EUROOPA PARLAMENT

2004 *2009*

Kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon

19.1.2007

TÖÖDOKUMENT

Poliitikakava seadusliku rände kohta

Kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon

Raportöör: Lilli Gruber

1. Poliitiline taust

Seaduslik sisseränne, mis on 1999. aastal Tamperes toimunud Euroopa Ülemkogul määratletud ühise sisserändepoliitika keskne telg, on juba aastaid jäänud erinevate siseriikliku tasandi pürgimuste tõttu piisava tähelepanuta. Valitsuste valimisteaegne ettevaatlikkus, meedia teravdatud tähelepanu nende teemade suhtes, liikmesriikide vastastikune kahtlustamine naabrite tegevusetuses, hirm kaotada riiklik suveräänsus, erinevad poliitilised valikud ja erinev poliitiline kultuur – need on vaid mõned põhjustest, mis on seni takistanud Euroopa Liidul töötamast välja eraldi seadusliku sisserände poliitikat.

Ühise sisserändealase poliitika puudumisel on Euroopa riigid rakendanud viimastel aastatel kolmandate riikide kodanike tööga seotud eesmärkidel seadusliku riiki sisenemise suhtes väga erinevat poliitikat, mis on hõlmanud nii kõige rangemaid kui ka kõige liberaalsemaid meetmeid, nii kvoodipoliitikat kui ka tagantjärele toimuvat reguleerimist. Lisaks ei ole kõik liikmesriigid ühesuguse rändesurve all ning mitte kõigi jaoks pole sisserände näol tegemist olulise prioriteediga.

Siin on kaks paradoksi: neist esimene on seotud inimeste vaba liikumisega Schengeni ruumis. Piirikontrolli kaotamine lihtsustab ebaseaduslike sisserändajate liikumist ühtse viisaruumi sees, võimaldades vaba sissepääsu ka nendesse riikidesse, mille seadused on rangemad. Seetõttu on selge, et koos Euroopa Liidu ühispiiride kontrolli ühtlustamisega tuleb ühtlustada ka vastuvõtmise põhimõtteid.

Teine paradoks on seotud mõne liikmesriigi hoiakuga: ühelt poolt keeldutakse andmast riiki vastuvõtmise tingimusi ja rändevoogude juhtimist Euroopa Liidu pädevusse, teisalt nõutakse, et Euroopa Liit mõistaks hukka mõne valitsuse katsed seda küsimust reguleerida.

Puudub ka ühtne Euroopa tasandi kommunikatsioonistrateegia, mis on hädavajalik kodanike teavitamiseks Euroopa Liidu ühise vastuvõtu- ja sotsiaalse kaasamise poliitika vajadusest. Näiteks arvab Eurobaromeetri andemetel peaaegu iga teine Euroopa kodanik, et sisserändajad saavad kasutada sotsiaalsete hüvede süsteemi. Samas võib sisserändest kujuneda oluline tegur Euroopa sotsiaalse mudeli säilitamisel ning rahvastiku vananemise probleemiga tegelemisel. Lissaboni tegevuskava majanduskasvualaste eesmärkide saavutamiseks ja demograafiliste asjaolude tõttu on komisjon juba terve kümnendi vältel kaldunud nägema sisserändes heaoluühiskonna jätkusuutlikkuse ja Euroopa tööturu toimimise tagamise võimalust. Rändeküsimuse olulisusest nimetatud valdkonna jaoks annab tunnistust ka ettevõtjate ja tööandjate pidev nõue suurendada riigi tasandil kehtestatud kvoote.

Ühine poliitika ei tähenda ühegi erandita avatust kontrollimatule sisserändele, vaid annaks hoopis võimaluse astuda samme tegelemaks selle rahvusvahelise tähtsusega struktuurilise nähtusega, millega pole võimalik tõhusalt tegeleda riiklikul tasandil. Seaduslike sisserändekanalite avamine Euroopasse kujutaks endast lisaks olulist vahendit inimkaubanduse, organiseeritud kuritegevuse ja musta töö vastu võitlemiseks.

