EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 3.12.2008
SEK(2008) 2945 C6-0477/08

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

Oheisasiakirja

Ehdotus:

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVI

turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista

Tiivistelmä vaikutusten arvioinnista

{KOM(2008) 815 lopullinen}
{SEK(2008) 2944}

1. JOHDANTO

Ehdotus, jolla muutetaan turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista annettua neuvoston direktiiviä 2003/9/EY, jäljempänä 'vastaanotto-olosuhteita koskeva direktiivi', sisällytettiin strategisena aloitteena komission vuoden 2008 työohjelmaan[1].

Kuten Haagin ohjelmassa[2] kehotetaan, komissio on aloittanut arviointiprosessin osana turvapaikkalainsäädännön toista vaihetta selvittääkseen, millaisia tuloksia yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän perustamisen ensimmäisessä vaiheessa on saavutettu. Arvioinnin kohteena ovat muun muassa turvapaikanhakijoiden vastaanotto-olosuhteet.

Komissio antoi 26. marraskuuta 2007 kertomuksen[3] direktiivin saattamisesta osaksi jäsenvaltioiden lainsäädäntöä ja sen soveltamisesta, jäljempänä '**arviointikertomus**'. Arviointikertomuksessa mainitaan, mitkä seikat edellyttävät voimassa olevien säännösten selventämistä ja/tai yhdenmukaistamisen jatkamista. Lisäksi komissio esitti kesäkuussa 2007 **vihreän kirjan** kuullakseen eri intressiryhmiä ja kartoittaakseen yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän toisen vaiheen toteutusvaihtoehtoja muun muassa turvapaikanhakijoiden vastaanoton osalta. Jäsenvaltioiden, YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun, valtiosta riippumattomien järjestöjen ja akateemisten asiantuntijoiden kanssa järjestettiin useita kokouksia, joissa määritettiin keskeiset ongelmat, jotka on ratkaistava turvapaikkalainsäädännön antamisen toisen vaiheen aikana.

Kuulemismenettelyn yhteydessä esiin tulleet kysymykset ja ehdotukset muodostavat tämän vaikutusten arvioinnin valmistelutyön perustan.

2. NYKYTILANNE JA ONGELMAT

Turvapaikanhakijoiden vastaanotto-olosuhteiden alalla on havaittu seuraavat ongelmat:

- Vastaanotto-olosuhteita koskevan direktiivin säännökset eivät aina takaa turvapaikanhakijoille riittävän hyvää kohtelua erityisesti seuraavilla osa-alueilla:

– pääsy työmarkkinoille;

– vastaanotto-olosuhteiden taso ja muoto;

– muita heikommassa asemassa olevien henkilöiden tarpeiden huomioiminen;

– säilöönotto;

– direktiivin soveltamisala.

- Muita heikommassa asemassa olevien turvapaikanhakijoiden ja muita heikommassa asemassa olevien oman maan kansalaisten kohtelun erilaiset vähimmäisvaatimukset voivat johtaa syrjintään.

- Yhdenmukaisten vastaanotto-olosuhteiden puuttuminen voi lisätä turvapaikanhakijoiden liikkumista jäsenvaltiosta toiseen, mikä rasittaa kansallisten hallintoviranomaisten lisäksi turvapaikanhakijoita.

---

1 KOM(2007) 640.

2 Haagin ohjelma: vapauden, turvallisuuden ja oikeuden lujittaminen Euroopan unionissa, hyväksytty 5. marraskuuta 2004.

3 KOM(2007) 745.

Vaikutusten arvioinnissa pohditaan, miten tilanne kehittyisi siinä tapauksessa, että EU:n tasolla ei toteuteta toimia. Päätelmä on, että nykyisiä ongelmia ei voida ratkaista ilman EU:n toimia.

