



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 26.11.2007
KOM(2007) 745 lopullinen

KOMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

**TURVAPAIKANHAKIJOIDEN VASTAANOTTOA JÄSENVALTIOISSA
KOSKEVISTA VÄHIMMÄISVAATIMUKSISTA 27 PÄIVÄNÄ TAMMIKUUTA 2003
ANNETUN DIREKTIIVIN 2003/9/EY SOVELTAMISESTA**

1. JOHDANTO

Neuvosto antoi 27 päivänä tammikuuta 2003 direktiivin 2003/9/EY turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista¹. Sitä sovelletaan kaikissa muissa jäsenvaltioissa paitsi Irlannissa ja Tanskassa², ja sen tarkoituksena on yhdenmukaistaa turvapaikanhakijoihin sovellettavia vastaanotto-olosuhteita koskeva jäsenvaltioiden lainsäädäntö. Näin se edistää EU:n laajuisten tasavertaisten toimintaedellytysten kehittämistä ja vähentää turvapaikanhakijoiden myöhempää liikkumista jäsenvaltiosta toiseen. Direktiivi kuuluu osana yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän ensimmäiseen vaiheeseen vuoden 1999 Tampereen ohjelman ja vuoden 2004 Haagin ohjelman edellyttämällä tavalla³.

Tämän kertomuksen, joka täyttää direktiivin 25 artiklassa komissiolle asetetun velvoitteen, tavoitteena on antaa yleiskuva siitä, miten jäsenvaltiot ovat saattaneet direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöään ja miten ne soveltavat sitä. Lisäksi pyritään tunnistamaan mahdollisia ongelmakohtia. Kertomuksessa tehtyjä havaintoja on käytetty turvapaikkapolitiikan tulevaisuutta koskevan vihreän kirjan valmistelussa.

Kertomus on laadittu kahden tutkimuksen perusteella, joiden tarkoituksena oli kerätä tarvittavat tiedot direktiivin täytäntöönpanoa ja soveltamista koskevasta tilanteesta⁴.

Niiden jäsenvaltioiden (Belgia, Kreikka, Saksa ja Itävalta) osalta, jotka eivät olleet saattaneet voimaan tarvittavia säädöksiä kertomuksen valmisteluajankohtana (vuoden 2006 lopussa), tiedot kerättiin saatavilla olevien säädösluonnosten perusteella.

2. TÄYTÄNTÖÖNPANOTOIMENPITEIDEN SEURANTA

Jäsenvaltioiden oli saatettava direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöään 6. helmikuuta 2005 mennessä.

Komission yksiköt avustivat jäsenvaltioita tässä prosessissa järjestämällä säännöllisiä kokouksia kansallisten asiantuntijoiden kanssa.

Kun määräaika direktiivin saattamiselle osaksi kansallista lainsäädäntöä umpeutui, aloitettiin rikkomusmenettely kaikkia niitä jäsenvaltioita vastaan, jotka eivät olleet ilmoittaneet täytäntöönpanotoimenpiteitään tai vain osan niistä. Tämän jälkeen komissio antoi perustamissopimuksen 226 artiklan mukaisesti 19 virallista ilmoitusta ja 10 perusteltua lausuntoa. Komissio päätti saattaa asian yhteisön tuomioistuimen käsiteltäväksi kuuden jäsenvaltion osalta. Asioista kolme peruttiin, yksi sovittiin⁵ ja kaksi on yhä vireillä⁶.

¹ EUVL L 31, 6.2.2003, s. 18.

² Tässä kertomuksessa ”jäsenvaltioilla” tarkoitetaan direktiiviä soveltavia jäsenvaltioita.

³ Tampereella lokakuussa 1999 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan päätelmät; Brysselissä marraskuussa 2004 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan päätelmien liite 1.

⁴ Euroopan muuttoliikkeiden verkosto, EMN, ”Reception Systems, their Capacities and the Social Situation of Asylum Applicants within the Reception System in the EU Member States”, toukokuu 2006 – tutkimus tilattiin Odysseus-verkolta, jonka jäsenet laativat oikeudellisia selvityksiä Euroopan maahanmuutto- ja turvapaikkakysymyksistä.

⁵ Itävaltaa koskeva asia, jossa Itävallan todettiin syyllistyneen perustamissopimuksesta johtuvien velvoitteidensa laiminlyöntiin.

⁶ Kreikkaa ja Saksaa koskevat asiat.

3. ERITYISSÄÄNNÖSTEN TÄYTÄNTÖÖNPANO

3.1. Soveltamisala

Direktiiviä sovelletaan 2 artiklan c alakohdan ja 3 artiklan mukaan turvapaikanhakijoihin heidän kansainvälisen suojelun saamista Geneven yleissopimuksen nojalla koskevan hakemuksensa jättämishetkestä alkaen hakemuksen johdosta tehtävään lopulliseen päätökseen asti.

Sen suhteen, keihin direktiiviä olisi sovellettava, ei havaittu käytännöllisesti katsoen mitään ongelmia. Lisäksi suurin osa jäsenvaltioista oli päättänyt soveltaa direktiiviä myös toissijaista suojelua hakeviin henkilöihin.

