

Konsolidoitu vuotuinen toimintakertomus 2022

Tiivistelmä





Euroopan unionin turvapaikkaviraston konsolidoitu vuotuinen toimintakertomus

Hallintoneuvoston kesäkuussa 2023 hyväksymä

Tiivistelmä



Teksti on laadittu kesäkuussa 2023

Euroopan unionin turvapaikkavirasto tai sen nimissä toimivat henkilöt eivät ole vastuussa siitä, miten tämän julkaisun sisältämiä tietoja käytetään.

Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2023

PDF ISBN 978-92-9403-330-7 doi: 10.2847/981608 BZ-05-23-200-FI-N

© Euroopan unionin turvapaikkavirasto, 2023

Kannen kuva/kuvitus: EUAA 2023

Aineistoa lainattaessa on mainittava lähde. Sellaisten valokuvien tai sellaisen muun materiaalin käyttöön tai jäljentämiseen, joihin turvapaikkavirastolla ei ole tekijänoikeutta, on pyydettävä lupa suoraan tekijänoikeuden haltijoilta.



Sisällysluettelo

I.	Toimintapoliittiset saavutukset	4
	Vuosi pähkinäkuoressa	4
	Keskeiset tulokset	5
II.	Talousarviota ja varainhoitoa koskevat tiedot	9
III.	Henkilöressurit, sisäinen valvonta ja arvioinnit.....	11





I. Toimintapoliittiset saavutukset

Vuosi pähkinänkuoressa

Kertomuksen kohteena olevaa vuotta leimasi Venäjän 24. helmikuuta aloittama provosoimaton täysimittainen hyökkäys Ukrainaan. Se aiheutti Euroopan suurimman humanitaarisen kriisin sitten toisen maailmansodan lopun.

Neuvosto aktivoi [4. maaliskuuta tilapäistä suojelua koskevan direktiivin](#), jonka ansiosta jäsenvaltiot pystyivät tarjoamaan nopeaa ja tehokasta suojelua Ukrainan sotaa pakeneville ihmisille sen sijaan, että olisi pitänyt soveltaa pidempää turvapaikkamenettelyä. Tämä poikkeuksellinen toimenpide toteutettiin ensimmäisen kerran yli 20 vuotta direktiivin antamisen jälkeen. Perusteena oli, että Ukrainasta siirtymään joutuneiden henkilöiden joukoittainen maahantulo vaarantaisi turvapaikkajärjestelmän tehokkuuden ja vaikuttaisi kielteisesti suojelua hakeviin henkilöihin.

Neuvosto valtuutti Euroopan unionin turvapaikkaviraston yhdessä Euroopan raja- ja merivartioston (Frontex) ja Euroopan unionin lainvalvontayhteistyöviraston (Europol) kanssa antamaan operatiivista tukea jäsenvaltioille, jotka pyysivät apua tilanteesta selviytymiseen. Tämä koski myös tilapäistä suojelua koskevan direktiivin täytäntöönpanoa. [Eurostatin](#) mukaan vuoden 2022 loppuun mennessä lähes neljä miljoonaa henkilöä oli saanut tilapäistä suojelua.

Kesäkuun 22. päivänä 18 EU:n jäsenvaltiota sekä Liechtenstein, Norja ja Sveitsi allekirjoittivat julkilausuman, jossa määritellään [vapaaehtoisen yhteisvastuun mekanismin](#) toimintatapa muuttopaineen alaisina olevien Välimeren alueen jäsenvaltioiden tukemiseksi. Julkilausumassa tunnustettiin muuttoliikkeeseen liittyvien haasteiden voimistuminen Venäjän Ukrainaan tekemän hyökkäyksen seurauksena, ja se merkitsi huomattavaa edistystä komission [uuden muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen](#) osalta. Neuvosto hyväksyi samana päivänä myös [Eurodac-järjestelmää ja seulonta-asetuksia koskevat neuvotteluvaltuudet](#).

Kaiken kaikkiaan EU+-maat¹ vastaanottivat 996 000 turvapaikkahakemusta vuonna 2022². Se on suurin määrä sitten vuosien 2015–2016 pakolaiskriisin. Muuttopaine EU:n ulkorajoilla lisääntyi erityisesti Länsi-Balkanin ja keskisen Välimeren reiteillä³.

