

Tiivistelmä



EASOn vuosikertomus turvapaikkatilanteesta EU:ssa vuonna 2018

24. kesäkuuta 2019

Printed by Bietlot in Belgium

Käsikirjoitus on valmistunut kesäkuussa 2019

EASO tai sen puolesta toimivat henkilöt eivät ole vastuussa siitä, miten tämän julkaisun sisältämiä tietoja käytetään.

Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2019

Print ISBN 978-92-9476-724-0 doi:10.2847/980498 BZ-02-19-250-FI-C

PDF ISBN 978-92-9476-443-0 doi:10.2847/051411 BZ-02-19-250-FI-N

Cover picture: © European Asylum Support Office, Austin Tufigno

© European Asylum Support Office, 2019

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.



Tiivistelmä

EASOn vuosikertomus turvapaikkatilanteesta EU:ssa vuonna 2018

24. kesäkuuta 2019

Tiivistelmän sisältö

Tiivistelmä	3
Kehitys EU-tasolla.....	4
Kansainvälinen suojelu EU+-maissa	8
Merkittävät kehitysaskeleet kansallisella tasolla	15
Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän toiminta. . . .	16

Tiivistelmä

Johdanto

EASOn vuosikertomus turvapaikkatilanteesta Euroopan unionissa 2018 sisältää kattavan yleiskatsauksen kansainvälisessä suojelussa tapahtuneesta kehityksestä Euroopan tasolla ja kansallisten turvapaikkajärjestelmien tasolla. Vuosikertomuksen laatimisessa on hyödynnetty monia eri lähteitä, ja siinä tarkastellaan tärkeimpiä tilastollisia suuntauksia ja analysoidaan EU+-maiden lainsäädännössä, menettelytavoissa, käytännöissä sekä kansallisessa oikeuskäytännössä tapahtuneita muutoksia. Vaikka vuosikertomuksessa keskitytään yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän keskeisiin alueisiin, siinä viitataan usein laajemminkin maahanmuuttoon ja perusoi-keuksiin.

Kehitys EU-tasolla

Vuonna 2018 raportoitiin merkittävää kehitystä kansainvälisen suojelun alalla Euroopan unionissa.

Toimielinten väliset neuvottelut turvapaikkajärjestelmän uudistusehdotuksista jatkuivat. Joulukuussa 2017 Eurooppa-neuvosto asetti tavoitteeksi, että näkemys kokonaisuudistuksesta saataisiin valmiiksi kesäkuuhun 2018 mennessä. Seitsemästä ehdotuksesta viidessä edistyttiin merkittävästi. Ehdotukset olivat **EU:n turvapaikkavirasto, Eurodac-asetus, EU:n uudelleensijoitamisjärjestelmää koskeva asetus, aseman määrittelyä koskeva asetus sekä vastaanotto-olosuhteita koskeva direktiivi**. Näistä ehdotuksista lainsäätäjät pääsivät laajaan poliittiseen yhteisymmärrykseen kesäkuun 2018 määräaikaan mennessä. Monista kiistanalaista kysymyksistä oli kuitenkin yhä erimielisyyksiä, ja valtaosa jäsenvaltioista esitti yhden tai useamman turvapaikkajärjestelmän uudistusehdotuksiin liittyvän varauman, ennen kuin kaikki ne olivat valmiita hyväksyttäväksi, vaikka kukin yksittäinen ehdotus voitiinkin hyväksyä erikseen. Vaikka teknisellä tasolla onkin edistytty jonkin verran, neuvosto ei ole voinut antaa lausuntoa Dublin-asetuksesta ja turvapaikkamenettelyasetuksesta, joten turvapaikkajärjestelmän uudistusta ei ole saatu vielä päätökseen. Vuonna 2018 Euroopan parlamentti antoi lausuntonsa turvapaikkamenettelyasetuksesta, mikä tarkoittaa sitä, että se on ottanut kantaa kaikkiin yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää koskeviin asiakirjoihin. Turvapaikkajärjestelmän uudistusehdotuksia koskevissa neuvotteluissa maiden välisen yhteisvastuullisuuden ja vastuun jakamisen on

korostettu olevan yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän toiminnan ja edelleen kehittämisen kulmakiviä.

EU:n lainsäädännön asianmukaisen soveltamisen varmistamista koskevan vastuunsa mukaisesti Euroopan komissio ryhtyi toimiin Bulgarian, Puolan, Slovenian ja Unkarin rikkomismenettelyjen osalta.

Euroopan unionin tuomioistuin antoi ennakkoratkaisupyynnöistä 16 tuomiota, joissa tulkittiin Dublin-asetusta, turvapaikkamenettelydirektiiviä ja aseman määrittelyä koskevaa asetusta. Vastaanotto-olosuhteita koskevan direktiivin tulkintaa koskevia päätöksiä ei annettu, joskin kaksi siihen liittyvää asiaa on vireillä.

Yhteisvastuullisuuden EU+-maissa ja vastuun jakamisen on korostettu olevan yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän toiminnan ja kehittämisen kulmakiviä.

Keskeiset havainnot

Euroopan unionin tuomioistuin analysoi erityisesti Dublin III -asetuksen mukaisen vastaanotto- ja takaisinottopyyntöjen täytäntöönpanoon liittyviä teknisiä näkökohtia, joita olivat esimerkiksi seuraavat:

Dublin-menettelyn eri vaiheissa sovellettavat aikarajat; hakijoiden turvapaikkahakemuksissaan uskonnollisen vakauksensa tueksi ja uskuntoon liittyvistä syistä vainotuksi tulemisen vaaran perusteeksi esittämät todisteet; turvapaikkahakemusten yksilöllisen arvioinnin tärkeys ja se, että hakemukset on arvioitava hakijan henkilökohtaisten olosuhteiden perusteella; hakijoiden ilmoittamaan seksuaaliseen suuntautumiseen liittyvien tosiasioiden ja olosuhteiden arviointi; toissijaisen suojelun saannin edellytykset kidutuksen kohteeksi joutuneiden hakijoiden osalta, jos heiltä saatetaan tarkoituksellisesti evätä asianmukainen psykologinen hoito, mikäli heidät palautetaan lähtömaahan, vaikkei kidutuksen kohteeksi joutumisen riskiä enää olisi; YK:n palestiinalaispakolaisten avustusjärjestön (UNRWAn) rekisteröimien henkilöiden tekemien hakemusten käsittely; turvapaikan epäämisperusteet toissijaisen suojelun yhteydessä; väliaikaisen oleskeluluvan saaneiden pakolaisten sosiaaliturvaetuudet; turvallisena pidetty maa-käsitteen soveltaminen; toisen oikeusasteen valitusmenettelyjen määritelmien täsmentäminen sekä niiden ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten perheenyhdistäminen, jotka tulevat täysi-ikäiseksi hakemuksen jättämisen jälkeen.

Euroopan muuttoliikeagendan täytäntöönpanoa jatkettiin vuonna 2018, ja siitä on esitetty yhteenveto Euroopan muuttoliikeagendan toteuttamista koskevissa komission tiedonannoissa. Vuonna 2018 tapahtunut kehitys perustui tarkoin määritettyyn tavoitteeseen siirtyä turvapaikka-alalla väliaikaisista ratkaisuista kestäviin, tulevaisuuden vaatimukset huomiioon ottaviin ratkaisuihin. Samalla kun kehitetään pitkäaikaisia rakenteellisia toimia, komissio on määrittänyt joukon välittömiä toimia, jotka liittyvät läntisen, keskisen ja itäisen Välimeren reittejä koskeviin kiireellisiin kysymyksiin sekä

avun antamiseen Marokolle, maahanmuuttajien olosuhteiden parantamiseen Libyassa heikoimmassa asemassa olevien osalta sekä operatiivisten työnkulkujen optimointiin jatkamiseen Kreikan saarilla.

Kreikassa...

toimilla keskityttiin parantamaan elinoloja eniten pakolaisia vastaanottavilla alueilla ja vastaamaan erityisesti heikoimmassa asemassa olevien ryhmien tarpeisiin.



