

ET

ET

ET



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 21.10.2009
SEK(2009) 1377 lõplik

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT

Lisatud järgmisele dokumendile:

ettepanek:

EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU DIREKTIIV

liikmesriikides rahvusvahelise kaitse andmise ja äravõtmise menetluse miinimumnõuete
kohta

Mõju hindamise kokkuvõte

{KOM(2009) 554}
{SEK(2009) 1376}

1. PROBLEEMI OLEMUS

Hoolimata Euroopa ühise varjupaigasüsteemi esimeses etapis võetud meetmetest, on varjupaigataotlejatel rahvusvahelise kaitse saamiseks väga erinevad väljavaated, mis sõltuvad ELi riigist, kus nende taotlus läbi vaadatakse. Enamik rohelise raamatule vastajatest osutasid tõsistele puudujääkidele nõukogu 1. detsembri 2005. aasta direktiivis 2005/85/EÜ (edaspidi „varjupaigamenetluste direktiiv” või „direktiiv”), mis võivad põhjustada probleeme kaitsega ning kaasa tuua tagasi- ja väljasaatmise riski.

Enamik direktiivi sätteid on vabatahtlikud ja seega on liikmesriigid saanud jätkata kehtivate menetluste rakendamist. Selle tulemuseks on ELi menetluste vastuolulisus ja taotlejate ebakindlus, mistõttu ei saa rääkida ühisest varjupaigasüsteemist. Varjupaigastatistika kinnitab, et erandite ebamäärasus ja erandite tegemise võimalused on põhjustanud miinimumnõuete direktiivi väga erineva kohaldamise. Näiteks:

- positiivsete otsuste määr erinevates liikmesriikides oli 2007. aastal väga erinev: Luksemburgis 52,2 %, Saksamaal 27,5 % ja Kreekas 0,8 %;
- sama kodakondsusega taotlejate taotluste heakskiitmise määr erinevates liikmesriikides ajavahemikul 2005–2007 oli väga erinev: näiteks Venemaalt pärit varjupaigataotlejate puhul (enamik tšetšeeni päritolu) oli see Austrias 63% ja Slovakkias 0 %.

Mõjuhinnaangus keskendutakse kõige vastuolulisemaks osutunud küsimustele, millele liikmesriigid pakuvad tõenäoliselt erinevaid lahendusi ning mille lahendamine eeldab täiendavaid rahalisi investeeringuid, näiteks:

- takistused rahvusvahelise kaitse taotlemisel;
- haldusvea tõenäosus;
- lahknevus menetlustega seotud mõistetes;
- otsustusprotsessi tõhususe ja kvaliteediga seotud probleemid.

2. ELI MEETME LISAVÄÄRTUS JA SUBSIDIAARSUSE PÕHIMÕTTE JÄRGIMINE

Tampere kohtumise järeldustes on sätestatud, et Euroopa ühine varjupaigasüsteem peaks lühikeses perspektiivis hõlmama **tulemuslike ja tõhusate varjupaigamenetluste ühiseid nõudeid** ning pikas perspektiivis **ühenduse õigusakte, mille tulemuseks on ühine varjupaigamenetlus Euroopa Ühenduses**. Haagi programmis on Euroopa ühise varjupaigasüsteemi teise etapi eesmärgina sätestatud ühise varjupaigamenetluse loomine Euroopa Liidus.

Euroopa ühise varjupaigasüsteemi väljaarendamine on saanud ELi prioriteediks mitme asjaolu tõttu. Nimelt saabub mõnesse liikmesriiki märkimisväärselt rohkem rahvusvahelise kaitse taotlejaid kui teise. Korduvad taotlused moodustavad ligikaudu 20 % taotlustest. Varjupaigataotlejad eelistavad sihtriikidena teatavaid liikmesriike: näiteks 2006. aastal esitati Belgiale, Saksamaale, Prantsusmaale, Rootsile ja Ühendkuningriigile rohkem kui 3 000 korduvat taotlust, samas kui Küprosele ja Portugalile esitati alla 100 taotluse. Teatavatele kaitset vajavatele isikutele ei ole kaitset antud.

