



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

UNHCR Representation for the Nordic and Baltic Countries

Sveavägen 166, 15th fl.

Tel.: +46 10 10 12 800

SE-11346 Stockholm - Sweden

Email: swest@unhcr.org

9 September 2022

Notre/Our code: 049 /RNB/2022

RE: UNHCR Observations on the proposed amendments to the Finnish Aliens Act

(Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta)

Dear Sir/Madam,

The UNHCR Representation to the Nordic and Baltic Countries is pleased to submit to the Administration Committee of the Finnish Parliament its observations on the proposed amendments to the Aliens Act pertaining to border procedures.

UNHCR appreciates the constructive dialogue with the Finnish Parliament, and we thank you for your considerations of this important matter. We remain at your disposal for any clarification required.

Yours sincerely,

PP

Henrik Nordentoft
Representative

UNHCR:n lausunto koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

I. Johdanto

1. YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun (UNHCR) Pohjoismaiden ja Baltian maiden edustusto (RNB) kiittää eduskunnan hallintovaliokuntaa kutsusta esittää lausunnon koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (jäljempänä ”esitys”), joka koskee rajamenettelyjen käyttöönottoa valtioneuvoston päätöksellä tilanteissa, joissa maahantulijoiden määrä on lyhyessä ajassa poikkeuksellisen suuri tai kun maahantulo tapahtuu vieraan valtion vaikutuksesta.¹
2. Turvapaikka-asioihin liittyvät lakiehdotukset liittyvät suoraan UNHCR:n toimintaan, sillä YK:n yleiskokous on antanut UNHCR:n tehtäväksi pakolaisten kansainvälisen suojelun ja pysyvien ratkaisujen etsimisen yhdessä hallitusten kanssa pakolaisten ongelmiin.² UNHCR:n perussäännön 8 kohdassa UNHCR:lle annetaan vastuu pakolaisten suojelua koskevien kansainvälisten yleissopimusten valvonnasta³. Pakolaisten oikeusasemaa koskeva vuoden 1951 yleissopimus⁴ ja sen vuoden 1967 pöytäkirja (jäljempänä yhteisesti ”vuoden 1951 yleissopimus”) velvoittavat sopimusvaltiot yhteistoimintaan UNHCR:n kanssa sille kuuluvien tehtävien suorittamisessa ja erityisesti helpottamaan UNHCR:n valvontatyötä vuoden 1951 yleissopimuksen määräysten noudattamiseksi (vuoden 1951 yleissopimuksen 35 artikla ja vuoden 1967 pöytäkirjan II artikla). Tämä on otettu huomioon myös Euroopan unionin (EU) lainsäädännössä, muun muassa viittaamalla vuoden 1951 yleissopimukseen EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 78 artiklan 1 kohdassa. YK:n yleiskokous on myös antanut UNHCR:lle tehtävän tarjota suojelua kansalaisuudettomille henkilöille kaikkialla maailmassa sekä ehkäistä ja vähentää kansalaisuudettomuutta.⁵
3. UNHCR:n valvontavastuu toteutuu osittain antamalla tulkintaohjeita kansainvälisten pakolaisiin liittyvien välineiden, erityisesti vuoden 1951 yleissopimuksen, säännösten ja termien merkityksestä. Tällaiset ohjeet sisältyvät UNHCR:n käsikirjaan pakolaisaseman määrittämismenettelyistä ja -kriteereistä sekä myöhempiin kansainvälistä suojelua

¹ Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta, Hallituksen esitys HE 103/2022 vp, https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_103+2022.aspx.

² YK:n yleiskokous, Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetun toimiston perussääntö, 14. joulukuuta 1950, A/RES/428(V) <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3628.html> (”perussääntö”).

