

ET

ET

ET



EUROOPA KOMISJON

Brüssel 8.9.2010
KOM(2010) 465 lõplik

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

**1. DETSEMBRI 2005. AASTA DIREKTIIVI 2005/85/EÜ (LIIKMESRIIKIDES
PAGULASSEISUNDI OMISTAMISE JA ÄRAVÕTMISE MENETLUSE
MIINIMUMNÕUETE KOHTA) KOHALDAMISE KOHTA**

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

1. DETSEMBRI 2005. AASTA DIREKTIIVI 2005/85/EÜ (LIIKMESRIIKIDES PAGULASSEISUNDI OMISTAMISE JA ÄRAVÕTMISE MENETLUSE MIINIMUMNÕUETE KOHTA) KOHALDAMISE KOHTA

1. SISSEJUHATUS

Nõukogu 1. detsembri 2005. aasta direktiiv 2005/85/EÜ liikmesriikides pagulasseisundi omistamise ja äravõtmise menetluse miinimumnõuete kohta (edaspidi „direktiiv”)¹ on üks viiest varjupaigalasest õigusaktist, milles sätestati Euroopa ühise varjupaigasüsteemi alused, tuginedes Tampere 1999. aastal kogunenud Euroopa Ülemkogu järeldustele ja kooskõlas Haagi programmiga. Direktiivi kohaldatakse kõigi ELi liikmesriikide suhtes, välja arvatud Taani².

Käesolev aruanne on koostatud vastavalt direktiivi artiklile 42 ja selles antakse ülevaade direktiivi ülevõtmisest ja rakendamisest liikmesriikides, kaasa arvatud võimalikest probleemidest. Aruanne põhineb komisjonile teatatud ülevõtmismeetmete analüüsil, konsulteerimisel valitsusekspertide, valitsusväliste organisatsioonide, varjupaigaküsimuste spetsialiseerunud juristide ja ÜRO pagulaste ülemvolinikuga, liikmesriikide vastustel komisjoni küsimustikule, direktiivi rakendamist käsitlevatel uuringutel,³ aruannetel Euroopa Pagulasfondist kaasrahastatud projektide kohta, aruandel varjupaigamenetluse kohta riikides, mis osalevad valitsustevahelisel foorumil Euroopa, Põhja-Ameerika ja Austraalia varjupaiga-, pagulas- ja rändepoliitika teemal⁴ ning ECRE (European Council on Refugees and Exiles – Euroopa Põgenike ja Pagulaste Nõukogu) ja ELENA (European Legal Network on Asylum – Euroopa varjupaigaküsimustealane õigusvõrgustik) uuringul varjupaigataotlejatele antava õigusabi kohta. Käesoleva aruande puhul tuleb arvesse võtta ka uuestisõnastatud direktiivile lisatud mõjuhinnangut⁵.

Nende liikmesriikide kohta, kes ei olnud aruande koostamise ajaks täielikest ülevõtmismeetmetest teatanud, koguti asjakohast teavet, tuginedes kehtivatele õigusaktidele ja vajaduse korral õigusaktide eelnõudele.

¹ ELT L 326, 13.12.2005, lk 13.

² Käesolevas aruandes mõistetakse liikmesriikide all liikmesriike, kelle suhtes direktiivi kohaldatakse.

³ Vt Nijmegeni Ülikool, „The Procedures Directive: Central Themes, Problem Issues, and Implementation in Selected Member States” („Menetluste direktiiv: kesksed küsimused, probleemid ja rakendamine valitud liikmesriikides”), K. Zwaan (toim.), märts 2008; ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet, „Improving Asylum Procedures. Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice” („Varjupaigamenetluse täiustamine. Võrdlev analüüs ja soovitused õigusaktide ja tegevuse kohta”), märts 2010.

⁴ Valitsustevaheline foorum Euroopa, Põhja-Ameerika ja Austraalia varjupaiga-, pagulas- ja rändepoliitika teemal, „Asylum Procedures. Report on Policies and Practices in IGC Participating States” („Varjupaigamenetlus. Aruanne poliitika ja tavade kohta riikides, mis osalevad valitsustevahelisel foorumil Euroopa, Põhja-Ameerika ja Austraalia varjupaiga-, pagulas- ja rändepoliitika teemal”), mai 2009.

⁵ Ettepanek: Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiiv liikmesriikides rahvusvahelise kaitse andmise ja äravõtmise menetluse miinimumnõuete kohta, 21. oktoober 2009, KOM(2009) 554.

2. AJALOOLINE JA POLIITILINE TAUST

Nõukogu võttis direktiivi vastu ühehäälselt pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga. Direktiiviga püütakse kehtestada õiglaste ja tõhusate varjupaigamenetluse miinimumnõuded. Haagi programmis kutsuti komisjoni üles hindama esimese etapi õigusakte ning esitama ettepanekud teise põlvkonna õigusaktide kohta eesmärgiga need 2010. aasta lõpuks vastu võtta. Varjupaigapoliitika kavas⁶ tegi komisjon ettepaneku lõpetada Euroopa ühise varjupaigasüsteemi teine etapp, vähendades lahknevate menetluste hulka, karmistades kaitsenõudeid ja tagades nende järjekindla kohaldamise kogu ELis. 16. oktoobri 2008. aasta Euroopa sisserände- ja varjupaigapaktiga anti sellele eesmärgile ka tulevikuks poliitiline toetus, kutsudes komisjoni üles esitama ettepanekuid ühiseid tagatisi hõlmava ühise varjupaigamenetluse kehtestamise kohta võimaluse korral 2010. aastal ja hiljemalt 2012. aastal, ning Stockholmi programmis kinnitatakse seda kohustust.

21. oktoobril 2009 esitas komisjon direktiivi muutmise ettepaneku. Sellega püütakse eelkõige ühtlustada ja tugevdada menetlusi ning parandada esimese astme otsuste kvaliteeti kogu ELis. Kavandatud nõuded põhinevad muu hulgas parimatel tavadel, mille komisjon selgitas välja mitmes liikmesriigis.

3. JÄRELEVALVE JA ÜLEVÕTMISE SEIS

Enamiku direktiivi sätete ülevõtmise tähtpäev oli 1. detsember 2007, kuid õigusabi käsitlev artikkel 15 tuli üle võtta 1. detsembriks 2008. Pärast nimetatud tähtpäevade möödumist algatati rikkumismenetlused kõikide liikmesriikide suhtes, kes ei edastanud oma ülevõtmismeetmeid või ei edastanud neid täielikult. Hiljem esitas komisjon asutamislepingu artikli 226 kohaselt 17 märgukirja ja 5 põhjendatud arvamust. Praeguseks on kõik liikmesriigid teatanud oma täielikest ülevõtmismeetmetest, välja arvatud Belgia ja Iirimaa. Komisjon otsustas esitada Belgia ja Iirimaa vastu hagi Euroopa Kohtusse ning esitas Kreekale märgukirja seoses sellega, et Kreeka oli jätnud mitu direktiivi sätet, nimelt menetlusele juurdepääsu ja saatjata alaealiste kohtlemist käsitlevad sätted, nõuetekohaselt rakendamata.

Ajavahemikul 1. jaanuarist 2008⁷ kuni 31. detsembrini 2009 registreeriti 26 liikmesriigis, kelle suhtes direktiivi kohaldatakse, 492 995 varjupaigataotlust. Samal ajavahemikul tehti kõnealustes liikmesriikides 444 165 esimese astme otsust ja 125 785 vaideotsust⁸.

4. ÜLDSÄTTED

4.1. Mõisted (artikkel 2)

Direktiivi mõisted on üldiselt siseriiklikesse õigusaktidesse üle võetud. Mitmes liikmesriigis (nt BE, IE, LT, PL, SK, SI ja UK) ei sisalda varjupaigataotleja riiklik mõiste siiski sõnaselgelt direktiivi nõuet käsitada isikut varjupaigataotlejana seni, kuni ei ole veel tehtud lõplikku otsust. Iirimaa õigusaktides puudub direktiivis sätestatud saatjata alaealise mõiste.

⁶ „Varjupaigapoliitika kava – ühtne lähenemisviis kaitse andmisele Euroopa Liidus”, 17. juuni 2008, KOM(2008) 360.

⁷ Käesolevas lõikes nimetatud otsused enne 1. detsembrit 2007 esitatud taotluste kohta ei kuulunud direktiivi kohaldamisalasse.

⁸ Vaideotsuste andmed ei ole siiski täielikud, sest kolm liikmesriiki ei esitanud 2008. aasta andmeid ja üheksa ei esitanud 2009. aasta andmeid.

4.2. Reguleerimisala ja vastutavad ametiasutused (artiklid 3 ja 4)

Kõigis liikmesriikides, välja arvatud Iirimaa, on kehtestatud ühtne menetlus, kohaldades seega direktiivi sätteid seoses nii pagulasseisundi kui ka täiendava kaitse seisundi kindlaksmääramisega. Enamik liikmesriike on määranud ühe tuvastava asutuse, milleks on tavaliselt spetsiaalne haldusorgan. Mitmes liikmesriigis osalevad teatavates erimenetlustes või juhtude korral, nimelt piiril toimivas menetluses (EE, FR), korduvate taotluste esialgses menetluses (BE), riigi julgeolekuga seotud juhtude (BE) ja Euroopa turvalise kolmanda riigi juhtude korral (DE), muud ametiasutused.

