

Turvapaikkaraportti 2023

Tiivistelmä





© Euroopan unionin turvapaikkavirasto (EUAA), 2023

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

Kansikuva: Adobe Stock #[457573540](#)

Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2023

PDF ISBN 978-92-9403-219-5 doi: 10.2847/972713 BZ-AH-23-001-FI-E ISSN 2600-2973

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

Note: *This translation has not been verified by the EUAA.*

Turvapaikkaraportti 2023

**Vuosikertomus turvapaikkatilanteesta
Euroopan unionissa**

TIIVISTELMÄ

Heinäkuu 2023



Alkusanat

Kansainvälinen ja tilapäinen suojelu pysyi poliittisen keskustelun keskiössä koko vuoden 2022 ajan, kun Eurooppaan saapui yhteensä viisi miljoonaa suojelua hakevaa henkilöä. Kokonaismäärään sisältyy lähes miljoonaan noussut turvapaikkahakemusten määrä sekä Ukrainan sotaa pakenevien ihmisten yli neljä miljoonaa tilapäistä suojelua koskevaa rekisteröintiä. Tulijoiden suuri määrä luonnollisesti koetteli kansallisia turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmiä aivan uudessa mittakaavassa, ja EU+-maiden oli löydettävä nopeita mutta toteuttamiskelpoisia ratkaisuja.

Kansainvälisen suojelun kehitys vuonna 2022 osoitti, että on tärkeää saada aikaan tehokas suojeluarkkitehtuuri, johon osallistuu useita sidosryhmiä. Kuten tässä raportissa esitetään, EU:n toimielimet jatkoivat ponnistelujaan Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistuksen edistämiseksi ja EU+-maiden välisen käytännön yhteistyön parantamiseksi solidaarisuuden ja vastuun pohjalta. Ne olivat myös johtavassa asemassa kehitettäessä EU:n koordinoitua vastausta Ukrainasta siirtymään joutuneiden tarpeisiin.



EU+-maat vastasivat nykyisiin ja uusiin tarpeisiin mukauttamalla toimintaperiaatteita ja käytäntöjä, myöntämällä lisäresursseja ja tekemällä muutoksia lainsäädäntöön. Monet myönteiset kehityskulut ovat mainitsemisen ja kiitoksen arvoisia. Muuttoliike- ja turvapaikka-asioiden nopeasti muuttuvien mallien maailmassa ei kuitenkaan ole aikaa itsetyytyväisyyteen, ja vuonna 2022 saatujen kokemusten perusteella olisi tehtävä jatkossa parannuksia. Tilapäisen suojelun nopea käyttöönotto ja jatkaminen osoittivat, että kun lainsäädäntö ja valmiussuunnittelu ovat tehokkaita ja poliittinen yhteisymmärrys laajaa, pystytään reagoimaan nopeasti humanitaarisiin kriiseihin, toimimaan ennustettavasti ja vakaasti edunsaajia kohtaan sekä edistämään käytäntöjen lähentymistä useissa maissa. Onkin tärkeää, että Ukrainasta tulleiden pakkosiirtolaisten suojelemiseksi toteutetut toimet voisivat auttaa siinä, että koko EU:n turvapaikkajärjestelmään suhtaudutaan samalla tavoin solidaarisesti ja yhteisvastuullisesti.

Turvapaikkavirasto toimi koko vuoden tehostetun toimeksiannon nojalla ja päätti vuoden 2022 ennennäkemättömään määrään toimintasuunnitelmia, joiden tarkoituksena on antaa operatiivista ja teknistä apua ensisijaisesti jäsenvaltioille, joiden turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmiin kohdistuu suhteettoman suurta painetta. Turvapaikkavirastoa koskevan asetuksen mukaisesti viraston uutta työohjelmaa kehitetään edelleen tulevan vuoden aikana. Vasta nimitetty turvapaikkaviraston perusoikeusvastaava varmistaa, että viraston toiminta on edelleen täysin perusoikeuksien mukaista. Jäsenvaltioiden yhteyshenkilöt parantavat yhteistyötä kansallisten viranomaisten kanssa entisestään, ja vuoden 2024 alussa käynnistetään seurantamekanismi, joka auttaa yhdenmukaistamaan käytäntöjä koko EU:ssa. Virasto lunastaa odotukset, joita siihen turvapaikka-alan asiantuntemuksen keskuksena kohdistuu, ja sillä on jatkossakin keskeinen rooli, kun Euroopan unioni pyrkii tarjoamaan suojelua sitä tarvitseville.

Nina Gregori
Pääjohtaja, Euroopan unionin turvapaikkavirasto





Sisällys

Alkusanat	5
Sisällys	6
Johdanto	7
1. Turvapaikka-alan yleinen kehitys	8
2. Merkittäviä turvapaikka-alan edistysaskelia Euroopan unionissa	9
3. Turvapaikkaviraston tuki vuonna 2022	12
4. Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän toiminta	14
4.1. Menettelyyn pääsy	14
4.2. Dublin-menettely.....	16
4.3. Suojelutarpeiden arvioinnin erityismenettelyt	17
4.4. Turvapaikkahakemusten ensimmäinen käsittely	17
4.5. Turvapaikkahakemusten toinen käsittely tai käsittely ylemmissä asteissa	18
4.6. Vireillä olevat asiat	19
4.7. Kansainvälistä suojelua hakevien vastaanotto	19
4.8. Säilöönottoon liittyvät seikat, jotka koskevat hakijoita ja entisiä hakijoita.....	20
4.9. Tiedonsaanti.....	20
4.10. Oikeusapu ja oikeudellinen edustaja	21
4.11. Tulkkauspalvelut.....	21
4.12. Lähtömaatiedot.....	22
4.13. Kansalaisuudettomuus turvapaikka-asioissa	22
4.14. Suojelun sisältö.....	22
4.15. Uudelleensijoittaminen ja humanitaarinen maahanpääsy	25
5. Lapset ja erityistarpeiset henkilöt turvapaikkamenettelyssä	26
Loppuhuomautukset	28





Johdanto



Euroopan unionin turvapaikkaviraston vuotuinen turvapaikkaraportti on kansainväliseen suojeluun Euroopassa liittyvien tietojen luotettava tietolähde, jossa tehdään kattava yleiskatsaus turvapaikka-alan merkittävimpiin edistysaskeleisiin Euroopan unionin jäsenvaltioissa, 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 edistysaskeleet 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 2022.

EU+-maissa oli vuonna 2022 poikkeuksellisen paljon suojelua tarvitsevia henkilöitä, koska Eurooppaan tehtyjen turvapaikkahakemusten määrä kasvoi jyrkästi, minkä lisäksi miljoonat ihmiset joutuivat lähtemään Ukrainasta pakkosiirtolaisiksi Venäjän hyökkäyksen vuoksi. Näiden kehityskulkujen vuoksi EU ja sen jäsenvaltiot antoivat saataville ennennäkemättömän määrän resursseja kasvaviin suojelutarpeisiin vastaamiseksi.



1. Turvapaikka-alan yleinen kehitys



Konfliktit ja ihmisoikeusloukkaukset ovat lisääntyneet viime vuosikymmeninä, ja sama jatkui vuonna 2022. Kriisien, muun muassa uusien ja käynnissä olevien konfliktien, ilmastohäiriöiden, geopoliittisten levottomuuksien, väkivallan ja vainon, yhdistelmä sai miljoonat ihmiset pakenemaan kodeistaan vuonna 2022. Venäjän hyökkäys Ukrainaan aiheutti yhden nopeimmista ja suurimmista pakkosiirtolaiskriiseistä sitten toisen maailmansodan.

Muut aiemmat vaikeat pakkomuuttotilanteet eri puolilla maailmaa jatkuivat tai kasvoivat, minkä vuoksi maailmanlaajuisesti siirtymään joutuneiden ihmisten määrä nousi historiallisiin huippulukemiin. Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetun (UNHCR) arvion mukaan määrä oli noin 103 miljoonaa vuonna 2022. Vakavia vaikutuksia siviiliväestöön havaittiin Afganistanissa, Burkina Fasossa, Etiopiassa, Keski-Afrikan tasavallassa, Keski-Amerikan Pohjoiskolmiossa (Guatemala, El Salvador ja Honduras), Kongon demokraattisessa tasavallassa, Mosambikissa, Myanmarissa, Nicaraguassa, Sahelin alueella, Syyriassa ja Venezuelassa.

Tässä tilanteessa kansainvälinen yhteisö jatkoi ponnistelujaan, jotta suojelun tarpeessa olevia ihmisiä varten voitaisiin saada ratkaisuja aikaan. Usean sidosryhmän välisen yhteistyön ansiosta Ukrainasta pakeneville henkilöille tarjottiin tehokkaita suojelutoimia lyhyessä ajassa. Kansainvälisessä suojelussa kansainvälinen yhteisö jatkoi pakolaisia koskevan Global Compact -aloitteen yhteydessä sellaisten aloitteiden suunnittelua ja toteuttamista, joiden tavoitteena on i) keventää vastaanottaviin maihin kohdistuvaa painetta, ii) lisätä pakolaisten omaehtoisuutta, iii) laajentaa ratkaisujen saatavuutta kolmansissa maissa ja iv) tukea lähtömaiden oloja turvallisen ja ihmisarvoisen paluun varmistamiseksi.

Alati muuttuvien pakkomuuttomallien monimutkaiset näkökohdat edellyttävät jatkuvia toimia sidosryhmiltä ympäri maailmaa. Siksi kansainvälisestä suojelusta käytävässä keskustelussa ja sitä koskevassa käytännössä pyritään vastaamaan esiin nouseviin tarpeisiin. Myös vuonna 2022 turvapaikka-asioiden alalla kiinnitettiin huomiota muun muassa seuraaviin keskeisiin aiheisiin:

- keskitytään lapsiin ja ilman huoltajaa oleviin alaikäisiin
- pyritään ymmärtämään aiempaa paremmin naisten ja tyttöjen tarpeita pakkomuuton yhteydessä ja parantamaan niihin vastaamista
- tuodaan siirtymään joutuneiden henkilöiden fyysistä ja psyykkistä terveyttä esiin asiana, joka on otettava huomioon päivittäin
- ilmastosta johtuva pakkomuutto aiheuttaa ja muokkaa maailmanlaajuisia suojelutarpeita
- otetaan turvapaikka-asioissa huomioon kansalaisuudettomuutta koskevat kysymykset sekä kansalaisuudettomuuden ja suojelutarpeiden välinen vuorovaikutus.



