



EASOn turvapaikkaraportti 2021

Vuosikertomus
turvapaikkatilanteesta Euroopan
unionissa

TIIVISTELMÄ





Kansikuva: Steve Evans

© Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto, 2021

Jäljentäminen on sallittua, kunhan lähde mainitaan.

Sellaisten valokuvien tai sellaisen muun materiaalin käyttöön tai jäljentämiseen, joihin EASOlla ei ole tekijänoikeutta, on pyydettävä lupa suoraan tekijänoikeuden haltijalta.



EASOn turvapaikkaraportti 2021

Vuosikertomus turvapaikkatilanteesta Euroopan unionissa

TIIVISTELMÄ

Alkusanat

Tänä vuonna julkaistaan jo 10. kerran viraston lippulaivajulkaisu, *EASOn turvapaikkaraportti*. Raporttia on parannettu jatkuvasti vuosien varrella. Siihen kerätään ja siinä raportoidaan uusimpia suuntauksia ja poliittisia keskusteluja, jotka liittyvät Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän kehittämiseen. Olemme ylpeitä siitä, että *EASOn turvapaikkaraportti* on vakiintunut turvapaikka-asioiden tietolähteeksi Euroopassa. Kehitys kuvastaa toimiston kasvua turvapaikka-asioiden vakituiseksi asiantuntemuskeskukseksi sitten sen perustamisen 19.6.2010.

EASOn kasvavaa roolia korostaa Euroopan komission uusi [Muuttoliike- ja turvapaikkasopimus](#), joka julkaistiin syyskuussa 2020. Sopimuksen pohjalta voidaan virittää uudelleen keskustelua tehokkaasta ja humanista maahanmuuton ja turvapaikanhaun hallinnasta Euroopassa. EASO on valmiina hallinnoimaan laajempaa toimivaltaa EU:n turvapaikkaviraston (EUAA) ominaisuudessa ja toimimaan olennaisena osana monimutkaista maahanmuuttotilannetta hallinnoivaa Euroopan hallintakehystä, kaikki perusoikeudet täysin huomioiden.

COVID-19-pandemia on vaikuttanut elämän jokaiseen osa-alueeseen kaikkialla maailmassa. Kaikissa EU+ -maissa otettiin käyttöön hätätoimenpiteitä ja pitkän aikavälin muutoksia viruksen leviämisen ehkäisemiseksi ja ihmisten – sekä turvapaikkaa Euroopasta hakevien että suoraan turvapaikanhakijoiden kanssa työskentelevien – turvallisuuden takaamiseksi. Ensimmäistä kertaa Euroopan yhteisen



turvapaikkajärjestelmän käyttöönoton jälkeen jäsenvaltiot, kansalliset turvapaikka- ja vastaanottoviranomaiset sekä kansainvälisen suojelun parissa toimivat organisaatiot kohtasivat kaksipiippuisen haasteen: turvallisen elämän perustavanlaatuista ihmisoikeutta piti suojella samalla maailmanlaajuisesta terveyskriisistä halliten ja varoen altistamasta sekä maahanmuuttajia että vastaanottavia maita suuremmalle riskille.

Kansalliset hallinnot joutuivat venymään äärimilleen, ja EASO kohdisti toimintansa jäsenvaltioiden suoraan tukemiseen, jotta voitiin varmistaa palvelujen jatkuminen ja apu hätätilanteissa. Koko vuoden 2020 ajan virasto kehitti työkaluja, joilla voitiin parantaa ja yhdenmukaistaa menettelyjä, julkaisi analyttisiä raportteja sekä koulutti turvapaikka-alan ammattilaisia. Erityinen tiedonkeruualoite tarjosi ajantasaisia, kattavia ja luotettavia tietoja koronaviruksen vaikutuksista turvapaikkamenettelyyn. Tulokset osoittivat EU:n kansallisen turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmien muutosjoustavuuden, sillä järjestelmät sopeutuivat nopeasti muuttuneeseen tilanteeseen ja omaksuivat digitaalisia ratkaisuja voidakseen tarjota turvapaikan sitä tarvitseville. Nämä innovaatiot voivat olla ratkaisevia tehokkuuden lisäämisessä ja vastaavien haasteiden ratkaisemisessa tulevaisuudessa samalla, kun kehitetään kestävä eurooppalaista järjestelmää.

Nina Gregori
Pääjohtaja
Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto

The infographic illustrates the evolution of the SDG Index. A central gear is being interacted with by a hand, symbolizing the active role of stakeholders. Surrounding the gear are icons representing various Sustainable Development Goals (SDGs): a person with a gear, a document with a gear, a bar chart with a gear, a globe, a classical building, and a person with a gear. A timeline at the top shows the index's growth from 2020 to 2021, with a QR code for more information.

Turvapaikka-asioiden yleiskatsaus vuonna 2020



Konfliktien, vainon, ihmisoikeusrikkomusten, luonnonkatastrofien ja heikenevien ekosysteemien aiheuttama pakkomuutto on todellisuutta miljoonille ihmisille eri puolilla maailmaa.

Virallisissa tilastoissa eritellään kaksi pakkosiirtolaisten ryhmää: a) pakolaiset ja turvapaikanhakijat, jotka ovat ylittäneet maiden rajan sekä b) maan sisällä siirtymään joutuneet henkilöt eli maan sisäiset pakolaiset, jotka ovat joutuneet pakkomuuttamaan omassa maassaan. Pakolaiset ovat henkilöitä, jotka ovat paenneet maastaan pelätessään perustellusti vainoa rodun, uskonnon, tiettyyn sosiaaliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen vuoksi ja ovat ylittäneet maansa rajan etsiessään turvaa. Maan sisällä siirtymään joutuneet henkilöt eivät ole ylittäneet maansa rajaa, mutta he saattavat silti olla haavoittuvassa tilanteessa.

Euroopassa kansainvälinen suojelu tarkoittaa pakolaisasemaa ja toissijaista suojeluasemaa. Viimeksi mainittu viittaa henkilöihin, joilla ei ole pakolaisasemaa mutta jotka ovat oikeutettuja suojeluun, koska he ovat vaarassa joutua kärsimään vakavaa haittaa, heitä voi uhata esimerkiksi kuolemanrangaistus tai teloitus, kidutus tai epäinhimillinen tai halventava kohtelu tai rangaistus alkuperämaassa taikka vakava ja henkilökohtainen uhka, joka aiheutuu mielivaltaisesta väkivallasta kansainvälisissä tai maansisäisissä aseellisissa selkkauksissa.

Kesäkuussa 2020 YK:n pakolaisvaltuutettu raportoi noin 80 miljoonan ihmisen huolta aiheuttavasta väestöstä, johon lukeutuu 26,4 miljoonaa pakolaista, 4,2 miljoonaa turvapaikanhakijaa, 45,7 miljoonaa maan sisäistä pakolaista ja 3,6 miljoonaa ulkomaille siirtymään joutunutta venezuelalaista.

Kaksi kolmasosaa maailman pakolaisista tulee viidestä alkuperämaasta: Syyriasta, Venezuelasta, Afganistanista, Etelä-Sudanista ja Myanmarista (laskevassa järjestyksessä). Suurin osa muuttamaan joutuneesta väestöstä asettuu kriisialueen naapurimaihin ja -yhteisöihin, jotka ovat usein kehittyviä maita. Vuonna 2020 suurin vastaanottava maa oli yhä Turkki, jota seurasivat Kolumbia, Pakistan, Uganda ja Saksa.

Vuonna 2020 iskeneellä COVID-19-pandemialla on ollut syvä ja monitahoinen vaikutus, sillä se on sekä luonut että vahvistanut suojelutarpeita ympäri maailman ja vaikeuttanut pääsyä turvaan. Tässä haastavassa tilanteessa suojelun tarjoamisen parissa työskentelevät sidosryhmät mukauttivat toimintaansa tarpeiden mukaan, jotta voitiin varmistaa palvelujen jatkuminen. Käyttöön otettiin muun muassa uusia toimintatapoja hakemusten rekisteröinnissä ja käsittelyssä sekä lisättiin teknologian ja digitaalisten ratkaisujen hyödyntämistä.

Pandemian aiheuttamista haasteista huolimatta kansainvälinen yhteisö kehitti monenvälisiä yhteistyösopimuksia, ja vuonna 2020 neuvoteltu globaali pakolaiskompakti sisälsi seuraavat osat:

- ➔ Suojelukapasiteetin parantaminen ympäri maailman
- ➔ Pakkomuuttamaan joutuneiden lasten koulunkäyntimahdollisuuksien parantaminen
- ➔ Kestävien ratkaisujen edistäminen
- ➔ Puhtaan energian ratkaisujen tuominen humanitaarisiin käyttökohteisiin
- ➔ Inhimillisen kehityksen ja talouskasvun edistäminen rakenteellisina ratkaisuinä herkissä ympäristöissä
- ➔ Terveyspalvelujen, puhtaan veden ja puhtaanapidon tuonti oikeudenmukaisesti kaikkien ulottuville sekä
- ➔ Työmahdollisuuksien edistäminen pakkomuuttamaan joutuneille ihmisille.

EU:lla on tärkeä rooli suojeluratkaisujen tarjoamisessa ympäri maailman, ja suurin osa sen humanitaarisesta budjetista onkin kohdennettu hankkeisiin, jotka auttavat pakkomuuttamaan joutuneita ja heidät vastaanottavia yhteisöjä.

Kansainvälinen yhteisö jatkaa työtään pakkomuuton monimutkaisten näkökohtien ratkaisemisessa eri puolilla maailmaa. Tässä työssä kehityksen painopiste voi vaihtua vuosittain ja kohdistua alueisiin, joissa edistystä voidaan saavuttaa pakkomuuton aiheuttavien tilanteiden korjaamisessa tai joissa uusia toimintatapoja voidaan kehittää suojelun tarjoamiseksi. Vuonna 2020 kansainvälistä suojelua koskevan diskurssin kärjessä oli kaksi aihepiiriä, kumpikin eri syistä. **Uudelleensijoittaminen** oli yksi aihealueista, joihin pandemia vaikutti vahvasti matkustusrajoitusten vuoksi. Maailmanlaajuisen terveyskriisin aikana liikkumiseen liittyi riskejä, ja uudelleensijoitusten tarve turvallisena laillisena reittinä korostui entisestään. Samaan aikaan pandemia tarjosi maille tilaisuuden edistää **digitalisaatiota** turvapaikkamenettelyjen tehokkuuden lisäämiseksi.



Kansainvälisten suojelutarpeiden kehitys maailmalla, 2020

2/3 maailman
pakolaisväestöstä
on peräisin
5 maasta



Venezuelalaispakolaiset
olivat suurin uusien
turvapaikanhakijoiden
ryhmä vuonna 2020



Eniten pakolaisia vastaanottava
maa oli Turkki, jota seurasivat
Kolumbia, Pakistan, Uganda ja
Saksa.



85 % maailman
pakolaisväestöstä on
sijoittunut kehittyviin
maihiin



COVID-19-pandemialla oli
syvä ja monisyinen vaikutus, sillä
se on sekä luonut että
vahvistanut suojelutarpeita
ympäri maailman ja vaikeuttanut
pääsyä turvaan.



Uudelleensijoittamis-
ohjelmat lähes keskeytyivät
COVID-19-pandemian aikana
käyttöön otettujen
matkustusrajoitusten vuoksi.



Pandemia tarjosi maille
tilaisuuden edistää
digitalisaatiota
turvapaikkamenettelyjen
tehokkuuden lisäämiseksi.

Lähteet: EASO ja YK:n ihmisoikeustoimikunta



2. Merkittäviä turvapaikka-alan edistysaskelia Euroopan unionissa vuonna 2020



Euroopan komissio esitteli syyskuussa 2020 uuden [muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen](#), joka perustuu kahdesta uudistuspaketista vuodesta 2016 käytyihin neuvotteluihin. Sopimuksessa ehdotetaan muuttoliikepolitiikan uudistamista parannetuilla, nopeammilla ja tehokkaammilla menettelyillä ja luomalla tasapaino vastuunoton ja yhteisvastuun välille. Muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksessa pyritään muodostamaan hallintakehys seuraaville seikoille:

- ulkorajojen tiukka mutta oikeudenmukainen valvonta, mukaan lukien henkilöllisyyden selvittäminen sekä terveys- ja turvallisuustarkastukset
- oikeudenmukaiset ja tehokkaat turvapaikkajärjestelmät kaikissa EU+-maissa, menettelyjen ja kielteisen päätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden palauttamisen virtaviivaistaminen
- uusi yhteisvastuumekanismi etsintä- ja pelastustilanteita seuraavia maihinnousuja sekä paine- ja kriisitilanteita varten
- vahvempi ennakointi, kriisivalmius ja kriiseihin reagointi
- toimiva palauttamispolitiikka ja EU:n koordinoima lähestymistapa kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseen kotimaahansa
- kattava ohjausjärjestelmä EU:n tasolla turvapaikka- ja muuttoliikepolitiikan hallinnan ja toteuttamisen parantamiseksi
- molempia osapuolia hyödyttävät kumppanuudet keskeisten lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa
- kestävien laillisten väylien kehittäminen suojelua tarvitseville ja osaajien houkutteleminen EU:hun ja
- toimivien kotouttamispolitiikkojen tukeminen.

Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi Euroopan komissio säilytti ehdotuksensa ja tuki aseman määrittelyä koskevasta asetuksesta, vastaanotto-olosuhteita koskevasta direktiivistä, unionin uudelleensijoittamiskehystä koskevasta asetuksesta ja EU:n turvapaikkavirastosta jo aikaansaatu alustavaa poliittista yhteisymmärrystä. Se myös kehotti saattamaan uudelleenlaaditusta palauttamisdirektiivistä käytävät neuvottelut pikaisesti päätökseen. Euroopan komissio peruutti vuonna 2016 tekemänsä ehdotuksen Dublin-asetuksen muuttamisesta ja korvasi sen ehdotuksella uudesta turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen yhteisestä hallintakehyksestä. Yhdistettynä viiteen vuosilta 2016 ja 2018 säilytettyyn ehdotukseen sopimus koostuu yhdeksän lisävälineen paketista:

- ➔ [Uusi seulonta-asetus](#)
- ➔ [Muutettu ehdotus turvapaikkamenettelyasetuksen tarkistamisesta](#)
- ➔ [Muutettu ehdotus Eurodac-asetuksen tarkistamisesta](#)
- ➔ [Uusi turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta-asetus](#)
- ➔ [Uusi asetus kriisi- ja force majeure -tilanteista](#)
- ➔ [Uusi muuttoliikettä koskeva varautumis- ja kriisisuunnitelma](#)
- ➔ [Uusi suositus uudelleensijoittamisesta ja täydentävistä väylistä](#)

- ➡ Uusi yksityisalusten etsintä- ja pelastusoperaatioita koskeva suositus
- ➡ Uusi avustamisdirektiiviä koskeva ohjeistus

Muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen ja siihen liittyvien oikeudellisten välineiden esittelyllä pyrittiin käynnistämään uudelleen keskusteluja tehokkaasta ja humanista muuttoliikkeen hallinnasta Euroopassa. Euroopan komission holistinen lähestymistapa osallistavan kuulemisprosessin koordinoimiseksi sekä eri muuttoliike- ja turvapaikkapolitiikan alueiden niveltäminen yhtenäiseksi lähestymistavaksi saivat myönteistä vastakaikua. Samoin myönteisen vastaanoton sai aito pyrkimys huomioida EU:n jäsenvaltioiden erilaiset tarpeet ja ratkaista aikaisemmat ristiriidat. Vaikka jäsenvaltioiden kesken vaikuttaakin vallitsevan poikkeavia näkemyksiä tietyistä muuttoliike- ja turvapaikkapolitiikan näkökohdista, Euroopan komission esittämät ehdotukset tuntuvat tarjoavan pohjan rakentavan dialogin jatkamiselle teknisellä ja poliittisella tasolla lainsäädäntöprosessin aikana. Myönteisten reaktioiden joukkoon mahtui kuitenkin myös sekä valtiollisten että valtiosta riippumattomien toimijoiden huomioita osa-alueista, joilla saavutuksia voitaisiin vielä parantaa.

COVID-19-pandemialla oli luonnollisesti valtava vaikutus sekä muuttoliikevirtoihin että turvapaikkajärjestelmien toimintaan Euroopassa. Komissio oli täysin tietoinen vaikeuksista, joita jäsenvaltiot kohtasivat pannessaan täytäntöön näitä asioita koskevia EU:n sääntöjä, ja julkaisi [tiedoksiannon](#), jossa annettiin ohjeita turvapaikka- ja palautusmenettelyjen jatkuvuuden varmistamiseksi. EU+ -maat ottivat käyttöön useita toimenpiteitä turvapaikkamenettelyn eri vaiheisiin ja vastaanottokeskuksiin ihmisten fyysisen hyvinvoinnin suojelemiseksi. Kansanterveyssyillä perustelluilla rajoitustoimenpiteillä on voinut olla vaikutus – joskin väliaikainen – perusoikeuksien ja -vapauksien noudattamiseen, ja sidosryhmät ovat painottaneet, että toimenpiteiden on oltava väliaikaisia, oikeasuhtaisia ja niitä on sovellettava vain tarpeen mukaan.



Yrittäessään jatkaa palvelujen tarjoamista uusia rajoituksia noudattaen EU+-maat digitalisoivat monia turvapaikkamenettelyn vaiheita kehittämällä ja ottamalla käyttöön uusia elektronisia järjestelmiä. Moni näistä ratkaisuista saattaa jäädä pysyväankin käyttöön turvapaikanhakujärjestelmien tehokkuuden lisäämiseksi, kun taas joitakin niistä voidaan käyttää uusien suunnitelmien pohjana siinä tapauksessa, että EU+-maat joutuvat kohtaamaan samanlaisia haasteita tulevaisuudessa.

Vaikka EU:n ulkorajoille saapuvien määrä yleisesti ottaen väheni vuonna 2020, Eurooppaan suuntautuvien maahanmuuttoreittien välillä havaittiin erilaisia suuntauksia. Läntisiltä ja itäisiltä Välimeren reiteiltä saapuvia oli vähemmän kuin vuonna 2019, kun taas Länsi-Afrikan, keskeisen Välimeren ja Länsi-Balkanin reittien saapumismäärät lisääntyivät. Kreikan rajoille ja saariin kohdistui edelleen huomattavaa painetta, ja Euroopan komissio teki yhteistyötä Kreikan viranomaisien ja EU:n jäsenvaltioiden kanssa antaakseen kriittistä tukea tilanteen ratkaisemiseksi. Tähän sisältyivät vapaaehtoinen sisäisten siirtojen hanke Kreikasta toisiin jäsenvaltioihin ilman huoltajaa oleville alaikäisille sekä lapsille, joiden perheet ovat haavoittuvassa asemassa.

Sisäiset siirrot jatkuivat myös Välimerellä toteutettujen haku- ja pelastustehtävien jälkeen. Euroopan komissio koordinoi maihinnousuja ja sisäisiä siirtoja, jotka toteutettiin tavallisten, vuonna 2019 kehitettyjen toimintamenettelyjen mukaisesti yhteistyössä asiaankuuluvien EU-virastojen kanssa, EASO mukaan lukien. Nämä ponnistelut osoittivat konkreettisesti Euroopan yhteisvastuun toiminnan käytännössä, mutta niissä myös korostui ennakoitavamman yhteisvastuumekanismin tarve maihinnousujen ja uudelleensiirtojen yhteydessä, ehdotetun uuden turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta-asetuksen mukaisesti.

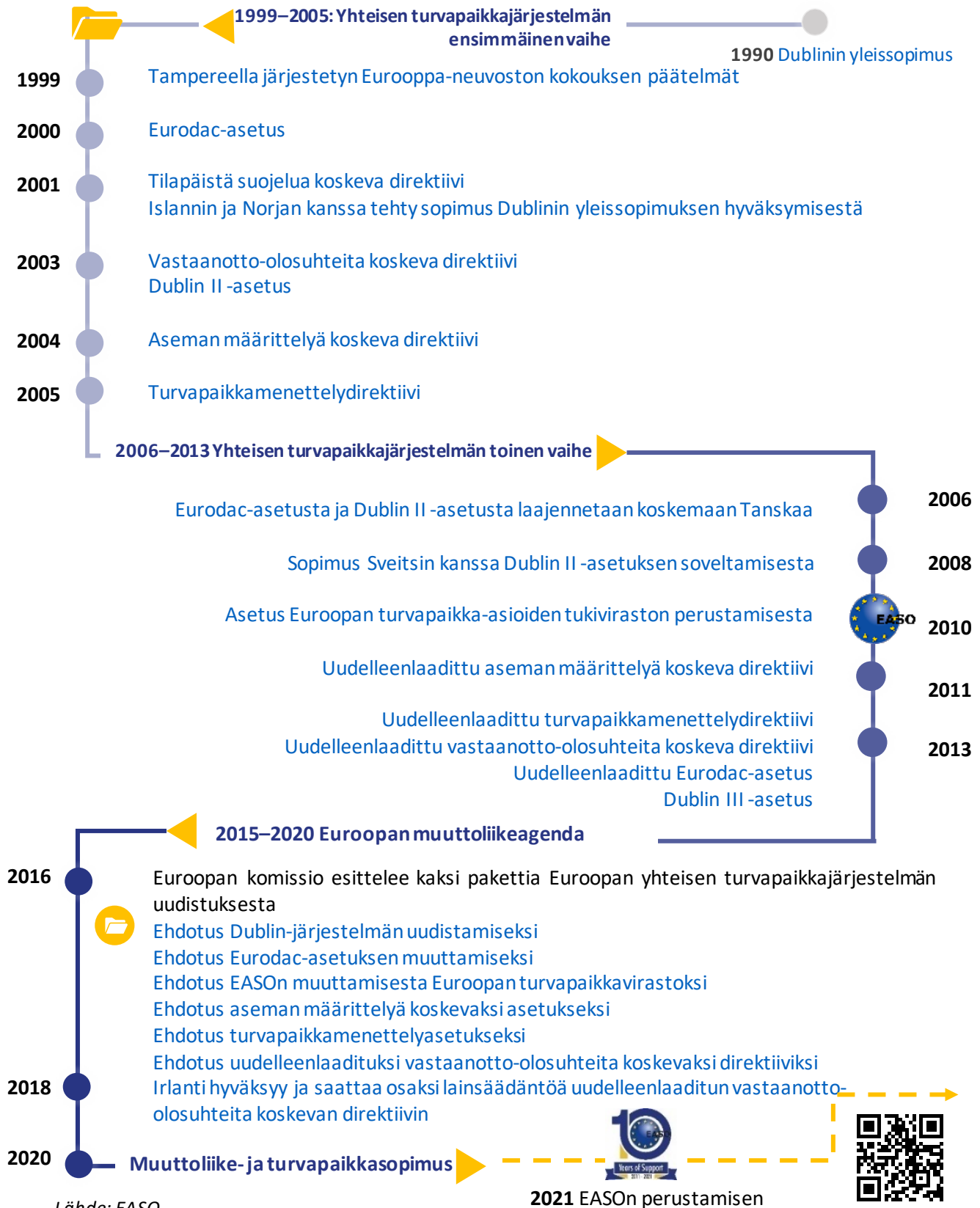
Vuoden 2020 päättyessä päättyi myös Yhdistyneen kuningaskunnan siirtymäkausi, jolloin maahan ja maassa vielä sovellettiin EU-lakia unionista eroamisen jälkeen. 1.1.2021 alkaen EU:n turvapaikkoja koskevia lakeja ei enää sovelleta automaattisesti, ellei niitä säilytetä kuningaskunnan lakijärjestelmässä. Merkittävintä on, että Dublin III -asetus on kumottu Yhdistyneessä kuningaskunnassa, ja sen ehdot eivät ole enää voimassa.

EU jatkoi koko vuoden 2020 ajan yhteistyötä ulkopuolisten kumppaneiden kanssa hillitäkseen muuttopaineita monenvälisyyteen perustuvan kattavan lähestymistavan avulla. EU:n muuttoliikepolitiikan ulkoisen ulottuvuuden puitteissa toteutettujen toimien tavoitteena oli muun muassa puuttua muuttoliikkeen perimmäisiin syihin, torjua salakuljetusverkostoja, tehostaa palauttamista ja takaisinottoa koskevaa yhteistyötä kolmansien maiden kanssa, kehittää rajojen hallintaa kumppanimaiden kanssa ja tarjota tukea suojelulle ulkomailla.