3. TAVOITTEET

Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän toisen vaiheen **yleistavoitteilla** pyritään vastaanotto-olosuhteita koskevan direktiivin osalta varmistamaan korkeatasoisemmat vaatimukset kansainvälistä suojelua tarvitsevien henkilöiden kohtelulle ja vähentämään turvapaikanhakijoiden liikkumista jäsenvaltiosta toiseen.

Uudella direktiivillä varmistetaan erityisesti seuraavien erityistavoitteiden saavuttaminen:

I) Helpotetaan pääsyä työmarkkinoille.

II) Varmistetaan riittävät vaatimukset aineellisille vastaanotto-olosuhteille.

III) Taataan, että muita heikommassa asemassa olevien henkilöryhmien tarpeet otetaan asianmukaisesti huomioon.

IV) Varmistetaan säilöönoton rajoittaminen poikkeustapauksiin ja lujitetaan säilöön otettujen turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa.

V) Määritellään direktiivin soveltamisala selkeästi.

4. TOIMINTAVAIHTOEHDOT

Edellä mainittujen erityistavoitteiden moninaisuuden vuoksi vaikutusten arvioinnissa ehdotetaan useita vaihtoehtoja niiden saavuttamiseksi. Parhaaksi katsottu vaihtoehto valittiin yhdistämällä yksittäisille erityistavoitteille parhaiten sopivat vaihtoehdot.

4.1. Säilytetään nykytilanne

Voimassa olevaa oikeudellista kehystä ei muuteta, ja jäsenvaltioissa käynnissä olevia toimia jatketaan.

Komissio jatkaa vastaanotto-olosuhteita koskevan direktiivin täytäntöönpanon seurantaa.

4.2. Parhaaksi arvioitu vaihtoehto

Ehdotettujen toimintavaihtoehtojen monimutkaisuuden vuoksi tässä yhteenvedossa ainoastaan luetellaan tärkeimmät tekijät, joista parhaaksi arvioitu vaihtoehto muodostuu. Paras vaihtoehto muodostuu sekä **lainsäädännöstä** että jäsenvaltioiden välisen **käytännön yhteistyön edistämisestä**.

- **Direktiivin soveltamisalan** osalta parhaalla vaihtoehdolla

– selvennetään sitä, että direktiiviä sovelletaan kaikentyyppisissä turvapaikkamenettelyissä (Dublin-järjestelmä mukaan lukien) kaikilla maantieteellisillä alueilla ja kaikissa laitoksissa, jotka vastaanottavat turvapaikanhakijoita (säilöönotto mukaan lukien);

– varmistetaan, että toissijaista suojelua hakevat henkilöt kuuluvat direktiivin soveltamisalaan.

- **Työmarkkinoille pääsyn** osalta parhaalla vaihtoehdolla

– lyhennetään työmarkkinoille pääsyä rajoittavia määräaikoja;

– kielletään sellaiset kansalliset työmarkkinaehdot, jotka voivat vaikeuttaa turvapaikanhakijoiden työnsaantia.

Käytännön yhteistyön parhaaseen vaihtoehtoon, jolla täydennetään parasta lainsäädäntövaihtoehtoa, sisältyy työmarkkinarajoituksiin liittyvien parhaiden käytänteiden vaihto turvapaikkakysymysten asiantuntijoiden EU-verkon (EURASIL) kautta, jotta työmarkkinoille pääsyä voidaan entisestään helpottaa. Esimerkiksi tiukempia rajoituksia asettavien jäsenvaltioiden käytänteiden rinnalle asetettaisiin niiden jäsenvaltioiden toimintatapoja, jotka eivät edellytä työlupaa ja/tai sallivat työnteon aloittamisen välittömästi ilman odotusaikoja.

