

Turvapaikka- raportti 2022

Tiivistelmä





© Euroopan unionin turvapaikkavirasto (EUAA), 2022

Euroopan unionin turvapaikkavirasto (EUAA) tai kukaan viraston puolesta toimiva henkilö ei ole vastuussa tämän julkaisun sisältämien tietojen mahdollisesta käytöstä.

Kansikuva: iStock/[Kostas7](#)

Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2022

PDF ISBN 978-92-9487-462-7 doi: 10.2847/646 BZ-AH-22-001-FI-N ISSN 2600-2973

Jäljentäminen on sallittua, kunhan lähde mainitaan. Sellaisten valokuvien tai sellaisen muun materiaalin käyttöön tai jäljentämiseen, joihin EUAA:lla ei ole tekijänoikeutta, on pyydettävä lupa suoraan tekijänoikeuden haltijalta.

Turvapaikkaraportti 2022

Vuosikertomus turvapaikkatilanteesta Euroopan unionissa

TIIVISTELMÄ

Alkusanat

Poliittisen tilanteen kehitys vuonna 2021 ja alkuvuonna 2022 on vaikuttanut suoraan kansainvälisen suojelun tarpeisiin ja saanut aikaan pakkomuuttoaaltoja EU+-maita kohti. Talebanin nousu valtaan Afganistanissa ja Venäjän hyökkäys Ukrainaan ovat luoneet uusia suojelutarpeita ja lisänneet turvapaikanhakijoiden määrää Euroopassa. Turvapaikanhakijoiden määrät ovat lisäksi kasvaneet covid-19-pandemian lievennyttyä. Määrien kasvu on aiheuttanut uusia haasteita, jotka edellyttävät monipuolisia ratkaisuja, jotta maailman ainoa monikansallinen turvapaikkajärjestelmä eli Euroopan yhteinen turvapaikkajärjestelmä pystytään pitämään toimivana. Nämä tapahtumat ovat karu muistutus siitä, miten nopeasti muuttoliike- ja turvapaikkamallit voivat muuttua.

Tämän vuoksi [turvapaikkaraportissa 2022](#) tuodaan esiin se, kuinka kansallisten turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmien valmiutta ja joustavuutta koeteltiin, jotta suojelua voitiin antaa sitä tarvitseville. Saapujien suuret joukot aiheuttivat useille hallinnoille valtavaa painetta, kun niiden piti samalla edelleen luovia kulloistenkin covid-19-rajoitusten kanssa. Raportissa kerrotaan, missä kohdin Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän täytäntöönpanossa on lähennetty, mutta siinä ei myöskään kaihdeta tuomasta esiin edelleen esiintyviä eroja tai sitä, missä olisi vielä parannettavaa.



Turvapaikkajärjestelmien muutosjoustavuus voi ainoastaan lisääntyä, kun Euroopan komission muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen oikeudellisia välineitä hyväksytään. Euroopan unionin turvapaikkavirastolla on sen tammikuussa 2022 vahvistetun toimeksiannon perusteella myös keskeinen rooli Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän hiomisessa ja jäsenvaltioiden aktiivisessa tukemisessa. On kuitenkin myös tärkeää kuunnella, mitä sanottavaa on etulinjan toimijoilla. Sen osalta turvapaikkaraportti on arvokas tietolähde. Siinä viitataan yli 1 500 luotettavaan lähteeseen, muun muassa kansallisiin viranomaisiin, kansainvälisiin järjestöihin, yliopistoihin ja kansalaisjärjestöihin, ja annetaan kattavin ja ajantasaisin tilannekuva turvapaikkatilanteesta Euroopassa.

Virasto on Euroopan turvapaikka-asioiden asiantuntemuskeskus, joka perustettiin 11 vuotta sitten. Siitä lähtien se on yhdistänyt EU+-maita tietojen vaihdossa, parhaiden käytäntöjen jakamisessa, laadun parantamisessa ja käytäntöjen yhtenäistämässä. Viraston tuen kysyntä kasvaa väistämättä, ja me olemme valmiita jatkamaan työtä kumppaniemme kanssa ja täyttämään vahvistetun toimeksiantomme tulevinä vuosina.

Nina Gregori
Pääjohtaja, Euroopan unionin turvapaikkavirasto



Sisällys

Alkusanat	5
Johdanto	7
1. Turvapaikka-alan yleinen kehitys	7
2. Merkittäviä turvapaikka-alan edistysaskelia Euroopan unionissa	8
3. EASOn muuttuminen EUAA:ksi	10
4. Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän toiminta	12
Keskipisteessä 1: Turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmien digitalisaatio vuonna 2021	12
Keskipisteessä 2: Meneillään olevan covid-19-pandemian vaikutus turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmiin	12
Keskipisteessä 3: EU+-maiden reagointi Afganistanin kansalaisten uusiin suojelutarpeisiin	13
4.1. Turvapaikkamenettelyyn pääsy	13
4.2. Dublin-menettely	14
4.3. Suojelutarpeiden arvioinnin erityismenettelyt	15
4.4. Turvapaikkahakemusten käsittely ensimmäisessä asteessa	16
4.5. Turvapaikkahakemusten toinessaja myöhemmissä asteissa	18
4.6. Vireillä olevat asiat	18
4.7. Kansainvälistä suojelua hakevien vastaanotto	19
4.8. Säilöönnotto turvapaikkamenettelyn aikana	19
4.10. Oikeusapu ja oikeudellinen edustus	21
4.11. Tulkkauspalvelut	21
4.12. Alkuperämaatiedot	22
4.13. Kansalaisuudettomuus turvapaikka-asioissa	22
4.14. Suojelun sisältö	22
4.15. Entisten hakijoiden palauttaminen	24
4.16. Uudelleensijoittaminen ja humanitaarinen maahanpääsy	24
5. Lapset ja henkilöt joilla on erityistarpeita turvapaikkamenettelyssä	25
Loppuhuomautukset	27



Johdanto

Euroopan unionin turvapaikkaviraston turvapaikkaraportti tarjoaa kattavan yleiskatsauksen turvapaikka-alan merkittävimpiin kehityskuluihin. Euroopan unionin jäsenmaissa, Islannissa, Liechtensteinissa, Norjassa ja Sveitsissä (EU+-maat).

Raportin aluksi tehdään lyhyt katsaus maailmanlaajuisen pakkomuuton suuntauksiin ja sitä koskevan keskustelun keskeisiin aiheisiin. Sen jälkeen keskitytään Euroopan tilanteeseen. Keskeiset kehityskulut esitetään EU:n ja kansallisella tasolla, ja siinä käsitellään kaikkia Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän puolia. Valitun oikeuskäytännön avulla havainnollistetaan, miten tuomioistuimet ovat muokanneet EU:n ja kansallisen oikeuden tulkintaa. Myös keskeisiä indikaattoreita koskevilla tilastotiedoilla tuodaan esiin turvapaikka-alan suuntauksia vuonna 2021.

Paine EU:n ulkorajoilla voimistui vuonna 2021, kun saapuvien henkilöiden määrä palasi pandemiaa edeltäville tasoille, vaikka covid-19-toimenpiteitä jatkettiin. Poliittiset tilanteet saivat piikin aikaan saapumisissa Afganistanista, Valko-Venäjältä ja, vuoden 2022 alussa, Ukrainasta. EU+-maat mukautuivat saapumisaaltoihin nopeasti helpottamalla turvapaikkahakemuksen jättämismenettelyä, järjestämällä uudelleen vastaanottopaikkoja ja turvautumalla transit-keskuksiin turvapaikkamenettelyn eri vaiheissa.

1. Turvapaikka-alan yleinen kehitys



Vuoden 2021 ja alkuvuoden 2022 tapahtumat käynnistivät miljoonien ihmisten muuttoliikkeen ja lisäsivät entisestään suojeluratkaisujen tarvetta koko maailmassa. Talebanin valtaannousu Afganistanissa sysäsi liikkeeseen uusia muuttoaaltoja maan sisällä ja yli rajojen alueella, jolla muuttoliikettä on jo esiintynyt paljon. Venäjän hyökkäys Ukrainaan pakotti miljoonat ihmiset lähtemään kodeistaan ja hakemaan turvaa naapurimaista. Ihmisiä pakeni edelleen myös alueilta, joilta aiemminkin on pitänyt lähteä pakoon. Näihin alueisiin kuuluivat Etelä-Sudan, Etiopia, Jemen, Kongon demokraattinen tasavalta, Mosambik, Myanmar, Sahelin alue, Syyria ja Venezuela.

YK:n pakolaisjärjestön arvioiden mukaan maailmassa oli kesäkuussa 2021 yli 84 miljoonaa kotiseudultaan siirtymään joutunutta henkilöä. Tämä luku sisältää 26,6 miljoonaa YK:n pakolaisjärjestön toimivallan piiriin kuuluvaa pakolaista, 4,4 miljoonaa turvapaikanhakijaa, 48 miljoonaa maan sisäisesti siirtymään joutunutta henkilöä ja 3,9 miljoonaa ulkomaille siirtymään joutunutta venezuelalaista.

Vuonna 1951 laadittiin pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus, joka on ihmisoikeuslainsäädännön perusrakenneosa. Vuonna 2021 eli 70 vuotta laatimisen jälkeen kansainvälinen yhteisö jatkoi ponnistuksiaan maailmanlaajuisesti ja alueellisesti kehittämään ratkaisuja kaikkialla maailmassa suojelun tarpeessa oleville ihmisille. Usean sidosryhmän yhteistyöhön perustuva keskeinen aloite on pakolaisia koskeva Global Compact on Refugees -aloite, jonka tavoitteena on saada aikaan kestäviä ratkaisuja pakolaisten tilanteeseen. Vuonna 2021 tämän kehyksen suojissa jatkettiin työtä i) vastaanottaviin maihin kohdistuvan paineen helpottamiseksi, ii) pakolaisten omaehtoisuuden edistämiseksi, iii) ratkaisujen laajentamiseksi kolmansiin maihin ja iv) alkuperämaiden olojen tukemiseksi, jotta hakijat, joilta suojelu on evätty, pystyvät palaamaan lähtömaahansa turvallisesti ja arvokkaasti.



Keskustelussa kansainvälisestä suojelusta ja sitä koskevassa työssä pyrittiin edelleen mukautumaan esiin tuleviin tarpeisiin ja ajamaan merkityksellisiä aiheita. Myös vuonna 2021 turvapaikka-asioiden alalla kiinnitettiin huomiota muun muassa seuraaviin keskeisiin aiheisiin:

- siirtyminen covid-19-pandemian vuoksi käyttöön otetuista vastatoimista kestäviin työskentelymenetelmiin, jotka sisältävät uusia käytäntöjä ja digitalisointia
- niiden toimenpiteiden laajentaminen, joilla suojelua tarvitsevia ihmisiä varten saadaan aikaan kestäviä ratkaisuja
- ilmastosta johtuvan muuttoliikkeen tunnustaminen kaikilta osin ja tehokkaiden vastatoimien laatiminen kasvavaan ilmastohätätilaan
- sukupuoliulottuvuuksien valtavirtaistaminen entisestään suojelutarpeiden ymmärtämisessä ja suojeluratkaisujen tarjoamisessa
- kansalaisuudettomuutta koskevien kysymysten huomioon ottaminen turvapaikka-asioissa sekä kansalaisuudettomuuden ja suojelutarpeiden välisessä vuorovaikutuksessa.