EU:n lainsäädännön yhdenmukaisen tulkinnan ja soveltamisen varmistamiseksi Euroopan unionin tuomioistuimien antoi useita tuomiota, jotka liittyivät pääosin Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän eri säännöksiä tulkitseviin ennakkoratkaisuihin. Oikeuskäytännössä käsiteltiin aiheita, jotka liittyivät tosiasialliseen pääsyyn, turvapaikkamenettelyyn, henkilökohtaisten haastattelujen suorittamiseen tapauksissa, joita ei oteta käsiteltäviksi, suojelun muotoihin, säilöönottoon, toisen käsittelyn menettelyihin, kansalaisten syrjimättömyyteen sekä kansainvälistä suojelua saaviin henkilöihin, jotka saivat myöhemmin kansalaisuuden, syrjimättömyyteen, perheen yhdistämisiin ja perheyhteyden säilyttämiseen, sisäisiin siirtoihin, UNRWA:n valtiottomille palestiinalaisille antamaan suojeluun sekä asepalveluksesta kieltäytymiseen. Lisäksi Euroopan unionin tuomioistuin antoi tuomion kansalaisjärjestöjen rahoitukseen tehdyistä kansallisista rajoituksista, jotka vaikuttavat kansainvälisen suojelun alueella työskenteleviin kansalaisjärjestöihin.



Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän kehitys



3. EASOn valtioille antama tuki



Vuonna 2020 tuli kuluneeksi 10 vuotta EASOn perustamisesta. Perustamisasetuksensa mukaisesti EASO keskittyy Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän toteuttamisen parantamiseen, käytännön yhteistyön lujittamiseen turvapaikka-asioissa jäsenvaltioiden kesken sekä operatiivisen tuen antamiseen niille jäsenvaltioille, joiden turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmiin kohdistuu erityisiä paineita.

Vuoden 2020 COVID-19-pandemian aikana EASOn toimet keskittyivät suoraan jäsenvaltioiden auttamiseen, jotta voitiin varmistaa toiminnan jatkuvuus, jatkaa saumattomasti koulutustoimia ja järjestää jäsenvaltioiden välisiä verkkotapaamisia. EASO käynnisti erityisen tiedonkeruualoitteen voidakseen tarjota tärkeimmille sidosryhmille ajantasaista, kattavaa ja luotettavaa tietoa COVID-19-pandemian vaikutuksista kansallisiin turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmiin sekä laati suunnitelman turvapaikanhakijoiden ja kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden rokotusten aloittamisesta. Turvapaikkahakemusten käsittelyn korkean laadun varmistamiseksi EASO julkaisi käytännön suosituksia henkilökohtaisten haastattelujen järjestämisestä etänä sekä etä-/verkkorekisteröintien suorittamisesta.

EASOn operatiivisessa työssä koronarajoitukset aiheuttivat siirtymisen back office -työnkulkuihin, esimerkiksi kertyneiden tiedostojen käsittelyyn, rekisteröinnin hallinnollisiin tehtäviin, muutoksenhakujen tukemiseen, valmiuksien kehittämiseen, käytäntöjen ja menettelyjen parantamiseen sekä tiedotuksen ja vastaanoton etäpalveluihin puhelinpalvelujen kautta. EASO on myös jatkanut aktiivista kenttätöitä ja auttanut ilman huoltajaa olevien alaikäisten sisäisissä siirroissa Kreikasta muihin jäsenvaltioihin. Vuoden 2020 loppupuolella sovittiin myös tuesta Espanjalle, jotta voidaan keventää sen vastaanottojärjestelmään kohdistuvaa painetta ja kehittää uusi vastaanottomalli.



Video: EASOn virstanpylväät ja saavutukset



Lähde: EASO

4. Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän toiminta

Merkittävä kansallisen tason kehitys muokkasi turvapaikka-alan lainsäädäntöä, politiikkoja ja käytäntöjä EU+-maissa vuonna 2020. Kaksi jokaista turvapaikkamenettelyn vaihetta koskevaa horisontaalista teemaa olivat COVID-19-pandemian vaikutukset sekä turvapaikkamenettelyjen digitalisointi.



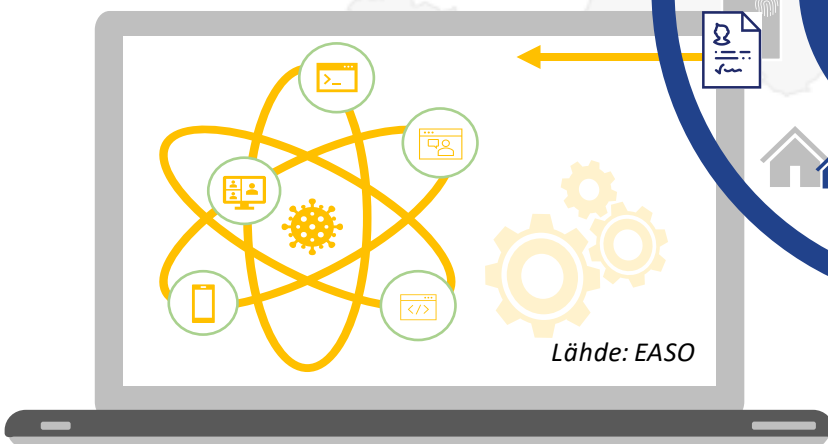
Turvapaikkamenettelyn digitalisointi



COVID-19-pandemia sai valtiot ottamaan käyttöön digitaalisia työkaluja ja mukauttamaan vastaanottokeskusten käytäntöjä



Eduistaan huolimatta digitalisaatioon voi liittyä esimerkiksi tietosuojaan, digitaaliseen lukutaitoon ja verkkoysteihin liittyviä riskejä



Lähde: EASO





COVID-19

Koronaviruspandemian aikana käyttöön otetut matkustusrajoitukset vaikeuttivat huomattavasti turvapaikanhakijoiden mahdollisuuksia päästä EU:n alueelle. Kansallisten viranomaisten piti mukautua nopeasti uusiin olosuhteisiin keskeyttämällä tai rajoittamalla rekisteröintejä lyhyeksi ajaksi pandemian ensimmäisen aallon aikana. Tänä aikana EU+-maat uudelleenjärjestelivät prosesseja ja työympäristöä.

Turvapaikanhakijoita ohjattiin vähemmän Dublin-menettelyyn, ja siirtoprosessia oli mukautettava tiukkojen terveysvaatimusten noudattamiseksi. Vuoden 2020 oikeuskäytännöstä on nähtävissä, että terveysjärjestelmiin kohdistuva paine oli myös otettava huomioon määritettäessä turvapaikkahakemuksesta vastuussa olevaa jäsenvaltiota.

Lähikontaktien välttäminen, tilojen sulkeminen, etätyö ja terveysprotokollat vaikuttivat kaikkiin hakemusten käsittelyn vaiheisiin sekä ensimmäisen että toisen vaiheen käsittelyissä, mukaan lukien henkilökohtaiset haastattelut, tulkkipalvelujen tarjoaminen, päätöksistä ilmoittaminen, tapausten määrän hallinta, koulutus ja laadunarviointi. Nämä tehtävät suoritettiin mahdollisuuksien mukaan etänä digitaaliteknologian avulla, esimerkiksi videoneuvotteluilla. Ensimmäisen ja toisen käsittelyn hallinnoissa mukautettiin sisäisiä työjärjestelyjä siten, että palvelut häiriintyivät mahdollisimman vähän samalla, kun kansanterveystoimenpiteitä noudatettiin. Tästä seurasi, että menettelyjen aikarajoituksia pidennettiin vastaavasti.

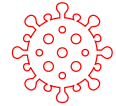
Tietoa välitettiin pienryhmätapaamisissa, puhelimitse tai verkkoistunnoilla ja ohjevideoilla, ja lisätoimia keskitettiin etenkin suojeluun, hygieniatoimiin, noudatettavaan protokollaan, lääketieteelliseen tukeen sekä ohjeisiin tartuntojen välttämiseksi. Oikeusapua ja oikeudellinen edustaja tarjottiin etänä tai rajoitetuilla kasvokkaisilla vuorovaikutustilanteilla. Koronaviruksen vuoksi tehtyjen rajoitustoimien suorana seurauksena useissa valtioissa raportoitiin vaikeuksista saada oikeusapua rajoilla sekä vastaanotto- ja säilöönottotiloissa. Mahdollisuudet tiedonhankintamatkoihin alkuperämaihin olivat rajalliset, joten EU+-maissa keskityttiin muihin menetelmiin alkuperämaita koskevien tietojen keräämisessä ja yhteydenpidossa tietolähteiden kanssa.

Vastaanoton alalla EU+-maat sopeuttivat sekä vastaanotto-organisaationsa että -infrastruktuurinsa COVID-19-pandemiatilanteeseen ottamalla käyttöön useita toimenpiteitä, esimerkiksi saapumisen jälkeisen karanteenin, turvavälien noudattamisen vastaanottokeskuksissa, keskusten välisen liikkumisen rajoittamisen ja vierailujen rajoittamisen. Lisäksi hygieniata tehostettiin ja suojaimia hankittiin. Lisätilavaatimukset aiheuttivat lisärasitusta vastaanottoviranomaisille sekä hallinta- ja vastaanottohenkilöstölle, ja tukipalveluja jouduttiin usein rajoittamaan tai siirtämään verkkoon lähikontaktien välttämiseksi. Tällä oli erityisen haitallinen vaikutus hakijoihin, joilla on erityisiä tarpeita. Nämä hakijat eivät aina saaneet kaikkia tarvitsemiaan tukipalveluja. Suurimmassa osassa EU+-maita säilöönottolaitosten käyttöaste väheni COVID-19-rajoitusten vuoksi, kun kielteisen päätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden poistot keskeytettiin ja kolmannen maan kansalaiset vapautettiin.

Yksi pandemiasta pahasti kärsinyt osa-alue oli suojelun sisältö ja suojelua saavien henkilöiden kotouttaminen. Viiveet oleskelulupien jatkamisessa aiheuttivat usein epävarmuutta ja vaikeuttivat muiden oikeuksien käyttöä, esimerkiksi majoituksen, työpaikan ja terveydenhuollon hankintaa. Perheen yhdistäminen menettelyt keskeytyivät tai viivästyivät huomattavasti, ja työllistymismahdollisuudet hiipuivat. Riittävä lasten etäkoulunkäynnin tuki oli usein haaste tietokoneiden tai Internet-yhteyden puutteen vuoksi tai johtuen hankalasta asumistilanteesta, jossa ei ollut erillistä hiljaista tilaa opiskelulle. Tukiohjelmia ja yksittäisiä kotoutumissuunnitelmia laajennettiin tai sovitettiin uusiin olosuhteisiin. Tästä huolimatta pandemialla saattaa olla kauaskantoiset seuraukset kotoutumiseen niin terveyden, majoituksen kuin työllistymismahdollisuuksienkin osalta.

Matkustusrajoitukset luonnollisesti vaikuttivat palauttamisten täytäntöönpanoon. Pakkopalauttamisten lukumäärä väheni huomattavasti, kun taas vapaaehtoiset paluut jatkuivat vaadittuja terveyskäytäntöjä ja varotoimia noudattaen. Monissa maissa palauttamismenettelyjen lisäksi keskeytettiin myös palauttamispäätösten tekeminen, mikä pidensi vapaaehtoisen poistumisen aikaa.

Yleisesti ottaen EU+-maissa tehtiin hyvää työtä palvelujen jatkuvuuden varmistamiseksi, ja kansalliset turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmät osoittautuivat muutoskykyisiksi ja joustaviksi odottamattomassa tilanteessa. Samaan aikaan oikeudelliset viranomaiset arvioivat uusia toimia varmistaa, että ne olivat oikeudellisten standardien ja takeiden mukaisia.



Digitalisaatio

COVID-19-pandemia antoi uuden kimmokkeen digitaalisen teknologian käytön jatkamiseen tai käyttöönoton nopeuttamiseen turvapaikka-alalla. Vuonna 2020 EU+-maat kehittivät ja ottivat käyttöön uusia elektronisia järjestelmiä kaikkiin turvapaikkamenettelyn vaiheisiin. Digitaalisia ratkaisuja käytettiin hakemusten rekisteröintiin verkossa, hakijan henkilöllisyyden varmistamiseen, asiakirjojen lähettämiseen, etähaastatteluihin, tiedon antamiseen, oikeusapuun ja tulkkaukspalveluihin, lingvistiseen analyysiin, päätöksistä ja käsittelyn tilanteesta tiedottamiseen, muutoksenhakujen lähettämiseen ja päätösten digitaalisiin allekirjoituksiin sekä kotouttamisen tukemiseen mukaan lukien kielten oppiminen, sosiaalinen perehdytys ja työllistymisvalmennus. Monet maat myös paransivat sähköistä vastaanottojen hallintajärjestelmäänsä ja IT-infrastruktuuriaan sekä investoivat vastaanottokeskusten IT-laitteisiin.

