



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 26.11.2007
KOM(2007) 745 lõplik

KOMISJONI ARUANNE NÕUKOGULE JA EUROOPA PARLAMENDILE

**NÕUKOGU 27. JAANUARI 2003. AASTA DIREKTIIVI 2003/9/EÜ, MILLEGA
SÄTESTATAKSE VARJUPAIGATAOTLEJATE VASTUVÕTU
MIINIMUMNÕUDED, KOHALDAMISE KOHTA**

1. SISSEJUHATUS

Nõukogu võttis 27. jaanuaril 2003 vastu direktiivi 2003/9/EÜ, millega sätestatakse varjupaigataotlejate vastuvõtu miinimumnõuded¹. Direktiivi kohaldatakse kõigi liikmesriikide suhtes välja arvatud Iirimaa ja Taani² ning selle eesmärk on ühtlustada liikmesriikide õigusakte, mis käsitlevad varjupaigataotlejate suhtes kohaldatavaid vastuvõtutingimusi, aidates seega kaasa kogu ELi hõlmavate võrdsete tingimuste loomisele varjupaigapoliitika valdkonnas ning varjupaigataotlejate edasiliikumise vältimisele. Käesolev direktiiv on 1999. aasta Tampere ja 2004. aasta Haagi programmiga loodud Euroopa ühise varjupaigasüsteemi esimese etapi üheks alustalaks³.

Käesoleva aruande, mis täidab komisjonile direktiivi artikliga 25 pandud kohustust, eesmärk on anda ülevaade direktiivi sätete ülevõtmise ja kohaldamise kohta liikmesriikides ning tuvastada võimalikke problemaatilisi küsimusi. Aruande tulemused on aidanud kaasa varjupaigapoliitika tulevikku käsitleva rohelise raamatu koostamisele.

Aruanne koostati kahe uurimuse alusel, mille eesmärk oli koguda vajalikku teavet kõnealuse direktiivi rakendamise ja kohaldamise kohta⁴.

Nende liikmesriikide kohta (Belgia, Kreeka, Saksamaa ja Austria), kes ei olnud käesoleva aruande koostamise ajaks (2006. aasta lõpp) vajalikke ülevõtmist käsitlevaid õigusakte vastu võtnud, koguti teavet kättesaadavate eelnõude alusel.

2. ÜLEVÕTMISE JÄRELEVALVE

Liikmesriigid pidid direktiivi sätted üle võtma 6. veebruariks 2005.

Komisjoni talitused toetasid liikmesriike aktiivselt ülevõtmises, kohtudes regulaarselt riiklike ekspertidega.

Pärast ülevõtmiseks määratud tähtaja möödumist algatati rikkumismenetlused kõigi nende liikmesriikide suhtes, kes ei edastanud või ei edastanud täielikult oma ülevõtmismeetmeid. Hiljem esitas komisjon vastavalt asutamislepingu artiklile 226 üheksateist ametlikku teatist ja kümme põhjendatud arvamust. Kuue liikmesriigi puhul otsustati viia juhtum Euroopa Kohtusse. Kolm hagi võeti tagasi,⁵ üks lahendati, kaks kohtuasja on veel pooleli.⁶

¹ ELT L 31, 6.2.2003, lk 18.

² Käesolevas aruandes hõlmab mõiste "liikmesriigid" kõiki käesoleva direktiiviga seotud liikmesriike.

³ Eesistujariigi järelused, Euroopa Ülemkogu, oktoober 1999, Euroopa Ülemkogu 2004. aasta novembri Brüsseli istungi eesistujariigi lõppjäreluste I lisa.

⁴ Euroopa rändevõrgustik, "Vastuvõtusüsteemid, nende suutlikkus ja varjupaigataotlejate sotsiaalne olukord ELi liikmesriikide vastuvõtusüsteemides", mai 2006 – Euroopa sisserände- ja varjupaigaküsimustes õigusalasid uuringuid teostava Odysseuse võrgustiku uurimus.

⁵ Kohtuasi Austria vastu, kus Austria leiti olevat süüdi asutamislepingust tulenevate kohustuste täitmata jätmises.

⁶ Kohtuasjad Kreeka ja Saksamaa vastu.

3. ERISÄTETE RAKENDAMINE

3.1. Reguleerimisala

Artikli 2 punkti c ja artikli 3 alusel kohaldatakse direktiivi varjupaigataotlejate suhtes alates Genfi konventsiooni alusel antava rahvusvahelist kaitset käsitleva taotluse esitamisest kuni nende taotluse alusel lõpliku otsuse tegemiseni.