2. Merkittäviä turvapaikka-alan edistysaskelia Euroopan unionissa



Vuonna 2021 teknisillä ja poliittisilla tasoilla saatiin aikaan edistystä ja otettiin tärkeitä askelia kohti muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen täytäntöönpanoa, mutta joistakin sopimuksen keskeisistä osatekijöistä ei ole kuitenkaan vielä saatu aikaan poliittista yhteisymmärrystä. Tärkeä välietappi oli Euroopan unionin turvapaikkaviraston perustamisesta annettu asetus (EU) 2021/2303, joka tuli voimaan tammikuussa 2022. Virasto korvasi Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston, ja sen toimeksianto laajennettiin ja tehostettiin.

Odotettaessa vireillä olevan palautusdirektiivin lainsäädännöllistä edistymistä Euroopan komissio hyväksyi huhtikuussa 2021 ensimmäisen vapaaehtoista paluuta ja uudelleenkotouttamista koskevan EU:n strategian. Sillä edistetään näitä väyliä kolmansien maiden kansalaisten palauttamista koskevan yhteisen EU:n järjestelmän olennaisina osina.

Myös muilla turvapaikka-asioiden aloilla saavutettiin edistystä vuonna 2021. Euroopan komissio esitteli kesäkuussa 2021 Schengen-strategian, ja työtä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen laaja-alaisten tietojärjestelmien yhteentoimivuuden parissa jatkettiin. Koska kotoutuminen on olennainen osa tehokasta muuttoliikkeen hallintajärjestelmää, vuonna 2021 aloitettiin kotouttamista ja osallisuutta koskevan toimintasuunnitelman täytäntöönpano.

EU:n neuvosto, Euroopan komissio ja Euroopan parlamentti esittivät joulukuussa 2020 [vuoden 2021 lainsäädäntöprioriteetteja koskevan yhteisen julistuksen ja vuosien 2020–2024 toimintapoliittisia tavoitteita ja prioriteetteja koskevat yhteiset päätelmät](#). Niissä ilmoitettiin päämääräksi saada aikaan yhteisymmärrys muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksesta, varmistaa, että muuttoliikettä käsitellään kokonaisvaltaisesti, ja taata ulkorajojen tehokas valvonta.

EU:n ulkorajoihin kohdistuva paine kasvoi vuonna 2021, kun EU-alueelle saapuneiden henkilöiden määrä nousi yli pandemiaa edeltävän tason. Vuonna 2021 laittomia rajanylityksiä





havaittiin hieman alle 200 000, mikä oli eniten sitten vuoden 2017. Frontexin raporttien mukaan eri muuttoreittien välillä oli kuitenkin vaihtelua ylitysten määrissä. Joillakin kasvu oli huomattavaa, kun taas toisilla virrat pysyivät melko vakaina vuoteen 2020 verrattuna.

Itäisillä maarajoilla havainnot yli kymmenkertaistuivat Valko-Venäjän sisäpoliittisten mullistusten vuoksi ja siksi, että Valko-Venäjän hallinto järjesti valtion tukemana maahantulijoiden salakuljetusta rajoille. Valko-Venäjältä peräisin olevat laittomat rajanylitykset aiheuttivat huomattavaa painetta etulinjan jäsenvaltioille. EU järjesti ripeästi sekä taloudellista, operatiivista että diplomaattista tukea kriisin selvittämiseksi, muun muassa Frontexin nopean rajaintervention ja Euroopan unionin turvapaikkaviraston operatiivista tukea.

Marraskuussa 2021 Euroopan komissio ja unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja laativat katsauksen toimista, joita oli toteutettu itärajojen tilanteen vuoksi. He käsitelivät sitä, miten nykyistä muuttoliikekehystä voitaisiin mukauttaa, jotta saataisiin käyttöön aiempaa pysyvämpi keinovalikoima. Sen avulla pitäisi pystyä puuttumaan yrityksiin horjuttaa EU:ta valtion tukeman maahanmuuttajien ja pakolaisten välineellistämisen keinoin ja samalla varmistaa pääsy EU-alueelle, asianmukaiset vastaanotto-olosuhteet ja turvapaikkahakemusten puolueeton arviointi. Keinovalikoima on yhdistelmä sekä EU:n ulko- ja sisäpuolella että rajoilla toteutettavia toimia.

Itärajan jäsenvaltioiden tukemisen lisäksi EU jatkoi muiden etulinjan jäsenvaltioiden auttamista helpottamalla ja koordinoimalla vapaaehtoisia siirtoja toisiin jäsenvaltioihin. Se myös antoi taloudellista ja operatiivista tukea pakolaisten ja maahanmuuttajien vastaanottokapasiteetille, elinoloille ja terveydenhoidolle, nopeutti turvapaikkamenettelyä, lisäsi palautuksia ja paransi rajojen suojelua.

Kun Venäjä hyökkäsi Ukrainaan helmikuussa 2022, miljoonat lähtemään joutuneet ihmiset hakivat EU:sta turvaa saapumalla Puolan, Romanian, Slovakian ja Unkarin kautta. Nämä maat reagoivat huomiota herättävän nopeasti avaamalla rajansa ja sallimalla pääsyn alueelleen. Osoituksena EU:n täydestä sitoutumisesta solidaarisuuteen Ukrainaa kohtaan, oikeus- ja sisäasioiden neuvosto hyväksyi Euroopan komission ehdotuksesta 4. maaliskuuta 2022 yksimielisesti täytäntöönpanopäätöksen, jolla otettiin käyttöön tilapäisen suojelun mekanismi. Näin pystyttiin reagoimaan siirtymään joutuneiden henkilöiden maahantuloon. Päätöksessä määrättiin myös solidaarisuusfoorumin kehittämisestä Euroopan komission koordinoimana. Siinä jäsenvaltiot vaihtavat tietoa vastaanottokapasiteeteistaan ja niiden henkilöiden määrästä, jotka saavat tilapäistä suojelua niiden alueilla. EUAA toimi vuonna 2022 aktiivisesti helpottaakseen tietojen vaihtoa tilapäisen suojelun rekisteröinneistä EU+-maissa.

EU:n muuttoliikkeeseen liittyvää varautumista ja kriisinhallintaa koskeva verkosto huolehti hallinnollisesta yhteistyöstä jäsenvaltioiden välillä. Unionin pelastuspalvelumekanismi otettiin puolestaan käyttöön huolehtimaan Ukrainasta saapuneiden siirtymään joutuneiden henkilöiden tarpeista ja vastaanottamaan yhteisrahoitusta kyseisen avun toimittamista varten. EU:n virastot, muun muassa Frontex, EUAA ja Europol, antoivat nopeasti operatiivista tukea apua pyytäneille jäsenvaltioille. Monet EU:n reagointiin sisältyneistä tekijöistä osoittautuivat hyviksi käytännöiksi, joita olisi käytettävä kaikissa tulevilla kriiseillä.

EU jatkoi koko vuoden 2021 ajan kokonaisvaltaisia ja molempia osapuolia hyödyttäviä kumppanuuksiaan. EU:n muuttoliike- ja turvapaikkapolitiikan ulkoisen ulottuvuuden toimita muun muassa puututtiin laittoman muuttoliikkeen perimmäisiin syihin, torjuttin salakuljetusverkostoja, tehtiin palauttamista ja takaisinottoa koskevaa yhteistyötä kolmansien maiden kanssa, kehitettiin rajojen hallintaa kumppanimaiden kanssa ja tarjottiin tukea suojeluratkaisuille muissa maailman osissa.





Erityistä huomiota kiinnitettiin lisäksi Afganistanin kansalaisten uusiin suojelutarpeisiin, jotka johtuivat talebanin valtaannoususta. Koska Afganistan on EU:n prioriteetti ja on vuodesta 2002 lähtien ollut suurin EU:n kehitysavun saaja, EU pyrki vastaamaan kriisiin yhtenäisesti. EU:n sisäasiainministerit antoivat elokuussa 2021 yhdessä Euroopan komission, Euroopan ulkosuhdehallinnon, Frontexin, Europolin, EUAA:n ja EU:n terrorismintorjunnan koordinaattorin kanssa yhteisen lausunnon. Siinä korostettiin, että EU:n kansalaisten ja mahdollisuuksien mukaan, EU:n ja sen jäsenvaltioiden kanssa yhteistyötä tehneiden Afganistanin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä evakuointi oli ensisijaista.

Lokakuussa 2021 ilmoitettiin miljardin euron suuruisesta tukipaketista Afganistanille. Sen ohella afganistanilaisten perustarpeita varten annettiin kohdennettua humanitaarista tukea, joka kanavoitiin itse paikalla ja naapurimaissa toimiville kansainvälisille järjestöille. EU toimii puheenjohtajana [afganistanilaisia pakolaisia koskevan ratkaisustrategian tukifoorumin](#) ydinryhmässä. Foorumi tehostaa Afganistanin tilannetta koskevia kansainvälisiä toimia ja kannustaa antamaan poliittisia, taloudellisia ja aineellisia sitoumuksia.

EU otti käyttöön erityismekanismin, jolla tuettiin yli 17 500 henkilön evakuointia Kabulista. Heihin kuului arviolta 4 100 EU:n kansalaista ja 13 400 Afganistanin kansalaista. Kaiken kaikkiaan EU:n jäsenvaltiot evakuoivat yhteensä 22 000 afganistanilaista.

EU:n lainsäädännön yhdenmukaisen tulkinnan ja soveltamisen varmistamiseksi Euroopan unionin tuomioistuin antoi yli 20 tuomiota ja määräystä. Tuomioistuinta pyydettiin tulkitsemaan Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän eri säännöksiä, jotka koskivat seuraavia aiheita:

- tosiasiallinen turvapaikkamenettelyyn pääsy
- Dublin-menettely
- uusintahakemukset
- valtion tarjoaman suojelun käsitteen tulkinta
- YK:n Lähi-idässä olevien palestiinalaispakolaisten avustus- ja työelimen (UNRWA) tarjoaman suojelun arviointi
- mielivaltaisen väkivallan käsitteen tulkinta toissijaisen suojelun myöntämistä varten
- säilöönoton käyttö
- suojeluaseman laajentaminen johdettuna oikeutena (toisen suojelunsaajan suojeluaseman perusteella)
- yhdenvertaisen kohtelun periaate ja
- kielteisen päätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden palauttaminen.