Kreikassa hotspot-lähestymistapaa toteutetaan EU:n ja Turkin julkilausuman rinnalla, jonka tavoitteisiin kuuluu uusien laittomien maahantuloreittien ehkäiseminen Turkista EU:n alueelle maitse ja meritse. Hotspot-toimintamalli on ollut ratkaisevan tärkeässä asemassa, sillä se on auttanut vakauttamaan tilannetta Kreikan saarilla, joilla muuttopaine jatkuu ja palauttamismäärät ovat vähäisiä. Toimilla keskityttiin parantamaan elinoloja eniten pakolaisia vastaanottavilla alueilla ja vastaamaan eritoten heikoimmassa asemassa olevien ryhmien tarpeisiin. Näitä toimia täydennettiin lisäämällä vastaanotokapasiteettia mantereella ja säätämällä uusi laki alaikäisten kansallisesta holhousjärjestelmästä. Samalla saarten kapasiteetin ylikuormitus on aiheuttanut infrastruktuuriin, terveydenhuoltopalveluihin ja jätehuoltoon kohdistuvaa suurta painetta. Myös maahantulijoiden ja joidenkin väestöryhmien

väliset jännitteet ovat kasvaneet. Maaliskuussa 2019, kolme vuotta EU:n ja Turkin julkilausuman jälkeen, komissio julkaisi kertomuksen, joka sisältää tietoa kumulatiivisista tuloksista kolmen täytäntöönpanovuoden ajalta.

Huomionarvoista on se, että laittomia maahantuloja Turkista Kreikan saarille on ollut 97 prosenttia vähemmän kuin julkilausuman täytäntöönpanon aloittamista edeltäneellä ajanjaksolla, ja myös kuolonuhrien määrä merellä on pienentynyt tuntuvasti. Samaan aikaan vuoden 2018 aikana laittomien rajanylitysten määrä Turkista Kreikkaan maarajaa pitkin kuitenkin kasvoi huomattavasti; noin puolet rajan ylittävästä henkilöstä oli Turkin kansalaisia. Tämä osoittaa, että tukitoimia rajalla on tehostettava. Maaliskuuhun 2019 mennessä 20 292 syyrialaista pakolaista oli uudelleensijoitettu Turkista EU+-maihin, ja turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahas-
tosta (AMIF) oli annettu 192 miljoonaa euroa Turkista tulevien syyrialaisien laillisen maahanpääsyn tukemiseen. Lisäksi vuosina 2016–2019 yhteensä 6 miljardia euroa on ohjattu Turkin-pakolaisavun koordinoitavaliineen kautta: puolet tästä summasta on peräisin EU:n varoista ja loput EU+-maiden kansallisista määrärahoista. Palautusten täytäntöönpanoa Kreikan saarilta Turkkiin on tehostettava.



Italiassa...

EU:n virastot jatkoivat hotspot-lähestymistavan soveltamisen tukemista ja mukauttivat henkilöstömääriään nykyisiin tarpeisiin.

Italiassa EU:n virastot jatkoivat hotspot-lähestymistavan soveltamisen tukemista ja mukauttivat henkilöstömääriään nykyisiin tarpeisiin. Vuonna 2018 EU:n toimia, jotka liittyivät hotspot-lähestymistavan soveltamiseen Italiassa, olivat esimerkiksi toissijaisen seulonnan toteuttaminen, lääketieteellisen avun antaminen ja kulttuurienvälisen kanssakäymisen edistäminen. Lisäksi EU antoi taloudellista tukea ja lähetti asiantuntijoita avustamaan seulonnessa, rekisteröinnissä ja henkilöllisyyden selvittämisessä sekä maahantulijoille tiedottamisessa.

Vuoden 2018 aikana Välimereltä pelastettujen maahantulijoiden ja pakolaisten maihin laskeminen herätti keskustelua yhteisvastuullisuudesta, vastuun jakamisesta ja nykyistä järjestelmällisemmän ja yhteensovitetumman EU:n lähestymistavan kehittämisestä maihin laskemista, vastaanottoa, rekisteröintiä ja uudelleensijoittamista varten. Sitä varten ajatusta sellaisten väliaikaisten järjestelyjen käyttöönotosta, jotka voisivat toimia siirtymävaiheen ratkaisuna siihen asti, kunnes uutta Dublin-asetusta aletaan soveltaa, alettiin kehittää niiden kokemusten perusteella, jotka oli saatu kesällä 2018 toteutetuista, maihin laskemista koskevista tilapäisistä ratkaisuista. Tällaisia väliaikaisia ratkaisuja voitaisiin kehittää avoimen vaiheittaisen toimintasuunnitelman ja yhteisiä intressejä koskevan yhteisymmärryksen perusteella. Näin varmistettaisiin, että komissio, EU:n virastot ja muut jäsenvaltiot voisivat antaa asianomaiselle jäsenvaltiolle operatiivista ja tehokasta apua.

Uudelleensijoittaminen ja humanitäärisiin syihin perustuva maahanpääsy ovat keskeisiä mekanismeja, joilla kansainvälistä suojelua tarvitseville henkilöille annetaan turvallinen ja laillinen pääsy EU+-maihin ja pienennetään niihin

maihin kohdistuvaa painetta, jotka ovat vastaanottaneet paljon pakolaisia.

Vuosina 2015–2017 Euroopassa sijoitettiin yhteensä 27 800 ihmistä uudelleen EU:n eri uudelleensijoitusohjelmien kautta. Uuden EU:n uudelleensijoitusjärjestelmän perusteella 20 EU:n jäsenvaltiota on luvannut järjestää yli 50 000 uudelleensijoituspaikkaa vuoden 2019 loppuun loppuun mennessä. Tämä on suurin EU:ssa koskaan tehty uudelleensijoitushanke. Maaliskuuhun 2019 mennessä näistä uudelleensijoituksista yli 24 000 oli toteutunut. EU:n uudelleensijoittamisjärjestelmän ohella myös kansallisilla uudelleensijoittamisohjelmilla on tärkeä rooli laillisen ja turvallisen maahanpääsyn tarjoamisessa suojelua tarvitseville henkilöille. Myös humanitäärisillä maahantulo-ohjelmilla sekä yksityisillä rahoitushankkeilla, joita on toteutettu monissa EU+-maissa, on ollut tässä merkittävä rooli.

EU:n muuttoliikepolitiikan ulkoisen ulottuvuuden osalta EU jatkoi vuonna 2018 ulkoisten kumppaneidensa kanssa yhteistyötä, jonka tavoitteena on käsitellä muuttoliikekysymystä rakentavasti monenvälisyyteen perustuvan kokonaisvaltaisen lähestymistavan avulla. Tällä saralla kohokohtia vuonna 2018 tapahtuneessa kehityksessä ovat esimerkiksi nämä: lisäresurssien antaminen EU:n Afrikka-hätärahaston ja ulkoisen investointirahaston avulla toteutettavien ohjelmien täytäntöönpanoon; salakuljetusverkostojen toimintaan puuttuminen lainvalvontayhteistyön parantamiseen tähtäävillä operatiivisilla toimilla; järjestäytyneen paluun ja takaisinoton edistäminen yhteistyössä kumppanimaiden

kanssa sekä kotouttamisavun antaminen; rajaturvallisuuden parantaminen tekemällä sopimuksia yhteisistä operaatioista yhteisten rajojen kummallakin puolella, kouluttamalla ja asiantuntemusta jakamalla, sekä pakolaisten ja maahantulijoiden suojelussa avustaminen ulkomailla. EU:n muuttoliikepolitiikan ulkoisen ulottuvuuden tulevia vaihteita ovat esimerkiksi asemaa koskevien sopimusten tekeminen Länsi-Balkanin maiden kanssa; uusien takaisinotto-sopimusten tekeminen kolmansien maiden kanssa sekä operatiivisten kumppanuuksien laajentaminen kolmansien maiden kanssa yhteisten tutkintojen, valmiuksien lisäämisen ja yhteyshenkilöiden vaihdon alalle.

Väliaikaisilla maihin laskemista koskevilla ratkaisuilla, jotka kehitetään avoimen vaiheittaisen toimintasuunnitelman ja yhteisiä intressejä koskevan yhteisymmärryksen perusteella, voitaisiin varmistaa, että komissio, EU:n virastot ja muut jäsenvaltiot voisivat antaa operatiivista ja tehokasta apua asianomaiselle jäsenvaltiolle, johon kohdistuu painetta.

Keskeiset havainnot

Kansainvälinen suojelu EU+ maissa



EU+-maissa tehtiin 664 480 hakemusta kansainväliseen suojeluun. Määrä väheni kolmatta vuotta peräkkäin, tällä kertaa 10 prosenttia. Vaikka hakemusten määrä oli hyvinkin vakaa vuonna 2018, EU+-maiden suhteellisen vakauden taakse kätkeytyy voimakasta vaihtelua jäsenvaltioiden ja yksittäisten kansalaisuuksien välillä.

