

TAMPEREEN YLIOPISTO

Oikeustieteiden laitos

---

Aino Salmi

Turvapaikanhakijan oikeusturva erityisesti muutoksenhakuvaiheessa  
sovellettaessa yhteisön vastuunmäärittämisasetusta N:o 343/2003 (EY)

---

Pro gradu-tutkielma  
Julkisoikeus  
Tampere 2008

Tampereen yliopisto

Oikeustieteiden laitos

SALMI, AINO: Turvapaikanhakijan oikeusturva erityisesti muutoksenhakuvaiheessa sovellettaessa yhteisön vastuunmäärittämisasetusta N:o 343/2003 (EY)

Pro gradu-tutkielma: X+105

Julkisoikeus

Syyskuu 2008

---

Tutkielmassa tarkastellaan turvapaikanhakijan oikeusturvan takeita erityisesti muutoksenhaussa Euroopan unionin neuvoston asetuksen N:o 343/2003 (EY) nojalla tapahtuvan vastuunsiirron täytäntöönpanossa toiseen jäsenvaltioon ja suhteessa palauttamiskieltoperiaatteen noudattamiseen. Yhteisön asetus, niin sanottu vastuunmäärittämisasetus, kuuluu olennaisena osana Euroopan unionin luomaan yhteiseen turvapaikkajärjestelmään ja se sisältää perusteet ja menettelyt, joiden mukaisesti määritetään kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio. Jäsenvaltioiden vastuun määräytymisperusteet muodostavat keskenään hierarkkisen järjestyksen ja pääperiaatteena on turvapaikkahakemuksen käsittelyvastuun kuuluminen sille jäsenvaltiolle, jolla on ollut merkittävin osuus niissä edellytyksissä, joiden nojalla turvapaikanhakija on saapunut EU:n alueelle tai hänen edellytyksiinsä oleskella siellä. Jäsenvaltio voi myös ottaa turvapaikanhakijan hakemuksen käsittelyvastuun itselleen, vaikka se ei vastuunmäärittämisasetuksen mukaan olisi siihen velvollinen. Jäsenvaltio voi käsitellä turvapaikkahakemuksen myös toisen jäsenvaltion pyynnöstä humanitaarisista syistä. Perusteiden soveltamiseen liittyy keskeisellä tavalla myös Eurodac-sormenjälkirekisteri, jonka avulla voidaan verrata turvapaikanhakijoiden ja luvattomasti rajan ylittäneiden sekä maassa laittomasti oleskelevien henkilöiden sormenjälkiä. Sormenjälkitiedoista saadaan selville, jos henkilö on hakenut turvapaikkaa yhdessä tai useammassa jäsenvaltiossa tai ylittänyt unionin ulkorajan laittomasti 15.1.2003 jälkeen. Vastuunmäärittämisasetus sisältää hierarkkisten perusteiden ja menettelyjen lisäksi säännöt koskien toiseen jäsenvaltioon tehtävää takaisinottoa, vastuunsiirtoa ja tiedustelua, joiden perusteella turvapaikanhakijan turvapaikka-hakemuksen käsittelyvastuu voidaan toteuttaa sekä mahdollisuudesta toteuttaa jäsenvaltioiden kahdenvälisiä hallinnollisia järjestelyjä.

Tutkimusmenetelmä noudattelee oikeusdogmaattista metodologiaa. Tutkielmassa tarkastellaan lainopin menetelmin turvapaikanhakijan oikeusturvaa säänteleviä oikeussääntöjä Dublin-menettelyssä ja muutoksenhaussa sekä niiden sijoittumista turvapaikka- ja ihmisoikeuden oikeudenalalla. Hallinto-oikeudellista normijärjestelmää, sen systematiikkaa ja tulkintaa, limittyneenä vastuunmäärittämisasetuksen säädösympäristöön tarkastellaan oikeussuoja-ajattelun näkökulmasta. Vastuunmäärittämisasetuksen säännökset sallivat hallintoviranomaiselle harkintavaltaa sovellettavien säännösten suhteen, ihmisoikeusperiaatteiden ja sitovien oikeussuojaa turvaavien säännösten asettaessa viranomaisen harkintavallalle rajat.

Aineistona tutkielmassa on käytetty suoraan sovellettavia yhteisön asetuksia ja direktiivejä aiheeseen liittyen, kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia tukevana aineistona sekä kotoperäistä lainsäädäntöä soveltuvien osin. Säännösten tulkinnassa apuna on käytetty myös useiden ihmisoikeus-, ulkomaalais- ja turvapaikkajuridiikkaan sekä yhteisön oikeuteen perehtyneiden tutkijoiden artikkeleita ja julkaisuja oikeuskirjallisuudessa. Lisäksi aineistona on käytetty erityisesti kahden keskeisen ihmisoikeusjärjestön UNHCR:n ja ECRE:n raportteja ja tutkimuksia koskien vastuunmäärittämisasetuksen soveltamista ja siihen liittyviä epäkohtia.

Aineellinen turvapaikkatutkinta ja kansainvälisen suojelun tarve tutkitaan vasta turvapaikka-hakemuksen käsittelystä vastuussa olevassa jäsenvaltiossa. Neuvoston vastuunmäärittämisasetus ei yhdenmukaista turvapaikkamenettelyjä, vaan määrittelee sitovasti vain ne perusteet ja täytäntöönpanomenettelyt, jotka ovat asetuksen soveltamisessa tarpeen ja jättää kansallisen lainsäädännön mukaisesti säädettäväksi sen, miten turvapaikkamenettelystä ja pakolaisaseman myöntämisestä päätetään. Nämä menettelyt ja pakolaisaseman tutkimusharkinta vaihtelevat suuresti jäsenvaltioittain asettaen turvapaikanhakijat eriarvoiseen asemaan turvapaikkaprosessissa. Epäyhdenvertaisuuden lisäksi epäyhtenäiset turvapaikkamenettelyt ovat muutamissa jäsenvaltioissa vaarantaneet turvapaikanhakijan perustavaa laatua olevaa oikeutta päästä turvapaikkamenettelyyn ja saada kansainvälistä suojelua koskeva hakemuksensa tutkituksi. Tämä saattaa asettaa turvapaikanhakijan mahdollisesti myös palauttamiskiellon tai ketjupalautuskiellon loukkaamisen kohteeksi.

Turvapaikanhakijalle turvattavista oikeusturvamenettelyistä ja oikeusturvakeinoista päättäminen kuuluu lähtökohtaisesti jäsenvaltioille. Oikeusturvan taso ja oikeusturvakeinot vaihtelevat myös jäsenvaltioittain siitäkin huolimatta, että niistä määrätään myös ihmisoikeussopimuksin. Toisessa jäsenvaltiossa hyväksytty vastuunsiirto tai takaisinotto johtaa siihen, että turvapaikanhakijan hakemus jätetään tutkimatta ja turvapaikanhakija käännytetään vastuuvaltioon. Täytäntöönpanoon voidaan ryhtyä välittömästi eikä päätökseen tehdyllä valituksella ole täytäntöönpanoa lykkäävää vaikutusta. Hallinto-oikeus voi kuitenkin määrätä täytäntöönpanon keskeytettäväksi tai kieltää täytäntöönpanon. Turvapaikanhakijan oikeusturvan kannalta ongelmalliseksi on havaittu Dublin-menettelyn summaariset piirteet, joiksi katsotaan muun muassa perusteellisen kuulemisen ja käännyttämisspätökseen liittyvien tekijöiden selvittämisen muodollisuus, ripeätahtisuus ja päätöksen välitön täytäntöönpanokelpoisuus. Turvapaikanhakijalla on oikeus avustajan ja tulkin käyttämiseen, oikeusapuun sekä oikeudelliseen neuvontaan. Täytäntöönpanokieltihakemus on tehtävä nopeasti ja näytön hankintaan ei tosiasiallisesti ole mahdollisuutta. Turvapaikanhakija edellä mainitut oikeudet kuitenkin pysty turvaamaan täytäntöönpanokieltihakemuksen tekemiseen käytössä olevan lyhyen ajan vuoksi turvapaikanhakijan oikeusturvan toteutumista.

Vastuunmäärittämisasetuksen mukaan kaikkia unionin jäsenvaltioita pidetään turvallisina maina turvapaikanhakijalle. Kaikkia jäsenvaltioita velvoittaa kuitenkin palauttamiskiellon periaate, jonka mukaan ulkomaalaista ei saa poistaa maasta, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Lisäksi jäsenvaltioita velvoittaa palauttamiskieltoon liittyvä ketjupalautuskielto, jonka mukaan palauttavan valtion on varmistettava, että vastaanottava valtio ei lähetä turvapaikanhakijaa edelleen ihmisoikeuksia loukkaavaan valtioon. Vastuu näiden periaatteiden arvioinnista ja noudattamisesta kuuluu sille, jäsenvaltiolle, joka lähettää tai palauttaa hakijan toiseen valtioon. Hallintotuomioistuimien ei täytäntöönpanokieltihakemuksen vireillä ollessa varsinaisesti ota kantaa turvapaikanhakijan kansainvälisen suojelun saamiseksi esittämiin perusteisiin, mutta tosiasiallisesti sen on palauttamiskiellon ja ketjupalautuskiellon arviointia tehdessään otettava kantaa myös näihin perusteisiin sekä olosuhteisiin, jotka vallitsevat palautuksen tai käännytyksen kohdevaltiossa.

Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän toinen vaihe on käynnissä, päättyen vuonna 2010. Turvapaikkamenettelyä ja kansainvälisen suojelun myöntämisen perusteita ei ole vielä yhteisön taholta yhdenmukaistettu siitä huolimatta, että yhteisö on antanut useita vähimmäisvaatimuksia koskevaa direktiiviä yhteisön turvapaikka-oikeudesta. Direktiivit asettavat vähimmäistason, joka jäsenvaltioiden on toteutettava, mutta direktiivit eivät kuitenkaan estä säätämästä turvapaikanhakijoille suotuisammasta suojelun tasosta.

<b>Sisällys</b>	<b>I-II</b>
<b>Lähteet</b>	<b>III-X</b>
<b>1 Johdanto</b>	<b>1</b>
1.1 Tutkimusaiheen esittely	1
1.2 Oikeusturvan käsite ja Dublin-turvapaikkamenettelyn pääpiirteet	3
1.3 Tutkimustehtävä ja aiheen rajausta	8
1.4 Metodologiset valinnat ja lähdeaineisto	11
1.5 Tutkielman rakenne	13
<b>2 Kohti yhteistä turvapaikkajärjestelmää</b>	<b>15</b>
2.1 Schengenin yleissopimus ja Dublinin yleissopimus	15
2.2 Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmät vuonna 1999	17
2.3 Haagin ohjelma vuosille 2005- 2010	18
2.4 Päätöksenteko turvapaikka-asioissa	20
2.5 Turvapaikkajärjestelmään liittyvät yhteisön direktiivit	21
2.6 Vastuunmäärittämisesetuksen tavoitteet ja soveltamisala	22
2.7 Eurodac-sormenjälkirekisteri jäsenvaltion vastuunmäärittämisen apuvälineenä	26
<b>3 Turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisen perusteet ja toimenpiteet vastuunmäärittämisen toteuttamisessa</b>	<b>30</b>
3.1 Alaikäisen turvapaikanhakijan turvapaikkahakemuksen käsittelyvastuujäsenvaltion määräytyminen	30
3.2 Perheenjäsenen pakolaisstatus ja turvapaikkaprosessin keskeneräisyys vastuunmäärittämisen perusteena	31
3.3 Viisumi tai oleskelulupa vastuunmäärittämisen perusteena	33
3.4 Euroopan unionin rajan laitton ylittäminen vastuunmäärittämisen perusteena	33
3.5 Vastuunmääräytyminen viisumivapaassa jäsenvaltiossa ja lentokentän kauttakulkualueella	34
3.6 Ensimmäinen turvapaikanhakuvaltio vastuunmäärittämisen perusteena	34
3.7 Jäsenvaltion oikeus poiketa vastuunmäärittämisesetuksen säännöksistä (suvereniteettilauseke ja humanitaarinen lauseke)	35
3.8 Tiedustelu turvapaikanhakijan henkilö- ja turvapaikkatiedoista	37
3.9 Takaisinottopyyntö vastuunmäärittämisen välineenä	38
3.10 Vastuunsiirtopyyntö vastuunmäärittämisen välineenä	39
3.11 Vastaanotto- ja takaisinottovelvollisuuden lakkaaminen	41
3.12 Soveltamisongelmien ratkaiseminen	41

<b>4 Turvapaikanhakijan oikeusturvaa muutoksenhaussa sääntelevä lainsäädäntö</b>	<b>43</b>
4.1 Perustuslain 21 §:n oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeet	43
4.2 Palauttamiskiellon periaate ja ketjupalautuskielto	46
4.3 Kahdenväliset sopimukset ja takaisinottosopimukset	50
4.4 Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan tehokkaat muutoksenhakekeinot ja 3 artiklan kidutuksen kieltö	52
4.5 EY-tuomioistuimen asema ennakkoratkaisuviranomaisena	54
<b>5 Oikeusturvanäkökohdat Dublin-turvapaikkamenettelyssä</b>	<b>57</b>
5.1 Oikeus päästä turvapaikkamenettelyyn	57
5.2 Turvapaikanhakijan kuuleminen ja yksilöllinen tutkinta	59
5.3 Oikeus oikeusapuun, avustajaan ja oikeudelliseen neuvontaan	61
5.4 Säilöönotto täytäntöönpanon turvaamistoimenpiteenä	62
5.5 Turvapaikanhakijan maasta poistamisen oikeusturvanäkökohdat	64
5.6 Muutoksenhakuun liittyvät oikeusturvaongelmat	66
5.7 Tietoturvaan ja yksityisyyden suojaan liittyvät oikeusturvaongelmat	72
<b>6 Vastuunmäärittämisesetuksen nykytila ja tulevaisuus</b>	<b>75</b>
6.1 Valmisteluvaiheen erimielisyyksien vaikutukset vastuunmäärittämisesetuksen nykytilaan	75
6.2 Eurodac-järjestelmästä heijastuvat oikeusturvaongelmat	75
6.3 Vuonna 2004 unioniin liittyneiden jäsenvaltioiden vaikutus yhteiseen turvapaikkajärjestelmään	77
6.4 Kreikan turvapaikkalainsäädännön pääpiirteet ja Kreikkaan käännättämisen oikeusturvaongelmat	80
6.5 Komission ensimmäinen arviointi Dublin- ja Eurodac-sormenjälki-järjestelmän toimivuudesta	86
<b>7 Johtopäätökset</b>	<b>95</b>
<b>LIITTEET</b>	<b>103</b>
Liite 1 Dublin-menettely Suomessa, Dublin II asetuksen mukaan	103
Liite 2 Takaisinottomenettelyn ja vastuunsiirtomenettelyn perusteet ja määräajat	104
Liite 3 Jäsenvaltioiden ulospäin hyväksymät siirrot ja tosiasiaa toteutetut siirrot	105

## LÄHTEET

### Kirjallisuus:

- Aer, Janne*: Oikeussuojan ulottuvuus hallinnossa: hallintolainkäytön antaman oikeussuojan merkitys viranomaistoiminnan auktoriteetin kannalta. Kauppakaari Oyj. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 2000.
- Aus, Jonathan P*: Supranational Governance in an "Area of Freedom, Security and Justice": Eurodac and the Politics of Biometric Control. November 18, 2003. Paper presented at Arena: Centre for European Studies. University of Oslo.
- Aus, Jonathan P*: Logics of Decision-making on Community Asylum Policy: A Case Study of the Evolvement of the Dublin II Regulation. Working Paper, No. 03, February 2006. Arena: Centre for European Studies. University of Oslo. (2006a)
- Aus, Jonathan P*: Eurodac: A Solution Looking for a Problem? Working Paper, No. 09, May 2006. Arena: Centre for European Studies. University of Oslo. (2006b)
- Borchardt, Klaus-Dieter*: Yhteisön oikeuden perusteet. Tietoa Euroopasta-sarja. Euroopan komissio 2000.
- Brouwer, Evelien*: Eurodac: Its Limitations and Temptations. European Journal of Migration and Law. Vol. 4/2002. s. 231-247.
- Brouwer, Evelien*: Effective Remedies for Third Country Nationals in EU Law: Justice Accessible to All? European Journal of Migration and Law. Vol.7/2005, s. 219-236.
- Coleman, Nils*: Renewed Review of the Status of the Principle of Non-Refoulement as Customary International Law. European Journal of Migration and Law. Vol. 5/2003, s. 23-68.
- Ervo, Laura*: Perustuslaki ja oikeuden saatavuus. Lakimies 7-8/2000, s. 1085-1105.
- Euroopan tietosuojavaltuutetun vuosikertomus 2006. Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto. ISBN 978-92-95030-19-0. Luxemburg 2007.
- The European Council on Refugees and Exiles (ECRE): Memorandum to SCIFA (Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum). Improving the functioning of the Dublin system. AD 7/8/2006/EXT/CN/RW.
- The European Council on Refugees and Exiles (ECRE): Report on the application of the Dublin II Regulation in Europe. ELENA European Legal Network on Asylum. March 2006. AD3/3/2006/EXT/MH.
- The European Council on Refugees and Exiles (ECRE): Sharing Responsibility for Refugee Protection in Europe: Dublin Reconsidered. March 2008.
- The European Council on Refugees and Exiles (ECRE): Press Release: Spotlight on Greece-EU asylum lottery under fire. PR 5/4/2008/Ext/CN/SP. 3 April 2008. Saatavilla: <http://www.ecre.org/files/ECRE%20Dublin%20Greece%20press%20release%20%20final.pdf> Luettu 5.7.2008.

- The European Council on Refugees and Exiles (ECRE): Background information. Transfer of asylum to Greece. Saatavilla:  
<http://www.ecre.org/files/Background%20information%20and%20statistics%20Dublin.pdf>  
 Luettu 5.7.2008.
- Goodwin-Gill, Guy S.–Mc Adam, Jane*: The Refugee in International Law. Second Edition. Clarendon Press. Oxford University Press 1996.
- Grahl-Madsen, Atle*: The Status of Refugees in International Law. ISBN 90 286 0042 6. 1972.
- Hailbronner, Kay*: Detention of Asylum Seekers. European Journal of Migration and Law 9/2007. s. 159-172.
- Hakapää, Kari*: Uusi kansainvälinen oikeus. Talentum. Vantaa 2003.
- Hallberg–Ignatius- Kanninen*: Hallintolainkäyttölaki. Kauppakaari Oy. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 1997.
- Heinonen, Matti*: Alustus sisäasiainministeri Kari Rajamäen erityisavustajalle. Ulkomaalaisvirasto ja Euroopan pakolaisrahasto (ERF). 16.8.2006.
- Helsingin Sanomat 10.4.2008. Saatavilla:  
<http://www.hs.fi/kotimaa/artikkeli/1135235460442?ref=lahetalinkki> Luettu 2.8.2008.
- Kok, Laura*: The Dublin II Regulation. A UNHCR discussion paper. United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). Bryssel 2006.
- Laakso, Seppo–Suviranta, Outi–Tarukannel, Veijo*: Yleishallinto-oikeus. Tampereen yliopisto, Oikeustieteiden laitos 2006. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä 2006.
- Maahanmuuttoviraston tilastoanalyysi (1-4/2008) 16.5.2008. Saatavilla:  
<http://www.migri.fi/netcomm/content.asp?article=1945>. Luettu 10.8.2008.
- Mäenpää, Olli*: Eurooppalainen hallinto-oikeus. Kauppakaari Oyj. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 2001. Talentum Media Oy. Jyväskylä 2001.
- Mäenpää, Olli*: Hallinto-oikeus. WSOY Lakitieto. Porvoo 2003.
- Mäenpää, Olli*: Hallintoprosessioikeus. WSOY. Helsinki 2007.
- Niemi–Kiesiläinen, Johanna*: Pakolaisoikeus. Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitoksen julkaisuja D:7. Suomen akatemian tutkimushanke Oikeuden rajat. Helsinki 1989.
- Nieminen, Valtteri–Puumalainen, Mikko*: Vähemmistövaltuutetun selvitys nopeutetun turvapaikkamenettelyn oikeusturvatakeista. Nopeus, tehokkuus vai oikeudenmukaisuus? Vähemmistövaltuutetun julkaisusarja 2, Edita, Helsinki 2005.
- Papadimitriou, Panayiotis N.–Papageorgiou, Ioannis F.*: The New “Dubliners”: Implementation of European Council Regulation 343/2003 (Dublin-II) by the Greek Authorities. Journal of Refugee Studies Vol. 18, No 3, s. 299-318.
- Peers, Steve*: The Future of the EU Judicial System and EC Immigration and Asylum Law. European Journal of Migration and Law 7/2005, s. 263-274.

- Pellonpää, Matti*: Euroopan ihmisoikeussopimus. Talentum Media Oy. Helsinki 2005. Jyväskylä 2005.
- Phuong, Catherine*: Controlling Asylum Migration to the Enlarged EU. Discussion Paper No. 59/2003. United Nations University. WIDER: World Institute for Development Economics Research. August 2003.
- Pietilä, Hannu*: Maasta poistamispäätöksen täytäntöönpano. Pro gradu-tutkielma, Tampereen yliopisto, johtamistieteiden laitos, turvallisuushallinto. Syyskuu 2004.
- Pirjola, Jari*: Palauttamiskielto. Non-refoulement-periaatteesta kolmessa ihmisoikeussopimuksessa. Lakimies 5/2002, s. 741-756.
- Pro Asyl*: "The Truth must be bitter but it must be told". The Situation of Refugees in the Aegean and the Practices of the Greek Coast Guard. Published in October 2007. Frankfurt/Main.
- Skordas, Achilles–Sitaropoulos, Nicholas*: Why Greece is not a Safe Host Country for Refugees. International Journal of Refugee Law. Vol. 16 No. 1/2004. s. 23-52.
- Secretariat of the Eurodac Supervision Coordination Group (EDPS): Eurodac Supervision Coordination Group, Report of the first coordinated inspection. Brussels 17.7.2007.
- Sitari–Vanne, Eija*: Hallintomenettelyn ja hallintolainkäytön oikeusturvan kehittämisestä. Lakimies 7-8/2000. s. 1212-1236.
- Siltala, Raimo*: Oikeustieteen tieteenteoria. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 234. Vammala 2003.
- Sisäasiainministeriön strategia maahanmuuttohallinnon ja ulkomaalaislainsäädännön kehittämiseksi Työryhmän ehdotus. Sisäinen turvallisuus. Sisäasiainministeriön julkaisuja 30/2006. ISBN 952-491-013-6. 8.6.2006.
- Sisäasiainministeriön lainsäädäntöhankkeet. Heinäkuu 2008. Sisäasiainministeriön julkaisusarja 24/2008. ISBN 978-952-491-362-1.
- Sisäasiainministeriön turvapaikkaohje 24.06.2004, voimassa 24.6.2004-23.6.2007, Dnro SM-2004-2121/Ka-23.
- Stenberg Gunnel*: Non-Expulsion and Non-Refoulement. Uppsala University Swedish Institute. 1989.
- Strugala, Claire*: European aims in the use of biometrics. Helsinki University lecture. September 2005.
- Säilöissäpittoa selvittäneen työryhmän muistio. Sisäasiainministeriön julkaisusarja 3/2001. ISBN 951-734-377-9. 9.2.2001.
- Tuori, Kaarlo*: Kriittinen oikeuspositivismi. Werner Söderström Lakitieto 2000 Oy. Vantaa 2000.
- Ulkomaalaisasioiden ohjekirja MANU. Ekstranet. 2006.
- Ulkomaalaisviraston koulutusmateriaali 2006. Dublin II asetuksen mukainen menettely.



UNHCR: Käsikirja pakolaisaseman määrittämisen menettelyistä ja perusteista. Pakolaisten oikeudellista asemaa koskevan vuoden 1951 yleissopimuksen ja vuoden 1967 pöytäkirjan mukaisesti. Yhdistyneiden Kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetun virasto. Geneve 1993.

UNHCR The return to Greece of asylum-seekers with “interrupted” claims. 9 July 2007. Saatavilla: <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=46b889b32>>  
Luettu 3.8.2008.

UNHCR Position on the Return of Asylum-Seekers to Greece under the “Dublin Regulation”. 15 April 2008. Saatavilla: <<http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/482199802.pdf>>.  
Luettu 3.8.2008.

*Vartiainen-Ora, Päivi*: Paossa. Perusasiaa pakolaisista meillä ja muualla. Sosiaali- ja terveysministeriö, Pakolaistoimisto. Edita. Helsinki 1996.

*Viljanen, Veli-Pekka*: Perusoikeuksien rajoittaminen. Teoksessa *Hallberg, Pekka–Karapuu, Heikki-Scheinin, Martin–Tuori, Kaarlo–Viljanen, Veli-Pekka*: Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset. WSOY. Juva 1999, s. 157-182.

### **Virallislähteet:**

Hallituksen esitys Eduskunnalle 86/2008 vp laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta. Annettu eduskunnalle 12.6.2008.

Hallituksen esitys Eduskunnalle 28/2003 vp ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Hallituksen esitys Eduskunnalle 265/2002 vp ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Hallituksen esitys Eduskunnalle 15/2000 vp laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

Hallituksen esitys Eduskunnalle 207/1997 vp laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

Hallituksen esitys Eduskunnalle 309/1993 vp perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

Hallituksen esitys Eduskunnalle 47/1990 vp ulkomaalaislaiksi

Perustuslakivaliokunnan mietintö 25/1993 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 1/2002 vp. Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrääminen).

Perustuslakivaliokunnan lausunto 10/2002 vp. Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi (pakolaisaseman myöntämistä ja peruuttamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavat vähimmäisvaatimukset).

Perustuslakivaliokunnan lausunto 4/2004 vp.

Hallintovaliokunnan lausunto 25/2001 vp. Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrääminen).

Hallintovaliokunnan lausunto 19/2004 vp. Valtioneuvoston kirjelmä muutetusta ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi (turvapaikkamenettelydirektiivi).

Hallintovaliokunnan lausunto 13/2005 vp. Valtioneuvoston selvitys komission tiedonannosta neuvostolle ja Euroopan parlamentille vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen kehittämistä koskevan monivuotisen ohjelman poliittisten suuntaviivojen valmistelusta (Haagin ohjelma).

Lakivaliokunnan lausunto 20/2006 vp Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle U 52/2006 vp. ehdotuksesta neuvoston päätökseksi (yhteisöjen tuomioistuinta koskevien määräysten mukauttaminen).

Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittäminen) U72/2001 25.10.2001.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1999. K 12/2000 vp. Helsinki 2000.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007.

Ulkomaalaisen maasta poistamista koskevan päätöksen täytäntöönpanon vastuunjako koskeva määräys. Sisäasiainministeriön poliisiosasto, 25.3.2008. Voimassaoloaika 1.4.2008- 31.3.2013. SM-2008-00888/Ka-24.

Voimankäyttö maasta poistamis päätöksen täytäntöönpanossa. Sisäasiainministeriön määräys, 18.11.2004. Voimassaoloaika 22.11.2004- 21.11.2009. SM-2004-03240/Tu-41.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen täytäntöönpanokieltojen toimeenpano. Sisäasiainministeriön määräys, 12.7.2007. Voimassaoloaika 1.8.2007- 31.7.2012. SM.- 2007-02270/Ka-24.

## **EU-lähteet:**

KOM (2005) 375 lopullinen. Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi muuttoliikkeitä ja kansainvälistä suojelua koskevista yhteisön tilastoista. Bryssel 14.9.2005.

KOM (2005) 184 lopullinen. Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille -Haagin ohjelma: kymmenen painopistettä seuraaviksi viideksi vuodeksi. Bryssel 10.5.2005.

KOM (2006) 346 lopullinen. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle, alueiden komitealle ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelle yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaa koskevien Euroopan yhteisön perustamissopimuksen IV osaston määräysten mukauttamisesta oikeussuojan tehostamiseksi. Bryssel 28.6.2006.

KOM (2007) 301 lopullinen. Vihreä kirja. Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän tulevaisuus. Bryssel 6.6.2007.

KOM (2007) 299 lopullinen. Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle, Dublinin yleissopimukseen perustuvan järjestelmän arviointi. Bryssel 6.6.2007.

COM (2007) 640 lopullinen. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Commission Legislative and Work Programme 2008. Brussels 23.10.2007.

Green Paper on the future Common European Asylum System. MEMO/07/229. Brussels, 6 June 2007.

Questions and Answers on the Policy Plan on Asylum. MEMO/08/403. Brussels, 17 June 2008.

Yhteisöjen ensimmäisen asteen tuomioistuin, CVRIA: Ehdotus vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvaa aluetta koskevien ennakkoratkaisupyyntöjen käsittelyn arviointi. Vassilios Skouris. Luxemburg 25.9.2006.

COM (2008) 72 final. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Annual Policy Strategy for 2009.

Neuvoston päätös 927/2004/EY Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 251 artiklassa määrätyn menettelyn soveltamisesta tietyillä kyseisen perustamissopimuksen kolmannen osan IV osastoon kuuluvilla aloilla.

Commission Staff Working Paper SEC (2001) 756: Evaluation of the Dublin Convention. 13 June 2001.

Commission Staff Working Paper SEC (2007) 742 Accompanying document to the Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the evaluation of the Dublin system. Brussels 6.6.2007

### **EY-tuomioistuimen oikeuskäytäntö**

Asia C-130/08 komissio v. Helleenien tasavalta

Asia C-220/08 komissio v. Helleenien tasavalta

Asia C-72/06 komissio v. Helleenien tasavalta

### **Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö**

Jabari v. Turkey 11.10.2000 40035/98

Conka v. Belgium 5.2.2002 51564/99

### **Internet-lähteet:**

Euroopan pakolaisrahasto: Euroopan komissio:

URL:[http://ec.europa.eu/justice\\_home/key\\_issues/refugee/refugee\\_1104\\_fi.pdf#search=%22Euroopan%20pakolaisrahasto%22](http://ec.europa.eu/justice_home/key_issues/refugee/refugee_1104_fi.pdf#search=%22Euroopan%20pakolaisrahasto%22) Luettu 10.8.2008.

European Commission:

URL: [http://ec.europa.eu/justice\\_home/key\\_issues/asylum/asylum\\_270804\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/key_issues/asylum/asylum_270804_en.pdf)

Luettu 10.8.2008.

URL:[http://ec.europa.eu/justice\\_home/key\\_issues/asylum/asylum\\_12\\_2002\\_fi.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/key_issues/asylum/asylum_12_2002_fi.pdf)

Luettu 10.8.2008.

Euroopan komissio EU Suomessa: Haagin ohjelma.

URL: : [http://ec.europa.eu/finland/news/press/101/10612\\_fi.htm](http://ec.europa.eu/finland/news/press/101/10612_fi.htm) Luettu 10.8.2008.

Euroopan unionin portaali: Haagin ohjelma: kymmenen painopistettä seuraaviksi viideksi, KOM (2005) 184 lopullinen.

vuodeksi.

URL: <http://europa.eu/scadplus/leg/fi/lvb/l16002.htm>

Luettu 10.8.2008.

URL:<http://eur-ex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005PC0184:FI:HTML>

Luettu 10.8.2008.

Euroopan unionin portaali: Eurodac-järjestelmä.

URL: <http://europa.eu/scadplus/leg/fi/lvb/l33081.htm>

Luettu 10.8.2008.

Euroopan unionin portaali: Schengen alue ja yhteistyö sekä SIS-tietojärjestelmä :

URL : <http://europa.eu/scadplus/leg/fi/lvb/l33020.htm> Luettu 10.8.2008.

URL : <http://ec.europa.eu/youreurope/nav/fi/citizens/travelling/schengen-area/index.html>

Luettu 10.8.2008.

URL : <http://www.europa.eu/scadplus/leg/fi/lvb/l33183.htm>. Luettu 10.8.2008.

Oikeusministeriön uutisarkisto :

URL :

<http://www.om.fi/Etusivu/Ajankohtaista/Uutiset/Uutisarkisto/Uutiset2004/1145624555187>

22.10.2004. Luettu 10.8.2008.

Sisäasiainministeriön kotisivut: intermin.fi. Tiedotteet.

URL :

<http://www.intermin.fi/intermin/bulletin.nsf/HeadlinesPublicFin/A5448F791032EDE7C225747500341B29> 27.6.2008. Luettu 10.8.2008.

URL:

<http://www.intermin.fi/intermin/home.nsf/pages/923252DA1F0CA015C2257370003A97C5?opendocument> Luettu 10.8.2008

URL:

<http://www2.poliisi.fi/intermin/bulletin.nsf/ba5761259e0c266b02256a55004c216c/e9974c5c7d9863edc22572f40028a4ef?OpenDocument>. Luettu 10.8.2008.

Suomen pysyvä edustusto EU:ssa.

URL: <http://www.finland.eu/public/Default.aspx?culutue=fi-FI&contentlan=1>

Luettu 10.8.2008.

Pakolaisapu.fi. EU:n turvapaikkapolitiikka

URL: [http://www.pakolaisapu.fi/pakolaisinfo/EU\\_turvapaikkapolitiikka.html](http://www.pakolaisapu.fi/pakolaisinfo/EU_turvapaikkapolitiikka.html)

Luettu 10.8.2008.

Tampereen Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan päätelmät.

URL: [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/fi/ec/00200-r1.fi9.htm](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/fi/ec/00200-r1.fi9.htm)

Luettu 10.8.2008.

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Tutkimusaiheen esittely

Euroopan unioni on kehittämässä yhteistä turvapaikkajärjestelmää ja -politiikkaa, jonka tavoitteena on yhtenäisten turvapaikkamenettelyjen soveltaminen ja turvapaikanhakijoiden yhdenvertainen ja oikeudenmukainen kohtelu riippumatta siitä, missä jäsenvaltiossa kansainvälistä suojelua haetaan. Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän oikeusperusta muodostettiin 1.5.1999 voimaan tulleella Amsterdamin sopimuksella ja yhtenäisten turvapaikkamenettelyjen valmiiksi saattamisen tavoite asetettiin vuoteen 2010. Yhteinen eurooppalainen turvapaikkapolitiikka luetaan yhdeksi keinoksi toteuttaa vapauten, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuva alue, joka on avoin henkilöille, jotka olosuhteiden pakosta joutuvat hakemaan suojelua yhteisöstä<sup>1</sup>. Amsterdamin sopimuksella turvapaikkapolitiikka siirrettiin unionin kolmannelta yhteistyötä koskevasta pilarista yhteisön toimivallan alaiseksi, jotta sitä voitaisiin kehittää tehokkaammin yhteisön säädöksillä. Viisumi-, turvapaikka-, maahanmuuttopolitiikka sekä muu henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvä politiikka siirrettiin yhteisön perustamissopimuksen IV osastoon käsittäen artikkelit 61–69. Komissio korostaa tiedonannossaan KOM (2006) 346, että vapauten, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen kehittämisessä keskeistä on perusoikeuksien kunnioittaminen ja tehokkaan oikeussuojan tarjoaminen kaikille. Olennaista on tämän alueen yhtenäisyys, joka edellyttää sitä, että tähän alueeseen liittyvää lainsäädäntöä tulkitaan yhdenmukaisesti. Turvapaikka-asioissa yhdenmukainen soveltaminen vähentäisi komission mukaan huomattavasti turvapaikanhakijoiden toissijaista siirtymistä jäsenvaltioiden välillä.<sup>2</sup> Euroopan yhteisöjen tuomioistuimella (jäljempänä EY-tuomioistuin) on tehokkaan oikeussuojan tarjoamisen ja lainsäädännön yhdenmukaisen soveltamisen tehtävissä keskeinen ja merkittävä rooli. Menetelmä, jolla se voi nämä toteuttaa, on perustamissopimuksen 234 artiklassa määrätty ennakkoratkaisumenettely, jossa jäsenvaltion tuomioistuin voi ratkaistavanaan olevassa yhteisön säädösten tulkintaan tai pätevyyteen liittyvässä asiassa pyytää EY-tuomioistuimelta ennakkoratkaisua.

Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän asianmukaisen toimimisen keskeisenä edellytyksenä nähdään se, että Euroopan unionin neuvoston antamaa asetusta, niin sanottua vastuunmäärittämisasetusta<sup>3</sup> sovelletaan tehokkaasti jäsenvaltioissa. Vastuunmäärittämisasetuksen oikeus-

---

<sup>1</sup> Amsterdamin sopimus EYVL C 340 1 b, 63 artikla.

<sup>2</sup> KOM (2006) 346 lopullinen, s. 2, 5.

<sup>3</sup> Euroopan unionin neuvoston asetus N:o 343/2003 niiden perusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta, joiden mukaisesti määritetään kolmannen maan kansalaisten johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsitelystä vastuussa oleva jäsenvaltio.

perusta on EY:n perustamissopimuksen 63 artiklan 1 a-kohdassa ja siinä säädetään niistä perusteista ja menettelyistä, joiden mukaisesti määritetään kolmannen maan kansalaisten johonkin Euroopan unionin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio<sup>4</sup>. Vastuunmäärittämisasiäsetuksen mukaisen niin sanotun Dublin-prosessin soveltamista tehostaa Eurodac-sormenjälkirekisterijärjestelmä, josta säädetään neuvoston asetuksella N:o 2725/2000<sup>5</sup>. Sormenjälkirekisteriin tallennettavia sormenjälkiä vertaamalla voidaan saada tieto sormenjälkivastaavuudesta, jonka avulla voidaan osoittaa turvapaikanhakijan mahdollisesti hakeneen turvapaikkaa jostakin jäsenvaltiosta tai ylittäneen laittomasti Euroopan unionin alueen rajan. Sormenjälkivastaavuuden perusteella jäsenvaltio voi tehdä takaisinottoopyynnön eli pyynnön ottaa turvapaikanhakija takaisin jäsenvaltioon, jossa turvapaikanhakija on aikaisemmin hakenut turvapaikkaa ja jolle siten kuuluu vastuu turvapaikanhakijan hakemuksen käsittelystä. Toimivalta vastuunmäärittämisasiäsetuksen soveltamisessa kuuluu Suomessa Maahanmuuttovirastolle<sup>6</sup> ulkomaalaislain 301/2004 (jäljempänä UlkL) 116 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaisesti. Saatuaan suostumuksen vastuussa olevalta jäsenvaltiolta Maahanmuuttovirasto tekee päätöksen hakemuksen tutkimatta jättämisestä ulkomaalaislain 103 §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla ja päättää samalla hakijan käännättämisestä vastuussa olevaan jäsenvaltioon. Käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio suorittaa varsinaisen turvapaikkatutkinnan ja arvioi yksilöllisesti kansainvälisen suojelun tarpeen kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti.

Neuvoston vastuunmäärittämisasiäsetus määrittelee sitovasti vain ne perusteet ja täytäntöönpanomenettelyt, jotka ovat asetuksen soveltamisessa tarpeen ja jättää kansallisen lainsäädännön mukaisesti säädettäväksi sen, miten turvapaikkamenettelyistä ja pakolaisaseman myöntämisestä päätetään. Vastuunmäärittämisasiäsetuksen tarkoituksena ei ole yhdenmukaistaa turvapaikkamenettelyjä, vaan määrittellä ne perusteet, joilla määritetään vastuussa oleva jäsenvaltio ja menettelykäytännöt vastuunsiirron ja takaisinoton täytäntöönpanossa. Turvapaikkalainsäädännöstä päättäminen on perinteisesti kuulunut valtion yksinomaiseen toimivaltaan ja turvapaikan sekä muun suojelun myöntäminen on ollut valtion omassa harkinnassa sen omien intressien ja kulttuuriarvojen mukaisesti. Valtion liittyminen ihmisoikeussopimuksiin ja Euroopan unionin säädösten soveltamiseen ovat rajoittaneet valtioiden harkinnanvaraa edellä mainitussa suhteessa. Edelleenkin turvapaikkamenettelyistä ja siitä vastaavien viranomaisten toimivallasta sekä kansainvälisen suojelun myöntämisestä ja muista suojelun muodoista jäsenvaltiolla on laaja harkintavalta, vaikka Euroopan

---

<sup>4</sup> Vastuunmäärittämisasiäsetuksen 1 artikla.

<sup>5</sup> Neuvoston asetus N:o 2725/2000 Eurodac-järjestelmän perustamisesta sormenjälkien vertailua varten Dublinin yleissopimuksen tehokkaaksi soveltamiseksi.

unioni on lukuisin direktiivein pyrkinyt lähentämään jäsenvaltioiden turvapaikkapolitiikkaa. Taustalla voidaan vielä nähdä jäsenvaltioiden institutionaalinen ja menettelyllinen autonomia, jolla tarkoitetaan sitä, että EY-oikeutta toimeen pantaessa sovelletaan pääsääntöisesti kansallista lainsäädäntöä hallintoviranomaisten toimivaltaan ja organisaatioihin sekä niissä noudatettavaan menettelyyn. Myös yksilön oikeusturvasta ja oikeusturvakeinoista säädetään pääsääntöisesti kansallisen lainsäädännön ja jäsenvaltioita sitovien ihmisoikeussäännösten mukaisesti, vaikka hallintopäätös olisikin tehty EY-oikeutta soveltaen. Toisaalta on huomattava, että ihmisoikeusmääräysten lisäksi EY-oikeuden yleiset periaatteet saattavat vaikuttaa kansallisten hallinto-oikeudellisten säännösten tulkintaan ja soveltamiseen. Joissakin tapauksissa ne saattavat myös rajoittaa kansallisten säännösten soveltamista, jos se voi vaarantaa yhteisöoikeuden tehokasta ja yhdenmukaista toteuttamista.<sup>7</sup>

Vastuunmäärittämisesetuksen mukainen Dublin-prosessi kuuluu nopeutettuihin turvapaikkamenettelyihin, joille on tyypillistä tavallista nopeampi turvapaikkatutkinta sekä päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus muutoksenhaun sitä estämättä<sup>8</sup>. Tavallisessa turvapaikkamenettelyssä päätöksestä tehdyllä valituksella on edellisestä poiketen täytäntöönpanoa lykkäävä vaikutus ulkomaalaislain 201 §:n 1 momentin nojalla. Nopeutetulla turvapaikkamenettelyllä yleensä tavoitellaan tehokkaampaa turvapaikkahakemusten käsittelemistä ja vastuunmäärittämisesetusta sovellettaessa menettely tarkoittaa sitä, että vastuussa olevan jäsenvaltion määrittäminen sekä turvapaikanhakijan mahdollinen siirto toteutetaan mahdollisimman nopeasti. Tällä pyritään turvapaikkahakemusten tehokkaaseen käsittelyyn ja kustannussäästöihin. Nopeus ja tehokkuus eivät kuitenkaan aina takaa yksilön oikeusturvan toteutumista. Käännyttämispäätöksen välitön täytäntöönpano saattaa vaarantaa turvapaikanhakijan oikeusturvan ja saattaa hänet palauttamiskiellon laiminlyönnin johdosta kidutuksen tai muun kielletyn kohtelun kohteeksi tai turvapaikkatutkintamenettelyn ulkopuolelle niin, ettei mikään Euroopan unionin jäsenvaltio tutki aineellisesti hänen turvapaikkahakemustaan.

## 1.2 Oikeusturvan käsite ja Dublin-turvapaikkamenettelyn pääpiirteet

Oikeusturvan takaaminen yksilöille liitetään usein oikeusvaltiollisiin arvoihin ja moderniin yhteiskuntaan. Kirjaimellisesti oikeusturva merkitsee oikeuksien turvaamista ja tässä merkityksessä sillä tarkoitetaan yksilön oikeuksien suojaa suhteessa julkishallintoon tai toisten yksilöiden oikeuden loukkauksia vastaan. Oikeusturva on jokaiselle, niin yksilöille kuin yhteisöillekin, kuuluva perus-

---

<sup>6</sup> Uudessa hallitusohjelmassa Ulkomaalaisvirasto muutettiin maahanmuuttovirastoksi vuoden 2008 alusta lähtien. Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007, s. 21.