5. ERISÄTTED

5.1. Üldpõhimõtted ja tagatised

5.1.1. Juurdepääs menetlusele (artikkel 6)

Liikmesriigid peavad ette nägema varjupaigataotluse esitamise õiguse ja tagama, et asjaomastel asutustel on võimalik lihtsustada nende isikute juurdepääsu menetlusele, kes soovivad taotlust esitada. Muud juurdepääsukorra aspektid on jäetud liikmesriikide otsustada.

Kuigi kõik liikmesriigid näevad ametlikult ette varjupaigataotluse esitamise õiguse, on liikmesriikide juurdepääsusüsteemid praegusel kujul märkimisväärselt erinevad. Mõnes liikmesriigis võtavad varjupaigataotlusi vastu õiguskaitseasutused, tavaliselt politsei- ja/või piirivalveasutused (nt BE, CY, FI, FR, LT, EE, EL, IT, LV, PL, PT, RO ja SK). Teistes tuleb taotlus esitada kindlaksmääratud kohta, näiteks taotluskeskusesse (vastuvõtukeskusesse) või menetlevasse ametiasutusse (nt AT, BG, DE, CZ, HU, FR, NL, MT, SI, SE ja UK). Mitmes liikmesriigis on selle süsteemiga ette nähtud võimalus esialgu teavitada muud ametiasutust (nt AT, DE, BG, SI) oma varjupaiga taotlemise kavatsusest. Prantsusmaal peaksid isikud, kes viibivad ebaseaduslikult riigi territooriumil, taotlema kõigepealt prefektuurilt õigust jääda riigi territooriumile ja seejärel esitama taotluse menetlevale ametiasutusele.

Üldiselt hõlmab vanemate esitatav taotlus ülalpeetavaid alaealisi ning Küproses, Prantsusmaal, Kreekas, Ungaris, Maltas, Poolas ja Portugalis on ette nähtud ka võimalus esitada taotlus ülalpeetavate täiskasvanute nimel. Mõnes liikmesriigis (nt EL, NL, DE) tunnistatakse alaealiste taotluse esitamise õigust alates teatavast vanusest. Eestkostja või muu esindaja võib esitada taotluse saatjata alaealise eest Belgias, Saksamaal, Prantsusmaal, Kreekas, Leedus, Madalmaades ja Slovakkias.

Liikmesriigid nõuavad, et teatavad ametiasutused⁹ või üldiselt riigiasutused¹⁰ peavad suunama tegelikud varjupaigataotlejad pädevasse asutusse (nt EL, LV, NL, MT, SK) ja/või teavitama asjaomast asutust varjupaigataotlusest (nt AT, BE, CZ, EL, HU, LV, MT ja SE). Taotluse esitamisega seotud vorminõuete täitmise tähtajad on erinevad. Tähtaeg võib olla 3–5 kuud (MT), 36 päeva (FR¹¹), 1 kuu (NL¹²) või 2 nädalat (CY). Samas on Belgia, Tšehhi Vabariik, Soome, Ungari, Leedu ja Rootsi teatanud kuni kolme päeva pikkused tähtajad. Seoses

⁹ Järgmistes riikides: BE, CZ, EL, HU, FR, MT, SK.

¹⁰ Järgmistes riikides: AT, BG, FI, LV, NL, SE.

¹¹ See sisaldab 15päevast ajavahemikku, mille jooksul peab prefektuur väljastama loa jääda riigi territooriumile, ja 21päevast ajavahemikku, mille jooksul peab taotleja esitama taotluse. Praktikaskulub selle protsessi jaoks keskmiselt 20 päeva.

¹² Viidates ooteperioodile ajutises keskuses.

menetlusele juurdepääsuga Kreekas on teatatud pikkadest viivitustest ja muudest praktilistest probleemidest.

5.1.2. Õigus jääda liikmesriiki (artikkel 7)

Siseriiklikes õigusaktides tunnistatakse üldiselt õigust jääda liikmesriiki kuni esimese astme menetluse tulemuseni. Üle- või väljaandmisega seotud erandite puhul kohaldatakse liikmesriikides siiski eri lähenemisviise. Mitmes liikmesriigis on varjupaigataotleja väljaandmine päritoluriigile võimalik üksnes pärast seda, kui varjupaigataotluse kohta on tehtud eitav otsus (nt EE, EL, ES, FI, HU, LT, LV, NL, PT, SI, SK ja UK). Erandid on lubatud Austrias, Küproses, Tšehhi Vabariigis, Saksamaal, Prantsusmaal,¹³ Iirimaa, Itaalias, Luksemburgis, Maltas, Poolas ja Rootsis. Rumeenias on erandid lubatud üksnes terrorismiga seotud juhtudel.

5.1.3. Otsustele esitatavad nõuded ja varjupaigataotleja tagatised (artiklid 8, 9 ja 10)

Taotlusi ei või tagasi lükata ega läbivaatamisest kõrvale jätta ainult põhjusel, et neid ei esitatud niipea kui oli võimalik, ja liikmesriigid järgivad üldiselt seda põhimõtet. Soomes ja Maltas¹⁴ kohaldatakse hilisema taotluse esitamise suhtes siiski teatavaid tingimusi, samal ajal kui Prantsusmaal ja Tšehhi Vabariigis peavad kinnipeetud isikud esitama taotluse vastavalt viie ja seitsme päeva jooksul pärast seda, kui neid on asjaomasest õigusest teavitatud¹⁵.

Direktiivi kohaselt peab pädev varjupaigaküsimustega tegelev personal vaatama taotlused läbi individuaalselt, objektiivselt ja erapooletult ning tuginedes päritoluriigi täpsele ja asjakohasele teabele. Austria, Küpros, Saksamaa, Kreeka,¹⁶ Soome, Ungari, Itaalia, Luksemburg, Rumeenia, Sloveenia ja Ühendkuningriik on kõnealused nõuded üle võtnud piisavalt selgelt ja üksikasjalikult,¹⁷ samal ajal kui teised liikmesriigid on need nõuded siseriiklikesse eeskirjadesse üle võtnud üksnes kaudselt. Koolituse, sealhulgas jätkukoolituse korraldamise institutsiooniline kord on kehtestatud Austrias, Belgias, Soomes, Saksamaal, Rootsis, Ungaris, Madalmaades ja Ühendkuningriigis. Muud liikmesriigid tuginevad sageli sihtotstarbelisele koolitusele, ning koolituse pikkus, intensiivsus ja sisu on väga erinevad.

Liikmesriigid nõuavad üldiselt, et ametiasutused peavad tegema otsused taotluste kohta kirjalikult, esitama taotluse rahuldamata jätmise faktilised ja õiguslikud asjaolud ning andma teavet otsuse vaidlustamise võimaluste kohta¹⁸. Otsuste struktuur ja sisu on siiski väga erinevad ning teatatud on põhjenduste ebapiisavast kvaliteedist¹⁹. Küproses ja Madalmaades kasutatakse valikulist klauslit, mis võimaldab jätta põhjendused esitamata, kui isikule, kellele keelduti andmast pagulasseisundit, pakutakse seisundit, mis annab samasugused õigused.

¹³ Kuigi neid kahte menetlust teostatakse paralleelselt, ei anna Prantsusmaa varjupaigataotlejaid päritoluriigile välja.

¹⁴ Maltas tuleb taotlus esitada 60 päeva jooksul pärast saabumist. Hiljem võib taotluse esitada üksnes erilistel ja erandlikel põhjustel.

¹⁵ Tähtaja möödudes peetakse Prantsusmaal taotlust vastuvõetamatuks, samas kui Tšehhi Vabariigis „õigus taotleda varjupaika aegub”.

¹⁶ Probleeme on siiski esinenud seoses kõnealuste nõuete tegeliku rakendamisega.

¹⁷ Mõnes liikmesriigis (nt DE, FI ja HU) ei sisalda õigusaktid sõnaselgeid eeskirju varjupaigaküsimustega tegeleva personali kvalifikatsiooni kohta. Praktikas pakutakse siiski koolitust.

¹⁸ Mõnes liikmesriigis (nt NL ja FI) tuginetakse üldisele haldusõigusele, eelkõige seoses otsuste põhjendamise nõudega.

¹⁹ Konkreetseid probleeme on esinenud seoses otsuste põhjendamisega Kreekas.

Direktiivi artikli 10 lõikes 1 loetletud tagatised on üldiselt siseriiklikesse õigusaktidesse üle võetud. Enamikus liikmesriikides antakse taotlejale teavet keeles, mille oskamist temalt eeldatakse. Mõnes liikmesriigis on taotlejal siiski õigus saada teavet keeles, mida ta oskab (AT, CZ, HU, LT, PL, BG), minnes seega direktiivi nõuetest kaugemale. Liikmesriikides kasutatakse isikute menetlusest teavitamiseks laialdaselt mitmes keeles trükitud materjale (AT, BE, ES, CY, CZ, EE, FI, FR, IE, HU, LT, LV, MT, NL, PL, SE, SK, RO) ja mitmes liikmesriigis lisatakse asjakohane teave spetsiaalselt isikule adresseeritud menetlusdokumentidesse (BG, CY, CZ, SK) ja/või teavitatakse taotlejat suuliselt (FI, LT, MT, SK).

