

EUROOPA PARLAMENT

2004



2009

Istungidokument

A6-0287/2008

2.7.2008

RAPORT

Dublini süsteemi hindamisaruanne
(2007/2262(INI))

Kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon

Raportöör: Jean Lambert

PR_INI

SISUKORD

	lehekülg
EUROOPA PARLAMENDI RESOLUTSIOONI ETTEPANEK.....	3
SELETUSKIRI	10
PARLAMENDIKOMISJONIS TOIMUNUD LÕPPHÄÄLETUSE TULEMUS.....	14

EUROOPA PARLAMENDI RESOLUTSIOONI ETTEPANEK

Dublini süsteemi hindamisaruande kohta (2007/2262(INI))

Euroopa Parlament,

- võttes arvesse nõukogu 18. veebruari 2003. aasta määrust (EÜ) nr 343/2003, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku esitatud varjupaigataotluse läbivaatamise eest (edaspidi „Dublini määrus”)¹;
- võttes arvesse nõukogu 11. detsembri 2000. aasta määrust (EÜ) nr 2725/2000, mis käsitleb sõrmejälgede võrdlemise Eurodac-süsteemi kehtestamist Dublini konventsiooni tõhusa kohaldamise eesmärgil²;
- võttes arvesse nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiivi 2004/83/EÜ miinimumnõuete kohta, mida kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad täitma, et saada pagulase või muul põhjusel rahvusvahelist kaitset vajava isiku staatus, ja antava kaitse sisu kohta³;
- võttes arvesse nõukogu 27. jaanuari 2003. aasta direktiivi 2003/9/EÜ, millega sätestatakse varjupaigataotlejate vastuvõtu miinimumnõuded⁴ (edaspidi „vastuvõtudirektiiv”);
- võttes arvesse Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. juuli 2007. aasta määrust (EÜ) nr 862/2007, mis käsitleb ühenduse rände- ja rahvusvahelise kaitse statistikat ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EMÜ) nr 311/76 võõrtöötajaid käsitleva statistika koostamise kohta⁵;
- võttes arvesse nõukogu järeldusi liikmesriikide politsei ja õiguskaitseasutuste ning Europoli Eurodaci süsteemile juurdepääsu kohta⁶;
- võttes arvesse Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. mai 2007. aasta otsust nr 573/2007/EÜ, millega luuakse üldprogrammi „Solidaarsus ja rändevoogude juhtimine” raames Euroopa Pagulasfond aastateks 2008–2013 ja tunnistatakse kehtetuks nõukogu otsus 2004/904/EÜ⁷;
- võttes arvesse oma 6. aprilli 2006. aasta resolutsiooni pagulaslaagrite olukorra kohta Malta⁸;
- võttes arvesse oma raporteid kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjoni

¹ ELT L 50, 25.2.2003, lk 1.

² EÜT L 316, 15.12.2000, lk 1.

³ ELT L 304, 30.9.2004, lk 12.

⁴ ELT L 31, 6.2.2003, lk 18.

⁵ ELT L 199, 31.7.2007, lk 23.

⁶ Justiits- ja siseministrite nõukogu 2807. istung Luxembourgis, 12. ja 13. juuni 2007.

⁷ ELT L 144, 6.6.2007, lk 1.

⁸ ELT C 293 E, 2.12.2006, lk 301.

külastuste kohta paljude liikmesriikide kinnipidamiskeskustesse;

