



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel, 6.6.2007
KOM(2007) 299 lõplik

**KOMISJONI ARUANNE
EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE**

Dublini süsteemi hindamisaruanne

{SEK(2007) 742}

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

Dublini süsteemi hindamisaruanne

1. SISSEJUHATUS

1.1. Dublini süsteem

Dublini süsteemi ülesanne on määrata, milline liikmesriik vastutab mõne liikmesriigi, Norra või Islandi territooriumil esitatud kolmanda riigi kodaniku varjupaigataotluse läbivaatamise eest.¹

Dublini süsteem hõlmab nõukogu 18. veebruari 2003. aasta määrust (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 selle rakendamismäärust,³ nõukogu 11. detsembri 2000. aasta määrust (EÜ) nr 2725/2000, mis käsitleb sõrmejälgede võrdlemise Eurodac-süsteemi kehtestamist Dublini konventsiooni tõhusa kohaldamise eesmärgil (edaspidi "Eurodaci määrus"),⁴ ja selle rakendamismäärust.⁵

Dublini süsteemi territoriaalset kohaldamisala on laiendatud Šveitsile rahvusvahelise lepingu kaudu, mida rakendatakse praegu veel ajutiselt.

1.2. Aruande ulatus ja eesmärgid

Dublini ja Eurodaci määruses nõutakse komisjonilt, et ta esitaks Euroopa Parlamendile ja nõukogule nende määruste rakendamise kohta aruande, kui süsteem on toiminud kolm aastat, ja teeks vajadusel muudatusettepanekuid. Kuna Eurodaci määrusega luuakse vahend Dublini määruse tõhusaks rakendamiseks, otsustati koondada mõlema määruse hinnangud ühte aruandesse.

Käesoleva aruande eesmärk on hinnata kummagi määruse rakendamist alates nende jõustumisest kuni 2005. aasta lõpuni (edaspidi "vaatlusperiood"). Lisaks soovitakse võrrelda Dublini süsteemiga seotud liikumisi varjupaigataotlejate koguarvuga liikmesriikides. Aruanne koosneb kahest dokumendist – **aruandest**, milles esitatakse komisjoni talituste teostatud

¹ Taani ei osalenud kuni 21. veebruarini 2006 Dublini määruse kohaldamises. Seepärast mõeldakse käesolevas aruandes liikmesriikide all kõiki ELi liikmesriike, välja arvatud Taanit, ning lisaks Norrat ja Islandit.

² ELT L 50, 25.2.2003.

³ Komisjoni määrus (EÜ) nr 1560/2003, 2. september 2003, millega kehtestatakse üksikasjalikud rakenduseeskirjad määrusele (EÜ) nr 343/2003 (ELT L 222, 5.9.2003).

⁴ EÜT L 316, 15.12.2000.

⁵ Nõukogu määrus (EÜ) nr 407/2002, 28. veebruar 2002, millega nähakse ette nõukogu määruse (EÜ) nr 2725/2000 teatavad rakenduseeskirjad (EÜT L 62, 5.3.2002).

analüüsi põhisisu ja järeldused, ja **komisjoni töödokumendist**,⁶ mis sisaldab analüüsi üksikasju.

Käesoleva aruande tulemused kaasatakse komisjoni 28. juuni 2006. aasta teatises⁷ üksikasjalikult kirjeldatud hinnangusse, mis antakse Euroopa Liidu poliitikale vabaduse, turvalisuse ja õiguse valdkonnas.

2. DUBLINI SÜSTEEMI RAKENDAMINE

2.1. Sissejuhatus

Vastavalt **Dublini määrusele** peavad liikmesriigid tähtsusjärjekorda seatud objektiivsete kriteeriumide põhjal määrama liikmesriigi, kes vastutab nende territooriumil esitatud varjupaigataotluse läbivaatamise eest. Kui nende kriteeriumide analüüsimisel selgub, et läbivaatamise eest vastutab teine liikmesriik, võidakse paluda tal varjupaigataotleja vastu võtta ja vaadata läbi tema taotlus. Kui teine liikmesriik võtab vastutuse endale, peab esimene liikmesriik varjupaigataotleja talle üle andma.

Juhul kui üks liikmesriikidest on juba varjupaigataotluse läbi vaadanud või alustanud selle läbivaatamist, võidakse paluda tal tagasi võtta ilma loata teises liikmesriigis viibiv varjupaigataotleja, et viia lõpule varjupaigataotluse läbivaatamine või võtta asjakohaseid meetmeid varjupaigataotleja tagasisaatmiseks tema päritoluriiki. Kui nimetatud liikmesriik võtab vastutuse endale, peab see liikmesriik, kus varjupaigataotleja elab ilma loata, varjupaigataotleja vastutavale liikmesriigile üle andma.