Enamikus liikmesriikides tagavad siseriiklikud eeskirjad tõlgi teenused tasuta vähemalt taotleja küsitlemise käigus, nagu on sätestatud artikli 10 lõike 1 punktis b. Belgia ja Iirimaa²⁰ ei ole kõnealust sätet veel üle võtnud ning Kreekas on tõlgi teenused aruannete kohaselt kättesaadavad üksnes pealinnas. Mõnes liikmesriigis (nt FI, FR, LT) kasutatakse video- või telekonverentsi, et leevendada tõlkide puudust konkreetsete keelte puhul või kohtades, ja sellega seoses on ellu viidud olulised praktilise koostöö algatused, eriti projekt *Interpreters' Pool*. Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet peab andma sellistele koostööalgatustele uut hoogu.

Seoses kohustusega otsusest teavitada antakse mitmes liikmesriigis otsused taotlejatele kätte isiklikult vastaval kohtumisel (nt BG, EE, CZ, IT, LT, ES²¹), samal ajal kui teistes saadetakse otsus posti teel (nt FR, DE, EE). Mitmes liikmesriigis esitatakse otsus nii taotlejale kui ka tema juriidilisele nõustajale (nt BE, BG, CZ, LT, NL,²² SI); samas rakendatakse Saksamaal ja Madalmaades²³ klauslit, mis võimaldab otsusest teavitada üksnes juriidilist nõustajat. Ühendkuningriigis kasutatakse olenevalt menetlusest kõiki eespool nimetatud variante.

Ametiasutus teavitab taotlejat otsusest ja tema kaebuse esitamise õigusest kas suuliselt, sealhulgas tõlgi vahendusel (BG, CZ, EE, EL, IT, FI, IT, LT, ES), või otsuse kätetoimetamise korral kirjaliku tõlke esitamise kaudu (AT, CY, EE, DE, FR, PL, RO, SI). Belgias, Hispaanias ja Madalmaades tuginetakse tasuta õigusabile²⁴. Iirimaa puuduvad õigusaktides sõnaselged eeskirjad selle tagatise rakendamise kohta, samal ajal kui Kreekas väidetavasti ei teavitata taotlejat nõuetekohaselt otsusest ega tema kaebuse esitamise õigusest. Eestis, Leedus, Bulgaarias ja Sloveenias loetakse terve otsus tõlgi vahendusel taotlejale ette või esitatakse selle kirjalik tõlge, kujutades endast seega head tava.

5.1.4. Taotleja küsitlemine (artiklid 12, 13 ja 14)

Kuigi kõigis liikmesriikides on ette nähtud õigus taotlejat küsitleda, rakendatakse mõnes neist valikulisi erandeid. Küsitluse võib ära jätta juhul, kui ametiasutus on isikuga juba kohtunud, et abistada teda taotluse täitmisel (CY, EL, SI, UK), taotleja on tõstatanud asjakohatuid küsimusi (CY, EL, SI ja UK), tema avaldused on järjekindlusetud, vastuolulised, ebatõenäolised või ebapiisavad (CY, EL, SI ja UK), ta tuleb turvalisest päritoluriigist (EL ja SI) või turvalisest kolmandast riigist (EL, FI, SI ja UK), esitab korduva taotluse (CY, CZ, DE,

²⁰ Iirimaa õigusaktides nõutakse tõlgi viibimist küsitluse juures üksnes „võimaluse korral”. Belgias võib küsitluse ära jätta, kui tõlk ei ole kättesaadav.

²¹ Viidates üldisele haldustavale.

²² Viidates menetlusele taotluskeskuses.

²³ Viidates pikendatud menetlusele.

²⁴ Direktiivi artikli 10 lõike 1 punkti e kohaselt võivad liikmesriigid tasuta õigusabi kättesaadavuse korral kehtestada sellest kohustusest erandi.

FI, EL, IT, LU, SI ja UK) või esitab taotluse tagasisaatmise edasilükkamiseks (CY, EL, SI ja UK). Mitmel juhul lahknevad liikmesriikides tehtavad erandid direktiivi sõnastusest²⁵.

Üldiselt on siseriiklikesse eeskirjadesse üle võetud direktiivi nõue, et taotleja küsitlemine peab toimuma ilma perekonnaliikmete juuresolekuta. Prantsusmaal, Madalmaades, Sloveenias ja Iirimaal ei ole õigusaktid sellega seoses siiski piisavalt sõnaselged. Mõnes liikmesriigis (nt BG, CZ, ES, FI, DE, NL ja SI) ei ole õigusaktidesse sõnaselgelt üle võetud direktiivi nõue tagada küsitluse nõuetekohane konfidentsiaalsus; samuti on esinenud probleeme seoses vastavate tavadega Kreekas ja Hispaanias.

Direktiivi kohaselt peavad liikmesriigid tagama küsitluse toimumise tingimustes, kus taotlejatel on võimalus oma taotlust põhjalikult põhjendada. Kuigi see nõue on oluline nende taotlejate jaoks, kes võivad oma soo, vanuse ja/või trauma tagajärgede tõttu vajada täiendavat tuge, ei ole direktiivis sõnaselgelt sätestatud erivajadustega taotlejate tagatised, nagu sootundlikud küsitlused. Mõnes liikmesriigis on siiski kehtestatud asjakohane kord, näiteks samast soost tõlgi ja/või küsituleja tagamine (AT, BE, BG, CZ, DE, ES, NL, LT, IT, HU, SK, SI ja UK) ning teabe esitamine sooga seotud sätete kohta pagulasseisundi määramisel (AT, DE, SE).

Direktiivi kohaselt peab küsitlus toimuma keeles, „mille puhul on põhjust oletada, et varjupaigataotleja seda oskab”, ja mitmes liikmesriigis (AT, BG, CZ, BE, HU, LT, IT, EL) lähevad siseriiklikud eeskirjad sellest nõudest kaugemale, viidates keelele, mida isik oskab, samal ajal kui teistes järgitakse direktiivi sõnastust. Väidetavasti ei ole praktikas õigusnorme alati järgitud, eriti tõlkide puuduse tõttu,²⁶ ja mõnes liikmesriigis (nt BG, ES, FI, DE, NL, IE) ei ole siseriiklikes eeskirjades sõnaselgelt kajastatud direktiivi nõuet küsitlejate kvalifikatsiooni kohta.

Üldiselt on õigusaktidesse üle võetud nõue koostada küsitluse kohta aruanne ja teha see taotlejale kättesaadavaks. Praktikas on olukord siiski väga erinev: mõnes liikmesriigis koostatakse aruanne (nt EL, IT, NL, DE, CY, HU, IE, MT, PT, RO, SE), teistes tehakse ärakiri (nt BE, BG, FR, CZ, FI, LT, SI, UK, SK, PL) ja mõnes nähakse ette heli- ja/või videosalvestus (AT, FI, ES, HU, LU, LV, PL ja UK). Kuigi mõnes liikmesriigis antakse taotlejale võimalus esitada küsitlust käsitleva dokumendi kohta märkusi (nt CY, FI, HU, DE, BG, NL, PT, MT, PL, RO ja SK), ei ole see kõigis liikmesriikides tavapärane praktika. Andmete täpsus on seetõttu erinev. Teatatud on erinevatest aruannetele juurdepääsu tagamise tavadest. Mõnes liikmesriigis (nt FI, DE, HU, IT, NL, CZ, SK, PL ja UK) on selline juurdepääs tagatud esimese astme menetluses, samal ajal kui teistes (nt CY, EL, BE, BG, RO ja FR) võimaldatakse juurdepääs üksnes pärast otsuse vastuvõtmist.

5.1.5. *Õigusabi ja esindamine (artiklid 15 ja 16)*

Õigust konsulteerida juriidilise nõustaja või muu nõustajaga tunnistatakse ametlikult kogu ELis, kuid tasuta õigusabi andmise osas on olukord liikmesriikides erinev. Küproses, Eestis, Kreekas, Prantsusmaal, Saksamaal, Itaalias, Lätis, Maltas, Poolas, Rumeenias, Slovakkias ja Sloveenias järgitakse direktiivi sõnastust, võimaldades tasuta õigusabi üksnes apellatsiooniasemes. Teistes liikmesriikides minnakse siiski sellest nõudest kaugemale,

²⁵ Küsitluse võib ära jätta, kui tõlk ei ole kättesaadav (BE) või kui taotlus on ilmselgelt põhjendamatu (FR). Sloveenias ei ole küsitlus kohustuslik kiirendatud menetluse korral ja aruannete kohaselt jäetakse see praktikas sageli tegemata.

