

FI

FI

FI



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 8.9.2010
KOM(2010) 465 lopullinen

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

**PAKOLAISASEMAN MYÖNTÄMISTÄ TAI POISTAMISTA KOSKEVISSA
MENETTELYISSÄ JÄSENVALTIOISSA SOVELLETTAVISTA
VÄHIMMÄISVAATIMUKSISTA 1 PÄIVÄNÄ JOULUKUUTA 2005 ANNETUN
DIREKTIIVIN 2005/85/EY SOVELTAMISESTA**

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

PAKOLAISASEMAN MYÖNTÄMISTÄ TAI POISTAMISTA KOSKEVISSA MENETTELYISSÄ JÄSENVALTIOISSA SOVELLETTAVISTA VÄHIMMÄISVAATIMUKSISTA 1 PÄIVÄNÄ JOULUKUUTA 2005 ANNETUN DIREKTIIVIN 2005/85/EY SOVELTAMISESTA

1. JOHDANTO

Pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevista menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista 1 päivänä joulukuuta 2005 annettu neuvoston direktiivi 2005/85/EY¹, jäljempänä 'direktiivi', on yksi niistä viidestä turvapaikka-alan säädöksestä, joilla luotiin perusta yhteiselle eurooppalaiselle turvapaikkajärjestelmälle Tampereella vuonna 1999 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmien ja Haagin ohjelman mukaisesti. Direktiiviä sovelletaan kaikkiin jäsenvaltioihin Tanskaa lukuun ottamatta.²

Tässä direktiivin 42 artiklan nojalla laaditussa kertomuksessa esitetään yleiskatsaus direktiivin täytäntöönpanosta ja soveltamisesta jäsenvaltioissa sekä tähän mahdollisesti liittyvistä ongelmista. Kertomuksen taustamateriaalina on käytetty komissiolle ilmoitettujen täytäntöönpanotoimien analyysia ja kansallisten asiantuntijoiden, valtiosta riippumattomien järjestöjen, turvapaikka-asioita hoitavien lakimiesten sekä YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun (UNHCR) kuulemista, jäsenvaltioiden vastauksia komission kyselyyn, direktiivin täytäntöönpanoa koskevia tutkimuksia³, Euroopan pakolaisrahaston yhteisrahoittamia hankkeita koskevia raportteja, turvapaikka- ja maahanmuuttoalan yhteistyöelimen IGC:n (Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees) toimintaan osallistuvien valtioiden turvapaikkamenettelyjä koskevaa raporttia⁴ sekä ECRE/ELENAn laatimaa selvitystä turvapaikanhakijoille annettavasta oikeusavusta. Kertomusta olisi tarkasteltava yhdessä direktiivin uudelleenlaatimista koskevaan ehdotukseen⁵ liittyvän vaikutustenarvioinnin kanssa.

Niiden jäsenvaltioiden osalta, jotka eivät olleet ilmoittaneet kaikista täytäntöönpanotoimista siinä vaiheessa kun kertomusta laadittiin, tiedot perustuvat niiden voimassa olevaan, ja tarvittaessa myös vireillä olevaan, lainsäädäntöön.

¹ EUVL L 326, 13.12.2005, s. 13.

² Tässä kertomuksessa 'jäsenvaltioilla' tarkoitetaan niitä jäsenvaltioita, joihin direktiiviä sovelletaan.

³ Ks. Nijmegenin yliopisto, "The Procedures Directive: Central Themes, Problem Issues, and Implementation in Selected Member States", K. Zwaan (toim.) maaliskuu 2008; UNHCR, "Improving Asylum Procedures. Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice", maaliskuu 2010.

⁴ IGC, "Asylum Procedures. Report on Policies and Practices in IGC Participating States", toukokuu 2009.

⁵ Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista menettelyistä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista (uudelleenlaatiminen) 21.10.2009, KOM(2009) 554.

2. HISTORIAALLINEN JA POLIITTINEN TAUSTA

Neuvosto hyväksyi direktiivin yksimielisesti Euroopan parlamenttia kuultuaan. Direktiivin tarkoituksena oli vahvistaa vähimmäisvaatimukset oikeudenmukaisille ja tehokkaille turvapaikkamenettelyille jäsenvaltioissa. Haagin ohjelmassa kehoitettiin komissiota arvioimaan ensimmäisen vaiheen vaatimuksia ja esittämään ehdotukset toisen sukupolven välineiksi niin, että ne voitaisiin hyväksyä vuoden 2010 loppuun mennessä. Turvapaikkapolitiikan toimintasuunnitelmassa⁶ komissio ehdotti, että yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän toinen vaihe olisi saatettava loppuun vähentämällä menettelyjen välisiä eroavuuksia, määrittämällä tiukemmat suojelunormit ja varmistamalla niiden yhdenmukainen soveltaminen koko EU:ssa. Tavoite sai lisää poliittista tukea, kun 16. lokakuuta 2008 hyväksyttiin Euroopan maahanmuutto- ja turvapaikkasopimus, jossa komissiota kehoitettiin muun muassa esittämään ehdotukset yhteiset takeet sisältävän yhdistetyn turvapaikkamenettelyn käyttöön ottamiseksi mahdollisuuksien mukaan jo vuonna 2010 tai viimeistään vuonna 2012. Sitoumus vahvistetaan myös Tukholman ohjelmassa.

Komissio esitti 21. lokakuuta 2009 ehdotuksen direktiivin muuttamiseksi. Tavoitteena on muun muassa yksinkertaistaa ja lujittaa menettelyjä ja parantaa turvapaikkahakemuksista tehtyjen ensimmäisten päätösten laatua EU:ssa. Ehdotetut vaatimukset perustuvat muun muassa parhaisiin käytänteisiin, joita komissio on kerännyt eri jäsenvaltioista.

3. TÄYTÄNTÖÖNPANON SEURANTA JA TÄYTÄNTÖÖNPANOASTE

Direktiivi oli määrä saattaa osaksi kansallista lainsäädäntöä viimeistään 1. joulukuuta 2007, lukuun ottamatta oikeusapua koskevaa 15 artiklaa, jonka täytäntöönpanon määräaika oli 1. joulukuuta 2008. Näiden määräaikojen umpeuduttua aloitettiin rikkomusmenettelyt kaikkia niitä jäsenvaltioita vastaan, jotka eivät olleet ilmoittaneet (kaikista) täytäntöönpanotoimistaan. Sitten komissio on antanut perussopimuksen 226 artiklan nojalla 17 virallista ilmoitusta ja 5 perusteltua lausuntoa. Tähän mennessä kaikki jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet kaikki täytäntöönpanotoimensa Belgiaa ja Irlantia lukuun ottamatta. Komissio on päättänyt nostaa Euroopan unionin tuomioistuimessa kanteen Belgiaa ja Irlantia vastaan. Lisäksi se on lähettänyt virallisen ilmoituksen Kreikalle, joka ei ole pannut asianmukaisella tavalla täytäntöön eräitä direktiivin säännöksiä, muun muassa turvapaikkamenettelyyn pääsyä ja ilman huoltajaa olevien alaikäisten kohtelua koskevia säännöksiä.

Niissä 26 jäsenvaltiossa, joihin direktiiviä sovelletaan, tehtiin ajanjaksolla 1. tammikuuta 2008⁷ – 31. joulukuuta 2009 yhteensä 492 995 turvapaikkahakemusta. Samalla ajanjaksolla nämä jäsenvaltiot tekivät 444 165 ensimmäistä turvapaikkapäätöstä ja 125 785 muutoksenhakua koskevaa päätöstä⁸.

⁶ Turvapaikkapolitiikan toimintasuunnitelma – EU:n yhdenmety lähestymistapa suojeluun, 17.6.2008, KOM(2008) 360.

⁷ Tähän sisältyy myös päätöksiä, jotka koskivat ennen 1.12.2007 tehtyjä hakemuksia ja joihin ei sovellettu direktiiviä.

⁸ Muutoksenhakupäätöksiä koskevat tiedot eivät ole täydellisiä, koska vuodelta 2008 puuttuu tiedot kolmesta jäsenvaltiosta ja vuodelta 2009 yhdeksästä jäsenvaltiosta.

4. YLEISET SÄÄNNÖKSET

4.1. Määritelmät (2 artikla)

Direktiivin määritelmät on yleensä otettu huomioon kansallisessa lainsäädännössä. Useissa jäsenvaltioissa (mm. Belgia, Irlanti, Liettua, Puola, Slovakia, Slovenia ja Yhdistynyt kuningaskunta) turvapaikanhakijan kansallinen määritelmä ei kuitenkaan nimenomaisesti sisällä direktiivin vaatimusta, jonka mukaan henkilöä on pidettävä turvapaikanhakijana kunnes hänen hakemuksestaan on tehty lopullinen päätös. Irlannin lainsäädäntöön ei ole sisällytetty direktiivin mukaista ilman huoltajaa olevan alaikäisen määritelmää.

4.2. Soveltamisala ja vastuuviranomaiset (3 ja 4 artikla)

Kaikki jäsenvaltiot Irlantia lukuun ottamatta ovat ottaneet käyttöön yhdistetyn menettelyn, eli ne soveltavat direktiiviä sekä pakolaisaseman että toissijaisen suojeluaseman määrittelyyn. Useimmat jäsenvaltiot ovat nimenneet vain yhden määrittävän viranomaisen, joka on yleensä alaan erikoistunut hallintoviranomainen. Useissa jäsenvaltioissa myös muut viranomaiset osallistuvat tiettyihin erityismenettelyihin tai erikoistapausten käsittelyyn. Tällaisia ovat rajamenettely (Viro, Ranska), varsinaista hakemusta edeltävä alustava menettely (Belgia), kansalliseen turvallisuuteen liittyvät tapaukset (Belgia) ja eurooppalaiseen turvallisen kolmannen maan käsitteeseen liittyvät tapaukset (Saksa).

5. ERITYISSÄÄNNÖKSET

5.1. Pääperiaatteet ja takeet

5.1.1. Pääsy turvapaikkamenettelyyn (6 artikla)

Jäsenvaltioiden on annettava mahdollisuus hakea turvapaikkaa ja varmistettava, että toimivaltaiset viranomaiset kykenevät helpottamaan niiden henkilöiden pääsyä menettelyn piiriin, jotka haluavat tehdä turvapaikkahakemuksen. Jäsenvaltiot voivat itse määritellä muut turvapaikkamenettelyn piiriin pääsyä koskevat menettelyt.