Sisseränne annab lisaks Euroopa ühiskondadele võimaluse rikastuda kultuurilises, sotsiaalses ja poliitilises plaanis. Sellega seoses on Euroopa Parlament mitmel korral kinnitanud[1], et tuleb välja töötada rändajate lõimimise ja kaasamise üleeuroopaline strateegia, mis hõlmaks kõiki

Liidu olulisi poliitikavaldkondi. Lisaks juurdepääsule tööjõuturule, haridusele, tervishoiuteenustele ja sotsiaalhüvedele tuleb edendada rändajate osalemist poliitilises ja sotsiaalses elus, nähes ette asjaomase jagatud õiguste ja vastutuse raamistiku.

„Positiivse" sisserändepoliitika määratlemine on tihedalt seotud Euroopa rolliga majandus-, sotsiaalse ja poliitilise arengu ning demokratiseerimise ja põhiõiguste edendamise toetajana kolmandates riikides – eelkõige Aafrikas –, millega liit on seotud tiheda poliitilise partnerlusega.

2. Ajalooline sissejuhatus ja komisjoni ettepaneku kirjeldus

1999. aastal Tamperes toimunud Euroopa Ülemkogul kogunenud liikmesriigid määrasid kindlaks eesmärgid sidusa ja tasakaalustatud sisserändepoliitika väljatöötamiseks, nii et see tugineb neljale peamisele teljele: seadusliku sisserändepoliitika määratlemine, võitlus ebaseadusliku sisserändega, koostöö kolmandate riikidega ja võõrtöötajate lõimimine.
11. septembri 2001. aasta terrorirünnak andis hävitava hoobi ülemaailmsele ja üleeuroopalisele tegevuskavale ega jätnud puutumata ka "positiivset" sisserändepoliitikat, seisates selle rakendamise.
Järgnenud Euroopa ülemkogudel Sevillast (juuni 2002) Haagini (november 2004) oli peatähelepanu suunatud peaaegu eranditult võitlusele ebaseadusliku sisserände ja inimkaubandusega.
Välja on töötatud mõningaid ebaseadusliku sisserändega võitlemise vaatepunktist olulisi õiguslikke vahendeid, ilma et selleski valdkonnas oleks jõutud sidusa ühispoliitika määratlemiseni.
Alles 2006. aastast ja tänu Euroopa Parlamendi pidevale survele on seadusliku sisserände teema jälle päevakorda tõusnud, eelkõige 2006. aasta novembris Lahtis toimunud mitteametlikul tippkohtumisel ja sellele järgnenud Euroopa Ülemkogul Brüsselis 2006. aasta detsembris. Esimest korda pärast Tamperet hakati uuesti rääkima Euroopa Liidu koostööst lähte- ja transiidiriikidega seaduslike kanalite avamiseks.
Detsembris Brüsselis toimunud Euroopa Ülemkogu kutsus komisjoni üles esitama sellekohast teatist.
2005. aasta poliitikakava kujutab endast seega komisjoni esimest konkreetset sammu seadusliku sisserände küsimustes pärast rohkem kui viis aastat kestnud patiseisu.
Juba 2001. aastal oli ühenduse täitevasutus esitanud direktiivi ettepaneku, milles käsitleti tööalastel eesmärkidel liikmesriikide territooriumile sisenemise ja seal viibimise tingimusi kolmandate riikide kodanike jaoks ning mille Barroso komisjon pärast selle blokeerimist nõukogus lõpuks tagasi võttis.
Nõukogu ei kiitnud seda ettepanekut[2] kunagi heaks. Arvestades tekkinud poliitilist olukorda ning pidades silmas ka 11. septembril 2001. aastal aset leidnud sündmust, otsustas komisjon oma strateegiat muuta ja astuda sammu võrra tagasi. Seetõttu alustas komisjon 2005. aasta jaanuaris asjakohase rohelise raamatuga laialdast konsulteerimisprotsessi, et töötada välja

[1] Vt. Lambridise raportit komisjoni teatise kohta, mis käsitles sisserändepoliitikat (T6 - 0318/2006) ja mille Euroopa Parlament võttis vastu 6. juulil 2006.
[2] Ettepanek võtta vastu direktiiv, mis käsitleb liikmesriikide territooriumile sisenemise ja seal viibimise tingimusi kolmandate riikide kodanike jaoks, kes kavatsevad teha palgatööd või tegutseda füüsilisest isikust ettevõtjana. KOM(2001)386. 12. veebruari 2003. aasta Terroni ja Cusi raport T5-0050/2003.

asjakohane lähenemisviis majandusrändega tegelemiseks.
Avalike konsultatsioonide tulemusel ilmnes, et Euroopa Liidu ühise poliitika väljatöötamiseks on olemas tugev konsensus. Erinevused seisnesid vaid väljapakutavas lähenemisviisis; ka Klamti raport, mille Euroopa Parlament võttis vastu 2005. aasta oktoobris, ei suutnud luua ühtset visiooni[3].

