

# EUROOPA PARLAMENT

2004



2009

---

*Istungidokument*

LÕPLIK  
A6-0051/2004(INI)

29.11.2004

## RAPORT

Teema: varjupaigamenetlus ja kaitse päritolupiirkondades  
(2004/2121(INI))

Kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon

Raportöör: Jean Denise Lambert

## SISUKORD

	<b>lehekülg</b>
EUROOPA PARLAMENDI RESOLUTSIOONI ETTEPANEK.....	3
EXPLANATORY STATEMENT .....	11
VÄLISASJADE KOMISJONI ARVAMUS .....	13
MENETLUS .....	16

## EUROOPA PARLAMENDI RESOLUTSIOONI ETTEPANEK

### varjupaigamenetluse ja kaitse kohta päritolupiirkondades (2004/2121 (INI))

*Euroopa Parlament,*

- võttes arvesse Euroopa Komisjoni teatist nõukogule ja Euroopa Parlamendile rahvusvahelist kaitset vajavate isikute ELi sisenemise korraldamise ning päritolupiirkondade kaitsesuutlikkuse suurendamise kohta – "Juurdepääsu parandamine püsivatele lahendustele" (KOM(2004)0410);
- võttes arvesse Euroopa Komisjoni teatist nõukogule ja Euroopa Parlamendile "Tõhusam Euroopa ühine varjupaigasüsteem: järgmise sammuna ühtne menetlus" (KOM(2004)0503);
- võttes arvesse ÜRO Peaassamblee poolt 10. detsembril 1948. a vastu võetud inimõiguste ülddeklaratsiooni, eriti selle artiklit 14;
- võttes arvesse Roomas 4. novembril 1950. a allkirjastatud inimõiguste ja põhivabaduste kaitse Euroopa konventsiooni ja selle lisaprotokolle;
- võttes arvesse 7. detsembril 2000. a ametlikult välja kuulutatud Euroopa Liidu põhiõiguste hartat<sup>1</sup>, eriti selle artikleid 1, 18 ja 19;
- võttes arvesse 13. juunil ja 10. juulil 2003. a Euroopa konvendi poolt heaks kiidetud Euroopa põhiseaduse lepingut, mis esitati Euroopa Ülemkogu eesistujale Roomas 18. juulil 2003. a ning mis kinnitati valitsustevahelisel konverentsil riigipeade ja valitsusjuhtide tasemel Euroopa Ülemkogu kohtumisel 17. ja 18. juunil 2004. a, eriti selle artikleid II-61, II-78, II-79 ja III-266;
- võttes arvesse 28. juuli 1951. a pagulasseisundit puudutavat Genfi konventsiooni, mida täiendati 31. jaanuari 1967. a New Yorgi protokolliga;
- võttes arvesse Euroopa Liidu lepingu konsolideeritud versiooni<sup>2</sup>, eriti selle artikli 2 taanet 4 ja artiklit 6;
- võttes arvesse Euroopa Ühenduse asutamislepingu konsolideeritud versiooni<sup>3</sup>, eriti selle artiklit 63;
- võttes arvesse nõukogu ja Euroopa Komisjoni tegevuskava selle kohta, kuidas kõige paremini kohaldada Amsterdami lepingu sätteid vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala loomise kohta<sup>4</sup>, eriti selle punkte 8, 32, 33, 34, 36 ja 37;
- võttes arvesse Euroopa Ülemkogu Tampere kohtumisel 15. ja 16. oktoobril 1999. a tehtud

---

<sup>1</sup> EÜT C 364, 18.12.2000.

<sup>2</sup> EÜT C 325, 24.12.2002, lk 5.

<sup>3</sup> EÜT C 325, 24.12.2002, lk 33.

<sup>4</sup> EÜT C 19, 23.1.1991, lk 1.

lõppjärelausi, eriti selle punkte 13, 14 ja 15;

