



European Asylum Support Office

# Vuosikertomus turvapaikkatilanteesta EU:ssa 2017

## Tiivistelmä



SUPPORT IS OUR MISSION



## Tiivistelmä

EASOn vuosikertomus turvapaikkatilanteesta Euroopan unionissa 2017 tarjoaa kattavan katsauksen kehityksestä Euroopan tasolla ja kansallisten turvapaikkajärjestelmien tasolla. Vuosikertomuksessa on käytetty hyväksi monia eri lähteitä, ja siinä tarkastellaan tärkeimpiä tilastollisia suuntauksia ja analysoidaan muutoksia EU+ -maiden lainsäädännön, menettelytapojen, käytäntöjen sekä kansallisen oikeuskäytännön suhteen. Vaikka vuosikertomuksessa keskitytään yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän avainalueille, siinä viitataan usein maahanmuuton ja perusoikeuksien laajempaan asiayhteyteen.

### *Kehitys EU-tasolla*

Vuonna 2017 raportoitii merkittävää kehitystä kansainvälisen suojelun alalla Euroopan unionissa.

Vaikka uudelleenlaadittu turvapaikkasäännöstö on käytännössä lähes kokonaan saatettu osaksi kansallisia lainsäädäntöjä, uusi paketti yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän uudistamisesta on vielä neuvoteltavana. Paketti koostuu ehdotuksista vahvistaa EASOn toimeksiantoa muuttamalla se Euroopan unionin turvapaikkavirastoksi, uudistaa Dublin-järjestelmää ja tehdä muutoksia Eurodac-järjestelmään. Lisäksi se käsittää ehdotuksia uudesta turvapaikkamenettelyjä koskevasta asetuksesta ja aseman määrittelyä koskevasta asetuksesta sekä vastaanotto-olosuhteita koskevan direktiivin tarkistamisesta.

EU:n lainsäädännön soveltamisen varmistamista koskevan vastuualueensa mukaisesti Euroopan komissio ryhtyi toimiin Unkarin, Tšekin tasavallan, Puolan ja Kroatian rikkomismenettelyjen yhteydessä.

**Euroopan unionin tuomioistuin** antoi useita tuomioita, joista seitsemän koski Dublin-asetuksen täytäntöönpanoa, mikä antaa viitteitä vaikutuksista, joita turvapaikanhakijavirtauksilla oli vuonna 2015 ja 2016 sekä turvapaikanhakijoiden edelleenliikkumisen vaikutuksista. Erityisesti unionin tuomioistuimessa selvitettiin kysymyksiä, jotka koskivat joukoittaisten rajanylitysten laillisuutta, turvapaikanhakijoiden oikeuksia Dublin III-asetuksen suhteen ja sovellettavia määräaikoja, automaattista vastuun siirtoa kun siirtoa ei ole suoritettu, vakavasti sairaiden turvapaikanhakijoiden siirtoa, säilöönottoa Dublin III -asetuksen yhteydessä ja sitä, miten Dublin III- asetusta voidaan soveltaa henkilöihin, joille on ensimmäisessä maahantulojäsenvaltiossa myönnetty toissijainen suojelu. Muut tuomioistuimen käsittelemät asiat koskivat vaatimusta järjestää kuuleminen valitusmenettelyn yhteydessä, oikeutta tulla kuulluksi, pakolaisaseman epäämistä ja homoseksuaalisuutta koskevien testien käyttöä turvapaikkamenettelyissä. Vastaanottoa koskevan kysymyksen yhteydessä tuomioistuin vah-

visti turvapaikanhakijoiden säilöönoton perusteet. Tuomioistuin myös hylkäsi Slovakian ja Unkarin sisäisten siirtojen mekanismia vastaan nostamat kanteet.

Euroopan muuttoliikeagendan täytäntöönpanoa jatkettiin vuonna 2017, ja siitä on laadittu yhteenveto Euroopan muuttoliikeagendan toteuttamista koskevasa komission tiedonannossa syyskuussa 2017. Yhteenvedossa viitattiin hotspot-järjestelmää koskevaan lähestymistapaan. Sen määriteltiin olevan kulmakivi vastauksessa haasteisiin, joita maahanmuutto Välimeren alueella asettaa. EASO antaa lähestymistavan yhteydessä tukea Italialle ja Kreikalle.

EASO käytti Italiassa kansallisia asiantuntijoita ja tilapäisiä työntekijöitä sekä kulttuurivälittäjiä tiedon jakamiseksi saapuville maahanmuuttajille ja auttamaan kansainvälistä suojelua koskevien virallisten pyyntöjen rekisteröinnin nopeuttamista eri puolilla maata. Virasto antoi myös tukeaan kansallisen turvapaikkakomission ja alueellisten komissioiden toiminnalle ja avusti maahanmuuttajalasten suojelun vahvistamista koskevan uuden lainsäädännön täytäntöönpanossa. Kreikassa hotspot-lähestymistapa liittyy EU:n ja Turkin julkilausuman täytäntöönpanoon. Julkilausumassa EU:n valtioiden ja hallitusten päämiehet ja Turkki ovat luvanneet puuttua EU:hun suuntautuneita valtavia maahanmuuttajavirtoja seuranneeseen laittomaan maahanmuuttoon. EU:n jäsenvaltiot toistivat sitoutuvansa EU:n ja Turkin julkilausumaan Maltaan julistuksessa, jonka Eurooppa-neuvoston jäsenet antoivat muuttoliikkeen ulkoisista näkökohdista.

Agendan yhteydessä käyttöön otettu ensisijainen kiireellinen menettely koski **sisäisiä siirtoja**, joiden tarkoituksena oli tarjota ratkaisu EU:hun tuleviin suuriin maahanmuuttajamääriin, joista aiheutui merkittävää painetta etulinjan jäsenvaltioille.