On huomattava, että toissijaista suojelua ei ollut sisällytetty direktiiviin pääasiassa siitä syystä, että sen antamishetkellä tällainen käsite ei vielä kuulunut EU:n turvapaikkasääntöön. Pakolaisaseman määrittelyä koskevan direktiivin⁷ myötä käsite on kuitenkin sisällytetty turvapaikka-asioita koskevaan EU:n lainsäädäntöön, minkä pitäisi näkyä kaikissa turvapaikka-asioita koskevissa säädöksissä.

Direktiivin ajallisen soveltamisen suhteen havaittiin pieniä vaikeuksia. Jotkin jäsenvaltiot, joiden menettelyt on jaettu useisiin vaiheisiin, eivät sovelle direktiiviä esimerkiksi siinä vaiheessa, kun henkilöiden osalta päätetään, otetaanko hakemus käsiteltäväksi vai ei (Espanja ja Alankomaat). Toiset jäsenvaltiot soveltavat direktiiviä ainoastaan hakijoihin, jotka ovat jo rekisteröityneet tai joilla on erityinen henkilökortti (Kreikka, Yhdistynyt kuningaskunta ja Kypros). Jotkin jäsenvaltiot myös rajoittavat direktiivin soveltamisalaa sinä aikana, jona määritellään, mikä jäsenvaltio on vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä Dublin-asetuksen⁸ nojalla (Itävalta, Ranska ja Espanja).

Kaikissa jäsenvaltioissa noudatetaan sääntöä, jonka mukaan direktiiviä sovelletaan hakemuksen johdosta tehtävään lopulliseen päätökseen (eli sellaiseen päätökseen, jota ei enää voida riitauttaa kansallisen lainsäädännön nojalla) asti.

Sen suhteen, sovelletaanko direktiiviä kaikissa tiloissa, joissa turvapaikanhakijoita otetaan vastaan, esiintyy kuitenkin suuria ongelmia. Kaikkiaan seitsemän jäsenvaltiota (Yhdistynyt kuningaskunta, Belgia, Italia, Alankomaat, Puola, Luxemburg ja Kypros)⁹ ei sovelle direktiiviä vastaanottokeskuksissa. Toiset jäsenvaltiot (esimerkiksi Itävalta) eivät sovelle sitä kauttakulkualueilla.

Koska direktiivissä ei säädetä mahdollisuudesta poikkeuksiin sen osalta, sovelletaanko sitä tietyissä turvapaikanhakijoiden majoitustiloissa, direktiivin säännökset koskevat kaikentyyppisiä tiloja, myös vastaanottokeskuksia.

⁷ Direktiivi 2004/83/EY, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällöstä (EUVL L 304, 30.9.2004).

⁸ Asetus (EY) N:o 343/2003 niiden perusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta, joiden mukaisesti määritetään kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio, EUVL L 50, 25.2.2003, s. 1.

⁹ Espanjan, Kreikan ja Portugalin tilanne ei ole selkeä.

3.2. Menettelysäännöt

3.2.1. Tiedottaminen

Direktiivin 5 artiklassa edellytetään, että jäsenvaltiot toimittavat turvapaikanhakijoille kirjallisesti ja kielellä, jota hakijat ymmärtävät, tietoja heidän direktiiviin perustuvista etuuksistaan ja velvollisuuksistaan sekä järjestöistä, jotka antavat oikeus- tai muunlaista apua.

Suurimmassa osassa jäsenvaltioita turvapaikanhakijoille annetaan tarvittavat tiedot. Ainoastaan muutamassa jäsenvaltiossa tätä säännöstä ei ole kokonaisuudessaan (Saksa) tai se on vain osittain (Itävalta) saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä.

Joitakin ongelmia havaittiin muutamissa jäsenvaltioissa (Kypros, Slovenia, Saksa ja Malta), joissa turvapaikanhakijoille apua antavista järjestöistä ilmoitetut tiedot eivät vaikuta riittävältä.

Kaikki jäsenvaltiot ilmoittavat tiedot viidentoista päivän kuluessa turvapaikkahakemuksen päivämäärästä. Niiden kielten, joilla tiedot ovat saatavilla, lukumäärä vaihtelee jäsenvaltioittain kolmesta (Malta) 34:ään (Itävalta).

Tietojen saatavuus useilla kielillä on erittäin tärkeää sen varmistamiseksi, että turvapaikanhakijat todella saavat tietoonsa direktiivin heille takaamat oikeudet. **Tämän vuoksi jäsenvaltioita kehoitetaan hakemaan rahoitustukea Euroopan pakolaisrahastolta¹⁰, jotta ne voivat lisätä niiden kielten lukumäärää, joilla tiedot ovat saatavilla.**

3.2.2. Asiakirjat

Direktiivin 6 artikla velvoittaa jäsenvaltiot antamaan turvapaikanhakijoille kolmen päivän kuluessa turvapaikkahakemuksen tekemisestä asiakirjan, johon on merkitty hakijan nimi ja asema.