- võttes arvesse Euroopa Ülemkogu Laekeni kohtumisel 14. ja 15. detsembril 2001. a tehtud lõppjärelausi, eriti selle punkte 39 ja 40;
  - võttes arvesse Euroopa Ülemkogu Sevilla kohtumisel 21. ja 22. juunil 2002. a tehtud lõppjärelausi, eriti selle punkte 26, 27, 28, 29, 33 ja 34;
  - võttes arvesse Euroopa Ülemkogu Thessaloniki kohtumisel 19. ja 20. juunil 2003. a tehtud lõppjärelausi, eriti selle punkte 24, 25, 26 ja 27;
  - võttes arvesse Euroopa Komisjoni teatist nõukogule ja Euroopa Parlamendile "Ühise varjupaigamenetluse ja kogu liidus ühtse pagulasseisundi kehtestamise suunas" (KOM(2000)0755);
  - võttes arvesse UNHCRi täitevkomitee poolt vastu võetud kaitsekava või -programmi, mille ÜRO Peaassamblee 2002. a pärast ülemaailmseid rahvusvahelist kaitset puudutavaid konsultatsioone vastu võttis;
  - võttes arvesse Euroopa Komisjoni teatist nõukogule ja Euroopa Parlamendile ühise varjupaigapoliitika ja kaitsekava kohta (KOM(2003)0152);
  - võttes arvesse Euroopa Komisjoni teatist nõukogule ja Euroopa Parlamendile "Juurdepäasetavama, õiglasema ja paremini reguleeritud varjupaigasüsteemi suunas" (KOM(2003)0315);
  - võttes arvesse parlamendi kodukorra artiklit 45;
  - võttes arvesse kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjoni raportit ja välisasjade komisjoni arvamust (A6-0051/2004);
- A. arvestades, et Thessaloniki Euroopa Ülemkogu kutsus lõppjärelausi punktis 26 Euroopa Komisjoni üles "uurima kõiki parameetreid, et tagada rahvusvahelist kaitset vajavate isikute korraldus ja paremini korraldatud sisenemine ELi ning välja selgitada viisid ja vahendid päritolupiirkondade kaitseuutlikkuse suurendamiseks ning esitada nõukogule enne 2004. a asjakohane ulatuslik raport koos ettepanekutega meetmete, sh nende õigusliku mõju, kohta";
- B. arvestades, et käesoleva resolutsiooni aluseks olevad Euroopa Komisjoni teatiseid tuleks koos läbi vaadata, sest vaatamata nende erinevale tagapõhjale on nad ühtlasi Euroopa Komisjoni vastus Thessaloniki Euroopa Ülemkogu lõppjärelausidele 26 ja 27 ning käsitlevad võimaliku uue lähenemise eeldusi ja põhilisi eesmärke liikumisel paremini korraldatud, juurdepäasetavamate ja õiglasemate varjupaigasüsteemide suunas, samal ajal tuleks leida uusi viise Tampere määratluse järkjärgulise lähtepunkti saavutamiseks;
- C. arvestades, et jätkuvalt tuleks lähtuda Genfi konventsioonist ja rahvusvahelisest kohustusest võtta vastu kõik piiril varjupaika taotlevad isikud;
- D. arvestades vajadust sõlmida kokkuleppeid ELi ja kolmandate riikide vahel, et parandada

juurdepääsu jagatud vastutuse põhimõttele tuginevatele kestvatele lahendustele pagulaste ning kaitset või poliitilist varjupaika vajavate isikute osas;

- E. arvestades, et pagulaste olukorra ja varjupaigataotluste läbivaatamise venimine võivad kahjustada varjupaika tõeliselt vajavate taotlejate isiklikku julgeolekut, seda eriti kriisiolukordades, ning õhutada neid otsima ebaseaduslikke reisimisviise;
1. mõistab hukka asjaolu, et edu Tampere Euroopa Ülemkogu lõppjäreldestes määratletud Euroopa ühist varjupaigasüsteemi esimest etappi puudutava õigusloome programmi vastu võtmisel saavutati hilinemisega ja et ühtlustamine on toimunud vaid liikmesriikide madalaimate ühiste nimetajate alusel ning et nõukogu ei suutnud 29. aprillini 2004 liikmesriikides pagulasseisundi andmise või äravõtmise menetluste miinimumnõudeid käsitleva direktiivi ettepaneku osas poliitilist kokkulepet saavutada;<sup>1</sup>;
  2. tänab Euroopa Komisjoni teatise (KOM(2004)0410) esitamise eest, milles komisjon teeb ettepaneku täiendada olemasolevat Euroopa ühist varjupaigapoliitikat meetmetega, millega tagataks nii parem rahvusvahelist kaitset vajavate isikute ELi sisenemise korraldamine kui ka päritolupiirkondade kaitsesuutlikkuse suurendamine;
  3. arvestades, et asjakohane lähenemine varjupaigasüsteemidele nõuab nende omaduste ja ulatuse täpset tundmist eri liikmesriikides, et ELil oleks enda infoallikad rändevoogude kohta ja seega loeb vajalikuks tugevdada Euroopa Rändeavaatlusjaama ELi varjupaigastatistika tsentraliseerimise vahendina;
  4. usub, et on veel palju teha tagamaks, et EList saab ühtne varjupaigaala ja et meie kodanikud usaldavad süsteemi, mis toimib õiglaselt, tõhusalt ja kiiresti, osutades nii kaitset neile, kes seda vajavad, kui tegeledes nendega, kes kaitset ei vaja;
  5. on seisukohal, et seni vaid osaline ühise Euroopa varjupaigapoliitika esimese etapi teostamine osutab tõsistele struktuurilistele puudujääkidele, mis ohustavad Euroopa humanitaarset traditsiooni, mistõttu tuleb laienenud Euroopas varjupaigasüsteemide haldamise parandamiseks järkjärguliselt rakendada Tampere määratletud Euroopa ühise varjupaigapoliitika täiendavaid, mitte asendavaid, eesmärke:
    - a) parandada varjupaigaga seotud otsuste tegemise kvaliteeti Euroopa Liidus,
    - b) täita põhirolli suutlikkuse suurendamise tagamisel ja aidata riikidel pakkuda varjupaigataotlejatele ja pagulastele tõhusat kaitset, kasutades mõõdupuuna rahvusvahelisi inimõiguste norme;
    - c) kaitsetaotlustega tegelemine vajadustele võimalikult lähedasel tasandil ja osa rahvusvahelist kaitset vajavate isikute turvalise Euroopa Liitu korra kohase ja korraldatud sisenemise reguleerimine,
    - d) solidaarsuspõhimõtte ja vastutuse õiglane jagamine,
    - e) välja töötada terviklik lähenemine, et seada varjupaiga- ja tagasipöördumisalal sisse

