

Alueiden komitean lausunto aiheesta ”Ehdotus: neuvoston direktiivi turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista”

(2002/C 107/26)

ALUEIDEN KOMITEA, joka

ottaa huomioon ehdotuksen neuvoston direktiiviksi turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista (KOM(2001) 181 lopullinen – 2001/0091 CNS),

ottaa huomioon neuvoston 6. kesäkuuta 2001 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 265 artiklan ensimmäisen kohdan mukaisesti tekemän päätöksen pyytää aiheesta alueiden komitean lausunto,

ottaa huomioon alueiden komitean työvaliokunnan 12. kesäkuuta 2001 tekemän päätöksen antaa lausunnon valmistelu valiokunta 7:n ”koulutus, ammattikoulutus, kulttuuri, nuoriso, urheilu, kansalaisten oikeudet” tehtäväksi,

ottaa huomioon valiokunta 7:n lokakuun 1. päivänä 2001 hyväksymän lausuntoluonnoksen CdR 214/2001 rev. 2, jonka esittelijä oli Theodoros Georgakis,

ottaa huomioon Amsterdamin sopimuksen 61, 62 ja 63 artiklan,

ottaa huomioon Tampereella lokakuussa 1999 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmät,

ottaa huomioon ehdotuksen neuvoston direktiiviksi pakolaisaseman myöntämistä tai peruuttamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista (KOM(2000) 578 lopullinen),

ottaa huomioon komission tiedonannon neuvostolle ja Euroopan parlamentille aiheesta ”Yhteinen turvapaikkamenettely ja turvapaikan saaneille yhtenäinen asema koko unionissa” (KOM(2000) 755 lopullinen),

ottaa huomioon alueiden komitean 11. maaliskuuta 1999 hyväksymän lausunnon aiheesta ”Rasismin vastainen toimintasuunnitelma” (KOM(98) 183 lopullinen; CdR 369/98 fin ⁽¹⁾),

ottaa huomioon alueiden komitean 18. marraskuuta 1999 hyväksymän lausunnon aiheesta ”Muuttovirrat Euroopassa” (CdR 227/1999 fin ⁽²⁾),

ottaa huomioon alueiden komitean 18. marraskuuta 1999 hyväksymän lausunnon aiheesta ”Ehdotus neuvoston päätökseksi yhteisön toimintaohjelmasta pakolaisten integroitumisen edistämiseksi” (KOM(98) 731 lopullinen; CdR 347/1999 fin ⁽³⁾),

ottaa huomioon alueiden komitean 28. kesäkuuta 2000 hyväksymän lausunnon aiheesta ”Ehdotus neuvoston päätökseksi Euroopan pakolaisrahaston perustamisesta” (KOM(1999) 686 lopullinen; CdR 80/2000 fin ⁽⁴⁾),

ottaa huomioon alueiden komitean 20. syyskuuta 2001 antaman lausunnon aiheista ”Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille – Yhteinen turvapaikkamenettely ja turvapaikan saaneille yhtenäinen asema koko unionissa” (KOM(2000) 755 lopullinen) ja ”Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille – Yhteisön maahanmuuttopolitiikka” (KOM(2000) 757 lopullinen) (CdR 90/2001 fin),

ottaa huomioon talous- ja sosiaalikomitean 12. heinäkuuta 2001 antamat lausunnot aiheista ”Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille – Yhteinen turvapaikkamenettely ja turvapaikan saaneille yhtenäinen asema koko unionissa” (KOM(2000) 755 lopullinen) ja ”Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille – Yhteisön maahanmuuttopolitiikka” (KOM(2000) 757 lopullinen) (CES 938/2001 ja CES 939/2001),

⁽¹⁾ EYVL C 198, 14.7.1999, s. 48.

⁽²⁾ EYVL C 57, 29.2.2000, s. 67.

⁽³⁾ EYVL C 57, 29.2.2000, s. 71.

⁽⁴⁾ EYVL C 317, 6.11.2000, s. 4.

ottaa huomioon YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun (UNHCR:n) kommentit ehdotukseen neuvoston direktiiviksi turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista (UNHCR, Geneve, heinäkuu 2001),

hyväksyi 14. ja 15. marraskuuta 2001 pitämässään 41. täysistunnossa (marraskuun 15. päivän kokouksessa) yksimielisesti seuraavan lausunnon.

