EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 19.7.2006
KOM(2006) 402 lõplik

KOMISJONI TEATIS

kolmandate riikide kodanike ebaseadusliku sisserände vastase võitluse poliitiliste prioriteetide kohta

{SEK(2006) 964}
{SEK(2006) 965}
{SEK(2006) 1010}

KOMISJONI TEATIS

kolmandate riikide kodanike ebaseadusliku sisserände vastase võitluse poliitiliste prioriteetide kohta

1. sissejuhatus

1. Käesolev teatis on lahutamatu osa ELi terviklikust ja struktuursest lähenemisviisist tõhusa sisserände haldamise suunas, ning täiendab kõnealuse valdkonna hiljutisi poliitilisi algatusi, nagu seaduslikku rännet käsitlev poliitikakava[1], rännet ja arengut käsitlev teatis[2] ja ühist integratsioonikava kavandav teatis[3].

2. Kolmandate riikide kodanike ebaseadusliku sisserändega tegelemine on olnud ELi ühise rändepoliitika keskne osa selle algusest peale. Komisjon teatas 2001. aasta teatises ebaseadusliku sisserände ühispoliitika kohta oma kavatsusest „tegeleda ebaseadusliku sisserändega terviklikust lähenemisviisist lähtudes“, mis oleks suunatud rändeprotsessi erinevatele etappidele. 2002. aastal koostatud kolm nõukogu tegevuskava, mis käsitlesid ebaseaduslikku sisserännet, välispiiri ja tagasisaatmist, hõlmasid terviklikke meetmeid. Komisjoni 2003. aasta teatises hinnati kõnealuste tegevuskavade edusamme ja avaldati aastakokkuvõte, mis esitati 2004. aasta aastaaruandena. Samalaadne aruanne on lisatud käesolevale teatisele ja see hõlmab 2005. aastal tehtud edusamme. Teine lisa sisaldab EL-25 suundunud rändevoogude statistilisi andmeid.

3. Terminiga “ebaseaduslik sisseränne“ kirjeldatakse mitmeid nähtusi. See hõlmab kolmandate riikide kodanikke, kes sisenevad ebaseaduslikult liikmesriigi territooriumile maa, mere või õhu kaudu, sealhulgas lennujaamade transiittsoonide kaudu. Seda tehakse sageli vale- või võltsitud dokumente kasutades või inimkaubitsejate organiseeritud kuritegelike võrgustike abil. Lisaks sellele on märkimisväärne arv isikuid, kes sisenevad riiki seaduslikult kehtiva viisa või viisavabaduse alusel, kuid ületavad riigis lubatud viibimise kestuse või muudavad ilma ametiasutuste loata riigis viibimise eesmärki. Lisaks sellele leidub tagasilükatud varjupaigataotlejaid, kes ei lahku riigist pärast eitava vastuse saamist.

4. Haagi programmiga seatakse eesmärgiks tõhustada ebaseadusliku sisserände kõigi vormidega võitlemist mitmes poliitikavaldkonnas: julgeolek piiridel, ebaseaduslik töötamine, tagasisaatmine ja koostöö kolmandate riikidega. Viis aastat pärast ebaseaduslikku sisserännet käsitleva esimese teatise ja kuus kuud pärast seaduslikku rännet käsitleva poliitikakava esitamist on ELi välispiiridel kasvava rändesurve valguses kätte jõudnud aeg kõnealune tähtis küsimus uuesti läbi vaadata. Seetõttu kehtestatakse käesoleva teatisega uued poliitilised prioriteedid ja pakutakse välja mitmed praktilised ja konkreetsetele tegevustele suunatud meetmed.

---

1 KOM(2005) 669, 21. detsember 2005.
2 KOM(2005) 390, 1. september 2005.
3 KOM(2005) 389, 1. september 2005.

2. ELi lähenemisviisi osad

5. Selliste kolmandate riikide kodanike, kes ei vaja rahvusvahelist kaitset, ebaseaduslik riiki sisenemine, transiit ja riigis viibimine seab kahtluse alla ühtse sisserändepoliitika usaldusväärsuse. Tugevdamata ühenduse meetmeid, süveneks juba praegu nähtav ja tajutav kriis nii kvalitatiivselt kui ka kvantitatiivselt.

6. Ebaseadusliku sisserände vastast võitlust käsitleva ELi tervikliku lähenemisviisi korral lähtutakse aluspõhimõtetest, mille eesmärk on liidusisese solidaarsuse, põhiõiguste, kolmandate riikide lootuste ja liikmesriikide üldsuse suhtumise kokkusobitamine.

7. **Liikmesriikidevaheline solidaarsus, vastastikune usaldus ja jagatud vastutus** on võtmetingimuseks sisepiirideta ala eksisteerimisele, kus välispiiriga liikmesriikidele langeb seoses ebaseadusliku sisserändega eriline vastutuskoorem.

