



EASOn turvapaikkaraportti 2020

Vuosikertomus
turvapaikkatilanteesta Euroopan
unionissa



Tiivistelmä



EASOn turvapaikkaraportti 2020

Vuosikertomus turvapaikkatilanteesta Euroopan unionissa

TIIVISTELMÄ

Kansikuva: UN Photo/Eskinder Debebe
Kuvakkeet ja kuvat: iStock by Getty Images, Microsoft 365

© Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto, 2020
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.

ISBN 978-92-9485-528-2
DOI 10.2847/289168
Luettelonumero BZ-04-20-293-FI-N

Alkusanat

Euroopasta kansainvälistä suojelua hakevien määrä kasvoi jälleen vuonna 2019 (ensimmäisen kerran vuoden 2015 jälkeen), minkä vuoksi turvapaikka-asiat ovat yhä edelleen EU:n poliittisen asialistan tärkeimpiä kysymyksiä. Kun suuntaukset muuttuvat ajan myötä, pyrimme edelleen tarjoamaan yhdessä optimaalisia ratkaisuja suojelua tarvitseville henkilöille ja säilyttämään samalla kansallisten turvapaikkajärjestelmien eheyden.

Vuoden 2020 *EASOn vuosikertomuksessa* esitetään tiivis ja kattava yleiskatsaus kansainvälisen suojelun keskeisestä kehityksestä ja Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän (CEAS) toiminnasta. Vuotuisen lippulaivaraporttinsa laatimiseksi EASO kerää ja analysoi tietoja useista erilaisista luotettavista lähteistä, jotta se voi tarkastella perusteellisesti politiikan muutoksia ja parannuksia vuoden aikana ja tuoda esiin haasteita, joihin on vielä vastattava.



EASOn viettäessä kymmenvuotisjuhlaansa vuonna 2020 on hyvä muistaa, että virastolla on kasvava merkitys operatiivisen ja teknisen avun antamisessa turvapaikka-asioissa EU+-maille. EASOn tuottamat tiedot ovat olennaisen tärkeitä, jotta päätöksentekijät voivat tehdä tietoon perustuvia päätöksiä, auttaa maita selviytymään jatkuvasti muuttuvista muuttoliikemuodoista ja antaa kansallisille hallinnoille mahdollisuuden käsitellä, tapaus tapaukselta, jatkuvaa hakemusten virtaa.

Odotamme innolla Euroopan unionin turvapaikkavirastoa koskevan uuden asetuksen hyväksymistä. Asetus muuttaa EASOn täysivaltaiseksi EU:n virastoksi, vahvistaa sen roolia ja laajentaa sen toimivaltaa. Turvapaikka-asioiden osaamiskeskuksena EASO tarjoaa edelleen palvelukeskeistä, puolueetonta ja avointa tukea yhteisen turvapaikkajärjestelmän tehokkaaseen täytäntöönpanoon.

Olen kiitollinen jatkuvasta yhteistyöstä kaikkien kumppaneidemme kanssa siirtyessämme kohti yhteisiä, avoimia ja kestäviä turvapaikkajärjestelmiä kaikkialla Euroopassa. Tehokkaat järjestelmät voivat reagoida nopeasti muuttovirtojen muutoksiin ja varmistaa selkeän, oikeudenmukaisen ja ihmisarvoisen prosessin jokaiselle kansainvälistä suojelua hakevalle. Vuonna 2020 on jo nähtävissä maailmanlaajuisia ja kansallisia tilanteita, jotka voivat johtaa suurempaan turvapaikanhakijoiden määrään. Tällä hetkellä on erityisen tärkeää jatkaa työtä aidosti yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän saavuttamiseksi vastaamalla kansainvälisen suojelun tarpeisiin ja osoittamalla solidaarisuutta niitä jäsenvaltioita kohtaan, joihin kohdistuu eniten painetta.

Nina Gregori

Pääjohtaja
Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto

Johdanto

[EASOn vuoden 2020 vuosikertomuksessa](#) esitetään kattava yleiskatsaus kansainvälisen suojelun alalla tapahtuneesta kehityksestä eurooppalaisella ja kansallisella tasolla. Kertomuksessa esitetään laajaan lähdeaineistoon perustuva yleiskatsaus turvapaikka-asioiden maailmanlaajuisesta kontekstista, tuodaan esiin Euroopan unionin (EU) kehitystä ja tarkastellaan lainsäädännön, toimintalinjojen, käytäntöjen ja oikeuskäytännön keskeisiä suuntauksia ja muutoksia EU:n jäsenvaltioissa, Islannissa, Liechtensteinissa, Norjassa ja Sveitsissä (EU+-maat). Vuosikertomuksessa keskitytään yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän keskeisiin osa-alueisiin, mutta siinä viitataan usein laajemminkin maahanmuuttoon ja perusoikeuksiin.



1. Turvapaikka-asioiden yleiskatsaus vuonna 2019



Konfliktien, vainon, ihmisoikeusloukkausten, luonnonkatastrofien ja heikkenevien ekosysteemien aiheuttama pakkomuutto on todellisuutta eri puolilla maailmaa miljoonille ihmisille, jotka pakenevat kodeistaan etsimään turvaa. Viime vuosien suuret väestösiirtymät johtuvat konflikteista, äärimmäisestä väkivallasta ja vakavasta poliittisesta epävakauksesta monilla maailman alueilla.

Kotinsa jättäneistä pakolaiseksi määritellään henkilö, joka on joutunut pakenemaan maastaan, koska pelkää perustellusti tulevansa vainotuksi rodun, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen vuoksi. 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, joka voi liittyä kuolemanrangaistukseen tai teloitukseen, kidutukseen tai epäinhimilliseen tai halventavaan kohteluun tai rangaistukseen alkuperämaassa taikka vakavaan ja henkilökohtaiseen uhkaan, joka aiheutuu mielivaltaisesta väkivallasta kansainvälisissä tai maansisäisissä aseellisissa selkkauksissa.

Kesäkuussa 2019 YK:n pakolaisjärjestö (UNHCR) ilmoitti toimivaltansa mukaista erityistukea tarvitsevan yhteensä 79,4 miljoonaa ihmistä, joiden joukossa on 20,2 miljoonaa pakolaista, 3,7 miljoonaa turvapaikanhakijaa, 531 000 palannutta pakolaista, 43,9 miljoonaa sisäisesti siirtymään joutunutta henkilöä (IDP), 2,3 miljoonaa palannutta sisäisesti siirtymään joutunutta ja 3,9 miljoonaa kansalaisuudetonta henkilöä.

Syyriasta lähtöisin olevat 6,6 miljoonaa pakolaista muodostivat noin kolmanneksen maailman pakolaisväestöstä. Seuraavaksi eniten pakolaisia pakeni Afganistanista (2,7 miljoonaa pakolaista) ja Etelä-Sudanista (2,2 miljoonaa pakolaista). Venezuelalaiset muodostivat vuonna 2019 suurimman turvapaikkaa hakeneiden ryhmän.

Kriisialueen naapurimaat ottavat usein ensimmäisenä vastaan siirtymään joutuneita henkilöitä. Vuonna 2019 Turkissa oli ylivoimaisesti eniten pakolaisia. Seuraavaksi eniten pakolaisia oli Pakistanissa, Ugandassa, Saksassa ja Sudanissa. Asukasmäärään suhteutettuna Libanonissa, Jordaniassa ja Turkissa oli eniten pakolaisia.

Koska siirtymään joutuneiden henkilöiden määrä kasvaa edelleen maailmanlaajuisesti, hallitukset, kansainväliset järjestöt ja kansalaisjärjestöt kehittävät strategioita, joilla vastataan tehokkaasti pakkomuuton aiheuttamiin monimutkaisiin haasteisiin. Joulukuussa 2019 järjestettiin ensimmäinen [maailmanlaajuinen pakolaisfoorumi](#), jossa seurattiin kehityskulkuja ja tarkasteltiin globaalin pakolaiskompaktin mukaisen toimintasuunnitelman edistymistä. Kompaktissa käsitellään muun muassa vastuun jakamista, pakolaisten vastaanottamista ja vastaanottavien yhteisöjen tukemista kestävällä tavalla.

Kolmannes
maailmanlaajuisest
a pakolaisväestöstä
oli Syyrian
kansalaisia.
Syyriassa 6,6
miljoonaa ihmistä
on paennut maasta.

Eri puolilla maailmaa perustetaan uusia aloitteita, jotka asettavat etusijalle pakkomuuton eri osa-alueita ja pyrkivät saattamaan niitä laajemman yleisön tietoon. Kaksi vuonna 2019 erityishuomiota saanutta aihetta ovat kansalaisuudettomuus ja ilmasto- ja ympäristösyistä johtuva liikkuvuus.