³ Ks. edellinen alaviite, 8 kohdan a alakohda. Perussäännön 8 kohdan a alakohdan mukaan UNHCR:llä on toimivalta valvoa pakolaisten suojelua koskevia kansainvälisiä sopimuksia. Sanamuoto on avoin ja joustava, eikä se rajoita UNHCR:n valvontatehtävän soveltamisalaa tiettyyn kansainväliseen pakolaissopimukseen. UNHCR:llä on näin ollen perussääntönsä nojalla toimivalta valvoa kaikkia pakolaisten suojelua koskevia yleissopimuksia. UNHCR’s supervisory responsibility, lokakuu 2002, <http://www.refworld.org/docid/4fe405ef2.html>, s. 7–8.

⁴ YK:n yleiskokous, Convention Relating to the Status of Refugees, 28. heinäkuuta 1951, United Nations Treaty Series, No. 2545, vol. 189, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3be01b964.html>.

⁵ YK:n yleiskokouksen päätöslauselma A/RES/50/152, 9. helmikuuta 1996, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f31d24.html>, toistettu myöhemmissä päätöslauselmissa, mukaan lukien 25. tammikuuta 2007 annettu päätöslauselma A/RES/61/137, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/45fa902d2.html>, 24. tammikuuta 2008 annettu päätöslauselma A/RES/62/124 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47b2fa642.html> ja 27. tammikuuta 2009 annettu päätöslauselma A/RES/63/148 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4989619e2.html>.

koskeviin ohjeisiin (”UNHCR:n käsikirja”).⁶ UNHCR toteuttaa valvontavastuunsa myös kommentoimalla lainsäädäntö- ja toimintapoliittisia ehdotuksia, jotka vaikuttavat sen toimien kohteena olevien henkilöiden suojeluun ja heitä koskeviin kestäviin ratkaisuihin.

4. Vaikka UNHCR suhtautuu esitykseen yleisesti ottaen myönteisesti, esittää se joitakin huomioita sen varmistamiseksi, että Suomi noudattaa kansainvälisiä oikeudellisia velvoitteitaan.

II. Huomautukset

5. Esityksen tarkoituksena on ottaa käyttöön rajamenettelyt tietyissä tilanteissa valtioneuvoston päätöksellä, eli tilanteissa, joissa maahantulijoita saapuu äkillisesti poikkeuksellisen suuri määrä, ja joissa maahantulo tapahtuu vieraan valtion vaikutuksesta. Lisäksi esityksessä viitataan kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2013/32/EU (”APD”).⁷ Esityksellä pyritään edistämään turvapaikkahakemusten oikeudenmukaista ja tehokasta käsittelyä siltä osin kuin hakijat, joiden hakemukset ovat ilmeisen perusteettomia tai jotka ovat peräisin turvallisesta kolmannesta maasta tai turvallisesta alkuperämaasta, voidaan ohjata rajamenettelyihin.
6. UNHCR:n mielestä tehokkaat rajamenettelyt, joissa säilytetään oikeudenmukaisuuden suojakeinot ja noudatetaan kansainvälistä ja EU:n lainsäädäntöä, myös palautuskiellon periaatetta, ovat mahdollisia.⁸ UNHCR on siksi ehdottanut *koko järjestelmän kattavaa* lähestymistapaa, joka koostuu kolmivaiheisesta rajamenettelystä, joka johtaa siirtoon tai palautukseen ja joka keskittyy maahanpääsymenettelyjen sijasta ansioihin perustuviin menettelyihin. Tämä ehdotettu rajamenettelyjen malli perustuu siihen periaatteeseen, että turvapaikkajärjestelmän kokonaisuudessaan sekä maahantulo- että maastapoistumispaikoissa tulisi olla käytännöllinen, oikeudenmukainen ja tehokas ja tuottaa nopeita ja selkeitä tuloksia.⁹
7. UNHCR:n esitystä koskevat huomautukset seuraavissa osioissa liittyvät suojelutarpeen arviointimenettelyihin, henkilölliseen soveltamisalaan, rajamenettelyiden toteuttamiseen ja säilöönnottoon.