<sup>7</sup> Laakso ym. 2006, s. 33, 437.

tuslailla turvattu perusoikeus. Hallinnon oikeussuojajärjestelmän tarkoituksena on vahvistaa oikeusvarmuutta sekä yksilön oikeuksien ja etujen suojaamisen lisäksi turvata niiden tosiasiallinen toteutuminen. Hallinto-oikeudellista oikeussuojajärjestelmää tarkastellaan usein heikomman osapuolen eli yksilön oikeusaseman näkökulmasta, jolloin ensisijaisesti on huolehdittava yksityisen oikeuksien suojasta sen toimiessa hallinnon viranomaisten kanssa. Oikeusturvan voidaan katsoa sisältävän julkisen päätöksenteon lainmukaisuuden ja menettelylliset takeet sekä oikeudelliset keinot, jotka yksilöllä on käytettävissään tilanteesta ja menettelystä riippuen ja joilla hän voi saattaa epäilemänsä oikeudenloukkauksen arvioitavaksi. Eri menettelyissä käytettävien oikeusturvakeinojen tehokkuus, käytettävyys ja niiden oikeusvaikutukset vaihtelevat.<sup>9</sup>

Oikeusturvan ulottuvuudet voidaan jakaa *muodolliseen*, *materiaaliseen* ja *laadulliseen* oikeusturvaan. Oikeusturva on perinteisesti ymmärretty muodollisessa merkityksessä, jolloin oikeusturva toimii päätöksenteon ja menettelyn lainmukaisuuden takeena. Tällöin oikeusturvan tehtävänä on taata lainmukainen ratkaisu yksityisen oikeuksia ja velvollisuuksia koskevassa asiassa. Vähitellen päätöksenteon sisällöllisen oikeellisuuden ja hyväksyttävyyden vaatimus on vahvistunut ja siten materiaaliseen oikeusturvaan on alettu kiinnittää enemmän huomiota. Materiaalinen oikeusturva sisältää viranomaisten harkintavallan käytön ja oikeuksien toteutumisen arviointia. Laadullinen oikeusturva nimensä mukaisesti viittaa menettelyn asianmukaisuuteen ja julkisten palvelujen laatuun yleensä. Tutkielmassa tarkastelun kohteena on lähinnä turvapaikanhakijan subjektiivinen oikeusturva, jolla tarkoitetaan niitä menettelyjä, joilla yksilö voi saada suojaa omalle oikeusasemalleen ja vapauspiirilleen sekä menettelyjä omien oikeuksien ja etujen toteuttamisessa. Keskeisenä subjektiivisen oikeusturvan takeena toimii erityisesti asianosaisen muutoksenhakuoikeus, joka on myös tutkielman merkittävä tarkastelukohde.<sup>10</sup>

Oikeusturvan käsitteistössä on perinteisesti tehty jako ennakkolliseen eli preventiiviseen oikeussuojaan, joka ajallisesti edeltää hallintopäätöksen antamista sekä sitä ajallisesti seuraavaan repressiiviseen eli jälkikäteiseen oikeussuojaan. Ennakollinen oikeussuoja sisältää muun muassa hallintomenettelyn muotosidonnaisuuden, asianosaisen kuulemisvelvollisuuden, asiakirjajulkisuuden ja velvollisuuden hallintopäätösten perustelemiseen. Jälkikäteiseen oikeussuojaan luetaan muun muassa hallintopäätösten itseoikaisu, valitukset ja ylimääräiset muutoksenhakukeinot.<sup>11</sup> Oikeusturvajärjestelmä kattaa siten sekä hallintomenettelyn että hallintolainkäytön. Turvapaikka-asioissa hallintomenettelyyn liittyvän ennakkollisen oikeussuojan takaaminen on tärkeätä, sillä jos henkilö

---

<sup>8</sup> HE 28/2003 vp, s. 33–34, UikL 201.2 §.

<sup>9</sup> Mäenpää 2003b, s. 427, Mäenpää 2007, s. 1, 5.

<sup>10</sup> Mäenpää 2007, s. 4–5.



käännytetään maasta, Suomen hallintoviranomaiset eivät yleensä voi varmistua olosuhteista ja oikeusturvan riittävästä saatavuudesta käännätyksen kohdemaassa. Tämän vuoksi turvapaikanhakijan oikeussuojan tkeista on huolehdittava erityisesti jo hallintomenettelyn aikana. Vastuunmäärittämisesetuksen yhteydessä ennakkollisen oikeusturvan takaaminen korostuu entisestään, sillä muutoksenhaku hallintoviranomaisen päätökseen ei lykkää täytäntöönpanoa, vaan usein turvapaikanhakijan ainoaksi mahdollisuudeksi jää hakea muutosta ulkomailta käsin, jollei hallinto-oikeus ole määrännyt täytäntöönpanoa keskeytettäväksi valituksen käsittelyn ajaksi. Jälkikäteisistä oikeussuojakeinoista merkittävin turvapaikka-asioissa on valitus. Sen avulla turvapaikanhakija voi saattaa tuomioistuimen uudelleen arvioitavaksi häntä koskevan päätöksen ja mahdollisen käännättämisen.

Euroopan unioni kunnioittaa ihmisoikeuksia ja laillisuusperiaatetta niin kuin ne on turvattu ihmisoikeussopimuksessa ja jäsenvaltioiden perustuslaillisissa traditioissa. Tämä ilmaistaan vuonna 1999 voimaantulleessa Amsterdamin sopimuksen 6 (1) tai (2) artiklassa, vaikka yhteisöjen tuomioistuin on viitannut erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimukseen jo 1970-luvulta lähtien. Ihmisoikeuksien kunnioittamisen ja laillisuusperiaate on myös sisällytetty EU-jäsenyysvaatimukseen, niin sanottuihin Kööpenhaminan kriteereihin. EU:n perusoikeuskirjan hyväksymisellä vuonna 2000 neuvosto vahvisti Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräysten tärkeyden ja vahvisti Euroopan unionin oman perus- ja ihmisoikeusluettelon, joka tulee valtioita oikeudellisesti sitovaksi Lissabonin sopimuksen astuessa voimaan.

EY-oikeuden toteuttamisessa työnjako on hajautettu unionin toimielinten ja jäsenvaltioiden viranomaisten kesken. Vastuunmäärittämisesetuksen niin kuin muunkin EY-oikeuden soveltamisessa ja toimeenpanossa päävastuu on jäsenvaltioiden viranomaisilla. Jäsenvaltioiden kansalliset lainkäyttöelimet ovat vastuussa myös EY-oikeuden toteuttamiseen liittyvän oikeusturvan takaamisesta. EY-tuomioistuin puolestaan vastaa ennakkoratkaisumenettelyllä EY-oikeuden yhtenäisen soveltamisen varmistamisesta. Oikeusturvamenettelyistä ja oikeusturvakeinoista päättäminen kuuluu lähtökohtaisesti jäsenvaltioille. Täten yksityinen voi vain harvoissa ja rajatuissa tilanteissa saattaa välittömästi oikeussuojaansa koskeva asia yhteisön tuomioistuimen harkittavaksi. Jotta EY-oikeuden tehokas ja yhdenmukainen toteuttaminen voidaan taata myös käytännössä, on jäsenvaltioilla oltava käytettävissään riittävän kattavat menettelyyn liittyvät järjestelmät, joilla yksilön oikeudet voidaan turvata.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Laakso ym. 2006, s. 410.

<sup>12</sup> Mäenpää 2001, s. 356-357.

Vastuunmäärittämisasiasetuksen mukaisessa Dublin-prosessissa, jossa aineellinen tutkinta suoritetaan vasta vastuussa olevassa jäsenvaltiossa, korostuvat oikeusturvan kannalta erityisesti kuulemisperiaate, riittävän ajoissa tapahtuva menettelystä tiedon antaminen, oikeudellinen neuvonta ja mahdollisuus hakea täytäntöönpanon kieltämistä sekä saattaa käännyttämistä koskeva päätös ja palauttamiskiellon noudattaminen hallinto-oikeuden arvioitavaksi.

Turvapaikkahakemus ratkaistaan niin sanotussa Dublin-menettelyssä, jos jokin muu Euroopan unionin jäsenvaltio, Norja tai Islanti on vastuunmäärittämisasiasetuksen nojalla vastuussa hakemuksen käsittelystä. Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön Dublin-tulosalue on Suomessa toimivaltainen selvittämään turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion. Saatuaan suostumuksen vastuussa olevalta jäsenvaltiolta, Maahanmuuttovirasto tekee päätöksen hakemuksen tutkimatta jättämisestä ulkomaalaislain 103 §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla ja päättää samalla hakijan käännyttämistä vastuussa olevaan jäsenvaltioon. Tutkimatta jättäminen Dublin-menettelyssä tarkoittaa sitä, että turvapaikkahakemusta ei käsitellä aineellisesti Suomessa. Turvapaikanhakijalle ei tällöin järjestetä turvapaikkapuhuttelua Suomessa, vaan turvapaikkahakemuksen perusteiden tutkinta siirtyy hakemuksen käsittelystä vastuussa olevalle jäsenvaltiolle. Käännytyispäätöstä tehtäessä huomioidaan kuitenkin hakijan esittämät kohtuus- ja muut tekijät, joiden perusteella hakemus voidaan kuitenkin tutkia Suomessa<sup>13</sup>. Vastuunsiirto ja käännytyispäätös perustuvat aina kokonaisuutensa harkintaan ja jäsenvaltio voi ottaa turvapaikkahakemuksen käsittelyvastuun itselleen vastuunmäärittämisasiasetuksen 3 artiklan 2 kohdan mukaisesti, vaikka se ei olisi vastuunmäärittämisasiasetuksen perusteella vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä.

Vastuunmäärittämisasiasetuksen säännökset jakautuvat kahteen osakokonaisuuteen. Toisaalta se sisältää säännökset jäsenvaltion velvollisuuteen ottaa turvapaikanhakija takaisin, mikäli Eurodac-järjestelmän kautta on havaittu sormenjälkiosuma tai muuten näin ilmenee sekä toisaalta vastuunmäärittämisasiasetuksen säännökset, jotka määrittävät hierarkkisten kriteereiden perusteella vastuussa olevan jäsenvaltion. Tällöin vastuussa olevalle jäsenvaltiolle tehdään vastuunsiirtopyyntö ja turvapaikanhakijan hakemuksen käsittely ja muut siihen liittyvät vastuut ja velvollisuudet siirtyvät sille jäsenvaltiolle. Dublin-menettelyssä käsitellään täten sellaisen turvapaikanhakijan hakemus, jolta on Eurodac-sormenjälkitietokannasta todettavissa vastaava sormenjälki eli niin kutsuttu Eurodac-hit. Dublin-menettelyyn ohjataan myös turvapaikanhakija, jonka asiakirjoista ilmenee varmennetuina tiedoin, että hakija on oleskellut ennen Suomeen tuloaan jossakin Euroopan unionin jäsenvaltiossa tai hänellä on perusteltavissa olevia liityntöjä johonkin EU-maahan tai hän on laittomasti ylittänyt

---

<sup>13</sup> Ulkomaalaisasioiden toimintakäsikirja MANU (sähköinen, ekstranet) 2006, s. 1.

Euroopan unionin alueen rajan. Yksinkertaistetusti menettely Dublin-tapauksissa etenee tiedustelun, takaisinotto- tai vastuunsiirtopyynnön kautta hakijan käännättämiseen ja siirtoon vastuussa olevaan jäsenvaltioon. Edelleen on huomioitava, että aina turvapaikanhakijaan sovellettava menettely ei etene vastuunsiirtoon toiseen jäsenvaltioon, vaan jokainen tapaus ja siihen sovellettavat perusteet riippuvat monesta tekijästä, joiden seurauksena käsittelyvastuu saattaa jäädä myös Suomen valtiolle.

Liitteessä 1 on esitetty Dublin-menettelyn vaiheet tiedustelupyynnön tekemisestä turvapaikanhakijan siirron toteuttamiseen. Jos tiedustelupyynnön on saatu myönteinen vastaus eli turvapaikanhakija tunnetaan toisessa jäsenvaltiossa, on tapaukseen liittyvien perusteiden mukaan suoritettava joko pyyntö turvapaikanhakijan takaisinottamisesta tai pyyntö ottaa vastuu turvapaikanhakijan hakemuksen käsittelystä.

Liitteessä 2 on taulukkoon koottu yhteen takaisinottomenettelyyn ja vastuunsiirtomenettelyyn liittyvät perusteet ja määräajat vastuunmäärittämisesetuksen nojalla. Merkittävin ero menettelyjen välillä on pyynnön tekemiseen säädettyssä määräajassa. Takaisinottopyynnön tekemiselle ei ole säädetty sitovaa määräaikaa, mikä saattaa perusteettomasti viivästyttää turvapaikanhakijan turvapaikkahakemuksen käsittelyä, jos jäsenvaltio ei tee pyyntöä kohtuullisessa ajassa turvapaikkahakemuksen vastaanottamisesta.

Vastuunmäärittämisesetuksen mukainen Dublin-prosessi saatetaan vireille kuten tavallinen turvapaikkaprosessi jättämällä turvapaikkahakemus Suomen rajalla rajavartiolaitoksen viranomaiselle tai mille tahansa poliisilaitokselle (UlkL 95.1 §). Turvapaikkatutkinta alkaa mahdollisimman pian turvapaikkahakemuksen jättämisen jälkeen poliisin tai rajavartioviranomaisen suorittamalla kuulustelulla, jossa selvitetään hakijan henkilöllisyys, matkareitti ja maahantulotapa. Tässä yhteydessä selvitetään myös tiedot hakijan perheenjäsenistä ja muista omaisista. (UlkL 97.1 §) Turvapaikkahakemuksen vastaanottanut viranomainen suorittaa sormenjälkien vertailun Eurodac-sormenjälkirekisterin keskusyksikön avulla ja mikäli sormenjälkirekisteristä ilmenee, että turvapaikanhakija on hakenut turvapaikkaa aiemmin yhdessä tai useammassa unionin jäsenvaltiossa tai ylittänyt unionin rajan laittomasti, viranomainen ilmoittaa asiasta turvapaikanhakijalle ja hänen turvapaikkahakemuksensa ohjataan Dublin-menettelyyn. Ennen Dublin-menettelyyn ohjautumista turvapaikkatutkinta noudattaa tavallisen turvapaikkamenettelyn järjestystä ja silloin sovellettavaksi tulevat ulkomaalaislain, poliisilain 4 luvun ja hallintolain säännökset. Varsinaiseen Dublin-prosessiin sovelletaan vastuunmäärittämisesetusta ja sen täytäntöönpanoa yksityiskohtaisemmin sääntelevää komission asetusta N:o 1560/2003<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Komission asetusta N:o 1560/2003/EY niiden perusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta, joiden mukaisesti määritetään kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio, annetun neuvoston asetuksen N:o 343/2003/EY soveltamista koskevista säännöistä.

### 1.3 Tutkimustehtävä ja aiheen rajaus

Tutkielman tavoitteena on selvittää, millainen Euroopan unionin neuvoston antaman vastuunmäärittämisasetuksen 343/2003 mukainen niin sanottu Dublin-turvapaikkamenettely on ja miten se yhdessä yhteisön säädösten ja kotimaisen lainsäädännön kanssa turvaa turvapaikanhakijan oikeusturvan erityisesti muutoksenhaussa ja käännättämispäätöksen täytäntöönpanossa. Tavoitteena on tarkastella Dublin-prosessin turvapaikanhakijan oikeusturvaan liittyviä ongelmakohtia, jotka saattavat vaarantaa turvapaikanhakijan oikeusturvan toteutumisen. Tutkielmassa pyritään vastaamaan kysymykseen, mitä oikeusturvaongelmia liittyy Dublin-menettelyyn ja mitä niiden vaarantumisesta voi seurata.

Oikeusturvan kannalta keskeinen vaihe Dublin-turvapaikkamenettelyssä on ulkomaalaislain mahdollistama välitön täytäntöönpano ja käännätyspäätökseen liittyvä harkinta. Harkinnassa on otettava huomioon erityisesti palauttamiskiellon ja ketjupalautuskiellon noudattaminen. Vastuunmäärittämisasetuksen yhtenä tavoitteena on vastuuvaltion määrittäminen nopeasti ja tehokkaasti. Tarkastelun kohteena oleva Dublin-menettely saattaa ajallisesti kestää vain muutaman viikon, joten on erittäin tärkeää varmistaa lainsäädännöllä ja huolellisella lain soveltamisella riittävä turvapaikanhakijan oikeusturvan takaaminen. Nopeutetulle turvapaikkamenettelylle tunnusomainen nopeus yhdistettynä turvapaikanhakijoiden tietämättömyyteen turvapaikkaprosessin vaiheista ja kaikista huomioon otettavista seikoista asettaa suuria haasteita viranomaisille taata oikeusturvan kannalta riittävät elementit turvapaikanhakijalle hänen asiassaan.

Varsinaisesta Dublin-menettelystä säädetään yhteisön säädöksin. Kokonaisuudessaan turvapaikkaprosessiin, jossa mahdollinen Dublin-menettely on vain yksi vaihe, sovelletaan myös kotoperäistä lainsäädäntöä esimerkiksi turvapaikkatutkintaan ja moniin muihin prosessiin liittyviin asioihin. Kaikessa toiminnassa on lisäksi huomioitava kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräykset ja tulkittava lain säännöksiä perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti. Tutkielmassa tarkastelun kohteena on sekä yhteisöoikeudellinen lainsäädäntö, kansainvälisoikeudelliset ihmisoikeussopimukset että kotimainen lainsäädäntö turvapaikanhakijan oikeusturvaa käsitteleviltä osin. Kuitenkin yhteisöoikeuden lisääntymisen myötä myös turvapaikkaoikeuden alueelle, ei voida enää täydellisesti erottaa yhteisöoikeutta ja kansallista oikeutta toisistaan, vaan niiden voidaan sanoa olevan saman normijärjestelmän osia olematta kuitenkaan hierarkkisessa järjestyksessä toisiinsa nähden. Niin yhteisöoikeus kuin kotoperäinen oikeus ovat vuorovaikutuksessa ja limittyneenä toisiinsa.<sup>15</sup> Myös

---

<sup>15</sup> Ojanen 2006, s. 68-69.

turvapaikkaoikeuden alueella sovellettavaksi tulevat entistä useammin suoraan sovellettavat asetukset ja välillisesti monet turvapaikkaoikeuden alalla annetut direktiivit ja niitä implementoivat säädökset. Yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä on valmisteilla ja säädösten harmonisointiprosessi on käynnissä, joten yhteisön päätöksenteosta ja valmistelusta lähtöisin oleva sääntely tulee kasvamaan entisestään. Tutkielmassa tarkastelen aihetta kokonaisvaltaisesti erottelematta säädöspohjaa sen tarkemmin sen antajan mukaan. On tarkoituksenmukaista tarkastella aihetta yhteisösääntelyn ympäristössä jo aiheen taustalla vaikuttavan tavoitteen, yhteisestä eurooppalaisesta turvapaikkajärjestelmästä, valossa. Kuitenkin aihetta tarkastellaan pääpainoisesti turvapaikanhakijan näkökulmasta unohtamatta jäsenvaltioiden vaikuttimia toimintansa ohjaajina.

Tutkielman ulkopuolelle rajautuvat normaali turvapaikkamenettely, jossa aineellinen turvapaikkatutkinta suoritetaan jokaisessa jäsenvaltiossa sen kansallisten säädösten mukaisesti. Normaaliin turvapaikkamenettelyyn sovelletaan ulkomaalaislain, hallintolain sekä soveltuvin osin poliisilain menettelyä koskevia säännöksiä, kuten hyvän hallinnon periaatteita. Nämä ovat keskeisiä sovellettavia säännöksiä turvapaikkaprosessin normaalissa kulussa päätösharkinta mukaan lukien. Tutkielmassa tarkastelun kohteena oleva Dublin-menettely noudattaa normaalia turvapaikkamenettelyä siihen asti, kunnes myöhemmin esitettävien perusteiden nojalla turvapaikkahakemus mahdollisesti ohjataan Dublin-menettelyyn. Dublin-menettelyssä on useita summaarisia piirteitä, jotka turvapaikka-asioiden luonteen erityisen sensitiivisistä seikoista ja harkintavallan laajuuden johdosta saattavat asettaa turvapaikanhakijan turvallisuuden uhatuksi muun muassa palauttamiskiellon loukkauksen johdosta.

Varsinainen aineellinen turvapaikkatutkinta ja turvapaikan sekä muiden oleskelulupien harkinnassa sovellettavien säännösten ja periaatteiden tarkastelu rajautuu lähes kokonaan tutkielman ulkopuolelle. Pakolaisaseman myöntämisen perusteista on vireillä direktiivi, jolla pyritään yhtenäistämään turvapaikan myöntämisen edellytyksiä ja pakolaisyleissopimuksen pakolaisen määritelmän tulkintaa eri jäsenvaltioissa. Pakolaisyleissopimuksen pakolaisen määritelmän väljyys, historialliset ja poliittiset tekijät ovat olleet syynä siihen, että pakolaisstatus ja turvapaikka myönnetään vaihtelevin perustein eri jäsenvaltioissa. Vakiintuneella pakolaisen määritelmällä on yhteys myös palauttamiskiellon periaatteeseen yleisen länsimaisen ajattelutavan kautta, ohjaten käsityksiämme olosuhteista, joita voidaan pitää epäinhimillisinä. Nämä käsitykset ja lähes yksinomaan länsimaisen kulttuuriin kuuluvien maiden kesken sovitut ihmisoikeusmääräykset istuvat tiukassa yhteiskunnan syvärakenteissa vaikuttaen pintatason ilmiöihin merkittävällä tavalla ja ohjaten poliittista kuin myös oikeudellista päätöksentekoa. Tutkielmassa keskitytään pääasiallisesti Dublin-turvapaikkamenette-

lyä koskevaan oikeusturvaproblematiikkaan, johon myös keskeisellä tavalla, oikeuskulttuurin tasolta kumpuavat käsitykset ihmis- ja turvapaikkaoikeudesta ja siihen liittyvästä sääntelystä vaikuttavat. Pintapuolisesti käsitellään myös sinänsä erittäin mielenkiintoista ja haasteellista tulkintaongelmaa, joka liittyy pakolaisyleissopimuksen pakolaisen määrittelmään.

Tutkielman ulkopuolelle on rajattu vastuunmäärittämisasetuksen nojalla tapahtuva vastuunsiirron tosiasiallinen täytäntöönpanovaihe, josta säädetään komission asetuksella N:o 1560/2003. Asetus sisältää säännöksiä pyynnöissä, vastauksissa ja siirroissa käytettävistä lomakkeista, valtioiden vastuista siirron toteuttamisessa, todisteista ja aihetodisteista sekä valtioiden erimielisyyksiin sovellettavasta sovittelumenettelystä. Tämä tosiasiallinen täytäntöönpanovaihe käsittelee pääasiassa valtioiden välistä yhteistoimintaa ja muodostaa laajan kokonaisuuden itsessään, joten on perusteltua rajata se tutkielman ulkopuolelle.

Vastuunmäärittämisasetuksen nojalla tapahtuva vastuunsiirron toteuttaminen käännättämispäätöksellä on mahdollista muutoksenhaun sitä estämättä. Nopea täytäntöönpano voi aiheuttaa turvapaikanhakijan oikeusturvan vaarantumisen. Vastanäytön ja selvitysten hankkimiseen ei ajan puutteen vuoksi useinkaan ole mahdollisuutta. Turvapaikanhakijan ainoaksi mahdollisuudeksi jää hakea muutosta ulkomailta käsin, jos hallinto-oikeus ei ole tehnyt päätöstä täytäntöönpanon keskeyttämiseksi. Toisaalta ongelmana on myös turvapaikanhakijoiden tietämättömyys ja ymmärtämättömyys prosessin vaiheista ja toimivaltaisista viranomaisista sekä heidän oikeuksistaan muun muassa oikeusavustajaan, tulkkiin ja oikeusapuun.<sup>16</sup> Tutkielmassa keskitytään tarkastelemaan muutoksenhakuvaihetta, siihen liittyvää problematiikkaa niin määräaikojen, asian selvittämisen kuin viranomaisten toimivallan suhteen. Keskeisiä viranomaisia tässä menettelyn vaiheessa ovat hallinto-oikeus, täytäntöönpanon suorittava viranomainen eli yleensä poliisi ja alkuperäisen tutkimatta jättämispäätöksen ja käännätyspäätöksen tehnyt Maahanmuuttovirasto. Hallinto-oikeus voi estää päätöksen täytäntöönpanon ja vastuunmäärittämisasetuksen nojalla tapahtuvan turvapaikanhakijan käännättämisen ja vastuunsiirron toiseen jäsenvaltioon täytäntöönpanokieltopäätöksen antamisella. Hallinto-oikeus ei tällöin tutki turvapaikkaperusteita vaan mahdollisesti kieltää täytäntöönpanon siksi ajaksi, kunnes Maahanmuuttovirasto on tutkinut, onko turvapaikanhakija vaarassa joutua muun muassa ketjupalautuksen kohteeksi ja sitä kautta hänen turvallisuutensa vaarantua kotimaassa tai muussa pysyvässä asuinmaassa. Täytäntöönpanokieltopäätöksen harkinnassa hallinto-oikeus ei suoranaisesti ota kantaa turvapaikanhakijoiden turvapaikkaperusteisiin, mutta tosiasiallisesti se joutuu pohtimaan myös turvapaikanhakijan olosuhteita ja mahdollisia seuraamuksia vastaanottavassa valtiossa tai mahdollisesti sieltä käännätyksen saatuaan maassa, johon käännätys kohdistetaan.

Vastuunmäärittämisasetusta soveltavat kaikki unionin jäsenvaltiot sekä Norja ja Islanti. Vastuunmäärittämisasetusta tulkitaan hyvin eri tavoin jäsenvaltioissa ja tutkielmassani esitän myös joitakin huomioita eri jäsenvaltioiden soveltamiskäytännöstä keskeisimpien turvapaikanhakijan oikeusturvaan liittyvien säännösten osalta. Erityistä huomiota kiinnitän Kreikan kansalliseen turvapaikkasääntelyyn turvapaikkahakemuksen aineellisen tutkinnan osalta, koska se vaikuttaa myös turvapaikanhakijan siirron toteuttamiseen ja aineellisen tutkinnan siirtämiseen Kreikkaan. Lisäksi Kreikan turvapaikkasääntelyn vaikutukset voivat olla merkittävät turvapaikanhakijan turvallisuuden ja oikeusturvan kannalta silloin, jos se johtaa ketjupalautuskiellon rikkomiseen. Koska kyseessä on Euroopan unionin neuvoston antama, sellaisenaan sovellettava säännös, jonka nojalla yhteisen turvapaikkajärjestelmän yhdenmukainen toiminta varmistetaan, on tarkoituksenmukaista kiinnittää huomiota myös muiden jäsenvaltioiden soveltamiskäytäntöön. Lisäksi tutkielmassa on huomioita vastuunmäärittämisasetuksen tämänhetkisestä toimivuudesta ja sen kehittämiskohdista, mistä on runsaasti selvityksiä ja raportteja, joita ovat laatineet monet Euroopan unionin toimielimet ja ihmisoikeusorganisaatiot kuten UNHCR ja ECRE<sup>17</sup> sekä ELENA Legal Network<sup>18</sup>.

#### 1.4 Metodologiset valinnat ja lähdeaineisto

Tutkielman tutkimusmenetelmä noudattelee oikeusdogmaattista eli *lainopillista* metodologiaa. Lainopillisen menetelmän pääasiallinen tarkoitus on johtaa institutionaalisista ja ei-institutionaalisista oikeuslähteistä oikeudellisten argumentaatio- ja sääntöjen avulla voimassa olevan oikeuden sääntöjen ja riittävää institutionaalista tukea ja yhteisöllistä hyväksyntää nauttivien oikeusperiaatteiden sekä muiden oikeudellisten ratkaisuvaihtoehtojen tietyllä hetkellä ilmennettävä tulkinnallinen merkitysisältö. Lainopin metodi on siten oikeussääntöjen tulkintaa ja systematisointia sekä oikeusperiaatteiden punnintaa ja tasapainottamista<sup>19</sup>. Tässä tutkielmassa tarkastellaan lainopin menetelmin turvapaikanhakijan oikeusturvaa säänteleviä oikeussääntöjä Dublin-menettelyssä ja muutoksenhaussa sekä niiden sijoittumista turvapaikka- ja ihmisoikeuden alalla. Hallinto-oikeudellista normijärjestelmää, sen systematiikkaa ja tulkintaa, limittyneenä vastuunmäärittämisasetuksen säädösympäristöön tarkastellaan oikeussuoja-ajattelun näkökulmasta. Vastuunmäärittämisasetuksen säännökset sallivat hallintoviranomaiselle harkintavaltaa sovellettavien säännösten suhteen, ihmisoikeusperiaatteiden ja sitovien oikeussuojaa turvaavien säännösten asettaessa viranomaisen harkintavallalle rajat.

---

<sup>16</sup> Nieminen–Puumalainen, s. 107–109.

<sup>17</sup> ECRE (European Council on Refugees and Exiles) on Euroopan laajuinen turvapaikka-asioita käsittelevien, 65 eurooppalaisen ihmisoikeus- ja kansalaisjärjestön kattojärjestö.

Oikeussuoja-ajatteluun liittyy helposti vahva oikeuspoliittinen tavoitteenasettelu siitä miten ja min-käläiseksi hallinto-oikeudellinen järjestelmä tulisi kehittää<sup>20</sup>. Myös tässä tutkielmassa kyseen-alaistetaan turvapaikanhakijan oikeusturvan riittävyys nykyisellä, voimassa olevalla sääntelyllä, eri-tyisesti muutoksenhakuvaiheen välittömän täytäntöönpanon osalta ja näin ollen tutkimuksessa ta-voitellaan myös oikeuspoliittisen eli *de lege ferenda*-tutkimuksen tiedonintressiä tuottamalla ja arvioimalla erilaisia lainsäädännöllisiä ratkaisumalleja<sup>21</sup>. Välittömän täytäntöönpanon ongelmana on turvapaikanhakijan oikeusturvan vaarantuminen peruuttamattomasti tai muutoksenhaun toteut-taminen ulkomailta käsin oikeusturvan vaarantavalla tavalla. Oikeusturvan vaarantumisen elimi-noimiseksi ja riittävän oikeusturvan takaamiseksi olisi täytäntöönpanon lykkäävä muutoksenhaku selkeä ratkaisuvaihtoehto. Tämä tosin joudutaan toteuttamaan mahdollisesti määräaikojen umpeutu-misen kustannuksella, mikä saattaa mitätöidä koko Dublin-järjestelmän tarkoituksen toteuttamisen.

Tutkielmassa on aineksia toisaalta arvo-, ideologia- ja kohdeneutraalista tarkastelusta, jolloin pyri-tään kuvaamaan analyttis-deskriptiivisen asetelman mukaisesti Dublin-turvapaikkamenettelyä ja sen oikeusturvan takeita kuten ne yhteiskuntatodellisuudessa ilmenevät ja toisaalta on pyritty esit-tämään myös kriittisiä huomioita asian tilasta sekä sitä parantavista ratkaisuvaihtoehdoista.

Lähdeaineistona tutkielmassa käytetään yhteisön lainsäädäntöä, yhteisön lainsäädännön valmistelu-aineistoa, kotoperäistä lainsäädäntöä ja esitöitä sekä kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia. Huolimatta siitä, että yhteisön lainvalmisteluaineiston ei katsota nauttivan samanlaista painoarvoa lähdeaineistona kuin kansallisella lainvalmisteluaineistolla on ilmentämään lainsäätäjän tahtoa, on tutkielman aiheen keskeisestä yhteisöoikeudellisesta lähtökohdasta johtuen perusteltua käsitellä myös yhteisön oikeuden valmisteluaineistoa. Tämä on perusteltua myös sen tähden, että yhteisön säädösvalmistelussa ja sen seu-rauksena syntyvistä asiakirjoista voidaan havaita jäsenvaltioiden tahto kussakin asiassa. Lainvalmistelun pohjalta syntynyt säädös on yhteisön tasolla aina kompromissi, eikä välttämättä kerro asian todellisia taustoja. Lisäksi lähdeaineistona on käytetty kansainvälisten ihmisoikeus- ja kansalaisjärjestöjen kan-nottoja ja selvityksiä, vaikka nämä eivät nautikaan oikeussääntöjen tavoin lain soveltajaa velvoitta-vasta asemasta. Tutkielman aiheen kannalta kotoperäinen lainsäädäntö sääntelee erityisesti turvapaikka-menettelyä hallintolain ja ulkomaalaislain säännöksiin sekä muutoksenhakua hallintolainkäyttölain ja ulkomaalaislain nojalla. Ulkomaalaislain säännökset ovat edellä mainituissa yleissäännöksiin sääde-lyissä menettelyn ja muutoksenhaun yhteyksissä erityissäännöksiä, joita on noudatettava ensisijaisesti.

---

<sup>18</sup> Elena Legal Network on oikeudellisten ammatinharjoittajien foorumi, jonka tarkoituksena on edistää ihmisoikeuksia ja turvapaikanhakijoiden kohtelua sekä avustaa turvapaikanhakijoita ja muita suojelun tarpeessa olevia oikeudellisessa neuvonnassa ja tarjota heille asianajajapalveluita turvapaikka-asioissa.

<sup>19</sup> Siitola 2003, s. 126, 139.

<sup>20</sup> Aer 2000, s. 58.



## 1.5 Tutkielman rakenne

Ensimmäinen varsinainen luku (luku 2) johdattelee tutkielman aiheeseen esittelemällä Euroopan unionin yhteisen turvapaikkajärjestelmän kehittymistä vapaasta henkilöiden liikkuvuudesta siihen liittyviin säädöshankkeisiin yhtenäisen turvapaikkajärjestelmän luomiseksi. Toisessa luvussa pyritään esittämään joitakin taustalla vaikuttaneita tekijöitä, jotka johtivat koko unionin kattavan järjestelmän säätämiseen. Luvussa tarkastellaan myös yhteisön turvapaikkaoikeuden alaa ja siihen kuuluvia elementtejä. Toisen luvun tarkoituksena on johdattaa aiheeseen ja siinä esitellään myös vastuunmäärittämisen tavoitteita ja soveltamisalaa sekä Eurodac-järjestelmän toimintaa.

Kolmannessa luvussa tarkastellaan vastuunmäärittämisen keskeistä materiaalista sisältöä eli niitä perusteita, joiden nojalla hierarkkisessa järjestyksessä määritetään turvapaikanhakijan turvapaikkahakemuksesta vastuussa oleva jäsenvaltio sekä niitä perusteita, jotka mahdollistavat jäsenvaltion oikeuden poiketa tästä määräystä järjestyksestä. Lisäksi kolmannessa luvussa tarkastellaan toimenpiteitä, jotka jäsenvaltion on suoritettava tietyssä määräajassa, jotta vastuuvaltion määrittäminen varmistetaan ja ennen kuin siirtotoimenpiteet voidaan aloittaa. Luvussa on myös esitelty ne edellytykset, joiden vallitessa turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio voi vapautua vastuustaan sekä sovittelumenettelystä, jolla jäsenvaltioiden tulkintaongelmia voidaan yhteisövetoisesti ratkaista riippumattoman tahon toimesta.

Neljännessä luvussa käsitellään sitä lainsäädäntöä ja niitä oikeusperiaatteita, jotka sääntelevät muutoksenhakua ja jotka on erityisesti otettava huomioon harkittaessa turvapaikanhakijan käännättämistä ja riittävän oikeusturvan takaamista. Näistä luvussa tarkastellaan erityisesti oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeet turvaavan perustuslain 21 §:ää ja sen suhdetta vastuunmäärittämisen nojalla tapahtuvaan Dublin-menettelyyn. Lisäksi neljännessä luvussa keskitytään kuvaamaan ulkomaalais- ja turvapaikkaoikeuden keskeisimpiä periaatteita, palauttamiskiellon periaatetta ja ketjupalautuskieltoa, jotka ovat myös oikeusturvan kannalta hyvin merkittäviä. Lisäksi neljännessä luvussa selvitetään kahdenvälisiä sopimuksia, joita jäsenvaltiot voivat sopia toisten jäsenvaltioiden kanssa sekä niiden suhdetta vastuunmäärittämisen soveltamiseen. Kolmansien maiden kanssa solmittavista takaisinottosopimuksista ja niiden yhteensopivuudesta palauttamiskiellon periaatteen kanssa esitetään myös näkökantoja neljännessä tutkielman luvussa. Luvussa neljä selvitetään myös oikeudesta oikeus-suojakeinoihin kansallisen viranomaisen edessä takaavasta Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklasta ja 3 artiklan kidutuksen kiellosta ja niiden arvioinnista käännytyspäätöksen välittömän

---

<sup>21</sup> Siltala 2003, s. 131.

täytäntöönpanon soveltamisessa. Neljännen luvun päättää jakso, jossa tarkastellaan EY-tuomioistuinta ennakkoratkaisuviranomaisena

Viidennessä luvussa tarkastellaan Dublin-menettelyn ennakkolliseen ja jälkikäteiseen oikeussuojaan liittyviä oikeusturvanäkökohtia sekä säilöönottoon ja maasta poistamiseen liittyviä oikeusturva-ongelmia. Oikeussuojan kysymyksinä luvussa tarkastellaan turvapaikkamenettelyyn pääsyä, turvapaikanhakijan kuulemisperiaatetta ja asian selvittämisvelvollisuutta sekä oikeutta oikeusapuun, avustajaan ja oikeudelliseen neuvontaan. Lisäksi viidennessä luvussa arvioidaan muutoksenhakuun liittyviä oikeusturvanäkökohtia ja pohditaan käännytyspäätöksen välittömän täytäntöönpanon vaikutuksia ja siitä esitettyjä näkökantoja. Lisäksi menettelyn ja muutoksenhaun ulkopuolelta, mutta merkittävänä turvapaikanhakijan oikeusturvanäkökohtana lukuun on otettu tietoturvaan ja yksityisyyden suojaan liittyviä oikeusturvaseikkoja.

Kuudennessa luvussa esitetään vastuunmäärittämisasetuksen nykytilaan heijastuvia tekijöitä, jotka osaltaan selittävät asetuksen toimivuuden ja tehokkuuden puutteita. Kuudennessa luvussa käsitellään myös Kreikan turvapaikkalainsäädäntöä ja siihen liittyviä tekijöitä, joiden johdosta Kreikkaa ei välttämättä voida pitää turvallisena valtiona turvapaikanhakijalle. Samassa yhteydessä tuodaan esille EY-tuomioistuimessa tulevaisuudessa käsiteltävä tapaus, jossa komissio nosti kanteen Kreikan valtiota vastaan vastuunmäärittämisasetuksen säännösten soveltamisen laiminlyönnin johdosta. Lisäksi kuudennessa luvussa esitellään komission Dublin-järjestelmän ja Eurodac-asetuksen soveltamisesta antamaa arviointiraporttia ja siinä tehtyjä havaintoja sekä yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän toisen vaiheen toimenpiteitä, joita komissiossa valmistellaan.

## 2 KOHTI YHTEISTÄ TURVAPAIKKAJÄRJESTELMÄÄ

### 2.1 Schengenin yleissopimus ja Dublinin yleissopimus

Schengenin sopimus rajatarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä sisärajoilla tehtiin Euroopan unionin ulkopuolella viiden jäsenvaltion, Saksan, Ranskan, Belgian, Luxemburgin ja Alankomaiden allekirjoittaessa sen 14.6.1985. Schengenin yleissopimus, joka on vuoden 1985 sopimuksen täytäntöönpanosäädös, allekirjoitettiin 19.1.1990. Yleissopimus tuli voimaan vuonna 1995 ja se liitettiin osaksi Euroopan yhteisönsäätelyä Amsterdamin sopimuksella vuonna 1999. Suomi liittyi Schengen-järjestelmään yhdessä muiden Pohjoismaiden kanssa vuonna 1996 allekirjoitetulla liittymissopimuksella, mutta Schengen säännösten täysimääräinen soveltaminen aloitettiin vasta 25.3.2001 (SopS 23/2001). Schengen-säännöstöä soveltavat Euroopan unionin jäsenvaltiot, Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin soveltaessa säännöstöä ainoastaan poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä sekä tietojärjestelmää koskevilta osilta.<sup>22</sup> 21.12.2007 Schengen alue laajeni Euroopan unionin yhdeksällä<sup>23</sup> itäisellä jäsenvaltiolla. Unionin ulkopuolisista maista Norja ja Islanti ovat mukana Schengen-järjestelmässä.<sup>24</sup> Schengen säännösten tarkoituksena on henkilöiden rajatarkastusten lakkauttaminen Schengen-järjestelmään liittyneiden valtioiden keskinäisiltä rajoilta, yhdenmukaisten rajatarkastusten suorittaminen ulkorajoilla ja yhtenäisen viisumipolitiikan säätäminen.<sup>25</sup> Schengen säännöstöön liittyneet jäsenvaltiot myöntävät viisumeja yhtenäistettyjen edellytysten mukaan ja Schengen-alueen valtion myöntämä viisumi on yhtenäisten säännösten johdosta voimassa myös muissa Schengen-maissa. Schengen-viisumilla voi siis saapua yhteen Schengen-maahan ja liikkua vapaasti Schengen-alueella viisumin voimassaoloajan. Schengen-alueelle saapumiseksi ja laittoman maahantulon estämiseksi kolmansien maiden kansalaisilta edellytetään voimassa olevaa matkustusasiakirjaa, tarvittaessa viisumia sekä riittävät varat oleskelua ja paluumatkaa varten.<sup>26</sup> Ulkomaalaisen kuljettaneen liikenteenharjoittajan on tehtävä kaikki tarvittavat toimet, että ulkomaalaisella on maahantuloedellytykset täyttävät matkustusasiakirjat. Jos maahantuloedellytysten selvittäminen laiminlyödään, liikenteenharjoittaja on velvollinen kuljettamaan ulkomaalaisen siihen maahan, josta hänet on kuljetettu Schengen-alueelle.<sup>27</sup> Pääsy Schengen-alueelle voidaan evätä kolmannen maan kansalaiselta, joka ei täytä maahantulon edellytyksiä, ellei jokin sopimuspuoli katso tarpeelliseksi

---

<sup>22</sup> Schengen alue ja yhteistyö: <URL:<http://europa.eu/scadplus/leg/fi/lvb/l33020.htm>>

<sup>23</sup> Viro, Latvia, Liettua, Malta, Puola, Slovakia, Slovenia, Tšekki ja Unkari liittyivät Schengen säännöstöön 21.12.2007.

<sup>24</sup> HE 265/2002 vp, s. 121.

<sup>25</sup> Schengenin sop. <URL:<http://europa.eu/scadplus/leg/fi/lvb/l33020.htm>> Schengen yleissop. SopS 23/2001, artikla 9.

<sup>26</sup> Euroopan komissio, Schengen-alue: <URL:<http://ec.europa.eu/youreurope/nav/fi/citizens/travelling/schengen-area/index.html>> Schengen yleissopimus SopS 23/2001, artikla 5, 10, 19.

<sup>27</sup> Schengen yleissopimus SopS 23/2001 artikla 26.

poiketa tästä humanitaarisista syistä, kansallisen edun vuoksi tai kansainvälisten velvoitteiden takia. Turvapaikanhakijalla on oikeus hakea turvapaikkaa sopimusvaltiosta ja oikeus jäädä turvapaikanhakuvaltioon siksi ajaksi, kun hänen turvapaikka-asiansa on käsitelty tai jos hänet ohjataan Dublinmenettelyyn, kunnes vastuussa oleva jäsenvaltio on määritetty ja vastuunsiirtotoimenpiteet aloitettu.

Henkilöiden vapaan liikkuvuuden edistäminen Schengen-alueella yhtenä Euroopan unionin neljästä vapaan liikkuvuuden periaatteesta edellytti myös oikeudellista ja poliisiyhteistyötä laittoman maahantulon torjumiseksi sekä turvapaikanhakijoita koskevien toimivaltuuksien ja sääntöjen parantamiseksi. Näitä tavoitteita varten perustettiin SIS-tietojärjestelmä (Schengen Information System) tiettyjen henkilö- ja esineryhmien tiedonvaihdon parantamiseksi jäsenvaltioiden välillä. Lisäksi 15.6.1990 solmittiin niin sanottu Dublinin yleissopimus SopS 85/1997 turvapaikanhakijan turvapaikkahakemuksesta vastuussa olevan valtion määrittämiseksi, sillä henkilöiden liikkuvuuden vapauttaminen Schengen-alueella oli lisännyt turvapaikanhakijoiden liikkumista jäsenvaltioiden välillä ja useiden turvapaikkahakemusten vireillepanoa eri jäsenvaltioissa<sup>28</sup>. Dublinin yleissopimuksessa määritellään perusteet, joiden mukaan yksittäistapauksessa ratkaistaan turvapaikkahakemuksesta vastuussa oleva jäsenvaltio. Jäsenvaltioiden ratifiointien viivästymisen johdosta yleissopimus tuli voimaan vasta vuonna 1997 ja Suomessa 1.1.1998. Dublinin yleissopimuksen määräysten perustana on vuonna 1951 solmitun Geneven pakolaissopimuksen (SopS 77/1968) ja siihen vuonna 1967 tehdyn New Yorkin pöytäkirjan (SopS 78/1968) pakolaisten oikeusasemaa koskevat vaatimukset.