Eurodaci määrusega on loodud vahend, mis hõlbustab varjupaigataotlejate registreerimise ja nende sõrmejälgede võrdlemise kaudu Dublini määruse rakendamist. Liikmesriigid peavad võtma sõrmejäljed igalt kolmanda riigi kodanikult, kes on vähemalt 14aastane ja taotleb nende territooriumil varjupaika või peetakse kinni välispiiri ebaseaduslikul ületamisel. Nad saavad samuti võtta sõrmejälgi nende territooriumil ebaseaduslikult viibivatelt välismaalastelt, et kontrollida, kas viimased on juba taotlenud varjupaika (nende territooriumil või teises liikmesriigis). Liikmesriigid peavad saatma need andmed viivitamata komisjoni hallatavale Eurodaci keskuksusele, kes registreerib andmed keskandmebaasis ja võrdleb neid juba talletatud andmetega. Kui sisestatud andmed vastavad juba talletatud andmetele, ilmnevad võrdlemisel kokkulangevused. Kui kokkulangevuse tulemusena selgub, et varjupaigataotleja on juba taotlenud varjupaika teises liikmesriigis või sisenenud ebaseaduslikult tema territooriumile, saavad liikmesriigid teha Dublini määruse kohaselt koostööd.

2.2. Arvud ja üldandmed

Liikmesriikide **statistikat** Dublini määruse rakendamise kohta on äärmiselt raske analüüsida. Üks põhiprobleemidest, mida on üksikasjalikumalt selgitatud töödokumendis, tuleneb asjaolust, et nende taotluste ja otsuste arv, mis liikmesriigid on väidetavalt saanud teistelt liikmesriikidelt (sissetulevad andmed), erinevad olulisel määral nende taotluste ja otsuste arvust, mis liikmesriigid on väidetavalt saanud teistele liikmesriikidele (väljaminevad andmed). Mõlemad andmed peaksid põhimõtteliselt kattuma, kuid tegelikkuses ei lange need kokku, sest liikmesriigid tõlgendavad registreerimist ja teatavate andmete puudulikkust

⁶ SEK(2007) 742.

⁷ KOM(2006) 332.

erinevalt. Segaduse vältimiseks lähtutakse käesolevas aruandes üksnes väljaminevatest andmetest. Seevastu töödokumendis on esitatud nii sissetulevad kui ka väljaminevad andmed.

See probleem näitab selgesti, kui oluline on leppida varjupaiga- ja rändevaldkonnas kokku ühises statistikaraamistikus. Tulevikus on kavas võtta vastu määrus ühenduse rändestatistika ja rahvusvahelise kaitse kohta,⁸ mis aitab kaasa selle eesmärgi saavutamisele.

Dublini määruse rakendamine September 2003–detsember 2005	
Taotlused	55 310 ¹
Eurodaci raames esitatud taotlused	28 393 ²
Rahuldatud taotlused	40 180 ¹
Tagasilükatud taotlused	10 536 ¹
Üleandmisjuhtumid	16 842 ³
¹ IT, UK, LU ja ES kohta andmed alates jaanuarist 2004 . FR kohta andmed puuduvad. ² IT, UK ja ES kohta andmed alates jaanuarist 2004. FR, LU ja SE kohta andmed puuduvad. ³ IT, UK, LU ja ES kohta andmed alates jaanuarist 2004. FR, SE ja BE kohta andmed puuduvad.	