2. Merkittäviä turvapaikka-alan edistysaskelia Euroopan unionissa



Venäjän hyökkäys Ukrainaan aiheutti Euroopassa pakkomuuttoa, jonka laajuista ei ollut koettu vuosikymmeniin. Se myös lisäsi jo ennestään täysiin vastaanottojärjestelmiin kohdistuvaa painetta. Sodan seuraukset vaikuttivat perusteellisesti muuttoliike- ja turvapaikka-asioiden muovautumiseen, ja niillä oli koko vuoden ajan luonnollisesti keskeinen asema suojeluun liittyvässä päätöksenteossa kansallisella ja EU:n tasolla.

Koska EU on sitoutunut täyteen solidaarisuuteen Ukrainaa kohtaan, oikeus- ja sisäasioiden neuvosto hyväksyi 4. maaliskuuta 2022 yksimielisesti neuvoston täytäntöönpanopäätöksen, jolla aktivoitiin tilapäistä suojelua koskeva direktiivi ja vahvistettiin Ukrainan sotaa pakeneville pakkosiirtolaisille tilapäinen suojelu. Euroopan komissio perusti solidaarisuusfoorumin, josta tuli EU:n koordinoitun toiminnan keskus. Lisäksi se laati 10-kohtaisen toimintasuunnitelman toimenpiteistä, jotka Euroopan komission, EU:n virastojen ja jäsenvaltioiden on toteutettava Ukrainan sotaa pakenevien ihmisten tarpeisiin vastaamiseksi.

Neuvoston maaliskuussa 2022 tekemän päätöksen mukaisesti EU-maat jatkoivat neuvoston täytäntöönpanopäätöksen soveltamista ottamalla käyttöön asianmukaiset menettely- ja vastaanottojärjestelyt, järjestämällä tiedotuskampanjoita ja myöntämällä Ukrainasta pakeneville henkilöille oikeuden käyttää oikeuksia. Tilapäistä suojelua koskevan direktiivin aktivoinnin ja käytännön täytäntöönpanon ansiosta Ukrainan sotaa pakenevat henkilöt saivat selkeän oikeudellisen aseman ja pystyivät järjestelmällisesti käyttämään asiaan liittyviä oikeuksia.¹

Vuonna 2022 EU:n neuvoston puheenjohtajavaltioiden Ranskan ja Tšekin aktiivisen työskentelyn ansiosta ja Euroopan komission koordinoimana edettiin merkittävästi [maahanmuutto- ja turvapaikkasopimukseen](#) sisältyvän uudistuspaketin edistämässä ja EU+-maiden välisen käytännön yhteistyön tehostamisessa. Tämän tuloksena neuvosto hyväksyi kesäkuussa 2022 seulonta- ja Eurodac-asetuksia koskevat neuvotteluvaltuudet sekä yleisnäkemyksensä Schengenin rajasäännöstön tarkistamista koskevasta ehdotuksesta. Lisäksi 21 maata pääsi sopimukseen vapaaehtoisen yhteisvastuumekanismin täytäntöönpanosta. Se pohjusti etenemistä turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta-asetuksessa. Mekanismissa voidaan siirtojen, rahoitusosuuksien ja muiden tukitoimenpiteiden avulla osoittaa solidaarisuutta jäsenvaltioille, joiden turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmiin kohdistuu erityistä painetta.

Euroopan parlamentissa esittelijät laativat vuonna 2022 mietintöluonnokset kaikista maahanmuutto- ja turvapaikkasopimukseen sisältyvistä lainsäädäntöehdotuksista ja uudelleenlaaditusta palauttamisdirektiivistä. Syyskuussa 2022 parlamentti ja EU:n neuvoston kiertävät puheenjohtajavaltiot pääsivät poliittiseen yhteisymmärrykseen [yhteisestä etenemissuunnitelmasta](#) lainsäätäjien välisiä neuvotteluja varten. Näin lainsäädäntöehdotukset voitaisiin hyväksyä ennen lainsäädäntökauten 2019–2024 päättymistä.

¹ Toimista, joita EU+-maat ovat toteuttaneet Ukrainasta pakenevien henkilöiden tilapäisen suojelun täytäntöönpanemiseksi, on tietoa turvapaikkaviraston julkaisussa [Providing Temporary Protection to Displaced Persons from Ukraine: A Year in Review](#).



Ulkorajojen tehokas valvonta ja sen vaikutukset Schengen-järjestelmän moitteettomaan toimintaan olivat keskeisiä keskustelunaiheita eurooppalaisten päätöksentekijöiden keskuudessa. Euroopan komissio esitteli toimintapoliittisen asiakirjan yhdennetyn rajaturvallisuuden monivuotisen strategian käynnistämiseksi. Siinä käsitellään rajavalvontaa, etsintä- ja pelastustoimia, riskianalyysejä, virastojen välistä, EU:n laajuista ja kansainvälistä yhteistyötä, laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamista, perusoikeuksia, tutkimusta ja innovointia sekä koulutusta. Myös yhteistyötä lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa pyrittiin vahvistamaan laittoman maahanmuuton torjumiseksi.

EU:n ulkorajoihin kohdistui yhä enemmän painetta, ja maahantulijoiden määrä kasvoi jyrkästi jo toista vuotta peräkkäin. Frontexin keräämien alustavien tietojen mukaan EU:n ulkorajoilla havaittiin 330 000 laitonta rajanylitystä vuonna 2022, mikä merkitsee 64 prosentin lisäystä vuodesta 2021. Ukrainasta siirtymään joutuneita henkilöitä ei ole sisällytetty näihin lukuihin, koska heidät kirjattiin erikseen. Euroopan komissio antoi etulinjan jäsenvaltioille edelleen tukea ulkorajoilla vallitsevaan tilanteeseen puuttumiseksi. Se tehtiin tarjoamalla taloudellista apua ja toteuttamalla operatiivisia toimia koordinoitusti EU:n virastojen, kansainvälisten järjestöjen ja muiden asiaankuuluvien sidosryhmien kanssa.

Euroopan komissio esitteli kaksi toimintasuunnitelmaa ja joukon operatiivisia toimenpiteitä, joilla vastataan välittömiin ja jatkuviin haasteisiin keskisen Välimeren ja Länsi-Balkanin reiteillä. Keskisen Välimeren toimintasuunnitelma sisältää 20 toimenpidettä, joiden tarkoituksena on vähentää laitonta ja vaarallista muuttoliikettä, tarjota ratkaisuja etsintä- ja pelastusoperaatioiden alalla ilmeneviin haasteisiin ja edistää yhteisvastuullisuutta niin, että se on tasapainossa eri jäsenvaltioiden vastuun kanssa. Länsi-Balkanin toimintasuunnitelma sisältää myös 20 operatiivista toimenpidettä, jotka on jäsennetty viiteen pilariin. Tavoitteena on vahvistaa EU:n ja Länsi-Balkanin maiden välistä yhteistyötä maahanmuutossa ja rajavalvonnassa. Länsi-Balkanin mailla on siinä ainutlaatuinen asema EU:n liittymisprosessissa olevina valtioina.

EU ja sen jäsenvaltiot jatkoivat vuonna 2022 avun antamista Välimerellä hädässä oleville ihmisille ja aluksille etsintä- ja pelastusoperaatioiden avulla. Nämä ihmiset olivat Eurooppaan pyrkiviä siirtolaisia ja pakolaisia, jotka olivat lähteneet salakuljettajien järjestämille hengenvaarallisille matkoille, joissa käytettiin yhä vaarallisempia taktiikoita Välimeren ylittämiseen. Koska etsintä- ja pelastustapahtumia varten ei ole EU:n laajuista, yleisesti hyväksyttyä ja ennustettavissa olevaa mekanismia, nykyisten järjestelyjen ja käytäntöjen rajoitukset saivat edelleen arvostelua. Näiden näkemysten mukaan etsintä- ja pelastustoimien koordinoinnin puute, yksittäisten maiden erilliset toimet ja etsintä- ja pelastustoimintaan Välimerellä osallistuvien kansalaisjärjestöjen kriminalisointi ovat usein johtaneet siihen, että maahanmuuttajat ovat joutuneet oleskelemaan veneissä useita päiviä.

EU on vuosikymmenten ajan ollut johtava toimija suojeluun tähtäävien ratkaisujen edistämiseksi kaikkialla maailmassa. Tämän perinteen mukaan se jatkoi kattavaa ja molempia osapuolia hyödyttävää yhteistyötä kolmansien maiden kanssa. EU:n muuttoliike- ja turvapaikkapolitiikan ulkoisen ulottuvuuden toimissa muun muassa pyrittiin puuttumaan laittoman muuttoliikkeen perimmäisiin syihin, torjumaan salakuljetusverkostoja, tekemään palauttamista ja takaisinottoa koskevaa yhteistyötä kolmansien maiden kanssa, kehittämään muuttoliikkeen ja rajojen hallintaa kumppanimaiden kanssa, tarjoamaan tukea suojeluratkaisuille muissa maailman osissa ja kehittämään laillisia väyliä suojeluun Euroopassa.



EU:n lainsäädännön yhdenmukaisen tulkinnan ja soveltamisen varmistamiseksi Euroopan unionin tuomioistuin antoi vuonna 2022 yli [20 tuomiota](#) ja määräystä, jotka liittyivät seuraaviin aiheisiin:

- tosiasiallinen turvapaikkamenettelyyn pääsy
- Dublin-menettely
- myöhemmän hakemuksen käsite
- kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten ottaminen käsiteltäväksi
- oikeus tutustua hallinnolliseen asiakirja-aineistoon ja päätöksen tiedoksi antamista ”kirjallisesti” koskeva merkitys
- aineellisten vastaanotto-olosuhteiden poistaminen
- säilöönnoton laajuus ja säilöönnoton laillisuuden oikeudellinen tarkastelu
- perheenyhdistäminen, jossa on mukana alaikäisiä
- kansainvälisen suojelun peruuttaminen kansallisen turvallisuuden perusteella.



3. Turvapaikkaviraston tuki vuonna 2022



[Euroopan unionin turvapaikkaviraston perustamisesta annettu asetus \(EU\) 2021/2303](#) tuli voimaan 19. tammikuuta 2022, ja sillä laajennettiin viraston toimeksiantoa. Virasto täytti koko vuoden 2022 ajan tehtävänsä turvapaikka-asioiden asiantuntijakeskuksena ja laajensi operatiivista ja teknistä tukeaan, jotta kehittyviin tarpeisiin voitiin vastata. Venäjän hyökkäys Ukrainaan aiheutti laajamittaisia suojelutarpeita, ja virasto reagoi nopeasti tarjotakseen apua maille, jotka vastaanottivat suuria määriä Ukrainasta siirtymään joutuneita henkilöitä. Turvapaikkavirasto on olennainen toimija EU:n yhteisissä toimissa, joilla vastataan miljoonien siirtymään joutuneiden henkilöiden tarpeisiin, ja se on osallistunut tehokkaasti suojeluratkaisujen täytäntöönpanoon kaikkialla Euroopassa.

