EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel, 3.12.2008
SEK(2008) 2945 C6-0477/08

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT

Lisatud dokumendile:

Ettepanek:

EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU DIREKTIIV,

millega sätestatakse varjupaigataotlejate vastuvõtu miinimumnõuded

Mõjuhinnangu kokkuvõte

{KOM(2008) 815 lõplik}
{SEK(2008) 2944}

1. SISSEJUHATUS

Ettepaneku vastuvõtmine, millega muudetakse nõukogu direktiivi 2003/9/EÜ, millega sätestatakse varjupaigataotlejate vastuvõtu miinimumnõuded (edaspidi „vastuvõtutingimuste direktiiv") oli lisatud komisjoni 2008. aasta tööprogrammi[1] ühena strateegilistest algatustest.

Varjupaigaalaste teise etapi õigusaktide ettevalmistamisega seoses alustas komisjon vastavalt Haagi programmi[2] üleskutsele Euroopa ühise varjupaigasüsteemi loomise esimeses etapis saavutatud tulemuste hindamist, mis hõlmas muu hulgas varjupaigataotlejate vastuvõtutingimuste küsimust.

Komisjon avaldas 26. novembril 2007 aruande[3] (edaspidi „**hindamisaruanne**") direktiivi ülevõtmise ja kohaldamise kohta liikmesriikides, juhtides tähelepanu valdkondadele, kus on vaja täpsustada olemasolevaid sätteid ja/või jätkata ühtlustamist. Lisaks esitas komisjon juunis 2007 **rohelise raamatu**, et arutada sidusrühmadega võimalikke lahendusi Euroopa ühise varjupaigasüsteemi teise etapi kujundamiseks, samuti seoses varjupaigataotlejate vastuvõtmisega. Liikmesriikide, ÜRO pagulaste ülemvoliniku, valitsusväliste organisatsioonide ja ülikoolidega toimus mitu ekspertide tasandi kohtumist eesmärgiga selgitada välja varjupaigaalastes teise etapi õigusaktides käsitletavad peamised probleemsed küsimused.

Konsultatsiooniprotsessi käigus tõstatatud probleemid ja tehtud ettepanekud moodustavad mõju hindamise ettevalmistamise aluse.

2. HETKESEIS JA PROBLEEMID

Varjupaigataotlejate vastuvõtutingimuste valdkonnas on välja selgitatud järgmised probleemid.

- Vastuvõtutingimuste direktiiv ei taga alati varjupaigataotlejate kohtlemiseks piisavaid nõudeid, eelkõige seoses järgmisega:

– juurdepääs tööturule;

– materiaalsete vastuvõtutingimuste tase ja vorm;

– haavatavate isikute vajaduste käsitlemine;

– kinnipidamine;

– direktiivi reguleerimisala.

- Haavatavate varjupaigataotlejate ja haavatavate kodanike erinev kohtlemine võib viia diskrimineerimiseni.
- Ühtlustatud vastuvõtutingimuste puudumine võib suurendada varjupaigataotlejate edasiliikumist, mis tekitab ebaõiglase koormuse liikmesriikide ametiasutustele ja varjupaigataotlejatele endile.

Mõjuhinnangus käsitletakse ka küsimust, milliseks võib olukord kujuneda juhul, kui ELi tasandil meetmeid ei võeta. Järeldatakse, et sel juhul jäävad probleemid püsima, mistõttu on olemas tõsine vajadus meetmete võtmiseks ELi tasandil.

---

1 KOM(2007) 640.

2 Haagi programm: vabaduse, turvalisuse ja õiguse tugevdamine Euroopa Liidus, vastu võetud 5. novembril 2004

3 KOM(2007) 745.

3. POLIITIKAEESMÄRGID

Euroopa ühise varjupaigasüsteemi teise etapi **üldeesmärgid** seoses vastuvõtutingimuste direktiiviga on tagada paremad kohtlemisnõuded rahvusvahelist kaitset vajavatele isikutele ja aidata kaasa edasiliikumise vähendamisele.