Direktiivi objekti suhtes ei ole esinenud peaaegu ühtegi lahkarvamust. Pealegi otsustas enamuse liikmesriikidest kohaldada kõnealust direktiivi ka täiendavat kaitset taotlejate isikute suhtes,

Tuleks märkida, et direktiiv ei hõlma täiendavat kaitset eelkõige seetõttu, et see mõiste ei kuulunud määruse vastuvõtmise ajal veel ELi varjupaigaõigusesse. Miinimumnõuete direktiivi⁷ vastuvõtmise tulemusena on täiendava kaitse mõistest aga saanud ELi õigusraamistiku lahutamatu osa varjupaiga valdkonnas ja seepärast peaks see kajastuma kõikides varjupaigaalastes õigusaktides.

Mõningaid probleeme esines seoses direktiivi õigeaegse kohaldamisega. Mõned liikmesriigid, kelle menetlused on jagatud mitmetesse eri etappidesse, ei kohalda direktiivi näiteks vastuvõtuetapis olevate isikute suhtes (Hispaania, Madalmaad). Teised liikmesriigid kohaldavad direktiivi taotlejate suhtes, kes on juba registreerunud või omavad erilist ID-kaarti (Kreeka, Ühendkuningriik, Küpros). Mõned liikmesriigid piiravad direktiivi kohaldatavust ka ajavahemikuga, kus otsustatakse, milline liikmesriik vastutab Dublini määruse⁸ alusel varjupaigataotluse menetlemise eest (Austria, Prantsusmaa, Hispaania).

Kõik liikmesriigid järgivad eeskirja, mille kohaselt kohaldatakse direktiivi kuni lõpliku otsuse vastuvõtmiseni (st otsus, mida ei saa enam riigi õiguse kohaselt muuta).

Tõsisemaid probleeme esineb aga direktiivi kohaldamisega ruumides, kus varjupaigataotlejad peatuvad. Direktiivi ei kohalda kinnipidamisasutustes seitse liikmesriiki (Ühendkuningriik, Belgia, Itaalia, Madalmaad, Poola, Luksemburg, Küpros).⁹ Teised liikmesriigid (näiteks Austria) ei kohalda direktiivi transiitsoonides.

Kuna direktiiv ei võimalda erandite tegemist seoses kohaldatavusega teatavate ruumide suhtes, kus varjupaigataotlejaid hoitakse, siis kohaldatakse direktiivi sätteid kõigi ruumide, sealhulgas kinnipidamisasutuste suhtes.

⁷ Nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiiv 2004/83/EÜ 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).

⁸ Määrus (EÜ) nr 343/2003, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku esitatud varjupaigataotluse läbivaatamise eest (ELT L 50, 25.2.2003, lk 1).

⁹ Olukord Hispaanias, Kreekas ja Portugalis ei ole selge.

3.2. Menetluseeskirjad

3.2.1. Teave

Artikli 5 sätete kohaselt peavad liikmesriigid esitama varjupaigataotlejale teavet direktiivi kohastest hüvistest ja kohustustest ning organisatsioonide kohta, mis annavad konkreetset õigus- või muud abi, kirjalikult ja neile arusaadavas keeles.

Suures enamuses liikmesriikidest saavad varjupaigataotlejad nõuetekohast teavet. Ainult üksikud liikmesriigid ei ole täielikult käesolevat sätet üle võtnud (Saksamaa) või on seda teinud osaliselt (Austria).

Mõningaid vajakajäämisi on ilmnunud liikmesriikides (Küpros, Sloveenia, Saksamaa ja Malta), kus varjupaigataotlejatele antud abiorganisatsioonide käsitlev teave ei ole olnud piisav.

Kõik liikmesriigid annavad kõnealust teavet 15 päeva jooksul pärast varjupaigataotluse esitamist. Keelte arv, milles kõnealune teave on kättesaadav, varieerub liikmesriigiti 3 keelest (Malta) kuni 34 keeleni (Austria).

Juurdepäas teabele erinevates keeltes on väga oluline, et tagada varjupaigataotlejatele tõhus juurdepäas kõnealuse direktiiviga neile tagatud õigustele. **Seetõttu julgustatakse liikmesriike kasutama Euroopa Pagulasfondi¹⁰ finantsabi, et suurendada keelte arvu, milles teave kättesaadavaks teha.**

3.2.2. Dokumentatsioon

Artikliga 6 kohustatakse liikmesriike väljastama varjupaigataotlejatele kolme päeva jooksul pärast varjupaigataotluse esitamist dokumendi, millele on märgitud taotleja nimi ja staatus.