Useat jäsenvaltiot eivät noudata tätä määräaikaa. Jotkin jäsenvaltiot eivät ole sisällyttäneet lainsäädäntöönsä mitään tällaisia säännöksiä (Saksa, Alankomaat, Unkari, Kreikka ja Espanja). Toiset ovat säätäneet selvästi määräajasta, mutta eivät noudata sitä käytännössä (Italia, Ruotsi, Yhdistynyt kuningaskunta ja Ranska).

Kaikki jäsenvaltiot antavat asianmukaiset asiakirjat niille turvapaikanhakijoille, joita ei ole otettu säilöön. Asiakirjan muoto ja sisältö vaihtelevat kuitenkin huomattavasti. Useat jäsenvaltiot antavat asiakirjoja, joissa ei todisteta henkilöllisyyttä, mikä on tosin direktiivin mukaan sallittua mutta aiheuttaa monia käytännön ongelmia (esimerkiksi ongelmia pankkitilin avaamisessa). Turvapaikanhakijoille annettavien asiakirjojen yhdenmukainen malli, jossa todistettaisiin hakijoiden henkilöllisyys, auttaisi välttämään tällaisia käytännön ongelmia.

Käytännöllisesti katsoen yksikään jäsenvaltio ei anna asiakirjoja säilöön otetuille turvapaikanhakijoille, mikä on direktiivin mukaan sallittua (poikkeuksena ovat Alankomaat, Kypros ja Italia).

¹⁰ Neuvoston päätös, tehty 2 päivänä joulukuuta 2004, Euroopan pakolaisrahaston perustamisesta kaudelle 2005–2010, EUVL L 381, 28.12.2004, s. 52.

Useimmissa jäsenvaltioissa asiakirjat ovat voimassa koko menettelyn ajan, ja niissä jäsenvaltioissa, joissa voimassaoloaika on rajoitettu (kahdesta kuukaudesta vuoteen), uusimismenettely ei aiheuta ongelmia.

3.2.3. *Vastaanotto-olosuhteiden peruuttamismenettely*

Jos tehdään 16 artiklan 1–3 kohdan mukaisesti päätös vastaanotto-olosuhteiden peruuttamisesta, on noudatettava tiettyjä direktiivissä säädettyjä menettelysääntöjä (16 artiklan 4 kohta), joihin kuuluu myös oikeus hakea muutosta kielteisiin päätöksiin ja oikeus saada maksutonta oikeusapua muutosta haettaessa (21 artikla).

Sen takaamisessa, että peruuttamispäätökset tehdään kussakin yksittäistapauksessa erikseen, puolueettomasti ja riippumattomasti, ei havaittu suuria ongelmia.

Mahdollisuudessa hakea muutosta tiettyihin kielteisiin päätöksiin todettiin joitakin puutteita. Kaikki jäsenvaltiot takaavat tämän mahdollisuuden säilöönottopäätösten osalta, mutta jotkin jäsenvaltiot eivät ole antaneet lainkaan säännöksiä muutoksenhausta päätöksiin, jotka koskevat henkilökohtaista liikkumisvapautta (Itävalta, Yhdistynyt kuningaskunta ja Slovakia), vastaanotto-olosuhteiden peruuttamista tai rajoittamista (Unkari ja Slovenia) tai jotain muuta kuin säilöönottoa (Espanja ja Malta). Lisäksi ongelmia aiheuttavat huonosti perustellut tai suullisesti tiedoksi annetut peruuttamispäätökset (Alankomaat ja Slovenia). Kaikki nämä tilanteet ovat ristiriidassa 21 artiklan 1 kohdan kanssa.

Vain kaksi jäsenvaltiota (Kypros ja Kreikka) ei ole antanut säännöksiä, jotka koskevat maksuttoman oikeusavun saamista muutoksenhaun yhteydessä. Jotkin jäsenvaltiot antavat maksutonta oikeusapua ainoastaan niille turvapaikanhakijoille, jotka eivät pysty maksamaan kustannuksia tai niille, joiden muutoksenhakumenettely saattaa johtaa toivottuun tulokseen (esimerkiksi Alankomaat ja Saksa). Lisäksi eräissä muissa jäsenvaltioissa todettiin käytännön ongelmia oikeusavun tosiasiallisessa saamisessa (Latvia, Unkari, Itävalta ja Viro).

3.3. **Aineelliset vastaanotto-olosuhteet ja perheen yhtenäisyys**

3.3.1. *Muoto*

Direktiivin 13 ja 14 artiklassa veloitetaan jäsenvaltiot tarjoamaan turvapaikanhakijoille aineelliset vastaanotto-olosuhteet (eli majoitus, ruoka, vaatetus jne.), mutta niiden muodon suhteen jätetään laaja harkintavalta.

