



EUROOPA KOMISJON

Brüssel, 1.6.2011
KOM(2011) 320 lõplik

LISA

Muudetud ettepaneku üksikasjalik selgitus

Lisatud dokumendile

Muudetud ettepanek:

**EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU DIREKTIIV,
millega sätestatakse varjupaigataotlejate vastuvõtu nõuded
(uuesti sõnastatud)**

Komisjoni muudetud ettepaneku üksikasjalik selgitus esitatakse võrdluses komisjoni 2008. aasta ettepanekuga, millega muudetakse direktiivi 2003/9/EÜ

Artikkel 2

a) Mõiste „rahvusvahelise kaitse taotlus” määratlusse on lisatud eriviide miinimumnõuete direktiivi artikli 2 punktile h.

b) Lisatud on mõiste „rahvusvahelise kaitse taotleja”, kuna seda kasutatakse direktiivi tekstis.

c) Selguse huvides on mõiste „pereliikmed” määratlus jaotatud kaheks: i) kui taotleja on täiskasvanu ja ii) kui taotleja on alaealine.

- Võttes arvesse Euroopa Parlamendi seisukohta ja mitme liikmesriigi väljendatud muret, on pereliikmete määratlusse lisatud lisatingimus seoses abielus olevate alaealistega. Nimelt peetakse neid pereliikmeteks üksnes juhul, kui *neid ei saada asjaomase liikmesriigi territooriumil nende abikaasa ning kui see on nende huvides* [ning mitte üksnes juhul, kui see on nende huvides].

g) „Menetluste” ja „edasikaebamise” määratlused jäetakse välja, sest need on aegunud [menetlused ja edasikaebamine määratletakse ELi õiguses ning mitte siseriiklikus õiguses, kui direktiivis ei ole sätestatud teisiti].

e) „Saatjata alaealise” määratluses on „tavakohaselt” asendatud selguse huvides fraasiga „asjaomase liikmesriigi siseriikliku tava kohaselt”.

j), k) Lisatud on kaks uut mõistet, nimelt „esindaja” ja „vastuvõtu erivajadustega taotlejad”.

Artikkel 3

Direktiivi reguleerimisalaga seoses viidatakse „territoriaalvetele”, et tagada kooskõla varjupaigamenetluste direktiivi muudetud ettepaneku artikliga 3.

Artikkel 5

Euroopa Parlamendi taotlusel jäetakse välja fraas „võimaluse korral”.

Kooskõlas varjupaigamenetluste direktiivi muudetud ettepanekuga jäetakse välja fraas „pädevale asutusele”.

Kooskõlas Parlamendi seisukohaga sätestatakse, et teavet esitatakse „keeles, millest taotleja aru saab või kõigi eelduste kohaselt aru saab” [mitte „keeles, mille puhul on põhjust oletada, et varjupaigataotleja seda mõistab”].

Artikkel 6

Sätte lihtsustamiseks jäetakse välja 2008. aasta ettepanekuga lisatud fraas „Dokumendi omanikule antakse juurdepääs käesoleva direktiivi alusel varjupaigataotlejatele ettenähtud õigustele ja hüvitistele”.

Lisatud on uus lõige 6, millega tagatakse, et varjupaigataotlejatelt ei nõuta põhjendamatult dokumente ega tekitata haldustakistusi enne, kui neil lubatakse kasutada direktiivis sätestatud õigusi.

Artikkel 7

Muudatusi ei ole tehtud.

Artikkel 8

Selle artikli üldpõhimõtted on jäetud samaks. Kooskõlas nõukogus peetud arutelude ja Euroopa Parlamendi seisukohaga on tehtud mõni keeleline kohandus. Eelkõige on need kohandused järgmised:

- jäetakse välja fraas „asjaomases asutuses”, sest seda ei peeta vajalikuks [see sisaldub juba artikli 2 punktis h esitatud „kinnipidamise” määratluses];
- lisatud on sõna „alternatiivseid”, et paremini selgitada seost asjaomase artikli lõikega 4;
- põhjuse b sõnastust on muudetud selgemaks. Nimelt viidatakse selles tavale, mille kohaselt võib liikmesriik kohaldada varjupaiga taotlemise aluse (st põhilised asjaolud seoses sellega, miks varjupaika taotletakse) kindlakstegemiseks esialgset läbivaatamist / esmast vestlust, mida ei saa teostada ilma kinnipidamiseta;
- kooskõlas nõukogus peetud aruteludega täpsustatakse, et kriminaalmenetlustega seotud kinnipidamine ei kuulu käesoleva direktiivi reguleerimisalasse;
- selguse huvides on fraas „kooskõlas siseriikliku õigusega” asendatud fraasiga „kõnealused kinnipidamise alused sätestatakse siseriiklikes õigusaktides”;
- fraas „kindlaksmääratud kohast” on asendatud fraasiga „kindlaksmääratud kohast”, et ei tekiks segadust seoses artikli 2 punktis h esitatud „kinnipidamise” määratlusega.

Artikkel 9

Muudetud ettepanekus on täpsustatakse mõningaid kinnipidamisega seotud menetluslikke eeskirju ja tagatise ning antakse rohkem vabadust nende rakendamisel. Eelkõige:

- lõiget 1 on muudetud lihtsamaks, võttes arvesse tagasisaatmisdirektiivi asjakohast sätet ja Euroopa Parlamendi seisukohta. Eelkõige viidatakse lõikes nüüd „nõuetekohase hoolsuse rakendamise” põhimõttele;
- võttes arvesse liikmesriikide erinevaid õigussüsteeme, nähakse lõikega 2 ette, et kinnipidamise võib määrata ka haldusasutus (mitte üksnes kohtuorgan). Alles on jäetud 72 tunnine tähtaeg, et tagada automaatne juurdepääs kohtuorganile. Arutelude põhjal tundub, et see on kooskõlas mõnedes liikmesriikides kehtivate tavadega;
- lõiked 3 ja 4 on liidetud selguse huvides kokku lõikeks 3. Peale selle jäetakse välja kohustus teavitada taotlejat tema kinnipidamise kestusest, võttes arvesse liikmesriikide õigussüsteemide erisust selles küsimuses;

- täpsemini on kirjeldatud kinnipidamise jätkuva vajaduse korrapärast läbivaatamist kohtuorgani poolt: sättes märgitakse, et see on eelkõige seotud pikema kinnipidamise juhtumitega, st kui kinnipidamise kestus on pikk, või kui teatavaks saavad asjaolud või saadakse uut teavet, mis võib mõjutada kinnipidamise seaduslikkust;

- välja on jäetud lause „Kinnipidamist ei või põhjendamatult pikendada”, sest seda ei peeta vajalikuks (pidades silmas artikli 9 lõiget 1);

- paremini on kirjeldatud tasuta õigusabi kättesaadavuse ulatust, lähtudes Euroopa Parlamendi seisukohast ja nõukogus peetud aruteludest ning tagades ka kooskõla varjupaigamenetluste direktiivi muudetud ettepanekuga. Eelkõige on see seotud kinnipidamiskorralduse edasikaebamise või läbivaatamise juhtudega ning üksnes sellisel juhul, kui vaja on tagada tegelik juurdepääs õiguskaitsele; see hõlmab üksnes dokumentide koostamist ja esindamist kohtuorganite ees ning võib piirduda asjaomaste liikmesriikide määratud juristidega.

Artikkel 10

- Lõiget 1 on selguse huvides muudetud. Samuti on muudetud lõiget 3, võttes arvesse tagasisaatmisdirektiivi asjakohaseid sätteid ning et tagada kooskõla muudetud ettepaneku artikli 18 lõike 2 punktidega b ja c, milles on käsitletud majutamisega seotud tingimusi.

- Lõikes 2 sätestatakse kohustus tagada võimalus viibida vabas õhus kooskõlas Euroopa Inimõiguste Kohtu hiljutise kohtupraktikaga.

- Lõiget 5 on kohandatud kooskõlas tagasisaatmisdirektiivi asjakohase sättega. Peale selle sätestatakse kooskõlas parlamendi soovitusena, et teavet esitatakse varjupaigataotlejatele „keeles, millest nad aru saavad või on kõigi eelduste kohaselt võimalised aru saama ” [mitte „keeles, mille puhul on põhjust oletada, et varjupaigataotleja seda mõistab”].

