



Brüssel, 10.6.2013
COM(2013) 411 final

2009/0165 (COD)

**KOMISJONI TEATIS
EUROOPA PARLAMENDILE,**

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

ning milles käsitletakse

**nõukogu seisukohta järgmise õigusakti ettepaneku vastuvõtmise kohta: Euroopa
Parlamendi ja nõukogu direktiiv rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise
ühise menetluse kohta**

**KOMISJONI TEATIS
EUROOPA PARLAMENDILE,**

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

ning milles käsitletakse

**nõukogu seisukohta järgmise õigusakti ettepaneku vastuvõtmise kohta: Euroopa
Parlamendi ja nõukogu direktiiv rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise
ühise menetluse kohta**

1. TAUST

Ettepaneku Euroopa Parlamendile ja nõukogule edastamise kuupäev 22.10.2009; muudetud (dokumendid KOM(2009) 554 lõplik ja KOM(2011) 319 lõplik – ettepanek: 6.6.2011. 2009/0165 COD):

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamuse kuupäev: 28.4.2010, 26.10.2011.

Euroopa Parlamendi esimese lugemise seisukoha kuupäev: 6.4.2011.

Nõukogu seisukoha vastuvõtmise kuupäev: 7.6.2013.

2. KOMISJONI ETTEPANEKU EESMÄRK

Ülemkogu 10.–11. detsembri 2009. aasta kohtumisel vastu võetud Stockholmi programmis rõhutati vajadust luua 2012. aastaks ühine kaitse ja solidaarsuse ala, mis põhineks ühisel varjupaigamenetlusel ja rahvusvahelise kaitse saanud isikute ühesugusel seisundil ning mille aluseks oleksid ranged kaitsenõuded ning õiglased ja tõhusad menetlused. Stockholmi programmis kinnitati eelkõige, et rahvusvahelist kaitset vajavatele isikutele tuleb tagada võimalus kasutada õiguslikult turvalisi ja tõhusaid varjupaigamenetlusi. Programmi kohaselt tuleks isikute suhtes rakendada samaväärset menetluskorda, olenemata sellest, millises liikmesriigis nad varjupaigataotluse esitavad, ja kohelda neid nende seisundi kindlaksmääramisel samaväärselt. Eesmärgiks peaks olema, et sarnaseid juhtumeid käsitletakse sarnaselt ning nende tulemused on samad.

Sellega seoses – ja nagu märgitud 2008. aasta „Varjupaigapoliitika kavas”¹ – oli komisjoni ettepanek muuta direktiivi 2005/85/EÜ² suunatud tõhusate ja õiglaste varjupaigamenetluste saavutamisele. Ettepanek tagab põhivabaduste täieliku austamise, sest see lähtub Euroopa Liidu Kohtu ja Euroopa Inimõiguste Kohtu kujunevast kohtupraktikast, eelkõige õigusest tõhusale õiguskaitsevahendile. Direktiiviga 2005/85/EÜ võrreldes on menetlustagatised läbi vaadatud, et muuta

¹ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Varjupaigapoliitika kava - Ühtne lähenemisviis kaitse andmisele Euroopa Liidus”, KOM(2008)360, 17.6.2008.

² Nõukogu direktiiv 2005/85/EÜ, 1. detsember 2005, liikmesriikides pagulasseisundi omistamise ja äravõtmise menetluse miinimumnõuete kohta, ELT L 326, 13.12.2005, lk 13–34.

menetluspõhimõtete kohaldamine järjepidevamaks ning tagada õiglane ja tõhus menetlus. Ettepanekuga muudetakse järjepidevamaks ja lihtsamaks menetlusega seotud mõisted ja vahendid, millega võimaldatakse varjupaigaasutustel menetlust läbi viia nii, et hoida ära kuritarvitused ja menetleda selgelt alusetuid taotlusi kiiresti.

