

Eriaruanne

ELi reaktsioon rändekriisile: esmase vastuvõtu süsteem

(vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 287 lõike 4
teisele lõigule)



4
1977 - 2017



EUROOPA
KONTROLLIKODA

Auditirühm

Kontrollikoja eriaruannetes esitatakse konkreetseid eelarvevaldkondi või juhtimisega seotud teemasid hõlmavate tulemus- ja vastavusauditite tulemused. Auditite valiku ja ülesehituse juures on kontrollikoja eesmärgiks maksimeerida nende mõju, võttes arvesse tulemuslikkuse ja vastavuse riske, konkreetse valdkonna tulude ja kulude suurust, tulevasi arengusuundi ning poliitilist ja avalikku huvi.

Käesoleva tulemusauditi viis läbi välistegevuse, turvalisuse ja õiguse kuluvaldkondade eest vastutav III auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Karel Pinxten. Auditit juhtisid kontrollikoja liikmed Hans Gustaf Wessberg ja Istvan Szabolcs Fazakas, keda toetasid Rootsi kabinetiülem Peter Eklund ja kabineti atašee Emmanuel-Douglas Hellinakis, Ungari kabineti atašee Marton Baranyi, valdkonnajuht Sabine Hiernaux-Fritsch, auditijuht Ruurd de Jong ning audiitorid Wayne Codd, Jiri Lang, Karel Meixner ja Cyril Messein.



Vasakult paremale: Emmanuel-Douglas Hellinakis, Cyril Messein, Jiri Lang, Istvan Szabolcs Fazakas, Márton Baranyi, Sabine Hiernaux-Fritsch, Hans Gustaf Wessberg, Peter Eklund, Ruurd de Jong, Wayne Codd, Karel Meixner.

SISUKORD

	Punkt
Akronüümid ja lühendid	
Kokkuvõte	I–VIII
Sissejuhatus	1–30
Taust	1–3
Poliitikaraamistik	4–22
Euroopa ühine varjupaigasüsteem	4–8
Euroopa rände tegevuskava	9–10
Esmase vastuvõtu süsteem	11–13
Järelmeetmed	14–17
Seotud poliitikameetmed	18–22
Rahastamisraamistik	23–30
Auditi ulatus ja lähenemisviis	31–33
Tähelepanekud	34–83
Esmase vastuvõtu keskuste rajamine	34–66
Esmase vastuvõtu keskuste rajamine oli kavandatust aeglasem ja praegune vastuvõtuvõime ei ole ikka veel piisav	35–47
ELi ametite toetus on olnud märkimisväärne, kuid see sõltub suuresti liikmesriikidele eraldatavate vahendite piisavusest	48–55
Komisjonil oli koordineerimises aktiivne roll	56–64
Regulaarne järelevalve on olemas, kuid tulemuslikkuse mõõtmist tuleks esmase vastuvõtu keskuste tasandil parandada	65–66
Esmase vastuvõtu süsteemi mõjus	67–83
Esmase vastuvõtu süsteem on parandanud saabuvate rändajate registreerimise ja neilt sõrmejälgede võtmise kiirust	68–74

Esmase vastuvõtu keskuste toimimist mõjutavad neile järgnevate menetlustega seotud kitsaskohad	75–83
Järeldused ja soovitused	84–89
I lisa. ELi reaktsioon rändekriisile – ajaline kulg	
II lisa. Esmase vastuvõtu süsteem	
Komisjoni vastused	

AKRONÜÜMID JA LÜHENDID

AMIF	Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond
CEAS	Euroopa ühine varjupaigasüsteem
EASO	Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet
ELTL	Euroopa Liidu toimimise leping
Europol	Euroopa Politseiamet
EURTF	Euroopa Liidu piirkondlik rakkerühm
Frontex	Euroopa Liidu liikmesriikide välispiiril tehtava operatiivkoostöö juhtimise Euroopa agentuur (alates oktoobrist 2016: Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Amet)
IOM	Rahvusvaheline Migratsiooniorganisatsioon
ISF	Sisejulgeolekufond
RIS	vastuvõtu- ja isikutuvastusteenistus
SRSS	struktuurireformi tugiteenistus
UNHCR	ÜRO pagulaste ülemvolinik

KOKKUVÕTE

I. Ränne Euroopasse suurenes järsult aastal 2014 ning kasvas veelgi aastal 2015, kui üle ohtliku Vahemere saabus ebaseaduslike rändajatena Euroopasse enam kui miljon inimest.

II. Käesolevas aruandes vaatleb kontrollikoda 2015. aasta Euroopa rände tegevuskavas sisalduva rändeahela keskset osa: esmase vastuvõtu süsteemi.

III. Piirikontrolli ja varjupaigataotluste menetlemise kõigi aspektide eest vastutavad peamiselt liikmesriigid. Seetõttu võttis komisjon kasutusele esmase vastuvõtu süsteemi, et aidata piiririike Kreekat ja Itaaliat nende välispiiridel aastatel 2015/2016 järsult suurenenud ebaseaduslike rändajate arvuga hakkama saada. Süsteemi eesmärk oli anda liikmesriikidele praktilist abi, et tagada saabunud rändajate identifitseerimine, registreerimine ja neilt sõrmejälgede võtmine ning kogutud teabe kasutamine saabumisele järgnevate menetluste läbiviimiseks. Kokkuvõttes leidis kontrollikoda, et esmase vastuvõtu süsteem aitab parandada rändajate haldamist rändest enim mõjutatud piiririikide väga keerulistes ja pidevalt muutuvates oludes, suurendas piiririikide vastuvõtuvõimet ning parandas registreerimismenetlusi ja tugitegevuste koordineerimist.

IV. Esmase vastuvõtu keskuste valimisel võeti mõlemas riigis asjakohaselt arvesse peamisi rändajate maale saabumise kohti ja rajatud struktuuride olemasolu. Keskuste loomine võttis sellegipoolest kavandatust rohkem aega. Kreekas alustasid kavandatud viiest vastuvõtukeskustest neli tööd märtsis 2016 ning viimane 2016. aasta juunis. Itaalias alustasid kavandatud kuuest vastuvõtukeskustest neli tööd märtsis 2016, kahe täiendava keskuse loomine veel käis, ent need ei olnud 2017. aasta veebruari lõpuks veel tööd alustanud. Hoolimata ELi märkimisväärsest toetusest ei olnud kummagi riigi olemasolevad vastuvõtukeskused 2016. aasta lõpu seisuga nii suure rändajate hulgaga toimetulekuks veel piisavalt valmis (probleemid vastuvõtmisega Itaalias ja majutamisega Kreekas). Endiselt oli puudus asjakohastest majutus- ja käitlemiskeskustest, kus oleks tagatud saatjateta alaealistega tegelemine vastavalt rahvusvahelistele standarditele – seda nii esmase vastuvõtu keskustes kui järgneva tasandi vastuvõtukeskustes.

V. Komisjon ja asjaomased ELi ametid toetasid liikmesriikide jõupingutusi tehniliste ekspertide, finants- ja tehniliste ressursside, nõustamise ja koordineerimise abil. Ametite

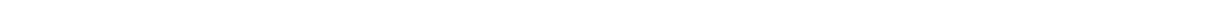
võime sellist tuge pakkuda sõltus ja sõltub endiselt liikmesriikide eraldatud ressurssidest. Lisaks oli ekspertide lähetusaeg sageli väga lühike, mis vähendas lähetatud ekspertide töö tõhusust. Puudusi käsitletakse asjaomaste ametite uute (või kavandavate) volituste kaudu.

VI. Komisjoni ja ameti pädevate töötajate kohaolek lihtsustas esmase vastuvõtu süsteemi koordineerimist mõlemas riigis. Tegevustasandil oli abi ka piirkondlikest rakkerühmadest, kuigi viimaste roll esmase vastuvõtu süsteemi juures ei ole veel täielikult defineeritud. Standardne töökord on määrava tähtsusega ülesannete täpsustamisel ja menetluste ühtlustamisel, eriti juhtudel, kui tegemist on mitme osalejaga, nagu see on praeguse esmase vastuvõtu süsteemi puhul. Itaalias on esmase vastuvõtu keskuste standardne töökord loodud ning seda kohaldatakse nii keskustes kui muudes maabumiskohtades, mis toimivad esmase vastuvõtu punktidenä. Kreekas ei ole seda ikka veel vastu võetud. Esmase vastuvõtu üksikkeskuste tasandil on koordineerimine endiselt katkendlik ning kuigi on teada, et keskuste üldise haldamise eest vastutavad liikmesriigi keskasutused, ei täida nimetatud asutused Kreekas oma kohustusi täies ulatuses. Komisjonipoolne järelevalve ja aruandlus esmase vastuvõtu keskuste edusammude ja probleemide üle on olnud regulaarne ja ulatuslik, kuid teabevahetus eri sidusrühmade vahel on osaliselt piiratud ning aruandlus mõne peamise tulemusnäitaja kohta on puudulik.

VII. Nii Kreekas kui Itaalias tagas esmase vastuvõtu süsteem selle, et 2016. aastal tuvastati ja registreeriti suurem osa saabujaid, neilt võeti sõrmejäljed ning nende andmeid võrreldi asjaomaste julgeolekualaste andmebaasidega. Selles osas aitas esmase vastuvõtu süsteemi kasutamine rändevoogude haldamist parandada. Esmase vastuvõtu süsteemi kohaselt tuleb saabujad suunata saabumisele järgnevate menetluste läbiviimisele, milleks on varjupaigataotluse esitamine, (vajaduse korral) teise liikmesriiki ümberpaigutamine või päritoluriiki (või transiidiriiki) tagasisaatmine. Nimetatud järgnevate menetluste rakendamine on sageli aeglane ja hõlmab mitmeid kitsaskohti, mis võivad avaldada mõju esmase vastuvõtu keskuste toimimisele.

VIII. Kontrollikoda esitab komisjonile mitmeid soovitusi selle kohta, kuidas aidata liikmesriikidel parandada esmase vastuvõtu süsteemi, saatjata alaealiste kohtlemist, ekspertide lähetamist ning esmase vastuvõtu süsteemiga seotud ülesandeid ja kohustusi.

Kontrollikoda soovib komisjonil ka hinnata ja edasi arendada esmase vastuvõtu süsteemi, et optimeerida ELi toetust rände haldamisele.



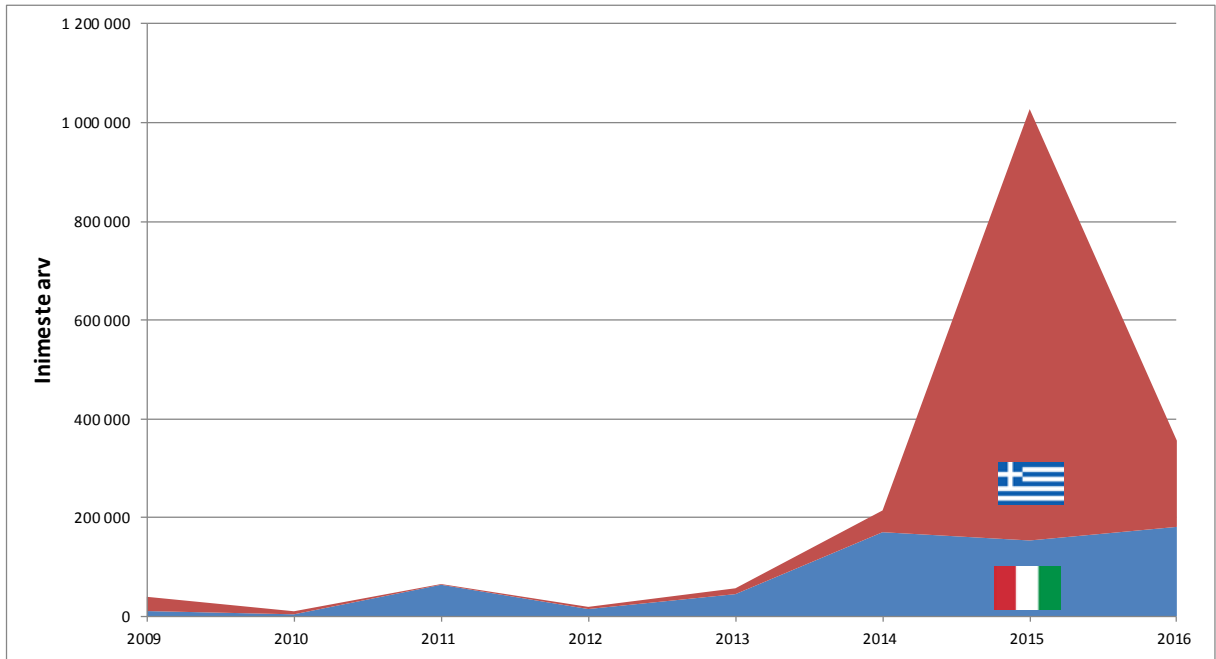
SISSEJUHATUS

Taust

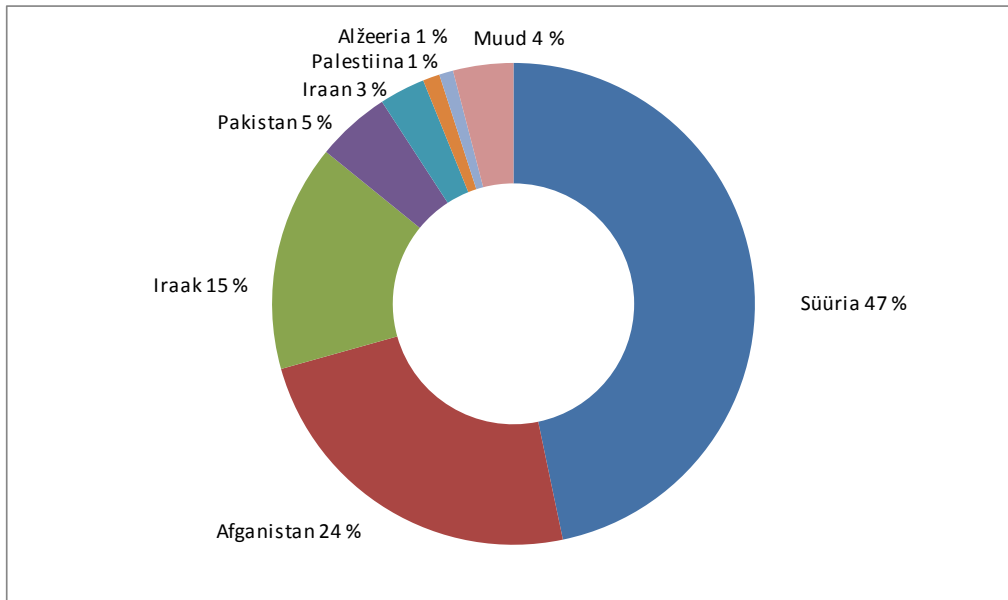
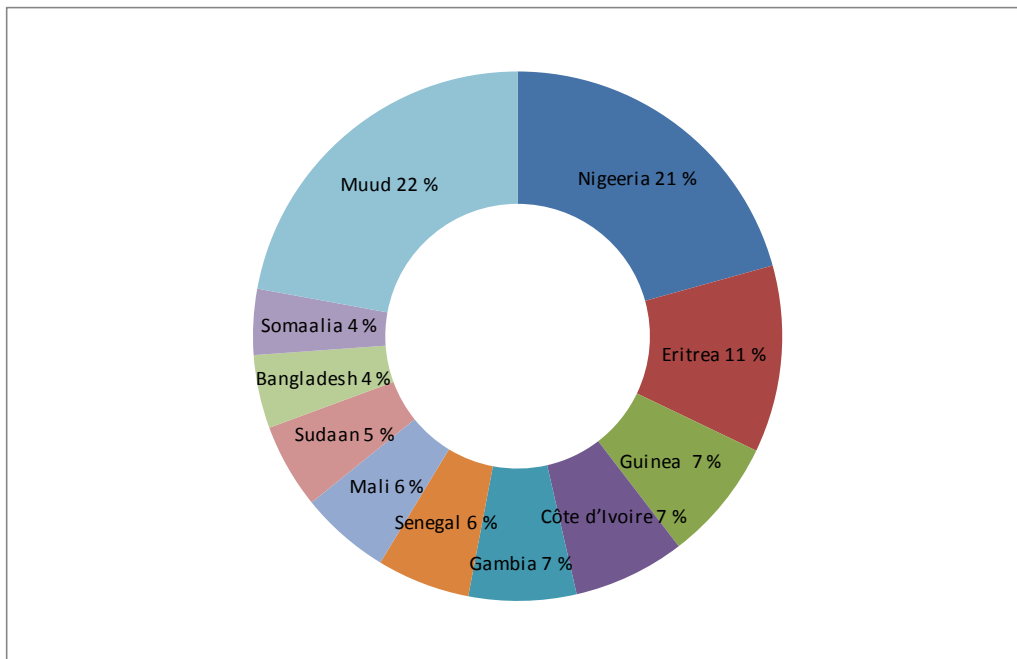
1. Ränne Euroopasse suurenes järsult aastal 2014 ning kasvas veelgi aastal 2015, kui üle Vahemere saabus Euroopasse enam kui miljon ebaseaduslikku rändajat¹. Rändevood ELi välispiiridel koosnesid üldiselt nii varjupaigataotlejatest kui majanduslikel põhjustel saabuvatest rändajatest. Lisaks olid paljud neist lapsed ja saatjata alaealised, kes vajasid erilist tähelepanu ja hoolt.
2. Aastal 2014 saabus suurem osa rändajaid Vahemere keskosa marsruudi kaudu (lahkudes Põhja-Aafrikast ja saabudes Itaaliasse), 2015. aastal rändevoo aga nihkus ning ligi 850 000 inimest saabus üle Vahemere idaosa (lahkudes Türgist ja saabudes Kreekasse; vt **joonis 1**). Pikaleveninud kriis Süürias on peamine põhjus, miks Türgist saabujate arv on suurenenud (vt ka päritoluriikide diagramm **joonisel 2**). Suur rändajate sissevool Kreekasse langes märgatavalt alates aprillist 2016, samas kui Itaaliasse saabujate arv püsis eelmiste aastate tasemel; kokku saabus 2016. aastal Itaaliasse ja Kreekasse meritsi ligi 350 000 inimest.
3. ELi rändekriisile reageerimise ajaline kulg on esitatud **l lisas**.

