



Brüssel, 10.6.2013
COM(2013) 416 final

2008/0243 (COD)

**KOMISJONI TEATIS
EUROOPA PARLAMENDILE,**

mis on esitatud Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 294 lõike 6 alusel

ning milles käsitletakse

nõukogu seisukohta Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse ettepaneku (millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest) vastuvõtmise kohta

**KOMISJONI TEATIS
EUROOPA PARLAMENDILE,**

mis on esitatud Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 294 lõike 6 alusel

ning milles käsitletakse

nõukogu seisukohta Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse ettepaneku (millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest) vastuvõtmise kohta

1. Taust

Euroopa Parlamendile ja nõukogule ettepaneku edastamise kuupäev 6. detsember 2008
(dokument KOM(2008) 820 (lõplik) 2 – 2008/0243 (COD))

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee ning Regioonide Komitee Vastavalt 2009. aasta
arvamuse kuupäev juuni ja oktoober

Euroopa Parlamendi seisukoha kuupäev, esimene lugemine 6. mai 2009

Nõukogu seisukoha vastuvõtmise kavandatav kuupäev 7. juuni 2013
(dokument KOM(2008) 820 (lõplik) 2 – (2008)/0243 COD))

2. Komisjoni ettepaneku eesmärk

Ettepanekuga muudetakse 2003. aasta Dublini määrust, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku esitatud varjupaigataotluse läbivaatamise eest. Muudatusettepaneku eesmärk on parandada süsteemi tõhusust ja tagada, et rahvusvahelise kaitse taotlejate vajadused on kindlaksmääramise menetluse raames terviklikult täidetud. Lisaks sellele soovitakse muudatusettepanekuga leida lahendus olukordadele, mis asetavad liikmesriikide vastuvõtusuutlikkuse ja varjupaigasüsteemid eriti suure surve alla, see hõlmab ka olukordi, kus rahvusvahelise kaitse taotlejate kaitse tase on ebapiisav.

3. Märkused nõukogu seisukoha kohta

Komisjoni muudetud ettepaneku esitamise järel 2008. aasta detsembris jõudsid kaasseadusandjad 2012. aasta juulis poliitilisel tasandil määruse eelnõu sisuliste osade küsimuses ühisele seisukohale. Alaliste esindajate komitee kinnitas ühise seisukoha mitteametlikult 18. juulil 2012 ning kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon 19. septembril 2012 seisukohtade väljaselgitamiseks toimuva hääletuse vormis. Dublini määruse delegeeritud ja rakendatud õigusakte käsitlev poliitiline kokkulepe saavutati 14. novembril, kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon kinnitas selle 27. novembril 2012 seisukohtade väljaselgitamiseks toimuva hääletuse vormis.

Alaliste esindajate komitee kinnitas kogu Dublini määrust käsitleva ühise seisukoha 27. novembril.

Kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjoni esimees saatis 30. novembril nõukogu eesistujale kirja, teatades, et kui nõukogu ei edasta kokkulepitu kohaselt Euroopa Parlamendi järgmise täiskogu istungi jooksul ametlikku teksti, soovib ta kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjoni liikmetele ja täiskogule ühine seisukoht ilma muudatusteta vastu võtta.

Allpool on esitatud ühise seisukoha ja komisjoni 2008. aasta ettepaneku peamised erinevused.

I. Süsteemi tõhususe edendamine

Komisjoni ettepanekuga säilitati sama üldpõhimõte, et rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutab liikmesriik, kelle roll taotleja sisenemisel liikmesriikide territooriumile ja seal viibimisel oli kõige suurem, välja arvatud erandite puhul, mille eesmärk on kaitsta perekonna ühtsust. Ettepanekuga kehtestati tagasivõtmispalvete esitamise tähtajad ning lühendati teabenõuetele vastamise tähtaega. Kehtestati humanitaarsetel põhjustel esitatud vastuvõtmispalvetele vastamise tähtajad ning selgitati, et selliseid taotlusi võib esitada kogu aeg. Täpsustatakse kohustuste äralangemist käsitlevaid sätteid, eelkõige tingimusi, mille korral tuleks selliseid sätteid kohaldada. Lisatud on sätted ekslike üleandmiste ja üleandmiskulude kohta.