8. **Põhiõigused** peavad olema kaitstud ja neid tuleb edendada. Ebaseaduslikke rändajaid tuleb kohelda inimväärselt ja väärikalt, kuna nad on sageli inimkaubitsejate võrgustike ohvrid ja neid kasutavad ära tööandjad. Kõnealust valdkonda käsitlevad õigusloomega seotud algatused peaksid läbima hindamise, et näha nende mõju põhiõigustele. Kõik piirangud peavad olema kooskõlas põhiõiguste harta ja Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga ning seega vastama demokraatlikus ühiskonnas vajalikele õigusaktidele.

9. Palju väljakutseid esitavad liikmesriikidele **erinevatest rühmadest koosnevad rändevood**, mille puhul on inimestel mitmeid põhjuseid proovida siseneda ELi, sealhulgas rahvusvahelise kaitse eesmärgil. Seetõttu peab tõhus ebaseaduslikku sisserännet käsitlev poliitika lahendama erinevaid olulisi probleeme ja samal ajal tagama, et oleksid täidetud rahvusvahelised inimõigustega seotud kohustused, sealhulgas **varjupaiga taotlemise õigus**.

10. Oluline osa ELi rändehalduses on **partnerlusel kolmandate riikidega**, et tagada sise- ja välismeetmete seostatus. Lisaks nimetatud koostöö vahetule eesmärgile vähendada ja ära hoida ebaseaduslikku sisserännet, hõlmab partnerlus ka meetmeid, millega aidata rände päritoluriikidel tegeleda ebakorrapäraste rändevoogude algpõhjuste ja tõuketeguritega. Ebaseaduslik sisseränne on keerukas nähtus, millega tuleb tegeleda kogu tema ulatuses.

11. Ebaseadusliku sisserände ärahoidmise ja vähendamise kindel poliitika võiks tugevdada ka **seaduslikku rännet käsitlevate selgete ja läbipaistvate ELi eeskirjade** usaldusväärsust nagu on ette nähtud komisjoni vastu võetud poliitikakavas[4]. Kõnealuste eeskirjade olemasolu võib iseenesest ebaseaduslikku sisserännet vähendada, pakkudes muul juhul ebaseaduslikult rändavatele inimestele uusi väljavaateid. Tööjõuränne võib aidata kaasa demograafilistest muutustest tingitud probleemide lahendamisele ELis ja tööturu vajaduste rahuldamisele.

12. Tähtis on mitte luua põhjendamatuid või liigseid lootusi avalikus arvamuses. Põhjused, mis sunnivad kolmandate riikide kodanikke ebaseaduslikult sisse rändama,

[4] Vt joonealune märkus 1.

on nii erinevad ja keerukad, et oleks ebareaalne loota, et ebaseaduslikke sisserändevoogusid on võimalik täielikult peatada. Arvestada tuleks ka **üldsuse suhtumisega**, mis kipub ebaseadusliku sisserände arvele panema mitmeid ühiskondlikke probleeme. EL ja liikmesriigid peavad rassismi ja ksenofoobia likvideerimiseks edendama objektiivsel teabel põhinevat mõistlikku debatti, sealhulgas vastu võtma ja rakendama kõnealuses valdkonnas tõhusaid ELi õigusakte.

3. Poliitilised prioriteedid

13. Kasutusele on vaja võtta mitmetahuline lähenemisviis, mille alusel võetakse meetmeid rändeprotsessi igal etapil, arvestades nii väljakutse ulatust kui ka nähtuse keerukust. Käesolevas teatises tegeldakse seetõttu üheksa erineva prioriteetse valdkonnaga. Iga valdkonna puhul on esitatud praegune olukord ja kontekst. Selle alusel on esitatud võimalikud meetmed ja lahendused.

a. Koostöö kolmandate riikidega

14. ELi ning päritolu- ja transiidiriikide vaheline dialoog ja koostöö on otsustava tähtsusega ning seda tõhustatakse veelgi. Kõnealust koostööd on arendatud ida ja lõuna naabruskonna ning Balkani riikidega. Selliste võtmeriikide nagu Liibüa süvendatud kaasamine on vajalik, et kindlustada tõhus koostöö. Ebaseaduslik sisseränne on üha enam päevakorda kerkimas ka suhetes Lõuna-Ameerika ja teatavate Aasia riikidega.

