EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel, 3.12.2008
SEK(2008) 2963

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT

mis on lisatud dokumendile:

Ettepanek:

EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUSE KOHTA,

millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud varjupaigataotluse läbivaatamise eest

(uuestisõnastamine)

Mõju hindamise kokkuvõte

{KOM(2008) 820 lõplik}
{SEK(2008) 2962}

1. SISSEJUHATUS

Ettepaneku vastuvõtmine nõukogu määruse (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] muutmiseks oli üks komisjoni 2008. aasta tööprogrammis[2] sisaldunud strateegilistest algatustest.

Selleks et ette valmistada teise etapi varjupaigaalaseid õigusakte, nagu see on ette nähtud Haagi programmis, on komisjon käivitanud Euroopa ühise varjupaigasüsteemi loomise esimeses etapis saavutatud tulemuste hindamise.

Seoses Dublini määrusega avaldas komisjon esimese sammuna 6. juunil 2007 Dublini süsteemi põhjaliku **hindamisaruande**[3], mis tugines erinevate sidusrühmade ulatuslikule tagasisidele. Teiseks avaldas komisjon 6. juunil 2007 **rohelise raamatu** Euroopa ühise varjupaigasüsteemi tuleviku kohta[4], mille eesmärk oli välja selgitada võimalused nimetatud süsteemi loomise teise etapi ettevalmistamiseks. Kui hindamisaruandes anti **tehniline hinnang** Dublini süsteemile, siis rohelisel raamatul põhineva konsultatsiooni raames **hinnati poliitikat**.

Seejärel korraldati 2007. aasta oktoobrist 2008. aasta juulini mitmeid **ekspertide kohtumisi** liikmesriikide, valitsusväliste organisatsioonide, ÜRO pagulaste ülemvoliniku büroo, juristide ja kohtunike ning Euroopa Parlamendi liikmetega, et küsida nende arvamust Dublini määruse täiustamise vajaduse kohta.

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

2. HETKESEIS JA PROBLEEMID

Seoses Dublini määruse kohaldamisega on tuvastatud järgmised probleemid:

- Dublini määruse ebaselged ja ebapiisavad rakendussätted vähendavad süsteemi tõhusust ja põhjustavad varjupaigataotlejatele probleeme;
- liikmesriikide vaidlusi Dublini eeskirjade kohaldamise üle ei lahendata tõhusalt;
- on tõenäoline, et Dublini menetluse kohased üleandmised suurendavad erakorralise koormusega liikmesriikide koormust veelgi;
- Dublini menetluse kohased üleandmised võivad erandjuhtudel tuua kaasa varjupaigataotlejate ebapiisava kaitse;
- Dublini menetluse kohaselt varjupaigataotlejatele pakutav teave ja nende õiguslikud tagatised on ebapiisavad;
- liikmesriikides ei ole perekonna ühtsus ega laste ja muude kaitsetus olukorras olevate isikute huvid piisaval tasemel tagatud.

Mõjuhinnangus analüüsitakse, milliseks võib olukord kujuneda juhul, kui ELi tasandil

---

1 CLWP viitenumber 2008/JLS/022

2 KOM(2007) 640.

3 Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule „Dublini süsteemi hindamisaruanne”, KOM(2007) 299 (lõplik), SEK(2007) 742. Dublini süsteemi ülesanne on määrata, milline liikmesriik vastutab mõne liikmesriigi territooriumil esitatud kolmanda riigi kodaniku varjupaigataotluse läbivaatamise eest. See hõlmab Dublini määrust ja Eurodaci määrust ning nende rakenduseeskirjadest.

4 KOM(2007) 301.

meetmeid ei võeta, ja järeldatakse, et sellisel juhul jäävad probleemid püsima. Seega on meetmete võtmine ELi tasandil igati põhjendatud.

3. POLIITILISED EESMÄRGID

Euroopa ühise varjupaigasüsteemi loomise teise etapi **üldeesmärgid** seoses ettepanekuga muuta Dublini määrust on järgmised: i) tagada, et rahvusvahelise kaitse taotlejate vajadusi võetakse vastutuse määramise menetluses põhjalikult arvesse, ning tõhustada süsteemi, et vähendada liikmesriikides kulutatavat aega ja vahendeid; ii) aidata kaasa liikmesriikide vastuvõtukeskuste ja/või varjupaigamenetluse koormuse vähendamisele.