1. Alueiden komitean näkemykset direktiiviehdotuksesta

1.1. Alueiden komitea pitää myönteisenä komission direktiiviehdotusta, jonka tavoitteena on harmonisoida lainsäädännölliset puitteet ja turvapaikanhakijoiden vastaanottoa koskevat vaatimukset Euroopan unionin jäsenvaltioissa sekä varmistaa heille kohtuullinen elintaso ja heidän ihmisoikeuksiensa kunnioittaminen koko sen ajan, kun he ovat turvapaikanhakijan asemassa. Vaikka direktiiviehdotus on yleispiirteiltään kannatettava, se vaatii vielä tarkennuksia, jotta voidaan varmistaa direktiivin toimivuus läheisyysperiaatteen mukaisesti.

1.2. Alueiden komitea katsoo myös, että turvapaikanhakijoiden vastaanottoa koskevien vähimmäisvaatimusten harmonisoinnin tavoitteena on vähentää sellaista turvapaikanhakijoiden liikkumista jäsenvaltiosta toiseen, joka johtuu vastaanottoolosuhteita koskevien säännösten eroavaisuuksista jäsenvaltioiden välillä. Nyt käsiteltävänä oleva direktiivi jättää jäsenvaltioille huomattavasti pelivaraa vähimmäisvaatimusten toteuttamisessa, eikä siinä kielletä mahdollisuutta säätää täydentäviä tai suotuisampia vastaanottoa koskevia säännöksiä. Siten on olemassa vaara, ettei jäsenvaltiosta toiseen tapahtuva liikkuminen vähenny, elleivät kaikki jäsenvaltiot noudata vähimmäisvaatimuksia ja ellei vastaanottojärjestelmän tehostamiseen tähtäviä toimia noudateta tiukasti, kuten direktiiviehdotuksessa edellytetään.

1.3. Turvapaikanhakijoiden käsitteen määrittelyn sekä direktiiviehdotuksen soveltamisalaan ja siinä kaavailtuihin vastaanottovaatimuksiin oikeutettujen henkilöiden osalta alueiden komitea kannattaa pakolaisten asemaa koskevan Geneven sopimuksen mukaista käsitteen laajaa tulkintaa, jota käytetään myös ehdotuksessa direktiiviksi pakolaisaseman myöntämistä tai peruuttamista koskevista menettelyistä. Toisin sanoen turvapaikanhakijalle on siis tarjottava kyseiset vastaanottoolosuhteet siitä hetkestä alkaen, kun hän jättää turvapaikkahakemuksensa missä tahansa vastaanottovaltiossa (jopa rajalla tai lentokentän kansainvälisellä alueella) siihen saakka, kun hakemuksesta tehdään lopullinen päätös.

1.4. Alueiden komitea pitää perusteltuna sitä, että turvapaikanhakijoille annetaan erityinen henkilöllisyystodistus, josta käy ilmi heidän asemansa ja jossa tunnustetaan heidän laillinen oikeutensa liikkua vastaanottovaltion alueella.

1.5. Alueiden komitea kannattaa turvapaikanhakijoiden säilöönnoton kieltämistä ja sitä, että säilöönotto voidaan tehdä

ainoastaan poikkeustapauksissa ja rajoitetusti. Komitea korostaa, että laillisesti jäsenvaltioiden alueella oleskelevilla turvapaikanhakijoilla on pääsääntöisesti oltava liikkumisvapaus. Mahdollisuutta valita asuinpaikka täysin vapaasti tulisi kuitenkin pohtia. Kokemus on osoittanut, että turvapaikkahakemusten käsittely nopeutuu olennaisesti, jos turvapaikanhakija asuu lähellä päätöksentekoviranomaista.