Tilastollisten suuntausten osalta vuonna 2018 EU+-maissa tehtiin 664 480 kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta. Määrä väheni kolmatta vuotta peräkkäin, tällä kertaa 10 prosenttia. Noin 9 prosentissa hakemuksista kyseessä oli hakemuksensa uudistanut hakija. EU+-maissa tehtyjen hakemusten määrä oli samankaltainen kuin vuonna 2014, jolloin tehtiin 662 165 hakemusta. On syytä todeta, että vaikka hakemusten

määrä oli huomattavan vakaa vuonna 2018, EU+-maiden suhteellisen vakauden taakse kätkeytyy voimakasta vaihtelua jäsenvaltioiden ja yksittäisten kansalaisuuksien välillä. Muuttopaine EU:n ulkorajoilla aleni kolmatta vuotta peräkkäin. Läntisen Välimeren reitillä tehtyjen havaintojen määrä lisääntyi (yli kaksinkertaistui) siten, että se vastaa nyt itäisen Välimeren reitin havaintojen määrää (noin 57 000 havaintoa kummassakin).

Kolme suurinta hakijoiden lähtömaata EU+-maissa olivat Syyria (vuodesta 2013) (osuus 13 %), Afganistan ja Irak (kummankin osuus 7 %), ja näiden maiden osuus kaikista hakijoista vuonna 2018 oli yhteensä yli neljännes (27 %).

Kymmeneen yleisimpään lähtömaahan kuuluivat myös Pakistan, Nigeria, Iran, Turkki (kunkin osuus 4 %), Venezuela, Albania ja Georgia (kunkin osuus 3 %).

YK:n pakolaisjärjestön UNHCR:n mukaan Syyrian naapurimaissa – Irakissa, Jordaniassa, Libanonissa, Turkissa, Egyptissä – ja muissa Pohjois-Afrikan maissa olevien rekisteröityjen Syyrian pakolaisten määrä oli vuoden 2018 lopussa noin 5,7 miljoonaa.

Edellisvuosien tapaan vuonna 2018 hieman yli kaksi kolmasosaa kaikista hakijoista oli miehiä ja kolmasosa naisia. Lähes puolet hakijoista oli iältään 18–35-vuotiaita, ja miltei kolmannes oli alaikäisiä.

Vuonna 2018 noin 20 325 ilman huoltajaa saapunutta alaikäistä haki kansainvälistä

suojelua EU+-maissa. Vuoteen 2017 verrattuna määrä väheni tuntuvasti, 37 prosenttia. Ilman huoltajaa saapuneiden alaikäisten osuus kaikista hakijoista oli kolme prosenttia, kuten vuonna 2017. Miltei kolme neljäsosaa kaikista hakemuksista tehtiin vain viidessä EU+-maassa: Saksassa, Italiassa, Yhdistyneessä kuningaskunnassa, Kreikassa ja Alankomaissa.

Vastaanottavien maiden osalta vuonna 2018 eniten turvapaikkahakemuksia tehtiin Saksassa, Ranskassa, Kreikassa, Italiassa ja Espanjassa. Näiden viiden maan osuus kaikista EU+-maihin jätetyistä hakemuksista oli melkein kolme neljäsosaa. Eniten hakemuksia tehtiin Saksassa (184 180) jo seitsemättä vuotta peräkkäin, huolimatta siitä, että määrä oli 17 prosenttia pienempi kuin vuonna 2017.

Ranskassa hakemusten määrä kasvoi neljättä vuotta peräkkäin: vuonna 2018 hakemuksia tehtiin 120 425, mikä oli ennätyksellisen paljon Ranskassa tähän mennessä. EU+-maissa kolmanneksi eniten hakemuksia vuonna 2018 tehtiin Kreikassa. Hakemuksia tehtiin 66 965, ja määrä kasvoi viidettä vuotta peräkkäin. Sen sijaan Italiassa tapahtui merkittävä käänne, kun hakemusten määrä väheni 53 prosenttia. Viidennellä sijalla oli edelleen Espanja, mutta hakemusten määrä kasvoi: siinä missä vuonna 2017 tehtiin 36 605 hakemusta, vuonna 2018 niitä tehtiin 54 050.

Tämä kuvastaa merkittävää sekamuotoista suuntausta, joka mainittiin tämän luvun alussa: vaikka hakemusten määrä EU+-maissa väheni kaiken kaikkiaan 11 prosenttia vuosina 2017 ja 2018, näin oli kuitenkin vain hieman yli puolessa kaikista EU+-maista, kun taas muissa maissa hakemusten määrä kasvoi, joissakin

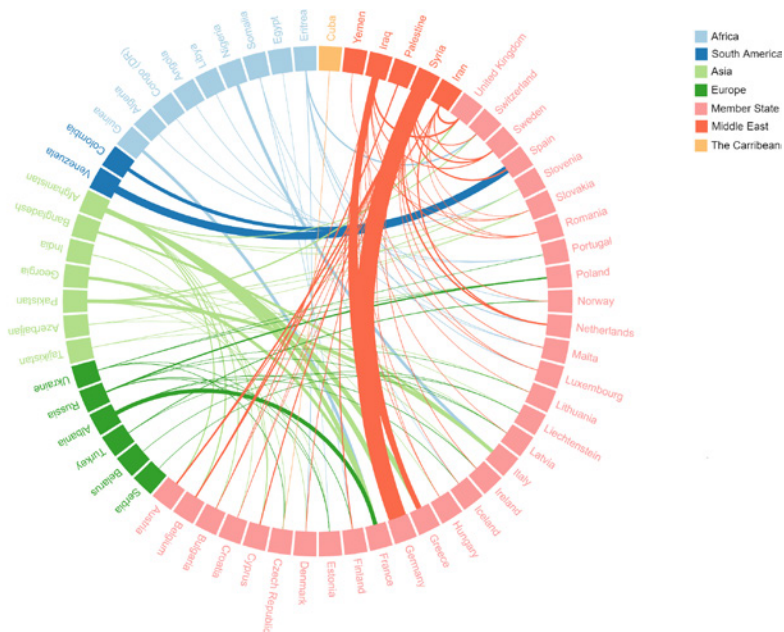
maissa jopa huomattavasti. Viisi maata, jotka vastaanottivat eniten pakolaisia asukasta kohti, olivat **Kypros, Kreikka, Malta, Liechtenstein** ja **Luxemburg**.

Suurimmat turvapaikanhakijavirrat, erityisesti kansalaisuusryhmät vastaanottavissa maissa antavat asiasta kuitenkin tarkemman kuvan kuin lähtömaiden ja vastaanottavien maiden erilliset vertailut.

Vuonna 2018 kymmenen suurinta hakijavirtaa suuntautui Saksaan, Ranskaan, Kreikkaan ja Espanjaan. Italia ei ollut näiden kymmenen hakijavirran vastaanottajamaa, vaikka se oli järjestyksessä neljäs vastaanottava maa. Tämä todennäköisesti kuvastaa sitä, että tiettyjen maiden kansalaisten tekemien hakemusten määrä väheni Italiassa ja myös sitä, että hakemukset ovat hajautuneet aiempaa enemmän.

Kymmenessä suurimmassa hakijavirrassa oli seitsemää kansalaisuutta, ja kaikki nämä kansalaisuudet kuuluivat kymmeneen yleisimpään lähtökansalaisuuteen vuonna 2018: vaikka hakemusten kokonaismäärä pieneni, Saksa vastaanotti kuusi kymmenestä suurimmasta virrasta, joiden kansalaisuuksia olivat seuraavat: syrialaiset, irakilaiset, afganistanilaiset, iranilaiset, nigerilaiset ja turkkilaiset. Kreikka vastaanotti kaksi suurimmasta virrasta (Kreikkaan tulleet syrialaiset ja afganistanilaiset). Sekä Espanja että Ranska vastaanottivat vain yhden suurimmista virroista: Espanjaan tuli venezuelalaisia (toiseksi suurin virta EU+-maahan vuonna 2018) ja Ranskaan tuli afganistanilaisia. Pakistanilaiset, albanialaiset ja georgialaiset olivat kymmenen yleisimmän lähtökansalaisuuden joukossa EU+-maissa.