3. MÄRKUSED NÕUKOGU SEISUKOHA KOHTA

Nõukogu seisukoht kajastab kompromissi, mis saavutati komisjoni toetusel toimunud mitteametlikel kolmepoolsetel kohtumistel Euroopa Parlamendi ja nõukogu vahel.

Seisukohas säilitati komisjoni ettepaneku olulisemad eesmärgid ning seisukoht on märkimisväärselt parem, võrreldes direktiiviga 2005/85/EÜ. Kuigi komisjon avaldab kahetsust mõningate väheste muudatuste üle, võib ta sellele vaatamata kompromissi toetada ja soovitada parlamendil see vastu võtta.

3.1. Võimalikult kiire rakendamine: tugevamad menetluslikud tagatised varjupaigamenetluste kvaliteedi parandamiseks

Nõukogu seisukoht on kooskõlas võimalikult kiire rakendamise põhimõttega ja näeb kõigile varjupaigataotlejatele ette tugevad tagatised.

See tagab varjupaigamenetluse kiire ja lihtsa kättesaadavuse. Veel enne, kui isik avaldab soovi taotleda kaitset, peavad liikmesriigid ennetavalt informeerima piiripunktides ja kinnipidamisasutustes viibivaid kolmandate riikide kodanikke võimalusest taotleda rahvusvahelist kaitset, kui esineb märke, et nad võivad soovida seda taotleda. Samuti tuleb ette näha põhilised suulise tõlke võimalused, et tagada neis piirkondades varjupaigamenetluse kättesaadavus. Kuigi varjupaigataotluse registreerimise tähtajad (isegi kui see taotlus esitatakse väga mitteametlikus vormis) on komisjoni ettepanekuga võrreldes pikemad, on selgitatud, et isik, kes on väljendanud soovi taotleda rahvusvahelist kaitset, saab viivitamata taotlejaks ning tal on õigus kõigile vastavatele õigustele, olenemata taotluse ametlikust registreerimisest või esitamisest.

Kui mitte arvestada sõnastuse muudatusi ja muid väheolulisi muudatusi, on tekstis säilitatud komisjoni ettepaneku põhisisu enamiku taotlejatele võimaldatavate tagatiste osas, sealhulgas üheainsa menetleva asutuse põhimõte, isikliku vestluse sisu, õigusliku ja menetlusteabe andmine menetluse esimeses astmes, isikliku vestluse põhjal koostatav aruanne, tasuta õigusabi edasikaebamise korral ning kõikide selliste sätete väljajätmine, mis näevad ette aluspõhimõtete ja tagatiste rakendamata jätmist või erandeid.

Menetluses osalevate töötajate koolituse küsimuses on standardid pisut rangemad kui komisjoni ettepanekus. Nõukogu kompromissis on täpsustatud, et kui isiklike vestlusi taotluse vastuvõetavuse kohta viivad läbi muud asutused peale taotlusi menetlevate asutuste, peaks neil olema baaskoolitus varjupaiga küsimustes.

Oluline element komisjoni ettepanekus kavandatud võimalikult kiire rakendamise puhul oli kuuekuine üldtähtaeg taotluse läbivaatamise lõpuleviimiseks, mida võis pikendada kaheteistkümneme kuuni. See element on alles jäetud, kuigi menetluse maksimaalset kestust on pikendatud. Ent ettepanekuga võrreldes on nõukogu seisukohas paremini piiritletud võimalus lükata menetlus edasi, kui olukord päritoluriigis on ebakindel ja seega otsuse tegemine tavapäraste tähtaegade jooksul ei ole mõistlik.

3.2. Menetluslike erivajadustega taotlejad, sealhulgas saatjata alaealised

Kuigi komisjon kahetseb, et nõukogu seisukohas on saatjata alaealiste tagatise nõrgendatud, võib komisjon sellegipoolest nõustuda selle kompromissiga, kuna see tagab piisava kaitsetaseme.