Sisäisten siirtojen järjestelmä luotiin väliaikaiseksi ja poikkeukselliseksi mekanismiksi, jonka tavoitteena oli siirtää enintään 160 000 selkeästi kansainvälisen suojelun tarpeessa olevaa hakijaa Kreikasta ja Italiasta kahden vuoden aikana syyskuuhun 2017 asti. Sisäisiä siirtoja koskevien neuvoston päätösten voima-aloaika päättyi 26. syyskuuta 2017. Kaikki Kreikassa jäljellä olevat kriteerit täyttävät hakijat siirrettiin maaliskuuhun 2018 mennessä, kun taas Italiasta siirrettäviä hakijoita oli 22. toukokuuta 2018 enää vain 35. Vuoden 2017 loppuun mennessä sisäisesti siirrettyjä henkilöitä oli 33 151, joista 11 445 henkilöä siirrettiin Italiasta ja 21 706 henkilöä Kreikasta. Maaliskuun loppuun mennessä sisäisesti siirrettyjen henkilöiden kokonaismäärä oli 34 558 (12 559 Italiasta ja 21 999 Kreikasta). EASO on tarjonnut kattavaa operatiivista tukea sisäisten siirtojen prosessissa Kreikassa ja Italiassa sen käynnistämisestä alkaen, ja EASON toiminta on merkittävästi laajentunut prosessin täytäntöönpanon aikana.

Euroopan unioni jatkoi yhteistyötä ulkopuolisten kumppaneiden kanssa läpi

vuoden 2017. Kesäkuussa 2016 käyttöön otettu muuttoliikettä koskeva kumppanuskehys sisälsi aloitteita, joita toteutetaan useissa ensisijaisissa lähtö- ja kauttakulkumaissa kuten Malissa, Nigeriassa, Nigerissä, Senegalissa ja Etiopias-  
 sa sekä yhteistyössä näiden maiden kanssa. Toimenpiteillä pyritään paranta-  
 maan poliittista vuoropuhelua, torjumaan ihmiskauppaa ja salakuljetuksia,  
 vahvistamaan suojelua ja luomaan uusi uudelleensijoittamisohjelma Turkista,  
 Lähi-idästä ja Afrikasta tuleville pakolaisille vuoden 2019 loppuun mennessä.  
 Lisäksi niiden avulla parannetaan palauttamismenettelyjen hallinnointia ja  
 käynnistetään työllisyysohjelmia osana EU:n Afrikka-hätärahastoa ja Euroopan  
 ulkoista investointiohjelmaa (EIP). Nämä ohjelmat tukevat investointeja kump-  
 panimaissa Afrikassa ja Euroopan naapurimaissa.

### ***Kansainvälinen suojelu EU+ -maissa***

Tilastollisia suuntauksia tarkasteltaessa vuonna 2017 jätettiin 728 470 hakemusta kansainvälisestä suojelusta EU+ -maissa, mikä on 44 prosenttia vähemmän kuin vuonna 2016, mutta kuitenkin enemmän kuin ennen vuonna 2015 käynnistynyttä pakolaiskriisiä. Muuttoliikkeen aiheuttama paine EU:n ulkorajoilla pysyi korkeana, mutta laski toisena peräkkäisenä vuotena enimmäkseen itäisen ja keskisen Välimeren reiteillä, kun taas läntisen Välimeren reitillä paine kasvoi ennennäkemättömän korkeaksi.

**Kolme pääasiallista EU+ -maissa turvapaikkaa hakevien hakijoiden lähtömaa-  
 ta ovat olleet Syyria (vuodesta 2013), Irak ja Afganistan.** Noin 15 prosenttia  
 kaikista hakijoista tuli Syyriasta, Irakin sijoittuessa toiseksi ja Afganistanin kol-  
 manneksi, näiden kummankin maan osuuden kaikista hakemuksista EU+ -mais-  
 sa ollessa 7 prosenttia. Näitä kolmea maata seurasivat Nigeria, Pakistan, Erit-  
 rea, Albania, Bangladesh, Guinea ja Iran.

YK:n pakolaisjärjestön mukaan Syyrian naapurimaissa Irakissa, Jordaniassa, Li-  
 banonissa, Turkissa, Egyptissä ja muissa Pohjois-Afrikan maissa olevien rekis-  
 teröityjen Syyrian pakolaisten määrä oli vuoden 2017 loppuun mennessä noin  
 5,5 miljoonaa.

Vuonna 2017 hieman yli kaksi kolmasosaa kaikista hakijoista oli miehiä ja kol-  
 mannes oli naisia, kuten vuonna 2016. Puolet hakijoista oli iältään 18–35-vuo-  
 taita, ja lähes kolmannes oli alaikäisiä.

Vuonna 2017 peruutettiin kaiken kaikkiaan lähes 99 205 hakemusta eri EU+  
 -maissa, mikä on huomattavat 41 prosenttia vähemmän kuin vuonna 2016, jol-  
 loin 168 195 hakemusta peruutettiin. Peruutettujen hakemusten osuus jätet-  
 tujen hakemusten kokonaismäärästä EU+ -maissa oli 14 prosenttia, mikä vastaa  
 aikaisempien vuosien osuutta. Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston mu-  
 kaan edellisvuosien tapaan suurin osa hakemuksista peruutettiin epäsuorasti,

eli hakijat luopuivat turvapaikkamenettelystä ilmoittamatta siitä nimenomaisesti viranomaisille.

Vireillä olevien tapausten määrä edellisvuoteen verrattuna väheni vuoden 2017 lopussa ensimmäistä kertaa moniin vuosiin, kun noin 954 100 hakemusta odotti lopullista päätöstä EU+ -mailta, mikä on 16 prosenttia vähemmän kuin vastaavaan aikaan vuonna 2016. Vuoden 2017 lopussa vain puolet kaikista vireillä olevista tapauksista odotti ensimmäistä päätöstä, kun taas kasvava osuus odotti toisen tai ylemmän asteen päätöstä, mikä on uusi ilmiö. Lopullista päätöstä toisessa tai ylemmässä asteessa odottavien tapausten määrä on lähestulkoon kaksinkertaistunut vuoden 2016 jälkeen, mikä osoittaa, että työmäärä kansallisissa järjestelmissä on siirtynyt ensimmäisestä asteesta muutoksenhaun ja uudelleen käsittelyn vaiheisiin.