- võttes arvesse oma 21. juuni 2007. aasta resolutsiooni varjupaigapoliitika kohta: praktiline koostöö, Euroopa ühise varjupaigasüsteemi otsustusprotsessi kvaliteet¹;
 - võttes arvesse oma 16. jaanuari 2008. aasta resolutsiooni Euroopa Liidu lapse õiguste strateegia väljatöötamise kohta² ;
 - võttes arvesse oma 13. märtsi 2008. aasta resolutsiooni Iraani kodaniku Seyed Mehdi Kazemi juhtumi kohta³ ;
 - võttes arvesse kodukorra artiklit 45;
 - võttes arvesse kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjoni raportit (A6-0287/2008),
- A. arvestades, et igal varjupaigataotlejal on õigus tema taotluse individuaalsele ja põhjalikule läbivaatamisele;
- B. arvestades, et varjupaigalased õigusaktid ja praktika on riigiti ikka veel väga erinevad ja seetõttu saab erinevates Dublini määrusega hõlmatud riikides varjupaigataotlejatele osaks erinev kohtlemine;
- C. arvestades, et Dublini süsteem toetub vastastikuse usalduse ja usaldusväarsuse eeldusele ja kui neid eeltingimusi ei täideta, s.t kui mõnes liikmesriigis esineb andmete kogumisel tõsisaid puudujääke või otsustusprotsessis ebakohti, siis kannatab kogu süsteem;
- D. arvestades, et on olemas tõendid, et mõni liikmesriik ei taga tõhusat juurdepääsu pagulasseisundi määramise menetlusele;
- E. arvestades, et mõni liikmesriik ei rakenda tõhusalt vastuvõtudirektiivi kas varjupaigataotlejate suhtes, kes ootavad Dublini määruse alusel teisele liikmesriigile üleandmist, või siis vastutavasse liikmesriiki tagasisaatmise puhul;
- F. arvestades, et mõni liikmesriik määrab Dublini süsteemi kuuluvad isikud süstemaatiliselt kinnipidamisele;
- G. arvestades, et mitmekordsete taotluste suur arv ja toimunud üleandmistehes osutavad Dublini süsteemi puudujääkidele ja vajadusele kehtestada Euroopa ühine varjupaigasüsteem;
- H. arvestades, et Dublini määruse nõuetekohane rakendamine võib kaasa tuua kaitset otsivate isikute eest vastutuse võtmise ebaühtlase jaotumise, mis toob kahju mõnele üksnes oma geograafilise asendi tõttu rändevoogudega eriti palju kokku puutuvale riigile;
- I. arvestades, et komisjoni hinnang näitab, et 2005. aastal tuli ELi välispiiril asuval 13

¹ Vastuvõetud tekstid, P6_TA(2007)0286.

² Vastuvõetud tekstid, P6_TA(2008)0012.

³ Vastuvõetud tekstid, P6_TA(2008)0107.

liikmesriigil toime tulla Dublini süsteemist tulenevate üha suuremate probleemidega;

- J. arvestades, et lõunapoolsed liikmesriigid on sunnitud vastu võtma varjupaigataotlusi õiguslikult reguleerimata sisserändajatelt, kes päästetakse hädast, kui nad on teel Euroopasse;
- K. arvestades, et lõunapoolsed liikmesriigid on sunnitud vastu võtma varjupaigataotlusi õiguslikult reguleerimata sisserändajatelt, keda ei abista kolmandad riigid, kes on rahvusvahelise õiguse kohaselt kohustatud sellist abi osutama;
- L. arvestades, et liikmesriikidel võib puududa huvi täita ebaseaduslike riiki sisenejate Eurodaci andmebaasis registreerimise kohustust, sest see võib kaasa tuua suureneva varjupaigataotluste arvu, millega nad peavad tegelema;
- M. arvestades, et Dublini määrusega kehtestatakse süsteem, mille eesmärk on kindlaks määrata liikmesriik, kes vastutab varjupaigataotluse läbivaatamise eest, kuid seda ei loodud algselt koormuse jagamise mehhanismiks ning seetõttu ei saa see ka niisuguse mehhanismina toimida;
- N. arvestades, et on väga tähtis, et Dublini süsteemi hindamisega kaasneks konkreetne, alaline, õiglane ja funktsionaalne koormuse jagamise mehhanism;
- O. arvestades, et Dublini süsteemi esimene vastuvõtva riigi kriteerium avaldas suurt survet ELi välispiiril asuvatele liikmesriikidele;
- P. arvestades, et pagulasseisundi kandidaatide tunnustamise määr varieerub teatud kolmandate riikide kodanike puhul liikmesriikides ligikaudu 0–90%-ni;
- Q. arvestades, et on oluline, et varjupaigataotlusi esitavaid isikuid teavitataks põhjalikult neile arusaadavas keeles Dublini menetlusest ja selle võimalikest tagajärgedest;
- R. arvestades, et Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 24 on sätestatud, et kõikides lastega seotud toimingutes, mida teevad kas avalik-õiguslikud asutused või eraõiguslikud institutsioonid, tuleb esikohale seada lapse huvid;
- S. arvestades, et ehkki perekondade ühtsust mainitakse Dublini määruse kriteeriumide hierarhias esimesena, ei leia kõnealune säte alati kohaldamist;
- T. arvestades, et üleandmist puudutavate statistiliste andmete täpsuses esineb ilmseid puudujääke, sest andmetes ei kajastu näiteks ebaseaduslikus piiriületuskohas asuva varjupaigataotleja vastuvõtmistaotluste arv ning vastuvõtmis- ja tagasivõtmistaotluste arvu suhe;
- U. arvestades, et 2005. aastal teatasid uutest liikmesriikidest üheksa, et nad on registreerinud Dublini määruse alusel rohkem „sisenevaid” üleandmisi, ja et liikmesriigid, kelle territooriumil ei ole liidu välismaismaapiiri, teatasid, et nad on registreerinud rohkem „väljuvaid” üleandmisi;
- V. arvestades, et komisjon ei ole suutnud süsteemi maksumust hinnata ja et tegemist on süsteemi tõhususe hindamiseks oluliste andmetega;