Komisjoni ettepanek oli, et kiirendatud menetlust ja piiril toimuvat menetlust ning edasikaebamise mitteautomaatset peatavat toimet ei rakendata saatjata alaealiste puhul, sest need menetluslikud vahendid vähendavad oluliselt isikule tema nõuete tõendamiseks võimaldatavat aega, samas kui alaealised vajavad erituge, et neil oleks võimalik oma vajadust rahvusvahelise kaitse järele täies ulatuses väljendada. Piiril toimuv menetlus hõlmab kinnipidamist, mida komisjoni arvates ei tohiks üldiselt saatjata alaealiste suhtes rakendada. Mitteautomaatne peatav toime võib ohustada saatjata alaealise juurdepääsu hartaga tagatud tõhusale õiguskaitsevahendile.

Nõukogu seisukoht võimaldab kohaldada kiirendatud menetlust saatjata alaealiste suhtes, kuid üksnes vähestel asjaoludel. Nendeks asjaoludeks on turvalise päritoluriigi kodakondsus, mis on objektiivne märk sellest, et taotlus on tõenäoliselt alusetu; kordustaotluse võib läbi vaadata kiirendatud korras, kui varasem taotlus on läbi vaadatud täies ulatuses; ning kolmandaks asjaoluks on põhjendatud mure seoses riikliku julgeoleku või avaliku korraga.

On kuus asjaolu, mille alusel liikmesriigid võivad kasutada menetlusi piiril. Lisaks kolmele kiirendatud menetlust võimaldavale asjaolule on kaks asjaolu, mis on seotud taotluse vastuvõetavusega (kordustaotlused ja turvalise kolmanda riigi kontseptsiooni võimalik kohaldamine). Veel kaks olulisemat lisandust on olukorrad, kus taotleja eksitab ametiasutusi, esitades neile valedokumente, või pahauskselt hävitab või kõrvaldab isikut tõendava või reisidokumendi. Põhimõtteliselt ei oleks need alused olnud komisjonile vastuvõetavad, sest saatjata alaealistelt ei saa üldjuhul eeldada, et nad täielikult mõistaksid vajadust teha varjupaigaasutustega koostööd. Nõukogu seisukoha kohaselt võib neid aluseid siiski kasutada, kuid üksnes siis, kui on tõsist põhjust arvata, et taotleja püüab varjata asjakohast teavet, mis tooks tõenäoliselt kaasa negatiivse otsuse, ja seejuures tuleb rakendada täiendavaid menetluslikke tagatise. Sellisena on nõukogu seisukoht vastuvõetav, sest see tagab, et piiril toimuvat menetlust võib rakendada ainult selliste taotluste suhtes, mille puhul on selgeid ja objektiivseid märke, et taotlus on alusetu, või muid õiguspäraseid põhjusi (riiklik julgeolek või kordustaotlus). Pealegi võib erinevalt kiirendatud menetlusest piiril toimuvat menetlust kasutada ainult erandjuhtudel, kuna see tähendab kinnipidamist, aga saatjata alaealise võib uue vastuvõtutingimuste direktiivi kohaselt kinni pidada üksnes erandlikel asjaoludel.

Edasikaebamise puhul on küll olemas võimalus, et sellel on mitteautomaatne peatav toime, kuid see kehtib üksnes koos märkimisväärsede täiendavate tagatistega. Eelkõige saab taotleja vähemalt ühe nädala aega ning vajalikku õigusabi ja suulist tülget, et valmistada ette liikmesriigi territooriumile jäämise taotlus. Oluline on, et selle taotluse raames peab kohus uuesti läbi vaatama negatiivse otsuse faktilised ja õiguslikud asjaolud, mis tähendab, et läbivaatamine peab ulatuma kaugemale pelgast mittetagasisaatmise põhimõtte järgimisest. Komisjon on arvamusel, et need tagatised koos esimeses astmes toimuva põhjaliku läbivaatamisega võivad tagada saatjata alaealiste esitatud selgelt alusetute taotluste korral tõhusa õiguskaitsevahendi isegi ilma täieliku automaatse peatava toimet.