---

<sup>1</sup> EÜT C 325, 26.11.2002, lk 143.

viivitamatu ja tõhus otsustusprotsess;

6. rõhutab kolmandate riikide ja ELi koostöövajadust laiaulatusliku ja tasakaalustatud ELi varjupaiga- ja rändepoliitika arendamiseks. Koostööd kolmandate riikidega saab rakendada selliste olemasolevate vahendite abil, nagu Euroopa naabruspoliitika ja seni veel käivitamata liikmesriikide individuaalsed tegevusplaanid, mis on kavandatud paindlikkust ja olukordade eripärasid arvestades, samuti muud ühenduse programmid – abi Aasia ja Ladina-Ameerika kodukohast lahkuma sunnitud isikutele, MEDA, CARDS, Euroopa Arengufond ja *Aeneas*-koostööprogramm;
7. on veendunud, et rahvusvahelist kaitset vajavate isikute korrapärasema ja paremini korraldatud ELi sisenemise tagamise üks vahenditest võib koosneda kogu ühendust hõlmavast ümberasumissüsteemist, mis tugineb isikute soovidele ja liikmesriikide vabatahtlikule osalusele selles süsteemis, millega sellised isikud saadetakse esmaselt varjupaigamaalt liikmesriiki, kus neile tagatakse kaitse ning neil on väljavaated integratsiooniks ja autonoomiaks, kusjuures UNHCR osaleb konkreetsete dokumentide valimisel ja edastamisel; sellel eesmärgil kutsub Euroopa Liitu üles looma vastava õigusliku instrumendi, millega tagatakse süsteemi kiire kasutuselevõtmine;
8. on taotlusprotsessi “delegeerimise” vastu, mille puhul pagulasseisundi taotlejad saadetakse kolmandasse riiki, sest see raskendab esindusprotsessi ja likvideerib demokraatliku kontrolli;
9. on arvamusel, et ümberasumismehhanism võimaldab pakkuda kiiret juurdepääsu kaitsele, ilma et pagulased satuksid ebaseadusliku sisserände ja inimkaubanduse võrgustike ohvriks või peaksid ootama aastate kaupa oma seisundi tunnustamist;
10. on arvamusel, et ümberasustamisprogramm on vahend, mille eesmärk on vastata nende pagulaste erilistele kaitsevajadustele, kelle elu, vabadus, julgeolek, tervis ja põhiõigused on ohus nendes riikides, kust nad on põgenenud;
11. on arvamusel, et ümberasumisskeemides tuleb erilist tähelepanu pöörata kõige haavatavamatele ja kõige rohkem abi vajavatele isikutele: näiteks vägistamis- ja seksuaalse rünnaku ohvritele, rasedatele naistele, täiskasvanute saateta alaealistele, puuetega inimestele, inimõiguste aktivistidele või neile, keda kiusatakse taga poliitilistel põhjustel; iga juhtumit tuleb uurida paindlikult ja käsitleda eraldi ning selline lähenemisviis kujutaks endast ELi tasandil lisandväärtust;
12. on arvamusel, et tulevaste sisserändajate majutamise keskustel viimases transiitriigis ei ole piirkonna püsivate lahenduste hulgas kohta ning need ei paku varjupaika rahvusvahelist kaitset vajavatele isikutele; usub, et ehkki sellised keskused näivad pakkuvat lühiajalist lahendust teatava sisserändesurve puhul, tekitavad need inimõigustega seotud rahvusvaheliste kohustuste täitmise võime kohta palju küsimusi, seda eelkõige paljude transiitriikide režiimide halva inimõigustealase maine tõttu;
13. usub, et sellised ümberasumisprogrammid, kui neid õigesti hallatakse ja piisavalt rahastatakse, võivad aidata kaasa pagulaste üldisele mõistmisele ja nende põhjuste mõistmisele, miks pagulased ja teised rahvusvahelist kaitset vajavad inimesed neid vastu võtvates riikides kaitset otsivad ning aitavad kaasa ELi tegevuse tõhustamisele

inimkaubandusega võitlemisel;