Dublinin yleissopimuksen solmimisen tarkoituksena oli vähentää turvapaikkahakemusten vireillepanemista useassa eri jäsenvaltiossa ja taata turvapaikanhakijalle hänen turvapaikkahakemuksensa käsittely aina yhdessä jäsenvaltiossa. Dublinin yleissopimus tosin herätti heti voimaantulonsa jälkeen laajaa kritiikkiä siitä, että sitä pidettiin vastuunjaon kannalta epäoikeudenmukaisena ja toiminnaltaan tehottomana. Perusteen, jonka mukaan jäsenvaltio, johon turvapaikanhakija ensimmäisenä saapuu, on pidettävä vastuussa olevana jäsenvaltiona, aiheutti kohtuuttoman epäoikeudenmukaisen kuormituksen jäsenvaltioille, jotka sijaitsevat Euroopan unionin reuna-alueilla. Useiden arviointien mukaan Dublinin yleissopimusta sovellettiin vain 6 % kaikista Euroopan unionin turvapaikanhaki-

---

<sup>28</sup> Tällä hetkellä kehitteillä on SIS-tietojärjestelmän toinen, laajennettu versio, SIS II laajentuneen Euroopan unionin vuoksi, sillä SIS-tietojärjestelmä oli suunniteltu vain 18 valtiota varten, Neuvoston asetus N:o 2424/2001/ EY toisen sukupolven Schengenin tietojärjestelmän (SIS II) kehittämiseksi, EYVL L 328, 13.12.2001, <URL: <http://www.europa.eu/scadplus/leg/fi/lvb/l33183.htm>> Luettu 10.8.2008. Tavoitteena on, että SIS II otetaan käyttöön joulukuussa 2008, Sisäasiainministeriön tiedote 8.6.2007, saatavilla: <http://www2.poliisi.fi/intermin/bulletin.nsf/ba5761259e0c266b02256a55004c216c/e9974c5c7d9863edc22572f40028a4ef?OpenDocument>> Luettu 10.8.2008.

joista vuosittain ja vuosittain ainoastaan noin 2 % näistä turvapaikanhakijoista tosiasiaa siirrettiin toiseen jäsenvaltioon turvapaikkahakemuksen käsittelyä varten.<sup>29</sup>

Turvapaikkamenettelyjen yhdenmukaistamisprosessi unionissa aloitettiin Dublinin yleissopimuksella, joka sittemmin korvattiin yhteisön säädöksellä, vastuunmäärittämisasetuksella, jonka asiallinen sisältö pääpiirteissään vastaa Dublinin yleissopimusta<sup>30</sup>. Oikeusvaikutuksiltaan tämä oli merkittävää, sillä kansainvälinen yleissopimus korvattiin yhteisön jäsenvaltioita suoraan velvoittavalla yhteisön asetuksella, jota ei saateta kansallisesti voimaan.

## 2.2 Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmät vuonna 1999

Toimiva turvapaikanhakumenettely ja yhtenäinen turvapaikkapolitiikka ovat keskeinen osa pakolaisten suojelua ja sen tähden Eurooppa-neuvosto päätti 15. ja 16.10.1999 Tampereella pidetyssä erityisistunnossa yhteisen turvapaikkajärjestelmän luomisesta. Yhteisen turvapaikkajärjestelmän tavoite asetettiin Amsterdamin sopimuksessa ja sitä tarkennettiin Tampereen Eurooppa-neuvoston huippukokouksessa vuonna 1999 sekä Haagin Eurooppa-neuvoston huippukokouksessa vuonna 2004. Erityisistunnon päätelmissä todetaan, että järjestelmään olisi lyhyellä aikavälillä sisällytettävä selkeä ja toimiva menettely turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittämiseksi. Menettelyn perusteiden tulisi olla niin jäsenvaltioiden kuin asianomaisten henkilöiden kannalta puolueettomia ja oikeudenmukaisia. Vastuussa olevan jäsenvaltion määrittäminen tulisi päätelmien mukaan tapahtua ripeästi, jotta ei vaaranneta turvapaikkahakemusten käsittelyaikatavoitteiden saavuttamista.<sup>31</sup> Puheenjohtajan päätelmissä sitä vastoin korostetaan oikeusvaltioperiaatetta ja unionin sitoutumista ihmisoikeuksiin. Pidemmällä aikavälillä yhteisön säännöksillä olisi luotava yhteinen turvapaikkamenettely ja koko yhteisössä yhtäläinen kohtelu pakolaisaseman saaneille. Yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä perustuu Geneven pakolaisyleissopimuksen täysimääräiseen soveltamiseen, jolloin voidaan varmistaa myös palauttamiskiellon periaatteen noudattaminen<sup>32</sup>. Lisäksi Eurooppa-neuvosto korostaa päätelmissään, että turvapaikka-asiassa päätöksiä valmisteltaessa on neuvoteltava Yhdistyneiden Kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetun (jäljempänä UNHCR<sup>33</sup>) ja muiden kansalaisjärjestöjen kanssa.<sup>34</sup> Geneven pakolaissopimuksen

---

<sup>29</sup> Commission Staff Working Paper SEC (2001) 756: Evaluation of the Dublin Convention, s. 2.

<sup>30</sup> Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittäminen) U72/2001 25.10.2001, s. 2- 4.

<sup>31</sup> Neuvoston asetus N:o 343/2003 johdanto kohta 4.

<sup>32</sup> Tampereen Eurooppa-neuvosto 15-16.10.1999. Puheenjohtajan päätelmät, kohta 13.

<URL:[http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/fi/ec/00200-r1.fi9.htm](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/fi/ec/00200-r1.fi9.htm)> Luettu 10.8.2008.

<sup>33</sup> UNHCR lyhenne United Nations High Commissioner for Refugees.

<sup>34</sup> Tampereen Eurooppa-neuvosto 15-16.10.1999. Puheenjohtajan päätelmät, kohta 14 ja 15.

35 artiklassa myös määrätään sopimusvaltiot sitoutumaan yhteistoimintaan UNHCR:n kanssa ja toimittamaan pyydettyä tietoa ja tilastoja pakolaisten oikeudellisesta asemasta ja siihen liittyvästä lainsäädännöstä sekä pakolaissopimuksen soveltamisesta helpottamaan tämän valvontatyötä.

Yhteinen turvapaikkajärjestelmä toteutetaan kahdessa vaiheessa. Ensimmäinen vaihe päättyi vuonna 2004 ja se koski turvapaikkajärjestelmään liittyviä vähimmäisvaatimuksia ja -toimenpiteitä. Toisessa vaiheessa pyritään yhteiseen turvapaikkamenettelyyn ja turvapaikan saaneiden yhtäläiseen asemaan koko Euroopan unionissa vuoteen 2010 mennessä.<sup>35</sup> Ensimmäisessä vaiheessa neuvostolle annettiin tehtäväksi vastuunmäärittämisesetuksen säätämisen lisäksi laatia vähimmäisvaatimukset turvapaikanhakijoiden vastaanotosta jäsenvaltiossa sekä vähimmäisvaatimukset menettelystä ja pakolaisaseman myöntämisestä. Euroopan yhteisö on antanut neljä direktiiviä edellä mainituista vähimmäisvaatimuksista turvapaikka-asioissa. Annetut direktiivit määrittävät vähimmäistason, mikä jokaisen jäsenvaltion tulee kansallisesti toteuttaa. Lisäksi katsottiin tarkoituksenmukaiseksi säätää vastuunmäärittämisesetus ja Eurodac-sormenjälkirekisteriä koskeva asetus N:o 2725/2000, koska asetuksen luonteesta johtuen sillä on mahdollisuus antaa tarkkoja ja suoraan jäsenvaltioita velvoittavia säännöksiä.

### 2.3 Haagin ohjelma vuosille 2005- 2010

Tampereen ohjelman jatkoksi 4-5.11.2004 Haagissa kokoontunut Eurooppa-neuvosto hyväksyi monivuotisen Haagin ohjelman, jonka tavoitteeksi asetettiin jo luodun vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen lujittaminen.<sup>36</sup> Haagin ohjelma jatkaa Tampereen Eurooppa-neuvostossa sovittujen asioiden kehittämistä ja täsmentämistä ja valmisteluvaiheessa ohjelmaa kutsuttiin historiansa johdosta myös Tampere II-ohjelmaksi<sup>37</sup>. Ohjelma sisältää toimintasuunnitelman, jossa luetellaan Euroopan unionin kymmenen painopistettä, joiden avulla pyritään vahvistamaan vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta. Komission tiedonannossa KOM (2005) 184 neuvostolle ja Euroopan parlamentille esitellään erityisiä toimenpiteitä, jotka ovat tarkoitus toteuttaa viiden vuoden kuluessa, vuoteen 2009 mennessä. Painopistealueina on tiedonannossa lueteltu muun muassa perusoikeuksien vahvistaminen, terrorismin torjunta, yhteisten turvapaikkamenettelyjen käyttöönotto ja vastuun jakaminen sekä yhteisvastuu. Yhteisten turvapaikkamenettelyjen osalta komissio toteaa haluavansa

---

<URL:[http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/fin/ec/00200-r1.fi9.htm](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/fin/ec/00200-r1.fi9.htm)> Luettu 10.8.2008.

<sup>35</sup> European Commission. <URL:[http://ec.europa.eu/justice\\_home/key\\_issues/asylum/asylum\\_270804\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/key_issues/asylum/asylum_270804_en.pdf)> Luettu 10.8.2008.

<sup>36</sup> Euroopan komissio EU Suomessa:<URL:<http://ec.europa.eu/finland/news/press/101/10612.fi.htm>> Luettu 10.8.2008.

<sup>37</sup> HaVL 13/2005, s. 3.

ottaa käyttöön tehokkaat ja yhtenäiset turvapaikkamenettelyt sekä määrittää yhdenmukainen asema henkilöille, joille on myönnetty turvapaikka tai jotka nauttivat toissijaista suojelua. Yhtenäistämistä ja operatiivista yhteistyötä turvapaikkamenettelyissä kehitetään erityisesti Euroopan pakolaisrahaston turvin.<sup>38</sup>

Haagin ohjelman ensimmäinen edistysaskel saavutettiin, kun unionin neuvosto antoi Eurooppa-neuvoston pyynnöstä päätöksen 2004/927/EY siirtymisestä yhteisön perustamissopimuksen 251 artiklan mukaiseen yhteispäätösmenettelyyn ja määräänemmistöpäätösten soveltamiseen kaikkiin perustamissopimuksen IV osastoon kuuluvissa asioissa. 1.1.2005 lähtien perustamissopimuksen IV osastoon sisältyviin maahanmuutto, turvapaikka- ja rajavalvonta-asioihin sovelletaan yhteispäätös-menettelyä lukuun ottamatta laillista maahanmuuttoa.

Komission on tarkoitus antaa vielä tänä vuonna tiedonanto vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen ohjelmasta vuosille 2010-2014, niin kutsuttu Post-Haag ohjelma, joka hyväksytään Eurooppa-neuvostossa vuonna 2009. Post-Haag ohjelman lisäksi komissio antaa myös yhteisen turvapaikkapolitiikan toista vaihetta koskevat säädösehdotukset.<sup>39</sup> Jäsenvaltioiden yhteistyön edistämiseksi perustetaan jäsenvaltioiden turvapaikkayksiköt yhdistävä järjestelmä ja Euroopan unionin virasto, joka tukee yhteiseen eurooppalaiseen turvapaikkajärjestelmään liittyvää jäsenvaltioiden yhteistyötä. Unioninlaajuinen virasto on tarkoitus perustaa vasta sen jälkeen kun yhteiset turvapaikkamenettelyt on jäsenvaltioissa otettu käyttöön.<sup>40</sup> Suomi suhtautuu varauksellisesti ehdotukseen Euroopan turvapaikkaviraston perustamisesta ja pitää tärkeänä väliarvion tekemistä ensimmäisen vaiheen täytännönpanon jälkeen ennen toisen vaiheen käynnistämistä<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup> Haagin ohjelma: kymmenen painopistettä seuraaviksi viideksi vuodeksi.

<[URL: http://europa.eu/scadplus/leg/fi/lvb/116002.htm](http://europa.eu/scadplus/leg/fi/lvb/116002.htm)> Luettu 27.6.2008.

KOM (2005)184 lopull.

<[URL: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005PC0184:FI:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005PC0184:FI:HTML)> Luettu 10.8.2008.

<sup>39</sup> Sisäasianministeriön tiedote. Intermin.fi. Tiedote saatavilla:

<[URL: http://www.intermin.fi/intermin/home.nsf/pages/923252DA1F0CA015C2257370003A97C5?opendocument](http://www.intermin.fi/intermin/home.nsf/pages/923252DA1F0CA015C2257370003A97C5?opendocument)>

Luettu 10.8.2008.

<sup>40</sup> KOM (2005) 184 lopull. Saatavilla:

<[URL: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005PC0184:FI:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005PC0184:FI:HTML)> Luettu 10.8.2008.

<sup>41</sup> Oikeusministeriö uutisarkisto. Uutinen saatavilla:

<[URL: http://www.om.fi/Etusivu/Ajankohtaista/Uutiset/Uutisarkisto/Uutiset2004/1145624555187](http://www.om.fi/Etusivu/Ajankohtaista/Uutiset/Uutisarkisto/Uutiset2004/1145624555187)> Luettu 10.8.2008.

## 2.4 Päätöksenteko turvapaikka-asioissa

Euroopan komissio vastaa turvapaikka-asioissa politiikka- ja säädösehdotuksien tekemisestä ja päätösten täytäntöönpanon valvonnasta. Euroopan unioni pitää oikeus- ja sisäasioiden tulostaulun avulla huolellisesti kirjaa siitä, miten hyvin jäsenvaltiot, Euroopan neuvosto ja Euroopan komissio valmistelevat ja toteuttavat politiikkoja ja toimia, jotka perustuvat Amsterdamin sopimukseen ja Tampereen Eurooppa-neuvoston tekemiin oikeus- ja sisäasioita koskeviin päätelmiin<sup>42</sup>. Amsterdamin sopimuksella turvapaikka-asiat siirrettiin yhteisön säädösvallan alaiseksi. Turvapaikka-asioista päätetään lainsäädäntömenettelyssä eli yhteispäätösmenettelyssä, jossa Euroopan parlamentti ja neuvosto yhdessä hyväksyvät säädöksiä. Yhteispäätösmenettelystä säädetään Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 251 artiklassa. Tässä menettelyssä neuvosto ja Euroopan parlamentti ovat tasaveroisia lainsäätäjiä, jolla tarkoitetaan sitä, että säädösten hyväksyminen edellyttää molempien toimielinten puoltavaa päätöstä.<sup>43</sup> Neuvoston antamalla päätöksellä<sup>44</sup> 22.12.2004 siirryttiin yhteispäätösmenttelyyn EY:n perustamissopimuksen 67 artiklan 2 kohdan mukaisesti, Amsterdamin sopimuksen voimaantulosta viiden vuoden siirtymäajan jälkeen. Neuvoston päätös tehtiin yksimielisesti eikä se edellyttänyt kansallista ratifiointia. Suomessa Euroopan unionin turvapaikka-järjestelmän yhdenmukaistamiseen ja muihin sisäasioihin liittyvistä asioista neuvottelee sisäasiainministeriö. Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaan Suomen kannanotoista EU:n toimielimissä käsiteltäviin asioihin, jotka vaativat eduskunnan vaikuttamisen, asiat käsittelee suuri valiokunta tai jos asia koskee ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, asiat käsittelee ulkoasiainvaliokunta.

EU:n ministerineuvostolle turvapaikka-asiat valmistelee Coreper II (Committee of Permanent Representatives) eli pysyvien edustajien komitea tietynlaisessa kokoonpanossa erotuksena Coreper I:stä. Coreperillä itsellään ei ole päätöksentekovaltaa vaan se keskittyy ministerineuvostossa tapahtuvan muodollisen päätöksenteon valmisteluun muun muassa selvittämällä muiden jäsenvaltioiden kannat kyseessä olevaan asiaan. Päätöksentekovalan puuttumisesta huolimatta Coreperin rooli päätösten läpiviemisessä on merkittävä. Coreperissä jäseninä ovat EU-edustustojen päälliköt, jotka Coreper II kokoonpanossa valmistelevat muun muassa EU:n ulkosuhteisiin liittyvät ulko- ja turvallisuuspolitiikan kysymykset, talouteen liittyvät kysymykset sekä oikeus- ja sisäasioiden yhteistyöhön liittyvät kysymykset.<sup>45</sup>

---

<sup>42</sup> Euroopan komissio. <URL: [http://ec.europa.eu/justice\\_home/key\\_issues/asylum/asylum\\_12\\_2002\\_fi.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/key_issues/asylum/asylum_12_2002_fi.pdf)> s.3. Luettu 10.8.2008.

<sup>43</sup> Borchardt 2000, s. 78- 82.

<sup>44</sup> Neuvoston päätös 927/2004/EY Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 251 artiklassa määrätyn menettelyn soveltamisesta tietyillä kyseisen perustamissopimuksen kolmannen osan IV osastoon kuuluvilla aloilla.

<sup>45</sup> Suomen pysyvä edustusto Euroopan unionissa. www-sivut saatavilla: <URL: <http://www.finland.eu/public/Default.aspx?culutue=fi-FI&contentlan=1>>. Luettu 10.8.2008.



## 2.5 Turvapaikkajärjestelmään liittyvät yhteisön direktiivit

Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän toteuttamiseksi Euroopan unionin neuvosto on hyväksynyt useita turvapaikanhakijoita ja kansainvälistä suojelua koskevia direktiivejä. Yhteisön perustamissopimuksen 63 artiklassa todetaan, että neuvosto toteuttaa 67 artiklan menettelyn mukaisesti artiklan 251 yhteispäätösmenettelyä noudattaen viiden vuoden kuluessa Amsterdamin sopimuksen voimaantulosta eli vuoteen 2004 mennessä vähimmäisvaatimukset muun muassa pakolaisten ja vastuuvaltion määrittelemisestä, pakolaisten vastaanotosta ja pakolaisaseman myöntämisessä ja peruuttamisessa noudatettavasta menettelystä. Vähimmäisvaatimukset laadittiin Geneven pakolaisyleissopimusta ja muita asiaa koskevia kansainvälisiä sopimuksia noudattaen. Jo edellä mainittu direktiivi pakolaisen määrittelemisestä sisältää vähimmäisvaatimukset siitä, millä edellytyksillä henkilö katsotaan pakolaiseksi ja milloin henkilö on oikeutettu toissijaiseen suojeluun sekä heidän oikeuksiaan koskevia määräyksiä. Vähimmäisvaatimusten luonteeseen kuuluu, että ne ovat minimivaatimuksia, jotka valtioiden on vähintään toteutettava, eivätkä ne estä jäsenvaltiota säättämästä kansainvälisen suojelun tarpeessa olevalle kolmannen maan kansalaiselle edullisemmista oikeuksista ja suojan tasosta.<sup>46</sup> Euroopan unioni on antanut direktiivejä myös turvapaikanhakijoiden vastaanotto-olosuhteiden vähimmäisvaatimuksista, tilapäisestä suojelusta ja perheen yhdistämisestä<sup>47</sup>.

Jäsenvaltioissa sovellettavien turvapaikkamenettelyjen vähimmäistasosta annettiin neuvoston direktiivi 1.12.2005<sup>48</sup>. Direktiivin tarkoituksena on sen johdannon mukaan määritellä vähimmäisvaatimukset, joita jäsenvaltioiden on noudatettava pakolaisaseman myöntämistä ja poistamista koskevis- sa menettelyissä. Direktiivi ei yhdenmukaista turvapaikkamenettelyjä, vaan se asettaa tavalliselle turvapaikkamenettelylle vähimmäisvaatimukset, joita on noudatettava kansallisesti. UNHCR:n ja kansalaisjärjestöjen mukaan direktiivi tosin asettaa vähimmäistason niin alas, ettei se vastaa edes

---

<sup>46</sup> Neuvoston direktiivi 2004/83/EY johdanto. Neuvoston direktiivi 2004/83/EY kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemisestä pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällöstä. Virallinen lehti nro L 304/1230/09/2004. Täytäntöönpanon määräaika jäsenvaltioissa päättyi 10.10.2006. HE 166/2007 annettu eduskunnalle 21.12.2007, esityksen käsittely jatkuu eduskunnassa syysistuntokaudella 2008. Sisäasiainministeriön lainsäädäntöhankkeet, heinäkuu 2008, s. 19.

<sup>47</sup> Neuvoston direktiivi 2003/9/EY turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista, EUVL L 31/18 27.1.2003. Neuvoston direktiivi 2001/55/EY vähimmäisvaatimuksista tilapäisen suojelun antamiseksi siirtymään joutuneiden henkilöiden joukottaisen maahantulon tilanteissa ja toimenpiteistä näiden vastaanottamisen ja vastaanottamisesta jäsenvaltioille aiheutuvien rasitusten tasapuolisesta jakaantumisen edistämiseksi, EUVL L 212/12 20.7.2001. Neuvoston direktiivi 2003/86/EY oikeudesta perheenyhdistämiseen, EUVL L 251/12 22.9.2003.

<sup>48</sup> Neuvoston direktiivi 2005/85/EY pakolaisaseman myöntämistä ja poistamista koskevis- sa menettelyissä jäsenvaltioissa noudatettavista vähimmäisvaatimuksista, EUVL L 326/13 1.12.2005. Se oli saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä 1.12.2007, artiklan 15 osalta 1.12.2008. HE 86/2008 vp annettu eduskunnalle 12.6.2008, esityksen käsittely jatkuu eduskunnassa syysistuntokaudella 2008. Sisäasiainministeriön lainsäädäntöhankkeet, heinäkuu 2008.

kansainvälisiä velvoitteita ja saattaa johtaa jopa turvapaikkamenettelyn tason heikentymiseen<sup>49</sup>. Direktiivi ei kuitenkaan estä jäsenvaltioita säätämästä suotuisampia säännöksiä, kunhan ne ovat sopusoinnussa direktiivin kanssa. Direktiivi saattaa sallia jopa vähimmäisvaatimusten alittavien säännösten voimassapitämisen, niin kutsuttujen standstill-lausekkeiden perusteella, tapauksissa, joissa säännökset ovat olleet voimassa jo direktiivin hyväksymishetkellä.<sup>50</sup> Menettelyä koskevaa direktiiviä ei kuitenkaan sovelleta vastuunmäärittämisasiäsetuksen nojalla tapahtuvaan prosessiin, vaan sen nojalla noudatettavaan vastuunsiirtoon, tiedusteluun ja takaisin-ottoon sovelletaan vastuunmäärittämisasiäsetuksen lisäksi komission asetusta N:o 1560/2003<sup>51</sup>.

## 2.6 Vastuunmäärittämisasiäsetuksen tavoitteet ja soveltamisala

Vastuunmäärittämisasiäsetuksen yhtenä tavoitteena on oikeudenmukaisten perusteiden ja menettelyjen säätäminen jäsenvaltioiden vastuunjaon ja turvapaikanhakijoiden oikeusturvan kannalta. Tavoitteena on antaa turvapaikanhakijalle takeet siitä, että aina jokin jäsenvaltio käsittelee hänen turvapaikkahakemuksensa ja hänellä on pääsy turvapaikkatutkintaan aina yhdessä jäsenvaltiossa. Vastuunmäärittämisasiäsetuksen edellyttämät menettelyt mahdollistavat turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisen nopeasti ja kustannustehokkaasti. Lisäksi sillä pyritään korjaamaan sen edeltäjän Dublinin yleissopimuksen havaittuja puutteita ja epätäsmällisyyksiä.<sup>52</sup>

Vastuunmäärittämisasiäsetuksen tehokkaalla soveltamisella pyritään estämään myös turvapaikkamenettelyjen väärinkäyttö ja useiden, peräkkäisten hakemusten vireille paneminen eri jäsenvaltioissa. Turvapaikanhakijan hakemuksen käsittely ja vastuun siirtäminen toiselle jäsenvaltiolle turvapaikanhakijan oikeusturvan edellyttämällä tavalla on mahdollista vastuunmäärittämisasiäsetuksen johdannon 2 kohdan mukaan sen johdosta, että kaikki Euroopan unionin jäsenvaltiot ovat sitoutuneet noudattamaan perinteisiä kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia ja erityisesti Geneven pakolaisyleissopimuksen 33 artiklan takaamaa palauttamiskieltoa.

---

<sup>49</sup> HE 86/2008 vp, s. 9. Pakolaisapu.fi. EU:n turvapaikkapolitiikka:  
<[URL:http://www.pakolaisapu.fi/pakolaisinfo/EU\\_turvapaikkapolitiikka.html](http://www.pakolaisapu.fi/pakolaisinfo/EU_turvapaikkapolitiikka.html)> Luettu 10.8.2008.

<sup>50</sup> HaVL 19/2004 vp, s. 3, HE 86/2008 vp, s. 7.

<sup>51</sup> Neuvoston direktiivi 2005/85/EY johdanto kohta 29.

<sup>52</sup> Neuvoston asetus 343/2003 johdanto kohta 4 sekä Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston asetukseksi U72/2001, s. 2.

Yhtenä pääperiaatteena vastuunmäärittämisasiasetuksen soveltamisessa nähdään sen johdannon lausuma, jonka mukaan jäsenvaltioita, jotka roudattavat palauttamiskiellon periaatetta (non-refoulement-periaate), voidaan pitää kolmansien maiden kansalaisille turvallisena<sup>53</sup>. Täten turvapaikanhakija voidaan turvallisesti luovuttaa vastuunmäärittämisasiasetuksen nojalla vastuunsiirtoa täytäntöön pantaessa palauttamiskielloa noudattavaan jäsenvaltioon. Harkittaessa turvapaikkahakemuksen käsittelyn siirtämistä toiseen jäsenvaltioon, on kuitenkin erityisesti huomioitava ketjupalautuksen mahdollisuus. Turvapaikanhakijaa ei saa luovuttaa, palauttaa tai siirtää valtioon, jos on mahdollista, että hänet luovutetaan sieltä kolmanteen maahan, jossa hän voisi joutua kielletyn kohtelun uhriksi. Toisena pääperiaatteena yhteisen turvapaikkamenettelyn luomisessa on, että jossakin Euroopan unionin jäsenvaltiossa, Norjassa tai Islannissa vireille pannun turvapaikkahakemuksen tutkii vain yksi valtio, joka määrätty vastuunmäärittämisasiasetuksen 6-14 artikloiden määräämien perusteiden mukaan. Tällä periaatteella varmistetaan turvapaikanhakijan hakemuksen käsittely aina jossakin jäsenvaltiossa, eikä se siten pitäisi jäädä käsittelemättä. Lisäksi perheiden yhtenäisyys tulee säilyttää ja saman perheen jäsenten turvapaikkahakemukset tulee käsitellä samassa jäsenvaltiossa, jolloin mahdollistetaan myös perusteellinen turvapaikkatutkinta ja johdonmukaiset päätökset kaikille perheenjäsenille<sup>54</sup>.

Geneven pakolaissopimuksessa ei ole määräyksiä turvapaikkamenettelystä vaan sen keskeisimmät säännökset liittyvät pakolaisen määritelmään ja palauttamiskiellon periaatteeseen. Geneven pakolaissopimuksen lisäksi Euroopan yhteisön niin sanottu pakolaismäärittelydirektiivi<sup>55</sup> sisältää määritelmän pakolaisesta. Niiden mukaan pakolainen on henkilö, jolla on perusteltua aihetta pelätä joutuvansa kotimaassaan vainotuksi rodun, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai mielipiteen johdosta. Lisäksi edellytyksenä on, että henkilö oleskelee kotimaansa ulkopuolella ja on kykenemätön tai pelon johdosta haluton turvautumaan sanotun maan suojeluun tai palaamaan sinne. Tämä johtuu siitä, että sopimus haluaa kunnioittaa kansainvälisen oikeuden tunnustamaa jokaisen valtion nauttimaan suverenisuutta ja maan sisäisesti maanpaossa olevien asema on teoriassa järjestetty kyseisen valtion toimin ja sen suojeluksessa. Käytännössä on huomattu, että näin ei ole ja humanitaarisella avulla ja siviilikriisinhallinnalla on pyritty korvaamaan tätä puutetta.<sup>56</sup> Geneven pakolaissopimuksen soveltamisalaan liittyy kotimaan rajojen ulkopuolella oleskelemisen lisäksi se, että turvapaikanhakija on kykenemätön tai pelon johdosta

---

<sup>53</sup> Neuvoston asetus 343/2003, johdanto kohta 2.

<sup>54</sup> Neuvoston asetus 343/2003, johdanto kohta 6.

<sup>55</sup> Neuvoston direktiivi 2004/83/EY. Täytäntöönpanon määräaika jäsenvaltioissa päättyi 10.10.2006. HE 166/2007 annettu eduskunnalle 21.12.2007, esityksen käsittely jatkuu eduskunnassa syysistuntokaudella 2008. Sisäasiainministeriön lainsäädäntöhankkeet, heinäkuu 2008, s. 19.

haluton turvautumaan sanotun maan suojeluun tai palaamaan sinne. Esimerkiksi sotien ja luonnonkatastrofien uhrin eivät täytä pakolaissopimuksen 1 artiklan pakolaisen määritelmää, sillä se koskee tiukan sanamuotonsa mukaan ainoastaan henkilöitä, jotka ovat joutuneet henkilökohtaisen, yksilökohtaisesti häntä koskevan vainon kohteeksi<sup>57</sup>. Ne turvapaikanhakijat, jotka eivät täytä Geneven yleissopimuksen pakolaisen määritelmää henkilökohtaisen vainon kohteeksi joutumisesta, voivat saada toissijaista suojelua muiden inhimillisten ja kohtuusperusteiden johdosta<sup>58</sup>. Turvapaikan myöntämisen ahtaat edellytykset ja konfliktien sekä katastrofien luonteen muuttuminen ovat johtaneet siihen, että toissijaisen suojelun merkitys on kasvanut merkittävästi viime vuosina ja monet länsimaat ovat katsoneet tosiasiallisiksi (*de facto*) pakolaisiksi sellaiset henkilöt, jotka eivät esimerkiksi väkivaltaisen sisällissodan vuoksi voi palata kotimaahansa.

Yhteisen sääntelyn puuttuessa pakolaisen oikeusaseman ja turvapaikan myöntäminen sekä Geneven yleissopimuksen pakolaisen määritelmän soveltaminen ovat vaihdelleet huomattavasti eri jäsenvaltioissa. Suomessa Maahanmuuttovirasto teki turvapaikkamenettelyssä vuonna 2007 1 956 päätöstä, joista 860 oli myönteisiä ja 961 kielteisiä. Turvapaikka myönnettiin 68 hakijalle ja oleskelulupa suojelun tarpeen perusteella 496 turvapaikanhakijalle. Yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella oleskeluluvan sai 228 turvapaikanhakijaa ja tilapäisiä niin sanottuja B-oleskelulupia annettiin 30 hakijalle. Kielteisen päätöksen tavallisessa turvapaikkamenettelyssä sai 302 hakijaa ja nopeutetussa menettelyssä 339 hakijaa.<sup>59</sup> Eräänlaisena ääripäänä Euroopan unionin jäsenmaista voidaan pitää Kreikkaa, josta haki vuonna 2007 kansainvälistä suojelua 25 113 henkilöä. Näistä kahdeksalle eli 0,04 % myönnettiin turvapaikka ensimmäisen käsittelyn jälkeen ja valituksen jälkeen lisäksi 138 hakijalle, nostaan myöntämisprosentin 2,05 %. Humanitaarisen syyn perusteella oleskelulupa myönnettiin 23 henkilölle samana vuonna.<sup>60</sup> Vuosina 2001-2003 Kreikan turvapaikan myöntämisprosentti pysyi alle 1 % jokaisena kolmena mainittuna vuotena<sup>61</sup>. Euroopan unionissa Geneven pakolaissopimuksen mukaisen pakolaisstatuksen sai vuonna 2002 10,6 % turvapaikanhakijoista ja vuonna 2001 15,8 % turvapaikanhakijoista.<sup>62</sup>

---

<sup>56</sup> Harvey, s. 20.

<sup>57</sup> Vartiainen–Ora 1996, s. 11, Nieminen – Puumalainen 2005, s. 31.

<sup>58</sup> HE 28/2003 vp, s. 77.

<sup>59</sup> Maahanmuuttoviraston tilastoanalyysi 1-4/2008 16.5.2008, s. 5-6. <URL: <http://www.migri.fi/netcomm/content.asp?article=1945>> Luettu 10.8.2008.

<sup>60</sup> UNHCR 2008, s. 4: Vuonna 2007 Iso-Britannia vastaanotti 27 905 turvapaikkahakemusta ja myönsi 30% turvapaikan ensimmäisessä käsittelyssä ja 24% valituksen perusteella, Ruotsi vastaanotti 36 370 turvapaikkahakemusta ja myönsi 56 % turvapaikan ensimmäisessä käsittelyssä ja 14 % valituksen perusteella. Saksa vastaanotti 19 164 turvapaikkahakemusta ja myönsi turvapaikan 20% ensimmäisessä käsittelyssä ja hyväksyi 94% uusintahakemuksista.

<sup>61</sup> Papadimitriou–Papageorgiou 2005, s. 306.

<sup>62</sup> Skordas–Sitaropoulos 2004, s. 27.

Kokonaispäättömäärät vuosina 2006, 2007 ja 2008 (huhtikuun loppuun mennessä)			
	Vuonna 2006	Vuonna 2007	Vuonna 2008
Turvapaikka	38	68	40
Suojelun tarve	85	496	145
Yksilölliset inhimilliset syyt	163	228	70
Tilapäinen oleskelulupa	299	30	12
Kielteinen/tavallinen turvapaikkamenettely	248	302	86
Tutkimattajättämispäätös/Dublin-tapaukset	873	320	88
<b>Yhteensä</b>	<b>1706</b>	<b>1444</b>	<b>441</b>

*Lähde:* Maahanmuuttovirasto. Tilastoanalyysi 15.6.2008.

Turvapaikkapäätösten osuus on kasvanut 3,5 % vuonna 2007 verrattuna vuoteen 2006 kuten yllä olevasta taulukosta voidaan havaita. Tilapäisten oleskelulupien määrä on merkittävästi vähentynyt vuosien 2006 ja 2007 lukumääriä verrattaessa. Tämä on seurausta lähtömaiden olosuhteiden muuttumisesta ja ennen kaikkea näihin niin sanottuihin B-lupiiin kohdistetusta laajasta kritiikistä sen epäinhimillisyyden vuoksi. Dublin-tapausten määrä on merkittävästi vähentynyt vuodesta 2006 vuoteen 2008 lukumäärän ollessa vuonna 2006 873 tapausta ja vuonna 2007 320 tapausta sekä vuoden ensimmäisen neljänneksen osalta 88 tapausta. Tämä osoittaa sen, että vastuunmäärittämisasetuksen soveltaminen ei ole ollut kovin tehokasta. Dublin-tapaukset ovat myös monimutkaistuneet ja tiukat määräajat saattavat yhdistettynä resurssien niukkuuteen aiheuttaa sen, että vastuu jää siihen maahan, jossa turvapaikanhakija hakee turvapaikkaa.

Pakolaisen määritelmää ja sen edellytyksenä olevaa vainon määritelmää on kritisoitu vanhentuneeksi, kapeaksi ja jäykäksi niin, että se ottaa huomioon vain länsimaisen käsityksen mukaan vainoksi määritellyn kohtelun, huomioimatta tarpeeksi eri kulttuurien, historian ja perinteiden vaikutusta vainon arviointiin. Pakolaisen määrittelyä koskeva direktiivi on kiitettävällä tavalla laajentanut vainon käsitettä koskemaan myös lapsiin ja naisiin kohdistuvat vainon erilaiset muodot niin, että heille voidaan edellytysten täytyessä myöntää toissijaista suojelua. Vaikka toissijaista suojelua voidaan myöntää turvapaikan ja pakolaisstatuksen sijaan, jäsenvaltiot ovat saattaneet rajoittaa monia sosiaalietuuksia ja oikeuksia koskemaan ainoastaan pakolaisen oikeusaseman saaneita turvapaikanhakijoita.

Vastuunmäärittämisasiasetusta sovelletaan ainoastaan kansainvälistä suojelua hakeviin ja pakolaisaseman saaneisiin turvapaikanhakijoihin. Asetusta ei sovelleta toissijaista suojelua hakeviin tai saaneisiin henkilöihin, mikä estää turvapaikanhakijan siirtymisen perheenjäsentensä luo, jos näille on myönnetty toissijaista suojelua pakolaisaseman sijaan<sup>63</sup>. Toissijaisen suojelun jääminen vastuunmäärittämisasiasetuksen ulkopuolelle on seurausta siitä, että käsite vakiintui vasta asetuksen antamisen jälkeen ja komissio onkin arviointiraportissaan ehdottanut, että vastuunmäärittämisasiasetuksen soveltamisalaa laajennetaan kattamaan myös toissijainen suojelu<sup>64</sup>. Myös valtioneuvosto ja hallintovaliokunta lausunnoissaan jo vuonna 2001 kiinnittivät huomiota toissijaisen suojelun puuttumiseen ja esittivät, että yhdenvertaisuuden vuoksi ja väärinkäytösten estämisen vuoksi myös muunlainen kansainvälinen suojelu kuin Geneven pakolaissopimuksen mukainen tulisi sisällyttää asetuksen soveltamisalaan<sup>65</sup>. Toissijainen suojelu on nykyään sisällytetty pakolaisaseman määrittelyä koskevaan direktiiviin<sup>66</sup>, mutta sitä ei vielä siis sovelleta vastuunmäärittämisasiasetuksen yhteydessä.

## 2.7 Eurodac-sormenjälkirekisteri jäsenvaltion vastuunmäärittämisen apuvälineenä

Eurodac-järjestelmä on sormenjälkirekisteri, joka koostuu Euroopan unionin komission ylläpitämästä sormenjälkien tunnistamiseen tarkoitetusta keskusyksiköstä. Järjestelmään tallennetaan turvapaikanhakijoiden ja luvattomasti rajan ylittäneiden sekä laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden sormenjäljet. Eurodac-sormenjälkirekisterin avulla voidaan verrata turvapaikanhakijoiden ja luvattomasti rajan ylittäneiden sekä maassa laittomasti oleskelevien henkilöiden sormenjälkiä. Eurodac-järjestelmä perustettiin 11.12.2000 Euroopan unionin neuvoston antamalla asetuksella N:o 2725/2000 (jäljempänä Eurodac-asetus). Järjestelmä perustettiin sormenjälkien vertailua varten ja sen pää tavoitteena on vastuunmäärittämisasiasetuksen tehokas soveltaminen. Eurodac-järjestelmä otettiin virallisesti käyttöön 15.1.2003 ja sitä sovelletaan Euroopan unionin jäsenvaltioissa, Norjassa ja Islannissa.<sup>67</sup> Eurodac-järjestelmä tulee sovellettavaksi myös kaikissa Euroopan unioniin liittyvissä maissa niiden liittymispäivästä alkaen<sup>68</sup>. Sveitsi ja Liechtenstein ovat allekirjoittaneet sopimuksen Eurodac-järjestelmään liittymisestä ja niiden osalta järjestelmä otetaan käyttöön vuoden 2008 aikana<sup>69</sup>.

---

<sup>63</sup> KOM (2007) 299 lopull., s. 6. Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston asetukseksi U72/2001 vp, s. 1, HaVL 25/2001, s. 1.

<sup>64</sup> KOM (2007) 299 lopull., s. 6.

<sup>65</sup> Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston asetukseksi U72/2001 vp, s. 1, HaVL 25/2001, s. 1.

<sup>66</sup> Neuvoston direktiivi 2004/83/EY.

<sup>67</sup> Eurodac-järjestelmä: <URL: <http://europa.eu/scadplus/leg/fi/lvb/l33081.htm>> Luettu 10.8.2008.

<sup>68</sup> Sisäasiainministeriön turvapaikkaohje Dnro SM-2004-2121/Ka-23, s. 9.

<sup>69</sup> Eurodac Supervision Coordination Group, Report of the first coordinated inspection, s. 4.

Eurodac-järjestelmää sovelletaan turvapaikanhakijoihin ja luvattomasti rajan ylittäneisiin sekä laittomasti maassa oleskeleviin henkilöihin. Eurodac-asetuksen 8 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset ottavat sormenjäljet kaikilta yli 14-vuotiailta turvapaikanhakijoilta. Sormenjälkien ottamisessa noudatettava menettely muutoin määräytyy kansallisen lainsäädännön mukaisesti ihmisoikeussopimusten määräykset huomioon ottaen (Eurodac-asetuksen 4 artikla). Suomessa sormenjäljet otetaan kaikista turvapaikkaa tai oleskelulupaa kansainvälisen suojelun tarpeen perusteella hakeneista henkilöistä, koska Suomen AFIS (automated fingerprint identification system)-järjestelmään tallennetaan myös alle 14-vuotiaiden turvapaikanhakijoiden sormenjäljet<sup>70</sup>. Eurodac-järjestelmä perustuu yksinomaan sormenjälkien biometriseen tunnistukseen, jota pidetään nykyisin turvallisena ja varmana tunnistamismenetelmänä<sup>71</sup>.

Eurodac-järjestelmään tallennetaan tiedot lähettävästä jäsenvaltiosta, turvapaikkahakemuksen jättämispäivämäärä ja -paikka, sormenjälkitiedot, sukupuoli ja viitenumero (Eurodac-asetuksen 5 artikla). Viitenumerona käytetään Maahanmuuttoviraston turvapaikanhakijan yksilöimiseksi tarkoitettua asiakasnumeroa. Hakijan henkilötietoja ei välitetä tietokannassa. Turvapaikanhakijan sormenjälkitietoja säilytetään Eurodac-asetuksen 6 artiklan nojalla kymmenen vuoden ajan, jonka jälkeen ne tuhoutuvat ilman erillisiä toimenpiteitä. Ulkorajan laittoman ylittämisen johdosta pidätettyjen henkilöiden tietoja säilytetään kahden vuoden ajan sormenjälkien ottamisesta laskettuna. Sormenjälkitiedot on kuitenkin tuhottava viipymättä, jos turvapaikanhakija saa Euroopan unionin kansalaisuuden, poistuu Euroopan unionin alueelta tai hänelle myönnetään oleskelulupa. (Eurodac-asetuksen 7 ja 10 artikla). Jos turvapaikanhakija on saanut pakolaisen oikeusaseman jäsenvaltiossa, suojataan hänen tietonsa keskusyksikössä tiedot antavan jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti (Eurodac-asetuksen 12 artiklan 1 kohta). Tämä ei koske toissijaisen suojelun tarpeen perusteella oleskeluluvan saaneen turvapaikanhakijan tietoja. Tämä voi aiheuttaa ongelman henkilöiden yhdenvertaisen kohtelun kannalta ja komissio onkin kiinnittänyt huomiota arvioinnissaan tietojen suojaamista koskevaan kysymykseen ja yhdenvertaisuuteen.<sup>72</sup>

Jäsenvaltio, joka suorittaa sormenjälkien vertailun, on vastuussa turvapaikanhakijan tunnistamisesta, sormenjälkituloksen laadusta ja lainmukaisuudesta, sormenjälkien ottamiseen liittyvistä yksilön suojan toimenpiteistä, epäasiallisen käytön ennaltaehkäisemisestä ja muista siihen liittyvistä seikoista. Eurodac-järjestelmän väärinkäytön ehkäisemiseksi, jokaisella jäsenvaltiolla on lisäksi riip-

---

<sup>70</sup> Sisäasiainministeriön turvapaikkaohje Dnro SM-2004-2121/Ka-23, s. 9.

<sup>71</sup> Strugala 2005, s. 5.

<sup>72</sup> SEC (2007) 742, s. 43-44.

pumaton valvontaelin, joka valvoo järjestelmän toimintaa.<sup>73</sup> Suomessa tästä tehtävästä vastaa tietosuojavaltuutettu. Kansallisten valvontaviranomaisten rinnalla toimii riippumaton yhteinen valvontaelin, Euroopan tietosuojavaltuutettu, joka valvoo Eurodac-järjestelmään rekisteröityjen henkilöiden oikeuksia EY:n perustamissopimuksen 286 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Yhteyksistä kansallisen yksikön ja keskustietokannan välillä sekä tietojen siirtämisestä aiheutuvista kustannuksista vastaa kukin jäsenvaltio<sup>74</sup>.

