

Käytännön opas asiakirja-aineiston tarkasteluun





Euroopan unionin turvapaikkaviraston (EUA) tai viraston puolesta toimivien henkilöiden ei voida katsoa olevan vastuussa tämän julkaisun sisältämien tietojen mahdollisesta myöhemmästä käytöstä.

Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2022

PDF ISBN 978-92-9487-058-2 doi:10.2847/037816 BZ-06-22-117-FI-N

© Euroopan unionin turvapaikkavirasto, 2022

Kansilehden kuvitus, Irina_Strelnikova, © iStock, 2021

Aineistoa lainattaessa on mainittava lähde. Kaikkien EUA:n tekijänoikeuteen kuulumattomien kuvien tai muun aineiston käyttöön tai jäljentämiseen on pyydettävä lupaa suoraan tekijänoikeuden haltijalta.





Johdatus tähän työkaluun

Tähän työkaluun on koottu asiakirja-aineiston tarkastelua koskevia ohjeita ja käytännön neuvoja. Sen sisältämät tiedot eivät ole tyhjentäviä.⁽¹⁾ Tavoitteena on tukea Euroopan unionin jäsenvaltioita ja assosioituneita maita (EU+) niiden operatiivisessa työssä uudelleensijoittamisen parissa.

Mikä on tämän työkalun tarkoitus?

Tämä työkalu tarjoaa ohjeistusta uudelleensijoittamishakemuksen arviointiin asiakirja-aineiston tarkastelulla, eli UNHCR:n tiedostoihin (RRF-lomake² tai IBM-menetelmä (tunnistautumiseen perustuva menetelmä)) perustuen. Siinä kuvaillaan eri toimia, joita tällaisen pyynnön käsittelemisessä voidaan tarvita. Opas sisältää käytännön tietoa kaikista asiakirja-aineiston perusteella tehtävän valinnan näkökulmista. Oppaassa prosessi jaetaan kolmeen osaan. Jokainen oppaan osa käsittelee prosessin tiettyä vaihetta.

Miksi työkalu luotiin?

Opas tukee uusia ja nykyisiä uudelleensijoittajamaita esittelemällä toimia,

joilla tähdätään parantamaan asiakirja-aineistoon perustuvan pakolaisten valintamenetelmän käytäntöjä.

Keille opas on tarkoitettu?

Opas on tarkoitettu uudelleensijoittamisohjelmien parissa työskenteleville virkamiehille Euroopan nykyisissä ja uusissa uudelleensijoittajamaissa. Sitä pidetään hyödyllisenä virkamiehille, jotka eivät ole aiemmin olleet tekemisissä uudelleensijoittamisen kanssa ja jotka voivat näin ollen hyötyä lisäopastuksesta, sekä virkamiehille, joilla on vuosien kokemus uudelleensijoittamisesta, mutta jotka voivat käyttää opasta muistutuksena työssään.

⁽¹⁾ Tämä työkalu on kehitetty alun perin EU-FRANK-hankkeen (*Facilitating Resettlement and Refugee Admission through New Knowledge*) puitteissa, jonka tavoitteena on uudelleensijoittamisen ja pakolaisten vastaanoton helpottaminen uuden tiedon avulla. Hankkeen on rahoittanut Ruotsin siirtolaisviraston johtama turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto (Asylum, Migration and Integration Fund). EUAA on varmistanut EU-FRANK-hankkeessa kehitettyjen uudelleensijoittamisen operatiivisten työkalujen laadun niiden luovutusprosessin yhteydessä.

⁽²⁾ UNHCR:n uudelleensijoittamisen käsikirja, 2011: <https://www.unhcr.org/46f7c0ee2.pdf>





Asiakirja-aineistoon perustuva valinta

Uudelleensijoittamisohjelman aluksi maa voi valita joko pakolaisten täydentävät valintapuhuttelut sisältävän valintamatkan tai asiakirja-aineistoon perustuvan menetelmän, jossa pakolaiset valitaan UNHCR:n toteuttamien haastatteluiden ja RRF-lomakkeen perusteella. Tässä käytännön oppaassa painopiste on asiakirja-aineistoon perustuvassa valinnassa.