Muude erivajadustega isikute kategooriate asjus sisaldab nõukogu seisukoht ühemõttelist kohustust luua tõhus identifitseerimismehhanism ja pakkuda menetluse

käigus piisavat tuge. Lisaks ei rakendata kiirendatud menetlust ja piiril toimuvat menetlust isikute puhul, kelle erivajadused ei võimalda neil osaleda spetsiaalsetes kiirmenetlustes, ning nad saavad edasikaebamise peatava toime puudumise korral samu lisatagatise nagu saatjata alaealised. Varjupaigamenetlused on jätkuvalt ka sootundlikud: taotlejatel on võimalus taotleda ja saada samast soost tõlk ja küsitaja ning nende erivajaduste hindamisel võetakse arvesse soospetsiifilist vägivalda. Seega on erivajadusi käsitlevates sätetes säilitatud komisjoni peamised eesmärgid.

Erivajaduste küsimus on tihedalt seotud arstitõendite või tervisekontrolli kasutamisega varjupaigamenetluse käigus. Ka siinkohal on nõukogu seisukohas säilitatud ettepaneku peamised eesmärgid (liikmesriikide kohustus viia läbi tervisekontroll, kui see on asjakohane, ja taotlejate võimalus lasta ise teha selline tervisekontroll). Komisjon väljendab siiski kahetsust, et piinamise sümptomite kindlakstegemist ja dokumenteerimist käsitleva Istanbuli protokolliga kasutamine on muudetud vabatahtlikuks, ehkki liit kutsus kolmandaid riike üles edendama selle protokolliga süstemaatilist rakendamist piinamisjuhtude dokumenteerimiseks³.

3.3. Kiirendatud menetlus, piiril toimuv menetlus ja tõhus õiguskaitsevahend

Üks ettepaneku peamisi eesmärgi oli kiirendatud menetluse ja piiril toimuva menetluse kasutuse ühtlustamine, mis direktiivi 2005/85/EÜ alusel on lubatud kõikidel juhtudel. See eesmärk on säilitatud, sest nõukogu seisukoht sisaldab ammendavat loetelu nende menetluste kasutamise alustest.

Kompromissiga lisatakse komisjoni nimekirja veel kolm alust: kordustaotlused, mis ei ole vastuvõetavad; taotlejad, kes keelduvad andmast sõrmejälgi EURODAC-süsteemi; ning taotlejad, kes on sisenenud liikmesriigi territooriumile või pikendanud oma seal viibimist ebaseaduslikult ja on ilma mõjuva põhjuseta jätnud võimude ette ilmunud ja/või ei ole esitanud varjupaigataotlust niipea kui võimalik, arvestades oma riiki saabumise asjaolusid.

Kõige olulisem mõju on viimasena nimetatud alusel. Siiski sisaldab see olulisi kaitsemeetmeid, millega tagatakse taotleja piisav kaitse. Esiteks saavad liikmesriigid sellele alusele tugineda ainult juhul, kui taotlus on esitatud süsteemi kuritarvitamiseks. Kui taotlejad saavad põhjendada, miks nad ei ole võimude ette ilmunud, arvestades oma riiki saabumise asjaolusid (ja seega näidata, miks nende taotlus ei ole esitatud süsteemi kuritarvitamiseks), ei kohaldata nende suhtes kiirendatud / piiril toimuvat menetlust. Teiseks, vastupidiselt kõikidele muudele kiirendatud / piiril toimuva menetluse alustele, peavad liikmesriigid nende menetluste rakendamise korral alati edasikaebamisetapis andma isikule automaatselt õiguse jääda riigi territooriumile (täielik automaatne peatav toime).