Üldeesmärgid tuginevad eelkõige järgmistele **konkreetsetele eesmärkidele**:

I) tagada vastutuse määramise menetluse sujuv toimimine;

II) tagada liikmesriikide vaidluste tõhus lahendamine;

III) hoida ära erakorralise koormusega liikmesriikide koormuse suurenemist ning tagada, et varjupaigataotlejatele pakutav kaitse oleks piisav;

IV) tugevdada varjupaigataotlejate õiguslikke tagatisi ja võimaldada neil senisest paremini kaitsta oma õigusi;

V) tagada, et austatakse õigust perekonna ühtsusele ja pööratakse suuremat tähelepanu kaitsetus olukorras olevatele isikutele, et rahuldada nende erivajadusi.

Ette on nähtud ka mitu esialget tegevuseesmärki.

4. POLIITILISED VALIKUVÕIMALUSED

Arvestades eespool nimetatud konkreetsete eesmärkide erinevat laadi, pakutakse mõjuhinnangus iga eesmärgi saavutamiseks eraldi valikuvõimalused. Eelistatud poliitikavalik koosneb iga konkreetse eesmärgi saavutamiseks sobivaimaks peetud võimalustest.

Praeguse olukorra säilitamine (võimalus hõlmab kõiki loetletud probleeme)

Kehtivat õiguslikku raamistikku ei muudeta ja liikmesriikides käimasolev tegevus jätkub. Komisjon jätkab Dublini määruse rakendamise jälgimist.

4.1. Eelistatud poliitikavalik

Arvestades arutamisel olnud valikuvõimaluste keerukust, loetletakse käesolevas kokkuvõttes vaid eelistatud poliitikavaliku peamised osad. Eelistatud poliitikavalik hõlmab nii **õiguslikke võimalusi** kui ka võimalusi, mille abil on võimalik **edendada** liikmesriikide **praktilist koostööd**.

Selleks et:

I) tagada menetluse sujuv toimimine, nähakse eelistatud õiguslike valikuvõimalustega ette järgmine:

– kehtestada piisavad tähtajad tagasivõtmispalvete esitamiseks ja humaansetel põhjustel esitatud vastuvõtmispalvetele vastamiseks ning lühendada teabe saamiseks esitatud palvetele vastamise tähtaega;

– kehtestada eeskirjad selle liikmesriigi jaoks, kellel tuleb kanda Dublini menetluse kohaste üleandmistega seotud kulud ning täpsustada nii ekslike üleandmistega kui ka vaidlustamise korral ümberlükatud üleandmisotsusega kaasnevaid tagajärgi, kui isik on juba üle antud;

– täpsustada, millistel tingimustel ja kuidas tuleks kohaldada määruse mitmeid sätteid (kohustuste äralangemist käsitlevad sätted, suveräänsusklausel ja humanitaarklausel).

Praktilist koostööd käsitlevates eelistatud võimalustes, mis täiendavad eelistatud õiguslikke võimalusi, tehakse järgmised ettepanekud:

– määrata kindlaks varjupaigataotlejate üleandmise parimad tavad ja levitada neid ekspertide kohtumiste kaudu;

– koostada Dublini määruse kohaldamise käsiraamat, mis sisaldaks vastuseid liikmesriikide ekspertide tõstatud küsimustele seoses määruse kohaldamisega konkreetsetes olukordades ja millest saaks samalaadsete juhtumite puhul lähtuda;

II) tagada liikmesriikide vaidluste tõhus lahendamine, nähakse eelistatud õigusliku valikuvõimalusega ette lepitusmenetlus kõigi Dublini määruse kohaldamisega seotud vaidluste jaoks;

praktilise koostöö eelistatud võimaluses, mis täiendab eelistatud õiguslikku võimalust, viidatakse Dublini määruse kohaldamist käsitleva käsiraamatu koostamisele (punktis I viidatud käsiraamat);