Turvapaikkavirasto keräsi, käsitteli, yhdisti ja analysoi myös vuonna 2022 tietoja erityisistä aihepiireistä, viimeaikaisesta kehityksestä, esiin nousevista aiheista ja ennusteista turvapaikka-asioiden alalla. Näin voitiin tarjota näyttöön perustuvaa tietoa useille eri yleisöille, muun muassa päätöksentekijöille. Viraston kehittämällä ja tarjoamalla koulutuksella tuettiin Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän käytännön täytäntöönpanoa niin, että turvapaikka- ja vastaanottoviranomaisia autettiin lisäämään tietämystään, taitojaan ja riippumattomuuttaan tehokkaiden ja oikeudenmukaisten menettelyjen täytäntöönpanossa EU:n vaatimusten mukaisesti.

Turvapaikkaviraston työssä keskeistä on operatiivisen ja teknisen avun antaminen erityisesti jäsenvaltioille, joiden turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmiin kohdistuu suhteetonta painetta. Vuonna 2022 turvapaikkavirastolta sai operatiivista tukea ennätykselliset 14 EU:n jäsenvaltiota: Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Espanja, Italia, Itävalta, Kreikka, Kypros, Latvia, Liettua, Malta, Romania, Slovenia ja Tšekki. Kansallisille turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmille vuonna 2022 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 uudelleensijoituksia ja parannettiin Dublin-menettelyn laatua ja standardointia. Virasto myös tuki jäsenvaltioita Ukrainasta siirtymään joutuneiden henkilöiden suojelua koskevien ratkaisujen täytäntöönpanossa.

Turvapaikkavirasto jatkoi vuonna 2022 Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän ulkoisen ulottuvuuden tukemista kolmansien maiden kanssa tekemässään yhteistyössä. Se perustui kahdenvälisiin etenemissuunnitelmiin ja EU:n rahoittamiin alueellisiin ohjelmiin. Kahdenvälisen yhteistyön etenemissuunnitelmat toteutettiin [Albanian](#), [Bosnia ja Hertsegovinan](#), [Egyptin](#), [Kosovon](#), [Montenegron](#), [Pohjois-Makedonian](#), [Serbian](#) ja [Turkin](#) kanssa. Alueellisella tasolla virasto puolestaan toteutti menestyksekkäästi toimia, joihin osallistuivat kaikki Pohjois-Afrikan maat ja Niger. Viraston uuden toimeksianton ja turvapaikka-alaa koskevan geopoliittisen kehityksen vuoksi turvapaikkaviraston hallintoneuvosto hyväksyi maaliskuussa 2023 tarkistetun [ulkoisen yhteistyön strategian](#).

Turvapaikkavirastoa koskevalla asetuksella otettiin käyttöön säännöksiä, joilla varmistetaan, että virasto kunnioittaa tehtäviään hoitaessaan täysimääräisesti perusoikeuksia. Turvapaikkavirasto teki vuonna 2022 valmisteluja perusoikeusvastaavan nimittämistä, perusoikeusstrategian laatimista ja valitusmekanismin perustamista varten. Näin jokainen



henkilö, johon turvapaikka-asioiden tukiryhmän asiantuntijan toiminta vaikuttaa suoraan ja joka katsoo, että hänen perusoikeuksiaan on loukattu kyseisten toimien vuoksi, tai mikä tahansa tällaista henkilöä edustava osapuoli, voi tehdä valituksen kirjallisesti EU:n turvapaikkavirastolle.



4. Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän toiminta



Koska suojelua tarvitsevien ihmisten määrä Euroopassa kasvoi jyrkästi ja kansalliset vastaanottojärjestelmät olivat täynnä, EU+-maat toteuttivat vuonna 2022 lainsäädännöllisiä, poliittisia ja käytännön aloitteita vaihtelevan tilanteen hallitsemiseksi. Kansalaisjärjestöt, YK:n pakolaisvaltuutettu ja muut kansainväliset järjestöt ilmaisivat kuitenkin myös huolensa joistakin kansallisten turvapaikka- ja vastaanottoviranomaisten käytännöistä.

4.1. Menettelyyn pääsy



EU+-maat saivat vuonna 2022 edellisiä vuosia huomattavasti enemmän kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia. EU+-maissa jätettiin noin 996 000 hakemusta kansainvälisestä suojelusta. Määrä kasvoi noin puolella vuodesta 2021 ja kahdella viidesosalla vuoden 2019 covid-19-pandemiaa edeltävästä tasosta. Vaikka EU+-maihin tehtyjen hakemusten kokonaismäärä jäi selvästi alle vuoden 2015 huippulukemien, useissa maissa hakemusten määrä ylitti vuoden 2015 lukemat (ks. kaavio 1).

Kaikista EU+-maista seitsemän kymmenestä hakemuksesta jätettiin viidessä suurimmassa vastaanottavassa maassa eli Saksassa, Ranskassa, Espanjassa, Itävallassa ja Italiassa (laskevassa järjestyksessä). Eniten hakemuksia jättivät Syyrian, Afganistanin, Turkin, Venezuelan ja Kolumbian kansalaiset. Vuosien 2015 ja 2016 ennätystasot johtuivat pääasiassa Syyriasta, Afganistanista ja Irakista peräisin olevien henkilöiden kansainvälistä suojelua koskevista hakemuksista, mutta nykyinen kasvu johtuu paljon laajemmasta kansallisuuksien kirjosta.

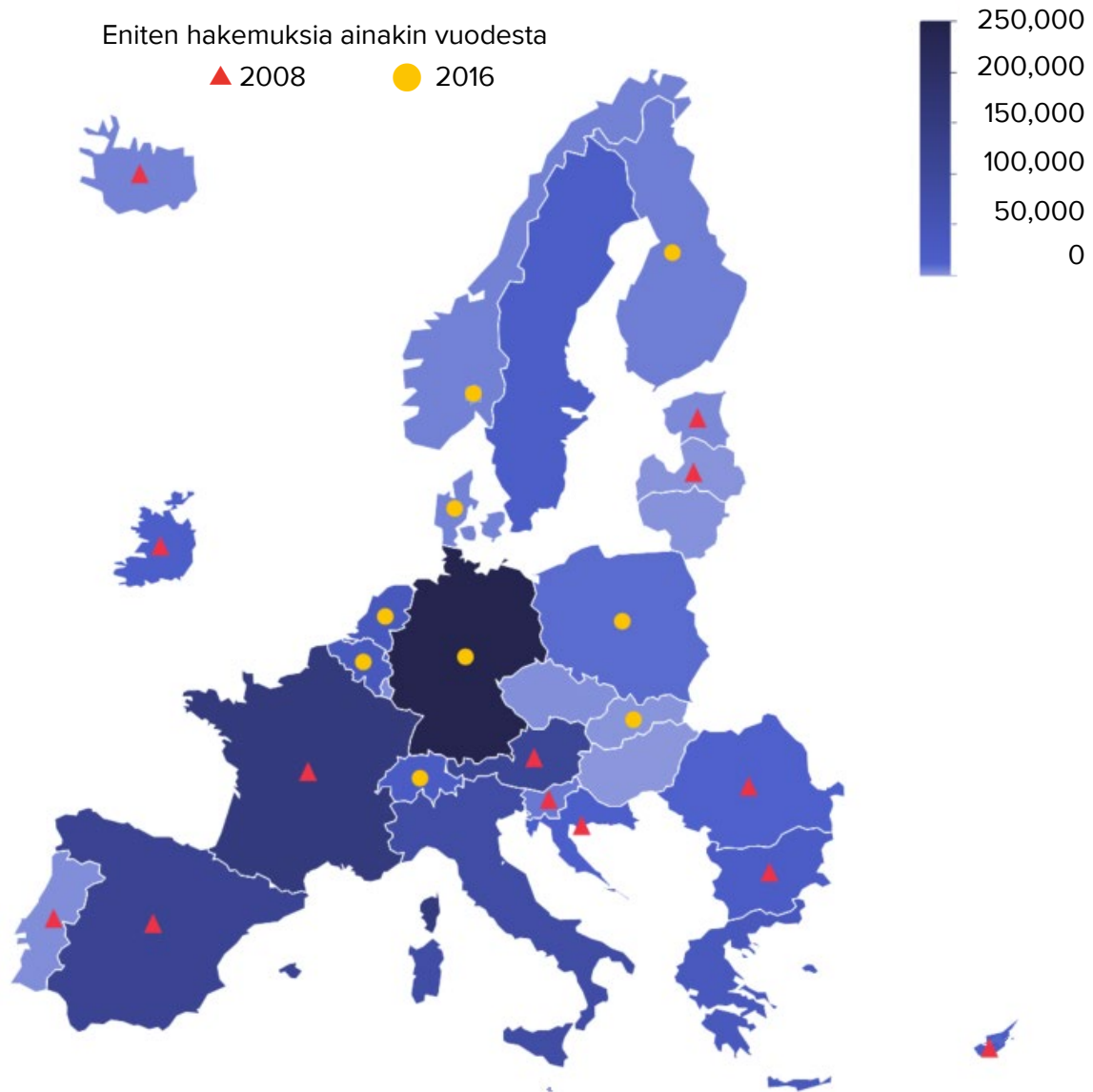
Koska tulijoiden määrä ja hakemukset ovat lisääntyneet, EU+-maat jatkoivat pyrkimyksiään sekä tarjota suojelua että valvoa samalla rajojaan tehokkaasti. Viime vuosien suuntausten mukaisesti useat EU:n rajoilla sijaitsevat jäsenvaltiot ottivat käyttöön erityissääntöjä, joiden nojalla ne pystyvät selviytymään laajamittaisista saapumisista ja julistamaan hätätilan tietyissä tilanteissa. Vaikka tällaisten toimenpiteiden tavoitteena oli auttaa viranomaisia valvomaan ja hallitsemaan maahantuloa ja havaitsemaan salakuljetustapauksia, UNHCR, Euroopan neuvosto ja kansalaisjärjestöt kommentoivat niiden käytännön vaikutuksia ja varoittivat turvapaikkaoikeuteen ja palauttamiskiellon periaatteeseen kohdistuvista riskeistä.