¹ Rahvusvahelise Migratsiooniorganisatsiooni andmetel puudub ebaseadusliku rände kohta üldiselt kokkulepitud määratlus. Sihtriigi seisukohast tähendab see ebaseaduslikku sisenemist riiki või seal peatumist või töötamist ilma sisserändemääruses nõutavate vajalike lubade või dokumentideta.

Joonis 1. Meritsi ebaseaduslikult saabuvate inimeste arv Kreekas ja Itaalias, 2009–2016



Allikas: Frontex.

Joonis 2. Saabunud rändajate peamised päritoluriigid – 2016**Kreeka****Itaalia**

Allikas: Frontex.

Poliitikaraamistik

Euroopa ühine varjupaigasüsteem

4. Varjupaika antakse inimestele, kes põgenevad tagakiusamise või suure ohu eest oma koduriigis ning vajavad seega rahvusvahelist kaitset. Varjupaik on põhiline inimõigus, mille andmine on rahvusvaheline kohustus tulenevalt 1951. aasta Genfi pagulasseisundi konventsioonist.

5. Euroopa ühine varjupaigasüsteem (CEAS) on ELi peamine õigus- ja poliitiline raamistik varjupaigaküsimustega tegelemiseks. Süsteemi on alates 1999. aastast üles ehitatud ja arendatud ning hetkel on see taas ümberkorraldamisel². Varjupaigasüsteem koosneb mitmest direktiivist ja määrusest, mille peamine eesmärk on kehtestada liikmesriikidele ühised miinimumnõuded rahvusvahelist kaitset vajavate inimestega tegelemiseks.

6. Üks selle peamisi komponente on Dublini määrus³, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest (esimene liitu sisenemise riik).

Selle tulemusel on suurema osaga varjupaigataotlejatest pidanud tegelema väike arv liikmesriike, mis paneb nende varjupaigasüsteemid surve alla. Aprillis 2016 esitas komisjon ettepaneku Euroopa ühise varjupaigasüsteemi reformiks⁴. Muu hulgas hõlmasid ettepanekud mehhanisme liikmesriikide varjupaigasüsteemidele tekitatava ebaoproportsionaalselt suure survega toime tulemiseks.

² COM(2016) 197 final, 6.4.2016, „Euroopa ühise varjupaigasüsteemi reformi ja seaduslike sisenemisvõimaluste avardamise suunas“. Teatistes esitab komisjon võimalused varjupaigataotlejate liikmesriikide vahel jagamise õiglase ja jätkusuutliku süsteemi loomiseks, varjupaigamenetluste ja -standardite edasiseks ühtlustamiseks ja Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiameti (EASO) volituste suurendamiseks.

³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määrus (EL) nr 604/2013, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest (uuesti sõnastatud) (ELT L 180, 29.6.2013, lk 31).

⁴ Vt 2. joonealune märkus.

7. Dublini eeskirjade kohaselt tuleb saata rändajad tagasi riiki, mille kaudu nad ELi saabusid, et nad saaksid seal varjupaika taotleda (selle asemel, et reisida edasi eelistatud riiki). Dublini määruse alusel toimunud Kreekale üleandmised peatati 2011. aastal Euroopa Inimõiguste Kohtu ja Euroopa Kohtu otsuste kohaselt, milles leiti, et Kreeka varjupaigasüsteem on puudlik.

8. Sellest alates on Kreeka ametiasutused komisjoni, EASO, teiste liikmesriikide ja organisatsioonide toel teinud jõupingutusi oma varjupaigasüsteemi toimimise parandamiseks. 2016. aastal esitas komisjon Kreekale mitmeid soovitusi võetavate meetmete kohta, et luua hästitoimiv varjupaigasüsteem ja luua tingimused, et järk-järgult jätkata Dublini määruse kohaste üleandmistega⁵.

Euroopa rände tegevuskava

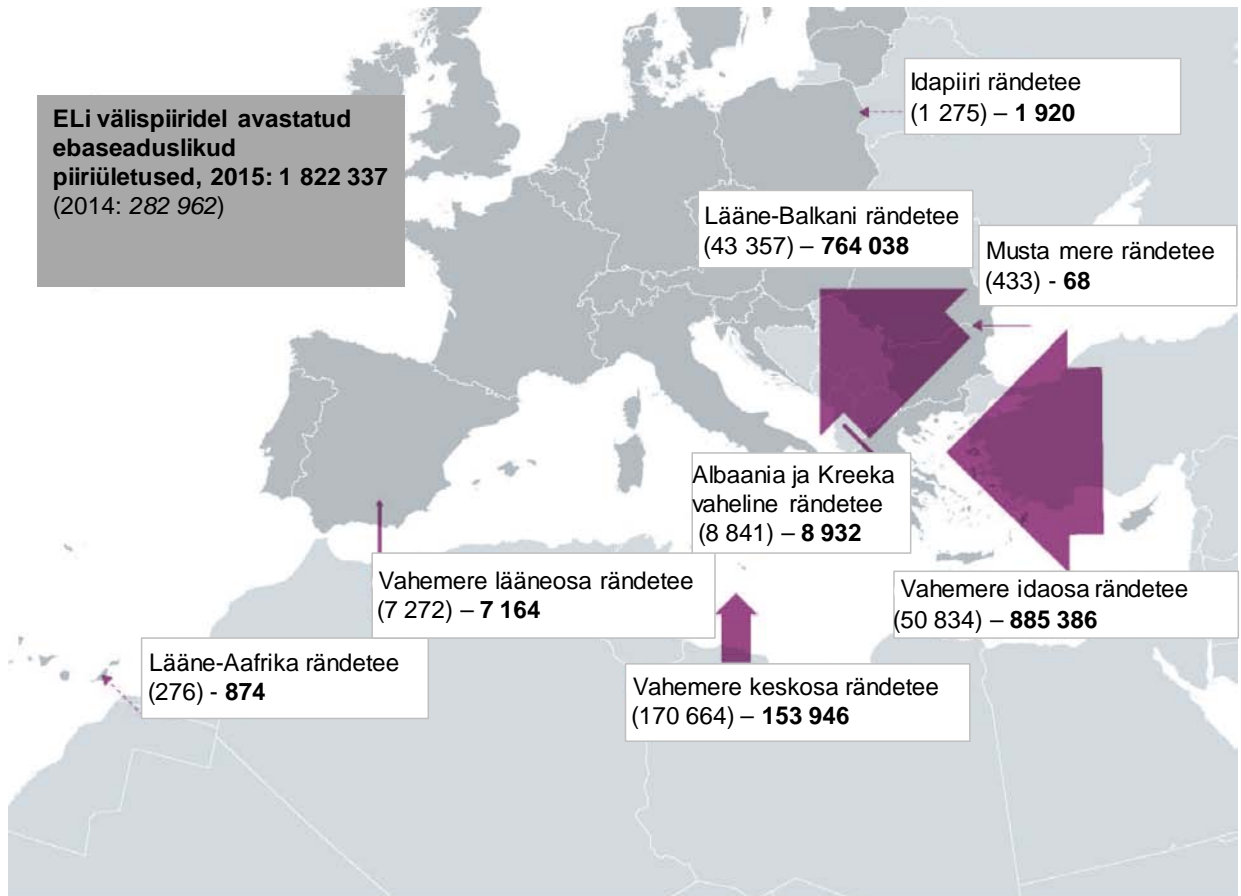
9. 2015. aasta suur saabujate arv (vt **joonis 3**) tekitas ebaproportsionaalselt suure surve ELi välispiiridele Kreekas ja Itaalias, mistõttu tekkis nendes riikides vajadus ELi toetuse järele piirihaldamise ja varjupaigasüsteemide jaoks. Kuna paljud sisserändajad läksid edasi teistesse Euroopa riikidesse (näiteks mööda Lääne-Balkani rändeteed), põhjustas see ka suurenenud survet nende riikide piiride haldamise, vastuvõtu- ja varjupaigasüsteemidele (vt **joonis 4**).

10. Sellises kontekstis esitas Euroopa Komisjon 2015. aasta mais Euroopa rände tegevuskava⁶, milles on toodud ära terviklik lähenemisviis rände haldamiseks. Tegevuskava hõlmab koheseid meetmeid, milleks on näiteks elude päästmine merel, inimkaubandusega tegelevate kuritegelike võrgustikega võitlemine ja piiriäärsete liikmesriikide abistamine saabujate suure arvuga toime tulemisel, ning pikaajalisi meetmeid, nagu Euroopa välispiiride julgeoleku tagamine, ebaseadusliku rände stiimulite vähendamine ja uue seadusliku rände poliitika kavandamine.

⁵ Soovituste kokkuvõte on esitatud dokumendis „Komisjoni soovitus liikmesriikidele, milles käsitletakse Kreekale üleandmiste taasalustamist määruse (EL) nr 604/2013 kohaselt“, C(2016) 8525, 8.12.2016.

⁶ COM(2015) 240 final, 13.5.2015, „Euroopa rände tegevuskava“.

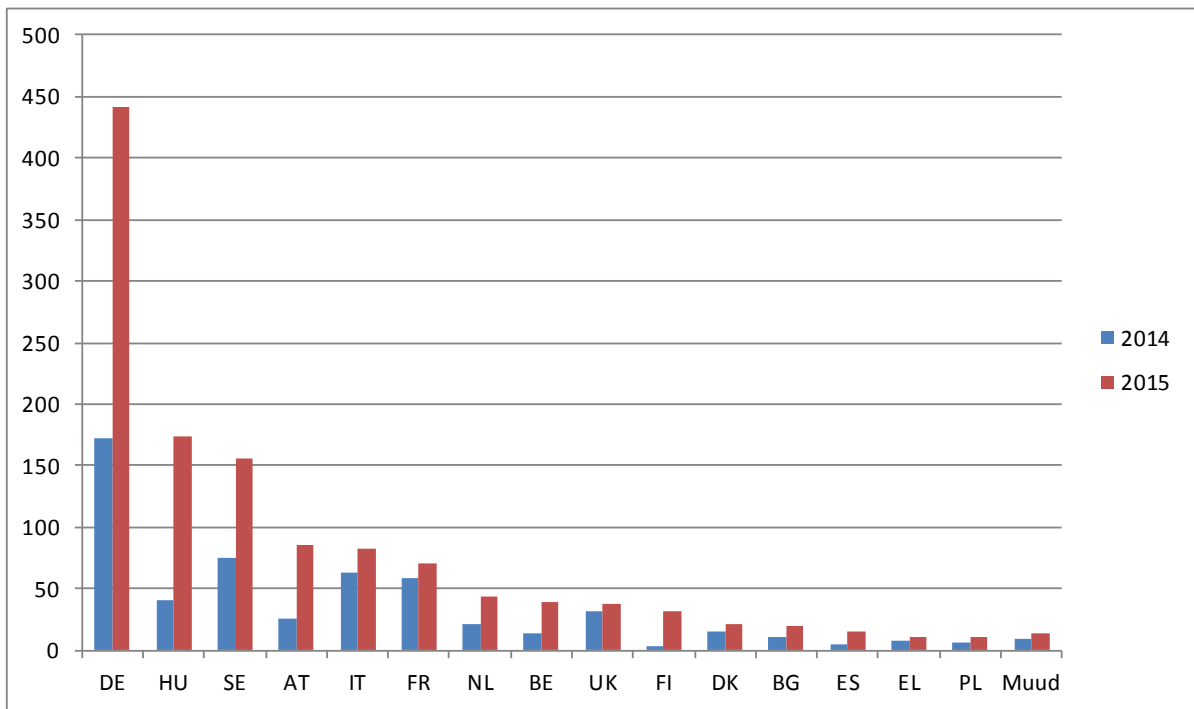
Joonis 3. ELi välispiiridel avastatud ebaseaduslikud piiriületused, 2015 (2014)¹



¹ Suurem osa Lääne-Balkani rändeteel registreeritud saabujaid oli varem saanud ühele Kreeka saartest ning seejärel EList lahkunud, et reisida läbi endise Jugoslaavia Makedoonia vabariigi ja Serbia.

Allikas: Frontex, 2016. aasta riskianalüüs.

Joonis 4. Varjupaigataotlejate (kolmandad riigid) arv ELis, 2014 ja 2015 (tuhandetes)



Allikas: Eurostat.

Esmase vastuvõtu süsteem

11. Üks peamisi tegevuskavas esitatud meetmetest on uue esmase vastuvõtu süsteemi loomine siserändajate suure hulgaga toime tulemiseks. Esmase vastuvõtu süsteem loodi kohese meetmena tõsise rändekriisi lahendamiseks ja seda rakendati väga keerukates ja pidevalt muutuvates tingimustes. Kriisikolle on välispiiril asuv piirkond, kus tekib ebaproportsionaalselt suur rändesurve. Suurem osa rändajaid siseneb ELi nende piirkondade kaudu ning komisjon on seisukohal, et just seal peab EL andma praktilist abi, et tagada saabunud põgenike registreerimine ja nende suunamine saabumisele järgnevate menetluste läbiviimiseks (vt [joonis 5](#)).

Joonis 5. Kreeka ja Itaalia esmase vastuvõtu keskuste asukohad ja nende suutlikkus¹



¹ Itaalia puhul on näidatud kuus algselt välja pakutud esmase vastuvõtu keskuste asukohta, millest kahes (Augusta ja Porto Empedocle) keskust ei avatud.

Allikas: Euroopa Komisjon.

12. Esmase vastuvõtu süsteemi kirjeldatakse järgmiselt: „...Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet (EASO), Frontex ja Europol teevad piiriäärsete liikmesriikidega kohapeal koostööd saabujate kiireks tuvastamiseks ja registreerimiseks ning neilt sõrmejälgede võtmiseks. Ametite töö on vastastikku üksteist täiendav. Varjupaigataotlejate suhtes hakatakse viivitamatult kohaldama varjupaigamenetlust, mille käigus Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiameti (EASO) toetusrühmad aitavad varjupaigataotlusi võimalikult kiiresti läbi vaadata. Nende puhul, kes kaitset ei vaja, aitab Frontex liikmesriike ebaseaduslike rändajate tagasipöördumise koordineerimisel. Europol ja Eurojust aitavad vastuvõtvat liikmesriiki

uurimistes, mille eesmärk on lõhkuda inimeste ebaseadusliku üle piiri toimetamise ja inimkaubandusega tegelevad võrgustikud⁷ (vt **1. selgitus**).