Palauttamisten alalla EU+-maat siirtyivät hoitamaan viestintänsä ja uudelleenkotouttamisen neuvonnan etämenetelmin, ja verkkotyökalut helpottivat viestintää kolmansien maiden kanssa palautettujen tunnistamismenettelyjen ja matkustusasiakirjojen myöntämisen yhteydessä. Digitaalista teknologiaa käytettiin myös palvelun jatkuvuuden varmistamiseksi uudelleensijoittamisessa, esimerkiksi etähaastattelujen ja virtuaalisen lähtöä edeltävän orientaation muodossa.

Digitalisaatiosta saadaan monia etuja, mutta myös mahdollisia riskejä on otettu esiin. Näitä ovat suostumus henkilötietojen käyttöön, tietyn tyyppisten hakijoiden saavutettavuusongelmat digitaalisen lukutaidon, laitteiden tai verkkoyhteyksien puuttuessa; inhimillisen vuorovaikutuksen puute palvelujen tarjonnassa (esimerkiksi tuettaessa henkilöitä, joilla on erityistarpeita) ja luottamuksen lisääminen kohderyhmien keskuudessa siten, että teknologian merkityksellistä käyttöä voidaan lisätä. Digitalisaatiotyön edetessä nämä huolenaiheet on otettava huomioon, ja ne on pyrittävä ratkaisemaan.



4.1 Alueelle ja turvapaikkamenettelyyn pääsy

Uudelleenlaadittu turvapaikkamenettelydirektiivi ohjeistaa EU-maita tarjoamaan tosiasiallisen pääsyn menettelyyn sitä tarvitseville ja turvaamaan oikeuden hakea suojelua. Tästä huolimatta vuoden 2020 aikana EU:n ulkorajoilla ilmoitettiin useista tapauksista, jotka liittyivät uudelleenlaaditun turvapaikkamenettelydirektiivin täytäntöönpanon estymiseen tai viivästymiseen, mikä vastaavasti vaikeutti tai viivästytti tosiallisen pääsyn tarjoamista turvapaikkamenettelyyn.

Tärkeimmät lainsäädännölliset ja poliittiset kehityskulut turvapaikkamenettelyyn pääsyssä jatkuivat vuonna 2020 edellisten vuosien tapaan. Menettelyjen hienosäätöä jatkettiin siten, että viranomaiset saivat turvapaikkamenettelyn alussa mahdollisimman paljon tietoa tehokkaasti ja koordinoitusti eri sidosryhmiltä. Kaikenkattavana tavoitteena on ollut ohjata tapaukset paremmin järjestelmän läpi ja nopeuttaa koko prosessiin kuluva aikaa.

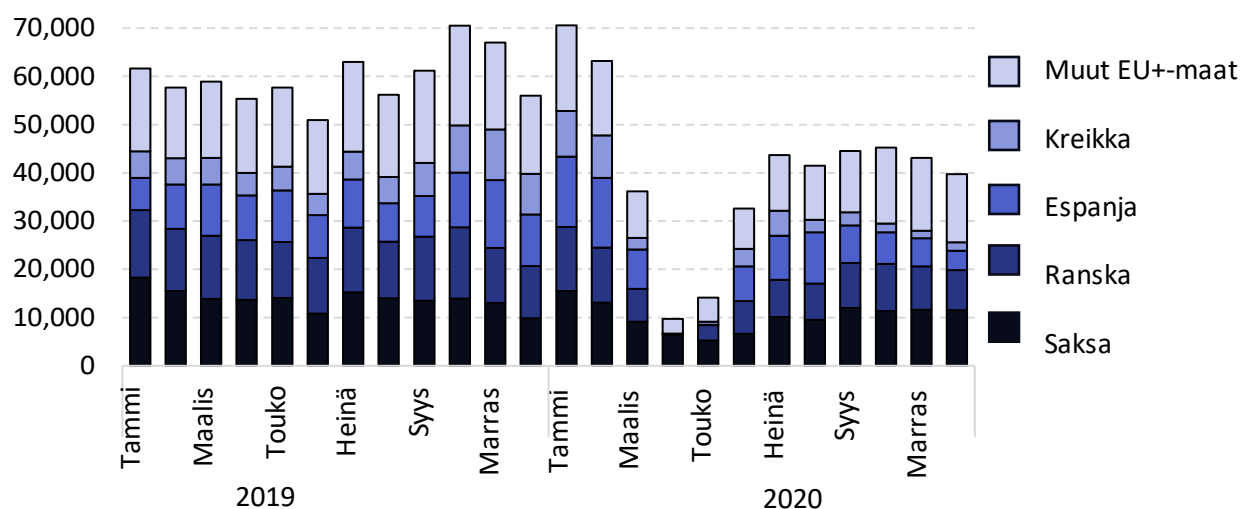
Vuonna 2020 EU+-maissa kirjattiin noin 485 000 kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta. Jyrkkää pudotusta oli 32 prosenttia vuoden 2019 hakemuksiin verrattuna. Pienin hakemusten määrä sitten vuoden 2013 johtuu koronaviruksen vuoksi EU+-maissa ja EU:n ulkopuolisissa maissa käyttöön otetuista toimenpiteistä, joilla rajoitettiin liikkumista rajojen yli ja maiden sisällä.

Turvapaikkahakemusten määrä vaihtelikin merkittävästi vuoden varrella. Hakemusten määrän kasvu jatkui vuoden alussa, ja tammi- ja helmikuussa 2020 hakemuksia kirjattiin vielä enemmän kuin vuoden 2019 samoina kuukausina (nousua oli 15 ja 10 prosenttia tässä järjestyksessä). Hakemusten määrä väheni kuitenkin huomattavasti maaliskuussa 2020 ensimmäisen COVID-19-aallon alettua. Kun rajoitustoimenpiteistä alettiin vähitellen luopua eri maissa, hakemusten tahti alkoi palata ennalleen (katso kuva 1).

Koronarajoitusten vaikutus turvapaikkahakemuksiin jakautui epätasaisesti EU+-maiden kesken. Maissa, joissa turvapaikkamenettely pääosin keskeytettiin pandemian ensimmäisen aallon aikana, tapahtui huomattava pudotus turvapaikkahakemusten lukumäärässä, kun taas turvapaikkamenettelynsä auki pitäneissä maissa hakemusten lukumäärä väheni vähemmän.

Kaiken kaikkiaan lähes kaksi kolmasosaa (63 %) kaikista vuoden 2020 turvapaikkahakemuksista tehtiin vain kolmessa maassa: Saksassa (122 000), Ranskassa (93 000) ja Espanjassa (89 000), joita seurasivat hieman pienemmillä lukemilla Kreikka (41 000) ja Italia (27 000). Merkittävimmät alkuperämaat pysyivät samoina kuin vuonna 2019: Syyria (70 000), Afganistan (50 000), Venezuela (31 000), Kolumbia (30 000) ja Irak (20 000) – kaikista tehtiin vähemmän hakemuksia vuonna 2020. Yhteensä viisi suurinta kansalaisuutta vastasivat yli kahdesta viidesosasta kaikista EU+-maiden hakemuksista.

Kaavio 1: Turvapaikkahakemukset eniten vastaanottavien maiden mukaan, kuukausittain, 2019–2020



Lähde: Eurostat [[migr_asyappctzm](#)] 28. huhtikuuta 2021.



4.2 Dublin-menettely

Dublin III -asetuksen tarkoituksena on määrittellä selkeä ja toimiva menetelmä sen määrittämiseksi, mikä jäsenvaltio on vastuussa kunkin turvapaikkahakemuksen käsittelystä. Sen tavoitteena on taata, että hakijoilla on tehokas pääsy kansainvälisen suojelun myöntämismenettelyihin ja että hakemuksen käsittelyn suorittaa yksi, selvästi nimetty jäsenvaltio. Dublin-järjestelmä on ollut yksi eniten keskustelluista Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän osa-alueista, etenkin suhteessa vastuunoton ja yhteisvastuun tasapuoliseen jakamiseen jäsenvaltioiden kesken.

Dublin-menettelyn mahdollinen tulevaisuus nousi esiin vuonna 2020, kun Euroopan komission uusi [muuttoliike- ja turvapaikkasopimus](#) sekä [ehdotus turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta-asetukseksi](#) esitettiin. Sopimuksen on tarkoitus korvata Dublin-järjestelmä yhteisellä hallintakehyksellä, joka sisältää tehokkaat mekanismit turvapaikkahakemuksesta vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseen ja sisältää uuden kattavan, selkeisiin kriteereihin perustuvan yhteisvastuumekanismin.

Vuonna 2020 EASOn varhaisvaroitus- ja valmiusjärjestelmän (EPS) kautta toimitettiin 95 000 päätöstä lähetetyistä Dublin-pyyntöistä. Luku on yhden kolmasosan pienempi verrattuna vuoteen 2019 ja linjassa vuonna 2020 tehtyjen turvapaikkahakemusten lukumäärän vähenemisen kanssa. Vastaanotettujen Dublin-päätösten ja jätettyjen turvapaikkahakemusten suhde oli siis 20 prosenttia, eli vuotta 2019 vastaavalla tasolla.

Maiden osalta Ranska ja Saksa vastaanottivat edelleen suurimman osan päätöksistä pyyntöihinsä toisen maan vastuunotosta, ja käsittivät siten yhteensä yli kolme viidesosaa EU+-maiden kokonaismäärästä. Yleinen Dublin-pyyntöjen päätösten hyväksymisaste vuonna 2020, mitattuna vastuunkannon hyväksymispäätösten osuutena kaikista tehdyistä päätöksistä, oli 56 prosenttia. Luvussa on nähtävissä jatkuvaa pienenemistä jo kolmantena peräkkäisenä vuonna EU+-tasolla ja useimmissa Dublin-jäsenvaltioissa. Hyväksymisasteissa oli kuitenkin suuria maakohtaisia eroja.

Yksi merkittävistä kehitysaskelista Euroopan tasolla oli Dublin III -asetuksen 17 artiklan 2 kohdan harkintavaltalausekkeen soveltaminen. Lauseketta käytettiin perustana sisäisten siirtojen järjestelmälle, jossa Kreikasta siirrettiin toisiin jäsenvaltioihin 1 600 ilman huoltajaa olevaa alaikäistä tai lasta, joiden perheessä on vakavia lääketieteellisiä ongelmia tai joiden perhe on muutoin haavoittuvassa asemassa. Tätä lauseketta käytettiin myös jatkuviin maihinnousujen jälkeen tehtäviin sisäisiin siirtoihin Italian ja Maltan haku- ja pelastusoperaatioiden yhteydessä.

Dublin-asetuksen 17 artiklan 1 kohtaan, joka on myös harkintavaltalauseke, vedottiin hieman yli 4 700 kertaa vuonna 2020, mikä oli lähes yhden kolmasosan vähemmän kuin vuonna 2019. Tämän lausekkeen mukaan jäsenvaltio voi päättää tutkia kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, vaikka se ei olisi vastuussa Dublin III -asetuksen nojalla. Vuonna 2020 tähän johtaviin syihin kuului COVID-19-tapausten lukumäärä tietyissä maissa.

Luonnollisesti COVID-19-pandemia ja EU+-maiden käyttöön ottamat poikkeustoimenpiteet vaikeuttavat Dublin-siirtoja. Yhteensä toteutettiin noin 13 600 siirtoa, mikä on noin puolet vuonna 2019 tehdyistä siirroista. Lukumäärä laski maaliskuussa 2020 ja väheni sitten entisestään huhti-kesäkuussa 2020. Heinäkuusta 2020 lähtien siirtojen täytäntöönpano alkoi vähitellen lisääntyä, mutta siirtojen kuukausimäärä ei palannut enää vuoden aikana koronaviruspandemiaa edeltävälle tasolle. Neljä maata – Ranska, Saksa, Kreikka ja Alankomaat – toteuttivat yli kolme neljäsosaa siirroista.