Suurin osa hakemuksista, joissa odotettiin päätöstä, koskivat afganistanilaisia, syyrialaisia ja irakilaisia. Suurin osa vuoden 2017 lopulla vireillä olleista tapauksista (443 640) oli edelleen Saksassa. Tämä määrä oli kuitenkin yli neljänneksen pienempi vuoteen 2016 verrattuna. Italia oli edelleen toisena EU+ -maana koskien vireillä olevia tapauksia, kun taas Espanjassa ja Kreikassa tapahtui huomattavaa kasvua.

Hakemusruuhan väheneminen suurimmassa osassa EU+ -maista johtui useista tekijöistä, muun muassa uusien hakemusten pienemmästä määrästä sekä useampien päätösten antamisesta. Lisäksi siihen vaikutti EU+ -maissa toteutetut organisaatiotoimenpiteet ja toimintalinjoja koskevat toimenpiteet, joilla pyrittiin puuttumaan merkittäviin käsittelyruuhkiin.

Vuonna 2017 EU+ -maat antoivat yhteensä **996 685 ensimmäistä päätöstä**. Tämä on 13 prosenttia vähemmän kuin vuonna 2016. Päätöksien määrän vuosittainen väheneminen heijastaa selvästi jätettyjen hakemusten pienempää määrää: vuosi 2016 oli kansainvälisen suojelun hakemusten määrän kannalta ennätysvuosi, ja EU+ -maat tehostivat pyrkimyksiään käsitellä yhä kasvavaa hakemusruuhkaa.

Kaikista ensimmäisen asteen vuonna 2017 myöntämistä päätöksistä lähes puolet (462 355) oli myönteisiä päätöksiä, mutta EU+ -maiden hyväksymisaste oli kokonaisuudessaan 14 prosenttiyksikköä alhaisempi kuin vuonna 2016. Vaikka kaiken kaikkiaan päätöksiä annettiin vähemmän, kielteisten päätösten määrä kasvoi: 449 910 päätöksestä vuonna 2016 vuoden 2017 534 330 kielteiseen päätökseen. Myönteisten päätösten osuus laski selvästi vuonna 2017 vuoteen 2016 verrattuna: pakolaisaseman myöntävien päätösten osuus väheni 55 prosentista 50 prosenttiin, toissijaista suojelua koskevien päätösten osuus 37 prosentista 34 prosenttiin. Samaan aikaan humanitaarista suojelua koskevien myönteisten päätösten osuus kasvoi 8 prosentista 15 prosenttiin.

**Hyväksymisasteen putoaminen 46 prosenttiin EU+ -maissa** (laskien 14 prosenttisyysasteen vuoteen 2016 verrattuna) johtuu ainakin osittain sellaisten päätösten määrän vähenemisestä, jotka annetaan melko korkean hyväksymisasteen maissa oleville hakijoille, ja sellaisten päätösten määrän kohoamisesta, jotka annetaan melko alhaisen hyväksymisasteen maissa oleville hakijoille. Päätöksiä myönnettiin vähemmän Syyriasta ja Eritreasta tuleville hakijoille, kun taas Afganistanista, Iranista ja Nigeriasta tuleville hakijoille myönnettiin huomattavasti enemmän päätöksiä vuoteen 2016 verrattuna.

Merkille pantavaa on se, että turvapaikkahakemusten hyväksymisaste vaihtelee EU+ -maiden välillä suhteellisen alhaisesta korkeisiin hyväksymisasteisiin erityisesti Afganistanista, Iranista ja Irakista tuleville hakijoille, joiden hakemusten hyväksymisaste vaihteli 0 ja 100 prosentin välillä. Toisilla mailla oli suhteellisesti yhdenmukaisemmin korkea hyväksymisaste (esim. Eritrea ja Syyria) ja toisilla alhainen hyväksymisaste (esim. Albania ja Nigeria).

Yksittäisten kansallisuuksien osalta havaittavat erot hakemusten hyväksymisasteissa EU+ -maiden välillä voivat jossain määrin johtua epäyhdensuhteisista päätöksentekokäytännöistä (johtuen alkuperämaan tilanteesta tehtävistä erilaisista arvioista, oikeudellisten käsitteiden erilaisista tulkinnoista tai kansallisesta oikeuskäytännöstä). Tämä voi kuitenkin myös viitata siihen, että jopa samasta lähtömaasta peräisin olevien hakijoiden joukossa voi saapua EU+ -maihin henkilöitä, joilla on hyvin erilaiset suojelun perusteet, kuten esimerkiksi joihinkin etnisiin vähemmistöihin kuuluvat henkilöt, joiltakin tietyiltä alueilta peräisin olevat henkilöt tai ilman huoltajaa saapuvat alaikäiset hakijat.

Muutoksenhaun tai uudelleen käsittelyn yhteydessä annettujen päätösten määrä oli vuonna 2017 EU+ -maissa 273 960 toisen tai korkeamman asteen päätöstä, mikä on 20 prosenttia enemmän kuin vuonna 2016 ja vahvistaa päätösten määrässä vuodesta 2015 havaittua kasvua. Kolme neljäsosaa kaikista toisen tai korkeamman asteen päätöksistä annettiin Saksassa (58 % EU+ -maiden kokonaismäärästä), Ranskassa (12 %) ja Ruotsissa (7 %). Syyrialaisia koskevia päätöksiä annettiin neljä kertaa enemmän (38 675), afganistanilaisia koskevia päätöksiä kolme kertaa enemmän (34 505) ja irakilaisia koskevia päätöksiä lähes kolme kertaa enemmän (19 935). Sen sijaan vuonna 2016 kolmannes kaikista muutoksenhaun yhteydessä annetuista päätöksistä koski kolmesta Länsi-Balkanin maasta Albaniasta, Kosovosta ja Serbiasta peräisin olevia hakijoita, joiden hyväksymisaste on paljon pienempi.