Ettepaneku eesmärk oli ühtlasi tugevdada õigust tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus, nähes ette edasikaebamise automaatse peatava toime põhimõtte, kui mõned erandid välja arvata. See põhimõte on ka nõukogu seisukohas alles. Siiski on erandeid rohkem: lisaks kahele menetluse kiirendamise alusele, nagu on allpool selgitatud, on loetellu lisatud ka taotluse kaudse tagasivõtmise ja Euroopa turvalise kolmanda riigi kontseptsiooni rakendamise juhud.

Taotluse kaudse tagasivõtmise asjus on lisatud asjakohased kaitsemeetmed enne edasikaebamisetappi; eelkõige on isikul võimalus taotleda, et tema juhtum vaadataks

³

Suunised kolmandatele riikidele suunatud Euroopa Liidu poliitika kohta, mis käsitleb piinamist ning muud julma, ebainimlikku ja inimväärikust alandavat kohtlemist või karistamist, nõukogu dokument 6129/12, 15. märts 2012.

uuesti läbi, ja alati on ka võimalus vaadata nõuded üle kordustaotluse korras. Samuti on risk, et rikutakse mittetagasisaatmise põhimõtet, Euroopa turvalise kolmanda riigi kontseptsiooni kasutamise korral minimaalne, arvestades rangeid nõudeid, millele kolmas riik peab vastama, et teda võiks pidada Euroopa turvaliseks kolmandaks riigiks.

Lisaks on juhul, kui edasikaebamisel on automaatne peatav toime, olemas võimalus taotleda peatavat toimet ja isikule tuleb anda luba jääda liikmesriigi territooriumile, kuni seda taotlust menetletakse. Seetõttu ei ole riski, et isik saadetakse tagasi ilma õiguskaitsevahendita.

Kooskõlas Euroopa Inimõiguste Kohtu lahenditega tegi komisjon ka ettepaneku, et piiril toimunud menetluses tehtud eitava otsuse edasikaebamisel on automaatne peatav toime. Nõukogu seisukohas nähakse selle asemel piiril toimunud menetluste edasikaebamise puhul ette samad tagatised nagu saatjata alaealistel. Ilmselgelt alusetute taotluste korral võivad need tagatised leevendada mitteautomaatse peatava toime negatiivseid tagajärgi. Eelkõige täpsustatakse neis, et isikut ei või riigist välja saata, enne kui peatava toime taotluse tulemused on selgunud (nagu eespool selgitatud, kehtib see üldpõhimõtte ka muude, peatavat toimet mitteomavate edasikaebamiste korral); neis tagatakse, et taotleja saab alati tõhusat õiguslikku ja keelelist abi; neis nähakse ette mõistlik minimaalne tähtaeg taotluse koostamiseks; ning, mis kõige tähtsam, neis määratakse kindlaks peatava toime taotlust kaaluva kohtu poolt läbiviidava kontrolli ulatus, tagamaks, et see kontroll oleks hoolikas ja põhjalik. See peaks andma taotlejatele piisavalt võimalusi tõendada oma nõude paikapidavust ja seega tagada Euroopa kohtute praktikast lähtuvate, põhiõigustega seotud kohustuste täitmine.

3.4. Võitlus kuritarvituste vastu

Selleks et tagada tasakaal ühelt poolt tõsimeelsete varjupaigataotlejate kaitse ja teiselt poolt pahauskse korduvtaotlemise vastu võitlemise vahel, tegi komisjon ettepaneku lubada liikmesriikidel taotleja pärast teist kordustaotlust (s.t kolmandat taotlust) riigist välja saata, tingimusel, et järgitakse mittetagasisaatmise põhimõtet. Nõukogu seisukohas toetati ettepaneku neid eesmärke, ent lisati veel üks juhtum, mil taotleja võib jätta ilma õigusest jääda liikmesriigi territooriumile: pärast seda, kui on esitatud esimene kordustaotlus, mis on olnud vastuvõetamatu ja mis on esitatud üksnes selleks, et vältida enda tagasisaatmist. Nõukogu väitis, et see on vajalik, et lahendada süsteemi kuritarvitades esitatud viimase hetke kordustaotluste probleem.

