



EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 26.6.2014
COM(2014) 382 final

2014/0202 (COD)

Ettepanek:

EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS,

millega muudetakse määrust (EL) nr 604/2013 seoses sellega, kuidas määrata kindlaks sellise rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutav liikmesriik, mille esitab saatjata alaealine, kellel ei ole liikmesriigis seaduslikult viibivaid pereliikmeid, õdesid-vendi või sugulasi

SELETUSKIRI

1. ETTEPANEKU TAUST

- Ettepaneku põhjused

Käesolev ettepanek on Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 604/2013, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest,¹ (edaspidi „Dublini III määrus”) artikli 8 neljanda lõigu muudatus.

Läbirääkimiste ajal Dublini III määruse üle leppisid kaasseadusandjad kokku jätta avatuks selliste saatjata alaealiste küsimus, kes taotlevad Euroopa Liidus rahvusvahelist kaitset ja kellel puuduvad liikmesriigi territooriumil pereliikmed, õed-vennad või sugulased, ning asjaomane säte – artikli 8 lõige 4 – põhimõtteliselt muutmata (s.o kajastama nõukogu 18. veebruari 2003. aasta määruse (EÜ) nr 343/2003, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku esitatud varjupaigataotluse läbivaatamise eest (edaspidi Dublini määrus),² artikli 6 teise lõigu teksti) ja koostada määrusele lisatav deklaratsioon, mille sisu on järgmine:

„Nõukogu ja Euroopa Parlament kutsuvad komisjoni üles, ilma et see piiraks komisjoni algatusõigust, vaatama läbi uuesti sõnastatud Dublini määruse artikli 8 lõike 4, kui Euroopa Kohus on langetanud otsuse kohtuasjas C-648/11, MA ja teised vs siseminister (Secretary of State for the Home Department), ning hiljemalt Dublini määruse artiklis 46 sätestatud tähtjaks. Euroopa Parlament ja nõukogu kasutavad pärast seda mõlemad oma seadusandlikku pädevust, võttes arvesse lapse parimaid huve.”

Sama deklaratsiooni kaudu nõustus komisjon väljapakutud lähenemisviisiga:

„Komisjon lubab kompromissi saavutamise ja ettepaneku kiire vastuvõtmise tagamise nimel kaaluda kõnealust üleskutset, mis piirdub teadaolevalt üksnes nimetatud konkreetsete asjaoludega ja mida ei tohi käsitada pretsedendina.”

Euroopa Liidu Kohus tegi 6. juunil 2013 otsuse kohtuasjas C-648/11, milles kinnitas:

„Nõukogu 18. veebruari 2003. aasta määruse (EÜ) nr 343/2003, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku esitatud varjupaigataotluse läbivaatamise eest, artikli 6 teist lõiku tuleb tõlgendada nii, et sellistel asjaoludel, nagu on kõne all põhikohtuasjas, kus saatjata alaealine, kelle ükski pereliige ei viibi seaduslikult mõnes liikmesriigis, on esitanud varjupaigataotlused rohkem kui ühes liikmesriigis, on „vastutavaks liikmesriigiks” see liikmesriik, kus alaealine laps pärast sellele riigile varjupaigataotluse esitamist asub”.

- Ettepaneku eesmärgid

Käesolev ettepanek võtab täiel määral arvesse Euroopa Kohtu otsust kohtuasjas C-648/11. Selle eesmärk on kõrvaldada selle sätte praegune ebaselgus, milles käsitletakse saatjateta alaealisi, kellel ei ole liikmesriikide territooriumil pereliikmeid, õdesid-vendi või sugulasi, tagades õiguskindluse vastutuse suhtes rahvusvahelise kaitse taotluste läbivaatamise eest sellistel juhtudel.

¹ ELT L 180/31, 29.6.2013, lk 31.

² ELT L 50, 25.2.2003, lk 1

2. HUVITATUD ISIKUTEGA KONSULTEERIMISE JA MÕJU HINDAMISE TULEMUSED

Käesoleva ettepaneku ettevalmistamise käigus ei olnud vaja korraldada konkreetseid konsultatsioone ja mõju hindamisi, sest see kitsa sihitusega ettepanek on jätk igakülgselt konsultatsioonile ja mõju hindamisele, mille komisjon korraldas juba nõukogu määruse (EÜ) nr 343/2003 ümbersõnastamise ettepaneku KOM(2008)820 (lõplik) koostamise ajal. Seepärast kohaldatakse nende konsultatsioonide tulemusi, mille komisjon korraldas nimetatud ettepaneku ettevalmistamisel, ka käesoleva ettepaneku suhtes.