III) hoida ära erakorralise koormusega liikmesriikide koormuse suurenemist ning tagada varjupaigataotlejatele piisav kaitse vastutavas liikmesriigis, on eelistatud võimalust võtta kohaldatavate komiteemenetluse eeskirjade alusel vastu otsus peatada piiratud ja selgesti määratletud tingimustel taotlejate üleandmine vastutavasse liikmesriiki;

eelistatud praktilise koostöö võimalusega nähakse ette selliste ELi tasandil koordineeritavate varjupaigaküsimuste eksperdirühmade loomine, kes abistavad liikmesriike, keda Dublini menetluse kohased üleandmised ülemäära koormaksid. See võimalus on osaliselt alternatiiv eelistatud õiguslikule võimalusele (seda tuleks kohaldada juhul, kui tagasisaatmisi ei peatata (vastavalt õiguslikule meetmele) või kui need on peatatud ajutiselt kuni asjaomaste liikmesriikide olukorra stabiliseerumiseni).

IV) tugevdada varjupaigataotlejate õiguslikke tagatisi ja võimaldada neil senisest paremini kaitsta oma õigusi, tehakse eelistatud õigusliku valikuvõimaluse puhul järgmised ettepanekud:

– kehtestada liikmesriikidele kohustus anda varjupaigataotlejale põhjalikumat teavet Dublini menetlusest ja nende õigustest selle raames. Lisaks tuleb liikmesriikidel korraldada vestlus Dublini menetluse kohaldamisalasse kuuluvate varjupaigataotlejatega. Samuti nähakse ette vajadus võtta kohaldatavate komiteemenetluse eeskirjade alusel vastu kogu ELis kasutatav mitmekeelne tüüpvormis teabeleht Dublini menetluse kohta;

– kehtestada nii õigus vaidlustada üleandmisotsus kui ka kohtute kohustus omal algatusel hinnata üleandmisotsuse täitmise ajutise peatamise vajalikkust;

– määrata kindlaks piiratud arv aluseid ja tingimusi Dublini menetluse kohaldamisalasse kuuluvate varjupaigataotlejate kinnipidamiseks. Selline kinnipidamine peaks olema äärmuslik abinõu, mis võetakse alles siis, kui varjupaigataotlejale on teatatud üleandmisotsusest ja kui ükski muu vabadusekaotuseta meede ei anna tõenäoliselt vajalikke tulemusi, sest objektiivsetele põhjustele tuginedes on alust arvata, et varjupaigataotleja võib põgeneda;

– täpsustada, et Dublini menetluse kohaldamisalasse kuuluval varjupaigataotlejal on alati õigus kasutada varjupaigamenetlust kooskõlas varjupaigamenetluse direktiivis sätestatud eeskirjadega;

– säilitada liikmesriigi õigus saata varjupaigataotleja kolmandasse riiki, kuid ainult pärast seda, kui liikmesriik on põhjalikult hinnanud sellise kolmanda riigi vastavust varjupaigamenetluse direktiivis sätestatud turvalise kolmanda riigi kriteeriumidele;

V) tagada perekonna ühtsuse austamine ja pöörata rohkem tähelepanu kaitsetus olukorras olevate isikute vajadustele, tehakse eelistatud valikuvõimaluse alusel järgmised ettepanekud:

– tugevdada saatjata alaealiste suhtes kehtivaid tagatisi, näiteks: muuta kohustuslikuks saatjata alaealiste õigus taasühineda teises liikmesriigis elavate sugulastega, kes saavad nende eest hoolitseda; lisada sätted, millega reguleeritakse saatjata alaealiste esindamist kogu menetluse käigus ning täpsustada vastutava liikmesriigi määramisel laste huvide esikohale seadmise põhimõtte kohaldamist;

– kehtestada uus säte, mille kohaselt peavad liikmesriigid vahetama asjakohast (näiteks meditsiinilist) teavet enne taotleja üleandmist Dublini menetluse kohaselt. Selle sätte peamine eesmärk on tagada varjupaigataotlejatele pakutava kaitse järjepidevus;