3. EASOn muuttuminen EUAA:ksi



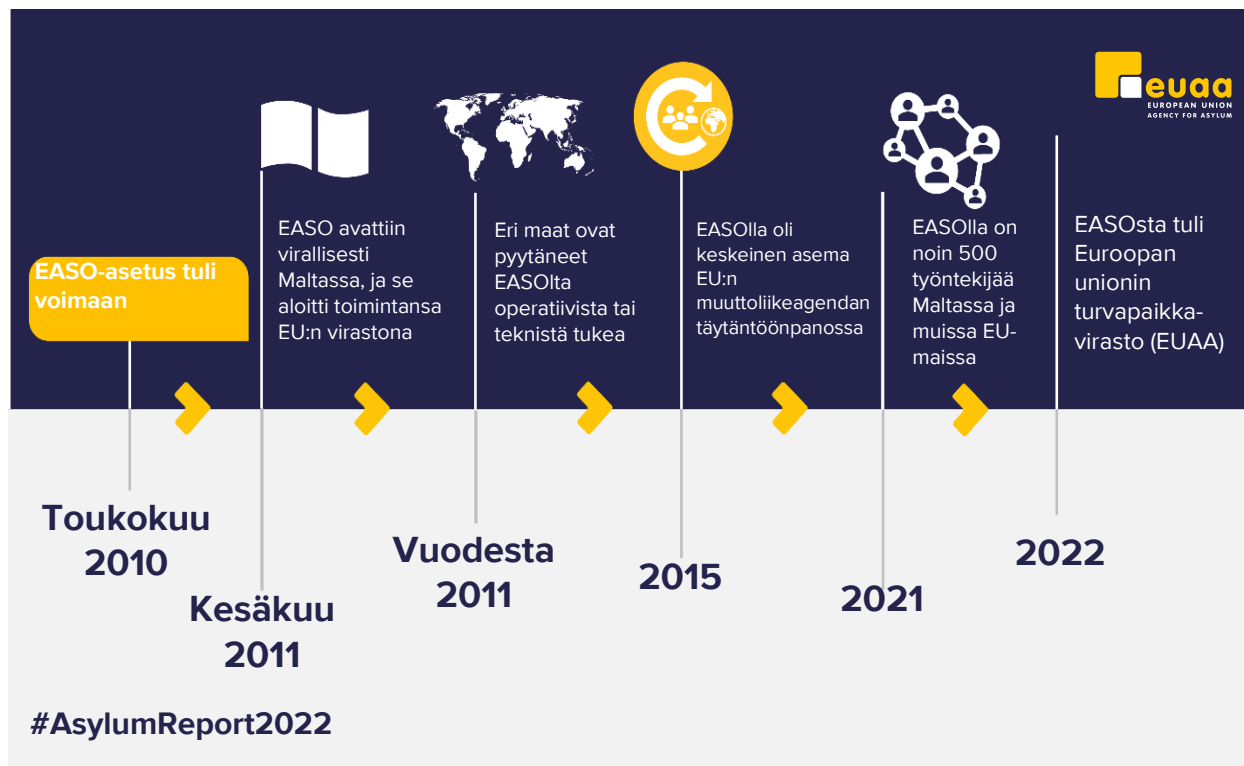
EASOsta tuli kymmenen toimintavuoden jälkeen EUAA 19. tammikuuta 2022 voimaan tulleella [asetuksella \(EU\) 2021/2303 Euroopan unionin turvapaikkaviraston perustamisesta](#). Virasto pystyy nyt tarjoamaan entistä enemmän operatiivista ja teknistä tukea, jotta voidaan lisätä

turvapaikkajärjestelmien tehokkuutta, parantaa ja nopeuttaa avun antamista jäsenvaltioiden pyynnöstä ja kehittää entisestään toimintaa koskevia standardeja, indikaattoreita ja käytännön ohjeita, joista saadaan tietoa yhtenäistä ja laadukasta päätöksentekoa varten turvapaikkatapauksissa. Tuella voidaan myös parantaa kansallisten turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmien toimintaa koskevaa seuranta- ja raportointia, edistää valmiuksien vahvistamista EU:n ulkopuolisissa maissa ja tukea EU+-maita uudelleensijoittamisjärjestelmissä.



EUAA:n työssä keskeistä on operatiivisen ja teknisen avun antaminen jäsenvaltioille, joiden turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmiin kohdistuu suhteetonta painetta. Toukokuussa 2022 virastolta sai suoraa tukea vuotuisten tai monivuotisten suunnitelmien perusteella kymmenen jäsenvaltiota: Espanja, Belgia, Italia, Kreikka, Kypros, Latvia, Liettua, Malta, Romania ja Tšekki. Kansallisille turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmille vuonna 2021 annettu operatiivinen tuki koski useita eri toimia, jotka oli räätälöity kunkin maan nimenomaisiin tilanteisiin ja tarpeisiin. Sillä muun muassa tuettiin vastaanotto-olosuhteita koskevan kapasiteetin ja laadun lisäämistä sekä hakemusten rekisteröintiä ja käsittelyä ensimmäisessä ja toisessa käsittelyssä, tuettiin sisäisiä siirtoja ja parannettiin Dublin-menettelyn laatua ja standardointia.

Vuoden 2022 alussa tehtiin monialainen ulkopuolinen jälkiarviointi viraston operatiivisen tuen täytäntöönpanosta. Tuen tarkoituksena oli saada tietoa päätöksenteon tueksi ja parantaa yleistä operatiivisen tuen kehystä. Ulkopuolisessa arvioinnissa todettiin yleisesti, että viraston vuonna 2021 antama operatiivinen tuki oli erittäin merkityksellistä jäsenvaltioiden tarpeiden kannalta sekä joustavaa, jotta sitä voitiin mukauttaa nopeasti muuttuvissa olosuhteissa.





4. Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän toiminta

Vuoden 2021 tärkeimmät edistysaskeleet muokkasivat turvapaikka-alan lainsäädäntöä, politiikkoja ja käytäntöjä EU+-maissa. Kolme laaja-alaista aihetta, jotka vaikuttivat useimpiin turvapaikkamenettelyn vaiheisiin, olivat turvapaikkajärjestelmien digitalisaatio, meneillään olevan covid-19-pandemian vaikutus ja Afganistanin kansalaisten uudet suojelutarpeet Afganistanin tilanteen muutosten vuoksi.



Keskipisteessä 1: Turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmien digitalisaatio vuonna 2021

EU+-maiden kansalliset turvapaikka- ja vastaanottoviranomaiset jatkoivat prosessien digitalisointia. Covid-19-pandemian vuoksi oli löydettävä entistä nopeammin teknologisia ratkaisuja, joilla pystyttiin varmistamaan toiminnan jatkuvuus liikkumisrajoituksista ja sosiaalisen kanssakäymisen rajoittamisesta huolimatta. Digitaalisia innovaatioita otettiin käyttöön vaihtelevasti ja kansallisten tilanteiden mukaan. Ne koskivat hakemusten rekisteröintiä itse, etäpuhutteluja, tietodon antamista, tulkkausta, alkuperämaatiedon keräämistä, koulutusta, tiedonhallintajärjestelmiä ja viestintää viranomaisten välillä sekä työjärjestelyjen yksinkertaistamista.

Digitalisoituja prosesseja muokataan todennäköisesti kansainvälisiltä, EU:n ja kansallisilta tuomioistuimilta saatavien ohjeiden perusteella. Vaikka uusia teknologioita voidaan ottaa nopeasti käyttöön, kansallisten viranomaisten on pidettävä varansa, koska tuomioistuinten tuomioiden mukaan on valvottava jatkuvasti ja tiukasti, että digitaalisissa innovaatioissa noudatetaan perusoikeuksia ja henkilötietojen suojaa koskevia ohjeita.



Keskipisteessä 2: Meneillään olevan covid-19-pandemian vaikutus turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmiin

Covid-19-pandemia ja siihen liittyvät rajoitukset ovat vaikuttaneet voimakkaasti turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmiin koko maailmassa siitä lähtien, kun pandemia vuonna 2020 puhkesi. EU+-maissa on otettu käyttöön useita eri menetelmiä, joilla voidaan varmistaa suojelun saaminen sekä uusien ja vireillä olevien hakemusten tehokas käsittely infektion nujertamiseen tähtäävistä kansanterveystoimista huolimatta. Covid-19-rokotteiden saaminen ja kansallisten rokotuskampanjoiden käynnistäminen olivat ratkaisevia infektioiden rajoittamisessa.

Rokotteiden antamisen asteittaisen etenemisen myötä covid-19-rajoituksia helpotettiin, mutta monet pandemian lieventämiseksi käyttöön otetut järjestelyt jatkuivat koko vuoden 2021 ajan. Näitä käytäntöjä olivat muun muassa desinfiointiaineiden käyttö, etäisyyden pitäminen, pleksilasisuojat ja kasvonsuojaimet, palvelujen tarjoamisen ajallinen porrastaminen ja palvelujen tarjoaminen etäyhteyksillä. Niitä olivat myös viranomaisten tiloissa samaan aikaan läsnä olevien ihmisten määrän rajoittaminen, säännölliset seulontatarkastukset ja pikatestit, karanteenitoimenpiteet ja vastaanottotilojen enimmäiskäyttöasteen tarkistaminen. Uudelleensijoittamistoimia jatkettiin, mutta niissäkin käytettiin monia järjestelyjä, muun muassa asiakirjoihin perustuvia etävalintatehtäviä, lähtöä edeltäviä verkkoperehdytyksiä ja lisäterveystarkastuksia matkustusjärjestelyissä.





Keskipisteessä 3: EU+-maiden reagointi Afganistanin kansalaisten uusiin suojelutarpeisiin

Turvallisuus- ja ihmisoikeustilanteen heikkeneminen Afganistanissa vuonna 2021 sai tavallisia ihmisiä lähtemään joukoittain kodeistaan ja lisäsi tiettyihin ryhmiin kohdistuvia riskejä. Välittömänä huolenaiheena oli saada heidät nopeasti turvaan, joten EU+-maat järjestivät nopeita evakuointoja ja mukauttivat afganistanilaisten jättämien hakemusten käsittelyä. Erityisissä tiedotuskampanjoissa keskityttiin tarjoamaan Afganistanin kansalaisille tietoa turvapaikkaan liittyvistä asioista.

Koska alkuperämaassa oli epävakaa ja ajantasaisia alkuperämaatiietoja oli vaikea saada, monet EU+-maat lykkäsivät afganistanilaisten hakemusten käsittelyä sekä ensimmäisessä että toisessa käsittelyssä. Tämä ei koskenut tapauksia, joissa suojelutarpeet olivat selkeästi nähtävissä. Lisäksi pyrittiin yhdistämään afganistanilaisperheitä, ja aineellisten vastaanotto-olosuhteiden takaamiseksi ja evakuoitujen afganistanilaisten kotouttamiseksi tehtiin erityisjärjestelyjä. Afganistanin kansalaisten vireillä olevien tapausten suuri määrä sekä niiden ihmisten asema, joille ei voida myöntää suojelua mutta joita ei voida palauttaa, ovat vielä ratkaisemattomia kysymyksiä, joita EU+-maiden on lähestyttävä rakentavasti ja realistisesti.

4.1. Turvapaikkamenettelyyn pääsy



Paine EU:n ulkorajoilla voimistui vuonna 2021, kun saapuvien henkilöiden määrä palasi pandemiaa edeltäville tasoille. Laittomat rajanylitykset lisääntyivät, ja EU+-maiden piti selvittää suurten joukkojen äkillisestä saapumisesta ja kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten määrän jatkuvasta kasvusta.

EU+-maat saivat vuonna 2021 noin 648 000 hakemusta kansainvälisestä suojelusta. Määrä kasvoi kolmanneksen vuodesta 2020 ja oli samalla tasolla kuin vuonna 2018. Vuoden 2021 muutamana ensimmäisenä kuukautena hakemusten määrä pysyi melko vakaana. Vuoden puolivälin tienoilla hakemusten määrä alkoi kuitenkin kasvaa ja huipentui kahteen kuukauteen kestäneeseen piikkiin syys- ja marraskuussa 2021.