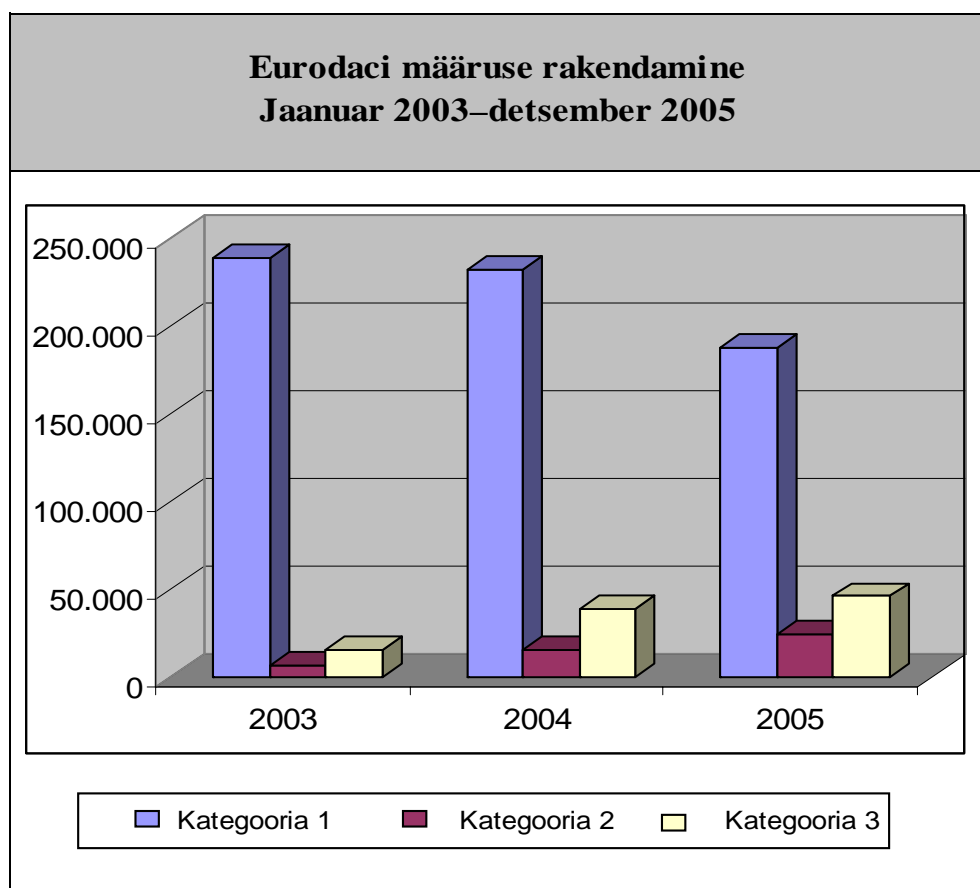
Liikmesriikidelt saadud andmete kohaselt saadeti välja üle 55 300 **üleandmist**taotluse (samal perioodil kõikides liikmesriikides esitatud 589 499 taotlusest 11,5%).

72% taotlustest **rahuldati**, st 40 180 juhul nõustus teine liikmesriik võtma endale vastutuse varjupaigataotleja eest.

Sellele vaatamata **anti** tegelikult **üle** ainult 16 842 varjupaigataotlejat (töödokumendis kirjeldatakse täpsemalt, kui suure osa see moodustab rahuldatud taotluste koguarvust). Varjupaigataotlejate üleandmist võib seega pidada üheks põhiprobleemiks, mis takistab Dublini süsteemi tõhusat rakendamist.

Eurodaci statistika on palju usaldusväärsem, kuna selles sisalduvad andmed pärinevad keskkäsituse automaatsetest aruannetest. Alljärgnevas tabelis on kajastatud kolme andmete kategooriat, mida liikmesriigid edastavad Eurodaci keskkäsitusele.

⁸ KOM(2005) 375, 14.9. 2005.



Vaatlusperioodil edastati edukalt 657 753 varjupaigataotleja andmed ("**kategooria 1 andmed**"). Selliste andmete arv on pidevalt kahanenud (2003. aastal 238 325, 2004. aastal 232 205 ja 2005. aastal 187 223). Nimetatud langus on veelgi märkimisväärsem, kui arvestada seda, et 1. maist 2004 ühinesid Eurodaci rakendamisega 10 uut liikmesriiki. Lisaks ei hõlma esitatud arvud ainult uusi varjupaigataotlusi, vaid ka korraga mitmes riigis esitatud taotlusi. See peegeldab ELis juba mõnda aastat täheldatud varjupaigataotluste üldist langust.

aastal võrreldi uute varjupaigataotlejate andmeid varem talletatud andmetega ning selgus, et 16% juhtudest oli tegu "**korraga mitmes riigis esitatud taotlusega**", sest inimene oli juba esitanud varjupaigataotluse kas samas või teises liikmesriigis.

Samal vaatlusperioodil registreeriti keskandmebaasis 48 657 kolmanda riigi kodaniku andmed, kes oli peetud kinni seoses välispiiri ebaseadusliku ületamisega ("**kategooria 2 andmed**"). Selliste juhtumite hulk on igal aastal märkimisväärselt kasvanud, kuid on veel üllatavalt madal, kui võtta arvesse ebaseadusliku sisserände tugevat survet ELi välispiiril.

Samuti registreeriti vaatlusperioodil 101 884 kolmanda riigi kodaniku andmed, kes viibisid ebaseaduslikult mõne liikmesriigi territooriumil ("**kategooria 3 andmed**"). See arv on iga aastaga tõusnud, mis näitab liikmesriikide üha suuremat huvi sellise kontrollsüsteemi kasutamise vastu.