1.6. Komitea katsoo, että jäsenvaltioiden on taattava turvapaikanhakijoille ja heidän mukanaan tuleville perheenjäsenille aineelliset vastaanottoedellytykset (joihin kuuluvat majoitus, ruoka, vaatetus ja toimeentuloavustus) koko ajanjakson siitä saakka, kun henkilö tunnustetaan turvapaikanhakijaksi siihen asti, kun hänen hakemuksestaan tehdään lopullinen päätös. Direktiiviehdotuksen mukaan jäsenvaltiot voivat valita, annetaanko aineelliset vastaanottoedellytykset luontoissuorituksina, rahallisenä etuutena vai maksukuponkeina. Säännösten yhdenmukainen soveltaminen kaikissa jäsenvaltioissa estäisi turvapaikanhakijoiden erilaisen kohtelun eri tavoin eri puolilla unionia. Samalla jäsenvaltioita kannustettaisiin käsittelemään turvapaikkahakemukset kohtuullisessa ajassa, mikä myös on yksi direktiiviehdotuksen tavoitteista. Mikäli 19 artiklan nojalla voidaan määrätä rahallinen korvaus, sitä ei tulisi veloittaa jälkikäteen. Vaikuttaa mielekkäämmältä myöntää suoritukset turvapaikanhakijan taloudellisten olojen mukaan jo etukäteen vain täydentävästi ja toissijaisesti.

1.7. Alueiden komitea katsoo, että aineellisten vastaanottoedellytysten tarjoamista ei tule peruuttaa sen jälkeen, kun hakijalle on myönnetty pääsy työmarkkinoille. Työoikeuden myöntäminen ei automaattisesti merkitse sitä, että turvapaikanhakija ja hänen perheensä löytävät työn, joka takaa heille kohtuulliset elinolosuhteet. Tästä syystä komitea katsoo, että aineellisia vastaanottoedellytyksiä tulee ainoastaan rajoittaa ja niiden peruuttaminen sallitaan vasta sen jälkeen, kun on tehty asianmukainen arvio turvapaikanhakijan elinolosuhteista. Missään tapauksessa peruuttamista ei saa tehdä ennen kuin hakemuksen jättämisestä on kulunut kuusi kuukautta. Komitea huomauttaa, että ehdotetun direktiivin mukaan jäsenvaltiot eivät voi kieltää turvapaikanhakijoilta pääsyä työmarkkinoille tai ammattikoulutukseen pidempään kuin kuuden kuukauden ajan turvapaikkahakemuksen jättämisestä. Koska työnsaanti-mahdollisuudet ovat hyvin erilaiset eri jäsenvaltioissa, alueiden komitea kannattaa ajatusta säännösten soveltamisesta mahdollisimman yhdenmukaisesti.

1.8. Ehdotetussa direktiivissä jäsenvaltiot voivat valita monista vaihtoehdoista aineellisten vastaanottoedellytysten toteuttamistavan. Näin esimerkiksi asuminen voi tarkoittaa majoitusta erityisesti turvapaikanhakijoiden majoitukseen tarkoitetuissa tiloissa, asumista vastaanottokeskuksissa, yksityiskodeissa tai hotelleissa, tai rahallisen avustuksen saamista. Samankaltaiset järjestelyt pätevät myös ruoan, vaatteiden ja päivittäisen toimeentulon tarjoamiseen. Samalla on tehtävä arvio turvapaikanhakijat sijoittavan alueen ja sen paikallisviranomaisten suorituskyvystä.

1.9. Alueiden komitea kannattaa komission ehdotusta tarjota perusterveydenhoito ja psyykkinen terveydenhoito tavonmaisen menettelyn ja muutoksenhakumenettelyjen aikana sekä ensiapuluonteinen fyysinen ja psyykkinen terveydenhoito nopeutetun menettelyn aikana ja sen menettelyn aikana, jossa selvitetään, otetaanko hakemus käsiteltäväksi. Komitea kannattaa myös velvoitetta varmistaa alaikäisten osallistuminen julkiseen koulujärjestelmään siihen saakka, kun heitä tai heidän vanhempiaan koskeva karkottamispäätös pannaan täytäntöön.