14. on seisukohal, et sellise mõistmise aktiivne kujundamine on väga oluline diskrimineerimise kõigi vormide, rassismi ja ksenofoobia vastases ELi-siseses võitluses;
15. kutsub ELi üles tõestama nähtavalt ja järjepidevalt oma valmisolekut abistada kolmandate riikide päritolupiirkondi, et suurendada nende kaitsesuutlikkust kooskõlas UNHCRi algatusega *Convention Plus* ja muude soovitustega;
16. on arvamusel, et piirkonnas toetuse parandamiseks vajalikud lisavahendid peavad olema lisarahad, mis on eraldatud ja mida kooskõlastatakse olemasolevatelt eelarveridadelt ning olemasolevat abi ja arengueelarvet ei tohi ümber jaotada; leiab, et seda asjaolu tuleks arvestada ka finantsperspektiivi puudutavate konsultatsioonide käigus; ÜRO pagulaste ülemkomissari ameti täiendav ja kooskõlastatud rahastamine on samuti vajalik, arvestades rolli, mida UNHCR peab selles protsessis täitma;
17. kutsub ELi üles tagama vajalike eelarvevahendite kättesaadavaks tegemist lisaks nendele, mis on juba eraldatud kolmandate riikide abistamiseks eesmärgiga suurendada nende arenguriikide rahalist ja institutsionaalset kaitsesuutlikkust, kes on valmis jagama vastutust ELiga antud valdkonnas;
18. peab vajalikuks, et osalevate agentuuride vastutusosalad oleksid selgelt määratletud ja et neile laieneks aruandekohustus;
19. on arvamusel, et otsustav ühine välis- ja julgeolekupoliitika, milles EL seab esikohale pikaajaliste konfliktide lahendamise ja konfliktide vältimise, on äärmiselt oluline, aitamaks neid, kes otsivad kaitset; tervitab seetõttu Euroopa Komisjoni ettepanekut edendada ELi piirkondlikke kaitseprogramme ja palub, et teda kaasatakse nende väljatöötamise ja rakendamisele vajaliku hinnangu andmise ning järelevalve protsessi;
20. kutsub liitu üles viivitamatut ja kiireloomulist kaitset vajavate inimeste juhtumite lahendamiseks uurima praegu kaitstud riiki sisenemise korraga seotud probleeme, kui liikmesriigid on teatanud selle puhul kuritarvitustest, et uurida edasi võimalust anda välja õigusakt, kus määratletakse ja kehtestatakse kaitstud riiki sisenemise korra süsteemi elemendid, mis võimaldaksid kolmanda riigi kodanikul esitada varjupaiga või muu rahvusvahelise kaitse taotlus potentsiaalsele vastuvõtvale liikmesriigile väljastpoolt selle territooriumi ning saada ajutine või alaline sissepääsuluba;
21. rõhutab, et päritolupiirkondade suurendatud kaitsesuutlikkus ja kaitstud riiki sisenemise menetluste loomine viib korra kohase ja ennetatud ELi sisenemise tagamiseni, säilitades olemasoleva varjupaiga taotlemise õiguse spontaanse saabumise korral ELi liikmesriiki;
22. rõhutab, et EL peab jagama pagulastega tegelemisel vastutust kolmandate riikidega ja eelkõige esimest varjupaika andvate riikidega ning tuleb teha tõhusamat koostööd pagulasi vastu võtvate riikide kaitsesuutlikkuse parandamiseks, et neist riikidest saaksid tõelise kaitse pakkujad;
23. usub, et EL peaks olema paremini ette valmistatud kriisiabi pakkumiseks kriisiolukorras olevate riikide naaberriikidele eesmärgiga aidata neil reageerida kriisiolukordadest

tulenevatele ootamatutele ja rohkearvulistele rännetele lähtudes rahvusvahelistest standarditest;

24. tunnistab nende riikide toetamise tähtsust, kes võtavad vastu suurema osa varjupaika otsivatest isikutest ja peab oluliseks, et nendes pakutavad tingimused vastaksid tingimustele, mis Euroopa Komisjon oma teatise KOM(2004)0410 lõike 45 punktides a) ja e) esitas;
25. on arvamusel, et niisugune toetus piirkonnale täiendab ühist varjupaigamenetlust ELis, mille aluseks on kõrged standardid ja meie rahvusvaheliste kohustuste täielik tunnustamine; märgib seetõttu, et sarnane toetus ei saa vastavat ELi-sisest menetlust asendada;
26. on arvamusel, et püsivate lahenduste leidmiseks on vajalik erinevate Euroopa Komisjoni teenistuste ja asutuste tegevuse ulatuslik koordineerimine, eelkõige arengu, justiits- ja siseküsimuste, kaubanduse ja välisasjade valdkonnas; leiab, et Euroopa Komisjon peaks niisugust koostööd käsitlevad ettepanekud edastama parlamendile nii ruttu kui võimalik ja esitama parlamendile korrapäraselt raporteid selle raames saavutatud edusammude kohta;
27. tervitab Euroopa Komisjoni teatist KOM(2004)0503 kaitse tagamise osas esinevate lünkade täitmise protsessi edendamise ja ühise varjupaigapoliitika esimese etapi rakendamise tõhustamise kohta;
28. tervitab ettepanekut kontrollmenetluse kvaliteedi parandamiseks nii, et arvestatakse kogu olulise tähtsusega teavet, kuid rõhutab, et seejuures tuleb arvesse võtta kogu riiki puudutavat erinevatest allikatest pärinevat teavet, samuti ka taotluste üle otsustava personali asjakohast koolitust, taotlejate täielikku seadusjärgset esindatust, taotlejale emakeelse teabe andmist ja õigust riigisisesele edasikaebamisele;
29. varjupaigaotsuste edasise kvaliteedi parandamiseks teeb ettepaneku tehtud otsuste õigsuse hindamiseks seada sisse süsteemid oma päritoluriiki tagasi saadetud isikute edasise käekäigu seireks, kui nende taotlus on loetud põhjendamatuks, et oleks võimalik hinnata, kas asjakohased otsused on õiged;
30. rõhutab vajadust töötada välja ühtlustatud lähenemine, üldised tegevuskavad ja erikokkulepped, mille raames on võimalik sõnastada ja tagada tõhus reageerimine pagulaste kaitseks ja/või saavutada püsivad lahendused päritoluriikides, strateegiad, milles võetakse arvesse parimaid toimimisviise haldusaktide korraldamisel ning võimaldatakse teabevahetust päritolu- ja lähteriikide kohta;
31. toetab ettepanekut luua ühtne menetlus rahvusvahelise kaitse jaoks, kuna on veendunud, et ühtse pädeva ameti juhitud ühtne menetlus tähendab majanduslike ressursside kokkuhoidu, on ennekõike kiirem, tõhusam ja annab suurema tagatise kaitset otsivatele isikutele, sest selline ühtne amet hindaks taotlejate rahvusvahelise kaitse vajadust ja otsustaks, kas anda neile pagulasseisund või ajutine elukoht või mitte rahuldada nende taotlust;