13. Esmase vastuvõtu süsteemi reguleeriv tegevusraamistik esitati algselt selgituses, mille volinik Avramopoulos saatis justiits- ja siseministritele 15. juulil 2015⁸. Põhimõtted esitati uuesti asjaomase komisjoni teatise lisas septembris 2015⁹. Üks põhimõtetest on, et esmase vastuvõtu süsteem on komisjonile ja asutustele mõeldud tegevusraamistik, mis aitab neil suunata toetuse (rändehalduse tugirühmade abil) kohta, kus seda kõige enam vajatakse, toetustegevust kooskõlastada ja teha tihedat koostööd vastuvõtva liikmesriigi ametiasutustega. Rändehalduse tugirühmad teevad koostööd ainult vastuvõtivate liikmesriikidega ja nende täieliku kontrolli all, sest ainult riigi ametiasutused on pädevad korraldama ja haldama täielikult toimivaid vastuvõtu- ja registreerimistaristud ja rakendama asjaomaseid registreerimis- ja järelkontrollimenetlusi.

1. selgitus. Ametite roll

Eli ametid osutavad vastuvõtivatele liikmesriikidele konkreetset toetust vastavalt oma volitustele ja kogemustele, lähetades kohapeale teistest liikmesriikidest pärit ekspertide rühmi.

Frontex

Frontex osutab liikmesriikidele nende palvel tehnilist ja operatiivabi ühisoperatsioonide ja piirivalve kiirreageerimisoperatsioonide kaudu. Frontex lähetab eksperte, sh tõlke, kes tegutsevad ka kultuurivahendajatena, et toetada vastuvõtvaid liikmesriike rändajate tuvastamisel, registreerimisel ja nendelt sõrmejälgede võtmisel. Lisaks lähetab Frontex eksperte, kes aitavad rändajaid küsitleda (vabatahtlike intervjuude abil), et saada teavet nende Euroopasse rändamise marsruutide kohta ja koguda andmeid rändajate ebaseaduslikult üle piiri toimetajate töömeetodite kohta. Vajaduse korral pakuvad Frontexi eksperdid ka tagasisaatmiseelset abi ja koordineerivad tagasisaatmislende.

⁷ Euroopa rände tegevuskava, lk 6.

⁸ Selgitus asub aadressil <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10962-2015-INIT/en/pdf>.

⁹ Komisjoni teatis „Pagulaskriisiga toime tulekuks Euroopa rände tegevuskava alusel kohe võetavad operatiiv-, eelarve- ja õigusmeetmed“, eelkõige II lisa (COM(2015) 490, 23.9.2015).

EASO

EASO annab või koordineerib operatiivabi liikmesriikidele vastavalt oma mandaadile ning liikmesriikidega kokku lepitud tegevuskavadele. Abi antakse, lähetades eksperte, kellel on ajakohased teadmised rännet ja varjupaika (Itaalia puhul ka ümberasustamist) käsitlevate kehtivate õigusaktide ja rahvusvahelise kaitse taotlemise alal. EASO eksperdid toetavad vastuvõtvaid liikmesriike varjupaigataotlejate registreerimisel ja nende varjupaigataotluse dokumentide ettevalmistamisel (Kreeka) või ümberpaigutamise kandidaatide tuvastamisel ja nende ümberpaigutamise toimikute ettevalmistamisel (Itaalia).

Europol

Europol saadab uurijate rühmi, et toetada kohalikke ametiasutusi võitluses organiseeritud kuritegelike rühmitustega, kes tegelevad rändajate ebaseadusliku üle piiri toimetamise ja muu tõsise ja organiseeritud kuritegevusega, ning seoste tuvastamisel terrorismivastaste uurimistega. ELi terrorismivastase tegevuse osana palus ELi justiits- ja siseküsimuste nõukogu 10. märtsil 2016¹⁰ Europolil kinnitusena oma 20. novembri 2015. aasta otsusele¹¹ koostöös liikmesriikidega välja töötada ja rakendada keskustes külalisametnike¹² kontseptsiooni, et toetada kontrolliprotsessi (mida nimetatakse ka teiseseks julgeolekukontrolliks).

Järeldused

14. Pärast registreerimist ja sõrmejälgede võtmist tuleb ebaseaduslikult saabuvad kolmandate riikide kodanikud suunata ühte kolmest menetlussüsteemist¹³ (vt esmase vastuvõtu süsteemi vooskeem **II lisas**):

¹⁰ Justiits- ja siseküsimuste nõukogu järeldused, 10. märts 2016, avaldatud aadressil www.consilium.europa.eu.

¹¹ Justiits- ja siseküsimuste nõukogu järeldused, 20. november 2015, avaldatud aadressil www.consilium.europa.eu.

¹² Külalisametniku mõiste tähendab, et Europoli käsutusse antakse liikmesriikidest lähetatavad uurijad, keda kasutatakse julgeolekukontrollide tugevdamiseks rändajate peamistes sisenemispunktidel ELi välispiiridel.

¹³ „Ülevaade Euroopa rände tegevuskava raames võetud prioriteetsete meetmete rakendamise olukorrast“, COM(2016) 85 final, 10.2.2016.

- saabumisriigi riiklik varjupaigasüsteem (kui rändaja taotleb varjupaika ja loetakse rahvusvahelist kaitset vajavaks),
- hädaolukorra puhul ümberpaigutamise kava (vt punkt 16), või
- tagasisaatmissüsteem (kui sisserändaja ei soovi rahvusvahelist kaitset või ei kvalifitseeru selleks).

15. Varjupaigasüsteem ja tagasisaatmissüsteem on rändevoogude tõhusa haldamise teineteist täiendavad osad ning neid reguleerivad olemasolevad Euroopa määrused ja direktiivid, nagu EUODAC-määrus (sõrmejälgede võtmise kohta) ja Dublini määrus (vt punkt 6), varjupaigamenetluste direktiiv, vastuvõtutingimuste direktiiv ja tagasisaatmisdirektiiv.

16. Ümberpaigutamise kava on aga ajutine mehhanism, mille eesmärk on ümber paigutada ilmselgelt rahvusvahelist kaitset vajavad inimesed, tagamaks, et koormus jaguneks liikmesriikide vahel ühtlaselt ning vähendamaks survet esmase vastuvõtu riikidele. Mais 2015 tegi Euroopa Komisjon ettepaneku koostada ümberpaigutamise kava, mis on Dublini mehhanismi (kirjeldatud punktis 6) ajutine erand Euroopa rände tegevuskavas. Kuna saabujaid on palju ja surve piiriäärsete liikmesriikide varjupaigasüsteemidele ja vastuvõtukeskustele suur, tegi komisjon ettepaneku võtta kasutusele Euroopa Liidu toimimise lepingu kohane¹⁴ hädaolukordadele reageerimise süsteem. Ettepaneku alusel tegi nõukogu kaks otsust, mis võeti vastu septembris 2015¹⁵ ning millega loodi ajutine ümberpaigutamise kava. Kava eesmärk oli ligi 106 000 selgelt rahvusvahelist kaitset vajava varjupaigataotleja ümberpaigutamine Kreekast ja Itaaliast teistesse liikmesriikidesse

¹⁴ ELi toimimise lepingu artikli 78 lõige 3. „Kui ühes või mitmes liikmesriigis tekib kolmandate riikide kodanike ootamatu sissevoolu tõttu hädaolukord, võib nõukogu võtta komisjoni ettepaneku põhjal vastu ajutisi meetmeid asjaomase liikmesriigi või asjaomaste liikmesriikide toetamiseks. Nõukogu teeb otsuse pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga.“

¹⁵ Nõukogu otsused (EL) 2015/1523, 14. september 2015 (ELT L 239, 15.9.2015, lk 146) ja 2015/1601, 22. september 2015 (ELT L 248, 24.9.2015, lk 80), millega kehtestatakse rahvusvahelise kaitse valdkonnas ajutised meetmed Itaalia ja Kreeka toetamiseks. Algselt kavandati kahe otsusega, et Itaaliast, Kreekast ja Ungarist tuleb ümber paigutada kokku 160 000 inimest; hiljem muudeti otsust nii, et ümber paigutatakse 106 000 inimest ainult Itaaliast ja Kreekast. Otsuste kohaselt paigutatakse ümber üksnes rändajad, kellel on kodakondsus, mille puhul uusimate Eurostati andmete kohaselt on rahvusvahelise kaitse andmise otsuste osakaal 75 %.

perioodil september 2015–september 2017. Need liikmesriigid vastutaksid siis neile suunatud isikute varjupaigataotluste läbivaatamise eest.

17. Esmase vastuvõtu süsteem, mis on suunatud rändajate isiku kindlakstegemisele, nende registreerimisele ja sõrmejälgede võtmisele kohe pärast saabumist on seega mõeldud lihtsustama nimetatud järeelmeetmete rakendamist ning seda võib isegi käsitleda järeelmeetmete mõjusaks toimimiseks vajaliku eeltingimusena.

Seotud poliitikameetmed

18. Lisaks Euroopa rände tegevuskavas esitatud mitmele lühiajalisele meetmele, sh esmase vastuvõtu süsteem ja ajutine ümberpaigutamismehhanism, sisaldas tegevuskava ka pikaajalisemaid meetmeid, mis olid suunatud rände paremale haldamisele, nagu parem piirihaldus ja ebaseadusliku rände peamiseks algpõhjusteks olevate probleemide lahendamine. Mitut kõige olulisemat auditeeritud perioodil kehtestatud meetet kirjeldatakse lühidalt aruande järgmises osas.

ELi hädaolukorra usaldusfond Aafrika jaoks

19. ELi hädaolukorra usaldusfond Aafrika jaoks käivitati Maltal Vallettas toimunud rändealasel tippkohtumisel 12. novembril 2015. Usaldusfond loodi ebaseadusliku rände enneolematult kõrge taseme tõttu, et aidata rändest mõjutatud kõige haavatavamaid Aafrika riike Saheli, Tšaadi järve ja Aafrika Sarve piirkonnas ning Põhja-Aafrikas. Fondi eesmärk on tegelda destabiliseerimise, sundrände ja ebaseadusliku rände algpõhjustega päritolu-, transiidi- ja sihtriikides, edendades majanduslikke võimalusi, võrdseid võimalusi, julgeolekut ja arengut. Usaldusfondi vahendid tulevad mitmest Euroopa Komisjoni hallatavast ELi eelarvest ja Euroopa Arengufondist rahastatavast finantsinstrumendist (2016. aasta 31. detsembri seisuga kokku 2,4 miljardit eurot) ja ELi liikmesriikide ning muude rahastajate vahenditest (152 miljonit eurot).

ELi-Türgi avaldus

20. 18. märtsil 2016 sõlmisid ELi liikmesriigid ja Türgi kokkuleppe meetmete kohta, mille abil vähendada või peatada Türgist Kreeka saartele saabuvate ebaseaduslike rändajate voog¹⁶. Selle avalduse alusel registreeritakse kõik Kreeka saartele saabuvad rändajad nõuetekohaselt ning Kreeka ametiasutused menetlevad kõiki taotlusi eraldi esmase vastuvõtu keskuses vastavalt varjupaigamenetluste direktiivile. Rändajad, kes ei taotle varjupaika või need, kelle taotlus loetakse direktiivi alusel põhjendamatuks või vastuvõetamatuks, saadetakse Türgisse tagasi. Iga Kreeka saartelt Türgisse tagasi saadetud süürlase kohta asustatakse Türgist ELi ümber üks süürlane. Sellel kokkuleppel oli suur mõju esmase vastuvõtu keskuste toimimisele ja esmase vastuvõtu süsteemile Kreekas.

Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Amet

21. Praeguse rändekriisi kaudu sai selgeks, et sisepiirideta Schengeni ala on jätkusuutlik ainult siis, kui välispiir on tõhusalt turvatud ja kaitstud. See on kõigi liikmesriikide ühine huvi. Euroopa rände tegevuskavas määratleti seega vajadus muuta välispiiride haldamine liikmesriikide ja ELi ühiseks vastutusalaks. Seetõttu võttis komisjon detsembris 2015 vastu meetmete paketi, mille eesmärk oli turvata ELi piire, rännet mõjusamalt hallata ja parandada ELi sisejulgeolekut.

22. Paketi peamine osa oli määruse ettepanek uue ameti (Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Amet) loomise kohta, mille käigus ühendatakse uue ameti ja liikmesriikide piirihalduse eest vastutavate asutuste sõltumatud vahendid. Euroopa Parlament ja nõukogu jäid uue ameti loomisega kiiresti nõusse ja amet alustas tegevust 6. oktoobril 2016. Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Ameti volitused¹⁷ on Frontexi omadest palju laiemad; alalisi töötajaid on kaks korda rohkem ning ametil on kasutada 1 500 liikmesriikide eksperdist koosnev kiirreserv, mis vähendab ameti sõltuvust liikmesriikide toetusest.

¹⁶ ELi-Türgi avaldus: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>.

¹⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. septembri 2016. aasta määrus (EL) nr 2016/1624, mis käsitleb Euroopa piiri- ja rannikuvalvet (ELT L 251, 16.9.2016, lk 1).

Rahastamisraamistik

23. Esmase vastuvõtu keskuste loomist ja tegevust rahastatakse ja toetatakse mitmest eri allikast, sh EL, ELi ametid, liikmesriikide ametiasutused, rahvusvahelised organisatsioonid ja valitsusvälised organisatsioonid.

24. ELi vahendid (vt **joonis 6**), sealhulgas esmase vastuvõtu süsteemi toetamiseks Kreekas ja Itaalias pärinevad Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi (AMIF) ja Sisejulgeolekufondi (ISF) vastavatest eraldistest nendele riikidele perioodiks 2014–2020. Vahendeid eraldatakse ka AMIFi ja ISFi erakorralise toetusena. Kreeka puhul kasutatakse erakorralise toetuse rahastamisvahendit¹⁸ ka humanitaarprobleemide lahendamiseks. Kui tegemist on AMIFi ja ISFi riiklike eraldiste kaudu rahastatud meetmetega, kaasrahastavad neid toetust saavad liikmesriigid, kuid hädaabitoetust võidakse rahastada 100-protsendiliselt ELi eelarvest. Auditi ajaks makstud summade puhul on tegu vastavalt Kreeka ja Itaalia ametiasutustele ning rahvusvahelistele organisatsioonidele ja ELi ametitele tehtud ettemaksetega.

¹⁸ Nõukogu 15. märtsi 2016. aasta määrus (EL) 2016/369 erakorralise toetuse andmise kohta liidus (ELT L 70, 16.3.2016, lk 1).

Joonis 6. ELi rahaline toetus (miljonites eurodes)

Programmid	KREEKA		ITAALIA	
	Eraldatud	Välja makstud	Eraldatud	Välja makstud
AMIF	585	247	365	55
AMiFi liikmesriikidele mõeldud programmid 2014–2020	295	45	348	44
AMiFi erakorraline toetus liikmesriigile	126	101	16	10
AMiFi erakorraline toetus rahvusvahelistele	165	101	1	1
ISF	277	75	291	36
ISFi liikmesriikidele mõeldud programmid 2014–2020	215	26	245	29
ISFi erakorraline toetus liikmesriigile	52	42	46	7
ISFi erakorraline toetus rahvusvahelistele organisatsioonidele / ELi ametitele	10	7	0	0
Erakorralise toetuse rahastamisvahend (allkirjastatud lepingud)	192	127	0	0
KOKKU	1 055	448	656	91

Allikas: Euroopa Komisjon: Teabeleht „ELi toetus Kreekale“, 8.12.2016, lisa 8, COM(2015) 510 final, 14.10.2015 „Pagulaskriisiga toimetulek: ülevaade Euroopa rände tegevuskava raames võetud prioriteetsete meetmete rakendamise olukorrast“, ajakohastatud 4.12.2016, ja ECHO Hope intranet, seisuga 15.12.2016. Kogusummade erinevus on põhjustatud ümardamisest.

Kreeka

25. Kuna Kreekas esines vahendite eraldamisel ja nõutavate juhtimis- ja kontrollisüsteemide loomisel viivitusi ning riiklik eelarve seadis oma piirangud ELi kulude kaasrahastamisele, ei saadud 2016. aastal kinnitust 2015. aastal Kreeka eraldatud AMiFi/ISFi vahenditest tehtud kulutuste kohta¹⁹. Komisjon on 2015. aasta algusest alates eraldanud erakorralise abina 352 miljonit eurot (AMiFi/ISFi)²⁰, lisaks eraldati ESI kaudu 192 miljonit eurot humanitaarabi²¹. Suurem osa vahenditest kasutati meetmeteks Kreeka maismaal (kus 2016. aasta novembri

¹⁹ Kreeka ametiasutused esitavad 15. veebruariks 2017 komisjonile aruande 2016. aastal kasutatud vahendite kohta.