W. arvestades, et 12. ja 13. juunil 2007. aastal Luxembourgis toimunud justiits- ja siseministrite nõukogu istungil kutsuti komisjoni üles esitama võimalikult ruttu Eurodaci määruse muudatuseettepanekut, et anda liikmesriikide politseile ja õiguskaitseasutustele ning Europolile teatavatel tingimustel ligipääs Eurodaci süsteemile – andmebaasile, mis algselt loodi kui Dublini määruse rakendamise vahend,

Süsteemi tõhusus ja vastutuse jagamine

1. on kindlalt veendunud, et enne kui kogu Euroopa Liidus ei saavutata rahuldavat ja ühtlast kaitsetaset, annab Dublini süsteem ikka ja alati nii tehnilisest kui ka inimlikust vaatepunktist ebarahuldavaid tulemusi ning varjupaigataotlejatel on endiselt kaalukad põhjused esitada oma taotlus konkreetses liikmesriigis selleks, et nende suhtes kohaldataks kõige soodsamaid otsuse tegemise reegleid;
2. on kindlalt veendunud, et tõelise Euroopa ühise varjupaigasüsteemi ja ühtse korra puudumisel jääb Dublini süsteem endiselt ebaõiglaseks nii varjupaigataotlejate kui ka teatavate liikmesriikide suhtes;
3. rõhutab uuesti tungivat vajadust parandada nii otsustusprotsessi kvaliteeti kui ka järjekindlust; on veendunud, et Euroopa varjupaigataotlejate tugiametil võiks olla kõnealuses kontekstis oluline roll, näiteks ühiste kõrgete standardite alase koolituse ja eksperttugirühmade pakkumise teel;
4. palub komisjonil kaaluda viise tagada ÜRO Pagulaste Ülemkomissarile projektipõhise rahastamise täienduseks otserahastamine, et edendada tema järelevalve- ja nõustamistööd ELis ja jätkata meetodite väljatöötamist, mille eesmärgiks on toetada riikide ametiasutusi nende otsustamisprotsessi kvaliteedi parandamise alastes jõupingutustes;
5. palub komisjonil esitada ettepanekud koormuse jagamise mehhanismide kohta, mis tuleks sisse seada, et leevendada teatavatele liikmesriikidele, eelkõige ELi välispiiril asuvatele liikmesriikidele, langeda võivat ülemäärast koormust, kuid mis Dublini süsteemi ei sobitu;
6. palub komisjonil seni, kuni Euroopa koormuse jagamise mehhanismid puuduvad, kaaluda Dublini määrukes raames mitte-finantsmehhanismide kehtestamist, et parandada määruse kohaldamise kahjulikke tagajärgi väikeste liikmesriikide jaoks Euroopa Liidu välispiiridel;
7. palub komisjonil kehtestada siduv mehhanism, mille abil lõpetada varjupaigataotlejate üleandmine liikmesriikidele, kus ei tagata nende taotluste põhjalikku ja õiglast läbivaatamist, ja võtta süstemaatiliselt nende riikide vastu meetmeid;
8. kutsub komisjoni üles looma tähenduslikud kahepoolsed töösuhted selliste kolmandate riikidega nagu Liibüa, et lihtsustada koostööd ja tagada, et need kolmandad riigid täidavad oma rahvusvahelisi õiguslikke kohustusi;

Taotlejate õigused

9. palub komisjonil lisada uude määrusesse selgemad ja rangemad sätted vahendite kohta, mille abil kaitset taotlevaid isikuid teavitatakse Dublini määruse tagajärgedest, ja kaaluda

standardse teabevoldiku koostamist, mille võiks tõlkida teatavatesse keeltesse ja mida võiks levitada kõigis liikmesriikides; selles tuleks arvesse võtta ka individuaalset kirjaoskuse taset;

10. palub komisjonil muuta Dublini määruse artikleid 19 ja 20 vastuvõtmise ja tagasivõtmise kohta, et anda taotlejatele automaatne peatava toimega edasikaebamise õigus otsuse puhul määrata Dublini määruse alusel vastutavaks teine liikmesriik;
11. kinnitab veel kord, et tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõte peab jääma mis tahes Euroopa Liidu tasandil ühise varjupaigataotlemise süsteemi nurgakiviks, ja rõhutab, et Dublini määruse rakendamine ei tohi kunagi viia taotluse läbivaatamise menetluslikel põhjustel katkestamiseni ja pärast Dublini protsessi järgset üleandmist esialgse taotluse põhjaliku ja õiglase läbivaatamiseta jätmiseni; on seisukohal, et see tuleb määrukses selgelt välja tuua;
12. on seisukohal, et parandada tuleb liikmesriikidevahelist üleandmisalast teabevahetust, eriti üleviidavate isikute eriarstiabi vajaduste puhul;
13. palub komisjonil hinnata võimalust, et Dublini süsteemi alusel teisele liikmesriigile üle antav isik antaks üle tema päritoluriigile ainult tema väljendatud taotlusel ja kõiki menetlusõigusi järgides;