Eniten hakemuksia kansainväliseen suojeluun vuonna 2018 EU+-maan ja lähtökansalaisuuden mukaan jaoteltuna



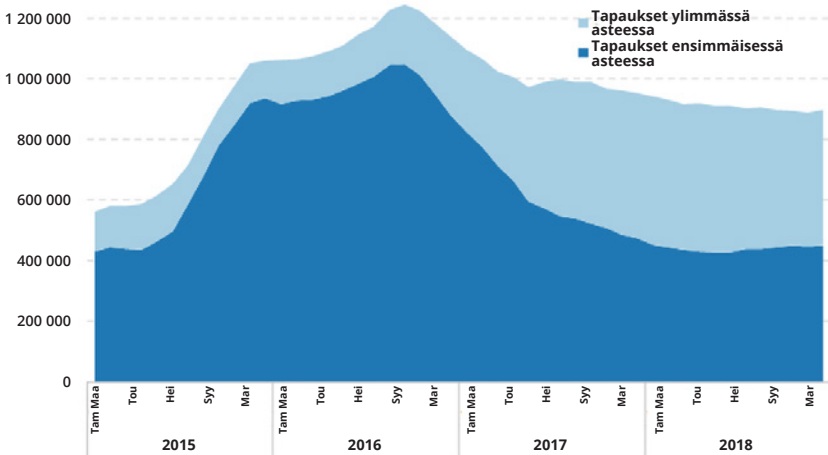
Lähde: Eurostat.

Vuonna 2018 EU+-maissa peruutettiin yhteensä noin 57 390 hakemusta, mikä vastaa noin puolta vuonna 2017 peruutettujen hakemusten määrästä. Peruutettujen hakemusten osuus jätettyjen hakemusten kokonaismäärästä EU+-maissa oli 9 prosenttia eli vähemmän kuin edellisvuonna. EASON tietojen mukaan ja aiempien vuosien tapaan EU+-maissa noin neljä viidesosaa peruutetuista hakemuksista oli epäsuoria peruutuksia.

Vuoden 2018 lopussa vireillä olleista tapauksista noin 896 560 hakemusta odotti lopullista päätöstä EU+-maissa; määrä oli 6 prosenttia pienempi kuin vuonna 2017.

Vuoden 2018 lopussa oli huomattavasti enemmän vireillä olevia tapauksia kuin vuoden 2014 lopussa, mutta määrä kuitenkin väheni toista vuotta peräkkäin. On syytä todeta, että ensimmäisessä asteessa vireillä olevien tapausten määrä oli melkein sama kuin toisessa asteessa ja yleisimmässä asteissa vireillä olevien tapausten määrä: kussakin asteessa niitä oli noin 448 000. Näin ollen vuoden 2018 lopussa kansallisiin turvapaikkajärjestelmiin kohdistuva paine vaikutti jakautuneen tasaisesti turvapaikkaviranomaisien ja oikeusviranomaisten kesken.

Ensimmäisessä (tummansininen) ja ylimmässä (vaaleansininen) asteessa vireillä olevat tapaukset 2015–2018



Lähde: Eurostat ja EASON varhaisvaroitus- ja valmiusjärjestelmästä saadut tiedot.

Viisi yleisintä kansallisuutta, jotka odottivat lopullista päätöstä, olivat samat kuin vuonna 2017 eli **afganistanilaiset, syyrialaiset, irakilaiset, nigerilaiset ja pakistanilaiset**. Vaikka kaikkien näiden kansallisuuksien osuudet pienenevät, niiden osuus oli silti yli puolet kaikista EU+-maiden tapauksista. Vuoden 2018 lopussa **Saksa** oli edelleen maa, joissa oli eniten vireillä olevia tapauksia kaikissa asteissa, joskin määrä oli hieman pienempi kuin vuotta aiemmin. **Italia** oli edelleen EU+-maa, jossa oli toiseksi eniten vireillä olevia tapauksia, mutta niiden määrä oli miltei kolmanneksen pienempi kuin vuoden 2017 lopussa.

Vireillä olevien tapausten määrän absoluuttinen kasvu oli suurinta **Espanjassa**, jossa määrä kaksinkertaistui ja oli lähes 79 000 vuoden 2018 lopussa. Myös Kreikassa absoluuttinen kasvu oli merkittävää: siellä tapausten määrä oli yli 76 000. Vireillä olevia tapauksia oli myös Ranskassa enemmän kuin vuosi

sitten, melkein 53 000. Samaan aikaan noin puolessa EU+-maista vireillä olevien tapausten määrä väheni. Kuudessa maassa tapauksia oli yli tuhat vähemmän, ja neljässä näistä maista (Saksassa, Italiassa, Itävallassa ja Ruotsissa) niitä oli yli 10 000 vähemmän.

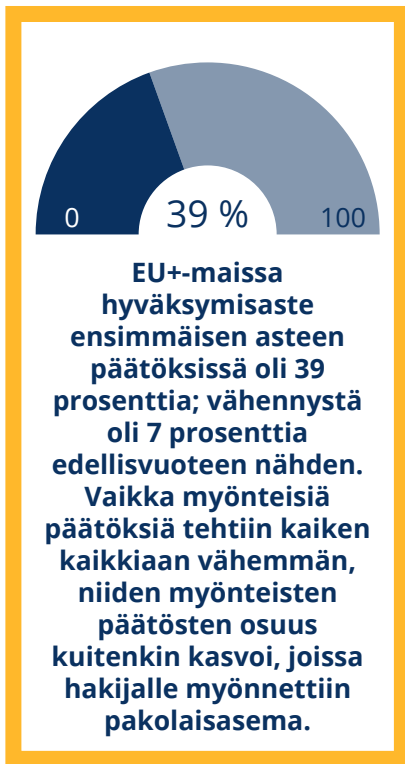
Kaiken kaikkiaan vireillä olevien tapausten määrän muutokset vaikuttavat liittyvän paljolti uusiin turvapaikkahakemuksiin. Niissä maissa, joissa vireillä olevien tapausten määrä väheni eniten, myös turvapaikkahakemusten määrä väheni eniten vuoden 2018 aikana, kun taas niissä kolmessa maassa, joissa vireillä olevien tapausten määrä kasvoi eniten, myös turvapaikkahakemusten määrä kasvoi eniten.

Vuonna 2018 EU+-maat antoivat 601 525 ensimmäisen asteen päätöstä; määrä väheni 39 prosenttia vuoteen 2017 verrattuna, mikä on iso muutos. Vuonna 2018 EU+-maissa tehtiin siis enemmän

hakemuksia kuin annettiin päätöksiä. Valtaosa päätöksistä (367 310 kappaletta tai 61 prosenttia) oli kielteisiä, eli suojelua ei myönnetty. Noin 234 220 päätöstä oli myönteisiä, ja niistä valtaosassa hakijalle myönnettiin pakolaisasema (129 685 tai 55 % kaikista myönteisistä päätöksistä). Pienemmälle joukolle myönnettiin toissijaista suojelua (63 100 tai 27 %) tai humanitäärisiin syihin perustuvaa suojelua (41 430 tai 18 %). Vaikka myönteisiä päätöksiä tehtiin kaiken kaikkiaan vähemmän kuin edellisvuonna, niiden myönteisten päätösten osuus kuitenkin kasvoi, joissa hakijalle myönnettiin pakolaisasema. Kussakin maassa annettujen ensimmäisen asteen päätösten määrän osalta eniten päätöksiä annettiin **Saksassa** (30 % kaikista päätöksistä), **Ranskassa** (19 %) ja **Italiassa** (16 %). Nämä kolme maata yhdessä antoivat noin kaksi kolmannesta kaikista EU+-maissa tehdyistä päätöksistä.

EU+-maissa hyväksymisaste ensimmäisen asteen päätöksissä vuonna 2018 oli 39 prosenttia; vähennystä oli 7 prosenttiyksikköä edellisvuoteen nähden. Vähennys johtui pääasiassa siitä, että hyväksymisaste pieneni useiden lähtökansalaisuuksien osalta. Tämä koski etenkin niitä kansalaisuuksia, joista annettiin hyvin paljon päätöksiä. Edellisvuoteen nähden hyväksymisaste pieneni Somaliasta, Iranista, Irakista, Eritreasta ja Syyriasta tulleiden hakijoiden kohdalla. Toisaalta hyväksymisasteen ilmoitettiin suurentuneen Venezuelasta, Kiinasta, El Salvadorista ja Turkista tulleilla hakijoilla.