Turvapaikkahakemuksen vastaanottanut poliisi tai rajatarkastusviranomainen on vastuussa sormenjälkien ottamisesta turvapaikanhakijoilta. Sormenjäljet otetaan hakijan jokaisesta sormesta viipymättä turvapaikkahakemuksen vastaanottamisen yhteydessä ja ne lähetetään digitaalisessa muodossa Eurodac-keskusyksikköön tallennettavaksi ja vertailtavaksi FIT (Fingerprint Image Transmission) -työaseman avulla. Ennen keskusyksikköön lähettämistä sormenjäljet lähetetään keskusrikospoliisille, joka tallentaa sormenjäljet kansalliseen AFIS -järjestelmään. Eurodac:n sormenjälkien tunnistusjärjestelmä suorittaa jälkien vertailun ja ilmoittaa noin 24 tunnin kuluessa mahdollisesta sormenjälkiosumasta (Eurodac-hit) tallennuksen tehneelle poliisille tai rajavartiolaitosviranomaiselle. Osumatiedoista saadaan selville, jos henkilö on hakenut turvapaikkaa yhdessä tai useammassa jäsenvaltiossa tai ylittänyt unionin ulkorajan laittomasti 15.01.2003 jälkeen.<sup>75</sup> Vastauksena annettava osumatieto hit/ no hit on 99,9 % tarkkuudella oikea<sup>76</sup>. Sormenjälkivastaavuus toisessa jäsenvaltiossa on vahva osoitus siitä, että turvapaikanhakija voidaan ohjata vastuunmäärittämisasetuksen mukaiseen Dublin-menettelyyn ja valmistelutoimenpiteet turvapaikanhakijan siirtämiseksi osumatiedon jäsenvaltioon voidaan aloittaa. Jos keskusyksikön tietokannasta ilmenee hakijan sormenjälkiä vastaavat tiedot, poliisi tai rajatarkastusviranomainen ilmoittaa asiasta turvapaikanhakijalle ja selvittää hänelle vastuunmäärittämisasetuksen soveltamiseen liittyvät tarpeelliset tiedot ja siihen liittyvät toimenpiteet. Ennen täytäntöönpanoon ryhtymistä hakijalle annetaan mahdollisuus esittää selvitys erityisistä syistä, joiden nojalla hänen turvapaikkahakemuksensa tulisi sormenjälkiosumasta huolimatta käsitellä Suomessa tai syistä, joiden nojalla hänen hakemustaan ei käsiteltäisi siinä jäsenvaltiossa, jossa hänestä on rekisteriin tallennettuna sormenjälkiosuma.<sup>77</sup> Tilastot vuoden 2006 Suomen Eurodac-sormenjälkiosumista osoittavat, että kahdella kolmasosasta sormenjälkiosumista on saatu vastaavuus Ruotsista, Norjasta tai Saksasta<sup>78</sup>. Sormenjälkiosumien perusteella voidaan myös saada tutkimustietoa turvapaikanhakijoiden matkareiteistä ja väylistä Eurooppaan ja Euroopassa sekä

---

<sup>73</sup> Strugala 2005, s. 5.

<sup>74</sup> Eurodac-järjestelmä. <URL: <http://europa.eu/scadplus/leg/fi/tyvb/l33081.htm>> Luettu 10.8.2008.

<sup>75</sup> Sisäasiainministeriön turvapaikkaohje Dnro SM-2004-2121/Ka-23, s. 10-12.

<sup>76</sup> Ulkomaalaisviraston koulutusmateriaali 2006, Dublin II asetuksen mukainen menettely, s. 32.

<sup>77</sup> Sisäasiainministeriön turvapaikkaohje Dnro SM-2004-2121/Ka-23, s. 12.

<sup>78</sup> Ulkomaalaisviraston koulutusmateriaali 2006, Dublin II asetuksen mukainen menettely, s. 36.



hyödyntää näitä tietoja laajemmin esimerkiksi laittoman maahantulon ja sen järjestämiseen liittyvän rikollisuuden tutkimisessa.

Eurodac-sormenjälkirekisterin käyttöönotto herätti kiivasta kritiikkiä siitä, että laittoman maahanmuuton ongelmaan ja turvapaikanhakijoiden liikehdintään oletettu ratkaisu eli Eurodac-sormenjälkirekisteri perustettiin ennen kuin moniulotteista ongelmaa oli vielä tunnistettu. Eurodac-järjestelmän valmistelussa jäsenvaltiot jakautuivat mielipiteissään siinä, pitäisikö sormenjälkirekisteriin tallentaa myös ulkorajan laittomasti ylittäneiden sormenjäljet. Euroopan eteläiset valtiot, etenkin Kreikka ja Italia vastustivat sormenjälkirekisterin henkilöllistä soveltamisalan laajentamista rajan laittomasti ylittäneisiin henkilöihin, Saksan vaatiessa näiden henkilöiden sormenjälkien lisäämistä rekisteriin.<sup>79</sup> Eurodac:n edeltäjänä paikallisella tasolla voidaan pitää muun muassa vuonna 1992 luotua Saksan kansallista AFIS-järjestelmää, johon Saksan maahanmuuttoviranomaiset tallensivat turvapaikanhakijoiden sormenjälkiä ja pystyivät niitä vertaamalla selvittämään, oliko turvapaikanhakija esiintynyt eri osavaltioissa (Bundesländer) eri henkilöllisyydellä tai pannut vireille useita turvapaikkahakemuksia eri osavaltioissa<sup>80</sup>. Euroopan parlamentin kannanotoilla oli vain hyvin vähän vaikutusta Eurodac:n säädösvalmistelun aineellisiin kysymyksiin. Euroopan parlamentti olisi halunnut sormenjälkien ottamisikärajan nostettavaksi 14 ikävuodesta 18 ikävuoteen vedoten lastenoikeuksien sopimukseen SopS 59/1991 esittäen, että sormenjälkien ottaminen 14-vuotiailta on vastoin kyseistä sopimusta ja järjestelmällisesti otettuna kohtuutonta. Neuvosto kuitenkin hylkäsi Euroopan parlamentin ehdotuksen ikärajan nostamisesta. Lisäksi Euroopan parlamentti vastusti sormenjälkien kymmenen vuoden säilyttämisaikaa vaan sen sijaan se olisi halunnut säilyttämisaajan lyhennettäväksi viiteen vuoteen.<sup>81</sup>

---

<sup>79</sup> Aus 2006b, s.11, 18- 20.

<sup>80</sup> Aus 2003, s. 22.

<sup>81</sup> Aus 2006b, s. 25, Brouwer 2002, s. 239, 237: Alankomaat olisi halunnut laskea ikärajan 12 ikävuoteen kansallisen lainsäädäntönsä mukaiseksi.

### **3 Turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisen perusteet ja toimenpiteet vastuunmäärittämisen toteuttamisessa**

#### **3.1 Alaikäisen turvapaikanhakijan turvapaikkahakemuksen käsittelyvastuujäsenvaltion määräytyminen**

Alaikäisen turvapaikanhakijan tai vastuunmäärittämisasetuksen 2 artiklan i alakohdan perheenjäsenen määritelmän täyttävän alaikäisen turvapaikkahakemus käsitellään samassa jäsenvaltiossa kuin hänen vanhempansa tai huoltajansa hakemus. Samoin käsitellään sellaisten lasten hakemukset, jotka ovat syntyneet sen jälkeen, kun hänen huoltajansa on saapunut jäsenvaltioon hakemaan kansainvälistä suojelua (vastuunmäärittämisasetuksen 4 artiklan 3 kohta). Vastuunmäärittämisasetuksen 6 artiklan mukaan ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa on taas se jäsenvaltio, jossa joku hänen perheenjäsenensä laillisesti oleskelee. Edellä mainitun perusteen lisäksi siirto on mahdollista vain, jos se on alaikäisen edun mukaista. Ilman huoltajaa tulevalla alaikäisellä tarkoitetaan 2 artiklan h kohdan mukaan naimattomia alle 18-vuotiaita henkilöitä, jotka saapuvat jäsenvaltioon ilman heistä vastuussa olevaa aikuista niin kauan kuin he eivät tosiasiallisesti ole tällaisen henkilön huostassa. Perheenjäsenellä tässä tarkoitetaan asetuksen 2 artiklan i kohdan iii mukaan alaikäisen naimattoman henkilön vanhempia tai huoltajaa. Huomionarvoista on se, että sisaruksia ei lueta edellä mainitun nojalla perheenjäseniksi. Jos alaikäisellä ei ole perheenjäsentä vastuunmäärittämisasetusta soveltavassa jäsenvaltiossa, turvapaikkahakemuksen käsittelystä on vastuussa se jäsenvaltio, jossa alaikäinen on tehnyt turvapaikkahakemuksen (vastuunmäärittämisasetuksen 6 artikla). Epäselvyyttä soveltamiskäytännössä 6 artiklan osalta on aiheuttanut se, voidaanko ilman huoltajia maahan saapuneeseen alaikäiseen turvapaikanhakijaan, joka on aiemmin jossakin jäsenvaltiossa hakenut turvapaikkaa, kohdistaa takaisinottopyyntö ja noudatetaanko tällöin myös lapsen etua koskevaa säännöstä. Komission arviointiraportin mukaan, vaikka takaisinottoa sovellettaisiin myös ilman huoltajia oleviin alaikäisiin turvapaikanhakijoihin, tulisi lapsen edun periaate aina olla ensisijainen ja ottaa vakavasti huomioon.<sup>82</sup>

---

<sup>82</sup> SEC (2007) 742, s. 23.

### 3.2 Perheenjäsenen pakolaisstatus ja turvapaikkaprosessin keskeneräisyys vastuunmäärittämisen perusteena

Turvapaikanhakijan, jolla on perheenjäsen jossakin jäsenvaltiossa ja perheenjäsenelle on myönnetty pakolaisen oikeusasema, turvapaikkahakemuksen käsittelystä on vastuussa se jäsenvaltio, jossa perheenjäsen oleskelee. Säännöksen nimenomaisen sanamuodon mukaan vastuu on olemassa, vaikka perhettä ei olisi ollut olemassa vielä lähtömaassa. Turvapaikka-asian käsitteleminen kyseisessä jäsenvaltiossa edellyttää asianosaisten suostumusta. (vastuunmäärittämisasiasetuksen 7 artikla) Suomessa tämän perusteen soveltaminen ei tule kysymykseen kuin harvoin, sillä Suomessa on artiklan sisältöä tulkittu siten, että perheenjäsenellä on oltava myönnetty turvapaikka ja siten pakolaisstatus, jotta hän voisi saada perheenjäsenensä turvapaikkahakemuksen käsiteltäväksi Suomeen, jolloin myös vastuu hakemuksen käsittelystä perusteen mukaisesti siirtyisi Suomelle. Artiklaa ei siis sovelleta sellaisiin perheenjäseniin, jotka ovat saaneet toissijaisen suojelun tarpeen perusteella oleskeluluvan toisin kuin esimerkiksi Alankomaissa.<sup>83</sup> Vastuunmäärittämisasiasetuksen 2 artiklan i kohdassa perheenjäsenellä tarkoitetaan turvapaikanhakijan aviopuolisoa tai vakituista avopuolisoa, jos perhe on ollut olemassa jo lähtömaassa ja hakemuksen käsittelyjäsenvaltion lainsäädännön ja käytännön mukaan tämä rinnastetaan aviopuolisoon. Lisäksi perheenjäseniksi luetaan edellä mainittujen avio- ja avopuolisoiden tai hakijan alaikäiset naimattomat lapset, jos nämä ovat kyseisen henkilön huollettavina riippumatta siitä, ovatko he syntyneet avioliitossa tai avioliiton ulkopuolella. Lisäksi kansallisen lainsäädännön mukaisesti otollapsiksi otetut naimattomat, alaikäiset lapset rinnastetaan perheenjäseniin.

Perheen muodostamisen ajankohta ja sen määritelmä ovat ristiriitaisia vastuunmäärittämisasiasetuksen 2 artiklan i käsitteiden määrittelykohdan ja 7 artiklan kesken. Määritelmäkohdan mukaan perheen on oltava ollut olemassa jo lähtömaassa ja 7 artiklan mukaan vastuunsiirto voidaan suorittaa jäsenvaltioon, jossa turvapaikanhakijan pakolaisstatuksen omaava perheenjäsen oleskelee. Tällöin edellytyksenä ei ole, että perhe olisi muodostettu jo lähtömaassa. Tämä saattaa aiheuttaa soveltamis- ja tulkintaongelmia lähinnä avio- ja avoparien osalta, koska huollettavana oleva alaikäinen naimaton lapsi on perheenjäsen vaikka olisikin syntynyt avioliiton ulkopuolella. Myös UNHCR ja ECRE ovat selvityksissään kiinnittäneet huomiota määritelmien soveltamiseen ja perhesuhteiden osoittamiseen liittyviin tulkintaongelmiin. Jäsenvaltiot ovat UNHCR:n ja ECRE:n selvitysten mukaan soveltaneet artiklaa eri tavoin, mikä johtuu selvityksen mukaan säännösten erilaisesta tulkittamisesta ja kansallisten lainsäädäntöjen epäyhtenäisyydestä. Erityisesti perheenjäsenen ja avio/avo-puolison käsite sekä sitä osoittavat asiakirjat ovat aiheuttaneet erilaista soveltamista jäsenvaltioiden kesken.

ECRE:n selvitykseen osallistuneista jäsenvaltioista Suomessa, Ruotsissa, Ranskassa, Irlannissa, Liettuassa, Portugalissa, Alankomaissa ja Norjassa avoparit ovat oikeutettuja samanlaiseen kohteluun kuin avioparit ja siten heidät voidaan yhdistää perheenjäseninä. Henkilöiden yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallista on se, että avopuolisoiden rinnastaminen aviopuolisoihin on riippuvainen kyseessä olevan jäsenvaltion lainsäädännöstä. Jäsenvaltioiden epäyhtenäiset lainsäädännöt asettavat näin turvapaikanhakijat keskenään eriarvoiseen asemaan ja tämän lisäksi säännöksen soveltaminen saattaa käytännön tilanteissa johtaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa turvattuun perhe-elämän suojan loukkaukseen.<sup>84</sup>

Jotkut jäsenvaltiot vaativat lisäksi DNA-testien käyttämistä todisteena perheenjäsenten välisestä yhteydestä.<sup>85</sup> DNA-tutkimuksen suorittamisesta ulkomaalaiselle perheyhteyden selvittämiseksi säädetään kansallisesti ulkomaalaislain 65 ja 66 §:issä. DNA-tutkimuksen suorittaminen edellyttää pääsääntöisesti turvapaikanhakijan kirjallista suostumusta. Valtion varoista maksettava suostumukseen perustuva DNA-testi voidaan suorittaa, jos muilla keinoin ei voida saada riittävää selvitystä henkilöiden biologisesta sukulaisuudesta. Jos asianosainen on tahallaan antanut perhesiteistään vääriä tietoja, joiden perusteella hänet ja hänen ilmoittamansa perheenjäsen on ohjattu DNA-tutkimuksiin, on asianosaisen kustannettava tutkimuksen suorittaminen, jollei tämä ole olosuhteisiin nähden kohtuutonta. Ulkomaalaislain 65 §:n 2 momentin mukaan DNA-tietoja ei ole sallittua käyttää muuhun tarkoitukseen kuin oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä olevan perhesiteen selvittämiseen.

Jos turvapaikanhakijalla on jossakin jäsenvaltiossa perheenjäsen, jonka turvapaikkahakemukseen ei ole vielä annettu päätöstä ja käsittely on kesken, on vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä se jäsenvaltio, joka käsittelee turvapaikanhakijan perheenjäsenen hakemuksen. Vastuunsiirtäminen edellyttää tällöin asianomaisten henkilöiden suostumusta. (vastuunmäärittämisasetuksen 8 artikla)

---

<sup>83</sup> Kok 2006, s. 27 alav. 101, 102.

<sup>84</sup> PeVL 1/2002 vp - U72/2001 vp, s. 3, PeVL 37/2001 vp, s. 2- 3.

<sup>85</sup> Kok 2006, s. 26–27 sekä ECRE, ELENA 2006, Report on the application of the Dublin II Regulation, s. 159.

### 3.3 Viisumi tai oleskelulupa vastuunmäärittämisen perusteena

Jäsenvaltio, joka on myöntänyt turvapaikanhakijalle oleskeluluvan tai viisumin ja se on turvapaikkahakemusta vireille saatettaessa voimassa, on tämä jäsenvaltio vastuussa hakijan turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuunmäärittämisasiäsetuksen 9 artiklan 1 ja 2 kohdan nojalla. Jos jäsenvaltio on myöntänyt viisumin toisen jäsenvaltion puolesta tai kirjallisella luvalla, vapautuu edellä mainittu jäsenvaltio käsittelyvastuusta ja vastuussa hakemuksen käsittelystä on se jäsenvaltio, jonka puolesta tai jonka luvalla viisumi on myönnetty (vastuunmäärittämisasiäsetuksen 9 artikla kohta 2).

Tapauksissa, joissa turvapaikanhakijalla on useiden eri jäsenvaltioiden myöntämiä, voimassa olevia oleskelulupia tai viisumeja, ratkaistaan hakemuksesta vastuussa oleva jäsenvaltio seuraavien perusteiden mukaan ja siinä järjestyksessä kuin ne on seuraavasti lueteltu. Se jäsenvaltio, joka on myöntänyt pisimmän voimassaoloajan oikeuttavan oleskeluluvan tai viisumin, on vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä tai jos oleskelulupien tai viisumien voimassaoloajat ovat yhtä pitkät, on vastuussa se jäsenvaltio, joka on myöntänyt oleskeluluvan tai viisumin, jonka voimassaolo päättyy viimeisenä. (vastuunmäärittämisasiäsetuksen 9 artikla 3 kohta)

Oleskelulupa tai viisumi, joka on myönnetty keksityn tai väärän henkilöllisyyden tai väärennetyn asiakirjan perusteella ei ole peruste jäsenvaltion hakemuksen käsittelyn vastuusta vapauttamiselle. Vastuunmäärittämisasiäsetuksen 9 artiklan 5 kohdan mukaan jäsenvaltio voi vapautua käsittelyvastuustaan vain, jos se voi osoittaa, että petollinen menettely on tapahtunut luvan tai viisumin myöntämisen jälkeen.

### 3.4 Euroopan unionin rajan laiton ylittäminen vastuunmäärittämisen perusteena

Turvapaikanhakija, jonka voidaan todistettavasti ja riittäviin sekä luotettaviin tietoihin perustuen osoittaa ylittäneen jäsenvaltion rajan laittomasti maista, meriltä tai lentoteitse vastuunmäärittämisasiäsetusta soveltamattomasta maasta, on hänen turvapaikkahakemuksensa käsittelystä vastuussa se jäsenvaltio, johon hän on edellä mainituin tavoin saapunut. Vastuun määräaika on 12 kuukautta luvattomasta rajan ylittämisestä laskettuna, jonka jälkeen jäsenvaltion vastuu päättyy. Jos voidaan osoittaa, että turvapaikanhakija on ennen turvapaikkahakemuksensa vireillepanemista asunut jossakin jäsenvaltiossa yli viiden kuukauden ajan, on tämä jäsenvaltio vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä. Turvapaikanhakija, joka on asunut useassa jäsenvaltiossa kussakin vähintään viiden kuukauden ajan, on se jäsenvaltio vastuussa turvapaikanhakijan hakemuksen käsittelystä, jossa hakija on viimeksi asunut. (vastuunmäärittämisasiäsetuksen 10 artikla) Ongelmana tämän perusteen

soveltamisessa on virallisten ja uskottavien todisteiden hankalaksi koettu osoittaminen. Dublin asiantuntijoiden mukaan turvapaikanhakijan esittämät väitteet eivät voi yksistään johtaa vastuun siirtymiseen toiseen jäsenvaltioon ja he korostavat sitä, että jäsenvaltioiden viranomaisten tulisi hankkia kaikki, kohtuullisin keinoin ja vaikein saatavat asiakirjat ja todisteet, jotta kohdevaltio voisi hyväksyä pyynnön ja vastuunsa asiassa.<sup>86</sup>

### 3.5 Vastuunmääräytyminen viisumivapaassa jäsenvaltiossa ja lentokentän kauttakulku-alueella

Jos edellä mainitut perusteet eivät sovellu turvapaikanhakijan tapaukseen ja turvapaikanhakija tulee Euroopan unionin jäsenvaltioon maasta, jota koskee viisumivapaus, vastuu hakemuksen käsittelystä määräytyy vastuunmäärittämisasetuksen 11 artiklan mukaan siten, että jäsenvaltio, johon hänellä ei ole viisumipakkoa on vastuussa. Turvapaikanhakija voi jättää turvapaikkahakemuksensa myös jonkun jäsenvaltion kansainvälisen lentokentän kauttakulkualueella, jolloin hänen hakemuksensa käsittelemisestä on vastuussa lentokentän sijaintivaltio (vastuunmäärittämisasetuksen 12 artikla).

### 3.6 Ensimmäinen turvapaikanhakuvaltio vastuunmäärittämisen perusteena

Vastuunmäärittämisasetuksen 13 artiklaa sovelletaan tilanteisiin, joihin mitkään muut edellä mainitut perusteet eivät sovellu. Vastuu määritellään siten, että jos turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevaa jäsenvaltiota ei voida määrittää asetuksessa lueteltujen perusteiden 6-12 artikloiden mukaisesti, turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastaa ensimmäinen jäsenvaltio, jossa turvapaikkahakemus on pantu vireille. Tämä säännös aiheutti vastuunmäärittämisasetuksen soveltamisen alkuaikoina tulkintaongelmia sen vuoksi, että osa kansallisista Dublin-asiantuntijoista tulkitsi, että säännöstä voidaan käyttää perusteena tehdä takaisinottopyyntö sille jäsenvaltiolle, jossa turvapaikkahakemus on ensimmäiseksi pantu vireille. Komission tarkennettua 13 artiklan suositeltavaa tulkintakäytäntöä, ei soveltamisongelmia ole enää esiintynyt.<sup>87</sup>

---

<sup>86</sup> SEC (2007) 742, s. 25.

<sup>87</sup> SEC (2007) 742, s. 25.

### 3.7 Jäsenvaltion oikeus poiketa vastuunmäärittämisasetuksen säännöksistä (suvereniteettilauseke ja humanitaarinen lauseke)

Vastuunmäärittämisasetuksen 3 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltiolla on oikeus käsitellä sille jätetty turvapaikkahakemus, vaikka se ei vastuunmäärittämisasetuksessa määriteltyjen perusteiden mukaan olisi siihen velvollinen. Tällöin tästä jäsenvaltiosta tulee asetuksessa tarkoitettu turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva valtio ja sen on otettava vastatakseen kaikista tähän vastuuseen liittyvistä velvollisuuksista. Tällä niin sanotulla *suvereniteettilausekkeella* taataan jäsenvaltiolle sen itsemääräämisoikeuteen perustuva oikeus ottaa asia käsiteltäväksi. Jäsenvaltio voi päättää ottaa käsiteltäväksi turvapaikanhakijan hakemuksen ilman turvapaikanhakijan suostumusta toisin kuin humanitaarisen lausekkeen soveltamisessa. Suvereniteettilausekkeen takaamaa oikeutta voidaan käyttää ja muun muassa Saksassa ja Norjassa sitä on sovellettu myös vastoin turvapaikanhakijan toiveita.<sup>88</sup> Suvereniteettilausekkeen soveltamisen sallimisesta ilman turvapaikanhakijan suostumustakin on perusteltu sillä, että turvapaikanhakija on hakenut kyseisestä jäsenvaltiosta jo turvapaikkaa ja jos samainen jäsenvaltio päättää vapaaehtoisesti ottaa käsittelyvastuun itselleen, ei katsota, että turvapaikanhakijalla ylipäätään olisi tarve vastustaa tällaista päätöstä. Kuitenkin perheenyhdistämisen mahdollisuus voi aiheuttaa tilanteen, jossa turvapaikanhakijan suostumuksella olisi merkitystä.<sup>89</sup>

Suvereniteettilauseketta on joissakin jäsenvaltioissa sovellettu myös vaihtoehtona Kreikkaan palauttamiselle ja käännyttämislle<sup>90</sup>. Suvereniteettilauseketta voidaan soveltaa myös samankaltaisten perusteiden vallitessa kuin humanitaarista lauseketta ja eri jäsenvaltioihin onkin muodostunut erilaisia käytäntöjä näiden lausekkeiden soveltamiseksi. Suvereniteettilauseketta on sovellettu muun muassa perheenjäsenten saattamiseksi yhteen ja silloin kun turvapaikanhakijan katsotaan joutuvan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan takaaman kidutuksen kiellon tai palauttamiskiellon uhan alaiseksi.<sup>91</sup> Lauseketta suositellaan sovellettavaksi myös pitkään Euroopan unionin alueella kiertäneiden turvapaikanhakijoiden hakemuksiin statuksettomien kiertäneiden katkaisemiseksi. Toisaalta Italiassa ja Saksassa jäsenvaltiot ovat kiertäneet suvereniteettilausekkeella vastuunmäärittämisasetuksen asianmukaista soveltamista siten, että ne eivät tee takaisinotto- tai vastuunsiirtopyyntöä vaan sen sijaan ottavat pääsääntöisesti käsittelyvastuun itselleen ja siirtävät turvapaikanhakijan nopeutettuun menettelyyn ja käännyttävät turvapaikanhakijan

<sup>88</sup> ECRE, ELENA 2006, Report on the application of the Dublin II Regulation, s. 154.

<sup>89</sup> SEC (2007) 742, s. 21.

<sup>90</sup> Näin ovat tehneet muun muassa Norja, Ruotsi, Suomi ja Alankomaat.

<sup>91</sup> SEC (2007) 742, s. 21.

kotimaahan. Erityisesti tällaista menettelyä on sovellettu kansainvälistä suojelua koskeviin hakemuksiin, jotka katsotaan perusteettomiksi tai jos turvapaikanhakija jäsenvaltion mielestä tulee turvallisuudesta alkuperä- tai kolmannesta maasta.<sup>92</sup> Toisaalta komissio ei arviointiraportissaan ole nimenomaisesti kieltänyt tällaista menettelyä ja nopeutettuun menettelyyn siirtäminen edellä mainituissa tapauksissa katsotaan näin valtion harkintavaltaan kuuluvaksi asiaksi<sup>93</sup>. Huolestuttavaa on, että jäsenvaltioista Belgia, Luxembourg, Puola, Portugal ja Slovenia ovat ilmoittaneet, että he eivät ole soveltaneet suvereniteettilauseketta tai ovat soveltaneet sitä hyvin harvoin<sup>94</sup>. Suvereniteettilauseke antaa jäsenvaltioille harkintavaltaa ja keinon soveltaa sitä hankaliin ja monimutkaisiin tapauksiin, jos tosiasiallisesti vastuussa olevan jäsenvaltion määrittäminen osoittautuu mahdottomaksi, työlääksi tai kohtuuttomaksi turvapaikanhakijaa kohtaan.

Vastuunmäärittämisasetuksen 15 artiklan 1 kohdan mukaista *humanitaarista lauseketta* voidaan soveltaa tapauksissa, joissa halutaan saattaa yhteen perheenjäsenet tai muut hakijasta riippuvaiset sukulaiset. Jäsenvaltio voi säännöksen mukaan, toisen jäsenvaltion pyynnöstä, käsitellä turvapaikkahakemuksen humanitaarisista syistä kuten perhesyiden tai hakijan kulttuurista johtuvista syistä, vaikka se ei olisi siihen vastuunmäärittämisasetuksen perusteiden nojalla velvollinen. Ennen vastuunsiirtämistoimenpiteitä on henkilöiltä, joita asia koskee, saatava suostumus siirtoon. Suomi on muutamissa tapauksissa ottanut käsittelyvastuun itselleen, koska se on katsottu tarkoituksenmukaisemmaksi toimenpiteeksi kuin käännäyttää turvapaikanhakija tosiasiallisesti vastuussa olevaan jäsenvaltioon. Joissakin yksittäistapauksissa lapsen etu tai yksilölliset inhimilliset syyt on katsottu niin painaviksi, että hakijoiden on sallittu jäädä Suomeen heidän hakemustensa aineellisen käsittelyn ajaksi.<sup>95</sup> Tällaisina yksilöllisinä inhimillisinä perusteina voidaan pitää muun muassa hakijan terveydentilaa, korkeaa ikää tai perhesuhteita. Humanitaarista lauseketta on muun muassa Italiassa sovellettu raskaana oleviin turvapaikanhakijoihin ja turvapaikanhakijoihin, joilla on mukanaan vastasyntynyt lapsi. Jäsenvaltioilla on erimielisiä näkemyksiä siitä, soveltuvatko vastuunsiirrossa noudatettavat määräajat myös humanitaarisen lausekkeen soveltamisessa. Yhden näkemyksen mukaan määräajat eivät soveltuisi lausekkeen soveltamiseen, koska määräajoista säädetään eri luvussa kuin humanitaarisessa lausekkeessa eikä siinä viitata nimenomaiseen soveltumiseen. Tätä tukevana kantana on esitetty se, että humanitaarisen lausekkeen tilanteet ovat yksittäistapauksia, ilman ennakoitavaa ja vakiintunutta soveltamiskäytäntöä ja sen tähden niiden soveltamiseen ja harkintaan

---

<sup>92</sup> ECRE, ELENA 2006, Report on the application of the Dublin II Regulation, s. 155-156: ECRE:n selvityksen mukaan tällaista menettelyä on havaittu myös Itävallassa ja Norjassa.

<sup>93</sup> SEC (2007) 742, s. 21.

<sup>94</sup> ECRE, ELENA 2006, Report on the application of the Dublin II Regulation, s. 156.

<sup>95</sup> Nieminen – Puumalainen 2005, s. 123 alav. 283, 284.



kuluu enemmän aikaa.<sup>96</sup> Ongelmallista lausekkeen soveltamisessa on se, että tiukan sanamuotonsa mukaan lauseketta voidaan soveltaa vain toisen jäsenvaltion pyynnöstä. Pyyntöihin eivät jäsenvaltiot ole aina suostuneet ja ECRE:n selvityksen mukaan jäsenvaltiot ovat olleet keskimäärin haluttomia soveltamaan humanitaarista lauseketta<sup>97</sup>.

### 3.8 Tiedustelu turvapaikanhakijan henkilö- ja turvapaikkatiedoista

Vastuunmääritysasetukseen sitoutunut jäsenvaltio voi harkintansa mukaan pyytää toiselta jäsenvaltiolta turvapaikanhakijaan ja hänen turvapaikka-asiansa olennaisesti liittyviä tietoja. Tiedustelupyynnön tekemiseen, jos perustellusti voidaan olettaa, että turvapaikanhakija tunnetaan toisessa jäsenvaltiossa ja vastuunmäärittämisasetuksen mukaiseen takaisinottopyynnön tai vastuunsiirtopyynnön tekemiseen olisi myöhemmin edellytyksiä.

Vastuunmäärittämisasetuksen 21 artiklan mukaan jokaisen jäsenvaltion on pyynnöstä annettava turvapaikanhakijan asian käsittelyn kannalta asianmukaiset, olennaiset ja ainoastaan välttämättömät tiedot. Näitä tietoja voivat olla muun muassa turvapaikanhakijan ja hänen perheenjäsenensä henkilötiedot, hakijan henkilöllisyystodistuksen ja matkustusasiakirjojen tiedot, myönnettyjen oleskelulupien ja viisumien tiedot sekä mahdollisten aikaisempien turvapaikkahakemusten käsittelyvaiheisiin liittyvät tiedot. Vaihdeettavia tietoja saa toimittaa ainoastaan jäsenvaltion sellaisille viranomaisille, jotka ovat toimivaltaisia käsittelemään turvapaikkahakemuksia ja vastuunmäärittämisasetukseen liittyviä muita tietoja. Tietoja, joita vaihdetaan, saadaan käyttää ainoastaan turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittämiseksi, hakemuksen käsittelyä varten sekä vastuunmäärittämisasetuksen mukaisten velvoitteiden täytäntöön panemiseksi. (vastuunmäärittämisasetuksen 21 artikla 1-7 kohdat) Tiedustelupyynnön voidaan tarvittaessa tehdä useammalle jäsenvaltiolle ja se voidaan uudistaa, jos saadut tiedot ovat puutteellisia tai ne eivät ole riittäviä. Jäsenvaltion on vastaanotettuaan turvapaikkahakemus tehtävä perusteltu tiedustelupyynnön mahdollisimman pian taatakseen prosessin tehokas toteuttaminen ja määräaikaisten noudattaminen. Tietoja antavan jäsenvaltion on varmistettava tietojen todenperäisyys ja ajantasaisuus. Jäsenvaltiolle esitettyyn pyyntöön on vastattava kuuden viikon kuluessa. (vastuunmäärittämisasetuksen 21 artikla 5 ja 8 kohta) Muutamat jäsenvaltiot ja UNHCR:n edustajat ovat esittäneet, että määräaika tulisi lyhentää nykyisestä kuudesta viikosta, koska tiedot ovat usein oleellisia ja välttämättömiä määrittäessä vastuussa olevaa jäsenvaltiota. Komissio onkin arviointiraportissaan tehnyt alustavan ehdotuksen määräajan lyhentämisestä neljään viikkoon. Vastuunmäärittämisasetus eikä komissio arviointi-

---

<sup>96</sup> SEC (2007) 742, s. 22.

<sup>97</sup> ECRE, ELENA 2006, Report on the application of the Dublin II Regulation, s. 161.

raportissaan kuitenkin ehdottanut sanktioiden asettamista jäsenvaltiolle, mikäli se ei noudata kuuden viikon vastausmääräaika.<sup>98</sup>

Tietojen antamiseen liittyvä poikkeus mainitaan vastuunmäärittämisasiäsetuksen 21 artiklan 3 kohdassa. Sen mukaan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion pyytäessä toiselta jäsenvaltiolta tietoja turvapaikanhakijan turvapaikkahakemuksessa vetoamista syistä ja perusteista sekä jäsenvaltion tekemän päätöksen perusteluista, voi jäsenvaltio kieltäytyä vastaamasta sille esitettyyn pyyntöön. Kieltäytyminen edellä mainittuun pyyntöön on mahdollista, jos tietojen toimittaminen voi vaarantaa jäsenvaltion olennaisia etuja tai vahingoittaa asianomaisen henkilön tai muiden henkilöiden perusoikeuksien ja -vapauksien suojaa. Ennen kuin edellä mainittuja tietoja voidaan ylipäättään toiselle jäsenvaltiolle luovuttaa, on turvapaikanhakijalta saatava kirjallinen suostumus. Jos pyydettävien tietojen avulla pyritään tarkistamaan vastuun määräytymisperusteen olemassaolo, joka todennäköisesti aiheuttaisi vastuun turvapaikkahakemuksen käsittelystä jäsenvaltiolle, jolle tietopyyntö esitetään, on pyynnössä mainittava, mihin tietoihin, todisteisiin ja hakijan esittämiin väittämiin se perustuu vastuunmäärittämisasiäsetuksen 21 artiklan 4 kohdan mukaisesti.

### 3.9 Takaisinottopyyntö vastuunmäärittämisen välineenä

Vastuunmäärittämisasiäsetuksen 4 artiklan 5 kohdan ja 16 artiklan 1 kohdan c-, d- ja e-alakohdissa määritellään ne perusteet, joiden nojalla jäsenvaltio voi esittää takaisinottopyynnön toiselle vastuunmäärittämisasiäsetusta soveltavalle jäsenvaltiolle sekä takaisinottopyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion velvollisuudesta ottaa turvapaikanhakija takaisin. Takaisinottopyyntö voidaan tehdä toiselle jäsenvaltiolle, jossa turvapaikanhakijalla on vireillä turvapaikkahakemus, turvapaikanhakija on peruuttanut hakemuksensa kyseisessä jäsenvaltiossa tai kyseinen jäsenvaltio on hylännyt turvapaikanhakijan turvapaikkahakemuksen. Takaisinottopyyntöön on sisällytettävä tiedot, joiden perusteella jäsenvaltio, jolle pyyntö on esitetty, voi tarkistaa vastuunsa turvapaikkahakemuksen käsittelystä (20 artiklan 1 a kohta). Jos Suomen valtiolle esitetään pyyntö ottaa turvapaikanhakija takaisin, Maahanmuuttovirasto tarkistaa takaisinottopyynnössä esitetyt perusteet ja sen, voidaanko niiden johdosta osoittaa velvollisuus käsitellä turvapaikkahakemus vastuunmäärittämisasiäsetuksen mukaisesti. Takaisinottopyynnön tekemiselle ei ole määräaika, mutta käytännössä se on tehtävä mahdollisimman pian. Pyyntöön vastaamiselle on asetettu kuukauden määräaika, mutta jos pyynnön perusteena on Eurodac-järjestelmästä saadut tiedot, määräaika on rajoitettu kahteen viikkoon. Jos pyynnön saanut jäsenvaltio ei vastaa pyyntöön asetetun kuukauden tai kahden viikon määräajan

---

<sup>98</sup> SEC (2007) 742, s. 35.

kuluessa, katsotaan, että se on suostunut ottamaan turvapaikanhakijan vastaan. (vastuunmäärittämisasiasetuksen 20 artikla b-c kohdat)

Jos jäsenvaltio myöntää vastuunsa turvapaikkahakemuksen käsittelystä, on sen sallittava turvapaikanhakijan paluu alueelle. Esimerkiksi Suomessa saatuaan toisen jäsenvaltion suostumuksen Maahanmuuttovirasto tekee päätöksen turvapaikanhakijan siirtämisestä toiseen jäsenvaltioon. Siirto tapahtuu takaisinottoa pyytäneen jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaan ja se tulisi suorittaa mahdollisimman pian, sen jälkeen kun jäsenvaltiot ovat päässeet yhteisymmärrykseen vastuunsiirrosta. Vastuunsiirron tekemiselle on määritelty kuuden kuukauden määräaika siitä, kun jäsenvaltio on hyväksynyt takaisinottopyynnön, tai jos päätöksestä on haettu muutosta ja sillä on lykkäävä vaikutus, määräaika lasketaan muutoksenhaun tai uudelleen käsittelyn johdosta annetun päätöksen antamisesta. (vastuunmäärittämisasiasetuksen 20 artiklan d kohta) Jos siirtoa ei toteuteta kuuden kuukauden määräajassa, säilyy vastuu sillä jäsenvaltiolla, jossa turvapaikkahakemus on tehty. Jos siirtoa ei ole mahdollista suorittaa turvapaikanhakijan vangitsemisen vuoksi, voidaan määräaikaa jatkaa vuoteen tai enintään kahdeksaentoista kuukauteen, jos turvapaikanhakija on paennut viranomaisia. (vastuunmäärittämisasiasetuksen 20 artikla 2 kohta) Jos jäsenvaltio ei myönnä vastuutaan, eikä ota turvapaikanhakijan hakemusta käsiteltäväksi, pyyntö voidaan tapauskohtaisesti uudistaa tai kohdistaa johonkin toiseen kyseisessä tapauksessa mahdolliseen jäsenvaltioon tai hakemus voidaankäsittää Suomessa vetoamalla suvereniteettilausekkeeseen<sup>99</sup>.

---

<sup>99</sup> Ulkomaalaisviraston koulutusmateriaali 2006, Dublin II asetuksen mukainen menettely, s. 17, vastuunmäärittämisasiasetuksen 3 artiklan 3 kohta.

### 3.10 Vastuunsiirtopyyntö vastuunmäärittämisen välineenä

Vastuunmäärittämisasiäsetuksen 17 artiklassa määritellään perusteet vastuunsiirtopyynnön tekemiselle. Vastuunsiirtopyyntö voidaan tehdä, kun turvapaikanhakija on hakenut turvapaikkaa ainoastaan esimerkiksi Suomessa, mutta ei aiemmin muussa Euroopan unionin jäsenvaltiossa tai kun turvapaikanhakija on saapunut Suomeen muusta Euroopan unionin maasta ja tämä jäsenvaltio on vastuunmäärittämisasiäsetuksen 16 artiklan 1 a-kohdan mukaan velvollinen ottamaan turvapaikanhakijan hakemuksen käsittelyn vastuulle. Jälkimmäisessä tapauksessa perusteena voi olla se, että turvapaikanhakijalla on kyseisen jäsenvaltion myöntämä viisumi tai oleskelulupa tai turvapaikanhakija on ylittänyt laittomasti kolmannen maan ja Euroopan unionin jäsenvaltion välisen rajan. Ennen vastuunsiirtopyynnön tekemistä on harkinnassa huomioitava muun muassa turvapaikanhakijan mahdolliset perhesiteet, maassa oleskelun pituus ja mahdollisuus palauttaa turvapaikanhakija suoraan hänen kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa.<sup>100</sup>

Vastuunsiirtopyyntö toiselle jäsenvaltiolle on vastuunmäärittämisasiäsetuksen 17 artiklan 1 kohdan mukaan tehtävä mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kolmen kuukauden kuluessa turvapaikkahakemuksen vastaanottamisesta. Vastuunsiirtopyyntö on tehtävä käyttäen yhtenäistettyä lomaketta, jonka mukaan on liitettävä vastuuta puoltavat todisteet ja aihetodisteet. Vastuu säilyy jäsenvaltiolla, jossa turvapaikkahakemus on tehty, jos kolmen kuukauden määräaika ei ole noudatettu. Vastuunsiirtopyynnön vastaanottanut jäsenvaltio tarkistaa pyynnössä mainitut perusteet ja tekee asiassa päätöksen kahden kuukauden määräajan kuluessa pyynnön vastaanottamisesta ja jollei määräaika ole noudatettu vastuunsiirtopyyntö katsotaan hyväksytyksi ja tämä jäsenvaltio on velvollinen ottamaan turvapaikanhakija vastaan ja huolehtimaan asiaan liittyvistä velvoitteista. (vastuunmäärittämisasiäsetuksen 18 artikla) Vastuunsiirtopyyntö voidaan myös esittää kiireellisenä, jos turvapaikanhakija on säilössä, hänet on pidätetty luvattoman maassa oleskelun seurauksena tai jos turvapaikkahakemus on tehty maahantulo- tai oleskeluluvan epäämisen tai maastapoistamistoimenpiteestä ilmoittamisen jälkeen. Kiireellinen pyyntö on perusteltava ja liitettävä siihen määräaika, jonka on kuitenkin oltava vähintään viikko. (vastuunmäärittämisasiäsetuksen 17 artiklan 2 kohta) Takaisinotto- ja vastuunsiirtopyyntöjä on Suomessa tämän vuoden neljän ensimmäisen kuukauden aikana tehty 166 kappaletta. Pyyntöjen kohdemaat ovat pysyneet samoina kuin aikaisempina vuosina, järjestys hiukan muuttuen, ja alkuvuonna eniten pyyntöjä tehtiin Kreikkaan (29 pyyntöä), minkä jälkeen seuraavat Saksa (28 pyyntöä), Ruotsi (22 pyyntöä), Norja (17 pyyntöä) sekä Iso-Britannia (10 pyyntöä). Tilastotietoja ei ole vielä saatavissa siitä, kuinka moni pyynnöistä täytäntöön pantiin takaisinotto- tai vastuunsiirtoina.<sup>101</sup>

---

<sup>100</sup> Ulkomaalaisviraston koulutusmateriaali 2006, Dublin II asetuksen mukainen menettely, s. 18–19 .

<sup>101</sup> Maahanmuuttoviraston tilastoanalyysi 16.5.2008, s. 3- 5.

### 3.11 Vastaanotto- ja takaisinottovelvollisuuden lakkaaminen

Jäsenvaltioiden vastuu turvapaikkahakemuksen käsittelystä ei ole rajaton tai poikkeukseton. Vastuunmäärittämisasiasetuksen 16 artiklan 3 kohdan mukaan turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion velvollisuus ottaa turvapaikanhakija vastaan tai takaisin lakkaa, jos hakija on poistunut Euroopan unionin jäsenvaltioiden alueelta vähintään kolmen kuukauden ajaksi. Edellytyksenä vastuun lakkaamiselle on, ettei turvapaikanhakijalla ole hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion myöntämää voimassa olevaa oleskelulupaa. Tulkintaongelmia on aiheuttanut sen todistaminen, että turvapaikanhakija on ollut Euroopan unionin alueen ulkopuolella yli kolmen kuukauden ajan<sup>102</sup>. Vastuu lakkaa myös vastuunmäärittämisasiasetuksen 16 artiklan 4 kohdan mukaisesti takaisinoton tilanteissa, jos takaisinottoopyynnön kohdevaltiossa, jossa turvapaikanhakija on aiemmin hakenut turvapaikkaa ja saanut kielteisen päätöksen tai peruuttanut hakemuksensa siellä ja jäsenvaltio oli jo ryhtynyt kääntymään tosiasiallisiin täytäntöönpanotoimenpiteisiin. Edellytyksenä on että näiden täytäntöönpanotoimenpiteiden tulee olla välttämättömiä, ennen kuin kolmannen maan kansalainen voidaan palauttaa lähtömaahansa tai toiseen maahan, johon hän voi laillisesti saapua. Tulkintaongelmia on kuitenkin seurannut siitä, mitkä toimenpiteet katsotaan tosiasiallisiksi ja välttämättömiksi sekä siitä miten todetaan ja perustellaan maa, johon turvapaikanhakija voi laillisesti saapua<sup>103</sup>.

### 3.12 Soveltamisongelmien ratkaiseminen

Vastuunmäärittämisasiasetuksesta mahdollisesti aiheutuvat erimielisyydet turvapaikanhakijan siirrossa ja humanitaarisen lausekkeen soveltamisessa voidaan ratkaista sovittelumenettelyllä, josta säädetään komission asetuksen N:o 1560/2003 14 artiklassa. Erimielinen osapuoli voi esittää pyynnön sovittelumenettelyyn ryhtymisestä komissiota vastuunmäärittämisasiasetuksen soveltamisessa avustavalle komitealle. Ryhtyessään sovittelumenettelyn suorittamiseen osapuolet sitoutuvat ottamaan ratkaisuehdotuksen huomioon mahdollisimman tehokkaasti. Komitean kolme kiistan osapuolia edustamatonta jäsentä tekevät erimielisten osapuolten esittämien perusteluiden pohjalta ratkaisuehdotuksen, joka on lopullinen eikä sitä voida ottaa uudelleen käsiteltäväksi.<sup>104</sup> Sovittelumenettelyä voidaan säännöksen nimenomaisen sanamuodon mukaan käyttää erimielisyyksien ratkaisemiseen, jotka johtuvat siirrosta, humanitaarisen lausekkeen soveltamisesta tai siitä, missä perheen yhteen-

---

<sup>102</sup> SEC (2007) 742, s. 28.

