EUROOPA PARLAMENT

2004 *2009*

Kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon

2.3.2005

TÖÖDOKUMENT

Asüül: miinimumstandardid põgenikustaatuse andmise või sellest keeldumise protseduurides

Kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon

Raportöör: Wolfgang Kreissl-Dörfler

I. Taust

Euroopa Komisjon esitas oma direktiivi esimese ettepaneku miinimumstandardite kohta põgenikustaatuse andmise või sellest keeldumise protseduuride osas juba 2000. a. septembris. 20. septembril 2001 võttis Euroopa Parlament vastu raporti, mis kiitis komisjoni ettepaneku 106 muudatusettepanekuga heaks. Läbirääkimiste ajal nõukogus ei saavutatud selle eelnõu osas kokkulepet ja Euroopa Ülemkogu palus oma Laekeni deklaratsiooniga 2001. aasta detsembris esitada komisjonil muudatustega ettepanek.

Uus direktiivi eelnõu anti välja 18. juunil 2002. Pärast peaaegu kaks aastat kestnud läbirääkimisi nõustus nõukogu 29. aprillil 2004 "üldise lähenemisviisiga", mille osas ta otsustas parlamendiga uuesti konsulteerida (19. november 2004).
Direktiiv võetakse vastavalt artikli 63 lõike 1 punktile d vastu parlamendi konsultatsioonimenetluse korras ja nõukogus üksmeelse hääletamise teel. Pärast direktiivi vastuvõtmist võetakse kogu sellekohane seadusandlus vastu kaasotsustamismenetluse korras ning nõukogu enamushäältega.

II. Ettepaneku ülevaade

Käesolev direktiiv on esimene juriidiliselt siduv dokument asüüli protseduuride alal ning pidi saama oluliseks sammuks Euroopa ühtse asüülisüsteemi kehtestamise suunas.

Nagu ettepaneku eelnõus on öeldud,

> *"on selle direktiivi peaeesmärk tutvustada menetluste miinimumraamistikku Euroopa Ühenduses põgenikestaatuse andmiseks või sellest keeldumiseks" "reeglite ühtlustamise" teel,*

tehes seda tegutsemisruumi miinimumtaseme kehtestamisega üle kogu ELi.

Muudetud ettepanek sätestab uue struktuuri asüüli taotlemise protseduurides liikmesriikides ja komisjoni esialgselt pakutud "üldise lähenemisviisi" tekst lahkneb märkimisväärsest hulgast miinimumstandarditest.
Praegune tekst sisaldab suurel hulgal olulisi erandeid ja piiranguid, mis võimaldavad mõnel liikmesriigil oma protseduurilisi standardeid isegi langetada.
"Tegutsemisruumi taset" on seetõttu vähendatud vastavalt riikides kasutatavate tavade loetelule ning hõlmab ka palju sellist, mis ei ole kooskõlas tunnustatud rahvusvaheliste tavadega.

Mitmete vasturääkivuste seas tõstatati läbirääkimiste ajal nõukogus küsimus mõistest "ohutud päritoluriigid" ning järgnevalt toodi nende riikide loetelu. Lahenduseni jõuti nõukogu otsusega "mitte otsustada" ja oodata ohutute päritoluriikide üldise minimaalse loetelu vastuvõtmisega kuni direktiivi enda vastuvõtmiseni.

III. Raportööri seisukoht

1. Menetluse kohta

Raportöör avaldab kahetsust fakti üle, et nõukogu jõudis poliitilise kokkuleppeni enne parlamendilt arvamust saamata! Võttes arvesse neid raskusi, mis seisid nõukogu ees "üldise lähenemisviisi" kokkuleppe saavutamisel selles küsimuses, on ebatõenäoline, et ta oma seisukohti muudab.
Järelikult ei palutud parlamendilt oma volituste täielikku täitmist. Seetõttu arvab raportöör, et nõukogu ei ole tunnustanud institutsioonidevahelise lojaalse koostöö põhimõtet, ning ta peab vajalikuks paluda nõukogul hoiduda otsuste tegemisest enne, kui parlamendile on antud võimalus oma arvamus esitada.

2. Üldise lähenemisviisi kohta

Raportöör peab nõukogu läbirääkimiste lõpptulemust pettumust valmistavaks ja kasinaks märkimisväärse hulga küsimuste osas.
Lisaks sellele tekitavad mõned neist tõsist muret rahvusvaheliste inimõiguste ja põgenike seaduse põhimõtete käsitlemisel. Direktiivi koostamise pikaajaline ning venitatud protsess on viinud standardite järjekindlale nõrgenemisele.