Selliste erinevuste põhjuseks on taotluste läbivaatamise menetluste ebaühtlane kohaldamine. See on põhjustanud nn varjupaigaloterii jätkumise ja sellest tuleneva edasiliikumise ühest liikmesriigist teise, kahjustades Dublini määrust, mis tugineb eeldusele, et taotlejatel on võimalik kaitset saada kõikides liikmesriikides samaväärsetel tingimustel. Direktiiv on otseselt seotud Euroopa ühise varjupaigasüsteemiga, sest tugineb muudele varjupaigalastele õigusaktidele ja toetab neid ning selle puudujäägid mõjutavad negatiivselt ühenduse muude eeskirjade kohaldamist.

Seega on ELi meede vajalik, et tagada senisest rangemad ja paremini ühtlustatud nõuded, mis tuginevad varjupaigamenetluste suhtes kehtivatele miinimumnõuetele.

3. POLIITIKAEESMÄRGID

Üldeesmärk:

tagada kogu ELis senisest rangemad kaitsenõuded isikutele, kes vajavad rahvusvahelist kaitset.

Konkreetsed eesmärgid:

- (1) tagada varjupaigamenetluste kättesaadavus;
- (2) suurendada menetluste õiglust;
- (3) tagada menetlustega seotud ühiste vahendite järjekindel kohaldamine;
- (4) parandada menetluste kvaliteeti ja tõhustada neid;
- (5) parandada juurdepääsu tõhusale õiguskaitsevahendile;
- (6) tagada ELi erinevate varjupaigalaste õigusaktide kooskõla.

4. POLIITIKAVALIKUD

Puudujääkide erinev laad ei võimalda leida ühte, kõiki puudujääke kõrvaldavat poliitikavalikut. Seega pakutakse mõjuhinnangus iga eesmärgi jaoks välja erinevad poliitikavalikud. Iga sellise valiku puhul kirjeldatakse kahte või kolme seadusandlikku alamvalikut, sest varjupaigalaseid menetlusi käsitlevate õigusaktide puhul saavad ainult seadusandlikud meetmed tagada süsteemse ja kestva mõju taotluse läbivaatamise menetluste kvaliteedile ja tõhususele. Alamvõimalused on peaaegu alati kumulatiivsed ja nendega kaasnevad praktilise koostöö kavandatud meetmed. Selleks et tuvastada eelistatud valiku osad, hinnatakse mõjuhinnangus kõiki alamvõimalusi võrreldes põhistsenaariumiga tõhususe, tulemuslikkuse ja sidususe seisukohalt, võttes arvesse ka võimaluste proportsionaalsust, sotsiaalset mõju ja mõju põhiõigustele.

Arvestades kavandatud valikute keerukust, piirdatakse käesolevas kokkuvõttes eelistatud valiku peamiste osade kirjeldamisega.

i) Praeguse olukorra säilitamine

Kehtiv õiguslik raamistik jääks muutmata. Komisjoni järelevalve aitaks kaasa kehtivate nõuete senisest paremale järgimisele. Euroopa Kohtu ja Euroopa Inimõiguste Kohtu otsused ja järeldused, milles rõhutatakse näiteks taotluste põhjaliku läbivaatamise põhimõtet, võiksid vähendada omavoli direktiivi rakendamisel. Siiski oleks selline areng konkreetset, mitte süstemaatilist laadi. Varjupaigamenetluste kehtivast direktiivist tulenev lahknevus jääks alles, kuigi seda saaks praktilise koostöö abil vähendada, eriti juhul, kui Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet töötab välja koolitusprogrammid või pakub vajaduse korral ekspertide kaudu erialast erituge.

ii) Tagada juurdepääs varjupaigamenetlustele

- Näha ette pädev ametiasutus, kes vastutab rahvusvahelise kaitse taotluste registreerimise eest;
- täpsustada, et politsei-, piirivalve- ja muudele ametiasutustele, kelle poole rahvusvahelise kaitse taotlust esitada soovivad isikud tõenäoliselt pöörduvad, tuleks anda selged juhised nimetatud juhtumite menetlemiseks, sealhulgas kohustus edastada taotlus pädevale ametiasutusele;
- muuta kohustuslikuks taotluse esitamise menetlustega seotud teabe, nõustamise ja tõlgi teenuste kättesaadavus piiripunktides olevatele tegelikele varjupaigataotlejatele;
- kehtestada liikmesriikidele kohustus registreerida taotlusi mõistliku aja jooksul;
- vaadata läbi taotluse vastuvõetamatus alused ja näha ette kord, mis võimaldab taotlejal esitada oma seisukohad aluste ja teabe kohta, millele tuginedes kavatsevad ametiasutused oma otsuse teha;
- kaotada Euroopa turvalise kolmanda riigi mõiste.