Mitu liikmesriiki ei pea sellest tähtajast kinni. Mõned liikmesriigid ei olegi sellist sätet oma õigusaktides kehtestanud (Saksamaa, Madalmaad, Ungari, Kreeka, Hispaania). Mõned liikmesriigid on kehtestanud õigusaktides selge tähtaja, kuid ei järgi seda praktikas (Itaalia, Rootsi, Madalmaad, Prantsusmaa).

Kõik liikmesriigid väljastavad mittekinnipeetavatele varjupaigataotlejatele asjakohased dokumendid. Kahjuks erineb dokumendi vorm ja sisu liikmesriigiti märkimisväärselt. Mitmed liikmesriigid väljastavad näiteks dokumente, mis ei täpsusta isiku nime, mis olles küll direktiiviga lubatud, tekitab palju praktilisi probleeme (näiteks probleemid pangaarve avamisel). Taoliste praktiliste probleemide lahendamisele aitaks kaasa varjupaigataotlejatele ühtse dokumendi väljastamine, kus oleks märgitud ka isiku nimi.

Peaaegu ükski liikmesriik ei väljasta varjupaigataotlejatele direktiiviga ette nähtud dokumente (erandiks on Madalmaad, Küpros ja Itaalia).

Enamikus liikmesriikides on kõnealused dokumendid kehtivad kogu menetluse vältel ja seal, kus kehtivus on piiratud (2 kuud kuni aasta), ei tekita kehtivuse pikendamise menetlus probleeme.

¹⁰ Nõukogu 2. detsembri 2004. aasta otsus, Euroopa Pagulasfondi asutamise kohta ajavahemikuks 2005–2010, ELT L 381, 28.12.2004, lk 52.

3.2.3. *Vastuvõtutingimuste tühistamismenetlus*

Kui tulenevalt artikli 16 lõigetest 1–3 tehakse otsus vastuvõtutingimused tühistada, sisaldab direktiiv konkreetset menetluskorda (artikli 16 lõige 4), sealhulgas õigust esitada kaebusi negatiivse otsuse korral ja õigust tasuta õigusabile kaebuse menetlemise ajal (artikkel 21).

Tühistamismenetluse individuaalsuse, erapooletuse ja sõltumatuse tagamisel ei esinenud olulisi probleeme.

Teatavaid puudujääke märgiti seoses võimalusega edasi kaevata teatavaid negatiivseid otsuseid. Kuigi kõik liikmesriigid annavad sellise võimaluse kinnipidamisotsuste korral, siis mõned liikmesriigid ei näe ette selliste otsuste edasikaebamist, mis mõjutavad isiklikku liikumisvabadust (Austria, Ühendkuningriik, Slovakkia), vastuvõtmistingimuste tühistamist või kitsendamist (Ungari, Sloveenia) või muude otsuste edasikaebamist, välja arvatud kinnipidamisotsus (Hispaania, Malta). Probleeme tekitavad ka nõrgalt põhjendatud või suuliselt edastatud tühistamisotsused (Madalmaad, Sloveenia). Kõik nimetatud olukorrad on vastuolus artikli 21 lõikega 1.

Ainult kaks liikmesriiki (Küpros ja Kreeka) ei näe ette tasuta juurdepääsu õigusabile kaebuse menetlemise ajal. Mõnedes liikmesriikides antakse kõnealune õigus ainult varjupaigataotlejatele, kellel puuduvad rahalised vahendid või kelle edasikaebamismenetlus võib saada positiivse lahenduse (nt Madalmaad, Saksamaa). Peale selle leiti praktilisi puudujääke õigusabile juurdepääsul mõnedes muudes liikmesriikides (Läti, Ungari, Austria, Eesti).

3.3. **Materiaalsed vastuvõtutingimused ja perekonna ühtsus**

3.3.1. *Vorm*

Artiklid 13 ja 14 kohustavad liikmesriike varustama varjupaigataotlejaid materiaalseste vastuvõtutingimustega (st majutus, toitlustamine, rõivad jne), kuid jätavad vormi osas palju lahtiseks.