Syyria ja Afganistan olivat edelleen [tärkeimmät lähtömaat](#), ja niiden osuus kaikista vuonna 2022 jätetyistä hakemuksista oli yhteensä yli neljäsosa (270 000). Kolmanneksi tärkein lähtömaa oli Turkki 58 000 hakemuksella, ja sitten Venezuela (51 000 hakemusta) ja Kolumbia (43 000 hakemusta).

¹ EU+-maihin kuuluvat Euroopan unionin 27 jäsenvaltiota sekä Islanti, Liechtenstein, Norja ja Sveitsi.

² Perustuu [Eurostatin tietoihin 13. huhtikuuta 2023](#). Islannin vuosittaiset tiedot arvioidaan [kuukausittaisten tietojen](#) summan perusteella.

³ [Frontexin mukaan 13. tammikuuta 2023 alkaen](#).





Ilman huoltajaa olevat alaikäiset jättivät EU+-maissa 42 000 turvapaikkahakemusta vuonna 2022. Tämä merkitsee kolmen viidesosan lisäystä edellisestä vuodesta, ja määrä on suurin sitten vuoden 2016⁴. Lähes puolet hakemuksista oli afganistanilaisten tekemiä. Heidän osuutensa oli yhdessä syyrialaistaisten kanssa yli kaksi kolmasosaa kaikista ilman huoltajaa olevien alaikäisten EU+-maissa jättämistä hakemuksista.

EU+-maiden turvapaikkaviranomaiset tekivät vuonna 2022 noin 646 000 ensimmäistä päätöstä eli viidenneksen enemmän kuin edellisenä vuonna⁵. Hakemusten määrä kasvoi sitä nopeammin, ja vuoden 2022 lopussa ensimmäistä päätöstä odotti 636 000 tapausta. Se on suurin määrä sitten vuoden 2017 alun⁶. Vaikka tapausten määrä väheni toisessa ja sitä ylemmissä asteissa, vuoden 2022 lopussa kaikissa asteissa oli päätöstä odottamassa lähes 899 000 turvapaikkahakemusta eli miltei viidenneksen enemmän kuin vuotta aiemmin.⁷

Keskeiset tulokset

Viraston vuotuisessa työohjelmassa, joka esitetään hallintoneuvoston 13. syyskuuta 2022 hyväksymässä yhtenäisessä ohjelma-asiakirjassa 2022–2024, määritettiin 87 vuotuista tavoitetta kuudella toiminta-alalla.

Kuten seuraavasta kaaviosta käy ilmi, 67 tavoitetta saavutettiin täysin tai lähes täysin. Jäljelle jääneistä 20 tavoitteesta 13 saavutettiin osittain ja seitsemän jäi saavuttamatta toimintarajoitusten, Venäjän Ukrainaan kohdistamasta hyökkäyksestä johtuvien painopisteiden muutosten ja uuden toimeksiannon voimaantuloon liittyvän työmäärän lisääntymisen vuoksi.

⁴ Perustuu Eurostatin tietoihin 13. huhtikuuta 2023. Islantia koskevat tiedot puuttuivat.