EASOlla olevien tietojen perusteella Dublin-järjestelmän toiminnassa voidaan vuoden 2017 osalta havaita merkittävää kehitystä ja lisäystä Dublin-järjestelmän perusteella tehtyjä pyyntöjä koskevien päätösten osalta. Jokaista Dublin-pyyntöä koskevaa päätöstä kohden oli vuonna 2017 lähes viisi hakemusta, jotka oli jätetty sellaisissa maissa, jotka tekevät ilmoituksia tämän Dublin-indi-

kaattorin perusteella. Tämä voi tarkoittaa sitä, että huomattava määrä kansainvälistä suojelua hakevista henkilöistä jatkaa liikkumista EU+ -maissa. Vuonna 2017 suurimman osan päätöksistä tekivät pieni ryhmä maita. Italia ja Saksa olivat kumppanimaita, jotka antoivat lähes puolet kaikista vastauksista. Seuraavaksi eniten vastauksia antoivat Bulgaria, Ruotsi, Ranska ja Unkari. Vuonna 2017 Dublin-pyyntöjä koskevien päätösten yleinen hyväksymisaste oli 75 prosenttia, mutta hyväksymisaste vaihteli kuitenkin huomattavasti vastaanneiden maiden välillä.

Dublin-pyyntöjä koskevia päätöksiä annettiin useimmin Afganistanin (11 % kokonaismäärästä), Syyrian (8 %), Irakin (8 %) ja Nigerian (6 %) kansalaisten osalta. EASOn tiedot osoittivat myös, että noin kaksi kolmasosaa näistä päätöksistä koski takaisinottopepyyntöjä. Tämä tarkoittaa sitä, että suurin osa päätöksistä liittyy tapauksiin, joissa henkilö jättää hakemuksen yhteen EU+ -maahan ja siirtyy sen jälkeen toiseen maahan. **Dublin-asetuksen 17 artiklan 1 kohtaan, joka tunnetaan yhtenä harkintavaltalausekkeista, turvaututtiin vuonna 2017 lähes 12 000 kertaa (yli puolet näistä tapauksista käsiteltiin Saksassa tai Italiassa).** Vuonna 2017 toteutettiin hieman yli 25 000 siirtoa 26 raportointimaassa, mikä on kolmanneksen verran enemmän kuin vuonna 2016. Kolme neljäsosaa kaikista siirroista vuonna 2017 tapahtui viidestä EU+ -maasta: Saksasta, Kreikasta, Itävaltasta, Ranskasta ja Alankomaista. Saksa ja Italia vastaanottivat yli puolet siirretyistä henkilöistä.

Dublin-menettelyn osalta tärkein kehitys EU+ -maissa liittyi käsiteltävien tapauksien määrään. Dublin-siirtoja Unkariin ja Bulgariaan keskeytettiin (joko kokonaan tai osittain) vuonna 2017, kuten vuonna 2016. Euroopan komissio antoi 8. joulukuuta 2016 suosituksia toimenpiteistä, joilla vahvistetaan Kreikan turvapaikkajärjestelmää, sekä Kreikkaan tehtävien siirtojen jatkamisesta vähitellen joidenkin turvapaikanhakijaryhmien osalta. Tämän suosituksen seurauksena useat Dublin-järjestelmään kuuluvat jäsenvaltiot lähettivät vuonna 2017 Kreikalle siirtopyynnön.

Useat EU+ -maat muuttivat kansainvälistä suojelua koskevaa lainsäädäntöään. Lainsäädäntöön tehtiin merkittäviä muutoksia Itävallassa, Belgiassa, Unkarissa ja Italiassa, kun taas muut maat muuttivat lainsäädäntöään eri osa-alueilla, kuten kansalliseen turvallisten lähtömaiden listaan tehdyillä muutoksilla.

Useat EU+ -maat tekivät myös muutoksia kansallisen turvapaikkahallinnon sisäisiin järjestelyihin ja niiden eri yksiköjen välisiin toimivaltuuksien siirtoon ja loivat erityisiä työryhmiä aihekohtaisiin kysymyksiin puuttumiseksi.

EU+ -maiden huomattavilla ponnisteluilla oli lisäksi tarkoitus varmistaa niiden kansallisten järjestelmien tinkimättömyys ehkäisemällä ja torjumalla perusteetomia kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia ja turvallisuuteen liittyviä huolenaiheita. Tätä tuettiin ottamalla käyttöön uudenaikaisen teknologian



tukemia kehittyneitä tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmiä sekä iän arvioinnin menettelyjä, joiden alueella havaittiin paljon kehitystä vuonna 2017.

**EU+ -maissa tehtiin lukuisia aloitteita vuonna 2017 turvapaikkamenettelyiden tehostamiseksi: kansainvälistä suojelua koskevien menettelyjen suorittaminen niin, että käytettävissä olevissa aika ja resurssit optimoidaan, suojelun myöntämisen vauhdittaminen perustelluissa tapauksissa ja pitkällisten menettelyjen välttäminen tapauksissa, joissa niihin ei ole perusteluja. Pääasialliset suuntaukset koskivat digitalisointia ja uuden teknologian käyttöönottoa (tietojärjestelmät, tietokannat, videoneuvottelulaitteet puhutteluja ja tulkkausta varten), jotka myös edesauttoivat tiedonvaihtoa eri toimijoiden kesken. Samanlaisiin tavoitteisiin pyrittiin toimenpiteillä, joiden tarkoituksena oli parantaa turvapaikkajärjestelmien organisointia perustamalla erikoistuneita prosessikeskuksia kuten Saksassa ja käyttämällä tapausten jaotteluun toimenpiteitä, joilla tietyt hakijaryhmät ohjataan heille omistettujen erityisten kanavien kautta. Toimenpiteet sisälisivät myös etusijamenettelyjä ja nopeutettuja menettelyitä.**

Lisäksi laadun ylläpitämiseksi ja parantamiseksi EU+ -maissa toteutettiin laadunvarmistusjärjestelmiä, laadittiin ohjeaineistoja ja tarjottiin valmiuksia kehitettäviä toimintoja henkilöstölle erityisesti monimutkaisilla turvapaikka-asioiden alueilla, kuten heikommassa asemassa olevien turvapaikanhakijoiden osalta. Näitä toimenpiteitä täydennettiin EASOn tarjoamalla monipuolisella ja kattavalla koulutuksella. Näistä ponnisteluista huolimatta kansalaisjärjestöt ja YK:n pakolaisjärjestö korostivat tarvetta jatkaa järjestelmällisesti ja johdonmukaisesti laadun parantamista päivittäisessä työssä.