Komisjon on seisukohal, et ettepanek muuta artikli 8 lõiget 4 tuleks esitada niipea kui võimalik, et tagada õiguskindlus Dublini määruse sätete puhul, mis käsitlevad saatjateta alaealisi. Lisaks on kõnealuse artikli lõplik versioon vältimatult vajalik enne, kui hakata koostama täiendavaid eeskirju saatjateta alaealiste kohta Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 290 alusel.

3. ETTEPANEKU ÕIGUSLIK KÜLG

- Kavandatud meetmete kokkuvõte

Käesoleva ettepanekuga püütakse lahendada selliste saatjateta alaealiste varjupaigataotluse läbivaatamiskohustuse küsimust, kellel ei ole ELi territooriumil pereliikmeid, õdesid-vendi ega sugulasi. Kavandatav säte hõlmab sellisesse olukorda sattunud saatjateta alaealistega seoses kahte võimalust:

Lõige 4a käsitleb olukorda, mis sarnaneb kohtuasjas C-648/11 kirjeldatule, s.o saatjata alaealist, kellel ei ole ELi territooriumil pereliikmeid, õdesid-vendi ega sugulasi, ja kes on esitanud mitmeid varjupaigataotlusi, sh selles liikmesriigis, kus ta hetkel viibib. Sellisel juhul määratakse vastutav liikmesriik kindlaks vastavalt Euroopa Kohtu otsusele, s.o vastutus kuulub sellele liikmesriigile, kus alaealine esitas varjupaigataotluse ja kus ta hetkel asub. Selle sätte eesmärk on tagada, et vastutava liikmesriigi kindlaksmääramise menetlust ilma vajaduseta ei pikendataks ja et saatjateta alaealistele võimaldataks kiiresti rahvusvahelise kaitse seisundi kindlakstegemise menetluse läbiviimine. Lisatud on viide alaealise parimatele huvidele, et võimaldada erandeid reeglist juhtudel, kui üksikud asjaolud võivad osutada, et jäämine selle liikmesriigi territooriumile, kus alaealine hetkel asub, võib ohustada tema parimaid huve.

Lõige 4b käsitleb olukorda, kui rahvusvahelist kaitset taotlev alaealine viibib sellise liikmesriigi territooriumil, kus ta ole asjaomast taotlust esitanud. Vastavalt ettepanekule peaks liikmesriik andma alaealisele võimaluse esitada seal asjaomane taotlus, olles esmalt teavitanud alaealist tema vastavast õigusest ja selle tagajärgedest. Seega on alaealisel kaks võimalust: kas taotleda rahvusvahelist kaitset selles liikmesriigis või mitte. Kui taotlus esitatakse selle liikmesriigi ametiasutustele, kehtivad lõike 4a tingimused, s.o asjaomane liikmesriik muutub vastutavaks liikmesriigiks. Seega jääb alaealine liikmesriiki, kus ta asub, ning tema taotlus vaadatakse seal läbi tingimusel, et see vastab tema parimatele huvidele. Alternatiivina võidakse alaealine paigutada ümber liikmesriiki, mis paistab alaealise parimatele huvidele kõige paremini vastavat (mis võib hõlmata, kuid ei piirdu asjaoluga, et rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamismenetlus on pooleli või lõpliku otsusega lõpetatud, jne).

Juhtumit, kus alaealine otsustab mitte esitada uut taotlust liikmesriigis, kus ta hetkel asub, kohtuasjas C-648/11 käsitletud ei ole. Siiski on sellist olukorda vaja määruses käsitleda, et vältida lünki vastutuse kindlaksmääramise kriteeriumides. Välja on pakutud lahendus, et vastutav peaks olema see liikmesriik, kus alaealine on esitanud oma viimase taotluse. Selle

selge ja prognoositava eeskirjaga püütakse tagada kindlus vastutava liikmesriigi kindlaksmääramisel. Viide alaealise parimatele huvidele lisatakse tagamaks, nagu lõikes 4a, et vältitakse alaealise ümberpaigutamist tema parimate huvide vastaselt.

Lõike 4c eesmärk on tagada alaealise parimate huvide hindamine nende liikmesriikide koostöös, kellele esitatakse taotlus ja kes esitab taotluse, et määrata kindlaks alaealise eest vastutav liikmesriik ja vältida huvide konflikte.

Määruse nr 604/2013 artiklis 6 sätestatud tagatised alaealistele kehtivad kõigi alaealiste jaoks, kelle suhtes käesolevas määruses kirjeldatud menetlusi kohaldatakse. Seepärast ei peetud vajalikuks selgesõnalise viite lisamist artikli 6 sätetele saatjateta alaealiste suhtes, kes on ühes artikli 8 lõikes 4 kirjeldatud olukorras.