- Kooskõlas nõukogus peetud aruteludega ning et võimaldada rohkem paindlikkust asjaomase sätte rakendamisel, lubatakse lõikega 6 liikmesriikidel teha kinnipidamisel ajutine erand teatavate vastuvõtunõuete täitmise osas. Eelkõige juhul, kui spetsiaalsete kinnipidamisasutuste võimalused on ajutiselt ammendatud, võib taotlejaid kinni pidada vanglates, eeldusel et nad on kurjategijatest eraldatud. See erand ei kehti siiski kinnipeetud saatjata alaealiste suhtes, keda tuleb hoida alati spetsiaalsetes kinnipidamisasutustes.

Liikmesriigid võivad erandkorras jätta täitmata ka kohustuse pakkuda varjupaigataotlejatele teavet kinnipidamiskoha eeskirjade ning nende õiguste ja kohustuste kohta asjaomases kohas, kui taotlejat peetakse kinni piiripunktis või transiiditsoonis; siiski ei saa seda erandit kohaldada varjupaigamenetluste direktiivi muudetud ettepaneku artiklis 43 sätestatud piiril toimuvate menetluste korral, mille puhul peaksid liikmesriigid olema kirjeldatud kohtades kõnealuse tagatise pakkumiseks paremini varustatud.

Pealegi ei tohiks selliseid erandeid kohaldada automaatselt, vaid üksnes erakorralistel asjaoludel. Erandid peavad olema nõuetekohaselt põhjendatud ja arvesse tuleb võtta iga juhtumi asjaolusid, nagu kohaldatud erandi raskusaste, selle kestus ja mõju asjaomasele isikule.

Artikkel 11

- Selle artikli lõiked on selguse huvides ümber struktureeritud.

- Saatjata alaealiste kinnipidamise täielik keeld jäetakse välja. Ilma et see piiraks kõnealuse direktiivi artikli 8 kohaldamist, peetakse alaealisi kinni üksnes juhul, kui see on nende huvides. Võttes aga arvesse saatjata alaealiste eriti haavatavat olukorda, sätestatakse selles lõikes ka see, et neid võib kinni pidada üksnes eriti erakorraliste juhtumite puhul.

Peale selle määratakse selgesõnaliselt kindlaks, et alaealise kinnipidamist kasutatakse üksnes viimase abinõuna ja pärast seda, kui kõiki teisi alternatiivseid meetmeid on kaalutud ja leitud, et need on ebatõhusad. Alaealisi peetakse kinni nii lühikest aega kui võimalik ning liikmesriigid võtavad meetmed tagamaks, et nad paigutataks avatud majutuskohadesse, mis sobivad alaealistele.

- Erandkorras võib nais- ja meessoost taotlejad paigutada samale alale puhke- ja sotsiaalse tegevuse ajal.

- Enne haavatava isiku kinnipidamist peavad liikmesriigid tagama, et tema tervis ja heaolu ei halvene märkimisväärselt. Välja aga jäetakse kohustus, et seda kinnitab „kvalifitseeritud töötaja”.

- Kooskõlas nõukogus peetud aruteludega ja võttes arvesse asjaolu, et kinnipidamise kohaldamisel piiripunktides või transiiditsoonides võib olla eriti raske võimaldada teatavate vastuvõtmistagatiste kasutamist, lubatakse lõikega 5 liikmesriikidel teha ajutiselt erandeid seoses lõike 2 neljandas lõigus, lõikes 3 ja lõike 4 esimeses lõigus sätestatud õigustega.

Neid erandeid ei tohi siiski kasutada varjupaigamenetluste direktiivi artiklis 43 sätestatud piiril toimuvates menetluses, mille puhul peaksid liikmesriigid olema asjakohastes kohtades kõnealuste tagatiste pakkumiseks paremini varustatud. Pealegi ei tohiks selliseid erandeid kohaldada automaatselt, vaid üksnes erakorralistel asjaoludel. Erandid peavad olema nõuetekohaselt põhjendatud ja arvesse tuleb võtta iga juhtumi asjaolusid, nagu kohaldatud erandi raskusaste, selle kestus ja mõju asjaomasele isikule.