15. Vastusena hiljutisele ja jätkuvale ebaseaduslikule sisserändele Vahemere piirkonnas rõhutati 15.—16. detsembril 2005. aastal toimunud Euroopa Ülemkogul vajadust **konkreetsetel meetmetel põhineva ülemaailmse lähenemisviisi järele ja otsustati eraldada kuni 3% asjakohastest rahastamisvahenditest** finantsabi suurendamisele rände- või sellega seotud valdkondades. Rakendatud on lühikese ja keskmise pikkusega meetmeid, nagu ühispatrullid, järelevalveoperatsioonid ja sekkumisvõime tugevdamine, mille eesmärk on vältida inimelude kaotusi merel. Lisaks sellele loodi 25 miljoni euro suurune rahastamisvahend AKV riikide rändega seotud suutlikkuse tõstmiseks, mille eesmärk on peamiselt tehnilise abi andmine paremini hallatud rände jaoks. **Tõhustatud koostöö ja dialoog** mitmesugustes rändega seotud küsimustes Sahara-taguse Aafrika riikide ja kogu Vahemere piirkonna naaberriikidega on pikemaajalise tegevuskava üks osa. Asjaomased raamistikud hõlmavad a) Cotonou lepingule, eriti selle artiklile 13 vastavat ELi ja AKV riikide vahelist poliitilist dialoogi, b) MEDA poliitilist dialoogi, c) dialoogi piirkondlike ning allpiirkondlike organisatsioonidega ja nende vahel, sealhulgas Lääne-Aafrika riikide majandusühenduse (ECOWAS) ja Aafrika Liiduga (AU), ning d) spetsiaalseid ajutisi algatusi, nagu Rabati konverents.

16. EL jätkab arengukoostööpoliitika ja -programmide kontekstis **ebaseadusliku sisserände tõuketeguritega tegelemist,** milleks on vaesus, töötus, konfliktid, keskkonna halvenemine, halb valitsemistava, haridusele juurdepääsu puudumine, tervishoid jne. Rändega seotud küsimusi lisatakse koostöös asjaomaste riikidega jätkuvalt ELi arengumaade toetamist käsitlevatesse strateegiatesse. Võimalusel ja vastastikusel kokkuleppel aitab EL arengumaadest partneritel parandada

rändevoogude haldamise ja inimkaubanduse vastase võitluse suutlikkust.

17. Vastavalt seadusliku rände poliitikakavas teatatule võtab komisjon meetmeid, et **laiendada** päritoluriikides juurdepääsu **teabeallikatele**, mis annavad teavet seadusliku rände võimaluste ja tingimuste kohta ELi riikidesse. Selleks näeb poliitikakava ette, et komisjon alustab tööd ELi sisserändeportaali loomiseks 2006. aastal. Kõnealune portaal sisaldab nii teavet seadusliku rände võimaluste kohta kui teavitab inimesi ka ELi suunduva ebaseadusliku sisserändega seotud ohtudest ja tagajärgedest. Lisaks sellele kaalutakse ka teabepunktide avamise võimalust mõnedes valitud Aafrika riikides, samuti teabekampaaniate teostatavuse võimalust.

b. Turvalised piirid – välispiiride ühtne haldamine

18. Ühenduse piiri eeskirjad, sealhulgas 2006. aasta septembris ilmuvad mittesiduvad praktilised suunised piirivalvuritele, kohalikku piiriliiklust käsitlev määrus ja Euroopa Liidu liikmesriikide välispiiril tehtava operatiivkoostöö juhtimise Euroopa agentuuri (FRONTEX) loomist käsitlev määrus moodustavad üheskoos õigusliku ja toimimisraamistiku, mille kaudu on võimalik tõsta piirikontrolli taset veelgi kõrgemale.

19. Tulevane välispiiride fond suurendab veelgi liikmesriikidevahelist solidaarsust, toetades õiglasel määral liidu välispiiri haldamisest tulenevate finantskohustustega seotud ülesandeid.

20. Ühiste piirikontrollioperatsioonide tõhususe tõstmiseks hõlbustab FRONTEX kolmandate riikide ja eelkõige naaber- ning kandidaatriikidega tehnilist koostööd ning sõlmib nendega vajalikud kokkulepped.

21. Välja tuleks töötada kogu ELi tasandi **piirihaldustegevuste ühtne kontseptsioon**. Kõnealune lähenemisviis hõlmaks ühtse piirihaldamismudeli parimate tavade välja selgitamist. Komisjon esitas kõnealuse algatuse toetamiseks määruse ettepaneku, millega loodaks mehhanism liikmesriikidele kiire abi andmiseks juhtudel, kus nende välispiiridel valitseb eriti pinev olukord[5]. Komisjon viib 2007. aastal läbi ka FRONTEXi hindamise, mis koosneb FRONTEXi praeguste ülesannete läbivaatamisest, sealhulgas hinnatakse, kas ameti volitusi tuleks laiendada. Lisaks sellele nähakse ette praeguse Schengeni hindamismehhanismi täiendamiseks järelevalvemehhanismi ja sealhulgas etteteatamata kontrollide kasutuselevõtmine.

22. Piirikontrollisüsteemides on biomeetrilisel tehnoloogial märkimisväärne roll. Kõnealuse tehnoloogia potentsiaal tuleks piirikontrolli operatsioonide tõhustamisel ära kasutada, arvestades samal ajal eetikaküsimustega ja põhiõiguste kaitsega.