Oikeus- ja sisäasioiden neuvoston 20. heinäkuuta 2015 käynnistämän Euroopan uudelleensijoitusjärjestelmän toiminta päättyi 8. joulukuuta 2017. Siihen mennessä järjestelmän yhteydessä oli uudelleensijoitettu 19 432 kansainvälisen suojelun tarpeessa olevaa ihmistä 25 jäsenvaltioon ja Schengenin säännöstöön osallistuvaan valtioon, mikä on 86 prosenttia osapuolten sopimasta 22 504 uudelleensijoittamisesta.

Komissio antoi 27. syyskuuta 2017 suosituksen laillisten väylien tehostamisesta kansainvälistä suojelua tarvitseville henkilöille. Näin luotiin uusi järjestelmä, jonka tavoitteena on sijoittaa uudelleen vähintään 50 000 henkilöä 31. lokakuuta 2019 mennessä. Vuoden 2018 toukokuun 26. päivään mennessä 19 jäsenvaltiota oli jo tehnyt lupauksen yhteensä yli 50 000 henkilön uudelleensijoittamisesta, mikä on suurin uudelleensijoittamisesta tähän mennessä EU:ssa tehty kollektiivinen sitoutuminen. Uuden järjestelmän yhteydessä on tähän mennessä uudelleensijoitettu jo lähes 2000 henkilöä.

Samaan aikaan jatkettiin EU:n ja Turkin julkilausumaan kuuluvan ”yksi yhteen”-järjestelmän mukaisen uudelleensijoittamisohjelman toteuttamista, jonka yhteydessä 12 476 henkilöä on sijoitettu uudelleen 16 jäsenvaltioon sen jälkeen, kun ohjelma tuli voimaan 4. huhtikuuta 2016.

Näissä unionin yhteisissä uudelleensijoittamisohjelmissa henkilöitä on sijoitettu ja tullaan sijoittamaan uudelleen pääasiassa Turkista, Jordaniasta ja Libanosta. Syyskuun 27. päivänä 2017 luodussa uudessa järjestelmässä keskitytään erityisesti Afrikan maista tehtävään uudelleensijoittamiseen pitkin keskisen Välimeren reittiä.

Vuoden 2017 aikana EU+ -maissa edistyttiin eri tavoin myös kansallisissa uudelleensijoittamisohjelmissa, saatiin lisää kokemusta ja parannettiin valmiuksia.

Samaan aikaan EASO jatkoi toimeksiantonsa mukaisia tehtäviään edistämällä jäsenvaltioiden keskinäistä käytännön yhteistyötä ja antamalla tukea maille, joiden turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmiin kohdistui painetta, kuten Bulgarialle, Kyprokselle, Italialle ja Kreikalle. Samoin EASO tehosti käymäänsä vuoropuhelua kansalaisyhteiskunnan kanssa järjestämällä teemakohtaisia kokouksia, joissa keskityttiin keskeisiin aiheisiin (operatiivinen tuki hotspot-alueilla ja uudelleensijoittamiselle, tiedottaminen). EASOn varhaisvaroitus- ja valmiusjärjestelmä laajeni. Sen yhteydessä laadittiin standardoituun tietoon perustuvia analyysejä turvapaikkatilanteesta EU+ -maissa, joita järjestelmään kuuluvat jäsenvaltiot toimittivat EASOLle viikoittain ja kuukausittain.

### ***Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän toiminta***

Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän keskeisillä aihealueilla todettiin merkittävää kehitystä:

Mitä tulee turvapaikkamenettelyyn pääsyyn vuonna 2017, eniten turvapaikanhakijoita vastaanottavia maita olivat Saksa, Italia, Ranska, Kreikka ja Yhdistynyt kuningaskunta. Neljä eniten vastaanottavaa maata olivat samat kuin vuonna 2016, kun taas Yhdistynyt kuningaskunta korvasi Itävallan viidenneksi eniten turvapaikanhakijoita vastaanottavana maana. Näihin viiteen maahan jätettiin kaiken kaikkiaan kolme neljäsosaa kaikista EU+ -maihin jätetyistä hakemuksista.

Saksa oli kuudetta vuotta peräkkäin eniten turvapaikanhakijoita vastaanottava maa. Vaikka Saksaan vuonna 2017 jätettyjen hakemusten määrä laski 70 prosenttia vuoteen 2016 verrattuna, Saksaan jätetyt 222 560 hakemusta olivat kuitenkin lähes kaksinkertainen määrä mihinkään muuhun vastaanottavaan maahan jätettyjen hakemusten määrästä. Italia oli toiseksi merkittävin vastaanottava maa, jonne jätettiin 128 850 hakemusta. Seuraavaksi merkittävin maa oli Ranska, jonne jätettiin kaikkiaan yli 100 000 hakemusta. Kun verrataan maiden osuuksia kaikista hakemuksista, pelkästään Saksaan jätettiin 31 prosenttia kaikista EU+ -maihin jätetyistä hakemuksista vuonna 2017. Vuonna 2016 Sak-

san osuus kaikista hakemuksista oli kuitenkin yhteensä 58 prosenttia, mikä on lähes kaksinkertainen määrä. Samanaikaisesti hakemusten määrä muihin keskeisiin vastaanottaviin maihin, erityisesti Italiaan, Ranskaan, Kreikkaan, Yhdistyneeseen kuningaskuntaan ja Ruotsiin, lähestulkoon kaksinkertaistui vuosien 2016 ja 2017 välillä. Asukaslukuun suhteutettuna Kreikalla oli korkein osuus hakijoiden määrästä.

Samaan aikaan kun useat EU+ -maat jatkoivat vuonna 2017 tarvittaessa tehtävää väliaikaista rajavalvontaa Schengen-alueen sisärajoilla, kansalaisjärjestöt raportoivat maahan pääsyn rajoittamisesta ja käännättämisistä useissa jäsenvaltioissa ja korostivat tarvetta varmistaa suojelun saaminen sitä tarvitseville. Nopean ja tehokkaan rekisteröintiprosessin myötä saavutettiin merkittävää kehitystä ja parannettiin tehokkuutta menettelyn myöhemmissä vaiheissa. Tästä on esimerkkinä sellaisten hakijoiden rekisteröinti Kreikassa, jotka oli esirekisteröity kesällä 2016 suurten maahanmuuttajavirtojen aikana.