Majutus on tagatud **loonusena** enamuses liikmesriikides. Kõige levinum majutuse vorm on kollektiivne majutus. Ainult üksikutes liikmesriikides (Ühendkuningriik, Belgia, Itaalia, Rootsi) on kasutusel individuaalne majutus. Majutuse vorm erineb mõnedes liikmesriikides vastavalt menetluse etapile (Austria, Soome, Sloveenia, Madalmaad, Poola, Tšehhi Vabariik, Slovakkia). Väga harva antakse majutusvajaduste katmiseks rahalist hüvitist: Prantsusmaa, Itaalia, Hispaania ja Sloveenia – majutuskohdade vähesuse tõttu; Belgia ja Portugal – vastavalt menetluse etapile; Küpros – põhimõtteliselt. **Toitlustus** tagatakse loonusega enamikes liikmesriikides (eranditeks on Eesti, Läti, Ühendkuningriik, Soome, Rootsi). Kuigi varjupaigataotlejate **riietumisvajaduste** rahuldamine erineb märkimisväärselt, on kõnealuses kontekstis finantsabi andvad liikmesriigid ikka veel vähemuses (Austria, Soome, Luksemburg, Madalmaad, Poola, Ühendkuningriik, Hispaania, Rootsi, Portugal, Küpros, mõnikord ka Belgia ja Austria)

Isegi kui põhilised materiaalsed vajadused kaetakse loonusega, antakse varjupaigataotlejatele peaaegu alati (välja arvatud Sloveenias) finantsabi mõnede teiste kulude katmiseks.

3.3.2. Piisavus ja perekonna ühtsus

Vastavalt artiklitele 13 ja 14 peaksid materiaalsed vastuvõtutingimused olema piisavad, et tagada taotlejate tervis ja toimetulek. Artikliga 8 ja artikli 14 lõikega 2 kohustatakse liikmesriike samuti säilitama perekondade ühtsus nendele varjupaigataotlejatele, kellele on antud majutus.

Materiaalsete vastuvõtutingimuste täitmisel loonuse ja vastuvõtukeskustes ei esinenud olulisi probleeme.

Varjupaigataotlejatele mõeldud majutuskohdade arv vastab valdavas enamuses juhtudest vajadusele. Kui varjupaigataotlejatele on ette nähtud majutus, siis enamus liikmesriike tagab vastavalt direktiivile taotlejate perekondade ühtsuse. Ainult kahes liikmesriigis (Itaalia, Saksamaa) oleneb see teatavate menetlusnõuete täitmisest taotlejate poolt, mis võib olla direktiiviga vastuolus.

Mõnedes liikmesriikides on siiski puudus varjupaigataotlejatele mõeldud vabadest kohtadest (nt Küpros, Itaalia, Prantsusmaa). Probleeme avastati ka seoses varjupaigataotlejate rõivastega (Sloveenia, Slovakkia, Leedu, Poola, Tšehhi Vabariik, Läti, Küpros, Madalmaad) või vastuvõtutingimuste üldise madala tasemega (Leedu, Kreeka).

Kinnipidamisasutuses viibivatele varjupaigataotlejatele suunatud vastuvõtutingimuste adekvaatsust saab kahtluse alla seada ainult mõnes liikmesriigis (Ungari, Leedu, Sloveenia, Kreeka, Belgia, Itaalia, Malta), kuigi need on mõistetavatel põhjustel üldiselt teistsugused kui vabaduses viibivatel varjupaigataotlejatel.

Direktiivi kohaldamisega seotud peamised probleemid ilmnesid liikmesriikides, kus varjupaigataotlejatele antakse rahalist toetust. Kõnealused toetused on väga tihti toimetulekuks liiga väikesed (Küpros, Prantsusmaa, Eesti, Austria, Portugal, Sloveenia). Kõnealused summad vastavad väga harva kodanikele makstavale minimaalsele sotsiaaltoetusele ja isegi kui see nii on, ei pruugi need ikkagi olla piisavad, kuna varjupaigataotlejatel puudub perekonna ja/või muu mitteametlik toetus.

3.3.3. Vastuvõtutingimuste tühistamise juhtumid

Artikli 16 lõigetes 1–3 täpsustatakse olukorrad, kus varjupaigataotlejatele antud vastuvõtutingimusi võib kitsendada või tühistada (nt aruandekohustusi ei täideta, materiaalsed vastuvõtutingimuste arvel alusetult rikastumine).

Mõned liikmesriigid tühistavad vastuvõtutingimusi olukordades, mis ei ole direktiiviga lubatud (Soome, Saksamaa, Madalmaad ja mõned Austria piirkonnad).