Pakkomuuton usein sivuutettu näkökohta, kansalaisuudettomuus, sai lisähuomiota vuoden 2019 aikana, kun ilmiön laajuus tuli esiin. Lokakuussa 2019 järjestetty kansainvälinen kansalaisuudettomuutta käsittelevä korkean tason kokous (High-Level Segment on Statelessness) järjestettiin puolessa välissä UNHCR:n vuonna 2014 käynnistämää #IBelong-kampanjaa kansalaisuudettomuuden lopettamiseksi vuoteen 2024 mennessä. Tilaisuudessa arvioitiin tähän mennessä saavutettuja tuloksia [kansalaisuudettomuuden poistamista koskevan maailmanlaajuisen toimintasuunnitelman](#) kymmenestä tavoitteesta.

Vaikka ilmastokatastrofien vaikutus väestön siirtymiseen ei ole uusi ilmiö, se on saavuttamassa keskeisemmän aseman pakkomuuttoon liittyvässä humanitaarisessa, poliittisessa ja lainsäädännöllisessä keskustelussa. Ympäristötekijöiden vaikutus ihmisten liikkuvuuteen tunnustetaan paremmin, mikä on käynnistänyt poliittisia keskusteluja sekä alueellisella että maailmanlaajuisella tasolla liikkuvuuden vaikutusten käsittelemiseksi.

Pakolaisten ja vastaanottajamaiden osuus maailmanlaajuisesti vuonna 2019



#EASOAsylumReport2020

www.easo.europa.eu/asylum-report-2020

Lähde: EASO ja UNHCR

2. Kehitys Euroopan unionissa



Vuonna 2019 ei tapahtunut merkittävää lainsäädännöllistä edistystä yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistuspaketin hyväksymisessä. Euroopan parlamentin vaalien vuoksi uudistuspakettia koskevat neuvottelut siirrettiin seuraavalle vaalikaudelle. Turvapaikka-asioihin liittyvillä lainsäädäntöaloilla on kuitenkin edistytty. Toukokuussa 2019 EU:n neuvosto hyväksyi kaksi asetusta, joilla luodaan puitteet EU:n tietojärjestelmien yhteentoimivuudelle oikeus- ja sisäasioiden alalla. Lisäksi neuvosto hyväksyi kesäkuussa 2019 osittaisen yhteisen kantansa uudelleenlaaditusta palauttamisdirektiivistä, jota Euroopan komissio ehdotti syyskuussa 2018.

Turvapaikka-asiat olivat yhä edelleen EU:n poliittisen asialistan tärkeimpiä kysymyksiä vuonna 2019. Ennen lainsäädäntöneuvotteluja tehtiin huomattavaa työtä politiikan täytäntöönpanossa ja käytännön yhteistyössä EU+-maiden välillä. Kesäkuussa 2019 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston hyväksymässä vuosien 2019–2024 EU:n strategisessa ohjelmassa vahvistettiin seuraavan institutionaalisen syklin tärkeimmät painopisteet, joita ovat muun muassa muuttoliike ja turvapaikka-asiat, joissa keskitytään rajavalvontaan EU:n arvojen mukaisesti, alkuperä- ja kauttakulkumaiden kanssa tehtävä yhteistyö sekä erittäin tarpeellinen Dublin-järjestelmän uudistaminen, jossa vastuunjako ja solidaarisuus ovat tasapainossa.

Euroopan komissio julkaisi tammikuussa 2020 uuden työohjelmansa, jonka yhtenä painopistealueena on uuden sopimuksen laatiminen. Sopimus tunnustaa muuttoliikkeen sisäisten ja ulkoisten näkökohtien keskinäisen sidoksen ja tavoittelee kestävämpiä, inhimillisempiä ja tehokkaampia maahanmuutto- ja turvapaikkajärjestelmiä.

Lokakuussa 2019 Euroopan komissio julkaisi [Euroopan muuttoliikeagendan täytäntöönpanoa koskevan edistymiskertomuksen](#), jossa arvioitiin merkittäviä saavutuksia vuodesta 2015 lähtien ja keskityttiin vuoden 2019 kehitykseen. Vaikka lainsäädäntöuudistukset ovat edenneet asteittain, politiikan täytäntöönpanossa ja tehokkaaseen muuttoliikkeen ja turvapaikka-asioiden hallintaan tarkoitettujen EU:n välineiden lujittamisessa edistytettiin nopeammin, kuten nopeassa operatiivisessa ja taloudellisessa tuessa jäsenvaltioille, joihin kohdistuu kasvavaa painetta.

Vaikka EU:n ulkorajoille saapuvien määrä väheni vuonna 2019, Eurooppaan suuntautuvien maahanmuuttoreittien välillä havaittiin erilaisia suuntauksia. Läntisen ja keskisen Välimeren reittien saapumisia oli vähemmän kuin vuonna 2018, kun taas itäisen Välimeren ja Länsi-Balkanin reittien saapumismäärät lisääntyivät.

Itäisen Välimeren reittiä koskevan EU:n lähestymistavan keskeinen ulottuvuus on kumppanuus Turkin kanssa [EU:n ja Turkin julkilausuman](#) yhteydessä. Julkilausuman seurauksena Turkista EU:hun tulleen sääntelemättömän muuttoliikkeen laajuus oli neljän vuoden täytäntöönpanon jälkeen 94 prosenttia pienempi kuin ennen sopimusta, ja yhteensä noin 27 000 syryialaista pakolaista on uudelleensijoitettu

Eurooppa-
neuvosto hyväksyi
vuosien 2019–
2024 EU:n
strategisen
toimintaohjelman,
jossa turvapaikka-
asiat ovat
painopistealue

Turkista EU+-maahan. Vuosina 2016–2025 pakolaisavun koordinoitavaliineen kautta on myönnetty yhteensä 6 miljardia euroa Turkissa olevien pakolaisten ja vastaanottavien yhteisöjen tukemiseen, jossa keskeistä on ollut humanitaarinen apu, koulutus, terveys, kunnallinen infrastruktuuri ja sosioekonominen tuki. Kehitystä tarvitaan vielä Kreikan saarilta Turkkiin tehtävien palautusten toteuttamisessa.

Välimereltä pelastettujen siirtolaisten kuljetus satamiin jatkui vuonna 2019, mikä osoittaa tarpeen järjestelmällisempään ja koordinoitumpaan EU:n maahanpääsyä koskevaan lähestymistapaan, jossa otetaan huomioon ensimmäinen vastaanotto, rekisteröinti ja uudelleensijoittaminen. Syyskuussa 2019 pidetty muuttoliikettä käsittelevä ministerikokous, johon osallistuivat jäsenvaltiot, EU:n neuvoston puheenjohtaja ja Euroopan komissio, johti Ranskan, Saksan, Italian ja Maltaan yhteiseen aiejulistukseen koordinoitusta kiireellisestä menettelystä, jolla hallitaan maahanpääsyä ja siirtojärjestelyjä. Euroopan komissio käynnisti prosessin vakioitujen toimintaohjeiden kehittämiseksi julistuksen pohjalta. Toimintaohjeiden avulla saavutettiin jäsenvaltioiden välinen yhteisymmärrys, ja niitä sovelletaan toiminnallisesti.

Uudelleensijoittaminen oli yhä edelleen vuoden 2019 aikana turvapaikka-asioden poliittisen asialistan tärkeimpiä kysymyksiä. Se on olennainen osa EU:n yhteisiä pyrkimyksiä tarjota suojelua sitä tarvitseville siirtämällä pakolaisia turvapaikkamaasta toiseen valtioon, joka on suostunut ottamaan heidät vastaan ja lopulta myöntämään heille pysyvän oleskeluoikeuden. Euroopan uudelleensijoittamisohjelma käynnistettiin heinäkuussa 2015, ja joulukuusta 2019 lähtien kaksi onnistunutta uudelleensijoittamisohjelmaa on auttanut yli 65 000 ihmistä.

EU jatkoi koko vuoden 2019 ajan yhteistyötä ulkopuolisten kumppaneiden kanssa hillitäkseen muuttopaineita monenvälisyyteen perustuvan kattavan lähestymistavan avulla. EU:n muuttoliikepolitiikan ulkoisen ulottuvuuden puitteissa toteutettujen toimien tavoitteena oli muun muassa ehkäistä sääntelemätöntä muuttoliikettä, tehostaa kolmansien maiden kanssa tehtävää palauttamista ja takaisinottoa koskevaa yhteistyötä, puuttua muuttoliikkeen perimmäisiin syihin parantamalla mahdollisuuksia alkuperämaissa ja lisäämällä investointeja kumppanimaissa sekä varmistaa kansainvälistä suojelua tarvitsevien lailliset reitit Eurooppaan.