– laiendada perekonna taasühinemise õigust, laiendades määruse kohaldamisala täiendava kaitse taotlejatele ja sellise kaitse alla võetud isikutele ning täpsustades, et suveräänsusklausli kohaldamine ei tohiks takistada varjupaigataotlejal taasühineda oma perekonna liikmega. Õigus taasühineda ülalpeetavate sugulastega muudetakse kohustuslikuks ja mõistet „pereliikmed” laiendatakse, et see vastaks senisest enam lapse huvide esikohale seadmise põhimõttele. Lisaks laiendatakse humanitaarklausli kohaldamisala sugulastele, kes rangelt humanitaarses tähenduses ei pruugi üksteisest sõltuda (näiteks täiskasvanud õed ja vennad).

Praktilist koostööd käsitlevad eelistatud võimalused, mis täiendavad eelistatud õiguslikke võimalusi, hõlmavad järgmist:

– liikmesriikide vajadus pakkuda vastutuse määramise menetluses osalevatele ametnikele koolitust, et nad suudaksid nõuetekohaselt lahendada eelkõige juhtumeid, mis on seotud kaitsetus olukorras olevate isikutega;

– alaealistega tegelevate liikmesriikide ekspertide võrgustiku loomine.

Eelistatud poliitikavaliku **peamised eelised** on järgmised:

- vastutuse määramise menetluse **tõhusust ja sidusust** suurendatakse õiguslike meetmete kaudu, näiteks piisavate tähtaegade kehtestamine, mitme sätte kohaldamistingimuste ja -viisi täpsustamine ning praktilise koostöö meetmed (näiteks Dublini määruse kohaldamist käsitleva käsiraamatu koostamine);
- Dublini menetluse kohaldamisalasse kuuluvatele varjupaigataotlejatele pakutava **kaitse taset** tõstetakse märkimisväärselt näiteks kinnipidamistingimuste täpsustamise ja Dublini menetluse kohaste üleandmisotsustega seotud õiguslike tagatiste tugevdamise kaudu;
- **erakorralise koormusega** liikmesriikide vajadustele pööratakse Dublini menetluse raames piisavat tähelepanu ning sellistes liikmesriikides olevate varjupaigataotlejate õigused tagatakse senisest kindlamini.

Eelistatud poliitikavaliku **peamine mõju** on järgmine:

- Eelistatud poliitikavalikul on Dublini menetluse kohaldamisalasse kuuluvate varjupaigataotlejate jaoks üldine tugev positiivne mõju, võttes eriti arvesse nende põhiõigusi. Eelkõige: tugevdatakse märkimisväärselt õigust perekonna ühtsusele, laiendades

selleks Dublini menetluse kohaldamisalasse kuuluvate perekondade taasühinemise kohaldamisala; Dublini menetluse raames võetakse paremini arvesse saatjata alaealiste huvisid; tugevdatakse õigust vabadusele ja vaba liikumise õigust kinnipidamise piiramise kaudu jne;

- muutes süsteemi senisest sujuvamaks, kiiremaks ja paremini kaitstumaks ning teavitades varjupaigataotlejaid senisest paremini Dublini menetluse kohaldamisest ja nende õigustest selle raames, vähendatakse taotlejate motivatsiooni liikuda seadusevastaselt ühest liikmesriigist teise, millel omakorda on positiivne mõju varjupaigataotlejate sotsiaalsele tunnustamisele neid vastu võtvas ühiskonnas ja integreerumisele sellisesse ühiskonda.