Ainult üksikud liikmesriigid otsustasid artikli 16 lõike 2 alusel tingimuste tagamisest keelduda varjupaigataotleja puhul, kes ei esitanud varjupaigataotlust esimesel võimalusel (Kreeka, Malta, Küpros, Ühendkuningriik). Sellisel juhul oli sätte kohaldamine siiski oluliselt piiratud ülemkoja otsusega, mis käsitleb ühilduvust Euroopa inimõiguste konventsiooni artikliga 3¹¹.

¹¹ Ülemkoja arvamused kohtuotsuse edasikaebamise kohta juhtumis Cause Regina v Secretary of State for the Home Department, 3. november 2005, [2005] UKHL 66.

3.4. Õigused

3.4.1. Vaba liikumine ja elukoht

Artikliga 7 antakse varjupaigataotlejatele õigus vabalt liikuda liikmesriigi piires, kus ta on varjupaika taotlenud, ja seal elama asuda. Kõnealust õigust võib mitmel põhjusel piirata (avalik huvi või avalik kord, varjupaigataotlejate kiire ja tõhusa läbivaatamise huvides).

Vabaduses viibivad varjupaigataotlejad

Arvestades liikmesriikide laialdast otsustamisõigust vaba liikumise ja elukoha õiguse piiramisel, ei ole asjakohaste sätete kohaldamisel märkimisväärsed probleeme esinenud.

Enamus liikmesriike annab õiguse vabalt liikuda kogu oma territooriumi ulatuses. Mõned liikmesriigid (Tšehhi Vabariik, Austria, Leedu) jätavad endale avaliku korra tagamise põhjustel õiguse piirata vaba liikumist. Kaks liikmesriiki (Saksamaa, Austria) piiravad regulaarselt varjupaigataotlejate liikumisõigust ühe kindla piirkonnaga. Mõnedes liikmesriikides on liikumisvabadus praktiliselt piiratud, kuna varjupaigataotlejad peavad kindlatel aegadel end registreerima või viibima majutuskeskustes (Madalmaad, Slovakkia, Sloveenia, Ungari, Leedu, Eesti, Tšehhi Vabariik).

Mõned liikmesriigid ei luba varjupaigataotlejatel *elukohta* valida (Austria, Saksamaa, Luksemburg, Madalmaad, Kreeka). Teistes liikmesriikides on see teatavatel tingimustel või varjupaigamenetluse teatavatel etappidel lubatud. Mõned liikmesriigid annavad varjupaigataotlejatele valikuvõimaluse, mis on sageli ainsaks võimaluseks leevendada vastuvõtukeskustes valitsevat ruumipuudust (nt Prantsusmaa, Küpros). Mõned liikmesriigid kasutavad ka sätet, et muuta vastuvõtutingimused sõltuvaks elukohast (Poola, Soome, Eesti, Leedu).

Mõnedes liikmesriikides võivad varjupaigataotlejad lahkuda oma elukohast ilma luba küsimata või peavad esitama puhtvormilise taotluse, mis tavaliselt rahuldatakse (Küpros, Prantsusmaa, Portugal, Luksemburg, Malta, Poola, Rootsi, Belgia, Eesti, Itaalia, Ungari). Teised liikmesriigid on kasutusele võtnud rangema kontrollisüsteemi, mille aluseks on puudunud päevade piiratud arv, teatamiskohustus või erandjuhtudel lahkumisvõimaluse peaaegu täielik puudumine.

Kinnipidamisasutuses viibivad varjupaigataotlejad

Kinnipidamist näevad ette kõik liikmesriigid mitmetel põhjustel (erakordsetest juhtudest (Saksamaa) kuni kõigi ebaseaduslikult liikmesriigi territooriumile sisenenud varjupaigataotlejate üldise kinnipidamiseni, välja arvatud juhtudel, kui neil on erivajadused (Malta)). Samuti erineb kinnipidamise pikkus 7 päevast (Portugal) kuni aastani (Malta, Ungari) või isegi määramata ajani (Ühendkuningriik, Soome).

Arvestades, et direktiivi kohaselt on kinnipidamine siiski erand vaba liikumise õigusest, mida võib kasutada "kui see osutub vajalikuks", on automaatne kinnipidamine ilma kõnealuse isiku konkreetse olukorra hindamiseta direktiiviga vastuolus. Välja arvatud nõuetekohaselt põhjendatud juhtumites (nt avalik kord), on kinnipidamise pikkus, mis takistab kinnipeetud varjupaigataotlejal kasutada direktiiviga tagatud õigusi, samuti vastuolus direktiivi sätetega.