Enemmistö jäsenvaltioista tarjoaa **majoituksen luontoissuorituksena**. Yleisin muoto on joukkomajoitus. Vain muutamassa jäsenvaltiossa (Yhdistynyt kuningaskunta, Belgia, Italia ja Ruotsi) tarjotaan yksittäismajoitusta. Majoitustyyppi vaihtelee joissakin jäsenvaltioissa menettelyn vaiheen mukaan (Itävalta, Suomi, Slovenia, Alankomaat, Puola, Tšekki ja Slovakia). Majoitustarpeisiin myönnetään rahallisia etuuksia erittäin harvoin: Ranska, Italia, Espanja ja Slovenia – majoituspaikkojen puute; Belgia ja Portugali – menettelyn vaiheen mukaan; Kypros – pääsääntöisesti. Enemmistö jäsenvaltioista tarjoaa **ruoan luontoissuorituksena** (poikkeuksena Viro, Latvia, Yhdistynyt kuningaskunta, Suomi ja Ruotsi). Vaikka tavassa, jolla turvapaikanhakijoiden **vaatetustarpeet** katetaan, on huomattavia eroja, vähemmistönä ovat edelleen jäsenvaltiot, jotka antavat rahallista apua tähän tarkoitukseen (Itävalta, Suomi, Luxemburg, Alankomaat, Puola, Yhdistynyt kuningaskunta, Espanja, Ruotsi, Portugali ja Kypros sekä joskus Belgia ja Itävalta).

Lisäksi voidaan todeta, että vaikka olennaiset aineelliset tarpeet täytetään luontoissuorituksena, turvapaikanhakijoille myönnetään lähes aina (paitsi Sloveniassa) rahallisia etuuksia tiettyjen muiden kulujen kattamiseen.

3.3.2. Riittävyys ja perheen yhtenäisyys

Direktiivin 13 ja 14 artiklan mukaan aineellisten vastaanotto-olosuhteiden olisi oltava riittävät turvaamaan hakijoiden toimeentulo ja terveys. Direktiivin 8 artiklassa ja 14 artiklan 2 kohdassa veloitetaan lisäksi jäsenvaltiot säilyttämään majoitettujen turvapaikanhakijoiden perheen yhtenäisyys.

Aineellisten vastaanotto-olosuhteiden tarjoamisessa luontoissuorituksena ja vastaanottokeskuksissa ei havaittu suuria ongelmia.

Suurimmassa osassa tapauksia turvapaikanhakijoiden majoituspaikkojen lukumäärä vastaa tarpeita. Useimmat jäsenvaltiot takaavat turvapaikanhakijoiden majoittamisessa hakijoiden perheen yhtenäisyyden direktiivin edellyttämällä tavalla. Ainoastaan kahdessa jäsenvaltiossa (Italia ja Saksa) tälle on asetettu edellytys, että hakija täyttää tietyt menettelylliset vaatimukset, mikä saattaa olla ristiriidassa direktiivin kanssa.

Joillakin jäsenvaltioilla on kuitenkin yhä puutetta paikoista turvapaikanhakijoille (esimerkiksi Kypros, Italia ja Ranska). Lisäongelmia todettiin turvapaikanhakijoiden vaatettamisen suhteen (Slovenia, Slovakia, Liettua, Puola, Tšekki, Latvia, Kypros ja Alankomaat) tai vastaanotto-olosuhteiden yleisen matalan tason suhteen (Liettua ja Kreikka).

Säilöön otetuille turvapaikanhakijoille tarjottavien vastaanotto-olosuhteiden asianmukaisuus voidaan asettaa kyseenalaiseksi vain muutamassa jäsenvaltiossa (Unkari, Liettua, Slovenia, Kreikka, Belgia, Italia ja Malta), vaikka nämä olosuhteet yleensä selkeistä syistä eroavatkin olosuhteista, jotka tarjotaan niille turvapaikanhakijoille, joita ei ole otettu säilöön.

Pääasialliset ongelmat direktiivin soveltamisessa havaittiin niissä jäsenvaltioissa, joissa turvapaikanhakijoille annetaan rahallisia avustuksia. Nämä avustukset ovat hyvin usein liian pieniä toimeentulon turvaamiseksi (Kypros, Ranska, Viro, Itävalta, Portugali ja Slovenia). Määrät vastaavat vain harvoin kyseisen maan kansalaisille myönnettävän sosiaalituen vähimmäismäärää, ja silloinkin kun vastaavat, ne eivät silti aina ole riittäviä, sillä turvapaikanhakijoilla ei ole mahdollisuutta saada tukea perheeltään ja/tai muunlaisin epävirallisista tavoin.

3.3.3. Vastaanotto-olosuhteiden peruuttamistapaukset

Direktiivin 16 artiklan 1–3 kohdassa luetellaan ne tilanteet, joissa voidaan rajoittaa turvapaikanhakijoille myönnettyjä vastaanotto-olosuhteita tai peruuttaa ne (esimerkiksi turvapaikkamenettelyyn liittyvän ilmoittautumisvelvollisuuden laiminlyönti tai aiheeton etu myönnettyistä aineellisista vastaanotto-olosuhteista).

Jotkin jäsenvaltiot peruuttavat vastaanotto-olosuhteet tilanteissa, joissa direktiivi ei tätä salli (Suomi, Saksa, Alankomaat ja jotkin Itävallan alueet).