Asiakirja-aineistoon perustuvan valintamenetelmän valintaan voi olla useita eri syitä. Tällaisia syitä voi olla esimerkiksi se, että uudelleensijoittaminen tehdään isäntämaasta, johon ei ole suunniteltu valintamatkaa tai se, että hakemuksen kiireellisyys ei mahdollista käsittelyn siirtämistä seuraavaan suunniteltuun matkaan saakka tai se, että valintamatkaa ei voida järjestää turvallisuuteen liittyvien kysymysten tai muiden rajoitteiden takia. Valitsemalla valintamenetelmäkseen asiakirja-aineiston tarkastelun voivat uudelleensijoittajamaat hyväksyä helpommin UNHCR:n osoittamia kiireellisiä hakemuksia tai hätätapauksia, joiden kohdalla puhuttelun ja/tai valintamatkan toteuttaminen ei välttämättä olisi mahdollista. Asiakirja-aineistoon

perustuvaan valintaan kuuluu tapauksen tarkastelu yksinomaan saatavilla olevien asiakirjojen perusteella. Tällaisia asiakirjoja ovat muun muassa RRF-lomake tai muut hakemusasiakirjat, sekä kansallisten että kansainvälisten toimijoiden osallistaminen. Päätöksentekoprosessissa ja tiedon välittämisessä voi näin ollen esiintyä viiveitä. Hakemukset lähetetään yleensä yhteen maahan kerrallaan. Erityisistä suojeluongelmista johtuvissa tapauksissa UNHCR voi kuitenkin tiedottaa uudelleensijoittajamaita samanaikaisista hakemuksista.

Asiakirja-aineistoon perustuvaa pakolaisten valintamenetelmää käyttävät uudelleensijoittajamaat arvioivat tapaukset, jotka ovat saaneet UNHCR:ltä.

Asiakirjojen valitsemiseen on laadittava selkeät menetelmät, joissa määritellään jokaisen keskeisen tekijän tehtävä uudelleensijoittamisprosessissa. Menetelmissä on myös asetettava päätöksentekoprosesseille määräajat, joita on noudatettava erityisesti kiireellisissä uudelleensijoittamistapauksissa tai hätätapauksissa.





OSA I: UUDELLEENSIJOITTAMISSITOUMUKSET

1.1. Uudelleensijoittamishakemusten pyytäminen

Kun uudelleensijoittajamaa lähestyy UNHCR:ää ehdottaakseen hakijoita uudelleensijoitukseen, lähettää UNHCR maalle asiakirja-aineiston, jossa on tarvittavat asiakirjat mukaan lukien kaikki tiedot, jotka ovat oleellisia uudelleensijoittajamaille heidän harkitessaan hakemuksia koskevien pakolaisten uudelleensijoittamista. Tiedot annetaan pääasiallisesti RRF-lomakkeen muodossa ⁽³⁾.

1. RRF-lomake sisältää seuraavat osiot:
2. Hakemukseen liittyvät tiedot
3. Yksilölliset henkilötiedot
4. Päähakijan ja puolison sukulaiset, jotka eivät sisälly hakemukseen
5. Turvapaikkahakemus
6. Uudelleensijoittamisen tarve ja priorisointi
7. Erityistarpeiden arviointi
8. Lisämaininnat
9. Vakuutussivu
10. Liitteet

1.2. Uudelleensijoittamisen valintaperusteet

Uudelleensijoittajamaa määrittelee perusteet, joiden mukaan se arvioi tapauksia uudelleensijoittamisohjelmassaan.

Sama pätee asiakirja-aineistoon perustuvaan valintamenetelmään.

Valintaperusteet ohjaavat valintavaihetta. Pakolaismääritelmän lisäksi uudelleensijoittajamaalla voi kansallisesta lainsäädännöstä ja edellytyksistä riippuen olla muitakin perusteita, jotka on otettava huomioon uudelleensijoittamistapauksen hyväksymisessä. Esimerkkejä perusteista, joita uudelleensijoittajamaa voi haluta priorisoida: sairastapaukset, henkilöt joilla on vakava riski joutua väkivallan ja/tai kidutuksen kohteeksi, väkivallan ja/tai kidutuksen uhrin, heikossa asemassa olevat ryhmät, kuten naisjohtoiset taloudet tai henkilöt, joilla on monimuotoinen seksuaalinen suuntautuminen tai sukupuoli-identiteetti, perheet/perheryhmät tai yksineläjät, erityiset pakolaisväestöt tai maantieteelliset painopisteet. UNHCR:n käyttämä uudelleensijoittamistapausten tunnistamisen menetelmä ja yksittäisten harkittavien tapausten priorisointi suuntautuu suojeluun eikä siksi määräydy uudelleensijoittajamaiden valintaperusteiden mukaisesti. Uudelleensijoittajamaiden valintaperusteet otetaan kuitenkin huomioon, kun hakemusta lähetettäessä päätetään, mitä maata lähestytään.