- **Turvapaikanhakijoiden säilöönoton** osalta parhaalla vaihtoehdolla

– pyritään varmistamaan, että säilöönottoa vältetään ja siihen turvaudutaan ainoastaan poikkeustapauksissa;

– otetaan käyttöön turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa lisäävät menettelylliset takeet, kuten oikeus saada tietoja säilöönoton perusteista ja mahdollisuus hakea säilöönottopäätökseen muutosta kansallisessa tuomioistuimessa;

– määritetään säilöönoton edellytykset ottaen huomioon muita heikommassa asemassa olevien henkilöiden erityistarpeet (erityisesti lapset ja kidutuksen uhrit);

– varmistetaan, että alaikäisiä ei oteta säilöön, paitsi jos se on heidän etunsa mukaista, ja että ilman huoltajaa olevia alaikäisiä oteta säilöön milloinkaan;

– aletaan tarkastella koko säilöönottojärjestelmän toimivuutta säännöllisin väliajoin.

Käytännön yhteistyön parhaaseen vaihtoehtoon, jolla täydennetään parasta lainsäädäntövaihtoehtoa, sisältyy parhaiden käytänteiden vaihto turvapaikkakysymysten asiantuntijoiden EU-verkon (EURASIL) kautta niiden jäsenvaltioiden kanssa, jotka soveltavat säilöönoton sijaan vaihtoehtoisia toimia (esimerkiksi rahallisen vakuuden asettaminen tai takaajan hankkiminen).

- **Aineellisten vastaanotto-olosuhteiden** osalta parhaalla vaihtoehdolla

– sovelletaan ns. riittäväntasoisten aineellisten vastaanotto-olosuhteiden periaatteeseen kvantitatiivista lähestymistapaa ottamalla käyttöön viitearvo eli oman maan kansalaisille myönnettävien sosiaaliavustusten minimitaso;

– asetetaan jäsenvaltioille raportointivelvollisuus, jotta voidaan seurata turvapaikanhakijoille myönnettyjen avustusten tasoa;

– varmistetaan, että kansallisten viranomaisten rajoittaessa vastaanotto-olosuhteita tai peruuttaessa ne kokonaan noudatetaan riittävän elintason periaatetta ja taataan oikeus hakea muutosta tehtyihin päätöksiin.

Käytännön yhteistyön parhaaseen vaihtoehtoon, jolla täydennetään parasta lainsäädäntövaihtoehtoa, sisältyy parhaiden käytänteiden vaihto turvapaikkakysymysten asiantuntijoiden EU-verkon (EURASIL) kautta, jotta voidaan varmistaa aiempaa korkeatasoisemmat aineellisten vastaanotto-olosuhteiden vaatimukset samalla kun otetaan huomion jäsenvaltioiden vastaanottokapasiteetti. Erityisesti voitaisiin vaihtaa ajatuksia siitä, kuinka turvapaikanhakijoiden tarpeet voidaan ottaa paremmin huomioon vastaanottokeskuksissa ja kuinka majoitustiloja järjestettäessä otetaan huomioon ikään ja sukupuoleen liittyvät näkökohdat ja kunnioitetaan oikeutta yksityisyyteen ja perhe-elämään.

- **Erityisryhmiin kuuluvien henkilöiden** osalta parhaalla vaihtoehdolla

– perustetaan järjestelmät, joilla tunnistetaan asianmukaisesti erityistarpeet ja seurataan tarvittaessa yksittäisten henkilöiden tilanteen kehittymistä;

– helpotetaan alaikäisten kouluun pääsyä;

– velvoitetaan jäsenvaltiot estämään sukupuoleen kohdistuvat rikokset vastaanottokeskuksissa;

– selkeytetään voimassa olevaan direktiiviin sisältyviä keskeisiä käsitteitä kuten ’tarpeellista lääketieteellistä ja muunlaista hoitoa’ ja ’sairauden kannalta välttämätöntä hoitoa’;

– velvoitetaan järjestämään riittävä koulutus henkilöstölle, joka on tekemisissä kidutuksen tai raiskauksen uhrien kanssa.