Lõige 4d ei sisalda vastutuse kindlaksmääramise kriteeriumi, kuid sisaldab eeskirja, mis võimaldab liikmesriikidel teavitada üksteist võetud vastutusest. See võimaldab varem „Dublini menetluse” läbiviimise eest vastutanud liikmesriigil juhtumi käsitlemise oma sisehaldussüsteemis lõpetada. See on eriti asjakohane vältimaks süsteemi kuritarvitamist olukordades, kui alaealine liigub teise liikmesriiki ainsa eesmärgiga pikendada oma viibimist ELi territooriumil. See säte on sarnane määruse nr 604/2013 artikli 17 lõike 1 teise lõigu omale, kus esitatakse suveräänsusklausli suhtes sama teatamiseeskiri.

- Muutuv geomeetria

Käesoleva ettepanekuga muudetakse määrust (EL) nr 604/2013 ning sel on sama õiguslik alus kui nimetatud õigusaktil, nimelt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 78 lõike 2 punkt e.

ELi toimimise lepingu V jaotist ei kohaldata Ühendkuningriigi ja Iirimaa suhtes, välja arvatud juhul, kui need kaks riiki peaksid vastavalt Euroopa Liidu lepingule ja ELi toimimise lepingule lisatud Ühendkuningriigi ja Iirimaa seisukohta käsitlevas protokollis sätestatule otsustama teistmoodi.

Määrus nr 604/2013 on Ühendkuningriigi ja Iirimaa suhtes siduv, sest nad on eespool nimetatud protokollile tuginedes teatanud oma soovist osaleda nimetatud määruse vastuvõtmises ja kohaldamises. Nimetatud liikmesriikide seisukoht määruse (EÜ) nr 604/2013 suhtes ei mõjuta nende võimalikku osalemist muudetud määruse vastuvõtmises ja kohaldamises.

ELi lepingule ja ELi toimimise lepingule lisatud Taani seisukohta käsitleva protokoll kohaselt ei osale Taani nõukogus Euroopa Liidu toimimise lepingu V jaotise kohaste meetmete võtmisel (välja arvatud „meetmed, mis määravad kindlaks kolmandad riigid, kelle kodanikel peab olema viisa liikmesriikide välispiiride ületamiseks, või ühtse viisavormiga seotud meetmed”). Siiski arvestades, et Taani kohaldab 2006. aastal EÜga sõlmitud rahvusvahelise lepingu³ alusel praegu kehtivat Dublini määrust, peab Taani kooskõlas kõnealuse lepingu artikliga 3 teavitama komisjoni oma otsusest, kas ta kavatseb muudetud määrust rakendada või mitte.

- Ettepaneku mõju Dublini süsteemiga assotsieerunud ELi mittekuuluvatele riikidele

Paralleelselt mitme ELi mittekuuluva riigi assotsieerimisega Schengeni õigustikuga on ühendus sõlminud kõnealuste riikidega ka mitu Dublini/EURODACi õigustikuga assotsieerimise lepingut:

³ Leping Euroopa Ühenduse ja Taani Kuningriigi vahel, mis käsitleb kriteeriumide ja mehhanismide kehtestamist selle riigi määramiseks, kes vastutab Taanis või mõnes teises Euroopa Liidu liikmesriigis esitatud varjupaigataotluse läbivaatamise eest, ning sõrmejälgede võrdlemise Eurodac-süsteemi kehtestamist Dublini konventsiooni tõhusta kohaldamise eesmärgil, ELT L 66, 8.3.2006, lk 38.

- assotsieerimisleping Islandi ja Norraga sõlmiti 2001. aastal⁴;
- assotsieerimisleping Šveitsiga sõlmiti 28. veebruaril 2008⁵;
- protokoll Liechtensteini ühinemise kohta kirjutati alla 28. veebruaril 2008⁶.

Selleks et luua õigused ja kohustused rahvusvahelise lepingu alusel Dublini/EURODACi õigustikuga ühinenud Taani ja eespool nimetatud assotsieerunud riikide vahel, on ühendus ja assotsieerunud riigid sõlminud kaks täiendavat õigusakti⁷.