2.3. Tegelik rakendamine ja võimalused selle täiustamiseks

2.3.1. Dublini määruse rakendamine

Hindamine näitab, et Dublini määrust rakendatakse üldiselt nõuetekohaselt ja et sellega loodud süsteem varjupaigataotluse läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi määramiseks toimib. Sellele vaatamata on määruse rakendamisel tuvastatud teatavaid probleeme, mille kokkuvõte on esitatud alljärgnevalt. Üksikasjalikumalt käsitletakse neid töödokumendis.

Tegelik juurdepääs menetlustele

Varjupaigataotluse läbivaatamise kohustus pannakse liikmesriigile, kes vastutab selle eest vastavalt Dublini määrusele. Kuigi enamik liikmesriike tõlgendab seda sätet õigesti ja hindab põhjalikult varjupaigataotleja kaitsevajadust, jätab üks liikmesriik komisjoni andmetel selle teatavatel tingimustel tegemata, kui ta võtab teistest liikmesriikidest tagasi varjupaigataotlejaid.

Tuleks meeles pidada, et Dublini määruses määratletud "varjupaigataotluse läbivaatamise" mõiste hõlmab eranditult hinnangu andmist sellele, kas varjupaigataotleja saab lugeda miinimumnõuete direktiivi⁹ kohaselt pagulaseks.

Sidusus ELi varjupaigaalaste õigusaktidega

Dublini määrust ei kohaldata isikute suhtes, kes on täiendava kaitse all või taotleavad seda. See mõjub eriti kahjulikult nendele varjupaigataotlejatele, kes ei saa taasühineda oma perekonnaliikmetega, sest viimastele pakutakse täiendavat kaitset teises liikmesriigis. Dublini määrus ei hõlma täiendavat kaitset eelkõige seetõttu, et see mõiste ei kuulunud määruse vastuvõtmise ajal veel ELi varjupaigaõigusesse. Miinimumnõuete direktiivi vastuvõtmise tulemusel on sellest mõistest aga saanud ELi õigusraamistiku lahutamatu osa varjupaiga valdkonnas ja seepärast peaks see kajastuma kõikides varjupaigaalastes õigusaktides.

Komisjon kavatseb teha ettepaneku laiendada Dublini määruse kohaldamisala nii, et see hõlmaks ka täiendavat kaitset.

Ühtne rakendamine

Dublini määrusega kehtestatud eeskirjade ja kriteeriumide ühtne rakendamine on esmatähtis selle nõuetekohaseks toimimiseks. Liikmesriigid ei ole siiski alati üksmeelel, millistel tingimustel teatavaid sätteid tuleks kohaldada.

Eriti suuri erinevusi on tuvastatud **suveräänsusklausli** (Dublini määruse artikli 3 lõige 2) ja **humanitaarklausli** (Dublini määruse artikkel 15) kohaldamisel. Esimene neist lubab liikmesriigil varjupaigataotluse ise läbi vaadata, isegi kui ta Dublini määruse kriteeriumide kohaselt ei pea seda tegema, ning teine lubab kokku viia pereliikmeid, isegi kui määruse kriteeriumid seda rangelt võttes ei võimalda.

⁹ Nõukogu direktiiv 2004/83/EÜ, 29. aprill 2004, miinimumnõuete kohta, mida kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad täitma, et saada pagulase või muul põhjusel rahvusvahelist kaitset vajava isiku staatus, ja antava kaitse sisu kohta (ELT L 304, 30.9.2004, lk 12).

Liikmesriigid kohaldavad suveräänsusklauslit erinevatel põhjustel, alates humanitaarsetest kaalutlustest ja lõpetades puhtpraktilistega.

Suveräänsusklausli kohaldamist humanitaarsetel kaalutlustel tuleks julgustada, kuna see näib olevat kooskõlas kõnealuse sätte põhieemärgiga.

Dublini määruse praeguses tekstis ei nõuta suveräänsusklausli kohaldamiseks varjupaigataotleja nõusolekut. See on teataval juhtudel põhjustanud negatiivseid tagajärgi, eriti kui selle tulemusena takistatakse varjupaigataotleja taasühinemist pereliikmetega teises liikmesriigis.

Humanitaarklausli puhul ei ole täpsustatud, millistel tingimustel seda kohaldatakse, kas seda saab kohaldada varjupaigataotleja palvel ja kas liikmesriikidele tuleks kehtestada teiselt liikmesriigilt saadud taotluse täitmiseks tähtaeg.

Komisjon teeb ettepaneku täpsustada, millistel tingimustel ja kuidas suveräänsus- ja humanitaarklauslit tuleks kohaldada. Selleks tuleks eelkõige kehtestada taotluste täitmiseks tähtajad ja teha suveräänsusklausli kohaldamise tingimuseks asjaomase varjupaigataotleja nõusoleku saamine.