**Menettelyyn pääsy** on varmistettu myös tätä tarkoitusta varten luotujen kanttien kautta, joissa tietyt kriteerit täyttyviä henkilöitä on tuotu EU+ -maihin järjestelmällisellä tavalla, kuten useiden maiden käyttämän humanitaarisen maahanpääsyn mekanismin välityksellä. Näihin kuuluivat myös humanitaariset käytävät ja humanitaariset viisumi- ja perheenyhdistämishjelmat, jotka muodostavat maahanmuuttajille laillisen väylän Eurooppaan.

Kansainvälistä suojelua hakevat henkilöt tarvitsevat tietoa tilanteestaan, jotta he voivat täysipainoisesti antaa tietoa suojelun tarpeestaan ja henkilökohtaisista olosuhteistaan ja jotta heidät voidaan arvioida kattavasti ja tasapuolisesti. EU+ -maiden kansalliset viranomaiset ja kansalaisjärjestöt toteuttivat monenlaisia tiedotustoimia turvapaikkamenettelyn kaikissa vaiheissa, käyttäen monenlaisia viestintävälineitä, kuten sosiaalista mediaa ja älypuhelinsovelluksia.

Kansalaisjärjestöt korostivat tarvetta varmistaa, että tietoa on saatavilla ja että se sopii kohderyhmien tarpeisiin, erityisesti heikoimmassa asemassa olevien henkilöiden tarpeisiin. Tähän liittyen EU+ -maissa vuonna 2017 oikeusavun ja oikeudellisen edustamisen yhteydessä saavutetty kehitys oli maasta riippuen vaihtelevaa. Jotkut maat laajensivat avun soveltamisalaa tai ryhtyivät toimintoihin tosiallisen oikeusavun tehostamiseksi, kun taas toiset maat vähensivät avun saatavuutta. Lisäksi kentällä toimivat kansalaisyhteiskunnan toimijat havaitsivat lukuisia oikeusapuun ja oikeudelliseen edustamiseen liittyviä haasteita.

Tiedon jakamista ja oikeusapua tehostaa tehokas tulkkauk, joka on myös merkittävä tekijä kansainvälisen suojelun menettelyssä. Tehokas tulkkauk varmistaa asianmukainen viestinnän hakijan ja viranomaisten välillä jokaisessa prosessin vaiheessa, kuten turvapaikkamenettelyyn pääsyn, hakemuksen jättämisen ja

tutkinnan vaiheessa sekä muutoksenhaun aikana. Kaiken kaikkiaan EU + -maat saivat vuonna 2017 hakemuksia 54 eri alkuperämaan kansalaisilta, kun taas vuonna 2016 hakemuksia saatiin 35 eri alkuperämaan kansalaisilta. Tämä osoittaa, että tulkkipalvelujen turvaamisesta yhä usammalla eri kielellä on tullut yhä haastavampaa. Ongelma on kannustanut teknisten toimenpiteiden laajempaan käyttöön tulkkauksen helpottamiseksi turvapaikkamenettelyssä.

**Kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten ensimmäisessä käsittelyssä** jäsenvaltiot voivat käyttää erityismenettelyjä, kuten nopeutettua menettelyä, raja-aluemenettelyä tai etusijamenettelyä, edellyttäen, että ne noudattavat Euroopan turvapaikkalainsäädännössä vahvistettuja peruseriaatteita ja takeita. Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston tietojen mukaan näitä menettelyjä käytetään kohdennetusti, ja menettelyiden käyttö on pikemminkin poikkeus kuin sääntö. On merkittävää huomata, että useimmat EU+ -maissa nopeutetussa menettelyssä tai rajamenettelyssä tehdyistä päätöksistä ovat johtaneet hakemuksen hylkäämiseen huomattavasti useammin kuin päätökset, jotka on tehty normaalien menettelyjen mukaan. Nopeutettua menettelyä käyttäneissä päätöksissä hyväksymisaste oli 11 prosenttia, kun taas rajamenettelyn yhteydessä se oli 8 prosenttia. Mitä tulee menettelyjen organisointiin, EU+ -maat turvautuivat usein tietäntyyppisten tapausten osalta nopeutettuihin menettelyihin ja etusijamenettelyihin sen mukaan, millainen työtaakka kyseisessä maassa oli. Kehitystä tapahtui myös rajalla ja kauttakulkualueilla suoritettavissa menettelyissä, ja monet EU+ -maat turvautuivat käyttämään turvallisen maan käsitettä koskien ensisijaisesti turvallisia alkuperämaita. Useat maat muuttivat kansallisia luetteloitaan turvallisista alkuperämaista.

**Vuonna 2017 havaittiin, että** vastaanottojärjestelmiin kohdistuva paine on yleisesti ottaen vähentynyt useimpien EU+ -maiden osalta. Tämän seurauksena useat hallitukset vähensivät maidensa vastaanottokapasiteettia sulkemalla eri vastaanottotiloja ja korvaten vähitellen tilapäisiä keskuksia tai hätävastaanotokeskuksia pidempiaikaisilla järjestelyillä aiempiin suunnitelmiin perustuen. Poikkeuksia kuitenkin havaittiin, sillä jotkut maat laajensivat vastaanottokapasiteettiaan pyrkien mukautumaan kasvavaan paineeseen tai tarpeeseen. Useissa jäsenvaltioissa hyväksyttiin vuonna 2017 uutta lainsäädäntöä, jolla säännellään vastaanotokeskuksissa olevien turvapaikanhakijoiden käyttäytymistä, oikeuksia ja velvollisuuksia myös keskuksista poistumista odotettaessa. Samanaikaisesti valvontastandardeja kehitettiin ja niihin liittyviä ohjelmia toteutettiin pyrkien varmistamaan asianmukaiset vastaanotto-olosuhteet. Aineellisten vastaanotto-olosuhteiden (ruoka, vaatetus, asuminen ja taloudelliset avustukset) sekä terveydenhuollon piiriin, koulutukseen ja työmarkkinoille pääsyn kannalta kehitysasteet eri maissa vaihtelivat huomattavasti, johtuen joko tarjonnan vähentämiseen tai lisäämiseen. Kansalaisjärjestöjen esiintuomissa huolenaiheissa korostuivat useimmin vastaanottokyvyn puutteellisuus, huonot vastaanotto-olosuhteet ja/tai ilman huoltajaa saapuneiden alaikäisten vastaanottoon liittyvät ongelmat.