Käytännön yhteistyön parhaaseen vaihtoehtoon, jolla täydennetään parasta lainsäädäntövaihtoehtoa, sisältyy

– säännöllinen tietojen vaihto EURASIL-verkon kautta muita heikommassa asemassa olevien henkilöryhmien kohtelun parhaista käytänteistä, joilla pyritään erityisesti varmistamaan erityistarpeiden ennakoiva tunnistaminen, tarvittava sairauksien hoito ja asianmukainen koulutus henkilöstölle, joka on tekemisissä muita heikommassa asemassa olevien henkilöryhmien kanssa;

– EURASIL-verkon kautta toteutettava käytännön yhteistyö, jonka avulla voitaisiin tukea EU-käsikirjan laatimista. Käsikirjaan voitaisiin EU:n tasolla kerätä parhaita käytänteitä, jotka liittyvät esimerkiksi muita heikommassa asemassa olevia henkilöryhmiä auttavan henkilöstön koulutukseen, erityistarpeiden tunnistamista koskeviin suuntaviivoihin ja muita heikommassa asemassa olevien henkilöiden majoittamiseen.

Parhaan vaihtoehdon **keskeiset edut**:

- Sillä varmistetaan turvapaikanhakijoiden kohtelun **aiempaa korkeatasoisemmat vaatimukset** (muun muassa helpompi pääsy työmarkkinoille, menettelylliset takeet säilöön otetuille henkilöille ja muita heikommassa asemassa olevien henkilöryhmien parempi kohtelu), jotka ovat kansainvälisen oikeuden, muun muassa Yhdistyneiden Kansakuntien lapsen oikeuksien sopimuksen ja EU:n perusoikeuskirjan, mukaisia.
- Sillä jatketaan vastaanotto-olosuhteiden **yhdenmukaistamista** lainsäädännöllisillä toimilla sekä tehostetulla käytännön yhteistyöllä. Näin turvapaikanhakijoiden kohteluun sovelletaan yhtenäisiä vaatimuksia koko EU:n alueella ja varmistetaan vastaanotto-olosuhteisiin sovellettava kattava lähestymistapa.

Keskeiset vaikutukset:

- Vastaanottoon liittyvien vaatimusten parantamisella on kaiken kaikkiaan myönteinen vaikutus turvapaikanhakijoihin perusoikeuksien kannalta. Erityisesti oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen lujitetaan säätämällä, että henkilöitä ei pitäisi ottaa säilöön muutoin kuin poikkeustilanteissa ja että ilman huoltajaa olevia alaikäisiä ei saa koskaan ottaa säilöön. Helpottamalla turvapaikanhakijoiden pääsyä työmarkkinoille lisätään heidän riippumattomuuttaan ja edistetään kotoutumista vastaanottavaan jäsenvaltioon. Muita heikommassa asemassa olevat henkilöryhmät otetaan entistä paremmin huomioon varmistamalla, että näiden henkilöiden tarpeet tunnistetaan viipymättä ja heille tarjotaan asianmukaista hoitoa. Tietojen vaihtaminen parhaista käytänteistä ja suuntaviivojen antaminen kaikista vastaanotto-olosuhteiden merkityksellisistä osa-alueista voisivat olla erittäin hyödyllisiä välineitä, joilla varmistetaan mahdollisimman korkeatasoisten vaatimusten soveltaminen koko EU:n alueella.
- Ehdotetuilla toimilla vähennetään osaltaan turvapaikanhakijoiden liikkumista jäsenvaltiosta toiseen varmistamalla heidän kohteluunsa – erityisesti säilöönottoon, aineellisiin vastaanotto-olosuhteisiin ja työmarkkinoille pääsyyn – sovellettavat tasapuolisemmat vaatimukset koko EU:n alueella. Käytännön yhteistyöllä voidaan myös edistää yhteisten käytänteiden käyttöönottoa turvapaikanhakijoiden vastaanoton alalla ja

erityisesti muita heikommassa asemassa olevien henkilöryhmien kohtelun osalta. Asiasta laadittavaan EU-käsikirjaan on tarkoitus koota parhaat käytänteet ja muut toimintatavat sovellettaviksi kaikissa jäsenvaltioissa.