<sup>103</sup> SEC (2007) 742, s. 28.

<sup>104</sup> Komission asetus N:o 1560/2003, artikla 14.

saattaminen tulisi tapahtua. Sovittelumenettelyä ei ole kuitenkaan kertaakaan aloitettu jäsenvaltion toimesta. Sovittelumenettelyn painoarvoa oikeuskäytännön luojana heikentää lisäksi se, että sillä ei ole toimivaltaa antaa osapuolia sitovia ratkaisuja.<sup>105</sup>

Jäsenvaltio voi vastuunmäärittämisesetuksen soveltamisongelmissa nostaa kanteen toista jäsenvaltiota vastaan myös Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa. Tosiasiassa näin ei ole kuitenkaan tapahtunut. Esteeksi asian viemiselle tuomioistuimen ratkaistavaksi ovat muodostaneet käytännössä resurssipula ja osapuolten vähäinen kiinnostus mahdollisesti vuosia kestävästä oikeustaistelusta käymiseen oikean tulkinnan saamiseksi vastuunmäärittämisesetuksen säännöksille. Tuomioistuimen antamalla päätöksellä on lisäksi merkitystä ainoastaan tulevien tapausten kannalta, koska lyhyiden määräaikojen umpeutuminen oikeuskäsittelyn aikana aiheuttaa vastuun siirtymisen asian tuomioistuimeen vieneelle jäsenvaltiolle. Asian viivästynyt käsittely vaarantaa myös turvapaikanhakijan oikeuden saada hakemus viivytyksettä käsiteltäväksi jossakin jäsenvaltiossa.<sup>106</sup>

---

<sup>105</sup> SEC (2007) 742, s. 22.

<sup>106</sup> Heinonen 2006, s. 4.

## 4 Turvapaikanhakijan oikeusturvaa muutoksenhaussa sääntelevä lainsäädäntö

### 4.1 Perustuslain 21 §:n oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeet

Hallintolainkäyttömenettely on säädelty laintasoisin säännöksiin hallintolainkäyttölaisissa 585/1996 (myöhemmin HLL) ja sitä täydentäen useissa erityislaeissa. Hallintolainkäyttölaki on kirjoitettu yleisin sanamuodon ja se jättää tuomioistuimille joustovaraa tulkita prosessuaalisia säännöksiä. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä Hallitusmuotoon otettiin säännös oikeusturvasta, oikeuden saatavuudesta ja hyvän hallinnon takeista perusoikeutena ja uuden perustuslain voimaantullessa vuonna 2000 säännös on sijoitettuna perustuslain 21 §:ään. Sen mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Lisäksi käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja oikeus hakea muutosta sekä muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet tulee turvata lailla. Nämä perustuslailla turvatut menettelylliset oikeudet on tarjottava kaikille Suomen lainkäyttöpiirissä oleville ihmisille, myös ulkomaalaisille ja turvapaikanhakijoille. Perustuslain 22 §:ssä velvoitetaan lainsäätäjä, viranomaiset ja tuomioistuimet turvaamaan näiden kuin muidenkin perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen, minkä katsotaan myös edellyttävän aktiivisia toimia näiltä tahoilta.

Perustuslakiin otettu hyvän hallinnon käsite kohdistuu viranomaisten toimintaan ja sille asetettaviin menettelyllisiin vaatimuksiin. Hallituksen esityksessä todettiin, että hyvän hallinnon käsite viittaa 21 §:n muodostamaan kokonaisuuteen. Lisäksi hyvän hallinnon katsotaan käsittävän viivytyksettömän, puolueettoman ja asianmukaisen viranomaistoiminnan vaatimuksen sekä palvelu- ja neuvontavelvoitteen. Perustuslain 21 §:n oikeuksien saatavuutta turvaa perustuslain 106 § ja 107 §. Tuomioistuimen on 106 §:n mukaan annettava etusija perustuslain säännökselle, jos sen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Perustuslain 107 § koskee taas asetuksen tai sitä alemman asteista säädöstä ja lakitasoisen säädöksen suhdetta siten, että viranomaisissa tai tuomioistuimissa ei saa soveltaa asetusta tai muuta lakia alemmanasteista säädöstä, jos se on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa. Lain ja perustuslain suhdetta kuvaava perustuslain 106 § lisättiin perustuslakiin perustuslakiuudistuksen myötä. Perusoikeus- ja perustuslakiuudistuksen yhtenä keskeisenä tavoitteena oli juuri perusoikeuksien suoran sovellettavuuden lisääminen tuomioistuimissa ja viranomaisissa. Näin parannettiin yksilöiden mahdollisuuksia vedota oikeuksiensa tueksi suoraan perusoikeussäännöksiin.<sup>107</sup>

---

<sup>107</sup> HE 309/1993, s. 15 ja 32, PeVM 25/1993, s. 6.

Oikeuden saatavuutta voidaan tarkastella eri tasoilla. Yksilön kannalta ensimmäinen ja merkittävä edellytys oikeuksiin pääsemiseksi on pääsy tuomioistuimeen (*access to court*). Tämä ei kuitenkaan vielä riitä yksilön oikeuksien täysimääräiseksi toteuttamiseksi vaan oikeuden saatavuus edellyttää myös aineellisten oikeuksien tosiasiallista saavutettavuutta. Täten oikeuden saatavuus on ymmärrettävä laajemmin niin, että se sisältää myös tehokkaan oikeudenkäynnin ja täytäntöönpanon, jolloin voidaan puhua *access to justice*-tyyppisestä kokonaisuudesta. Pääsy tuomioistuimeen turvataan perustuslain 21 §:ssä toteamalla, että jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Tämä tarkoittaa sitä, että myös käytännön tasolla on varmistettava, että olosuhteet ovat sellaiset, että ne eivät tosiasiallisesti estä tuomioistuimeen pääsyä. Menettely ei siten saa olla esimerkiksi liian kallis tai monimutkainen, jotta kynnyksien viedä asia lainkäyttöelimen tutkittavaksi ei nousisi liian korkeaksi. Myös liian lyhyt valitusajka saattaa tosiasiallisesti saavuttamatta ja asian saattaminen tuomioistuimen käsiteltäväksi toteutumatta, jos yksilölle ei turvata riittävää informaatiota ja apua sekä oikeudellista neuvontaa tuomioistuimessa ja viranomaisissa toimimiseen.<sup>108</sup> Voidaan vain arvella kuinka toteutuu *access to justice* Dublin-tapauksissa, joissa täytäntöönpanokiello tai täytäntöönpanon keskeyttäminen on edellytys sille, että turvapaikka-asia saadaan perusteellisesti käsiteltäväksi siinä jäsenvaltiossa. Vastuunmäärittämisesetuksen mukaisissa Dublin-tapauksissa erityisesti lyhyt valitusajka ja siten myös todisteiden keräämiseen annettu lyhyt aika ja mahdollinen informaation ja neuvonnan puute ovat merkittävimpiä turvapaikanhakijan oikeusturvan riskejä vastuunmäärittämisesetuksen nojalla annetun päätöksen muutoksenhaussa ja täytäntöönpanon kieltämisessä. Dublin-tapauksissa turvapaikanhakija voi myös helpommin ajatella muutoksenhaun ja täytäntöönpanokielloasian vireille saattamisen olevan hyödytöntä, koska yhteisön asetus on asettanut tiukat säännöt ja määräajat Dublin-menettelylle. 2000-luvulle siirryttäessä on säädösten tasolla tapahtunut suuria muutoksia tuomioistuimeen pääsyn helpottamiseksi. Turvapaikka-asioiden osalta uudistuksia tapahtui siinä, että maksuttoman oikeudenkäynnin piiri laajentui lähes koko hallintolainkäyttöön kattaen myös turvapaikkavalitukset. Oikeusturvan tehokkuutta lisäsi myös turvapaikkalautakunnan tehtävien siirtyminen Helsingin hallinto-oikeuteen vuoden 1998 alusta lähtien.<sup>109</sup>

Oikeus voi jäädä tosiasiallisesti toteutumatta ja turvapaikka-asia tuomioistuimessa käsittelemättä, mikäli yksilö ei saa riittävästi tietoa valitusmahdollisuudesta, valitusviranomaisessa toimimisesta ja siihen liittyvistä olennaisista seikoista. Asianosaisella edellytetään yleensä olevan ennalta tietoa oikeudenkäyttöjärjestelmästä ja aktiivista otetta toimia siinä, jotta hän voisi tosiasiallisesti toteuttaa

---

<sup>108</sup> Ervo 2000, 1088, 1093.

<sup>109</sup> Ervo 2000, s. 1087- 1089, HE 207/1997 vp, s. 1.



oikeutensa.<sup>110</sup> Turvapaikka-asioissa valituksen tehneen turvapaikanhakijan muutoksenhakua koskevat tiedot ovat usein ymmärrettävästikin puutteelliset ja heidän oikeusturvansa kannalta on erityisen tärkeää, että muutoksenhakuun liittyvistä seikoista ja avustajan käyttömahdollisuudesta tehdään hyvissä ajoin riittävästi selkoa.

Oikeudella oikeudenkäyntiin tarkoitetaan hallintolainkäytössä yleensä oikeutta valittaa oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskevasta hallintopäätöksestä. Hallintolainkäyttölain 2 luvussa säädetään muun muassa valitusoikeudesta ja päätöksen valituskelpoisuudesta. Sen 5 §:n mukaan valituskelpoisella päätöksellä tarkoitetaan toimenpidettä, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta. Vastuunmäärittämisasetuksen mukaisessa Dublin-menettelyssä tehdään tutkimattajättämisspätös, josta on oikeus tehdä valitus Helsingin hallinto-oikeuteen ulkomaalaislain 193 §:n 1 momentin mukaisesti. Valitusoikeus on hallintolainkäyttölain 6 §:n mukaan sillä, jonka etuun, oikeuteen tai velvollisuuteen päätös välittömästi vaikuttaa. Turvapaikka-asioissa valitusoikeus on turvapaikanhakijalla hänen omassa ja huollettaviensa turvapaikka-asiansa. Valitusoikeus ja asianosaisasema eivät yleensä aiheuta turvapaikka-asioissa merkittäviä tulkintaongelmia. EY-oikeus tunnustaa vaatimuksen oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin EY-perusoikeutena Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaisesti. Sisällöltään unionin perusoikeuskirjan vaatimukset vastaavat Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6.1 artiklan vastaavaa oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Oikeudenmukaisen, julkisen ja riippumattoman tuomioistuinkäsittelyn lisäksi jokaisella on oltava mahdollisuus saada neuvoja ja käyttää avustajaa tai edustajaa puolestaan. Tehokkaan oikeuden käyttämiseksi turvataan maksuton oikeusapu niille, joilla ei ole riittäviä varoja. (perusoikeuskirjan 47 artikla) Oikeudenkäynnin kustannukset eivät saa muodostaa estettä oikeuksien hakemiseksi, mitä turvaa oikeus oikeusapulain mukaiseen oikeudelliseen neuvontaan ja tiettyjen kustannusmenojen vähentämiseen. Ulkomaalaislain 8 §:n 3 momentissa säädetään oikeudesta käyttää avustajaa tai asiamiestä. Turvapaikkamenettelyssä oikeudella avustajaan ja oikeusapulain mukaiseen oikeudelliseen neuvontaan on erittäin tärkeä merkitys hakijan oikeusturvan näkökulmasta. Myös Geneven pakolaissopimus turvaa pakolaisen oikeuden ajaa kannetta tuomioistuimessa. Sen 16 artiklan mukaan pakolaisella on sopimusvaltion alueella oikeus vapaasti ajaa kannetta tuomioistuimessa yhdenvertaisesti maan oman kansalaisen kanssa. Pakolainen on säännöksen 2 kohdan mukaan oikeutettu samaan kohteluun myös oikeusavun ja vakuuksien asettamisen suhteen kuin kyseisen sopimusvaltion oma kansalainen. Myös toinen sopimusvaltio on 16 artiklan 3 kohdan mukaan velvollinen antamaan turvapaikanhakijalle samanlaisen kohtelun tuomioistuimissa, kuin mihin hän olisi oikeutettu vakinaisen asuinpaikkansa lainsäädännössä. Säännöksellä voidaan katsoa olevan suuri merkitys turvapaikanhakijoiden yhdenvertaisen aseman turvaamisessa eri sopimusvaltioissa.

---

<sup>110</sup> Ervo 2000, s. 1093.

## 4.2 Palauttamiskiellon periaate ja ketjupalautuskielto

*Non Refoulement* eli palauttamiskiellon periaate, niin kuin se Geneven pakolaissopimuksen 33 artiklassa on ilmaistu, on yksi keskeisimmistä ulkomaalaislainsäädännön periaatteista, jonka valtiot ovat yleisesti hyväksyneet ja joka voidaan nykyään lukea osaksi tavanomaista oikeutta<sup>111</sup>. Non-refoulement-kiellon käsite on peräisin ranskan kielen sanasta *refouler*, palauttaa, lähettää takaisin. Kansainvälisessä oikeudessa sanaa *refouler* on käytetty tarkoittamaan lähinnä rajalta käännyttämistä tai maahan tulon epäämistä. Termi *non-refoulement* on saanut kansainvälisen oikeuden terminologiassa laajemman sisällön ja sen katsotaan käsittävän tavalla tai toisella karkottamisen, käännyttämisen ja palauttamisen.<sup>112</sup> Geneven pakolaissopimuksen 33 artiklan soveltuminen raja-alueella suojelua hakeviin turvapaikanhakijoihin on sopimuksen säätämisestä lähtien ollut kiistanalainen. Nykykäsityksen ja Wienin yleissopimuksen valtiosopimusten määräysten tulkittamisesta sen tavoitteen ja tarkoituksen mukaan non-refoulement-periaatteen ja pakolaissopimuksen 33 artiklan soveltamisalan katsotaan käsittävän myös suojan rajalta käännyttämistä vastaan.<sup>113</sup> Turvapaikkamenettelyn vähimmäisvaatimuksia koskevan direktiivin 3 artiklan mukaan, turvapaikkahakemus, joka on jätetty esimerkiksi valtion raja-alueella, lentokentällä tai sen kauttakulkualueella, on otettava käsiteltäväksi ja turvapaikkahakemukseksi on ymmärrettävä myös hakemus, joka viittaa suojelun hakemiseen tai ihmisoikeuksien vaarantumiseen. (2 artikla ja UlkL 94 §:n 2 mom.)

Suomessa palauttamiskiellon periaate ei ole ainoastaan oikeusperiaate, sillä se on ilmaistu täsmällisesti myös perustuslain tasolla. Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaista ei saa poistaa maasta, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Palauttamiskiellon periaate on sillä tavalla ehdoton, että sen rajoittaminen ei ole mahdollista lain tasoisella säännöksellä<sup>114</sup>. Palauttamiskiellon periaate on vakiintuneesti hyväksytty kuuluvan tavanomaiseen kansainväliseen oikeuteen, jolloin sitä on sitovasti noudatettava, vaikkei valtio olisikaan Geneven pakolaissopimukseen tai muihin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin liittynyt osapuoli. Periaatteen tunnustaminen tavanomaiseen kansainväliseen oikeuteen kuuluvaksi ei ole kuitenkaan kiistaton. Keskeisin vastaväite liittyy sen yleistymättömään ja vakiintumattomaan soveltamiseen, jolla viitataan siihen, että edelleen on useita valtioita, erityisesti Aasiassa ja Lähi-idässä, jotka eivät ole ratifioineet palauttamiskiellon sisältäviä ihmisoikeusmääräyksiä. Yleisen soveltamisen edellytys tavanomaisen kansainvälisen oikeuden nor-

---

<sup>111</sup> Hakapää 2003, s. 207, Stenberg 1989, s. 172.

<sup>112</sup> Niemi-Kiesiläinen 1989, s. 46.

<sup>113</sup> Rajalta käännyttämiseen liittyvistä tulkintakäsityksistä Grahl-Madsen 1972, s. 223, Stenberg 1989, s. 175, Goodwin-Gill 1996, s. 121–137.

mille ei täten täytyisi. Olennaista palauttamiskiellon tehokkaan soveltamisen kannalta on kuitenkin se, että Euroopassa vallitsee yhteisymmärrys siitä, että palauttamiskiellon periaate on vähintäänkin saavuttanut alueellisen tavanomaisen oikeuden ehdottoman normin aseman.<sup>115</sup>

Pakolaisten kansainvälinen suojelu, kuten myös yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä perustuvat Geneven pakolaisyleissopimuksen täysimääräiseen soveltamiseen, jolloin voidaan varmistaa myös palauttamiskiellon periaatteen noudattaminen. Geneven pakolaisyleissopimuksen yksi keskeisimmistä säännöksistä pakolaisen määritelmän ohella liittyy nimenomaan pakolaisen palauttamiseen. Sopimuksen 33 artiklan mukaan pakolaissopimukseen liittynyt valtio ei saa palauttaa tai luovuttaa pakolaista alueelle, jossa hänen henkeään tai vapauttaan uhataan rodun, uskonnon, kansalaisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen vuoksi. Turvapaikanhakijan hengen ja vapauden uhka, joka on seurausta siitä, että turvapaikanhakijalla on perusteltua aiheutta pelätä joutuvansa loukatuksi kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan edellä mainituilla perusteilla, tulkitaan vakiintuneen käsityksen mukaan vainoksi. 33 artikla kieltää täten palauttamasta henkilöä alueelle, jossa hän voi joutua vainon kohteeksi. Vainon pelon on oltava perusteltua myös objektiivisesti arvioiden, eikä sitä pidetä perusteltuna ainoastaan subjektiivisiin perusteisiin vetoamalla. Pakolaissopimuksen palauttamiskielto ei koske ainoastaan vainoa viranomaisten taholta, vaan se antaa suojaa myös niissä tilanteissa, joissa esimerkiksi kolmas taho aiheuttaa kärsimystä turvapaikanhakijalle ja viranomaiset kieltäytyvät, ovat kykenemättömiä tai sallivat tällaisen vainoamisen.<sup>116</sup> On kuitenkin muistettava, että jokainen sopimusvaltio tulkitsee sopimusta haluamallaan tavalla ja kolmannen tahon aiheuttaman vainon merkityksestä onkin eri valtioilla erilaisia tulkintoja.<sup>117</sup>

Palauttamiskiellon periaatteen voidaan katsoa sisältävän myös ketjupalautuskiellon periaatteen. Tämä tarkoittaa sitä, että palauttavan valtion on varmistettava, että vastaanottava valtio ei lähetä turvapaikanhakijaa edelleen ihmisoikeuksia loukkaavaan valtioon. Ketjupalautusmahdollisuus on aina pyrittävä ennaltaehkäisemään mahdollisimman tehokkaasti. Vastuunmäärittämisasetuksen johdannossa todetaan, että palauttamiskiellon periaatetta noudattavia Euroopan unionin jäsenvaltioita ja asetusta soveltavia muita valtioita voidaan lähtökohtaisesti pitää turvapaikanhakijoille turvallisina valtioina. Jäsenvaltion harkitessa turvapaikanhakijan hakemuksen käsittelyn siirtämistä toiseen jäsenvaltioon vastuunmäärittämisasetuksen nojalla, on lähettävän valtion kuitenkin varmistettava, että vastaanottava valtio noudattaa edellä mainittujen ihmisoikeussopimusten määräyksiä ja ketjupalau-

---

<sup>114</sup> Viljanen, s. 158.

<sup>115</sup> Coleman 2003, s. 47–49.

<sup>116</sup> Pirjola 2002, s. 752–753.

tuksen mahdollisuus on poissuljettu. Vastuu turvapaikanhakijan palauttamisesta on siten myös ensimmäisellä lähettäjävaltiolla eikä se vapaudu vastuusta, jos vastaanottava jäsenvaltio lähettää turvapaikanhakijan edelleen kolmanteen maahan.

Palauttamiskiellon periaatteesta ei seuraa velvollisuutta myöntää turvapaikanhakijalle turvapaikka tai oleskelupa muilla perusteilla, vaan ainoastaan velvollisuus olla palauttamatta henkilöä, jonka epäillään joutuvan kielletyn kohtelun kohteeksi. Palauttamiskiellon periaatetta on siten noudatettava, vaikka turvapaikanhakijan perusteita kansainvälisen suojelun myöntämiselle ei tutkittaisikaan. Käännyttämispäätöstä harkittaessa on otettava huomioon olosuhteet vastaanottavassa valtiossa sekä mahdollisuus, että vastaanottava valtio lähettää turvapaikanhakijan edelleen valtioon, jossa hänen turvallisuutensa voi vaarantua. Tämä harkinta sisältää tosiasiasa aineellisen turvapaikkatutkinnan piirteitä ja voidaankin kysyä, seuraako sitoutumisesta palauttamiskieltoon velvollisuus selvittää myös turvapaikanhakijan perusteet kansainväliselle suojelulle.

Kidutuksen vastainen yleissopimus<sup>118</sup> laajentaa palauttamiskiellon sisällön koskemaan myös kidutuksen kohteeksi joutumisen. Sen 3 artiklan mukaan sopimusvaltio ei saa palauttaa tai luovuttaa ketään toiseen valtioon, jos on perusteltua aihetta epäillä henkilön siellä joutuvan kidutetuksi. Samansisältöisesti palauttamiskielto on tulkittavissa myös YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen SopS 8/1976 7 artiklasta. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artikla kieltää kiduttamisen, rankaisemisen ja epäinhimillisen kohtelun. Tämä voi tulla arvioitavaksi myös vastuunmäärittämisasetuksen mukaisessa Dublin-menettelyssä silloin, kun pohditaan niitä olosuhteita ja sitä kohtelua, mikä turvapaikanhakijaa odottaa kotimaassaan tai palautuksen kohdevaltiossa. Ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännön mukaan kidutuksen erottaa epäinhimillisestä kohtelusta aiheutetun kärsimyksen aste esimerkiksi siten, että epäinhimilliseksi on katsottu epäoikeutettu, tahallisesti aiheutettu vakava henkinen tai fyysinen kärsimys ja kidutukseksi epäinhimillisen kohtelun niin sanottu törkeä muoto<sup>119</sup>. Kidutuksen vastaisen yleissopimuksen 1 artikla sisältää ihmisoikeussopimusta täsmällisemmän kidutuksen määritelmän. Tiivistetysti kidutuksella tällöin tarkoitetaan tahallisesti aiheutettua tekoa, josta aiheutuu kovaa kipua tai kärsimystä ja jolla on päämäärä kuten tiedonhankinta tai pelottelu. Kidutuksen on katsottu myös aina täyttävän vainon tunnusmerkistön, kun taas vainolla voidaan käsittää myös muunlaista lievempää vihamielisyyttä ja kärsimyksen aiheuttamista vainotulle.<sup>120</sup>

---

<sup>117</sup> Pirjola 2002, s. 752.

<sup>118</sup> Kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus SopS 60/1989.

<sup>119</sup> Pellonpää 2005, s. 248.

<sup>120</sup> Pirjola 2002, s. 751- 752.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen SopS 18-19/1990 3 artiklan loukkausta saattaisivat merkitä palautettavan henkilön perusteltu ja yksilöllinen uhka joutua ympärileikatuksi, raipparangaistuksen tai kivitysrangaistuksen kohteeksi, orjuuteen tai olosuhteisiin, joissa hän ei saa sairautensa edellyttämää hoitoa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käsittelemässä tapauksessa Jabari v. Turkki ihmisoikeustuomioistuin totesi, että aviorikoksen tehneen iranilaisen naisen palauttaminen kotimaahansa loukkaisi 3 artiklaa, koska Iranissa kyseisestä teosta saatetaan rangaista kivittämällä tai raipparangaistuksella.<sup>121</sup> Erityisesti Dublin-menettelyssä huomioon voivat tulla perheenjäsenten erottaminen käännättämisen seurauksena tai turvapaikanhakijan pallottelu maasta toiseen, jotka joissakin tilanteissa ja kokonaisuutena arvioiden voivat merkitä 3 artiklan loukkausta.<sup>122</sup> Pelkästään käännättäminen maahan, jossa 3 artiklan kieltämän kohtelun mahdollisuus on olemassa, ei vielä ole 3 artiklan vastaista, vaan on oltava vahvoja perusteita sen puolesta, että henkilöllä on henkilökohtaisesti riski joutua kielletyn kohtelun kohteeksi. Esimerkiksi käännättäminen valtioon, jossa yleisesti tiedetään suoritettavan ympärileikkauksia tai käytettävän rangaistuksena raipparangaistuksia ei tee käännättämistä 3 artiklan vastaiseksi.<sup>123</sup>

Ulkomaalaislain 147 § ilmentää palauttamiskieltoa toteamalla, että ketään ei saa käännättää tai karkottaa paikkaan, jossa hän voi joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen, vainon tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi. Perustuslain ja ulkomaalaislain palauttamiskiellon soveltamisala on laajempi ja ehdottomampi kuin periaate Geneven pakolaissopimuksessa. Perustuslain 9.4 § ja ulkomaalaislain 147 § kattavat henkilöllisesti Suomen lainkäyttöpiirissä olevat ulkomaalaiset poikkeukset ja rajoitukset sekä asiallisesti niin vainon, kuolemanrangaistuksen kuin kidutuksen kohteeksi joutumisen. Geneven pakolaissopimuksen ilmaisema palauttamiskiellon periaate koskee lähtökohtaisesti vain pakolaisia ja turvapaikanhakijoita. Se ei kuitenkaan edellytä, että henkilölle olisi jo myönnetty pakolaisen oikeusasema, vaan periaatetta on sovellettava turvapaikanhakijaan jo välittömästi hänen saavuttuaan maahan, josta hän hakee kansainvälistä suojelua<sup>124</sup>. Lisäksi Geneven pakolaissopimus sisältää rajoituksen palauttamiskiellon sovellettavuudelle. Pakolainen, jonka on aiheutta epäillä olevan vaaraksi valtion turvallisuudelle tai joka on lainvoimaisella tuomiolla tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta, ei voi vedota edukseen palauttamiskiellon periaatteeseen (33.2 artikla). Asiallisesti Geneven pakolaissopimuksen 33 artikla sisältää suojan henkeä ja vapautta uhkaavaa vainoa vastaan. Kidutuksen kohteeksi joutumista säännös ei nimenomaisesti mainitse, mutta voidaan katsoa, että kidutus ja muu epäinhimillinen kohtelu täyttävät säännöksen vainon

---

<sup>121</sup> Jabari v. Turkey, 40035/98 11.10.2000, kohdat 34, 35 ja 42.

<sup>122</sup> Pellonpää 2005, s. 266.

<sup>123</sup> Pirjola 2002, s. 754.

<sup>124</sup> UNHCR:n käsikirja, s.13.

tunnusmerkistön<sup>125</sup>. Kidutuksen kieltä on lisäksi turvattu useissa muissa ihmisoikeussopimuksissa ja yleisesti se katsotaan myös yhdeksi kansainvälisen oikeuden ehdottomia normeja, *ius cogens*, joista ei voi poiketa kuin toisella vastaavantasoisella normilla<sup>126</sup>. Lisäksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan kidutuksen, rankaisemisen ja epäinhimillisen kohtelun kieltä ei salli kansallisille viranomaisille harkintavaltaa, niin sanottua harkintamarginaalia, rajoittaa tämän oikeuden soveltamista esimerkiksi yleisen turvallisuuden tai järjestyksen perusteella<sup>127</sup>.

#### 4.3 Kahdenväliset sopimukset ja takaisinottosopimukset

Useilla vastuunmäärittämisasetusta soveltavilla jäsenvaltioilla on lisäksi kahdenvälisiä sopimuksia toisten jäsenvaltioiden kanssa vastuunmäärittämisasetuksen tehokkaammaksi toteuttamiseksi. Vastuunmäärittämisasetuksen 23 artikla sallii menettelyjen yksinkertaistamiseksi ja täytäntöönpanon tehostamiseksi kahdenväliset sopimukset ja hallinnolliset käytännöt jäsenvaltioiden välillä. Nämä sopimukset sisältävät usein vastuunmäärittämisasetuksen soveltamiseen liittyvien määräaikojen lyhentämisen. Määräaikojen lyhentämisessä on turvapaikanhakijan oikeusturvan kannalta vaarana prosessuaalisten oikeuksien heikentyminen. Turvapaikanhakijan mahdollisuus saada oikeudellista apua ja hänen oikeutensa muutoksenhakuun vaikeutuu, mikäli määräaikoja on tiukennettu entisestään kahdenvälisin sopimuksin. Näissä takaisinottamista koskevissa sopimuksissa on muutenkin vastaavia piirteitä vastuunmäärittämisasetuksen kanssa ja Euroopan unionin sisällä noudatetaan jälkimmäistä ensisijassa. Esimerkiksi Itävallalla on kahdenväliset sopimukset muun muassa Unkarin, Slovenian ja Slovakian kanssa. Lisäksi jäsenvaltioilla on havaittu olevan kahdenvälisiä, epävirallisia rajakäytäntöjä, joiden avulla he siirtävät turvapaikanhakijoita vastuunmäärittämisasetuksen ulkopuolella. Tällaisia epämuodollisia menettelykäytäntöjä on ilmoitettu noudatetun muun muassa Itävallan ja Tsekinmaan välisellä rajalla, Italian ja Kreikan välillä sekä Kreikalla on lisäksi hallinnollisia järjestelyjä Ranskan, Unkarin, Liettuan, Latvian, Puolan ja Slovenian kanssa.<sup>128</sup>

Non-refoulement- periaatteen kanssa ristiriidassa saattavat olla myös useiden jäsenvaltioiden solmitut sopimukset laittomasti maassa oleskelevien kansalaisten ja turvapaikanhakijoiden takaisinottamisesta, niin sanotut re-admission-sopimukset. Ongelman palauttamiskiellon periaatteen kannalta muodostavat kahdenväliset takaisinottamista koskevat sopimukset, jotka on solmittu kolmansien maiden kanssa, esimerkiksi Euroopan unioniin kuulumattomien naapurivaltioiden kanssa.

---

<sup>125</sup> Niemi - Kiesiläinen 1989, s. 16-17.

<sup>126</sup> Nieminen - Puumalainen 2005, s. 27.

<sup>127</sup> Pirjola 2002, s.755.

<sup>128</sup> The European Council on Refugees and Exiles (ECRE): Report on the application of the Dublin II Regulation in Europe 2006, s. 164.

Nämä sopimukset takaavat ja helpottavat laittomasti maassa oleskelevien ja turvapaikanhakijoiden palautukset kotimaahan, mutta myös ei-kansalaisten palauttamisen kolmanteen maahan. Sopimusten ihmisoikeustakeet on näennäisesti turvattu sillä, että sopimusosapuolta pidetään turvallisena maana, johon turvapaikanhakija voidaan palauttaa, koska nämä valtiot ovat sitoutuneet Geneven pakolaissopimuksen määräyksiin. Voidaan kuitenkin olla eri mieltä siitä, ovatko esimerkiksi Armenia, Valko-Venäjä ja Venäjä, joiden kanssa muun muassa Puolalla on takaisinottosopimukset, turvallisia ja noudattavatko ne tosiasiasa kansainvälisiä ihmisoikeusmääräyksiä. Kolmansien maiden kansalaisten palauttaminen kauttakulkumaahan, jolla on takaisinottosopimus palauttavan valtion kanssa, saattaa asettaa palautettavan henkilön myös ketjupalautusuhan kohteeksi, jos kauttakulkumaana käytetty valtio palauttaa kolmannen maan kansalaisen eteenpäin. Sopimuksissa ei ole riittävällä tavalla viitattu kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräyksiin ja siihen, että turvapaikkaa anovalla henkilöllä on oikeus päästä turvapaikkaprosessiin jossakin maassa, jossa myös tosiasiallisesti tutkitaan hänen perusteensa kansainväliselle suojelulle.<sup>129</sup> Aineellisen tutkinnan siirtäminen takaisinottosopimuksen nojalla lisää sellaisen käytännön muodostumista, jossa turvapaikanhakija automaattisesti siirretään toiseen valtioon ilman, että kohdevaltion turvallisuutta arvioitaisiin palauttamiskiellon näkökulmasta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisussaan todennut, että valtioiden keskinäisten sopimusten määräyksiä ei voida asettaa ihmisoikeussopimusten takaamien oikeuksien edelle. Tässä ratkaisussaan ihmisoikeustuomioistuin viittaa kidutuksen kiellosta johdettavaan palauttamiskieltoon turvapaikkahakemusten käsittelyssä<sup>130</sup>.

Palauttamiskiellon periaatteen ehdoton luonne tekee siitä itsenäisen periaatteen suhteessa yhteisvastuun ja vastuunjaon periaatteisiin. Palauttamiskiellon periaatteeseen sisältyvät oikeudet valtion suojeluun ja oikeuteen päästä turvapaikkamenettelyyn ei tule olla riippuvainen vastuunjaon ja yhteisvastuun periaatteista, sillä perustavanalaatuisten ihmisoikeuksien kunnioittaminen on jokaisen valtion sitova velvollisuus myös ilman yksimielistä vastuunjaon määrittelyä, kuitenkin niin, että solidaarista yhteisvastuuta on syytä korostaa toisista valtioista riippuvaisessa unionissa, joka on sitoutunut noudattamaan ihmisoikeuksien ja demokratian periaatteita.<sup>131</sup>

---

<sup>129</sup> Phuong 2003, s. 16-18.

<sup>130</sup> T.I. v. Iso-Britannia 43844/98 7.3.2000.

<sup>131</sup> Goodwin - Gill 1996, s. 201.

#### 4.4 Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan tehokkaat muutoksenhakukeinot ja 3 artiklan kidutuksen kieltö

Vastuunmäärittämisasetuksen soveltamisessa on erityisesti otettava huomioon Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan takaama yksityis- ja perhe-elämän suoja sekä 13 artiklan turvaama oikeus tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin. Euroopan ihmisoikeussopimuksen tehokkaat oikeussuojakeinot turvaavan 13 artiklan mukaan jokaisella, jonka ihmisoikeussopimuksessa loukattuja oikeuksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä. Tämä koskee myös tilanteita, joissa oikeuksien ja vapauksien loukkaamisen ovat aiheuttaneet viran-toimituksessa olevat henkilöt. Oikeussuojakeinojen tehokas toteuttaminen tulisi ensisijassa turvata kansallisen lainsäädännön keinoin. 13 artiklan vaatimukset eivät ole yhtä pitkälle meneviä kuin oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan 6 artiklan eikä 13 artiklan oikeussuojakeinoilta vaadita samanlaista tehokkuutta, vaan riittävää on, että menettely takaa kohtuullisen mahdollisuuden muutoksenhakuun. Vaikka valtioille onkin annettu harkintavaltaa järjestää 13 artiklan oikeussuojakeino haluamallaan tavalla, on sen kuitenkin oltava tehokas niin lainsäädännöllisesti kuin tosiasiallisesti. 6 artiklan tehokkuutta heikentää turvapaikka-asioissa kuitenkin se, että turvapaikkaa tai oleskelulupaa koskevat asiat eivät kuulu oikeusjärjestelyjä koskevan 6 artiklan soveltamisalaan.<sup>132</sup>

13 artiklan oikeutta tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin ei voida soveltaa itsenäisesti vaan sen mahdollista loukkausta voidaan tarkastella vain suhteessa johonkin toiseen ihmisoikeussopimuksen määrittelemään oikeuteen kuten 3 artiklan kidutuksen ja epäinhimillisen kohtelun kiellon tai 8 artiklan perhe-elämän suojan yhteydessä<sup>133</sup>. Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan 3 artiklan kieltämän kohtelun uhka edellyttää, että väite mahdollisesta kohtelusta tutkitaan puolueettomasti ja tarkoin sekä se, että tällaisissa tapauksissa on olemassa mahdollisuus täytäntöönpanon kieltoon tai lykkäykseen. 13 artiklan vastaista on täten panna täytäntöön päätös, ennen kuin kansalliset viranomaiset ovat tutkineet, onko täytäntöönpanossa noudatettu ihmisoikeussopimuksen määräyksiä. Käännyttämispäätöksen välitön täytäntöönpano voi puutteellisen selvityksen ja perustuslain 9.4 §:n palauttamiskiellon mahdollisen sivuuttamisen johdosta johtaa 13 artiklan vastaiseen menettelyyn, mutta perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan ei voida kuitenkaan katsoa, että ulkomaalaislain 201 §:n säännökset päätöksen välitömästä täytäntöönpanosta sellaisenaan olisivat vastoin Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräyksiä. Muodollisesti varmemmat oikeusturvan takeet saavutettaisiin lausunnon mukaan järjestelmällä, jossa muutoksenhaulla on lähtökohtaisesti aina täytäntöönpanoa lykkäävä vaikutus<sup>134</sup>.

<sup>132</sup> HE 15/2000 vp s. 18, Chahal v. Yhdistynyt Kuningaskunta 1.9.1994.

<sup>133</sup> Pellonpää 2005, s. 521–522.

<sup>134</sup> PeLV 10/2002 vp, s. 3.



Euroopan ihmisoikeustuomioistuin arvioi ratkaisussaan *Jabari v. Turkki* 13 artiklan soveltuvuutta turvapaikkahakemuksen käsittelyn näkökulmasta. Tapauksessa Turkin viranomaiset eivät käsitelleet valittajan turvapaikkahakemusta aineellisesti, koska valittaja ei ollut tehnyt turvapaikkahakemusta sille säädetyssä määräajassa. Valittajan väitettä joutua kidutetuksi ei otettu arvioitavaksi turvapaikkamenettelyn aikana. Valittaja vetosi 13 artiklaan ja esitti ettei hänellä ollut käytössään tehokasta oikeussuojakeinoa maasta poistamista koskevaa päätöstä vastaan, koska muutoksenhaulla ei myöskään ollut täytäntöönpanoa lykkävää vaikutusta ja hän oli perusteluidensa mukaan vaarassa joutua 3 artiklassa kielletyn kidutuksen kohteeksi, jos hänet käännytetäisiin. Tuomioistuimen ratkaisun mukaan 13 artiklan mukaiseen tehokkaaseen oikeussuojakeinoon kuuluu kidutetuksi joutumisen uhkan tehokas ja itsenäinen arviointi. Lisäksi tuomioistuimella tulee olla mahdollisuus päättää täytäntöönpanon lykkäämisestä.<sup>135</sup>

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin arvioi oikeussuojan tehokkuutta maasta poistamista koskevan täytäntöönpanon yhteydessä ratkaisussa *Conka v. Belgia*. Tapauksessa 13 artiklan tehokasta oikeussuojakeinoa arvioitiin ihmisoikeussopimuksen neljännen pöytäkirjan 4 artiklan turvaaman joukkokarkotuksen kiellon yhteydessä. Valittajat olivat hakeneet Belgian tuomioistuimelta käännytyspäätöksen lykkäämistä Slovakiaan, jonka seurauksena he olivat saaneet määräyksen poistua viiden päivän kuluessa Belgiasta eikä hakemuksen vireilläololla tuomioistuimessa ollut täytäntöönpanoa lykkävää vaikutusta. Belgian kansallisen lainsäädännön mukaan viranomainen ei ollut velvollinen odottamaan määräystä täytäntöönpanon lykkäämisestä. Tuomioistuimella oli vastuu seurata, milloin konkreettiset käännyttämistoimenpiteet aloitetaan, mutta velvollisuutta tähän ei ollut säädetty vaan käytäntö perustui viranomaisen sisäisiin ohjesääntöihin ja asiasta päättävän tuomarin ohjeisiin. Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisun mukaan tällainen Belgian tuomioistuimen noudattama, sisäisiin ohjeisiin perustuva käytäntö ei anna takeita käännyttävälle siitä, että tuomioistuin systemaattisesti valvoisi, että täytäntöönpanoa ei aloiteta ennen kuin täytäntöönpanon lykkäämistä koskeva asia on käsitelty tuomioistuimessa. Ihmisoikeustuomioistuin totesi ratkaisussaan, ettei valittajilla ollut Belgian lainsäädännön turvaamaa tehokasta oikeussuojakeinoa, joka olisi oikeusturvan kannalta riittävä. Tuomiossa korostettiin oikeusvaltioperiaatetta yhtenä keskeisimmistä periaatteista demokraattisessa yhteiskunnassa ja yksilön oikeuksien tosiasiallisesta takaamisesta on huolehdittava.<sup>136</sup>

---

<sup>135</sup> *Jabari v. Turkey* 40035/98, 11.10.2000, kohta 20, 21, 42, 43 ja 49.

<sup>136</sup> *Conka v. Belgium* 51564/99 5.2.2002, kohdat 64-85.

#### 4.5 EY-tuomioistuimen asema ennakkoratkaisuviranomaisena

Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaan Amsterdamin sopimuksen yksi merkittävä haaste on se, että oikeus vapaaseen liikkuvuuteen voidaan taata ja siitä voidaan nauttia turvallisten ja oikeudenmukaisten olojen vallitessa. Tämä oikeus voidaan katsoa kuuluvan kaikille niin EU-kansalaisille kuin niille, jotka oikeutetusti hakevat pääsyä unionin alueelle.<sup>137</sup> Tehokkaan oikeus-suojan periaate on yksi yhteisön oikeuden yleisistä periaatteista. On selvää, että yksilöiden on saatava yhteisön oikeuteen perustuvilla oikeuksillaan tehokasta oikeussuojaa. Todettakoon, että EU-kansalaisilla on laajemmat oikeuskeinot saattaa asioita vireille EY-tuomioistuimessa kuin kolmannen maan kansalaisella.

Yhteisön perustamissopimuksen IV osastoon sovellettiin aiemmin perustamissopimuksen 68 artiklan 1 kohdan mukaisesti perustamissopimuksen yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaa koskevaa 234 artiklaa 68 artiklan 1 kohdan määrittelemissä tilanteissa ja sen määrittelemien edellytyksin. Tämä tarkoitti sitä, että IV osaston säädösten tulkintaan tai yhteisön toimielinten sen nojalla antamien säädösten pätevyyteen ja tulkintaan liittyvä kysymys, joka on tullut esille kansallisessa tuomioistuimessa ja jonka päätökseen ei kansallisen lainsäädännön mukaan enää voi hakea muutosta, on pyydetty ennakkoratkaisua yhteisön tuomioistuimelta, jotta se voi ratkaista asian (68 artiklan 1 kohta). Tämä oikeus pyytää ennakkoratkaisua yhteisön tuomioistuimelta oli ylimmän oikeusasteen kansallisilla tuomioistuimilla, mutta ei näitä alemmilla oikeusasteilla, siitähän huolimatta, että perustamissopimuksen 234 artiklassa määrätään yhteistyömenettelystä jäsenvaltioiden tuomioistuinten kanssa siten, että tämä mahdollisuus on kaikilla kansallisilla tuomioistuimilla<sup>138</sup>. Yksilön kannalta tämä on merkinnyt sitä, että hänen on valitettava asiassaan aina ylimmälle oikeusasteelle asti, jotta ennakkoratkaisupyynnön ehdottaminen olisi edes mahdollista. Tällaisen menettelyn läpikäyminen on kallista ja se vie aikaa lähes kaksi vuotta<sup>139</sup>. Erityisesti turvapaikka-asiassa vastuunmäärittämisasetuksen ollessa kyseessä asian pitkittymisellä on merkittävä vaikutus, sillä

---

<sup>137</sup> Tampereen Eurooppa-neuvosto 15-16.10.1999. Puheenjohtajan päätelmät, kohta 2 ja 3. Saatavilla: <URL: [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/fin/ec/00200-r1.fi9.htm](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/fin/ec/00200-r1.fi9.htm)> Luettu 2.8.2008.

<sup>138</sup> Yhteisön perustamissopimuksen 234 artikla: Yhteisön tuomioistuimella on toimivalta antaa ennakkoratkaisu: EY:n perustamissopimuksen tulkinnasta, yhteisön toimielimen tai EKP:n säädöksen pätevyydestä ja tulkinnasta, neuvoston säädöksellä perustettua toimielintä koskevien sääntöjen tulkinnasta, jos näissä säännöissä näin määrätään.

Jos tällainen kysymys tulee esille jäsenvaltion tuomioistuimessa, tämä tuomioistuin voi, jos se katsoo, että kysymys on ratkaistava, jotta se voi antaa päätöksen, pyytää yhteisön tuomioistuinta ratkaisemaan sen.

Jos tällainen kysymys tulee esille sellaisessa kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävänä olevassa asiassa, jonka päätöksiin ei kansallisen lainsäädännön mukaan saa hakea muutosta, tämän tuomioistuimen on saatettava kysymys yhteisön tuomioistuimen käsiteltäväksi.