Seetõttu otsustas komisjon loobuda horisontaalsest lähenemisviisist ja ühtse direktiivi väljaandmisest kõikide võõrtööliste kategooriate jaoks liikmesriikide territooriumile sisenemise ja seal viibimise tingimuste kohta ning otsustas astmelise ja diferentseeritud lähenemisviisi kasuks: komisjon otsustas anda välja neli valdkondlikku direktiivi, millest igaühega määratakse kindlaks vastuvõtu tingimused ja menetlused teatud võõrtöötajate kategooria jaoks.
Nimetatud nelja ettepanekut ei esitata ühe korraga, vaid kolme järjestikkuse aasta jooksul. Käsitletavad kategooriad on järgmised:

- kõrgelt kvalifitseeritud töötajad (ettepanek 2007. aasta septembris)
- hooajatöölised (ettepanek 2008. aastal)
- hargmaiste ettevõtjate piirides liikuvad töötajad (ettepanek 2009. aastal)
- palgalised praktikandid (ettepanek 2009. aastal).

Lisaks neljale eridirektiivile, teeb komisjon ettepaneku võtta vastu üldine raamdirektiiv, mille eesmärk on tagada ühine õigusraamistik võõrtöötajatele, kes mõnes liikmesriigis seaduslikult töötavad ja kellel ei ole veel pikaajalise residendi staatust.[4]
Nimetatud direktiivi vastuvõtmise tähtaega pole kahjuks veel täpsustatud.

Poliitikakava edendamise käigus on komisjon teinud muu hulgas hiljuti ettepaneku (lisaks koostöös päritoluriikidega koostatavatele "liikuvuspaketele") luua 2007. aasta lõpuks asjaomane portaal, mille kaudu informeerida potentsiaalseid rändajaid seadusliku töötamise võimalustest Euroopa Liidus ja liikmesriikide territooriumile sisenemise tingimustest.
Samal eesmärgil kavatseb komisjon luua kolmandates riikides asjaomaseid büroosid, et hõlbustada seaduslike kanalite kasutamist ja heidutada ebaseaduslikke sisserändajaid.

Institutsiooniline aspekt

Kui nõukogu hakkas viimaks suure hilinemisega 1. jaanuaril 2005. aastal rakendama EÜ asutamislepingu sätteid, milles nähti ette üleminek kaasotsustamise ja kvalifitseeritud enamuse kasutamisele „kõigi või osa IV jaotises vaadeldud valdkondade puhul", siis tahtsid liikmesriikide ministrid jätta seadusliku sisserände ja rändajate lõimimise nimetatud sätete rakendusalast välja.
Parlament on mitmel korral nõukogu valitsustevahelise otsuse hukka mõistnud ja palunud rakendada artiklis 67 ettenähtud „üleminekuklauslit" ka seadusliku sisserände ja rändajate lõimimise puhul.

Kui põhiseadusleping oleks vastu võetud, oleks sellega laiendatud tavamenetlust kogu kõnealusele valdkonnale.
Sellele vaatamata sisaldas põhiseadusleping 11. septembri järgse aja skeptilises vaimus

[3] Rohelise raamatu kohta võttis parlament 26. oktoobril 2005. aastal vastu Klamti raporti T6-0408/2005.
[4] Selline staatus saadakse pärast 5 aastat. Küsimus on reguleeritud direktiivis 2003/109/EÜ

omakorda piiravaid klausleid. Valitsustevahelise konverentsi poolt lisatud lõigus täpsustati, et Euroopa poliitika „ei mõjuta liikmesriikide õigust otsustada seda, kui palju lubada oma territooriumile kolmandate riikide kodanikke, kes saabuvad riiki töö otsimise eesmärgil kas palgatud töötajana või füüsilisest isikust ettevõtjana".