Vain muutamassa jäsenvaltiossa evätään 16 artiklan 2 kohdan perusteella vastaanotto-olosuhteet turvapaikanhakijalta, joka ei ole toimittanut hakemustaan mahdollisimman pian (Kreikka, Malta, Kypros ja Yhdistynyt kuningaskunta). Yhdistyneessä kuningaskunnassa

tämän säännöksen soveltamista rajoitti merkittävästi House of Lordsin antama ratkaisu, joka koski Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan noudattamista¹¹.

3.4. Oikeudet

3.4.1. Vapaa liikkuminen ja asuinpaikka

Direktiivin 7 artiklassa myönnetään turvapaikanhakijoille oikeus liikkua vapaasti sen jäsenvaltion alueella, josta he hakevat turvapaikkaa, sekä oikeus valita asuinpaikkansa. Tätä oikeutta voidaan rajoittaa useista syistä (yleinen etu tai järjestys, hakemuksen sujuva käsittely).

Turvapaikanhakijat, joita ei ole otettu säilöön

Koska jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta vapaata liikkumista ja asuinpaikan valintaa koskevan oikeuden rajoittamisen osalta, kyseisten säännösten soveltamisessa ei ilmennyt olennaisia ongelmia.

Enemmistö jäsenvaltioista antaa oikeuden liikkua vapaasti niiden koko alueella. Muutamat jäsenvaltiot (Tšekki, Itävalta ja Liettua) varaavat oikeuden rajoittaa vapaata liikkumista yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä. Kaksi jäsenvaltiota (Saksa ja Itävalta) rajoittaa säännönmukaisesti turvapaikanhakijoiden vapaan liikkumisen tiettyyn alueeseen. Eräissä jäsenvaltioissa vapaata liikkumista on käytännössä rajoitettu, koska turvapaikanhakijoiden on ilmoitauduttava tai pysyttävä vastaanottokeskuksissa tiettyinä aikoina (Alankomaat, Slovakia, Slovenia, Unkari, Liettua, Viro ja Tšekki).

Jotkin jäsenvaltiot eivät anna turvapaikanhakijoiden valita *asuinpaikkaansa* (Itävalta, Saksa, Luxemburg, Alankomaat ja Kreikka). Toiset sallivat tämän tiettyin ehdoin tai turvapaikkamenettelyn tietyssä vaiheessa. Muutamat jäsenvaltiot antavat turvapaikanhakijoille valinnanvapauden, mikä hyvin usein on ainoa tapa tasoittaa vastaanottokeskusten kapasiteetin puutetta (esimerkiksi Ranska ja Kypros). Jotkin jäsenvaltiot myös asettavat tietyssä paikassa asumisen aineellisten vastaanotto-olosuhteiden tarjoamisen ehdoksi (Puola, Suomi, Viro ja Liettua).

Joissakin jäsenvaltioissa turvapaikanhakijat voivat vapaasti poistua asuinpaikastaan ilman lupaa tai puhtaasti muodollisesta pyynnöstä, joka tavallisesti hyväksytään (Kypros, Ranska, Portugali, Luxemburg, Malta, Puola, Ruotsi, Belgia, Viro, Italia ja Unkari). Muut jäsenvaltiot ovat ottaneet käyttöön tiukempia valvontajärjestelmiä, jotka perustuvat poissaolopäivien määrän rajoitukseen, ilmoittautumisvelvollisuuteen tai siihen, ettei lähtemiseen ole käytännöllisesti katsoen mitään mahdollisuutta muutoin kuin poikkeustilanteissa.

Säilöön otetut turvapaikanhakijat

Kaikissa jäsenvaltioissa säilöönotto on mahdollista useista syistä (poikkeustilanteista – Saksa – yleiseen käytäntöön ottaa säilöön kaikki turvapaikanhakijat, jotka saapuvat jäsenvaltioon laittomasti, erityistarpeita omaavia lukuun ottamatta – Malta). Samoin säilöönoton pituus vaihtelee seitsemästä päivästä (Portugali) kahteentoista kuukauteen (Malta ja Unkari) tai jopa määräämättömään aikaan (Yhdistynyt kuningaskunta ja Suomi).

¹¹ Opinions of the Lords of Appeal for Judgment in the Cause Regina v. Secretary of State for the Home Department of 3 November 2005, [2005] UKHL 66.

Koska säilöönotto kuitenkin on poikkeus yleisestä vapaata liikkumista koskevasta säännöstä ja sitä voidaan käyttää ainoastaan ”jos tämä osoittautuu tarpeelliseksi”, automaattinen säilöönotto ilman kyseisen henkilön tilanteen arviointia on ristiriidassa direktiivin kanssa. Lisäksi säilöönoton pituus, asianmukaisesti perusteltuja tapauksia lukuun ottamatta (esimerkiksi yleinen järjestys), joka estää säilöön otettuja turvapaikanhakijoita käyttämästä direktiivillä taattuja oikeuksiaan, on myös ristiriidassa sen säännösten kanssa.