Mõnel liikmesriigil on olnud raskusi vastutuse lõppemise sätete kohaldamisega (Dublini määruse artikli 10 lõige 1, artikli 16 lõiked 3 ja 4 ja artikli 20 lõige 2). Nendest raskustest oleks lihtsam üle saada, kui muuta kõnealuseid sätteid selgemaks.

Komisjon teeb ettepaneku määratleda selgemalt, millistel tingimustel lõpeb liikmesriigi vastutus.

Samuti tõlgendatakse mõnikord erinevalt juhtumeid, kus taotletakse varem teises liikmesriigis varjupaika taotlenud saatjata alaealise tagasivõtmist (Dublini määruse artikkel 6). Mõni liikmesriik hoidub saatjata alaealise tagasivõtmise taotlemisest.

Saatjata alaealise tagasivõtmise taotlemist ei tohiks välistada, kuid lapse huvid peaksid seejuures olema alati ülimuslikud.

Komisjon määratleb selgemalt, millistel tingimustel Dublini määruse sätteid kohaldatakse saatjata alaealise suhtes.

Tõendid

Varjupaigataotleja vastuvõtmisega nõustumiseks on vaja tõendeid, mida on sageli raske hankida. See mõjub eriti kahjulikult perekonna ühtsuse kriteeriumi kohaldamisele, nõrgestades Dublini määruse ühe kõige olulisema sätte rakendamist praktikas.

Sarnaseid probleeme on täheldatud ebaseadusliku ELi territooriumile sisenemise kriteeriumi kohaldamisel (Dublini määruse artikli 10 lõige 1), mille puhul võetakse tavaliselt arvesse ainult Eurodaci tõendeid.

Liikmesriigid on siiski leppinud kokku otseste ja kaudsete tõendite loetelus, mis on lisatud rakenduseeskirjadele.

Kuigi komisjon mõistab, et selged tõendid on olulised süsteemi kuritarvitamise vältimiseks, eriti perekonna taasühinemise puhul, on ta seisukohal, et liikmesriigid peaksid rakendama Dublini määrust ja selle rakenduseeskirju tervikuna, kasutades selleks kõiki ettenähtud tõendeid, sealhulgas varjupaigataotleja usaldusväärseid ja tõendatavaid avaldusi.

Tähtajad

Paljude liikmesriikide arvates vähendab süsteemi tõhusust asjaolu, et varjupaigataotleja tagasisvõtmise taotluse täitmiseks ei ole kehtestatud tähtaegu.

Samuti ei ole liikmesriigid rahul **teabetaotlusele** vastamiseks kehtestatud kuue nädala pikkuse tähtajaga, kuna see on nende arvates olulise teabe puhul liiga pikk aeg.

Komisjon teeb ettepaneku lühendada teabetaotlusele vastamise tähtaega 4 nädalale ja kehtestada tagasisvõtmistaotluste täitmiseks samuti tähtajad.

Üleandmine

Tegelikult üle antud varjupaigataotlejate väike osakaal, võrreldes rahuldatud üleandmistaoitlustega, vähendab oluliselt süsteemi tõhusust. Liikmesriigid põhjendavad seda asjaoluga, et varjupaigataotlejad muudavad tihti pärast üleandmisotsuse kättesaamist elukohta.

Statistikast selgub, et üleantavate varjupaigataotlejate arv teatavate liikmesriikide vahel on sarnane. Üleandmisega tegelevate osakondade töökoormust ja tegevuskulusid oleks võimalik vähendada, kui liikmesriikidele antaks võimalus luua mehhanismid üleandmisjuhtude arvu piiramiseks. See võiks ka aidata vältida varjupaigataotleja edasiliikumist pärast üleandmist.

Komisjon uurib võimalust anda liikmesriikidele õigus sõlmida teatavatel selgesti määratletud tingimustel kahepoolseid kokkuleppeid võrdse arvu varjupaigataotlejate vahetuse tühistamiseks.

Vahistamismeetmete tugevdamine

Liikmesriigid kehtestavad üha sagedamini vahistamismeetmeid isikute suhtes, kelle kohta on tehtud üleandmisotsus, et nimetatud isikud ei põgeneks enne selle täideviimist.

Komisjon on nõus, et üleandmise tõhusust tuleb tõsta, kuid vahistamismeetmeid tuleks siiski kasutada üksnes viimase võimalusena, kui eeldatakse, et ükski muu meede ei anna nõuetekohaseid tulemusi, ja varjupaigataotleja põgenemise ohtu võib objektiivsetel põhjustel pidada suureks. Igal juhul tuleks alati võtta arvesse perekonna, ravialaste vajadustega isikute, naiste ja saatjata alaealiste olukorda.

