



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 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 haldamiseks ja ebaseadusliku sisserände vastu võitlemiseks. Nõuetekohane rändevoogude juhtimine eeldab liikmesriigis seaduslikult elavate kolmandate riikide kodanike õiglast kohtlemist, ebaseadusliku sisserändega ja sealhulgas inimkaubanduse ja ebaseadusliku üle piiri toimetamisega võitlemise meetmete tõhustamist ning 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 juhindutakse sisserändepoliitika puhul „solidaarsuse ning vastutuse, sealhulgas finantskoormuse liikmesriikide vahelise õiglase 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 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. Hiljutised 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

Detsembris 2009 vastu võetud Stockholmi programm vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala valdkonnas, mis oli jätkuks mitmeaastastele Tampere (1999) ja Haagi (2004) programmidele, lõppes 2014. aasta detsembris ([4.2.1](#)). 2014. aasta märtsis võttis komisjon vastu uue teatise „[Avatud ja turvalise Euroopa muutmise tõelisuseks](#)“, milles ta esitas oma nägemuse vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala 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

Komisjon avaldas 13. mail 2015 [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 ajakohastatakse ja vaadatakse läbi sinise kaardi süsteem, määratakse integratsioonipoliitika uued prioriteedid ja optimeeritakse rändepoliitikast saadav kasu asjaomastele isikutele ja päritoluriikidele.

Tegevuskavas esitati ka idee luua üleliidulised ümberpaigutamise ja ümberasustamise süsteemid (vt varjupaigapoliitika teabeleht [4.2.2](#)), anti teada esmase vastuvõtu süsteemi kasutuselevõtmisest (selle kohaselt töötavad asjaomased ELi ametid kohapeal kõige suurema surve all olevate liikmesriikidega, et saabuval rändajaid kiiresti tuvastada, registreerida ja neilt sõrmejäljed võtta), ja tehti ettepanek võimaliku ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika (ÜJKP) operatsiooni kohta Vahemere piirkonnas, et hävitada inimeste ebaseadusliku üle piiri toimetamise võrgustikud ja võidelda inimkaubanduse vastu (peagi käivitati [operatsioon EUNAVFOR MED Sophia](#)).

Tegevuskava alusel avaldas komisjon 6. aprillil 2016 [teatise](#) suunistega seadusliku rände ja varjupaigaküsimuste kohta. Suunistel on seadusliku rände poliitika osas neli põhivaldkonda: sinise kaardi direktiivi läbivaatamine, uuendusmeelsete ettevõtjate ligimeelitamine ELi, kehtivate reeglite hindamine, et saavutada ühtsem ja tõhusam seadusliku sisserände haldamine, ning koostöö tihendamine peamiste päritoluriikidega, et pakkuda seaduslikke võimalusi ELi sisenemiseks ja parandada nende isikute tagasisaatmist, kel pole õigust liitu jääda.

Mais 2018 avaldas komisjon [eduaruande](#) Euroopa rände tegevuskava rakendamise kohta, milles vaetakse tehtud edusamme ja puudujääke tegevuskava elluviimisel.

C. Hiljutised muutused õigusaktide valdkonnas

Alates 2008. aastast on vastu võetud mitu olulist sisserändedirektiivi ja mitmed on juba läbi vaadatud. Komisjon viib praegu läbi [toimivuskontrolli](#) (hindamine õigusloome kvaliteedi ja tulemuslikkuse programmi raames), et hinnata kehtivaid ELi õigusakte, mis käsitlevad seaduslikku rännet, ja anda neile hinnang. Esimeste tulemuste avaldamine on ette nähtud 2018. aastal.

1. Seaduslik sisseränne

Kuna tööjõu ELi sisserände kõiki aspekte hõlmava üldise õigusakti vastuvõtmine tekitab raskusi, seisneb praegune lähenemisviis valdkondlike õigusaktide



vastuvõtmises rändajate kategooriate kaupa, et kehtestada sel viisil 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 2014. aasta mais ja selles tuvastati mitmeid vajakajäämisi. Juunis 2016 tegi komisjon ettepaneku süsteem läbi vaadata, et muu hulgas leevendada vastuvõtukriteeriume, alandada palgakünnist ja lühendada töölepingu nõutavat miinimumpikkust, parandada perekonna taasühinemise sätteid ning kaotada paralleelsed riiklikud süsteemid. Parlament jätkab tööd selle läbivaatamisega (kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjoni [raport](#) võeti vastu 15. juunil 2017) ja sama teeb ka nõukogu, kuigi viimasel ajal on seal töö seiskunud, eelkõige selle osas, mis puudutab oskuste kaasamist ja erialase töökogemuse tunnustamist võrdselt hariduskvalifikatsiooniga.

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.

Veebruaris 2014 vastu võetud [direktiiv 2014/36/EL](#) reguleerib kolmandate riikide kodanike hooajatöötajatena riiki sisenemise ja seal viibimise tingimusi. Hooajalistel võõrtöötajatel on lubatud ELis viibida seaduslikult ajutiselt 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. See direktiiv muudab ettevõtete ja rahvusvaheliste kontsernide jaoks lihtsamaks juhtivtöötajate, spetsialistide ja praktikantide ajutise üleviimise Euroopa Liidus asuvasse filiaalidesse või tütarettevõtjatesse.