iii) Täiustada menetlustagatise

- Kaotada erandid üldpõhimõtetest ja tagatistest ning näha esimese astme menetlustes ette tasuta õigusabi saatjata alaealistele ja muudele varjupaigataotlejatele, kellel ei ole selleks rahalisi vahendeid;
- tagada, et väljaandmislepinguid ei kasutata varjupaigataotleja tagasisaatmiseks tema päritoluriiki;
- anda varjupaigataotlejale juurdepääs vestluse aruandele ja õigus teha selle kohta märkusi, enne kui tehakse otsus tema taotluse kohta;
- näha ette, et vestluse ajal peaks suhtlus toimuma keeles, milles taotleja on võimeline suhtlema ja oma taotlusega kaasnevaid dokumente nõuetekohaselt esitama.

iv) Parandada kaitse võrdset kättesaadavust erivajadustega isikute jaoks

- Kehtestada erivajadustega taotleja mõiste;

- näha ette lapse õigus esitada rahvusvahelise kaitse taotlus ja kaotada kehtiv võimalus jätta esindaja määramata, kui saatjata alaealine on 16aastane või vanem;
- määrata kindlaks eestkostja kvalifikatsioon ja täpsustada eestkostja õigust taotleda varjupaika saatjata alaealise nimel;
- nõuda liikmesriikidelt iga täisealise taotleja eraviisil teavitamist tema õigusest esitada uus rahvusvahelise kaitse taotlus ja anda täisealisest ülalpeetavale võimalus esitada teave oma konkreetse olukorra kohta menetleva ametiasutuse personalile;
- määrata kindlaks piinamise tunnuseid dokumenteeriva kohtumeditiinilise aruande roll ja sellega seotud menetlused, anda piinamise ohvriks langenud isikule piisavalt aega valmistuda taotluse sisu käsitlevaks vestluseks ning kehtestada taotlejaga peetavale vestlusele sootundlikud ja taotleja vanust arvestavad nõuded;
- selgitada, et sooliseid kaalutlusi ja rahvusvahelisi kohustusi seoses lapse õigustega tuleks direktiivi kohaldamisel nõuetekohaselt arvesse võtta, ning mitte kohaldada piinamise ohvriks langenud ja vaimse puudega isikute ning saatjata alaealiste suhtes kiirendatud menetlusi, mille aluseks on selgelt põhjendamatu taotluse mõiste;
- mitte kohaldada saatjata alaealiste suhtes piiri- ja turvalise kolmanda riigi menetlusi;
- näha ette sooküsimuste ning tervisekahjustuste ja vanusega seotud küsimuste lisamine varjupaigaküsimustega tegeleva personali kooolitusprogrammi.

v) Ühtlustada kiirendatud menetlusi

- Kehtestada selgelt põhjendamatu taotluse mõistele tugineva kiirendatud läbivaatamise aluste piiratud ja täielik loetelu, säilitades samal ajal liikmesriikide otsustusõiguse prioriseerida muid taotlusi;
- nõuda liikmesriikidelt taotlejaga vestluse korraldamist ja täpsustada, et menetleval ametiasutusel peaks olema taotluse põhjalikuks hindamiseks piisavalt aega.

vi) Täpsustada turvalise päritoluriigi mõistet

- Kaotada turvaliste päritoluriikide ühise miinimumnimekirja mõiste ja erandid olulistest nõuetest, millest lähtutakse siseriiklikul tasandil kolmanda riigi turvaliseks päritoluriigiks tunnistamisel;
- näha ette turvaliseks tunnistatud kolmandate riikide olukorra korrapärane läbivaatamine.