Ühise seisukohaga piiratakse võimalust esitada taotlusi humaansetel põhjustel selliselt, et taotlus tuleb esitada enne seda, kui juhtumist tehakse esimene otsus. Komisjoni arvates on nimetatud muudatus suunatud ennetama avalduste korduva esitamise vormis toimuvat kuritarvitamist juhul, kui esimene otsus on olnud negatiivne. Taotluste esitamise, taotlustele vastamise ning üleandmiste tähtaegu on lühendatud isikute puhul, kes peeti kinni konkreetselt Dublini menetluse alusel (vt punkt c allpool).

II. Dublini menetluse raames taotlejate kaitse edendamine

Üleandmiste peatamine/varajase hoiatamise süsteem

Komisjoni ettepaneku eesmärk on kehtestada erakorraline menetlus, mis peatab piiratud ajavahemiku jooksul teatatavatesse liikmesriikidesse Dublini määruse kohased üleandmised, menetlust rakendatakse kahel erineval juhul: eriti suure surve puhul ja selleks, et tagada kõigile rahvusvahelise kaitse taotlejatele kõigis liikmesriikides piisav kaitse.

Ühise seisukohaga ei kinnitata sellise mehhanismi Dublini määruse raames kehtestamist kartuse tõttu, et see võib toimida ebaseadusliku sisserände tõmbetegurina ning julgustada liikmesriike mitte täitma ELi õigusega neile pandud kohustusi.

Ühise seisukohaga asendatakse üleandmiste peatamist käsitlevad sätted, luues varajase hoiatamise, valmisoleku ja kriisiohje süsteemi. Kõnealune süsteem keskendub varjupaigakriisideks areneda võivate probleemide algpõhjuste tuvastamisele ning kõrvaldamisele. Sellega tugevdatakse ka solidaarsust ja põhiõiguste kaitset. Koostöös uue artikli 3 lõikega 2a tagatakse sellega üleandmiste peatamise puhul taotlejatele ka sama kaitse tase kui komisjoni ettepanekuga ning seega on komisjoni ettepaneku eesmärgid täidetud.

Üleandmisotsuste suhtes rakendatav tõhus õiguskaitsevahend

Kehtivas Dublini määruses puuduvad tõhusat õiguskaitsevahendit käsitlevad sätted. Komisjoni ettepanekuga lisati praegusele süsteemile kolm peamist uuendust: 1. Üleandmisotsuse suhtes kehtestati õigus tõhusale õiguskaitsevahendile, 2. Ettepanekuga kehtestati eeskiri, et ametiasutused peaksid *ex-officio* hindama üleandmisotsuse täitmise peatamise vajalikkust ning et asjaomane isik peab jääma liikmesriigi territooriumile kuni on tehtud otsus üleandmise peatamise vajalikkuse kohta. 3. Ettepanekuga sätestati, et õigusabi ja/või esindamine peaks olema tasuta juhul, kui asjaomasel isikul ei ole võimalik ise kaasnevaid kulusid kanda.

Peatava toime puhul nähakse ühises seisukohas ette järgmine valikuvõimalustel põhinev süsteem:

- (1) Automaatne peatav toime (kaebuse esitamisel antakse asjaomasele isikule alati õigus kuni kaebuse läbivaatamiseni territooriumil viibida);
- (2) Automaatne peatav toime piiratud ajavahemikuks (sarnane esimesele valikuvõimalusele, ainult et kohtul palutakse teha teatavaks, kas taotleja peab jääma eelnevalt kindlaks määratud ajavahemikuks territooriumile otsust ootama; kõnealune ajavahemik peaks olema piisav, et võimaldada taotluse põhjalikku läbivaatamist);
- (3) Peatav toime taotluse alusel (mille puhul kohaldatakse üleandmise automaatset peatamist vaid nende üleandmisotsuse suhtes kaebuse esitanud taotlejate suhtes, kes seda nõuavad; üleandmine peatatakse ajavahemikuks, mille jooksul kohus teeb kõnealuses küsimuses otsuse).