²⁶ Tõsistest probleemidest on teatatud eelkõige seoses Kreekaga.

võimaldades kas õigusabi (BE, ES, BG, FI, HU, IE, NL, LT, LU, SE, PT ja UK)²⁷ või tasuta õigusabi (AT, CZ²⁸) juba esimese astme menetluses. Seoses apellatsiooniasutusega antakse enamikus liikmesriikides õigusabi nii esimese astme menetluses kui ka edasisel apelleerimisel. Austrias ja Küproses võimaldatakse õigusabi esindamise vormis üksnes kõrgema astme kohtumenetluses. Kuigi Belgias, Bulgaarias, Tšehhi Vabariigis, Soomes, Ungaris, Leedus, Rumeenias, Sloveenias ja Rootsis ei kontrollita taotluse põhjendatust enne õigusabi osutamist, kontrollitakse seda siiski teistes liikmesriikides, ning liikmesriikide süsteemid on kohaldatava künnise, apellatsiooniasutuste ja vastutavate asutuste poolest väga erinevad. Ebapiisavad vahendid on õigusabi saamise formaalne eeltingimus enamikus liikmesriikides²⁹.

Liikmesriikidelt nõutakse, olenevalt mitmest tingimusest, et nad võimaldaksid juriidilisele nõustajale või muule nõustajale juurdepääsu taotleja toimikule ja teeksid selle kättesaadavaks apellatsiooniasutusele. Enamik liikmesriike võimaldab juriidilistele nõustajatele sellise juurdepääsu piiranguid kehtestamata. Piiranguid kohaldatakse Kreekas, Küproses, Leedus, Irimaal, Hispaanias, Madalmaades ja Ühendriikides enamasti riigi julgeoleku kaalutlustel. Mõnes liikmesriigis (FR, IT) ei võimaldata juriidilistele nõustajatele aruannete kohaselt juurdepääsu päritoluriigi teabele, millele menetlev asutus tugineb. Apellatsiooniasutustel on üldiselt juurdepääs kogu taotleja toimikus sisalduvale teabele³⁰. Kõigis liikmesriikides, välja arvatud Prantsusmaal, võimaldatakse juriidilisel nõustajal osaleda esimese astme küsitluses.

5.1.6. *Tagatised saatjata alaealisele (artikli 2 punkt i ja artikkel 17)*

Kõigis liikmesriikides on ette nähtud saatjata alaealiste esindamine menetluses, ning üha rohkem rakendatakse eestkostja või eestkostjana tegutsemiseks pädeva asutuse määramist. Sellised süsteemid on sisse seatud Austrias, Belgias, Bulgaarias, Küproses, Hispaanias, Tšehhi Vabariigis, Saksamaal, Kreekas, Eestis, Soomes, Prantsusmaal, Ungaris, Itaalias, Leedus, Lätis, Maltas, Madalmaades, Poolas, Portugalis, Rootsis, Slovakkias ja Sloveenias, erinedes siiski suuresti institutsioonilise korra, asjaomaste asutuste ning eestkostjate rolli ja kvalifikatsiooni poolest. Mõnes liikmesriigis on sisse seatud süsteem, kus teatavates etappides või kogu menetluse vältel kasutatakse eri liiki esindajaid, sealhulgas juriidilisi nõustajaid (AT, PL), valitsusväliseid organisatsioone (CZ, FR,³¹ PT) või sotsiaaltalitusi (ES). Irimaal ja Ühendkuningriigis esindab alaealisi organisatsioon, kes vastutab alaealiste hooldamise ja heaolu eest.

Esindaja määramise kohustusest tehakse erandeid üksnes mõnes liikmesriigis. Kreekas on ette nähtud erandid, kui laps peaks saama 18aastaseks enne esimese astme otsuse tegemist või kui ta on või on olnud abielus või on 16aastane ja on võimeline teostama taotlusega seotud toiminguid. Viimast erandit kohaldatakse ka Saksamaal.

Arstlikku läbivaatust saatjata alaealise vanuse kindlaksmääramiseks on võimalik teha Slovakkias, Luksemburgis, Leedus, Austrias, Itaalias, Küproses, Bulgaarias, Ungaris, Saksamaal, Tšehhi Vabariigis, Belgias, Rootsis, Maltas, Poolas, Rumeenias, Sloveenias ja Ühendkuningriigis, ning alaealisi teavitatakse vanuse kindlaksmääramise menetlusest kas

²⁷ Soomes, Hispaanias, Ungaris, Leedus, Irimaal ja Ühendkuningriigis kohaldatakse selle õiguse puhul siiski vahendite hindamist.

²⁸ Viidates valitsusvälise organisatsiooni teenustele, mida kaasrahastatakse riigi vahenditest.

²⁹ Seda tingimust ei kohaldata Belgias, Tšehhi Vabariigis ja Rumeenias.

³⁰ Riigi julgeolekuga seotud piirangud on võimalikud Leedus ja Hispaanias.

³¹ Viidates erihaldurite süsteemile.

suuliselt või kirjalikult. Nendes liikmesriikides nõutakse arstliku kontrolli tegemiseks ka alaealise ja/või tema esindaja nõusolekut. Kui isik ei anna oma nõusolekut, siis koheldakse teda täiskasvanuna (CZ, HU, NL, RO, PL ja SK), tema avalduste usaldusväärsus väheneb (AT ja LU) või ta ei saa tugineda põhimõttele, et vastupidiste tõendite puudumisel tehakse otsus taotleja kasuks (LT). Viimane on vastuolus direktiiviga.

5.1.7. Taotluse tagasivõtmine (artiklid 19 ja 20)

Taotluse sõnaselge tagasivõtmise korral menetlus üldiselt lõpetatakse, võttes vastu kas vastava otsuse (nt BE, BG, CZ, FI, DE, HU, PL ja SI) või tehes toimikusse vastava märke (nt ES, FR, NL ja UK). Küproses, Itaalias³² ja Ühendkuningriigis lükatakse taotlus tagasi ning Kreekas ja Maltas järgitakse õigusaktides direktiivi sõnastust ja võimaldatakse seega kas menetlus lõpetada või taotlus tagasi lükata.

Enamikus liikmesriikides kasutatakse taotluse kaudse tagasivõtmise mõistet. Prantsusmaal ja Itaalias ei ole seda ametlikult üle võetud. Olukorrad, mis annavad piisavalt alust arvata, et taotlus on tagasi võetud, on lisaks direktiivis kirjeldatud näidetele järgmised: teise riigi territooriumile ebaseadusliku sisenemise katse (CZ) ja vabatahtlik tagasipöördumine oma päritoluriiki (AT, BE, BG). Siseriiklikud eeskirjad võimaldavad üldiselt esimese meetmena menetluse lõpetada (nt AT, BG, CY, ES, FI, FR, CZ, HU, LT, MT, NL, PL, PT, SI) ja/või taotluse tagasi lükata (nt AT, BE, BG, CY, CZ, EE, EL, MT, RO, UK).

5.2. Esimese astme menetlus

5.2.1. Läbivaatamise kord ja põhjendamatud taotlused (artiklid 23 ja 28)

Direktiivi kohaselt peavad liikmesriigid lõpetama menetluse võimalikult kiiresti. Liikmesriikide lähenemisviisid on erinevad. Küprose, Eesti, Prantsusmaa, Soome, Saksamaa, Kreeka, Iirimaa, Luksemburgi, Malta, Sloveenia, Rootsi ja Ühendkuningriigi siseriiklikes eeskirjades järgitakse direktiivi sõnastust (nt EL, EE, CY, UK) või nähakse ette hoolsuse põhimõtte järgimine ja õigus saada teavet haldusmenetluse kulgemise kohta (FI, SE). Lisaks seab mõni menetlev asutus (nt DE, SE ja UK) menetluste lõpetamiseks eesmärgi. Teiste liikmesriikide õigusaktides on sätestatud otsuse tegemise tähtajad. Need on 1 kuu (RO), 2,5 kuud (HU), 2,6 kuud (PT), 3 kuud (BG, CZ, LT, LV, SK) ja 6 kuud (AT, ES, NL,³³ PK). Tähtaega võib pikendada 1 kuu (HU, RO), 3 kuu (BG, LT) või 9 kuu (LV) võrra. Portugalis võib tähtaega pikendada kuni 6 kuud. Austrias, Tšehhi Vabariigis ja Poolas ei ole tähtaja pikendamine ajaliselt piiratud. Itaalias on menetluse teatavatele etappidele kehtestatud konkreetsed tähtajad.

Liikmesriigid võivad taotlusi eelisjärjekorras läbi vaadata või kiirendada nende läbivaatamist ning lisaks võib menetlust kiirendada 16 konkreetsel põhjusel. Nende põhjuste alla kuuluvaid olukordi võib arvesse võtta ka juhul, kui taotlus lükatakse ilmselt põhjendamatuna tagasi³⁴. Liikmesriikide asjakohane kord lahknub seetõttu suuresti.