[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 tuli 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. Käimasolev töö [kutsekvalifikatsioonide direktiivi \(4.2.2.\)](#) ja [sinise kaardi direktiiviga](#) hõlmab ka pikaajaliste elanike direktiivi kohta esitatud muudatusettepanekute käsitlemist.



2. Integratsioon

Nõukogu [direktiivis 2003/86/EÜ](#) esitatakse perekonna taasühinemise õiguse sätteid. Kuna 2008. aasta rakendamisaruanDES leiti, et seda ei kohaldata liikmesriikides täielikult ja korrektset, avaldas komisjon 2014. aasta aprillis [teatise](#), milles esitati liikmesriikidele suunised selle kohaldamiseks. Komisjoni praegune hindamine õigusloome kvaliteedi ja tulemuslikkuse programmi raames hõlmab ka perekonna taasühinemise direktiivi.

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

3. Ebaseaduslik sisseränne

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

- Nn kaasmeetmete paketti 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. Inimkaubandus on teemaks [direktiivis 2011/36/EL](#), milles käsitletakse inimkaubanduse tõkestamist ja sellevastast võitlust ning inimkaubanduse ohvrite kaitset. 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 [4.2.6](#)). Mais 2015 võttis komisjon vastu [ELi tegevuskava rändajate ebaseadusliku üle piiri toimetamise tõkestamiseks \(2015–2020\)](#) ning komisjon viis kooskõlas tegevuskavaga läbi kehtiva õigusliku raamistiku [hindamise õigusloome kvaliteedi ja tulemuslikkuse programmi raames](#), millele eelnes [avalik konsultatsioon](#). Komisjon leidis, et sel ajal ei olnud piisavalt tõendeid, mis osutaksid üksikisikute või organisatsioonide tegelikule ja korduvale kohtu alla andmisele humanitaarabi osutamise eest, ja järeldas, et praeguses olukorras on rändajate ebaseaduslikku üle piiri toimetamist reguleeriv ELi õigusraamistik jätkuvalt vajalik. Lisaks leidis komisjon, et kaasmeetmete paketi läbivaatamine ei tooks rohkem lisaväärtust kui selle tõhus ja täielik rakendamine, sellal kui üldise arvamuse kohaselt annaksid lisaväärtust liikmesriikide ametiasutuste, kodanikuühiskonna organisatsioonide või muude sidusrühmade toetamiseks mõeldud muud kui seadusandlikud meetmed, sealhulgas tihedam koostöö kolmandate riikidega. Parlamendi 5. juuli 2018. aasta [resolutsioon](#)is kutsutakse komisjoni üles koostama liikmesriikidele määratud suuniseid selle kohta, kuidas vältida humanitaarabi andmise kriminaliseerimist, ning 2018. aasta septembris korraldati selleletemaline [kuulamine](#).



- 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 2015. aasta septembris [ELi tagasisaatmisalase tegevuskava](#) ning seejärel võttis nõukogu 2015. aasta oktoobris vastu järeldused tagasisaatmispoliitika tuleviku kohta. Märtsis 2017 täiendas komisjon tegevuskava [teatisega](#) „Tõhusama tagasisaatmispoliitika kohta Euroopa Liidus – uuendatud tegevuskava“ ja [soovitusega](#) tagasisaatmise tõhususe suurendamise kohta. Septembris 2017 avaldas komisjon ajakohastatud [tagasisaatmise käsiraamatu](#), milles antakse tööülesannete täitmisega seotud suuniseid riiklikele ametiasutustele, kes on pädevad täitma tagasisaatmisega seotud ülesandeid. Lisaks võtsid parlament ja nõukogu 2016. aastal vastu [määruse \(EL\) 2016/1953](#), mis käsitleb Euroopa reisidokumendi kehtestamist riigis ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmiseks. Septembris 2018 tegi komisjon ettepaneku tagasisaatmisdirektiivi [sihipärase läbivaatamise](#) kohta, mis hõlmaks uut varjupaigataotlejate piirimenetlust, selgemaid menetlusi ja reegleid kuritarvituste vältimiseks, liikmesriikide kehtestatavaid tõhusaid vabatahtliku tagasipöördumise programme ning selgemaid reegleid kinnipidamise 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. Lepingute rakendamist jälgivad tagasivõtmise ühiskomiteed. Need lepingud on seotud viisalihtsuslepingutega, mille eesmärk on pakkuda vajalikke stiimuleid tagasivõtulepingute läbirääkimisteks asjaomases kolmandas riigis, ilma et see suurendaks ebaseaduslikku rännet.

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 on võtnud vastu mitu rändeteemalist omaalgatuslikku resolutsiooni, eelkõige [12. aprilli 2016. aasta resolutsiooni](#) olukorra kohta Vahemerel ja ELi tervikliku rändekäsituse vajalikkuse kohta, milles kaalutakse mitmesuguseid asjaomaseid poliitilisi strateegiaid ja töötatakse välja soovitused. Täiskogu istungil vastu võetud LIBE-komisjoni raportile olid lisatud veel kaheksa parlamendikomisjoni arvamused. Resolutsioon sisaldab parlamendi seisukohta kõigis Euroopa Liidu rände- ja varjupaigapoliitika küsimustes ja on selles valdkonnas parlamendi tegevuse lähtekoht.

Lisateave selle teema kohta:

- [Ränne Euroopas](#)
- [Rändekriis Euroopas](#)



— [ELi varjupaigapoliitika](#)

Marion Schmid-Drüner
05/2019