3.4.2. Juurdepääs majutuskeskustele

Varjupaigataotlejatel on õigus kontakteeruda ÜRO pagulaste ülemvoliniku, oma õigusnõustaja või valitsusväliste organisatsioonidega.

Artikli 14 lõike 2 kohaldamisega seoses ei avastatud erilisi probleeme. ÜRO pagulaste ülemvolinikul, õigusnõustajatel ja valitsusvälistel organisatsioonidel on tavaliselt hea juurdepääs majutuskeskustele (sealhulgas kinnipidamisasutustele) ja varjupaigataotlejatele. Mõnedes liikmesriikides on juurdepääsuks majutuskeskustele vaja eriluba (eriti valitsusväliste organisatsioonide puhul).

3.4.3. Juurdepääs arstiabile ja tööhõivele

Varjupaigataotlejatel on ka õigus tingimusjuurdepääsuks tööturule ja arstiabile.

Vastavalt artiklile 15 tagavad kõik liikmesriigid juurdepääsu vähemalt *esmaabile*, see õigus on tagatud ka kinnipidamisasutuses viibivatele varjupaigataotlejatele. Suurem osa liikmesriikidest on laiendanud juurdepääsu arstiabile, võimaldades mõnikord samaväärset juurdepääsu kui oma kodanikele (Tšehhi Vabariik, Madalmaad, Poola).

Artikli 11 märkimisväärse paindlikkuse tõttu ei ole seoses varjupaigataotlejate juurdepääsu tööturule käsitlevate eeskirjadega suuri probleeme esinenud.

Pooltes liikmesriikides piiratakse seda maksimaalse lubatud ajaga, st ühe aastaga (Tšehhi Vabariik, Eesti, Saksamaa, Prantsusmaa, Ungari, Läti, Malta, Poola, Slovakkia, Sloveenia, Ühendkuningriik, Küpros). Üheksas liikmesriigis (Kreeka, Portugal, Austria, Soome, Rootsi, Itaalia, Hispaania, Madalmaad, Luksemburg) võimaldatakse juurdepääsu tööturule kiiremini, Kreeka puhul kohe, Luksemburgis üheksa kuu järel. Ainult Leedu rikub direktiivi kõnealust sätet ja ei näe sellist võimalust üldse ette.

Kinnipeetud varjupaigataotlejatel ei ole mõistetavatel põhjustel põhimõtteliselt mingisugust juurdepääsu tööturule. See ei pruugi olla kooskõlas direktiiviga liikmesriikides, kus kinnipidamine võib kesta rohkem kui 12 kuud (Soome, Ühendkuningriik).

Väga sageli näevad liikmesriigid ette, et varjupaigataotlejad peavad tööloa taotlema (Austria, Belgia, Eesti, Saksamaa, Ungari, Läti, Malta, Madalmaad, Poola, Slovakkia, Sloveenia, Rootsi, Hispaania, Luksemburg, Prantsusmaa, Ühendkuningriik) ja piiravad tööturule juurdepääsu konkreetsete majandussektoritega (Küpros) ja lubatud tööaja (mõnikord väga piiratud) pikkusega (Maldalmaad, Prantsusmaa, Austria).

Juba tööturule juurdepääsu saanud varjupaigataotlejatele määratud täiendavad piirangud, nagu näiteks tööloa vajadus, võivad märkimisväärselt sellist tegevust raskendada.

3.4.4. Juurdepääs haridusele

Artikli 10 alusel on alaealistel varjupaigataotlejatel ja varjupaigataotlejate alaealistel lastel (sealhulgas kinnipidamisasutuses viibivatel lastel) õigus haridusele hiljemalt 3 kuud pärast varjupaigataotluse esitamist.

Vabaduses viibivad alaealsed

Kuigi juurdepääs algharidusele ei ole probleem, sõltub keskhariduse kättesaadavus sageli vabade kohtade olemasolust või kohalike omavalitsuste otsustest (Austria, Sloveenia, Soome, Ungari). Mõnedes liikmesriikides võivad alaealised alustada kooliskäimist ainult kindlatel aegadel kooliaastast, mis võivad tekitada viivitusi (Poola, Prantsusmaa).