3.4.2. *Vastaanottokeskuksiin pääsy*

Turvapaikanhakijoilla on oikeus ottaa yhteyttä Yhdistyneiden Kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutettuun, oikeudellisiin avustajiinsa ja valtioista riippumattomiin järjestöihin.

Direktiivin 14 artiklan 2 kohdan soveltamisen suhteen ei raportoitu erityisiä ongelmia. Yhdistyneiden Kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetulla, oikeudellisilla avustajilla ja valtioista riippumattomilla järjestöillä on tavallisesti ongelmaton pääsy kaikkiin vastaanottokeskuksiin (myös säilöönottotiloihin) sekä hyvät yhteydet turvapaikanhakijoihin. Jotkin jäsenvaltiot asettavat vastaanottokeskuksiin pääsyn edellytykseksi etukäteen hankitun erityisluvan (erityisesti valtioista riippumattomille järjestöille).

3.4.3. *Mahdollisuus terveydenhoitoon ja työllistymiseen*

Turvapaikanhakijoilla on myös tietyn edellytyksin oikeus päästä työmarkkinoille ja saada terveydenhoitoa.

Direktiivin 15 artiklassa säädetyn *ensivun* saanti taataan kaikissa jäsenvaltioissa, myös säilöön otetuille turvapaikanhakijoille. Useat jäsenvaltiot ovat laajentaneet mahdollisuutta saada terveydenhoitoa ja myöntävät joskus saman terveydenhoidon kuin kansalaisilleen (Tšekki, Alankomaat ja Puola).

Koska 11 artikla on huomattavan joustava, turvapaikanhakijoiden työmarkkinoille pääsyä koskevien sääntöjen noudattamisen suhteen ei havaittu suuria ongelmia.

Puolet jäsenvaltioista rajoittaa pääsyä työmarkkinoille siten, että pääsy on evätty suurimpaan sallittuun ajanjaksoon eli yhteen vuoteen asti (Tšekki, Viro, Saksa, Ranska, Unkari, Latvia, Malta, Puola, Slovakia, Slovenia, Yhdistynyt kuningaskunta ja Kypros). Yhdeksän jäsenvaltiota (Kreikka, Portugali, Itävalta, Suomi, Ruotsi, Italia, Espanja, Alankomaat ja Luxemburg) sallii työmarkkinoille pääsyn tätä lyhyemmän ajan kuluttua; aika vaihtelee välittömästä pääsystä – Kreikka – yhdeksän kuukauteen – Luxemburg. Vain Liettua jättää noudattamatta direktiiviä eikä anna tätä mahdollisuutta lainkaan.

Säilöön otetuilla turvapaikanhakijoilla ei ymmärrettävistä syistä käytännöllisesti katsoen ole mahdollisuutta päästä työmarkkinoille. Tämä saattaa olla ristiriidassa direktiivin kanssa jäsenvaltioissa, joissa säilöönotto voi kestää enemmän kuin 12 kuukautta (Suomi ja Yhdistynyt kuningaskunta).

Hyvin usein jäsenvaltiot edellyttävät turvapaikanhakijoiden hakevan työlupaa (Itävalta, Belgia, Viro, Saksa, Unkari, Latvia, Malta, Alankomaat, Puola, Slovakia, Slovenia, Ruotsi, Espanja, Luxemburg, Ranska ja Yhdistynyt kuningaskunta), rajaavat työmarkkinoille pääsyn vain tietyille aloille (Kypros) sekä rajoittavat (joissakin tapauksissa melko tiukasti) sallittua työaikaa (Alankomaat, Ranska ja Itävalta).

Lisärajoitusten asettaminen niille turvapaikanhakijoille, joille jo on sallittu pääsy työmarkkinoille, kuten työluvan edellyttäminen, saattaa vaikeuttaa huomattavasti työmarkkinoille pääsyä käytännössä.

3.4.4. Mahdollisuus koulutukseen

Direktiivin 10 artiklan mukaan alaikäisillä turvapaikanhakijoilla tai turvapaikanhakijoiden (myös säilöön otettujen) lapsilla on oikeus päästä kouluun viimeistään kolmen kuukauden kuluttua turvapaikkahakemuksen tekemisestä.

Alaikäiset, joita ei ole otettu säilöön

Perusopetukseen pääsy ei ole ongelmallista, mutta keskiasteen opetukseen pääsy riippuu usein vapaista paikoista tai paikallisviranomaisten päätöksistä (Itävalta, Slovenia, Suomi ja Unkari). Muutamassa jäsenvaltiossa alaikäisille saatetaan myöntää pääsy kouluun vain tiettyinä kouluvuoden aikoina, mikä saattaa käytännössä aiheuttaa viivästyksiä (Puola ja Ranska).

Säilöön otetut alaikäiset

Useat jäsenvaltiot epäävät direktiivin säännösten vastaisesti säilöön otetuilta alaikäisiltä pääsyn koulutukseen tai tekevät siitä käytännössä mahdotonta tai hyvin rajallista (Itävalta, Belgia, Suomi, Ranska, Unkari, Italia, Puola, Slovakia, Slovenia, Yhdistynyt kuningaskunta ja Alankomaat). Tämä oikeus myönnetään tai säilöönottotiloihin järjestetään erityisluokkia vain muutamassa jäsenvaltiossa (Latvia, Tšekki, Liettua ja Ruotsi).