Uuel direktiivil on eelkõige järgmised konkreetsed eesmärgid:

I) lihtsustada juurdepääsu tööturule;

II) tagada piisavad nõuded materiaalsetele vastuvõtutingimustele;

III) tagada haavatavate rühmade vajaduste piisav käsitlemine;

IV) tagada kinnipidamise kohaldamine vaid erandjuhtudel ja tugevdada kinnipeetud varjupaigataotlejate õiguslikke tagatisi;

V) määrata selgelt kindlaks direktiivi reguleerimisala.

4. VÕIMALIKUD POLIITIKAVALIKUD

Arvestades nimetatud konkreetsete eesmärkide erinevat laadi, pakutakse mõjuhinnangus iga eesmärgi jaoks välja erinevad poliitikavalikud. Eelistatud poliitikavalik on kujundatud iga konkreetse eesmärgi puhul välja valitud eelistatud poliitikavalikute kombineerimisel.

4.1. Olukorra muutmata jätmine

Kehtivat õiguslikku raamistikku ei muudeta ja liikmesriikides käimasolev tegevus jätkub.

Komisjon jälgib vastuvõtutingimuste direktiivi rakendamist.

4.2. Eelistatud poliitikavalik

Arvestades kavandatud poliitikavalikute keerukusastet, piirdub käesolev kokkuvõte eelistatud poliitikavaliku peamiste osade loetlemisega. Eelistatud poliitikavalik koosneb nii **seadusandlikust valikust** kui ka liikmesriikide vahel **praktilist koostööd soosivast** valikust.

Pidades silmas:

- **direktiivi reguleerimisala**, on eelistatud poliitikavaliku eesmärk

– täpsustada, et direktiivi kohaldatakse kõikide varjupaigamenetluste liikide suhtes (sealhulgas Dublini määrus) ja kõikide geograafiliste asukohtade ja majutuskohtade (sealhulgas kinnipidamisasutused) suhtes, kus varjupaigataotlejaid vastu võetakse;

– tagada täiendava kaitse taotlejate hõlmamine.

- **juurdepääsu tööturule**, on eelistatud poliitikavaliku eesmärk:

– lühendada ajapiiranguid seoses juurdepääsuga tööturule;

– keelustada riiklikul tasandil tööturul selliste tingimuste kehtestamine, mis võivad varjupaigataotlejate töötamise õigust piirata.

Eelistatud seadusandlikku valikut täiendava eelistatud praktilise koostöö valikuga nähakse tööturu piirangute küsimuses ette hea tava vahetamine EURASILi raames, et soodustada juurdepääsu tööturule; näiteks liikmesriike, kel on tava töölube mitte nõuda ja/või lubada kohe juurdepääsu tööturule, võiks võrrelda asjaomases valdkonnas rangemaid meetmeid ette nägevate liikmesriikidega.

- **varjupaigataotlejate kinnipidamist,** on eelistatud poliitikavaliku eesmärk:

– tagada, et kinnipidamist üldjuhul välditakse ja kasutatakse vaid erandolukorras;

– kehtestada kinnipeetud varjupaigataotlejate jaoks teatavad menetluslikud tagatised, nagu õigus saada teada kinnipidamise põhjused ja võimalused vaidlustada kinnipidamismäärus riigi kohtus;

– näha ette kinnipidamistingimused, milles arvestatakse erivajadustega isikute, eelkõige laste ja piinamise ohvrite haavatavat olukorda;

– näha ette, et alaealisi peetakse kinni ainult siis, kui see on nende huvides, lubamata samas saatjata alaealise kinnipidamist;

– juurutada korrapärase läbivaatamise süsteem kinnipidamise jälgimiseks.

Eelistatud seadusandlikku koostööd täiendava eelistatud praktilise koostöö valikuga nähakse ette hea tava vahetamine EURASILi raames nende liikmesriikidega, kes kohaldavad kinnipidamise asemel alternatiivseid meetmeid (nt rahalised tagatised, käendaja olemasolu jne).