Myös tilapäistä suojelua koskevan direktiivin käyttöönotto aiheutti muutoksia prosessiin ja vaikutti kykyyn rekisteröidä kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia eri tavoin, koska EU+-maiden oli rekisteröitävä myös tilapäistä suojelua tarvitsevia henkilöitä. Tämä johti siihen, että rekisteröinti- ja hakemismenettelyihin tehtiin useita mukautuksia, joiden tarkoituksena oli helpottaa ja nopeuttaa Ukrainasta siirtymään joutuneiden henkilöiden prosessia. Se viivästytti ajoittain turvapaikanhakijoiden pääsyä menettelyyn.



Kaikkien aikojen suurin hakemusmäärä 13 EU+-maassa

Kaavio 1. Kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset EU+-maata kohti, 2022



Huomautus: Islantia koskevat vuosikohtaiset tiedot puuttuvat. Vuotuinen kokonaismäärä laskettiin kuukausikohtaisten hakemusten summana.

Lähde: Eurostat [[migr_asyappctza](#), [migr_asyappctzm](#) Islannin osalta], 13. huhtikuuta 2023.



4.2. Dublin-menettely



EU:n tasolla jatkettiin vuonna 2022 Dublin-järjestelmää täydentävän uuden yhteisvastuumekanismin kehittämistä. Euroopan komissio perusti yhden vuoden vapaaehtoisen yhteisvastuumekanismin 18 jäsenvaltion ja kolmen assosioituneen maan sopimuksen perusteella. Sitä pidetään mahdollisuutena pohjustaa pysyvämpää ratkaisua ehdotetun turvapaikka- ja maahanmuuttoasioiden hallinta-asetuksen mukaisesti.

EU:n nykyisen oikeudellisen kehyksen mukaisesti jäsenvaltiot, Euroopan komissio ja turvapaikkavirasto laativat vuonna 2022 etenemissuunnitelman Dublin III -asetuksen mukaisten siirtojen täytäntöönpanon parantamiseksi, ja jäsenvaltiot alkoivat soveltaa käytännön ratkaisuja, joilla on etenemissuunnitelman mukaan määrä poistaa siirtojen toteuttamisen suurimmat esteet vuonna 2023.

Vaikka covid-19-rajoituksia poistettiin asteittain vuonna 2022, Dublin-yksiköiden keskeisenä ongelmana vuonna 2022 oli henkilöstön puute. Se johtui osittain siitä, että Dublin-tapauksia käsittelevät virkamiehet siirrettiin tukemaan tilapäisen suojelun tarpeessa olevien henkilöiden saapumista. Tämän vuoksi kasvavaan työmäärään on entistä haastavampaa puuttua.

Turvapaikkaviraston ja 29 EU+-maan säännöllisesti vaihtamien alustavien tietojen mukaan vuonna 2022 tehtiin 163 000 päätöstä lähetetyistä Dublin-pyyntöistä. Tässä oli yli kahden viidesosan kasvu vuodesta 2021, joten vuotuinen kokonaismäärä oli suurin ainakin vuoden 2016 jälkeen. Dublin-hakemuksia koskevien päätösten vuotuinen suhde turvapaikkahakemuksiin oli kokonaisuudessaan 16 prosenttia eli sama kuin vuonna 2021. Vaikka osa Dublin-pyyntöjä koskevista päätöksistä koski perheenyhdistämistapauksia, päätösten ja hakemusten vakaa suhde viittaa siihen, että vuonna 2022 yhä useammat turvapaikanhakijat siirtyivät ensimmäisestä saapumismaasta toiseen maahan jättääkseen uuden hakemuksen (niin sanotut edelleen liikkumiset), mikä vaikutti turvapaikkatapausten kokonaismäärään.

Maista Saksa ja Ranska vastaanottivat edelleen suurimman osan päätöksistä pyyntöihinsä. Niiden osuus oli yhteensä yli kolme viidesosaa EU+-maiden kokonaismäärästä. Aiempien vuosien tapaan Italia teki kaiken kaikkiaan eniten päätöksiä Dublin-pyyntöistä. Ensimmäistä kertaa historiassa Itävalta ja Bulgaria nousivat kuitenkin toiseksi ja kolmanneksi eniten päätöksiä tehneiksi maiksi ohii Saksan ja Kreikan.

Vuonna 2022 Dublin-pyyntöihin vastauksena annettujen päätösten hyväksymisaste oli 60 prosenttia (kuusi prosenttiyksikköä enemmän kuin vuonna 2021). Asteella mitataan niiden päätösten osuutta kaikista tehdyistä päätöksistä, joissa vastuu hakemuksesta hyväksytään (nimenomaisesti tai hiljaisesti). Aste siis nousi ensimmäistä kertaa viiteen vuoteen EU+-tasolla.

Vuonna 2022 toteutettujen Dublin-siirtojen määrä pysyi alhaisena sen jälkeen, kun se oli covid-19-pandemian aikana vuosina 2020 ja 2021 laskenut hyvin matalalle tasolle. Vuonna 2022 tehtiin yhteensä noin 15 000 siirtoa. Se oli noin yksi seitsemäsosa enemmän kuin vuonna 2021 mutta noin kaksi viidesosaa vähemmän kuin vuonna 2019.

Dublin III -asetuksen 17 artiklan 1 kohtaan vedottiin vuonna 2022 noin 4 800 kertaa. Määrä kasvoi ensimmäistä kertaa neljään vuoteen, mutta se oli edelleen selvästi alle pandemiaa edeltäneen tason. 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 määriteltyjen 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 etusijamenettelyä, kunhan ne noudattavat Euroopan lainsäädännössä vahvistettuja peruseriaatteita ja takeita.

Kansalliset tuomioistuimet osallistuivat koko vuoden 2022 ajan lainsäädännön arviointiin sekä erityismenettelyjen käytännön täytäntöönpanoon. Huolta herättivät edelleen rajamenettelyjen käyttö ja turvallisen maan käsitteeseen ja myöhempään hakemuksiin perustuvan nopeuttamisen riskit.

Samassa EU+-maassa jätettiin vuonna 2022 yhteensä 76 000 myöhempää hakemusta. Se on vähemmän kuin vuonna 2021, jolloin myöhempiä hakemuksia oli 91 000. Myöhempien hakemusten osuus hakemusten kokonaismäärästä oli 1:12, eli lasku vuodesta 2021 (jolloin se oli 1:7) oli huomattava.

4.4. Turvapaikkahakemusten ensimmäinen käsittely



Kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten määrän kasvu yhdessä miljoonien Ukrainasta siirtymään joutuneiden ja tilapäistä suojelua tarvitsevien henkilöiden kanssa lisäsi ensimmäisen asteen käsittelykapasiteettiin kohdistuvaa painetta. EU+-maat reagoivat tähän tarpeeseen ottamalla käyttöön toimenpiteitä, joilla voidaan lisätä yleisen turvapaikkajärjestelmän tehokkuutta ja nopeuttaa turvapaikkamenettelyä.

Uuden henkilöstön rekrytointi ja määrittävien viranomaisten uudelleenorganisointi aloitettiin ja uusia aluetoimistoja perustettiin lisäämään läsnäoloa ja helpottamaan pääsyä turvapaikkamenettelyyn ja toimivaltaisiin viranomaisiin. Joissakin EU+-maissa otettiin käyttöön tiettyjä profiileja koskevia priorisointikäytäntöjä ja -ohjeita, pidennettiin ensimmäisen käsittelyn päätöksen määräaikoja ja lyhennettiin tai jätettiin pois tiettyjä menettelyvaiheita silloin, kun lopputulos olisi hakijan kannalta suotuisa. Menettelyjen parantamiseksi ja nopeuttamiseksi useat maat laativat hakemusten arviointia varten uusia yleisiä ohjeita ja hyväksyivät uusia toimintaperiaatteita, jotka koskevat tiettyjä profiileja ja kansallisuuksia edustavien hakijoiden hakemuksia.

Vuonna 2022 EU+-maiden turvapaikkaviranomaiset tekivät noin 646 000 ensimmäisen käsittelyn päätöstä. Se oli viidenneksen enemmän kuin vuonna 2021 ja eniten sitten vuoden 2017. Vuonna 2022 tehtiin myös paljon (puolet) enemmän hakemuksia, erityisesti vuoden toisella puoliskolla. Vuoden 2022 loppuun mennessä hakemuksia oli 345 000 enemmän kuin ensimmäisen käsittelyn päätöksiä. Tämän vuoksi useimmissa EU+-maissa oli ensimmäisessä käsittelyssä vireillä enemmän asioita kuin vuotta aiemmin.

Kolme EU+-maata teki lähes kaksi kolmasosaa kaikista ensimmäisen käsittelyn päätöksistä vuonna 2022: Saksa (31 %), Ranska (20 %) ja Espanja (13 %). Seuraavina olivat Italia (8 %), Itävalta (6 %) ja Kreikka (6 %). Valtaosa ensimmäisen käsittelyn päätöksistä EU+-maissa koski

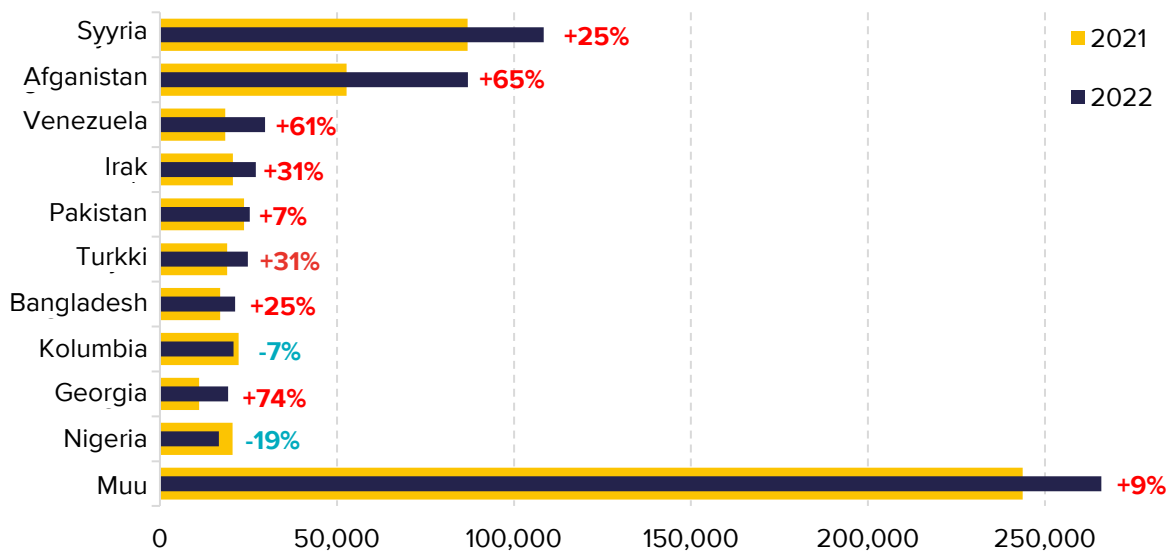


Syyrian ja Afganistanin kansalaisia, joiden osuus oli kolme päätöstä kymmenestä (ks. Kaavio 2). Turkin (25 000), Bangladeshin (21 000) ja Georgian (19 000) kansalaisista tehtiin kaikkien aikojen eniten päätöksiä.