EU:n lainsäädännön yhdenmukaisen tulkinnan ja soveltamisen varmistamiseksi Euroopan unionin tuomioistuin antoi vuonna 2019 yhteensä 12 tuomiota, jotka liittyivät Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän tulkintaa koskeviin alustaviin päätöksiin. Tuomioistuin teki päätökset esimerkiksi seuraavista asioista:

- uudelleenlaaditun turvapaikkamenettelydirektiivin sovellettavuus suhteessa jäsenvaltioissa voimassa olevaan kansainväliseen suojeluun ja oikeuslaitosten rooli ensimmäisen käsittelyn päätösten kumoamisessa;
- kansainvälisen suojelun kumoaminen ja uudelleenlaaditun aseman määrittelyä koskevan direktiivin tiettyjen säännösten pätevyys;
- aineellisten vastaanotto-olosuhteiden peruuttaminen seuraamuksena uudelleenlaaditun vastaanotto-olosuhteita koskevan direktiivin 20 artiklan 4 kohdan mukaisesti ja
- laajemmiksi perheenjäseniksi (muut kuin lähisukulaiset) katsottavien huollettavien arviointi ja perheenyhdistämismenettelyn menettelylliset näkökohdat.

Tuomioistuin tulkitsi myös Dublin-järjestelmän keskeisiä käsitteitä ja teknisiä näkökohtia [Euroopan unionin perusoikeuskirjan](#) valossa ja selvensi alustavia Ison-Britannian EU-eron seurauksia (brexit).



Lähde: EASO.

Vuonna 2019 EASOn operatiivinen apu saavutti ennennäkemättömän tason. Se koordinoi yli 900 henkilön (kuten EASOn henkilöstön, EU+-maiden asiantuntijoiden, vuokratyöntekijöiden, tulkkien, kulttuurivälittäjien ja turvallisuushenkilöstön) lähettämistä neljään jäsenvaltioon (Kypros, Kreikka, Italia ja Malta). Lähes 40 prosenttia viraston vuotuisesta talousarviosta käytettiin operatiiviseen tukeen vuonna 2019.

Kolmansien maiden tukitoimina EASO toteutti valmiuksien kehittämistoimia vuonna 2019 Länsi-Balkanin maissa, Turkissa sekä Lähi-idän ja Pohjois-Afrikan (MENA) alueella.

3. Tiedot yhteisestä eurooppalaisesta turvapaikkajärjestelmästä



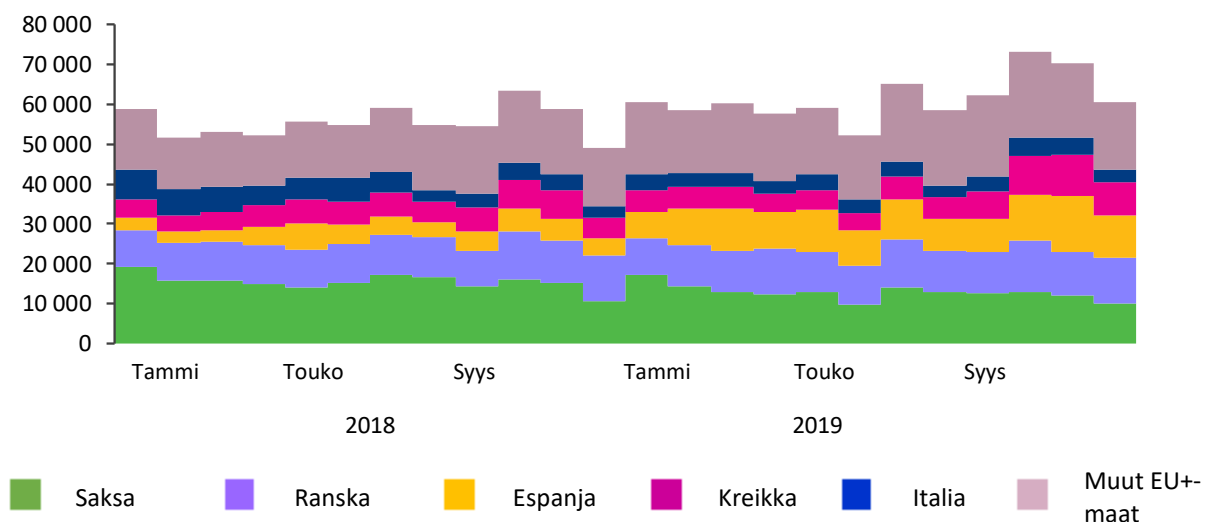
EU+-maissa vuonna 2019 jätettyjen hakemusten määrän kasvu vuoteen 2018 verrattuna.

Vuonna 2019 EU+-maihin kohdistui lähes 740 000 kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta, mikä on 11 prosenttia enemmän kuin vuonna 2018. Tämä oli ensimmäinen kerta vuoden 2015 muuttoliikekriisin jälkeen, kun hakijoiden määrä alkoi nousta, mikä johtui osittain Venezuelan ja muiden Latinalaisen Amerikan kansalaisten hakemusten jyrkästä kasvusta. Suurimmat vastaanottajamaat, kuten Ranska, Kreikka ja Espanja, vastaanottivat vuonna 2019 jopa enemmän hakijoita kuin muuttoliikekriisin aikana.

Hakemukset keskittyivät edelleen muutamaan jäsenvaltioon. Vuonna 2019 Ranska, Saksa ja Espanja vastaanottivat yli puolet kaikista hakemuksista EU+-maissa, ja kaukana näiden maiden takana tuli Kreikka. Sen sijaan Italia vastaanotti huomattavasti vähemmän hakemuksia jo toista vuotta peräkkäin, mikä johtui sääntelemättömän muuttoliikkeen merkittävästä vähenemisestä keskeisen Välimeren reitillä. Kun katsotaan absoluuttisten määrien sijaan suhteellisia määriä, EASOn laskelmien mukaan Kypros, Kreikka ja Malta vastaanottivat eniten kansainvälisen suojelun hakemuksia suhteessa väestömäärään.

Kolmesta alkuperämaasta oli peräisin neljäsosa kaikista kansainvälistä suojelua koskevista hakemuksista EU+-maissa vuonna 2019. Syyrialaiset jättivät noin 80 000 hakemusta. Seuraavaksi yleisimmät lähtömaat olivat Afganistan (noin 61 000 hakemusta) ja Venezuela (noin 46 000 hakemusta). Usein kieli, kulttuuriyhteydet tai maantieteellinen läheisyys voivat vaikuttaa hakemuksen jättämisaikaan. Tämä koski yleensä Latinalaisen Amerikan maiden kansalaisia (Venezuela ja Kolumbia, mutta myös Guatemala, Honduras ja Nicaragua), jotka hakivat turvapaikkaa pääasiassa Espanjasta. Viisumivapaus voi vaikuttaa myös hakemuksen jättämiseen. Merkittävä uusi suuntaus vuonna 2019 oli hakemusten määrän lisääntyminen niistä maista, joista ei tarvitse viisumia päästäkseen Schengen-alueelle. Näiden hakemusten osuus kaikista hakemuksista oli yli neljännes (noin 188 500).

Kaavio 1. Eniten vastaanottavien maiden hakemusten määrä Euroopassa, 2018–2019



Lähde: Eurostat.

EU+-maat antoivat vuonna 2019 noin 585 000 päätöstä ensimmäisen käsittelyn hakemuksista. Kansainvälistä suojelua koskevista hakemuksista tehtyjen päätösten määrän lasku on jatkunut vuodesta 2016. Viidessä maassa tehtiin kolme neljäsosaa kaikista kansainvälistä suojelua koskevista päätöksistä: Ranskassa, Saksassa, Kreikassa, Italiassa ja Espanjassa. Suurin osa ensimmäisen käsittelyn päätöksistä koski Afganistanin, Syyrian ja Venezuelan kansalaisia. Niiden osuus kaikista EU+-maiden päätöksistä oli neljäsosa vuonna 2019. Venezuelan, Kolumbian, El Salvadorin, Palestiinan, Tunisian, Marokon ja Jemenin kansalaiset saivat hakemuksiinsa vuonna 2019 huomattavasti enemmän päätöksiä kuin edellisenä vuonna.