Perekonna taasühinemine ja lapse huvide esikohale seadmise põhimõte

14. soovitab, et Euroopa Liidu tasandil võetaks vastu vanuse hindamise ühine juhis ja et kahtluse puhul jäetaks õigus lapsele;
15. tuletab meelde, et kõigi lapsi puudutavate otsuste puhul tuleb esikohale seada lapse huvid; rõhutab, et saatjata alaealisi ei tohiks kunagi kinni pidada või teise liikmesriiki üle viia, välja arvatud perekonna taasühinemise puhul, ja et juhul, kui kõnealune üleandmine on vajalik, peab lapsel olema nõuetekohane esindaja ja saatja kogu menetluse vältel; väljendab seetõttu heameelt komisjoni kavatsuse üle täpsustada Dublini eeskirjade kohaldamist saatjata alaealiste suhtes;
16. avaldab kahetsust, et perekonnaliikme määratlus olemasolevas määrukses on liiga kitsas, ja palub komisjonil olemasolevat määratlust laiendada, et hõlmata kõik lähisugulased ja pikaajalised partnerid, eelkõige need, kellel puudub muu perekondlik tugi, või täiskasvanud lapsed, kes ei suuda enese eest hoolt kanda;
17. väljendab heameelt komisjoni kavatsuse üle laiendada Dublini määruse reguleerimisala ja lisada sinna täiendav kaitse, sest see peaks võimaldama täiendava kaitse taotlejatel ühineda oma pereliikmetega, kellele omistati täiendav kaitse või kes taotlesid täiendavat kaitset teises liikmesriigis;

Kinnipidamine

18. palub komisjonil lisada säte, millega nähakse Dublini määrusega hõlmatud varjupaigataotlejate kinnipidamine ette viimase abinõuna ning täpsustatakse, millistel põhjustel kinnipidamist võib kohaldada ja millised menetlustagatised tuleb ette näha;

19. palub komisjonil Dublini määruses selgesõnaliselt välja tuua, et Dublini määrusega hõlmatud varjupaigataotlejatel on õigus samasugustele vastuvõtutingimustele kui muudel varjupaigataotlejatel vastavalt vastuvõtudirektiivi artikli 3 lõikele 1, kus on sätestatud üldeeskirjad varjupaigataotlejate materiaalsele vastuvõtutingimustele, tervishoiu, liikumisvabaduse ja alaealiste koolikohustuse kohta;

Humanitaarklausel ja suveräänsusklausel

20. on seisukohal, et Dublini määruse artiklis 15 sisalduv humanitaarklausel annab Dublini süsteemile märkimisväärse paindlikkuse, kuid klauslit tuleks ulatuslikumalt kohaldada, et vältida perekondade lahutamisest tulenevaid tarbetuid takistusi;

21. on seisukohal, et juhul, kui varjupaigataotleja on raske haiguse, puude, kõrge ea või raseduse tõttu eriti kaitsetus olukorras ja sõltub seetõttu sugulase abist, kes viibib muu liikmesriigi territooriumil kui varjupaigataotluse läbivaatamise eest vastutav liikmesriik, tuleb varjupaigataotlejal võimaluse korral lubada oma sugulasega ühineda; palub komisjonil kaaluda humanitaarklausli asjaomaste sätete artikli 15 lõikes 2 kohustuslikuks muutmist;

22. on seisukohal, et sellistele organisatsioonidele nagu Punane Rist ja Punane Poolkuu tuleks kehtestada aktiivne kohustus teha kindlaks perekonnaliikmete asukoht;

23. väljendab heameelt komisjoni kavatsuse üle täpsustada rohkem suveräänsusklausli kohaldamisega seonduvaid asjaolusid ja menetlusi, eriti varjupaigataotleja nõusoleku tingimuse lisamiseks;

Andmete kogumine ja Eurodac

24. väljendab oma muret komisjoni Dublini süsteemi hindamisaruandes kajastatud andmete kogumises ilmnunud kõrvalekallete ja puudujääkide üle, eriti Euroopa Liidu piiril ebaseaduslike piiriületajate sõrmejälgede registreerimises osas, mis tekitab tõsiseid kahtlusi kogu süsteemi kehtivuses; usub, et uus määrus ühenduse rändestatistika ja rahvusvahelise kaitse kohta annab sidusrühmadele Dublini süsteemi toimimisest ja rahvusvahelise kaitse alastest ühenduse vahenditest täpsema ülevaate;