Lähes kaikista tärkeimmistä lähtömaista tehtiin vuonna 2022 aiempaa enemmän päätöksiä ensimmäisessä käsittelyssä

Kaavio 2. Kymmenen eniten päätöksiä saaneen lähtömaan ensimmäisen käsittelyn päätökset EU+-maissa vuonna 2022 verrattuna vuoteen 2021



Lähde: Eurostat [migr_asydcfsta], 13. huhtikuuta 2023.

Vuonna 2022 EU+-maissa peruutettiin kaikissa asteissa noin 140 000 hakemusta. Se oli kaksi kertaa enemmän kuin vuonna 2021 ja eniten sitten vuoden 2016. Kaiken kaikkiaan peruutettujen hakemusten suhde jätettyjen hakemusten kokonaismäärään on noussut neljän viime vuoden noin kymmenesosasta yhteen seitsemäsosaan vuonna 2022. Vähintään neljä viidesosaa kaikista vuonna 2022 peruutetuista hakemuksista oli implisiittisiä. On mahdollista, että turvapaikanhakija peruuttaa hakemuksensa implisiittisesti yhdessä EU+-maassa tehdäkseen uuden hakemuksen toisessa EU+-maassa. Tästä voi päätellä, että hakijat liikkuvat muihin EU+-maihiin. Tämän osalta onkin kehittynyt malli, jossa hakemuksia peruutetaan implisiittisesti Balkanin reitin varrella olevissa maissa ja EU:n ulkorajoilla olevissa maissa ja liikutaan niistä edelleen.

4.5. Turvapaikkahakemusten toinen käsittely tai käsittely ylemmissä asteissa



Vuonna 2022 joissakin EU+-maissa toisen asteen käsittely kehittyi niin, että siinä tehtiin arviointeja tai uusia tulkintoja oikeudesta muutoksenhakumenettelyyn. Tämä koski esimerkiksi sitä, kuka voi tehdä valituksen, ja vaatimuksia, joita





hakijan on noudatettava voidakseen käyttää muutoksenhakumenettelyä. Kansainvälistä suojelua koskevista asioista tehtyjen valitusten soveltamisalaa parannettiin edelleen. Tämä koski muun muassa vaatimusta siitä, että sekä tosiseikat että oikeudelliset seikat tutkitaan *ex nunc* (vastaisuutta varten) ja muutoksenhaulla on lykkäävä vaikutus, jotta kansallisia käytäntöjä ja säännöksiä voidaan yhdenmukaistaa uudelleenlaaditun turvapaikkamenettelydirektiivin asiaankuuluvien säännösten kanssa.

Tuomioistuimet osallistuivat oikeussuojakeinojen tehokkuuden arviointiin, mutta muutoksenhakumenettelyjen kesto huolestutti erityisesti edelleen. Sen vuoksi ehdotettiin, hyväksyttiin tai pantiin jo täytäntöön lainsäädäntömuutoksia valitusmenettelyn nopeuttamiseksi. Tuomioistuimet selvittivät myös sitä, minkä toimivaltaisen elimen olisi oltava vastuussa turvapaikkahakemusta koskevaan päätökseen tehtävästä muutoksenhausta.

4.6. Vireillä olevat asiat



Vuoden 2022 lopussa EU+-maissa odotti päätöstä lähes 899 000 turvapaikkahakemusta. Se on lähes viidenneksen enemmän kuin vuotta aiemmin. Valtaosassa tapauksia päätöstä odotettiin huhtikuusta 2020 asti. Silloin hakemusten käsittely keskeytettiin tai sitä rajoitettiin tiukasti covid-19-pandemian puhkeamisen vuoksi.

Vaikka vireillä olevien asioiden määrä pysyi suhteellisen tasaisena heinäkuuhun 2022 asti, se alkoi kasvaa jatkuvasti sen jälkeen, kun turvapaikkahakemusten määrä kasvoi. Ensimmäisessä käsittelyssä tehdyt päätökset alkoivat jäädä vuoden 2022 kahdella viimeisellä neljänneksellä paljon enemmän jälkeen hakemusten määrästä verrattuna kahteen ensimmäiseen neljännekseen. Vireillä olevien asioiden suma oli siis paljon suurempi kuin ennen kriisiä vuonna 2014. Myös se lisäsi kansallisiin vastaanottojärjestelmiin kohdistuvaa painetta.

Eurostatin ja turvapaikkaviraston varhaisvaroitus- ja valmiusjärjestelmän (EPS) tietoja yhdistelemällä voidaan eritellä ensimmäisessä käsittelyssä vireillä olevien tapauksien ja toisessa tai ylemmässä asteessa vireillä olevat tapaukset. Tuloksista käy ilmi, että vireillä olevien asioiden kokonaismäärä kasvoi ensimmäisessä käsittelyssä mutta väheni edelleen ylemmissä asteissa.

4.7. Kansainvälistä suojelua hakevien vastaanotto



Vuosi 2022 oli eittämättä vuosi, jona EU+-maiden vastaanottojärjestelmien rajoja koeteltiin. Niiden piti sekä huolehtia kasvavasta määrästä kansainvälisen suojelun hakijoita että vastata tilapäistä suojelua tarvitsevien ja siten suojan tarpeessa olevien miljoonien ihmisten tarpeisiin.

Suurimpana haasteena oli edelleen riittävien paikkojen puute, vaikka jäsenvaltiot panostivat edelleen merkittävästi vastaanottokapasiteetin lisäämiseen. Jotkin maat ylittivät kaikki aiemmat kapasiteettiennätykset, mutta kaikille hakijoille ei siltikään pystytty tarjoamaan asianmukaista majoitusta. Monitahoisia haasteita pahensivat toisinaan riittämättömät rahoitusmenetelmät ja kuntien kanssa tehtävässä yhteistyössä ilmenneet ongelmat. Vain muutama EU+-maa (esim. kauttakulkumaat, joista hakijat siirtyivät usein toiseen EU+-maahan) ei ilmoittanut kapasiteettiin liittyviä ongelmia.



Jäsenvaltiot selvittivät erilaisia tapoja vastata kasvaneisiin tarpeisiin. Jotkin niistä pyrkivät yhteistyöhön uusien sidosryhmien kanssa vastaanottojärjestelmän vahvistamiseksi. Tämä tehtiin esimerkiksi lisäämällä kansalaisjärjestöjen, kunnallisten toimijoiden, katastrofinhallinnan tai yksityisten toimijoiden osallistumista. Turvapaikkavirasto auttoi toimintasuunnitelmiansa yhteydessä kymmentä maata parantamaan vastaanottojärjestelmiään.

Vastaanotto-olosuhteet heikkenivät ylikansoitetuissa keskuksissa ja johtivat joissakin EU+ maissa ala-arvoisiin olosuhteisiin, kuten kansalaisjärjestöjen laajasta näytöstä käy ilmi. Tuomioistuimet vetosivat toistuvasti jäsenvaltioiden velvollisuuteen huolehtia tosiasiallisesti vastaanotto-olosuhteista. Edelleen keskityttiin välittömiin tarpeisiin, kuten riittävien vastaanottoaikojen löytämiseen ja asianmukaisten elinolosuhteiden varmistamiseen. Siksi vaikutti siltä, että hakijoiden työhön pääsyn, uuteen yhteiskuntaan perehdyttämisen tai koulutuksen ja terveydenhoidon saamisen helpottamiseksi toteutettiin vähemmän aloitteita.

4.8. Säilöönottoon liittyvät seikat, jotka koskevat hakijoita ja entisiä hakijoita



Vuonna 2022 kansainväliset, EU:n ja kansalliset seuranta- ja oikeusviranomaiset kävivät läpi puutteita säilöönottokäytännöissä ja -olosuhteissa. Näitä viranomaisia olivat YK:n kidutuksen vastainen komitea (CAT), Euroopan neuvoston kidutuksen vastainen komitea (CPT), kansalliset oikeusasiamiehet, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja kansalliset tuomioistuimet sekä YK:n pakolaisvaltuutettu ja kansalaisjärjestöt. Tuomioistuinten päätösten perusteella käynnistettiin toisinaan prosesseja, joissa kansalliset toimintaperiaatteet ja käytännöt yhdenmukaistettiin asiaankuuluvan EU:n lainsäädännön kanssa.

EU+-maiden säilöönottovalmiuksia mukautettiin edelleen operatiivisten tarpeiden perusteella. Se tarkoitti pääasiassa uusien säilöönottolaitosten avaamista tai niiden rakentamisen suunnittelemista. Säilöönottoon turvautuminen oli yksi kansalaisjärjestöjen esiin tuomista ensisijaisista huolenaiheista. Useissa maissa ilmaistiin huolta käytännöstä, jossa hakijat otetaan säilöön rajalla, yleisesti ottaen tosiasiallisesta säilöönotosta, kun vasta saapuneet kolmansien maiden kansalaiset odottivat hakemuksen jättämistä, säilöönoton olosuhteista ja oikeuksien, kuten tiedonsaantia ja oikeusapua koskevien oikeuksien, käytön estämisestä.

4.9. Tiedonsaanti



EU+-maat paransivat vuonna 2022 edelleen tietojen tarjoamista turvapaikanhakijoille digitaalisten innovaatioiden ja parannusten, kuten uusien alustojen ja verkkosivustojen, avulla. Kansallisten viranomaisten lisäksi kansalaisjärjestöillä oli edelleen yhtä tärkeä rooli tiedonsaannin helpottamisessa. Sekä kansalliset viranomaiset että kansalaisjärjestöt pyrkivät entistä tarmokkaammin varmistamaan, että kansainvälisen suojelun hakijat ja saajat saavat tietoa ymmärtämällään kielellä. Sisältöä käännettiin siksi useille kielille, ja erityistä huomiota kiinnitettiin ukrainan- ja venäjänkielisen tiedon saatavuuteen.