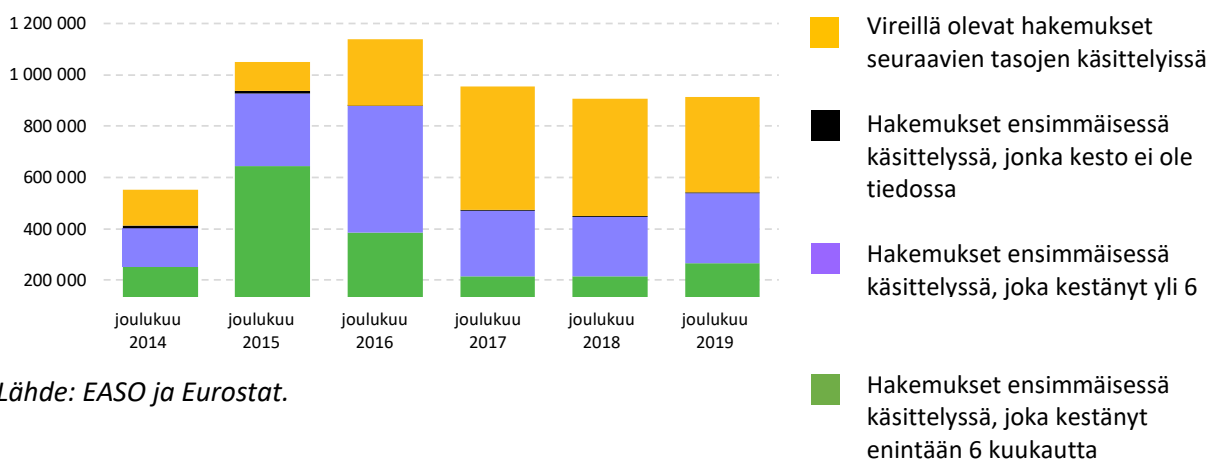
Kaikista ensimmäisen käsittelyn päätöksistä kaksi viidesosaa oli myönteisiä eli niissä myönnettiin pakolaisasema (yli puolet kaikista myönteisistä päätöksistä), toissijainen suojeluasema tai humanitaarinen suojeluasema (lähes yhtä suuret osuudet).

Merkille pantava kehitys vuonna 2019 oli Venezuelan kansalaisten saama myönteisten päätösten määrä. Venezuelalaisten saamien myönteisten päätösten osuus oli 96 prosenttia vuonna 2019, kun se vuonna 2018 oli vain 29 prosenttia. Muita kansalaisuuksia, joiden myönteisten päätösten osuus oli korkea, olivat muun muassa syyrialaiset (86 %), eritrealaiset (85 %) ja jemeniläiset (82 %). Sen sijaan Pohjois-Makedoniasta ja Moldovasta tulevilla hakijoilla myönteisten päätösten määrä oli pienin, vain 1 prosentti.

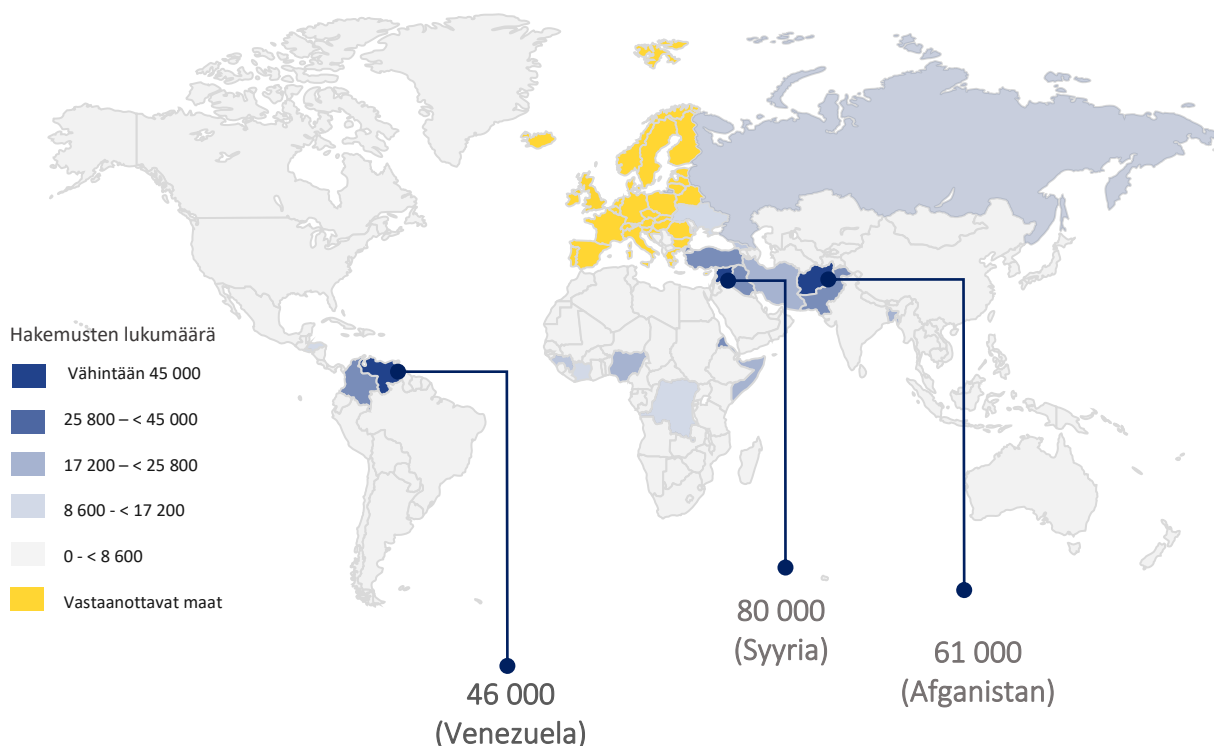
Vuonna 2019 peruutettujen hakemusten määrä nousi 20 prosentilla ja oli noin 69 500. Peruutetut hakemukset, erityisesti epäsuorat hakemukset, voivat toimia välillisenä osoituksena pakenemisesta ja edelleen liikkumisesta muihin EU+-maihiin. EASON alustavien varhaisvaroitus- ja valmiusjärjestelmän tietojen mukaan lähes kolme neljäsosaa kaikista vuonna 2019 ensimmäisessä käsittelyssä peruutetuista hakemuksista oli epäsuoria. Tämän tulkinnan mukaisesti suurin osa peruutuksista tapahtui etulinjassa olevissa jäsenvaltioissa, kuten Kreikassa ja Italiassa, joissa tehtiin yli kaksi viidesosaa kaikista peruutuksista.

Vuoden 2019 lopussa lähes 912 000 kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta odotti edelleen päätöstä EU+-maissa, mikä on lähes 1 prosentti enemmän kuin vuonna 2018. Kaiken kaikkiaan ruuhka oli paljon suurempi kuin kriisiä edeltävänä aikana, mikä osoittaa, että EU:n turvapaikkajärjestelmät toimivat tällä hetkellä yhä suuremman paineen alla. Saksassa oli edelleen eniten avoimia tapauksia, mutta toisin kuin monissa muissa EU+-maissa, niiden kokonaismäärä väheni vuosien 2018 ja 2019 välisenä aikana. Vireillä olevien tapausten määrä oli merkittävä ja yhä kasvava Belgiassa, Kreikassa, Ranskassa, Espanjassa ja Isossa-Britanniassa. Eurostatin ja EASON tietoihin perustuvat laskelmat osoittavat, että yli puolet päätöstä odottavista tapauksista eli yli 540 000 tapausta oli vielä ensimmäisessä käsittelyssä. Kaikissa maissa, joissa vireillä olevien tapausten määrä lisääntyi merkittävästi, suuntaus perustui suurelta osin siihen, että hakemuksia jätettiin enemmän, ja näin ollen suurin osa ruuhkista kertyi ensimmäisessä käsittelyssä.

Vireillä olevat kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset EU+-maissa vuoden lopussa 2014–2019



Kansainvälistä suojelua hakevien 20 yleisintä alkuperämaata EU+-maissa vuonna 2019



Vuonna 2019
peruutettujen
hakemusten määrän
kasvu



Viisumivapaista
maista tulevien
hakemusten
määrän kasvu
vuonna 2019

1/4

kansainvälistä suojelua hakevista oli
lähtöisin **3 maasta: Syyriasta,
Afganistanista ja Venezuelasta**



#EASOAsylumReport2020
www.easo.europa.eu/asylum-report-2020

Lähde: EASO

4. Dublin-menettely



Dublin III -asetuksen tarkoituksena on määritellä selkeä ja toimiva menetelmä sen määrittämiseksi, mikä jäsenvaltio on vastuussa kunkin kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä. Sen tavoitteena on taata, että hakijoilla on tehokas pääsy kansainvälisen suojelun myöntämismenettelyihin ja että hakemuksen käsittelyn suorittaa yksi, selvästi nimetty jäsenvaltio. Jos Dublin-kriteerejä tarkasteltaessa ilmenee, että toinen jäsenvaltio on vastuussa hakemuksen käsittelystä, Dublin-järjestelmän mukaan hakijan fyysinen siirto nimettyyn vastuujäsenvaltioon on mahdollista.