32. samuti nõuab, et ELis oleks varjupaiga andmiseks sisse seatud mitte üle kuue kuu kestev kiirmenetlus, mis kergendaks põhjendamatu taotluste käsitlemist ja seega muudaks formaalsused sujuvamaks neile, kes tegelikult vastavad varjupaiga andmise nõuetele;
33. palub, et juhtumite puhul, kui rahvusvahelise kaitse andmisest keeldutakse, kuna need ei vasta nõuetele, tuleks negatiivset otsust asjakohaselt põhjendada ja see edastada kirjalikult kinnitatud dokumendina taotleja emakeeles;
34. soovib tungivalt sõlmida ELis varjupaika taotlevate isikute kolmandate päritoluriikidega tagasivõtulepinguid, mis kiirendaks nende varjupaigataotlejate repatrieerimist, kelle taotlust ei rahuldata, kuna nad ei vasta nõuetele; samuti toetab tagasivõtuklauslite lisamist kolmandate riikidega sõlmitud kaubandus- ja assotsiatsioonilepingutesse;
35. on veendunud, et ühtne menetlus ei ole 1951. a Genfi konventsiooniga kehtestatava pagulasseisundiga vastuolus, kui taotlusega tegeleb sama ametkond, eelnevalt määratletud järjestuses: kõigepealt vaadatakse taotlus Genfi konventsioonis kehtestatud kaitsepõhjustest lähtuvalt läbi, ja kui neid ei saa aluseks võtta, siis otsustatakse, kas on piisavalt põhjusi täiendava kaitse andmise õigustamiseks;
36. väljendab sügavat muret olukorra pärast, mis tulevikus paratamatult tekib, kui liikmesriigid peavad rakendama nõukogu 29. aprilli 2004. a direktiivi 2004/83/EÜ miinimumnõuetest selle kohta, millal kolmanda riigi kodanikke või kodakondsuseta isikuid tuleb käsitleda pagulastena või muud rahvusvahelist kaitset vajavate isikutena ja neile antava kaitse tüübi kohta<sup>1</sup>, mis on kaetud kahe rahvusvahelise kaitse tüübiga (pagulasseisund ja ajutine täiendav kaitse), samal ajal kui nõukogu tulevane direktiiv pagulasseisundi andmise ja äravõtmise menetluse miinimumnormide kohta piirdub, põhinedes 1951. a Genfi konventsioonile ja 1967. a protokollile, rahvusvahelise kaitse taotluste käsitlemisega, kuna täiendava kaitse taotlused jäävad selle kohaldamisalast välja;
37. kutsub Euroopa Liitu üles astuma vajalikke samme, et tagada direktiivi pagulasseisundi andmise ja äravõtmise menetluse miinimumnormide kohta reguleerimisala laienemine täiendava kaitse juhtumitele, et rahvusvahelise kaitse taotluste läbivaatamisel kehtiksid igas liikmesriigis kõigi isikute suhtes samad menetlustagatised ja võrdsed võimalused enda kaitsmiseks ning õigus kaevata edasi otsused, mis ei ole õiguspärased, ja et neil kaebustel oleks otsustele edasilükkav mõju;
38. on veendunud, et kui direktiivi pagulasseisundi andmise ja äravõtmise menetluse miinimumnorme kehtestava direktiivi kohaldamisala ei laiendata põhjendatud ajutise täiendava kaitse taotlustele, siis tekitaks see kaitse andmise alal põhjendamatu õigusvaakumi, mille tagajärgi muudaks veelgi tõsisemaks see, kui liikmesriigid, andes rahvusvahelist kaitset, lähtuksid eelkõige ajutise täiendava kaitse põhimõtetest, mitte nendest, mis on kehtestatud Genfi konventsioonis pagulasseisundi andmise kohta;
39. nõuab, et nõukogu osutaks viivitamatult, millal parlamendiga pagulasseisundi andmise või äravõtmise menetluste miinimumnõuded liikmesriikides käsitleva direktiivi ja ohutute päritoluriikide ühise miinimumnimistu asjus uuesti konsulteeritakse;
40. lähtub sellest, et pärast ettevalmistavat etappi peab Euroopa Liit nii kiiresti kui võimalik