Ka kehtivatest lepingutest on raske leida liikmesriikide territooriumile sisenemise ja seal viibimise alase Euroopa Liidu pädevuse puhul sellist sätet, mis võimaldaks liikmesriikide territooriumile sisenemise ühist korraldamist, mistõttu jääb see liikmesriikide pädevusse.

Raportööri arvamus poliitikakava kohta

Raportöör tervitab komisjoni poliitikakava, nähes selles esimest sammu ühise seadusliku sisserände poliitika kujundamisel, tundes siiski kahetsust horisontaalsest lähenemisviisist loobumise üle, kuna see oleks võimaldanud määrata kindlaks ühised miinimumnormid kõikide liikmesriikide ja kõikide rändajate kategooriate jaoks.
Ühise poliitika määratlemine on väga oluline selleks, et erinevate riikide erisugune poliitika ei mõjutaks rändevoogude suunda.

Euroopa ja riigi tasandi poliitilised liidrid peavad tegutsema laiemal alusel kui puhtalt valimiseelsed kaalutlused ning rakendama sisserändepoliitika puhul üleüldist ja integreeritud lähenemisviisi, nagu on hiljuti osutanud ka komisjon.

Selles kontekstis tuleb käsitleda ka võitlust ebaseadusliku sisserände vastu.

Küsimused, mida tuleb põhjalikumalt käsitleda:

- Valdkondlike direktiivide diferentseeritud rakendamine: poliitikakavas välja pakutud viit direktiivi tuleb käsitleda „ühtse pakkena". Raamdirektiivi ettepanek nende võõrtöötajate õiguste kohta, kellel pole veel pikaajalise residendi staatust, tuleb esitada kiiremas korras.
- Direktiivi ettepanek, mis käsitleb kõrget kvalifikatsiooni nõudvat tööd: tuleb leida mõistlik tasakaal kõrgelt kvalifitseeritud tööjõu Euroopasse vastuvõtu ja arenguriikidest ajude väljavoolu vältimise vajaduse vahel. Lisaks tuleks täpsustada komisjoni ettepanekut seoses „ringrändega".
- Kategooria „kõrgelt kvalifitseeritud töötajad" täpne määratlemine, kuna puuduvad ühised kriteeriumid diplomite hindamiseks.
- Välja pakutud valdkonnad ei ole ainsad ega ka mitte kõige tähtsamad, kus oleks vaja tegutseda ühenduse tasandil, väga olulised on ka sellised valdkonnad, nagu tervishoid, toitlustamine ja ehitus.
- Tuleb kaaluda võimalust luua üleeuroopaline „roheline kaart" nii direktiivides käsitletud kui ka muude valdkondade töötajate jaoks.
- Käsitleda tuleb ka bürokraatlike menetlusi, mida kõrgelt kvalifitseeritud töötajatel tuleb läbida: bürokraatiat on vaja vähendada samamoodi nagu ka hargmaiste ettevõtjate piirides toimuva liikumise puhul.
- Tuleb kaaluda võimalust jätta täpsete kriteeriumite alusel hooajatöölistele võimalus vahetada hooajaline tööluba pikaajalise elamisloa või tööotsija loa vastu.

- Samuti tuleb seoses palgaliste praktikantide liikmesriikidesse sisenemist ja seal viibimist käsitleva direktiivi ettepanekuga näha ette tööotsija loa väljaandmine praktikaloa tähtaja lõppedes.
- Väga huvitav on komisjoni asepresidendi Franco Frattini ettepanek – mille ta tegi 22. novembril 2006. aastal Tripolis aset leidnud konverentsil „Ränne ja areng" – kehtestada Euroopa tasandil „seadusliku sisenemise kvootide pakked", mida pakkuda kolmandatele riikidele vastutasuks rändevoogude parema kontrollimise ja ebaseaduslike sisserändajate tagasivõtmise eest. Nüüd tuleb anda hinnang konkreetsetele ettepanekutele, mida komisjon kavatseb teha.
- Nagu teisteski valdkondades tähendab ühehäälsuse nõue seda, et nõukogus vastuvõetavad aktid kujutavad endast "väikseimat ühist nimetajat", mis sageli on hinnaalanduslike kompromisside vili ja mille puhul Euroopa lisaväärtus on väga piiratud.