EASOn EPS-järjestelmän kautta lähetettyjen tietojen perusteella vuonna 2019 Dublin-pyyntöjen määrä kasvoi 3 prosenttia vuoteen 2018 verrattuna. Kokonaismäärä oli yhteensä lähes 145 000 päätöstä, mukaan lukien sekä varsinaiset pyynnöt että uudelleentarkastelupyynnöt. Dublin-päätösten suhde jätettyihin turvapaikkahakemuksiin oli 20 prosenttia vuonna 2019, mikä saattaa merkitä sitä, että suuri määrä kansainvälistä suojelua hakevia henkilöitä jatkoi liikkumistaan edelleen EU+-maissa.

Kuten aiempinakin vuosina, Saksaan ja Ranskaan kohdistui eniten Dublin-pyyntöihin liittyviä päätöksiä, kumpaankin noin kolmasosa kaikista päätöksistä. Yleisin pyyntöihin vastannut maa oli Italia, jonka jälkeen tulivat Saksa, Espanja, Kreikka ja Ranska. Dublin-pyyntöjä koskevien päätösten yleinen hyväksymisaste (hyväksytyjen pyyntöpäätösten osuus kaikista annetuista päätöksistä) laski vuonna 2019 toista vuotta peräkkäin 62 prosenttiin.

Dublin-asetuksen 17 artiklan 1 kohdan, jota kutsutaan harkinnanvaraiseksi tai suvereniteettilausekkeeksi, käyttö laski vuonna 2019 merkittävästi (6 900 tapausta). Tämän lausekkeen mukaan jäsenvaltio voi päättää tutkia kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, vaikka se ei olisi vastuussa Dublin III -asetuksen nojalla.

EU+-maat toteuttivat noin 27 200 siirtoa, mikä on 3 prosenttia vähemmän kuin vuonna 2018. Määrä on linjassa hyväksytyjen pyyntöjen vähäisen laskun kanssa. Noin 30 prosenttia siirroista toimeenpantiin Saksassa. Saksan jälkeen eniten siirtoja toimeenpantiin Ranskassa (20 prosenttia), Alankomaissa (11 prosenttia), Kreikassa (9 prosenttia), Puolassa ja Itävallassa (kummassakin 5 prosenttia).

Dublin-menettelyyn liittyvää lainsäädännöllistä ja poliittista kehitystä oli suhteellisen vähän vuonna 2019, lukuun ottamatta maita, joissa Dublin-menettelyssä olevien turvapaikanhakijoiden määrä kasvoi merkittävästi, kuten Belgia ja Alankomaat. Suurin osa kehityksestä liittyi institutionaalsiin ja organisatorisiin muutoksiin, joilla pyrittiin vähentämään ruuhkia ja lisäämään tehokkuutta Dublin-järjestelmän sisällä.

EU+-maat toteuttivat
vuonna 2019 noin 27
200 siirtoa, mikä on
3 prosenttia
vähemmän kuin
vuonna 2018

Ennen Dublin-järjestelmän tulevaa uudistusta eurooppalaiset ja kansalliset tuomioistuimet jatkoivat joidenkin asetusten ja direktiivien tulkintaa ja antoivat yksittäisiin tapauksiin perustuvia ohjeita. Dublin III -asetuksen 3 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltiot ovat vastuussa hakemuksen käsittelystä, jos on olennaisia syitä uskoa, että turvapaikkaprosessissa ja vastaanotto-olosuhteissa on järjestelmällisiä puutteita jäsenvaltiossa, joka olisi nimetty vastuuseen Dublinin kriteerien perusteella. Vuonna 2019 ei järjestelmällisesti keskeytetty siirtoja mihinkään jäsenvaltioon. Yksittäisiin Dublin-jäsenvaltioihin tehtävien siirtojen keskeyttämistä koskevat käytännöt vaihtelevat kuitenkin suuresti jäsenvaltioissa.

Kansalaisjärjestöt ilmaisivat huolensa Dublin-järjestelmän käytännön menettelytapojen ja toiminnan puutteista. Hakijoiden oikeudet olisi turvattava ja samalla olisi estettävä edelleen liikkuminen toiseen jäsenvaltioon. Sekä hakijoille että maille olisi tarjottava myönteisiä kannustimia noudattaen järjestelmän menettelytapoja sen sijaan, että jäsenvaltiot lisäisivät rajoituksia.

5. Ilman huoltajaa olevat alaikäiset ja haavoittuvassa asemassa olevat hakijat



EU:n turvapaikkasäännöstöön sisältyy säännöksiä sellaisten hakijoiden tunnistamisesta ja tukemisesta, jotka tarvitsevat erityisiä menettelyllisiä takeita. Haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden yleinen, tehokas ja nopea tunnistaminen on edelleen haaste, erityisesti kun on kyse näkymättömistä haavoittuvuuksista, kuten kidutuksen tai trauman psykologisista seurauksista.

Haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden joukossa yksi merkittävimmistä ryhmistä on ilman huoltajaa olevat alaikäiset, jotka hakevat suojelua ilman vastuullista aikuista. Vuonna 2019 ilman huoltajaa olevat alaikäiset jättivät noin 17 700 kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta EU+-maissa, mikä on 13 prosenttia vähemmän kuin vuonna 2018. Ilman huoltajaa olevien alaikäisten hakemusten osuus oli 2 prosenttia hakemusten kokonaismäärästä.

Kuten aiempinakin vuosina, vuonna 2019 käynnistettiin monia aloitteita haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden tilanteen parantamiseksi. Joissakin maissa otettiin käyttöön toimenpiteitä, joilla pyritään varhaiseen tunnistamiseen ja menettelyllisten takeiden tarjoamiseen. Myös ikäarviointimenetelmiä parannettiin tai mukautettiin, mutta kansalaisyhteiskunta ja kansainväliset järjestöt havaitsivat edelleen puutteita prosessissa. Oikeudellista edustusta varten tehtiin lainsäädännöllisiä ja toimintatapojen muutoksia, joilla nopeutetaan holhoojien nimittämistä ja parannetaan edunvalvontajärjestelmän yleistä laatua.

Kansainväliset ja kansalaisyhteiskunnan järjestöt kommentoivat nimittämisen prosessin parantamista, holhoojien tehtävien laajuutta, edustajan ja lapsen välistä viestintää sekä holhoojan työtaakkaa ja koulutusta ylipäättään. Tiedottamisen selkeyttämiseksi jotkin EU+-maat mukauttivat turvapaikka- ja vastaanottopalveluja koskevaa viestintäaineistoa alaikäisten erityistarpeisiin. Nämä aloitteet eivät kuitenkaan yleensä koskeneet muita haavoittuvassa asemassa olevia ryhmiä.

Ensimmäisessä käsittelyssä on raportoitu toteutetun vain muutamia aloitteita, joilla pyrittiin parantamaan alaikäisten menettelyjä ja varmistamaan lapsen etu. Hieman enemmän huomiota näyttää kohdistuneen menettelyjen parantamiseen tytöille, jotka ovat sukuelinten silpomisvaarassa, perheväkivallan uhreja, ihmiskaupan uhreja taikka lesboja, homoseksuaaleja, biseksuaaleja, transsukupuolisia tai intersukupuolisia hakijoita.

Vastaanotto-olosuhteiden osalta EU+-maiden toimitissa keskityttiin vuonna 2019 mukauttamaan valmiuksia laitoksissa ja parantamaan alaikäisten ja haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden vastaanotto-olosuhteiden laatua, parantamaan erikoistuneita vastaanottotiloja ja kouluttamaan henkilöstöä käsittelemään haavoittuvassa asemassa olevia hakijoita, erityisesti ilman huoltajaa olevia alaikäisiä. Kansalaisjärjestöt ilmaisivat kuitenkin huolensa haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden huonoista vastaanotto-olosuhteista useissa maissa. Lisäksi haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden, erityisesti lasten, säilöönotto herätti edelleen perustavanlaatuisia kysymyksiä monissa EU+-maissa, ja siitä tehtiin useita päätöksiä Euroopan unionin tuomioistuimissa ja kansallisissa tuomioistuimissa.

Huonot
vastaanotto-
olosuhteet ja
ilman huoltajaa
tulleiden
alaikäisten
turvapaikanhakijo
iden säilöönotto
olivat edelleen
huolenaiheita
useissa maissa.

Ilman huoltajaa olevien alaikäisten kauttakulkutilanne huolestutti sekä kansallisia viranomaisia että kansalaisyhteiskunnan järjestöjä eri puolilla Eurooppaa. Erilaisten ja monimutkaisten syiden, kuten turvapaikkaprosessin keston ja Dublin III -asetuksen säännösten, vuoksi ilman huoltajaa olevat lapset yrittävät usein pysyä tunnistamattomina ja kulkea yhden tai useamman maan kautta päästäkseen tiettyyn jäsenvaltioon.