Vaikka kaikissa jäsenvaltioissa on virallisesti mahdollista hakea turvapaikkaa, kansalliset järjestelyt menettelyn piiriin pääsemiseksi vaihtelevat nykyisellään huomattavasti. Joissain jäsenvaltioissa lainvalvontaviranomaisilla eli tyypillisesti poliisilla ja/tai rajavartijoilla on toimivalta vastaanottaa turvapaikkapyyntö (Belgia, Italia, Kreikka, Kypros, Latvia, Liettua, Portugali, Puola, Ranska, Romania, Slovakia, Suomi ja Viro). Eräissä muissa jäsenvaltioissa hakemus on jätettävä tiettyyn paikkaan, esimerkiksi erityiseen hakemuskeskukseen (vastaanottokeskukseen) tai hakijan aseman määrittävän viranomaisen toimipaikkaan (mm. Alankomaat, Bulgaria, Itävalta, Malta, Ranska, Ruotsi, Saksa, Slovenia, Tšekki, Unkari ja Yhdistynyt kuningaskunta). Useissa jäsenvaltioissa aikeesta hakea turvapaikkaa voi järjestelmän mukaan ilmoittaa ensin myös muille viranomaisille (mm. Bulgaria, Itävalta, Saksa, Slovenia). Ranskassa laittomasti oleskelevien henkilöiden olisi ensin haettava prefektuurista oikeutta jäädä maahan ennen kuin he voivat tehdä turvapaikkahakemuksen määrittävälle viranomaiselle.

Vanhempien tekemät hakemukset kattavat yleensä myös heidän huollettavanaan olevat alaikäiset lapset. Lisäksi Kreikka, Kypros, Malta, Portugali, Puola, Ranska ja Unkari tarjoavat mahdollisuuden hakea turvapaikkaa huollettavana olevien täysi-ikäisten henkilöiden puolesta. Joissain jäsenvaltioissa (mm. Alankomaat, Kreikka, Saksa) myös alaikäisillä on oikeus tehdä

hakemus tietyn iän saavutettuaan. Ilman huoltajaa olevan alaikäisen puolesta hakemuksen voi tehdä hänen holhoojansa tai muu edustajansa Alankomaissa, Belgiassa, Kreikassa, Liettuassa, Ranskassa, Saksassa ja Slovakiassa.

Jäsenvaltiot edellyttävät, että joko erikseen nimetyt viranomaiset⁹ tai viranomaiset yleensä¹⁰ ohjaavat de facto -turvapaikanhakijat toimivaltaisten viranomaisten luo (mm. Alankomaat, Kreikka, Latvia, Malta, Slovakia) ja/tai ilmoittavat toimivaltaisille viranomaisille turvapaikkahakemuksesta (mm. Belgia, Itävalta, Kreikka, Latvia, Malta, Ruotsi, Tšekki ja Unkari). Hakemuksen tekemiseen liittyvien muodollisuuksien täyttämistä koskevat määräajat vaihtelevat. Muodollisuuksiin saattaa kuluja 3–5 kuukautta (Malta), 36 päivää (Ranska¹¹), 1 kuukausi (Alankomaat¹²) tai 2 viikkoa (Kypros), kun taas Belgia, Liettua, Ruotsi, Suomi, Tšekki ja Unkari ovat ilmoittaneet niiden vievän enintään 3 päivää. Kreikassa menettelyyn pääsemiseen liittyy pitkiä viiveitä ja muita käytännön hankaluuksia.

5.1.2. Oikeus jäädä jäsenvaltioon (7 artikla)

Kansallisessa lainsäädännössä taataan yleensä oikeus jäädä jäsenvaltioon, kunnes menettelyssä on tehty ensimmäinen päätös. Jäsenvaltiot suhtautuvat kuitenkin eri tavoin poikkeuksiin, jotka liittyvät rikoksen johdosta tapahtuvaan luovuttamiseen tai käännättämiseen. Monissa jäsenvaltioissa turvapaikanhakija voidaan käännättää lähtömaahan vasta kun turvapaikkahakemuksesta on tehty kielteinen päätös (mm. Alankomaat, Espanja, Kreikka, Latvia, Liettua, Portugali, Slovakia, Slovenia, Suomi, Unkari, Viro ja Yhdistynyt kuningaskunta). Poikkeukset ovat sallittuja Irlannissa, Italiassa, Itävallassa, Kyproksessa, Luxemburgissa, Maltassa, Puolassa, Ranskassa¹³, Ruotsissa, Saksassa ja Tšekissä. Romaniassa poikkeukset sallitaan vain terrorismiin liittyvissä tapauksissa.

5.1.3. Päätöksentekoa koskevat vaatimukset ja hakijoille annettavat takeet (8, 9 ja 10 artikla)

Jäsenvaltiot noudattavat yleensä periaatetta, jonka mukaan hakemuksia ei saa hylätä eikä niitä saa kieltäytyä käsittelemästä sillä perusteella, että niitä ei ole tehty niin pian kuin olisi ollut mahdollista. Suomessa ja Maltassa¹⁴ hakemuksen voi kuitenkin tehdä myöhemmin vain tietyin edellytyksin, ja Ranskassa säilöön otettujen henkilöiden on tehtävä hakemus viiden ja Tšekissä seitsemän päivän kuluessa siitä, kun heille on kerrottu oikeudesta hakea turvapaikkaa¹⁵.

Direktiivin mukaan pätevän turvapaikkahenkilöstön on käsiteltävä hakemukset yksilöllisesti, objektiivisesti ja puolueettomasti alkuperämaata koskevien oikeiden ja ajantasaisten tietojen perusteella. Italia, Itävalta, Kreikka¹⁶, Kypros, Luxemburg, Romania, Saksa, Slovenia, Suomi,

⁹ Belgia, Kreikka, Malta, Ranska, Slovakia, Tšekki ja Unkari.

¹⁰ Alankomaat, Bulgaria, Itävalta, Latvia, Ruotsi ja Suomi.

¹¹ Tähän sisältyy 15 päivän määräaika, jonka kuluessa prefektuurin on myönnettävä hakijalle oleskelulupa, ja 21 päivän määräaika, jonka kuluessa hakijan on täytettävä hakemus. Käytännössä prosessi kestää keskimäärin 20 päivää.

¹² Tämä tarkoittaa odotusaikaa kauttakulkukeskuksessa.

¹³ Vaikka kyseessä ovat rinnakkaiset menettelyt, Ranska ei käännä turvapaikanhakijoita lähtömaahan.

¹⁴ Maltassa hakemus on tehtävä 60 päivän kuluessa maahantulosta. Tätä myöhemmin tehdyt hakemukset voidaan ottaa käsiteltäväksi vain erityisistä ja poikkeuksellisista syistä.

¹⁵ Määräajan päätyttyä Ranska ei ota hakemusta käsiteltäväksi, ja Tšekissä ”oikeus hakea turvapaikkaa lakkaa olemasta voimassa”.

¹⁶ Normien käytännön soveltamiseen kerrotaan kuitenkin liittyvän ongelmia.

Unkari ja Yhdistynyt kuningaskunta ovat saattaneet nämä normit osaksi kansallista lainsäädäntöään riittävän selkeästi ja yksityiskohtaisesti¹⁷. Muut jäsenvaltiot sen sijaan vain viittaavat näihin sääntöihin kansallisissa säännöissään. Henkilöstön koulutusta ja jatkokoulutusta koskevat institutionaaliset järjestelyt ovat kunnossa Alankomaissa, Belgiassa, Itävallassa, Ruotsissa, Saksassa, Suomessa, Unkarissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Muissa jäsenvaltioissa koulutusta järjestetään yleensä tarpeen mukaan, ja sen kesto, intensiivisyys ja sisältö vaihtelevat huomattavasti.

Jäsenvaltiot yleensä vaativat, että viranomaisten on tehtävä hakemuksia koskevat päätökset kirjallisesti ja mainittava niissä hylkäämiseen johtaneet tosiseikat ja oikeudelliset seikat sekä annettava tietoa siitä, miten päätökseen voi hakea muutosta.¹⁸ Päätösten rakenne ja sisältö vaihtelevat kuitenkin huomattavasti, ja perustelujen laatuun on todettu liittyvän puutteita.¹⁹ Alankomaat ja Kypros käyttävät valinnaista lauseketta, jonka perusteella hylkäämisen syitä ei tarvitse ilmoittaa, jos henkilölle, jolta evätään pakolaisasema, tarjotaan jokin muu asema, joka antaa hänelle samat oikeudet.

Kansallisessa lainsäädännössä yleensä mainitaan direktiivin 10 artiklan 1 kohdassa luetellut takeet. Valtaosa jäsenvaltioista antaa hakijalle tietoja kielellä, jota hänen voidaan olettaa ymmärtävän. Jotkut jäsenvaltiot (Bulgaria, Itävalta, Liettua, Puola, Tšekki, Unkari) kuitenkin menevät direktiivin vaatimuksia pidemmälle antamalla hakijoille oikeuden saada tietoa kielellä, jota nämä varmasti ymmärtävät. Jäsenvaltiot tiedottavat menettelystä hakijoille usein käyttäen materiaalia, joka on julkaistu usealla kielellä (Alankomaat, Belgia, Espanja, Irlanti, Itävalta, Kypros, Latvia, Liettua, Malta, Puola, Ranska, Romania, Ruotsi, Slovakia, Suomi, Tšekki, Unkari ja Viro). Monet jäsenvaltiot sisällyttävät tarvittavia tietoja myös asianomaisille osoitettuihin menettelyllisiin asiakirjoihin (Bulgaria, Kypros, Slovakia ja Tšekki) ja/tai antavat hakijoille tietoa suullisesti (Liettua, Malta, Slovakia ja Suomi).

Useimmissa jäsenvaltioissa kansalliset säännöt takaavat tulkin käytön maksutta ainakin henkilökohtaisessa puhuttelussa, kuten direktiivin 10 artiklan 1 kohdan b alakohdassa edellytetään. Tämän säännöksen täytäntöönpano on vielä kesken Belgiassa ja Irlannissa²⁰, ja Kreikassa tulkkipalveluja kerrotaan olevan saatavilla vain pääkaupungissa. Eräissä jäsenvaltioissa (mm. Liettuassa, Ranskassa ja Suomessa) tiettyjen kielten tai paikkakuntien tulkkipula on pyritty ratkaisemaan turvautumalla video- tai puhelinneuvotteluun. Lisäksi ongelman ratkaisemiseksi on toteutettu merkittäviä käytännön yhteistyöhankkeita kuten tietokantojen laatiminen käytettävissä olevista tulkeista. Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston odotetaan antavan lisäpontta tällaisille yhteistyöaloitteille.