25. väljendab muret seoses asjaoluga, et hetkel ei ole võimalik tutvuda Dublini süsteemi kulude hindamisega; palub komisjonil nimetatud probleem lahendada, sest see on süsteemi hindamise oluline tegur;

26. võtab huviga teadmiseks komisjoni väljendatud mure seoses Eurodaci kesküksusele saadetud andmete kogumise ja kvaliteediga, samuti komisjoni mure seoses teatavate andmete kustutamise kohustuse eiramise ja isikuandmete kaitse eeskirjadest mittekinnipidamisega; on seisukohal, et kõnealused puudujäägid, mis kogu Eurodaci süsteemi usaldusväärset küsitavaks muudavad, tuleb enne andmebaasi muude kasutusviiside kavandamist nõuetekohaselt likvideerida;

27. on seisukohal, et iga liikmesriik peaks täpsustama suletud nimekirjas asutused ja ametiasutused, kellel on juurdepääs Eurodaci andmebaasile ja mis otstarbel, et vältida andmete ebaseaduslikku kasutamist;

28. rõhutab, et Eurodaci andmebaasile juurdepääsu laiendamisega liikmesriikide politseile ja õiguskaitseasutustele ning Europolile kaasneb teabe kolmandatesse riikidesse levimise oht, millel võivad olla negatiivsed tagajärjed varjupaigataotlejatele ja nende perekondadele; on veendunud, et see suurendab ka varjupaigataotlejate häbivääristamise ohtu;

o

o o

29. teeb presidendile ülesandeks edastada Euroopa Parlamendi seisukoht nõukogule ja komisjonile.

SELETUSKIRI

II Dublini määruse põhisätete meeldetuletus

18. veebruaril 2003. aastal võttis nõukogu vastu määruse (EÜ) nr 343/2003, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku esitatud varjupaigataotluse läbivaatamise eest, mis moodustab koos oma rakendusmääruse¹ ja Eurodaci määrusega² Dublini süsteemi. Kõnealust süsteemi kohaldatakse praegu 27 liikmesriigi, Norra ja Islandi suhtes ning süsteem laieneb peatselt ka Šveitsile ja Lichtensteinile.

Süsteemi eesmärk on tagada, et varjupaigataotluse läbivaatamise eest vastutaks alati üks (ja ainult üks) liikmesriik, ning võidelda varjupaigataotlejate ringlemise, sekundaarse rände ja mitmekordse taotluse esitamise (meelepärase varjupaiga otsimise) vastu. Süsteemi aluseks on järgmised kriteeriumid tähtsuse järjekorras:

1. Perekonna taasühinemise põhimõtte alased kriteeriumid.
2. Elamisloa või viisa väljastamise kriteeriumid.
3. Liikmesriigi territooriumile ebaseaduslikult sisenemise või seal ebaseaduslikult viibimisega seotud kriteeriumid.
4. Liikmesriigi territooriumile seaduslikult sisenemise kriteeriumid.

Dublini määrusel on muu hulgas kaks kaalutusotsusest sõltuvat sätet, mis annavad süsteemile vajaliku paindlikkuse. Need on nn suveräänsusklausel, mis võimaldab liikmesriigil läbi vaadata varjupaigataotlus isegi juhul, kui määruses sätestatud kriteeriumide kohaselt ei vastuta ta sellise läbivaatamise eest (artikli 3 lõige 2), ja humanitaarklausel, mis võimaldab liikmesriigil juhul, kui ta määruses sätestatud kriteeriumide kohaselt varjupaigataotluse läbivaatamise eest ei vastuta, vaadata eeskätt perekondlikest või kultuurilistest kaalutlustest lähtudes taotlus läbi teise liikmesriigi palvel (artikkel 15).

Dublini määrusega kehtestatakse varjupaigataotlejate vastuvõtmise ja tagasivõtmise mehhanismid (V peatükk) ning esitatakse ka halduskoostööalased sätted (VI peatükk).

Määruse artiklis 28 sätestatakse, et hiljemalt kolme aasta möödudes määruse jõustumisest esitab komisjon Euroopa Parlamendile ja nõukogule määruse kohaldamist käsitleva aruande ja vajaduse korral muudatustepepanekud. Käesolev raporti projekt käsitlebki kõnealust hindamist.