Nagu nentis Euroopa Parlament 2001. aastal

> "*Komisjoni kavandatud esimene aste asüülimenetluse ühtlustamiseks on esitatud vormis ebapiisav, teiste sõnadega ebaadekvaatne…ettepaneku eesmärk pidi olema selge, kättesaadava ja lihtsalt mõistetava õigusstruktuuri loomine; kuid seda pole siiski saavutatud*".

Need märkused puudutavad ka uut ettepanekut, mida on parandatud nõukogu "üldise lähenemisviisiga". Sel puhul soovitas parlament ***"komisjonil oma tekst tagasi võtta ja see põhjalikult läbi töötada"***.

2004. aasta märtsis kutsus VVO kodanikuühenduse allianss[1] direktiivi tagasi võtma, nentides

> *"sügava kahetsusega, et vaidlusttekitavad sätted takistavad asüülitaotlejate juurdepääsu asüülimenetlustele…me oleme mures selle mõju pärast, mida selline loobumine avaldab põgenikekaitse rahvusvahelise seaduse nõuetele Euroopa Liidus ja mujal, aga ka ELi usaldusväärsusele aruteludes rahvusvahelistest põgenike ja inimõiguste üle".*

UNHCR (ÜRO Pagulaste Ülemkomissari Amet) väljendas oma muret selle üle, et

> *"hulk piiravaid ja vastuolulisi tavasid, mis praegu on vaid ühe või kahe liikmesriigi seadusandlustes, võivad lisanduda kõikide 25 ELi liikmesriigi seadusandlustesse"*[2].

[1] ECRE, ILGA Europe, Amnesty International, Pax Christi International, Quaker Council for European Affairs, Human Rights Watch, CARITAS Europe, Médecins Sans Frontières, Churches' Commission for Migrants, Päästke Lapsed (Euroopa). 2004. aasta 22. märtsi "Üleskutse asüüliprotseduuride direktiivi tagasivõtmise kohta".

Raportöör on samuti mures komisjoni selgest kavatsusest arvestada seda direktiivi mitte kui üldise asüülisüsteemi loomise lähtepunktina, vaid kui lõppsaavutust, mis ei kuulu tulevikus muutmisele.
Seaduslike immigratsioonikanalite puudumine ELis sunnib majanduslikke migrante kasutama Euroopa Liitu sisenemiseks asüüli taotlemise teid ning see on avaldanud tugevat survet riiklikele asüülisüsteemidele. Sel põhjusel vajab EL selgelt siduvat ja tugevat ühtset asüülimenetlust.

Esitatud direktiiv ei suuda ühtlustamisel märkimisväärset edu saavutada. Liikmesriikidele on jäetud valikuvabadus säilitada oma riiklikke õigusi paljude "võib"-sätete, aga ka erandite ja tegevusetute klauslite abil.

Sel põhjusel, kuigi mõnedel liikmesriikidel, nagu nt Itaalial, puudub asüüli seadusandlus, parandab direktiiv asjade seisu teistes liikmesriikides ainult piirmääraliselt; tegelikult võib see neist mõnede jaoks olla kindel samm tagasi.

3. Eriküsimuste kohta

Kõige problemaatilisemad küsimused on järgmised:

a) "Tõhus õiguskaitsevahend" (artikkel 38)
Artikkel ei garanteeri, et palvega pöördumise protsessil on edasilükkav mõju. See tähendab seda, et kõigil asüülitaotlejatel puudub selgesõnaline õigus jääda asüüli taotletavasse riiki, et pöördumise tulemusi oodata. See küsimus on jäetud liikmesriikidele nende vabal valikul otsustada. Selline säte on vastuolus Genfi konventsiooniga ega garanteeri põhimõtte "*non-refoulement*" rakendamist.

b) "Ohutu kolmas riik" (artikkel 27)
Vastavalt UNHCRile, pole võimalik määratleda kolmandaid riike üldiselt "ohututena" ilma üksikjuhtumeid arvesse võtmata[1]. Suur mure praktiliste asüülimenetluste tõhususe üle transiitriikides ELi perifeerias tõstatab küsimuse, kas neid võib seaduslikult pidada "ohututeks". Peale selle võimaldab direktiiv liikmesriikidel asüülitaotlejaid mis tahes neid vastu võtta soovivasse riiki suunata ilma pöördumisavaldusi arvestamata. See võimaldab liikmesriikidel enda vastutuse ümberpaigutamist kolmandatele riikidele, vaatamata sellele, kas sooviavaldajat kaitstakse *refoulement*'i eest ning kas iga üksikut juhtumit käsitletakse eraldi.

c) "Ohutud kolmandad riigid" (artikkel 35 A, niinimetatud "eriti ohutud")
See on üks direktiivi kõige murettekitavamatest aspektidest ning on lisatud ohutu riigi mõistele. Direktiiv peab enesestmõistetavaks, et saadava kaitse tase Euroopa Liiduga piirnevates riikides on võrdväärne ELi liikmesriikide standarditega. See näeb ette, et liikmesriigid võivad keelduda menetlustest kõigi asüülitaotlejate puhul, kes saabuvad nendest riikidest. Need sätted ei nõua eraldi hinnangut ning on selgelt põhimõtte *non-refoulement* vastu.