Eräät jäsenvaltiot toteuttavat päätöksen tiedoksiantamista koskevan vaatimuksen antamalla päätöksen hakijalle henkilökohtaisessa tapaamisessa (mm. Bulgaria, Espanja²¹, Italia, Liettua, Tšekki, Viro). Muissa jäsenvaltioissa päätös lähetetään postitse (mm. Ranska, Saksa ja Viro). Monissa jäsenvaltioissa päätös annetaan tiedoksi sekä hakijalle itselleen että hänen

¹⁷ Joissain jäsenvaltioissa (mm. Saksassa, Suomessa ja Unkarissa) lainsäädännössä ei ole nimenomaisia sääntöjä turvapaikkahenkilöstön pätevyysvaatimuksista. Käytännössä henkilöstö kuitenkin saa tarvittavan koulutuksen.

¹⁸ Jotkin jäsenvaltiot (mm. Alankomaat ja Suomi) viittaavat yleiseen hallinto-oikeuteen erityisesti päätöksen perustelemista koskevan vaatimuksen osalta.

¹⁹ Etenkin Kreikan päätösten perustelut ovat herättäneet huolestusta.

²⁰ Irlannin lainsäädännössä vaaditaan tulkin läsnäoloa puhuttelussa vain ”silloin kun se on mahdollista”. Belgiassa puhuttelu voidaan jättää pitämättä, jos tulkkia ei ole saatavilla.

²¹ Tieto perustuu voimassa oleviin hallinnollisiin käytäntöihin.

oikeudelliselle neuvonantajalleen (mm. Alankomaat²², Belgia, Bulgaria, Liettua, Slovenia ja Tšekki). Alankomaissa²³ ja Saksassa sovelletaan lauseketta, jonka nojalla päätös voidaan antaa tiedoksi ainoastaan oikeudelliselle neuvonantajalle. Yhdistyneessä kuningaskunnassa käytössä ovat kaikki edellä mainitut tiedoksiantokeinot menettelystä riippuen.

Viranomaiset kertovat hakijoille päätöksen sisällön ja antavat heille tietoa muutoksenhakuoikeuksista joko suullisesti ja tarvittaessa tulkin välityksellä (Bulgaria, Espanja, Italia, Kreikka, Liettua, Suomi, Tšekki, Viro) tai toimittamalla päätöksestä tiedoksiannon yhteydessä myös käännöksen (Itävalta, Kypros, Puola, Ranska, Romania, Saksa, Slovenia, Viro). Alankomaat, Belgia ja Espanja turvautuvat tämän vaatimuksen täyttämiseksi maksuttomaan oikeusapuun²⁴. Irlannin lainsäädännössä ei ole erillistä säännöstä, jolla tämä tae pantaisiin täytäntöön. Kreikassa hakijat eivät ilmeisesti saa asianmukaista tietoa päätöksestä tai muutoksenhakuoikeuksistaan. Bulgariassa, Liettuassa, Sloveniassa ja Virossa tulkki lukee hakijalle koko päätöksen tai se annetaan hänelle kirjallisena käännöksenä, mikä on hyvän käytännön mukaista.

5.1.4. Henkilökohtainen puhuttelu (12, 13 ja 14 artikla)

Kaikissa jäsenvaltioissa on säädetty oikeudesta henkilökohtaiseen puhutteluun, mutta joissain niistä on hyödynnetty valinnaisia poikkeuksia. Puhuttelua ei tarvitse järjestää, jos viranomainen on jo tavannut hakijan avustaakseen häntä hakemuksen täyttämässä (Kreikka, Kypros, Slovenia ja Yhdistynyt kuningaskunta), hakija on vedonnut asiaankuulumattomiin seikkoihin (Kreikka, Kypros, Slovenia ja Yhdistynyt kuningaskunta), hänen lausuntonsa ovat epä johdonmukaisia, ristiriitaisia, epäuskottavia tai riittämättömiä (Kreikka, Kypros, Slovenia ja Yhdistynyt kuningaskunta), hän on lähtöisin turvallisesta lähtömaasta (Kreikka ja Slovenia) tai turvallisesta kolmannelta maasta (Kreikka, Slovenia, Suomi ja Yhdistynyt kuningaskunta), hän esittää uuden hakemuksen (Italia, Kreikka, Kypros, Luxemburg, Saksa, Slovenia, Suomi, Tšekki ja Yhdistynyt kuningaskunta) tai tekee turvapaikkahakemuksen viivyttääkseen maastapoistamista (Kreikka, Kypros, Slovenia ja Yhdistynyt kuningaskunta). Monissa tapauksissa kansallisten poikkeusten muotoilu poikkeaa direktiivin sanamuodosta²⁵.

Direktiivin vaatimus, jonka mukaan puhuttelu on suoritettava ilman perheenjäsenten läsnäoloa, on yleensä otettu huomioon myös kansallisissa säännöissä. Alankomaissa, Irlannissa, Ranskassa ja Sloveniassa lainsäädäntö ei kuitenkaan ole tältä osin riittävän yksiselitteinen. Joissain jäsenvaltioissa (mm. Alankomaat, Bulgaria, Espanja, Saksa, Slovenia, Suomi ja Tšekki) lainsäädännössä ei erikseen mainita direktiivin vaatimusta, jonka mukaan henkilökohtaisen puhuttelun yhteydessä on taattava asianmukainen luottamuksellisuus, ja tämän vaatimuksen noudattamisessa on ilmoitettu esiintyneen ongelmia Espanjassa ja Kreikassa.

Direktiivin mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että henkilökohtainen puhuttelu suoritetaan olosuhteissa, joissa hakija voi esittää hakemuksensa perusteet kattavasti. Vaikka tämä vaatimus on tärkeä niiden hakijoiden kannalta, jotka sukupuolensa, ikänsä ja/tai

²² Hakemuskeskuksessa noudatettavan menettelyn yhteydessä.

²³ Laajennetun menettelyn yhteydessä.

²⁴ Direktiivin 10 artiklan 1 kohdan e alakohdassa annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus poiketa tästä velvoitteesta, jos saatavilla on maksutonta oikeusapua.

²⁵ Puhuttelu voidaan jättää pitämättä, jos tulkkia ei ole saatavilla (Belgiassa) tai jos hakemus on selvästi perusteeton (Ranskassa). Sloveniassa puhuttelun pitäminen ei ole pakollista nopeutetussa menettelyssä, ja käytännössä se ilmeisesti jätetään usein pitämättä.

kokemansa trauman vuoksi saattavat tarvita lisätukea, direktiivissä ei nimenomaisesti säädetä takeista sellaisia hakijoita varten, joilla on erityistarpeita (esim. sukupuolisensitiiviset puhuttelut). Joissain jäsenvaltioissa on kuitenkin otettu käyttöön tähän liittyviä järjestelyjä, esimerkiksi tarjoamalla hakijoille samaa sukupuolta oleva tulkki ja/tai haastattelija (Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Espanja, Italia, Itävalta, Liettua, Saksa, Slovakia, Slovenia, Tšekki, Unkari ja Yhdistynyt kuningaskunta) ja antamalla tietoa pakolaisaseman määrittelyyn liittyvistä sukupuolinäkökohdista (Itävalta, Ruotsi ja Saksa).

Direktiivin mukaan puhuttelu on hoidettava ”kielellä, jota hakijan voidaan kohtuudella olettaa ymmärtävän”. Useissa jäsenvaltioissa (Belgia, Bulgaria, Italia, Itävalta, Kreikka, Liettua, Tšekki ja Unkari) vaatimus on tiukempi, sillä niissä viitataan kieleen, jota henkilö ymmärtää. Muissa jäsenvaltioissa on pitäydytty direktiivin sanamuotoon. Lain säännöksiä ei kuitenkaan käytännössä aina noudateta, erityisesti siksi, että tulkkeja ei ole riittävästi²⁶. Joissain jäsenvaltioissa (mm. Alankomaat, Bulgaria, Espanja, Irlanti, Saksa ja Suomi) kansallisissa säännöissä ei mainita erikseen direktiivissä säädettyä vaatimusta tulkkien pätevyydestä.

Lainsäädännössä mainitaan yleensä vaatimus, jonka mukaan puhuttelusta on laadittava pöytäkirja ja toimitettava se hakijalle. Käytännöt vaihtelevat kuitenkin huomattavasti jäsenvaltiosta toiseen. Joissain jäsenvaltioissa laaditaan pöytäkirja (Alankomaat, Irlanti, Italia, Kreikka, Kypros, Malta, Portugali, Romania, Ruotsi, Saksa ja Unkari), toisissa sanatarkka selostus (Belgia, Bulgaria, Liettua, Puola, Ranska, Slovakia, Slovenia, Suomi, Tšekki ja Yhdistynyt kuningaskunta) ja joissain ääni- ja/tai kuvatalenne (Espanja, Itävalta, Latvia, Luxemburg, Puola, Suomi, Unkari ja Yhdistynyt kuningaskunta). Joissain jäsenvaltioissa hakija voi lisätä puhutteluasiakirjaan omat kommenttinsa (Alankomaat, Bulgaria, Kypros, Malta, Portugali, Puola, Romania, Saksa, Slovakia, Suomi ja Unkari), mutta tämä ei ole vakiokäytäntö kaikissa jäsenvaltioissa. Niinpä tallenteiden tarkkuus vaihtelee. Käytännöt vaihtelevat myös sen suhteen, missä vaiheessa hakija saa tutustua tallenteeseen. Joissain jäsenvaltioissa (mm. Alankomaat, Italia, Puola, Saksa, Slovakia, Suomi, Tšekki, Unkari ja Yhdistynyt kuningaskunta) hakija saa tutustua siihen jo ensimmäiseen päätökseen johtavan menettelyn aikana, toisissa (Belgia, Bulgaria, Kreikka, Kypros, Ranska ja Romania) taas vasta sen jälkeen kun päätös tehty.