Metoodikaga seotud probleemid

Komisjoni hindamisaruannet lugedes pörkus raportöör kokku mitmesuguste probleemidega, mis muutsid tema ülesande keeruliseks. Isegi komisjoni **hindamisaruande** ja selle **lisa** hoolikal lugemisel ei suutnud raportöör alati tuvastada komisjoni loogikat lõppjärel dusteni jõudmisel, mis on muu hulgas üsna kasinad, sest nad moodustavad hindamisaruandest üksnes

¹ Komisjoni 2. septembri 2003. aasta määrus (EÜ) nr 1560/2003, ELT L 222, 5.9.2003.

² Nõukogu 11. detsembri 2000. aasta määrus (EÜ) nr 2725/2000, mis käsitleb sõrmejälgede võrdlemise Eurodac-süsteemi kehtestamist Dublini konventsiooni tõhusa kohaldamise eesmärgil.

kümmekond rida. Seejuures on huvitav märkida, et rohkem kui 50 lehekülje pikkune lisa sisaldab sissejuhatust, kus esitatakse neli kriteeriumi, millele komisjon Dublini süsteemi „tõhususe hindamisel” toetus¹, kuid puudub igasugune kriteeriumide süstemaatiline analüüs ja eelkõige lõppjärelus. Kõnealuses olukorras pidi raportöör ise komisjoni määratletud kriteeriume hindama, et kujundada oma arvamus süsteemi tõhususe kohta.

Esimeseks kriteeriumiks oli uurida, *kas Dublini süsteem on täitnud määruse preambulis selgelt määratletud eesmärgid*. Oma aruandes teatab komisjon lõppjärelusena, et „Dublini süsteem, mille eesmärk on eelkõige *selge ja toimiva süsteemi loomine* varjupaigataotluse läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi määramiseks, on üldiselt täitnud oma ülesanded”². Arvestades puudujääkide hulka, mille komisjon oma aruandes suure asjakohasusega välja toob, ja täpsustusi, mida komisjon õigustatult määruse sätetes teha kavatseb, on selline väide, mis on piisavalt ebamäärane, nii et seda on raske vaidlustada, siiski üllatav. Mis puudutab varjupaigataotlejate ringluse ja meelepärase varjupaiga valimise vastu võitlemist, mida lisa ühes teises osas nimetatakse Dublini süsteemi peamise eesmärgina, siis ei paista see võidukas olevat, sest mitmekordsete varjupaigataotluste esitamise arv kasvas 7 %lt 2003. aastal 16 %le 2005. aastal, ning see sunnib ka komisjoni järelutama, et Dublini süsteem ei ole kõnealuse küsimuse puhul avaldanud hoiatavat mõju³. Seetõttu tuleks edasi kaaluda, miks süsteem ei tööta.

Komisjoni poolt määratletud **teine kriteerium** käsitles küsimust, *kas Dublini määrus on lahendanud teatavad Dublini konventsiooni rakendamisel ilmnenud probleemid, täpsemalt varjupaigataotluste läbivaatamise ajavahemiku pikkuse, perekondade taasühinemise ja süsteemi üldise tõhususe eelkõige tegelike üleandmistele valdkonnas*. Oma aruandes märgib komisjon, et üleandmistega seotud probleemne olukord, kus tegelikult teostatakse vaid kolmandik üleandmistest, on süsteemi tõhusal rakendamisel peamiseks takistuseks⁴. Mis puudutab määruse esimese kriteeriumina esitatud perekondade taasühinemist, siis tundub see olevat rohkem teoreetiline kui tegelik võimalus, sest komisjon osutab lisas, et määruse asjaomaseid sätteid kohaldatakse väga harva⁵. Neid kahte punkti arvesse võttes näib seega, et teine kriteerium ei ole täielikult täidetud.

Kolmas kriteerium käsitles konkreetselt *tegelike üleandmistele arvu*, nende üllatuslikult väike arv näitab süsteemi puudujääke ja seda tuleks täpsemalt selgitada.

Neljas kriteerium puudutas *Dublini süsteemi mõju eri liikmesriikide varjupaigasüsteemidele*, analüüsi eesmärk oli teha kindlaks, kas süsteem soosis või kahjustas teatavaid liikmesriike.

Raportööri arvates tuleks komisjoni teostatud neljanda kriteeriumi alasesse „Dublini süsteemiga seotud liikumiste” analüüsi suhtuda mitmel põhjusel ettevaatlikult. Esiteks, nagu ka komisjon ise lisas tunnustab, on liikmesriikide esitatud statistilised andmed väga raskesti võrreldavad⁶, teatavad liikmesriigid registreerivad näiteks ühe perekonna ühe juhtumina,

¹ SEK (2007) 742, lk 7.

² KOM (2007) 299 lõplik, lk 13.

³ SEK (2007) 742, lk 47.

⁴ 40 180 vastuvõetud taotlusest teostati ajavahemikul september 2003 – detsember 2005 üleandmine üksnes 16 842 juhul.