Kansalliset tuomioistuimet vastaanottivat monia siirtokäytäntöihin ja aikarajoihin liittyviä muutoksenhakuja. Moni niistä liittyi siirtoaikarajojen laskentaan COVID-19-pandemian yhteydessä.



4.3 Erityismenettelyt

Kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten ensimmäisessä käsittelyssä jäsenvaltiot voivat tietyissä tilanteissa käyttää erityisiä menettelyjä, kuten nopeutettua menettelyä, raja-alueen menettelyä tai etusijamenettelyä, kunhan ne noudattavat Euroopan lainsäädännössä vahvistettuja perusperiaatteita ja takeita. Erilaisia rajamenettelyjä otettiin käyttöön tai laajennettiin vuonna 2020. Yleensä painopiste oli nopeassa käsittelyssä. Toisinaan joissakin jäsenvaltioissa ilmaistiin huolenaiheita majoitusolosuhteista rajalla, säilöönottoon turvautumisesta sekä sellaisten hakijoiden takeiden suojelemisesta, joilla on erityistarpeita.

EU+-maissa keskityttiin turvallisten lähtömaiden luetteloiden säännöllisiin arviointiin, ja näihin luetteloihin tehtiinkin useita muutoksia vuonna 2020. Luetteloja käytetään taustatietona nopeutettuun menettelyyn ohjatuille turvapaikkahakemuksille. Vuonna 2020 EU+-maissa oli havaittavissa suuntaus nopeutetun menettelyn alaisten tapausten priorisointiin COVID-19-pandemian ensimmäisessä vaiheessa.

Lainsäädännön ja politiikan muutosten kautta monissa EU+-maissa määriteltiin myös kriteerejä toistuville tai myöhemmille kansainvälistä suojelua koskeville hakemuksille, jotta voidaan estää turvapaikkajärjestelmän väärinkäyttö perusteettomilla toistuvilla hakemuksilla. Vuonna 2020 EU+-maat saivat yhteensä noin 56 000 toistuvaa hakemusta, mikä vastaa 19 prosentin vähennystä absoluuttisissa luvuissa vuoteen 2019 verrattuna, mutta 2 prosenttiyksikön lisäystä toistuvien hakemusten osuuteen hakemusten kokonaislukumäärästä.



4.4 Turvapaikkahakemusten ensimmäinen käsittely

Vuonna 2020 keskityttiin nopeaan ja tehokkaaseen käsittelyyn varmistaen samalla hakijoiden takeet EU+-maissa. Turvapaikkahakemusten väheneminen vuonna 2020 tarjosi tilaisuuden tarkistaa nykyisiä käytäntöjä – ottaa käyttöön tehokkaampia menetelmiä muun muassa digitalisaation avulla, julkaista uusia ohjeita hakemusten arviointia varten ja pureutua vireillä oleviin asioihin.

Yhdessä hakemusten lukumäärän vähenemisen kanssa nämä muutokset ovat voineet vaikuttaa siihen, että EU+-maissa annettiin enemmän päätöksiä kuin jätettiin hakemuksia ensimmäistä kertaa vuoden 2017 jälkeen. Yleisesti ottaen EU+-maiden turvapaikkaviranomaiset tekivät noin 534 500 ensimmäisen käsittelyn päätöstä vuonna 2020, ja vain viisi maata vastasi yli neljästä viidesosasta kaikkia ensimmäisen käsittelyn päätöksiä: Saksa (24 %), Espanja (23 %), Ranska (16 %), Kreikka (12 %) ja Italia (8 %). Eniten ensimmäisen käsittelyn päätöksiä annettiin Syyrian, Venezuelan, Afganistanin ja Kolumbian kansalaisille (laskevassa järjestyksessä).

Lisäksi noin 47 200 hakemusta peruutettiin, mikä on pienin lukema sitten vuoden 2013 ja yli neljännes vähemmän kuin vuonna 2019. Hakemusten ja peruutettujen hakemusten suhteeksi tuli 1 peruutus jokaista 10:tä vuonna 2020 jätettyä hakemusta kohden, mikä vastasi vuoden 2019 tasoa. Vaikka Eurostatin tiedoissa ei kerrota peruutuksen tyyppiä, EPS-tiedoista voidaan päätellä, että suurin osa vuonna 2020 peruutetuista hakemuksista oli peruutettu epäsuorasti, kuten aiempinakin vuosina. Hakemusten peruutukset, erityisesti epäsuorat, voivat toimia välillisenä osoituksena pakenemisesta ja edelleen liikkumisesta muihin EU+-maihiin. Tätä tulkintaa tukien suurin osa peruutuksista tapahtui etulinjassa olevissa jäsenvaltioissa, kuten Kreikassa ja Italiassa, joissa tehtiin yli yksi kolmasosa kaikista peruutuksista.



4.5 Turvapaikkahakemusten toinen käsittely ja käsittely myöhemmillä tasoilla

Vaikka hakemuksista tehtyjen päätösten määrä pysyikin suhteellisen vakaana vuonna 2020, toisella ja myöhemmillä tasoilla tehtyt päätökset lisääntyivät lähes yhdellä viidesosalla: vuosien 2018–2019 noin 300 000 hakemuksesta noin 237 000 hakemukseen vuonna 2020. Aikaisempien vuosien tapaan kolme EU+-maata muodosti yli kaksi kolmasosaa muutoksenhakujen tai uudelleen käsittelyjen päätöksistä: Saksa (42 % kaikista toisen käsittelyn tai myöhempien tasojen päätöksistä), Ranska (18 %) ja Italia (10 %). Vuonna 2020 enemmän kuin kaksi viidestä toisen käsittelyn tai myöhempien tasojen päätöksestä annettiin afganistanilaisille, irakilaisille, pakistanilaisille, syyrialaisille ja nigerilaisille, mikä toistaa samaa kaavaa kuin vuonna 2019.

Lainsäädännön ja politiikan muutokset EU+-maiden toisessa käsittelyssä keskittyivät toisen käsittelyn elinten uudelleenjärjestelyyn erikoistumisen lisäämiseksi, palauttamisten keskeyttämiseen muutoksenhaun ajaksi sekä koronarajoituksista johtuviin tilapäisiin kirjallisten ja suullisten menettelyjen muutoksiin aikarajoihin.



4.6 Vireillä olevat asiat

Vuonna 2020 tehtiin enemmän päätöksiä kuin hakemuksia, joten vireillä olevien asioiden määrä väheni EU+-maissa. Noin 773 600 turvapaikkahakemuksesta odotti päätöstä vuoden 2020 lopussa, mikä vastaa 18 prosentin vähennystä vuoteen 2019 verrattuna. Vireillä olevia asioita oli silti enemmän kuin ennen kriisiä vuonna 2014.



4.7 Kansainvälistä suojelua hakevien vastaanotto

Aiempina vuosina havaitut suuntaukset jatkuivat vuonna 2020. Jotkin maat toteuttivat huomattavia vastaanottojärjestelmiensä muutoksia, joihin sisältyi institutionaalisia uudelleenjärjestelyjä ja vastaanottokapasiteetin muutoksia. Ensimmäisen vastaanottovaiheen keskittämistä ja koordinoitua jatkettiin, ja useampi maa alkoi kehittää saapumiskeskustoja, joissa kerättiin kaikki turvapaikka- ja vastaanotto-prosessin toimijat yhteen paikkaan menettelyn alkuvaiheiden helpottamiseksi.

Kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden tai aiempien hakijoiden pysyminen vastaanottokeskuksissa turvapaikkamenettelyn päätyttyä oli yhä ongelma useissa EU-jäsenvaltioissa. Aiempina vuosina pyrittiin keskittämään hakijoiden nopeaan osallistamiseen työllisyyteen liittyvällä koulutuksella, taitojen arvioinnilla ja kehityksellä. Tämä vaikutti yhä olevan johtavana periaatteena jäsenvaltioissa, mutta COVID-19-pandemiasta johtuva palvelujen karsinta – koulutus mukaan lukien – vaaransi näiden ohjelmien tehokkuuden kansallisten viranomaisten ponnisteluista huolimatta.

Osa YK:n pakolaisvaltuutetun ja kansalaisjärjestöjen ilmaisemista huolenaiheista vaikuttaa voimistuneen vuoden aikana. Tällaisia aiheita ovat vastaanottopalvelujen olosuhteet tietyissä maissa ja tilanteissa, esimerkiksi eniten pakolaisia vastaanottavilla alueilla. Morian leirin traagiset tapahtumat Lesboksella käynnistivät uudestaan monenvälisen yhteistyön vastaanotto-olosuhteiden parantamiseksi.



4.8 Säilöönotto turvapaikkamenettelyn aikana

Vuonna 2020 moni EU+-maa muutti säilöönottolainsäädäntöään kolmansien maiden kansalaisten joukkosaapumisten ja palautusmenettelyjen osalta. Joidenkin maiden käytännöissä oli havaittavissa siirtymistä muihin vaihtoehtoihin säilöönoton rinnalla, kun taas muissa maissa vaihtoehtojen käyttö oli yhä rajallista. Suurimpia haasteita olivat yhä säilöönottoon turvautuminen, säilöönoton olosuhteet sekä alaikäisten säilöönotto, ja vaihtoehtoja oli vain rajallisesti. Vuoden aikana Euroopan ja kansallisten tasojen tuomioistuimet analysoivat aktiivisesti säilöönottomenetelmiä ja -käytäntöjä, tulkitsivat lakeja käytännössä ja asettivat toiminnalle vaatimustasoja.



4.9 Tiedonsaantioikeus

EU+-maat vahvistivat ja sopeuttivat käytäntöjään varmistaakseen, että turvapaikanhakijoilla on tehokas pääsy tietoon ja että menettelyt ovat tasapuolisia. Työssä keskityttiin uusien teknologioiden käyttöön, vaihtoehtoisten kanavien käyttöönottoon tiedonjakelussa sekä tietoisuuden lisäämiseen sähköisten viestintäkanavien kautta, esimerkiksi verkkoalustoilla ja -portaaleilla, mobiilisovelluksilla ja sosiaalisen median kanavilla. Monissa maissa kehitettiin erillisiä puhelinpalveluja ja uusittiin nykyisiä verkkosivustoja siten, että voitiin varmistaa tiedon saatavuus monilla kielillä. Tarjotuissa tiedoissa oli mukana tietoa turvapaikkamenettelyn eri osa-alueista, jokapäiväisestä elämästä isäntämaassa, kotoutumisesta, palauttamisesta ja ajantasaista tietoa koronatoimenpiteistä.



4.10 Oikeusapu ja oikeudellinen edustaja

Koronarajoitusten vaikutusten lieventämiseksi ja oikeusavun saatavuuden turvaamiseksi monet maat järjestivät tiedotustilaisuuksia oikeusavusta joko henkilökohtaisissa tapaamisissa, pienryhmissä tai korvaamalla kasvokkaisen vuorovaikutuksen puhelu- ja videoneuvotteluilla. Monessa maassa otettiin myös käyttöön oikeusavun ja oikeudellisen edustajan käyttöön liittyvää uutta lainsäädäntöä tai käytäntöjä, ja jotkin maat laajensivat ensimmäistä kertaa oikeutta oikeusapuun ja oikeudellisen edustajaan käsittelyn ensimmäiseen vaiheeseen.

Nykyisiä hankkeita laajennettiin, yhteistyötä muiden sidosryhmien kanssa vahvistettiin ja palvelujen laatua pyrittiin parantamaan lisäämällä lakimiesten tuntitaksaa ja tiukentamalla pätevyysvaatimuksia. Vuoden 2020 aikana kansalaisjärjestöt kuitenkin esittivät huolensa osittain koronarajoituksista johtuvista oikeusavun ja oikeudellisen edustajan saatavuuden ongelmista rajoilla, säilöönotto- ja vastaanottokeskuksissa.



4.11 Tulkkauspalvelut

Vuonna 2020 keskityttiin tulkkauksen laatustandardien parantamiseen. Tähän pyrittiin esimerkiksi kouluttamalla tulkkeja, lisäämällä valvontaa ja parantamalla laadunarviointimenetelmiä. Jos tulkkauspalvelut ulkoistettiin, sopimuksiin lisättiin uusia vaatimuksia laadukkaamman tulkkauksen takaamiseksi. Rajoilla todettiin tarve tulkkauspalvelujen lisäämiseen, ja joissakin EU+-maissa havahduttiin tiettyjen kielten tulkkien puutteeseen.