Lisaks sellele võeti kasutusele uus säte, millega nähakse ette, et taotlejat ei saa üle anda liikmesriigile, kus valitseb oht, et rikutakse tema põhiõigusi. Komisjoni eesmärgid jäid üldiselt samaks, tagades, et iga juhtumi puhul uurib kohus, kas asjaomast isikut võib üle anda, samal ajal kui isik jääb territooriumile.

Tasuta õigusabiga seoses näeb ühine seisukoht ette haldusametuse poolt *taotluse põhjendatuse testide* teostamise, millega kaasnevad täiendavad kaitsemeetmed taotlejatele, millega tagatakse peamiselt nende õigus esitada kaebus juhul, kui keeldutakse kohtus tasuta õigusabi andmisest.

Komisjon on arvamisel, et kõnealused kaitsemeetmed on piisavad, et tagada taotlejatele tõhusate õiguskaitsevahendite olemasolu isegi juhul, kui tasuta õigusabi antakse taotluse alusel, kuna taotleja võib kohtule tasuta õigusabi andmisest keeldumise otsuse kohta alati kaebuse esitada. Lisaks sellele on taotluse põhjendatuse testid oluline tegur liikmesriikide aitamisel, et vältida põhjendamatute tasuta õigusabi taotluste esitamist.

Kinnipidamine

Praegu puuduvad sätted, mis käsitleksid Dublini menetluse raames leitud isikute kinnipidamist. Komisjoni ettepanek oli suunatud tagama, et isikute kinnipidamine Dublini menetluse käigus ei oleks suvaline, selleks kehtestatakse järgmised põhitingimused ja tagatised: isikut ei saa kinni pidada ainult põhjusel, et ta on rahvusvahelise kaitse taotleja; isikut, kelle suhtes on tehtud üleandmisotsus, võib kinni pidada ka juhul, kui tema puhul kehtib märkimisväärne põgenemise oht (määratletud tekstis); kinnipidamine ei või kesta kauem, kui on üleandmise teostamisel haldusmenetluste läbiviimiseks põhjendatult vajalik; vastuvõtutingimuste direktiivis ette nähtud tagatise ja kinnipidamistingimusi korrati Dublini määruses.

Läbirääkimiste käigus võeti aluseks lähenemisviis, mille kohaselt õiguslikust ühtsusest tulenevatel põhjustel on parem, kui kõik kinnipeetud isikute suhtes kohaldatavaid tagatise ja kinnipidamistingimusi käsitlevad vajalikud sätted on koondatud ühte varjupaigalasesse õigusakti, milleks on vastuvõtutingimuste direktiiv. Dublini määruses tuleb kindlaks määrata ainult Dublini menetlusele iseloomulikud põhjused ja tingimused.

Ühine seisukoht peegeldab kõnealust seisukohta ning sellega nähakse ette:

- viide vastuvõtutingimuste direktiivile, mille tagatise ja kinnipidamistingimusi kohaldatakse Dublini menetluse käigus kinnipeetud isikute suhtes ning selgitus, mille kohaselt isikut, kelle suhtes on algatatud Dublini menetlus, saab kinni pidada ainult Dublini menetlusega seotud põhjustel;
- põhimõtte kehtestamine, mille kohaselt ei saa isikut kinni pidada vaid seetõttu, et tema suhtes on algatatud Dublini menetlus (laiendades seega kaitse ulatust endistele rahvusvahelise kaitse taotlejatele, kes kuulusid varasemalt tagasisaatmisdirektiivi kohaldusalasse ning kelle suhtes kehtib nüüd ulatuslikum kaitse);
- selgete ajaliste piirangute kehtestamine mõlemale Dublini menetluse etapile, millega tagatakse, et isikut ei saa kinni pidada kauem, kui 3 kuud (kogu Dublini menetlus võib kokku kesta 11 kuud) või muidu isik vabastatakse. Kinnipidamisaja puhul võetakse peatava toime raames arvesse erinevaid tähtaegu, mis võivad nüüd olla lühemad kui kaebuse kestus, millega tagatakse seega, et isikut ei peeta ebaõiglaselt kinni kauem kui kestab peatav toime.