3.5. Turvapaikanhakijat, joilla on erityistarpeita

3.5.1. Tunnistaminen

Koska heikossa asemassa olevien turvapaikanhakijoiden erityistarpeet on otettava huomioon, jäsenvaltioiden on tunnistettava heidät (17 artikla).

Direktiivin saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä havaittiin eräitä puutteita jo heikossa asemassa olevien määritelmän osalta. Vaikka enemmistö jäsenvaltioista ottaa tällaiset henkilöt huomioon luettelemalla kaikki direktiivissä mainitut ryhmät tai käyttämällä avointa lauseketta, joidenkin jäsenvaltioiden säännöksillä ei ole katettu 17 artiklan 1 kohdassa olevaa luetteloa kokonaisuudessaan, tai niissä ei mainita lainkaan henkilöitä, joilla on erityistarpeita (Slovakia, Ranska, Unkari, Liettua, Malta, Puola, Latvia, Viro ja jotkin Itävallan alueet).

Lisäksi joissakin jäsenvaltioissa (Yhdistynyt kuningaskunta, Saksa, Itävalta, Belgia, Luxemburg, Kreikka, Italia, Slovakia ja Slovenia) ei ole käytössä tunnistamismenettelyä. Vaikka tähän ei ole kirjaimellisesti velvoitettu, voi herätä vakavia epäilyksiä siitä, miten tunnistetaan ja tunnistetaanko henkilöt, joilla on erityistarpeita, jäsenvaltioissa, joilla ei ole kyseistä apukeinoa.

Heikossa asemassa olevien turvapaikanhakijoiden tunnistaminen on keskeinen seikka, jota ilman näiden henkilöiden erityiskohteluun suunnatut direktiivin säännökset menettävät merkityksensä.

3.5.2. Heikossa asemassa olevien turvapaikanhakijoiden tarpeet

Heikossa asemassa olevien henkilöiden tarpeiden huomioon ottamisen on todettu olevan yksi puutteellisimmista seikoista direktiivin soveltamisessa.

Heikossa asemassa oleville turvapaikanhakijoille on tarjottava asianmukaista kuntoutusta (väärinkäytösten, laiminlyöntien, hyväksikäytön jne. uhriksi joutuneet alaikäiset), laillinen edustus (ilman huoltajaa tulevat alaikäiset) tai tarvittavaa hoitoa (väkivallantekojen uhrin) – katso 17–20 artikla.

Erytyiset majoitustarpeet on periaatteessa otettu huomioon, mutta asianmukaisessa mahdollisuudessa terveydenhoitoon on puutteita, esimerkiksi sairaanhoitoon ei tosiasiallisesti pääse, erityishoitoa ei ole tarjolla (erityisesti kidutuksen ja väkivallan uhrin) ja kustannusten korvaaminen on riittämätöntä.

Vaikka alaikäiset ovat yleensä vanhempiansa tai muiden sukulaistensa huostassa, todettiin joitakin puutteita, jotka liittyvät alaikäisiin, joilla on erityistarpeita. Joissakin tapauksissa ei ollut annettu erityissäännöksiä (Viro, Ranska, Unkari, Latvia ja Luxemburg). Muutamissa muissa jäsenvaltioissa on käytännön ongelmia, joiden vuoksi alaikäisten on tosiasiallisesti vaikea päästä erityisjärjestelyjen piiriin, esimerkiksi tarpeiden aliarviointi ja asiantuntevan henkilöstön puute.

Ilman huoltajaa tuleville alaikäisille taataan laillinen edustus käytännöllisesti katsoen kaikissa jäsenvaltioissa. Heidät sijoitetaan tavallisesti sijoitusperheeseen tai erityisiin vastaanottokeskuksiin; myös heidän perheenjäsentensä jäljittäminen on varmistettu joko lailla tai käytännössä. Vain kolme jäsenvaltiota (Saksa, Ruotsi ja Portugali) sijoittaa yli 16-vuotiaita ilman huoltajaa tulevia alaikäisiä täysi-ikäisille tarkoitettuihin majoituspaikkoihin.

Jäsenvaltioissa, joissa voidaan ottaa säilöön turvapaikanhakijoita, joilla on erityistarpeita, saattaa ilmetä vaikeita ongelmia. Useimmat näistä jäsenvaltioista sallivat alaikäisten säilöönnoton, ja monet sallivat jopa ilman huoltajaa tulevien alaikäisten säilöönnoton. Koska vastaanotto-olosuhteiden taso väistämättä laskee säilöönnoton yhteydessä, on vaikea kuvitella, miten heikossa asemassa olevien henkilöiden (erityisesti alaikäisten) tarpeet voidaan täyttää. Vaikka jotkin jäsenvaltiot ovat huolehtineet tarvittavista järjestelyistä tämän suhteen, ne eivät ota huomioon kaikkia henkilöitä, joilla on erityistarpeita.