Vastaanoton tavoin kehitystä havaittiin yksittäisissä maissa myös säilöönoton osalta. Useat EU+ -maat tarkistivat säilöönottoperusteita koskevaa lainsäädäntökehystään ja sen toteuttamista käytännössä. Useat maat ovat ottaneet käyttöön tai ovat suunnitelleet uusia säilöönoton vaihtoehtoja sekä turvapaikka- että palauttamismenettelyiden yhteydessä. YK:n pakolaisjärjestö ja kansallaisjärjestöt ovat tuoneet useissa EU+ -maissa esille huolensa säilöönoton kestosta ja sen olosuhteista, sekä heikommassa asemassa olevien ryhmien säilöönotosta. Tähän liittyen eri EU+ -maissa tuli vuoden 2017 aikana voimaan uusia säännöksiä, joilla rajoitettiin vastaanottokeskuksissa oleskelevien henkilöiden liikkumisvapautta tai oleskelua. Tämä kehitys johti huomattavaan määrään kansallisia oikeuskäytäntötapauksia, liittyen liikkumisvapauteen ja säilöönoton soveltamiseen turvapaikkamenettelyn eri vaiheissa.

Vuonna 2017 EU+ -maissa tehtiin 996 685 ensimmäisen asteen päätöstä. Kuten vuonna 2016, kansallisella tasolla vertailtuna Saksa teki eniten päätöksiä (524 185 päätöstä), mikä on 53 prosenttia kaikista EU+ -maissa tehdyistä päätöksistä. Muita suuria määriä päätöksiä tehneitä maita olivat Ranska (11 % kaikista EU+ -maissa tehdyistä päätöksistä), Italia (8 %), Ruotsi ja Itävalta (molemmat 6 %).

Vuoteen 2016 verrattuna useimmissa EU+ -maissa annettiin vähemmän ensimmäisen asteen päätöksiä. Kaikkein suurin vähennys tapahtui Saksassa (106 900 päätöstä vähemmän) ja Ruotsissa (34 705 päätöstä vähemmän). Niistä maista, joissa tehtiin yli 1000 ensimmäisen asteen päätöstä vuonna 2017, päätösten määrä väheni suhteellisesti eniten Suomessa ja Norjassa, missä se väheni 65 prosenttia kummassakin maassa. Sen sijaan vuoteen 2016 verrattuna huomattavasti enemmän päätöksiä tehtiin Ranskassa (määrä lisääntyi lähes 24 000:lla), Itävallassa (13 870 päätöstä enemmän) ja Kreikassa, jossa päätösten määrä lisääntyi 13 055 päätöksellä. Ensimmäisen asteen päätösten osalta maista, jotka tekivät vähintään 1 000 päätöstä vuonna 2017, Sveitsissä oli korkein hakeusten hyväksymisaste (90 %). Hyväksymisaste oli suhteellisen korkea myös Norjassa (71 %), Maltalla (68 %) ja Luxemburgissa (66 %). Tätä vastoin Tšekin tasavallassa oli alhaisin hyväksymisaste (12 %), toiseksi alhaisin Puolassa (25 %), Ranskassa (29 %), Unkarissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa (molemmissa 31 %).

Hyväksymisasteiden erot maiden välillä ovat seurausta hakijan kansalaisuudesta, jolle päätökset annetaan. Esimerkiksi vuonna 2017 Ranskassa hyväksymisaste oli 29 prosenttia. Ranska teki eniten päätöksiä Albanian kansalaisista, joiden osalta hyväksymisaste on yleensä hyvin alhainen. Tätä vastoin Sveitsi, jonka kokonaishyväksymisaste oli 90 prosenttia, teki yli kolmanneksen päätöksistään Eritrean kansalaisista, joita koskevien myönteisten päätösten määrä on huomattavan korkea EU+ -maissa.

**Tärkein EU+ -maissa ensimmäisen asteen menettelyissä tapahtunut kehitys koski lähinnä toimenpiteitä, joilla kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelyä optimoidaan ja käsittelyaikoja lyhennetään.**

Vuonna 2017 **toisessa tai ylemmässä asteessa päätettyjen tapausten hyväksymisaste oli EU+ -maissa 35 prosenttia**, mikä on huomattavasti enemmän kuin vuonna 2016 (17 %). Ensimmäiseen asteeseen verrattuna muutoksenhaussa tai uudelleen käsittelyssä hyväksymisasteen odotetaan olevan alhaisempi, koska tällaiset tapaukset tutkitaan sen jälkeen, kun niistä on ensimmäisessä asteessa tehty kielteinen päätös. Korkeamman asteen hyväksymisaste oli 11 prosenttiyksikköä pienempi kuin ensimmäisessä asteessa, mutta tämä ero oli paljon pienempi kuin vuonna 2016, mikä viittaa siihen, että vuonna 2017 suurempi osuus ensimmäisen asteen kielteisistä päätöksistä kumottiin muutoksenhakumenettelyssä. EU+ -maista, jotka tekivät vähintään 1 000 toisen asteen päätöstä, yli puolet kaikista korkeamman asteen päätöksistä olivat myönteisiä Suomessa (65 %), Alankomaissa (58 %), Yhdistyneessä kuningaskunnassa (57 %) ja Itävallassa (56 %).

**Vuonna 2017 EU+ -maissa keskityttiin kehittämään toimenpiteitä, joilla parannetaan instituutioiden tehokkuutta, nopeutetaan menettelyjä toisessa asteessa lukuisten muutoksenhakutapausten käsittelemiseksi ja tarkistetaan menettelysääntöjä (pääasiassa muutoksenhaun tekemiselle asetettujen määräaikojen tarkistamiseksi). Jotta muutoksenhakumenettelyjä voidaan entisestään parantaa, EU+ -maat toteuttavat myös institutionaalisia rakennemuutoksia.**

Vuonna 2017 pantiin myös merkille, että EU+ -maat hajauttivat menettelyjä toisessa asteessa. Tällä pyrittiin edelleen parantamaan muutoksenhaun käsittelyä. Ensimmäisen asteen tavoin ryhdyttiin toimenpiteisiin vireillä olevien tapausten ruuhkan käsittelemiseksi, menettelyjen johdonmukaistamiseksi ja teknologian hyödyntämiseksi tehokkaassa päätöksenteossa.