Austrias, Belgias, Tšehhi Vabariigis, Soomes, Eestis, Kreekas, Prantsusmaal, Leedus, Lätis, Luksemburgis, Maltas, Poolas, Rumeenias, Slovakkias, Sloveenias ja Ühendkuningriigis võib läbivaatamist kiirendada konkreetsel ettenähtud põhjusel. Siseriiklikus õiguses sätestatud

³² Itaalias kohaldatakse seda eeskirja juhul, kui küsitlus on juba toimunud.

³³ Viidates pikendatud menetlusele.

³⁴ Direktiivi artikli 28 lõige 2.

põhjuste arv on väga erinev³⁵ ja mõne puhul esineb lahknevusi direktiivi sõnastusest. Prantsusmaal, Sloveenias ja Ühendkuningriigis kontrollitakse iga taotlust, et teha kindlaks kohaldatav menetlus, samal ajal kui teistes liikmesriikides jäetakse see menetleva asutuse otsustada. Bulgaarias, Portugalis ja Hispaanias³⁶ läbivad kõik taotlused kõigepealt esialgse menetluse, mille tulemusena võimaldatakse isikul osaleda tavapärasel menetluses või lükatakse tema taotlus kas vastuvõetamatuse tõttu või direktiivi artikli 23 lõikes 4 nimetatud põhjustel tagasi. Madalmaades kontrollitakse kõiki taotlusi kõigepealt menetluse käigus, mille tagajärjel võidakse taotlus tagasi lükata, võimaldada kaitse või suunata juhtum edasi pikendatud menetlusse. Rootsis rakendatakse ilmselt põhjendamatutel juhtudel kiirendatud menetlust, samal ajal kui Iirimaa võib teatavaid taotlusi eelisjärjekorras läbi vaadata. Ungaris ja Saksamaal kiirendatud menetlust ei rakendata.

Kiirendatud menetluse lõpetamiseks kohaldatakse eri tähtaegu: 48 tundi (LT), 3 päeva (BG, MT, RO ja UK³⁷), 4 päeva (ES³⁸ ja FR³⁹), 10 tööpäeva (LV), 15 päeva (BE⁴⁰ ja FR), 1 kuu (EL, CZ ja PL), 2 kuud (SK, LU ja BE), 3 kuud (AT ja ES). Eestis, Iirimaa,⁴¹ Rootsis ja Sloveenias ei ole ametlikke tähtaegu kehtestatud, samal ajal kui Soomes, Portugalis ja Itaalias on need kehtestatud menetluse teatavate etappide lõpetamiseks⁴². Kiirendatud menetluse võib korraldada, pakkumata isikule küsitlemise võimalust (CY, EE, EL, FR, MT, PL, PT, SI ja UK), rakendades kaebuse esitamiseks lühemaid tähtaegu (BG, CZ, IE, IT, NL, PL, SI, SK, RO ja UK) või võttes edasikaebuselt automaatse peatava toime (AT, CZ, ES, NL, FI, FR, IT, SE, SK ja UK).

Liikmesriikidel on lubatud lükata taotlus põhjendamatuna või ilmselt põhjendamatuna tagasi üksnes juhul, kui isikul ei ole õigus saada rahvusvahelist kaitset. Tšehhi Vabariigis, Soomes, Kreekas, Itaalias, Lätis, Leedus, Maltas, Poolas, Portugalis, Slovakkias ja Sloveenias võib taotluse siiski põhjendamatuna või ilmselt põhjendamatuna tagasi lükata, kui menetlev asutus teeb kindlaks direktiivi artikli 23 lõike 4 kohase olukorra olemasolu, ning Bulgaarias, Tšehhi Vabariigis, Soomes, Prantsusmaal, Saksamaal, Ungaris, Leedus, Maltas ja Sloveenias lahknevad vastavad siseriiklikud sätted lisaks direktiivi sõnastusest.

5.2.2. Vastuvõetamatud taotlused (artikli 25 lõige 2)

Võimalus jätta taotlus läbi vaatamata, kui teine liikmesriik on andnud pagulasseisundi, on üle võetud Bulgaarias, Tšehhi Vabariigis, Küproses, Soomes, Ungaris, Slovakkias, Kreekas, Hispaanias, Itaalias, Lätis, Maltas, Poolas, Portugalis, Sloveenias ja Ühendkuningriigis. Bulgaarias, Tšehhi Vabariigis, Küproses, Ungaris, Eestis, Kreekas, Hispaanias, Soomes, Saksamaal, Iirimaa, Itaalias, Luksemburgis, Lätis, Maltas, Madalmaades, Portugalis, Rumeenias, Sloveenias, Rootsis, Slovakkias ja Ühendkuningriigis võib taotlust pidada

³⁵ Leedus on 5 põhjust, Soomes 8, Tšehhi Vabariigis 9, Rumeenias 10, Maltas 11, Kreekas 14 ja Sloveenias 16.

³⁶ Hispaanias kohaldatakse pärast uue varjupaigaseaduse vastuvõtmist piiril ja riigi territooriumil kaht erisugust kiirendatud menetlust. Menetlus piiril sarnaneb Bulgaaria mudelile, kuid riigi territooriumil rakendatav menetlus on seotud spetsiifiliste põhjustega.

³⁷ See hõlmab kinnipeetud isikute puhul rakendatavat kiirmenetlust ja andmed viitavad tööpäevadele. Kinnipeetud isikuga seotud peatava toimeteta apellatsioonimenetluse korral on tähtaeg 6 või 10 päeva.

³⁸ See hõlmab kinnipeetud isikuid ja andmed viitavad tööpäevadele. Tähtaega võib pikendada kuni 8 päeva.

³⁹ See hõlmab kinnipeetud taotlejaid.

⁴⁰ See hõlmab kinnipeetud taotlejaid.

⁴¹ Iirimaa kestab esmane menetlus tegelikult 17–20 tööpäeva.

⁴² Soomes ja Portugalis on keskmine tähtaeg tegelikult vastavalt 67 ja 30 päeva.

vastuvõetamatuks, kui isik tuleb „esimesest varjupaigariigist”. Turvalise kolmanda riigi mõistet kohaldatakse vastuvõetavuse hindamise etapis Austrias, Bulgaarias,⁴³ Rumeenias, Slovakkias, Küproses, Eestis, Kreekas, Hispaanias, Soomes, Leedus, Lätis, Maltas, Madalmaades, Portugalis, Luksemburgis, Sloveenias ja Ühendkuningriigis. Bulgaarias, Madalmaades, Küproses, Maltas, Sloveenias ja Portugalis võib taotlust pidada vastuvõetamatuks, kui isikule on antud seisund, mis annab talle pagulasseisundiga võrdväärsed õigused, või kui ta on sellist seisundit taotlenud. Samasuguseid järjestikusi taotlusi peetakse vastuvõetamatuks Austrias, Tšehhi Vabariigis, Küproses, Ungaris, Kreekas, Hispaanias, Itaalias, Madalmaades, Rumeenias, Lätis, Leedus, Poolas, Maltas, Sloveenias ja Ühendkuningriigis, samal ajal kui Küproses, Kreekas, Poolas, Maltas ja Portugalis kohaldatakse seda mõistet ülalpeetavate täiskasvanute taotluste korral, kui varasemad taotlused on esitatud nende nimel ja kui puuduvad uued nende olukorda täpsustavad faktid.

Belgia ja Prantsusmaa ei ole artikli 25 lõiget 2 üle võtnud, samal ajal kui mitmes liikmesriigis, kus seda artiklit rakendatakse, ei ole kehtestatud spetsiaalset vastuvõetavuse hindamise menetlust (nt EE, FI, IE, IT, NL) ja teistes (nt AT, BG, ES ja PT) on ette nähtud esialgne menetlus, mille käigus kontrollitakse nii vastuvõetavust kui ka sisulisi kriteeriume. Mitmel juhul on siseriiklikes õigusaktides sätestatud vastuvõetamatuse alused, mis on artikli 25 lõikega 2 vastuolus⁴⁴.

5.2.3. *Esimese varjupaigariigi mõiste (artikkel 26)*

Liikmesriigid võivad pidada kolmandat riiki taotleja esimeseks varjupaigariigiks ainult siis, kui ta on seal riigis pagulaseks tunnistanud ja ta saab ennast endiselt selle riigi kaitse alla anda või kui tal on muul viisil selle riigi piisav kaitse ja kui see riik võtab isiku tagasi. Austria, Belgia, Prantsusmaa, Leedu ja Poola ei ole seda valikulist mõistet üle võtnud. Bulgaarias, Küproses, Tšehhi Vabariigis, Eestis, Hispaanias, Saksamaal, Kreekas, Ungaris, Iirimaal, Itaalias, Lätis, Luksemburgis, Portugalis, Rumeenias, Slovakkias, Sloveenias ja Ühendkuningriigis võib seda sätet kohaldada pagulaseks tunnistanud isikute puhul, samal ajal kui Küproses, Saksamaal, Eestis, Kreekas, Hispaanias, Soomes, Lätis, Luksemburgis, Maltas, Madalmaades, Portugalis, Sloveenias, Rootsis ja Ühendkuningriigis on ette nähtud ka võimalus kohaldada seda mõistet isikutele, kellel on muul viisil piisav kaitse. Piisava kaitse mõistet tõlgendatakse erinevalt, kasutades selleks väljendeid „muud liiki rahvusvaheline kaitse” (EE), „tõhus kaitse vastavalt Genfi konventsiooni tingimustele” (PT) ja „elamisõigus või tõhusa rahvusvahelise kaitse saamise õigus” (ES). Saksamaal eeldatakse turvalisust, kui isik on elanud kauem kui kolm kuud muus kolmandas riigis, kus teda ei ohusta poliitiline tagakiusamine, ja Madalmaades kasutatakse varasema elukohariigi mõistet⁴⁵. Sloveenias ja Kreekas järgitakse direktiivi sõnastust sõna-sõnalt, viidates seega piisavale kaitsele. Eestis, Saksamaal, Rootsis ja Soomes on direktiivi ülevõtvatest normidest välja jäetud nõue, et asjaomast mõistet kohaldatakse üksnes juhul, kui kolmas riik võtab isiku tagasi.