⁶ UNHCR, Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status and Guidelines on International Protection Under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, huhtikuu 2019, HCR/1P/4/ENG/REV. 4, saatavilla osoitteessa <https://www.refworld.org/docid/5cb474b27.html>.

⁷ EU, Euroopan unionin neuvosto, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/32/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä (uudelleenlaadittu), 29.6.2013, EUVL L 180/60–180/95; 29.6.2013, 2013/32/EU, saatavilla osoitteessa <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=en>.

⁸ Kuten todetaan UNHCR:n julkaisussa Recommendations for the European Commission's Proposed Pact on Migration and Asylum, tammikuu 2020, saatavilla osoitteessa <https://www.refworld.org/docid/5e3171364.html>, s. 7, turvapaikkaa hakevien henkilöiden pääsy alueelle olisi taattava turvapaikan hakuoikeuden ja palautuskiellon periaatteen mukaisesti. Pääsyä olisi täydennettävä nopealla tunnistamisella, rekisteröinnillä ja resurssien tarjoamisella, jotta voidaan tukea asianmukaisten menettelyjen piiriin ohjautumista.

⁹ Ks. edellinen alaviite, s. 2; UNHCR, Effective processing of asylum applications: Practical considerations and practices, maaliskuu 2022, saatavilla osoitteessa <https://www.refworld.org/docid/6241b39b4.html>, s. 22.

a. Seulonta ja ohjaus

8. Esitetyt seulonta- ja ohjausmenettelyt suorittaa poliisi tai rajavartiolaitos apuvälineen avulla. Esitetty suojelutarpeen arviointi perustuu olemassa oleviin rekisteritietokantoihin ja suojelutarpeen arviointityökaluihin, joita viranomaiset jo käyttävät nopeutettuun menettelyyn ohjattavien tapausten tunnistamisessa. Seulontamenettely ohjaa rajamenettelyyn hakijat, joiden hakemusten todetaan kuuluvan luokkaan "ilmeisen perusteettomat hakemukset", joille on myönnetty kansainvälistä suojelua kolmannessa maassa tai jotka tulevat turvallisesta kolmannesta maasta tai turvallisesta alkuperämaasta, kun taas hakijat, jotka eivät kuulu menettelyn soveltamisalaan, ohjataan tavanomaiseen turvapaikkamenettelyyn.¹⁰ Jos seulonnassa saadut tiedot ovat puutteelliset oikeaan menettelyyn ohjaamiseksi, Maahanmuuttovirasto päättää ohjaamisesta rekisteröinnin yhteydessä annettujen tietojen tarkastelun jälkeen.
9. UNHCR on kannattanut johdonmukaisesti virtaviivaistettua maahantuloprosessia, johon sisältyy haavoittuvuuden arviointi ja erityistarpeiden tunnistaminen, ja suhtautuu siltä osin myönteisesti joihinkin esityksen osiin.¹¹ UNHCR on kuitenkin huolissaan esityksen periaatteesta, jonka mukaan esitetyissä rajamenettelyissä hakijoiden ei katsota tulleen Suomen alueelle täydessä oikeudellisessa merkityksessä, mikä saattaa sulkea pois kansainvälisessä ihmisoikeus- ja pakolaislainsäädännössä vahvistetut keskeiset suojakeinot (ks. jäljempänä).

b. Ansioihin perustuvat rajamenettelyt

10. Esitetty rajamenettely on turvapaikkamenettely, jossa on mahdollista päättää jättää tutkimatta kansainvälistä suojelua koskeva hakemus ulkomaalaislain 103 §:n nojalla tai ratkaista hakemus ulkomaalaislain 104 §:n mukaisessa nopeutetussa menettelyssä.¹²
11. UNHCR:n mielestä oikeudenmukaiset ja nopeat ansioihin perustuvat menettelyt EU:ssa ovat edelleen yksi kestävä turvapaikkauudistuksen kulmakivistä. Nopeutetuilla menettelyillä voidaan vähentää ruuhkia ja kustannuksia sekä lyhentää odotusaikoja, taata mahdollisuus saada kansainvälistä suojelua nopeasti sitä tarvitseville ja helpottaa nopeita palautuksia niiden kohdalla, jotka eivät suojelua tarvitse. Nopeutettuja ja/tai yksinkertaistettuja menettelyjä voitaisiin käyttää sekä ilmeisen perusteltujen että

¹⁰ Ulkomaalaislaki, 30.4.2004/301, saatavilla osoitteessa <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2004/20040301#L6P104>, 104 §.