4.12 Alkuperämaatiedot (COI)

Vuonna 2020 EU+-maat jatkoivat työtään alkuperämaatietojen (COI) laajuuden ja laadun parantamiseksi. Tiedonhankintamatkoja ei voitu tehdä, joten maissa keskityttiin vaihtoehtoisin tiedonkeruun tapoihin. Jotkin COI-yksiköt hyödynsivät liikkumisrajoituksia syventymällä muihin työtehtäviin, saatavilla olevien tietojen parantamiseen ja päivittämiseen sekä käsiteltävien aiheiden laajentamiseen.

Maissa, joissa turvapaikkojen hallintakäytännöt olivat pienimuotoisempia, muodostettiin erillisiä COI-yksiköitä tai luotiin menettelyjä, joissa tietyille alkuperämaalle nimettiin tietoja säännöllisesti päivittävät omat työntekijät. Tutkimuksissa ja raportoinnissa keskityttiin tietojen päivittämiseen maista, joille alkuperämaatietoja oli jo saatavilla. Näitä olivat pääosin turvapaikanhakijoiden yleisimmät alkuperämaat, joihin lukeutuvat esimerkiksi Afganistan, Iran, Irak ja Syyria, mutta tietoja pyrittiin myös keräämään harvinaisemmista alkuperämaista, joista COI-tietoja oli rajallisesti tai ei lainkaan, esimerkiksi Kolumbia ja Sri Lanka.



4.13 Kansalaisuudettomuus turvapaikka-asioissa

Kansalaisuudettomat henkilöt ja kansainvälistä suojelua saavat henkilöt ovat kansainvälisessä oikeudessa kaksi erillistä ryhmää, mutta henkilö voi olla sekä kansainvälistä suojelua saava että kansalaisuudeton henkilö. Turvapaikan yhteydessä kansalaisuudettomuus voi vaikuttaa kansainvälisen suojelun hakemuksen määrittelyprosessiin ja menettelytakeisiin. Useat EU+-maat ryhtyivät toimiin kansalaisuudettomuuteen puuttumiseksi vuonna 2020. Toimia olivat muun muassa liittyminen asiaankuuluviin kansainvälisiin oikeudellisiin välineisiin, erityisten kansalaisuudettomuuden määrittämismenettelyjen luominen, kansalaisuuden saannin mahdollistaminen syntymän yhteydessä, kansalaisuuden saannin helpottaminen, kansalaisuudettomuuden määrittämisprosessin nopeuttaminen ja kansalaisuudettomien henkilöiden hakemusten käsittelyä koskevan ohjeistuksen päivittäminen.

Tästä huolimatta kansalaisuudettomien henkilöiden turvapaikkamenettelyn eri vaiheissa kohtaamat haasteet näyttivät jatkuvan. Ongelmia aiheuttivat muun muassa tietoisuuden puute kansalaisuudettomuuteen liittyvistä haasteista turvapaikkamenettelyssä, kansalaisuudettomuuden määrittelyprosessien puuttuminen joissakin EU+-maissa sekä kasvanut riski kansalaisuudettomien henkilöiden mielivaltaiseen, maahanmuuttoon liittyvään säilöönottoon.



4.14 Suojelun sisältö

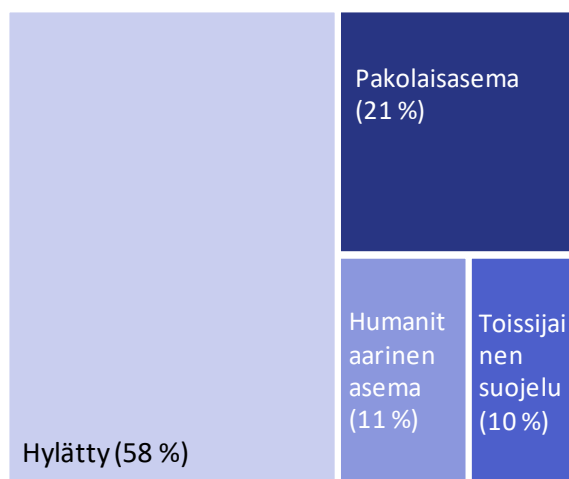
Myönteisen päätöksen saaneille henkilöille myönnetään suojelua EU+-maissa, erilaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sekä pääsy useisiin palveluihin. Myönteinen päätös on päätös, jolla henkilölle myönnetään pakolaisasema, toissijaista suojelua (molemmat unionin oikeuden nojalla) tai humanitaarista suojelua (kansallisen lain nojalla). Hyväksytyjen turvapaikkahakemusten osuudella eli hyväksymisasteella tarkoitetaan myönteisten päätösten lukumäärää prosenttiosuutena kansainvälistä suojelua koskevista hakemuksista tehtyjen päätösten kokonaismäärästä.

Vuonna 2020 EU+-maiden turvapaikkahakemusten ensimmäisen käsittelyn päätösten hyväksymisaste oli 42 prosenttia: myönnetystä 534 500 päätöksestä 224 000 oli myönteisiä, ja hakija sai suojelua. Useimmissa ensimmäisen käsittelyn myönteisissä päätöksissä myönnettiin pakolaisasema (113 000 eli puolet kaikista myönteisistä päätöksistä). Toissijaista suojelua myönnettiin noin 52 000 tapauksessa

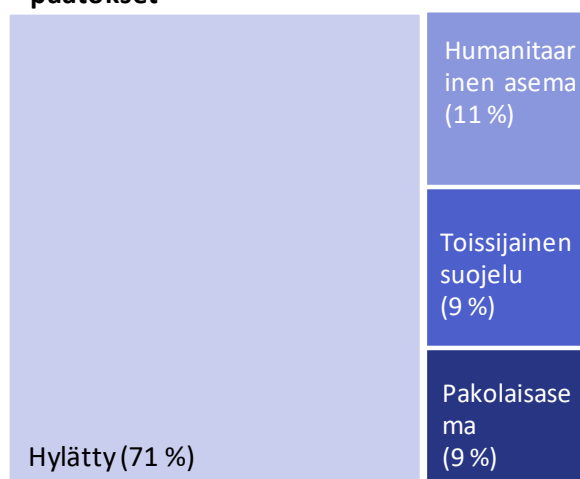
(23 prosenttia kaikista myönteisistä päätöksistä), kun taas humanitaarinen asema myönnettiin 59 000 tapauksessa (27 prosenttia kaikista myönteisistä päätöksistä) (katso kuva 2).

Kuva 2. Turvapaikkahakemuksiin tehtyjen päätösten lopputulokset ensimmäisessä käsittelyssä, toisessa käsittelyssä ja seuraavilla tasoilla EU+-maissa, 2020

A. Ensimmäisen käsittelyn päätökset



B. Toisen käsittelyn tai seuraavien tasojen päätökset



Lähde: Eurostat [[migr_asyappctzm](#)] 28. huhtikuuta 2021.

Toisessa käsittelyssä tai seuraavilla tasoilla tehtiin EU+-maissa 237 000 päätöstä, joista myönteisiä oli 70 000. Näin ollen hyväksyttyjen hakemusten osuus oli 29 prosenttia. Toisen käsittelyn tai seuraavien tasojen myönteisissä päätöksissä myönnettiin useimmiten humanitaarinen asema (26 000), kun taas pakolaisasema ja toissijainen suojelu muodostivat hieman pienemmän osuuden tapauksista (22 000 kumpikin).

Suojelua saavien henkilöiden oikeuksien ja palvelujen laajuus ja laatu vaikuttavat heidän mahdollisuuksiinsa kotoutua onnistuneesti uuteen yhteiskuntaan. Vuonna 2020 joissakin maissa otettiin käyttöön toimia, joilla pyrittiin korjaamaan joidenkin erityisten ulkomaalaisryhmien tilannetta. Joissakin maissa tehtiin muutoksia kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden perheen yhdistämisen helpottamiseksi ja selvennettiin prosessia tarkempien ohjeiden muodossa. Tuomioistuimet puolestaan muokkasivat aktiivisesti perheen yhdistämiseen liittyviä menettelytapoja ja käytäntöjä. Samaan aikaan aiempien vuosien suuntaukset jatkuivat aseman tarkistusten lisääntymisen sekä lakkautus- ja peruuttamisperusteiden tiukemman käytön muodossa.

EU:n kotouttamista ja osallisuutta koskevasta toimintasuunnitelmasta saatiin suuntaviivoja kansallisen tason kotoutusstrategioille. EU+-maat jatkoivat työtään suojelun saajien tukemisessa kielten oppimisen, koulutuksen ja ammattikoulutuksen, työllistymismahdollisuuksien ja sosiokulttuurisen orientaation tarjoamisen muodossa. Lisäksi viime aikoina on siirrytty kotoutussuunnitelmien mukauttamiseen suojelun saajien yksilöllisiin tarpeisiin. Viime vuosina on pyritty lisäämään kotoutussuunnitelmien arviointia poikkitieteellisellä tutkimuksella, jotta voidaan arvioida nykyisten politiikkojen vaikutusta ja tarjota suosituksia tulevaisuuden varalle. Vuonna 2020 huolta aiheuttivat COVID-19-pandemian aiheuttamat ongelmat pakolaislasten tosiasiallisessa pääsyssä koulutukseen, ja moni sidosryhmä peräänkuulutti nopeita korjaustoimia pitkän aikavälin seuraamusten välttämiseksi.

Jatkuvasti huolta aiheuttaa sellaisten henkilöiden tilanne, jotka saavat kansainvälistä suojelua yhdessä jäsenvaltiossa mutta muuttavat ja hakevat turvapaikkaa uudelleen toisessa jäsenvaltiossa. Näitä tapauksia on yhä enemmän joissakin jäsenvaltioissa, ja ne on otettu esiin vuoden 2016 uudistamista koskevista ehdotuksista sekä muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksesta käydyissä poliittisissa keskusteluissa.



4.15 Aiempien hakijoiden palauttaminen

Vaikka kolmansien maiden kansalaisten toteutettujen palauttamisten lukumäärä pysyikin suhteellisen vähäisenä monissa EU+-maissa, vuonna 2020 otettiin käyttöön useita uusia lainsäädännön ja politiikan aloitteita, joiden tarkoitus oli parantaa palauttamisten täytäntöönpanoa ja palauttamisprosessin kustannustehokkuutta. Joissakin maissa otettiin käyttöön tiukempia sääntöjä yhteistyövelvoitteesta, palautettavien henkilöiden tunnistamisesta sekä lähtöjen ilmoituksen aikarajoista.

Maat myös edistivät vapaaehtoisia paluita ja avustusta sekä lisäsivät Frontexin kanssa tehtyä yhteistyötä. Monet kehitysaskleet liittyivät palauttamisten täytäntöönpanoon palauttamiskiellon periaatteen ja humanitaariset seikat asianmukaisesti huomioon ottaen, mukaan lukien ilman huoltajaa olevien alaikäisten ihmisarvoa kunnioittavat palauttamiset.



4.16 Uudelleensijoittaminen ja humanitaarinen maahanpääsy

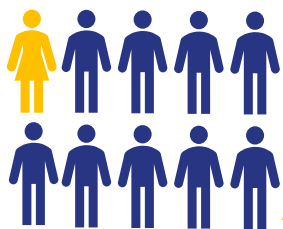
Uudelleensijoittamisella ja humanitaarisella maahanpääsillä on merkittävä tehtävä turvallisten väylien tarjoamisessa suojelun saamiseksi apua tarvitseville. Prosessi on ollut merkittävällä sijalla poliittisessa ohjelmassa siitä lähtien, kun Euroopan uudelleensijoitusjärjestelmä otettiin käyttöön heinäkuussa 2015. COVID-19-rajoitusten vuoksi EU+-maihin tosiasiallisesti uudelleensijoitettujen pakolaisten määrä vuonna 2020 väheni väistämättä.

Euroopan komissio antoi ohjeistuksen asianmukaisten EU-säännösten täytäntöönpanosta turvapaikka-, palauttamismenettely- ja uudelleensijoittamisasioissa, ja EU+-maat sopeuttivat käytäntöjään varmistaakseen mahdollisuuksien mukaan uudelleensijoitusprosessien jatkuvuuden esimerkiksi käsittelemällä kiireisimmät tapaukset asiakirjapohjaisesti ja tekemällä haastatteluja etänä. Vuoden 2020 loppuun mennessä useimmat maat eivät olleet täyttäneet kansallisia kiintiöitään ja joutuivat pyytämään siirtoa seuraavalle vuodelle. Samalla ne ilmaisivat sitoumuksensa turvallisten väylien tarjoamiseen suojelua tarvitseville.