⁴³ Bulgaarias võib seda põhjust kohaldada kiirendatud menetluses, nagu on kirjeldatud punktis 5.2.1.

⁴⁴ See sisaldab võimalust jätta taotlus sisuliselt läbivaatamata järgmistel põhjustel: turvaline päritoluriik (MT), õigustatud huvi puudumine (BG), uue taotluse esitamine teise isiku andmetega (ES) ja elamisloa olemasolu isikul (EE).

⁴⁵ See viitab riigile, kus isik on saanud või võib saada elamisloa, mis annab pikaajalise kaitse tagasipöördumise vastu.

5.2.4. Turvalise kolmanda riigi mõiste (artikkel 27)

Turvalise kolmanda riigi mõistet kohaldatakse juhul, kui isik võib olla taotlenud kaitset kolmandas riigis, mis on turvaline ja suuteline pakkuma kaitset kooskõlas 1951. aasta konventsiooniga ning millega asjaomasel isikul on side. Belgia, Saksamaa, Prantsusmaa, Itaalia, Poola ja Rootsi ei ole seda mõistet üle võtnud, samal ajal kui teistes liikmesriikides rakendatakse seda tegelikult harva⁴⁶. Seoses kõnealuse mõiste kolmanda riigi suhtes kohaldamise oluliste kriteeriumidega siseriiklikes eeskirjades kas järgitakse või põhimõtteliselt kasutatakse direktiivi sõnastust. Teatatud on mitmest probleemist. Tšehhi Vabariigis ja Ühendkuningriigis kohaldatavates õigusaktides ei ole sätestatud, et kolmandas riigis tuleb austada tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtet,⁴⁷ samal ajal kui Rumeenias ja Ühendkuningriigis ei hõlma riiklikud kriteeriumid võimalust taotleda pagulasseisundit ja saada kaitset. Soomes, Iirimaal ja Leedus rõhutatakse pigem kolmanda riigi osalust pagulasküsimusi ja inimõigusi reguleerivates lepingutes ning nendest lepingutest kinnipidamist kui isiku kohtlemist vastavalt direktiivis sätestatud eritingimustele.

Turvalise kolmanda riigi mõistet võib kohaldada üksnes juhul, kui tehakse kindlaks sideme olemasolu kolmanda riigiga, mille alusel oleks isikul mõistlik minna asjaomasesse riiki. Liikmesriikide õigusaktides puuduvad selle kohta üksikasjalikud eeskirjad ja neis viidatakse üksnes isikule, kes „viibis” (SI) kolmandas riigis, kes „oli läbisõidul ja kellel oli piiril või territooriumil võimalus pöörduda ametiasutuse poole” (RO ja UK), kes „viibis või oli läbisõidul ja kui on olemas side, mis võimaldab põhimõtteliselt isikul pöörduda selle riigi poole” (PT), kes „viibis” (CZ) või „elas” (BG, EL⁴⁸ ja MT⁴⁹) kolmandas riigis. Austrias, Soomes,⁵⁰ Leedus ja Slovakkias ei ole vastavaid eeskirju kehtestatud. Eesti, Hispaania, Luksemburgi ja Küprose siseriiklikes eeskirjades nõutakse, et ametiasutused peavad tegema kindlaks sideme, kuid ei täpsustata kohaldatavaid kriteeriume. Madalmaades on vastavad eeskirjad kehtestatud ja nendes nõutakse muu hulgas, et ametiasutus peab hindama isiku kolmandas riigis viibimise iseloomu, kestust ja asjaolusid.

Liikmesriigid võivad määrata turvalised kolmandad riigid ja/või kohaldada asjaomast mõistet juhtumipõhiselt. Bulgaarias, Tšehhi Vabariigis, Rumeenias, Slovakkias, Sloveenias ja Portugalis on valitud esimene lähenemisviis, samal ajal kui Austrias, Eestis, Hispaanias,⁵¹ Soomes, Kreekas, Leedus, Lätis, Maltas, Madalmaades ja Rootsis rakendatakse juhtumipõhist lähenemisviisi. Ühendkuningriigis on ette nähtud nii riikide määramine kui ka turvalisuse kaalumise eraldi iga juhtumi puhul⁵². Liikmesriikide lähenemisviisid on erinevad ja ei ole konkreetse isiku turvalisuse individuaalse hindamise puhul üldiselt piisavalt üksikasjalikud. Mitmes liikmesriigis on isikul õigus vaidlustada turvalisuse eeldus juba esimese astme menetluses (nt BG, CZ, EE, FI, NL, SI, SK), samal ajal kui teistes on see võimalus alles apellatsioonimenetluses (nt CY, RO, LT, MT, EL,⁵³ ES, UK). Üldiselt võib isik vaidlustada turvalisuse eelduse mis tahes põhjusel; mõnes liikmesriigis võib ta seda teha üksnes kas Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklis 3 nimetatud alusel (MT,

⁴⁶ Aruannete kohaselt kohaldatakse seda tegelikult üksnes Austrias, Hispaanias, Ungaris, Portugalis ja Ühendkuningriigis ja sedagi üksnes piiratud arvul juhtudel.

⁴⁷ Tšehhi Vabariigi puhul käib see artikli 27 lõike 1 punktide b ja c kohta. Ühendkuningriigi puhul käib see üksnes artikli 27 lõike 1 punkti c kohta.

⁴⁸ Kreeka õigusaktides viidatakse elamisloale.

⁴⁹ Malta siseriiklikes eeskirjades viidatakse „asjakohasele perioodile” ja sidemele asjaomase riigiga.

⁵⁰ Ainus nõue on see, et isik „oleks võinud saada kaitse” selles riigis.

⁵¹ Viidates praktikale.

⁵² Praktikakas kasutatakse üksnes juhtumipõhist lähenemisviisi, sest turvaliste kolmandate riikide nimekirja ei ole kinnitatud.

⁵³ Viidates praktikale. Õigusaktides ei ole sätestatud sõnaselgeid eeskirju.

NL, PT) või üldiselt Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni alusel (UK). Soomes ja Kreekas ei ole vaidlustamise aluseid õigusaktides sätestatud. Komisjon leiab, et asjaomast isikut tuleb teavitada võimalusest vaidlustada kõnealuse mõiste kohaldamine enne esimese astme otsuse tegemist ja tal peab see võimalus ka tegelikult olema⁵⁴.

5.2.5. Turvalised päritoluriigid (artiklid 29–31)

Euroopa Kohus on tühistanud direktiivi sätteid turvaliste päritoluriikide ühise miinimumnimekirja vastuvõtmise ja muutmise menetluse kohta⁵⁵. Seoses liikmesriigi tasandil turvaliseks päritoluriigiks tunnistamisega puudub Belgias, Itaalias, Poolas ja Rootsis⁵⁶ turvalise päritoluriigi mõiste. Liikmesriikide vahel, kus on sisse seatud riigi turvaliseks päritoluriigiks tunnistamise menetlus, on tehtud kindlaks suured erinevused. Küproses, Eestis, Ungaris ja Kreekas kohaldatakse asjaomast mõistet riigi osale. Mitmes liikmesriigis (DE, FI, FR, NL ja UK) on lubatud tugineda kavandatud meetmete rakendamiskeelule, kohaldades seega liikmesriigi tasandil turvaliseks päritoluriigiks tunnistamisel leebemaid kriteeriume, ja Ühendkuningriigis kasutatakse võimalust tunnistada turvaliseks riigi osa või tunnistada riik või riigi osa turvaliseks teatud inimrühma jaoks. Kuigi siseriiklikes õigusaktides on sätestatud üldiselt turvaliste päritoluriikide nimekiri, on see tegelikult kinnitatud üksnes mõnes liikmesriigis (AT, DE, FR, LU, RO, SK ja UK) ning nende nimekirjade sisu on väga erinev⁵⁷. Eestis, Tšehhi Vabariigis, Soomes, Madalmaades ja Portugalis ei ole nimekirja ette nähtud ja asjaomast mõistet võib kohaldada eraldi iga juhtumi puhul; Bulgaaria, Prantsusmaa, Portugali, Malta ja Rumeenia siseriiklikes eeskirjades ei ole direktiivi kriteeriume seoses riigi tunnistamisega turvaliseks päritoluriigiks täielikult ega sõnaselgelt kajastatud.