Ilman huoltajaa olevat alaikäiset

hakemassa kansainvälistä suojelua vuonna 2019



voivat joutua ihmiskaupan ja väkivallan uhriksi

kulkevat usein yhden tai useamman maan kautta

voivat olla haavoittuvassa asemassa riittämättömissä vastaanottotiloissa

tarvitsevat turvapaikkaprosessissa erityismenettelyjä ja holhoojaa

17 700 kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta oli ilman huoltajaa olevien alaikäisten tekemiä EU+-maissa



86 %

ilman huoltajaa tulleista alaikäisistä oli poikia. 90 % heistä oli 14–18-vuotiaita.

#EASOAsylumReport2020
www.easo.europa.eu/asylum-report-2020

Lähde: EASO

6. Merkittävät kehitysaskleet kansallisella tasolla

Vuonna 2019 kansallisella tasolla toteutetuilla yhteisen turvapaikkajärjestelmän keskeisillä aloilla tapahtui kehitystä.



Menettelyyn pääsy

Useimmissa EU+-maissa keskityttiin kansallisten turvapaikkamenettelyjen täytäntöönpanoon ja parantamiseen viime vuosina tehtyjen lainsäädännön, politiikan ja käytäntöjen muutosten mukaisesti. Näitä edeltävien vuosien muutoksia olivat muun muassa saapumiskeskusten perustaminen, uuden teknologian käyttöönotto hakijan tunnistamisen tukemiseksi ja hakijan velvollisuuksien laajentaminen koskien yhteistyön tekemistä sekä kaikkien asiakirjojen ja asiaankuuluvien tietojen toimittamista menettelyn alkuvaiheessa.

Julkinen keskustelu keskittyi EU:n ulkorajoja koskeviin oikeudellisiin, poliittisiin ja yhteiskunnallisiin peruskysymyksiin, erityisesti Välimeren etsintä- ja pelastusoperaatioihin, aluksesta poistumiseen ja uudelleensijoittamiseen. Euroopan komissio myönsi, että tarvitaan jäsennellympää väliaikaista ratkaisua, ja alkoi koordinoida toimia, joilla varmistetaan pelastettujen maahanmuuttajien turvallinen poistuminen aluksesta ja nopea siirtäminen. Komissio myös suunnittelee vakioitujen toimintaohjeiden kehittämistä.

Valvoakseen tehokkaammin maarajojaan useat jäsenvaltiot ovat väliaikaisesti ottaneet rajavalvonnan uudelleen käyttöön Schengenin sisärajoilla. Kansainväliset järjestöt ja kansalaisyhteiskunnan organisaatiot kuitenkin raportoivat edelleen maa- ja merirajoilla tapahtuvista takaiskuista, maasta poistamisista ilman asianmukaista tunnistamista sekä rekisteröinnin ja majoittamisen pitkistä odotusajoista.

Tiedonsaantioikeus

Kansainvälistä suojelua hakevat henkilöt tarvitsevat tietoa tilanteestaan voidakseen viestiä täysimääräisesti suojelutarpeistaan ja henkilökohtaisista olosuhteistaan ja jotta niitä voidaan arvioida kattavasti ja oikeudenmukaisesti.

EU+-maat jatkoivat vuonna 2019 sekä turvapaikanhakijoille että kansainvälistä suojelua saaville henkilöille tarjottujen tiedottamiskeinojen laajentamista, muun muassa kansalaisjärjestöjen tai kansainvälisten järjestöjen kanssa toteutettavien yhteishankkeiden kautta. Tietoa annettiin tavallisesti eri kielillä tietotalustojen, lehtisten, esitteiden, videoiden tai älypuhelinsovellusten kautta. Maiden tällä hetkellä toimittamat tiedot koskevat turvapaikkamenettelyn lisäksi jokapäiväisiä elämäntilanteita vastaanottavassa maassa, kotouttamista, palauttamista, uudelleensijoittamista ja tiedotuskampanjoita. Osa aineistosta on mukautettu erityisesti haavoittuvassa asemassa oleville hakijoille.



Oikeusapu ja oikeudellinen edustaja

EU+-maat tekivät vuonna 2019 lainsäädäntömuutoksia tarjotakseen ja laajentaakseen maksutonta oikeudellista neuvontaa ja neuvonantoa kaikille kansainvälistä suojelua hakeville erilaisten kansallisten ohjelmien kautta. EU+-maat toteuttivat uusia oikeusapuun liittyviä hankkeita sekä jatkoivat tai laajensivat aiempia hankkeita. Kansalaisjärjestöjen ilmaisemat huolenaiheet koskivat vähäistä taloudellista korvausta oikeusavusta, riittävien valmiuksien puutetta valmistelevien ja yksityisten haastattelujen suorittamiseksi, oikeusavun saatavuuden puutetta ensimmäisen käsittelyn päätöksiä koskevien muutoksenhakujen valmistelussa ja sitä, etteivät maat tarjonneet oikeusapua turvapaikanhakijoille säilöönottokeskuksissa, minkä vuoksi kansalaisjärjestöt tarjosivat heille maksutonta oikeusapua.

Tulkkaus

Tulkkauspalveluilla olisi varmistettava, että hakijan ja turvapaikkaviranomaisen välinen tietojenvaihto on paikkansapitävää ja molempien osapuolten ymmärtämää.

Vuonna 2019 tehtyjä muutoksia olivat muun muassa tulkkauksen budjettien laajentaminen, tulkkien määrän lisääminen, tiedon lisääminen useammilla kielillä eri medioiden kautta, nykyaikaisen teknologian käyttöönotto tulkkauksen tukemiseksi ja käytäntöjen mukauttaminen nykyisiin tarpeisiin. EU+-maiden kohtaamia haasteita olivat muun muassa henkilöstön puute turvapaikkamenettelyn tietyissä vaiheissa ja prosessiin osallistuvien tulkkien riittämätön pätevyys.

Erityismenettelyt

Kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten ensimmäisessä käsittelyssä jäsenvaltiot voivat käyttää erityisiä menettelyjä, kuten nopeutettua menettelyä, raja-alueen menettelyä tai etusijamenettelyä, kunhan ne noudattavat Euroopan turvapaikkalainsäädännössä vahvistettuja peruseräpäätöksiä ja takeita.

Vuonna 2019 Italia ja Sveitsi panivat täytäntöön uusia menettelyjä rajalla jätettäviin hakemuksiin. Lisäksi useat EU+-maat tekivät muutoksia kansallisiin turvallisten alkuperämaiden luetteloihinsa, kun taas toiset – kuten Kypros ja Italia – ottivat nämä luettelot käyttöön ensimmäistä kertaa. Kyproksessa sovellettiin ensimmäistä kertaa nopeutettua menettelyä, ja maaliskuusta 2019 alkaen Sveitsi sovelsi nopeutettua menettelyä tehdäkseen päätöksen useimmissa tapauksissa 140 päivän kuluessa.

EU+-maissa määriteltiin myös kriteerejä myöhemmille kansainvälistä suojelua koskeville hakemuksille estääkseen turvapaikkajärjestelmän väärinkäyttöä perusteettomilla toistuvilla hakemuksilla.

Jotkin maat asettivat säännönmukaisen tai erityisen menettelyn puitteissa etusijalle tiettyjen hakijaryhmien hakemusten arvioinnin siten, että hakemukset käsitellään ennen muita hakemuksia. Esimerkiksi Venezuelasta ja muista Latinalaisen Amerikan maista tulevien hakijoiden jyrkän kasvun vuoksi Espanja priorisoi tapauksia päätösten nopeuttamiseksi.





Ensimmäiseen käsittelyyn liittyvät menettelyt

EU+-maat ottivat käyttöön lainsäädäntömuutoksia, institutionaalisia muutoksia, käytännön toimenpiteitä ja uusia työmenetelmiä tehostaakseen hakemusten käsittelyä ja lyhentääkseen käsittelyaikoja ensimmäisessä käsittelyssä. Kansalaisjärjestöjen esiin tuomia haasteita olivat edelleen erittäin pitkät ensimmäisen käsittelyn menettelyt, jotka ylittivät usein lainsäädännössä määritetyt määräajat.



Kansainvälistä suojelua hakevien vastaanotto

EU+-maat panivat täytäntöön vuonna 2018 kansallisten vastaanottomenettelyjen järjestämiseen tehtyjä merkittäviä muutoksia. Useat maat mukauttivat institutionaalisia kehyksiään helpottaakseen täytäntöönpanoprosessia, ja toiset jatkoivat pyrkimyksiään vastaanottaa yhä useampia hakijoita. Muutamat maat vähensivät vastaanottokapasiteettia.