<sup>139</sup> Vuonna 2005 ennakkoratkaisumenettely yhteisöjen tuomioistuimessa kesti 20,4 kuukautta. Yhteisöjen ensimmäisen asteen tuomioistuin, CVRIA: Ehdotus vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvaa aluetta koskevien ennakkoratkaisupyynnöiden käsittelyn arviointi, s. 1.

välittömän täytäntöönpanon ja tiukkojen määräaikojen vuoksi asian saattaminen yhteisöjen tuomioistuimen ratkaistavaksi on lähes mahdotonta. Jos kansallisessa tuomioistuimessa katsottaisiin olevan turvapaikanhakijan oikeusturvan kannalta tarpeellista tehdä ennakkoratkaisupyyntö vastuunmäärittämisasiäsetuksen jonkin säännöksen tulkintaan tai pätevyyteen liittyen, ratkaisun saaminen pitkän ajan kuluttua tekee ratkaisun täysin hyödyttömäksi kyseessä olevan turvapaikanhakijan osalta, sillä määrääjat asetuksen soveltamisessa kuluvat käsittelyn aikana umpeen. Pyyntöön saadulla vastauksella saattaa toki olla merkitystä muissa myöhemmissä, samankaltaisissa tapauksissa, mutta kyseisen turvapaikanhakijan kannalta ratkaisulla ei ole merkitystä.

Komission tiedonannon mukaan 68 artiklan 1 kohdan rajoitus saattoi johtua osittain siitä, että haluttiin välttää yhteisöjen tuomioistuimen ylikuormittumista IV osaston soveltamisalaan kuuluvilla ennakkoratkaisupyynnöillä ja toisaalta taustalla on saattanut olla ajatus, että ennakkoratkaisumenettely hidastaisi kansallisia tuomioistuinmenettelyjä etenkin turvapaikka-asioissa. Komissio kuitenkin korostaa, että tuomioistuinten työtaakkaa koskevat seikat eivät missään tapauksessa riitä perusteeksi sellaisen määräyksen antamiselle, joka voi heikentää yksilön tehokasta oikeussuojaa ja yhteisön oikeuden yhdenmukaisuutta.<sup>140</sup>

Komission mielestä 68 artiklan erityismääräys olisi mukautettava tuomioistuimen toimivallan osalta IV osaston soveltamisaloilla ja toimivalta siten yhdenmukaistettava perustamissopimuksen yleisen järjestelmän kanssa. Rajoitusten ylläpitäminen ja alempien oikeusasteiden kieltäminen ennakkoratkaisupyynnön tekemiseen saattaisivat estää henkilön tehokkaan oikeussuojan saamisen ja haitata oikeuskäytännön yhtenäisyyttä.<sup>141</sup> Etenkin turvapaikka-asioissa rajoitus koski erityisen heikossa asemassa olevia henkilöitä ja heidän oikeussuojaansa, palauttamiskiellon ollessa tulkinnan kohteena jopa turvapaikanhakijan hengenvaaraa. Luonnoksessa neuvoston päätökseksi ehdotetaan, että muutos astuu voimaan 1.1.2007 alkaen tehtyihin ratkaisupyyntöihin ja sellaisiin pyyntöihin, joihin ei ole vielä annettu kyseisenä ajankohtana päätöstä<sup>142</sup>. Mukauttamisen merkittävin seuraus olisi se, että perustamissopimuksen yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaa koskevaa 234 artiklaa sovellettaisiin komission tekemän ehdotuksen mukaisesti kaikkiin IV osaston aloihin ja alempien kansallisten oikeusasteiden tuomioistuimilla olisi mahdollisuus tehdä ennakkoratkaisupyyntö. Tämä muutos lisäisi yksityisten henkilöiden oikeusturvaa ja oikeussuojan toteutumista. Lisäksi se edistäisi yhteisön oikeuden yhdenmukaista tulkintaa ja soveltamista. Muutoksella saavutettavien merkittävien positiiv-

---

<sup>140</sup> KOM(2006) 346 lopull., s. 9.

<sup>141</sup> KOM (2006) 346 lopull., s. 4.

<sup>142</sup> KOM (2006) 346 lopull., liite: Luonnos neuvoston päätökseksi yhteisöjen tuomioistuinta koskevien määräysten mukauttamisesta Euroopan yhteisön perustamissopimuksen kolmannen osan IV osaston soveltamisalaan kuuluvilla aloilla.

visten vaikutusten vuoksi valtioneuvosto ja lakivaliokunta tukevat kannanotossaan komission ehdottamaa tuomioistuimen toimivallan mukauttamista<sup>143</sup>.

Vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvaa aluetta koskevat asiat on kansallisissa tuomioistuimissa usein käsiteltävä määrätyssä ja tiukassa määräajassa. Vastuunmäärittämisesetyksessä säädetään useista määräajoista ja nämä asetetut määräajat koskevat hallintoviranomaisia. Hallintoviranomaisille yhteisön säädöksissä asetetut määräajat johtavat usein myös jäsenvaltioiden omille tuomioistuimille vahvistettaviin määräaikoihin yhteisön oikeuden tehokkaan toteuttamisen varmistamiseksi.

Päätöksellä, joka sallii alempien kansallisten oikeusasteiden tuomioistuimille mahdollisuuden esittää ennakkoratkaisupyynnö, on myös haittavaikutuksensa. Yhteisöjen tuomioistuimen voidaan olettaa ruuhkautuvan kasvavasta määrästä ennakkoratkaisupyynnöjä, mutta ruuhkautumisilmiötäkin voidaan tehokkaasti estää kiireellisen menettelyn hyväksymisellä. Yhteisöjen tuomioistuimella on jo käytössään nopeutettu menettely, jota on tosin käytetty sen viiden vuoden voimassaoloaikana vain kolme kertaa, joista ennakkoratkaisumenettelyssä vain kerran. Yhteisöjen tuomioistuin on ehdotanut nopeutetun menettelyn rinnalle kiireellistä menettelyä, jossa asia käsiteltäisiin vieläkin lyhyemmässä ajassa kuin nopeutetussa menettelyssä, erityisessä kokoonpanossa ja kevennyksessä menettelyssä.<sup>144</sup> Kevennetyn menettelyn yhteydessä on esitetty muun muassa ennakkoratkaisupyynnön esittävän kansallisen tuomioistuimen asiakirjojen kääntämisen vähentämistä. Aikaisemmin ne on käännetty jokaiselle jäsenvaltion kielelle.<sup>145</sup> Kiireellistä menettelyä voitaisiin ehdotuksen mukaan käyttää nimenomaan vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen liittyvissä asioissa kuten turvapaikka-asioissa silloin, kun asian kiireellisyyden vuoksi tavanomaisen tai nopeutetun menettelyn määräaikojen noudattaminen ei ole mahdollista. Kevennetyn menettelyn ja summaaristen piirteiden menettelyllisten takeiden turvaamiseksi harkitaan myös uudelleen tutkimisen mahdollisuutta.<sup>146</sup>

---

<sup>143</sup> Valtioneuvoston kirjelmä U52/2006 vp, s. 3- 4, LaVL 20/2006 vp, s. 1-2.

<sup>144</sup> Yhteisöjen ensimmäisen asteen tuomioistuin, CVRIA: Ehdotus vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvaa aluetta koskevien ennakkoratkaisupyynnöjen käsittelyn arviointi, s. 4, 6.

<sup>145</sup> Peers 2005, s. 272.

<sup>146</sup> Yhteisöjen ensimmäisen asteen tuomioistuin, CVRIA: Ehdotus vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvaa aluetta koskevien ennakkoratkaisupyynnöjen käsittelyn arviointi, s. 4, 6.

## 5 OIKEUSTURVANÄKÖKOHDAT DUBLIN-TURVAPAIKKAMENETTELYSSÄ

### 5.1 Oikeus päästä turvapaikkamenettelyyn

Kansainvälistä suojelua hakevalla on aina oikeus päästä maahan ja oleskella maassa kunnes asia on ratkaistu. Ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 14 artiklan mukaan jokaisella vainon kohteeksi joutuneella on oikeus hakea ja nauttia turvapaikkaa muissa maissa. Tämä ei tarkoita subjektiivista oikeutta saada turvapaikkaa, mutta jos henkilö sellaisen jossakin jäsenvaltiossa saa, on hänellä oikeus nauttia siitä ja pakolaisstatuksen luomista oikeuksista. Sanamuoto oikeus saada turvapaikka poistettiin julistuksen luonnoksesta sen valmisteluvaiheessa. Alueellista turvapaikkaa koskeva julistus (UN Declaration on Territorial Asylum) 14.12.1967 ilmaisee oikeuden turvapaikan myöntämiseen valtioiden suvereniteettiin kuuluvaksi oikeudeksi. Myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 18 artiklan mukaan oikeus hakea turvapaikkaa taataan pakolaisten oikeusasemaa koskevan Geneven yleissopimuksen ja pakolaisten oikeusasemaa koskevan pöytäkirjan määräysten sekä Euroopan yhteisön perustamissopimuksen mukaisesti.

Perustuslain 21 §:n mukainen jokaisen oikeus saada asiansa käsitellyksi toimivaltaisessa viranomaisessa konkretisoituu turvapaikanhakijan kohdalla oikeuteen päästä turvapaikkamenettelyyn. Jäsenvaltiot ovat lisäksi sitoutuneet Geneven pakolaissopimuksen 31 artiklan mukaisesti olemaan rankaisematta turvapaikanhakijoita siitä, että nämä pääsääntöisesti saapuvat EU:n alueelle tai jäsenvaltioon ilman vaadittavia matkustusasiakirjoja ja muita dokumentteja. Edellytyksenä 31 artiklan rankaisemattomuuden soveltamiselle on kuitenkin se, että turvapaikanhakija ilmoittautuu viipymättä viranomaisille ja esittää hyväksyttävän syyn laittomalle saapumiselle tai oleskelulle. Säännöksellään halutaan korostaa sitä, että nämä henkilöt joutuvat usein pakenemaan olosuhteissa, joissa heidän ei ole mahdollista saada virallisia asiakirjoja.

Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmissä vuodelta 1999 todetaan, että oikeutta hakea turvapaikkaa kunnioitetaan täydellisesti. Tämä tarkoittaa sitä, että turvapaikanhakijalle on taattava tehokas mahdollisuus päästä turvapaikkamenettelyyn ja saada kansainvälisen suojelun tarvetta koskeva hakemus käsiteltäväksi. ECRE:n toteuttaman laajan selvityksen mukaan kaikki jäsenvaltiot eivät takaa turvapaikanhakijalle tätä oikeutta. Kreikan turvapaikkalainsäädännön mukaan maasta luvattomasti poistuneen turvapaikanhakijan turvapaikkahakemuksen käsittely voidaan keskeyttää tai päättää eikä sitä avata enää uudelleen käsiteltäväksi. Tätä menettelyä Kreikka on soveltanut vastuunmäärittämisasetuksen nojalla toteutettavaan takaisinottoon toisesta jäsenvaltiosta. Kreikka ei viitaten kansalliseen säännökseen Presidential Decree No 61/99 2 (8) aineellisesti tutki keskeytyneitä turvapaikkahakemuksia, vaikka se myöntäisikin vastuunsa hakemuksen käsittelystä vastuunmäärit-

tämisasetuksen nojalla. Toimivaltainen viranomainen tekee joissakin tilanteissa päätöksen turvapaikkahakemuksen keskeyttämisestä sen jälkeen, kun se on hyväksynyt takaisinottoopyynnön toiselta jäsenvaltiolta ja kun siirto toteutetaan ja turvapaikanhakija on siirretty Kreikkaan, hänelle annetaan käännyttämispäätös ja säilöönottopäätös.<sup>147</sup>

Samankaltaisia turvapaikkamenettelyyn pääsyn ongelmia on havaittu muissakin jäsenvaltioissa. Turvapaikanhakijan saattaa olla vaikea päästä turvapaikkamenettelyyn uudelleen, avata aikaisempi hakemus uudelleen tarkasteltavaksi tai panna vireille uusi turvapaikkahakemus. Erityisesti takaisinottotilanteissa joissakin jäsenvaltioissa turvapaikkahakemusta ei avata uudelleen käsiteltäväksi ja uuden turvapaikkahakemuksen vireille paneminen on saatettu rajoittaa siten, että käsittelyn aloittamiseksi edellytetään uusia perusteita, lisäselvitystä tai uusien olosuhteiden ilmenemistä<sup>148</sup>, mitä ei useinkaan turvapaikanhakijan kohdalla ole, varsinkin, jos hänet palautetaan toisesta jäsenvaltiosta. Lisäksi turvapaikanhakija saatetaan ohjata takaisinoton jälkeen nopeutettuun menettelyyn, joka sisältää erilaisia summaarisia piirteitä, jotka eivät välttämättä ole riittäviä turvaamaan turvapaikanhakijan oikeusturvaa menettelyssä. Irlannissa aikaisemmin jätetty turvapaikkahakemus avataan uudelleen käsiteltäväksi vain oikeusministeriön harkintaan perustuvalla päätöksellä.<sup>149</sup> Portugalin kansallisen lainsäädännön mukaan turvapaikkaa on haettava kahdeksan päivän kuluessa maahan saapumisesta lain 15/1998 11 artiklan 1 alakohdan mukaisesti. Tähän vedoten Portugali saattaa kieltää aineellisen tutkinnan turvapaikanhakijan asiassa, mikäli tämä on saapunut maahan laittomasti, oleskelee siellä yli kahdeksan päivää hakematta kansainvälistä suojelua, poistuu maasta toiseen jäsenvaltioon, jossa hän hakee turvapaikkaa ja tulee palautetuksi Portugaliin vastuunmäärittämisasiasetuksen nojalla. Turvapaikanhakijan turvapaikkahakemus saatetaan tällöin jättää tutkimatta viivästyksen takia ja käännyttää hakija kotimaahan. Tällainen menettely on joka tapauksessa vastoin turvapaikkaoikeuden ja vastuunmäärittämisasiasetuksen tarkoitusta ja henkeä saada asiansa tutkituksi toimivaltaisessa viranomaisessa ja saada asiaan perusteltu päätös.<sup>150</sup>

---

<sup>147</sup> The European Council on Refugees and Exiles (ECRE): Report on the application of the Dublin II Regulation in Europe 2006, s. 150-151.

<sup>148</sup> Jäsenvaltiot, joissa selvityksen mukaan on todettu tällainen lainsäädäntö, Belgia, Unkari, Alankomaat, Slovenia, Ruotsi ja Iso-Britannia.

<sup>149</sup> The European Council on Refugees and Exiles (ECRE): Report on the application of the Dublin II Regulation in Europe 2006, s. 151-152. Papadimitriou–Papageorgiou 2005, s. 315-316.

<sup>150</sup> Papadimitriou–Papageorgiou 2005, s. 316.

## 5.2 Turvapaikanhakijan kuuleminen ja yksilöllinen tutkinta

Viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hallintolain 31 §:n 1 momentin nojalla. Käännyttämisessä on kyse viranomaisaloitteisesta asiasta, jolloin selvityksen pääsääntöisesti hankkii viranomainen. Ulkomaalaislain 7 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian selvittämisestä. Turvapaikanhakijan on puolestaan esitettävä selvitys vaatimuksensa perusteista ja muutoinkin myötävaikutettava oman asiansa selvittämiseen. Tämä tapahtuu yleensä kuulemisen yhteydessä, jolloin turvapaikanhakijan tehtävä on esittää asiaansa liittyvät tosiseikat ja niiden tueksi asiakirja- ja muut todisteet. Vaikka voidaan sanoa, että turvapaikanhakijalla on todistustaakka, myös asiaa käsittelevällä viranomaisella on vastuu varmistaa olennaisien tosiseikkojen selvittämisestä. Viranomaisen selvittämisestä on erittäin tärkeä, sillä turvapaikanhakijalla harvoin on hallussaan hänen esittämiensä tosiasioita tukevia todisteita tai matkustusasiakirjoja eikä turvapaikanhakija välttämättä luota viranomaisiin tai pelkää asioida viranomaisissa eikä sen tähden kerro avoimesti tilanteestaan.<sup>151</sup> Viranomainen ei kuitenkaan missään tilanteessa saa olla yhteydessä turvapaikanhakijan alkuperävaltion viranomaisiin perusteiden selvittämiseksi, sillä se saattaa asettaa turvapaikanhakijan tai hänen alkuperävaltiossa olevan perheenjäsenensä hengen tai koskemattomuuden uhatuksi. Viranomaisen selvittämisvelvollisuus korostuu turvapaikan perusteiden todenperäisyyden selvittämisessä ja arvioinnissa, mutta sillä on myös merkitystä arvioitaessa turvapaikanhakijan mahdollista siirtämistä turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevaan jäsenvaltioon ja erityisesti palauttamiskiellon periaatteen noudattamisen arvioinnissa. Käännyttämisestä päättävän viranomaisen onkin selvitettävä kohdemaan ihmisoikeus- ja poliittinen tilanne niin hyvin, että hän pystyy arvioimaan käännyttämisen mahdollisuutta suhteessa palauttamiskiellon noudattamiseen. Myös ennen käännyttämistä turvapaikanhakijalla on oikeus tulla kuulluksi ulkomaalaislain 145 §:n mukaisesti.

Vastuunmäärittämisasetus ei sisällä säännöksiä turvapaikanhakijan kuulemisesta. Suomessa vastuunmäärittämisasetuksen mukaisessa Dublin-menettelyssä turvapaikanhakijalle ei järjestetä turvapaikkapuhuttelua, vaan turvapaikanhakijan on esitettävä kansainvälisen suojelun perusteet sekä syyt, miksei hänen hakemustaan käsiteltäisi vastuussa olevassa jäsenvaltiossa poliisille tai rajavartiolaitokselle henkilöllisyyden, matkareitin ja maahantulon selvittämisen yhteydessä. Tämä tutkinta on huomattavasti suppeampi kuin varsinaisen turvapaikkapuhuttelu, jonka Maahanmuuttovirasto suorittaa tavallisessa turvapaikkamenettelyssä. Jos tämän tutkinnan perusteella katsotaan olevan aihetta suorittaa tiedusteluja, vastuunsiirtopyyntö tai turvapaikanhakijasta on saatu vertailun

---

<sup>151</sup> UNHCR käsikirja 1993, s. 51.

perusteella sormenjälkivastaavuus, tutkinnan suorittaja aloittaa Dublin-menettelyn. Turvapaikanhakijan kuuleminen tällöin kestää komission arviointiraportin mukaan keskimäärin 90 minuuttia vaihdellen hiukan jäsenvaltioittain<sup>152</sup>. Turvapaikanhakija saattaa olla poliisiviranomaista kohtaan kokemansa pelon lisäksi siinä luulossa, että häntä kuullaan vielä uudestaan päätöksen tekevän viranomaisen toimesta eikä sen tähden halua kertoa perusteitaan tässä menettelyn vaiheessa. Turvapaikanhakija ei myöskään tässä vaiheessa vielä tiedä, tullaanko hänen turvapaikkahakemuksensa käsittelemään aineellisesti kyseisessä valtiossa vai jossakin muussa jäsenvaltiossa. Vastuunmäärittämisasetusta sovellettaessa turvapaikanhakijan hakemuksen käsittelyn siirron tulleenkin aina perustua perusteelliseen asian selvittämiseen ja erityisesti ketjupalautusmahdollisuuden poissulkemiseen automaattisen ja muodollisen vastuunmäärittelyn sijaan. Myös perustuslaki-valiokunta on korostanut lausunnossaan PeVL 1/2002 vp, että hyvän hallinnon periaatteisiin kuuluva oikeus tulla kuulluksi taataan myös vastuunmäärittämisasetusta sovellettaessa<sup>153</sup>. Poliisin tai rajavartiolaitoksen suorittamaa henkilöllisyyden, matkareitin ja maahantulon kuulustelua voidaan hyvällä syyllä arvostella siitä, että ainoana turvapaikanhakijan kuulemismahdollisuutena se ei mielestäni täytä kuulemisvelvollisuutta ja perusteiden asianmukaisen selvittämisen velvollisuutta.

Muutoksenhaussa valitusviranomaista koskee hallintolainkäyttölain 33 §:n 1 momentin mukaan samanlainen asian selvittämisvelvollisuus kuin asiaa käsittelevää viranomaista. Valitusviranomaisen on viran puolesta hankittava selvitystä siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu vaativat. Turvapaikanhakijan käännyttämistä koskevassa asiassa ja turvapaikkahakemuksen käsittelyvastuun siirtämisessä toiseen valtioon korostuvat käsittelyn tasapuolisuus ja oikeudenmukaisuus. Yksityinen asianosainen ja erityisesti turvapaikanhakija on aina huonommassa asemassa kuin vastapuolena oleva viranomainen. Oikeudenmukaisuudella ja asian laadulla on erityistä merkitystä palauttamiskieltoperiaatteen noudattamisen yhteydessä, sillä käännyttämispäätöksen sallimisella täytäntöönpanokieltopäätöksen sijaan ja siten henkeä ja vapautta uhkaavan kohtelun mahdollisuudella saattaa olla peruuttamattomia vaikutuksia yksilön elämään. Kun hallintotuomioistuimen tehtävänä on varmistaa yksilön oikeusturva suhteessa hallintoviranomaisiin, valvoo se samalla myös hallintoviranomaisen päätöksen lainmukaisuutta yksittäistapauksessa. Hallintotuomioistuimen ensisijaisena tehtävänä voidaan kuitenkin pitää oikeusturvan tuottamista ja siten mahdollistaa yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien toteuttaminen yksittäistapauksessa.<sup>154</sup>

---

<sup>152</sup> SEC (2007) 742, s. 13. Arviointiselvityksessä jäsenvaltiot ovat raportoineet keskimääräisistä kuulemisajoista, jotka vaihtelivat 30 minuutista muutamaan tuntiin.

<sup>153</sup> PeVL 1/2002 vp, 2.

<sup>154</sup> Mäenpää 2007, s. 325, 330- 331.



Hallintoviranomaisena toimivan Maahanmuuttoviraston toimintatavat poikkeavat hallintotuomioistuimen toimintatavoista. Hallintoviranomaiset toteuttavat ratkaisullaan hallinnolle asetettuja ja määrättyjä toimintatavoitteita, kun tuomioistuimet päätöksenteossaan nojautuvat yksinomaan oikeusnormeihin. Hallinto noudattaa poliittiselle päätöksenteolle tyypillistä tavoiterationaalisuutta, kuitenkin sillä erotuksella, että se ei ota kantaa tavoitteisiin eikä aseta niitä. Hallinnon yhtenä keskeisenä tehtävänä on myös lainsäädännön täytäntöönpano, joka on eri asia kuin tuomioistuinten tehtävänä oleva oikeusnormien soveltaminen. Täytäntöönpanotehtävässään hallinto pyrkii muiden kuin oikeuden ”sisäisten” tavoitteiden toteuttamiseen, mitä tuomioistuimen voidaan katsoa tavoittelevan. Hallinnon tavoitteet koskevatkin oikeuden ulkopuolista yhteiskuntaa, sen toivottua tilaa. Täytäntöönpanossa oikeusnormit toimivat keinoina näiden tavoitteiden saavuttamisessa ja samalla asetavat raamit niiden keinojen käyttämiselle, joihin hallinto voi turvautua pyrkiessään tavoitteisiin.<sup>155</sup> Vastuunmäärittämisasetuksen mukaisessa Dublin-menettelyssä yhteisön päätöksentekelimet ovat asettaneet tavoitteet ja lainsäädännön ja jättäneet kansallisten hallinto- ja täytäntöönpanoviranomaisten tehtäväksi tavoitteiden saavuttamisen ja täytäntöönpanon toteuttamisen.

Täytäntöönpanokieltopäätöksen antamisen harkinnassa valitusviranomainen voi joutua ottamaan kantaa tai ainakin pohtimaan hallintoasiassa tehdyn päätöksen lainmukaisuutta. Tällöin valitusviranomainen tutkii, onko hallintomenettelyssä sovellettu oikeaa normistoa, miten tuota normistoa on sovellettu ja minkälaisen aineiston perusteella hallintopäätös on tehty.<sup>156</sup> Tämä saattaa luoda jännitteitä hallintoviranomaisten ja tuomioistuinten välille. Vastuunmäärittämisasetuksen soveltamisessa on kyse yhteisön antaman säädöksen soveltamisesta ja erityisten tulkintaepäselvyyksien tai säädöksen pätevyyteen liittyvissä kysymyksissä valitusviranomaisen tulisi pyytää ennakkoratkaisua EY-tuomioistuimelta.

### 5.3 Oikeus oikeusapuun, avustajaan ja oikeudelliseen neuvontaan

Turvapaikanhakijalla on ulkomaalaislain 8 §:n 3 momentin mukaan oikeus käyttää avustajaa hallintoasian vireillepanossa, käsittelyssä ja muutoksenhaussa. Myös hallintolainkäyttölain 20 § turvaa avustajan tai asiamiehen käyttämisen valitusasiassa. Avustajana toimimiselle ei ole erityisiä kelpoisuusvaatimuksia, kuitenkin vajaavaltainen tai konkurssissa oleva ei voi toimia avustajana. Turvapaikanhakijan oikeudesta saada oikeusapua säädetään oikeusapulaisissa 257/2002 (UlkL 9.1 §). Oikeusavulla tarkoitetaan avustamista ja neuvontaa oikeudellisissa asioissa sekä avustamista ja neuvomista tuomioistuimissa ja muussa viranomaisessa. Lisäksi oikeusapuun kuuluu vapauttaminen joistakin

---

<sup>155</sup> Tuori 2000, s. 154- 156.

käsittelyyn liittyvistä menoista. Turvapaikanhakija on oikeutettu kustannuksien vähentämiseen liittyvään oikeusapuun että oikeusapulain 1 §:n mukaiseen oikeudelliseen neuvontaan ja avustukseen tuomioistuimessa. Näillä oikeuksilla on erityisen suuri merkitys turvapaikanhakijan oikeuksien turvaamisessa, sillä turvapaikanhakijan tuntemus oikeusjärjestyksen sisällöstä on usein niin puutteellinen ja mahdollinen varattomuus estäisivät heitä muuten toteuttamasta oikeuksiaan. Lisäksi nopeutetussa turvapaikkamenettelyssä lyhyet määräajat johtavat yleensä siihen, että valituskirjelmä ja täytäntöönpanokieltihakemus on laadittava ripeästi.<sup>157</sup>

Hallinnon oikeusturvakomitean mietinnössä vuodelta 1981 todettiin, että tasa-arvoisen aseman turvaamiseksi erityisesti hallintolainkäytössä, on avustajan käyttäminen usein välttämätöntä, kun yksityisen vastapuolena on alan erityisen asiantuntemuksen omaava viranomaislainen. Oikeusapu turvaa näin sen, että kansalainen on hallinnossa ja hallintolainkäytössä muodollisesti ja asiallisesti tasavertainen vastapuolena olevan julkisen vallan edustajan kanssa. Oikeusavulla on myös olennainen merkitys ennen kaikkea tapauksen lainmukaiselle ratkaisemiselle, mutta myös kansalaisten yleiselle luottamukselle julkisen vallan organien toimintaan.<sup>158</sup>

#### 5.4 Säilöönotto täytäntöönpanon turvaamistoimenpiteenä

Suhteellisuusperiaate on keskeinen periaate myös ulkomaalaisten ja turvapaikanhakijoiden kohtelussa. Siitä säädetään ulkomaalaislain 5 §:ssä, jonka mukaan ulkomaalaislakia sovellettaessa ei ulkomaalaisen oikeuksia saa rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä. Aikaisemmin voimassa olleen ulkomaalaislain hallituksen esityksen HE 47/1990 vp perustelujen mukaan säännös sisältää ohjeen lain soveltajalle ulkomaalaisen oikeuksien rajoittamisesta sekä sen, että kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräykset tulee ottaa huomioon lakia sovellettaessa<sup>159</sup>. Turvapaikanhakijoiden kohdalla suhteellisuusperiaatetta sovelletaan erityisesti turvapaikanhakijan käännyttämistä ja häneen kohdistettavia turvaamistoimia harkittaessa. Turvaamistoimista ilmoittautumisvelvollisuudesta säädetään ulkomaalaislain 118 §:ssä ja säilöönottamisen edellytyksistä 121 §:ssä. Ilmoittautumisvelvollisuus poliisille tai rajavartiolaitosviranomaisille määräajoin voidaan määrätä turvapaikanhakijalle hänen maahantuloedellytysten selvittämiseksi, hänen maasta poistamistaan koskevan päätöksen valmistelemiseksi tai sen täytäntöönpanon turvaamiseksi taikka jos se on tarpeen hänen maasta poistumisensa valvomiseksi (UlkL 118.1 §). Ulkomaalainen voidaan ottaa säilöön, jos on perusteltua aihetta epäillä hänen piileskelevän tai muutoin estävän tai haittaavan häntä koskevan

---

<sup>156</sup> Siitari–Vanne 2000, s. 1214.

<sup>157</sup> Nieminen–Puumalainen 2005, s. 92.

<sup>158</sup> KM 1981:64, s. 38-39.

päätöksen valmistelua tai maasta poistamista, henkilöllisyyden selvittämiseksi tai on perusteltua aihetta epäillä hänen syyllistyvän rikokseen Suomessa (UikL 121 §). Säilöönottamisesta päättää poliisin päällystöön kuuluva virkamies tai vastaavassa asemassa oleva rajavartiomies ja hänen on ilmoitettava säilöönotetulle tai hänen lailliselle edustajalleen säilöönottamisen peruste. Lisäksi hänen on ilmoitettava säilöönottamisesta viipymättä säilyttämispaikkakunnan käräjäoikeudelle. (UikL 123 §, 124 §) Käräjäoikeuden on otettava käsiteltäväksi ulkomaalaislain 124 §:n 2 momentin mukaisesti säilöönottamista koskeva asia viipymättä tai viimeistään neljän vuorokauden kuluttua säilöönottamisesta. Asiaa käsittelevän viranomaisen on päästettävä säilöönotettu ulkomaalainen heti vapaaksi, jos edellytyksiä säilössä pitämiselle ei ole. Säilöönottamista koskeva asia on otettava uudelleen käsiteltäväksi käräjäoikeuden omasta aloitteesta aina viimeistään kahden viikon kuluttua päätöksestä, jolla käräjäoikeus on määrännyt säilöönotetun edelleen säilössä pidettäväksi. (UikL 127 § ja 128 §) Ulkomaalaislain 121 §:n nojalla säilöönotettujen ulkomaalaisten kohtelusta säilöönottoyksiköissä sääntelee oma erityislakinsa<sup>160</sup>. Sen 4 §:n mukaan säilöönotetun ulkomaalaisen kohtelu on oltava oikeudenmukaista ja hänen ihmisarvoaan kunnioittavaa. Ulkomaalaislain ilmaisemaa suhteellisuusperiaatetta säilöönottamisessa ilmentää 4 §:n 2 momentin säännös, jonka mukaan ulkomaalaisen oikeuksia ei saa rajoittaa enempää kuin säilössäpidon tarkoitus, varmuus sekä turvallisuuden ja järjestyksen säilyttäminen välttämättä edellyttävät.

Ulkomaalaislain nojalla säilöönotettujen vapauden menetys ei perustu pääsääntöisesti rikosepäilyyn, vaan heidän kohdallaan vapauden menetys on hallinnollinen toimenpide. Täsmällistä lain-tasoista sääntelyä edellyttää se, että säilöönotettuun voidaan joutua kohdistamaan ulkomaalaisen perusoikeuksia rajoittavia toimenpiteitä kuten puuttumista henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja vapauteen esimerkiksi henkilöntarkastuksin myös säilöönottoyksikön henkilökunnan toimesta, jotka eivät pääsääntöisesti ole poliiseja.<sup>161</sup>

Vastuunmäärittämisasetuksen mukaisessa Dublin-menettelyssä turvapaikanhakija otetaan Suomessa yleensä säilöön käännytyspäätöksen tiedoksiannon jälkeen sen estämiseksi, että turvapaikanhakija katoaa ennen päätöksen täytäntöönpanoa. Vastuunmäärittämisasetus, menettelydirektiivi 2005/85/EY tai vastaanottoa koskeva direktiivi 2003/9/EY eivät sisällä määräyksiä säilöönottamisesta, mikä on johtanut erilaiseen ja vaihtelevaan käytäntöön eri jäsenvaltioissa. Vastuunmäärittämisasetuksen perusteita sovellettaessa turvapaikanhakija voidaan ottaa säilöön Belgiassa, Tsekissä, Suomessa, Itävallassa, Alankomaissa, Iso-Britanniassa, Luxembourgiassa, Saksassa ja Kreikassa. Eri jäsen-

---

<sup>159</sup> HE 47/1990 vp, s. 4.

<sup>160</sup> Laki säilöönotettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä 116/2002.

<sup>161</sup> Säilössäpitoa selvittäneen työryhmän muistio 2001, s. 33.

valtioissa otetaan turvapaikanhakijoita säilöön prosessin eri vaiheissa, erilaisin perustein ja eripituisin kestoja epäyhdensuuntaisella tavalla. Säilöönottamisen perusteina on sovellettu laittoman maahantulon ehkäisemistä, henkilön katoamista ja viittaamista yleisen järjestyksen ylläpitämisen sääntelyyn. Säilöäpitämisen kesto vaihtelee selvästi maittain, erityisesti maksimikeston suhteen. Esimerkiksi Ruotsissa säilöäpitämisen enimmäisaika on kaksi viikkoa, kun Belgiassa se voi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ollessa kyseessä jopa kahdeksan kuukautta. UNHCR ja ECRE ovat raporteissaan esittäneet huolestuneita huomioita säilöönottamisen lisääntymisestä jäsenmaissa vastuunmäärittämisasetuksen nojalla tehtävien vastuunsiirtojen tehokkaaksi suorittamiseksi. Menettelydirektiivin artiklan ja vastaanottoa koskevan direktiivin katsotaan epäsuorasti sallivan säilöönottamisen, milloin valtio katsoo sen välttämättömäksi.<sup>162</sup> Kuitenkin on huomioitava, että menettelydirektiivin 18 artiklan mukaan turvapaikanhakijaa ei saa ottaa säilöön vain sillä perusteella, että hän on turvapaikanhakija. Näiden kahden direktiivin valmistelussa esiintyi haluttomuutta rajoittaa säilöön ottaminen tiettyihin perusteisiin, vaan sen sijaan jäsenvaltioille jätettiin laaja harkintavalta itse päättää säilöönottoon liittyvistä perusteista ja kestoista<sup>163</sup>. Komissiokin on arviointiraportissaan painottanut, että säilöönottoon tulisi turvautua vasta viimeisenä keinona ja jos on perusteltua aihetta epäillä, että turvapaikanhakija aikoo paeta viranomaisia<sup>164</sup>. On myös huomioitava turvapaikanhakijan henkinen ja psyykinen asennoituminen suljettuja laitoksia kohtaan, sillä turvapaikanhakija on saattanut joutua olemaan suljetussa laitoksessa kuten vankilassa alkuperämaassaan ja kokea siellä mahdollisesta traumatisoivista asioista. Lisäksi on asianmukaisesti huomioitava perheiden, lääketieteellistä hoitoa tarvitsevien ja alaikäisten erityistilanne säilöönottoa harkittaessa<sup>165</sup>.

## 5.5 Turvapaikanhakijan maasta poistamisen oikeusturvanäkökohdat

Oikeusturvan toteutuminen ja täytäntöönpanon tehokkuus edellyttävät yhdenmukaisia toimintatapoja ja koordinoitua turvapaikanhakijan maastapoistamisessa. Maasta poistamispäätöksen paneelityöntöön rajavartioviranomainen tai poliisi. Ulkomaalaisen poistuessa maasta vapaaehtoisesti edellä mainitut viranomaiset suorittavat päätöksen täytäntöönpanon ja jos maasta poistaminen edellyttää saattamista, toimivaltainen maasta poistamiseen on poliisi. Sisäasiainministeriön poliisi-osaston määräyksellä SM-2008-00888/Ka-24 turvapaikanhakijan maasta poistamisen valtakunnallinen yhteensovittaminen on keskitetty Helsingin kihlakunnan poliisilaitokselle, jossa sitä hoitaa ulko-

---

<sup>162</sup> ECRE 2006, Report on the application of the Dublin II Regulation in Europe, s. 162. Hailbronner 2007, s. 163-165, 167.

<sup>163</sup> Hailbronner 2007, s. 168.

<sup>164</sup> KOM (2007) 299 lopull., s. 9.

maalaispoliisi. Se koordinoi täytäntöönpanon seuranta, tilastointia ja raportointia. Maasta poistamiseen liittyvästä viranomaisyhteistyöstä, matkajärjestelyistä ja mahdollisesta saattajan asettamisesta vastaa täytäntöönpanon suorittava ulkomaalaisen oleskelupaikkakunnan poliisilaitos. Määräyksen mukaan kansainvälistä suojelua hakeneiden henkilöiden palauttamisen täytäntöönpanossa on erityisesti huomiota kiinnitettävä oikeusturvanäkökohtiin.<sup>166</sup>

Poliisiviranomaisten on ennen täytäntöönpanoa varmistettava, että päätös on täytäntöönpanokelpoinen. Ulkomaalaista käännytettäessä hänelle pääsääntöisesti annetaan kaksi viikkoa aikaa järjestellä asiansa Suomessa maastapoistamispäätöksen tiedoksiannon jälkeen, kuitenkin vastuumäärittämisasetuksen nojalla käännyttämispäätös on täytäntöönpantavissa heti kun Maahanmuuttoviraston tutkimattajättämistä ja käännyttämispäätös on annettu hakijalle tiedoksi<sup>167</sup>. Hallinto-oikeus voi kieltää tai keskeyttää täytäntöönpanon, jos sellainen asia on vireillä. Sääntelyä ei ole kuitenkaan siitä, että poliisiviranomaisilla olisi velvollisuus odottaa tuomioistuimen täytäntöönpanokieltihakemuksen käsittelyn päättymistä. Käytännöksi on muodostunut menettelytapa, jonka mukaan, jos on tiedossa, että hakemus täytäntöönpanon kieltämisestä on vireillä, käännyttämisestä vastaava poliisiyksikkö tiedustelee tuomioistuimelta, onko se aikeissa kieltää päätöksen täytäntöönpanon. Tosin ulkomaalaislain 200 §:n 2 momentin nojalla lainvoimaistakaan päätöstä ei saa panna täytäntöön, jos on syytä epäillä, että turvapaikanhakija saattaa joutua kielletyn palauttamiskiellon vaaraan. Palauttamiskiellon arviointi kuuluu ennen täytäntöönpanoa Maahanmuuttoviraston ja täytäntöönpanokieltihakemuksen vireillä ollessa hallinto-oikeuden harkittavaksi. Palauttamiskiellon noudattaminen on aina huomioitava myös maasta poistamispäätöstä täytäntöönpanossa. Viranomaisen on huomioitava muun muassa mahdolliset olosuhteiden muutokset, jotka palautuksen kohdemaassa vallitsevat palauttamishetkellä.<sup>168</sup> Myös eduskunnan oikeusasiamies kiinnitti asiaan huomiota erään kantelun ratkaisussa. Ratkaisun mukaan se, että palautuksen turvallisuutta oli arvioitu käännytyspäätöstä tehtäessä, ei saa merkitä kuitenkaan sitä, ettei täytäntöönpanevilla viranomaisella olisi vastuuta asian suhteen. Palauttamiskiellon noudattaminen velvoittaa kaikkia viranomaisia, jotka käsittelevät palauttamisasiä.<sup>169</sup>

Turvapaikanhakija voi valittaa tutkimattajättämistä ja käännytyspäätöksestään myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelle. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin voi maasta poistettavan henkilön valituksen yhteydessä antaa määräyksen, ettei maasta poistamispäätöstä saa panna täytäntöön. Päätöksestä ilmoitetaan Suomen ulkoasiainministeriöön, joka välittää tiedon Helsingin kihlakunnan

---

<sup>165</sup> KOM (2007) 299 lopull., s. 9.

<sup>166</sup> Pietilä 2004, s. 16-17, 19. Sisäasiainministeriön poliisiosaston määräys SM-2008-00888/Ka-24, s. 1-2.

<sup>167</sup> Pietilä 2004, s. 18.

<sup>168</sup> Pietilä 2004, s. 29.

<sup>169</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuonna 1999, s. 342-343.

poliisilaitoksen johto- ja viestikeskukseen päivystävälle komisariolle. Hän ilmoittaa asiasta maasta poistamispäätöksen täytäntöönpanosta vastuussa olevalle poliisiyksikölle.<sup>170</sup>

Maasta poistamisen täytäntöönpanossa sovelletaan samoja poliisin voimankäyttöön liittyviä sää-döksiä ja määräyksiä, joita sovelletaan poliisin toiminnassa yleensä. Poliisin on toimittava asial-lisesti ja puolueettomasti ja toiminnassa on noudatettava suhteellisuusperiaatetta. Sen mukaan po-liisin toimenpiteet on mitoitettava aiheuttamatta suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin on välttä-mätöntä tehtävän suorittamiseksi (poliisilain 2 §). Maasta poistamisen täytäntöönpanon tapahtuessa lentoteitse on voimankäytössä otettava huomioon myös ilmailua koskevat säädökset ja rajoitukset sekä se, että ylin käskyvalta lentokoneessa kuuluu ilma-aluksen päällikölle. Hänelle on välittömästi ilmoitettava tilanteet, joissa saattajat joutuvat käyttämään voimaa saatettavan väkivaltaisen käyt-täytymisen hillitsemiseksi.<sup>171</sup> Poliisimiehen toimivaltuudet ovat myös sidoksissa kotivaltioon, eikä niiden käyttöä voi laajentaa kotimaan ulkopuolelle.

## 5.6 Muutoksenhakuun liittyvät oikeusturvaongelmat

Euroopan ihmisoikeussopimuksen tehokkaat oikeussuojakeinot turvaavan 13 artiklan mukaan jokai-sella, jonka ihmisoikeussopimuksessa turvattuja oikeuksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä. Tämä koskee myös tilanteita, joissa oi-keuksien ja vapauksien loukkaamisen ovat aiheuttaneet virantoimituksessa olevat henkilöt. Oikeus-suojakeinojen tehokas toteuttaminen tulisi ensisijassa turvata kansallisen hinsäädännön keinoin. 13 artiklan vaatimukset eivät ole yhtä pitkälle meneviä kuin oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koske-van 6 artiklan, eikä 13 artiklan oikeussuojakeinoilta vaadita samanlaista tehokkuutta, vaan riittävää on, että menettely takaa kohtuullisen mahdollisuuden muutoksenhakuun. On huomattavaa, että turvapaikkaa tai oleskelulupaa koskevat asiat eivät kuulu oikeusjärjestelyjä koskevan 6 artiklan soveltamisalaan.<sup>172</sup>

Vastuunmäärittämisasiasetuksen säännökset eivät anna tehokasta suojaa turvapaikanhakijalle hakea muutosta jäsenvaltion päätökseen olla tutkimatta turvapaikkahakemus ja päätöksiin siirtää turva-paikanhakija hakemuksineen toiseen jäsenvaltioon. Vastuunmäärittämisasiasetuksen 19 ja 20 artiklan mukaan turvapaikanhakijalle on ilmoitettava päätöksen perustelut ja määräaika siirron toteutta-miselle, mutta säännökset eivät velvoita tekemään tätä kirjallisesti. 19 artiklassa todetaan, että tutki-mattajättämispäätös ja siirtopäätös voidaan asettaa muutoksenhaun kohteeksi tai uudelleen käsiteltä-

---

<sup>170</sup> SM-2007-02270/Ka-24, s. 1

<sup>171</sup> Sisäasiainministeriön määräys SM-2004-03240/Tu-41, s. 2-3.

väksi. Nimenomaisesti säännöksessä ilmaistaan se, että muutoksenhaku tai uudelleen käsittely eivät vaikuta lykkäävästi siirtopäätöksen täytäntöönpanoon. Vastuunmäärittämisasiasetuksen 20 artiklan säännöstä, jonka mukaan muutoksenhaulla ei ole lykkäävää vaikutusta siirtopäätöksen täytäntöönpanoon, selitettiin asetuksen taustamuistiossa sillä, että lykkäävän vaikutuksen turvaaminen näissä tilanteissa ei ole tarpeellista, koska siirto toiseen jäsenvaltioon ei luultavasti aiheuta turvapaikanhakijalle sellaista merkittävää menetystä tai harmia, jota ei voitaisi korvata tai hyvittää. Tämä viittaa myös siihen vastuunmäärittämisasiasetuksen johdannon 2 kohdan turvallisen valtion käsitteeseen, joksi kaikki unionin jäsenvaltiot asetuksen mukaan luetaan.

Lisäksi on vastuunmäärittämisasiasetuksen osalta täysin sääntelemättä tilanteet, joissa turvapaikanhakija voisi hakea muutosta jäsenvaltion päätökseen olla ottamatta vastaan turvapaikanhakija toiseen jäsenvaltioon, sen kykenemättömyys noudattaa asetettuja määräaikoja tai yhdistää perheenjäsenet toisiinsa. Asian käsitteleminen myöskään EY-tuomioistuimessa ei sen hitauden ja monimutkaisuuden kannalta ole suositeltavaa tällaisissa tapauksissa.