Artikkel 14

- Kooskõlas nõukogus peetud aruteludega on lisatud uuesti täpsustus, et juurdepääs haridusele võib piirduda riikliku haridussüsteemiga.

- Kooskõla tagamiseks varjupaigamenetluste direktiivi muudetud ettepanekuga täpsustatakse, et varjupaigataotluse tohib esitada alaealise nimel („tema vanemad varjupaigataotluse esitasid” asemel, et hõlmata ka teisi varjupaigamenetluste direktiivi muudetud ettepanekus sisalduvaid võimalusi).

- Lõike 2 teise lõigu sõnastust on muudetud selgemaks.

Artikkel 15

Muudetud ettepanekus on säilitatud ettenähtud tähtajad seoses juurdepääsuga tööturule. Nimelt tagatakse taotlejale juurdepääs tööturule hiljemalt kuus kuud pärast rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise kuupäeva. Seda tähtaega tohib siiski pikendada veel kõige rohkem kuue kuu võrra varjupaigamenetluste direktiivi muudetud ettepaneku artikli 31 lõike 3 punktides b ja c kirjeldatud juhtudel, mille korral on lubatud ka pikendada varjupaigataotluse läbivaatamise tähtaega. Sellised juhud on: i) kui korraga on esitatud suur hulk rahvusvahelise kaitse taotlusi ning ii) kui viivitus on selgelt tingitud sellest, et varjupaigataotleja ei ole täitnud teatavaid artiklis 13 kirjeldatud kohustusi.

Artiklis sätestatakse ka see, et kuigi tööturule juurdepääsu suhtes võib kehtestada tingimusi, tagatakse, et praktikas ei oleks need tingimused nii ranged, et takistaksid varjupaigataotlejate tegelikku juurdepääsu tööturule.

Artikkel 17

Fraas „erivajadustega isikute” asendatakse fraasiga „haavatavate isikute”, millele viidatakse muudetud artiklis 21.

Võttes arvesse nõukogus peetud arutelusid ja Euroopa Parlamendi seisukohta, on lihtsustatud piisava materiaalse toetuse taseme võrdlusalust ning võimaldatud on suuremat paindlikkust selle rakendamisel.

Kõnealuse sätte eesmärk on kvantifitseerida mõiste „piisav elatustase”. Eelkõige juhul, kui materiaalselt toetust antakse rahalise toetusena, määravad liikmesriigid antava summa kindlaks, tuginedes sellele, kui suur on sellist abi vajavatele oma kodanikele antav rahaline abi. Läbirääkimised on näidanud, et see on täielikult kooskõlas paljude liikmesriikide siseriikliku tava või õigusega. Peale selle lubatakse selle sättega liikmesriikidel kasutada taotlejate suhtes oma kodanikega võrreldes vähemsoodsaid nõudeid, kui see on nõuetekohaselt põhjendatud; näiteks kui antakse teatavat mitterahalist toetust ja see arvatakse rahalisest abist maha või kui oma kodanikele antav toetus on suurem, kui see oleks vajalik, et tagada „elatusase, mis tagab toimetuleku ja kaitseb nende füüsilist ja vaimset tervist”, ning seetõttu antakse varjupaigataotlejatele üksnes teatav protsent asjaomasest riiklikust toetusest.

Artikkel 18

- Tehtud on väiksed kohandused, et selgitada täpsemini seoseid kõnealuse sätte ja kinnipidamiseeskirjade vahel (nimelt sätestades, et selle sättega ei piirata artiklite 10 ja 11 kohaldamist ning jättes välja punkti c „varjupaigataotleja on vahi all või teda hoitakse piiriületuspunktis”).

- Järjekindluse huvides on lõige 7 lisatud lõike 2 punktina b, et kõik majutusega seotud tagatised oleksid loetletud ühes sättes.

- Lõiget 2 on muudetud lihtsamaks: majutuskohas pereliikmetega, õigusnõustajatega jne suhtlemise või nende seal vastu võtmise õigust käsitlevate punktide b ja c sõnastust on parandatud, eelkõige selleks, et tagada kooskõla varasema lõikega 7, mis on nüüd muudetud punktiks b.