vii) Parandada juurdepääsu tõhusale õiguskaitsevahendile

- Täpsustada, et vähemalt esimese astme apellatsioonimenetluses tuleks läbi vaadata nii faktilised kui ka õiguslikud asjaolud ja läbivaatamise aluseks peaks olema kaitsevajaduste *ex nunc* hindamine;
- näha väheste eranditega ette esimese astme otsuste edasikaebamise automaatne peatav toime. Erandi korral võiks kohus iga juhtumi puhul eraldi kehtestada ajutised meetmed;

- näha ette kohtu piiramatu õigus tutvuda dokumentidega, millest menetlev ametiasutus on otsust tehes lähtunud;
- kehtestada mõistlik tähtaeg esimese astme otsuse edasikaebamiseks.

viii) Parandada ELi erinevate varjupaigalaaste õigusaktide kooskõla

- Näha direktiiviga ette ühtse varjupaigamenetluse olulised etapid;
- laiendada direktiivi pagulasseisundi äravõtmist käsitlevaid sätteid täiendava kaitse seisundi äravõtmisele;
- rõhutada, et direktiiviga on hõlmatud isikud, kelle suhtes kohaldatakse Dublini menetlusi, ning et taotluse kaudse tagasivõtmise mõistet ei kohaldata isikute suhtes, kes antakse üle Dublini määruse kohasele vastutavale liikmesriigile.

ix) Tõhustada otsustusprotsessi ja parandada selle kvaliteeti

- Vähendada kehtivaid erandeid ühe menetleva ametiasutuse põhimõttest;
- näha ette, et menetleval ametiasutusel peaks olema piisav hulk pädevat personali;
- kehtestada vestluse sisu miinimumnõuded;
- täpsustada kooolitusprogrammi sisu miinimumnõudeid;
- ühendada korduvate taotluste menetlemist käsitlevad sätted taotluse vastuvõetavust käsitleva menetlusega;
- nõuda liikmesriikidelt täiendavate selgituste arvessevõtmist enne lõpliku sisulise otsuse tegemist;
- kehtestada mõistlik tähtaeg esimese astme otsuse tegemiseks.

5. MÕJU HINDAMINE

Iga alamvalik mõjutab erineval määral järgmisi valdkondi:

- kaitse ja õiguskaitse senisest parem kättesaadavus, sest haldusvigu varjupaigamenetlustes vähendatakse menetlustagatiste tugevdamise, varjupaigalaaste õigusaktide kooskõlastamise ja otsustusprotsessi täiustamise abil märkimisväärselt;
- sotsiaalkaitse senisest parem kättesaadavus, sest varjupaigataotlejatel on senisest suuremad võimalused kasutada varjupaigamenetlusi ning vajaduse korral saada kaitset, sealhulgas vajalikke sotsiaal- ja tervishoiuteenuseid. Sama kehtib ka rahvatervise parandamise kohta;
- senisest suurem võrdsus ja mittediskrimineerimine: eelistatud valik, millega suurendatakse võrdsust ja tagatakse mittediskrimineerimine, hõlmab eelkõige sätteid, millega edendatakse tegelikku võrdsust varjupaigamenetlustes (eritagatised naistele ja haavatavatele

taotlejatele), milles käsitletakse juurdepääsu tõhusale õiguskaitsevahendile ja millega täiustatakse menetlustagatise;

- hea valitsemistava oleks liikmesriigis tagatud, kui määrataks üks menetlev ametiasutus ja oleks personal, kellel on vajalikud oskused ja eksperditeadmised.

Euroopa ühise varjupaigasüsteemi muutmisega kaasnevaid kulusid on väga keeruline kindlaks määrata. Kaitse andmise üle otsustatakse *iga juhtumi puhul eraldi*, tuginedes keerulisele, asjaolusid arvestavale analüüsile, ning selline otsus sõltub mitmest õiguslikust ja faktilisest asjaolust. Perioodilised andmed taotluste heakskiitmise ja tagasilükkamise põhjuste kohta puuduvad. Varjupaigataotlejate voo suurust ega laadi ei ole võimalik aastast aastasse prognoosida. Eelistatud valiku peamisi osi käsitlevad arvnäitajad on järgmised:

Kümme liikmesriiki, keda taotlejaga vestlust käsitlevad kavandatud sätted tõenäoliselt mõjutavad, said 2008. aastal kokku 111 650 taotlust. Kui vestlusi korraldataks praegusest 5 % võrra rohkem, mõjutaks kavandatud säte vähemalt 5 582 taotlejat, nõudes ligikaudu **266 149,76 eurot** aastas¹. Viis liikmesriiki, keda tõenäoliselt mõjutavad sätted, millega tagatakse merepiiril senisest parem juurdepääs menetlustele, menetlesid 2008. aastal 56 985 taotlust. Esimeses astmes pakutavat tasuta õigusabi käsitlevad sätted mõjutaksid vähemalt ühteist liikmesriiki, kellele esitati 2008. aastal 125 255 taotlust. Piinamisohvrite abistamiseks kavandatud meetmeid võib vajada kuni 48 400 isikut (20 % kõigist taotlejatest). Kaheksas liikmesriigis võivad ligikaudu 45 140 isikut saada senisest parema juurdepääsu tõhusale õiguskaitsevahendile. Eelistatud valiku halduskulu kogusumma on hinnanguliselt 2 857 555 eurot.

Paljusid kulusid võiks suurel määral tasakaalustada pikaajalises perspektiivis saadav finantskasu. Võimalik kokkuhoid võib tuleneda edasiliikumiste vähenemisest ja esimese astme menetluste tõhustamisest. Eelistatud valik peaks tänu esimese astme teenustele, eksperditeadmistele ja taotluste läbivaatamisele vähendama edasikaebuste hulka, mis omakorda aitab saavutada haldus- ja rahalist kokkuhoidu. On alust eeldada, et edasikaebus võib varjupaigataotlusega seotud kulusid kahekordistada, kusjuures näiteks 2007. aastal esitati hinnanguliselt 110 846 edasikaebust. Lisaks võiks eelistatud valik vähendada vastuvõtuteenustega kaasnevaid kulusid, näiteks taotleja ülalpidamisele võib ühel aastal keskmiselt kuluda 11 000 eurot isiku kohta. Esimese astme menetluste kavandatud pikkus on kuus kuud, samas kui edasikaebamismenetlus kestab sageli vähemalt ühe aasta.

Ettepanekus sätestatud nõuete rakendamiseks võetavaid riiklikke meetmeid saab kaasrahastada Euroopa Pagulasfondist 50 % või 75 % ulatuses.

6. VALIKUTE VÕRDLU

Eelistatud valik võimaldab kehtestada ühenduse õiguses olulised menetluspõhimõtted ja -tagatised ning menetlusega seotud mõisted. Menetluste ühtlustamise kaudu on eelistatud valikuga võimalik tagada kaitse kättesaadavus kogu Euroopa Liidus samalaadsete tingimuste alusel ja jagada liikmesriikide koormust senisest paremini. See on ka oluline samm, et saavutada ELi eesmärk tagada varjupaigaõiguse, tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtte ning laiemalt põhiõiguste austamine.

¹ Hinnanguline maksumus põhineb varjupaigaküsimustega tegeleva ametniku keskmisel tunnitaskul (23,84 eurot).

Eelistatud valikuga soovitakse esimese astme teenuste, nõustamise ja eksperditeadmiste abil menetlusi tõhustada ja parandada nende kvaliteeti ning julgustatakse liikmesriike esimeses astmes mõistliku aja jooksul tegema senisest usaldusväärsemaid otsuseid. See peaks i) võimaldama liikmesriikidel teha eri taustaga saabujate puhul senisest kiiremini vahet varjupaigataotlejatel ja muudel rändajatel; ii) suurendama esimese astme eitava otsuse põhjendatust; iii) võimaldama varjupaigaküsimustega tegeleval personalil senisest paremini tuvastada põhjendamatuid ja süsteemi kuritarvitavaid taotlusi ning iv) toetama liikmesriikide jõupingutusi saata territooriumilt tagasi varjupaigataotlejad, kelle taotlus on tagasi lükatud.

7. JÄRELEVALVE JA HINDAMINE

Järelevalve ja hindamine toimub komisjoni hindamisaruande vormis, mis koostatakse iga viie aasta järel. Jätkuvad korrapärased ekspertide kohtumised, et arutada rakendusega seotud probleeme ja vahetada liikmesriikide vahel häid tavaid. Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet aitab kaasa direktiivi rakendamist käsitleva ajakohase teabe kogumisele.