Erityiset hakijaryhmät voivat pyytää omaan tilanteeseensa ja omiin olosuhteisiinsa mukautettuja tietoja. Ukrainasta siirtymään joutuneiden henkilöiden laajamittainen saapuminen loi uudenlaisen tiedotusympäristön. EU+-maat osoittivat huomattavasti resursseja



säännöllisesti päivitettävien tiedotusfoorumien ja -materiaalien kehittämiseen, jotta niistä saataisiin mahdollisimman ajantasaisia ja tarkkaa tietoa nopeasti muuttuvassa ympäristössä. Kansallisia viranomaisia tuettiin tässä prosessissa esimerkiksi turvapaikkaviraston ([Who is Who in Temporary Protection](#)) ja YK:n pakolaisvaltuutetun (Help Pages) aloitteilla. Myös suojelua hakeville Venäjän kansalaisille laadittiin uutta tietoa.

4.10. Oikeusapu ja oikeudellinen edustaja



Vuonna 2022 jotkin EU+-maat jatkoivat ponnistelujaan parantaakseen oikeudellisen avun saatavuutta ja laatua turvapaikkamenettelyn kaikissa vaiheissa. Ne käynnistivät uusia aloitteita ja hankkeita esimerkiksi palkkaamalla turvapaikka-asioihin erikoistuneita asianajajia ja tarjoamalla lisätukea hakijoille, joilla on erityistarpeita. Oikeusalan ammattilaisille tarjottiin ammatillista kehitystä ja uusia välineitä, joiden yleisenä tavoitteena on parantaa palvelujen laatua. Myös oikeusapupalvelujen tarjoamisessa toteutettiin merkittäviä toimia koko turvapaikkamenettelyn ajan. Se tehtiin digitalisaation sekä määrittävän viranomaisen portaalien ja tuomioistuinalustojen välisen yhteenliitettävyyden avulla.

Kuten aiempina vuosina on raportoitu, uudelleenlaaditun turvapaikkamenettelydirektiivin asiaa koskevien säännösten täytäntöönpano aiheutti kuitenkin edelleenkin huolta rajalla, säilönnötolaitoksissa ja muutoksenhakumenettelyssä, koska tiedotus sekä oikeusavun ja oikeudellisen edustuksen saatavuus olivat riittämättömiä. Joissakin tapauksissa rajamenettelyn, erityismenettelyjen tai Dublin-menettelyn lyhyet määräajat johtivat siihen, että oikeudellinen apu oli rajallista tai huonolaatuista tai sitä ei ollut lainkaan.

Venäjän hyökkäyksen vuoksi kansalliset viranomaiset, kansainväliset järjestöt ja kansalaisjärjestöt antoivat saataville resursseja, jotta Ukrainasta siirtymään joutuneille henkilöille voitiin tarjota välitöntä tukea. Tämä koski myös oikeudellista tietoa ja apua, johon kansalliset asianajajayhdistykset osallistuivat aktiivisesti.

4.11. Tulkkauspalvelut



EU+-maat tekivät vuonna 2022 useita aloitteita tulkkauspalvelujen parantamiseksi turvapaikkamenettelyssä. Se koski erityisesti ihmiskaupasta selviytyneille tarjottavia asianmukaisia palveluja, erityistarpeisten henkilöiden avustamista ja terveydenhuoltopalvelujen tarjoamista. Tulkkauspalvelujen laatua pyrittiin edelleen parantamaan koulutuksen, ohjeistuksen, laatutyökalujen ja tulkeille tarkoitetun tukimateriaalin avulla. Suojelua saavia henkilöitä otettiin yhä enemmän mukaan tulkeiksi turvapaikka-asioden yhteydessä. Koska heillä on suoraa kokemusta itse prosessista, nämä tulkit pystyivät tarjoamaan asianmukaista tukea uusille hakijoille.

Ukrainasta siirtymään joutuneiden henkilöiden saapumisesta huolehtimiseksi useat EU+-maat lisäsivät ukrainan- ja venäjänkielisten tulkkien määrää ja tuottivat lisää tiedotusaineistoa näillä kielillä. Kansalaisjärjestöt esittivät jonkin verran kritiikkiä näistä toimenpiteistä, joiden vuoksi järjestelmästä tuli kaksitasoinen. Yhdellä tasolla olivat Ukrainasta pakenevat ihmiset, jotka saivat nopeaa tulkkaustukea, ja toisella tasolla muista maista tulevat turvapaikanhakijat. Kansalaisjärjestöt ilmaisivat huolensa myös kieleen ja kulttuuriin liittyvistä esteistä rajoilla. Ne



johtuvat tulkkauspalvelujen puutteesta ja tietojen heikoista käännöksistä, joiden vuoksi maahanmuuttajat eivät ymmärrä kunnolla oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan.

4.12. Lähtömaatiedot



Lähtömaatietojen (COI) tuottamisessa vuonna 2022 tapahtuneessa keskeisessä kehityksessä keskityttiin menetelmien parantamiseen, investointeihin uuteen teknologiaan ja uusiin tutkijoihin, yhteistyön parantamiseen muiden Euroopasta lähtöisin olevien tutkijoiden (jotka toimivat esimerkiksi kansallisissa COI-yksiköissä ja lähtömaassa toimivissa kansalaisjärjestöissä) kanssa sekä tietojen nopeaan tuottamiseen uusien kriisitilanteiden varalta. COI-tietojen tuottamisessa keskityttiin edelleen Euroopasta turvapaikkaa hakevien yleisimpiin lähtömaihiin eli Afganistaniin, Kolumbiaan, Syyriaan, Turkkiin ja Venezuelaan. COI-tietojen tuottamisessa keskityttiin vuonna 2022 luonnollisesti myös Ukrainan ja Venäjän tilanteeseen.

Kuten kansalaisjärjestöt korostivat, haastetta näyttivät itsepintaisesti aiheuttavan se, että COI-tietokantojen käytettävyydessä ja saatavuudessa oli ongelmia, sekä monikielisen tiedon puute, sillä COI-aineisto on saatavilla enimmäkseen englanniksi. Lisäksi vaikuttaa siltä, että lähtömaiden välillä on epätasapainoa. Toisaalta on maita, joista on saatavilla suuri määrä COI-raportteja, ja toisaalta maita, joista ei ole lainkaan tai vain vähän tietoja. Myöskään intersukupuolisista hakijoista ja heidän lähtömaidensa tilanteesta ei ole tietoa.

4.13. Kansalaisuudettomuus turvapaikka-asioissa



Turvapaikka-asioissa kansalaisuudettomuus voi vaikuttaa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen määrittelyprosessiin ja hakijan menettelytakeisiin. EU+-maat tekivät vuonna 2022 lainsäädännöllisiä ja poliittisia muutoksia kansalaisuudettomuuteen puuttumiseksi. Niissä muun muassa laadittiin erityisiä kansalaisuudettomuuden määrittelymenettelyjä, helpotettiin kansalaisuuden saamista ja päivitettiin kansalaisuudettomien henkilöiden hakemusten käsittelyä koskevia ohjeita.

Jotkin haasteet näyttivät kuitenkin pysyvän, kuten se, että joissakin EU+-maissa ei ole kansalaisuudettomuuden määrittelyprosessia ja että kansalaisuudettomuuteen turvapaikka-asioissa liittyvistä kysymyksistä ei ole tietämystä ja asiantuntemusta. Tämä voi aiheuttaa hakijoissa epävarmuutta prosessista sekä heidän oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan, mikä puolestaan voi johtaa epäasianmukaiseen tunnistamiseen ja rekisteröintiin.

4.14. Suojelun sisältö



Suojelun sisällöllä tarkoitetaan oikeuksia, joihin tietynlaista suojelua saavilla henkilöillä on oikeus turvapaikkamaassa, sekä niihin liittyviä velvoitteita. Suojelu myönnetään, kun hakijat saavat myönteisen päätöksen pakolaisaseman tai toissijaisen suojeluaseman (joihin viitataan myös koko EU:n kattavina suojeluasemina) myöntämisestä. Hyväksytyjen turvapaikkahakemusten osuudella eli hyväksymisasteella tarkoitetaan myönteisten päätösten lukumäärää prosenttiosuutena kansainvälistä suojelua koskevista hakemuksista tehtyjen päätösten



kokonaismäärästä. Vaikka kansallisissa suojelun muodoissa voidaan myöntää suojeluasema kolmansien maiden kansalaisille, näitä asemia – jotka eivät kata kaikkia EU+-maita – ei oteta huomioon laskettaessa hyväksymisastetta.

Vuonna 2022 kaikkien EU+-maiden hyväksymisaste turvapaikkahakemusten ensimmäisen käsittelyn päätöksissä oli 39 prosenttia. Se tarkoittaa, että 646 000 tehdystä päätöksestä 252 000 oli myönteisiä eli hakijalle myönnettiin joko pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema. Hyväksymisaste nousi viisi prosenttiyksikköä vuodesta 2021, ja se oli korkein sitten vuoden 2017. Useimmissa ensimmäisen käsittelyn myönteisissä päätöksissä myönnettiin pakolaisasema (149 000 eli 59 prosenttia kaikista myönteisistä päätöksistä). Lopuissa 103 000 tapauksessa myönnettiin toissijainen suojeluasema (41 prosenttia kaikista myönteisistä päätöksistä).

Jos laskelmaan sisällytetään EU:n laajuisesti säänneltyjen asemien lisäksi humanitaarisin perustein myönnetyt oleskeluluvat, EU+-maiden kokonaishyväksymisaste ensimmäisen käsittelyn päätöksissä vuonna 2022 olisi 50 prosenttia.