²⁰ Euroopa Komisjoni teabeleht: „Pagulaskriisi haldamine, ELi toetus Kreekale“, ajakohastatud 8. detsembril 2016.

²¹ ECHO Hope intranet, olukord 2016. aasta 15. detsembri seisuga.

seisuga viibis veel ligi 45 000 rändajat²²) ning komisjoni hinnangul eraldati ligi 100 miljonit eurot mitmesugusteks meetmeteks Kreeka saartel ja esmase vastuvõtu keskustes.

26. Komisjoni kaudu AMiFi ja ISFi erakorralist abi saanud projektid hõlmavad varjupaikade ja majutusvõimaluste loomist, toitlustust, tervishoidu, vee- ja kanalisatsioonisüsteemide ehitust, transporti saabumispunktidest esmase vastuvõtu keskustesse, Kreeka ametiasutuste sõrmejälgede võtmise suutlikkuse parandamist ning Kreeka politsei registreerimiseks kasutatavate olemasolevate IT-süsteemide ajakohastamist. Suurem osa AMiFi ja ISFi kaudu erakorralise abi andmise otsustest pärines 2015. aasta oktoobris alanud perioodist (otsuste rakendamisperioodid olid tavaliselt 12 kuud) ja seega ei olnud vahendite kasutamise aruanded veel kättesaadavad. Sama kehtib ka ESI toel rakendatud meetmete puhul, mille esimesed otsused tehti märtsis 2016. 2017. aasta veebruari lõpuks ei olnud komisjon vahendite kasutamise kohta veel üksikasjalikku teavet saanud.

Itaalia

27. Olukord Itaalias erineb mõnevõrra olukorrast Kreekas. Komisjonile esitatud²³ Itaalia riiklike programmide kulud olid auditi ajal 1,6 miljonit eurot AMiFi raames (kuid mitte esmase vastuvõtu keskuste jaoks) ning null eurot ISFi raames kuni 2015. aasta oktoobri keskpaigani kestnud perioodil. Teave, mis käsitleb kasutatud vahendeid ja kuni 2016. aasta oktoobri keskpaigani valitud projekte, mille kohta on sõlmitud lepingud, pidi esitatama märtsis 2017.

28. AMiFi ja ISFi hädaabivahenditest eraldati Itaaliale 2016. aasta lõpu seisuga 62,8 miljonit eurot. Auditi ajal ei olnud aruanded nende vahendite kasutamise kohta esmase vastuvõtu keskuste rahastamiseks veel kättesaadavad.

²² COM(2016) 720 final, 9.11.2016, „Seitsmes aruanne ümberpaigutamise ja ümberasustamise kohta“.

²³ 15.2.2016 esitatud aruanded maksete kohta, mis olid tehtud seisuga 15.10.2015.

Kaudne rahastamine ELi ametite kaudu

29. Mis puudutab kahe peamise selle valdkonnaga seotud ELi ameti (Frontex ja EASO) rahalist toetust, siis Frontex eraldas oma 2016. aasta eelarvest algselt 20 miljonit eurot esmase vastuvõtu keskuste jaoks kavandatud kuludeks²⁴ ning on selleks siiani (novembrini 2016) kulutanud juba peaaegu 35 miljonit eurot. EASO-le 2016. aastal eraldatud ELi vahendid suurenesid 19,4 miljonilt eurolt 63,5 miljoni euroni (sh 26 miljonit AMIFilt/ISFilt), et katta kulud esmase vastuvõtu süsteemile ja ümberpaigutamise kavale²⁵.

30. Europol sai ISFilt 2016. aastal 1,5 miljonit eurot hädaabitoetust, et lähetada esmase vastuvõtu keskustesse eksperte (külalisametnikud) teisele julgeolekukontrolli tegemiseks.

AUDITI ULATUS JA LÄHENEMISVIIS

31. Kontrollikoda hindas esmase vastuvõtu süsteemi rakendamist Itaalias ja Kreekas alates süsteemi väljakuulutamise rände tegevuskavas mais 2015 kuni 2016. aasta suve lõpuni. Audit keskendus kahele alljärgnevale põhiküsimusele.

- Kas asjaomased esmase vastuvõtu keskused olid hea asukohaga, loodud õigeaegselt ning kas neil oli piisav suutlikkus vajaduste täitmiseks; kas keskustes olid olemas asjakohased tugiteenused, vajalikud koordineerimismehhanismid ja piisavad järelevalvemenetlused?
- Kas esmase vastuvõtu süsteem oli mõjus rändevoo haldamisel, võimaldades rändajate täielikku tuvastamist, registreerimist ja neilt sõrmejälgede võtmist ning nende õigeaegset suunamist saabumisele järgnevate menetluste läbiviimisele (varjupaik, ümberpaigutamine, tagasisaatmine)?

32. Kontrollikoda keskendus toetusele, mida andsid komisjon, Frontex, EASO ja Europol. Eurojusti rolli ei auditeeritud, kuna selle osalus esmase vastuvõtu keskuste töös oli kaudsem ning Eurojust ei viibinud kohapeal. Kontrollikoda ei kontrollinud ka varjupaigataotluste

²⁴ Frontexi edastatud teave.

²⁵ EASO edastatud teave.

menetlemist ega ümberasustamise ja tagasisaatmise menetlusi. Esmase vastuvõtu süsteem ei laiene nende menetluste rakendamisele, kuid on nendega siiski selgelt seotud, sest mõjus esmase vastuvõtu süsteem on vajalik eeltingimus edukateks järelmeetmeteks. Ühtlasi võivad kitsaskohad järelmeetmetes mõjutada esmase vastuvõtu süsteemi asjakohasust. Seda seost arvestades toob kontrollikoda esile auditi käigus avastatud probleemid seoses järelmeetmete rakendamisega.

33. Kontrollikoja audititöö hõlmas olemasolevate dokumentide kontrollimist, intervjuusid Euroopa Komisjoni ja ametite töötajate²⁶, Kreeka ja Itaalia riiklike ametiasutuste esindajate, rahvusvaheliste organisatsioonide²⁷ ja valitsusväliste organisatsioonidega²⁸. Lisaks külastati mõlemas liikmesriigis kohapeal mitut esmase vastuvõtu keskust (Pozzallo ja Trapani Itaalias, Lesbos, Chios ja Leros Kreekas) ja piirkondlikku rakkerühma. Kontrollikoda võttis arvesse asjaolu, et hiljutine kriis ja olukorra sage muutumine rändehalduse vallas on loonud komisjonile, ametitele ja liikmesriikidele keerulise ja muutliku toimimiskeskkonna.

TÄHELEPANEKUD

Esmase vastuvõtu keskuste rajamine

34. Kontrollikoda kontrollis, kas esmase vastuvõtu keskused olid rajatud õigeaegselt ja kas nende arv, asukoht ja suutlikkus vastasid tegelikele vajadustele, kas keskused pakkusid piisavaid tugiteenuseid, kas tegevust koordineeriti nõuetekohaselt ja kas järelevalvemenetlused olid piisavad.

Esmase vastuvõtu keskuste rajamine oli kavandatust aeglasem ja praegune vastuvõtuvõime ei ole ikka veel piisav

35. Vastavalt nõukogu otsusele, mis oli tehtud, et aidata Itaalia ja Kreekal hädaolukorraga paremini toime tulla (vt punkt 16), pidid Itaalia ja Kreeka 16. septembril 2015 esitama

²⁶ EASO, Frontex, Europol.

²⁷ ÜRO pagulaste ülemvolinik (UNHCR), Rahvusvaheline Migratsiooniorganisatsioon (IOM), Rahvusvaheline Punase Risti komitee.

²⁸ Amnesty International, Save the Children, Terre des Hommes.

komisjonile tegevuskava, mis sisaldaks piisavaid meetmeid varjupaiga, esmase vastuvõtu ja tagasisaatmise kohta, et parandada nende valdkondade süsteemide suutlikkust, kvaliteeti ja tõhusust mõlemas riigis.

Kreeka

36. Komisjonile esitatud tegevuskavas määratles Kreeka viis esmase vastuvõtu keskust, mis tuli rajada 2015. aasta lõpuks „peamistesse praegustesse sisenemispunktidesse“: Lesbos, Chios, Samos, Leros ja Kos (vt **joonis 5**). Komisjon ei seadnud tegevuskava kohta esitatud kommentaarides kahtluse alla keskuste asukohti, sest nende valimine oli liikmesriigi ülesanne. Saabumisanndmed näitasid, et valitud saared olid tol hetkel tõepoolest peamised punktid, mille kaudu rändajad Kreeka territooriumile saabusid.

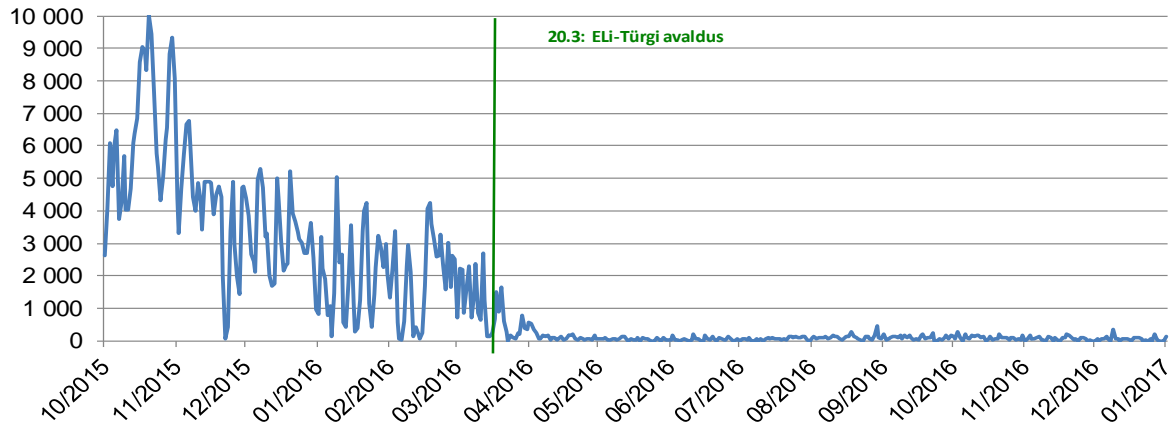
37. Keskused Morias (Lesbos) ja Vathis (Samos) ehitati väiksemaid olemasolevaid struktuure kasutades. Teistel saartel rajati 2015. aasta lõpupoole esialgsed vastuvõtuhooned ja Kreeka ametiasutused tegid 2016. aasta alguses suuri jõupingutusi praegu olemasolevate esmase vastuvõtu keskuste ehitamiseks, nii et viiest kavandatud keskusest nelja toimimine paranes järk-järgult 2016. aasta jaanuari ja märtsi vahelisel perioodil. See toimus siiski kavandatust hiljem ning seetõttu ei olnud kuni 2016. aasta märtsini saabunud rändajate tuvastamine ja registreerimine täielikult tagatud.

38. 2016. aasta juunis hindas komisjon kõik viis Kreeka esmase vastuvõtu keskust täielikult toimivaks. Keskused suutsid vastu võtta kokku 7 450 inimest²⁹. Muutunud olukorra tõttu ei olnud see aga piisav kõigi 2016. aastal saabuvate rändajate majutamiseks. Uute saabujate arv langes pärast Lääne-Balkani rändetee sulgemist ja ELi-Türgi avaldust märgatavalt (vt **joonis 7**), mais ja juunis saabus päevas ligikaudu 50 inimest (jaanuari ja veebruari keskmine saabujate arv oli 2 000 inimest päevas). Alates juulist 2016 hakkas arv taas suurenema ja augusti lõpus saabus päevas enam kui 100 inimest. Varasemast väiksemale saabujate arvule vaatamata tuleb esmase vastuvõtu keskustesse rohkem inimesi kui sealt lahkeb. Pärast kontrollikoja külastust juulis 2016 kasvas rändajate arv saartel 8 502 inimeselt

²⁹ COM(2016) 416 final, 15.6.2016, „Neljas aruanne ümberpaigutamise ja ümberasustamise kohta“.

juuli alguses kuni 12 515 inimeseni septembri alguses, ning novembri alguseks oli rändajaid juba 16 250³⁰.

Joonis 7. Meritsi Kreeka saartele saabunud rändajate arv



Allikas: Euroopa Komisjon.

39. Varem viidi esmase vastuvõtu keskustesse saabunud rändajad mõne päeva pärast mandrile nii pea, kui algne tuvastamine, registreerimine ja sõrmejälgede võtmine oli tehtud. Olukord muutus pärast ELI-Türgi avaldust. Uusi saabujaid ei lubatud enam mandrile minna, selle asemel pidid nad esitama oma varjupaigataotluse esmase vastuvõtu keskuses. Rändajate keskuses viibimine muutus mõnepäevasesest transiidist palju pikemaks (mitu kuud).

40. Kuna Kreeka saartele saabub rohkem rändajaid kui sealt lahkub, on esmase vastuvõtu keskused (eelkõige Lesbosel, Chiosel ja Samosel) äärmiselt ülerahvastatud³¹. Laagrite olmetingimusi (toidukvaliteet, tekkide vähesus ja privaatsuse puudumine, ebapiisav juurdepääs tervishoiuteenustele, veepuudus) on kritiseerinud mitmed valitsusvälised

³⁰ Saartel viibivate rändajate arvu allikateks on: UNHCR, Kreeka politsei, Euroopa Komisjon, „Seitsmes aruanne ümberpaigutamise ja ümberasustamise kohta“.

³¹ Komisjon tunnistab seda probleemi oma kolmandas aruandes ELI ja Türgi avalduse rakendamise kohta 2016. aasta septembris. „Stabiilne, kuigi märgatavalt vähenenud saabujate voog ning tagasisaatmiste aeglane tempo on pannud saarte vastuvõtusutlikkuse üha kasvava surve alla. Seetõttu on Kreeka esmase vastuvõtu keskused üha rohkem ülerahvastatud, tekitades keerulisi ja mõnikord ohtlikke olukordi.“

organisatsioonid, nagu Amnesty International³², Human Rights Watch³³ ja Save the Children³⁴. Rändajate majutusüksused (standardised konteiner-tüüpi elamud) on väga ülerahvastatud, nii et paljud rändajad on ehitanud keskuse territooriumile ajutisi varjupaiku (vt **2. selgitus**).

2. selgitus. Probleemid esmase vastuvõtuga Kreeka saartel

Chiosel olid inimesed lahkunud põhilaagrist (osaliselt turvakaalutlustel, sest keskustes esines kaklusi) ja magasid lageda taeva all Chiose kesklinna põhisadamas ja selle lähistel. See ei olnud turvaline ning inimestel sisuliselt puudus juurdepääs põhiteenustele. Lerosel oli keskus kontrollikoja külastuse ajal juuli alguses vähem ülerahvastatud, kuid mõni päev hiljem puhkesid rahutused ning kahjustada sai mitu hoonet. Lesbosel sai Moria laager septembris puhkenud rahutuste tõttu tules tõsiselt kahjustada. Kõik kolm saart on silmitsi tõsiste probleemidega keskuste haldamisel oma territooriumil. Probleemideks on taristud, tugiteenuste pakkumine ja kohalike elanike või turismiteenuste osutajate vastuseis.

41. Majutusosakondades ei olnud vallaliste meeste majutuskohad sageli eraldi muudest rühmadest, nagu vallalised naised, pered ja alaealised. Saatjata alaealiste arv on hinnanguliselt 2 500 (2016. aasta septembri seisuga³⁵) ja riigil puudub piisav suutlikkus nende majutamiseks selleks ettenähtud keskustes vastavalt rahvusvahelistele standarditele³⁶. Seetõttu on paljud saatjata alaealised pidanud pikka aega viibima keskustes

³² Amnesty International, Kreeka. Refugees detained in dire conditions amid rush to implement EU-Turkey deal, 7. aprill 2016, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/04/greece-refugees-detained-in-dire-conditions-amid-rush-to-implement-eu-turkey-deal/>.

³³ Human Rights Watch, Kreeka: Refugee „Hotspots“ Unsafe, Unsanitary, 19. mai 2016, <https://www.hrw.org/news/2016/05/19/greece-refugee-hotspots-unsafe-unsanitary>.

³⁴ Save the Children, Kreeka, 20. september 2016, <https://www.savethechildren.net/article/aid-organisation-calls-urgent-action-after-fire-moria-detention-centre-lesvos>.