Individuaalse läbivaatamise nõuet tunnistatakse üldiselt kas üldpõhimõttena või spetsiaalselt seoses turvalise päritoluriigi mõistega. Kuigi sama kehtib ka turvalisuse eelduse vaidlustamise võimaluse kohta, ei teavitata taotlejaid aruannete kohaselt mitte alati ametiasutuse kavatsusest asjaomast mõistet kohaldada,⁵⁸ ning Eestis, Kreekas ja Sloveenias võib riigi turvaliseks päritoluriigiks tunnistamise menetluses jätta küsitluse pidamata.

5.2.6. Korduvate taotluste esialgne menetlus (artiklid 32–34)

Direktiivi kohaselt võivad liikmesriigid kohaldada korduvate taotluse suhtes esialgset menetlust, et hinnata, kas need sisaldavad uusi asjaolusid või tõendeid, mis olulisel määral suurendavad tõenäosust, et taotlejat saab käsitada pagulasena. Kõnealune menetlus on kehtestatud Belgias, Saksamaal, Kreekas, Luksemburgis, Maltas, Madalmaades, Portugalis, Rumeenias, Rootsis ja Sloveenias. Tšehhi Vabariigis, Hispaanias, Ungaris ja Lätis on sarnased kriteeriumid lisatud vastuvõetavuse hindamise menetlusele ning Prantsusmaal moodustavad need kiirendatud menetluse osa. Direktiivis sätestatud uusi asjaolusid tõlgendatakse väga erinevalt. Kreekas ja Luksemburgis järgitakse direktiivi sõna-sõnalt, Saksamaal tuginetakse üldistele haldusaktide läbivaatamise alustele, Madalmaades nõutakse, et varasema otsuse läbivaatamise põhjuste hulgast välistataks uued asjaolud, mis ei ole esmapilgul usutavad, Belgias kontrollitakse, kas uued asjaolud sisaldavad olulist viidet sellele, et tagakiusamishirm on põhjendatud või et on reaalne tõsise kahju kannatamise oht, Tšehhi

⁵⁴ See tuleneb õigusest olla ära kuulatud. Vt eelkõige kohtuasi C-349/07, Euroopa Kohtu praktika.

⁵⁵ 6. mai 2008. aasta otsus kohtuasjas 133/06.

⁵⁶ Need liikmesriigid on siiski üle võtnud üldise nimekirjaga seotud turvalise päritoluriigi mõiste.

⁵⁷ Saksamaa on määranud kaks kolmandat riiki, Prantsusmaa 18 ja Ühendkuningriik 26.

⁵⁸ Viidates ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku ameti uuringule varjupaigamenetluse direktiivi kohaldamise kohta.

Vabariigis nõutakse sidet kaitse võimaldamise alustega, samal ajal kui Sloveenias, Ungaris, Lätis ja Slovakkias rõhutatakse asjaolude muutumist. Rootsis nõutakse, et uued asjaolud peavad olema sellised, mis takistavad pikka aega väljasaatmist. Liikmesriigid nõuavad üldiselt, et taotlejad peavad esitama asjaolud, mis ei olnud või ei saanud olla teada varasema läbivaatamise ajal.

Belgias, Tšehhi Vabariigis, Portugalis, Rumeenias ja Rootsis kohaldatakse esialgset menetlust üksnes selliste taotluste puhul, mis esitati pärast otsuse tegemist varasema taotluse kohta, samal ajal kui Sloveenias kohaldatakse seda ka taotluste puhul, mis esitati pärast varasema taotluse sõnaselget tagasivõtmist, ning Saksamaal, Hispaanias, Kreekas, Ungaris, Luksemburgis, Maltas ja Madalmaades kohaldatakse direktiivi sätteid esialgse menetluse kohta taotluste puhul, mis esitati kas pärast otsuse tegemist või varasema taotluse sõnaselget või kaudset tagasivõtmist. Vaid Saksamaal kohaldatakse esialgset menetlust isikute puhul, kes ei läinud vastuvõtukeskusesse või ei ilmunud pädevasse asutusse määratud ajal vastavalt direktiivi artiklile 33.

Tšehhi Vabariigis, Saksamaal, Kreekas, Luksemburgis, Maltas ja Rumeenias võimaldavad korduvaid taotlusi reguleerivad eeskirjad jätta küsitluse pidamata, ning Saksamaal, Luksemburgis, Madalmaades, Maltas ja Rumeenias nõutakse asjaomastelt isikutelt, et nad peavad uue menetluse õigustamiseks esitama faktilisi asjaolusid ja tõendeid. Saksamaal, Luksemburgis, Portugalis⁵⁹ ja Maltas nõutakse, et taotlejad peavad esitama uue teabe ettenähtud tähtjaks.

Korduvaid taotlusi reguleerivaid direktiivi sätteid ei ole Iirimaa üle võetud ja Ühendkuningriigis on sisse seatud direktiivi nõuetest erinev nn värskete taotluste süsteem, samal ajal kui Slovakkia õigusaktides nõutakse ametiasutustelt lihtsalt menetluse lõpetamist, kui asjaolud ei ole oluliselt muutunud pärast otsuse tegemist eelmise taotluse kohta.

5.2.7. Menetlused piiril (artikkel 35)

Piiril toimuvad menetlused on ette nähtud Austrias, Belgias, Tšehhi Vabariigis, Eestis, Hispaanias, Prantsusmaal, Saksamaal, Kreekas, Ungaris, Madalmaades, Portugalis, Rumeenias, Slovakkias ja Sloveenias ning need on hõlmatud isikute, aluste ja otsuseliikide ning menetluse tähtaegade ja tagatiste poolest väga erinevad. Neid kohaldatakse taotlejate suhtes, kellel puuduvad riiki sisenemise dokumendid (BE, DE, FR, NL, PT), kes tulevad turvalisest päritoluriigist (DE), esitavad võltsitud dokumendid (CZ), kujutavad ennast ohtu riigi julgeolekule või avalikule korrale (CZ) või kelle isikusamasus ei ole tuvastatud (CZ). Austrias, Eestis, Hispaanias, Kreekas, Ungaris, Portugalis, Rumeenias ja Sloveenias⁶⁰ kohaldatakse piirimenetlust kõigi taotlejate suhtes, kes taotleavad varjupaika kas üldiselt piiril või konkreetses kohas (nt lennujaamas).

Varjupaigataotluse võib tagasi lükata muu hulgas järgmistel põhjustel: turvaline päritoluriik (AT, DE, EE), vastuvõetamatus (EE, ES, HU, SI, PT), halvasti põhjendatud taotlus (AT), ilmselt põhjendamatu taotlus (DE, ES, FR, RO, PT, SI) ning isikusamasuse, kodakondsuse või dokumentide autentsuse kohta valeandmeid sisaldav taotlus (AT). Kreekas, Madalmaades ja Tšehhi Vabariigis tehakse piiril taotluse kohta otsus üldistel alustel. Otsuse tegemise tähtjad varieeruvad 2 päevast (DE) kuni 3 (RO), 4 (ES, FR), 7 (PT), 8 (HU), 15 (BE), 30 (EL, CZ) ja 42 päevani (NL). Piirimenetlusi käsitlevates siseriiklikes sätetes on üldiselt

⁵⁹ Portugalis on tähtaja kohaldamine jäetud menetleva asutuse otsustada.

⁶⁰ Sloveenias ei ole piirimenetluse sätteid praktikas kohaldatud.

kajastatud põhimõtteid ja tagatise või – kavandatud meetmete rakendamiskeelul⁶¹ põhinevate piirimenetluste puhul – artikli 35 lõikes 3 loetletud miinimumtagatise. Isikutele, kelle suhtes kohaldatakse piirimenetlust, antakse üldiselt eelkõige võimalus läbida küsitlus. Siseriiklikud eeskirjad võimaldavad jätta piirimenetluse puhul küsitluse pidamata üksnes Eestis.

5.2.8. *Pagulasseisundi äravõtmine (artiklid 37 ja 38)*

Siseriiklikes õigusaktides on üldiselt kajastatud direktiivi sätteid pagulasseisundi äravõtmise kohta. Saksamaal rakendatakse valikulist klauslit, mis võimaldab teha otsuse, et pagulasseisund kaotab seadusega kehtivuse juhul, kui kohaldatakse asjaolude mitteesinemise sätteid. 2008. ja 2009. aastal ei esinenud Eestis, Kreekas, Hispaanias, Leedus, Lätis, Maltas, Portugalis ja Rumeenias ühtegi pagulasseisundi äravõtmise juhtumit, samal ajal kui mõned liikmesriigid (IE, LU, HU, PL, SI, SK ja SE) teatasid kuni 25-st pagulasseisundi äravõtmise juhtumist aastas. 2008. ja 2009. aastal võeti pagulasseisund ära kõige sagedamini Austrias (105 juhtumit), Saksamaal (10 755), Prantsusmaal (220) ja Itaalias (95).