Vastaanotto-olosuhteiden parantamiseksi useat maat laativat suuntaviivoja, toteuttivat seuranta- ja lisätoimia rahoitusta ja toteuttivat simulaatioharjoituksia.

Joissakin vuoden aikana toteutetuissa aloitteissa pyrittiin muuttamaan tiettyjen hakijaryhmien aineellisten vastaanotto-olosuhteiden oikeuden kesto- ja soveltamisalaa ja ehtoja. Lisäksi tehtiin aloitteita häiriökäyttäytymisen torjumiseksi ja turvallisuuden varmistamiseksi vastaanottolaitoksissa. Tuomioistuimet olivat erityisen aktiivisia kansallisten vastaanottojärjestelmien puutteiden korjaamisessa, mukaan lukien vastaanottovaatimusten tarkastelu kansallisten rajojen ulkopuolella Dublin-siirtojen yhteydessä.

UNHCR ja kansalaisjärjestöt havaitsivat kuitenkin puutteita lasten ja nuorten asuintilojen saatavuudessa, terveydenhuollossa ja koulutuksessa.



Säilöönotto

EU+-maat ottivat käyttöön uutta lainsäädäntöä tai muutoksia määrittääkseen tai kehittääkseen edelleen säilöönoton perusteita ja säilöönoton vaihtoehtoja sekä turvapaikka- että palauttamismenettelyjen yhteydessä. Lainsäädännössä käsiteltiin yhteistyöhaluttomiin hakijoihin liittyviä ongelmia, kuten vastaanottavaan maan kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvaa uhkaa tai vaaraa aiheuttavia hakijoita, häiritsevää tai kiellettyä käyttäytymistä ja pakenemisen riskiä. Säilöönotto liittyi myös turvapaikkamenettelyjen nopeuttamiseen ja palauttamisen täytäntöönpanoon.

Joissakin maissa havaittiin myös pyrkimys löytää vaihtoehtoja säilöönnotolle. Kuten vuonna 2018, kansalaisjärjestöt ilmaisivat huolensa koskien useita maita, joissa EU:n turvapaikkalainsäädäntöä on pantu virheellisesti täytäntöön turvapaikanhakijoiden säilöönoton ja säilöönottomenettelyä koskevien muutoksenhakumenettelyjen osalta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) jatkoi aktiivisesti säilöönottokäytäntöjen ja -ehtojen tarkastelua ja selvensi samalla hakijoiden oikeuksia.

Menettelyt toisessa käsittelyssä

Vuoden 2019 keskeisiä kehityssuuntia olivat muutoksenhakujen lykkäävä vaikutus ensimmäisen käsittelyn päätöksiin, muutoksenhakujen määräaikoja koskevat muutokset, muutoksenhakumenettelyistä vastuussa olevan viranomaisen määrittämistä koskeva institutionaalinen rakenneuudistus, hakijoille tarjottavien muutoksenhakuoikeuksien käyttöönotto ja toisen käsittelyn menettelyjen tehostamistoimenpiteet, mukaan lukien uuden teknologian käyttö.

Muutoksenhakutapausten ruuhka ja menettelyjen kesto olivat kaksi huomionarvoista seikkaa toisessa käsittelyssä vuonna 2019 toteutetuissa menettelyissä, ja useat EU+-maat toteuttivat toimenpiteitä vireillä olevien muutoksenhakujen vähentämiseksi. Koska merkittävä osa päätöksistä oli vireillä toisessa käsittelyssä, tuomioistuimilla oli mahdollisuus päätöksillään muokata edelleen turvapaikkamenettelyn ja muiden yhteisen turvapaikkajärjestelmän alojen käytännön soveltamista.

Alkuperämaatiedot (COI)

EU+-maat ovat viime vuosina ottaneet vastaan suuren määrän kansainvälistä suojelua hakevia henkilöitä erilaisista lähtömaista, ja ne ovat toteuttaneet konkreettisia toimia parantaakseen alkuperämaatiedoista saatujen tietojen laajuutta ja laatua.

Vuonna 2019 yhteistyötä ja asiantuntemuksen jakamista EU+-maiden välillä vahvistettiin, ja usein EASO koordinoi sitä erityisten verkostojen kautta. Lisäksi monet maat kouluttivat henkilöstöä alkuperämaatietoja koskevan tutkimuksen menetelmistä, mutta tiedonhankintamatkat olivat edelleen ensisijainen väline kerätessä tietoja ja yksityiskohtia tilanteesta tietyissä lähtö- tai kauttakulkumaissa.

Alkuperämaatietojen haasteita olivat lähteiden puute kansallisilla kielillä, joidenkin alkuperämaiden tai hakijaprofiilien yksityiskohtaisten tietojen puute sekä vaikeudet saada ajantasaista tietoa maista, joissa tilanne muuttuu nopeasti.

Kansalaisuudettomuus

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 suojeluhakemuksen määrittelyprosessiin ja menettelyllisiin takeisiin.

Useat EU+-maat ryhtyivät toimiin kansalaisuudettomuuteen puuttumiseksi vuonna 2019. Toimia olivat muun muassa liittyminen asiaankuuluviin kansainvälisiin oikeudellisiin välineisiin, erityisten kansalaisuudettomuuden määrittämismenettelyjen luominen, kansalaisuuden saannin mahdollistaminen syntymän yhteydessä, kansalaisuuden saannin helpottaminen, kansalaisuudettomien henkilöiden suojelun sisällön parantaminen, kansalaisuudettomuuden määrittämisprosessin nopeuttaminen ja kansalaisuudettomien henkilöiden laskentaa koskevien tietojen kerääminen. Kansalaisuudettomien henkilöiden kohtaamat haasteet turvapaikkamenettelyn eri vaiheissa maahanpääsystä säilönottoon ja palauttamiseen näyttävät kuitenkin jatkuvan.





Suojelun sisältö

Henkilöitä, joille on myönnetty kansainvälistä suojelua EU+-maassa, koskee erilaisia oikeuksia ja etuja. Suojelun sisältöä koskevan lainsäädännön, politiikan ja käytännön kehitys vaihteli eri EU+-maissa vuonna 2019, joten yleisiä suuntauksia oli vaikea tunnistaa.

Toimet suunnattiin tavallisesti kunkin maan erityistarpeisiin, ja ne räätälöitiin kyseisten maiden edunsaajien erityisten profiilien mukaan. Vuoden aikana tehdyt muutokset liittyivät yleisesti kansallisiin kotouttamisstrategioihin sekä suojeluaseman tarkistamiseen, lakkauttamiseen ja peruuttamiseen.

Useissa lainsäädäntöaloitteissa käsiteltiin perheenyhdistämistä koskevan oikeuden laajuutta ja kriteerejä, kun taas joissakin maissa kehitettiin kattavia toimenpiteitä kolmansien maiden kansalaisten työmarkkinoille osallistumisen lisäämiseksi.



Aiempien hakijoiden palauttaminen

EU+-maat jatkoivat ponnistelujaan vuonna 2019 löytääkseen ratkaisuja sellaisten henkilöiden tehokkaaseen palauttamiseen, joilla ei ole oikeutta oleskella EU:ssa, mukaan lukien aiemmin kansainvälistä suojelua hakeneet henkilöt. Frontex ilmoitti vuotuisessa riskianalyyssissaan vuodelle 2020, että vuonna 2019 tehtyjen palauttamispäätösten määrä oli huomattavasti suurempi kuin samana vuonna ilmoitettujen tosiasiallisten palautusten määrä.

EU+-maiden tekemillä lainsäädäntömuutoksilla pyrittiin helpottamaan palauttamista lisäyhteistyövelvoitteiden avulla, poistamaan palauttamispäätöksiin kohdistuvien muutoksenhakujen lykkäävää vaikutusta, lisäämään säilöönottomahdollisuuksia ja nopeuttamaan palauttamismenettelyjä.

Lisäksi otettiin käyttöön käytännön toimenpiteitä, kuten uusia suuntaviivoja ja teknisiä järjestelyjä, joilla puututaan erityisiin haasteisiin, kuten palauttamiseen myönnettävän taloudellisen tuen väärinkäyttöön ja kielteisen päätöksen jälkeiseen pakenemisen riskiin. Lisäksi EU+-maat käynnistivät ja panivat täytäntöön hankkeita, joilla pyritään parantamaan palauttamisprosessin laatua perusoikeuksia kunnioittaen. Toimia jatkettiin myös aiempien hakijoiden avustetun vapaaehtoisen paluun kanavien tarjoamiseksi.