Ebaõige kohaldamine

Määruse ebaõiget kohaldamist on peamiselt täheldatud menetluslikes küsimustes, eelkõige juhul, kui ei peeta kinni taotluse esitamise või sellele vastamise **tähtajast**.

Liikmesriigid peaksid rangelt täitma Dublini määruses ettenähtud tähtaegu, sest kui nad ei vasta taotlusele nõutud tähtajaks, annavad nad sellele kaudselt oma nõusoleku;

varjupaigataotlejal on samuti võimalik liikmesriigi ametiasutuste tegevus vaidlustada, kui nad ei pea tähtaegadest kinni.

Muret tekitab ka asjaolu, et teatavad liikmesriigid ei kasuta süstemaatiliselt turvalist kahepoolset teabevahetusvahendit **DubliNet**. See võib tekitada edastatava teabe olemuse tõttu andmekaitsealaseid probleeme.

Komisjon tuletab meelde, et DubliNeti kasutamine on alati kohustuslik, välja arvatud Dublini rakendusmääruse artikli 15 lõike 1 teises lõigus määratletud erandjuhtudel.

2.3.2. Eurodaci määruse rakendamine

Kuigi kõik liikmesriigid rakendavad Eurodaci määrust üldiselt nõuetekohaselt, on selle mõningate sätete rakendamisega praktikas endiselt probleeme.

Tähtajad

Eurodaci määruse kohaselt peavad liikmesriigid saatma oma andmed viivitamata Eurodaci keskküsuks (artikli 4 lõige 1 ja artikli 8 lõige 1). Tundub aga, et mõnikord kulub selleks üle 30 päeva. Kui andmed edastatakse sellise **viivitusega**, võidakse eksida liikmesriigi määramisel, kes vastutab taotluse läbivaatamise eest. Seega on äärmiselt tähtis, et liikmesriigid edastaksid andmed kiiremini.

Komisjon teeb ettepaneku kehtestada selge tähtaeg andmete edastamiseks Eurodaci keskküsuks.

Andmete kogumine

Nagu eespool märgitud, on registreeritud **ebaseaduslike sisserändajate** arv (48 657) komisjoni arvates üllatavalt väike. Seetõttu tekib küsimus, kas liidu piiiril täidetakse tõhusalt kohustust võtta kõikidelt ebaseaduslikelt sisserändajatelt sõrmejäljed. Liikmesriikidel tuleks seda kohustust rangelt täita, kuna kõnealune teave on väga oluline ühe Dublini määruse kriteeriumi tõhusaks rakendamiseks.

Kui ebaseaduslikelt sisserändajatelt sõrmejälgede võtmise kohustus jäetakse süstemaatiliselt täitmata, võib komisjon võtta seda arvesse 2010. aastal solidaarsuse ja rändevoogude juhtimise raamprogrammi rakendamise ja eelkõige erinevate asjaomaste fondide jaotuskriteeriumide läbivaatamisel.

Kvaliteet

Statistika näitab, et 6% andmetest ei ole halva kvaliteedi tõttu kasutuskõlblikud. Eurodaci keskküsuks saadetavate andmete kvaliteeti võiks veelgi parandada erikoolituse, kohaliku kvaliteedikontrolli ja tehnika tasemele vastava varustuse, näiteks reaalaaja skannerite kasutamise abil. Liikmesriike ergutatakse kasutama selleks eesmärgiks eraldatud ühenduse rahalist toetust.

Komisjon korraldab liikmesriikide ametiasutustele koolitusseminarid andmete kvaliteedi parandamiseks.

Kustutamine

Teataval juhul, näiteks kui varjupaigataotleja saab kodakondsuse, tuleb andmed **kustutada** (Eurodaci määruse artikkel 7 ja artikli 10 lõige 2). Selle kohustuse täitmisega on samuti probleeme. Kustutamine ei toimu regulaarselt, sest andmed sisestanud liikmesriik ei ole staatuse muutusest teadlik.

Komisjon teeb ettepaneku võtta igat liiki kustutamistoimingute puhul kasutusele erikoodi, et oleks kergem jälgida nimetatud kohustuse täitmist ja võimalik vahetada süstemaatiliselt teavet varjupaigataotleja staatuse muutumise korral.

Andmekaitse

Ülejäänud probleemid on seotud isikuandmete kaitse eeskirjade nõuetekohase rakendamisega, eriti nende eeskirjadega, mis annavad andmesubjektidele õiguse paluda, et liikmesriigid kontrolliksid nende kohta Eurodaci andmebaasis olevat teavet (kasutades Eurodaci määruse artiklis 18 ettenähtud erietsingut). Vaatlusperioodil tehti üle 3 700 sellise erietsingu, mis on üllatavalt suur arv.