Yksilön oikeusturva voidaan hallintoprosessin vireillä ollessa tehokkaimmin taata sillä, että valituksen tekeminen aina estää täytäntöönpanon siihen saakka, kunnes asia on lainvoimaisesti ratkaistu<sup>173</sup>. Tämä onkin hallintolainkäyttölain mukaan hallintovalitusta koskeva yleinen pääsääntö, josta poikkeuksena on muun muassa vastuunmäärittämisasiasetuksen mukaisen vastuunsiirtopäätöksen täytäntöönpano. Vastuunsiirtopäätös voidaan täytäntöönpanna välittömästi päätöksen tiedoksiannon jälkeen, ellei hallinto-oikeus määrää täytäntöönpanoa kiellettäväksi. Hallintolainkäyttölain 32 §:n 1 momentin mukaan hallintotuomioistuin voi kieltää päätöksen täytäntöönpanon, määrätä sen keskeytettäväksi tai antaa muun päätöstä koskevan määräyksen. Niin sanottu negatiivinen täytäntöönpanomääräys kieltää tai keskeyttää valituksen kohteena olevan täytäntöönpanon. Täytäntöönpanokiellon tarkoituksena on tarvittaessa antaa väliaikaista oikeussuojaa ja tällöin hakija voi jäädä maahan muutoksenhaun ajaksi. Täytäntöönpanokiellon avulla vallitseva tila voidaan säilyttää ja turvapaikanhakijan oikeusturva taata valituksen vireilläolon aikana. Täytäntöönpanoa koskeva määräys on viranomaista sitova heti kun hallintotuomioistuin sen antaa. Täytäntöönpanokiellon ollessa kyseessä päätöksen toimeenpano on keskeytettävä ja jos kieltoa tai keskeyttämismääräystä ei ole annettu ja määräys täytäntöönpanon sallimiseksi on annettu, täytäntöönpanoa yleensä jatketaan tai se aloitetaan välittömästi.<sup>174</sup> Hallintolainkäyttölain tai ulkomaalaislain täytäntöönpanokiellon tai keskeyttämistä koskevat säännökset eivät sääntele sitä, millä perusteilla mää-

---

<sup>172</sup> HE 15/2000 vp, s. 18, Chahal v. Yhdistynyt Kuningaskunta 1.9.1994.

<sup>173</sup> Mäenpää 2007, s. 343.

<sup>174</sup> Mäenpää 2007, s. 351.

räys voidaan antaa. Määräyksen antaminen on pitkälti valitusviranomaisen harkinnassa. Harkintaan vaikuttavat oikeusperiaatteet, oikeusturvan tarve ja oikeusturvariskien merkittävyys. Harkinnan taustalla voidaan nähdä intressivertailun tapainen tilanne, jossa täytäntöönpanon aiheuttamaa mahdollista haittaa tai vahingon määrää verrataan suhteessa täytäntöönpanon lykkääntymisestä aiheutuvaan mahdolliseen haittaan ja vahinkoon. Laajasti valitusviranomaisen harkintavallasta kertoo myös se, että täytäntöönpanoa koskevien ratkaisujen perustelut ovat usein niukkoja.<sup>175</sup> Kuitenkin, jos täytäntöönpano tekisi muutoksenhaun hyödyttömäksi tai loukkaisi perustavaa laatua olevia oikeuksia peruuttamattomasti, hallintotuomioistuimella katsotaan jopa olevan velvollisuus kieltää täytäntöönpanon toteuttaminen<sup>176</sup>. Tämän perusteella ja tiukasti sanamuotoa noudattaen, vastuunmäärittämisasetuksen nojalla vireille saatetut täytäntöönpanokieltihakemukset tultaisiin edellä mainittuun velvollisuuteen viitaten hallintotuomioistuimessa hyväksymään, sillä muutoksenhaun toteuttaminen ulkomailta voidaan jo käytännön syiden vuoksi ajatella suhteellisen hyödyttömäksi ja palauttamiskiellon mahdollinen loukkaaminen estää oikeuksiin pääsemisen peruuttamattomasti eikä muutoksenhaku ulkomailtakaan käsin tällöin ole enää mahdollista. Valituksen menestymismahdollisuudellakin saattaa olla merkitystä harkittaessa täytäntöönpanokieltomääräyksen antamista, mutta määräyksen antamisesta ei kuitenkaan voida tehdä suoraa johtopäätöstä valituksen menestymisestä.<sup>177</sup> Tällä viitataan jäljempänä esitettyyn problematiikkaan siitä, joutuuko hallinto-oikeus jo tässä vaiheessa pohtimaan valitukseen sisältyviä kysymyksiä ja siten ottamaan kantaa valituksen lopputulokseen.

Pyyntö täytäntöönpanon kieltämisestä voidaan esittää valituksen yhteydessä hallintolainkäyttölain 32 §:n 1 momentin mukaisesti. Tuomioistuin voi hallintolainkäyttölain 32 §:n mukaan päättää omasta aloitteestaankin päätöksen täytäntöönpanontavuudesta. Ulkomaalaislain 199 §:n mukaan hallinto-oikeus voi tehdä päätöksen yhden tuomarin kokoonpanossa esittelystä ja myös ilman viranomaisen toimittamia asiakirjoja, jos asian ratkaisemiseksi tarpeelliset seikat käyvät ilmi valituskirjelmästä tai muutoin. Helsingin hallinto-oikeus on määrännyt täytäntöönpanon kiellettäväksi noin 10-20 kertaa vuodessa<sup>178</sup>. Täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskevassa asiassa tehtyyn päätökseen ei saa erikseen hakea muutosta valittamalla (UikL 199.2 §).

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan oikeutta tehokkaiseen oikeussuojakeinoihin ei voida soveltaa itsenäisesti vaan sen mahdollista loukkausta voidaan tarkastella vain suhteessa johonkin toiseen ihmisoikeussopimuksen määrittelemään oikeuteen kuten 3 artiklan kidutuksen ja epäinhi-

---

<sup>175</sup> Hallberg ym. 1997, s. 237.

<sup>176</sup> Mäenpää 2007, s. 348.

<sup>177</sup> Hallberg ym. 1997, s. 237.



millisen kohtelun kiellon tai 8 artiklan perhe-elämän suojan yhteydessä<sup>179</sup>. Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan 3 artiklan kieltämän kohtelun uhka edellyttää, että väite mahdollisesta kohtelusta tutkitaan puolueettomasti ja tarkoin sekä se, että tällaisissa tapauksissa on olemassa mahdollisuus täytäntöönpanon kieltöön tai lykkäykseen. 13 artiklan vastaista on täten panna täytäntöön päätös ennen kuin kansalliset viranomaiset ovat tutkineet, onko täytäntöönpanossa noudatettu ihmisoikeussopimuksen määräyksiä. Käännyttämispäätöksen välitön täytäntöönpano voi puutteellisen selvityksen ja perustuslain 9.4 §:n palauttamiskiellon mahdollisen sivuuttamisen johdosta johtaa 13 artiklan vastaiseen menettelyyn. Perustuslakivaliokunnan lausunnon 10/2002 vp mukaan ei voida kuitenkaan katsoa, että ulkomaalaislain 201 §:n säännökset päätöksen välittömästä täytäntöönpanosta sellaisenaan olisivat vastoin Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräyksiä. Valiokunta ei myöskään pitänyt käännyttämispäätöksen välittömän täytäntöönpanon mahdollisuutta perustuslain 21 §:n vastaisena. Lausunnon mukaan muodollisesti varmemmat oikeusturvan takeet saavutettaisiin järjestelmällä, jossa muutoksenhaulla on lähtökohtaisesti aina täytäntöönpanoa lykkäävä vaikutus. Lisäksi perustuslakivaliokunta myöntää lausunnossaan, että valituksen tekemisen jälkeen oikeusturvariskit minimoituvat, jos päätöksen täytäntöönpantavuus jää riippumaan tuomioistuimen täytäntöönpanokieltohakemuksen johdosta antamasta ratkaisusta.<sup>180</sup>

Turvapaikanhakijalla on oikeus edellä mainitun mukaisesti käyttää muutoksenhaussa ja täytäntöönpanokieltohakemuksen laatimisessa avustajaa. Käytännössä avustajalle jää kuitenkin hyvin vähän aikaa laatia täytäntöönpanokieltohakemus hallinto-oikeudelle eikä hän välttämättä ehdi tavata asianosaisena olevaa turvapaikanhakijaa tai tutustua riittävästi hänen asiaansa. Muutoksenhakumenettelyn kiireellisyys on ristiriidassa hallintolainkäyttölain tasapuolisuusperiaatteen kanssa. Prosessuaalisen tasapuolisuusperiaatteen, niin kutsutun *equality of arms*-periaatteen, mukaan osapuolilla on oltava yhtäläiset mahdollisuudet esittää selvityksensä ja vaatimuksensa eikä toisella prosessin osapuolella tulisi olla suotuisampaa asemaa kuin toisella.<sup>181</sup> Käännytyspäätöksen täytäntöönpanoa koskeva kiireinen aikataulu saattaa vaarantaa täytäntöönpanokieltoa hakevan turvapaikanhakijan oikeusturvan ja prosessuaalisen tasapuolisuusperiaatteen, koska turvapaikanhakijalle jää hyvin vähän aikaa vastanäytön hankkimiseen, mahdollisten todistajien selvittämiseen, vaikka hänellä olisikin avustaja apunaan.

---

<sup>178</sup> PeLV 4/2004 vp, s. 12.

<sup>179</sup> Pellonpää 2005, s. 521–522.

<sup>180</sup> PeLV 10/2002 vp, s. 3, PeLV 4/2004 vp, s. 11.

<sup>181</sup> Mäenpää 2007, s. 363.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta on kannanotossaan ulkomaalaisasioihin liittyvistä oikeusturva-ongelmista todennut, että Dublin-tapausten osalta välitön täytäntöönpano on erittäin ongelmallinen oikeusturvan kannalta, vaikka käytännöksi onkin muodostunut menettelytapa, jolloin ennen täytäntöönpanoon ryhtymistä odotetaan muutama päivä, joka keskimäärin kuluu mahdollisen kieltopäätöksen antamisessa. Muutamissa vähemmistövaltuutetun tietoon tulleissa tapauksissa turvapaikanhakija on kuitenkin ehditty käännyttää ennen hallinto-oikeuden päätöstä.<sup>182</sup> Näissä tapauksissa maasta poistettu turvapaikanhakija on hallinto-oikeuden täytäntöönpanokieltopäätöksestä kuultuaan ollut yhteydessä Suomen viranomaisiin Suomen edustuston kautta ja selvittänyt mahdollisuuttaan palata Suomeen<sup>183</sup>.

Välitön täytäntöönpano ei sen tehokkuudesta huolimatta ole turvapaikka-asioissa saanut varauksentonta kannatusta. Esimerkiksi menettelyä pakolaisaseman myöntämistä ja peruuttamista koskevan neuvoston direktiivin valtioneuvoston kirjelmän käsittelyn yhteydessä ja perustuslakivaliokunnan lausunnossa 10/2002–U 5/2001 vp työministeriö ja ulkoasiainministeriö olivat esittäneet sisäasiainministeriön kannasta poikkeavan ehdotuksen, jonka mukaan kaikkiin turvapaikkapäätöksiin liittyvillä valituksilla tulisi olla lykkäävä vaikutus. Kuten edellä mainitaan, myöskään perustuslakivaliokunnan kanta lausunnossa 10/2002 vp ei ole täysin ehdoton, vaan lausunnossaan se myös toteaa, että muodollisesti varmemmat oikeusturvan takeet saavutettaisiin, jos muutoksenhaulla olisi lähtökohtaisesti aina täytäntöönpanoa lykkäävä vaikutus. Turvapaikka-asioissa tulisi muodollisten oikeusturvan takeiden lisäksi huolehtia tosiasiallisen oikeusturvan takaamisesta, jota ei mielestäni voida riittävästi turvata menettelyllä, jossa edes teoreettisena mahdollisuutena on henkilön siirtäminen toiseen valtioon ilman, että perusteita kansainväliselle suojelulle tai turvapaikkahakemuksen käsitteilyvaltion määrittämiselle on asianmukaisessa toimielimessä tutkittu. Tätä kantaa tukee myös ulkomaalaislain valmistelussa useissa perustuslakivaliokunnalle esitetyissä asiantuntijalausunnoissa esitetyt lausunnot, joiden mukaan muutoksenhakuoikeus on tehokas ja yksilön oikeusturvan kannalta riittävä vain, mikäli hallinto-oikeudella on mahdollisuus lausua päätöksen täytäntöönpantavuudesta<sup>184</sup>.

Hallinto-oikeus on kykenevä käsittelemään täytäntöönpanokieltohakemukset hyvin ripeästi ja päätös voidaan antaa tarpeen vaatiessa faksilla poliisille jo seuraavana päivänä täytäntöönpanokieltohakemuksen saapumisesta hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeus ei kuitenkaan lähetä päätöstä, jos täytäntöönpanon kieltoa ei ole annettu, vaan vaatimuksesta lausutaan vasta lopullisen päätöksen

---

<sup>182</sup> HE 28/2003 vp, s.239, Nieminen–Puumalainen 2005, s. 108-109.

<sup>183</sup> Sisäasiainministeriön strategia maahanmuuttohallinnon ja ulkomaalaislainsäädännön kehittämiseksi 2006, s. 41.

yhteydessä. Tämä voi aiheuttaa epävarmuutta ja mahdollisia virheitä, kun poliisi ei ole varma, onko täytäntöönpanokieltohakemusta ehditty käsitellä. Täytäntöönpanoviranomainen eli pääsääntöisesti poliisi odottaa sovitun ajan ennen käännätyksen täytäntöönpanoon ryhtymistä. Tiedonkulussa avustajan ja hallinto-oikeuden sekä poliisin välillä on havaittu myös puutteita, mikä saattaa aiheuttomasti vaikeuttaa niin hallinto-oikeuden kuin poliisinkin toimintaa. Ongelmallisinta väliaikaisen oikeussuojan saamiseksi on kuitenkin se, että laissa ei ole säädetty täytäntöönpanoviranomaisille nimenomaista velvollisuutta pidättäytyä käännätyksestä ennen hallinto-oikeuden asiaan antamaa ratkaisua.<sup>185</sup> Vaikka tilanne on jokseenkin epäselvä ja täsmentymätön sekä tulkintaongelmia aiheuttava, voidaan lainsäädännöstä, lakien valmisteluaineistosta ja viranomaisissa muodostuneen käytännön perusteella kuitenkin tehdä johtopäätös, että täytäntöönpanokieltohakemukseen annettava päätös on aina saatava ennen käännätyksen täytäntöönpanoa. Tätä kantaa puoltaa myös ulkomaalaislain aiemmissä esitöissä nimenomaisesti esiin tuotu näkemys, jonka mukaan mahdollisuus täytäntöönpanon keskeyttämiseen on osa turvapaikkamenettelyn oikeusturvan kokonaisuutta<sup>186</sup>.

Täytäntöönpanokieltopäätöksen harkinnassa hallinto-oikeus ei ota kantaa turvapaikanhakijoiden turvapaikkaperusteisiin, vaan ainoastaan kieltää tai määrää täytäntöönpanon keskeyttäväksi, kunnes Maahanmuuttovirasto on ottanut asiaan kantaa. Harkitessaan täytäntöönpanokieltopäätöksen antamista voidaan kuitenkin väittää, että hallinto-oikeus tosiasiallisesti joutuu pohtimaan myös turvapaikanhakijan olosuhteita ja mahdollisia seuraamuksia vastaanottavassa valtiossa tai mahdollisesti sieltä käännätyksen saatuaan maassa, johon käännätyksessä kohdistetaan. Tämä saattaa edellyttää myös olosuhteiden arviointia suhteessa turvapaikanhakijan henkilökohtaisiin oloihin ja mitä palauttaminen kussakin yksittäistapauksessa merkitsisi. Jos näin ei olisi, voitaisiin helposti kyseenalaistaa ratkaisun tehneen valitusviranomaisen päätöksen perustelujen perusteellisuus ja kattavuus. Koska virallisesti hyväksytyjä turvallisten valtioiden listoja ei nykyisten tietojen mukaan ole hyväksytyt, ei päätöksentekoon liittyviä perusteluja voida automatisoida viittaamalla tällaisiin listoihin ja siten hylätä täytäntöönpanokieltohakemus.

Hallinto-oikeus ei pääsääntöisesti perustele seikkaperäisesti täytäntöönpanon keskeyttämistä tai kieltämistä koskevaa päätöstä. Kuitenkin hallintopäätöksiin kohdistettu päätösten perusteluvollisuus koskee myös näitä päätöksiä.<sup>187</sup> Hallinnon asiakkaalla on oikeusturvaan kuuluvana hyvän hallinnon takeena oikeus saada perusteltu päätös. Jos ja kun hallintotuomioistu-

---

<sup>184</sup> Nieminen–Puumalainen 2005, s. 111 alaviite 258: asiantuntijalausunnot Hiden 2004, Scheinin 2003 ja Tuori 2003.

<sup>185</sup> Nieminen–Puumalainen 2005, s. 110, Hallberg ym. 1997, s. 237.

<sup>186</sup> HE 15/2000 vp, kohta 4.2 Perustuslain 21 §:n tulkinta, kun ulkomaalaisviraston päätös pannaan täytäntöön muutoksenhausta huolimatta.

<sup>187</sup> Aer 2000, s. 81.

ei täytäntöönpanokieltopäätösharkinnassa ota kantaa kansainvälistä suojelua koskevan päätöksen menestymismahdollisuuksiin, olisi mielenkiintoista nähdä miten se perustelee nämä päätökset. Hallintopäätösten perusteluvellollisuudesta on kuitenkin erotettava viranomaisen velvollisuus voida esittää perusteet päätökselleen<sup>188</sup>.

## 5.7 Tietoturvaan ja yksityisyyden suojaan liittyvät oikeusturvaongelmat

Eurodac-asetuksen 18 artiklan 2 kohta säätelee turvapaikanhakijan oikeudesta saada tieto häntä itseään koskevista tiedoista, jotka on tallennettu sormenjälkirekisteriin, sekä kanneoikeudesta missä tahansa jäsenvaltiossa, joka on evännyt tämän oikeuden. Samoin 18 artikla turvaa oikeuden virheellisten tietojen korjaamiseen ja laittomien tietojen poistamiseen. Samansisältöisesti oikeudet on turvattu myös tietosuojadirektiivin 12 artiklassa. Tietosuojavaltuutettu on velvollinen auttamaan turvapaikanhakijaa, joka haluaa käyttää oikeuttaan tarkastaa häntä koskevat tiedot rekisteristä. Turvapaikanhakijan pyyntö saada tieto häntä itseään koskevista tiedoista Eurodac-rekisteristä käsitellään niin sanottuna erityishakuna (special search), koska hakua ei voida luokitella Eurodac-järjestelmän tavanomaiseksi hakutoiminnoksi vastuunmäärittämisasetusta sovellettaessa. 18 artiklan soveltamisalaksi on määritelty ainoastaan turvapaikanhakijan tiedonsaantioikeuden toteuttaminen ja kaikenlainen muu käyttötarkoitus katsotaan täten laittomaksi.<sup>189</sup> Tilastot osoittavat, että erityishakujen määrä eri jäsenvaltioissa vaihtelee suuresti. Vuonna 2005 erityishakuja tehtiin 0-781 eri jäsenvaltioissa ja vuonna 2006 0-481 erityishakua. Yhdessätoista jäsenvaltiossa erityishakuja suoritettiin jäsenvaltioittain alle 10 vuodessa, joten pieni ja samainen osa jäsenvaltioista toistuvasti suorittaa huomattavan määrän erityishakuja. Tietosuojan kannalta turvapaikanhakijan vakava oikeudenloukkaus saattaa olla kyseessä, jos erityishakujen lukumäärä ei ole vastaava kuin turvapaikanhakijoiden esittämien tiedonsaantipyyntöjen johdosta tehtyjen todellisten tiedonhakujen lukumäärä eikä huomattavaan lukumäärien eroon anneta hyväksyttävää selitystä. Raportin tulokset osoittavat kuitenkin, että suurten virheiden selittäjinä ovat inhimilliset virheet tietojärjestelmän käytössä, laitteen testaus- ja koulutuskäyttö eikä väärinkäyttöksiä siten pystytty osoittamaan. Toisaalta huolestuttavaa on se, että osassa jäsenvaltioita erityishakuja ei ollut suoritettuja ollenkaan tai hyvin vähän, mikä osoittaa sen, että turvapaikanhakijat eivät välttämättä tiedä oikeudestaan tietojen tarkastamiseen ja viranomaisten tiedottaminen tällaisesta mahdollisuudesta on ollut puutteellista.<sup>190</sup>

---

<sup>188</sup> Aer 2000, s. 81.

<sup>189</sup> Eurodac Supervision Coordination Group, Report of the first coordinated inspection, s.8.

<sup>190</sup> Eurodac Supervision Coordination Group, Report of the first coordinated inspection, s.7- 10, Euroopan tietosuojavaltuutetun vuosikertomus 2006, s.35.

Eurodac-asetuksen johdannon 19 kohta ja 25 artikla määrää asianmukaisen rangaistuksen asettamisesta jäsenvaltioille, jotka käyttävät keskustietokantaan tallennettuja tietoja Eurodacin tarkoituksen vastaisesti eli muuhun tarkoitukseen kuin turvapaikanhakijan tunnistamiseen ja siihen liittyviin asioihin.

Henkilötietojen käsittelystä on annettu 24.10.1995 niin sanottu tietosuojadirektiivi<sup>191</sup>, jota sovelletaan myös Eurodac-järjestelmään tallennettavien sormenjälkien käsittelyyn sillä asiakasnumeron perusteella voidaan jäljittää turvapaikanhakijan henkilöllisyys. Tietosuojadirektiivin 6 artiklan mukaan henkilötietoja saadaan kerätä ja tallentaa vain tarkoin rajattuihin ja laillisiin tarkoituksiin eikä tietoja saa prosessoida eteenpäin muihin säännöksen kanssa ristiriitaisiin tarkoituksiin esimerkiksi rikostutkinnan tarpeisiin. Suurta huolta ja keskustelua on aiheuttanut erityisesti henkilötietojen keräämisen laajentaminen koskemaan yhä useampia ihmisjoukkoja yhä laajeneviin käyttötarkoituksiin. Eurodac-järjestelmän yhteydessä laajeneminen tapahtui turvapaikanhakijoista rajan luvattomasti ylittäneiden henkilöiden henkilötietoihin ja laittomasti maassa oleskelevien henkilötietoihin ja onkin herännyt pelko siitä, että tietojen käyttöä laajennetaan yleisesti poliisin tarpeisiin ja niin sanotun terrorismin vastaisen taistelun tarpeisiin.<sup>192</sup> Eurodac-järjestelmän soveltamisalan laajentaminen turvapaikanhakijoiden ulkopuolelle on myös yhteensopimaton Eurodac-asetuksessa ilmaistun tarkoituksenvastuunmäärittämisasetuksen tehokkaasta soveltamisesta kanssa. Laittomasti rajan ylittäneiden henkilöiden ja varsinkin laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden sormenjälkien tallentamisen oikeuttamisen perustaminen vastuunmäärittämisasetukseen ei liene myöskään sopuinnassa yleisten ihmisoikeusperiaatteiden ja -käsitteiden kanssa.<sup>193</sup>

Tietosuojadirektiivin 29 artiklassa säädetään tietosuojatyöryhmän perustamisesta, jonka tehtävänä on esittää lausuntoja tietosuojadirektiiviin liittyvistä soveltamiskysymyksistä. Työryhmä on toiminnassaan itsenäinen ja työryhmässä annetut lausunnot ovat luonteeltaan neuvoa-antavia. Työryhmä koostuu jäsenvaltioiden tietosuojaviranomaisten edustajista. Sen antamat tietosuojaan liittyvät lausunnot ja suositukset sekä työryhmän vuosittain julkaisema toimintakertomus toimitetaan komissiolle säädösvalmistelun pohjaksi.

---

<sup>191</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY annettu 24.10.1995 yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta, EUVL L 281.

<sup>192</sup> Aus 2003, s. 30.

<sup>193</sup> Aus 2003, s. 31.

Eurodac-järjestelmän ja sen osana toimivan keskusyksikön toiminnan valvonnasta vastaa Euroopan tietosuojavaltuutettu yhdessä kansallisten tiesuojavaltaviranomaisten kanssa. Nämä tietosuoja-  
viranomaiset kokoontuvat säännöllisesti ja tekevät läheistä yhteistyötä Eurodac-järjestelmän toimivuuden parantamiseksi yksilön tietosuojan turvaavalla tavalla. Euroopan tietosuojavaltuutettu voi määrätä rekisterinpitäjän korjaamaan tai poistamaan tiedon, joita on käsitelty henkilötietojen käsittelystä annettujen säännösten vastaisesti, antaa varoituksen tai kieltää tietojen käsittelyn väliaikaisesti tai lopullisesti. Lisäksi se voi saattaa asian yhteisön toimielimen kuten komission tai EY-tuomioistuimen tietoon.<sup>194</sup> Euroopan tietosuojavaltuutetun asema ja toimivaltuuksien laajuus on kuitenkin epäselvä mitä tulee turvapaikanhakijan, jonka henkilötietoja jäsenvaltio on käsitellyt lainvastaisesti, tilanteeseen ja mahdollisuuteen saattaa asia toimivaltaisen viranomaisen tutkitavaksi. Asetuksen N:o 45/2001 48 artiklan mukaan Euroopan tietosuojavaltuutetun on annettava toiminnastaan vuosikertomus vuosittain Euroopan parlamentille, komissiolle ja neuvostolle.

Jos Eurodac-järjestelmän avulla saadaan turvapaikanhakijasta osumatieto eli hänen sormenjälkensä on rekisteröity tietojärjestelmään, voidaan sähköisen tiedonsiirtovälineen DubliNet-verkon välityksellä välittää turvapaikanhakijasta muitakin tietoja kuin tarkoin määritellyssä Eurodac-järjestelmässä. DubliNetin avulla voidaan tiedustella tietoja turvapaikanhakijan nimeä, syntymäaika, kansallisuutta, kuvaa, perheenjäsenten tietoja ja joissain tilanteissa osoitetta hyväksikäyttään<sup>195</sup>. DubliNet-verkko on suojattu verkko ja turvapaikanhakijan tietoja tulisikin aina välittää ainoastaan tämän verkon välityksellä.

---

<sup>194</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 45/2001, annettu 18 päivänä joulukuuta 2000, yksilöiden suojelusta yhteisöjen toimielinten ja elinten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta. L 8/1. 12.1.2001, 47 artikla.

<sup>195</sup> Eurodac Supervision Coordination Group, Report of the first coordinated inspection, s. 5.

## 6 Vastuunmäärittämisasiasetuksen nykytila ja tulevaisuus

### 6.1 Valmisteluvaiheen erimielisyyksien vaikutukset vastuunmäärittämisasiasetuksen nykytilaan

Menettely vastuunmäärittämisasiasetuksen valmistelussa ja päätöksenteossa erityisesti unionin ministerineuvostossa oli poliittisesti mielenkiintoinen ja kysymyksiä herättävä. Ottaen huomioon taustatekijöinä eteläisten jäsenvaltioiden kielteiset kannanotot vastuunmäärittämisasiasetuksen säätämiseksi, kiinnostava seikka onkin se, mikseivät nämä valtiot käyttäneet veto-oikeuttaan, kun poliittista yhteisymmärrystä yritettiin saavuttaa ministerineuvostossa. Oslon yliopistossa laaditun tutkimuksen mukaan vastuunmäärittämisasiasetuksen valmistelussa eivät korostuneet laskelmoidut, omanedun tavoittelun päämäärät vaan pikemminkin hallitustenvälinen yhteisymmärrys saavutettiin noudattaen neuvoston epävirallisia sääntöjä ja menettelytapoja. Tutkimuksen mukaan neuvoston päätöksentekoa luonnehtivat erimielisyyksien kompromissiratkaisut, mukautuminen Eurooppa-neuvoston linjapäätöksiin ja päätösten tekeminen niiden mukaisesti.<sup>196</sup> Luxemburgin kompromissiksi sanottu poliittinen sitoumus olla äänestämättä kumoon tai eristämättä yksittäistä jäsenmaan hallitusta otettiin käyttöön ja sellainen menettely katsottiin epäsovivaksi käyttäytymiseksi niin sanotun ”tyhjän tuolin kriisin” jälkeen<sup>197</sup>.

Vastuunmäärittämisasiasetuksen pääneuvottelut neuvostossa käytiin Espanjan ja Tanskan puheenjohtajuuksien kausilla vuonna 2002. Vastuunmäärittämisasiasetuksen valmisteluun vaikuttivat keskeisesti oikeus- ja sisäasioiden neuvoston lisäksi sen alaisuudessa toimivat turvapaikkatyöryhmä (Asylum Working Party), EU:n maahanmuutto-, raja- ja turvapaikka-asioiden strateginen komitea SCIFA (the Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum) ja pysyvien edustajien komitea (COREPER).<sup>198</sup>

### 6.2 Eurodac-järjestelmästä heijastuvat oikeusturvaongelmat

Ylikansallinen päätöksenteko vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alalla on vahvistanut kansallisten ja ylikansallisten täytäntöönpanoviranomaisten asemaa suhteessa tuomioistuimiin ja demokraattisesti valittuihin parlamentteihin. Eurodac-järjestelmän laajentaminen koskemaan myös laittomasti maassa oleskelevia henkilöitä ja rajan laittomasti ylittäneitä henkilöitä, yhdistää kyseenalaistettavalla tavalla pakolaisten suojelun ja maahanmuuttopolitiikan. Biometristen tunnisteiden

---

<sup>196</sup> Aus 2006a, s. 4- 5.

<sup>197</sup> Aus 2006a, s. 7.

hyväksikäyttö on nopeasti levinnyt turvapaikanhakijoiden rekisteröinnistä viisuminhakijoihin ja jopa unionin kansalaisten biometristen tunnisteiden ja henkilötietojen tallentamiseen. Nämä ovat osittain seurausta Yhdysvaltojen kokemasta terrori-iskusta vuonna 2001 ja tiettyjen jäsenvaltioiden vahvasta asemasta päätettäessä yhteisen turvapaikkajärjestelmän perusteista.<sup>199</sup>

Tällä hetkellä henkilöiden ja erityisesti kolmansien maiden kansalaisten liikkuvuutta EU-alueella seuraavat ja valvovat Schengen-tietojärjestelmä SIS ja Eurodac. Lisäksi vuonna 2004 komissio antoi ehdotuksen viisumitietojärjestelmän (Visa Information System) VIS perustamisesta. Tähän järjestelmään jokainen jäsenvaltio tallentaa viisumien käsittelyn ja myöntämisen tiedot, kielteiset viisumipäätökset, viisumien mitätöinnit, pidennykset ja uudelleen käsittelemisen. Viisumitietoja säilytetään tietokannassa 5 vuoden ajan. Keskusteluja on myös käyty näiden kolmen ja mahdollisesti muiden tietokantojen yhdistämisestä tai tietojen linkittämisestä niin, että henkilöön tallennetut tiedot tietokannoista saadaan yhdellä tiedustelulla. Tämän mahdollistaminen edellyttäisi kuitenkin selkeiden ja tehokkaiden tarkistamisoikeuksien ja muutoksenhakukeinojen olemassaoloa henkilöille, jotka haluavat tarkistaa tai saattaa omien tietojen tallentamisen tuomioistuimen arvioitavaksi.<sup>200</sup>

Oslo yliopiston tekemän tutkimuksen mukaan Eurodac-asetus ja yhteisön säädökset turvapaikka, viisumi- ja maahanmuuttopolitiikan alalla herättävät vakavia huolia ja kysymyksiä ylikansallisten toimenpiteiden suhteellisuudesta ja yhteensopivuudesta kansainvälisten ihmisoikeuksien ja kansallisten perustuslakien säännösten kanssa.

Eurodac-järjestelmä on toiminut odotetusti turvapaikanhakijoiden osalta, mutta tulokset eivät ole olleet yhtä hyviä laittomasti rajan ylittäneiden henkilöiden sormenjälkien rekisteröinnissä. Komissio arvioi Eurodac-järjestelmän käyttöönnoton yhteydessä, että keskimäärin 400 000 sormenjälkeä voitaisiin rekisteröidä vuosittain Eurodac:iin laittomasti rajan ylittäneiden henkilöiden osalta, mutta todellinen rekisteröintien lukumäärä oli vain 12 000 sormenjälkeä vuosittain. Suuri enemmistö, 82 % sormenjäljistä tässä kategoriassa rekisteröitiin Kreikassa, Italiassa ja Espanjassa. Tämä on ymmärrettävää ottaen huomioon, että edellä mainitut jäsenvaltiot käsittävät suurimman osan Schengen-alueen ulkorajasta, kuitenkin rekisteröintien lukumäärä 12 000 on hyvin ristiriitainen suunnitellun 400 000 rekisteröinnin kanssa. Etelä-Euroopan rannikkovaltioiden haluttomuus rekisteröidä rajan laittomasti ylittäneiden henkilöiden sormenjälkiä on seurausta jo Eurodac-asetuksen valmistelussa esiin tulleista erimielisyyksistä muiden jäsenvaltioiden kanssa asetuksen soveltamisalasta. Nämä valtiot kokevat, että järjestelmä on epäoikeudenmukainen ja epätasapainossa heidän vastaan-

---

<sup>198</sup> Aus 2006a, s. 15.

<sup>199</sup> Aus 2003, s. 2- 4, Brouwer 2002, s. 231-232.



ottaessaan suhteessa suuren osan turvapaikanhakijoista ja laittomasti maahan pyrkivistä.<sup>201</sup> Erityisesti Saksa vaati Eurodac-järjestelmän laajentamisen koskemaan myös rajan laittomasti ylittäneitä ja laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden sormenjälkien tallentamisen<sup>202</sup>.

Eurodac-sormenjälkirekisterin käyttöönotto on lisännyt myös tapauksia, joissa turvapaikanhakija tuhoaa omat sormenpänsä polttamalla, leikkaamalla tai syövyttävällä hapolla sillä seurauksella, että hänen sormenjälkiensä tallentaminen käy mahdottomaksi. Norjan täytäntöönpanoviranomaiset ovat turvautuneet jopa säilöönottomenpiteisiin estääkseen turvapaikanhakijaa tuhoamasta sormenpäitään.<sup>203</sup> Ongelmallista on myös heikko luottamus viranomaisiin ja ylikansallisiin tietojärjestelmiin, sillä esimerkiksi poliittisen vainon kohteeksi joutunut turvapaikanhakija saattaa vältellä tai estää sormenjälkien ja henkilötietojen sekä perusteidensa kertomista peläten, että hänen antamansa tiedot joutuvat kotimaan viranomaisten haltuun.

### 6.3 Vuonna 2004 unioniin liittyneiden jäsenvaltioiden vaikutus yhteiseen turvapaikka-järjestelmään

EU:n yhteisen turvapaikkajärjestelmän luomisen tärkeä vaihe oli 10<sup>204</sup> uuden jäsenvaltion liittyminen Euroopan unioniin vuonna 2004. Tähän jäsenvaltioiden joukkoon sisältyy useita jäsenvaltioita, jotka muodostavat nykyisin uuden Euroopan unionin ja Schengen-alueen rajan ja täten vastaavat henkilöiden rajan ylittämisestä Lähi-idän ja Aasian sekä Euroopan unionin välillä. Esimerkiksi Keski- ja Itä-Euroopan maiden liittyminen Euroopan unioniin ja unionin turvapaikka-, maahanmuutto- ja rajavalvontaa koskevien säädösten omaksuminen kansalliseen oikeuteen tehtiin huolella ja tiiviisti sen toteutumista seuraten. Vanhoilla jäsenmailla kuten Saksalla oli ennakoitavasti intressi siinä, kuinka hyvin Keski- ja Itä-Euroopan maat noudattavat rajavalvontaa ja turvapaikkaa koskevaa sääntelyä, sillä näiden valtioiden alue muodostaa uuden ”puskurialueen”, jolla on suuri merkitys maahanmuutto- ja pakolaisvirtaan Euroopan unioniin. Euroopan unionin turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan omaksumista hankaloitti toisaalta se, että ennen vuotta 1989 tulevilla jäsenvaltioilla ei ollut keskitettyä kansallista maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa, koska maahanmuutto ja turvapaikanhakijoiden maahantulo oli ollut äärimmäisen vähäistä. Seuraavassa taulukossa on esitetty turvapaikanhakijoiden lukumääriä Keski- ja Itä-Euroopan maissa vuosina 1992, 1995, 1998 ja 2001. Taulukosta voidaan päätellä, että turvapaikanhakijamäärät ovat

---

<sup>200</sup> Brouwer 2005, s. 230- 231.

<sup>201</sup> Aus 2006b, s. 29- 30.

<sup>202</sup> Aus 2003, s. 10- 11.

<sup>203</sup> Aus 2006b, s. 31.

kasvaneet näissä maissa epätasaisesti ja Virossa ja Latviassa jopa vähentyneet asetetulla tarkasteluvälillä. Vasta 1990-luvun alkupuolella Keski- ja Itä-Euroopan valtiot liittyivät Geneven pakolais-sopimuksen ja siihen liittyvän New Yorkin pöytäkirjan noudattamiseen.<sup>205</sup> Toisaalta kansallisen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan sekä siihen liittyvän sääntelyn puute uusissa jäsenvaltioissa on saattanut nopeuttaa ja helpottaa yhteisten menettelyiden ja säännösten omaksumista, koska vahvoja ja laajakantoisia poliittisia päätöksiä ja linjauksia ei ollut aiemmin tehty. Myös EU:n suuri kiinnostus saada toimiva ja yhtenäinen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikka sekä sen taloudellinen- ja investointiapu madalsivat uusien jäsenvaltioiden kynnystä omaksua ja ottaa mallia muista läntisistä jäsenvaltioista. Tämä voitiin todeta myös hallinnollisten instituutioiden, oikeusjärjestelmien ja menettelyjen omaksumisessa, jotka muuten perinteisesti kuuluvat jäsenvaltioiden kansalliseen autonomiaan. Alkujaan ennen liittymistään unioniin uudet jäsenvaltiot olivat soveltaneet EU:n maahanmuutto-, raja- ja turvapaikkapolitiikkaa liberaalimpaa politiikkaa johtuen puutteellisesta kokemuksesta maahanmuutto- ja turvapaikkavirtojen suhteen ja halu pitää suotuisat poliittiset ja taloudelliset suhteet naapurivaltioihin kuten Venäjään, Ukrainaan ja Valko-Venäjään<sup>206</sup>.

Turvapaikanhakijoiden lukumäärät Keski- ja Itä-Euroopassa vuosina 1992–2001

	1992	1995	1998	2001
Tšekinmaa	817	1413	4082	18087
Viro	-	-	23	12
Unkari	458	130	7097	9554
Latvia	-	-	58	14
Liettua	-	-	163	256
Puola	592	843	3373	4506
Slovakia	87	359	506	8151
Slovenia	-	-	499	1511

Lähde: UNHCR Statistical yearbook 2001, s. 3.

<sup>204</sup> Uusina jäsenvaltioina EU:in liittyivät Kypros, Tšekinmaa, Unkari, Malta, Puola, Slovakia, Slovenia, Viro, Latvia ja Liettua.

<sup>205</sup> Phuong 2003, s. 5, 6.

<sup>206</sup> Phuong 2003, s. 6, s. 13.

Unioniin liittymisen myötä uusien jäsenvaltioiden oli omaksuttava unionin tiukka viisumipolitiikka, joka edellyttää useiden valtioiden kansalaisilta viisumin anomista päästäkseen Schengen-alueelle. Viisumivaatimusten alaisiin valtioihin kuuluvat kaikki ne valtiot, joista perinteisesti lähdetään Eurooppaan hakemaan turvapaikkaa. Koska turvapaikkaa ei tällä hetkellä voi hakea jäsenvaltion ulkopuolelta esimerkiksi suurlähetystöstä, vähentää viisumivaatimus osaltaan turvapaikanhakijoiden hakeutumista hakemaan kansainvälistä suojelua jäsenvaltioista. Unionin viisumivaatimukset kolmansien maiden kansalaisilta on hiertänyt erityisesti Keski- ja Itä-Euroopan uusien jäsenvaltioiden poliittisia suhteita, sillä perinteisesti nämä valtiot ovat soveltaneet viisumivapautta entisen Neuvostoliiton maihin, nykyisin muun muassa Ukrainan, Valko-Venäjän ja Moldovan kanssa. Näissä valtioissa elää myös vähemmistönä huomattava määrä uusien jäsenvaltioiden kansalaisia, jolloin uudet jäsenvaltiot haluavat taata heille vaivattoman mahdollisuuden liikkua valtioiden välillä. Euroopan unioni on kuitenkin vaatinut viisumivaatimusten asettamista Neuvostoliitosta irtaantuneiden maiden kansalaisille huolimatta muun muassa Puolan vahvasta vastustamisesta. Viisumivaatimusten asettaminen kolmansien maiden kansalaisille vähentää turvapaikanhakijoiden määrää Euroopassa yleensä ja esimerkiksi Puolassa tällä on suuri vaikutus tšetšeeniturvapaikanhakijoiden määrään, jotka ovat olleet suurin turvapaikanhakijaryhmä Puolassa.<sup>207</sup> Kansainvälisen suojelun hakeminen ei varsinaisesti ole sidoksissa viisumivaatimusten täyttämiseen, vaan jokaisella on oikeus hakea kansainvälistä suojelua, vaikka hänellä ei olisikaan hallussaan maahan pääsyyn oikeuttavia matkustusasiakirjoja. Vaikutukset ovat epäsuoria ja esimerkiksi viisumivaatimusten kiristäminen lisää laitonta maahan-tuloa ja kalliiden salakuljettajien palveluksiin turvautumista ja tätä kautta saattaa estää myös todellisen suojelun tarpeessa olevilta pääsyn prosessiin, jos heillä ei ole varaa käyttää ihmissalakuljettajia.

---

<sup>207</sup> Phuong 2003, s. 12-13.

## 6.4 Kreikan turvapaikkalainsäädännön pääpiirteet ja Kreikkaan kääntymisen oikeusturvaongelmat

Pakolaisten oikeusasema määritellään Kreikan eli Helleenien tasavallan lainsäädännössä lain No 1975/1991 24 ja 25 artiklassa täydennettynä lain No 2452/1996 säännöksillä. Turvapaikkatutkinnasta säädetään Presidential Decree No 61/1999, jonka 1 artikla viittaa suoraan Geneven pakolaissopimuksen pakolaismääritelmää koskevaan 1A artiklaan. Siitä huolimatta, että Geneven pakolaissopimus on inkorporoitu Kreikan kansalliseen lainsäädäntöön, ei sen soveltaminen käytännössä aina ole ollut pakolaissopimuksen määräysten mukaista. Hyvänä esimerkkinä toimii lain No 1975/1991 soveltaminen ennen sen muuttamista vuonna 1996. Laki sisälsi kaksi rajoitusta Geneven pakolaissopimuksen mukaiseen pakolaisen oikeusaseman myöntämiseen turvapaikanhakijalle. Lain 25.1 a artiklan mukaan turvapaikkahakemusta ei otettu käsiteltäväksi tai hylättiin, mikäli sitä ei pantu vireille välittömästi maahan saapumisen jälkeen. Lisäksi lain 25.1 b artiklan pakolaisen oikeusaseman myöntämisen edellytyksenä oli se, että turvapaikanhakija on tullut suoraan sellaisesta valtiosta, jossa turvapaikanhakijan henki, vapaus tai koskemattomuus on uhattuna. Nämä säännökset johtivat turvapaikanhakijoiden palauttamiseen, myös silloin kun heidän edellytyksensä saada turvapaikka olisivat täyttyneet, jos maa, jossa he olivat tulleet perustellusti vainotuiksi, ei ollut Kreikan naapurimaa tai he saapuivat kauttakulkumaasta. Nämä säännökset säädettiin ja niitä sovellettiin siitä huolimatta, että Kreikan ylin hallinto-oikeus (the Supreme Administrative Court of Greece), myös käytetään nimitystä valtioneuvosto (the Council of State), oli ratkaisussaan 830/1985 päättänyt, että saadakseen Geneven pakolaissopimuksen mukaisen pakolaisen oikeusaseman, turvapaikanhakijan ei tarvitse tulla suoraan valtiosta, jossa vaino on tapahtunut. Huomattakoon, että valtioneuvostolla on Kreikassa eri merkitys kuin kotimaisessa oikeusjärjestelmässämme. Kreikassa valtioneuvostolla on tuomiovaltaa ja se voidaan funktionaalisesti arvioiden ymmärtää lähinnä kotoperäisen oikeusjärjestelmämme mukaiseksi korkeimmaksi hallinto-oikeudeksi.

Laki 1975/1991 säädettiin kuusi vuotta edellä mainitun tuomion jälkeen ja huolimatta siitä, että Kreikan perustuslain 28.1 artikla säätelee, että yleisesti hyväksytyt kansainvälisen oikeuden säännökset ja sopimukset, kun ne ovat valtion toimesta vahvistettu, ovat olennainen osa Kreikan kansallista lainsäädäntöä ja kansainvälisillä säännöksillä ja -sopimuksilla on ristiriitatilanteissa etusija kansalliseen lainsäädäntöön nähden. Tästä voidaan päätellä, että Geneven pakolaissopimuksen määräyksillä ja sen hengellä ei ole ollut kauan ennen 2000-lukua kovin merkittävä asema Kreikan turvapaikkaoikeudessa. Edellä mainitut Geneven pakolaissopimuksen vastaiset säädökset kumottiin lailla No 2452/1996 ja Presidential Decree No 61/1999 säännöksillä.<sup>208</sup>

---

<sup>208</sup> Skordas – Sitaropoulos 2004, s. 28-30.