1.10. Ehdotetun direktiivin 22 artiklassa säädetään vastaanottoedellytysten rajoittamisesta tai peruuttamisesta turvapaikanhakijan epäsuotavan käytöksen vuoksi. Alueiden komitea painottaa tarvetta soveltaa tätä erityissäädestä hyvin tarkoin Geneven sopimuksen, Euroopan sosiaalisen peruskirjan ja muiden sellaisten asianomaisten kansainvälisten tekstien hengessä, jotka koskevat perusoikeuksien suojelua, rotuun perustuvan syrjinnän kieltämistä sekä vähemmistöjen ja muita heikommassa asemassa olevien ryhmien suojelua.

1.11. Alueiden komitea kannattaa ehdotetun direktiivin säännöstä, jonka mukaan on arvioitava jokaisen turvapaikanhakijan kohdalla yksilöllisesti, kuuluuko henkilö ryhmään, jolla on erityistarpeita (direktiiviehdotuksessa esitetty luettelo, "ilman huoltajaa tulevat alaikäiset, vanhukset, raskaana olevat naiset" jne. ei ole rajoittava). Sen sijaan kidutuksen, väärinkäytösten, epäinhimillisen kohtelun tai väkivallan uhriksi joutuneiden kuntoutus ja sopeuttaminen uudelleen yhteiskuntaan on annettava sellaisten erikoistuneiden keskusten tehtäväksi, joilla on erikoistunutta henkilökuntaa.

1.12. Erityisen tärkeitä ovat säännökset, jotka koskevat vastaanottojärjestelmän tehostamista (ehdotetun direktiivin 27–31 artiklat). Alueiden komitea korostaa alueiden ja paikallisviranomaisten ensisijaista roolia. Alue- ja paikallisviranomaiset arvostavat Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasian päävaltuutetun ja valtiosta riippumattomien järjestöjen tietoa ja kokemusta ja ottavat vastuun paikallisyhteisöjen ja niiden

alueella sijaitsevien vastaanottokeskusten sopusointuisten suhteiden varmistamisesta, jotta voidaan välttää rasismia ja muukalaisvihaa ilmentävät teot ja helpottaa sujuvaa turvapaikkahakemusten käsittelymenettelyä.

2. Alueiden komitean suositukset, jotka koskevat jäsenvaltioista turvapaikkaa hakevien vastaanottoa

2.1. Alueiden komitea kannattaa periaatetta, jonka mukaan turvapaikanhakijoille on taattava kohtuullinen elintaso. Komitea pitää tervetulleena komission aloitetta luoda toimenpiteitä, joiden tavoitteena on vähentää turvapaikanhakijoiden liikkumista jäsenvaltiosta toiseen, mihin erilaiset vastaanottoolosuhteet johtavat.

2.2. Alueiden komitea haluaa tehdä tiivistä yhteistyötä komission kanssa ehdotetun direktiivin täytäntöönpanossa (esim. näkemysten ja kokemusten vaihto eri maiden paikallisyhteisöjen välillä sekä raporttien laatiminen niistä ongelmista ja kysymyksistä, joita vastaanottokeskuksia sijoittavat alueet kohtaavat).

2.3. Alueiden komitea kannattaa yhtenäistä pakolaisaseman myöntämismenettelyä. Menettelyn on oltava nopea – tai ainakin kohtuullinen kestoltaan. Komitea pitää turvapaikanhakijoiden vastaanottoolosuhteita koskevaa kysymystä erittäin tärkeänä ja kehottaa alue- ja paikallisviranomaisia seuraamaan järjestelmällisesti ja johdonmukaisesti asian kehitystä sekä kansallisella että Euroopan tasolla.

2.4. Turvapaikanhakijoiden vastaanotto on asia, joka koskee suoraan paikallisyhteisöjä ja niiden alueella sijaitsevia vastaanottokeskuksia. Tästä syystä komission, Euroopan parlamentin ja jäsenvaltioiden parlamenttien on keskitettävä huomionsa paikallisten ja alueellisten integrointipolitiikkojen parhaisiin käytänteisiin. Komissio voisi tätä tarkoitusta varten käynnistää alueellisten ja paikallisten elinten välillä kansainvälisiä yhteistyöohjelmia, joissa käsiteltäisiin turvapaikanhakijoiden vastaanoton parhaita käytänteitä.