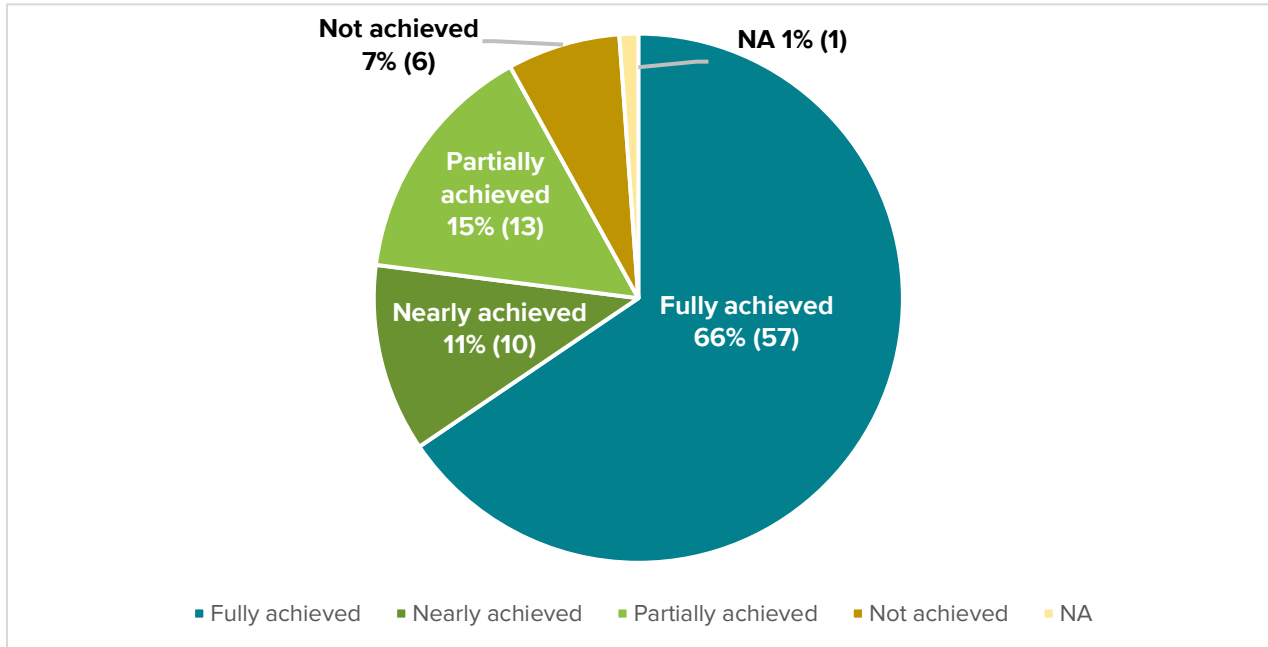
⁵ Perustuu Eurostatin tietoihin 13. huhtikuuta 2023.

⁶ Perustuu turvapaikkaviraston varhaisvaroitus- ja valmiusjärjestelmän tietoihin, jotka ovat alustavia.

⁷ Perustuu Eurostatin tietoihin 13. huhtikuuta 2023.



Kaavio 1: Vuotuisten tavoitteiden luokittelu *



* Luvut pyöristetään seuraavaan kokonaislukuun.

Not achieved 7%

Partially achieved 15% (13)

Nearly achieved 11% (10)

Fully achieved 66% (57)

NA 1% (1)

Ei saavutettu 7 %

Saavutettu osittain 15 % (13)

Lähes saavutettu 11 % (10)

Saavutettu täysin 66 % (57)

Ei sovelleta 1 % (1)

Lisätietoa vuotuisista tavoitteista, niiden saavuttamisen (tai saavuttamatta jättämisen) syistä ja niitä koskevien indikaattorien tilasta on koko kertomuksessa.

Ukrainaan kohdistetusta sotilaallisesta hyökkäyksestä johtuvasta poikkeuksellisesta tilanteesta huolimatta virasto toteutti sisäisen uudelleenjärjestelyn, joka oli tarpeen EU:n turvapaikkavirastoa koskevan asetuksen voimaantulon myötä vahvistetun toimeksiannon toteuttamiseksi. Erityisellä siirtymäohjelmalla koordinoitiin useita uudesta asetuksesta johtuvia muutoksia ja toteutettiin yhdeksän hanketta, joissa huolehditaan uusien tehtävien ja toimintojen perustamisesta.

Turvapaikkavirasto lisäsi vuonna 2022 operatiivista ja teknistä tukeaan. Turvapaikka-asioiden tukiryhmien lähettämistä varten perustettiin turvapaikka-asioiden asiantuntijoiden reservi, johon kuului joulukuun loppuun mennessä yli 300 asiantuntijaa 21 jäsenvaltiosta.

Toukokuussa virasto lähetti ensimmäistä kertaa olemassaolonsa aikana henkilöstöä EU:n ulkopuoliseen maahan, Moldovaan. Komission pyynnöstä EU:n turvapaikkavirasto tuki vapaaehtoista siirto-ohjelmaa, jossa autetaan Ukrainan sotaa pakenevia henkilöitä siirtymään Eurooppaan ja hakemaan tilapäistä suojelua. Kertomuksen kohteena olevan vuoden aikana



virasto pani täytäntöön toimintasuunnitelmia 14 jäsenvaltiossa ja laajensi näin toimintansa kuuteen uuteen EU-maahan⁸ asianomaisten kansallisten viranomaisten pyynnöstä.