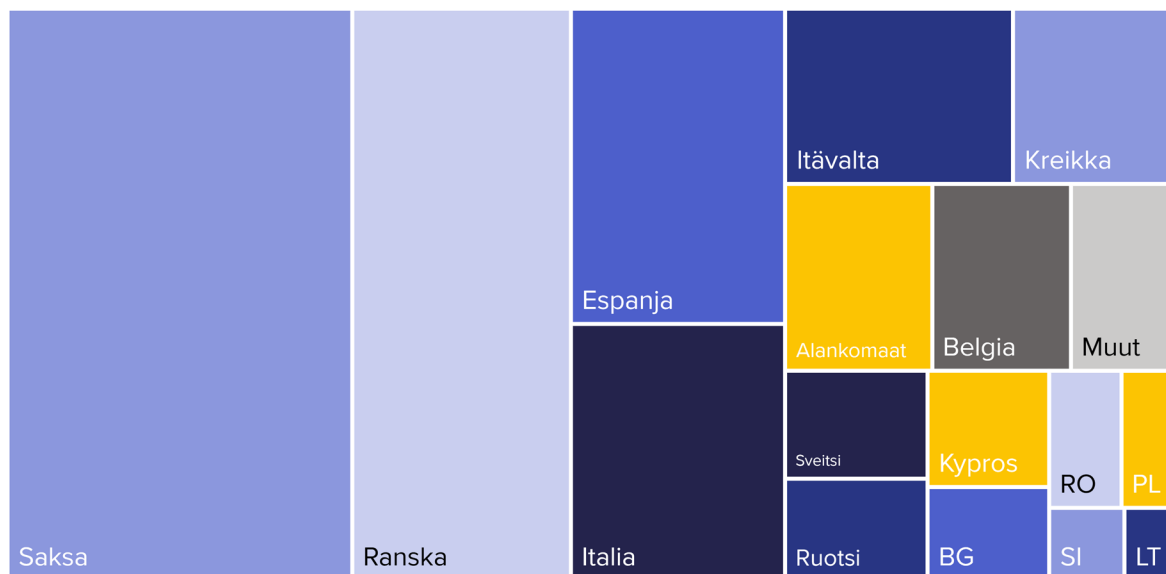
Piikit johtuivat suurelta osin afganistanilaisten ja syyrialaisien hakemusten lisääntymisestä sekä afganistanilaisten useista uusintahakemuksista. Syyrialaiset olivat vuonna 2021 suurin hakijaryhmä. He jättivät EU+-maihin 117 000 hakemusta. Heidän jälkeensä suurin ryhmä olivat afganistanilaiset, jotka jättivät 102 000 hakemusta. Kaukana näiden kahden kansallisuuden perässä olivat irakilaiset (30 000 hakemusta), pakistanilaiset ja turkkilaiset (25 000 kummiltakin) sekä bangladeshilaiset (20 000).

Vastaanottavista maista Saksaan tuli selvästi eniten turvapaikkahakemuksia (191 000), sen jälkeen Ranskaan (121 000), Espanjaan (65 000) ja Italiaan (53 000).

Vaikka covid-19-pandemiaan liittyvät rajoitukset ja karanteenivaatimukset olivat edelleen voimassa, EU+-maat reagoivat saapumisten lisääntymiseen mukauttamalla prosessejaan, jotta hakemusten tekemistä, rekisteröintiä ja jättämistä voitiin helpottaa. Useat maat järjestivät vastaanottopaikkoja ja ensimmäisen asteen turvapaikkamenettelyjä uudelleen. Toisissa maissa vastaanottoa jatkettiin transit-keskuksissa, joissa turvapaikka- ja vastaanottoviranomaiset työskentelevät yhdessä.



Kaavio 1. Kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset vastaanottavan EU+-maan mukaan, 2021



Lähde: Eurostat [[migr_asyappctza](#)] 22. huhtikuuta 2022.

EU:n ulkorajoilta raportoitii kuitenkin useista vaaratilanteista, joissa EU:n säännöksiä ei ollut sovellettu ajoissa ja tosiasiallista turvapaikkamenettelyyn pääsyä oli lykätty tai se oli evätty. Unionin tuomioistuimien, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja kansalliset tuomioistuimet kävivät läpi EU+-maiden toimintamalleja ja käytäntöjä ja toivat jälleen esiin sen, kuinka tärkeää oli noudattaa palautuskiellon periaatetta.

4.2. Dublin-menettely



Covid-19-toimenpiteet vaikuttivat edelleen suoraan Dublin-menettely eri vaiheisiin. Vaikka Dublin-menettelyyn kuuluvien hakijoiden määrä kasvoi vuonna 2021, kansallisilla viranomaisilla oli edelleen haasteita siirtojen toteuttamisessa. Tavallisimpia esteitä siinä olivat covid-19-testausvaatimukset ja saatavilla olevien lentojen puute. Siksi toteutettujen siirtojen määrä pysyi paljon pienempänä kuin ennen pandemiaa.

Pandemian aikana viranomaiset ja kansalliset tuomioistuimet saivat käsiteltäväkseen entistä monimutkaisempia Dublin-tapauksia, joissa tarvittiin enemmän ohjausta ja selvennyksiä. Unionin tuomioistuin sai paljon ennakkoratkaisupyynnöitä useista Dublin III -asetuksen näkökohdista: vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisestä koskevien perusteiden soveltamisesta, oikeussuojakeinoista, siirtojen määräajoista ja yhteydestä muuhun EU:n lainsäädäntöön, joka ei kuulu Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän oikeudellisiin välineisiin.

EUAA:n ja 29 EU+-maan säännöllisesti vaihtamien alustavien tietojen mukaan vuonna 2021 tehtiin 114 300 päätöstä lähetetyistä Dublin-pyyntöistä. Tässä oli vuodesta 2020 lisäystä viidesosa, mutta vuotuinen kokonaismäärä pysyi edelleen pandemiaa edeltävillä tasoilla. Päätösten lisääntyminen oli samassa linjassa sen kanssa, että EU+-maihiin jätettiin samalla ajanjaksolla aiempaa enemmän turvapaikkahakemuksia.





Maista Saksa ja Ranska vastaanottivat edelleen suurimman osan päätöksistä pyyntöihinsä, ja niiden osuus oli yhteensä yli kolme viidesosaa EU+-maiden kokonaismäärästä. Aiempien vuosien tapaan Italia teki kaiken kaikkiaan eniten päätöksiä Dublin-pyyntöistä. Sen jälkeen eniten niitä tekivät Saksa ja Kreikka.

Vuonna 2021 Dublin-pyyntöihin vastauksena annettujen päätösten hyväksymisaste oli 54 prosenttia (kaksi prosenttiyksikköä vähemmän kuin vuonna 2020). Asteella mitataan niiden päätösten osuutta kaikista tehdyistä päätöksistä, joissa vastuu hakemuksesta hyväksytään (nimenomaisesti tai hiljaisesti). Aste laski neljättä vuotta peräkkäin EU+-tasolla.

Tosiasiallisesti toteutettujen siirtojen osalta Dublin-siirrot vähenivät covid-19-pandemiaan liittyvien hätätoimenpiteiden vuoksi erittäin alhaisille tasoille toisena vuonna peräkkäin: Vuonna 2021 toteutettiin yhteensä noin 13 500 siirtoa. Se on lähellä vuoden 2020 määrää mutta noin puolet vuoden 2019 määrästä.

Dublin III -asetuksen 17 artiklan 1 kohtaan vedottiin vuonna 2021 noin 3 900 kertaa. Määrä laski kolmantena vuonna peräkkäin alhaisimmalle tasolle sitten vuoden 2015. Asetuksen 17 artiklan 1 kohta on harkintavaltalauseke, jonka nojalla jäsenvaltio voi tutkia kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen siinäkin tapauksessa, ettei se asetuksessa määriteltujen perusteiden mukaan ole vastuussa hakemuksen käsittelystä.

4.3. Suojelutarpeiden arvioinnin erityismenettelyt



Kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten ensimmäisessä käsittelyssä jäsenvaltiot voivat tietyissä tilanteissa käyttää erityisiä menettelyjä, kuten nopeutettua menettelyä, rajamenettelyä tai hakemusten priorisointia, kunhan ne noudattavat Euroopan lainsäädännössä vahvistettuja perusperiaatteita ja takeita.

Useat EU+-maat ottivat vuonna 2021 käyttöön uusia käytäntöjä ja säännöksiä tai ehdottivat tarkistuksia, joilla rajamenettelyä yksinkertaistetaan entisestään, mukautetaan määräaikoja tai digitalisoidaan tapausten käsittelyä. Kansalliset tuomioistuimet osallistuivat arvioimalla säännöksiä ja muutoksia rajamenettelyyn sekä turvapaikanhakijoiden säilöönottoa rajalla, jotta voitiin määrittää, ovatko ne turvapaikanhakijoiden perusoikeuksien mukaisia. Kansalaisjärjestöt käynnistivät tutkimushankkeita, joissa selvitettiin uusia tapoja helpottaa suojeluun pääsyä rajalla joustavien ja kestävien käytäntöjen avulla.

EU+-maat myös tarkistivat ja ajantasaistivat luettelonsa turvallisista alkuperämaista, ja kansalliset tuomioistuimet arvioivat tämän käsitteen soveltamista useissa tapauksissa. Ukraina luonnollisesti poistettiin yleisesti turvallisten alkuperämaiden luettelosta. Myös kansalliset tuomioistuimet tarkastelivat turvallisen kolmannen maan käsitteen soveltamista. Ne korostivat yksilöllisen arvioinnin merkitystä ennen kuin hakijat lähetetään takaisin kolmansiin maihin.

Vuonna 2021 EU+-maat tekivät myös tarkistuksia nopeutettuun menettelyyn laajentamalla sen soveltamisalaa tiettyihin hakijaryhmiin tai muuttamalla määräaikoja.

Lainsäädännön ja politiikan muutosten avulla ja tuomioistuimen tuomioiden perusteella usean EU+-maan viranomaiset selvensivät käsiteltäväksi ottamista koskevien menettelyjen sekä toistuvien tai uusintahakemusten perusteita ja soveltamista. Kaiken kaikkiaan vuonna 2021 noin 14 prosenttia eli 89 000 kaikista hakemuksista oli samaan EU+-maahan jätettyjä uusintahakemuksia. Se on suurin määrä sitten vuoden 2008. Määrä kasvoi yli puolella vuodesta 2020, jolloin uusintahakemuksia jätettiin 57 000.





Aihe, joka kiinnitti huomiota myös vuonna 2021, koski suojelua saavia henkilöitä, jotka jättivät uuden turvapaikkahakemuksen toiseen EU+-maahan (tähän viitataan kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden edelleen liikkumisena). Tällainen luvaton liikkuminen on joissakin EU+-maissa lisääntynyt viime vuosina. Sitä tekevät henkilöt, joille on myönnetty kansainvälinen suojelu yhdessä EU+-maassa, jotka ovat saaneet matkustusasiakirjat laillisesti ja jotka ovat sitten matkustaneet toiseen EU+-maahan hakemaan jälleen turvapaikkaa. Tämä kasvattaa kansallisten turvapaikkajärjestelmien työmäärää. Vaikka tämän suuntauksen laajuutta ei kattavien tietojen puuttumisen vuoksi pystytä kokonaan ymmärtämään, kasvavasta oikeuskäytännöstä voi päätellä, että tällaista tapahtuu entistä enemmän.

Euroopan komission muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksella pyritään puuttumaan tähän esimerkiksi sallimalla kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden siirrot ehdotetun turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta-asetuksen nojalla tai parantamalla tällaisen edelleen liikkumisen jäljittämistä Eurodac-asetuksen tarkistusehdotuksen nojalla. Näiden ehdotusten hyväksymistä odottaessa EU+-maat ovat omaksuneet erilaisia toimintamalleja. Usein ne käsittelevät lisähakemukset ensisijaisesti ja hylkäävät ne ripeästi hakijoita koskevien muokattujen ja tiukempien vastaanottoehtojen nojalla tai antavat matkustuskieltoja. Muutamassa poikkeustapauksessa kansalliset viranomaiset ovat myöntäneet kansainvälisen suojelun, kun tapauksen nimenomaiset tosiseikat on käsitelty yksilöllisesti.

4.4. Turvapaikkahakemusten käsittely ensimmäisessä asteessa



Covid-19-pandemian ja siihen liittyvien terveystoimenpiteiden toisena vuonna EU+-maat järjestivät kansainvälistä suojelua hakeville edelleen etäpuhutteluja ja lykkäsivät niiden hakijoiden ensimmäistä puhuttelua, joilla oli covid-19-tartunnan oireita. Etämenettelyt eivät yleisesti ottaen olleet enää poikkeuksellisia vaan pikemminkin uusi normaali. EU+-maat pyrkivät kehittämään politiikkaa pitkällä aikavälillä parantamalla ensimmäisen aseteen päätösten laatua, analysoimalla tietosuoja- ja yksityisyysnäkökohtia ja julkaisemalla ohjeita sellaisten hakijoiden nimenomaisista profiileista, jotka olivat peräisin tietyistä alkuperämaista, joissa tilanne kehittyi jatkuvasti vuonna 2021.