5.1.5. Oikeusapu ja oikeudellinen edustus (15 ja 16 artikla)

Oikeus neuvotella oikeudellisen tai muun neuvonantajan kanssa tunnustetaan virallisesti kaikkialla EU:ssa, mutta maksuttoman oikeusavun myöntämisen osalta jäsenvaltioiden käytännöt vaihtelevat. Italia, Kreikka, Kypros, Latvia, Malta, Puola, Ranska, Romania, Saksa, Slovakia, Slovenia ja Viro ovat pitäytyneet direktiivin sanamuotoon, jonka mukaan maksutonta oikeusapua on oltava saatavilla vasta muutoksenhakuvaiheessa. Muissa mennään pidemmälle ja myönnetään joko oikeusapua (Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Espanja, Irlanti, Liettua, Luxemburg, Portugali, Ruotsi, Suomi, Unkari ja Yhdistynyt kuningaskunta)²⁷ tai maksutonta oikeudellista neuvontaa (Itävalta, Tšekki²⁸) jo ensimmäiseen päätökseen liittyvien menettelyjen yhteydessä. Muutoksenhaun yhteydessä useimmat jäsenvaltiot myöntävät oikeusapua sekä ensimmäisessä että myöhemmissä vaiheissa. Itävallassa ja Kyproksessa oikeusapua on saatavilla oikeudellisen edustuksen muodossa kuitenkin vain korkeimmissa tuomioistuimissa käytävien menettelyjen yhteydessä. Toisin kuin muut jäsenvaltiot, Belgia,

²⁶ Erityisesti Kreikassa näyttää olevan tässä suhteessa suuria ongelmia.

²⁷ Espanjassa, Irlannissa, Liettuaassa, Suomessa, Unkarissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa tähän liittyy kuitenkin taloudellista tarveharkintaa.

²⁸ Kansalaisjärjestöjen tarjoamat palvelut, jotka rahoitetaan osaksi julkisista varoista.

Bulgaria, Liettua, Romania, Ruotsi, Slovenia, Suomi, Tšekki ja Unkari eivät sovello ennen oikeusavun myöntämistä hakemuksen aiheellisuuteen liittyvää tarveharkintaa. Kansalliset järjestelmät vaihtelevat huomattavasti myös sen suhteen, mikä on sovellettava tuloraja, mistä muutoksenhakuvaiheesta on kyse ja mikä viranomainen vastaa menettelystä. Useimmissa jäsenvaltioissa muodollinen ennakkoedellytys oikeusavun saamiseksi on se, että hakijalla ei ole siihen tarvittavia varoja.²⁹

Jäsenvaltioiden on eri ehtojen täyttyessä annettava oikeudelliselle tai muulle neuvonantajalle sekä muutoksenhakuviranomaisille mahdollisuus tutustua hakijan asiakirjakansioon. Valtaosa jäsenvaltioista myöntää tämän mahdollisuuden oikeudellisille neuvonantajille rajoituksetta. Rajoituksia, jotka perustuvat enimmäkseen kansallista turvallisuutta koskeviin näkökohtiin, on käytössä Alankomaissa, Espanjassa, Irlannissa, Kreikassa, Kyproksessa, Liettuaissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Joissain jäsenvaltioissa (Italia, Ranska) oikeudelliset neuvonantajat eivät ilmeisesti saa niitä lähtömaata koskevia tietoja, joiden perusteella määrittävä viranomainen on tehnyt päätöksensä. Muutoksenhakuviranomaisilla on yleensä pääsy kaikkiin hakijan asiakirjakansiossa oleviin tietoihin.³⁰ Kaikissa jäsenvaltioissa Ranskaa lukuun ottamatta oikeudellinen neuvonantaja saa olla mukana ensimmäiseen päätökseen liittyvässä puhuttelussa.

5.1.6. Ilman huoltajaa oleville alaikäisille myönnettävät takeet (2 artiklan i alakohta ja 17 artikla)

Kaikissa jäsenvaltioissa säädetään ilman huoltajaa olevien alaikäisten edustamisesta menettelyssä. Yleisesti edellytetään, että heille on nimitettävä laillinen holhooja tai laitos, jolla on pätevyys toimia heidän oikeudellisena edustajanaan. Tällainen järjestelmä on käytössä Alankomaissa, Belgiassa, Bulgariassa, Espanjassa, Italiassa, Itävallassa, Kreikassa, Kyproksessa, Latviassa, Liettuaissa, Maltassa, Portugalissa, Puolassa, Ranskassa, Ruotsissa, Saksassa, Slovakiassa, Sloveniassa, Suomessa, Tšekissä, Unkarissa ja Virossa, joskin siinä on paljon vaihtelua institutionaalisten järjestelyjen, asiasta vastaavien viranomaisten sekä holhoojan tehtävien ja pätevyysvaatimusten osalta. Joissain jäsenvaltioissa käytetään erityyppistä edustusta menettelyn eri vaiheissa tai koko menettelyn ajan. Edustajana voi toimia esimerkiksi oikeudellinen neuvonantaja (Itävalta, Puola) tai kansalaisjärjestön edustaja (Portugali, Ranska³¹, Tšekki) tai sosiaalitoimen edustaja (Espanja). Irlannissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa alaikäisiä edustaa järjestö, joka huolehtii alaikäisten huollosta ja hyvinvoinnista.

Edustajan nimeämistä koskevasta velvollisuudesta on mahdollista poiketa vain muutamassa jäsenvaltiossa. Kreikan lainsäädännön mukaan tästä vaatimuksesta voidaan poiketa, kun on odotettavissa, että alaikäinen täyttää 18 vuotta ennen kuin hänen hakemuksestaan tehdään ensimmäinen päätös tai hän on naimisissa tai on ollut naimisissa tai hän on 16 vuotta täyttänyt ja kykenee itse puolustamaan hakemustaan. Viimeksi mainittu poikkeus on käytössä myös Saksassa.

Alaikäisen iän määrittämiseksi voidaan tehdä lääketieteellisiä tutkimuksia Belgiassa, Bulgariassa, Italiassa, Itävallassa, Kyproksessa, Liettuaissa, Luxemburgissa, Maltassa, Puolassa, Romaniassa, Ruotsissa, Saksassa, Slovakiassa, Sloveniassa, Tšekissä, Unkarissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Alaikäisille kerrotaan iän määrittämistä koskevista menettelyistä joko suullisesti tai kirjallisesti. Näissä jäsenvaltioissa myös vaaditaan alaikäisen

²⁹ Tätä edellytystä ei kuitenkaan sovelleta Belgiassa, Romaniassa ja Tšekissä.

³⁰ Espanjassa ja Liettuaissa on mahdollista soveltaa kansalliseen turvallisuuteen liittyviä rajoituksia.

³¹ Tämä tarkoittaa tilapäistä hallintovirkamiestä.

ja/tai hänen edustajansa suostumus lääketieteellisen testin suorittamiseen. Jos suostumusta ei saada, hakija katsotaan täysi-ikäiseksi (Alankomaat, Puola, Romania, Slovakia, Tšekki ja Unkari). Kieltäytyminen voi myös vaikuttaa hakijan lausuntojen uskottavuuteen (Itävalta ja Luxemburg), tai hakijaan ei kieltäytymisen jälkeen enää sovelleta periaatetta, jonka mukaan päätös tehdään epäselvässä tapauksessa hänen edukseen (Liettua). Viimeksi mainittu käytäntö on ristiriidassa direktiivin kanssa.

5.1.7. Hakemuksen peruuttaminen (19 ja 20 artikla)

Kun hakemus *peruutetaan nimenomaisesti*, menettely yleensä keskeytetään joko tekemällä asiassa päätös (mm. Belgia, Bulgaria, Puola, Saksa, Slovenia, Suomi, Tšekki ja Unkari) tai merkitsemällä tieto hakemuksen peruuttamisesta hakijan asiakirjakansioon (mm. Alankomaat, Espanja, Ranska ja Yhdistynyt kuningaskunta). Italiassa³², Kyproksessa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa hakemus hylätään. Kreikassa ja Maltassa lainsäädäntö perustuu direktiivin sanamuotoon, jonka perusteella on mahdollista joko keskeyttää menettely tai hylätä hakemus.

Useimmissa jäsenvaltioissa on käytössä *implisiittisen peruuttamisen* käsite. Italiassa ja Ranskassa sitä ei kuitenkaan ole sisällytetty lainsäädäntöön. Tilanteita, joissa voidaan olettaa, että hakemus on peruutettu, ovat direktiivissä kuvattujen esimerkkien lisäksi se, että hakija yrittää päästä luvatta jonkin toisen maan alueelle (Tšekki) tai palaa vapaaehtoisesti lähtömaahan (Belgia, Bulgaria, Itävalta). Kansallisten sääntöjen mukaan on mahdollista joko keskeyttää menettely, mikä on tyypillistä ensimmäisenä toimenpiteenä (mm. Alankomaat, Bulgaria, Espanja, Itävalta, Kypros, Liettua, Malta, Portugali, Puola, Ranska, Slovenia, Suomi, Tšekki ja Unkari), ja/tai hylätä hakemus (mm. Belgia, Bulgaria, Itävalta, Kreikka, Kypros, Malta, Romania, Tšekki, Viro ja Yhdistynyt kuningaskunta).

5.2. Ensimmäiseen päätökseen liittyvät menettelyt

5.2.1. Tutkintamenettely ja perusteettomat hakemukset (23 ja 28 artikla)

Direktiivissä vaaditaan jäsenvaltioita saattamaan menettely päätökseen mahdollisimman nopeasti. Jäsenvaltioiden käytännöt kuitenkin vaihtelevat. Irlannissa, Luxemburgissa, Maltassa, Kreikassa, Kyproksessa, Ranskassa, Ruotsissa, Saksassa, Sloveniassa, Suomessa, Virossa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa kansalliset säännöt joko perustuvat direktiivin sanamuotoon (mm. Kreikka, Kypros, Viro ja Yhdistynyt kuningaskunta) tai niissä viitataan asianmukaisen huolellisuuden periaatteeseen (*due diligence*) ja oikeuteen saada tietoa hallinnollisten menettelyjen etenemisestä (Ruotsi ja Suomi). Lisäksi jotkut määrittävät viranomaiset (mm. Ruotsi, Saksa ja Yhdistynyt kuningaskunta) asettavat tapausten käsittelyaikaa koskevia tavoitteita. Toisissa jäsenvaltioissa asetetaan päätöksenteolle määräaikoja lainsäädännössä. Määräajat ovat 1 kuukausi (Romania), 2,5 kuukautta (Unkari), 2,6 kuukautta (Portugali), 3 kuukautta (Bulgaria, Latvia, Liettua, Slovakia, Tšekki) ja 6 kuukautta (Alankomaat³³, Espanja, Itävalta, Puola). Määräaikaa voidaan jatkaa 1 kuukaudella (Romania, Unkari), 3 kuukaudella (Bulgaria, Liettua) tai 9 kuukaudella (Latvia). Portugalissa määräaikaa voidaan pidentää enintään 6 kuukauteen. Itävallassa, Puolassa ja Tšekissä määräajan jatkamista ei ole rajoitettu. Italiassa taas on asetettu määräaikoja menettelyn eri vaiheille.