Virasto tuki vuonna 2022 noin 48 300:aa kansainvälistä suojelua koskevaa rekisteröintiä Italiassa, Kreikassa, Kyproksessa ja Maltassa ja yli 49 000:ta tilapäistä suojelua koskevaa rekisteröintiä Italiassa, Kreikassa, Kyproksessa, Maltassa ja Romaniassa. Turvapaikkavirasto avusti edelleen Kreikkaa, Kyprosta ja Maltaa aseman määrittelyssä ensimmäisessä käsittelyssä: se teki noin 19 700 haastattelua ja laati noin 8 000 loppuhuomautusta.

Turvapaikkavirasto jatkoi eurooppalaisen turvapaikka-alan koulutusohjelman laajentamista ja koulutuksen antamista kansallisille viranomaisille ja toimintasuunnitelmien osana lähetetyille henkilöstölle. Turvapaikkaviraston koulutuskursseille osallistui lähes 9 000 henkilöä, joista 160 oli kolmansien maiden virkailijoita. Lisäksi viraston kouluttajakoulutuksiin osallistui lähes 600 henkilöä.

EU+-maiden välistä käytännön yhteistyötä turvapaikka-asioissa edistettiin monenlaisilla toimilla ja tuotteilla, joita toteutettiin turvapaikkaviraston aihekohtaisten verkostojen osana.

Lähtömaatietoja koskevia tuotteita laadittiin lähes 3 000 sivua. Rajoitetussa terveydentilaa koskevien alkuperämaatietojen verkkoportaalissa käsiteltiin ja asetettiin verkossa saataville yli tuhat terveydentilaan liittyvää pyyntöä. Lisäksi julkaistiin uudet Somaliaa koskevat maakohtaiset ohjeet ja päivitettiin Afganistania ja Irakia koskevia maakohtaisia ohjeita. Virasto lisäsi tilanneanalyysien tuottamista, myös Venäjän Ukrainaan kohdistaman täysimittaisen hyökkäyksen ja uusien maaoperaatioiden käynnistämisen vuoksi, ja jatkoi operatiivisten standardien, indikaattorien, ohjeiden ja parhaiden käytäntöjen laatimista, levittämistä ja edistämistä.

Turvapaikkaviraston oikeudelliseen tukitoimintaan, jossa käsitellään kansainvälistä suojelua koskevia erityisaiheita, osallistui vuonna 2022 ennennäkemätön määrä tuomioistuinten jäseniä. Heitä oli yhteensä 576. Kaikki toimet järjestettiin turvapaikkaviraston oikeusalan asiantuntijoiden ryhmän aktiivisella tuella. Ryhmä kasvoi kolmanneksella, ja siinä oli vuonna 2022 yhteensä 99 jäsentä.

Turvapaikkaviraston neuvoo-antava ryhmä perustettiin uudelleen kesäkuussa 2022 EU:n turvapaikkavirastoa koskevaan asetukseen perustuvien uusien sääntöjen nojalla. Vastaperustetusta ryhmästä järjestettiin kiinnostuksenilmaisupyynnöksi kansalaisyhteiskunnalle ja muille asiaankuuluville organisaatioille, ja joulukuun loppuun mennessä ryhmään kuului yli sata jäsentä.

Turvapaikkavirasto osallistui edelleen tiiviisti Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän ulkoiseen ulottuvuuteen. Istanbulissa sijaitseva uudelleensijoittamisen tukivälineestä tuettiin 2 585:tä henkilöä 13 valintamatkalla ja kolmella lähtöä edeltävällä matkalla kuudesta EU+-maasta. Lisäksi välineestä annettiin vuonna 2022 ensimmäisen kerran apua pakolaisten lääketieteellisten

⁸ Vuonna 2022 virasto aloitti toimintansa Alankomaissa, Bulgariassa, Itävallassa, Romaniassa, Sloveniassa ja Tšekissä. Operatiivista ja teknistä apua annettiin jo Belgiassa, Espanjassa, Italiassa, Kreikassa, Kyproksessa, Latviassa, Liettuaissa ja Maltassa.





arviointien toteuttamisessa EU+-maan (Sveitsi) puolesta. Turvapaikkavirasto vahvisti myös valmiuksien kehittämistä koskevaa tukeaan Turkin muuttoliikkeen hallinnasta vastaavalle keskusviranomaiselle.