Vastavalt kolmele eespool nimetatud lepingule on assotsieerunud riigid eranditeta nõus Dublini/EURODACi õigustiku ning selle edasiarendamisega. Nad ei osale selliste õigusaktide vastuvõtmisel, millega muudetakse Dublini õigustikku või mis põhinevad sellel (sealhulgas käesolev ettepanek), kuid nad peavad pärast õigusakti nõukogus ja Euroopa Parlamendis heakskiitmist teavitama komisjoni teatava ajavahemiku jooksul oma otsusest, kas nad nõustuvad õigusakti sisuga või mitte. Kui Norra, Island, Šveits või Liechtenstein ei nõustu Dublini või EURODACi õigustikku muutva või täiendava õigusaktiga, kohaldatakse nn giljotiinklauslit ja lõpetatakse asjaomased lepingud, välja arvatud juhul, kui lepingute alusel loodud ühis- või segakomitee otsustab ühehäälselt teisiti.

⁴ Euroopa Ühenduse ning Islandi Vabariigi ja Norra Kuningriigi vaheline leping, mis käsitleb liikmesriigis või Islandil või Norras esitatud varjupaigataotluse läbivaatamise eest vastutava riigi määramise kriteeriume ja mehhanisme (EÜT L 93, 3.4.2001, lk 40).

⁵ Euroopa Ühenduse ja Šveitsi Konföderatsiooni vaheline leping liikmesriigis või Šveitsis esitatud varjupaigataotluse läbivaatamise eest vastutava riigi määramise kriteeriumide ja mehhanismide kohta (ELT L 53, 27.2.2008, lk 5).

⁶ Protokoll Euroopa Ühenduse, Šveitsi Konföderatsiooni ja Liechtensteini Vürstiriigi vahel Liechtensteini Vürstiriigi ühinemise kohta Euroopa Ühenduse ja Šveitsi Konföderatsiooni vahelise lepinguga, mis käsitleb liikmesriigis või Šveitsis esitatud varjupaigataotluse läbivaatamise eest vastutava riigi määramise kriteeriume ja mehhanisme (ELT L 160, 18.6.2011, lk 39).

⁷ Euroopa Ühenduse, Šveitsi Konföderatsiooni ja Liechtensteini Vürstiriigi vaheline protokoll, mis on lisatud Euroopa Ühenduse ja Šveitsi Konföderatsiooni vahelisele lepingule liikmesriigis või Šveitsis esitatud varjupaigataotluse läbivaatamise eest vastutava riigi määramise kriteeriumide ja mehhanismide kohta (sõlmitud 24.10.2008, ELT L 161, 24.6.2009, lk 8), ja Euroopa Ühenduse ning Islandi Vabariigi ja Norra Kuningriigi vahelise lepingu (mis käsitleb liikmesriigis või Islandil või Norras esitatud varjupaigataotluse läbivaatamise eest vastutava riigi määramise kriteeriume ja mehhanisme) protokoll (EÜT L 93, 3.4.2001).

Ettepanek:

EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS,

millega muudetakse määrust (EL) nr 604/2013 seoses sellega, kuidas määrata kindlaks sellise rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutav liikmesriik, mille esitab saatjata alaealine, kellel ei ole liikmesriigis seaduslikult viibivaid pereliikmeid, õdesid-vendi või sugulasi

EUROOPA PARLAMENT JA EUROOPA LIIDU NÕUKOGU,

võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingut, eriti selle artikli 78 lõike 2 punkti e,

võttes arvesse Euroopa Komisjoni ettepanekut,

olles edastanud seadusandliku akti eelnõu liikmesriikide parlamentidele,

võttes arvesse Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamust⁸,

võttes arvesse Regioonide Komitee arvamust⁹,

toimides seadusandliku tavamenetluse kohaselt

ning arvestades järgmist:

- (1) Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EL) nr 604/2013¹⁰ määratakse liikmesriik, kus saatjateta alaealine on esitanud rahvusvahelise kaitse taotluse, vastutavaks selle taotluse läbivaatamise eest.
- (2) Pärast määruse (EL) nr 604/2013 vastuvõtmist otsustas Euroopa Kohus kohtuasjas C-648/11, et kui saatjata alaealine, kellel ei ole liikmesriigis seaduslikult viibivaid pereliikmeid, on esitanud varjupaigataotluse rohkem kui ühes liikmesriigis, määratakse vastutavaks liikmesriigiks see liikmesriik, kus alaealine hetkel viibib, olles esitanud seal varjupaigataotluse.
- (3) Kohtuotsus ei käsitle sellise saatjata alaealise olukorda, kellel ei ole liikmesriigis seaduslikult viibivaid pereliikmeid, ning kes on esitanud varjupaigataotluse ühes või mitmes liikmesriigis ja kes viibib sellise liikmesriigi territooriumil, kus ta ei ole varjupaigataotlust esitanud. Selleks et tagada käesolevas määruses ühtsed sätted saatjata alaealiste kohta ja vältida õiguslikku ebakindlust, tuleks sätestada ka vastutava liikmesriigi kindlaksmääramise kriteerium sellises olukorras.
- (4) Vastavalt kohtuotsusele peab vastutav liikmesriik teavitama seda liikmesriiki, kus esitati esimene taotlus. Kuna varjupaigataotluse peab läbi vaatama vaid üks liikmesriik, peaks vastutav liikmesriik teavitama oma otsusest vastavalt olukorrale kas varem vastutanud liikmesriiki, vastutava liikmesriigi kindlaksmääramise menetlust