³² Italiassa sovelletaan tätä sääntöä, jos puhuttelu on jo tehty.

³³ Laajennetun menettelyn yhteydessä.

Jäsenvaltiot voivat harkintansa mukaan jo käsitellä tietyt tapaukset *ensisijaisina* tai *nopeuttaa* niiden käsittelyä. Lisäksi menettelyjä voidaan nopeuttaa 16:sta erikseen mainitusta syystä. Näihin syihin liittyvät olosuhteet voidaan ottaa huomioon myös silloin kun hakemus hylätään ilmeisen perusteettomana.³⁴ Asiaa koskevat kansalliset järjestelyt ovat näin ollen erittäin monimuotoiset.

Belgiassa, Itävallassa, Kreikassa, Latviassa, Liettuaassa, Luxemburgissa, Maltassa, Puolassa, Ranskassa, Romaniassa, Slovakiassa, Sloveniassa, Suomessa, Tšekissä, Virossa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa hakemuksen käsittelyä voidaan nopeuttaa erityisten syiden nojalla. Kansallisessa lainsäädännössä vahvistettujen perusteiden määrä vaihtelee huomattavasti³⁵, ja osa on muotoiltu eri tavoin kuin direktiivissä. Ranskassa, Sloveniassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa kaikki hakemukset tarkistetaan erikseen sen määrittämiseksi, minkä menettelyn mukaan ne käsitellään. Muissa jäsenvaltioissa sovellettavan menettelyn valinta perustuu määrittävän viranomaisen harkintaan. Bulgariassa, Espanjassa³⁶ ja Portugalissa kaikki hakemukset tutkitaan ensin alustavassa menettelyssä, jonka tuloksena hakija joko otetaan tavalliseen menettelyyn tai hänen hakemuksensa hylätään. Hylkääminen voi johtua joko syistä, joiden vuoksi hakemus jätetään tutkimatta, tai direktiivin 23 artiklan 4 kohdan soveltamisesta. Alankomaissa kaikki hakemukset tutkitaan ensin menettelyssä, jonka tuloksena hakemus voidaan hylätä tai hakijalle voidaan myöntää suojelua tai tapaus voidaan siirtää laajennettuun menettelyyn. Ruotsissa ilmeisen perusteettomat tapaukset käsitellään nopeutetusti, ja Irlannissa tietyt hakemukset voidaan käsitellä *ensisijaisina*. Saksassa ja Unkarissa ei ole nopeutettuja menettelyjä.

Nopeutetun menettelyn loppuunsaattamiselle asetetut määräajat ovat 48 tuntia (Liettua), 3 päivää (Bulgaria, Malta, Romania ja Yhdistynyt kuningaskunta³⁷), 4 päivää (Espanja³⁸ ja Ranska³⁹), 10 työpäivää (Latvia), 15 päivää (Belgia⁴⁰ ja Ranska), 1 kuukausi (Kreikka, Puola ja Tšekki), 2 kuukautta (Belgia, Luxemburg ja Slovakia), 3 kuukautta (Espanja ja Itävalta). Irlannissa⁴¹, Ruotsissa, Sloveniassa ja Virossa ei ole asetettu muodollisia määräaikoja, kun taas Italiassa, Portugalissa ja Suomessa on asetettu määräajat menettelyn tiettyjen vaiheiden loppuunsaattamiselle.⁴² Nopeutetussa menettelyssä hakijalle ei tarvitse tarjota mahdollisuutta henkilökohtaiseen puhutteluun (Kreikka, Kypros, Malta, Portugali, Puola, Ranska, Slovenia, Viro ja Yhdistynyt kuningaskunta). Nopeutetun menettelyn yhteydessä myös muutoksenhaun esittämistä koskeva määräaika voi olla lyhyempi (Alankomaat, Bulgaria, Irlanti, Italia, Puola, Romania, Slovakia, Slovenia, Tšekki ja Yhdistynyt kuningaskunta) tai muutoksenhaulla ei ole automaattisesti lykkäävää vaikutusta (Alankomaat, Espanja, Italia, Itävalta, Ranska, Ruotsi, Slovakia, Suomi, Tšekki ja Yhdistynyt kuningaskunta).

³⁴ Direktiivin 28 artiklan 2 kohta.

³⁵ Liettuaassa perusteita on 5, Suomessa 8, Tšekissä 9, Romaniassa 10, Maltassa 11, Kreikassa 14 ja Sloveniassa 16.

³⁶ Espanjassa on uuden turvapaikkalain hyväksymisen myötä käytössä kaksi nopeutettua menettelyä, joista toista sovelletaan rajalla ja toista maan sisällä. Rajamenettely on samanlainen kuin Bulgarian mallissa, missä maan sisällä noudatettava menettely on sidottu erityisiin perusteisiin.

³⁷ Säilöönnotettujen nopeutettu menettely, päivät ovat työpäiviä. Kun kyseessä on säilöönnotettuja koskeva muutoksenhakumenettely, jolla ei ole lykkäävää vaikutusta, määräajat ovat 6 tai 10 päivää.

³⁸ Säilöönnotettuja koskeva menettely, päivät ovat työpäiviä. Määräaika voidaan pidentää 8 päivään.

³⁹ Säilöönnotettujen hakijoiden osalta.

⁴⁰ Säilöönnotettujen hakijoiden osalta.

⁴¹ Irlannissa ensisijainen menettely kestää käytännössä 17–20 työpäivää.

⁴² Keskimääräinen määräaika on Portugalissa 30 päivää ja Suomessa 67 päivää.

Jäsenvaltiot voivat hylätä hakemuksen perusteettomana tai ilmeisen perusteettomana vain jos hakija ei ole oikeutettu kansainväliseen suojeluun. Italiassa, Kreikassa, Latviassa, Liettuaassa, Maltassa, Puolassa, Portugalissa, Slovakiassa, Sloveniassa, Suomessa ja Tšekissä hakemukset voidaan kuitenkin hylätä perusteettomina tai ilmeisen perusteettomina, jos määrittävä viranomainen toteaa, että jokin asiaan liittyvä seikka kuuluu direktiivin 23 artiklan 4 kohdan soveltamisalaan. Lisäksi kyseistä direktiivin säännöstä koskevien kansallisten säännösten muotoilu poikkeaa direktiivin sanamuodosta Bulgariassa, Liettuaassa, Maltassa, Ranskassa, Saksassa, Sloveniassa, Suomessa, Tšekissä ja Unkarissa.

5.2.2. *Hakemukset, joilta puuttuvat tutkittavaksi ottamisen edellytykset (25 artiklan 2 kohta)*

Mahdollisuus kieltäytyä ottamasta hakemusta tutkittavaksi sillä perusteella, että jokin toinen jäsenvaltio on myöntänyt hakijalle pakolaisaseman, on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä Bulgariassa, Espanjassa, Italiassa, Kreikassa, Kyproksessa, Latviassa, Maltassa, Portugalissa, Puolassa, Slovakiassa, Sloveniassa, Suomessa, Tšekissä, Unkarissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Alankomaissa, Bulgariassa, Espanjassa, Irlannissa, Italiassa, Kreikassa, Kyproksessa, Latviassa, Luxemburgissa, Maltassa, Portugalissa, Romaniassa, Ruotsissa, Saksassa, Slovakiassa, Sloveniassa, Suomessa, Tšekissä, Unkarissa, Virossa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa hakemus voidaan jättää käsittelemättä sillä perusteella, että hakija on tullut maahan ns. ensimmäisestä turvapaikkamaasta. Turvallisen kolmannen maan käsitettä sovelletaan hakemuksen tutkittavaksi ottamista koskevan päätöksenteon yhteydessä Alankomaissa, Bulgariassa⁴³, Espanjassa, Itävallassa, Kreikassa, Kyproksessa, Latviassa, Liettuaassa, Luxemburgissa, Maltassa, Portugalissa, Romaniassa, Slovakiassa, Sloveniassa, Suomessa, Virossa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Alankomaissa, Bulgariassa, Kyproksessa, Maltassa, Portugalissa ja Sloveniassa hakemus voidaan jättää käsittelemättä, jos hakija on hakenut asemaa tai jos hänelle on myönnetty asema, joka antaa hänelle samat oikeudet kuin pakolaisasema. Uusia, edellisen kanssa identtisiä hakemuksia ei oteta käsiteltäväksi Alankomaissa, Espanjassa, Italiassa, Itävallassa, Kreikassa, Kyproksessa, Latviassa, Liettuaassa, Maltassa, Puolassa, Romaniassa, Sloveniassa, Tšekissä, Unkarissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Kreikassa, Kyproksessa, Maltassa, Portugalissa ja Puolassa tätä käsitettä sovelletaan, kun hakemuksen tekijä on toisen henkilön huollettavana oleva aikuinen, joka on aiemmin kuulunut huoltajan hänen puolestaan tekemän hakemuksen piiriin, silloin kun hänen tilanteessaan ei ole tapahtunut mitään uutta.

Belgia ja Ranska eivät ole saattaneet direktiivin 25 artiklan 2 kohdan säännöksiä osaksi kansallista lainsäädäntöään. Sen sijaan monissa jäsenvaltioissa, jotka soveltavat kyseistä kohtaa, ei ole erityistä tutkittavaksi ottamiseen liittyvää menettelyä (mm. Alankomaat, Irlanti, Italia, Suomi ja Viro). Eräät muut jäsenvaltiot (Bulgaria, Espanja, Itävalta ja Portugali) ovat ottaneet käyttöön alustavan menettelyn, jossa tutkitaan sekä hakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytykset että aineelliset kriteerit. Monissa tapauksissa kansallisissa lainsäädännöissä säädetyt perusteet olla ottamatta hakemusta tutkittavaksi eivät vastaa direktiivin 25 artiklan 2 kohdan säännöksiä.⁴⁴

⁴³ Bulgariassa tätä perustetta voidaan soveltaa nopeutetussa menettelyssä, kuten 5.2.1 kohdassa todetaan.

⁴⁴ Hakemuksen sisältö voidaan jättää tutkimatta mm. turvallisen alkuperämaan käsitteen perusteella (Malta), legitimiin edun puuttumisen vuoksi (Bulgaria), siksi että hakija on tehnyt uuden hakemuksen, jossa hän esittää eri henkilötiedot (Espanja), tai siksi että hakijalla on jo oleskelulupa (Viro).