23. Selleks tuleks ebaseadusliku sisserände vastasesse võitlusesse kaasata **ühtne tehnoloogiline lähenemisviis – e-piirid**. Jälitusteabel põhineva piirihaldamise[6] puhul kasutatakse piirikontrolli tarbeks eelteavet reisijate kohta. Direktiiviga 2004/82/EÜ

---

5 KOM(2006) 401, 19. juuli 2006.

6 Jälitusteabel põhinev piirihaldamine kirjeldab ohuanalüüsi ja riskihindamise teostamiseks tehtavat andmete kogumise ja analüüsimise protsessi, et kehtestada teatavad riskikriteeriumid. See võimaldaks piirikontrolli teostavatel ametiasutustel välja selgitada reisijad, kes kuuluvad mõnda nimetatud kategooriatest, et teostada lisakontrolle.

sätestatakse teatavate veoettevõtjate kohustus edastada reisijate passides sisalduv teave välispiiridel isikute kontrolliga tegelevatele ametiasutustele. Pärast kõnealuse direktiivi täielikku rakendumist 2006. aasta septembris peaks süsteemi laiendama ka teistele veoettevõtjatele ja seda peaks tõhustama ohuanalüüside ja riskihindamistega. See võimaldab andmete terviklikumat sihipärast kasutamist. Ebaseadusliku sisserände vastase võitlusega seotud liidu üldhuvid on siin andmekaitse kohustustega täielikus kooskõlas.

24. **Tehnoloogiat tuleks kasutada ka riiki sisenemisel ja riigist väljumisel**. Ühenduse eeskirjad ei sätesta praegu kolmandate riikide kodanike automaatset registreerimist ELi territooriumile sisenemisel või sealt väljumisel[7]. Liikmesriigid on kohustatud süstemaatiliselt tembeldama kolmandate riikide kodanike reisidokumente nii riiki sisenemisel kui lahkumisel. Seda teevad piirivalvurid käsitsi, kui kolmanda riigi kodanik ületab piiri. Riiki üle aja jäävaid isikuid on võimalik seega tuvastada ainult sisenemis- ja väljumistempleid võrreldes.

25. Viisainfosüsteem (VIS) võimaldab piirikontrolli teostavatel ametivõimudel kontrollida viisataotluse ajalugu ja tõendada, kas viisat esitav isik on sama isik, kellele viisa väljastati. Süsteemis ei peeta siiski arvet kolmandate riikide kodanike erinevate riiki sisenemiste üle ega kontrollita, kas kõnealune isik on enne viisa kehtivusaja lõppu riigist lahkunud. Lisaks sellele ei hõlma VIS neid kolmandate riikide kodanikke, kellel ei ole ELi sisenemiseks viisat vaja. Teise põlvkonna Schengeni infosüsteem (SIS II) aitab kaasa kõrgetasemelise turvalisuse säilitamisele sisepiirikontrollideta alal. Kolmandate riikide kodanikega seotud teated hõlmavad ainult isikuid, kellele on määratud sissesõidukeeld Schengeni alasse. Neid isikuid on võrreldes riiki sisenemise ja riigist väljumise süsteemi kaudu registreerimisele kuuluvate isikutega väga piiratud arv.

26. Eelnimetatud VISi ja SIS IIga seotud piirangutega tegelemisel lihtsustaks ELi territooriumile sisenevate ja sealt väljuvate kolmandate riikide kodanike sisseränne ja asukohta käsitleva teabe kontrollimist olemasolevaid andmebaase täiendava **üldise ja automaatse riiki sisenemise ja riigist väljumise süsteemi loomine**. See tugevdaks liikmesriikide suutlikkust tõendada, kas kolmandate riikide kodanik ületas riigis lubatud viibimise kestuse või on ta seda teinud varem. Kõnealust süsteemi võiks kooskõlas seadusliku rände 2005. aasta poliitikakavaga kasutada ka kolmandatest riikidest pärit töötajate registrina, et lihtsustada seadusliku rände haldamist eriti hooajatöötajate kavade puhul.