Useat maat alkoivat järjestää uudelleen turvapaikka- ja vastaanottopalveluitaan tai saattoivat päätöksen ensimmäisen asteen viranomaisten uudelleenjärjestelyn. Tämän tarkoituksena oli selvittää viranomaisten ja muiden eri ministeriöiden toimivaltaan kuuluvia tehtäviä ja niiden välistä toimivallan jakoa. Vuonna 2021 annettiin lainsäädäntöehdotuksia ja voimaan tuli uutta lainsäädäntöä, jonka nojalla kansallisia lakeja yhdenmukaistettiin entistä paremmin Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän säännöksiin. Näin ennakoitiin uutta teknologista kehitystä tai parannettiin turvapaikkamenettelyn tehokkuutta hätätilanteissa.

EU+-maiden turvapaikkaviranomaiset tekivät vuonna 2021 noin 535 000 ensimmäisen asteen päätöstä. Se oli niukasti enemmän kuin vuonna 2020 mutta suurin piirtein pandemiaa edeltävällä tasolla. Hakemusmäärä nousi tasaisesti, ja vuoden 2021 loppuun mennessä EU+-maihiin jätettyjen hakemusten määrä ylitti ensimmäisen asteen päätösten määrän 113 000:lla. Vuonna 2021 hakemusmäärä ylitti siis jälleen päätösten määrän, kun vuonna 2020 määrät olivat hetkellisesti olleet toisinpäin.



EU+-maihin saapuvien turvapaikanhakijoiden profiili

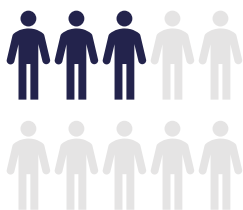
Vuonna 2021 valtaosa turvapaikanhakijoista EU+-maissa oli **miehiä**. Heidän osuutensa vuoden 2021 hakijoista oli **70 prosenttia**



Syyrian ja **Afganistanin** kansalaiset olivat suurimmat hakijaryhmät. He jättivät eniten turvapaikkahakemuksia sitten vuosien 2015–2016 pakolaiskriisin.



Yli **2/3** hakemuksia koskevasta ensimmäisen käsittelyn päätöksistä tehtiin miespuolisista hakijoista



Kansainvälinen suojelu myönnettiin 31 prosentille näistä miehistä ja pojista ja 41 prosentille naisista ja tytöistä



Lähde: Eurostatin tiedot 22. huhtikuuta 2022

#AsylumReport2022

<https://euaa.europa.eu/asylum-report-2022>



Kolme EU+-maata teki yhdessä lähes kaksi kolmasosaa kaikista ensimmäisen käsittelyn päätöksistä: Ranska (26 %), Saksa (25 %) ja Espanja (13 %). Niiden perässä olivat Italia, joka teki kahdeksan prosenttia päätöksistä, ja Kreikka, jonka osuus päätöksistä oli seitsemän prosenttia. Valtaosa ensimmäisen käsittelyn päätöksistä EU+-maissa koski Syyrian, Afganistanin, Pakistanin ja Kolumbian kansalaisia.

EU+-maissa peruutettiin noin 69 000 hakemusta. Se on suurin luku sitten vuoden 2017. Kasvua vuodesta 2020 on 46 prosenttia. Vuonna 2021 peruutettujen hakemusten määrä oli 11 prosenttia jätettyjen hakemusten määrästä.

Yli neljäsosa peruutetuista hakemuksista oli Afganistanin kansalaisten jättämiä. He peruuttivat vuonna 2021 yli 18 000 hakemusta, kun vuonna 2020 luku oli 5 000. Myös Syyrian, Pakistanin, Turkin, Irakin, Bangladeshin ja Tunisian kansalaiset (laskevassa järjestyksessä) peruuttivat paljon hakemuksia.

Kaksi kolmasosaa hakemuksista peruutettiin implisiittisesti eli hakija oli kadonnut ja luopunut menettelystä. Implisiittisistä peruutuksista voi päätellä välillisesti, että hakijat liikkuvat edelleen muihin EU+-maihin. Tämän tulokinnan mukaan vuoden 2021 luvuista saadun mallin perusteella voidaan olettaa, että edelleen liikkuminen suuntautuu Balkanin reitin varrella olevista maista ja EU:n ulkorajoilta muihin jäsenvaltioihin.

4.5. Turvapaikkahakemusten toinessaja myöhemmissä asteissa



Vuonna 2021 toisen asteen ja myöhempien asteiden käsittelyn kehittämisessä keskityttiin tuomioistuinten uudelleenjärjestelyyn ja muutosten toteuttamiseen muutoksenhakumenettelyssä. Tämä koski esimerkiksi muutoksenhaun määräaikoja ja muutoksenhakujen automaattista lykkäävää vaikutusta. Käyttöön otettiin uusia ratkaisuja, jotta asiakirjat pystyttiin toimittamaan etäyhteydellä, järjestämään tuomioistuinten etäkuulemisia ja käyttämään sähköistä viestintää ensimmäisen asteen käsittelystä vastaavien viranomaisten ja tuomioistuinten välillä.

Tiettyjen hakijaprofiilien käsittelemiseksi muutoksenhakuvaiheessa tehtiin erityisjärjestelyjä. Tämä koski muun muassa Afganistanin, Kongon demokraattisen tasavallan ja Etiopian kansalaisia. Lisäksi perustuslakituomioistuimet ja korkeimmat oikeudet useissa EU+-maissa selvensivät tiettyjä näkökohtia, jotka vaikuttivat tehokasta oikeussuojaa koskevaan oikeuteen.

4.6. Vireillä olevat asiat



Vuoden 2021 lopussa EU+-maissa odotti päätöstä yli 767 000 hakemusta. Määrä oli lähes sama kuin edellisenä vuonna, sillä se oli laskenut vain yhden prosentin. Vuoden 2021 ensimmäisinä kuukausina vireillä olevien asioiden suma pieneni asteittain. Elokuusta 2021 lähtien se kuitenkin kasvoi nopeasti ja saavutti vain muutamassa kuukaudessa vuoden 2020 lopun tason. Vireillä olevien asioiden suma oli siis edelleen suurempi kuin ennen kriisiä vuonna 2014. Myös se lisäsi kansallisiin vastaanottojärjestelmiin kohdistuvaa painetta.

Saksassa päätöstä odotti edelleen noin kolmasosa (34 %) kaikista vireillä olevista asioista eli avoimia hakemuksia oli yhteensä 264 000. Muita EU+-maita, joissa vireillä olevien asioiden määrä oli huomattava, olivat Ranska (145 000), Espanja (104 000), Italia (52 000) ja Kreikka (38 000).





Sen lisäksi, että afganistanilaisilla (103 000) ja syyrialaisilla (96 000) oli edelleen eniten asioita vireillä EU+-maissa vuoden 2021 lopussa, heidän määränsä myös kasvoivat vuodesta 2020. Afganistanilaisten kymmenen prosenttia ja syyrialaisien 38 prosenttia.

4.7. Kansainvälistä suojelua hakevien vastaanotto



Vastaanottojärjestelmien uudelleenjärjestely ja mukauttaminen olivat kansallisissa strategioissa edelleen etusijalla, jotta voitiin varmistaa nopea ja riittävä reagointi muuttovirtojen muutoksiin. Vuonna 2021 vastaanottoviranomaiset pyrkivät puuttumaan joihinkin kansainvälistä suojelua hakevien vastaanottoon liittyviin haasteisiin entistä enemmän yhteistyössä paikallisviranomaisten kanssa. Vastaanottomenettelyjen digitalisoinnissa keskityttiin työnjärjestelyjen yksinkertaistamiseen.

Näistä toimenpiteistä huolimatta ja siksi, että hakijoiden määrä kasvoi huomattavasti vuonna 2021, usean EU+-maan vastaanottojärjestelmiin kohdistui jatkuvasti painetta. Joissakin tapauksissa tämä johti siihen, että tilojen käyttöaste oli korkea ja palveluja piti mukauttaa nopeasti, jotta kaikkien hakijoiden tarpeisiin pystyttiin vastaamaan.

Maissa, joissa vastaanottojärjestelmiin kohdistui painetta jo ennen covid-19-pandemiaa, uudet saapujat saivat järjestelmän täyttymään kokonaan. Vastaanottoviranomaiset reagoivat näihin tapauksiin avaamalla uusia, tavallisesti tilapäisiä, paikkoja sillä välin, kun selvitettiin pidempiaikaisia rakenteellisia ratkaisuja. Niitä olivat esimerkiksi pysyvämpien majoituspaikkojen perustaminen ja kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden siirtyminen nopeammin pois vastaanottotiloista.

Entisten ja uusien haasteiden lisäksi huomiota piti kiinnittää myös sinnikkäästi jatkuvaan covid-19-tilanteeseen, koska turvavälin pitämistä, karanteenia ja eristystä koskevat vaatimukset edellyttivät lisätilaa. Vastaanottohenkilöstö huolehti tilanteista, kun tartunnoista ilmoitettiin, ja oli koko vuoden 2021 ajan aktiivisesti mukana hakijoiden covid-19-rokotuksissa. Kun covid-19-rajoituksia alettiin lieventää, vastaanottotiloissa tarjottavien tukitoimien määrä kasvoi vuonna 2021.

Vastaanoton laatu pysyi huolenaiheena useissa EU+-maissa, sillä YK:n pakolaisjärjestö ja kansalaisjärjestöt raportoivat edelleen ala-arvoisesta majoituksesta ja tuesta. Lisäksi tuomioistuimia pyydettiin käsittelemään vastaanotto-olosuhteiden asianmukaisuutta joissakin EU+-maissa Dublin III -asetuksen mukaisesti.