³⁵ COM(2016) 636 final, 28.9.2016 („Kuues aruanne ümberpaigutamise ja ümberasustamise kohta“).

³⁶ ÜRO lapse õiguste konventsioon. Selle peamised põhimõtted on lisatud ka Euroopa ühise varjupaigasüsteemi eri valdkondadesse.

ebasobivates tingimustes³⁷, vaatamata sellele, et seaduse järgi peaksid nad olema prioriteediks³⁸ (vt **3. selgitus**).

3. selgitus. Saatjata alaealiste vastuvõtutingimused

Moria (Lesbos) esmase vastuvõtu keskkuses leiti kontrollikoja külastuse käigus, et saatjata alaealised (külastuse hetkel ligi 90 inimest) hoiti laagris piiratud tingimustes täiskasvanutest eraldi. Alates ELI-Türgi avalduse vastuvõtmisest oli suurem osa neist viibinud keskkuses üle kolme kuu. ELI põhiõiguste ameti kohaselt olid juuli keskpaiga seisuga saatjata tütarlapsed majutatud koos saatjata poistega enam kui kahe nädala jooksul, ainus turvameede oli võimalus ööseks magamistoa uks lukustada. 60 saatjata alaealist olid majutatud avatud varjupaikades Mytilene laagri ümbruses.

Euroopa Kontrollikoja Lerosle tehtud külastuse ajal ei olnud 39 saatjata alaealist täiskasvanutest eraldatud, vaid viibisid nendega koos Lepida keskkuses. Eelnevalt olid nad majutatud avatud keskkuses (PIKPA) koos muude haavatavate rühmadega, kuid RISi ametnike sõnul olid saatjata alaealised sealt nende endi turvalisuse huvides eelmise RISi juhataja käsul üle viidud. Kuna Lepidas ei olnud lapsed piisavat kaitstud, oli nende liikumisvabadus sellise kohtlemise tõttu piiratud ning heaolu ohus. Chiosel olid alaealised samuti majutatud koos täiskasvanutega.

42. ELi ametite töötajad puutusid samuti kokku vägivaldsete meeleavalduste ja agressiooniga, ELi ja muud töötajad tuli evakueerida ning osa esmase vastuvõtu keskuse ruumidest hävines või sai kahjustada.

43. Liikmesriikide vastutusalasse kuuluvat julgeolekut ja turvalisust ei hinnatud kavandamisetapis asjakohaselt. Julgeolekukavasid algselt ei koostatud ning laagritel puudusid evakuatsiooniväljapääsud. Julgeolekuprobleeme käsitleti mitmetel koordineerimiskoosolekutel, kus komisjon ja ELi ametid kokkuleppel Kreeka ametiasutustega töötasid välja julgeolekukava ja erakorralisteks olukordadeks mõeldud menetlused.

³⁷ Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet (FRA), Weekly note on the temporary deployment of FRA fundamental rights experts to Greece, nädal 18.juuli–22. juuli 2016, Viin, 25. juuli 2016.

³⁸ Varjupaigamenetluste direktiivi artikkel 31.7 (b).

Itaalia

44. Itaalia esitas samuti 2015. aasta septembris tegevuskava, mis sisaldas varjupaikade, esmase vastuvõtu ja tagasisaatmise alaseid meetmeid, mille eesmärk oli parandada nende valdkondade süsteeme. Tegevuskavas nähti ette kokku kuus esmase vastuvõtu keskust, mis pidid olema tegevusvalmis 2015. aasta lõpuks ning mahutama 2 500 inimest. Tegevuskavade kohta antud tagasisides leidis komisjon, et olemasolevatel struktuuridel põhinevate esmase vastuvõtu keskuste asukohtade valik kuulus liikmesriikide vastutusalasse. Tegevuskavas ei võetud aga arvesse olemasolevate struktuuride ega standardse töökorra kohaldamiseks kuluvat aega, ka ei olnud kõik kavandatud asukohad vastavuses olemasolevate enim kasutatavate maabumispunktidega.

45. 2015. aasta lõpuks toimusid kuuest kavandatud esmase vastuvõtu keskusest (vt **joonis 5**) vaid kaks (Lampedusa ja Pozzallo) ning veel kaks hakkasid tööle 2016. aasta esimestel kuudel (Trapani ja Taranto). 2016. aasta juuliks (auditikülastuse aeg) oli neljas esmase vastuvõtu keskuses kokku 1 600 kohta, millest ilmselt ei piisanud, kui päevas saabus regulaarselt 2 000 või enam rändajat. Itaalia ametiasutuste andmetel maabus 2016. aasta esimesel seitsmel kuul ligi 70 % rändajatest endiselt väljaspool olemasolevaid esmase vastuvõtu punkte, mis suurendas riski, et kõiki saabunud rändajaid ei registreerita.

46. Juunis 2016 teatasid Itaalia ametiasutused, et olukorra parandamiseks luuakse veel kaks esmase vastuvõtu keskust (mis asendavad kahte keskust, mille rajamisest oli loobutud). 2017. aasta veebruari lõpu seisuga need keskused veel ei toiminud. Lisaks on Itaalia ametiasutused ja komisjon alates 2016. aasta jaanuarist arutanud uut strateegiat, mis tugineb esmase vastuvõtu süsteemile. Uus strateegia ei hõlma aga füüsilisi majutusruume ja see on alles rakendamisel. Lähenemisviisi eesmärk on ajakohastada muud maabumispunktid, et seal oleks võimalik kohaldada esmase vastuvõtu keskuste jaoks mõeldud standardset töökorda. Samal ajal soovitas komisjon oma novembris avaldatud eduaruandes³⁹ Itaaliale kiirustada ka kahe juba välja kuulutatud täiendava esmase vastuvõtu keskuse avamisega.

³⁹ COM(2016) 720 final.

47. Itaalias on suureks probleemiks 2016. aastal üha suurenenud saatjata alaealiste arv, mis 2016. aasta septembri lõpuga oli juba enam kui 20 000⁴⁰. Kuna maabumispiirkondades puuduvad alaealistele mõeldud ruumid, viibivad nad liiga kaua esmase vastuvõtu keskustes, mis ei vasta nende erivajadustele.

ELi ametite toetus on olnud märkimisväärne, kuid see sõltub suuresti liikmesriikidele eraldatavate vahendite piisavusest

48. Komisjon ja ametid osutavad tugiteenuseid Itaalia ja Kreeka ametiasutuste taotluste alusel. Mõlemad riigid esitasid esmase vastuvõtu keskustega seotud toetusvajadused oma tegevuskavades. Toetus hõlmab peamiselt Frontexi ja EASO kaudu lähetatud liikmesriikide eksperte, kes abistavad tuvastamise, kodakondsuse kindlakstegemise, registreerimise, sõrmejälgede võtmise ja käsitlemisega. Frontex abistab ka tagasisaatmistega. EASO aitab teabe andmisega ümberpaigutamise kohta ja ümberpaigutamistaotluste menetlemisega Itaalias ning toetab varjupaigataotluste registreerimist ja hindamist Kreekas. Mõlemad ametid pakuvad ka kultuurivahendajate teenuseid. Europol teeb teisese julgeolekukontrolli juhtumite puhul, mis on vastuvõtva liikmesriigi ametiasutuste tegevuse alusel kontrolli vajavaks märgitud või ELi ametite või teiste kohapealsete organisatsioonide poolt neile suunatud.

49. Ametite aruannetest selgub, et eksperte on lähetatud palju vähem kui tegelikult vaja. Selle põhjuseks on asjaolu, et ametid sõltuvad koostööst liikmesriikidega, kes määravad eksperte ametite taotluste alusel. Lisaks ei osanud ametid ega liikmesriigid oodata vajaduste suurenemist 2015. ja 2016. aastal ega oma tööd sellele vastavalt kavandada. Kokku andsid liikmesriigid Frontexi andmetel positiivse vastuse ligikaudu 65 %-le ameti otsese abi taotlustele meetmeteks esmase vastuvõtu keskustes. EASO puhul oli protsent veelgi väiksem (umbes 57 %). Liikmesriikidel on olemas vaid piiratud arvul töötajaid ning lisaks said mõned liikmesriigid ka ise suure arvu varjupaigataotlusi, eriti 2015. aasta teisel poolel.

⁴⁰ COM(2016) 636 final, 9.11.2016, „Kuues aruanne ümberpaigutamise ja ümberasustamise kohta“.

50. Kuna eksperte lähetatakse vaid piiratud ajaks (kuus või seitse nädalat, mõnikord veelgi vähem), peavad ametid pidevalt esitama uusi taotlusi, et asendada oma töö lõpetanud eksperte. Selline pidev rotatsioon vähendab oluliselt tõhusust, sest äsja saabunud eksperdid vajavad aega kohanemiseks ja konkreetse olukorraga tutvumiseks. Kõik auditikülastuste ajal intervjueeritud sidusrühmad rõhutasid, et eksperte tuleks lähetada pikemateks perioodideks.

Kreeka

51. Kreekas on vähenenud vajadus Frontexi toetuse järele identifitseerimise ja registreerimise etapis, sest ELi-Türgi avalduse järel on saabujaid vähem. Vajadus EASO toetuse järele on pärast avaldust aga suurenenud, sest suurem osa märtsis 2016 mandrile toimetatud rändajatest on esitanud varjupaigataotluse ning valdav osa uusi saartele saabujaid teevad sama.

52. Komisjoni 2016. aasta septembri⁴¹ ja novembri⁴² eduaruannetes kutsutakse liikmesriike jätkuvalt üles toetama EASOt ekspertide lähetamise kaudu, sest Kreekasse lähetatud ekspertide arv on varjupaigataotluste suurenenud arvu menetlemiseks endiselt ebapiisav. Näiteks septembris 2016 oli keskustesse vaja hinnanguliselt 100 varjupaigajuhtumitega tegelevat töötajat (ehk intervjuerijat), kuid EASO oli 2016. aasta septembri lõpu seisuga lähetanud vaid 41 töötajat⁴³.

53. Alates märtsist 2016 on lähetatud Europoli töötajad teinud teiseseid julgeolekukontrolle juhtumite puhul, mille Kreeka politsei on registreerimis- ja kontrollimismenetluste käigus kontrolli vajavaks märkinud. Nende kontrollide peamine eesmärk on määrata kindlaks terrorismis kahtlustatavate isikute liikumine ja rändajate ebaseadusliku üle piiri toimetamisega tegeleva organiseeritud kuritegevuse võrgustike lõhkumine. Komisjoni olukorra ülevaatearuannete⁴⁴ kohaselt oli Europol 2016. aasta juuli seisuga lähetanud viiele

⁴¹ COM(2016) 636 final.

⁴² COM(2016) 720 final.

⁴³ „Kolmas eduaruanne ELi-Türgi avalduse rakendamise kohta“, COM(2016) 634 final, 28.9.2016.

⁴⁴ Euroopa Komisjon, ülevaade olukorrast, 28. juuli 2016.

saarele üheksa ametnikku vastavalt Kreeka politseiga 2016. aasta juunis kokku lepitud tegevuskavale. Septembris 2016 lähetati Europoli andmetel Kreekasse esimene 10 ametnikust koosnev külalisametnike rühm. Oktoobris 2016 lähetati veel 16 külalisametnikku liikmesriikidest Kreeka kõikidesse esmase vastuvõtu keskusesse, et teha teise astme julgeolekukontrolle Europoli andmebaasides.

Itaalia

54. Kokkuvõttes pidasid Itaalia ametiasutused ELi ametite toetust rahuldavaks, eriti kuna olukord paranes alates maist, mil algselt Kreekasse lähetatama pidanud Frontexi eksperdid õnnestus Itaaliasse ümber suunata. Komisjoni arvates on liikmesriikide reageerimine EASO ekspertide Itaaliasse lähetamise taotlustele endiselt ebapiisav, et tulla toime ümberpaigutamistingimustele vastavate saabujate suure arvuga. 2016. aasta septembri lõpu seisuga oli lähetatud 33 varjupaigaeksperti (ja 35 kultuurivahendajat), kuigi Itaalia ametiasutustega kokku lepitud kava kohaselt oli ette nähtud 74 eksperti⁴⁵.

55. 2016. aasta septembris nõustus Itaalia sellega, et Europol osaleb vastavalt nõukogu taotlusele kohapeal teisele julgeolekukontrolli läbiviimisel. Europol on andnud oma panuse tegevuskava koostamisse ning valmistas ette külalisametnike lähetamist. Lisaks taotles Itaalia 2016. aasta oktoobris Europoli toetust ümberpaigutamisega seotud täiendava julgeolekukontrolli tegemiseks⁴⁶.

Komisjonil oli koordineerimises aktiivne roll

56. Esmase vastuvõtu süsteemiga on seotud mitmed osalejad eri tasanditel. See tähendab, et Euroopa Komisjoni, ELi ametite, liikmesriikide kesk- ja kohaliku tasandi ametiasutuste, rahvusvaheliste organisatsioonide (UNHCR ja IOM) ning valitsusväliste organisatsioonide tegevus peab olema hästi koordineeritud, et tagada esmase vastuvõtu funktsiooni asjakohane toimimine.

⁴⁵ COM(2016) 636 final.

⁴⁶ Europoli edastatud teave.

57. Koordineerimine toimub ELi, liikmesriigi, tegevus- ja esmase vastuvõtu keskuste tasandil. Mõlemas riigis hõlbustab koordineerimist komisjoni ja ametite asjaomaste töötajate kohalolu.

Kreeka

58. Kreekas toimub keskne koordineerimine ametitevahelisel koordineerimiskoosolekul, mis toob kokku kõik eri riiklikud ametiasutused, komisjoni, ELi ametid ja peamised rahvusvahelised organisatsioonid. Komisjoni poolset tuge osutab 2015. aastal loodud uus komisjoni talitus, struktuurireformi tugiteenistus (SRSS), koos teiste komisjoni osakondade töötajatega. SRSSi peadirektor on ametitevahelise koosoleku eesistuja. Koosolek toimub iga kahe nädala tagant Ateenas.

59. Probleemiks, mille töid esile kõik Kreeka auditikülastuse ajal intervjueeritud sidusrühmad, oli esmase vastuvõtu keskuste standardse töökorra puudumine. Kuigi Kreeka tegevuskavas⁴⁷ oli standardne töökord märgitud kõikide vastuvõtukeskuste üheks peamiseks eesmärgiks, ei võetud seda kunagi vastu. 2016. aasta alguses oli Kreeka valitsus ametis standardse töökorra koostamisega ja komisjon esitas kommentaarid selle eelnõu kohta. ELi-Türgi avaldus muutis aga esmase vastuvõtu keskuste toimimist märkimisväärselt. Samal ajal võttis Kreeka vastu uue seaduse, millega muudeti esmase vastuvõtmise teenistus vastuvõtu- ja isikutuvastusteenistuseks (RIS) ning anti sellele uued ülesanded. Seetõttu katkes ka standardse töökorra koostamine ja see tuli uuesti üle vaadata. Kontrollikoja auditikülastuse ajaks ei olnud Kreeka standardse töökorra eelnõu läbivaatamist lõpetanud, vaatamata sellele, et komisjon oli mitu korda palunud seda teha.

60. Tegevustasandi koordineerimisega tegeleb ELi piirkondlik rakkerühm⁴⁸, mis asub Ateenas Pireuse sadamas. Selle platvormi loomise eesmärk võimaldada ELi ametitel regulaarselt

⁴⁷ Kreeka tegevuskava ümberpaigutamise ja esmase vastuvõtu keskuste kohta (Roadmap on Relocation and Hotspots Greece), 29. september 2015, lk 6 ja 15.

⁴⁸ Vt COM(2015) 490 final, 23.9.2015, „Pagulaskriisiga toime tulekuks Euroopa rände tegevuskava alusel kohe võetavad operatiiv-, eelarve- ja õigusmeetmed“, lisa II, milles sätestatakse: „Igas vastuvõtvas liikmesriigis on ühine operatsiooni peakorter kõigi kolme asutuse esindajatega (Euroopa Liidu piirkondlik rakkerühm – EURTF). Peakorter koordineerib kriisikoldes olevate tugirühmade tööd ja tagab tiheda koostöö vastuvõtva liikmesriigi ametiasutustega.“

kohtuda, lihtsustamaks koordineerimist ja teabevahetust eri sidusrühmade vahel vastavalt nende mandaatidele. Euroopa Komisjon osaleb samuti ning on koosolekute eesistuja. Rakkerühma ülesanne esmase vastuvõtu süsteemi rakendamisel ei ole aga väga selgelt määratletud ning riigi ametiasutused rakkerühma koosolekutel ei osale.