27. Arvestades kõnealuse süsteemi suurt mõju, laiaulatuslikku finantsmõju ja tehnoloogilist keerukust, viib komisjon kõigepealt 2006. aastal läbi **tervikliku uurimuse**, et hinnata taolise süsteemi teostatavust ja proportsionaalsust. Samuti hinnatakse eelkõige seoses andmekaitse eeskirjade täitmisega süsteemi õiguslikku mõju.

c. Inimkaubandusevastane võitlus

28. Nõukogus 1. detsembril 2005 vastu võetud ELi inimkaubanduse tõkestamise ja selle vastase võitluse heade tavade, standardite ning korra kavaga, mille aluseks on

[7] Vt ka KOM(2005) 597, 24. november 2005.

komisjoni teatis[8], sätestatakse kõnealuse valdkonna keskmise pikkusega ajavahemiku eesmärgid. Tegevuskava hõlmab selliseid küsimusi nagu kuritegevuse ja selle ulatuse mõistmise parandamise meetmed, inimkaubanduse ärahoidmine, nõudluse vähendamine, tõhusam uurimine ja süüdistuste esitamine, ohvrite kaitse ja toetamine, ohutu tagasipöördumine ja reintegreerimine ning samuti kolmandates riikides inimkaubandusevastase tegevusega seotud küsimused. Tegevuskavas nõutakse selgesõnaliselt, et see hõlmaks sellistele haavatavatele inimrühmadele nagu naised ja lapsed keskendunud ärahoidmisstrateegiaid.

29. Ühendus peaks – eriti ELi arengukoostöö kaudu, mis keskendub vaesuse vähendamisele ja aastatuhande arengueesmärkide saavutamisele – jätkama rahastamismeetmeid, millega võideldakse teguritega, mis muudavad inimesed inimkaubanduse poolt haavatavaks, st vaesus, puudulik juurdepääs alg- ja kõrgharidusele. Kõnealuses kontekstis tuleb rõhutada, et inimkaubitsejatele makstavad suured summad kujutavad asjaomaste isikute jaoks puhaskahjumit.

30. Tegevuskava **rakendamisega seotud praegusteks komisjoni prioriteetideks on** ELi tasandil vajalike kooskõlastus- ja koostöömehhanismide arendamine, parimate tavade edendamine ohvrite tuvastamisel ja toetamisel, võrgustike loomine, rahvusvaheliste ja valitsusväliste organisatsioonide kaasamine ja andmekogumise suuniste arendamine.

d. Turvaline reisimine ja ID-dokumendid

31. Dokumentide turvalisus on seotud piirikontrolliga, kuid see on ka oluline tegur riiki sisenemise järgsetes toimingutes. Biomeetrilised tunnused parandavad viisade ja elamislubade turvalisust, mis omakorda lihtsustab heausksete reisijate piiriületust. Lisaks turvalistele reisi- ja ID-dokumentidele on oluline tagada, et neid ei ole hangitud pettuse teel, näiteks võltsitud dokumentide või identiteedivarguse abil. Välja tuleks töötada minimaalsete turvanõuete **ühtsed suunised**, seda eelkõige väljastamismenetlustega seoses.

32. Komisjon teeb reisidokumentide varustamisel biomeetriliste tunnustega aktiivset koostööd kolmandate riikidega, eelkõige naabruskonna ja Lääne-Balkani riikidega.

e. Seadustamine

33. Praegune ühenduse õigus, sealhulgas Schengeni eeskirjad, ei sisalda seadustamissätteid, st kaalutlusotsust, millega antakse luba territooriumil seaduslikult viibida. Praegu on selliste otsuste tegemine liikmesriikide enda teha. Arvestades märkimisväärse hulga kolmandatest riikidest pärit ebaseaduslike sisserändajate oma territooriumil püsiva kohaloleku lubamisest tulenevaid probleeme, on mõned liikmesriigid võtnud viimastel aastatel ette laiaulatuslikke seadustamiskavasid. Kõnealused riikide meetmed on tekitanud teistes liikmesriikides muret ja huvi. Lisaks sellele võivad sellised meetmed Schengeni ala sisepiiridel kontrollide kaotamise tulemusena mõjutada ka teisi liikmesriike. Ka pikaajaliste elanike direktiiviga 2003/109/EÜ sätestatakse kolmandate riikide kodanike võimalus kolida teise liikmesriiki ja elada seal pärast viieaastast seaduslikku elamist esimeses elukohaliikmesriigis.

[8] KOM(2005) 514, 18. oktoober 2005.

34. Vastusena hiljutistele sündmustele, sealhulgas seadustamistele, ja nõukogu palvel on komisjon teinud ettepaneku luua vastastikune infosüsteem sisserände ja varjupaiga valdkonnas võetud riikide meetmete kohta, mis võivad mõjutada teisi liikmesriike või ühendust tervikuna. Kõnealune süsteem peaks käivituma 2007. aastal.