Kinnipeetavad alaealised

Vastupidiselt direktiivi sätetele ei võimalda mitmed liikmesriigid kinnipeetavatele alaealistele juurdepääsu haridusele, muudavad selle võimatuks või võimaldavad seda väga piiratud kujul (Austria, Belgia, Soome, Prantsusmaa, Ungari, Itaalia, Poola, Slovakkia, Sloveenia, Ühendkuningriik, Madalmaad). Juurdepääs haridusele või eritundide korraldamine kinnipidamiskeskustes on võimalik ainult vähestes liikmesriikides (Läti, Tšehhi Vabariik, Leedu, Rootsi).

3.5. Erivajadustega varjupaigataotlejad

3.5.1. Tuvastamine

Kuna varjupaigataotlejate erivajadustega tuleb tegeleda, on liikmesriigid kohustatud need tuvastama (artikkel 17).

Haavatavate rühmade määratlemises leiti juba teatavaid ülevõtmisega seotud puudujääke. Kuigi enamus liikmesriike tunnistab selliste isikute olemasolu, loetledes kõik direktiivis nimetatud rühmad või kasutades avatud klauslit, ei hõlma mõned liikmesriigid kogu artikli 17 lõikes 1 sisalduvat loetelu või ei tegele üldse erivajadustega isikutega (Slovakkia, Prantsusmaa, Ungari, Leedu, Malta, Poola, Läti, Eesti ja mõned Austria piirkonnad).

Peale selle puudub tuvastamismenetlus mõnedes liikmesriikides (Ühendkuningriik, Saksamaa, Austria, Belgia, Luksemburg, Kreeka, Itaalia, Slovakkia, Sloveenia) täielikult. Vaatamata asjaolule, et tegemist ei ole otseselt kohustusega, võib siiski olla tõsiseid kahtlusi, kuidas praegu liikmesriikides ilma sellise vahendita erivajadustega inimesi tuvastatakse, ja kas seda üldse tehakse.

Haavatavate varjupaigataotlejate tuvastamine on direktiivi oluline nõue, ilma milleta kaotavad kõnealuste isikute erikohtlemist käsitlevad direktiivi sätted oma mõtte.

3.5.2. Haavatavate varjupaigataotlejate vajadused

Haavatavate varjupaigataotlejate vajadustega tegelemine on direktiivi kohaldamisel esinev peamine vajakajäämine.

Haavatavatele varjupaigataotlejatele tuleb võimaldada juurdepääs piisavatele taastusraviteenustele (alaealised väärkohtlemise, hooletusse jätmise ja ekspluateerimise ohvrid), õiguslikule esindatusele (saatjata alaealised) või vajalikule ravile (mis tahes vägivallakuriteo ohvrid) – vaata artikleid 17–20.

Kuigi erimajutuse vajadus on põhimõtteliselt rahuldatud, siis on juurdepääsul arstiabile omad piirid, st tegelik juurdepääs arstiabile, eriarstiabi puudulikkus (eriti piinamise ja vägivallaohvrite puhul) ning ebapiisav kulude kate.

Kuigi alaealisi võetakse tavaliselt vastu koos vanemate või muude sugulastega, avastati erivajadustega alaealiste puhul terve rida puudujääke. Mõnedel juhtudel olid vastuvõtmata konkreetsed õigusnormid (Eesti, Prantsusmaa, Ungari, Läti, Luksemburg). Mitmel liikmesriigil on praktilised probleemid, mis teevad tegeliku juurdepääsu erikohtlemisele alaealiste jaoks raskemaks, nt vajaduste alahindamine, spetsialiseerunud inimressursi vähesus.

Saatjata alaealistele on õiguslik esindatus tagatud peaaegu kõigis liikmesriikides. Neid võtavad tavaliselt vastu kasupered või erikeskused; nende pereliikmete tagaotsimine on nii õiguslikult kui ka praktiliselt tagatud. Ainult kolm liikmesriiki (Saksamaa, Rootsi, Portugal) võtavad saatjata üle 16aastaseid vastu täiskasvanutele mõeldud majutuskeskustes.

Tõsiseid probleeme võib tekkida neis liikmesriikides, mis ei välista erivajadustega varjupaigataotlejate kinnipidamist. Enamus neist lubab alaealiste kinnipidamist ja paljud neist isegi lubavad isegi saatjata alaealiste kinnipidamist. Kuna kinnipidamisasutustes vastuvõtutingimuste tase paratamatult langeb, siis on raske ette kujutada, kuidas on võimalik rahuldada haavatavate isikute (eriti alaealiste) erivajadusi. Isegi kui mõned liikmesriigid on sellega seoses võtnud vajalikke meetmeid, ei ole need suunatud kõigile erivajadustega isikute rühmadele.