Majandusliku tasuvuse seisukohast haldus- ja finantskulud üldiselt suureneksid, kuid teataval juhul võib pikaajaline kulu väheneda või tekkida kokkuhoid:

- kavandatud tähtaegadest kinnipidamine eeldab lisavahendeid, kuid keskmise ajavahemiku jooksul peaks tänu tõhusamale menetlusele tekkima mõningane mastaabisääst;
- kui võetakse vastu otsus üleandmiste peatamiseks vastutava liikmesriigi erakorralise koormuse tõttu, võib mõnes liikmesriigis tekkida täiendavaid kulusid, sest neil tuleb läbi vaadata isikute taotlused, keda üle ei anta;
- Kulud suureneksid, sest liikmesriigid peaksid oma olemasoleva teabe kohandama kõnealuse poliitikavalikuga kaasnevatele nõuetele ja korraldama Dublini menetluse kohase vestluse. Kokkuhoid võiks tekkida juhul, kui pakutav teave edendaks taotlejate koostöövalmidust ja nad hakkaksid senisest paremini järgima Dublini menetlust;
- üleandmisotsuse vaidlustamise korral võib selle peatav toime tuua kaasa täiendavad kulud liikmesriigile, kuhu taotleja ajutiselt jääb. Siiski võib tekkida ka kokkuhoid, sest vältida saab kulusid, mis tekkiksid seoses taotleja võimaliku tagasisaatmisega juhul, kui üleandmisotsus ümber lükatakse.
- Dublini menetluse kohaldamisalasse kuuluvate taotlejate kinnipidamise juhtumite vähendamine peaks põhimõtteliselt tooma kaasa kokkuhoiu, sest liikmesriikide kinnipidamiskohtade koormus ja seega ka kinnipidamisega seotud märkimisväärsed kulud väheneksid.
- suureneksid kulud, mis on seotud saatjata alaealistega (st nende esindamisega Dublini menetluse raames) ning kaitsetus olukorras olevaid üleantavaid käsitleva teabe vahetamisega. Kulud võivad suureneda seoses praktilise koostöö meetmetega, nagu ametnike koolitamine ja ekspertide võrgustiku loomine. Mitmeid selliseid kulusid saab aga kaasrahastada Euroopa Pagulasfondil projektidega.

5. JÄRELEVALVE JA HINDAMINE

Eelistatud poliitikavaliku rakendamise järelevalve ja hindamine on läbivaadatud Dublini määruse tõhususe tagamise oluline osa. Komisjon hindab korrapäraselt läbivaadatud määruse kohaldamist liikmesriikides ja koostab korrapäraselt selle kohta aruandeid. Selleks et arutada rakendamisega seotud probleeme ja vahetada liikmesriikide parimaid tavasid, jätkuvad ekspertide korrapärased kohtumised.

Nõuetekohase järelevalve ja hindamise tagamisele aitab kaasa konkreetseid viiteid Dublini menetlusega seotud statistilistele andmetele sisaldava määruse (mis käsitleb ühenduse rände- ja rahvusvahelise kaitse statistikat[5]) jõustumine.

[5] Määrus (EÜ) nr 862/2007, ELT L 199, 31.7.2007.

Lisaks poliitikakavas lubatud korrapärasele hindamisele hindab komisjon Euroopa ühise varjupaigasüsteemi teise etapi rakendamise järel uuesti ka Dublini süsteemi aluspõhimõtet.

Järgmisi peamisi näitajaid võiks kasutada eelistatud valiku raames peamiste poliitikaeesmärkide saavutamisel tehtud edusammude ja tulemuslikkuse hindamiseks:

- Dublini määruse kavandatavate muudatuste rakendamine liikmesriikides;
- Dublini määruse kavandatavate muudatuste rakendamiseks eraldatud vahendid;
- üle antud varjupaigataotlejate arv võrreldes rahuldatud üleandmispalvete arvuga;
- vaidluste lahendamise korra abil lahendatud vaidluste arv;
- juhtumite arv, mille suhtes kohaldati suveräänsusklauslit või humanitaarklauslit;
- kasutatud vahendid teabe ja õigusabi pakkumiseks Dublini määruse kohaldamisalasse kuuluvatele rahvusvahelise kaitse taotlejatele;
- Dublini menetluse kohaldamisalasse kuuluvate taotlejate arv;
- erakorralise koormuse tõttu peatatud üleandmiste arv;
- rahvusvahelise kaitse taotluste ja rahvaarvu suhe (1 000 elaniku kohta) liikmesriigiti;
- loodud ja erakorralise koormusega liikmesriikidesse saadetud varjupaigaküsimuste eksperdirühmade arv.