35. Kindlate tõendite ja ajakohastatud teabe puudusel **algatatakse 2007. aastal uuring** praeguste tavade ja seadustamismeetmete mõjude kohta liikmesriikides. Uuring saab tulevase diskussiooni aluseks, sealhulgas teemal, kas ELi tasandil on vaja seadustamist käsitlevat ühtset õiguslikku raamistikku.

f. Peamine tõmbetegur: ebaseaduslik töötamine

36. Peamine juhtmõte, kuidas EL ebaseadusliku sisserändega tegeleb, on stiimulite kõrvaldamine sihtriikides. Tõmbetegurid on seotud asjaoluga, et kuna rändajad otsivad paremat elu, tulevad nad jätkuvalt ELi, kuni eluvõimalused on siin paremad kui nende koduriikides. Liikmesriigid loovad siiski ka ise tõmbetegureid, võimaldades kolmandate riikide kodanike ebaseaduslikku töötamist. Võimalus leida ELis ebaseaduslikult viibides tööd[9] on märkimisväärne tõmbetegur, kuna oht, et pädev ametiasutus ebaseadusliku töötaja avastab, on nii tööandja kui ka töötaja puhul väga väike. Lisaks sellele kõigutab ebaseaduslik töötamine, eriti väikestes ja keskmise suurusega ettevõtetes ja hooajatöödel, seaduslike rändekanalite usaldusväärsust ja vähendab liikmesriikide maksutulusid. Ebaseaduslik töötamine võib viia ka tõsiste ekspluateerimisjuhtumiteni või isegi orjusega samalaadsete tingimusteni, mida ei või Euroopa Liidus lubada. Kõnealused tingimused ei piirdu organiseeritud kuritegevusega seotud juhtumitega. Ebaseadusliku töötamise tõttu puudub töötajatel sotsiaalne kaitse ning see loob tööandjatele ebavõrdsed tingimused. Töökohtade liikumine seaduslikult tööturult varimajandusse võib tekitada pahameelt, kui kõnealused töökohad täidetakse ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanikega. Sellelaadse tööhõive vähendamine võib kaasa aidata maksutulude suurenemisele ning lubamatu ekspluateerimise ja ksenofoobsete meeleolude vähenemisele.

37. Euroopa tööhõivestrateegias ja tööhõivesuunistes kutsutakse üles edendama seaduslikku tööhõivet. Algatused, nagu sotsiaalkindlustuse ajakohastamine, mittepalgaliste tööjõukulude vähendamine ning väikese sissetulekuga või madala kvalifikatsiooniga töötajate maksukoormuse vähendamine aitaksid kaasa deklareerimata töö ja seega ebaseaduslike sisserändajate värbamise vähenemisele.

38. Lisaks sellele tuleks tähelepanu spetsiaalselt suunata ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike või oma elamisloa staatust rikkudes töötavate isikute tööhõivele. Samal ajal tuleks tähelepanu pöörata ELi tööturgude üldisele toimimisele. Eelnevaga seoses kerkib esile kolm laiaulatuslikku nähtust – sageli organiseeritud kuritegelike võrgustike kaudu värvatud töötajad ehitustöödel, toitlustamises ja tekstiilitööstuses; piraatkauba müük; eramajapidamistes tehtavad majapidamistööd, kus sageli esineb ekspluateerimise äärmuslikke juhtumeid. Mõned liikmesriigid on võtnud meetmeid kooskõlas nõukogu 1995. aasta soovitusega illegaalse

[9] Käesolevas teatises tähendab ebaseaduslik tööhõive ebaseaduslikult ELis viibivate kolmandate riikide kodanike (hõlmates kõiki kolmandate riikide kodanikke, kellel puudub kehtiv elamisluba) mis tahes tasustatud majandustegevust.

immigratsiooni ja illegaalse töötamise vastaste võitlusmeetodite ühtlustamise ja vastavate kontrollimeetodite täiustamise kohta[10]. Näiteks on liikmesriigid kohustanud tööandjaid enne töökoha pakkumist tõendama kolmandate riikide kodanike sisserändaja staatust elamis- ja töölubasid väljastavates ametiasutustes. Tööandjate jaoks on kasutusele võetud ka karistused, mis ulatuvad riigihankelepingutest kõrvalejätmisest kuni tulevaste värbamiste piiramiste (mustad nimekirjad), kriminaalkaristuste või tagasisaatmiskulude tasumise kohustuseni. **Esimeseks prioriteediks peaks olema samalaadsete meetmete vastuvõtmine liikmesriikides, kes seda veel teinud ei ole, ning kõnealuste meetmete tõhus rakendamine kõikides liikmesriikides.** Liikmesriigid peaksid rakendama tõhusaid sanktsioone ka seadusrikkumiste suhtes, seda eriti töötervishoidu ja -ohutust käsitlevate rikkumiste puhul, mida ebaseadusliku tööjõuga seoses sageli esineb.