5.3. Apellatsioonimenetlus

5.3.1. *Juurdepääs tõhusale õiguskaitsevahendile (artikkel 39)*

Direktiivi kohaselt peavad liikmesriigid tagama juurdepääsu tõhusale õiguskaitsevahendile kohtumenetluses, nägema ette asjakohased menetluseeskirjad ja tähtajad ning sätestama korra seoses õigusega jääda riiki kuni edasikaebuse lahendamiseni. Enamikus liikmesriikides tegutseb kohus esimese astme apellatsioonioorganina. Apellatsioonioorganiks võivad olla erikohtud (AT, FR ja SE), halduskohtud (BG, EE, EL, ES, FI, FR,⁶² DE, LV, LT, LU, SI) või üldkohtud (CZ, IT, HU, NL, RO, SK ja UK⁶³). Erikohtud on asutatud Belgias, Küproses, Iirimaal, Maltas, Poolas ja Ühendkuningriigis. Ühendkuningriigis menetleb riigi julgeolekuga seotud juhtudel edasikaebusi immigratsiooniasjade edasikaebuste lahendamise erikomisjon (Special Immigration Appeals Commission). Kreeka on ainus ELi liikmesriik, kus kõrgeima astme halduskohus (riiginõukogu) on ainus apellatsioonioorgan, kes menetleb menetleva asutuse poolt varjupaigaküsimustes tehtud otsuste peale esitatud edasikaebusi.

Edasikaebuste esitamise tähtajad on väga erinevad ja mitmes liikmesriigis on neid lühendatud seoses direktiivi artikli 23 lõike 4, artikli 28 lõike 2, artikli 32 ja/või artikli 35 kohaste otsustega ning kinnipeetud taotlejaid käsitlevate otsustega. Üldiselt varieeruvad tähtajad 8 päevast (PT) kuni 10 (EE, LV ja UK), 14 (AT, BG, DE, LT, PL), 15 (CZ, HU, IE,⁶⁴ SI), 20 (CY), 21 (SE), 28 (NL⁶⁵), 30 (BE, FI, FR, EL, IT, SK) ja 60 päevani (EL, ES). Lühendatud tähtajad on 2 päeva (FR, RO, UK), 3 päeva (SI, DE,⁶⁶ PT), 5 päeva (PL, UK⁶⁷), 7 päeva (BG, CZ, DE, NL⁶⁸), 10 päeva (CY), 15 päeva (BE, IT) ja 20 päeva (SK). Eestis, Soomes, Kreekas, Leedus, Lätis, Poolas ja Rootsis kohaldatakse kõigi varjupaigaküsimustes tehtavate otsuste puhul samu tähtaegasid.

⁶¹ Direktiivi artikli 35 lõike 2 kohaselt võivad liikmesriigid kooskõlas 1. detsembril 2005 kehtivate õigusaktidega säilitada menetlused, mis kalduvad kõrvale üldpõhimõtetest ja tagatistest.

⁶² Viidates otsustele keelata riiki sisenemine ja otsustele kohaldada kiirendatud menetlust.

⁶³ Viidates otsustele, mille suhtes saab kohaldada üksnes kohtulikku kontrolli.

⁶⁴ Iirimaal on tähtaeg 15 tööpäeva.

⁶⁵ Viidates pikendatud menetlusele. Õigusaktides on tähtajaks sätestatud 4 nädalat.

⁶⁶ Viidates piirimenetlusele.

⁶⁷ Viidates kinnipeetud taotlejatele. Kiirendatud menetluse korral on tähtaeg 2 päeva.

⁶⁸ Viidates taotluskeskuses toimuvale menetlusele.

Bulgaarias, Ungaris, Irimaal, Leedus, Luksemburgis ja Portugalis kohaldatakse kõigi esimese astme apellatsiooniorganile esitatavate edasikaebuste puhul automaatse peatava toime põhimõtet. Teistes liikmesriikides on kohaldatavad erandid suuresti erinevad ja seotud järgmiste otsustega: otsused lõpetada korduva taotluse edasine läbivaatamine (BE, DE, ES, LV, MT, NL, SI, RO ja UK), läbivaatamise taasalustamisest keeldumine (CZ, DE, SI), piiril toimuva menetluse käigus tehtud otsused (CZ, DE), vastuvõetamatuse otsused (AT, CZ, FI, DE, IT, PL, SK, UK), direktiivi artikli 23 lõike 4 ja/või artikli 28 lõike 2 kohased otsused (AT, CY, CZ, FI, FR, DE, IT, SE, SI, SK, UK), direktiivi artikli 23 lõike 3 kohased otsused (NL) ja kinnipeetud taotlejaid käsitlevad otsused (IT, NL). Kreekas ja Hispaanias ei peata edasikaebus automaatselt tagasisaatmist. Kui edasikaebusel puudub peatav toime, kohaldatakse üldiselt ajutisi meetmeid. Tšehhi Vabariigis, Kreekas ja Slovakkias ei ole seadusega siiski tagatud õigust jääda riiki kuni ajutiste meetmete võtmise menetluse lõppemiseni. Mitmes muus liikmesriigis võib tagasisaatmise viivitamata täide viia seoses korduva taotluse kohta tehtud otsusega (FI, NL) või kui isik kujutab endast ohtu avalikule korrale või riigi julgeolekule (NL). Ühendkuningriigis võib otsuse vaidlustada, taotledes luba kohtulikuks kontrolliks, või esitada edasikaebuse välisriigist, kui ei kohaldata õigust esitada edasikaebust riigis viibides.

Enamikus liikmesriikides on esimese astme apellatsiooniasutusel õigus vaadata läbi nii faktilised kui ka õiguslikud asjaolud. Kreekas ja Sloveenias kontrollib kohus siiski üksnes esimese astme otsuste õiguspärasust. Ühendkuningriigis ei hõlma kohtulik kontroll otsuse põhjendatuse täielikku kontrolli ja Madalmaades kontrollitakse menetleva asutuse tuvastatud asjaolusid üksnes piiratud. Kuigi Belgias,⁶⁹ Bulgaarias, Hispaanias, Soomes, Prantsusmaal, Saksamaal,⁷⁰ Itaalias ja Ühendkuningriigis on kohtul õigus hinnata asja tagasiulatuvalt, piiratakse teistes (nt CZ, SI ja NL) üldiselt võimalust võtta arvesse uusi tõendeid.

Euroopa Liidu Kohus on menetlenud üksnes üht käesoleva direktiiviga seotud eelotsusetaotlust⁷¹. Olukord võib muutuda, võttes arvesse Lissaboni lepingu jõustumist, mis võimaldab liikmesriikide kõigi astme kohtutel taotleda Euroopa Kohtult tõlgendamisjuhiseid, aidates seega direktiivi järjekindlamalt kohaldada.

6. KOKKUVÕTE

Hindamine kinnitab, et mõned direktiivi valikulised sätted ja erandid on aidanud kaasa lahknevate kordade levikule ELis ja et menetluslikud tagatised on liikmesriikides väga erinevad. Eelkõige kehtib see sätete kohta, mis käsitlevad kiirendatud menetlusi, turvalist päritoluriiki, turvalist kolmandat riiki, küsitlusi, õigusabi ja juurdepääsu tõhusale õiguskaitsevahendile. Seega esineb olulisi erinevusi. Tuvastatud on ka mitu direktiivi ebatäieliku ja/või väära ülevõtmise juhtumit ning puudusi direktiivi rakendamisel. Kõnealuste

⁶⁹ Belgias kohaldatakse uute asjaolude esitamise suhtes siiski teatavaid tingimusi.

⁷⁰ Välja arvatud juhtumid, mis on ilmselt põhjendamatutena tagasi liikatud.

⁷¹ Kohtuasi C-69/10. Luksemburgi Halduskohus on sisuliselt küsinud, kas direktiivis nõutakse õiguskaitsevahendite võtmist otsuse vastu lahendada taotlus kiirendatud menetluses.

puuduste kumulatiivse mõju tõttu on menetlused vastuvõtlikud haldusvigadele. Sellega seoses tuleb märkida, et oluline osa esimese astme otsustest tühistati apellatsioonimenetluses.

Käesolev aruanne näitab, et eesmärki luua võrdsed võimalused seoses õiglase ja tõhusa varjupaigamenetlusega ei ole täielikult saavutatud. Komisjon jätkab kõigi selliste juhtumite uurimist ja menetlemist, kus on tuvastatud probleemid seoses direktiivi ülevõtmise ja/või rakendamisega, et lihtsustada direktiivi nõuetekohast ja järjekindlat kohaldamist ning tagada tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtte ja teiste Euroopa Liidu põhiõiguste hartas sätestatud õiguste täielik austamine. Sageli ebamäärastest ja mitmetähenduslikest nõuetest tulenevaid menetluslikke erinevusi saab kõrvaldada üksnes asjaomaste sätete muutmise teel. Olles direktiivi rakendamist põhjalikult analüüsinud, võttis komisjon seega 21. oktoobril 2009. aastal vastu ettepaneku direktiivi uuestisõnastamise kohta, et ilmnenu puudused kõrvaldada.