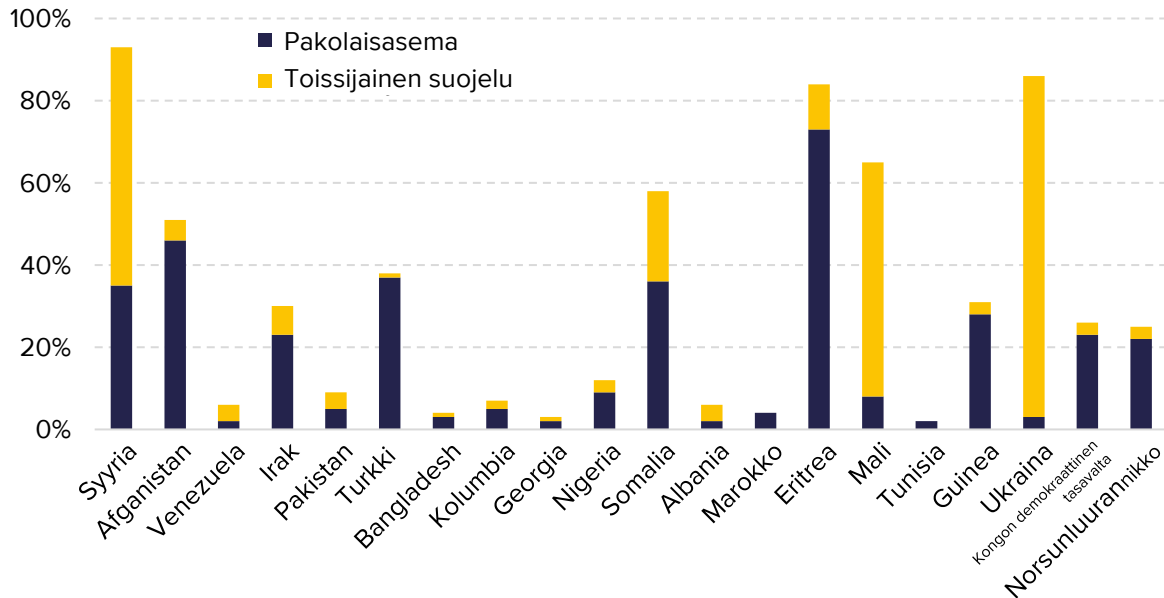
Niistä 20 kansalaisuudesta, joista tehtiin vuonna 2022 eniten päätöksiä ensimmäisessä käsittelyssä, syyrialaisien hyväksymisaste oli korkein, 93 prosenttia. Seuraavaksi korkein aste oli ukrainalaisilla (86 %) ja eritrealaisilla (84 %). Muita ryhmiä, joiden hyväksymisaste oli melko korkea, olivat Malin (65 %), Somalian (57 %) ja Afganistanin (51 %) kansalaiset (ks. kaavio 3).





Syyrialaisilla, ukrainalaisilla ja eritrealaisilla oli korkein hyväksymisaste vuonna 2022

Kaavio 3. Ensimmäisen käsittelyn hyväksymisasteet niiden 20 maan osalta, joiden kansalaisista tehtiin eniten päätöksiä EU+-maissa, kansallisuuden ja myönnetyn aseman mukaan, 2022



Huomaus: Nämä 20 kansallisuutta saivat eniten EU+-maissa vuonna 2022 tehtyjä ensimmäisen käsittelyn päätöksiä. Ne on järjestetty (vasemmalta oikealle) saatujen päätösten määrän perusteella.

Lähde: Eurostat [[migr_asydcfst](#)], 13. huhtikuuta 2023.

Suojelua saavien henkilöiden oikeuksien ja palvelujen laajuus ja laatu vaikuttavat heidän mahdollisuuksiinsa kotoutua onnistuneesti vastaanottavaan yhteiskuntaan. Vuonna 2022 kotouttamistoimet suunnattiin ensisijaisesti Ukrainasta tuleviin tilapäisen suojelun tarpeessa oleviin henkilöihin. Toimilla muun muassa helpotettiin heidän yhteiskuntaan sopeutumistaan, pääsyään koulutukseen, työhön ja terveydenhuoltoon sekä sosiaalietuuksien tarjoamista.

Vuonna 2022 jatkettiin aiempien vuosien suuntausta, jossa otettiin mukaan erilaisia sidosryhmiä ja parannettiin yhteistyötä kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden kotouttamiseksi. Tätä usean sidosryhmän yhteistyöprosessia vauhditti entisestään se, että tilapäistä suojelua tarvitseville henkilöille piti tarjota kiireellisesti ja laajasti kotoutumistukea. Näin ollen EU+-maat kokeilivat joitakin uusia, innovatiivisia yhteistyötapoja suojelua tarvitsevien henkilöiden kotouttamisessa.

Eri sidosryhmät jatkoivat kotouttamishojelmien osien arviointia näyttöön perustuvan päätöksenteon tueksi koko vuoden 2022 ajan. Näitä sidosryhmiä olivat muun muassa kansalliset viranomaiset, korkeakoulut, ajatushautomot ja kansalaisjärjestöt. Tilapäistä suojelua saavien henkilöiden kotouttamisesta saaduista kokemuksista voidaan saada jatkoa varten lisätietoa kotouttamiseen liittyvien erilaisten toimintamallien vaikutuksista. Jotkin EU+-



maat jatkoivat tämän rinnalla aloitteita, joissa tarjottiin oleskeluoikeutta entisille hakijoille, joita ei voitu palauttaa ja jotka olivat saavuttaneet tietyn kotoutumisen tason.

Turvapaikkahakemusten määrän lisääntyminen vuonna 2022 vaikutti usein kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden oleskelu- ja matkustusasiakirjojen myöntämiseen ja aiheutti viivästyksiä. Se saattoi viivästyttää heidän mahdollisuuksiaan saada muita palveluja ja oikeuksia. Kuten aiempina vuosina on nähty, tuomioistuimilla oli edelleen tärkeä rooli kansainvälisen suojelun uudelleentarkastelua tai poistamista koskevien perusteiden ja menettelyjen tulkinnan muovaamisessa. Oikeusviranomaiset puolestaan tarkastelivat myös kansallisia toimintaperiaatteita ja käytäntöjä perheen yhdistämisen alalla.

4.15. Uudelleensijoittaminen ja humanitaarinen maahanpääsy



Uudelleensijoittamiseen liittyviä toimia jatkettiin asteittain vuonna 2022 kaksi vuotta kestäneiden covid-19-rajoitusten jälkeen. Rajoitukset vähensivät merkittävästi pakolaisten saapumista näiden ohjelmien kautta. EU+-maat jatkoivat tässä tilanteessa toimiaan sitoumustensa täyttämiseksi. Tämä edellytti painopisteiden ja ohjelmien mukauttamista vuoden aikana ilmenneisiin uusiin haasteisiin, kuten Afganistanin kriisin jatkumiseen ja Ukrainasta siirtymään joutuneiden henkilöiden laajamittaiseen saapumiseen. Kansallisiin vastaanottojärjestelmiin kohdistunut äkillinen paine viivästytti uudelleensijoittamista koskevien lupauksen täytäntöönpanoa monissa EU+-maissa.

Yleisesti ottaen uusilla sopimuksilla vahvistettiin kansalaisjärjestöjen, yksityisten yritysten ja yhteisöryhmien asemaa, sillä niillä on tärkeä rooli uudelleensijoitettujen pakolaisten vastaanotossa sekä valinta- ja siirtoprosessissa. Uudelleensijoittamisohjelmien vaikutusten mittaamiseksi EU+-maat ja kansalaisjärjestöt tekivät arviointeja, joissa kartoitettiin saatuja kokemuksia ja hyviä käytäntöjä.

Humanitaarisen maahanpääsyn alalla toimissa keskityttiin pääasiassa vaarassa olevien Afganistanin kansalaisten saapumiseen. Myös tässä tapauksessa toteutettiin asiaankuuluvia aloitteita yhteistyössä kansalaisjärjestöjen kanssa.



5. Lapset ja erityistarpeiset henkilöt turvapaikkamenettelyssä



Koska tilapäistä suojelua tarvitsevat henkilöt olivat vuonna 2022 pääasiassa naisia ja lapsia, EU+-maiden oli mukautettava tukipalveluja, jotka oli yleensä suunnattu kansainvälistä suojelua hakeville henkilöille, jotka ovat pääasiassa miehiä. Ukrainasta pakenevilla naisilla ja lapsilla oli suurempi riski joutua ihmiskaupan uhreiksi, joten monissa EU+-maissa toteutettiin kampanjoita tietoisuuden lisäämiseksi ja ihmiskaupan ehkäisemiseksi. Niissä pyrittiin myös entistä paremmin tunnistamaan uhrit ja tarjoamaan nopeaa ja asianmukaista tukea.

Vaikka EU+-maat pyrkivät parantamaan varhaista tunnistamista, eteenpäin ohjaamista ja seurantaa, vastaanottojärjestelmät olivat niin täysiä, että oli entistäkin vaikeampaa tunnistaa henkilöitä, joilla on erityistarpeita, sekä tarjota oikea-aikaista majoitusta ja tukea kaikkein heikoimmassa asemassa oleville. Useat jäsenvaltiot ja kansalaisjärjestöt myös totesivat, että kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden terveydentila heidän saapuessaan EU:hun oli aikaisempia vuosia huonompi.

Tuomioistuimet puuttuivat usein moniin kysymyksiin, jotka liittyivät vammaisiin ja erityisterveydenhoitoa tarvitseviin hakijoihin. Ne puuttuivat myös naisten ja tyttöjen tehokasta suojelua koskeviin kysymyksiin sekä tapauksiin, joihin liittyi seksuaalista suuntautumista ja sukupuoli-identiteettiä koskevia väitteitä.

Vuonna 2022 ilman huoltajaa olevat alaikäiset jättivät EU+-maissa 42 000 turvapaikkahakemusta. Se oli suurin määrä sitten vuoden 2016. Siinä oli kolmen viidesosan lisäys edellisestä vuodesta eli kasvu oli hieman suurempaa kuin hakemusten kokonaismäärässä (+ 53 %). Pelkästään kahden maan kansalaisten osuus ilman huoltajaa olevien alaikäisten hakemuksista oli kaksi kolmasosaa: afganistanilaiset (20 000) ja syyrialaiset (10 000) tekivät lähes puolet hakemuksista.

Yli puolet kaikista ilman huoltajaa olevien alaikäisten kansainvälistä suojelua koskevista hakemuksista jätettiin Itävaltaan (13 000 eli 31 prosenttia), Saksaan (7 300 eli 17 prosenttia) ja Alankomaihin (4 200 eli 10 prosenttia). Sekä Itävallassa että Alankomaissa kuin myös Bulgariassa (3 400), Ranskassa (1 000) ja Kyproksessa (900) vuoden 2022 luvut olivat kaikkien aikojen suurimmat (ks. kaavio 4).