Keskipisteessä haavoittuvassa asemassa olevat turvapaikanhakijat

Vuonna 2020 ilman huoltajaa olevat **alaikäiset** tekivät noin **14 200** kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta EU+-maissa



Se on noin **3 %** kaikista vuonna 2020 tehdyistä **485 000** turvapaikkahakemuksista

Lähes **9/10** kansainvälistä suojelua hakevista, ilman huoltajaa olevista alaikäisistä oli poikia



41 % ilman huoltajaa olevista alaikäisistä tuli **Afganistanista**

Enemmän työtä on tehtävä **naisten ja tyttöjen** suojelemiseksi turvapaikkamenettelyssä väkivallalta, ihmiskaupalta ja naisten sukuelinten silpomiselta



LGBTI-henkilöt joutuvat ihmisoikeusrikkomusten kohteeksi eri puolilla maailmaa. Moni heistä ei uskalla puhua avoimesti turvapaikkamenettelyn aikana

Suojatoimia tarvitaan, jotta voidaan estää turvapaikkamenettelyssä olevien lasten joutuminen **ihmiskaupan** uhreiksi



Lähde: EASO

5. Lapset ja hakijat, joilla on erityistarpeita

EU:n turvapaikkasäännöstöön sisältyy säännöksiä sellaisten hakijoiden tunnistamisesta ja tukemisesta, jotka tarvitsevat erityisiä menettelyllisiä takeita. Haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden joukossa yksi merkittävimmistä ryhmistä on ilman huoltajaa olevat alaikäiset, jotka hakevat suojelua ilman vastuullista aikuista. Uudessa muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksessa on useita säännöksiä, joilla pyritään varmistamaan lapsen edun suojelu. Näitä ovat esimerkiksi perheenyhdistämisen vahvistaminen ja vahvemman yhteisvastuumekanismin kehittäminen ilman huoltajaa olevien alaikäisten ja haavoittuvien hakijoiden sisäisiin siirtoihin.

Vuonna 2020 ilman huoltajaa olevat alaikäiset jättivät noin 14 200 kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta EU+-maissa, mikä noin 3 prosenttia hakemusten kokonaismäärästä (485 000 hakemusta). Vuoteen 2019 verrattuna ilman huoltajaa olevien alaikäisten absoluuttinen määrä pysyi suhteellisen tasaisena (–3 prosenttia). Turvapaikkahakemusten kokonaismäärä väheni kuitenkin voimakkaasti, joten myös ilman huoltajaa olevien alaikäisten osuus väheni vuodesta 2019 yhdellä prosenttiyksiköllä.

Suuri osa ilman huoltajaa olevista alaikäisistä oli lähtöisin Afganistanista, josta tuli 41 prosenttia alaikäisten hakemuksista EU+-maissa vuonna 2020 (kasvua 11 prosenttiyksikköä vuodesta 2019). Seuraavana oli Syyria 16 prosentilla (kasvua 6 prosenttiyksikköä). Kuten aikaisempinakin vuosina, ylivoimainen enemmistö kansainvälistä suojelua EU+-maissa hakeneista, ilman huoltajaa olevista alaikäisistä oli miespuolisia (lähes 9/10). Suurin osa ilman huoltajaa olevista alaikäisistä kuului vanhempaan ikäryhmään, sillä lähes kaksi kolmasosaa oli 16–17-vuotiaita ja vain yksi kymmenesosa alle 14-vuotiaita.

Varhaisen tunnistamisen ja edelleen ohjaamisen merkitystä painottaen moni EU+-maa päivitti lainsäädäntöään, politiikkojaan ja ohjeistustaan vuonna 2020, otti käyttöön laadunvalvontatoimia tai kehitti uusia haavoittuvuuden arviointeja erityismenettelyjä tarvitseville hakijoille. Lainsäädäntöön tehtiin myös muutoksia ilman huoltajaa olevan alaikäisen virallisen holhoojan nimeämisen nopeuttamiseksi. Silti näistä pyrkimyksistä huolimatta huoltajien nimeämisessä raportoitiin usein viiveitä. Yleisesti ottaen alaikäisten ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden tehokkaassa ja nopeassa tunnistamisessa oli edelleen vaikeuksia vuonna 2020, mikä lisäsi riskiä säilöönnotosta tai sijoituksesta vastaanottokeskuksiin, jotka eivät ota riittävästi huomioon näiden hakijoiden tarpeita.

Vastaanoton alueella EU+-maiden viranomaiset tekivät huomattavia ponnisteluja luodakseen erikoistuneita keskuksia, joilla voitaisiin taata haavoittuvassa asemassa oleville hakijoille turvallinen paikka, joissa heidän erityisistä tarpeistaan huolehditaan. Tästä huolimatta usein raportoitiin, ettei aina ollut mahdollista luoda fyysisesti ja psykologisesti turvallista ympäristöä, jossa on käytettävissä koulunkäyntimahdollisuus alaikäisille ja muita tukipalveluja.

Lisäpyrkimyksiä tarvittiin edelleen turvapaikkamenettelyssä olevien naisten ja tyttöjen suojelemiseksi riskeiltä, esimerkiksi lähisuhdeväkivallalta tai naisten sukuelinten silpomiselta/leikkelyltä. EU+-maissa tartuttiin uusiin aloitteisiin turvallisten tilojen luomiseksi tälle hakijaprofiilille, ja tuomioistuimet toteuttivat toimia sellaisten naisten ja tyttöjen suojelemiseksi, jotka olivat vaarassa joutua väkivallan uhreiksi palatessaan kotimaahansa.

Kasvavaa huolta aiheuttaa alaikäisten joutuminen ihmiskaupan uhreiksi, mikä on etenkin paperittomien muuttajien vaarana – lähes yksi neljäsosa kaikista uhreista oli lapsia. Erityisen suuri riski kohdistuu maahanmuuttajanaisiin ja -lapsiin, ei ainoastaan vaarallisten matkareittien varrella vaan myös heidän saavuttuaan Eurooppaan. Lapset voivat kadota vastaanottokeskuksista ja joutua ihmiskaupan uhriksi.

Lesbot, homot, biseksuaalit, transihmiset ja intersukupuoliset (LGBTI) joutuvat ihmisoikeusrikkomusten ja uhkausten kohteeksi monissa maailman maissa. Tähän profiiliin kuuluvien hakijoiden kanssa vaaditaan hienovaraista lähestymistapaa, sillä he eivät ehkä uskalla puhua seksuaalisesta suuntautumisestaan, sukupuoli-identiteetistään ja sen ilmaisemisesta sekä sukupuoliominaisuuksistaan (SOGIESC) turvapaikkamenettelyn aikana. Vuonna 2020 tapahtunut edistys keskittyi tiedonjakoon ja turvallisten maiden määrittämiseen hakijoille, joilla oli sukupuoleen liittyviä erityistarpeita.



Turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmät Euroopassa: jatkotoimet

Vaikka vuonna 2020 liikkuvuus väheni COVID-19-pandemian vuoksi, merkit viittaavat muuttovirran jatkumiseen

Digitalisaatiolla voidaan parantaa turvapaikkamenettelyn tehokkuutta ja saavutettavuutta



EU:lla ja kansallisilla tuomioistuimilla on merkittävä rooli EU:n turvapaikkasäännösten tulkinnassa ja sen käytännön sovelluksen ohjauksessa

Uudelleensijoitusohjelmat ja täydentävät maahanpääsyväylät ovat olennaisen tärkeitä, jotta voidaan tarjota ennakoitavissa oleva, turvallinen ja laillinen pääsy suojelua tarvitseville muuttovirtojen kasvaessa



Kestäviin hallintakehyksiin tarvitaan parannettuja vastaanotto-olosuhteita, nopeaa terveydenhuollon ja koulutuksen tarjoamista, kotouttamistyötä ja ihmisarvoa kunnioittavia prosesseja niiden kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseen, jotka eivät tarvitse suojelua

Lisäinvestointeja tarvitaan, jotta voidaan siirtyä reaktiivisesta toiminnasta pitkän aikavälin ratkaisuihin



EASOn ohjeistusta ja apua tarvitaan yhä enemmän, jotta voidaan kehittää koordinoitu eurooppalainen järjestelmä



Uudessa muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksessa ehdotetaan kokonaisvaltaista hallintakehystä, jolla voidaan kehittää turvallisia ja ennakoitavia suojeluratkaisuja erilaisiin tarpeisiin



Perusihmisoikeuksien ja EU:n arvojen on toimittava kompassina, joka osoittaa tien eteenpäin



Lähde: EASO

Loppuhuomautukset: jatkotoimet



Tämä on jo 10. vuosittain julkaistava *Turvapaikkaraportti*, jossa EASO on dokumentoinut ja analysoinut EU+-maiden tasaista kehitystä turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmien standardisoinnissa ja modernisoinnissa. EU+-maat ovat käyttäneet tilapäisten, nopeiden ratkaisujen ja tulevaisuuteen suuntautuvien käytäntöjen yhdistelmiä monitahoisten muuttovirtojen hallintaan ratkaisten samalla haasteita matkan varrella. COVID-19-pandemian aiheuttama maailmanlaajuinen terveyskriisi on todellakin koetellut nykyisiä turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmiä. Tässä raportissa esitelty kehitys osoitti järjestelmien resilienssin ja joustavuuden, joilla voitiin varmistaa toiminnan jatkuvuus odottamattomissakin olosuhteissa. On myös selvää, että kansainvälisen suojelun tarve pysyy suurena, ja siihen tarvitaan pitkän aikavälin kestävyttä edistäviä ratkaisuja.

Tähän mennessä saavutetusta edistyksestä hyötyminen vaatii lisäinvestointeja tilapäisistä järjestelyistä yleisesti sovittuun, kokonaisvaltaiseen lainsäädäntö- ja toimintakehykseen siirtymiseen. Tämän vuoksi jatkuva ja vahvistettu yhteistyö eri toimijoiden välillä on erittäin tärkeää. Siten voidaan hyödyntää kaikkien asiantuntemus ja suhteelliset edut, joita kukin voi tuoda yhteisen ratkaisujen kehittämiseen. Tämän konsolidointiprosessin aikana perusihmisoikeuksien ja EU:n arvojen on toimittava kompassina, joka osoittaa tien eteenpäin.



Vaikka vuonna 2020 liikkuvuus väheni COVID-19-pandemian vuoksi, merkit viittaavat muuttovirran jatkumiseen

COVID-19-pandemialla oli mittava ja monitahoinen vaikutus sekä turvapaikka- että vastaanottojärjestelmien toimintaan EU+-maissa että kansainvälistä suojelua Euroopasta hakemaan saapuvien ihmisten lukumäärään. EU+-maissa tehtyjen turvapaikkahakemusten lukumäärä putosi jyrkästi yhdellä kolmasosalla vuonna 2020 edelliseen vuoteen verrattuna, ja matkustus- ja liikkumisrajoitukset estivät monien turvapaikanhakumatkan. Jos katsotaan tarkemmin tammi- ja helmikuussa 2020 ennen koronarajoituksia tehtyjen hakemusten lukumäärää, lisäystä oli havaittavissa yli 10 prosenttia verrattuna samoihin kuukausiin vuonna 2019. Tämän perusteella voidaan arvela, että ilman pandemiaa saapumisten lukumäärä olisi jatkanut kasvuaan.

Konfliktialueet, järjestelmälliset ihmisoikeusrikkomukset, poliittinen epävakaus ja taloudelliset vaikeudet käynnistävät jatkuvasti merkittäviä pakkomuuttoja ympäri maailman, joten Eurooppaan suuntautuvat muuttovirrat todennäköisesti jatkuvat tasaiseen tai kasvavaan tahtiin. Vaikka pandemia rajoitti liikkuvuutta vuonna 2020, tämä suuntaus luultavasti muuttuu tulevaisuudessa. Jos otetaan huomioon eri maiden kapasiteetit pandemian COVID-19-pandemian aiheuttamien taloudellisten ja yhteiskunnallisten vaikeuksien ratkaisussa, pandemian jälkeinen toipuminen voi olla epätasaista, pahentaa aikaisempien pakkomuuttojen syitä ja korostaa epätasapainoa kehittyvien ja kehittyneempien maiden välillä. Tämä voi myös synnyttää muuttoliikettä ensin mainitusta maista toiseksi mainittuihin. Tässä yhteydessä EU:n ulkorajojen perustavanlaatuiset ongelmat pysyvät merkittävänä osana julkista keskustelua etenkin, kun kyseessä on tosiasiallinen pääsy alueelle ja turvapaikkamenettelyyn. Se lisää entisestään tarvetta siirtyä uuteen, yhteisesti hyväksyttyyn hallintakehykseen etsintä- ja pelastustoimille, maihinnousuun, sisäisiin siirtoihin ja yleisesti ottaen vastuunoton oikeudenmukaiseen jakoon.