1.3. UNHCR:n hakemusten prioriteetit ja kategoriat

Uudelleensijoittamishakemusten prioriteetteja on kolme, ja ne eroavat kiireellisyydessään:

- Hätätapaus. Pakolaisen kohtaamat turvallisuus- ja/tai terveysuhat vaativat

⁽³⁾ Jotkin uudelleensijoittajamaat ovat kehittäneet teknistä kapasiteettiaan siten, että he voivat vastaanottaa uudelleensijoittamistapausten tietoja UNHCR:ltä salattuna XML-tiedostona, joka (loppuvuodesta 2019 alkaen) voidaan siirtää suoraan UNHCR:n rekisteristä ja tapausten hallintajärjestelmästä uudelleensijoittajamaan järjestelmään ilman, että sähköisiä tiedostoja tarvitsee lähettää sähköpostitse.





välitöntä päätöstä ja/tai lähtöä uudelleensijoittajamaahan. Päätös hätätapauksen hakemuksesta on tehtävä mieluiten 24 tunnin sisään, ja lähtö on usein tarpeen järjestää parin päivän sisään. Tällainen nopeutettu käsittely voi estää palauttamisen tai olla avuksi muissa suojeluun liittyvissä riskeissä.

- Kiireellinen. Kiireelliseksi kategorisoidaan tapaukset, joissa pakolaiset kohtaavat samanlaisia nopeutettua käsittelyä vaativia olosuhteita kuin edellä mainitussa kategoriassa, mutta aikataulu ei ole yhtä rajoitettu. Näillä pakolaisilla on vakava terveydellinen uhka tai muita haavoittuvuuksia, jotka vaativat nopeutettua käsittelyä kuuden viikon sisään ⁽⁴⁾ hakemuksesta.
- Tavanomainen. Näillä pakolaisilla on jatkuva, mutta ei kiireellinen tarve uudelleensijoittamiselle. Päätös hyväksymisestä tai hylkäämisestä voidaan tehdä tavanomaisten valintamenetelmien mukaisesti.

UNHCR arvioi uudelleensijoittamistarpeet seuraavien hakijoiden asemaa tai tilannetta vastaavien kategorioiden perusteella:

- pakolaisen oikeudellinen ja/tai fyysinen suojelu pakomaassa (palauttamisen uhka mukaan lukien)

- kidutuksen ja/tai väkivallan uhrit, joiden tapauksessa palauttaminen kotimaahan tai turvapaikkaolosuhteet voivat johtaa lisääntyneeseen traumaan ja/tai korkeampaan riskiin, jos asianmukaista hoitoa ei ole saatavilla
- terveydenhoitoon liittyvät tarpeet, erityisesti elintärkeä hoito, jota ei ole saatavilla pakomaassa
- vaarassa olevat naiset ja tytöt, joilla on suojeluun liittyviä ongelmia erityisesti sukupuolestaan johtuen
- perheenyhdistäminen, kun uudelleensijoittaminen on ainoa keino yhdistää pakolaisperheen jäsenet, jotka on erotettu pakolaislennon tai väärinsijoittamisen takia eri maihin tai maanosiin
- vaarassa olevat lapset ja nuoret, joiden tapauksessa virallinen edun määrittely tukee uudelleensijoitusta
- lähitulevaisuuden kestävien vaihtoehtoisten ratkaisujen puute, joka on yleensä oleellinen vain tilanteissa, joissa muut ratkaisut eivät ole toteutettavissa lähitulevaisuudessa, joissa uudelleensijoittaminen voidaan toteuttaa strategisesti ja/tai joissa se voi avata mahdollisuuksia kattavampiin ratkaisuihin.

(4) Kaksi viikkoa hyväksyntään ja neljä viikkoa lähdön järjestämiseen.





OSA II. UUELLEENSIJOITTAMISHAKEMUS

2.1. Uudelleensijoittamishakemuksen rekisteröinti

Uudelleensijoittamishakemuksen asiakirja-aineiston lähettää joko UNHCR:n Geneven päätoimipaikka, paikallinen uudelleensijoittamiskeskus tai UNHCR:n maatoimisto. Aineisto toimitetaan saatekirjeenä tai sähköpostina, jossa on liitteenä UNHCR:n RRF-tiedosto.

Aineiston vastaanottamisen jälkeen hakemus rekisteröidään kansalliseen tietokantaan tai käytetään [haettujen uudelleensijoittamistapausten vuosittaisen yleiskatsauksen lomaketta](#).

Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoa (Asylum, Migration and Integration Fund) hyödyntävien maiden on määritettävä, mitä AMIF:n kategorioista sovelletaan.

Tarpeen mukaan voidaan myös pyytää lisätäydennystä, kuten kopioita kaikista asiakirjoista (passi tai henkilöllisyystodistus, terveydenhuollon asiakirjat tai muut tositteet).

2.2. Lausunnon tai ohjeen pyytäminen ja valmistelu

Jokainen uudelleensijoittamistapausta tarkistetaan ennen hakemista, jos

kansallisessa vakiotoimimenettelyssä (SOP) on näin sovittu. Hakemus lähetetään keskeisille sidosryhmille vastaanottamisen jälkeen. Mikäli lausunto tai ohje koetaan tarpeelliseksi, voidaan kansainvälisiä osastoja ja/tai keskeisiä sidosryhmiä lähestyä koskien:

- taustatietojen (kuten alkuperämaatietojen (COI)) keräämistä
- poissulkemisen perusteella tapahtuvaa tarkastelua pakolaissopimuksen 1 artiklan F kohdan mukaisesti ⁽⁵⁾
- seulonnan toteuttamista (esim. sosiaalisen median seulonta tai EU:n rekisteröintijärjestelmät, kuten EU:n VIS-järjestelmä ja Schengenin tietojärjestelmän)
- (vapaaehtoisia) arviointia uudelleensijoittajamaan yhteiskuntaan kotouttamisen prosessista
- lääketieteellisten näkökohtien arviointia
- kansainvälisten suhteiden seuraamusten arviointia ulkoasiainministeriössä.

2.3. Tietojen seulonta

Yhä useammat uudelleensijoittajamaat suorittavat turvatarkastuksia. Jos kansallinen vakiotoimimenettely (SOP) niin vaatii, on asiakirja-aineistoon perustuva hakemus seulottava turvallisuuden varalta.

Kun kaikki tiedot ja ohjeet tai lausunnot on kerätty ja vastaanotettu, tekee hakemusta käsittelevä virkamies ehdotuksen loppuarvioinnista.

⁽⁵⁾ 1 artikla F kohta: Tämän pakolaisten asemaa koskevan yleissopimuksen (1951) määräyksiä ei ole sovellettava henkilöön, johon nähden on perusteltua aiheuttaa epäillä, että:

- hän on tehnyt rikoksen rauhaa vastaan, sotarikoksen, tai rikoksen ihmiskuntaa vastaan, sellaisia rikoksia koskevien kansainvälisten sopimusten määritelmien mukaisesti;
- hän on tehnyt törkeän ei-poliittisen rikoksen pakomaansa ulkopuolella ennen kuin hänet on otettu tähän maahan pakolaisena;
- hän on syyllistynyt Yhdistyneiden Kansakuntien tarkoituksien ja periaatteiden vastaisiin tekoihin. 1 artiklan F kohdan tarkoituksena on evätä suojele henkilöiltä, jotka muutoin voisivat saada pakolaisaseman, mutta joiden teot tekevät heistä epäkelpoisia aseman saamiseen (esimerkiksi koska he ovat teoillaan edistäneet tilannetta, joka on syynä pakolaisuuden syntymiselle), ja estää pakolaisaseman käyttö oikeudellisen syytteenpanon suojana heidän kotimaassaan.



OSA III. UUELLEENSIOITAMISPÄÄTÖS

3.1. Päätöksen tekeminen

Päätöksenteon menetelmät vaihtelevat eri uudelleensijoittajamaiden välillä. Jotkin uudelleensijoittamishakemukset voidaan hyväksyä tai hylätä selkeästi, kun taas muut tapaukset voivat tarvita lisää tutkintaa ja harkintaa.

Pakolaisten lähtö- ja turvapaikkamaan tilanteeseen liittyvä tieto on annettava esivalinnan yhteydessä. UNHCR ja muut yksiköt suurlähetystö ja kansainvälisen suojelun parissa työskentelevät kansalaisjärjestöt mukaan lukien voivat antaa RRF-lomakkeessa olevien tietojen lisäksi alkuperämaata (COI) ja turvapaikkamaata koskevaa lisätietoa. Merkityksellistä tietoa voi löytää myös monista internetistä löytyvistä lähteistä (Amnesty International, Human Rights Watch, Accord, Refworld tai EUAA:n COI-portaali).

Tarvittaessa voidaan käyttää arviointilomaketta.