5.2.3. Ensimmäisen turvapaikkamaan käsite (26 artikla)

Jäsenvaltiot voivat katsoa kolmannen maan ensimmäiseksi turvapaikkamaaksi vain jos hakijalle on myönnetty siellä pakolaisasema ja hän voi edelleen nauttia siellä kyseistä suojelua, tai jos hän saa siellä muuta riittävää suojelua ja kyseinen maa ottaa hänet takaisin. Belgia, Itävalta, Liettua, Puola ja Ranska eivät ole saattaneet tätä valinnaista säännöstä osaksi kansallista lainsäädäntöään. Bulgariassa, Espanjassa, Irlannissa, Italiassa, Kreikassa, Kyproksessa, Latviassa, Luxemburgissa, Portugalissa, Romaniassa, Saksassa, Slovakiassa, Sloveniassa, Tšekissä, Unkarissa, Virossa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa säännöstä voidaan soveltaa hakijoihin, joille on myönnetty pakolaisasema. Alankomaat, Espanja, Kreikka, Kypros, Latvia, Luxemburg, Malta, Portugali, Ruotsi, Saksa, Slovenia, Suomi, Viro ja Yhdistynyt kuningaskunta ovat myös säätäneet mahdollisuudesta soveltaa tätä käsitettä henkilöihin, jotka muutoin saavat riittävää suojelua. Riittävän suojelun käsitettä tulkitaan eri tavoin. Sellaisena voidaan pitää esimerkiksi ”jotakin muunlaista kansainvälistä suojelua” (Viro), ”Geneven yleissopimuksessa tarkoitettua todellista suojelua” (Portugali), tai ”oleskeluoikeutta tai oikeutta saada todellista kansainvälistä suojelua” (Espanja). Saksassa sovellettavan oletuksen mukaan kolmatta maata pidetään turvallisena, jos hakija on asunut siellä yli 3 kuukautta eikä häntä uhkaa siellä poliittinen vaino. Alankomaissa taas sovelletaan aiemman asuinmaan käsitettä⁴⁵. Kreikka ja Slovenia noudattavat kirjaimellisesti direktiivin sanamuotoa *riittävä suojelu*. Ruotsissa, Saksassa, Suomessa ja Virossa täytäntöönpanosäännöksistä on jätetty pois vaatimus, jonka mukaan käsitettä voidaan soveltaa vain jos henkilö otetaan takaisin kolmanteen maahan.

5.2.4. Turvallisen kolmannen maan käsite (27 artikla)

Turvallisen kolmannen maan käsitettä sovelletaan, kun henkilö on saattanut hakea suojelua kolmannelle maalle, joka on turvallinen ja kykenee antamaan vuoden 1951 Geneven yleissopimuksen mukaista suojelua ja johon henkilöllä on jokin yhteys. Belgia, Italia, Puola, Ranska, Ruotsi ja Saksa eivät ole sisällyttäneet tätä käsitettä lainsäädäntöönsä, ja muissakin jäsenvaltioissa sitä sovelletaan käytännössä harvoin.⁴⁶ Aineelliset kriteerit, joiden nojalla käsitettä sovelletaan kolmanteen maahan, on määritelty kansallisissa säännöissä joko direktiivin sanamuodon tai ainakin sen sisällön mukaisesti. Tähän liittyy kuitenkin useita ongelmia. Tšekissä ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa sovellettavassa lainsäädännössä ei edellytetä, että kolmannen maan on noudatettava palauttamiskiellon periaatetta.⁴⁷ Romanian ja Yhdistyneen kuningaskunnan kansallisissa kriteereissä ei mainita mahdollisuutta hakea pakolaisasemaa ja saada suojelua. Irlannissa, Liettuassa ja Suomessa olennaista on se, miten kolmas maa osallistuu pakolais- ja ihmisoikeussopimuksiin ja noudattaa niitä, eikä niinkään se, kohteleeeko maa hakijaa direktiivissä mainittujen kriteerien mukaisesti.

Turvallisen kolmannen maan käsitettä voidaan soveltaa vain jos voidaan osoittaa, että hakijalla on kyseiseen maahan jokin *yhteys*, jonka vuoksi hänen on järkevää mennä sinne. Kansallisissa säännöksissä ei ole tätä koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä, vaan niissä vain viitataan henkilöön, joka ”oleskeli” kolmannessa maassa (Slovenia), ”matkusti maan kautta niin, että hänellä oli mahdollisuus ottaa yhteyttä viranomaisiin joko rajalla tai maan alueella” (Romania ja Yhdistynyt kuningaskunta), ”on oleskellut maassa tai matkustanut sen kautta ja

⁴⁵ Tällä tarkoitetaan maata, jossa henkilölle on myönnetty tai jossa hänelle voidaan myöntää oleskelulupa, joka antaa hänelle pitkäaikaisen suojan käännättämistä vastaan.

⁴⁶ Ilmeisesti vain Espanja, Itävalta, Portugali, Unkari ja Yhdistynyt kuningaskunta soveltavat sitä käytännössä ja nekin vain harvoin tapauksiin.

⁴⁷ Tšekissä tämä koskee direktiivin 27 artiklan 1 kohdan b ja c alakohtaa. Yhdistyneessä kuningaskunnassa tämä koskee ainoastaan 27 artiklan 1 kohdan c alakohtaa.

on olemassa yhteys, jonka perusteella henkilö voi periaatteessa vedota kyseiseen maahan” (Portugali) tai ”on oleskellut” (Tšekki) tai ”asunut” (Bulgaria, Kreikka⁴⁸ ja Malta⁴⁹) kolmannessa maassa. Itävallan, Liettuan, Slovakian ja Suomen⁵⁰ lainsäädännöissä ei ole tätä koskevia säännöksiä. Espanjan, Kyproksen, Luxemburgin ja Viron kansallisissa säännöissä edellytetään, että viranomaiset selvittävät, onko tällaisia yhteyksiä olemassa, täsmentämättä kuitenkaan sovellettavia kriteerejä. Alankomaissa on asiaa koskevat säännöt, joissa mm. vaaditaan viranomaisia arvioimaan kolmannessa maassa oleskelun *luonne, kesto ja olosuhteet*.

Jäsenvaltiot voivat joko nimetä turvalliset kolmannet maat erikseen ja/tai soveltaa käsitettä tapauskohtaisesti. Bulgaria, Portugali, Romania, Slovakia, Slovenia ja Tšekki ovat valinneet ensimmäisen menettelytavan, kun taas Alankomaat, Espanja⁵¹, Itävalta, Kreikka, Latvia, Liettua, Malta, Suomi, Ruotsi ja Viro ratkaisevat asian tapauskohtaisesti. Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännön nojalla molemmat menettelytavat ovat mahdollisia⁵². Jäsenvaltioiden käytänteet vaihtelevat, ja yleensä ne eivät ole riittävän yksityiskohtaisia, jotta niiden avulla pystyttäisiin selvittämään turvallisuusnäkökohdat yksilöllisesti tietyn hakijan kannalta. Monissa jäsenvaltioissa hakijalla on oikeus kiistää turvallisuusolettama jo ensimmäiseen päätökseen liittyvässä menettelyssä (mm. Alankomaat, Bulgaria, Slovakia, Slovenia, Suomi, Tšekki ja Viro), kun taas toisissa jäsenvaltioissa tämä mahdollisuus on käytössä vasta muutoksenhakuvaiheessa (mm. Espanja, Kreikka⁵³, Kypros, Liettua, Malta, Romania ja Yhdistynyt kuningaskunta). Vaikka yleisen suuntauksen mukaisesti hakija voi kiistää turvallisuusolettaman millä tahansa perusteella, monissa jäsenvaltioissa tämä mahdollisuus on rajoitettu koskemaan ainoastaan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklassa mainittuja perusteita (Alankomaat, Malta, Portugali) ja yleensä ihmisoikeussopimuksessa mainittuja perusteita (Yhdistynyt kuningaskunta). Kreikassa ja Suomessa kiistämisperusteita ei määritellä lainsäädännössä. Komission näkemyksen mukaan hakijalle on ilmoitettava ja hänellä on oltava todellinen mahdollisuus kiistää käsitteen soveltaminen ennen kuin hänen asiassaan tehdään ensimmäinen päätös.⁵⁴

5.2.5. Turvalliset alkuperämaat (29–31 artikla)

Tuomioistuimien on kumonnut direktiivin säännöt, jotka koskevat turvallisia alkuperämaita koskevan yhteisen vähimmäisluettelon hyväksymistä ja muuttamista.⁵⁵ Jäsenvaltioiden tasolla turvallisen alkuperämaan käsite puuttuu Belgiasta, Italiasta, Puolasta ja Ruotsista.⁵⁶ Turvallisen alkuperämaan käsitettä soveltavien jäsenvaltioiden käytänteet poikkeavat toisistaan merkittävästi. Kreikassa, Kyproksessa, Unkarissa ja Virossa käsitettä voidaan soveltaa myös maan tiettyyn osaan. Useat jäsenvaltiot (Alankomaat, Ranska, Saksa, Suomi ja Yhdistynyt kuningaskunta) turvautuvat *stand still* -lausekkeisiin ja soveltavat kansallisen määrittelyn yhteydessä väljempää kriteerejä. Yhdistynyt kuningaskunta käyttää mahdollisuutta nimetä turvalliseksi vain tietty osa maasta, minkä lisäksi on mahdollista katsoa, että jokin maa

⁴⁸ Kreikan lainsäädännössä mainitaan oleskelulupa.

⁴⁹ Maltan kansallisissa säännöissä mainitaan ”merkityksellinen ajanjakso” ja yhteys asianomaiseen maahan.

⁵⁰ Ainoa vaatimus on, että henkilö ”olisi voinut saada suojelua” kyseisessä maassa.

⁵¹ Viittaa käytäntöön.

⁵² Käytännössä kuitenkin sovelletaan tapauskohtaista lähestymistapaa, sillä turvallisista kolmansista maista ei ole julkaistu luetteloita.

⁵³ Viittaa käytäntöön; lainsäädännössä ei ole tätä koskevia säännöksiä.

⁵⁴ Tämä perustuu oikeutta tulla kuulluksi koskevan periaatteen noudattamiseen. Ks. erityisesti yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-349/07.

⁵⁵ Asia 133/06, tuomio 6.5.2008.