¹¹ UNHCR, Recommendations for the French and Czech Presidencies of the Council of the European Union, tammikuu 2022, saatavilla osoitteessa <https://www.refworld.org/docid/61d71e864.html>, s. 6.

¹² Ulkomaalaislain 103 §:n mukaan turvapaikkahakemus voidaan jättää tutkimatta, jos hakija on saapunut turvallisesta turvapaikkamaasta tai turvallisesta kolmannesta maasta, johon hänet voidaan palauttaa; hakija voidaan palauttaa toiseen EU:n jäsenvaltioon, joka on vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä Dublin-asetuksen nojalla; hakija on saanut kansainvälistä suojelua toisessa EU:n jäsenvaltiossa; tai hakija on tehnyt uusintahakemuksen, joka ei täytä ulkomaalaislain 102 §:n 3 momentissa säädettyjä edellytyksiä.

104 §:n mukaan nopeutettua menettelyä voidaan käyttää, jos hakemus katsotaan ilmeisen perusteettomaksi. Ulkomaalaislain mukaan hakemusta voidaan pitää ilmeisen perusteettomana, jos sen perusteeksi ei selvästikään ole esitetty pakolaisaseman tai toissijaisen suojelun perusteita, jos se on vilpillinen tai sisältää väärinkäytöksiä tai jos hakija on saapunut turvallisesta alkuperämaasta, jonne hänet voidaan palauttaa.

perusteettomien hakemusten käsittelyssä, jolloin hakijoita haastateltaisiin ja heidän hakemuksensa arvioitaisiin ja ratkaistaisiin niiden omien ansioiden perusteella.¹³ UNHCR suosittelee siksi, että esitettyihin menettelyihin sisällytettäisiin myös ilmeisen hyvin perustellut hakemukset. Jäljelle jäävät monimutkaisemmat tapaukset ohjattaisiin tavanomaisiin turvapaikkamenettelyihin. Mahdollisuus ratkaista nopeasti, onko hakijalla oikeus jäädä Suomeen vai onko hänet palautettava, tehostaa puolestaan turvapaikkajärjestelmän toimintaa.¹⁴

12. Menettelyllisiä suojakeinoja on sovellettava tasapuolisesti kaikkiin turvapaikanhakijoihin riippumatta siitä, minkälaiseen menettelyyn heidät ohjataan ja missä menettely tapahtuu. Kuten edellä todettiin, UNHCR korostaa, että turvallisen kolmannen maan käsitteeseen liittyvien maahanpääsyharkintojen sijasta on tärkeää soveltaa ansioihin perustuvia menettelyjä, sillä ensiksi mainitut aiheuttavat yleensä menettelyjen tehottomuutta ja siirtävät taakan EU:n ulkopuolisille maille, joiden turvapaikkajärjestelmän kapasiteetti on mahdollisesti heikompi, ja tämä vaikuttaa yleisesti ottaen heikentävästi kansainväliseen turvapaikkajärjestelmään. UNHCR:n mielestä tehokkaampi ja asianmukaisempi lähestymistapa on näin ollen hakemusten analysointi ja ohjaus, jotta voidaan toteuttaa nopeutettuja ja yksinkertaistettuja menettelyjä tehokkaasti.¹⁵