---

<sup>1</sup> ELT L 304, 30.9.2004, lk 12.

võtma vajalikud õiguslikud meetmed, et saaks vastu võtta kogu Amsterdami lepingus sisalduva ja Tampere Euroopa Ülemkogul visandatud õigusaktide paketi Euroopa ühise varjupaigapoliitika esimese etapi loomiseks, eesmärgiga tagada kõigis liikmesriikides õiglane ja tõhus ühtse rahvusvahelise kaitse menetluse rakendamine;

41. ei näe põhjust anda varjupaigataotleste üle otsustamist liikmesriikidelt üle kesksele ELi asutusele või ELi varjupaigamenetluskeskustele, pidades silmas õiguslikke, praktilisi ja poliitilisi raskusi;
42. usub, et integratsioon on mis tahes tõhusa varjupaigasüsteemi ja kogu ELi hõlmavate ümberasumisskeemide põhiosa ning et integratsioon on kahesuunaline protsess, mis hõlmab nii varjupaigataotlejat ja/või pagulast kui ka vastuvõtvat ühiskonda;
43. usub, et tõhus Euroopa varjupaigapoliitika peaks põhinema sisserändenähtuste ühtsel analüüsil ning et on oluline koguda, vahetada ja kasutada ajakohastatud teavet ja andmeid kõigi asjaomaste sisserändealaste suundumuste kohta;
44. tervitab Euroopa Pagulaste Fondi 2005–2010 asutamist ning rõhutab liikmesriikide suurt vajadust säilitada kuni ühise varjupaigapoliitika sisseseadmiseni piisavad varjupaigasüsteemid ning vastuvõturajatised;
45. usub, et EL peab aitama rohkem kaasa tingimustele, mis võimaldavad varjupaigataotlejatel ja pagulastel vabatahtlikult ohutult, väärilt ja püsivalt tagasi pöörduda;
46. teeb parlamendi presidendile ülesandeks edastada käesolev resolutsioon nõukogule ja Euroopa Komisjonile.

## EXPLANATORY STATEMENT

In general, your rapporteur welcomes these two communications from the Commission concerning the future development of a common asylum policy. She feels it important, however, to establish a clear framework for such future development.

Parliament has repeatedly stressed the need for a high quality asylum procedure, firmly entrenched in the Geneva Convention and other international instruments. We took the same view with regard to those in need of international protection (subsidiary protection). Speed and administrative efficiency are important in assessing any system but they cannot be the only criteria when people's futures are at risk.

The current figures for non-founded asylum claims are often misrepresented as they frequently omit those cases overturned on appeal or inadequately assessed after being fast-tracked through a dubious 'safe-country' assessment. Thus the Commission's proposal to 'front-load' the assessment process is a welcome one: a single procedure which contains all the information and which is assessed firstly on the basis of the criteria for full refugee status and then, only if those are not met, on a subsidiary protection basis, simplifies the process both for the applicant and the administration. However, the quality of the procedure then becomes crucial and the Commission's aim to improve training, in-country assessment and the related information and judicial procedures is to be welcomed: your rapporteur recalls Parliament's repeated demands to include the rights to mother-tongue communication, adequate time, legal assistance to prepare and follow through applications and the right of in-country appeal with suspensive effect. A procedure to monitor what happens to those who are returned to their country of origin after having their applications rejected is a crucial test of the system's quality.

Your rapporteur notes the tension between the requirements of the Qualifications Directive concerning a single procedure and those of the Minimum Requirements Directive, which does not apply to countries not already implementing the practice of providing subsidiary protection. Given that the Minimum Requirements Directive, as currently agreed by Council, has given rise to considerable concerns on a number of grounds, Parliament should be consulted again under the new procedures, in accordance with the Amsterdam and Nice Treaties. Indeed, provision should be made in Tampere 2 for the assessment of the current package of directives dealing with asylum and related issues, with a view to ensuring their coherence and compliance with human rights instruments.

Given that in 2003 some 70% of the world's refugees remained in their region of origin (with only around 20% arriving in the EU), it has long seemed sensible to offer greater protection of better quality in those regions, but to be clear that this is in addition to the EU's current responsibilities to offer protection under international agreements. The additional measures proposed, which offer the means for managed, legal entry into the EU are to be welcomed, not least if they help to reduce trafficking, although that is often connected to migration rather than a need to seek sanctuary. However, the nature of the fear of persecution means that people do not always flee 'neatly' through regulated channels with the appropriate documents.