61. Esmase vastuvõtu keskuste tasandil vastutavad keskuste üldise juhtimise eest keskasutused, kuid nad ei ole veel seda vastutust täies ulatuses üle võtnud. Näiteks ei olnud veel määratud konkreetset isikut või ametiasutust, kes püsivalt vastutaks struktuuride ja tegevuse üldise juhtimise eest. Ametlikult vastutas keskuste juhtimise eest vastuvõtu- ja isikutuvastusteenistus, kuid teenistusel oli auditikülastuse ajal väga vähe töötajaid, mis ei võimaldanud tagada ööpäevaringset kohalviibimist. Tegelikuses ei olnud kõikidele sidusrühmadele selge, milline on keskuste eest vastutav otsuseid tegev pädev asutus.

Itaalia

62. Itaalias näitasid riiklikud ametiasutused esmase vastuvõtu süsteemi ja sellega seonduva rände haldamises üles suurt isevastutust. Esmase vastuvõtu süsteemi rakendamise eest vastutab Itaalia siseministeeriumi eriosakond (kodanikuõiguste ja rände osakond). Komisjon toetab kesktasandil Roomas paikneva väikese meeskonna abil. Sellel tasandil koostas Itaalia siseministeeriumi juhitud töörühm ka standardse töökorra. Töörühma kuulusid kõik peamised sidusrühmad (Itaalia ametiasutused, komisjon, Frontex, Europol, EASO, UNHCR ja IOM). Töökord kiideti ametlikult heaks ja edastati asjaomastele osalistele 17. mail 2016. See sisaldab tegevussuuniseid esmase vastuvõtu keskustes võetavate meetmete kohta, eesmärgiga saavutada standardne ja tõhus töövoog. Kõikide sidusrühmade arvates on töökorra vastuvõtmine pärast mitmekuulist konsulteerimist suur positiivne samm Itaalia esmase vastuvõtu süsteemi struktureerimise suunas.

63. Tegevustasandi koordineerimise eest vastutab ELi piirkondlik rakkerühm, mis asub Sitsiilias (Catania). Lisaks ELi ametitele ja komisjonile osalevad ELi piirkondlikus rakkerühmas ka mitu Itaalia riiklikku ametiasutust.

64. Esmase vastuvõtu keskuse tasandil vastutavad kohalikud ametiasutused (*Prefetture*) iga keskuse struktuuri koordineerimise ja üldise haldamise eest, kuid neil ei ole permanentset esindajat kohapeal, erinevalt kahest peamisest osalejast: riiklik politsei (*Questura*) ja

struktuuri haldusüksus (sageli valitsusväline organisatsioon), kel kummalgi on oma vastutusala. Tegelikuses on mitmed sidusrühmad märkinud, et seetõttu puudub keskustes selgelt määratletud kontaktisik.

Regulaarne järelvalve on olemas, kuid tulemuslikkuse mõõtmist tuleks esmase vastuvõtu keskuste tasandil parandada

65. Euroopa rände tegevuskava vastuvõtmise järel on Euroopa Komisjon rändekriisi haldamise kohta põhjalikult aru andnud. Eelkõige on esmase vastuvõtu süsteemi rakendamist käsitletud komisjoni aruannetes ümberpaigutamise ja ümberasustamise kohta⁴⁹. Alates märtsist 2016 on neid aruandeid avaldatud igakuiselt ning need sisaldavad Itaalia ja Kreeka tegevuskavade rakendamist käsitlevat osa, mis on tihedalt seotud esmase vastuvõtu süsteemiga. Aruannete eesmärk on anda ajakohastatud kvantitatiivne ja kvalitatiivne ülevaade olukorrast, ning neis võetakse kokku tehtud edusammud ja tuvastatud probleemid. Lisaks sisaldavad aruanded Euroopa Komisjoni soovitusi kõikidele sidusrühmadele. Eraldi aruanded ELi-Türgi avalduse rakendamise kohta sisaldavad samuti tähelepanekuid olukorrast esmase vastuvõtu keskustes⁵⁰. Lisaks kuuluvad konsolideeritud aruandlusraamistikku juhtumipõhised aruanded ja eriteadaanded⁵¹ ning teabelehed.

66. Euroopa Komisjoni regulaarsed teadaanded esmase vastuvõtu süsteemi kohta aitavad kaasa süsteemi rakendamist käsitleva aruandluse läbipaistvusele ja avatusele. Aruandluse kvalitatiivne aspekt (tuvastatud probleemid, soovitused jne) näitab Euroopa Komisjoni

⁴⁹ Aruanne ümberpaigutamise ja ümberasustamise kohta põhineb nõukogu otsuste 2015/1523 ja 2015/1601 artiklist 12 tuleneval kohustusel anda kaks korda aastas aru nende otsuste ja tegevuskava rakendamise kohta.

⁵⁰ Vt COM(2016) 634 final, mis sisaldab kommentaare muu hulgas Kreeka saartele saabujate arvu, keskuste ülerahvastatuse, Kreeka keskuste alalise koordinaatori puudumise ja standardse töökorra vastuvõtmise vajaduse kohta.

⁵¹ Hinnang Kreeka tegevuskava kohta eesmärgiga kõrvaldada olulised puudused, mis tehti kindlaks Kreekas välispiiri halduse valdkonnas Schengeni acquis' kohaldamise hindamise käigus 2015. aasta novembris, COM(2016) 220 final, 12.4.2016.

valmisolekut saavutatud edusammude üle järelevalvet teha ja nende kohta aru anda⁵².

Kontrollikoda märkis siiski järgmist:

- vaatamata sellele, et komisjon julgustas järjepidevalt Itaalia ametiasutusi keskuste arvu suurendama⁵³, ei ole saadaval kulutõhususe analüüse, et võrrelda täiendavate keskuste avamist hiljutise plaaniga rakendada esmase vastuvõtu süsteemi järjepidevalt kõikides maaletuleku sadamates, kus puuduvad majutusvõimalused;
- keskused on nüüdseks toimunud üle aasta, kuid ikka ei ole keskuste tasandil kehtestatud tulemuslikkuse seire raamistikku, et teha järelevalvet tegevuste tõhususe ja ressursside (nagu personal ja varustus) kasutamise üle, teha kindlaks ja likvideerida kasutamata võimsus ja/või kitsaskohad ning lihtsustada parimate tavade määramist, saadud kogemuste jagamist ja vajalike muudatuste tegemist;
- komisjon püüab küll konsolideerida riiklike ametiasutuste ja ELi ametite andmed, kuid sellegipoolest ei edastata kõiki andmeid (näiteks see, kui kaua rändajad registreerimist ja varjupaigataotluste esitamist oodates keskuses viibivad (Kreeka)), ning mõned olulised andmed on puudu või neid ei avaldata (nagu keskustes identifitseeritud ja registreeritud rändajate arv või tagasisaatmisotsuse saanute ja tegelikult tagasi saadetute arv (Itaalia)).

Esmase vastuvõtu süsteemi mõjus

67. Kontrollikoda uuris, kas esmase vastuvõtu süsteem võimaldas rändajate täielikku tuvastamist, registreerimist ja neilt sõrmejälgede võtmist ning nende õigeaegset suunamist

⁵² Vaatamata sellele, et komisjon ei varja probleeme ega kohati edusammude puudumist, on ta siiski aeg-ajalt liiga optimistlik, näiteks dokumendis COM(2016) 636 final leitakse, et kuu eesmärgiks olev 6 000 ümberpaigutamise tegemine on endiselt realistlik. Komisjon märkis selle eesmärgi vajalikkust esmakordselt oma esimeses ümberpaigutamise ja ümberasustamise aruandes 16. märtsil 2016 (COM(2016) 165 final). Arvestades aga, et esimese aasta jooksul alates ümberpaigutamise otsustest oli ümber paigutatud napilt 6 000 inimest, tähendaks see, et 106 000 ümberpaigutamise saavutamiseks septembriks 2017 tuleks kuus paigutada ümber üle 8 000 inimese. Isegi võttes arvesse, et ümberpaigutamine on viimasel ajal veidi kiirenenud, näib üldeesmärk kättesaamatu.

⁵³ Vt näiteks COM(2016) 636 final.

saabumisele järgnevat menetluste läbiviimisele (varjupaik, ümberpaigutamine, tagasisaatmine).

Esmase vastuvõtu süsteem on parandanud saabuvate rändajate registreerimise ja neilt sõrmejälgede võtmise kiirust

68. Esmase vastuvõtu süsteemi peamine eesmärk oli parandada piiride haldamist, tagades, et kõik saabuvad rändajad saaksid nõuetekohaselt tuvastatud ja registreeritud ning nende sõrmejäljed võetud. See on ka eeltingimuseks rändajate edasi suunamiseks riiklikku varjupaigamenetluse, hädaolukorras ümberpaigutamise kavva või tagasisaatmise menetluse.

69. Tuvastamise käigus registreeritakse rändaja isikuandmed ja kontrollitakse nende kodakondsust ning tehakse kindlaks kaitsetud rändajad, keda menetletakse eelisjärjekorras. Registreerimise etapis võetakse sõrmejäljed, nagu nõutud Eurodaci määruses, ning lisatakse need ELi sõrmejälgede andmebaasi Eurodac. Rändajaid pildistatakse, nende andmed sisestatakse ja tehakse ristkontroll asjaomaste Euroopa ja rahvusvaheliste andmebaasidega, kontrollitakse nende dokumentide autentsust (kui neid on) ja tehakse politseipoolne julgeolekukontroll.

70. Politsei viib need algsed menetlused järjestikusest läbi Frontexi toel esmase vastuvõtu keskuse tööpiirkonnas⁵⁴. Selles või ka hilisemates etappides on rändajatel võimalus esitada varjupaigataotlus (vt ka esmase vastuvõtu vokaart ***II lisas***).

71. Kontrollikoja auditikülastuse ajal Kreekasse juulis 2016 tuvastati ja registreeriti rändajad ja võeti nende sõrmejäljed kolme päeva jooksul alates inimeste saartele saabumisest⁵⁵. Komisjoni andmetel on Kreeka esmase vastuvõtu keskused alates 2016. aasta märtsist suutnud need ülesanded asjakohaselt täita peaaegu kõikide rändajate puhul. Võrreldes

⁵⁴ Itaalias ka esmase vastuvõtu keskuste välistes maabumissadamates.

⁵⁵ Eurodac määruse nr 603/2013 (ELT L 180, 29.6.2013, lk 1) artikli 14 kohaselt võtab liikmesriik viivitamata sõrmejäljed kõikidelt vähemalt 14-aastastelt kolmandate riikide kodanikelt, kes on kinni peetud seoses antud liikmesriigi ebaseadusliku piiriületamisega. Asjaomane liikmesriik edastab võimalikult kiiresti ja hiljemalt 72 tunni jooksul pärast kinnipidamise kuupäeva kesksüsteemi nimetatud isikute sõrmejäljed ja muud kogutud andmed.

2015. aasta septembri 8-protsendilise registreerimismääraga⁵⁶ on olukord märgatavalt parem (jaanuaris 2016 oli määr juba 78 %). Registreerimine on muutunud lihtsamaks ka tänu ELi-Türgi avaldusele, sest saabuvate rändajate arv on 2015. aastaga võrreldes oluliselt vähenenud.

72. Itaalias oli 2016. aastal saabunud rändajate arv sarnane 2014. ja 2015. aasta arvudega. Mis puudutab saabunud rändajate registreerimist Itaalias, siis seal maabub (ja registreeritakse) vaid kolmandik rändajaid esmase vastuvõtu punktides⁵⁷, suurem osa aga maabub muudes sadamates. Itaalia ametiasutuste hiljutiste andmete kohaselt⁵⁸ on registreerimise ja sõrmejälgede võtmise määr märgatavalt paranenud, 2015. aasta esimesel poolel oli see 60 %, 2016. aasta keskmine on aga 97 %. See näitab, et esmase vastuvõtu süsteemi kasutamisel on olnud positiivne mõju mitte ainult neljas esmase vastuvõtu keskuses, vaid 2016. aastal ka 15 muus maabumissadamas (vt ka punktid 45–46), mis vähendab ohtu, et rändajad sisenevad riiki ilma asjakohase registreerimise ja sõrmejälgede võtmiseta. Kõik intervjueritud sidusrühmad leidsid, et esmase vastuvõtu süsteemil oli oluline roll Itaalia olukorra parandamisel, seda mitte ainult asjakohase taristu loomise, vaid ka standardsete menetluste kehtestamise kaudu ja positiivse mõju avaldamise tõttu tavadele üldiselt.

73. Lisaks nõutakse esmase vastuvõtu süsteemi puhul, et kõikide ebaseaduslike rändajate isikuandmed ja sõrmejäljed tuleb sisestada andmebaasidesse ja võrrelda neid mitmete riiklike, Euroopa ja rahvusvaheliste julgeolekuandmebaasidega, nagu nõutakse Euroopa ühise varjupaigasüsteemi eeskirjades. Julgeolekukontrollide ulatust piiras aga kohaldatav õigusraamistik ja süsteemide ülesehitus. Frontexi varasema mandaadi kohaselt oli Frontexi külalisametnikel kuni septembrini 2016 juurdepääs Euroopa julgeoleku- ja dokumentide

⁵⁶ COM(2016) 85 final.

⁵⁷ 29. juuli 2016. aasta seisuga saabus esmase vastuvõtu keskusesse 29,7 % rändajatest (*allikas*: Itaalia siseministeerium). Sellegipoolest viidi osa keskustest väljaspool maabunud rändajaid üle keskustesse ja registreeriti seal. Kokkuvõttes oli nende rändajate osakaal, kes vähemalt osaliselt tuvastamise/registreerimise käigus keskusest läbi käisid, suurem kui 29,7 % (hinnanguliselt 40 % 2016. aasta 30. juuni seisuga, kuid täpsed andmed ei ole saadaval).

⁵⁸ Siseministeerium, „Tabella monitoraggio fotosegnalamenti 2016“, 11.1.2017.

kontrolli andmebaasidele⁵⁹ ainult juhul, kui vastuvõtja riik neile selleks loa andis. Kreekas said nad töö sellele osale kaasa aidata vaid tänu mitteametlikele kokkulepetele kohaliku politseiga.

74. Euroopa piiri- ja rannikuvalvet käsitlev määrus võimaldab piiri- ja rannikuvalve rühmadele juurdepääsu asjaomastele andmebaasidele⁶⁰. Süstemaatiliste julgeolekukontrollide puhul on aga probleemiks julgeolekuandmebaaside koostöövõime (puudub ühe otsinguga mitme andmebaasi kasutust võimaldav keske ühenduspunkti süsteem) ning seda ei ole võimalik kiiresti lahendada⁶¹.

Esmase vastuvõtu keskuste toimimist mõjutavad neile järgnevate menetlustega seotud kitsaskohad

75. Esmase vastuvõtu süsteem ja sellele järgnevad meetmed on tihedalt seotud. Selleks, et tagada rändajate tõhus suunamine varjupaigamenetlusse ja vastavalt vajadusele nende edasine ümberpaigutamine või tagasisaatmine, tuleb registreerimisele järgnevad menetlused teha mõistliku aja jooksul. Ühtlasi peavad rändajad saama menetluste kohta piisavalt teavet.

Kreeka

76. Olles silmitsi kohese tagasisaatmise ohuga, taotlevad peaaegu kõik uued saabujad rahvusvahelist kaitset. Kuna varjupaigataotlejate arv oli Kreekas enne 2016. aasta märtsi väike, oli Kreeka varjupaigatalitusel vähe töötajaid; kui varjupaigataotlejate arv järsult suurenes, vajati kiiresti täiendavaid töötajaid. Töötajate arvu suurendamist ei olnud aga enne ELi-Türgi avalduse jõustumist kavandatud ning töötajate värbamise ja koolitamise

⁵⁹ COM(2016) 85 final: „Otsingud Interpoli ning Euroopa julgeoleku- ja dokumentide kontrolli andmebaasides, eelkõige Schengeni infosüsteemis, peavad olema süstemaatilised ning Euroopa andmebaasid peavad olema Frontexi külalisametnikele kättesaadavad.“

⁶⁰ Määruse (EL) nr 2016/1624 artikli 40 lõige 8.