13. UNHCR panee lisäksi merkille, että kielteiset päätökset rajamenettelyn piiriin kuuluvista hakemuksista kanavoidaan palautusmenettelyyn. Rajamenettelyssä ratkaistuihin asioihin tehdyillä valituksilla ei ole automaattista lykkäävää vaikutusta, mutta hakijoilla on oikeus hakea tuomioistuimelta oikeutta jäädä maahan odottamaan valituksen ratkaisua. UNHCR suosittelee, että muutoksenhaun automaattisesta lykkäävästä vaikutuksesta poiketaan vain poikkeustapauksissa¹⁶, kuten ilmeisen perusteettomissa tapauksissa.

c. Erityistarpeet

14. UNHCR toteaa, että henkilöt, joilla on menettelyllisiä erityistarpeita¹⁷, sellaisina kuin ne on määritelty vastaanottoa koskevan lain 6 § artiklassa¹⁸, ja joiden hakemus kuuluu rajamenettelyjen piiriin, rajataan rajamenettelystä vain, jos erityistarpeita ei voida asianmukaisesti taata rajamenettelyssä. Tällaisissa tapauksissa hakija ohjataan tavanomaiseen turvapaikkamenettelyyn. Hakijan erityistarpeet ja asianmukainen menettely määritetään yksilöllisessä arvioinnissa.

¹³ UNHCR, Recommendations for the European Commission's Proposed Pact on Migration and Asylum (No. 8).

¹⁴ UNHCR, Practical considerations for fair and fast border procedures and solidarity in the European Union, 15. lokakuuta 2020, saatavilla osoitteessa <https://www.refworld.org/docid/5f8838974.html>, s. 2; UNHCR, Recommendations for the European Commission's Proposed Pact on Migration and Asylum (No. 8), s. 6.

¹⁵ Ks. edellinen alaviite, s. 2.

¹⁶ UNHCR, Comments on the European Commission's Proposal for an Asylum Procedures Regulation, huhtikuu 2019, COM (2016) 467, saatavilla osoitteessa <https://www.refworld.org/docid/5cb597a27.html>, s. 19–20.

¹⁷ UNHCR korostaa, että perusteet menettelyllisille erityistarpeille, kuten ikä, sukupuoli, seksuaalinen suuntautuminen, sukupuoli-identiteetti, vammaisuus, vakava sairaus, mielenterveyden häiriöt ja kidutuksen, raiskauksen tai muun vakavan psykologisen, fyysisen, seksuaalisen tai sukupuoleen perustuvan väkivallan seuraukset, eivät ole tyhjentäviä, ja jokainen tapaus on arvioitava erikseen. Ks. edellinen alaviite, s. 16.

¹⁸ Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta, 17.6.2011/746, saatavilla osoitteessa <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20110746#L1P6>, 6 §.