⁵ SEK (2007) 742, lk 23.

⁶ SEK (2007) 742, lk 6.

samal ajal kui teised peavad arvestust iga perekonnaliikme kaupa eraldi. Teisalt toetub komisjon oma Dublini süsteemiga seotud liikumiste hindamises tegelikele üleandmistele ja mitte heakskiidetud üleandmistele (mida tegelikkuses ei teostatud). Kui aga kõnealust üleandmismehhanismi oleks järgitud, tooks see kaasa varjupaigataotlejate arvu märkimisväärse tõusu teatud piiririikides, nagu komisjon isegi tunnistas. Lõpetuseks, nagu ka komisjon oma aruandes selgelt osutab, on Eurodaci andmebaasis registreeritud ebaseaduslike sisserändajate arv „üllatavalt väike”¹ ja kõik liikmesriigid ei täida liidu piiril kohustust võtta kõikidelt ebaseaduslikelt sisserändajatelt sõrmejäljed. Kuid Eurodaci süsteemi registreeritud andmed on nii ühe Dublini määruse kriteeriumi kohaldamiseks kui ka süsteemi ja selle mõjude kriitiliseks ja objektiivseks hindamiseks vältimatult vajalikud.

Kõnealuses olukorras näib raportöörile, et komisjoni aruandes esitatud hinnang „*kuigi paljud eeldasid, et enamik varjupaigataotlejaid antakse üle välispiiri ääres asuvatele liikmesriikidele, jagunevad arvud üldiselt piiriäärsete ja muude liikmesriikide vahel üsna võrdselt*” toetub ebakindlale alusele. Seda enam, et komisjonipoolne välispiiri ääres asuvate liikmesriikide ja muude liikmesriikide eristamine, nagu raportöör veenduda võis, ei järgi mingeid elementaarseid geograafilisi andmeid, sest Soome, millel on ligi 1300 km ulatuses ühist piiri Venemaaga, liigitab komisjon ilma välispiirita riikide hulka².

Kokkuvõttes näib, et komisjoni hindamise optimistlik lõppjärelendus, mille kohaselt „Dublini süsteem ... on üldiselt täitnud oma ülesanded”, lähtub pigem süsteemi suhtes võetud pooldavast seisukohast, mida võib kas jagada või mitte, kui rangest analüüsist, mida on raske teha, sest kättesaadavad andmed on raskesti võrreldavad ja lünklikud.

Ettepanekud määruse muutmiseks

Komisjoni tuvastatud probleeme arvesse võttes teeb raportöör ettepaneku, et täpsustataks või muudetakse järgmisi süsteemi aspekte:

1. Tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtte järgimine: iga varjupaigataotlus tuleb põhjalikult läbi vaadata ja ühtegi toimikut ei või menetluslikel põhjustel lõpetada ilma kõnealuse läbivaatamiseta.
2. Varjupaigataotlejad peavad saama kogu kasuliku teabe Dublini süsteemi kohta neile arusaadavas keeles ja neil peab kogu menetluse vältel olema juurdepääs õigusabile; neil peab muu hulgas olema peatava toimega edasikaebamise õigus igasuguse üleandmisotsuse puhul.
3. Alaealiste vanuse määramise kriteeriumid tuleb ühtlustada ja alaealisi tuleks üle anda ainult erandjuhul ja siis, kui see on nende huvides; neil peab üleandmise korral olema nõuetekohane esindaja ja saatja kogu üleandmisprotsessi vältel, et hoida ära laste kaotsimine.
4. Perekonna määratlust tuleb laiendada ja võtta rohkem arvesse varjupaigataotlejate õigustatud huve; perekonna taasühinemist käsitlevaid sätteid tuleks laiendada täiendavat kaitset saanud või taotlevatele isikutele.
5. Humanitaarklausli teatavad sätted tuleks muuta kohustuslikuks, eelkõige eriti katsetute

¹ KOM (2007) 299 lõplik, lk 9.

² **Välispiiri ääres asuvateks liikmesriikideks** loetakse riigid, millel on maismaapiir kolmandate riikidega ja rändesurvele avatud merepiir: Eesti, Leedu, Läti, Poola, Slovakkia, Sloveenia, Ungari, Rumeenia, Bulgaaria, Itaalia, Hispaania, Malta, Kreeka, Portugal ja Küpros. **Ilma välispiirita riikideks** loetakse Rootsi, Norra, Island, Taani, Iirimaa, Ühendkuningriik, Madalmaad, Saksamaa Liitvabariik, Belgia, Luksemburg, Prantsusmaa, Austria, Tšehhi Vabariik, Soome.

isikute puhul.