Ühine seisukoht täidab komisjoni ettepanekus esitatud eesmärgid ning läheb sellest isegi kaugemale, kuna sellega nähakse ette maksimaalselt kolmekuune kinnipidamisperiood.

Haavatavad isikud – alaealised ja ülalpeetavad

Komisjoni ettepanekuga tehti kehtivasse Dublini määrusesse alaealiste ning eelkõige saatjata alaealiste kaitse suurendamiseks mitmeid muudatusi. Komisjon laiendas eelkõige perekonnaliikmete määratlust kolmest seisukohast lähtuvalt: 1. kõrvaldati tingimus, et alaealine peab taotleja perekonnaliikmeks tunnistamiseks olema ülalpeetav; 2. nähti ette võimalus, et abielus alaealisi lapsi peetakse „perekonnaliikmeteks” juhul, kui nende huvides on elada koos taotlejaga, ning 3. hõlmati taotleja alaealised vallalised õed või vennad, kui taotleja on alaealine ja vallaline.

Seoses ülalpeetavatega lisati kriteeriumide tähtsusejärjestuse algusesse perekonnaga seotud kriteeriumide kõrvale endiseid humanitaarklausleid käsitlevad sätted.

Ühine seisukoht hõlmab uut põhjendust, milles selgitatakse, et varjupaigamenetluste direktiivi raames taotlejate suhtes kohaldatavad õigused ja tagatised hõlmavad Ühendkuningriigi ja Iirimaa suhtes kohaldatavas piiratud ulatuses ka isikuid, kelle suhtes on algatatud Dublini menetlus. Ühine seisukoht piirab perekonna ulatust vastavalt miinimumnõuete direktiivile tuumikperekonnaga, kuid osutab asjaomastes artiklites laiendatud perekonna liikmetele. Sellega nõustutakse hõlmama saatjata alaealiste määratlusse ka abielus alaealisi. Ühise seisukohaga kehtestatakse termini „sugulase” määratlus, millega osutatakse alaealise onule, tädile või vanavanematele. Ühise seisukohaga nähakse liikmesriikidele ette kohustus kasutada ennetavat lähenemisviisi ning hakata otsima saatjata alaealise perekonda. See võimaldab taasühendada abielus saatjata alaealine oma perekonna ning õdede või vendadega juhul, kui teda ei saada abikaasa.

Ülalpeetavaid käsitlevad kriteeriumid jäetakse väljapoole kriteeriumide tähtsusjärjestust ning nende suhtes kasutatakse määratlust „tavaliselt” („*shall normally*”)

Saatjata alaealiste puhul, kellel ei ole ELi territooriumil perekonda või sugulasi, nähakse ühises seisukohas ette, et vastutavaks liikmesriigiks peetakse liikmesriiki, kus alaealine rahvusvahelise kaitse taotluse esitas. Määruse eelnõule on lisatud avaldus, milles sätestatakse, et komisjon esitab kõnealust küsimust käsitleva uue ettepaneku kohe, kui Euroopa Liidu kohus on teinud eelotsuse kohtuasjas C-648/11, kõnealune deklaratsioon peegeldab nimetatud kohtuotsuse tulemusi.

Euroopa Parlament ja nõukogu kutsuvad komisjoni üles kaaluma uuesti sõnastatud Dublini määruse artikli 8 lõike 4 läbivaatamist pärast seda, kui Euroopa Kohus on teinud otsuse kohtuasjas C-648/11 MA and Others vs. Secretary of State for the Home Department, ja hiljemalt Dublini määruse artiklis 41 kehtestatud tähtjaks, ilma et see piiraks komisjoni algatusõigust. Euroopa Parlament ja nõukogu teostavad seejärel mõlemad oma seadusandlikku pädevust, võttes arvesse lapse huvisid. Komisjon nõustub kompromissi huvides ja ettepaneku kohese vastuvõtmise tagamiseks kõnealust üleskutset kaaluma, mis on tema arvates piiratud konkreetsete asjaoludega ning ei loo pretsedenti.