39. Samal ajal algatab komisjon „kaasmeetmete paketi“ **mõju- ja võimalike puudujääkide hindamise.** Paketti kuuluvad 2006. aastal direktiiv 2002/90/EÜ ja nõukogu raamotsust 2002/946/JSK, millega määratakse kindlaks lubamatule sisenemisele, läbisõidule ja elamisele kaasaaitamine ning tugevdatakse karistusõiguslikku raamistikku, et tõkestada ebaseaduslikule sisenemisele, läbisõidule ja elamisele kaasaaitamist. Kõnealuses hinnangus võetakse arvesse Euroopa Kohtu kohtuasjas C-176/03 hiljuti tehtud otsuse mõju. Kuigi kõnealuste meetmete iseloom oli oma olemuselt palju laiem, olid need esimesed ELi tasandi õigusaktid, mille eesmärk oli võidelda ebaseaduslikule sisenemisele ja viibimisele ebaseadusliku kaasaaitamisega. Komisjon alustab liikmesriikide ja asjaomaste sidusrühmadega, eriti tööandjate organisatsioonide ja ametiühingutega arutelusid, mis käsitlevad tööandja vastutust seoses riigis ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike töölevõtmisega ettevõtetesse. Kõnealuse protsessi lõpus hindab komisjon, kas ELi tasandil on vaja täiendavaid meetmeid, mille eesmärk on ühtlustada riigis ebaseaduslikult viibivaid kolmandate riikide kodanikke töölevõtvatele ettevõtjatele suunatuid sanktsioone.

40. Ebaseadusliku tööga võitlemise strateegiaid tuleks toetada **parema teavitamisega** nii riigis ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tehtava töö kohta kui ka liikmesriikide meetmete kohta sellist tööd vähendada. Parem teavitamine peaks sisaldama ka koostöös valitsusväliste organisatsioonidega otse dokumentideta töötajatelt kogutud teavet.

41. Majandusrändajate vastuvõttu käsitlevad ELi eeskirjad avaldati hiljuti seaduslikku rännet käsitlevas poliitikakavas[11]. **Kuritarvitamise ohu vähendamiseks** tuleb ette näha **meetmed**. Poliitikakavaga avalikustati ettepanek 2007. aastal üldise raamdirektiivi vastuvõtmiseks, mis tagaks kõigi seaduslikult töötavate kolmandate riikide kodanike õiguste ühtse raamistiku, mis sisaldaks ka ebaseadusliku töötamise vastase võitluse meetmeid. Meetmed peaksid hõlmama ühtse töö-/elamisloa kehtestamist, mis sisaldaks dokumendi ja dokumendi omaniku vahel usaldusväärse seose loomiseks biomeetrilisi tunnuseid. Lisaks sellele tuleks kooskõlas kolmandate riikide kodanikest teadlasi käsitleva direktiiviga (2005/71/EÜ) kehtestada tööandjate finantsvastutus.

---

[10] EÜT C 5, 10. jaanuar 1996, lk 1.

[11] KOM(2005) 669, 21. detsember 2005.

g. Tagasisaatmispoliitika

42. ELi rändepoliitika nurgakiviks on põhiõigustega kooskõlas olev tagasisaatmine. Tõhus tagasisaatmispoliitika on võtmetähtsusega avaliku toetuse tagamisele sellistele nähtustele nagu seaduslik ränne ja varjupaigad.

43. **Tagasivõtulepingute sõlmimine** on samuti prioriteetne. Käimasolevad läbirääkimised tuleb lõpetada ja vastu tuleb võtta uued läbirääkimisvolitused. Alustada tuleks Lääne-Balkani riikidega ja jätkata võimalikult kiiresti valitud naabruskonna riikidega.

44. Direktiivi ettepanek ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel on praegu arutlusel Euroopa Parlamendis ja nõukogus. Ettepanekuga sätestatakse tagasisaatmist käsitlevad ühtsed eeskirjad, sunnimeetmete kasutamine, ajutine vahistamine ja taassisenemine.

45. Tulevase tagasisaatmisfondiga on ühendusel vahend, millega toetada ja julgustada tagasisaatmise kõigi külgede, sealhulgas tõhustatud koostöö haldamise parandamisega seotud liikmesriikide jõupingutusi. See suurendab veelgi liikmesriikidevahelist solidaarsust.

46. **Ühiste tagasilendude korraldamine** toetub kolmele elemendile – nõukogu otsusega 2004/573/EÜ sätestatakse selliste lendude õiguslik alus; tagasisaatmist ettevalmistavad meetmed ja tulevane tagasisaatmisfond kindlustavad lendude finantseerimise; ICONeti veebipõhisele võrgustikule toetuvad sidevahendid võimaldavad liikmesriikidevahelist teabevahetust. Eelnimetatud meetmed moodustavad koostöö praeguse aluse. FRONTEX annab liikmesriikide ühiste tagasisaatmisoperatsioonide korraldamiseks ja kooskõlastamiseks vajalikku abi. Nõukogu direktiiviga nr 2003/110/EÜ tugevdatakse ka liikmesriikidevahelist koostööd läbisõidu puhul õhuteed pidi. Komisjon võtab arvesse **täiendavaid ettepanekuid**, mis tuginevad nõukogu 2003. aasta järeldustele, mis julgustavad liikmesriike lihtsustama lühiajalist maa- või meretransiiti.