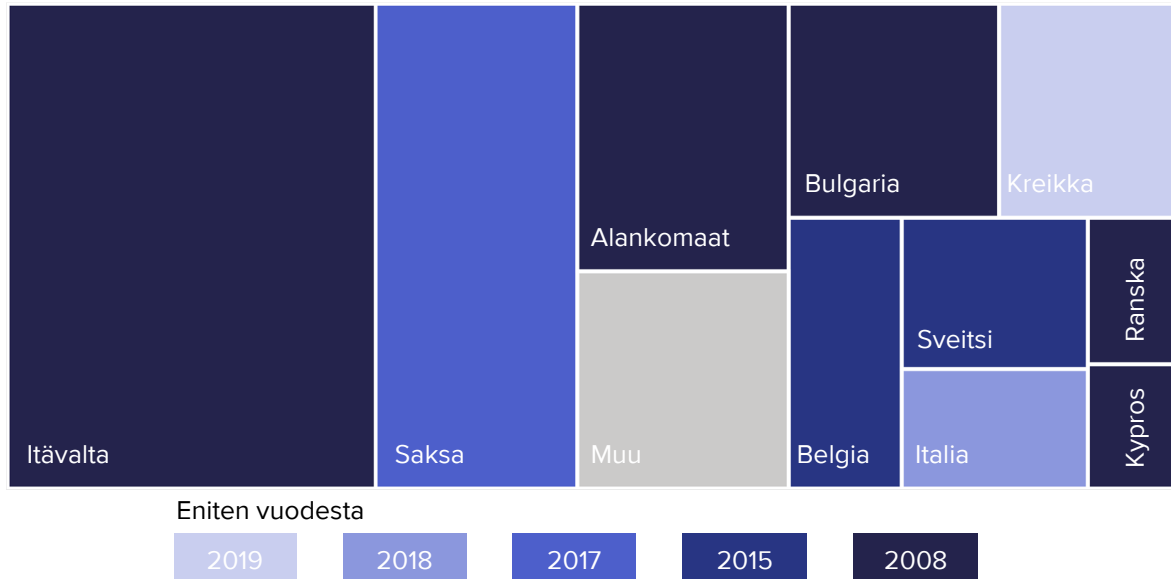
Pakolaisasema tai toissijainen suojelu myönnettiin lähes kaikille ilman huoltajaa oleville syyrialaisille alaikäisille (96 %). Sitä vastoin vain pieni vähemmistö myönteisistä päätöksistä annettiin Bangladeshista tuleville alaikäisille (6 %).

Ilman huoltajaa olevat alaikäiset peruuttivat noin 18 000 hakemusta 20:ssä tietoa toimittaneessa EU+-maassa. Aikuisten hakijoiden peruuttamien hakemusten tapaan niitä oli noin kaksi kertaa enemmän kuin vuonna 2021. Peruutettujen hakemusten määrän kasvu itse asiassa ylitti ilman huoltajaa olevien alaikäisten jättämien hakemusten määrän kasvun. Hakemuksia peruutti pääasiassa yksi tietty ryhmä: 95 prosenttia oli 14–17-vuotiaita hakemuksen tehneitä miespuolisia hakijoita. Lähes kaikki peruutukset olivat implisiittisiä, mikä viittaa siihen, että ilman huoltajaa olevat alaikäiset eivät ilmoittaneet viranomaiselle aikomuksestaan peruuttaa hakemus. On mahdollista, että tällaiset peruuttamiset merkitsevät edelleen liikkumista muihin EU+-maihiin.



Ennätyksellisen suuri määrä ilman huoltajaa olevia alaikäisiä teki hakemuksen Itävallassa, Bulgariassa, Kyproksessa, Ranskassa ja Alankomaissa

Kaavio 4. Kymmenen EU+-maata, jotka vastaanottivat eniten ilman huoltajaa olevien alaikäisten hakemuksia, 2022



Huomautus: Islantia koskevat tiedot puuttuivat.
Lähde: Eurostat [[migr_asyunaa](#)], 13. huhtikuuta 2023.

Ilman huoltajaa olevien lasten määrän kasvu vuodesta 2021 aiheutti lisäpainetta asiaankuuluville prosesseille, kuten edunvalvojan nimittämiselle ja oman ilmoituksensa mukaan alaikäisten iän arvioinnille. Kasvu vaikutti myös hakemusten käsittelyn määräaikoihin, asianmukaisten aineellisten vastaanotto-olosuhteiden tarjoamiseen ja ilman huoltajaa oleville alaikäisille annettavaan tukeen.



Loppuhuomautukset

Vuonna 2022 EU+-maihin saapui ennätysmäärä suojelua tarvitsevia henkilöitä. Siitä todistavat turvapaikanhakijoiden jyrkästi kasvanut määrä ja yli neljä miljoonaa Ukrainasta siirtymään joutunutta henkilöä, jotka hakivat tilapäistä suojelua. Vaikka yhteensä viisi miljoonaa EU:hun saapuvaa ihmistä aiheutti huomattavaa painetta kansallisille hallinnoille, EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla kehitettiin ratkaisuja, joilla vastattiin suojelua hakevien tarpeisiin.

Euroopan vastaus miljoonien Ukrainasta siirtymään joutuneiden henkilöiden tarpeisiin oli rakentava ja suojeluun suuntautunut. Sitä voidaankin käyttää jatkossa poliittisena ja operatiivisena mallina. Tähän onnistumiseen vaikuttivat useat tekijät, kuten jo olemassa oleva lainsäädäntö, jota muokattiin vastaamaan erityisesti tähän tarpeeseen, sekä poliittinen tahto aktivoida tämä lainsäädäntö ja perustaa nopeasti vastaavat tukirakenteet. On tärkeää huomata, että monitahoiseen solidaarisuuteen perustuvalla useiden ja erilaisten sidosryhmien yhteistyöllä oli suuri merkitys tällaisten ratkaisujen suunnittelussa ja toteuttamisessa. Siihen kuuluivat solidaarisuus suojelun tarpeessa olevia henkilöitä kohtaan, EU-maiden välinen solidaarisuus sekä sellaisten eri toimijoiden välinen solidaarisuus, jotka onnistuivat antamaan resursseja käyttöön ja vetivät köyttä samaan suuntaan. EU:n toimielimet ja virastot, kansalliset ja paikalliset viranomaiset, kansainväliset järjestöt ja kansalaisjärjestöt sekä yksityiset kansalaiset ja yhteisöt kokoontuivat yhteen ja täydensivät toistensa asiantuntemusta tehokkaiden ratkaisujen aikaansaamiseksi.

EU:n neuvoston vuoden 2022 puheenjohtajavaltiot Ranska ja Tšekki kannattivat EU:n turvapaikkajärjestelmien optimoinnin edistämiseksi asteittaista toimintamallia, onnistuivat vauhdittamaan maahanmuutto- ja turvapaikkasopimusta koskevien neuvottelujen etenemistä ja edistivät edelleen käytännön yhteistyötä jäsenvaltioiden välillä. Tämä työ huipentui seulonta- ja Eurodac-asetuksia koskevien neuvotteluvaihtuusten hyväksymiseen, lainsäätäjien poliittiseen yhteisymmärrykseen yhteisestä etenemissuunnitelmasta uudistuspakettia koskevia neuvotteluja varten ja vapaaehtoista yhteisvastuumekanismia koskevaan sopimukseen. Näillä solidaarisuuden ja vastuun osoitusten väliseen tasapainoon perustuvilla sitoumusten lisäyksillä voi olla myönteinen kumulatiivinen vaikutus niin, että poliittisesta päätöksenteosta saadaan perustellumpaa ja sopimuksen hyväksyminen tulevina vuosina helpottuu.

Koska Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistuksessa on saavutettu tällaista edistystä, EU ja sen jäsenvaltiot ovat pyrkineet saamaan aikaan kaksinkertaisen sääntöjen noudattamisen eli sääntöjen noudattamisen turvapaikkamenettelyssä ja sääntöjen noudattamisen rajavalvonnassa. Viime vuosina onkin painotettu tehokasta lähestymistapaa, joka on katsottu sopimuksen edistämistä koskevan menetelmän keskeiseksi osaksi. Schengen-järjestelmän tarkistamisen julkilausuttuna tavoitteena on parantaa yhdennetyn rajaturvallisuuden avulla vakavien uhkien, kuten muuttoliikkeen välineellistämisen, vastustuskykyä. Tehokas rajaturvallisuus edellyttää kuitenkin myös sääntöjen noudattamista suojelua tarvitsevien henkilöiden vastaanottamisessa niin, että perusoikeuksia kunnioitetaan täysimääräisesti ja hakemukset käsitellään oikeudenmukaisesti ja ihmisarvoisesti.

Siksi rajaturvallisuuden nykyaikaistamisessa on olennaisen tärkeää varmistaa suojelun esteetön saatavuus sitä tarvitseville. Tähän suuntaan on otettu tärkeitä askeleita, kuten käyty keskustelua ja annettu asiaan liittyviä ohjeita riippumattomien kansallisten mekanismien perustamisesta ihmisoikeuksien noudattamisen valvomiseksi ulkorajoilla. Kansainvälisten



järjestöjen ja kansalaisjärjestöjen hälyttävät raportit herättävät kuitenkin huolta käytännöistä, jotka estävät tehokkaan suojelun saamisen.

Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän oikean tulkinnan varmistamiseksi EU:n tuomioistuin ja kansallisen tason oikeudelliset instituutiot jatkoivat vuonna 2022 kansallisen lainsäädännön, toimintaperiaatteiden ja käytäntöjen valvontaa useilla yhteiseen turvapaikkajärjestelmään liittyvillä aloilla. Erityistä huomiota kiinnitettiin palauttamiskiellon periaatteen soveltamiseen sekä tosiasialliseen pääsyyn alueelle ja turvapaikkamenettelyyn. Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän sääntöjen noudattamisen turvaamiseksi on ensiarvoisen tärkeää, että kansalliset viranomaiset panevat täytäntöön tuomioistuinten tästä tekemät päätökset.

Turvapaikkavirasto on kehittynyt Euroopan turvapaikka-arkkitehtuurin elintärkeäksi osaksi nopeasti muuttuvassa turvapaikkaympäristössä, joka edellyttää useiden sidosryhmien yhteistyötä suojeluratkaisujen suunnittelussa ja toteuttamisessa. Vahvistetun toimeksiantonsa turvin virasto tukee jatkossakin Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän toteuttamista kaikkialla Euroopassa. Viraston antaman teknisen ja operatiivisen tuen sekä koulutustuen lisäksi riippumattoman perusoikeusvastaavan uusi asema vauhdittaa työtä sen varmistamiseksi, että turvapaikanhakijoiden oikeudet turvataan aina. Seurantamekanisminsa avulla virasto tekee tulevana vuosina jäsenvaltioiden kanssa entistä tiiviimpää yhteistyötä, jossa seurataan EU:n oikeudellisten velvoitteiden operatiivista ja teknistä soveltamista ja autetaan jäsenvaltioita tunnistamaan turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmien mahdollisia rajoituksia. Viime kädessä sillä edistetään EU:n turvapaikkajärjestelmän yhdenmukaistamista.



Turvapaikkaraportti 2023: Tiivistelmä

Turvapaikkaraportti 2023 on kansainväliseen suojeluun liittyvien tietojen luotettava tietolähde, jossa tehdään kattava yleiskatsaus turvapaikka-alan merkittävimpiin edistysaskeleisiin vuonna 2022. 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 2022 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 2023 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.–31.12.2022, ja siinä esitetään uusimmat edistysaskeleet kansainvälisen suojelun alalla Euroopassa.