15. Tätä varten UNHCR suosittelee, että hakijoiden haavoittuvuutta arvioidaan varhaisessa vaiheessa ja järjestelmällisesti, jotta voidaan määrittää, onko heillä menettelyllisiä erityistarpeita.¹⁹ Tiedot hakijan erityistarpeista tulisi sisällyttää asiakirja-aineistoon. Lisäksi on olennaisen tärkeää tarjota tällaisille hakijoille asianmukaista tukea ja ohjausta menettelyn kaikissa vaiheissa. Jos tällaista tukea ei ole mahdollista antaa rajamenettelyn puitteissa, on olennaisen tärkeää huomata, että tällaisia menettelyjä ei tulisi soveltaa tai niiden soveltaminen tulisi lopettaa.²⁰
16. Rajamenettelyjen soveltamisesta ilman huoltajaa oleviin lapsiin lakiehdotuksessa esitetään, että turvallisesta alkuperämaasta tulevat ilman huoltajaa olevat lapset voidaan ohjata rajamenettelyyn, jos se on lapsen edun mukaista ja jos lapselle voidaan järjestää asianmukainen majoitus rajamenettelyn ajaksi. UNHCR korostaa, että lapset ovat yksi haavoittuvimmista turvapaikanhakijaryhmistä. Valtioilla on velvollisuus tarjota asianmukaista suojelua ja humanitaarista apua lapsen oikeuksista tehdyssä yleissopimuksessa vahvistettujen sovellettavien oikeuksien toteutumiseksi. Näin ollen lapsiin, erityisesti ilman huoltajaa oleviin lapsiin, sovelletaan ylimääräisiä suojakeinoja.
17. UNHCR suosittelee, että ilman huoltajaa olevat lapset jätetään rajamenettelyjen ulkopuolelle, koska heidän menettelyllisiä erityistarpeitaan ei voida täyttää asianmukaisesti tällaisessa tilanteessa. Rajamenettelyjä ei pitäisi soveltaa ilman huoltajaa oleviin lapsiin, koska tällaisten menettelyjen luonne saattaa käytännössä vaikeuttaa täysimääräisten menettelyllisten suojakeinojen noudattamista ja koska pitkäaikainen vangitseminen rajalla vertautuu säilöönottoon, kuten Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä todetaan.
18. UNHCR haluaa korostaa, että kun on kyse perheen tai muun aikuisen huoltajan kanssa saapuvista lapsista, erityisiä suojakeinoja on noudatettava, jos näihin lapsiin aiotaan soveltaa rajamenettelyjä, kuten jäljempänä olevassa kappaleessa todetaan. Näihin suojakeinoihin kuuluu yksilöllinen arviointi heidän erityistarpeistaan ja rajamenettelyjen sopivuudesta heille.
19. Esityksessä ehdotetaan etähaastattelumenetelmiä, jotta hakijoita voidaan haastatella ensisijaisesti videoyhteyden välityksellä rajamenettelyissä. UNHCR haluaa tältä osin kiinnittää huomiota menettelyllisiin näkökohtiin, joita se on korostanut koskien turvapaikanhakijoiden etäyhteydellä tapahtuvaa osallistumista pakolaisaseman määrittämishaastatteluun²¹ ja joissa se esittää useita suojakeinoja, joilla pyritään varmistamaan menettelyn kokonaisvaltainen eheys ja laatu. Videoyhteyden tai puhelimen välityksellä tapahtuvat haastattelut eivät aina ole tarkoituksenmukaisia hakijoille, joilla on erityistarpeita tai jotka ovat haavoittuvassa asemassa, erityisesti lapsille, kuulo- tai

¹⁹ Ks. edellinen alaviite.

²⁰ UNHCR, Comments on the European Commission's Proposal for an Asylum Procedures Regulation (No. 16), s. 16.

²¹ UNHCR, Key Procedural Considerations on the Remote Participation of Asylum-Seekers in the Refugee Status Determination Interview, 15. toukokuuta 2020, saatavilla osoitteessa <https://www.refworld.org/docid/5ebe73794.html>.

näkövammaisille tai mielenterveysongelmista kärsiville henkilöille tai henkilöille, jotka kärsivät trauman tai kidutuksen vaikutuksista.²²