⁶¹ Itaalia. Ülevaade olukorrast, COM(2016) 85 final, lisa 3. „Andmebaaside omavaheline ühendatus on ikka veel piiratud. Eelkõige puudub otsene ja automaatne ühendus registreerimisprotsessi (*foglio notizie*) ning SISI, Europoli ja Interpoli andmebaaside vahel. Süstemaatilise kontrolli võimaldamiseks tuleks see luua esmajärjekorras.“

protsess võttis aega. See kõik mõjutas Kreeka varjupaigatalituse suutlikkust varjupaigataotlusi menetleda. Varjupaigatalitus sai 2016. aasta augustis juurde 124 ajutist töötajat, seda rahastati EASOga sõlmitud AMIFI hädaabitoetuse lepinguga⁶².

77. 2016. aasta septembri seisuga⁶³ oli olukord selline, et suurem osa pärast 20. märtsi saabunud rändajatest ei olnud veel saanud võimalust varjupaigataotlust esitada⁶⁴. Pinget laagrites on suurendanud ka asjaolu, et teatavate riikide kodakondsusega isikute varjupaigataotlusi käsitleti eelisjärjekorras⁶⁵ ning see, et rändajatel ei olnud selget teavet menetluste ja ooteaegade kohta.

78. Lisaks ei ole alates märtsist 2016 ümberpaigutamise variant uutele saabujatele kohaldatav. Selle põhjuseks on Kreeka varjupaigatalituse otsus ning lisaks on see kooskõlas liikmesriikide poolt justiits- ja siseministrite nõukogus esitatud seisukohtadega, mille kohaselt tuleks ümberpaigutamist kohaldada Kreeka maismaal viibivate rändajate suhtes, kes saabusid enne 20. märtsi. Seisukoha selget õiguslikku alust ei ole esitatud kummaski ümberpaigutamist käsitlevas nõukogu otsuses.

79. Lisaks on komisjon märkinud⁶⁶, et ELi-Türgi avalduse alusel korraldatud tagasisaatmiste tempo on olnud aeglane, mis on samuti suurendanud keskuste ülerahvastatust. Kui kõik uued saabujad taotlevad varjupaika, on nende tagasisaatmine võimalik alles pärast negatiivse varjupaigaotsuse väljastamist ja edasikaebamisõiguste ammendumist. Siiani on

⁶² Euroopa Komisjoni esitatud teave.

⁶³ Komisjonilt saadud andmed näitavad, et 2016. aasta septembri keskpaigaks oli vaid kolmandik sel ajal saartel viibinud rändajatest saanud esitada varjupaigataotluse ning ainult 20 % olid pääsenud intervjuule.

⁶⁴ Varjupaigamenetluste direktiivi artikli 6 lõikes 2 sätestatakse, et: „Liikmesriigid tagavad, et rahvusvahelise kaitse taotluse esitanud isikul on tegelik võimalus esitada see võimalikult kiiresti.“

⁶⁵ See selgus kohapealsetest intervjuudest ja juhtkomitee ELi-Türgi avalduse rakendamise teemaliste koosolekute protokollidest.

⁶⁶ COM(2016) 349 final, COM(2016) 634 final.

ajavahemikus märtsi lõpp 2016 kuni detsembri algus 2016 Kreeka saartelt Türki tagasi saadetud kokku 748 rändajat, sellal kui saabunud on ligi 17 000 rändajat⁶⁷.

Itaalia

80. Itaalias toimib esmase vastuvõtu süsteem kavakohaselt, mis tähendab, et lisaks sellele, et 90 % saabunud rändajatest registreeritakse ja neilt võetakse sõrmejäljed (vt punkt 72), antakse neile ka võimalus avaldada soovi esitada varjupaigataotlus. Lisaks tehakse juba keskustes toimuva registreerimise käigus kindlaks isikud, kel on õigus ümberpaigutamisele, pärast mida viiakse nad üle asjaomastesse vastuvõtukeskustesse.

81. Esmase vastuvõtu süsteemi rakendamise alguses oli peamiseks ümberpaigutamise kavaga seotud probleemiks kavas osaleda soovivate ja selleks õigust omavate isikute leidmine. Nüüd on aga rändajad ümberpaigutamise teemal paremini informeeritud ning sobivate kandidaatide arv on struktureerituma esmase vastuvõtu süsteemi kasutamise tõttu kasvanud. Ümberpaigutamise peamiseks kitsaskohaks on nüüd liikmesriikidepoolne vähene vastuvõtutahe. 2016. aasta 27. septembri seisuga (aasta pärast seda, kui nõukogu ümberpaigutamise otsus oli vastu võetud ja kaheaastase rakendusperioodi keskel) oli Itaaliast ümber paigutatud vaid 1 196 inimest – nende seas mitte ühtegi saatjata alaealist – ning liikmesriigid olid Itaaliale esitanud 3 809 ametlikku vastuvõtulubadust⁶⁸ (nõukogu otsuse kohaselt tuli Itaaliast ümber paigutada kokku 34 953 inimest).

82. Teise kitsaskoha moodustab tagasisaatmisotsuste täidesaatmise madal määr, mis Itaalia ametiasutuste andmetel on endiselt alla 20 %⁶⁹. Itaalia ametiasutused loetlesid ja kirjeldasid tegevuskavas järgmiseid tagasisaatmise rakendamisega seotud struktuurilisi probleemeid:

⁶⁷ Neljas eduaruanne ELi ja Türgi avalduse rakendamise kohta, COM(2016) 792 final, 8.12.2016.

⁶⁸ COM(2016) 636 final. Ametlike vastuvõtulubaduste (liikmesriikide pakkumised) ja tegelikult ümber paigutatud inimeste arvu vaheline erinevus on osaliselt seletatav sellega, et ümberpaigutamistaotluste menetlemine nõuab aega, osaliselt aga muude teguritega, mida komisjon on toonud esile oma järjestikustes ümberpaigutamise ja ümberasustamise aruannetes: julgeolekukontrollidega seotud takistused ja vajadus parandada Itaalia-poolset käsitlemissuutlikkust.

⁶⁹ *Allikas*: siseministerium. Andmed käivad 2015. aasta ja 2016. aasta esimese 7 kuu kohta.

kinnipidamiskeskuste (kus toimub identifitseerimine ja väljasaatmine) piiratud suutlikkus ja päritoluriikide tagasivõtualane puudulik koostöö.

83. Võttes arvesse saabuvate rändajate endiselt suurt arvu (alates aastast 2014 üle 150 000 inimese aastas) ja olemasolevaid kitsaskohti, mis on seotud rändajate piiratud riigist lahkumisega ümberpaigutamise ja tagasisaatmise kaudu, võib Itaalias tekkida lähitulevikus probleeme varjupaigataotlejate majutamisega.

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

84. Piirikontrolli ja varjupaigataotluste menetlemise kõigi aspektide eest vastutavad peamiselt ELi liikmesriigid. Seetõttu võttis komisjon kasutusele esmase vastuvõtu süsteemi, et aidata piiririike Kreekat ja Itaaliat nende välispiiridel aastatel 2015/2016 järsult suurenenud ebaseaduslike rändajate arvuga hakkama saada. Süsteemi eesmärk oli anda liikmesriikidele praktilist abi, et tagada saabunud rändajate identifitseerimine, registreerimine ja neilt sõrmejälgede võtmine ning kogutud teabe kasutamine saabumisele järgnevate menetluste läbiviimiseks. Kokkuvõttes leidis kontrollikoda, et esmase vastuvõtu süsteem aitas parandada rände haldamist sellest enim mõjutatud piiririikide väga keerulistes ja pidevalt muutuvates oludes, suurendas piiririikide vastuvõtuvõimet ning parandas registreerimismenetlusi ja tugitegevuste koordineerimist.

85. Esmase vastuvõtu keskuste valimisel võeti mõlemas riigis asjakohaselt arvesse peamisi põgenike maale saabumise kohti ja rajatud struktuuride olemasolu. Keskuste loomine võttis sellegipoolest kavandatust rohkem aega. Kreekas alustasid kavandatud viiest vastuvõtukeskustest neli tööd märtsis 2016 ning viimane 2016. aasta juunis. Itaalias alustasid kavandatud kuuest vastuvõtukeskustest neli tööd märtsis 2016, kahe täiendava keskuse loomine veel käis, ent need ei olnud 2017. aasta veebruari lõpuks veel tööd alustanud. Hoolimata ELi märkimisväärsest toetusest ei olnud kummagi riigi olemasolevad vastuvõtukeskused 2016. aasta lõpu seisuga nii suure rändajate hulgaga toimetulekuks veel piisavalt valmis (probleemid vastuvõtmisega Itaalias ja majutamisega Kreekas). Endiselt oli puudus asjakohastest majutus- ja käitlemiskeskustest, kus oleks tagatud saatjateta alaealistega tegelemine vastavalt rahvusvahelistele standarditele – seda nii esmase vastuvõtu keskustes kui järgneva tasandi vastuvõtukeskustes (vt punktid 36–47).

86. Komisjon ja asjaomased ELi ametid toetasid piiriäärsete liikmesriikide jõupingutusi tehniliste ekspertide, finants- ja tehniliste ressursside, nõustamise ja koordineerimise abil. Ametite võime sellist tuge pakkuda sõltus ja sõltub endiselt teiste liikmesriikide eraldatud ressurssidest. Lisaks oli ekspertide lähetusaeg sageli väga lühike, mis vähendas lähetatud ekspertide töö tõhusust. Puudusi käsitletakse asjaomaste ametite uute (või kavandavate) mandaatide kaudu (vt punktid 48–55).

87. Komisjoni ja ELi ametite pädevate töötajate kohaolek lihtsustas esmase vastuvõtu süsteemi koordineerimist mõlemas riigis. Tegevustasandil oli abi ka piirkondlikest rakkerühmadest, kuigi nende roll esmase vastuvõtu süsteemi juures ei ole veel täielikult defineeritud. Standardne töökord on määrava tähtsusega ülesannete täpsustamisel ja menetluste ühtlustamisel, eriti juhtudel, kui tegemist on mitme osalejaga, nagu see on praeguse esmase vastuvõtu süsteemi puhul. Itaalias on esmase vastuvõtu keskuste standardne töökord loodud ning seda kohaldatakse nii keskustes kui muudes maabumiskohtades, mis toimivad esmase vastuvõtu punktidenä. Kreekas ei ole seda ikka veel vastu võetud. Esmase vastuvõtu üksikkeskuste tasandil on koordineerimine endiselt katkendlik ning kuigi on teada, et keskuste üldise juhtimise eest vastutavad liikmesriigi keskasutused, ei täida nimetatud asutused Kreekas oma kohustusi täies ulatuses. Komisjonipoolne järelevalve ja aruandlus esmase vastuvõtu keskuste edusammude ja probleemide üle on olnud regulaarne ja ulatuslik, kuid teabevahetus eri sidusrühmade vahel on osaliselt piiratud ning aruandlus mõne peamise tulemusnäitaja kohta puudulik (vt punktid 56–66).

88. Nii Kreekas kui Itaalias tagas esmase vastuvõtu süsteem selle, et 2016. aastal tuvastati ja registreeriti suurem osa saabujaid, neilt võeti sõrmejäljed ning nende andmeid võrreldi asjaomaste julgeolekualaste andmebaasidega. Selles osas aitas esmase vastuvõtu süsteemi kasutamine rändevoogude haldamist parandada (vt punktid 68–74). Esmase vastuvõtu süsteemi kohaselt tuleb saabujad suunata saabumisele järgnevate menetluste läbiviimisele, milleks on varjupaigataotluse esitamine, (vajaduse korral) teise liikmesriiki ümberpaigutamine või päritoluriiki (või transiidiriiki) tagasisaatmine. Nimetatud järgnevate menetluste rakendamine on sageli aeglane ja hõlmab mitmeid kitsaskohti, mis võivad avaldada mõju esmase vastuvõtu keskuste toimimisele (vt punktid 76–83).

89. Eelpool esitatud järelduste alusel esitab kontrollikoda allpool mitmeid soovitusi. ELi välispiire mõjutavat rändekriisi arvestades käsitlevad esimesed neli soovitus pakilisi probleeme, mis tuleks lahendada nii kiiresti kui võimalik.

1. soovitus. Esmase vastuvõtu keskuse suutlikkus

- Komisjon ja asjaomased ametid peaksid Kreekale andma täiendavat toetust esmase vastuvõtu keskuste läbilaskevõime parandamiseks, tehes selleks järgmist:
 - parandama majutustingimusi saartel, kus keskused asuvad;
 - kiirendama veelgi varjupaigataotluste esitamise protsessi (EASO toel), andes rändajatele samas selget teavet selle kohta, kuidas ja millal nende taotlusi menetletakse;
 - jõustama vajadusel olemasolevaid tagasisaatmismenetlusi (Frontexi toel).
- Komisjon peaks koos asjaomaste ametitega jätkuvalt toetama Itaalia püüdlusi suurendada esmase vastuvõtu keskuste arvu, nagu algselt kavandatud, ning võtma lisameetmeid, et laiendada esmase vastuvõtu süsteemi nii, et see hõlmaks ka keskustest väljaspool asuvaid maabumispunkte.

2. soovitus. Saatjata alaealised

- Komisjon peaks koos asjaomaste ametite ja rahvusvaheliste organisatsioonidega aitama nii Kreeka kui Itaalia ametiasutusi võtta kõik vajalikud meetmed, tagamaks, et rändajatena saabuvald saatjateta alaealised koheldakse vastavalt rahvusvahelistele standarditele, võimaldades neile asjakohase peavarju, kaitse, eelisjärjekorras juurdepääsu varjupaigamenetlustele ja vajaduse korral ümberpaigutamise.
- Komisjon peaks nõudma lastekaitseametniku määramist igasse esmase vastuvõtu keskusse/piirkonda.
- Komisjon ja asjaomased ametid peaks abistama vastutavaid ametiasutusi, pakkudes koolitust ja õigusnõustamist, lisaks peaks komisjon tegema jätkuvalt järelevalvet ja andma aru võetud meetmetest ja saavutatud edusammudest.

3. soovitus. Ekspertide lähetamine

- Komisjon ja ametid peaksid jätkuvalt paluma kõikidel liikmesriikidel lähetada rohkem eksperte, et vajadused paremini katta.
- Liikmesriikide ekspertide lähetused peaksid olema piisavalt pikad ja vastama taotletud profiilidele, et Frontexi, EASO ja Europoli toetus Kreekale ja Itaaliale oleks piisavalt tõhus ja tulemuslik.

4. soovitus. Ülesanded ja kohustused esmase vastuvõtu süsteemi kasutamisel

- Komisjon peaks koos ametite ja riiklike ametiasutustega selgemalt määratlema ELi piirkondliku rakkerühma rolli, struktuuri ja ülesanded esmase vastuvõtu süsteemi rakendamisel.
- Komisjon ja ametid peaksid jätkuvalt nõudma, et Itaalia ja Kreeka määraksid kindla isiku, kes vastutaks pikaajaliselt iga esmase vastuvõtu keskuse üldise juhtimise ja toimimise eest. Lisaks tuleks nõuda, et Kreekas võetaks kasutusele esmase vastuvõtu keskuste standardne töökord.