Heikossa asemassa olevien turvapaikanhakijoiden erityistilanteen vuoksi heidän säilöönottoaan olisi pidettävä vasta viimeisenä keinona, joka tulee kyseeseen asianmukaisesti perustellussa tapauksessa. Missään tapauksessa säilöönnotto ei saisi vaarantaa heidän mahdollisuuksiaan käyttää heille direktiivillä taattuja oikeuksia (esimerkiksi mahdollisuus asianmukaiseen terveydenhoitoon, tarvittavaan hoitoon ja kuntoutukseen sekä alaikäisten osalta koulutukseen). Lisäksi alaikäisten osalta heidän säilöönottoaan koskevassa päätöksessä on otettava huomioon myös lapsen etu.

Tämän lisäksi 19 artiklan 2 kohdassa säädetään ilman huoltajaa tulevien alaikäisten osalta selkeästi, että heidät on sijoitettava täysi-ikäisten sukulaisten luokse, sijoitusperheeseen, vastaanottokeskuksiin, joissa on alaikäisille soveltuvia järjestelyjä tai muihin alaikäisille soveltuviin majoituspaikkoihin. Tämän vuoksi tällaisia turvapaikanhakijoita voidaan ottaa säilöön ainoastaan silloin, kun kyseinen säännös on otettu huomioon täysimääräisesti ja ainoastaan, jos säilöönnotto itsessään on lapsen etu.

3.6. Vastaanotto-olosuhteita koskevan järjestelmän toiminta

3.6.1. Henkilöstö ja varat

Direktiivin 24 artiklassa edellytetään, että turvapaikanhakijoiden kanssa tekemisissä oleva henkilöstö saa asianmukaisen koulutuksen ja että jäsenvaltiot myöntävät riittävät varat turvapaikanhakijoiden vastaanottoa varten.

Kolmessa jäsenvaltiossa (Italia, Kypros ja Malta) vastaanotto-olosuhteita koskevan järjestelmän täytäntöönpanoa varten myönnettyjen aineellisten ja henkilöstöresurssien määrä saattaa olla hieman kyseenalainen.

Henkilöstön koulutusta koskevasta kysymyksestä huolehditaan tavallisesti joko säännöksillä tai käytännössä. Koulutustarjonnan suhteen esiintyy kuitenkin joitakin ongelmia. Koulutuksessa keskitytään hyvin usein naisiin ja alaikäisiin. Vain muutamassa jäsenvaltiossa tarjotaan kidutuksen uhreja koskevaa koulutusta. Joissakin tapauksissa havaittiin ammattitaitoisen henkilöstön (Viro, Kreikka ja Liettua) ja kielikoulutuksen (Viro, Kreikka ja Puola) puutetta.

Henkilöstöä koskeva salassapitovelvollisuuden periaate oli pantu täytäntöön yleisesti sekä julkishallinnon työntekijöiden että muiden mukana olevien toimijoiden osalta. Tämän suhteen esiintyy tiettyjä puutteita silloin, kun vastaanottokeskusten toiminnasta vastaavat kokonaisuudessaan yksityiset yhteisöt kuten valtiosta riippumattomat järjestöt.

4. PÄÄTELMÄT

Suurimmassa osassa jäsenvaltioita direktiivi on kaiken kaikkiaan saatettu tyydyttävästi osaksi kansallista lainsäädäntöä. On todettu vain muutamia laajaulotteisia seikkoja, joiden osalta direktiivi on saatettu virheellisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä tai sitä sovelletaan väärin. Komissio tutkii ja selvittää kaikki tapaukset, joissa todettiin soveltamisongelmia.

Toisin kuin ennakoitiin, jäsenvaltiot eivät näytä alentaneen turvapaikanhakijoille tarjoamansa avun aiempaa tasoa direktiivin hyväksymisen jälkeen. Tämä kertomus osoittaa kuitenkin selvästi, että direktiivin sallima laaja harkintavalta vastaanotto-olosuhteiden useissa kysymyksissä, etenkin työllistymismahdollisuuksien, terveydenhoidon, aineellisten vastaanotto-olosuhteiden tason ja muodon, vapaan liikkumisoikeuden ja heikossa asemassa olevien henkilöiden tarpeiden osalta, heikentää tavoitteena olevaa tasaveroisten toimintaedellytysten luomista.

Tämän kertomuksen tarkoituksena ei ole löytää oikeita vastauksia esiin tulleisiin kysymyksiin, sillä niihin vastaaminen edellyttää laajaa poliittista harkintaa sen suhteen, mitkä ovat eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän tavoitteet. Tämän vuoksi näitä kysymyksiä käsitellään komission äskettäin julkaisemassa turvapaikkapolitiikan tulevaisuutta koskevassa vihreässä kirjassa.

Ennen kuin komissio ehdottaa muutoksia direktiiviin, se katsoo tämän vuoksi tarpeelliseksi odottaa vihreän kirjan julkisen kuulemisen tuloksia.