6. Suveräänsusklauslit ei tohiks aktiveerida ilma varjupaigataotleja nõusolekuta.

7. Kinnipidamist tuleks kohaldada ainult äärmise ja nõuetekohaselt põhjendatud vajaduse korral, üleandmist ootavate varjupaigataotlejate suhtes tuleb kohaldada samasuguseid tingimusi nagu kõigi teiste varjupaigataotlejate suhtes.

8. Tuleb luua mehhanismid, mille abil peatada üleandmine riikidele, kus varjupaigataotlejate õigusi ilmselgelt ei järgita, ja riikidele, mis teatavatel perioodidel kogevad tugevat rändesurvet.

9. Enne Eurodaci andmebaasile juurdepääsu laiendamist korrakaitsejõududele ja Europolile tuleks lahendada praegused probleemid ja näha ette vajalikud tagatised isikuandmete kaitse alal.

Järeldused

Raportöör on seisukohal, et tuleks esitada küsimus, kas Dublini süsteem täidab tõepoolest oma eesmärgi. Näib, et süsteem paneb ebaproportsionaalselt suure vastutuse Euroopa Liidu piiräärsetele liikmesriikidele, ja ehkki süsteem täpsustab, milline liikmesriik vastutab varjupaigataotluse läbivaatamise eest, puuduvad tegelikud mehhanismid, mis tagaksid kõnealuste liikmesriikide toetamise. Lisaks tuleks integratsiooni olulisust arvestades võtta rohkem arvesse olemasolevaid sidemeid varjupaigataotleja ja konkreetse liikmesriigi vahel, kus on juba olemas asjaomane kogukond, või millega varjupaigataotleja jagab ühist keelt või kultuuri.

Püsima jääb siiski üks oluline probleem – seni, kuni kõik liikmesriigid ei paku kõigile varjupaigataotlejatele kui mitte ühesugust, siis vähemalt võrdväärset kaitsetaset ja -kvaliteeti, on varjupaigataotlejatel endiselt õigustatud huvi esitada oma taotlus pigem ühes konkreetses liikmesriigis kui mõnes teises, või siis esitavad nad mitu varjupaigataotlust ja üritavad seega Dublini süsteemi sätetest kõrvale hoida. See on suundumus, mida perekondade taasühinemise põhimõtte piiratud rakendamine üksnes süvendab. Kõnealust probleemi ei ole võimalik Dublini määruse läbivaatamise raames lahendada, kuid seda tuleks teha Euroopa ühise varjupaigapoliitika tulevaste vahendite läbivaatamise käigus. Dublini määruse puhul peaks läbivaatamise üheks peamiseks eesmärgiks olema püüd võtta võimalikult suures ulatuses arvesse varjupaigataotlejate õigustatud soove, tagada neile teave ja nende taotluse läbivaatamine võimalikult heades tingimustes ning täielikus vastavuses Genfi konventsiooniga.

PARLAMENDIKOMISJONIS TOIMUNUD LÕPPHÄÄLETUSE TULEMUS

Vastuvõtmise kuupäev	25.6.2008
Lõpphääletuse tulemused	+: 49 -: 1 0: 1
Lõpphääletuse ajal kohal olnud liikmed	Alexander Alvaro, Mario Borghezio, Emine Bozkurt, Philip Bradbourn, Mihael Brejc, Kathalijne Maria Buitenweg, Giusto Catania, Jean-Marie Cavada, Elly de Groen-Kouwenhoven, Panayiotis Demetriou, Gérard Deprez, Agustín Díaz de Mera García Consuegra, Bárbara Dührkop Dührkop, Claudio Fava, Armando França, Urszula Gacek, Kinga Gál, Patrick Gaubert, Roland Gewalt, Lilli Gruber, Jeanine Hennis-Plasschaert, Lívia Járóka, Ewa Klamt, Magda Kósáné Kovács, Wolfgang Kreissl-Dörfler, Stavros Lambrinidis, Roselyne Lefrançois, Baroness Sarah Ludford, Claude Moraes, Javier Moreno Sánchez, Rareș-Lucian Niculescu, Martine Roure, Inger Segelström, Csaba Sógor, Vladimir Urutchev, Ioannis Varvitsiotis, Manfred Weber, Tatjana Ždanoka
Lõpphääletuse ajal kohal olnud asendusliige/asendusliikmed	Anne Ferreira, Ignasi Guardans Cambó, Sophia in 't Veld, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Metin Kazak, Marian-Jean Marinescu, Antonio Masip Hidalgo, Bill Newton Dunn, Nicolae Vlad Popa, Rainer Wieland
Lõpphääletuse ajal kohal olnud asendusliige/asendusliikmed (kodukorra art 178 lg 2)	Iles Braghetto, Michl Ebner, Syed Kamall