Komisjon võib nende sätetega nõustuda, sest ettepanekus sisalduvad põhilised kaitsemeetmed, millega tagada, et tõsimeelseid kordustaotlusi esitavaid taotlejaid ei saadeta riigi territooriumilt välja ilma nende väiteid hoolikalt kaalumata, on alles jäetud. Erandeeskirjade kohaldamine kordustaotluste puhul on endiselt võimalik üksnes pärast seda, kui esimese taotluse kohta on tehtud lõplik otsus, ning lisaks sellele üksnes pärast vähemalt üht kordustaotlust, mis on alusetu või ei sisalda uusi elemente võrreldes varasema taotlusega, mis osutab selgesti sellele, et taotlus on esitatud süsteemi kuritarvitades. Peale selle on nõukogu seisukohas selgesti ette nähtud, et riigi territooriumile jäämise õigusest tehtavad erandid peavad vastama mittetagasisaatmise põhimõttele.

Nõukogu seisukoht muudab ka komisjoni ettepanekut taotluse kaudse tagasivõtmise või taotlusest loobumise eeskirjade osas. Ettepaneku eesmärk oli ühtlustada sellistes olukordades kehtivaid eeskirju ning eelkõige ära hoida riski, et taotlus lükatakse tagasi enne, kui see on üldse sisuliselt läbi vaadatud. See eesmärk on nõukogu

seisukohas säilinud, sest seal on ette nähtud, et taotlust ei saa tagasi lükata ilma seda piisavalt sisuliselt läbi vaatamata. Komisjon avaldab kahetsust, et seisukohta on lisatud säte selle kohta, et taotleja asja võib esitada uueks läbivaatamiseks ainult ühel korral, kui taotleja ilmub uuesti ametivõimude ette pärast seda, kui taotluse menetlemine on katkestatud. Selle säte negatiivset mõju leevendavad üldjoontes siiski täiendavad kaitsemeetmed, mis tähendab, et kui taotleja suudab tõendada, et taotlus loeti kaudselt tagasi võetaks temast sõltumatute asjaolude tõttu, ei tohiks taotlust üldse käsitada kaudselt tagasi võetuna.

4. KOKKUVÕTE

Nõukogu seisukoht toetab komisjoni ettepaneku peamisi eesmärke. Tegemist on otsustava muutusega varjupaigamenetluses kehtivate menetluslike tagatiste ühtlustamise tasemes: selles kehtestatakse selged, üksikasjalikud ja kohustuslikud eeskirjad ning jäetakse välja erandid ja sätted, mis näevad ette meetmete rakendamata jätmise. See toob kaasa kergesti juurdepääsetava, kiirema ja õiglasema menetluse, mis tugineb kulutõhusal võimalikult kiire rakendamise põhimõttel. Sellega ühtlustatakse kiirendatud menetluse ja piiril toimuva menetluse kasutamine ning tagatakse õigus tõhusale õiguskaitsevahendile, kehtestades üksikasjalikud ELi tasandi eeskirjad. See parandab varjupaigamenetluste kvaliteeti ja muudab need kiiremaks ning samas pakub ka uusi töövahendeid võitluseks süsteemi kuritarvitamiseks esitatavate kordustaotluste vastu. Selles kehtestatakse ranged normid menetluslike erivajaduste puhuks, sealhulgas soospetsiifilised meetmed. Samuti annab see piisava kaitse saatjata alaealistele, võttes samal ajal arvesse võimalike kuritarvituste probleemi.

Nõukogu seisukoht on seega üldiselt kooskõlas komisjoni ettepanekuga ja seda võib toetada.