4.8. Säilöönotto turvapaikkamenettelyn aikana

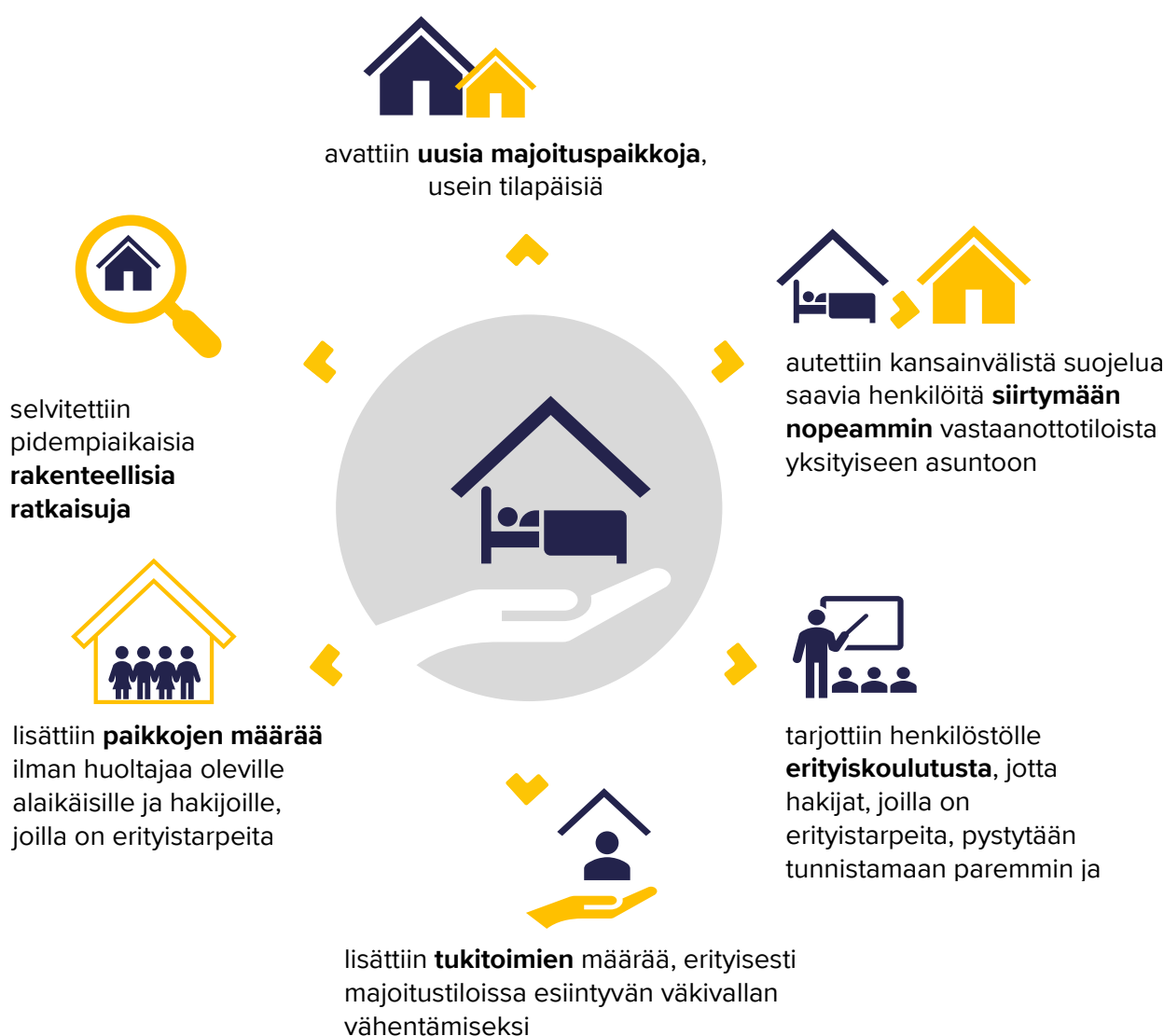


Vuonna 2021 kansainväliset, eurooppalaiset ja kansalliset seuranta- ja oikeusviranomaiset kävivät läpi puutteita säilöönottokäytännöissä ja -olosuhteissa erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden osalta. Näitä viranomaisia olivat YK:n kidutuksen vastainen komitea (UN CAT), Euroopan neuvoston kidutuksen vastainen komitea (CPT), kansalliset oikeusasiamiehet, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja kansalliset tuomioistuimet sekä YK:n pakolaisjärjestö ja kansalaisjärjestöt. Lisäksi tehtiin myös ilmoituksia järjestelmään liittyvistä puutteista ja säilöönoton ja mielivaltaisten rajoitusten käytöstä kolmansista maista lähteneiden joukoittaisen maahantulon aikana.



Kansainvälistä suojelua hakevien majoitusta koskeva vastaanottokapasiteetti

Kun turvapaikanhakijoiden määrä kasvoi huomattavasti vuonna 2021, kansallisissa strategioissa keskityttiin vastaanottojärjestelmien uudelleenjärjestelyyn ja mukauttamiseen. EU+-maat toteuttivat erilaisia toimenpiteitä täynnä oleviin järjestelmiin kohdistuvan paineen lieventämiseksi. Niissä muun muassa



#AsylumReport2022

<https://euaa.europa.eu/asylum-report-2022>

Säilöönnotolla voi olla turvapaikkamenettelyssä seurauksia menettelyyn pääsulle, tietojen saannille, henkilökohtaiselle puhuttelulle ja sovellettaville määräajoille. Vaikka useat EU+-maat pyrkivät puuttumaan näillä aloilla olemassa oleviin puutteisiin, esiin tuotiin myös se, että järjestelmään kuuluviin rajoituksiin on puututtava niin, että hakijoiden oikeutta vapauteen ja turvallisuuteen kunnioitetaan kaikilta osin.

4.9. Tiedonsaantioikeus



EU+-maat paransivat edelleen tiedon antamista turvapaikanhakijoille digitaalisten innovaatioiden ja parannusten avulla. Vuonna 2021 kansalliset viranomaiset kehittivät mobiilisovelluksia, verkkoportaaaleita ja tietokeskuksia sekä päivittivät verkkosivustoja ja olemassa olevien tietopalvelujen uusia ominaisuuksia, jotta hakijat voisivat saada tietoa entistä nopeammin ja helpommin. Näillä alustoilla annettavat tiedot tehtiin myös saataville useilla kielillä.

Tietyille suojelun tarpeessa oleville ryhmille annettiin tietoa kohdennetusti, esimerkiksi Afganistanista evakuoituille ja Ukrainasta lähtemään joutuneille henkilöille. Sen lisäksi, että tietoa annettiin turvapaikkamenettelystä, EU+-maat tiedottivat kansainvälistä suojelua hakeville ja saaville henkilöille arkielämästä vastaanottavassa maassa, oikeuksista ja velvoitteista sekä heidän käytössään olevista palveluista.

4.10. Oikeusapu ja oikeudellinen edustus



Covid-19-pandemiasta johtuneet sulkutoimet vaikuttivat edelleen oikeusavun saatavuuteen turvapaikkamenettelyssä ja muissa siihen liittyvissä menettelyissä vuonna 2021. Tämä koski aiempien hakijoiden palauttamista, perheen yhdistämistä ja oleskelulupien myöntämistä suojelun saamisen jälkeen. Kun oikeudelliset edustajat ja asiakkaat eivät voineet olla henkilökohtaisesti yhteydessä, kuulemiset järjestettiin sähköpostitse tai puhelimitse. Palvelujen etätarjonta sisälsi kuitenkin myös riskejä palvelun laadusta ja luottamuksellisuudesta. Se myös vaikeutti luottamuksen rakentamista ja monimutkaisti käytännön asioita, kuten asiakirjojen jakamista avuntarjoajien kesken.

Joissakin EU+-maissa laajennettiin oikeusavun tarjoamista tai otettiin käyttöön ohjeita tehokkaan oikeusavun varmistamiseksi ensimmäisessä käsittelyssä. Siinä keskityttiin juristien rooliin henkilökohtaisessa puhuttelussa. Lainsäädännön muutoksissa selvennettiin oikeusavun soveltamisalaa, ja muilla muutoksilla pyrittiin yhdenmukaistamaan valtion oikeudellisille edustajille suorittamia maksuja.

Turvapaikkamenettelyyn pääsyä koskevien vaikeuksien lisäksi jotkin hakijat eivät saaneet lakisääteistä tietoa ja oikeusapua EU:n rajoilla tai eivät saaneet niitä riittävästi. Lisäksi kansalaisjärjestöt toivat esiin huolia säilöön otettujen turvapaikanhakijoiden oikeusavusta.

4.11. Tulkkauspalvelut



Vuonna 2021 EU+-maissa lisättiin tulkkauksen ammattimaisuutta ottamalla käyttöön prosesseja, joilla varmistetaan palvelujen laatu. Aiempien kokemusten perusteella EU+-maissa panostettiin tulkkauspalvelujen digitalisointiin.

Saapujien määrän kasvun vuoksi joissakin maissa otettiin käyttöön enemmän tulkkeja, jotta kasvavasta kysynnästä voitaisiin selvitä. Se toteutettiin muun muassa tekemällä sopimuksia sellaisten kansalaisjärjestöjen, kansainvälisten järjestöjen ja yksityisten yritysten



kanssa, joilla oli asiaankuuluvaa asiantuntemusta. Joidenkin EU+-maiden olemassa oleva kapasiteetti ei kuitenkaan aina riittänyt siihen, että tulkkauksesta olisi voitu huolehtia tehokkaasti. Tämä koski erityisesti sellaisten hakijoiden tiettyjä profiileita, joilla on erityistarpeita, sekä toisen asteen käsittelyä.

4.12. Alkuperämaatiedot



Vuonna 2021 alkuperämaatietojen (COL-tiedot) kehittämisessä keskityttiin erityisesti menetelmien ja tuotannon parantamiseen, COL-tutkijoiden rekrytoinnin lisäämiseen ja tietojen nopeaan tuottamiseen, jotta voidaan puuttua kriisitilanteisiin. COL-tietojen tuottamisessa keskityttiin edelleen Euroopasta turvapaikkaa hakevien yleisimpiin alkuperämaihin eli Afganistaniin, Iraniin, Irakiin ja Syyriaan.

Kansalaisyhteiskunnan raportoimia haasteita olivat muun muassa alkuperämaatietojen puuttuminen vammaisuuteen liittyvissä kysymyksissä sekä kansalaisuudettomuutta ja kansalaisuutta koskevista oikeuksista. Niitä olivat myös COL-tietokantojen rajallinen saavutettavuus ja helppokäyttöisyys sekä monikielisten tietojen puuttuminen, koska COL-aineisto on pääasiassa saatavilla englanniksi.

4.13. Kansalaisuudettomuus turvapaikka-asioissa



Turvapaikka-asioissa kansalaisuudettomuus voi vaikuttaa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen määrittelyprosessiin ja menettelyllisiin takeisiin. Useiden EU+-maiden lainsäädännön ja politiikan kehittämisessä keskityttiin vuonna 2021 kansalaisuudettomuutta koskeviin kysymyksiin. Siinä pyrittiin puuttumaan kansalaisuudettomuuteen muun muassa liittymällä asiaankuuluviin kansainvälisiin oikeudellisiin välineisiin, laatimalla erityisiä kansalaisuudettomuuden määrittelymenettelyjä ja helpottamalla mahdollisuuksia kansalaisuuden saamiseen.

Jotkin haasteet osoittautuivat kuitenkin sitkeiksi, muun muassa tietämyksen ja asiantuntemuksen puuttuminen kansalaisuudettomuuteen turvapaikka-asioissa liittyvissä kysymyksissä. Tämä voi aiheuttaa hakijoissa epävarmuutta prosessista sekä heidän oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan, mikä puolestaan voi johtaa epäasianmukaiseen tunnistamiseen ja rekisteröintiin.

4.14. Suojelun sisältö



Kansainvälistä suojelua EU+-maassa saaville ihmisille on myönnetty erilaisia oikeuksia ja etuja. Myönteisen päätöksen perusteella voidaan myöntää pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema (joihin viitataan myös koko EU:n kattavina suojeluasemina). Hyväksyttyjen turvapaikkahakemusten osuudella eli hyväksymisasteella tarkoitetaan myönteisten päätösten lukumäärää prosenttiosuutena kansainvälistä suojelua koskevista hakemuksista tehtyjen päätösten kokonaismäärästä.