The intention to develop high quality protection regimes in conjunction with receiving countries is to be welcomed but should not become a means to enhance border control with the intent of preventing people moving on or a way of abdicating our own protection responsibilities. The aim must be, in full partnership, to improve the conditions of both those seeking sanctuary and those giving it, in order to avoid additional tensions in countries which are often poor and themselves have unstable governments. This is an ambitious but necessary goal. Such an approach will require increased resources for the UNCHR, which is playing a key role in this process. It will also require significant cooperation between different parts of the European Institutions in developing policy and delivering it on the ground, especially if we are to invest in the resolution of long-term conflict situations and in effective conflict prevention. Your rapporteur believes that this must involve an examination of certain of the EU's policies to ensure that these do not become factors in causing and maintaining conflict. We must also look to new resources, and not simply switch the aid and development budgets to new goals, as so often happens. The conditions applicable to resettlement programmes must be fully transparent and open to appeal.

However, we should also be clear that the Commission is not proposing a means to shirk the EU's own responsibilities for those seeking sanctuary. Your rapporteur believes that the majority of Parliament would not accept camps set up in countries, often with poor human rights records, to act as holding centres for the assessment of either protection or immigration status. Such 'camps' would be seen to operate outside the realms of democratic accountability, with little possibility of meeting any reasonable criteria for external legal assistance to claimants, and would probably do little to stem the tide of trafficking.

Thus the Commission's dual approach – to aim for a universal high standard of application of the current directives, with the possibility of their review, within the EU and to seek to improve the conditions for the vast majority of refugees within the region they are fleeing – seems reasonable. Parliament will wish to be fully involved in the development of such initiatives.

22.11.2004

## VÄLISASJADE KOMISJONI ARVAMUS

Saaja: Kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon

Teema: Varjupaigamenetlus ja kaitse päritolupiirkondades (2004/2121(INI))

Arvamuse koostaja: Ioannis Kasoulides

### ETTEPANEKUD

Välisasjade komisjon kutsub kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjoni kui vastutavat komisjoni üles lisama oma resolutsiooni ettepanekusse järgmised ettepanekud:

- A. arvestades vajadust sõlmida kokkuleppeid ELi ja kolmandate riikide vahel, et parandada juurdepääsu jagatud vastutuse põhimõttele tuginevatele kestvatele lahendustele pagulaste ning kaitset või poliitilist varjupaika vajavate isikute osas;
- B. arvestades, et pagulaste olukorra ja varjupaigataotluste läbivaatamise venimine võivad kahjustada tõeliselt varjupaika vajavate taotlejate isiklikku julgeolekut, eriti kriisiolukordades, ning õhutada neid kasutama ebaseaduslikke reisimisviise;
1. rõhutab kolmandate riikide ja ELi koostöövajadust laiaulatusliku ja tasakaalustatud ELi varjupaiga- ja rändepoliitika arendamiseks. Koostööd kolmandate riikidega saab rakendada selliste olemasolevate vahendite abil, nagu Euroopa naabruspoliitika ja seni veel käivitamata liikmesriikide individuaalsed tegevusplaanid, mis on kavandatud paindlikkust ja olukordade eripärasid arvestades, samuti muud ühenduse programmid – abi Aasia ja Ladina-Ameerika kodukohast lahkuma sunnitud isikutele, MEDA, CARDS, Euroopa Arengufond ja *Aeneas*-koostööprogramm;
2. kutsub ELi üles tõestama nähtavalt ja järjepidevalt oma valmisolekut abistada kolmandate riikide päritolupiirkondi, et suurendada nende kaitsesuutlikkust kooskõlas UNHCRi algatusega *Convention Plus* ja muude soovitustega;
3. usub, et EL peaks olema paremini ette valmistatud kriisiabi pakkumiseks kriisiolukorras olevate riikide naaberriikidele eesmärgiga aidata neil reageerida kriisiolukordadest tulenevatele ootamatutele ja rohkearvulistele rännetele lähtudes rahvusvahelistest standarditest;
4. arvab, et samal ajal, kui kolmandate riikide päritolupiirkondadelt oodatakse pingutusi, peaks kolmandad riigid tunnustama ELi valmisolekut:
  - luua ühine Euroopa varjupaigasüsteem vastavalt Tampere tehtud otsusele, omistades erilist tähelepanu spetsiifiliste varjupaigataotluste töötlemise kiiruse parandamisele

kriisiolukordades,

- luua 2005. aasta detsembriks täielikult väljakujundatud piirkondliku kaitse programm,
- luua Euroopa Komisjoni teatises määratletud põhijoonte tuginev ümberasumise süsteem.

5. kutsub ELi üles tagama vajalike eelarvevahendite kättesaadavaks tegemist lisaks nendele, mis on juba eraldatud kolmandate riikide abistamiseks eesmärgiga suurendada nende arenguriikide rahalist ja institutsionaalset kaitseusutlikkust, kes on valmis jagama vastutust ELiga antud valdkonnas;
6. rõhutab, et päritolupiirkondade suurendatud kaitseusutlikkus ja kaitstud riiki sisenemise menetluste loomine viib korrahase ja ennetatud ELi sisenemise tagamiseni, säilitades olemasoleva varjupaiga taotlemise õiguse spontaanse saabumise korral ELi liikmesriiki.