⁵⁶ Nämä jäsenvaltiot ovat kuitenkin saattaneet käsitteen kansalliseen lainsäädäntöönsä yhteisen luettelon yhteydessä.

tai sen osa on turvallinen tietyn henkilöryhmän kannalta. Vaikka jäsenvaltioiden lainsäädännössä yleensä säädetään turvallisten alkuperämaiden luettelosta, sellaisia on todellisuudessa vahvistettu vain muutamissa jäsenvaltioissa (Itävalta, Luxemburg, Ranska, Romania, Saksa, Slovakia ja Yhdistynyt kuningaskunta), ja niiden sisältö vaihtelee huomattavasti⁵⁷. Alankomaissa, Portugalissa, Suomessa, Tšekissä ja Virossa ei ole säädetty tällaisista luetteloista, ja turvallisen alkuperämaan käsitettä voidaan soveltaa vain tapauskohtaisesti. Bulgariassa, Maltassa, Portugalissa, Ranskassa ja Romaniassa kansalliset säännöt eivät täysin yksiselitteisesti vastaa direktiivin kriteerejä, joiden perusteella jokin maa voidaan katsoa turvalliseksi alkuperämaaksi.

Vaatus asian yksilöllisestä tutkimisesta tunnustetaan yleensä joko yleisenä periaatteena tai erityisesti turvallisen alkuperämaan käsitteen yhteydessä. Vaikka sama koskee mahdollisuutta kiistää turvallisuusolettama, hakijoille ei välttämättä aina ilmoiteta siitä, että viranomaiset aikovat soveltaa tätä käsitettä⁵⁸. Kreikassa, Sloveniassa ja Virossa henkilökohtaisesta puhuttelusta voidaan luopua turvallista alkuperämaata koskevissa menettelyissä.

5.2.6. Myöhempiä hakemuksia koskeva alustava menettely (32–34 artikla)

Direktiivin nojalla jäsenvaltiot voivat käsitellä myöhemmät hakemukset alustavassa menettelyssä, jossa arvioidaan, sisältävätkö ne sellaista uutta tietoa, joka merkittävästi parantaa hakijan mahdollisuuksia saada pakolaisasema. Tällainen menettely on käytössä Alankomaissa, Belgiassa, Kreikassa, Luxemburgissa, Maltassa, Portugalissa, Romaniassa, Ruotsissa, Saksassa ja Sloveniassa. Sen sijaan Espanjassa, Latviassa, Unkarissa ja Tšekissä vastaavat kriteerit on sisällytetty tutkittavaksiottamismenettelyyn, ja Ranskassa ne kuuluvat nopeutettuun menettelyyn. Direktiivin säännöksiä siitä, miten tutkitaan, onko kyseessä uusi tieto, on tulkittu hyvin eri tavoin. Kreikassa ja Luxemburgissa lainsäädäntö noudattaa direktiiviä kirjaimellisesti. Saksassa puhutaan yleisemmistä perusteista hallinnollisten asiakirjojen uudelleentarkastelun edellytyksenä. Alankomaissa edellytetään sellaisia uusia olosuhteita, joita ei voida *prima facie* sulkea pois perusteina aiemman päätöksen uudelleentarkastelemiseksi. Belgiassa tutkitaan, sisältyykö uusiin olosuhteisiin merkittäviä viitteitä perustellusta vainon pelosta tai todellisesta vakavan haitan vaarasta. Tšekki edellyttää, että uudet tiedot liittyvät suojelun myöntämisen perusteisiin, kun taas Latviassa, Slovakiassa, Sloveniassa ja Unkarissa korostetaan olosuhteiden muutosta. Ruotsissa edellytetään, että uudet olosuhteet muodostavat pysyvän esteen maastapoistamiselle. Yleisesti jäsenvaltiot vaativat hakijoita esittämään tässä yhteydessä seikkoja, jotka eivät olleet tai eivät voineet olla tiedossa asian aiemman käsittelyn yhteydessä.

Belgia, Portugali, Romania, Ruotsi ja Tšekki soveltavat alustavaa menettelyä vain hakemuksiin, jotka on tehty asiassa aiemmin tehdyn päätöksen jälkeen. Sloveniassa taas menettelyä sovelletaan myös hakemuksiin, jotka on tehty hakemuksen nimenomaisen peruuttamisen jälkeen. Alankomaat, Espanja, Kreikka, Luxemburg, Malta, Saksa ja Unkari puolestaan soveltavat alustavaa menettelyä koskevia direktiivin säännöksiä hakemuksiin, jotka on tehty joko sen jälkeen kun asiassa on jo tehty päätös tai kun aiempi hakemus on nimenomaisesti tai implisiittisesti peruutettu. Vain Saksa soveltaa alustavaa menettelyä direktiivin 33 artiklan nojalla hakijoihin, jotka eivät siirry vastaanottokeskukseen tai jotka eivät tule viranomaisten tapaamiseen sovittuna aikana.

⁵⁷ Saksan luettelossa on 2, Ranskan luettelossa 18 ja Yhdistyneen kuningaskunnan luettelossa 26 EU:n ulkopuolista maata.

⁵⁸ Ks. YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun toimiston selvitys turvapaikkadirektiivin soveltamisesta.

Kreikassa, Luxemburgissa, Maltassa, Romaniassa, Saksassa ja Tšekissä myöhempiä hakemuksia koskevien sääntöjen nojalla on mahdollista luopua henkilökohtaisesta puhuttelusta, ja Alankomaissa, Luxemburgissa, Maltassa, Romaniassa ja Saksassa asianomaisten hakijoiden on esitettävä tosiseikat ja toimitettava todisteet, joiden perusteella uusi menettely voidaan aloittaa. Luxemburgissa, Maltassa, Portugalissa⁵⁹ ja Saksassa hakijoiden on esitettävä uudet tiedot tietyssä määräajassa.

Irlanti ei ole saattanut myöhempiä hakemuksia koskevia direktiivin säännöksiä osaksi kansallista lainsäädäntöään. Yhdistynyt kuningaskunta soveltaa nk. uusien hakemusten (*fresh claims*) järjestelyä, joka poikkeaa direktiivin vaatimuksista. Slovakian lainsäädännössä sen sijaan vain vaaditaan viranomaisia lopettamaan menettely, jos asiaan liittyvät tosiseikat eivät ole merkittävästi muuttuneet sen jälkeen kun aiemmasta hakemuksesta on tehty päätös.

5.2.7. Rajamenettelyt (35 artikla)

Rajamenettelyistä on säädetty Alankomaissa, Belgiassa, Espanjassa, Itävallassa, Kreikassa, Portugalissa, Ranskassa, Romaniassa, Saksassa, Slovakiassa, Sloveniassa, Tšekissä, Unkarissa ja Virossa. Menettelyt vaihtelevat huomattavasti sen suhteen, keihin niitä sovelletaan, millaisia päätöksiä niissä tehdään ja millä perusteella ja mitkä ovat menettelyyn liittyvät määräajat ja takeet. Menettelyjä sovelletaan hakijoihin, joilla ei ole maahantuloasiakirjoja (Alankomaat, Belgia, Portugali, Ranska ja Saksa) tai jotka tulevat turvallisesta alkuperämaasta (Saksa), esittävät väärennetyjä asiakirjoja (Tšekki), muodostavat uhkan kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle (Tšekki) tai joiden henkilöllisyyttä ei pystytä selvittämään (Tšekki). Espanja, Itävalta, Kreikka, Portugali, Romania, Slovenia⁶⁰, Unkari ja Viro soveltavat rajamenettelyä kaikkiin hakijoihin, jotka pyytävät turvapaikkaa joko rajalla yleensä tai tietyissä muissa paikoissa (esim. lentokentillä).

Turvapaikkahakemuksen hylkäämisperusteita ovat mm. turvallinen alkuperämaa (Itävalta, Saksa, Viro), hakemuksen tutkittavaksi ottamista koskevat perusteet (Espanja, Portugali, Slovenia, Unkari, Viro), hakemuksen heikot perustelut (Itävalta), hakemuksen ilmeinen perusteettomuus (Espanja, Portugali, Ranska, Romania, Saksa, Slovenia) ja se, että hakemuksessa on esitetty vääriä tietoja henkilöllisyydestä, kansalaisuudesta tai asiakirjojen aitoudesta (Itävalta). Alankomaissa, Kreikassa ja Tšekissä hakemuksia koskeva päätös tehdään rajalla yleisten perusteiden nojalla. Päätöksentekoa koskeva määräaika voi olla 2 päivää (Saksa), 3 päivää (Romania), 4 päivää (Espanja, Ranska), 7 päivää (Portugali), 8 päivää (Unkari), 15 päivää (Belgia), 30 päivää (Kreikka, Tšekki) tai 42 päivää (Alankomaat). Rajamenettelyjä koskevat kansalliset säännökset vastaavat yleensä perusperiaatteita ja takeita tai (*stand still* -lausekkeeseen perustuvien rajamenettelyjen osalta⁶¹) direktiivin 35 artiklan 3 kohdassa säädettyjä vähimmäistakeita. Todettakoon erityisesti, että rajamenettelyn kohteena oleville hakijoille annetaan yleensä mahdollisuus henkilökohtaiseen puhutteluun. Vain Virossa henkilökohtainen puhuttelu on kansallisten säännösten nojalla mahdollista jättää pitämättä rajamenettelyn yhteydessä.

5.2.8. Pakolaisaseman peruuttaminen (37 ja 38 artikla)

Pakolaisaseman peruuttamista koskevat direktiivin säännökset on yleensä saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä tyydyttävästi. Saksa on käyttänyt hyväkseen valinnaista lauseketta,

⁵⁹ Portugalissa määräajan soveltaminen kuuluu määrittävän viranomaisen harkintavaltaan.

⁶⁰ Sloveniassa rajamenettelyjä koskevia säännöksiä ei ole sovellettu käytännössä.

⁶¹ Direktiivin 35 artiklan 2 kohdan nojalla jäsenvaltiot voivat 1 päivänä joulukuuta 2005 voimassa olevien lakien tai asetusten mukaisesti pitää voimassa perusperiaatteista ja takeista poikkeavia menettelyjä.

jonka nojalla on mahdollista päättää, että pakolaisaseman voimassaolo lakkaa lain nojalla silloin kun sovelletaan lakkaamislausekkeitä. Espanjassa, Kreikassa, Latviassa, Liettuassa, Maltassa, Portugalissa, Romaniassa ja Virossa ei vuosina 2008 ja 2009 peruutettu ainuttakaan pakolaisasemaa. Eräissä muissa jäsenvaltioissa (Irlanti, Luxemburg, Puola, Ruotsi, Slovakia, Slovenia, Unkari) raportoitiin tällaisia tapauksia olleen vuosittain alle 25. Vuosina 2008 ja 2009 pakolaisaseman peruuttamista tapahtui useimmin Itävallassa (105 tapausta), Saksassa (10 755 tapausta), Ranskassa (220) ja Italiassa (95).