Komisjon on seisukohal, et ühise seisukohaga tagatakse komisjoni ettepanekuga ette nähtud kaitse tase ning sellega kehtestatakse isegi teatud mõttes sobivad kriteeriumid (nt tagatakse igas vanuses õdede ja vendade tingimusteta taasühendamise või nende õiguslik seisund ilma täiendavate tingimusteta). Asjaolu, et saatjata alaealise sugulaste mõiste on nüüd määratletud, lihtsustab selle praktikas rakendamise järelevalvet.

Ülalpeetavate puhul võib ühise seisukoha heaks kiita, sest vaatamata sellele, et kõnealune kriteerium on tähtsusjärjestusest välja jäetud, eksisteerib see kohustusliku sätena, millest võib erandi teha ainult erandjuhtudel. Praegune sõnastus eeldab, et välja arvatud soodsamate sätete puhul, tuleb ülalpeetavad jätta oma perekondade juurde või nendega ühendada.

Õigus teabele ja isiklik vestlus

Komisjoni ettepanekuga laiendati ja muudeti teavet käsitlevaid kehtivaid sätteid, et täpsustada, millist teavet tuleb taotlejale kirjalikult esitada, millises talle arusaadavas või eeldatavasti arusaadavas keeles tuleb seda teha, ning näha ette võimalus isiklikuks vestluseks, et teavitada taotlejat kõnealusest menetlusest ning koguda vajalikku teavet vastutava liikmesriigi kindlaks määramiseks.

Ühise seisukohaga muudetakse isiklik vestlus teatavate eranditega kohustuslikuks ning lisatakse kohustus teavitada taotlejat mitte ainult kriteeriumidest, vaid ka nende tähtsusjärjestusest, sealhulgas asjaolust, et taotlust võib kontrollima hakata ka liikmesriik, kes ei ole kriteeriumide tähtsusjärjestuse alusel selle eest vastutav (suveräänsusklausel), samuti asjaolust, et isik võib taotleda üleandmise peatamist.

Komisjon on seisukohal, et ühine seisukoht tagab taotlejale nii kirjalikult kui ka kohustusliku vestluse kaudu hea informeerituse ning saavutab seega suures osas komisjoni eesmärgid.

III. Delegeeritud õigusaktid ja rakendusaktid

Komisjoni ettepanek esitati enne Lissaboni lepingut ning selles ei nähtud seega ette komisjoni volitusi võtta vastu delegeeritud õigusakte või rakendusakte. Sellegipoolest nähti ettepanekus ühise teabelehe kasutamise, alaealisi ja ülalpeetavaid käsitlevate sätete, vastuvõtmis- või tagasivõtmisotsuse taotluste standard vormi, tõendite loetelude, reisilubade ja elektroonilise sidevõrgu loomise puhul ette viide otsuse 1999/468/EÜ artikli 5 alusel kehtestatud menetlusele (regulatiivkomitee menetlus), ning alaealiste ja ülalpeetavate perekonna ja sugulastega taasühendamist käsitlevate täiendavate eeskirjade, üleandmiste teostamise ning üleandmiste kulude katmise puhul viide otsuse artikli 5 punkti a alusel kehtestatud menetlusele (kontrolliga regulatiivmenetlus).

Võrreldes komisjoni ettepanekuga jäetakse ühises seisukohas alles võimalus võtta vastu rakendusakte küsimuste puhul, kus komisjon on teinud ettepaneku kasutada rakendusmenetlusi, millele lisati volitused võtta vastu ühine tervisetunnistus ning alaealiste perekonnaliikmeid ja sugulasi käsitleva teabevahetuse standardvorm.