Vuonna 2021 kaikkien EU+-maiden hyväksymisaste turvapaikkahakemusten ensimmäisen asteen päätöksissä oli 34 prosenttia. Se tarkoittaa, että 535 000 tehdystä päätöksestä 182 000 oli myönteisiä eli hakijalle myönnettiin joko pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema. Useimmissa ensimmäisen asteen myönteisissä päätöksissä myönnettiin pakolaisasema (118 000 eli 65 prosenttia kaikista myönteisistä päätöksistä). Lopuissa 64 000 tapauksessa myönnettiin toissijainen suojeluasema (35 prosenttia kaikista myönteisistä päätöksistä). Jos laskelmaan sisällytetään EU:n laajuisesti säänneltyjen asemien

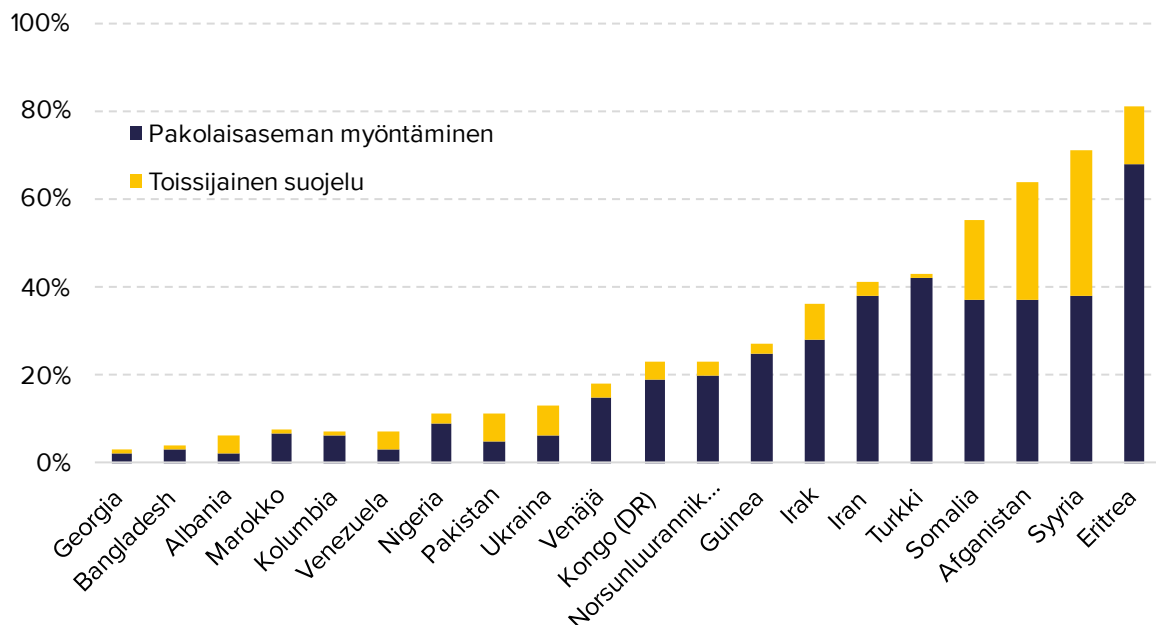
lisäksi humanitaarisin perustein myönnetty oleskeluluvat, EU+-maiden kokonaishyväksymisaste ensimmäisen asteen päätöksissä vuonna 2021 oli 40 prosenttia.

Suojelua saavien henkilöiden oikeuksien ja palvelujen laajuus ja laatu vaikuttavat heidän mahdollisuuksiinsa kotoutua onnistuneesti vastaanottavaan yhteiskuntaan. Vuosi 2021 oli EU:n kotouttamista ja osallisuutta koskevan toimintasuunnitelman 2021–2027 ensimmäinen täytäntöönpanovuosi. Useat jäsenvaltiot päivittivät kotoutusstrategioitaan vastaamaan EU:n toimintasuunnitelmaa, joten vuoden 2021 toimenpiteissä keskityttiin näiden uusien strategioiden täytäntöönpanoon. Siksi vuonna 2021 tai vuoden 2022 alussa tuli voimaan useita kotouttamiseen liittyviä lainsäädännön muutoksia.

Etusijalla olivat keskustelut suojelu- ja laillistamistoimenpiteiden kansallisista muodoista. Tämä johtui osittain covid-19-matkustusrajoituksista ja palautusten täytäntöönpanomahdollisuuksien vähenemisestä. Maat käsittelivät myös sitä, että viime vuosina oli käytetty entistä enemmän lakkauttamis- ja peruuttamisperusteita koskevaa suojeluaseman uudelleentarkastelua. Tuomioistuinten käsiteltäväksi vietiin useita tapauksia vuoden 2021 aikana, jotta perheen yhdistämiseen liittyen saataisiin ohjausta.

Eri sidosryhmät tekivät entistä enemmän tutkimuksia, joissa arvioitiin kansallisten kotoutumisstrategioiden tehokkuutta ja vaikutusta. Näitä sidosryhmiä olivat muun muassa kansalliset viranomaiset, tutkimuslaitokset, ajatushautomot, yliopistot ja kansalaisjärjestöt. Raporteista saatiin hyödyllisiä näkemyksiä kotoutumismallien parantamiseksi edelleen. Vaikka kansainvälistä suojelua saavilla henkilöillä oli edelleen käytännön esteitä monissa arkielämän puolissa, kansalliset viranomaiset toteuttivat hankkeita näiden haasteiden voittamiseksi, erityisesti lasten koulutuksen alalla. Se tehtiin usein yhdessä paikallisviranomaisten ja kansalaisjärjestöjen kanssa.

Kaavio 2. Ensimmäisen asteen hyväksymisasteet EU+-maissa kansallisuuden ja myönnetyn aseman mukaan, 2021



Huomautus: Nämä 20 kansallisuutta saivat eniten EU+-maissa vuonna 2021 tehtyjä ensimmäisen asteen päätöksiä.

Lähde: Eurostat [[migr_asydcfstq](#)] 22. huhtikuuta 2022.



4.15. Entisten hakijoiden palauttaminen



Covid-19-rajoitukset vaikuttivat vuonna 2020 huomattavasti kielteisen päätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden palauttamiseen, mutta vuonna 2021 palautuksia alettiin jälleen toteuttaa. Monet maat eivät kuitenkaan päässeet operaatioissa pandemiaa edeltävälle tasolle. Palauttamisten tehokkuuden lisäämiseksi monissa maissa tehtiin muutoksia lainsäädäntöön ja menettelyihin, jotta turvapaikka- ja palautusmenettelyt voitiin kytkeä toisiinsa. Tähän kuului esimerkiksi palauttamista koskeva neuvonta, kun oli tehty kielteinen päätös turvapaikasta, ja palautusmääräyksen sisällyttäminen kielteiseen turvapaikkapäätökseen.

EU+-maat pyrkivät edelleen lisäämään vapaaehtoisia paluita kumppanuuksien, uudelleenkotoutumisohjelmien ja kolmansien maiden kansalaisten henkilökohtaisen neuvonnan avulla. Maissa käytettiin myös Frontexin tukemia työkaluja, kuten FAR-sovellusta (Frontex Application for Return), palautusten täytäntöönpanon parantamiseen.

Unionin tuomioistuin, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja kansalliset tuomioistuimet käsittelivät vuonna 2021 useita palauttamiseen liittyviä tapauksia, jotta voitiin varmistaa menettelytakeiden ja ihmisoikeusstandardien noudattaminen. Tapaukset liittyivät muun muassa henkilökohtaisten riskien asianmukaiseen arviointiin henkilöä palautettaessa ja lapsen edun asianmukaiseen huomioon ottamiseen ennen palautuspäätöksen tekemistä silloinkin, kun henkilö, jolle päätös osoitetaan, ei ole alaikäinen vaan huoltaja. Ne liittyivät myös korvausten maksamiseen vaurioista kielteisen päätöksen saaneille turvapaikanhakijoille, joita on kohdeltu epäinhimillisesti ja halventavasti palautuksen jälkeen, ja säilöönnoton lykkäämiseen, kun palauttamiseen ei ole toteuttamiskelpoista mahdollisuutta.

4.16. Uudelleensijoittaminen ja humanitaarinen maahanpääsy



Vuonna 2021 käytössä olleet covid-19-toimenpiteet saivat kansalliset hallinnot käyttämään digitaalisia työkaluja, jotta työtä uudelleensijoittamisen alalla voitiin jatkaa. Näihin työkaluihin kuuluivat muun muassa valintahaastattelujen toteuttaminen etäyhteydellä sekä lähtöä edeltävät ja kulttuuria koskevat perehdytysohjelmat. Koska uudelleensijoittamisoperaatioita vähennettiin vuonna 2020 voimakkaasti, valtaosa maista ei pystynyt täyttämään kyseisen vuoden sitoumuksiaan, ja ne siirrettiin vuodelle 2021.

Kehitys Afganistanissa käynnisti nopeat evakuoinnit, jotka pantiin joissakin tapauksissa täytäntöön uudelleensijoittamisohjelmien avulla. Lisäksi toteutettiin useita kansallisia hankkeita, joissa Afganistanin kansalaisia otettiin vastaan humanitaarisen maahanpääsyn hankkeiden kautta.

Jotkin EU+-maat jatkoivat olemassa olevien yhteisötukiohjelmiensa kehittämistä ja täydentäviä koulutusväylien tarjoamista voidakseen tarjota vaihtoehtoisia turvallisia ja laillisia suojeluväyliä.



5. Lapset ja henkilöt joilla on erityistarpeita turvapaikkamenettelyssä



Hakijoita, joilla on erityistarpeita, koskevat toimintalinjat ja käytännöt perustuvat voimassa oleviin kansallisiin lainsäädäntökehyksiin ja maahan tulevien hakijoiden, joilla on erityistarpeita, nimenomaisiin profileihin.

Joissakin EU+-maissa keskityttiin parantamaan hakijoiden, joilla on erityistarpeita, tunnistamista ja tukea laatimalla kansallisia strategioita, sovittamalla mekanismeja yhteen, parantamalla haavoittuvuudenarviointiprosesseja ja tarjoamalla edelleen monipuolista erikoiskoulutusta. Toisissa maissa käynnistettiin uusia aloitteita tai jatkettiin jo olemassa olevia ohjelmia, joissa keskitytään erityisryhmiin. Tapausten arviointia koskevia ohjeita esimerkiksi päivitettiin ja hiottiin, jotta voitiin varmistaa, että turvapaikkaviranomaiset ottavat asianmukaisesti huomioon hakemukset, jotka liittyvät sukupuolittuneeseen väkivaltaan, naisten sukuelinten silpomiseen, seksuaaliseen suuntautumiseen ja sukupuoli-identiteettiin sekä ihmiskauppaan. Henkilöstön erikoiskoulutuksessa myös lisättiin hakemuskäsittelijöiden tietämystä, jotta he pystyvät tunnistamaan erityistarpeet ja käsittelemään niitä nopeasti ja asianmukaisesti.

Joissakin vastaanottojärjestelmissä oli jälleen haasteena tukea asianmukaisesti hakijoita joilla on erityistarpeita, kun erikoistuneita vastaanottopaikkoja oli rajallisesti. Paikan löytäminen haavoittuvassa asemassa oleville hakijoille oli ensisijaista monissa EU+-maissa, mutta saatavilla olleet paikat eivät välttämättä soveltuneet parhaalla mahdollisella tavalla erityisistä vastaanottotarpeista huolehtimiseen.

EU:n uusi vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva strategia hyväksyttiin vuosiksi 2021–2030, ja Euroopan komissio kehotti jäsenvaltioita tekemään EUAA:n kanssa tiivistä yhteistyötä turvapaikka-asioissa. Se kehotti erityisesti edistämään hakijoiden joilla on erityistarpeita, myös vammaisten henkilöiden, kanssa tekemisessä olevien suojelusta vastaavien virkamiesten ja tulkkien koulutusta. Vuonna 2021 hyväksyttiin myös uusi kattava lasten oikeuksia koskeva EU:n strategia, jossa huolehditaan erityisesti pakolaislasten pääsystä koulutukseen ja asianmukaiseen terveydenhoitoon. Siinä otettiin myös huomioon, että he tarvitsevat ikätasolle soveltuvaa tietoa ja ohjausta turvapaikkamenettelyssä.