2.5. Alueiden komitea katsoo, että turvapaikkapolitiikkaan liittyviä kysymyksiä, joita koskevia direktiiviehdotuksia on tällä hetkellä useita, tulisi lähitulevaisuudessa käsitellä yhdessä, jotta aiheeseen saataisiin yhtenäinen lähestymistapa ja huomattaisiin ehdotusten mahdolliset päällekkäisyydet ja täydentävät piirteet.

2.6. Komitea esittää seuraavat yksityiskohtaiset kommentit ehdotetusta direktiivistä:

2.6.1. Ehdotetussa direktiivissä viitataan useassa kohtaa turvapaikanhakijoiden mahdollisuuteen vedota tuomioistuiin (esim. liikkumisvapautta koskevat rajoitukset – 7 artikla; turvapaikanhakijan rahallinen osallistuminen kustannuksiin – 19 artikla; maksullinen fyysinen ja psyykkinen terveydenhoito – 20 artikla, jne.). Alueiden komitea pitää pääasiallisesti oikeana ja täysin perusteltuna sitä, että turvapaikanhakijoille pyritään antamaan laillinen suoja hallinnon tekemiä yksittäisiä päätöksiä vastaan. Komitea epäilee kuitenkin jäsenvaltioiden tavanomaisten tuomioistuinten käsittelyn nopeutta. Tästä syystä komitea ehdottaa, että direktiiviin lisättäisiin virallinen säännös, jonka mukaan tuomioistuinten on tehtävä muutoksenhakua koskevat päätöksensä kohtuullisessa ajassa. Tämä säännös auttaisi varmistamaan, ettei mahdollisuus lailliseen muutoksenhakuun ole käytännössä mitätön päätöksentekoon kuluva pitkä ajan vuoksi, kun otetaan huomioon, että oikeus aineellisten vastaanottoedellytysten saamiseen on ajallisesti rajallinen. Samalla varmistettaisiin, ettei turvapaikanhakijoiden epätietoisuutta ja kaikkia siitä johtuvia ongelmia pitkitetä.

2.6.2. Ehdotetun direktiivin 18 artiklassa mainitaan riippumaton virasto, jonka tehtävänä on käsitellä aineellisia vastaanottoedellytyksiä koskevia valituksia ja sovitella niitä koskevia riitoja. Kyseisessä ehdotuksessa käsitellyt asiat kuuluvat suurel-

ta osin alue- ja paikallisviranomaisten vastuualueeseen. Alueiden komitea ehdottaa, että direktiiviin lisättäisiin säännös, jonka mukaan nämä tehtävät annettaisiin riippumattomalle elimelle, jonka toimintaan myös paikallishallinto voisi osallistua. Aineellisia vastaanottoedellytyksiä koskevia erimielisyyksiä tulee käsitellä kussakin maassa oman, kansallisen järjestelmän pohjalta. Kyseinen elin käsitelisi valitukset riippumattomasti ja objektiivisesti kunnioittaen oikeutta monimuotoisuuteen ja syrjimättömyyteen ehdotetun direktiivin 32 artiklan mukaisesti.

2.6.3. Alueiden komitea korostaa, että jäsenvaltiot on velvoitettava myöntämään riittävät varat niille alue- ja paikallisviranomaisille, jotka osallistuvat kyseiseen menettelyyn, sillä luonteensa ja toimintatapansa vuoksi ne ovat suurelta osin juuri ne tahot, jotka vastaavat kyseisen direktiivin täytäntöönpanemiseksi annettujen kansallisten säästöjen toteuttamisesta (ks. ehdotetun direktiivin 31 artikla).

2.7. Alueiden komitea katsoo, että turvapaikanhakijoille on annettava mahdollisuus osallistua asianmukaisesti tukitoimiin, joihin voisi kuulua mm. koulutusta. Tämä auttaa parantamaan turvapaikanhakijoiden vastaanotto-olosuhteita ja helpottaa heidän kotoutumistaan yhteiskuntaan sen jälkeen, kun turvapaikkahakemuksesta on tehty myönteinen päätös.

Bryssel 15. marraskuuta 2001.

Alueiden komitean
puheenjohtaja
Jos CHABERT