⁸ ELT C , , lk .

⁹ ELT C , , lk .

¹⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 604/2013, 26. juuni 2013, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest (ELT L 180, 29.6.2013, lk 31).

läbiviivat liikmesriiki või liikmesriiki, kellel on palutud alaealine vastu või tagasi võtta.

- (5) [Euroopa Liidu lepingule ja Euroopa Liidu toimimise lepingule lisatud protokolli nr 21 (Ühendkuningriigi ja Iirimaa seisukoha kohta vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala suhtes) artikli 3 ja artikli 4a lõike 1 kohaselt on kõnealused liikmesriigid teatanud oma soovist osaleda käesoleva määruse vastuvõtmisel ja kohaldamisel.]
- (6) Euroopa Liidu lepingule ja Euroopa Liidu toimimise lepingule lisatud protokolli nr 22 (Taani seisukoha kohta) artiklite 1 ja 2 kohaselt ei osale Taani käesoleva määruse vastuvõtmisel ning see ei ole tema suhtes siduv ega kohaldatav.
- (7) Määrust (EL) nr 604/2013 tuleks seega vastavalt muuta,

ON VASTU VÕTNUD KÄESOLEVA MÄÄRUSE:

Artikkel 1

Määruse (EL) nr 604/2013 artikli 8 lõige 4 asendatakse järgmisega:

- „4a. Kui liikmesriigis ei viibi seaduslikult ühtki saatjata alaealise pereliiget, õde-venda ega sugulast, nagu on osutatud lõigetes 1 ja 2, on vastutav liikmesriik see, kus saatjata alaealine on esitanud rahvusvahelise kaitse taotluse ja kus ta viibib, tingimusel et see on alaealise parimates huvides.
- 4b. Kui taotleja, nagu osutatakse lõikes 4a, viibib liikmesriigi territooriumil, ilma et ta oleks seal taotlust esitanud, teavitab asjaomane liikmesriik saatjata alaealist tema õigusest taotlus esitada ja annab talle võimaluse taotlus selles liikmesriigis esitada.

Kui esimeses lõigus osutatud saatjata alaealine esitab taotluse selles liikmesriigis, kus ta viibib, siis muutub see liikmesriik vastutavaks taotluse läbivaatamise eest tingimusel, et see on alaealise parimates huvides.

Kui esimeses lõigus osutatud saatjata alaealine ei esita taotlust selles liikmesriigis, kus ta viibib, siis on vastutav liikmesriik see, kus saatjata alaealine esitas viimase taotluse, välja arvatud juhul, kui see ei ole alaealise parimates huvides.
- 4c. Liikmesriik, kellel palutakse saatjata alaealine tagasi võtta, teeb koostööd liikmesriigiga, kus saatjata alaealine viibib, et hinnata alaealise parimaid huve.
- 4d. Liikmesriik, kes on lõike 4a kohaselt vastutav, teavitab sellest vajaduse korral järgmisi liikmesriike:
 - (a) varem vastutav olnud liikmesriik;
 - (b) vastutava liikmesriigi kindlaksmääramise menetlust läbi viiv liikmesriik;
 - (c) liikmesriik, kellel on palutud saatjata alaealine vastu võtta;
 - (d) liikmesriik, kellel on palutud saatjata alaealine tagasi võtta.Kõnealune teave saadetakse elektroonilise sidevõrgu „DubliNet” kaudu, mis on loodud vastavalt määruse (EÜ) nr 1560/2003 artiklile 18.”

Artikkel 2

Käesolev määrus jõustub kahekümnendal päeval pärast selle avaldamist *Euroopa Liidu Teatajas*.

Käesolev määrus on tervikuna siduv ja liikmesriikides vahetult kohaldatav kooskõlas aluslepingutega.

Brüssel,

*Euroopa Parlamendi nimel
eesistuja*

*Nõukogu nimel
president*