Virasto auttoi Länsi-Balkanin maita tarjoamalla institutionaalisten valmiuksien kehittämistä, koulutusta ja työpaikalla annettavaa valmennusta keskeisistä turvapaikkamenettelyistä Albaniassa, Bosnia ja Hertsegovinassa, Kosovossa⁹, Montenegrossa, Pohjois-Makedoniassa ja Serbiassa. Turvapaikkaviraston ja Egyptin etenemissuunnitelman täytäntöönpanoa jatkettiin, ja Nigerin ja kaikkien Pohjois-Afrikan maiden kanssa järjestettiin tukitoimia alan toimijoiden verkoston perustamiseksi.

Uuden toimeksiannon voimaantulosta johtunutta uudelleenjärjestelyä jatkettiin viraston sisäisen valvonnan järjestelmässä. Turvapaikkavirasto paransi kykyään tunnistaa, priorisoida ja hallita riskejä, jotka johtuvat operatiivisten toimien sekä taloudellisten resurssien ja henkilöresurssien lisääntymisestä.

Edellisvuosien myönteinen suuntaus jatkui, ja virasto pienensi vuonna 2022 edelleen maksuviivästysten prosenttiosuutta sekä poikkeusten ja sääntöjenvastaisuuksien määrää ja arvoa suhteessa kokonaistalousarvioonsa. Euroopan tilintarkastustuomioistuimen edellisinä vuosina esittämistä 15:stä jäljellä olevasta huomautuksesta kymmenen saatiin päätökseen ja neljä arvioitiin sisäisesti päätökseen saaduiksi.

⁹ Tämä nimitys ei vaikuta asemaa koskeviin kantoihin, ja se on YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1244 ja Kansainvälisen tuomioistuimen Kosovon itsenäisyysjulistuksesta antaman lausunnon mukainen.





II. Talousarviota ja varainhoitoa koskevat tiedot

Hallintoneuvosto hyväksyi turvapaikkaviraston vuoden 2022 talousarvion alun perin osana vuosien 2022–2024 yhtenäistä ohjelma-asiakirjaa 25. lokakuuta 2021.

Kun unionin yleinen talousarvio varainhoitovuodeksi 2022 oli hyväksytty 24. marraskuuta 2021, hallintoneuvosto hyväksyi 20. joulukuuta 2021 vuosien 2022–2024 yhtenäisen ohjelma-asiakirjan tarkistuksen 1, jolla viraston talousarviota kasvatettiin 380 000 eurolla, jolloin se oli 171,78 miljoonaa euroa.

Hallintoneuvosto hyväksyi myöhemmin kaksi lisätalousarviota.

Ensimmäinen lisätalousarvio hyväksyttiin 13. syyskuuta 2022, ja siihen sisällytettiin seuraavat osat:

- EU:n lisäavustus 12 miljoonaa euroa maksusitoumusmäärärahoina ja kuusi miljoonaa euroa maksumäärärahoina, jotta voidaan vastata Venäjän Ukrainaan tekemän täysimittaisen hyökkäyksen vuoksi kasvaneisiin tarpeisiin
- Egyptin kanssa tehtävää yhteistyötä koskevan etenemissuunnitelman täytäntöönpanoon tarkoitetun Tanskan vapaaehtoisen rahoitusosuuden toinen erä, jonka määrä on 94 063 euroa (700 000 Tanskan kruunua)
- komission kanssa liittymistä valmisteleavan tukivälineen vaiheen III osana allekirjoitetun rahoitussopimuksen ensimmäinen ennakkomaksu, jonka määrä on 2 968 129 euroa.

Toinen lisätalousarvio hyväksyttiin 29. marraskuuta 2022. Sillä vähennettiin maksumäärärahoja 12 miljoonaa euroa, koska joidenkin toimintasuunnitelmien täytäntöönpanossa, asiantuntijoiden lähettämässä ja tulkkauspalvelujen laskutuksessa oli odottamattomia viivästyksiä.

Turvapaikkaviraston lopullinen talousarvio vuonna 2022 oli siis 168 842 192 euroa.

Tulot vuonna 2022

Tärkein tulonlähde vuonna 2022 oli EU:n rahoitusosuus.