5.3. Muutoksenhakumenettelyt

5.3.1. Tehokkaat oikeussuojakeinot (39 artikla)

Direktiivin mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että hakijoilla on oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon tuomioistuimessa. Niiden on myös vahvistettava asiaa koskevat menettelysäännöt ja määräajat sekä järjestelyt, jotka liittyvät oikeuteen jäädä maahan odottamaan muutoksenhaun tulosta. Useimmissa jäsenvaltioissa ensimmäisiä muutoksenhakuelimiä ovat tuomioistuimet. Ne voivat olla erityistuomioistuimia (Itävalta, Ranska, Ruotsi), hallintotuomioistuimia (Bulgaria, Espanja, Kreikka, Latvia, Liettua, Luxemburg, Ranska⁶², Saksa, Slovenia, Suomi, Viro) tai yleisiä tuomioistuimia (Alankomaat, Italia, Romania, Slovakia, Tšekki, Unkari ja Yhdistynyt kuningaskunta⁶³). Erityistuomioistuimia on käytössä Belgiassa, Irlannissa, Kyproksessa, Maltassa, Puolassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Yhdistyneessä kuningaskunnassa erityinen maahanmuuttoalan muutoksenhakulautakunta (*Special Immigration Appeals Commission*) käsittelee tapaukset, joihin liittyy kansallista turvallisuutta koskevia näkökohtia. Kreikka on ainoa jäsenvaltio, jossa määrittävän viranomaisen tekemiin turvapaikkapäätöksiin voi hakea muutosta ainoastaan korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Muutoksenhakua koskevat määräajat vaihtelevat huomattavasti, ja monet jäsenvaltiot ovat lyhentäneet niitä silloin kun päätös koskee direktiivin 23 artiklan 4 kohtaa, 28 artiklan 2 kohtaa, 32 ja/tai 35 artiklaa tai säilöön otettuja turvapaikanhakijoita. Tavalliset määräajat ovat 8 päivää (Portugali), 10 päivää (Latvia, Viro, Yhdistynyt kuningaskunta), 14 päivää (Bulgaria, Itävalta, Liettua, Puola, Saksa), 15 päivää (Irlanti⁶⁴, Slovenia, Unkari, Tšekki), 20 päivää (Kypros), 21 päivää (Ruotsi), 28 päivää (Alankomaat⁶⁵), 30 päivää (Belgia, Italia, Kreikka, Ranska, Slovakia, Suomi) ja 60 päivää (Espanja, Kreikka). Lyhennetyt määräajat ovat 2 päivää (Ranska, Romania, Yhdistynyt kuningaskunta), 3 päivää (Portugali, Saksa⁶⁶, Slovenia), 5 päivää (Puola, Yhdistynyt kuningaskunta⁶⁷), 7 päivää (Alankomaat⁶⁸, Bulgaria, Saksa, Tšekki), 10 päivää (Kypros), 15 päivää (Belgia, Italia) ja 20 päivää (Slovakia). Kaikkiin turvapaikkapäätöksiin sovelletaan samaa määräaikaa Kreikassa, Latviassa, Liettuassa, Puolassa, Ruotsissa, Suomessa ja Virossa.

Periaatetta, jonka mukaan muutoksenhaulla on automaattisesti lykkäävä vaikutus, sovelletaan kaikkiin ensimmäiselle muutoksenhakuelimelle tehtyihin muutoksenhakuihin Bulgariassa, Irlannissa, Liettuassa, Luxemburgissa, Portugalissa ja Unkarissa. Muissa jäsenvaltioissa

⁶² Kun päätös koskee maahantulokieltoa tai nopeutetun menettelyn soveltamista.

⁶³ Kun päätökseen voi hakea muutosta ainoastaan tuomioistuimesta.

⁶⁴ Irlannissa määräaika on 15 työpäivää.

⁶⁵ Laajennetun menettelyn yhteydessä. Lainsäädännön mukainen määräaika on neljä viikkoa.

⁶⁶ Rajamenettelyn yhteydessä.

⁶⁷ Kun hakija on otettu säilöön. Nopeutetussa menettelyssä määräaika on 2 päivää.

⁶⁸ Hakemuskeskuksessa noudatettavan menettelyn yhteydessä.

sovellettavat poikkeukset tästä periaatteesta vaihtelevat huomattavasti. Ne koskevat päätöksiä olla tarkastelematta myöhempiä hakemuksia (Alankomaat, Belgia, Espanja, Latvia, Malta, Romania, Saksa, Slovenia, Yhdistynyt kuningaskunta), kieltäytymistä aloittaa hakemuksen käsittely uudelleen (Saksa, Slovenia, Tšekki), rajamenettelyissä tehtyjä päätöksiä (Saksa, Tšekki), päätöksiä joiden perusteella hakemusta ei ole otettu tutkittavaksi (Italia, Itävalta, Puola, Saksa, Slovakia, Suomi, Tšekki, Yhdistynyt kuningaskunta), direktiivin 23 artiklan 4 kohdan ja/tai 28 artiklan 2 kohdan soveltamisalaan kuuluvia päätöksiä (Italia, Itävalta, Kypros, Ranska, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Slovenia, Suomi, Tšekki, Yhdistynyt kuningaskunta), direktiivin 23 artiklan 3 kohdan soveltamisalaan kuuluvia päätöksiä (Alankomaat) ja säilöön otettuja hakijoita koskevia päätöksiä (Alankomaat, Italia). Espanjassa ja Kreikassa muutoksenhaku ei automaattisesti lykkää maastapoistamista. Silloin kun muutoksenhaulla ei ole lykkäävää vaikutusta, on yleensä mahdollista toteuttaa välitoimia. Kreikan, Slovakian ja Tšekin lainsäädännössä ei kuitenkaan taata oikeutta jäädä maahan odottamaan välitoimimenettelyssä tehtävää ratkaisua. Useissa muissa jäsenvaltioissa maastapoistaminen voidaan panna täytäntöön välittömästi, kun kyseessä on myöhempää hakemusta koskeva päätös (Alankomaat, Suomi) tai kun henkilö muodostaa uhkan kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle (Alankomaat). Yhdistyneessä kuningaskunnassa ei sovelleta maansisäistä muutoksenhakuoikeutta, vaan päätöksen voi kiistää vain pyytämällä sen oikeudellista uudelleentarkastelua. Muutoksenhaku on tehtävä ulkomailta.

Useimmissa jäsenvaltioissa ensimmäinen muutoksenhakuelin voi tutkia sekä tosiseikat että oikeudelliset seikat. Kreikassa ja Sloveniassa tuomioistuimien voi kuitenkin tarkastella vain ensimmäisen päätöksen lainmukaisuutta. Yhdistyneessä kuningaskunnassa oikeudellinen uudelleentarkastelu ei kata päätöksen sisällön täydellistä tarkastelua, ja Alankomaissa määrittävän viranomaisen toteamia tosiseikkoja tarkastellaan vain rajoitetusti. Belgiassa⁶⁹, Bulgariassa, Espanjassa, Italiassa, Ranskassa, Saksassa⁷⁰, Suomessa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa tuomioistuimella on toimivalta suorittaa asian *ex nunc* -tutkimus. Muut jäsenvaltiot (mm. Alankomaat, Slovenia, Tšekki) usein rajoittavat mahdollisuuksia ottaa huomioon uusia todisteita.

Euroopan unionin tuomioistuin on tarkastellut vain yhtä tähän direktiiviin liittyvää ennakkoratkaisupyyntöä⁷¹. Tilanne saattaa muuttua Lissabonin sopimuksen voimaantulon seurauksena, sillä sopimus antaa kaikkien oikeusasteiden kansallisille tuomioistuimille mahdollisuuden pyytää tuomioistuimelta tulkintaohjeita, mikä edistäisi direktiivin yhdenmukaista soveltamista.

6. PÄÄTELMÄT

Tämä arviointi vahvistaa, että eräät direktiivin valinnaiset säännökset ja poikkeuslausekkeet ovat lisänneet järjestelyjen vaihtelevuutta EU:n jäsenvaltioissa ja että menettelyä koskevat takeet vaihtelevat huomattavasti jäsenvaltiosta toiseen. Tämä koskee erityisesti säännöksiä, jotka koskevat nopeutettuja menettelyjä, turvallisen alkuperämaan ja turvallisen kolmannen maan käsitteitä, henkilökohtaista puhuttelua, oikeusapua ja tehokkaita oikeussuojakeinoja. Merkittäviä eroavuuksia on siis edelleen olemassa. Lisäksi on todettu muutamia tapauksia, joissa direktiivi on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä puutteellisesti ja/tai virheellisesti.

⁶⁹ Belgiassa on mahdollista esittää uusia seikkoja tietyin edellytyksin.

⁷⁰ Lukuun ottamatta hakemuksia, jotka on hylätty ilmeisen perusteettomina.

⁷¹ Asia C-69/10, jossa Luxemburgin hallintotuomioistuin kysyi, onko direktiivin nojalla voitava hakea muutosta päätökseen, joka koskee sitä, voidaanko hakemus käsitellä nopeutetussa menettelyssä.

Näiden puutteiden yhteisvaikutus voi johtaa siihen, että menettelyissä tapahtuu hallinnollisia virheitä. Tältä osin on huomattava, että merkittävä osa ensimmäisistä päätöksistä kumotaan muutoksenhaun yhteydessä.

Tämä kertomus osoittaa, että tavoite oikeudenmukaisia ja tehokkaita turvapaikkamenettelyjä koskevien tasapuolisten toimintaedellytysten luomisesta ei ole vielä täysin toteutunut. Komissio tarkastelee ja toteuttaa edelleen jatkotoimia kaikissa tapauksissa, joissa se havaitsee ongelmia direktiivin säännösten saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä ja/tai niiden soveltamisessa, edistääkseen direktiivin virheetöntä ja johdonmukaista soveltamista ja varmistaakseen, että palauttamiskiellon periaatetta ja muita EU:n perusoikeuskirjassa vahvistettuja oikeuksia noudatetaan. Epämääräisistä ja monitulkintaisista normeista johtuviin menettelyllisiin eroavuuksiin voidaan puuttua vain tarkistamalla lainsäädäntöä. Tämän vuoksi komissio antoi direktiivin täytäntöönpanoa koskevan perusteellisen tarkastelun pohjalta 21. lokakuuta 2009 direktiivin uudelleenlaatimista koskevan ehdotuksen, jonka avulla havaitut puutteet pyritään korjaamaan.