Arvestades nende erilist olukorda, tuleks haavatavate varjupaigataotlejate kinnipidamist kaaluda ainult viimase abinõuna asjakohaselt põhjendatud juhtudel. Igal juhul ei peaks kinnipidamine ohtu seadma nende juurdepääsu direktiiviga neile tagatud õigustele (nt juurdepääs piisavale arstiabile, vajalikule ravile ja taastusravile, alaealiste haridusele). Peale selle tuleb alaealistega seoses kinnipidamisotsuste tegemisel arvestada, et arvestatakse lapse huvisid parimal viisil.

Saatjata liikuvate alaealiste puhul sätestatakse artikli 19 lõikes 2 selgelt, et nad tuleb paigutada täisealiste sugulaste juurde, kasuperekonda, majutuskeskustesse, kus on erivõimalused alaealiste jaoks, või muudesse alaealistele sobivatesse majutuskohdadesse. Kõnealuste varjupaigataotlejate kinnipidamine võib seetõttu toimuda ainult täielikus kooskõlas käesoleva sättega ja ainult siis, kui kinnipidamine on lapse parimates huvides.

3.6. Vastuvõtutingimuste süsteemi toimimine

3.6.1. Töötajad ja vahendid

Artikli 24 kohaselt peavad varjupaigataotlejatega tegelevad töötajad saama asjakohast koolitust ning liikmesriigid peavad eraldama piisavad vahendid, et varjupaigataotlejaid vastu võtta.

Mõningaid kahtlusi võib tekkida kolmes liikmesriigis (Itaalia, Küpros, Malta) vastuvõtutingimuste süsteemi rakendamiseks eraldatud inim- ja materiaalsete vahendite taseme suhtes.

Töötajate koolituse küsimusega tegeletakse tavaliselt õigusnormide või praktika vahendusel. Mõningaid probleeme esineb siiski ka seoses koolituskursuste sisuga. Koolitused on väga sageli keskendunud naistele ja alaealistele. Ainult mõnedes liikmesriikides korraldatakse koolitusi, mis käsitlevad piinamise ohvreid. Mõningatel juhtudel täheldati kvalifitseeritud tööjõu (Eesti, Kreeka, Läti) ja keeleõppe (Eesti, Kreeka, Poola) puudust.

Nii riigiasutuste kui ka muude sidusrühmade töötajate suhtes rakendati laialdaselt töötajate konfidentsiaalsuse põhimõtet. Teatavaid vajakajäämisi võib esile tõsta juhtumites, kus kogu keskust juhtisid eraõiguslikud asutused, nagu näiteks valitsusvälised organisatsioonid.

4. KOKKUVÕTE

Direktiivi sätteid on üldiselt rahuldavalt üle võetud enamikus liikmesriikides. Esile on tõstetud ainult mõningad ebaõige ülevõtmise või direktiivi ebaõige kohaldamisega seotud horisontaalsed küsimused. Komisjon uurib ja tegeleb kõigi juhtumitega, mille puhul avastati kohaldamisega seotud probleeme.

Vastupidiselt direktiivi vastuvõtmisele järgnenud kartustele ilmnes, et liikmesriigid ei ole langetanud varjupaigataotlejatele antava abi taset. Käesolev aruanne näitab siiski selgelt, et direktiiviga antud lai tõlgendamisvabadus eriti seoses juurdepääsuga tööhõivele, arstiabile, seoses materiaalsete vastuvõtutingimuste taseme ja vormiga, vaba liikumisega seotud õiguste ja haavatavate isikute vajadustega, pärsib võimalusi saavutada eesmärk luua vastuvõtutingimuste valdkonnas võrdsed võimalused.

Piisavate lahenduste leidmine jääb väljapoole käesoleva aruande eesmärki, kuna selleks oleks vaja poliitilist arutelu, mis käsitleks Euroopa ühise varjupaigasüsteemi eesmärgiga seotud ootusi. Kõnealuseid küsimusi lahatakse seetõttu varjupaigapoliitika tulevikku käsitlevas rohelises raamatus, mille komisjon hiljuti avaldas.

Enne direktiivi muudatusettepanekute esitamist peab komisjon vajalikuks ära oodata rohelise raamatu avaliku arutelu tulemused.