[1] UNHCRi esialgsed kommentaarid nõukogu direktiivi ettepaneku kohta miinimumstandardite osas põgenikestaatuse andmise või sellest keeldumise menetluste puhul liikmesriikides (10. veebruar 2005).

d) "Ohutu päritolumaa" (artikkel 30, 30 A, 30 B)
Ohutute päritolumaade loetelu tõstatab esimeses direktiivi eelnõus peamised probleemid. Nüüd ei ole see loetelu enam direktiivi kaasatud; komisjon võtab selle vastu edaspidise seadusandluse kaudu. Direktiiv avaldab, et kuni sellise seadusandluse vastuvõtmiseni on liikmesriigid võimelised ise oma riiklikku loetelu kinnitama. See tähendab, et nad on võimelised kinnitama riiklikud loetelud isegi siis, kui need on vasturääkivuses direktiiviga määratud kriteeriumitega. Artiklis 30 B laieneb tõestamiskohustus täielikult asüülitaotlejale endale ja menetlus peab olema lahti selgitatud.
Mõiste "ohutu päritolumaa" kasutamine võib ka lõppeda vahetegemisega nende põgenike vahel, kellel puudub luba 1951. aasta põgenike konventsiooni ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta järgi.

e) "Kiirendatud menetlused" (artikkel 23–25)
Direktiiv võimaldab kiirelt menetleda liialt suurt hulka juhtumeid. Kiirendatud, lubamatud ning erimenetlused hõlmavad mõningaid erandeid põhilistest ohutusabinõudest, eriti kui avaldust loetakse halvasti põhjendatuks. Ülimalt laia ulatuse andmisega mõistele "ilmselt alusetud avaldused" kardab Amnesty International, et suurem osa avaldusi (üle 80%) menetletakse kiirendatud korras, mis tähendab, et kohaldatakse kergemaid ettevaatusabinõusid[1]. Põgenikud ei pruugi olla võimelised andma järjekindlaid või arusaadavaid vastuseid tõsiste isiklike ning inimlike põhjuste kohta, nagu traumad (näiteks sõda, traumajärgne stress, seksuaalvägivald jne).

f) "Piiriprotseduurid" (artikkel 35)
Direktiiv lubab liikmesriikidel kohaldada piiriületusprotseduure, mis nõuavad vähem kui minimaalseid ohutusabinõusid inimeste puhul, kes taotlevad asüüli piiril või transiittsoonides. Selline praktika annab piirivalvuritele kohatu võimu ja vastutuse ning ajab migratsiooni kontrolli eesmärgid segamini põgenike kaitsmisega.

g) "Laste õigused" (artikkel 15)
Direktiiv määrab, et liikmesriigid võivad "hoiduda esindaja määramisest, kui saateta alaealine on vähemalt 16-aastane või vanem…" . Vastavalt lapse õiguste konventsioonile käsitletakse kõiki alla 18-aastaseid isikuid lastena ilma üle 16-aastaste õiguste eristamiseta. Peale selle ei viita fakt, et laps on või on olnud abielus, tingimata sellele, et tal ei ole esindajat vaja. Mõnes riigis ei ole abielu seotud lapse küpsusega.

IV. Kokkuvõte

Selgitatud kriitiliste punktide osas ning sellele direktiivile olulise tähtsuse andmisel üldises asüülipoliitikas teeb raportöör ettepaneku anda meie komisjonis viivitamatult hinnang kahele põhilisele valikule:

[1] Amnesty International, "Infotund Euroopa Parlamendi liikmele nõukogu direktiivi kohta, mis käsitleb miinimumstandardeid liikmesriikides põgenikestaatuse andmise või sellest keeldumise menetlustes", veebruar 2005.

1.) kas parandatud direktiivi võib muuta, eriti mis puudutab ülalnimetatud lõigus esitatud kõige tähtsamaid küsimusi;

2.) kas komisjon peab vajalikuks paluda Euroopa Parlamendilt ja UNHCRi juriidiliselt talituselt ametlikku nõuannet vastavalt Amsterdami lepingu 17. deklaratsioonile, et näha, kas Euroopa Kohtul on vastuväiteid direktiivi menetluste ja muudetud küsimuste kohta.