Lisaks sellele nähakse ühises seisukohas ette komisjonile volituste andmine, mis võimaldab võtta vastu delegeeritud õigusakte, mis sisaldavad alaealiste ja ülalpeetavate perekonna ja sugulastega taasühendamist käsitlevaid täiendavaid eeskirju; põhjenduses rõhutatakse, et komisjon peaks konsulteerima ekspertidega, sealhulgas kõigi asjaomaste siseriiklike ametiasutustega. Võimalus võtta vastu üleandmise kulusid käsitlevaid täiendavaid eeskirju jäeti välja, kuna nõukogu on seisukohal, et põhieeskirjad on kõnealuses küsimuses piisavad. Üleandmiste puhul nähakse ühises seisukohas ette võimalus võtta vastu ühtsed rakenduseeskirjad, kuid mitte täiendavad eeskirjad. Euroopa Parlamendile ja nõukogule antud tähtaeg komisjoni vastu võetud delegeeritud õigusaktile võimalusel vastuväiteid esitada on neli kuud, mida Euroopa Parlamendi või nõukogu algatusel saab kahe kuu võrra pikendada.

Rakendusaktide vastuvõtmist käsitlevate volituste puhul nähakse ühises seisukohas ette volituste piiramine ning seatakse tingimus, et komisjon ei saa akti vastu võtta juhul, kui asjaga tegelev komisjon ei esita ettepaneku eelnõu kohta arvamust. Komisjon esitas sellega seoses avalduse, mis lisatakse lõplikule tekstile:

Komisjon rõhutab, et süstemaatiline tuginemine artikli 5 lõike 4 teise alalõigu punktile b on vastuolus määruse (EL) nr 182/2011 (ELT L 55, 28.2.2011, lk 13) eesmärgi ja sõnastusega. Seda sätet tohib kasutada vaid siis, kui on vaja teha erand üldreeglist, mille kohaselt võib komisjon rakendusakti eelnõu vastu võtta, kui ei ole esitatud arvamust. Kuna tegemist on artikli 5 lõikes 4 sätestatud üldreeglist kõrvalekalduva erandiga, ei tohi teise lõigu punktile b tuginemises näha lihtsalt seadusandja „otsustusõigust”, vaid seda tuleb tõlgendada kitsendavalt ja seega põhjendada.

Komisjoni avalduses selgitatakse, et vastava rakendusakti ettepanekut esitades järgib komisjon määruses 1560/2003 kehtestatud üleandmist käsitlevaid standardeid:

Komisjon kordab, et käesoleva määruse kohaldamisel, kui kavandatakse ühetaolisi tingimusi käesoleva määruse alusel ette nähtud üleandmistega seotud sätete rakendamisel, tagab ta selle, et järgitakse kehtivaid üleandmiste standardeid, mis on sätestatud komisjoni 2. septembri 2003. aasta määruse 1560/2003, millega

kehtestatakse üksikasjalikud rakenduseeskirjad nõukogu määrusele (EÜ) nr 343/2003, artiklites 7 kuni 10.

4. Kokkuvõte

Ühine seisukoht täidab komisjoni ettepaneku põhieesmärgi. Eelkõige annab see Dublini menetluse käigus leitud taotlejate kohtlemist käsitlevatele kehtivatele standarditele lisaväärtust. Ühise seisukohaga tagatakse õigus teabele ja juurdepääs tõhusale õiguskaitsevahendile üleandmisotsuste korral ning kehtestatakse selged kinnipidamist ja tasuta õigusabile juurdepääsu käsitlevad eeskirjad, tegemist on kehtiva õigusaktiga mittehõlmatud küsimustega. Ühise seisukohaga luuakse liikmesriikide vahelistes suhetes senisest prognoositavam keskkond ning soodsamad tingimused haavatavate isikute, eelkõige saatjata alaealiste taasühendamiseks perekondade või sugulastega . Nõukogu seisukoht on üldiselt kooskõlas komisjoni ettepanekuga ja seda võib toetada.