EU+-maiden suurimmat hyväksymisasteet koskivat hakijoita, jotka tulivat Jemenistä (89 %), Syyriasta (88 %) ja Eritreasta (85 %). Pienimmät hyväksymisasteet taas koskivat hakijoita, jotka tulivat Moldovasta (1 %), Pohjois-Makedoniasta (2 %) ja Georgiasta (5 %).



Turvapaikkahakemusten hyväksymisaste vaihtelee EU+-maittain melko alhaisesta korkeisiin hyväksymisasteisiin; erityisesti tämä koskee Afganistanista, Iranista, Irakista ja Turkista tulevia hakijoita. Hyväksymisasteet vaihtelivat vähemmän Albanian, Bangladeshista ja Nigeriasta sekä Eritreasta ja Syyriasta tulevien hakijoiden kohdalla.

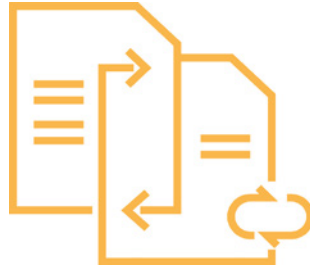
Yksittäisten kansallisuuksien osalta havaittavat erot hakemusten hyväksymisasteissa EU+-maiden välillä voivat jossain määrin johtua epäyhtenäisistä päätöksentekokäytännöistä (lähtömaan tilanteesta tehtävien erilaisten arvioiden, oikeudellisten käsitteiden erilaisten tulkintojen tai kansallisen oikeuskäytännön

vuoksi). Kyse voi kuitenkin olla myös siitä, että EU+-maihin voi saapua jopa samasta lähtömaasta hakijoita, joilla on hyvin erilaiset suojelun perusteet. Esimerkkejä tästä ovat etnisiin vähemmistöihin kuuluvat henkilöt, joiltakin tietyiltä alueilta peräisin olevat henkilöt tai ilman huoltajaa saapuvat alaikäiset hakijat.

Kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten ensimmäisen asteen käsittelyssä jäsenvaltiot voivat käyttää erityismenettelyjä, kuten nopeutettua menettelyä, raja-alueen menettelyä tai etusijamenettelyä, kunhan ne noudattavat Euroopan turvapaikkalainsäädännössä vahvistettuja peruseriaatteita ja takeita. Vaikka hylättyjen hakemusten osuus useimmissa ensimmäisen asteen päätöksissä, jotka annetaan EU+-maissa nopeutetun tai raja-alueen menettelyn perusteella, on huomattavasti suurempi kuin normaaleissa menettelyissä, on tapauksia, joissa kansainvälinen suojelu myönnetään erityismenettelyjen perusteella. EASON varhaisvaroitus- ja valmiusjärjestelmän yhteydessä vaihdettujen tietojen mukaan nopeutettujen menettelyjen perusteella annettujen ensimmäisen asteen päätösten hyväksymisaste oli 11 prosenttia, kun taas raja-alueen menettelyn yhteydessä se oli 12 prosenttia.

Vuonna 2018 EU+-maat antoivat valitus- tai tarkistusmenettelyissä 314 915 toisen tai ylemmän asteen päätöstä eli 9 prosenttia enemmän kuin vuonna 2017. Myös niiden lopullisten päätösten osuus, joissa myönnettiin jonkin tyyppistä suojelua, oli vuonna 2018 suurempi: ylimässä asteessa annettujen päätösten hyväksymisaste oli 37 prosenttia. Vuonna 2017 tämä luku oli 33 prosenttia. Kolme EU+-maata myönsi kolme neljänestä kaikista lopullisista päätöksistä vuonna 2018. Nämä maat olivat Saksa, Ranska ja Italia. Keskeinen käänne oli niiden lopullisten päätösten voimakas kasvu, jotka

myönnettiin Länsi-Afrikan maista, kuten Gambiasta, Norsunluurannikolta, Nigeriasta ja Senegalista, tulleeille hakijoille.



EASON tietojen perusteella Dublin-järjestelmän toiminnassa voidaan havaita tapahtuneen paljon kehitystä vuonna 2018. Tiedot osoittavat, että Dublin-järjestelmän perusteella tehtyjen vastaanottopyyntöjen määrä väheni kaiken kaikkiaan viisi prosenttia. Lisäksi 28 EU+-maata vaihtoivat säännöllisesti tietoja päätöksistä, jotka ne saivat lähteistä Dublin-järjestelmän mukaisista vastaanottopyynnöistään vuonna 2018. Yhdistynyt kuningaskunta antoi tietoja vain elo- ja joulukuun 2018 väliseltä ajalta. Nämä 28 EU+-maata saivat 138 445 päätöstä lähteistä Dublin-järjestelmän mukaisista vastaanottopyynnöistään, ja jos Yhdistyneen kuningaskunnan ilmoittamat osittaiset tiedot otetaan huomioon, luku kasvaa 139 984:ään. Vuonna 2018 turvapaikkahakemuksiin saatujen Dublin-järjestelmän mukaisten päätösten osuus oli 23 prosenttia; vuoteen 2017 verrattuna määrä siis kasvoi hieman. Tämä voi viitata siihen, että suuri osa kansainvälisen suojelun hakijoista jatkoi laitonta edelleen liikkumista EU+-maissa. **Saksa** ja **Ranska** saivat eniten päätöksiä Dublin-järjestelmän mukaisista pyynnöistä; niiden osuudet olivat 37 ja 29 prosenttia. Muita maita, jotka saivat runsaasti vastauksia vuonna 2018, olivat **Alankomaat**, **Belgia**, **Itävalta**, **Italia**, **Sveitsi** ja **Kreikka**. Vuoteen

2017 verrattuna merkittävimpiä muutoksia oli **Kreikan** ja **Espanjan** antamien Dublin-päätösten huomattava kasvu. Samalla niiden tapausten määrä väheni, joissa harkintavaltalauseketta käytettiin Kreikan yhteydessä. Kreikan antamien päätösten lisääntymiseen nähden tämä väheneminen oli kuitenkin hyvin pientä.

Dublin-järjestelmän mukaisten päätösten kokonaishyväksymisaste vuonna 2018 oli 67 prosenttia, mikä oli 8 prosenttiyksikköä pienempi kuin vuonna 2017. Hyväksymisaste kuitenkin vaihteli maittain edelleen. Suurin osa Dublin-järjestelmän mukaisista päätöksistä koski Afganistanin (osuus 9 %), Nigerian (8 %), Irakin (6 %) ja Syyrian (6 %) kansalaisia. Lisäksi Dublin-asetuksen 17 artiklan 1 kohtaa, joka tunnetaan nimellä harkintavaltatai suvereniteettilauseke, käytettiin vuonna 2018 yli 12 300 kertaa, ja miltei kahdessa kolmasosassa kaikista tapauksista harkintavaltalauseketta käytti Saksa.

Kahdessa viidesosassa tapauksista, joissa 17 artiklan 1 kohtaa käytettiin, määritettiin Italia siksi kumppanimaaksi, johon pyyntö olisi voitu lähettää; 22 prosentissa tapauksista maaksi määritettiin Kreikka ja 9 prosentissa Unkari. Vuonna 2018 raportoivat maat toteuttivat yli 28 000 siirtoa. Niissä 26 EU+-maassa, jotka

raportoivat säännöllisesti sekä vuonna 2017 että vuonna 2018, toteutettujen siirtojen kokonaismäärä lisääntyi noin viidellä prosentilla. Lähes kolmanneksen vuoden 2018 siirroista toteutti **Saksa**, ja myös **Kreikka** ja **Ranska** tekivät hyvin paljon siirtoja. **Saksa** ja **Italia** vastaanottivat yli puolet siirretyistä henkilöistä. Muita maita, jotka vastaanottivat huomattavia määriä siirrettyjä henkilöitä, olivat **Ranska**, **Ruotsi**, **Yhdistynyt kuningaskunta**, **Espanja** ja **Sveitsi**.

Yleensäkin EU+-maissa edistytettiin merkittävästi seuraavilla Dublin-menettelyjen osa-alueilla: käsiteltävien tapausten määrä; merkittävät organisatoriset muutokset monessa EU+-maassa; lapsen edun arviointi Dublin-menettelyjen yhteydessä; monien EU+-maiden Kreikkaan lähettämät, hakijoiden vastaanottamista tai takaisinottamista koskevat pyynnöt; kahdenvälisen sopimusten tekeminen useiden EU+-maiden välillä Dublin-menettelyjen nopeuttamiseksi ja siirtovaihtoehtojen parantamiseksi sekä toimet, joilla varmistetaan, että heikoimmassa asemassa olevat hakijat ja heidän erityistarpeensa tunnustetaan asianmukaisesti ja ajoissa Dublin-menettelyjen yhteydessä. Vuosien 2016 ja 2017 tavoin Dublin-siirrot Unkariin olivat edelleen keskeytettyinä (joko kokonaan tai osittain) vuonna 2018.