Komisjon tuletab meelde, et selliseid otsinguid tohib üksnes teha andmekaitse eeskirjade täitmiseks.

2.3.3. Eurodaci roll Dublini määruse rakendamisel

Eurodaci määruse eesmärk on hõlbustada Dublini määruse rakendamist. Seepärast tasuks uurida, kas Eurodac on ka tegelikkuses aidanud kaasa selle eemärgi saavutamisele.

Nagu eespool märgitud, olid 2005. aastal 16% varjupaigataotlustest **korraga mitmes riigis esitatud taotlused**. See võib tähendada, et Dublini süsteem ei takistanud meelepärase varjupaiga otsimist sel määral, nagu eeldati. Paljud varjupaigataotlejad esitavad ka praegu korraga mitu varjupaigataotlust, et saada endale soodne otsus. Üks võimalus vältida seda nähtust oleks anda varjupaigataotlejatele mitmekordse taotluse esitamise tagajärgede kohta nõuetekohast teavet.

Ebaseaduslikku sisenemist käsitlevate tõendite puhul tuleks samuti rõhutada, et Eurodaci määrus saab Dublini määruse rakendamist tegelikult hõlbustada üksnes siis, kui kõik liikmesriigid täidavad oma kohustusi ja koguvad andmeid iga välismaalase kohta, kes siseneb ELi ebaseaduslikult.

Lisaks on täheldatud, et Eurodaci keskuksus vastab üsna sageli liikmesriikidele, et ta on leidnud **mitu kokkulangevust**. See tähendab, et varjupaigataotleja andmed on registreeritud mitmes liikmesriigis. Sellisel juhul ei ole alati lihtne otsustada, milline liikmesriik vastutab varjupaigataotluse läbivaatamise eest, eriti kui arvestada kehtestatud ajalisi piiranguid.

Et lihtsustada selliste juhtumite analüüsimist, kus leitakse mitu kokkulangevust, teeb komisjon ettepaneku luua mehhanismid, mille abil liikmesriigid saaksid teavitada üksteist Eurodaci andmesubjektide staatusest, ja teha tehnilisi muudatusi süsteemi, mille kaudu edastatakse andmeid Eurodaci keskuksusele, eesmärgiga anda eelkõige rohkem teavet varjupaigataotleja staatuse kohta.

2.3.4. Eurodaci määruse edasiarendamise võimalused

Eurodaci määruse põhieesmärk on toetada varjupaigataotluse läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi kiiret kindlakstegemist. Eurodaci andmebaasis sisalduvaid andmeid võiks siiski kasutada ka muul viisil, näiteks selleks, et aidata kaasa varjupaigasüsteemi kuritarvitamise vältimisele.

Kuigi liikmesriigid on kohustatud säilitama nende välispiiri ebaseaduslikult ületavate välismaalaste sõrmejäljed, ei nõuta liikmesriikidelt samade andmete säilitamist nende territooriumil ebaseaduslikult viibivate välismaalaste puhul.

Nagu 2003.–2005. aasta arvudest selgub, tunnevad liikmesriigid siiski üha suuremat huvi nende territooriumil ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike andmete kasutamise vastu. Lisaks erineb nende isikute arv, kes tabatakse sel ajal, kui nad viibivad ebaseaduslikult liikmesriigi territooriumil (101 884), märkimisväärselt nende isikute arvust, kes tabatakse välispiiri ebaseaduslikul ületamisel (48 657). Seetõttu tehakse ettepanek säilitada ka nende isikute andmed, kes tabatakse sel ajal, kui nad viibivad ebaseaduslikult liikmesriigi territooriumil. Nendest andmetest on kasu varjupaigataotluste läbivaatamisel, näiteks varjupaigataotlejate väidete kontrollimiseks, et aidata vältida süsteemi kuritarvitamist. Andmeid võiks säilitada esialgu kaks aastat nagu ka ebaseadusliku piiriületuse korral. Säilitamisega võiks pikendada juhul, kui isik tabatakse uuesti.

Komisjon teeb ettepaneku säilitada nende isikute andmed, kes tabatakse sel ajal, kui nad viibivad ebaseaduslikult ELi territooriumil.

Lisaks uurib komisjon täiendava analüüsi ja täieliku mõju hindamise põhjal võimalust laiendada Eurodaci määruse kohaldamisala, et kasutada selle raames kogutud andmeid õiguskaitse eesmärkidel ja vahendina, mis aitaks kaasa võitlusele ebaseadusliku sisse- ja välisliikumise vastu.