Monia eri maita ja aihealueita koskevien lähtömaatietojen (COI) toimittamisella on edelleen ensisijaista merkitystä, jotta voitaisiin tehdä tietoon perustuvia, tasapuolisia ja hyvin perusteltuja turvapaikkapäätöksiä ja kehittää näyttöön perustuvia toimintalinjoja. Hakemusten määrä lisääntyi huomattavasti useissa yksittäisissä EU+ -maissa, kun taas EU+ -maiden tasolla jätettiin kokonaisuudessaan vähemmän turvapaikkahakemuksia vuonna 2017 vuoteen 2016 verrattuna. Jätetyt hakemukset jakautuivat kokonaisuudessaan useampien kansalaisuuksien kesken, minkä vuoksi oli jatkuvaa tarvetta asiaankuuluvia maita koskeville lähtömaatietoille.

Useiden jo pitkään toimineiden COI-yksikköjen lukuisten säännöllisten julkaisujen lisäksi, joista monia on saatavana EASOn COI-portaalin kautta, jotkut maat toimittivat uusia tai jopa ensimmäisiä julkaisuja vuonna 2017. Kaiken kaikkiaan EU+ -maat paransivat entisestään lähtömaatietoja koskevia standardeja ja laadunvarmistusta vuoden 2017 aikana. Yleinen suuntaus oli että, monet kansalliset COI-yksiköt ryhtyivät yhteistyöhön muiden maiden vastaavien yksiköiden kanssa myös EASOn COI-verkoston yhteydessä.

EU:n turvapaikkasäännöstö sisältää sääntöjä sellaisten tukea tarvitsevien hakijoiden tunnistamisesta, jotka tarvitsevat erityisiä menettelyihin liittyviä takeita (erityisesti kidutuksen, raiskauksen tai muunlaisen henkisen, fyysisen tai seksuaalisen väkivallan seurauksena). Yksi tärkeimmistä ryhmistä on ilman huoltajaa tulevat alaikäiset, jotka hakevat suojaa ja joilla ei ole tukena vastuullista aikuista.

Vuonna 2017 noin **32 715 ilman huoltajaa olevaa alaikäistä haki kansainvälistä suojelua EU+ -maista**. Tämä on puolet vuoden 2016 määrästä, ja ilman huoltajaa olevien alaikäisten osuus oli 4 prosenttia kaikkien hakijoiden määrästä. Yli kolme neljäsosaa kaikista ilman huoltajaa olevista alaikäisistä haki turvapaikkaa viidestä EU+ -maasta: Italiasta, Saksasta, Kreikasta, Yhdistyneestä kuningaskunnasta ja Ruotsista.

Ilman huoltajaa saapuvia alaikäisiä koskeva kysymys sai aikaan lukuisia uudistuksia EU+ -maissa. Näitä olivat muuan muassa erityisvastaanoton ja vaihtoehtoisen huolenpidon menettelytapojen luominen ja vahvistaminen, edunvalvojien nimeämistä koskevien sääntöjen tarkistaminen sekä lapsen edun arviointiin ja turvaamiseen liittyvien menettelytapojen järjestelyt. Muita heikommassa asemassa olevia ryhmiä koskevan kehitystyön keskiössä olivat vastaavasti erityisvastaanoton järjestelyt ja palvelut useiden maiden luodessa erityisjärjestelyitä, sekä mekanismit henkilöiden tunnistamiseen ja ohjaamiseksi eteenpäin. Kansalaisjärjestöt korostivat, että tarvitaan edelleen ponnisteluja, jotta annettava tuki olisi laaja-alaista, vahvistettujen standardien mukaista ja jotta sen avulla pystyttäisiin tunnistamaan heikommassa asemassa olevat käytännössä.

Henkilöt, joille on myönnetty kansainvälistä suojelua jossakin EU+ -maassa, voivat hyötyä tähän asemaan liittyvistä monista oikeuksista ja etuuksista. Kansainvälistä suojelua saaville myönnettävistä erityisoikeuksista säädetään yleensä kansallisessa lainsäädännössä ja toimintapolitiikassa, usein osana kolmansien maiden eri kansalaisryhmille laadittua laajempaa kotouttamissuunnitelmaa ja yhdistettynä kansalliseen maahanmuuttopolitiikkaan, jos näitä on laadittu kansallisella tasolla. Monet maat ovat ottaneet käyttöön kansallisia kotouttamissuunnitelmia ja strategioita kansallisella tasolla, kun taas toiset ovat muuttaneet olemassa olevia välineitä, ottaen usein käyttöön kotouttamiskursseja

ja mekanismeja työmarkkinoille sopeutumista varten. Tämä edistää suojelua saavien näkymiä turvata itse oma toimeentulonsa, kun samanaikaisesti taloudellisten avustusten saantia on rajattu aika ajoin.

**Vuoden 2017 aikana palauttamispolitiikan ja -toimenpiteiden merkitys kasvoi EU+ -maissa.** Kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden hakijoiden ja mahdollisesti palautettavien henkilöiden määrän lisääntyessä, ja siitä huolimatta, että nämä liittyvät yleiseen muuttoliiketilanteeseen, useat maat ovat päättäneet uudesta lainsäädännöstä palauttamismenettelyiden helpottamiseksi. Sen lisäksi, että tukea annettiin avustetun vapaaehtoisen paluun muodossa, jota myös tehostettiin, otettiin käyttöön toimenpiteitä, joilla muun muassa valvottiin palauttamispäätösten täytäntöönpanoa ja säänneltiin ajanjaksoa ennen paluuta.

Vuoden 2017 aikana suurin osa EU+ -maista edisti avustetun vapaaehtoisen paluun aloitteita eri muodoissa: taloudellisesti, tiedotuskampanjoilla, osallistuen suoraan palautustoimiin sekä tukemalla muita toimijoita, kuten Kansainvälistä siirtolaisuusjärjestöä (IOM) tai kansalaisjärjestöjä.