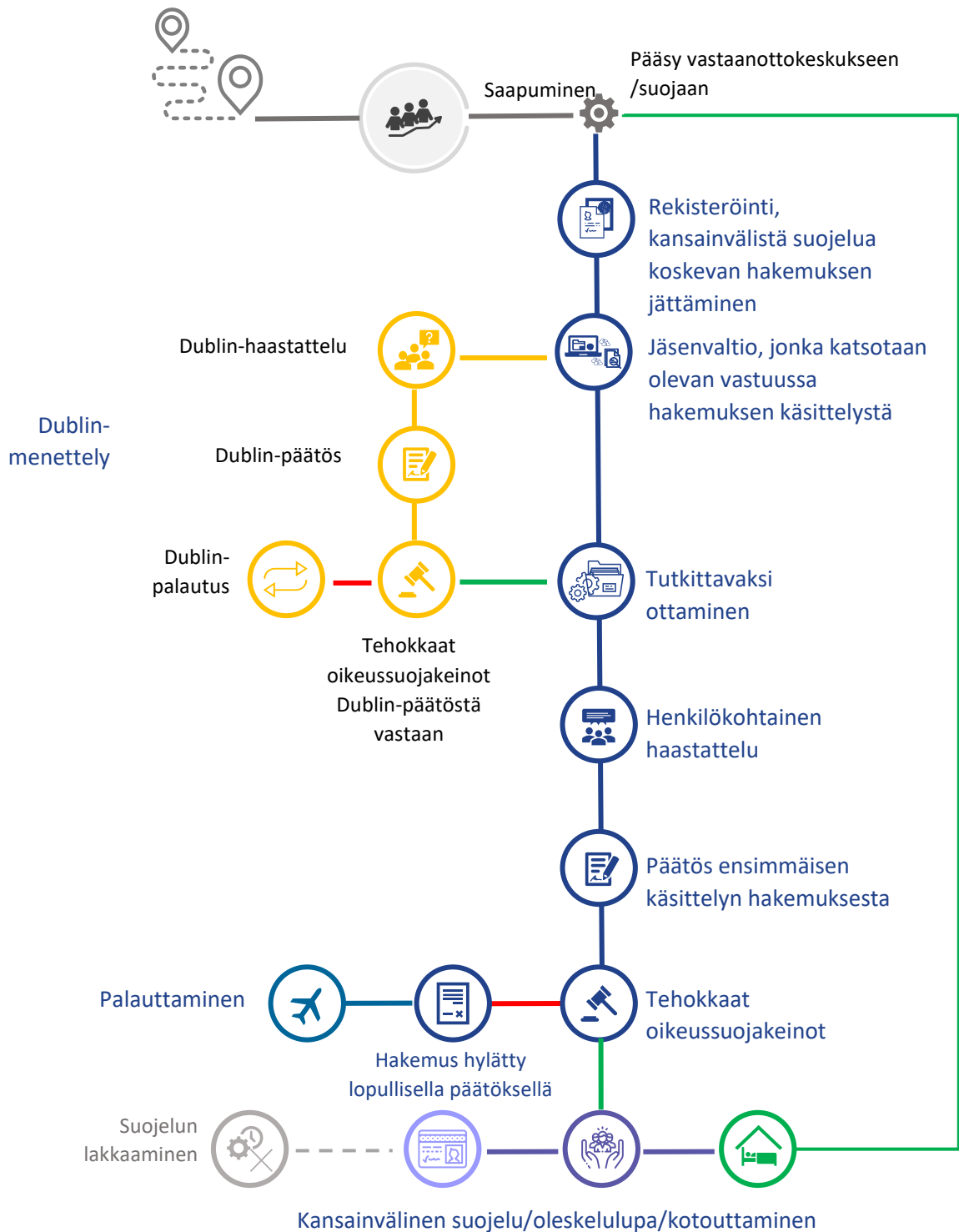
Uudelleensijoittamista ja humanitaarista maahantuloa koskevat ohjelmat

EU+-maat edistyivät koko vuoden 2019 ajan kohti 50 000 siirtolaisen uudelleensijoittamistavoitetta, joka esitettiin toiseen [EU:n uudelleensijoittamisohjelmaan](#) 2017 perustuvissa Euroopan komission suosituksissa.

Vuonna 2019 Eurooppaan saapui uudelleensijoittamisen kautta noin 30 700 henkilöä, mikä on 8 prosenttia enemmän kuin vuonna 2018. Jo kolmen vuoden ajan syyrialaisien osuus uudelleensijoitetuista henkilöistä on ollut lähes kaksi kolmasosaa. Vastauksena Euroopan komission pyyntöön EU+-maat lupasivat 29 500 uudelleensijoittamispaikkaa lisää vuodelle 2020.



Turvapaikkamenettelyn keskeiset vaiheet



Päätelmät

Vuonna 2019 kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten määrä kasvoi Euroopassa ensimmäistä kertaa vuoden 2015 jälkeen. EU+-maat jatkoivat ponnistelujaan turvapaikkajärjestelmiensä mukauttamiseksi ja kansainvälisen suojelun ratkaisujen parantamiseksi edellisinä vuosina tehtyjen aloitteiden pohjalta.

Kuten kertomuksessa todetaan, merkittäviä kehityssuuntauksia olivat muun muassa seuraavat:

- Päätöstä odottavien kansainvälisen suojelun hakemusten määrä on edelleen paljon suurempi kuin ennen vuotta 2015, mikä osoittaa, että EU+-maiden turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmiin kohdistuu edelleen voimakas paine.
- Hakijoiden edelleen liikkuminen on herättänyt yhä enemmän huomiota EU+-maissa ja lisännyt keskustelua Dublin-menettelyn nykyisestä toimivuudesta.
- EU+-maat korostivat edelleen turvapaikkaprosessin alkuvaiheessa hakijoilta saatujen yksityiskohtaisten tietojen nopeaa rekisteröintiä ja tallennusta, jotta suojelun tarpeessa olevat ja paluuseen ohjattavat henkilöt voidaan erottaa tehokkaammin toisistaan. Tähän on liitetty toimenpiteitä rajamenettelyjen parantamiseksi.
- EU+-maissa lisättiin toimia haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden tarpeiden tukemiseksi varhaisesta tunnistamisesta ja menettelyllisten takeiden tarjoamisesta erityisvastaanottotilojen parantamiseen ja räätälöityjen tietoaisteiden kehittämiseen erityisesti ilman huoltajaa oleville alaikäisille hakijoille.
- Koska huomattava määrä tapauksia on vireillä toisessa käsittelyssä, tuomioistuimilla oli edelleen tärkeä rooli Euroopan turvapaikka-asioita koskevan lainsäädännön säännösten käytännön soveltamisessa.
- Vaikka EU+-maat ovat edelleen pyrkineet löytämään ratkaisuja sellaisten henkilöiden tehokkaaseen palauttamiseen, joilla ei ole oikeutta oleskella EU:ssa, mukaan lukien aiemmin kansainvälistä suojelua hakevat henkilöt, todellisten palautusten määrä oli huomattavasti pienempi kuin palauttamispäätösten määrä.
- Vaikka yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamispaketin lainsäädännöllisessä hyväksymisessä ei edistytty merkittävästi, politiikan täytäntöönpanossa ja EU+-maiden välisessä käytännön turvapaikkayhteistyössä saavutettiin huomattavaa edistystä.
- EU:n ulkorajoja koskevat peruskysymykset ovat edelleen julkisen keskustelun kärjessä, erityisesti Välimerellä toteutettavien etsintä- ja pelastusoperaatioiden sekä pelastettujen maahanmuuttajien turvallisen maahanpääsyn ja siirtojen osalta. Muuttovirtojen lisääntyminen itäisen Välimeren reitillä lisäsi jo olemassa olevaa alueen jäsenvaltioiden turvapaikkajärjestelmiin kohdistuvaa painetta. Keskisen ja itäisen Välimeren reittien etulinjan jäsenvaltioiden auttamiseksi EASO paransi ja tarvittaessa laajensi operatiivista tukeaan Kyprokselle, Kreikalle, Italialle ja Maltalle vuonna 2019.

EASOn vuoden 2020 turvapaikkakertomuksessa esitetyt suuntaukset taustoittavat kuluva vuotta. Lisäksi maailmanlaajuinen covid-19-pandemia on ratkaisevassa asemassa turvapaikkakehityksen muovaamisessa, sillä se korostaa tarvetta innovatiivisille lähestymistavoille, joilla varmistetaan turvapaikkaoikeuden täysimääräinen kunnioittaminen. Uutta maahanmuutto- ja turvapaikkasopimusta valmistellaan parhaillaan, ja covid-19-pandemiasta saadut kokemukset voivat olla hyödyksi turvapaikkamenettelyjen nykyaikaistamisessa ja parantamisessa EU+-maissa.



ISBN 978-92-9485-528-2

