks ja võimalused, kuidas lähiaastatel sisserännet tervikuna paremini hallata.

Keskmisses ja pikas perspektiivis esildab komisjon nelja liiki suuniseid: ebaseadusliku sisserände stiimulite vähendamine; piirihaldus – elude päästmine ja välispiiride kindlustamine;

tugevama ühise varjupaigapoliitika väljatöötamine; ning uue seadusliku sisserände poliitika väljatöötamine, mille käigus moderniseeritakse ja vaadatakse läbi sinise kaardi süsteem, määratakse integratsioonipoliitika uued prioriteedid ja optimeeritakse rändepoliitikast saadav kasu isikutele ja päritoluriikidele. Tegevuskavas esitati ka idee luua üleliidulised ümberpaigutamise ja ümberasustamise süsteemid (vt [varjupaigapoliitika teabeleht 5.12.2](#)), anti teada lähenemisest esmasele vastuvõtule (kus asjaomased ELi ametid töötavad kohapeal kõige suurema surve all olevate liikmesriikidega, et saabuvald rändajaid kiiresti tuvastada, registreerida ja neilt sõrmejäljed võtta), ja tehti ettepanek võimaliku ÜJKP operatsiooni kohta Vahemere piirkonnas, et hävitada inimeste ebaseadusliku üle piiri toimetamise võrgustikud ja võidelda inimkaubanduse vastu.

Tegevuskava alusel avaldas komisjon 6. aprillil 2016 teatise vormis suunised seadusliku sisserände valdkonnas, pealkirjaga „[Euroopa ühise varjupaigasüsteemi reformimine ja seaduslike võimaluste parandamine Euroopasse jõudmiseks](#)“. Suunistel on seadusliku rände poliitika osas neli põhivaldkonda: sinise kaardi direktiivi läbivaatamine, uuendusmeelsete ettevõtjate ligimeelitamine ELi, kehtivate seadusliku sisserände reeglite hindamine, et saavutada ühtsem ja tõhusam seadusliku sisserände haldamine, ning koostöö tihendamine peamiste päritoluriikidega.

### C. Viimased muutused õigusaktide valdkonnas

Alates 2008. aastast on vastu võetud mitu olulist sisserändeküsimusi reguleerivat direktiivi ning lähitulevikus vaadatakse läbi veel mitu asjaomast direktiivi. Komisjon viib praegu läbi toimivuskontrolli, et hinnata kehtivaid ELi õigusakte, mis käsitlevad seaduslikku rännet, ja anda neile hinnang.

#### 1. Seaduslik ränne

Kuna ELi tööjõu sisserände kõiki aspekte hõlmava üldise õigusakti vastuvõtmine tekitas raskusi, seisneb praegune lähenemisviis valdkondlike õigusaktide vastuvõtmises rändajate kategooriate kaupa, et kehtestada sel moel ELi tasandil seadusliku sisserände poliitika.

Direktiivi 2009/50/EÜ (kolmandate riikide kodanike kõrget kvalifikatsiooni nõudva töö eesmärgil riiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta) alusel võeti kasutusele ELi sinine kaart, mille sisuks on kiirmenetlus spetsiaalse elamis- ja tööloa väljastamiseks atraktiivsematel tingimustel kolmandate riikide kodanikele, kes soovivad asuda liikmesriikides kõrget kvalifikatsiooni nõudvale tööle. Esimene aruanne selle direktiivi rakendamise kohta esitati 22. mail 2014. Komisjon tegi 2016. aasta juunis ettepaneku muuta praegu kehtivat süsteemi, mis toimib nõuetekohaselt ainult väga vähestes liikmesriikides. Euroopa Parlamendis ja nõukogus tehakse praegu selle muutmiseks tööd.

Ühtse loa direktiiviga 2011/98/EL sätestatakse kolmandate riikide kodanikele ühtne lihtsustatud taotlemismenetlus elamis- ja tööloa saamiseks liikmesriigis ning ühtsed õigused, mis tuleb seaduslikult riigis viibivatele sisserändajatele tagada. Direktiivi esimese rakendamisaruarande koostamise tähtaeg oli 2016. aasta detsember.

2014. aasta veebruaris vastu võetud direktiiv 2014/36/EL reguleerib kolmandate riikide kodanike hooajatöötajana riiki sisenemise ja seal viibimise tingimusi. Hooajalistel võõrtöötajatel on lubatud viibida seaduslikult ELis ajutiselt maksimaalselt viis kuni üheksa kuud (sõltuvalt liikmesriigist), et teha hooajalisusest sõltuvat tööd, tingimusel et nende peamine elukoht on endiselt kolmandas riigis. Direktiivis selgitatakse ka niisugustele võõrtöötajatele antud õigusi.

Direktiiv 2014/66/EL kolmandate riikide kodanike liikmesriiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta ettevõtjasisese üleviimise korral võeti vastu 15. mail 2014. Selle direktiivi

ülevõtmise tähtaeg oli 29. november 2016 ning see muudab ettevõtete ja rahvusvaheliste kontsernide jaoks lihtsamaks juhtivtöötajate, spetsialistide ja praktikantide ajutise üleviimise Euroopa Liidus asuvatesse filiaalidesse või tütaretevõtjatesse.