Taloudellinen toteuttamiskelpoisuus:

- lisävaroja olisi osoitettava uuden direktiivin säännösten noudattamiseen erityisesti seuraavilla osa-alueilla:

– aineelliset vastaanotto-olosuhteet, jotta toimintatavat voidaan sovittaa uudessa direktiivissä vaaditulle tasolle;

– muita heikommassa asemassa olevien henkilöiden kohtelu, jotta kansallisella tasolla voidaan ottaa käyttöön menettelyt erityistarpeiden tunnistamiseksi;

– terveydenhuollon varmistaminen muita heikommassa asemassa oleville henkilöille samoin ehdoin kuin oman maan kansalaisille;

- jäsenvaltioille voisi koitua säästöjä direktiiviehdotukseen sisältyvistä säännöksistä, joilla lyhennetään työmarkkinoille pääsyä rajoittavia määräaikoja. Säästöjä voitaisiin saavuttaa sillä, että turvapaikanhakijoiden riippumattomuuden lisääntyessä vältytään ylimääräisiltä sosiaalikuluilta. Lisäksi työssä käyvät turvapaikanhakijat maksavat veroja jäsenvaltiolle;
- säilöönoton rajoittaminen poikkeustilanteisiin säästäisi myös jäsenvaltioiden julkisia varoja. Säilöönottoon johtavat menettelyt ovat luultavasti kalliimpi vaihtoehto kuin turvapaikanhakijoiden majoittaminen avoimiin vastaanottokeskuksiin, koska säilöönottokeskuksissa tarvitaan turvajärjestelyjen vuoksi enemmän henkilökuntaa.

5. SEURANTA JA ARVIOINTI

Parhaan vaihtoehdon toteutuksen seuranta ja arviointi ovat keskeisessä asemassa, kun arvioidaan uuden direktiivin tehokkuutta ja vaikuttavuutta. Komissio arvioi säännöllisesti uuden direktiivin täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa ja antaa asiasta kertomuksia. Lisäksi annetaan vuosittain kertomuksia, joiden avulla seurataan täytäntöönpanoa niillä osa-alueilla, joilla esiintyi ongelmia turvapaikkalainsäädännön ensimmäisen vaiheen aikana. Asiantuntijat järjestävät säännöllisesti kokouksia keskustellakseen täytäntöönpanon ongelmista ja vaihtaakseen tietoja jäsenvaltioissa sovellettavista parhaista käytänteistä.

Alla olevassa taulukossa ehdotetaan indikaattoreita, joilla voitaisiin arvioida parhaan vaihtoehdon toteuttamisen edistymistä ja tehokkuutta suhteessa keskeisiin tavoitteisiin.

Indikaattorit

- Vastaanotto-olosuhteita koskevaan direktiiviin ehdotettujen muutosten täytäntöönpanon edistyminen jäsenvaltioissa.
- Turvapaikanhakijoiden lukumäärä jäsenvaltiossa.
- Työssä käyvien turvapaikanhakijoiden lukumäärä jäsenvaltiossa.
- Erityisryhmiin kuuluvien turvapaikanhakijoiden lukumäärä sekä toimivaltaisiin laitoksiin annettujen lähetteiden lukumäärä.
- Dublin-järjestelmään perustuvien pyyntöjen ja siirtojen lukumäärä.
- Eurodac-osumat.
- Turvapaikanhakijoille myönnettyjen sosiaalietuuksien määrä.
- Euroopan pakolaisrahastosta rahoitettavien toimien piirissä olevien henkilöiden lukumäärä.

- Euroopan pakolaisrahastolle osoitetut taloudelliset resurssit.
- Käytännön yhteistyöhön liittyville toimille osoitetut taloudelliset resurssit.
- Järjestettyjen koulutustilaisuuksien lukumäärä.