47. Dokumentide puudumine takistab püsivalt ebaseaduslike rändajate tõhusat tagasisaatmist, kuna paljud kolmandad riigid ei tunnusta ikka veel ELi reisidokumenti. ELi praeguse reisidokumendi aluseks on nõukogu 1994. aasta soovitus. Nõukogu võttis 2004. aasta juunis vastu järeldused dokumendi läbivaatamise kohta. FRONTEX alustab tööd, et määrata kindlaks parimad meetodid reisidokumentide saamiseks ja kolmandate riikide kodanike tagasisaatmiseks.

48. Tagasisaatmise eest vastutavatele ametnikele tuleks kehtestada **ühtsed koolitusstandardid.** Seda võiks teha näiteks ühtse koolituskäsiraamatu väljatöötamise ja kogu ELi hõlmavate standard- ja eriseminaride kaudu.

h. Teabevahetuse parandamine olemasolevate vahendite abil

49. Liikmesriikide operatiivkoostöö saab olla ainult siis edukas, kui liikmesriigid suudavad jagada tehnilist ja strateegilist teavet kiiresti ja lihtsalt.

50. ICONet on nüüd kasutamiskõlblik. Europoli ja FRONTEXi ettenähtud juurdepääs

2006. aasta jooksul peaks võrgu tõhusust veelgi suurendama. Tulevikus võiks ICONet toimida tagasisaatmisoperatsioonide kooskõlastamisel varajase hoiatamise süsteemina ja sisserände kontaktametnike teabevahetusplatvormina.

51. Liikmesriikide sisserände kontaktametnikud hangivad päritoluriikidest tähtsat, ebaseadusliku sisserändega seotud teavet. **Sisserände kontaktametnike vahelist koostööd tuleks** selle teabe tõhusama kasutamise nimel **edendada ja süvendada**. Piirkonnad, kuhu tuleks praegu ebaseaduslikust sisserändest tuleneva pinge tõttu sisserände kontaktametnike võrgustikke luua, on teatavad Aafrika riigid ja Lääne-Balkan.

52. Europol pakub seoses inimkaubanduse ärahoidmise ülesandega liikmesriikidele operatiivset ja strateegilist abi. Liikmesriikide ja Europoli vahelist **operatiivkoostööd** ja suhtlemist tuleks siiski parandada ja tugevdada. Selleks tuleks luua struktureeritud koostöö riikide sisserändeametite, piirivalvurite, politsei ja muude ebaseaduslikule sisserändele ja inimkaubandusele kaasaaitamise vastase võitluse eest vastutavate õiguskaitseorganite vahel. Koostöö peaks hõlmama ka jälitusandmete vahetamist ja nende andmete ühist analüüsi. Liikmesriigid peaksid kaasosaliste võrgustike lõhkumisel laiendama ühiste uurimisrühmade kasutamist koostöös Europoliga vastavalt asjaomasele raamotsusele 2002/465/JSK.

i. Veoettevõtjate vastutus

53. Seoses veoettevõtjate kohustusega hoida ära ebaseaduslikku sisserännet on erilise tähtsusega Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artikkel 26, vedajate vastutust käsitlev direktiiv 2001/51/EÜ ja direktiiv 2004/82/EÜ veoettevõtjate kohustuse kohta edastada reisijaid käsitlevaid andmeid. **Kõnealuste meetmete mõju hinnatakse** võimalike puudujääkide ja puuduste avastamiseks. 2001. aastal loodud ja liikmesriikide, transpordisektori ja humanitaarabiorganisatsioonide esindajatest koosnev foorum peaks uurima rändeametkondade ja veoettevõtjate vahelise koostöö võimalusi ning välja selgitama parimad tavad 2007. aastal.

4. järeldus

54. Haagi programmis kinnitatakse, et juba kokkulepitud meetmete rakendamine on ELi ebaseadusliku sisserändega tegelemise lahutamatu osa. Liikmesriikidevahelisel mitteametlikul infovahetusel ning olemasoleva õigustiku täitmise järelevalvel komisjoni poolt on meetmete kavandatud mõju täielikuks saavutamiseks otsustav tähtsus.

55. Kirjeldatud mitmeharulise lähenemisviisi taustal peaks ühendus koostöö süvendamise ja ühtse poliitika väljatöötamise eesmärgil edendama vastastikusel usaldusel ning teadmiste ja kogemuste jagamisel rajanevat lähenemisviisi. Kavandatavad meetmed toetuvad kindlale alusele ja aitavad kaasa Haagi programmi eesmärgi täitmisele reguleerida rändevoogusid. Komisjon esitab nõukogule aruande kõnealuste meetmete rakendamisel tehtud edusammude kohta aasta möödumisel käesoleva teatise vastuvõtmisest.