3. DUBLINI SÜSTEEMIGA SEOTUD LIIKUMISTE ANALÜÜS

Dublini süsteemiga seotud liikumised 2005. aastal			
		vastuvõtmine	üleandmine
1.	DE	2716	2748
2.	PL	1196	148
3.	NL	862	982
4.	SK	453	32
5.	IT	419	47
6.	UK	366	1824
7.	GR	350	6
8.	ES	315	52
9.	AT	805	589
10.	HU	160	6
11.	CZ	114	359
12.	SI	87	5
13.	LU	72	257
14.	IE	45	262
15.	MT	39	1
16.	PT	16	5
17.	LT	15	4
18.	LV	2	0
19.	CY	2	0
20.	EE	1	1
21.	IS	1	19
22.	BE	180	Puudub
23.	FI	Puudub	735
24.	SE	Puudub	Puudub
25.	NO	Puudub	848
26.	FR	Puudub	Puudub

Kuigi paljud eeldasid, et enamik varjupaigataotlejaid antakse üle välispiiri ääres asuvatele liikmesriikidele, jagunevad arvud üldiselt piiräärsete ja muude liikmesriikide vahel üsna võrdselt. aastal anti ELi välispiiri ääres paiknevatele liikmesriikidele üle 3 055 varjupaigataotlejat ja muudele liikmesriikidele 5 161 varjupaigataotlejat.

Töödokumendis püütakse üksikasjalikult analüüsida, mil määral Dublini süsteemiga seotud liikumised on mõjutanud varjupaigataotlejate koguarvu liikmesriikides. Kokkuvõttes näib, et varjupaigataotlejate üleandmine Dublini süsteemi raames ei suurendanud ega vähendanud nende koguarvu enamikes liikmesriikides üle 5%. Poola puhul tõusis see arv siiski 20% ja Slovakkia, Leedu, Läti, Ungari ja Portugali puhul 10%. Seevastu Luksemburgis ja Islandil vähenes varjupaigataotlejate arv umbes 20%.

Sama suundumus oleks leidnud kinnitust ka juhul, kui kõik rahuldatud üleandmistaoitlused oleks ellu viidud, kuigi sel juhul oleks mõju Ungarile, Poolale ja Slovakkiale olnud palju

suurem (umbes 40% kasv). Kuid isegi siis oleks ELi välispiiri äärsetele liikmesriikidele antud üle vähem varjupaigataotlejaid (7 829) kui muudele liikmesriikidele (13 968).

Tuleks siiski märkida, et suuremal osal juhtudest oli tegu varjupaigataotlejate tagasivõtmisega,¹⁰ mitte nende üleandmisega sihtliikmesriigile uue varjupaigataotluse alusel, sest taotlused olid varjupaiga andmebaasis varem registreeritud ja nende läbivaatamine oli juba alanud.

Samuti tasuks märkida, et need varjupaigataotlejad, kes olid enne taotluse esitamist sisenenud ebaseaduslikult ELi territooriumile, saabusid põhiliselt Hispaania, Itaalia ja Kreeka kaudu. Seda näitab kategooria 1 ja kategooria 2 otsingute käigus saadud tulemuste kõrvutamine. Enamik inimesi, kes peeti kinni nimetatud liikmesriikide piiri ebaseaduslikul ületamisel, taotlesid siiski varjupaika kinnipidamise riigis. Need, kes ei taotlenud varjupaika samas riigis ja reisisid edasi, suundusid peamiselt Ühendkuningriiki ja Prantsusmaale.

4. JÄRELDUSED

Dublini süsteem, mille eesmärk on eelkõige selge ja toimiva süsteemi loomine varjupaigataotluse läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi määramiseks, on üldiselt täitnud oma ülesanded.

Täpsete andmete puudumise tõttu ei ole võimalik hinnata Dublini süsteemi kulusid, mis on üks selle olulisi tahke. Liikmesriigid peavad siiski süsteemi poliitiliste eesmärkide saavutamist väga tähtsaks, olenemata selle rahalistest vajadustest.

Sellele vaatamata tekitab veel mõningast muret nii süsteemi rakendamine praktikas kui ka selle tõhusus. Komisjon teeb seega ettepaneku vajalike meetmete võtmiseks, et lahendada nimetatud probleemid ja tõhustada süsteemi veelgi.

aasta juunis avaldab komisjon üksikasjaliku roheline raamatu, et käivitada arutelu Euroopa ühise varjupaigapoliitika tuleviku üle. Käesolev hindamisaruanne kujutab esimest sammu selle eesmärgi suunas.

¹⁰ Vt töödokumendi tabel 2.