Ulkoiset käyttötarkoitukseensa sidotut tulot koostuivat vuonna 2022 seuraavista saaduista rahoitusosuuksista:

- assosioituneet maat eli Norja, Sveitsi ja Liechtenstein
- komission kanssa allekirjoitettu avustussopimus ja rahoitusosuussopimus
- jäsenvaltioiden suorat vapaaehtoiset rahoitusosuudet Pohjois-Afrikkaa ja Nigeriä koskevaan turvapaikkaviraston alueelliseen pilottihankkeeseen ja Egyptin kanssa tehtävää yhteistyötä koskevaan etenemissuunnitelmaan.





Talousarvion toteutus kokonaisuudessaan (kaikki rahoituslähteet)

Vuonna 2022 virasto käytti 96 prosenttia maksusitoumusmäärärahoista ja ylitti siten sen hallinnon seurannan kannalta merkityksellisen indikaattorin 95 prosentin tavoitteen. Maksuäärärahoista käytettiin 90 prosenttia, mikä on vastaavan tavoitteen mukaista.





III. Henkilöresurssit, sisäinen valvonta ja arvioinnit

Henkilöresurssit

Turvapaikkavirastolle osoitettiin 90 lyhytaikaista (kahden vuoden) sopimussuhteisen toimihenkilön toimea tukemaan Venäjän Ukrainaa vastaan käymän hyökkäyssodan vaikutuksiin liittyviä jatkuvasti lisääntyviä operatiivisia tehtäviä.

Henkilöstötaulukko eli talousarvion rajoissa hyväksytyjen väliaikaisten toimien luettelo palkkaluokittain ja tehtäväryhmittäin pysyi suhteellisen vakaana. Vuoteen 2021 verrattuna virasto sai viisi lisätoimea, mikä nosti hyväksytyjen väliaikaisten toimihenkilöiden toimien kokonaismäärän 371:een. Henkilöstösuunnitelman täyttöaste oli vuoden lopussa 90 prosenttia.

Virastosta vuonna 2022 lähteneen henkilöstön (mukaan lukien lyhytaikaiset operatiiviset sopimussuhteiset toimihenkilöt, hankerahoitteiset sopimussuhteiset toimihenkilöt ja kansalliset asiantuntijat) vuotuinen kokonaisvaihtuvuus oli 12 prosenttia, kun se vuonna 2021 oli 6,6 prosenttia. Virasto selvittää parhaillaan suuren vaihtuvuuden syitä. Ne voivat johtua useista tekijöistä, kuten sopimusten lyhyestä kestosta, turvapaikkaviraston päätoimipaikan maantieteellisestä sijainnista tai kilpailusta työmarkkinoilla.

Sisäinen valvonta

Hallintoneuvosto hyväksyi COSOn¹⁰ vuoden 2013 Internal Control – Integrated Framework -kehityksen perusteella viraston sisäisen valvonnan kehityksen [21. joulukuuta 2018](#).

Virasto teki vuonna 2022 arvion, jonka mukaan sen 17 sisäisen valvonnan periaatetta ovat joko toiminnassa (7) tai täysin toiminnassa (10). Näin ollen kaikki periaatteet ovat olemassa ja toimivat, mutta niissä on edelleen kohtalaisia tai vähäisiä puutteita, jotka edellyttävät muutamia parannuksia.

Tarkastukset

Komission sisäisen tarkastuksen toimiala (IAS) teki vuonna 2022 muuttoliike- ja sisäasioiden pääosaston ja EU:n hajautettujen erillisvirastojen välistä koordinoitua koskevan tarkastuksen, joka koski useita yksiköitä, sekä suoritti tiedonhankintatehtävän virastossa.

Euroopan tilintarkastustuomioistuin ei antanut vuonna 2022 uusia huomautuksia varainhoitovuoden 2021 tarkastuskertomuksessaan.

¹⁰ [Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission](#).





Arvioinnit

Turvapaikkavirasto tekee sisäisiä tai ulkoisia väli- ja jälkiarviointeja ohjelmista ja toimista, joihin liittyy merkittäviä menoja. Vuonna 2022 tehtiin 14 arviointia, mikä on suurin määrä kahdeksaan viime vuoteen.

Kunkin arviointikertomuksen analysoinnin jälkeen viraston johto hyväksyy toimia koskevan suunnitelman, jossa otetaan huomioon arvioijien antamat suositukset.

Turvapaikkavirasto osallistui vuoden 2022 lopussa 18 arviointiin perustuvien suositusten täytäntöönpanoon.





Publications Office
of the European Union