- **materiaalseid vastuvõtutingimusi,** on eelistatud poliitikavaliku eesmärk:

– järgida kvantitatiivset lähenemist materiaalsete vastuvõtutingimuste piisava taseme põhimõttele, kehtestades sihttasemeks kodanikele antava sotsiaalabi minimaalse taseme;

– kehtestada liikmesriikidele aruandluskohustus muu hulgas varjupaigataotlejatele tagatava abi taseme jälgimiseks;

– tagada, et riigi ametiasutused arvestaksid vastuvõtutingimuste pakkumise tühistamisel või kitsendamisel piisava elatustasemega ja et selliste otsuste puhul oleks olemas edasikaebamise õigus.

Eelistatud seadusandliku koostöö valikut täiendava eelistatud praktilise koostöö valikuga nähakse ette hea tava vahetamine EURASILi raames, et tagada kõrgemad nõuded materiaalsetele vastuvõtutingimustele, arvestades samas liikmesriikide vastuvõtusuutlikkust. See tähendab, et vahetatakse mõtteid varjupaigataotlejate vajaduste parema arvestamise kohta vastuvõtukeskustes ja selle kohta, kuidas tagada vanuse ja sooliste kaalutluste ning era- ja pereelu puutumatuse arvessevõtmine majutuskohtades.

- **erivajadustega isikuid**, on eelistatud poliitikavaliku eesmärk:

– tagada erivajadusi piisavalt hästi välja selgitada võimaldavate mehhanismide loomine ja näha üksikjuhtudel vajaduse korral ette järelevalve;

– lihtsustada alaealiste juurdepääsu haridusele;

– kehtestada liikmesriikidele kohustus ennetada sooga seotud kuritegusid majutuskeskustes;

– täpsustada direktiivis praegu sätestatud peamiste mõistete tähendust, näiteks „vajalik arsti- või muu abi” ning „vajalik haiguste põhiravi”;

– kehtestada kohustus piinamise või vägistamise ohvritega kokkupuutuvate töötajate piisavaks koolitamiseks.

Eelistatud seadusandliku koostöö valikut täiendava eelistatud praktilise koostöö valikuga nähakse ette, et

– EURASILi raames vahetataks korrapäraselt head tava haavatavate rühmade kohtlemise kohta, eelkõige erivajaduste ennetava väljaselgitamise tagamiseks, vajaduse korral piisava ravi võimaldamiseks ja haavatavate rühmadega kokkupuutuvate töötajate asjakohase koolitamise tagamiseks,

– praktiline koostöö EURASILi raames võiks aidata koostada ELi käsiraamatut, millesse kogutaks ELi tasandi hea tava haavatavate rühmadega kokkupuutuvate töötajate

koolitamise kohta, suunised erivajaduste väljaselgitamise, haavatavate isikute majutamise jm kohta.

Eelistatud valikul on järgmised **tugevad küljed**:

- sellega tagatakse **kõrgemad nõuded** varjupaigataotlejate kohtlemisele (lihtsam juurdepääs tööturule, menetluslikud tagatised kinnipeetutele, kõrgemad nõuded haavatavate rühmade kohtlemisele jm) kooskõlas rahvusvahelise õigusega, eelkõige ÜRO lapse õiguste konventsiooni ja Euroopa Liidu põhiõiguste hartaga;
- sellega saavutatakse vastuvõtutingimuste **täiendav ühtlustamine** nii seadusandliku sekkumise kui ka praktilise koostöö meetmete täiustamise kaudu, et edendada võrdseid kohtlemisnõudeid kogu ELis ja tagada kõikehõlmav lähenemisviis vastuvõtutingimustele.