Merkittävät kehitysaskleet kansallisella tasolla



Useat EU+-maat **muuttivat** kansainvälistä suojelua koskevaa **lainsäädäntöään**. Merkittäviä muutoksia tekivät esimerkiksi Belgia, Italia, Itävalta, Ranska, Unkari ja Slovakia, ja myös monet muut maat muuttivat lainsäädäntöään monilla turvapaikka-asioihin liittyvillä osa-alueilla. Jotta EU+-maat pystyivät parantamaan kansallisten turvapaikkajärjestelmiensä yhtenäisyyttä, vuonna 2018 ne alkoivat soveltaa sellaisia toimintaperiaatteita ja käytäntöjä, joiden tavoitteena oli tunnistaa perusteettomat suojeluhakemukset nopeasti ja varmistaa, ettei tällaisten hakemusten käsittelyyn hukattu taloudellisia ja henkilöstö-resursseja ja aikaa.



Näitä **toimia** olivat esimerkiksi pyrkimykset varmistaa hakijan identiteetti, ikä, lähtömaa ja matkustusreitti mahdollisimman varhain, arvioida mahdollisia turvallisuuteen liittyviä huolenaiheita, arvioida hakijan lausumien uskottavuutta aiempaa paremmin ja määrittää, tarvitsevatko kansainvälistä suojelua saaneet henkilöt yhä suojelua. Turvapaikkamenettelyn tahatonta väärinkäyttöä pyrittiin ehkäisemään myös parantamalla hakijoille ja suojelua saaneille tiedottamista prosessin kuhunkin vaiheeseen liittyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista.



Jotta turvapaikkajärjestelmien tehokkuutta voitaisiin parantaa, EU+-maiden toteuttamissa hankkeissa keskityttiin menettelyjen uudelleenorganisointiin ja tavoitteena oli optimoida käytettävissä olevien resurssien kohdentaminen ja käyttö, pyrkiä keräämään tietoa hakijoilta prosessin varhaisvaiheissa, hyödyntää digitalisaatiota ja uusia teknologioita sekä priorisoida hakemuksia tai käyttöä nopeutettua menettelyä. Vuonna 2018 toteutettiin myös toimia, joilla ylläpidettiin turvapaikkajärjestelmien toiminnan laadukkuutta. Näitä toimia olivat henkilökunnan koulutuksen mukaan, mitkä olivat EU+-maissa määritetyt tarpeet, nykyisten ohjelmateriaalien tarkistus sekä laadunvalvontajärjestelmien ja tukityökalujen käyttöönotto suojeluhakemuksia koskevassa päätöksenteossa.



Vuonna 2018 EASO jatkoi toimeksiantonsa mukaisia tehtäviään edistämällä jäsenvaltioiden keskinäistä käytännön yhteistyötä ja antamalla tukea maille, joiden turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmiin kohdistui painetta.

Samaan aikaan EASO jatkoi toimeksiantonsa mukaisia tehtäviään edistämällä EU+-maiden keskinäistä käytännön yhteistyötä ja antamalla tukea maille, joiden turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmiin kohdistui painetta, kuten Bulgarialle, jossa saatiin valmiiksi erityistutkimussuunnitelma, Kyprokselle, Italialle ja Kreikalle. Tämä tuki räättöitiin kunkin maan tarpeiden mukaisesti, ja siihen sisältyi esimerkiksi hakijoille tiedottamisessa avustamista, rekisteröintien ja Dublin-järjestelmän mukaisten vastaanotto- ja takaisinottoopyyntöjen käsittelyä, lähtömaatietoihin liittyvien toimien järjestämistä, vastaanottokapasiteetin parantamista etenkin ilman huoltajaa saapuvien alaikäisten osalta, tuen antamista turvapaikkamenettelyssä, vastaanotossa ja valmiuksien lisäämisessä yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän toteuttamisen yhteydessä sekä käsittelyruuhkan hallinnassa avustamista. EASO lisäsi myös vuoropuhelua kansalaisyhteiskunnan kanssa järjestämällä aihekohtaisia kokouksia keskeisillä osa-alueilla.

Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän toiminta

Vuonna 2018 EU+-maat tekivät turvapaikkamenettelyn ensimmäisiin vaiheisiin monia muutoksia, joiden tarkoituksena on saada hakijoilta mahdollisimman paljon tietoa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän keskeisillä osa-alueilla todettiin tapahtuneen merkittävää kehitystä:

Menettelyyn pääsemisen osalta vuoden 2018 yleinen suuntaus oli se, että EU+-maat tekivät menettelyn ensimmäisiin vaiheisiin monia muutoksia, joiden tarkoituksena on saada hakijoilta mahdollisimman paljon tietoa varhaisessa vaiheessa. Näitä muutoksia olivat esimerkiksi saapumiskeskusten perustaminen ja uusien teknologioiden käyttöönotto, jotta hakijoiden henkilöllisyys voitaisiin selvittää aiempaa paremmin. Myös hakijoiden velvollisuuksia lisättiin: heidän on tehtävä yhteistyötä viranomaisten kanssa ja toimitettava tarvittavat asiakirjat menettelyn varhaisessa vaiheessa. Hakijoille annettiin myös lisää tietoa prosessista ja vapaaehtoisesta paluusta. Keskustelu Välimereltä pelastettujen maahantulijoiden maihin laskemisesta herätti tärkeitä kysymyksiä siitä, tarvitaanko järjestelmällinen EU:n laajuinen lähestymistapa, jolla mereltä pelastetuille ihmisille taataan turvallinen

ja tehokas pääsy menettelyyn. Kansalaisyhteiskunnan toimijat esittivät useissa EU+-maissa monenlaisia huolenaiheita, jotka liittyivät tehokkaaseen pääsyyn alueelle ja turvapaikkamenettelyyn, rajalla tapahtuvaan kääntymiseen sekä käytännön esteisiin, jotka liittyvät menettelyyn pääsemiseen tehokkaasti ja kohtuullisessa ajassa.

Kansainvälistä suojelua hakevat henkilöt tarvitsevat tietoa, jotta he ymmärtäisivät, millaisia resursseja heidän suojelutarpeidensa täyttämiseksi on käytettävissä ja miten heidän henkilökohtaiset olosuhteensa voidaan ottaa huomioon Eurooppaan saapumisen yhteydessä. Vuonna 2018 sekä EU+-maiden kansalliset hallinnot että kansalaisyhteiskunta jatkoivat ponnistelujensa tehostamista, jotta kansainvälistä suojelua hakeville henkilöille voitaisiin antaa täsmällistä ja kattavaa tietoa. Myös EU+-maiden viranomaisten antamia tietoja täydennettiin lisäämällä niihin suojeluun liittyvät oikeudet ja velvollisuudet sekä tietoa integraatiosta ja hakijoille tai pakolaiseman ja toissijaisen suojeluaseman saaneille tarkoitettujen perehdytyskoulutusten järjestämisestä vastaanottavissa maissa. Ilman huoltajaa saapuneiden alaikäisten tiedonsaanti oli edelleen tärkeä painopisteala EU+-maissa, ja sitä parannettiin vuonna 2018 lisäämällä uusien viestintätyökalujen ja teknologioiden käyttöä.

Hakijoiden tehokas pääsy turvapaikkaprosessiin edellyttää myös

oikeudellista apua ja hakijoiden edustamista. Vuonna 2018 EU+-maat tekivät oikeudellisen avun ja edustamisen saralla muutoksia, joilla avun saamista laajennettiin turvapaikkaprosessin eri vaiheisiin. Jotkin muutokset koskevat myös lainopillisten palvelujen tarjoamiseen osallistuvia toimijoita. Viranomaisten toteuttamien hankkeiden ohella kansalaisyhteiskunnan toimijoilla, etenkin organisaatioilla, joilla on operatiivista kokemusta, oli myös merkittävä rooli nykyisten haasteiden ja rajoitusten määrittämisessä.