## MENETLUS

<b>Pealkiri</b>	Varjupaigamenetus ja kaitse päritolupiirkondades
<b>Menetluse number</b>	2004/2121(INI)
<b>Vastutav komisjon</b>	LIBE
<b>Tõhustatud koostöö</b>	Ei
<b>Arvamuse koostaja: nimetamise kuupäev</b>	Ioannis Kasoulides 20.10.2004
<b>Arutamine komisjonis</b>	22.11.2004
<b>Vastuvõtmise kuupäev</b>	22.11.2004
<b>Lõpphääletuse tulemused</b>	poolt: 40 vastu: 2 erapooletuid: 0
<b>Lõpphääletuse ajal kohal olnud liikmed</b>	Vittorio Emanuele Agnoletto, Angelika Beer, Panagiotis Beglitis, Bastiaan Belder, Monika Beňová, Emma Bonino, André Brie, Philip Claeys, Simon Coveney, Giorgos Dimitrakopoulos, Véronique De Keyser, Anna Elzbieta Fotyga, Maciej Marian Giertych, Alfred Gomolka, Klaus Hänsch, Richard Howitt, Toomas Hendrik Ilves, Jelko Kacin, Georgios Karatzaferis, Ioannis Kasoulides, Helmut Kuhne, Vytautas Landsbergis, Cem Özdemir, João de Deus Pinheiro, Pawel Bartłomiej Piskorski, Michel Rocard, Raúl Romeva i Rueda, Libor Rouček, José Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra, Hannes Swoboda, István Szent-Iványi, Jan Marinus Wiersma
<b>Lõpphääletuse ajal kohal olnud asendusliikmed</b>	Philip Bushill-Matthews, Glyn Ford, Ģirts Valdis Kristovskis, Ioannis Matsis, Doris Pack, Dariusz Rosati, Aloyzas Sakalas, Inger Segelström, Jean Spautz
<b>Lõpphääletuse ajal kohal olnud asendusliikmed (art 178 lg 2)</b>	Marios Matsakis

## MENETLUS

<b>Pealkiri</b>	Varjupaigamenetlus ja kaitse päritolupiirkondades			
<b>Menetluse number</b>	2004/2121(INI)			
<b>Menetlusalus</b>	art 45			
<b>Vastutav komisjon</b> istungil teada andmise kuupäev	LIBE 28.10.2004			
<b>Nõuandev komisjon/nõuandvad komisjonid</b> istungil teada andmise kuupäev	AFET 28.10.2004	EMPL 28.10.2004	FEMM 28.10.2004	DEVE 28.10.2004
<b>Arvamuse esitamisest loobumine</b> otsuse kuupäev	EMPL 27.10.2004	DEVE 6.10.2004	FEMM 25.11.2004	
<b>Tõhustatud koostöö</b> istungil teada andmise kuupäev				
<b>Raportis sisalduv(ad) resolutsiooni ettepanek(ud)</b>				
<b>Raportöör(id)</b> nimetamise kuupäev	Jean Denise Lambert 13.9.2004			
<b>Aseraportöör(id)</b>				
<b>Arutamine komisjonis</b>	22.9.2004	25.11.2004		
<b>Vastuvõtmise kuupäev</b>	25.11.2004			
<b>Lõpphääletuse tulemused</b>	poolt:	24		
	vastu:	23		
	erapooletuid:	1		
<b>Lõpphääletuse ajal kohal olnud liikmed</b>	Alfredo Antoniozzi, Edit Bauer, Johannes Blokland, Mario Borghezio, Mihael Brejc, Kathalijne Maria Buitenweg, Maria Carlshamre, Giusto Catania, Charlotte Cederschiöld, Carlos Coelho, António Costa, Agustín Díaz de Mera García Consuegra, Rosa Díez González, Kinga Gál, Patrick Gaubert, Elly de Groen-Kouwenhoven, Livia Járóka, Timothy Kirkhope, Ewa Klamt, Magda Kósáné Kovács, Ole Krarup, Wolfgang Kreissl-Dörfler, Barbara Kudrycka, Stavros Lambrinidis, Sarah Ludford, Jaime Mayor Oreja, Claude Moraes, Athanasios Pafilis, Martine Roure, Michele Santoro, Luciana Sbarbati, Inger Segelström, Frank Vanhecke, Ioannis Varvitsiotis, Manfred Weber, Stefano Zappalà.			
<b>Lõpphääletuse ajal kohal olnud asendusliikmed</b>	Camiel Eurlings, Ignasi Guardans Cambó, Jeanine Hennis-Plasschaert, Sophia in 't Veld, Jean Lambert, Javier Moreno Sánchez, Marie-Line Reynaud, Bogusław Sonik, Jan Zahradil.			
<b>Lõpphääletuse ajal kohal olnud asendusliikmed (art 178 lg 2)</b>	Filip Adwent, Antolín Sánchez Presedo, Bernadette Vergnaud.			
<b>Esitamise kuupäev – A6</b>	29.11.2004	A6-0051/2004		
<b>Märkused</b>				