d. Hakijat, joiden ei katsota tulleen alueelle

20. Esityksen mukaan kansainvälistä suojelua hakevan henkilön, jonka on todettu kuuluvan rajamenettelyn piiriin, ei katsota vielä saapuneen Suomen alueelle, vaikka hän on fyysisesti Suomen alueella. Esityksen mukaan hakijalle on myönnettävä pääsy alueelle vain, jos asiassa ei ole tehty ensimmäisen oikeusasteen päätöstä neljän viikon kuluessa.
21. Yhteisestä turvapaikkajärjestelmästä EU:ssa käytävien keskustelujen yhteydessä UNHCR on ilmaissut huolensa siitä, että EU:n ulkorajoilla käytettävät rajamenettelyt, joihin sisältyy laittomasti maahan saapuvien henkilöiden pakollinen ennakkotarkastus, perustuvat kuvitelmaan tapahtumattomasta maahantulosta (*“fiction of non-entry”*), jolla helpotetaan mahdollista palautusta hakijoiden kohdalla ketkä eivät olet Suomen alueella täydessä oikeudellisessa merkityksessä²³ UNHCR on korostanut, että valtioiden kansainvälisiä oikeudellisia velvoitteita sovelletaan edelleen tästä keinotekoisesta käsitteestä huolimatta.
22. UNHCR on huolissaan erityisesti EU:n suojelutarpeen arviointi- ja rajamenettelyjä koskevien esitysten yhteydessä siitä, että tapahtumattoman maahantulon käsite voi mahdollisesti sulkea pois kansainvälisen oikeuden mukaiset tärkeät suojakeinot ja johtaa epäasianmukaisiin vastaanotto-olosuhteisiin ja pitkittyneisiin säilöönottoaikoihin. UNHCR on lisäksi korostanut useaan otteeseen, että pääsy alueelle on sallittava ja sen toteutumista on valvottava ottaen huomioon esimerkiksi EU:n ulkorajoilla havaittujen turvapaikanhakijoiden pakkokäännytykset.²⁴ Vaikka valtioilla on laillinen oikeus valvoa rajojaan, tämä on tehtävä suojelunäkökohdat huomioon ottaen, jotta voidaan varmistaa, että turvapaikkaa hakevat henkilöt pääsevät turvapaikkamenettelyihin ja että heitä suojellaan palautukselta.²⁵ Palautuskiellon periaatetta olisi noudatettava tarkasti myös kaikissa tilanteissa, joissa maahantulo on laajamittaista.²⁶

e. Säilöönotto ja säilöönoton vaihtoehdot

23. Esityksellä rajoitetaan hakijan vapaata liikkuvuutta jäsenvaltiossa. Koska hakijan ei katsota saapuneen valtion alueelle rajamenettelyn aikana, hänen laillinen oleskelunsa rajamenettelyn aikana rajoittuu rajalle, kauttakulkualueelle tai niiden läheisyyteen. Esityksessä ehdotetaan mallia, jossa suurin osa hakijoista sijoitetaan vastaanottokeskukseen, jossa liikkuminen on rajoitettu keskuksen läheisyyteen, ja vastaanottokeskuksen ympärille on mahdollista pystyttää fyysisiä esteitä, kuten aitoja, liikkumisen estämiseksi.

²² Ks. edellinen alaviite, s. 4.

²³ UNHCR, Fair and Fast Border Procedures, (No. 13), s. 1.

²⁴ Ks. edellinen alaviite, s. 2. Asianomaisille sidosryhmille olisi taattava esteetön pääsy rajalla sijaitseviin vastaanotto- ja käsittelylaitoksiin valvontakäyntejä varten.

²⁵ Kun valtiolle esitetään turvapaikkahakemus sen rajoilla, sen on kansainvälisen oikeuden mukaan päästettävä hakija maahan ainakin tilapäisesti hakemuksen tutkimiseksi, koska muuten oikeus hakea turvapaikkaa ja palautuskiellon periaate menettäisivät merkityksensä. Ks. esim. UNHCR, Fair and Fast Border Procedures (No. 14), s. 1–2.

²⁶ UNHCR, Comments on the European Commission's Proposal for an Asylum Procedures Regulation, (No. 16), s. 36.