Peamine mõju

- Vastuvõtu kõrgemate nõuete tagamisel on varjupaigataotlejatele positiivne üldmõju nende põhiõiguste järgimise seisukohast. Eelkõige tugevdatakse vaba liikumise õigust, sätestades, et varjupaigataotlejaid võib kinni pidada ainult erandjuhtudel ja saatjata alaealisi kinni ei peeta. Tööturule juurdepääsu lihtsustamine suurendab varjupaigataotlejate toimetulekut ja aitab neid vastuvõtvasse liikmesriiki integreerida. Haavatavaid rühmi käsitletakse paremini, tagades nende vajaduste asjakohase ja õigeaegse väljaselgitamise ning võimaluse vajaliku ravi saamiseks. Hea tava vahetamine ja suuniste vastuvõtmine vastuvõtutingimuste kõikide asjakohaste aspektide kohta oleks väga hea viis kõrgeimate võimalike nõuete kohaldamise tagamiseks kogu ELis.
- Võrdsemate kohtlemisnõuete tagamisega kogu ELis, eelkõige kinnipidamise, materiaalsete vastuvõtutingimuste ja tööturule juurdepääsu puhul, võiksid kavandatavad meetmed aidata vähendada edasiliikumist. Praktiline koostöö võiks aidata luua varjupaigataotlejate vastuvõtu valdkonnas ühist tava, eriti seoses ELi käsiraamatu vastuvõtmisega, milles käsitletaks haavatavate rühmade kohtlemisel kõikides liikmesriikides kohaldatavaid tõhusaid menetlusi ja tegevuspõhimõtteid.

Rahaline teostatavus

- uue direktiivi täitmiseks on vaja rahalist panust, eelkõige seoses järgmisega:

– materiaalsed vastuvõtutingimused, et viia tegevuspõhimõtted kooskõlla uues direktiivis seatud sihttasemetega;

– haavatavate rühmade kohtlemine, et luua riigi tasandi mehhanismid erivajaduste väljaselgitamiseks;

– haavatavatele isikutele arstiabi võimaldamine kodanikega võrdsetel tingimustel;

- kavandatav sekkumine tööturule juurdepääsu saamisega kaasnevate ajapiirangute lühendamiseks võiks aidata liikmesriikidel kulusid kokku hoida. Kokkuhoid tuleneks asjaolust, et nii paraneks varjupaigataotlejate toimetulek ja välditaks täiendavat sotsiaalabi. Lisaks panustaksid nad liikmesriikide maksusüsteemi töötamisel kaasnevate maksudega;
- kinnipidamise kohaldamise tagamisel vaid erandjuhtudel saaksid liikmesriigid kulusid kokku hoida; suurema arvu töötajate värbamine turvanõuete täitmiseks võib muuta kinnipidamiskeskused kulukamaks varjupaigataotlejate majutamisest avatud vastuvõtukeskustes.

5. JÄRELEVALVE JA HINDAMINE

Eelistatud poliitikavaliku järelevalve ja hindamine on oluline osa uue direktiivi tõhususe ja tulemuslikkuse hindamisest. Komisjon hakkab sellega seoses korrapäraselt hindama uue direktiivi rakendamist liikmesriikides ja selle kohta aru andma. Lisaks kehtestatakse iga-aastase aruandluse mehhanismid, et jälgida neid valdkondi, mille rakendamine oli varjupaigaalaste õigusaktide esimeses etapis problemaatiline. Jätkuvad korrapärased ekspertide kohtumised, et arutada rakendusprobleeme ja vahetada liikmesriikide vahel head tava.

Järgnevas tabelis on kavandatud näitajate loetelu, mida võiks kasutada eelistatud valiku raames peamiste poliitikaeesmärkide saavutamisel tehtud edusammude ja tulemuslikkuse hindamiseks.

Näitajad

- Vastuvõtutingimusi käsitlevasse direktiivi kavandatud muudatuste rakendamise tase liikmesriikides
- Varjupaigataotlejate arv liikmesriigis
- Töötavate varjupaigataotlejate arv liikmesriigis
- Väljaselgitatud erivajadustega varjupaigataotlejate arv ja pädevatesse asutustesse edasisuunatud juhtude arv
- Dublini määruse kohaste taotluste ja üleandmiste arv
- EURODACi andmebaasi kokkulangevused
- Varjupaigataotlejatele antud hüvitiste summa
- Euroopa Pagulasfondi rahastatavast tegevusest kasu saavate isikute arv
- Euroopa Pagulasfondile eraldatud rahaliste vahendite suurus
- Praktiliseks koostööks eraldatud rahaliste vahendite suurus
- Korraldatud koolituste arv