Asianmukainen tulkkkaus on hakijan ja viranomaisten välisen toimivan viestinnän ehdoton edellytys turvapaikkaprosessin jokaisessa vaiheessa menettelyyn pääsystä hakemus-, käsittely- ja valitusvaiheisiin asti. Vaikka hakemusten määrä pieneni vuonna 2018, hakijoiden kielten moninaisuus oli miltei sama kuin vuonna 2017, minkä vuoksi tulkkkaus on menettelyyn liittyvissä tarpeissa etusijalla.

Tulkkauksen osalta jäsenvaltioiden oikeudellinen kehys ja menettelytavat pysyivät paljolti samoina; vähäisten muutosten tavoitteena oli selvittää tulkkauksen järjestämiseen liittyviä menettelyllisiä näkökohtia. EU+-maissa on määritetty tähän osa-alueeseen liittyviä haasteita. Ajoittain on puutetta käytettävissä olevista henkilöresursseista turvapaikkamenettelyn tietyissä vaiheissa, ja prosessiin osallistuvien tulkkien pätevyys on toisinaan riittämätön.

Kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten ensimmäisessä käsittelyssä jäsenvaltiot voivat käyttää erityismenettelyjä, kuten nopeutettua menettelyä, raja-aluemenettelyä tai etusijamenettelyä, kunhan ne noudattavat Euroopan turvapaikkalainsäädännössä vahvistettuja peruseriaatteita ja takeita. **Italiasa** hakemuksen käsittelyssä otettiin ns.

maahanmuutto- ja turvallisuusasetuksen nojalla käyttöön yksinkertaistettuja ja nopeutettuja menettelyjä, joiden tavoitteena on välttää vilpilliset hakemukset ja lyhentää käsittelyaikoja. **Kreikassa** jatkettiin nopeutetun rajamenettelyn toteuttamista vuonna 2018 EU:n ja Turkin julkilausuman täytäntöönpanossa, ja sitä sovelletaan henkilöihin, jotka hakevat kansainvälistä suojelua Lesboksen, Chioksen, Samoksen, Leroksen ja Kosin saarilla. **Ranskassa** tehtiin muutoksia muun muassa nopeutetuissa menettelyissä sovellettaviin määräaikoihin. Käsiteltäväksi ottamiseen liittyvien menettelyjen osalta useissa EU+-maissa selvennettiin ehtoja, joiden täytyessä hakemusta ei oteta käsiteltäväksi. Turvallisen maan käsitettä käytettiin säännöllisesti, ja monet maat tarkistivat ja muuttivat kansallisia luettelojaan turvallisista lähtömaista.

Kansallisen tason säännökset, joilla määritetään ensimmäisen asteen tavanomaiset menettelyt, pysyivät melko muuttumattomina EU+-maissa vuonna 2018. Suuremmat lainsäädännölliset ja menettelytapoihin liittyvät muutokset, jotka vaikuttavat esimerkiksi **menettelyyn pääsyyn** tai **erityismenettelyihin**, vaikuttivat osaltaan myös näihin seikkoihin, mutta maat eivät ilmoittaneet sellaisia merkittäviä muutoksia, joiden vuoksi lainsäädäntöä, menettelytapoja ja käytäntöjä olisi pitänyt tarkistaa kokonaan tavanomaisen menettelyn osalta. Hyväksytyjen muutosten tavoitteena oli pääasiassa tehostaa koko prosessia, kuten myös vuoden 2017 vuosikertomuksessa on todettu.

Tehdyt muutokset liittyivät seuraaviin osa-alueisiin: turvapaikkamenettelyyn sovellettavien määräaikojen tarkistaminen; uusien teknologioiden käyttöönotto hakemusten sähköisessä hallinnassa; muutokset hakemusten

henkilökohtaisessa laajuudessa; oikeudellisen avun saatavuus ensimmäisessä asteessa; ensimmäisen asteen eri viranomaisten välisen yhteistyön ja viestinnän laajentaminen; epäämisperusteiden laajuuden muutokset sekä hankkeet, jotka liittyvät jatkuvan tuen ja ohjeiden antamiseen ensimmäisen asteen päätöksentekoprosessiin osallistuvalla henkilökunnalle.



Tulkkauksen menettelyyn liittyvä tärkeä tarve

Vuonna 2018 hakijoiden kielten moninaisuus oli miltei sama kuin vuonna 2017, minkä vuoksi tulkkauksen menettelyyn liittyvissä tarpeissa etusijalla.

Vastaanoton alalla EU+-maissa vuonna 2018 tapahtunut kehitys liittyi vastaanottojärjestelmien yleiseen organisointiin hakemuksissa havaittavien suuntausten perusteella. Myös uudelleensijoittamis- ja sijoittamisjärjestelmiä ja muuttuvia vastaanottopalvelujen tyyppejä kehitettiin. Vaikka jotkin maat supistivat vastaanottokapasiteettiaan tuntuvasi, muiden maiden oli edelleen lisättävä käytettävissä olevia paikkoja, jotta niiden määrä vastaisi kansallisella tasolla kasvanutta hakemusmäärää. Vastaanoton organisointia on uudistettu merkittävästi sen myötä, kun saapumiskeskusten määrä EU+-maissa on kasvanut. Monien hankkeiden tavoitteena oli myös kohentaa vastaanotto-olosuhteiden laatua esimerkiksi parantamalla eri sidosryhmien välistä koordinaatiota, kehittämällä valvontatyökaluja ja varmistamalla, että palveluja ylläpidetään asianmukaisesti.

Monissa valtioissa on keskitytty varmistamaan, ettei vastaanottokeskuksissa ole turvallisuuteen liittyviä tai konfliktihin johtavia huolenaiheita. Tähän on pyritty erilaisin keinoin, esimerkiksi muuttamalla sisäisiä sääntöjä ja järjestämällä vastaanoton erityispalveluja sellaisille hakijoille, jotka eivät kunnioita vastaanottojärjestelmien nykyisiä sääntöjä. Tuomioistuimet ovat mukauttaneet hakijoiden vastaanottoon liittyviä oikeuksia aktiivisesti esimerkiksi aineellisia vastaanotto-olosuhteita koskevan oikeuden voimassaolon pituuden tai liikkumisvapauden osalta. Työmarkkinoille pääsyn helpottamisessa on edistytty niiden hakijoiden osalta, joilla on hyvät mahdollisuudet saada suojelua, ja kielen opiskelusta ja yhteiskunnallisista orientaatiokursseista on tullut hakijoille pakollisia tietyissä tapauksissa.

Säilöönnoton osalta monissa EU+-maissa otettiin käyttöön uusia lakeja, muutoksia tai viranomaisten ohjeistuksia, joissa täsmennetään tai selvennetään säilöönnoton perusteita ja vaihtoehtoja sekä turvapaikka- että palautusmenettelyjen yhteydessä esimerkiksi täsmentämällä, millaiset seikat ovat omiaan mahdollisesti vaarantamaan yleisen järjestyksen tai milloin on olemassa pakenemisen vaara. Lisäksi edistettiin heikossa asemassa oleville säilöönnotetuille tarkoitettujen tuen tehostamisessa ja säilöönnoton liittyvän avoimuuden parantamisessa. Vuoden 2017 tavoin eri EU+-maissa tuli vuoden 2018 aikana voimaan uusia säännöksiä, joilla rajoitettiin vastaanottokeskuksissa oleskelevien henkilöiden liikkumisvapautta tai oleskelua. Muut muutokset säilöönnoton alalla koskivat sovellettavia määräaikoja ja säilöönnotokapasiteetin lisäämistä. Monissa maissa kansalaisyhteiskunnan toimijat esittivät huolenaiheita, jotka liittyivät EU:n turvapaikkalainsäädännön epäasianmukaiseen täytäntöönpanoon turvapaikanhakijoiden säilöönnoton ja

säilöönottomenettelyyn liittyvien suoja-toimien osalta.

Toisen asteen menettelyistä todetta-koon, että lainsäädännölliset, menette-lytapoihin liittyvät ja käytännön puitteet EU+-maissa pysyivät vuonna 2018 melko vakaina, ja tehdyt muutokset olivat pää-asiassa vähäisiä. Niiden tuomioistuinten painoarvo, jotka osallistuvat turvapaikka-menettelyihin toisessa asteessa, näyttää kuitenkin kasvaneen. Koska monet hakemukset siirtyivät viime vuonna toisen asteen käsittelyyn, tuomioistuimilla oli enemmän mahdollisuuksia tehdä selventäviä päätöksiä, jotka puolestaan vaikuttivat turvapaikkamenettelyyn muihin osa-alueisiin.