Päätös rekisteröidään kansalliseen tietokantaan ja/tai [haettujen uudelleensijoittamistapausten vuosittaisen yleiskatsauksen lomakkeeseen](#).

Voi olla, että hakemuksia käsittelevä virkamies ei voi vielä tehdä päätöstä useista syistä (esim. lausuntoa tai neuvoa ei olla vastaanotettu tai tarvitaan lisätutkimusta) johtuen. Tällaisessa tapauksessa asiasta on ilmoitettava UNHCR:lle.

Jos päätöstä ei voida tehdä 1 artiklan F kohdan perusteella, ovat seuraavat vaihtoehdot mahdollisia lisätiedon saamiseksi:

1. Lisäkysymysten esittäminen UNHCR:lle, kuten erityisten asiakirjojen pyytäminen.

UNHCR yrittää vastata lisäkyselyihin tietosuojakäytäntönsä huomioiden joko tutkimalla hakemuksen tietoja tai tarvittaessa ottamalla uudelleen yhteyttä pakolaiseen.

2. Videopuhelun järjestäminen uudelleensijoittamisehdokkaan/-ehdokkaiden kanssa.

On hyvä pitää mielessä, että pitkällä viivästyksillä päätöksentekoprosessissa voi olla merkittäviä vaikutuksia asianomaiseen hakijaan.

3.2. Päätöksestä ilmoittaminen

Päätös välitetään UNHCR:lle. Päätöksen ilmoittaminen on tehtävä sovitusti UNHCR:n kanssa. Esimerkiksi virallinen päätös lähetetään kirjeenä tai sähköpostina yksittäiselle hakemukselle (hyväksytyt/hylätyt). Päätökset lähetetään UNHCR:n päätoimipaikan, paikallisen uudelleensijoittamiskeskuksen tai maatoimiston yhteyspisteeseen.

Kun UNHCR:lle ilmoitetaan päätöksestä, olisi myös suositeltavaa sopia määräajasta, joka otetaan huomioon, kun pakolaiselle ilmoitetaan päätöksestä. Tämän määräajan jälkeen muut keskeiset sidosryhmät (kuten IOM tai suurlähetystö) voivat myös saada päätöksen. Jos näille keskeisille järjestöille on ilmoitettava päätöksistä ennen UNHCR:n kanssa sovittua määräaikaa, on tehtävä selväksi, että pakolaiseen ei saa ottaa yhteyttä ennen määräajan päättymistä, jotta vältetään tilanne, jossa pakolainen saa tietoa päätöksestä joltain muulta keskeiseltä sidosryhmältä kuin UNHCR:ltä. Näin toimitaan, ellei kansallinen käytäntö velvoita muutoin.

Jos tapaus hylätään, paras toimintatapa on ilmoittaa UNHCR:lle hylkäyksen syistä. Jos



yksityiskohtaisia syitä ei voida kertoa, on kuitenkin suositeltavaa antaa yleisluontoisia tietoja, kuten onko kyseessä haitallisuuteen perustuva päätös (esim. turvallisuussyyt, kelpoisuus-/poissulkemisperusteisiin liittyvät syyt) ja/tai ei haitallisuuteen perustuva päätös (esim. kotouttamiseen liittyvät syyt tai terveydelliset syyt). Näin UNHCR voi arvioida hakemuksen uudelleen ja selvittää, voiko sen lähettää uudelleen toiseen uudelleensijoittajamaahan. Tiedot hylkäämisen syistä voi myös auttaa pakolaisten neuvonnassa. Tiedot auttavat myös UNHCR:ää tiedottamaan uutta uudelleensijoittajamaata edellisen hylkäyksen syistä, mikäli hakemus lähetetään uudelleen. Jos maa, johon hakemus on lähetetty uudelleen, ei ole tietoinen hakemuksen aiempaan hylkäykseen johtaneista syistä, voi riski hakemuksen uudelleen hylkäämiselle olla suurempi.

3.3. Viestinnän ajoitus

Yleensä päätöksestä on ilmoitettava UNHCR:lle niin pian kuin mahdollista. On hyvän käytännön mukaista keskustella päätöksiin liittyvän viestinnän ajoituksesta UNHCR:n kanssa. Hakemuksen prioriteetit (häätäpaukset ja kiireelliset hakemukset) on tietenkin otettava huomioon.

3.4. Siirtomenetelmät

Siirto uudelleensijoittajamaahan suoritetaan kansallisen vakiotoimimenettelyn (SOP) tai [siirtojärjestelyjä koskevan tarkistuslistan](#) mukaisesti.





■ Euroopan unionin
julkaisuimisto