5. soovitus. Esmase vastuvõtu süsteemi hindamine

- Komisjon ja ametid peaksid 2017. aasta lõpuks hindama esmase vastuvõtu süsteemi senist ülesehitust ja rakendamist ning esitama ettepanekuid selle edasiseks arendamiseks. Ettepanekud peaksid hõlmama standardset toetusmudelit, mida kohaldatakse tulevaste ulatuslike rännete korral, eri rollide ja ülesannete määratlust, minimaalset taristut ja inimressursse, toetuse andmise viise ja standardset töökorda.
 - Analüüs peaks hindama ka vajadust paremini selgitada esmase vastuvõtu süsteemi õigusraamistikku osana ELi välispiiri haldamisest.
-

III auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Karel PINXTEN, võttis käesoleva aruande vastu
21. märtsi 2017. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel

president

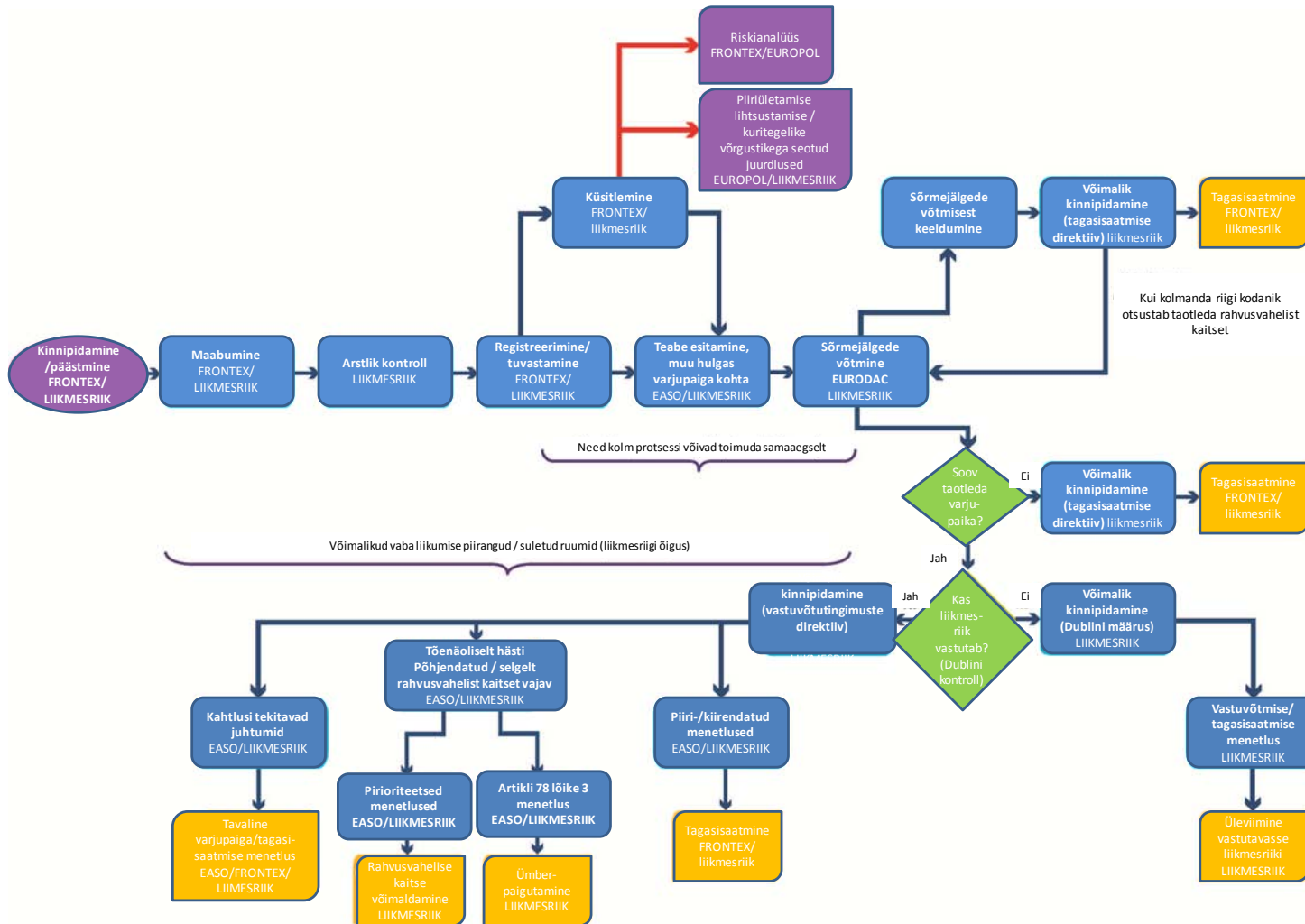
Klaus-Heiner LEHNE

I lisa. ELi reaktsioon rändekriisile – ajaline kulg

2015		
Aprill	1 2 3 4 5	
	6 7 8 9 10 11 12	
	13 14 15 16 17 18 19	Vahemerele upub kahe eraldi intsidendi käigus enam kui 1 000 inimest
	20 21 22 23 24 25 26	
	27 28 29 30	
Mai	1 2 3	
	4 5 6 7 8 9 10	Komisjon esitleb Euroopa rände tegevuskava
	11 12 13 14 15 16 17	
	18 19 20 21 22 23 24	Komisjoni esimene ettepanekute pakett (40 000 inimese ümberpaigutamine)
	25 26 27 28 29 30 31	Komisjoni teine ettepanekute pakett (120 000 inimese ümberpaigutamine)
September	1 2 3 4 5 6	Nõukogu otsus (EL) 2015/1523, millega kehtestati 40 000 ilmselt rahvusvahelist kaitset vajava isiku Itaaliast ja Kreekast teistesse liikmesriikidesse ümberpaigutamise ajutine ja erakorraline mehhanism
	7 8 9 10 11 12 13	
	14 15 16 17 18 19 20	Nõukogu otsus (EL) 2015/1601, millega kehtestati 120 000 ilmselt rahvusvahelist kaitset vajava isiku Itaaliast ja Kreekast teistesse liikmesriikidesse ümberpaigutamise ajutine ja erakorraline mehhanism
	21 22 23 24 25 26 27	
	28 29 30	Komisjoni teatis: pagulaskriisiga toimetulekuks Euroopa rände tegevuskava alusel kohe võetavad operatiiv-, eelarve- ja õigusmeetmed Esitletakse Kreeka tegevuskava ümberpaigutamise ja esmase vastuvõtu keskuste kohta ja Itaalia tegevuskava
Oktoober	1 2 3 4	
	5 6 7 8 9 10 11	
	12 13 14 15 16 17 18	Komisjoni teatis: pagulaskriisi haldamine: ülevaade Euroopa rände tegevuskava raames võetud prioriteetsete meetmete rakendamise olukorrast
	19 20 21 22 23 24 25	
	26 27 28 29 30 31	
Detsember	1 2 3 4 5 6	
	7 8 9 10 11 12 13	
	14 15 16 17 18 19 20	Komisjoni teatis: eduaruanne esmase vastuvõtu süsteemi rakendamise kohta Kreekas („ainult üks esmase vastuvõtu keskus Lesbosel ei toimi veel täies ulatuses“) ja Itaalias („Lampedusas on hetkel vaid üks toimiv
	21 22 23 24 25 26 27	
	28 29 30 31	

2016		
Veebruar	1 2 3 4 5 6 7	
	8 9 10 11 12 13 14	Komisjoni teatis: ülevaade Euroopa rände tegevuskava raames võetud prioriteetsete meetmete rakendamise olukorrast
	15 16 17 18 19 20 21	(2. lisa. Kreeka: Lesbosese esmase vastuvõtu keskus toimib, teiste kallal töötatakse; 3. lisa – Itaalia: Lampedusa ja Pozzallo keskused toimivad)
	22 23 24 25 26 27 28	
	29	
Märts	1 2 3 4 5 6	
	7 8 9 10 11 12 13	Komisjoni teatis: esimene aruanne ümberpaigutamise ja ümberasustamise kohta (neli Kreeka ja neli Itaalia esmase vastuvõtu keskust toimivad)
	14 15 16 17 18 19 20	ELi-Türgi avaldus
	21 22 23 24 25 26 27	
	28 29 30 31	
Aprill	1 2 3	
	4 5 6 7 8 9 10	
	11 12 13 14 15 16 17	Komisjoni teatis: teine aruanne ümberpaigutamise ja ümberasustamise kohta
	18 19 20 21 22 23 24	Komisjoni teatis: esimene eduaruanne ELi ja Türgi avalduse rakendamise kohta
	25 26 27 28 29 30	
Mai	1	
	2 3 4 5 6 7 8	
	9 10 11 12 13 14 15	Komisjoni teatis: kolmas aruanne ümberpaigutamise ja ümberasustamise kohta
	16 17 18 19 20 21 22	
	23 24 25 26 27 28 29	
Juuni	1 2 3 4 5	
	6 6 7 8 9 10 11	Komisjoni teatis: neljas aruanne ümberpaigutamise ja ümberasustamise kohta (kõik viis Kreeka esmase vastuvõtu keskust toimivad)
	13 14 15 16 17 18 19	Komisjoni teatis: teine eduaruanne ELi ja Türgi avalduse rakendamise kohta
	20 21 22 23 24 25 26	
	27 28 29 30	
Juuli	1 2 3	
	4 5 6 7 8 9 10	
	11 12 13 14 15 16 17	Komisjoni teatis: viies aruanne ümberpaigutamise ja ümberasustamise kohta
	18 19 20 21 22 23 24	
	25 26 27 28 29 30 31	
September	1 2 3 4	
	5 6 7 8 9 10 11	Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. septembri 2016. aasta määrus (EL) nr 2016/1624 Euroopa piiri- ja rannikuvalve kohta
	12 13 14 15 16 17 18	Komisjoni teatis: kuues aruanne ümberpaigutamise ja ümberasustamise kohta
	19 20 21 22 23 24 25	Komisjoni teatis: kolmas eduaruanne ELi ja Türgi avalduse rakendamise kohta
	26 27 28 29 30	
November	1 2 3 4 5 6	
	7 8 9 10 11 12 13	
	14 15 16 17 18 19 20	Komisjoni teatis: seitsmes aruanne ümberpaigutamise ja ümberasustamise kohta
	21 22 23 24 25 26 27	
	28 29 30 31	

Esmase vastuvõtu süsteem



KOMISJONI VASTUSED EUROOPA KONTROLLIKOJA ERIARUANDELE „ELI REAKTSIOON RÄNDEKRIISILE: ESMASE VASTUVÕTU SÜSTEEM“

KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

I. Komisjon on seisukohal, et aruandes on esitatud tasakaalustatud analüüs Euroopa rände tegevuskavas sätestatud ühe kõige keerulisema meetme kohta, millega abistatakse kõige suurema surve all olevaid liikmesriike, millele avaldub ebaproportsionaalselt suur rändesurve.

Komisjon toetab Itaaliat ja Kreekat ka edaspidi rändevõogude haldamisel ja teeb selleks tihedat koostööd ELi ametitega.

Selles kontekstis nõustub komisjon Euroopa Kontrollikoja soovitustega, mille kohaselt tuleb arendada edasi esmase vastuvõtu süsteemi konkreetseid aspekte.

SISSEJUHATUS

7. Dublini eeskirjades võetakse enne taotleja üleandmise otsuse tegemist arvesse ka tugevamate seoste (näiteks sugulussuhted, viisa või elamisluba) puudumist teiste ELi riikidega ja seda, kas on esitatud taotlus teises liikmesriigis.

28. Kuigi auditi ajal ei olnud veel saadaval eriaruannet hädaabivahendite kasutamise kohta esmase vastuvõtu keskuste rahastamiseks, on komisjoni hinnangul Itaaliale kuni 2016. aasta detsembrini (Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondist / Sisejulgeolekufondist) antud 62,8 miljonist eurost maksimaalselt 21,6 miljonit eurot (19,1 miljonit eurot Sisejulgeolekufondist ja 2,5 miljonit eurot Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondist) antud hädaabina esmase vastuvõtu süsteemiga seotud tegevuste projektidele.

TÄHELEPANEKUD

39. Varjupaigataotlejad sai mandrile üle viia ainult juhul, kui pärast nende juhtumi individuaalset hindamist leiti, et nad on haavatavad, vastavad perekonna taasühinemise kriteeriumide alusel Dublini määruse kohase üleandmise nõuetele, nende taotlused vastavad Kreekas läbivaatamise nõuetele või neil on õigus saada rahvusvahelist kaitset.

46. 2016. aasta septembris andsid Itaalia ametiasutused komisjonile teada otsusest kasutada esmase vastuvõtu süsteemi kuues maabumiskohas, mis ei olnud määratletud esmase vastuvõtu keskustena, aga mis kasutaksid esmase vastuvõtu keskuste standardset töökorda.

7. detsembril 2016 võttis Itaalia siseministerium vastu otsuse, millega laiendati seda lähenemisviisi kokku 15 maabumiskohale.

50. Europolil on kavas hinnata külalisametnike süsteemi 2017. teises pooles, võttes muu hulgas arvesse saadud kogemusi. Komisjon osaleb hindamises täiel määral.

58. Komisjonil on esmase vastuvõtu süsteemi toetamiseks spetsiaalsed töötajad Ateenas, Brüsselis ja esmase vastuvõtu keskustega saartel.

78. Ümberpaigutamist käsitlevate nõukogu otsustega kehtestatakse rahvusvahelise kaitse valdkonnas ajutised meetmed Itaalia ja Kreeka toetuseks, et aidata neil paremini toime tulla hädaolukorraga, mille on põhjustanud kolmandate riikide kodanike ootamatu sissevool nendes liikmesriikidesse (nõukogu otsuste artikkel 1). Kuigi Itaalia ja Kreeka on nõukogu otsuste kohaselt abisaajad, ei ole nad õiguslikult kohustatud nõuetele vastavaid taotlejaid ümber paigutama. Samuti puudub taotlejatel subjektiivne õigus ümberpaigutamisele. Itaalia ja Kreeka saavad seega õiguslikult otsustada, et nad jäävad taotleja eest vastutavaks, ja kontrollida juhtumi nõuetele vastavust või teha nõuetele vastavate taotluste puhul otsuse juhtumi asjaolude kohta.

79. Lisaks ELi-Türgi avalduse raames 2016. aasta märtsi lõpust detsembri alguseni Kreeka saartelt Türki tagasisaadetud 748 rändajale saadeti Kreeka-Türgi kahepoolse protokollil alusel 4. aprillist 6. detsembrini 2016 Türki tagasi mandrile saabunud 439 rändajat. Samuti pöördusid toetatud vabatahtliku tagasipöördumise ja taasintegreerumise programmi alusel 1. juunist 6. detsembrini 2016 vabatahtlikult oma päritoluriiki tagasi saartele saabunud 393 rändajat.

81. Komisjon selgitas oma kõige hiljutisemas, 2. märtsi 2017. aasta kümndas aruandes ümberpaigutamise ja ümberasustamise kohta, et peale liikmesriikide pakutavate kohtade puuduse on mitu põhjust (näiteks saatjata alaealiste ümberpaigutamise sihtotstarbelise menetluse või julgeolekuküsitlustele kehtivate konkreetsete nõuete puudumine teatavates liikmesriikides), mille tõttu ei vasta ootustele Itaalias hädaolukorras ümberpaigutamise menetluse rakendamine.

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

1. soovitus. Esmase vastuvõtu keskuste suutlikkus

Komisjon nõustub 1. soovitusega.

2. soovitus. Saatjata alaealised

Komisjon nõustub 2. soovitusega.

3. soovitus. Ekspertide lähetamine

Komisjon nõustub 3. soovitusega.

4. soovitus. Ülesanded ja kohustused esmase vastuvõtu süsteemi kasutamisel

Komisjon nõustub 4. soovitusega.

5. soovitus. Esmase vastuvõtu süsteemi hindamine

Komisjon nõustub 5. soovitusega.

Sündmus	Kuupäev
Auditiplaani vastuvõtmine / auditi algus	19.4.2016
Aruande projekti ametlik saatmine komisjonile (või mõnele teisele auditeeritavale)	26.1.2017
Aruande lõplik vastuvõtmine peale ärakuulamismenetlust	21.3.2017
Komisjoni (või mõne teise auditeeritava) vastuste saamine kõigis keeltes	5.4.2017

Mais 2015 võttis komisjon kasutusele esmase vastuvõtu süsteemi, et aidata Kreekat ja Itaaliat nende välispiiridel järsult suurenenud ebaseaduslike rändajate arvuga hakkama saada. Käesolevas aruandes järeltab kontrollikoda, et mõlemas riigis tagas esmase vastuvõtu süsteem selle, et 2016. aastal tuvastati ja registreeriti suurem osa saabujaid, neilt võeti sõrmejäljed ning nende andmeid kontrolliti asjaomaste julgeolekualastes andmebaasides. Hoolimata ELi märkimisväärsest toetusest ei olnud kummagi riigi olemasolevad vastuvõtukeskused veel piisavalt valmis. Puudus oli asjakohastest majutus- ja käitlemiskeskustest, kus oleks tagatud saatjateta alaealistega tegelemine vastavalt rahvusvahelistele standarditele. Esmase vastuvõtu süsteemi kohaselt tuleb saabujad suunata saabumisele järgnevate menetluste läbiviimisele, milleks on varjupaigataotluse esitamine, teise liikmesriiki ümberpaigutamine või päritoluriiki tagasisaatmine. Nimetatud järgnevate menetluste rakendamine on sageli aeglane ja sisaldab mitmeid kitsaskohti, mis võivad avaldada mõju esmase vastuvõtu keskuste toimimisele.

40
1977 - 2017



EUROOPA
KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel +352 4398-1

Päringud: eca.europa.eu/et/Pages/ContactForm.aspx
Veebisait: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Euroopa Liit, 2017

Allikale viitamisel on reprodutseerimine lubatud.