- Järjekindluse huvides on lõige 3 viidud alaealistele antavaid tagatise käsitleva artikli 23 alla.

Artikkel 19

- Kooskõlas Euroopa Parlamendi seisukoha ja nõukogus peetud aruteludega jäetakse välja kohustus pakkuda vastuvõtu erivajadustega isikutele juurdepääsu tervishoiuteenustele „samadel tingimustel kodanikega”.

- Termin „vaimsed häired” on selguse huvides asendatud terminiga „traumajärgne stress”.

Artikkel 20

Sätet on oluliselt muudetud ning sellega võimaldatakse liikmesriikidel tühistada materiaalse toetuse ja/või kitsendada seda kõikidel kehtivas direktiivis kirjeldatud juhtudel, välja arvatud juhul „kui taotleja ei ole esitanud taotlust esimesel võimalusel”, võttes arvesse senist kohtupraktikat¹.

Selguse huvides on 2008. aasta ettepaneku lõige 2 muudetud lõike 1 punktiks d, et lõikes 1 oleks koos kõik tühistamise/kitsendamise põhjused.

Lõikes 3 täpsustatakse, et materiaalse toetuse kitsendamine (artikli 2 punkti g kohaselt on see seotud majutuse, toidu, riiete ja rahalise abiga) ei hõlma tervishoiuteenuseid. Peale selle on fraas „erivajadustega isikute” asendatud fraasiga „haavatavate isikute”, millele viidatakse muudetud artiklis 21.

Artikkel 21

Selgitatud on seost vastuvõtu erivajaduste ja haavatavuse mõistete vahel; eelkõige märgitakse sättes, et haavatavatel isikutel võivad vastuvõtu erivajadused olla üksnes pärast nende individuaalse olukorra hindamist kooskõlas artikliga 22. Seda muudatust kajastatakse ka IV peatüki pealkirjas. Kõnealust sätet tuleb lugeda koostoimes vastuvõtu erivajadustega isiku määratlusega artikli 2 punktis k.

Lisaks on haavatavate isikute loetellu lisatud „raske füüsilise haiguse all kannatavad inimesed”. See vastab varjupaigamenetluste direktiivi muudetud ettepanekus sätestatud terminile „spetsiaalsete menetluslike vajadustega isikud”.

Mõiste „vaimsed häired” on selguse huvides asendatud mõistega „vaimuhaigus” või „traumajärgne stress”.

Haavatavate isikute loetelu on sarnaselt 2008. aasta ettepanekuga jäetud lahtiseks.

Uus artikkel 22

Vastuvõtu erivajaduste kindlakstegemist on käsitletud uues eraldi artiklis. Peale selle on asjaomast sätet muudetud, et lihtsustada selle rakendamist, ning nüüd viidatakse selles mehhanismi kehtestamisele, mitte „siseriiklikus õiguses ettenähtud korrale”. Seega on täpsustatud, et vastuvõtu erivajaduste kindlakstegemiseks ei ole tingimata vaja kehtestada uut/eraldi haldusmenetlust, vaid selle võib integreerida olemasolevatesse riiklikesse menetlustesse [nt arstlik läbivaatus], vajaduse korral koos kohandustega, millega tagada kindlakstegemine varjupaigamenetluse alguses ning piisavate vahendite olemasolu vastuvõtu erivajaduste väljaselgitamiseks kooskõlas artikli 2 punktis k esitatud määratlusega. Selleks et rakendamist veelgi lihtsamaks muuta, on sätestatud, et need kindlakstegemise mehhanismid võetakse kasutusele „mõistliku aja jooksul”, mitte „kohe” pärast rahvusvahelise kaitse taotluse esitamist.

¹ *R(Q) vs. Secretary of State for the Home Department* [2004] QB 36, mida on kinnitanud Ülemkoja arvamus kohtuotsuse edasikaebamise kohta juhtumis *Regina vs. Secretary of State for the Home Department* [2005] UKHL 66.

Seega nähakse sättega ette, et liikmesriigid peavad kooskõlas artikliga 21 välja selgitama, kas taotleja on haavatav isik, ning kui ta seda on, siis kas tal on vastuvõtu erivajadused. Seejärel täpsustatakse selliste vajaduste olemus, et valida asjakohane sekkumisviis, st kas nad vajavad ravi või lihtsalt erilisi majutustingimusi vms.