24. Säilöönotto on perusteltua vain, jos sillä on oikeutettu tarkoitus ja jos se on kussakin yksittäistapauksessa todettu tarpeelliseksi, kohtuulliseksi ja oikeasuhteiseksi.²⁷ UNHCR:n mielestä turvapaikanhakijoita ei tulisi ottaa säilöön oletusarvoisesti eikä säilöönotto saisi olla pakollista kaikille hakijoille, vaan sen pitäisi olla poikkeus. Lyhyet säilöönottoajat ovat sallittuja turvapaikkamenettelyn alussa. Jos säilöönottoa sovelletaan oikeutettuun tarkoitukseen, siitä on säädettävä laissa, sen on perustuttava yksilölliseen päätökseen, sen on oltava ehdottoman välttämätöntä ja oikeasuhteista, sen on oltava ajallisesti rajoitettua ja sitä on tarkistettava säännöllisesti. Säilöönottoa ei pitäisi koskaan soveltaa lapsiin.²⁸
25. UNHCR toteaa lisäksi, että säilöönoton vaihtoehdot, kuten tilapäiset liikkumisrajoitukset, ovat yleensä suositeltavampia ja mahdollisia rajamenettelyissä, kuten useissa EU+-maissa nykyisin toimitaan.²⁹ UNHCR arvostaa tässä yhteydessä sitä, että esityksessä tarkastellaan vaihtoehtoja säilöönnotolle eli pakollista oleskelua nimetyssä vastaanottokeskuksessa ensisijaisina keinoina Suomessa sen sijaan, että kaikki hakijat otettaisiin automaattisesti säilöön rajamenettelyjen yhteydessä.
26. Kuten esityksessä ehdotetaan, hakija pysyisi kielteisen päätöksen jälkeen palautusmenettelyn ajan säilöön otettuna tai säilöönoton vaihtoehtojen piirissä. UNHCR toteaa, että nopeutetut menettelyt, joiden avulla voidaan nopeasti tunnistaa henkilöt, jotka eivät tarvitse kansainvälistä suojelua, yhdistettynä toimivaan palautusjärjestelmään auttavat vahvistamaan luottamusta turvapaikkajärjestelmään.³⁰ Palautusmenettelyn aikana säilöönottoa voidaan käyttää vain, jos sillä on oikeutettu tarkoitus ja jos se on kussakin yksittäistapauksessa todettu tarpeelliseksi, kohtuulliseksi ja oikeasuhteiseksi. Säilöönoton vaihtoehtojen käyttöä ennen palautusoperaatioita olisi edistettävä.³¹

III. Loppuhuomautukset

27. Edellä esitetyn perusteella UNHCR kehottaa Suomea harkitsemaan mahdollisia muutoksia esitykseen, jotta
- a. varmistetaan, että ilmeisen perustellut hakemukset yksilöidään ajoissa, ja jotta ne voidaan ohjata yksinkertaistettuihin ja priorisoituihin kansainvälisen suojelun menettelyihin;
 - b. pidättäydytään turvallisen kolmannen maan käsitteeseen perustuvien maahanpääsymenettelyjen järjestelmällisestä soveltamisesta;

²⁷ UNHCR, Recommendations for the European Commission's Proposed Pact on Migration and Asylum, (No. 8), s. 10.

²⁸ UNHCR, Recommendations for the French and Czech Presidencies of the Council of the European Union, (No. 11), s. 9.

²⁹ Ks. edellinen alaviite.

³⁰ UNHCR, Recommendations for the European Commission's Proposed Pact on Migration and Asylum (No. 8), s. 10.

³¹ Ks. edellinen alaviite.

- c. varmistetaan, että käytössä on toimenpiteitä, joilla erityisiä menettelyllisiä takeita tarvitsevat hakijat tunnistetaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ja koko menettelyn ajan, ja että tällaisia henkilöitä ei ohjata rajamenettelyihin, jos heidän erityistarpeitaan ei voida ottaa huomioon asianmukaisesti prosessin aikana;
- d. pidättäydytään soveltamasta rajamenettelyjä ilman huoltajaa oleviin lapsiin;
- e. noudatetaan täysimääräisesti kansainvälisiä oikeudellisia velvoitteita, joita sovelletaan edelleen huolimatta keinotekoisesta käsitteestä, jonka mukaan hakijoiden ei katsota saapuneen valtion alueelle rajamenettelyjen aikana;
- f. varmistetaan, että turvapaikanhakijoiden säilöönotto pysyy poikkeuksena ja että sen sijaan säilöönoton vaihtoehtoja pidetään ensisijaisina.

UNHCR:n Pohjoismaiden ja Baltian maiden edustusto
elokuussa 2022