Direktiiv (EL) 2016/801 kolmandate riikide kodanike teadustegevuse, õpingute, praktika, vabatahtliku teenistuse, õpilasvahetuseprogrammides või haridusprojektides osalemise ja au pair'ina töötamise eesmärgil riiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta võeti vastu 11. mail 2016 ning see tuleb üle võtta 23. maiks 2018. Sellega asendatakse üliõpilasi ja teadlasi käsitlevad varasemad õigusaktid, laiendades nende kohaldamisala ja lihtsustades nende kohaldamist.

Niisuguste kolmandate riikide kodanike staatust, kes on Euroopa Liidus pikaajalised elanikud, reguleerib endiselt nõukogu direktiiv 2003/109/EÜ, mida muudeti 2011. aastal, et laiendada selle ulatust pagulastele ja muudele rahvusvahelise kaitse saajatele.

## 2. Integratsioon

Direktiivis 2003/86/EÜ esitatakse perekonna taasühinemise õiguse sätteid. Kuna 2008. aasta rakendamisaruanDES leiti, et seda ei kohaldata liikmesriikides täielikult ja korrektselt, avaldas komisjon 2014. aasta aprillis teatise, milles esitati liikmesriikidele suunised selle kohaldamiseks.

ELi pädevus integratsiooni valdkonnas on piiratud. Olemasolevate vahendite hulka kuuluvad Euroopa rändefoorum (varem Euroopa integratsioonifoorum); [rännet käsitlev veebisait](#); ning riiklike integratsioonialaste kontaktpunktide võrgustik. Komisjon võttis 2011. aasta juulis vastu kolmandate riikide kodanike integratsiooni Euroopa töökava. 2016. aasta juunis esitas komisjon tegevuskava, milles on sätestatud poliitikaraamistik ja konkreetSED algatused, et aidata liikmesriikidel integreerida 20 miljonit kolmandate riikide kodanikku, kes praegu liidu territooriumil seaduslikult elavad.

## 3. Ebaseaduslik sisseränne

EL on võtnud vastu mõned olulised õigusaktid ebaseadusliku sisserände vastu võitlemiseks:

- Nn lihtsustamispaketti kuuluvad nõukogu direktiiv 2002/90/EÜ, milles sätestatakse ebaseaduslikule (riiki) sisenemisele, transiidile ja elamisele kaasa aitamise süüteo ühine määratlus, ja raamotsus 2002/946/JSK, milles nähakse ette karistused sellise käitumise eest. Paketti täiendab nõukogu direktiiv 2004/81/EÜ, milles nähakse ette elamisloa andmine sellistele inimkaubanduse ohvritele või ebaseaduslikult üle piiri toimetatud inimestele, kes teevad pädevate asutustega koostööd (inimkaubanduse kohta vt teabelehte õiguslase koostöö kohta kriminaalasjades [5.12.6](#)). Lisaks võttis komisjon 2015. aasta mais vastu ELi tegevuskava rändajate ebaseadusliku üle piiri toimetamise tõkestamiseks.
- Tagasisaatmisdirektiiviga (2008/115/EÜ) kehtestatakse ELi ühtsed nõuded ja kord liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmiseks. Esimene rakendamisaruanne võeti vastu 2014. aasta märtsis. Euroopa Komisjon avaldas 9. septembril 2015. aastal Euroopa Liidu tagasisaatmisalase tegevuskava ([COM\(2015\)0453](#)) ning seejärel võttis nõukogu 2015. aasta oktoobris vastu järeldused tagasisaatmispoliitika tuleviku kohta.
- Direktiiviga 2009/52/EÜ määratakse kindlaks karistused ja meetmed, mida liikmesriigid peavad kohaldama tööandjate suhtes, kes võtavad tööle ebaseaduslikult riigis viibivaid kolmandate riikide kodanikke. Direktiivi esimene rakendamisaruanne esitati 22. mail 2014.

Samal ajal peab EL läbirääkimisi ja sõlmib tagasivõtulepinguid päritolu- ja transiidiriikidega, et saata ebaseaduslikud rändajad tagasi ja teha koostööd võitluses inimkaubanduse vastu.

Nimetatud lepingud sisaldavad ELi ja tema kolmandatest riikidest partnerite vastastikuse koostöö alaseid kohustusi.

## **EUROOPA PARLAMENDI ROLL**

Alates Lissaboni lepingu jõustumisest on parlament täieõigusliku kaasseadusandjana aktiivselt osalenud nii seadusliku kui ka ebaseadusliku sisserände küsimusi käsitlevate uute õigusaktide vastuvõtmises.

Parlament võttis 17. detsembril 2014 vastu resolutsiooni olukorra kohta Vahemerel ja ELi tervikliku rändekäsituse vajalikkuse kohta, milles tehti kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjonile (LIBE) ülesandeks koostada algatusraport. Raport, millele lisandus kaheksa töödokumenti, kus keskenduti rände- ja varjupaigapoliitika eri aspektidele, ja mitme muu parlamendikomisjoni arvamused, [võeti vastu](#) täiskogu istungil 12. aprillil 2016.

Lisateave selle teema kohta:

- [Migratsioon Euroopas](#)
- [Rändekriis Euroopas](#)
- [ELi varjupaigapoliitika](#)

Rosa Raffaelli

06/2017