Peale selle sätestatakse, et tähelepanuta ei tohi jätta pärast artiklis 22 kirjeldatud esialgset läbivaatamist selgunud vastuvõtu erivajadusi. Need võivad eelkõige ilmned teatavate traumajärgsete häirete korral, mis oma olemuse tõttu võivad ilmned alles aja möödudes.

Lõpetuseks selgitatakse sättes, et vastuvõtu erivajaduste kindlakstegemine ei piira rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamist, täpsustades, et sellised vastuvõtuvajadused ei pruugi mõjutada rahvusvahelise kaitse andmise tingimusi vastavalt miinimumnõuete direktiivile.

Artikkel 23 [varasem artikkel 22]

Lisatud on lõige 4 (varasem artikli 18 lõige 3), et kõik alaealistega seotud sätted oleksid koos ühes artiklis. Sõna „tavakohaselt” on asendatud fraasiga „asjaomase liikmesriigi tavade kohaselt”, et tagada ühtsus saatjata alaealiste ja pereliikmete määratlustega vastavalt artikli 2 punktides f ja c.

Artikkel 24 [varasem artikkel 23]

Lõiget 1 on muudetud, et tagada kooskõla varjupaigamenetluste direktiivi muudetud ettepanekuga.

Lisatud on lõige 2, et täpsustada saatjata alaealiste esindaja suhtes kehtivaid miinimumnõudeid ja tema rolli kooskõlas nõukogus peetud arutelude ja varjupaigamenetluste direktiivi muudetud ettepanekuga.

Lõikes 2 tuletatakse ka meelde, et juhul, kui liikmesriigid otsustavad majutada vähemalt 16aastased saatjata alaealised täiskasvanud varjupaigataotlejatele ettenähtud majutuskeskustesse, tuleb tagada lapse huvide põhimõtte järgimine. Lõiget 3 on muudetud lihtsamaks: selles viidatakse saatjata alaealiste pereliikmete leidmisega seoses „mehhanismidele”, mitte „liikmesriigi õigusaktidega kehtestatud menetlustele”. Peale selle on vastavalt nõukogus peetud aruteludele lisatud fraas „vajaduse korral rahvusvaheliste või muude asjaomaste organisatsioonide abi”.

Artikkel 25 [varasem artikkel 24]

Tehtud on väike keeleline parandus: lõikesse 2 on lõikega 1 kooskõla tagamiseks lisatud „vägistamise või muu jõhkra vägivalla”.

Artikkel 26 [varasem artikkel 25]

Lõiget 2 on muudetud, et kajastada artikli 9 lõike 5 sõnastust tasuta õigusabi kättesaadavuse kohta.

Artikkel 27 [varasem artikkel 26]

Muudatusi ei ole tehtud.

Artikkel 28 [varasem artikkel 27]

Artiklis 28 ei viidata enam kohustusele esitada igal aastal aruanne. Selle asemel on määratud tähtaeg, milleks liikmesriigid peavad esitama esimese teabekogumi kooskõlas kõnealuse ettepaneku I lisaga.

Artikkel 29 [varasem artikkel 28]

Muudatusi ei ole tehtud.

Artikkel 30 [varasem artikkel 29]

Komisjon esitab parlamendile ja nõukogule aruande kaks aastat pärast direktiivi ülevõtmise tähtaega.

I lisa

Muudetud direktiivis on aruandlusmehhanism jäetud samaks. Kooskõlas nõukogus peetud aruteludega ja muredega halduspiirangute pärast on üksikasjalikkuse taset siiski oluliselt vähendatud, et hõlmata direktiivi kõige põhilisemaid sätteid, mille järelevalve oleks asjaomase teabe puudumisel raske. Samuti on muudetud ajakava; pärast artikli 28 lõikes 2 ettenähtud tähtaega peavad liikmesriigid esitama nõutava teabe uuesti üksnes siis, kui siseriiklikes õigusaktides või tavades on toimunud olulisi muudatusi, mille tõttu on esitatud teave aegunud.