Uudelleensijoittamisohjelmilla on olennainen rooli ennakoitavan, turvallisen ja laillisen pääsyn tarjoamisessa suojelun hakijoille muuttovirtojen taas kasvaessa. COVID-19-pandemia vaikutti uudelleensijoitusprosesseihin vuonna 2020, minkä vuoksi ihmisiä oli entistäkin tärkeämpää suojella pitkiltä ja vaarallisilta turvapaikanhakumatkoilta. Uudelleensijoittamisen ja täydentävien maahanpääsyväylien suurempi korostus muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksessa on vahva osoitus sitoumuksesta suojeluratkaisujen tarjoamiseen turvallisella ja ennakoitavalla tavalla.



Uusi muuttoliike- ja turvapaikkasopimus pyrkii ottamaan huomioon eri tarpeet

Euroopan komission muuttoliike- ja turvapaikkasopimusta ehdotettiin syyskuussa 2020 uudeksi aluksi, jolla voidaan lujittaa yhteisvastuuta, vastata maahanmuuton haasteisiin yhtenäisellä tavalla ja rakentaa luottamusta EU:n turvapaikkajärjestelmään nopeampien ja tehokkaiden menettelyjen muodossa. 12 kuukautta kestänyt erilaisten valtiollisten ja valtiosta riippumattomien sidosryhmien kuuleminen ennen ehdotetun uuden sopimuksen viimeistelyä oli hyödyllinen vaihe, jotta eri näkökulmat voitiin huomioida osallistavan ja kokonaisvaltaisen maahanmuutto- ja turvapaikka-arkkitehtuurin rakentamisessa Eurooppaan. Uuden sopimuksen sisältämistä lainsäädäntöehdotuksista käytävät neuvottelut saavat keskeisen sijan tulevassa maahanmuutto- ja turvapaikka-alan kehityksessä.

Tähän mennessä on jo saavutettu merkittävää edistystä, mutta useita ongelmakohtia on yhä ratkaistava. Läpimurtoon tarvitaan poliittista tahtoa, määrätietoista päätöksentekoa ja joustavuutta. Uudessa sopimuksessa annetut ohjeet eivät vielä ole käytössä lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävänä säädöksinä, mutta ne voivat jo vaikuttaa politiikan muutoksiin joissakin maissa, jotka sovittavat käytäntönsä näihin ehdotuksiin edistääkseen maiden välistä käytännön yhteistyötä kiireellisimmissä aiheissa. Tällainen suuntaus havaittiin myös vuoden 2016 Euroopan yhteistä turvapaikkajärjestelmää koskevien uudistusehdotusten jälkeen.



Katse kestäviin järjestelmiin: reaktiivisesta toiminnasta pitkän aikavälin ratkaisuihin

Aiempien kokemusten perusteella EU+-maat ovat edelleen sovittaneet lainsäädäntöään, politiikkojaan, käytäntöjään ja järjestelyjään voidakseen hallita paremmin saapuvien turvapaikanhakijoiden virtaa, optimoida työnkulkuja, lisätä tehokkuutta ja vaikuttavuutta ja tarjota ihmisarvon mukaisen suojeluprosessin. Useissa EU+-maissa on havaittu suuntaus ensimmäisen turvapaikka- ja vastaanottovaiheen keskittämistä ja koordinoinnista erityisiin saapumiskeskukseen, joissa kaikki turvapaikkamenettelyn toimijat ovat samassa paikassa. Tarkoituksena on kerätä mahdollisimman paljon tietoa menettelyn varhaisessa vaiheessa, jotta voidaan parantaa tehokasta päätöksentekoa – tämä lähestymistapa tuntuu olevan keskeinen myös uudessa sopimuksessa. Turvapaikkajärjestelmien luotettavuus paranee, kun voidaan määrittää nopeasti, kuka tarvitsee suojelua ja kuka ei. Tämän aiheen tiimoilta keskustellaan edelleen siitä, miten mekanismeja voidaan kehittää takaamaan perusoikeuksien ja palauttamiskiellon periaatteen noudattaminen.

Lisäksi vastaanottojärjestelmiin on tehty muutoksia etenkin sovitettujen palvelujen tarjoamiseksi hakijoille, joilla on erityistarpeita. Näistä pyrkimyksistä huolimatta tältä alalta ei ole puuttunut haasteita, sillä vastaanottokeskukset ovat toisinaan olleet liian täynnä, olosuhteet epäoptimaalisia ja pääsy koulutuksen ja terveydenhuollon kaltaisiin palveluihin on viivästynyt tai ollut riittämätön. Saatavilla olevista tiedoista voidaan esimerkiksi huomata, että vuonna 2020 noin 30 prosenttia kansainvälistä suojelua hakeneista Euroopassa oli lapsia, moni heistä kouluikäisiä. Usein näiltä lapsilta puuttuu säännöllinen ja tosiasiallinen pääsy koulutukseen. Koulutuksen tarjoaminen on arvo jo itsessään sellaisillekin lapsille, jotka saatetaan palauttaa kielteisen päätöksen jälkeen, sillä koulutus edistää lasten kognitiivista ja sosiaalista kehitystä. Maahan jäävien lasten puutteellisilla koulunkäyntimahdollisuuksilla voi olla haitallisia vaikutuksia lasten henkilökohtaiseen kehitykseen sekä pitkän aikavälin kotoutumismahdollisuuksiin. Nopea keskittyminen kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden kotoutukseen tuo monia kestäviä hyötyjä pitkällä aikavälillä: kun tulijat saavat tarpeellisia taitoja menestyäkseen vastaanottavassa yhteiskunnassa, he voivat hyödyttää uutta yhteiskuntaansa sen täysivaltaisina jäseninä, ja samalla yleinen sosiaalinen yhteenkuuluvuuden tunne paranee.

Tilapäisratkaisuihin on tuki hyötyä välittömiin tarpeisiin vastaamisessa, mutta pitkän aikavälin kestäviin hallintakehyksiin siirtymiseen vaaditaan vielä parannuksia. On voitava tarjota laadukkaita vastaanotto-olosuhteita sekä oikea-aikaista terveydenhuoltoa ja koulutusta ja keskittyttävä suojelun saajien kotouttamiseen. Lisäksi sellaisten kolmansien maiden kansalaisten, jotka eivät tarvitse suojelua, ihmisarvoa kunnioittavista palauttamisprosesseista on huolehdittava. Tässä siirtymävaiheessa ohjenuorana toimivat perusihmisoikeuksien käsitteet ja EU:n periaatteet, joista voidaan saada tarvittavaa tietoa pitkän aikavälin ratkaisujen kehittämiseen ja käyttöön.



Reilua tehokkuutta ja tehokasta reiluutta: tuomioistuimet tutkivat uusia käytäntöjä EU:n turvapaikkasäännösten mukaisesti

EU:n ja kansallisten tasojen oikeuslaitokset ovat vahvistaneet edelleen rooliaan EU:n turvapaikkasäännösten tulkinnassa ja opastaneet sen käytännön sovellutuksissa. Tämä rooli korostui vuonna 2020, jolloin tuomioistuimia pyydettiin arvioimaan kansallisten viranomaisten toteuttamia uusia käytäntöjä ja toimenpiteitä, joita oli tarvittu täysin uuden, haastavan tilanteen ratkaisemiseksi nopeasti ja tehokkaasti. Kansalliset tuomioistuimet ryhtyivät arvioimaan COVID-19-turvallisuustoimien vaikutusta turvapaikanhakijoiden oikeuksiin sekä Dublin-siirtojen yksityiskohtiin ja niihin liittyviin aikarajoihin. Lisäksi Euroopan unionin tuomioistuin antoi EU:n oikeudellisenä viranomaisena useita tärkeitä tuomioita, jotka liittyivät erityisesti tosiasialliseen pääsyyn turvapaikkamenettelyyn.

On selvää, että oikeudellisilla viranomaisilla on jatkossakin merkittävä rooli Euroopan turvapaikkasäännösten oikean tulkinnan ja soveltamisen varmistamisessa. Rooli korostuu entisestään, kun Euroopan komission ehdotukset on vielä muutettava sovituksi lainsäädäntö- ja toimintakehykseksi, ja ottaen huomioon toisessa käsittelyssä vielä vireillä olevien asioiden huomattavan suuren määrän.



Digitalisaatio tehokkuutta ja saavutettavuutta edistämässä

EU+-maat ovat tehneet merkittäviä toimenpiteitä turvapaikkamenettelyn automaation lisäämiseksi ottamalla käyttöön teknologisia innovaatioita. COVID-19-pandemia antoi EU+-maille uuden kimmokkeen digitalisaation lisäämiseksi, kun toimintatapoja piti muokata terveyskriisin riskien lieventämiseksi. Moni näistä ratkaisuihin jää todennäköisesti käyttöön pysyvämminkin turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmien tehokkuuden lisäämiseksi, kun taas osa voidaan lisätä EU+-maiden työkalupakkiin siltä varalta, että samanlaisia haasteita joudutaan kohtaamaan tulevaisuudessa. Digitalisaatiotyön jatkuessa on kiinnitettävä huomio tietoturvaan, varmistettava oikeudenmukainen pääsy digitaalisiin palveluihin sekä lisättävä hakijoiden ja suojelua saavien henkilöiden luottamusta uusien teknisten ratkaisujen kohtaan teknologian omaksumisen lisäämiseksi.



EASO on olennainen osa koordinoituja eurooppalaisia toimia

Turvapaikan monisyinen luonne ja läheinen yhteys perheen yhdistämiseen ja palauttamisiin vaatii kokonaisvaltaisia ratkaisuja. Tulevina vuosina tasapainoisen lähestymistavan kehittämisessä korostuu koordinoitun toiminnan ja eri sidosryhmien asiantuntemuksen integrointi. Silloin kysymyksenä ei ole, osallistuvatko kaikki sidosryhmät, vaan millä tavalla ne osallistuvat. Toimivan eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän standardisointiin ja käytännön täytäntöönpanoon vaaditaan laajaa poliittista tahtoa ja yhteistä visiota: yhtenäisiä ja reiluja reaktioita tiettyihin maihin kohdistuvaan muuttopaineeseen suojelua hakevien ihmisten perusoikeuksia samalla kunnioittaen, kiinteämpää yhteistyötä alkuperä- ja

kauttakulkumaiden kanssa sekä jatkuvaa työtä laittoman muuttoliikkeen varsinaisiin syihin pureutumiseksi.

EASO on kymmenen toimintavuotensa aikana tehnyt läheistä yhteistyötä Euroopan komission, jäsenvaltioiden, EU:n virastojen, kansalaisyhteiskunnan ja kansainvälisten järjestöjen kanssa tukeakseen yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän käyttöönottoa kokonaisvaltaisella tavalla. Se on antanut operatiivista apua jäsenvaltioille, joihin kohdistuu suuria paineita, tarjonnut koulutusta ja laadukkaita käytännön työkaluja turvapaikka-alan ammattilaisille; osallistunut yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän ulkoisen ulottuvuuden täytäntöönpanoon sekä tuottanut luotettavaa analyyttistä tietoa päätöksenteon pohjaksi. Näinä vuosina EASO on kerännyt kattavaa ja ainutlaatuista kokemusta, kehittänyt innovatiivisia työskentelytapoja, luonut vahvoja kumppanuuksia ja toiminut osana ratkaisua suojeluun liittyvien politiikkojen ja käytäntöjen edistämisessä.

Maailmanlaajuisen muuttoliikkeen jatkuvasti muuttuessa EASOn ohjeita ja panosta tarvitaan yhä enemmän. Turvapaikka-asioiden osaamiskeskuksena EASOn työohjelman odotetaan kasvavan etenkin sen muuttuessa Euroopan unionin turvapaikkavirastoksi.



ISBN 978-92-9465-069-6