Ilman huoltajaa olevat alaikäiset hakijat



Vuonna 2021 ilman huoltajaa olevat alaikäiset jättivät noin 23 600 kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta EU+-maissa¹. Se oli suurin määrä sitten vuoden 2017. Ilman huoltajaa olevien alaikäisten osuus kaikista kansainvälistä suojelua hakeneista pysyi suhteellisen tasaisesti noin neljässä prosentissa. Heidän absoluuttisen määränsä kasvu johtuu siis siitä, että turvapaikkahakemuksia jätettiin yleisesti enemmän, eikä ilman huoltajaa olevien alaikäisten suhteettomasta maahantulosta.

¹ Liettua, Portugalista ja Ranskasta ei ollut tietoja.

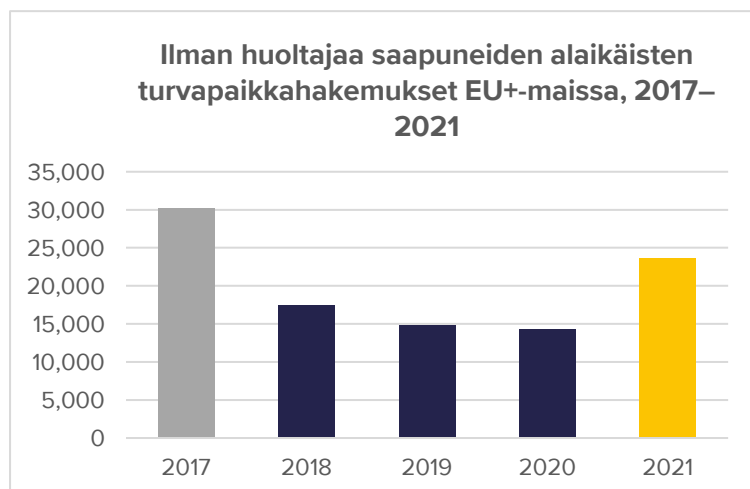




Suojelua hakevat ilman huoltajaa olevat alaikäiset



Vuonna 2021 EU+-maista **turvapaikkaa haki 23 600** ilman huoltajaa olevaa alaikäistä. Se on suurin määrä sitten vuoden 2017.



2/3 kaikista ilman huoltajaa olevista alaikäisistä hakijoista oli **16–17-vuotiaita**

Lähde: Eurostatin tiedot 22. huhtikuuta 2022

#AsylumReport2022



Afganistanista ja Syyriasta tulevien lasten hakemusten määrä kasvoi jyrkästi. Nuorten afganistanilaisten osuus kaikista ilman huoltajaa olevista alaikäisistä oli 53 prosenttia ja syyrialaislasten 16 prosenttia.

<https://euaa.europa.eu/asylum-report-2022>





Afganistanista (12 600) ja Syyriasta (3 900) tulevien ilman huoltajaa olevien alaikäisten hakemusten absoluuttinen määrä oli suurin sitten vuoden 2016 ja huomattavasti suurempi kuin minään neljästä edeltävästä vuodesta. Suhteellisesti ilmaistuna afganistanilaiset jättivät yli puolet (53 %) kaikista ilman huoltajaa olevien alaikäisten hakemuksista. Sen jälkeen aika lailla vähemmän hakemuksia jättivät syyrialaiset (16 %), bangladeshilaiset (6 %) ja somalialaiset (5 %). Suuntaus oli kaikkien osalta nouseva viime vuosiin verrattuna.

Noin kaksi kolmasosaa kaikista ilman huoltajaa olevista alaikäisistä hakijoista oli 16–17-vuotiaita, ja tyttöjen osuus kaikista ilman huoltajaa olevista alaikäisistä EU+-maissa oli vain kuusi prosenttia.

Ilman huoltajaa olevien alaikäisten tulijoiden määrän kasvu toi esiin kansallisissa turvapaikkajärjestelmissä jo olevat puutteet. Niitä olivat muun muassa edustajan nimittäminen, alaikäiseksi itseään väittävien iän arviointi sekä sellaisen selkeän oikeudellisen kehyksen olemassaolo, jolla voidaan tehokkaasti varmistaa lapsen edun huomioon ottaminen turvapaikka-asioissa. Lasten ottaminen nopeasti mukaan yhteisopetukseen pysyi haasteena useissa maissa. Se voi haitata heidän tulevaisuudennäkymiään kansainvälistä suojelua saavina henkilöinä ja mahdollisuutta saada muuntotyypisiä opiskeluun tai työhön liittyviä oleskelulupia, jos heidän turvapaikkahakemuksensa hylätään.

Loppuhuomautukset

Vuonna 2021 olemassaolevat hotspot-alueet ja uudet suuntaukset loivat lisäpainetta EU+-maiden turvapaikkajärjestelmille. Kansallisten hallintojen räsistusta lisäsivät maastamuutto alueilta, joilta on aiemminkin siirrytty pois, sekä tässä raportissa esitetyt uudet olosuhteet, kuten muuttoliikkeen välineellistäminen. EU+-maiden piti hallita suurten joukkojen saapumisesta ja kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten jatkuvasta kasvusta, joka saavutti jo pandemiaa edeltävän tason. Tällaisen kehityksen vuoksi EU+-maiden piti mukauttaa turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmiään yhdistelemällä tilapäisiä ja pitkäaikaisia ratkaisuja.

Covid-19-pandemian jatkuessa toista vuotta turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmien toiminnassa oli edelleen haasteita. EU+-maat olivat kuitenkin vuonna 2021 paremmin valmistautuneita, ja ne pystyivät hyödyntämään kokonaisvaltaisesti ratkaisuja, joilla pandemian aiheuttamat esteet ylitetään, ja joilla pystytään varmistamaan toiminnan jatkuvuus. Tämä oli mahdollista esimerkiksi siksi, että turvapaikkamenettelyjen digitalisointia jatkettiin. Tämä muutaman viime vuoden aikana hitaasti edennyt suuntaus sai pandemian aikana lisävauhtia, ja sama tahti jatkui vuonna 2021.

Kun Venäjä hyökkäsi Ukrainaan vuoden 2022 alussa, EU+-maiden piti löytää erittäin lyhyessä ajassa nopeita ja kattavia suojeluratkaisuja noin viidelle miljoonalle sotaa pakenevalle ihmiselle. Niin mittavaa tehtävää ei viime vuosina ole ollut. Jo voimassa olleesta EU:n lainsäädäntötyökalusta eli tilapäistä suojelua koskevasta direktiivistä saatiin kehys järjestelmälliselle ratkaisulle. Sen käyttöönotto auttoi käsittelemään Ukrainasta pakenevien henkilöiden tarpeita yhdenmukaisesti ja ennakoivasti.

Yleisesti ottaen vuoden 2021 ja alkuvuoden 2022 edistysaskeleet osoittivat, että on ensiarvoisen tärkeää, että käytössä on toimiva, monikansallinen eurooppalainen suojeluarkkitehtuuri. Tällaisessa järjestelmässä tarjotaan tehokasta suojelua sitä tarvitseville ja kohdellaan kunnioittavasti ja arvokkaasti niitä, jotka eivät suojelua tarvitse. Nämä tapahtumat toivat esiin myös turvapaikan ytimessä olevan perimmäisen lähtökohdan: kriisit aiheuttavat





suojelutarpeen ja lisäävät sitä. Kriisitilanteita ja niihin liittyvää painetta ei siksi pidä pitää poikkeuksellisen vaan todellisuutena, johon toimivalla turvapaikkajärjestelmällä on määrä puuttua.

Aseelliset konfliktit, järjestelmälliset ihmisoikeusloukkaukset, poliittinen epävakaus ja jatkuvasti heikentyneet ekosysteemit ovat käynnistäneet suuria muuttoliikkeitä ympäri maailman ja tekevät niin jatkossakin. Joustavia järjestelmiä ja luotettaviin tosiseikkoihin perustuvaa vakaata poliittista päätöksentekoa tarvitaan, jotta kasvavaan paineeseen pystytään löytämään luovia ratkaisuja. Myös kattavat lainsäädännölliset ja poliittiset kehykset ovat olennaisen tärkeitä, jotta saadaan aikaan perusta Eurooppaan saapuvien siirtymään joutuneiden henkilöiden tarpeista huolehtimiselle niin, että kunnioitetaan ihmisten perusoikeuksia ja palauttamiskiellon periaatetta.

Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän perustamisen ja kehittämisen myötä EU on kahden viime vuosikymmenen aikana edistynyt merkittävästi turvapaikka-asioiden hallinnan yhteisen kehyksen kehittämisessä. Eurooppalaisten ripeä reagointi kriisiin Ukrainassa ja suojeluratkaisujen tarjoaminen olivat mahdollisia, koska lainsäädännöllinen väline, tilapäistä suojelua koskeva direktiivi, oli valmiina käyttöön, vaikka sitä ei ollut käytetty koskaan aiemmin.

Monilla turvapaikka-asioiden aloilla on epäilemättä parantamisen varaa. Niitä ovat esimerkiksi tosiasiallinen pääsy EU-alueelle ja turvapaikkamenettelyyn, vastuun jakaminen yhdenvertaisesti Euroopan maiden kesken, vastaanotto-olosuhteet sekä niiden henkilöiden palautuksen täytöntöönpano, jotka eivät tosiasiasa tarvitse suojelua.

Kun keskustelut Euroopan komission muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen lainsäädäntövälineistä jatkuvat ja unionin tuomioistuimelta ja kansallisilta oikeusviranomaisilta saadaan lisää oikeuskäytäntöä EU:n turvapaikkalainsäädännön asianmukaisen tulkinnan ja soveltamisen varmistamiseksi, Euroopan yhteistä turvapaikkajärjestelmää hiotaan ja nykyaikaistetaan entisestään, jotta sillä pystytään vastaamaan kehittyviin muuttoliikemalleihin ja niihin liittyviin suojelun tarpeisiin.

Kaikki vuoden 2022 turvapaikkaraporttiin liittyvät lisätiedot ovat saatavilla osoitteessa <https://euaa.europa.eu/asylum-knowledge/asylum-report>



Turvapaikkaraportti 2022: Tiivistelmä

Turvapaikkaraportti 2022 on kansainväliseen suojeluun liittyvien tietojen tietolähde, jossa on kattava yleiskatsaus turvapaikka-alan merkittävimpiin edistysaskeleisiin vuonna 2021. Tämä tiivistelmä on lyhennelmä itse raportista.

Euroopan unionin turvapaikkavirasto (EUAA) kerää tietoja kaikista Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän puolista. Sitä varten raportissa kerrotaan politiikassa, käytännöissä ja lainsäädännöissä tapahtuneista muutoksista. Siinä esitellään turvapaikka-asioiden suuntauksia ja tärkeimpiä indikaattoreita tarkasteluvuodelta 2021 sekä tehdään katsaus Dublin-järjestelmään, jossa määritellään kustakin hakemuksesta vastuussa oleva jäsenvaltio. Raportissa on myös erityisosio hakijoista, joilla on erityistarpeita, myös ilman huoltaa olevista alaikäisistä. Esimerkkejä annetaan oikeuskäytännöstä, jossa tulkitaan EU:n ja kansallisia lakeja EU:n turvapaikkasäännösten yhteydessä.

Turvapaikkaraportti 2022 perustuu useista eri lähteistä saatuihin tietoihin, muun muassa kansallisten viranomaisten, EU:n toimielinten, kansainvälisten järjestöjen, kansalaisjärjestöjen ja yliopistojen näkemyksiin. Näin saadaan sekä kokonaiskuva että erilaisia näkökulmia. Raportissa käsitellään ajanjaksoa 1.1.–31.12.2021, ja siinä esitetään uusimmat edistysaskeleet kansainvälisen suojelun alalla Euroopassa.