Useat EU+-maat ilmoittivat lainsäädän-töön, menettelytapoihin ja käytäntöön tehdyistä muutoksista, jotka perustuvat EU:n tai kansallisten tuomioistuinten päätöksiin. Tällä saralla tapahtuneita ke-hityskulkuja ovat esimerkiksi muutokset sovellettavissa määräaajoissa, oikeudel-lisen avun antamisessa ja oikeudessa jäädä jäsenvaltion alueelle toisen asteen tuomioistuimen päätöstä odottaessa.

Lähtömaatietojen tuotannossa EU+-maat tiukensivat vaatimuksia vuonna 2018 entisestään ja paransivat näihin lähtömaatietotuotteisiin liittyvää laadun-varmistusta. EU+-maat tuottivat ja levit-tivät paljon erilaisia säännöllisesti ilmes-tyviä julkaisuja ja uusia julkaisuja, joista monet ovat saatavilla EASON lähtömaa-tietojen (COI) portaalissa. Usein nämä COI-julkaisut perustuvat tiedonhankinta-käynteihin, joita EU+-maat ovat tehneet kolmansiin maihin. Yleinen suuntaus on se, että monet kansalliset COI-tietoyk-siköt jatkoivat yhteistyötään EASON ja muissa maissa olevien kumppaneidensa kanssa myös EASON COI-tietoverkosto-jen yhteydessä.

Koska monet hakemukset siirtyivät vuonna 2018 toisen asteen käsittelyyn, tuomioistuimilla oli enemmän mahdollisuuksia tehdä selventäviä päätöksiä, jotka puolestaan vaikuttivat turvapaikkamenettelyyn muihin osa-alueisiin.



EU:n turvapaikkasäännöstö sisältää sääntöjä sellaisten hakijoiden tunnistamisesta, jotka tarvitsevat erityisiä menettelyihin liittyviä takeita (erityisesti kidutuksen, raiskauksen tai muunlaisen henkisen, fyysisen tai seksuaalisen väkivallan seurauksena), ja heille annettavasta tuesta. Yksi tärkeimmistä ryhmistä on ilman huoltajaa tulevat alaikäiset, jotka hakevat suojelua ilman vastuullisen aikuisen tukea. Ilman huoltajaa saapuvien alaikäisten tilanne sai aikaan lukuisia uudistuksia EU+-maissa. Niitä olivat esimerkiksi ilman huoltajaa saapuvien alaikäisten vastaanottokapasiteetin mukautukset asianmukaisten muuttovirtojen perusteella ja alaikäisille tarkoitetuissa vastaanoton erityispalveluissa tehdyt parannukset; tuen parantaminen muun muassa kansallisten viranomaisten ja kolmannen sektorin toimijoiden välisen yhteistyön avulla; perhemäisessä yhteisössä toteutettavan huollon laadun parantaminen ja määrän lisääminen; sellaisten varhaiseen tunnistamiseen ja menettelyllisiin takeisiin liittyvien toimien

käyttöönotto, joiden tavoitteena on varmistaa alaikäisten hyvinvointi ja sosiaalinen kehitys; uusien teknologioiden käyttöönotto iän arvioinnissa sekä ilman huoltajaa saapuvien alaikäisten parissa työskentelevän henkilökunnan asiantuntemuksen parantamiseen tähtäävät ponnistelut. Muita heikommassa asemassa olevia ryhmiä koskevan kehitystyön keskiössä olivat vastaavasti vastaanoton erityisjärjestelyt ja palvelut (useat maat ovat kehittäneet erityisjärjestelyitä), sekä henkilöiden tunnistamiseen ja eteenpäin ohjaamiseen tarkoitetut mekanismit. Monissa maissa kansalaisyhteiskunnan toimijat ilmaisivat huolenaiheita muita heikommassa asemassa olevien henkilöiden vastaanotto-olosuhteiden asianmukaisuudesta ja järjestelmällisen ja räätälöidyn tuen antamisesta olevista puutteista.

Henkilöt, joille on myönnetty kansainvälistä suojelua jossakin EU+-maassa, voivat hyötyä monista tähän asemaan liittyvistä oikeuksista ja etuuksista. Kansainvälisen suojelun saajille myönnettävät oikeudet on yleensä määritetty kansallisessa lainsäädännössä ja menettelytavoissa. EU+-maissa vuonna 2018 suojelun sisältöön tehdyt lainsäädännölliset, menettelytapoihin liittyvät ja käytännön muutokset kohdistuivat yleensä kansainvälisen suojelun saajiin mutta myös kolmansien maiden kansalaisista tai maahanmuuttajataustaisista henkilöistä koostuviin suurempiin ryhmiin

asianomaisen maakontekstin mukaisesti.

Yleisiä suuntauksia EU+-maissa on vaikea määrittää, koska kehitys perustuu suojelun saajien erityisprofiileihin ja muuttoliikkeen yleisiin piirteisiin kansallisessa kontekstissa. On kuitenkin kaksi osa-aluetta, joihin monet muutokset näyttävät liittyvän: suojeluasemien säännöllinen tarkistus sekä kielikurssit ja sosiokulttuuriset kurssit, jotka liittyvät työllistymiseen.

Palautusten osalta EU+-maat jatkoivat vuonna 2018 ponnistelujaan niiden henkilöiden, joiden turvapaikkahakemus oli hylätty, palautuksen toimeenpanemiseksi. Käytännössä toimeenpantujen palautusten kokonaismäärä oli kuitenkin melko vähäinen. Vuotta 2019 koskevassa vuotuisessa riskianalysissään Frontex totesi, että toimeenpantujen palautusten määrä vuonna 2018 ei vieläkään vastannut jäsenvaltioiden maahantulijoiden palauttamisesta tekemien päätösten määrää. Tältä osin EU+-maissa tehdyissä lainsäädännöllisissä muutoksissa keskityttiin helpottamaan aiempien hakijoiden palautusta joko poistamalla nopeutetussa tai erityismenettelyssä olevien hakijoiden, joilla on tietty profiili, valituksesta lykkäävä vaikutus tai minimoimalla pakenemisen vaara taikka ryhtymällä toimiin, joilla varmistetaan, että tarvittavat matkustusasiakirjat ovat valmiina, jos niitä tarvitaan palautusta varten.

Yhteydenotot EU:hun

Käynti tiedotuspisteessä

Euroopan unionin alueella toimii yhteensä satoja Europe Direct -tiedotuspisteitä. Lähimmän tiedotuspisteen osoite löytyy verkosta: https://europa.eu/european-union/contact_fi

Yhteydenotot puhelimitse tai sähköpostitse

Europe Direct -palvelu vastaa Euroopan unionia koskeviin kysymyksiin. Palveluun voi ottaa yhteyttä

- soittamalla maksuttomaan palvelunumeroon 00 800 678 910 11 (jotkin operaattorit voivat periä puhelumaksun),
- soittamalla puhelinnumeroon +32 22999696 tai
- sähköpostitse: https://europa.eu/european-union/contact_fi

Tietoa EU:sta

Verkkosivut

Tietoa Euroopan unionista on saatavilla kaikilla EU:n virallisilla kielillä Europa-sivustolla, https://europa.eu/european-union/index_fi

EU:n julkaisut

EU:n ilmaisia ja maksullisia julkaisuja voi ladata tai tilata osoitteesta <https://publications.europa.eu/fi/publications>. Ilmaisia julkaisuja on mahdollista saada usean kappaleen erinä ottamalla yhteyttä Europe Direct -palveluun tai paikalliseen tiedotuspisteeseen (ks. https://europa.eu/european-union/contact_fi).

EU:n lainsäädäntö ja siihen liittyvät asiakirjat

EU:n koko lainsäädäntö vuodesta 1952 ja muuta tietoa EU:n oikeudesta on saatavilla kaikilla virallisilla kielillä EUR-Lex-tietokannassa osoitteessa <http://eur-lex.europa.eu>

EU:n avoin data

EU:n avoimen datan portaalin (<http://data.europa.eu/euodp/fi>) kautta on saatavilla EU:n data-aineistoja. Data on ilmaiseksi ladattavissa ja uudelleenkäytettävissä sekä kaupallista että ei-kaupallista käyttöä varten.

BZ-02-19-250-FI-C



Euroopan unionin
julkaisutoimisto

ISBN 978-92-9476-724-0
doi:10.2847/980498