Kreikan lainsäädännön mukaan turvapaikkahakemuksen käsittelevät yleisen järjestyksen ministeriön (the Ministry of Public Order) alaiset osastot, jotka poiketen kaikkien muiden jäsenvaltioiden käytännöistä, ovat poliisiviranomaisia. Presidential Decreeen 2.2 artiklan mukaan turvapaikkahakemus on käsiteltävä kolmessa kuukaudessa sen vireille panemisesta. Osaston suorittama turvapaikkatutkimus ja valmisteltua asiaa, se toimitetaan yleisen järjestyksen ministeriön turvapaikka-toimiston käsiteltäväksi. Pakolaissopimuksen mukaisen pakolaisen oikeusaseman on toimivaltainen myöntämään saman ministeriön pääsihteeri (the Secretary General of the Ministry of Public Order). Pakolaistatus myönnetään viiden vuoden määräajaksi, joka on uusittavissa. Humanitaaristen syiden perusteella oleskeluluvan voi saada sen jälkeen, kun kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on ensin hylätty. Tämä oleskelulupa on voimassa vuoden ja se on uusittavissa, jos perusteet ovat edelleen olemassa.<sup>209</sup>

Kielteisestä päätöksestä kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen Kreikan lainsäädäntö sisältää muutoksenhakumahdollisuuden. Erityisen ongelmallista on se, että todellisuudessa sama instanssi (the Ministry of Public Order) tutkii turvapaikkahakemuksen ensimmäisessä asteessa ja valitusasteessa. Lisäksi sama viranomainen, yleisen järjestyksen ministeriö, ja sen alaiset poliisi-osastot ovat vastuussa kansainvälisen suojelun arvioimisesta ja myöntämisestä sekä laittoman maahantulon ehkäisemisestä, mikä on käytännössä vainoa pakenevien henkilöiden lähes ainoa keino päästä maahan<sup>210</sup>. Ministeriön on ennen ratkaisun tekemistä valitusasiassa pyydettävä lausunto kuusi jäsentä käsittävältä komitealta<sup>211</sup>. Komitean lausunto on neuvoantava ja siten se ei sido yleisen järjestyksen ministeriön päätöstä valitusasiassa ja käytäntö on osoittanut, että noin puolessa tapauksista se on noudattanut komitean ehdotusta. Tämä muutoksenhakukäytäntö ei ole yhdenmukainen kansainvälisten ja eurooppalaisten muutoksenhakua koskevien säännösten kanssa puolueettoman, tasapuolisen ja itsenäisen tuomioistuimen takaamisesta muutoksenhaussa. Lisäksi menettelyllinen tasapuolisuus ja oikeudenmukaisuus eivät toteudu saman organin toimiessa päätöksentekijänä ja valituksen ratkaisijana. Yleisen järjestyksen ministeriö on toimivaltainen ratkaisemaan kansainvälisen suojelun tarpeen ainoastaan tarkoituksenmukaisuusperustein. Lainmukaisuusperusteella päätöksen voi tehdä ylin oikeusistuin eli valtioneuvosto (the Council of State) sen jälkeen kun yleisen järjestyksen ministeriö on antanut oman ratkaisunsa ja siitä on pantu vireille valitus. Tämä

---

<sup>209</sup> Skordas – Sitaropoulos 2004, 30-31, 35-36, 38. Papadimitriou – Papageorgiou 2005, s. 300.

<sup>210</sup> Skordas – Sitaropoulos 2004, s. 39, Papadimitriou – Papageorgiou 2005, s. 300.

<sup>211</sup> Jäsenet ovat oikeudellinen neuvonantaja (legal counsellor) yleisen järjestyksen ministeriöstä (pj), oikeudellinen neuvonantaja ja virkamies diplomaattikunnasta ulkoasiainministeriöstä (the Foreign Ministry), virkamies poliisivoimista (the Greek Police Force), Ateenan asianajajakunnan edustaja (Athens Bar) ja edustaja Kreikan UNHCR BO:sta.

oikeusaste voi todeta hallintopäätöksen lainvastaiseksi tai harkintavallan väärinkäytön tapahtuneen sekä kieltää tai keskeyttää käännytyspäätöksen täytäntöönpanon kunnes asia on ratkaistu.<sup>212</sup>

Oikeusavusta säädettiin Kreikan lainsäädännössä ensimmäisen kerran vuonna 2004 lailla 3226/2004. Ennen vuotta 2004 Kreikassa ei tunnettu oikeudellisen avun antamista turvapaikanhakijoille. Lain 3226/2004 oikeudellinen apu kattaa kuitenkin vain riita- ja siviilioikeusprosessit eikä sitä sovelleta turvapaikanhakuun liittyviin hallinnollisiin oikeudenkäynteihin. Täten turvapaikanhakijat ovat edelleen Kreikassa valtiollisen oikeusavun ulkopuolella. Tähän mennessä oikeusapua ovat antaneet ei-hallitustenväliset organisaatiot, jotka myös välillä ovat antaneet oikeusapua yhteistyössä UNHCR:n kanssa. Vuonna 2002 julkistetussa, kansainvälisten ihmisoikeusjärjestöjen selvityksessä tehtiin huomioita useista epäkohdista hallinnollisessa oikeusprosessissa koskien turvapaikanhakijoiden oikeuskäsittelyjä. Turvapaikanhakijoille ei ole tarjottu riittäviä tulkkipalveluja, oikeudellista neuvontaa, tietoa heidän oikeuksistaan ja oikeusprosessista yleensä sekä oikeudesta saada asianosaisena kaikki häntä koskevat dokumentit tutustuttavaksi on kieltäydytty vetoamalla käännytyksen täytäntöönpanon viivästymiseen liittyvillä perusteilla.<sup>213</sup>

Vastuunmäärittämisasiäsetuksen ehdottomana edellytyksenä pidettiin sitä, että kaikki unionin jäsenvaltiot noudattavat Geneven pakolaissopimuksen ja muiden keskeisten ihmisoikeussopimusten määräyksiä. Kreikan turvapaikkalainsäädäntö ja soveltamiskäytäntö on kuitenkin osoittanut vakavia ihmisoikeusloukkauksia tapahtuneen Kreikan viranomaisten toiminnassa sekä heidän toimintansa aiheuttaneen säännönmukaista turvapaikanhakijan oikeusturvan heikentämistä ja vaarantamista. Kreikan turvapaikkalainsäädännön mukaan maasta luvottomasti poistuneen turvapaikanhakijan turvapaikkahakemuksen käsittely voidaan keskeyttää tai päättää eikä sitä avata enää uudelleen käsiteltäväksi. Tätä menettelyä Kreikka on soveltanut vastuunmäärittämisasiäsetuksen nojalla toteuttavaan takaisinottoon toisesta jäsenvaltiosta. Kreikka ei, viitaten kansalliseen säännökseen Presidential Decree No 61/99 2 (8) artiklaan, tutki aineellisesti keskeytyneitä turvapaikkahakemuksia, vaikka se myöntäisikin vastuunsa hakemuksen käsittelystä vastuunmäärittämisasiäsetuksen nojalla. Tosiasiallisesti turvapaikkahakemusta ei käsitellä aineellisesti vastoin vastuunmäärittämisasiäsetuksen 3 artiklan 1 kohdan määräyksiä ja asetuksen henkeä, vaan turvapaikanhakija pääsääntöisesti käännytetään kotimaahan tai muuhun aikaisempaan asuinmaahan. Tämä saattaa johtaa turvapaikanhakijan joutumisen epäinhimillisen kohtelun kohteeksi ja palauttamiskiellon tai ketju-palautuskiellon rikkomiseen.

---

<sup>212</sup> Skordas – Sitaropoulos 2004, s. 39-40.

UNHCR on suosituksissaan esittänyt jäsenvaltioiden hallituksille, että turvapaikanhakijoita ei käännytettäisi Kreikkaan niin kauan kuin turvapaikkatutkintaan pääsyä ei voida turvata vaan sen sijaan jäsenvaltiot soveltaisivat vastuunmäärittämisesetuksen 3 artiklan 2 kohdan ilmaisemaa suvereni-teettilauseketta ja siten ottaisivat käsittelyvastuun itselleen<sup>214</sup>. Helsingin hallinto-oikeus onkin useissa tapauksissa kieltänyt käännyttämispäätöksen täytäntöönpanon Kreikkaan siksi ajaksi kun hallinto-oikeus on ratkaissut asiaa koskevan valituksen. Hallinto-oikeus on näissä tapauksissa todennut, että valittajien käännyttäminen Kreikkaan saattaisi johtaa ulkomaalaislain 147 §:n turvaaman ketjupalautuskiellon rikkomiseen. Hallinto-oikeus on pääsääntöisesti palauttanut asian käsittelyn Ulkomaalaisvirastolle (nykyisin Maahanmuuttovirastolle) eikä se ole ottanut selvitettäväkseen pääsevätkö palautettavat turvapaikanhakijat Kreikassa aineelliseen turvapaikkatutkintaan.<sup>215</sup> Tänä vuonna Suomi ei ole maahanmuuttoministeri Thorsin mukaan palauttanut haavoittuvassa asemassa olevia turvapaikanhakijoita Kreikkaan. Hän korosti, että turvapaikanhakijoiden on vastuunmäärittämisesetuksen nojalla käännyttäessä päästävä turvapaikkamenettelyyn ja sitä, että Dublinmenettelyn toimivuus edellyttää jokaisen jäsenmaan panosta.<sup>216</sup> Maahanmuuttoviraston Dublin-tulosaluejohtajan Sanna Sutterin mukaan Kreikan olosuhteet eivät ole riittäviä turvapaikanhakijoiden vastaanottamiseksi. "Johtuen siitä, että Kreikkaan saapuu niin paljon turvapaikanhakijoita, maa ei pysty kaikille järjestämään esimerkiksi asuntoa. Emme palauta turvapaikanhakijoita ellei Kreikka pysty takamaan, että se voi käsitellä turvapaikanhakijoiden hakemuksen".<sup>217</sup> Jäsenvaltioista ainakin Suomi, Ruotsi ja Saksa sekä lisäksi Norja ovat ryhtyneet toimenpiteisiin Kreikkaan palautettavien turvapaikanhakijoiden suhteen. Norja on kieltänyt ja päättänyt tutkia kansallisesti 7.2.2008 lähtien kaikki Dublin-asetuksen nojalla toteutettavat palautukset Kreikkaan, kunnes voidaan varmistaa turvapaikkatutkintaan pääseminen ja inhimilliset sekä asianmukaiset olosuhteet oleskelulle.<sup>218</sup>

---

<sup>213</sup> Skordas – Sitaropoulos 2004, s. 44.

<sup>214</sup> UNHCR 2007, s. 3, UNHCR Position on the Return of Asylum-seekers to Greece under the "Dublin Regulation". 15 April 2008, s. 1.

<sup>215</sup> Nieminen – Puumalainen 2005, s. 121.

<sup>216</sup> Sisäasiainministeriön tiedote. Saatavilla: <URL: <http://www.intermin.fi/intermin/bulletin.nsf/HeadlinesPublicFin/A5448F791032EDE7C225747500341B29>> Luettu 5.7.2008.

<sup>217</sup> Helsingin Sanomat 10.4.2008. Saatavilla: <URL: <http://www.hs.fi/kotimaa/artikkeli/1135235460442?ref=lahetalinkki>> Luettu 2.8.2008.

<sup>218</sup> ECRE s. 2 alaviite 2: Norwegian Immigration Appeals Board, Press Release, 7 February 2008. Förderverein PRO ASYL, Group of Lawyers for the Rights of Refugees and Migrants, Athens Fact-finding tutkimukset 2007.

Ihmisoikeus- ja kansalaisjärjestöt ovat raportoineet useista tapauksista, joissa Kreikan turvapaikanhakijoista vastaavat viranomaiset ovat kohdelleet kaltoin, pahoinpidelleet ja jopa kiduttaneet turvapaikanhakijoita, jotka saapuvat maahan. Kaikki maahantulijat mukaan lukien turvapaikanhakijat ja haavoittuvassa asemassa olevat, otetaan säännönmukaisesti säilöön heti heidän saavuttuaan maahan vastoin komission KOM (2007) ja ihmisoikeusjärjestöjen suositusta. Heille annetaan maastapoistamismääräys (removal order) ilman yksilöllistä tutkintaa. Systemaattinen säilöön ottaminen perustuu Kreikan lain 3386/2005 mukaan siihen, että sillä täytäntöön pannaan maastapoistamismääräys. Turvapaikkamenettelyn suhteen Kreikan lainsäädännössä on merkittäviä puutteita oikeudellisen neuvonnan tarjoamisessa, tulkkipalveluissa ja vastaanotto-olosuhteiden perusedellytyksissä. Kreikka ei pysty takaamaan turvapaikanhakijalle riittävää ja objektiivista kansainvälisen suojelun tarpeen tutkintaa. Prosessin kesto vaihtelee epä johdonmukaisesti turvapaikanhakijan kansalaisuuden ja esitettyjen perusteiden mukaan kahdesta kuukaudesta neljään vuoteen. Muutoksenhakumahdollisuus on lainsäädännössä turvattu, mutta sen tosiasiallinen käyttömahdollisuus on estetty säilöön ottamisella, oikeuksista tiedottamisen ja neuvonnan puuttumisella sekä ymmärrettävän kielen käytön puuttumisella. Näillä käytännöillään Kreikan valtio rikkoo useita ihmisoikeussopimusten määräyksiä kuten Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5.1 artiklaa, 13 artiklaa, Geneven pakolaissopimuksen 31 artiklaa ja Euroopan unionin asetusten ja direktiivien määräyksiä.<sup>219</sup> Kreikka on puolustuksessaan vedonnut resurssipulaan ja voimattomuuteen käsitellä suurta määrää turvapaikanhakijoita, joita se vastaanottaa enenevässä määrin vuosittain. Taustalla ihmisoikeusloukkauksien suorittamisessa voidaan nähdä myös pitkälle historiaan johtavat erimielisyydet Turkin kanssa ja kiista siitä, kumpi valtio on vastuussa merellä ajalehtivista maahantulijoista.

Keväällä 2008 komissio teki virallisen päätöksen viedä Kreikka EY-tuomioistuimeen (Case C-130/08<sup>220</sup>) vastuunmäärittämisesetuksen 16 artiklan 1 kohdan noudattamatta jättämisen johdosta. Kreikan kansallisen säännöksen Presidential Decree No 61/99 2 (8) artiklan mukaan luvottomasti maasta lähteneiden turvapaikkahakemusten käsittelyä ei jatketa, jos turvapaikanhakija myöhemmin otetaan takaisin vastuunmäärittämisesetuksen 16 artiklan 1 kohdan nojalla. Turvapaikkahakemuksen käsittely lopetetaan yleisestä järjestyksestä vastaavan ministeriön virkamiehen (Secretary General of the Ministry of Public Order) päätöksellä ja se voidaan kumota ja hakemus ottaa uudelleen käsiteltäväksi, jos turvapaikanhakija kolmen kuukauden kuluessa päätöksen antamisesta

---

<sup>219</sup> Fördereverein PRO ASYL, Group of Lawyers for the Rights of Refugees and Migrants, Athens Fact-finding tutkimukset 2007, s 6- 7, 19. UNHCR 2008, s. 3- 6.

<sup>220</sup> Commission of the European Communities v Hellenic Republic, action brought on 31 March 2008.



ilmoittautuu toimivaltaiselle viranomaiselle ja esittää todisteet, joilla hakija perustelee poissaolonsa johtuneen force majeure -systä.<sup>221</sup>

Kreikka myöntää EY-tuomioistuimen asian käsittelyssä säännöksen ongelmallisuuden suhteessa vastuunmäärittämisasetuksen määräyksiin ja ilmaisi ryhtyvänsä toimenpiteisiin asian suhteen. Puolustuksessaan se korosti, että ryhtyessään implementoimaan direktiiviä 85/2005/EY (menettely pakolaisaseman myöntämiseksi ja poistamiseksi) kansallisesti, se täsmentää siinä, että edellä mainittu säännös ei tulisi koskemaan vastuunmäärittämisasetuksen nojalla käsiteltäviä turvapaikkahakemuksia. Lisäksi Kreikka antoi vakuutuksen, että se käsittelee aineellisesti kaikki vastuunmäärittämisasetuksen nojalla takaisinotetut turvapaikanhakijat ja kumoaa kaikki keskeyttämiss päätökset, jotka on tehty. Komission mielestä Kreikan ehdottamat toimenpiteet eivät ole kuitenkaan riittäviä turvaamaan tarvittavan tasoisen turvapaikanhakijoiden oikeusturva ja varmuus siitä, että turvapaikanhakijalle taataan tosiasiallinen ja tehokas pääsy turvapaikkaprosessiin.<sup>222</sup> Menettelyä itse EY-tuomioistuimessa ei ole kuitenkaan toistaiseksi käynnistetty.

EY-tuomioistuin on käsitellyt komission aloitteesta Kreikkaan kohdistuneita oikeudenkäyntejä koskien turvapaikkaoikeuteen liittyvien direktiivien implementointien laiminlyöntejä. Kreikka ei ole antanut kansallisia lakeja, asetuksia tai hallinnollisia määräyksiä liittyen direktiiviin 2003/9/EY vastaanotto-olosuhteiden vähimmäisvaatimuksista (Asia C-72/06<sup>223</sup>) ja direktiiviin 2004/83/EY kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelystä pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällöstä (Asia C-220/08<sup>224</sup>).

---

<sup>221</sup> Case C-130/08 Commission of the European Communities v Hellenic Republic, kohta 2, UNHCR 2007, s. 1.

<sup>222</sup> Case C-130/08 Commission of the European Communities v Hellenic Republic, kohdat 5- 7.

<sup>223</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio (viides jaosto) 19.4.2007 - Euroopan yhteisöjen komissio v. Helleenien tasavalta.

<sup>224</sup> Kanne 22.5.2008 - Euroopan yhteisöjen komissio v. Helleenien tasavalta.

## 6.5 Komission ensimmäinen arviointi Dublin- ja Eurodac-sormenjälkijärjestelmän toimivuudesta

Euroopan unionin komissio arvioi tiedonannossaan KOM (2007) 299 ja työryhmän raportissa SEC (2007) 742 Dublin- ja Eurodac-järjestelmää kesällä 2007. Sen mukaan Dublin-järjestelmälle asetetut tavoitteet on pitkälti saavutettu. Kuitenkin useat kansalaisjärjestöt, erityisesti ECRE, on asiasta hyvin toista mieltä ja esittää, että komission arviointi ei perustu luotettaviin ja täsmällisiin tietoihin ja tilastointiin. Tilastoinnin epätasaisuuden ja tietojen heikon vertailukelpoisuuden komissio tosin myöntää raportissaan ja painottaa, että tilastoinnissa vajeavuutena on ollut epäyhdenäisten määritelmien käyttö, tietojen välttävä saatavuus jäsenvaltioista ja se, että tilastoinnissa tarkasteltavien tapahtumien laskentatavat ja tarkkuus eivät ole olleet yhdenmukaisella ja riittävällä tasolla. Esimerkiksi osa jäsenvaltioista on laskenut viisijäsenenisen perheen yhdeksi tapaukseksi, kun toiset jäsenvaltiot ovat laskeneet sen viideksi tapaukseksi. Muuttoliikettä ja kansainvälistä suojelua koskevien tilastojen laatimisesta on annettu vuonna 2007 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 862/2007<sup>225</sup> kirjattavien tietojen ja määritelmien yhtenäistämiseksi, jotta tietojen vertailu jäsenvaltioiden välillä olisi mahdollista. Yhteisön tilastoinnin oikeusperustana on perustamissopimuksen 285 artikla. Sen mukaan neuvosto voi yhteispäätösmenettelyllä hyväksyä toimenpiteitä yhteisön toiminnan kannalta tarpeellisten tietojen tuottamiseksi. Perustamissopimuksen 285 artiklan 2 kohdassa mainitaan tilastojen laatimisessa noudatettavat vaatimukset, joita ovat puolueettomuus, luotettavuus, objektiivisuus, tieteellinen riippumattomuus, kustannustehokkuus ja tilastosalaisuus.

Komission arvioinnin mukaan keskeisin järjestelmän toimivuuden ongelma liittyy alhaisiin turvapaikanhakijoiden siirtomääriin. Sen mukaan alle puolet sovituista siirroista todella pannaan täytäntöön. Dublin-järjestelmän perusteet kohdistuvat ankarimmin Schengen-alueen rajavaltoihin. Esimerkiksi vuonna 2005 Puolan käsiteltävien turvapaikkahakemusten määrä nousi 20 % ja Unkarissa 10 %. Merkittävää järjestelmän toimivuuden näkökulmasta on se, että jos kaikki sovitut vastuunsiirrot olisivat toteutuneet, turvapaikkahakemusten määrä edellä mainituissa valtioissa olisi enemmän kuin kaksinkertaistunut.<sup>226</sup>

---

<sup>225</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 862/2007, annettu 11 päivänä heinäkuuta 2007, muuttoliikettä ja kansainvälistä suojelua koskevista yhteisön tilastoista sekä ulkomaisia työntekijöitä koskevien tilastojen laatimisesta annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 311/76 kumoamisesta. L199/23 31.7.2007.

<sup>226</sup> SEC (2007) 299 lopull., s. 6. ECRE 2008, s. 2.

Dublin-järjestelmän kustannukset koostuvat useista eri tekijöistä. Näitä ovat muun muassa hallinnolliset kulut, jotka aiheutuvat tietojärjestelmien hallinnoinnista ja tietoyhteyksistä, materiaalihankinnoista ja henkilöstön kuluista. Nimenomaan Dublin-järjestelmän hallinnointiin kuuluviksi kuluiksi, saattaa olla vaikea eritellä muista kuluista, jotka liittyvät yleisesti turvapaikkaprosesseihin. Siten on vaikea hahmottaa Dublin-järjestelmän todellisia kustannuksia. Muita kuluihin vaikuttavia tekijöitä ovat tiedusteluihin ja pyyntöihin liittyvät kustannukset, joissa vastuunsiirtokulut ja jäsenvaltiosta toiseen jäsenvaltioon suuntautuvat takaisinotot ovat kustannuksiltaan suurempia kuin toisesta jäsenvaltiosta omaan jäsenvaltioon kohdistuvat toimenpiteet. Tämä johtuu siitä, että pyynnön tekevä jäsenvaltio vastaa suurimmasta osasta kustannuksia, jotka siirtotoimenpiteestä ja muista siihen liittyvistä toimenpiteistä syntyvät. Toiseen jäsenvaltioon sijoitettavien turvapaikanhakijoiden siirrosta syntyvien kulujen suuruuteen vaikuttaa myös kulkuneuvon valinta, kohdevaltion etäisyys ja se, tehdäänkö siirto turvapaikanhakijan suhteen vastentahtoisesti vai vapaaehtoisesti. Neljännen osatekijän kustannuksissa muodostaa turvapaikanhakijan vastaanottamisesta ja hänen oleskelustaan jäsenvaltiossa aiheutuvat kulut. Jäsenvaltiot ovat kokonaiskustannusten vaikeasta arvioinnista huolimatta arvioineet, että vastuunmäärittämisasiäsetuksen mukaisen Dublin-menettelyn kustannukset ovat vähäisemmät kuin, jos jokainen jäsenvaltio tutkisi aineellisesti kaikki turvapaikanhakijat.<sup>227</sup>

Ongelmallisiksi ovat muodostuneet myös tilanteet, joissa turvapaikkahakemuksen käsittelyvastuu on langennut jollekin jäsenvaltiolle sen johdosta, että toinen jäsenvaltio ei ole kyennyt noudattamaan vastuunmäärittämisasiäsetuksessa säädettyjä määräaikoja ja se ei vastuustaan huolimatta ota vastaan turvapaikanhakijaa. Nämä tilanteet johtavat usein vastuunmäärittämisasiäsetuksen 18 artiklan 7 kohdan ja 20 artiklan 1 kohdan rikkomiseen ja turvapaikkahakemuksen käsittelyvastuun jäämiseen sille jäsenvaltiolle, joka teki pyynnön ottaa vastaan tai takaisin turvapaikanhakija.<sup>228</sup> Tällaiset tilanteet on usein hyväksytty jäsenvaltion taholta konkludenttisesti eikä näihin tilanteisiin soveltuvista sanktioista ole säädetty tai määrätty. Jäsenvaltiolla olisi myös mahdollisuus haastaa vastuunmäärittämisasiäsetusta rikkova jäsenvaltio EY-tuomioistuimeen, mutta tällaisia tapauksia ei ole vielä ilmennyt. Taustalla vaikuttavat luultavasti jäsenvaltioiden halu kansainvälisten suhteiden ylläpitämiseen ja mikäli tällaiset tapaukset eivät ole systemaattisia jonkin jäsenvaltion taholta, annetaan asian helposti jäädä sillensä.

---

<sup>227</sup> SEC (2007) 742 lopull., s. 14.

<sup>228</sup> SEC (2007) 742 lopull., s. 27.

Kaikki jäsenvaltiot raportoivat, että turvapaikanhakijoiden siirtoihin liittyvät todelliset lukumäärät olivat alhaisemmat kuin hyväksytyjen siirtojen ja takaisinottojen lukumäärät. Jäsenvaltiosta ulospäin suuntautuneiden siirtojen toteuttamisprosentit vaihtelivat 14,98 % ja 91,51 % välillä, keskiarvon ollessa 52 %. Liettua, Malta ja Viro ilmoittivat toteuttaneensa kaikki hyväksymänsä siirrot, mutta siirtoja on niin vähän, että niillä ei ole tilastollista merkitystä. Liitteen 3 taulukossa on aikavälillä syyskuu 2003 ja joulukuu 2005 kerätty tilastotietoa jäsenvaltioiden hyväksymistä siirroista ja tosiasiassa toteutuneista siirroista. Tilasto koskee siirtoja jäsenvaltiosta ulospäin (outgoing), koska silloin vastuu täytäntöönpanosta on myös kyseisellä jäsenvaltiolla. Tsekinmaa saavutti ilmoitukseensa mukaan suurimman prosenttiluvun 91,51 %, Liettuan, Maltan ja Viron lukuja lukuunottamatta, ja alhaisimman 14,9 % ilmoitti Itävalta. Iso-Britannian, Luxembourgin, Islannin ja Alankomaiden tehokkuutta osoittavat toteuttamisprosentit ovat korkeita osittain sen johdosta, että turvapaikanhakijoiden säilöön ottaminen on yleistä ja turvapaikanhakijoiden katoaminen saadaan näin estetyksi. Samoin Tsekinmaan korkean toteuttamisprosentin taustalla on tehokas täytäntöönpanomenettely, jossa täytäntöönpano suoritetaan lähes välittömästi päätöksen tiedoksiannon jälkeen, sekä säännönmukainen säilöön ottaminen.<sup>229</sup>

Tilastoitujen siirtojen perusteella voidaan yleisesti erottaa muun muassa kolmenlaisia ryhmittymiä jäsenvaltioiden kesken. Kreikassa, Maltalla, Unkarissa, Sloveniassa, Slovakiassa, Latviassa, Italiassa, Espanjassa, Portugalissa, Puolassa, Kyproksella ja Itävallassa jäsenvaltioihin itseensä suuntautuvat (ingoing) turvapaikanhakijoiden siirtoluvut ovat suuremmat kuin jäsenvaltiosta ulospäin (outgoing) suuntautuvat vastuunsiirrot ja takaisinotot. Irlannissa, Iso-Britanniassa, Luxembourgin, Tsekinmaan ja Islannissa tilanne on päinvastainen. Ainoastaan kahdessa jäsenvaltiossa, Saksassa ja Alankomaissa sisään- ja ulospäin suuntautuneet vastuunsiirrot ja takaisinotot ovat lähes tasapainossa. Suomen, Ruotsin ja Belgian osalta ei kokonaislukumäärien puuttuessa ollut mahdollista komission raportissa esittää johtopäätöksiä sisään- ja ulospäin suuntautuneiden vastuunsiirtojen ja takaisinoton suhteesta. Tosin muissa yhteyksissä saatuihin lukuihin ja tekijöihin perustuen, komissio esittää suuntaa-antavasti, että Ruotsissa sisäänpäin suuntautuvien vastuunsiirtojen ja takaisinottojen määrä on suurempi kuin ulospäin suuntautuneiden tapahtumien ja Suomessa sekä Belgiassa tilanne olisi päinvastoin.<sup>230</sup>

---

<sup>229</sup> SEC (2007) 742 lopull., s. 30.

<sup>230</sup> SEC (2007) 742 lopull., s. 51.

Yksinkertaistaen voidaan todeta, että jäsenvaltiot, jotka vastaanottavat vähemmän turvapaikanhakijoita kuin lähettävät toisiin jäsenvaltioihin, hyötyisivät Dublin-järjestelmästä enemmän kuin jäsenvaltiot, joilla tilanne on päinvastainen. Tämä suhdeluku ei välttämättä kerro totuutta turvapaikanhakijatilanteesta jäsenvaltiossa, sillä Dublin-menettelyssä käsiteltävien turvapaikanhakijoiden lukumäärä ei jäsenvaltiosta riippuen aina ole kovin korkea. Esimerkiksi Puolassa Dublin-menettelyssä käsiteltävien turvapaikanhakijoiden osuus kaikista turvapaikanhakijoista on noin 20 %, Slovakiassa 12 % ja Unkarissa 10 %. Luxembourgiissa ja Islannissa turvapaikanhakijoiden kokonaismäärä laski Dublin-menettelyn johdosta 23 % ja 20 %. Toisin kuin Puolassa, jossa turvapaikanhakijoiden kokonaismäärä kasvoi Dublin-menettelyn johdosta 20 %. Komissio kuitenkin korostaa arviointiraportissaan, että Dublin-menettely ei keskimäärin muuttanut jäsenvaltion turvapaikanhakijamäärää kuin korkeintaan 5 %. Toisaalta, jos kaikki hyväksytyt päätökset ja siirrot täytäntöönpanotaisiin, tulisi turvapaikanhakijoiden lukumäärä kasvamaan Puolassa, Unkarissa ja Slovakiassa.<sup>231</sup> On myös huomioitava, että kokonaishyötysuhdetta ei voida arvioida pelkästään siirrettyjen turvapaikanhakijoiden lukumäärän perusteella, jolloin kyllä luonnollisesti saavutetaan ainakin lyhyellä ajanjaksolla kustannussäästöjä, vaan huomioon on otettava myös muita tekijöitä kuten esimerkiksi tuotannontekijöiden saanti työvoiman vahvistajana sekä monikulttuurisuusarvot.

On myös yleisesti esitetty, että eteläiset unionin jäsenvaltiot vastaanottavat suhteessa paljon enemmän turvapaikanhakijoita vastuunmäärittämisesetuksen nojalla kuin lähettävät toisiin jäsenvaltioihin. Komission arviointiraportin mukaan eteläisten ja pohjoisten jäsenvaltioiden välillä vallitsee kuitenkin jonkinlainen tasapaino. Vuonna 2005 kaikkien eteläisiin jäsenvaltioihin kohdistuvien tapahtumien lukumäärä oli 3055 kun taas tapahtumien lukumäärä jäsenvaltioihin, joilla ei ole Schengen-alueen ulkorajaa, oli vuonna 2005 5161. Jos kaikki hyväksytyt siirto- ja takaisinotto päätökset toteutettaisiin, luvut olisivat 7829 siirtotapahtumaa eteläisiin jäsenvaltioihin ja 13968 turvapaikanhakijaa jäsenvaltioihin, joilla ei ole Schengen-alueen ulkorajaa.<sup>232</sup>

Syyksi alhaisiin vastuunsiirtojen toteuttamisprosentteihin jäsenvaltiot vetosivat komission arviointiraportissa useiden turvapaikanhakijoiden katoamiseen, sen jälkeen kun he olivat saaneet tiedoksi siirtopäätöksen. Muina syinä jäsenvaltiot mainitsivat siirtopäätökseen tehdyn valituksen lykkäävän vaikutuksen täytäntöönpanoon, turvapaikanhakijan sairauden tai trauman johdosta siirtämättä jättäminen tai turvapaikanhakijan vapaaehtoinen kotiin palaaminen.<sup>233</sup> Merkittävästi vastuunsiirtojen toteuttamisprosenttiin vaikutti jäsenvaltioiden säilöönottamiskäytäntö. Mikäli turvapaikan-

---

<sup>231</sup> SEC (2007) 742 lopull., s. 51, 52-53.

<sup>232</sup> SEC (2007) 742 lopull., s. 51, 53.

<sup>233</sup> SEC (2007) 742 lopull., s. 30.

hakijan säilöönottaminen on jäsenvaltiossa pääsääntö tai jos täytäntöönpano toteutetaan lähes välittömästi päätöksen tiedoksiannon jälkeen, on toteuttamisprosentti huomattavasti korkeampi. Tämä osoittaa sen, että turvapaikanhakijan katoaminen päätöksen tiedoksiannon jälkeen on yleistä. Kuitenkin Norjassa ja Irlannissa on saavutettu korkeat täytäntöönpanolukumäärät 62,25 % ja 50,34 %, vaikka niiden kansallisessa lainsäädännössä on merkittäviä rajoituksia säilöönottamiselle.<sup>234</sup> Yhteisön lainsäädäntö ei kiellä säilöönottamisen käyttämistä täytäntöönpanon turvaamistarkoituksiin, mutta komissio on suosittanut säilöönottamista käytettäväksi ainoastaan, jos muiden keinojen avulla ei voida saavuttaa tyydyttävää tulosta ja vastuunmäärittämisasiäsetuksen asettamia tavoitteita<sup>235</sup>.

Vastuunmäärittämisasiäsetuksen nojalla tehtyyn vastuunsiirtopäätökseen on muutoksenhakuoikeus vastuunmäärittämisasiäsetuksen 19 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Asetus jättää jäsenvaltioiden harkittavaksi sen, onko valituksella täytäntöönpanoa lykkäävä vaikutus vai ei. Jäsenvaltiot raportoivat, että vain harvoin päätöksiin on haettu muutosta valittamalla. Ainoastaan Portugalissa ja 1.1.2006 lähtien myös Itävallassa valituksella on lähtökohtaisesti täytäntöönpanon lykkäävä vaikutus. Vastuunmäärittämisasiäsetus ei määrittele sitä, tulisiko valitus sallia ainoastaan vastuunmäärittämisasiäsetuksen perusteisiin ja menettelysääntöihin liittyen vai lisäksi myös muilla perusteilla, kuten kohdevaltion turvallisuuteen viitaten tai palauttamiskiellon periaatteeseen nojaavilla perusteilla. Tosin palauttamiskiellon periaatetta ja muita keskeisiä ihmisoikeusmääräyksiä, joihin jäsenvaltiot ovat sitoutuneet, on noudatettava ja huomioitava siitä huolimatta, vaikka valituksen perusteita olisikin rajoitettu.

Komission arviointiraportin mukaan Eurodac-järjestelmä on otettu käyttöön onnistuneesti jäsenvaltioissa. Eurodac-tietojärjestelmä on pysynyt sille asetetuissa tavoiteajoissa, muun muassa välittää sormenjälkikyselyyn vastaus 24 tunnin sisällä kyselyn vastaanottamisesta. Eurodac-järjestelmään liittyvä sormenjälkilaite on myös täyttänyt sille asetetut laatuvaatimukset. Arviointia koskevalla tarkastelujaksolla 15.1.2003- 31.12.2005 Eurodac-järjestelmä hylkäsi keskimäärin 6 % kyselyistä sormenjälkinäytteen laadun perusteella. Laadussa olevat ongelmat johtuivat tällöin pääasiassa inhimillisistä tekijöistä, musteen vähydestä ja laitteiston tilapäisistä teknisistä ongelmista.<sup>236</sup>

---

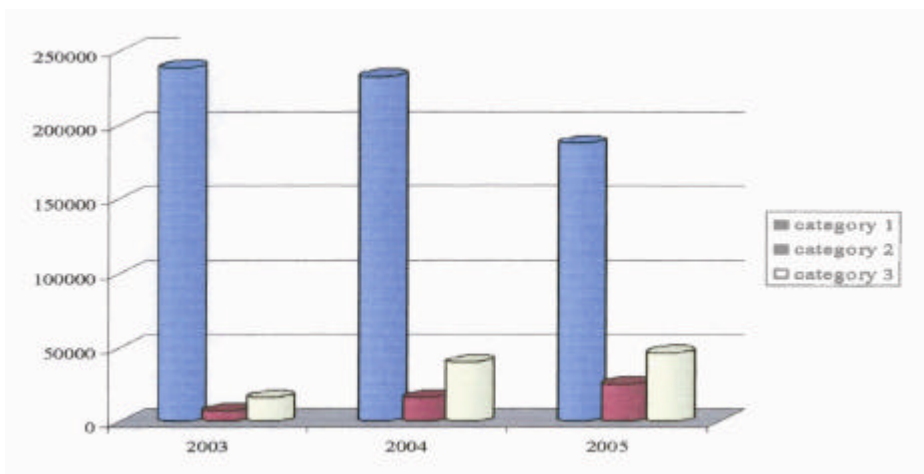
<sup>234</sup> SEC (2007) 742 lopull., s. 30. Turvapaikkamenettelyä koskevan direktiivin 18 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat turvautua säilöönottamiseen jos on aihetta epäillä turvapaikanhakijan katoamista, estää turvapaikanhakijan laittoman maassaoluskelun jatkumista ja vastuunmäärittämisasiäsetuksen nojalla tapahtuvan täytäntöönpanon toteuttamisessa.

<sup>235</sup> SEC (2007) 742 lopull., s. 30.

<sup>236</sup> SEC (2007) 742 lopull., s. 37-38.

Alla olevassa taulukossa on esitetty Eurodac-tapahtumien määrä kolmessa eri kategoriassa, viitejaksolla 15.1.2003-31.12.2005. Keskusyksikölle lähetettiin tarkastelujaksolla 657 753 turvapaikanhakijan tiedot (category 1 tapahtumat). Kirjattujen tietojen lukumäärä on laskenut jatkuvasti, vuonna 2003 tapahtumia kirjattiin 238 325, vuonna 2004 232 205 ja vuonna 2005 187 223 tapahtumaa, tapahtumien kokonaislaskun ollessa 21,44 %. On huomioitava, että Euroopan unioniin liittyi 1.5.2004 10 uutta jäsenvaltiota ja heiltä saadut tapahtumatiedot sisältyvät myös lukumääriin liittymisestään lähtien. Lisäksi lukumäärät sisältävät uusien turvapaikkahakemusten lisäksi moninkertaiset hakemukset. Turvapaikkahakemusten lukumäärän lasku heijastaa Euroopassa yleistä ilmiötä turvapaikanhakijoiden kokonaismäärien laskemisesta 1990-luvun loppupuolen ja 2000-luvun aikana.<sup>237</sup>

Eurodac-keskusyksikköön välitetyt tiedot tarkasteluvälillä 15.1.2003-31.12.2005.



Lähde: Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Evaluation of the Dublin-system.

Taulukon kategoriaan 2 on sisällytetty niiden Euroopan unionin ulkopuolisten maiden kansalaisten tiedot, jotka on pidätetty jäsenvaltion rajan luvattoman ylittämisen yhteydessä (category 2). Tähän ryhmään kuuluvien tapahtumien määrä oli viitejaksolla 48 657 ja lukumäärä on kasvanut jatkuvasti joka vuosi. Kuitenkin lukumäärä on verrattain alhainen ottaen huomioon laittoman maahantulon aiheuttamat paineet etenkin eteläisissä unionin jäsenvaltioissa. Suhteellisen alhaiseen lukumäärään vaikuttanee myös se, että on havaittu, että nimenomaan eteläiset unionin jäsenvaltiot eivät aina kirjaa näitä tapahtumia, vaan sallivat turvapaikanhakijan jatkaa matkaa muihin jäsenvaltioihin. Vastuunmäärittämisasetuksen perusteita sovellettaessa, vastuu turvapaikkahakemuksen käsittelystä voi selkeiden todisteiden vallitessa siirtyä sille jäsenvaltiolle, josta on merkintä ulkorajan luvattomasta ylittämisestä.<sup>238</sup>

<sup>237</sup> SEC (2007) 742 lopull., s. 39.

<sup>238</sup> SEC (2007) 742 lopull., s. 39-40.

Taulukon kategoriaan 3 on tallennettu viitejaksolla tiedot 101 884:stä kolmannen maan kansalaisesta, joiden on osoitettu oleskelevan unionin jäsenvaltiossa ilman minkään jäsenvaltion myöntämää lupaa (category 3). Tähänkin ryhmään kuuluvien tapahtumien määrä on kasvanut jatkuvasti johtuen aikaisempaa aktiivisemmasta tapahtumien kirjaamisesta. Kuitenkaan lukumäärä ei vastaa lähellekään Eurostatin raportoimaa lukumäärää 1 231 076 laittomasti maassa oleskellutta kolmannen maan kansalaista samalla tarkastelujaksolla. Karkeasti arvioiden noin 10 % laittomasti maassa oleskelleen henkilön tietoja verrataan Eurodac:n kautta tarkoituksessa tarkistaa, onko henkilö aiemmin hakenut turvapaikkaa. Tämä johtuu suurimmaksi osaksi siitä, että laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden tietojen vertaaminen Eurodac-järjestelmässä on jäsenvaltioille vapaaehtoista ja sormenjälkitiedot otetaan vain yli 14-vuotiailta henkilöiltä.<sup>239</sup>

Ongelmallisiksi ovat osoittautuneet myös vertailut kategoriassa 1, kun jäsenvaltiot lähettävät vertailukyselyn keskusyksikköön ja antavat toimeksiannon vertailla sormenjälkitietoa muiden jäsenvaltioiden tietojen kanssa. Tulokseksi sormenjälkivertailussa voi tulla virheellisesti no hit, jos jäsenvaltio ei muista hyödyntää Eurodac-asetuksen 4 artiklan 4 kohdan säätämää mahdollisuutta verrata sormenjälkitietoja myös tiedot lähettävän jäsenvaltion aikaisemmin kirjaamiin tietoihin. Asetuksen 4 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltion pyynnöstä keskusyksikkö varmistaa, että vertailu tehdään myös kyseisestä jäsenvaltiosta aiemmin toimittamien sormenjälkitietojen välillä. Jotta vertailutulos olisi oikea, myös verrattaessa tietoja tiedot lähettävän jäsenvaltion tietoihin, on jäsenvaltion muistettava pyytää tällaista vertailua, sillä vaikka keskusyksikkö vertailee kaikki kansalliset ja ulkomaiset tiedot, antaa se tulokseksi no hit, jos jäsenvaltio ei ole pyytänyt nimenomaista vertailua.<sup>240</sup>

Kategorian 1 ja kategorian 2 osoittamien osumien kollisioista voidaan tehdä päätelmiä turvapaikanhakijoiden reiteistä Euroopan unionin sisällä. Turvapaikanhakijasta on ensinnä merkintä ulkorajan laittoman ylittämisen yhteydessä tapahtuneesta pidättämisestä ja seuraava merkintä on turvapaikka-hakemuksen jättämisestä joko samassa tai toisessa jäsenvaltiossa. Tulokset tällaisista tapahtumista vahvistavat sen seikan, että turvapaikanhakijoiden reitit kulkevat Schengen-alueen ulkorajan jäsenvaltioiden kautta pohjoisiin EU-maihin. Merkittävä osa kategorian 2 tiedoista on kirjattu Espanjassa, Italiassa tai Kreikassa ja tyypillisesti kategorian 1 merkinnän tehneitä jäsenvaltioita ovat tällöin Iso-Britannia ja Ranska.<sup>241</sup>

---

<sup>239</sup> SEC (2007) 742 lopull., s. 40.

<sup>240</sup> SEC (2007) 742 lopull., s. 41.

<sup>241</sup> SEC (2007) 742 lopull., s. 42.



Useat peräkkäiset turvapaikkahakemukset joko samassa jäsenvaltiossa tai toisessa jäsenvaltiossa ovat lisääntyneet myös merkittävästi. Vuonna 2005 16 % turvapaikkahakemuksista oli moninkertaisia hakemuksia. Saattaa olla, että turvapaikanhakijan sormenjälkitietoja Eurodac:issa vertailtaessa tulokseksi saadaan 5 hit osumaa eri jäsenvaltioista. Jäsenvaltio tekee tällöin yleensä takaisinottopyynnön jäsenvaltioille turvapaikanhakijan takaisinottamiseksi. Takaisinottopyynnot vastaanottaneet jäsenvaltiot saattavat pyrkiä eroon vastuustaan esittäen, että turvapaikanhakija on kertaalleen käännytetty kotimaahan jäsenvaltion toimesta tai turvapaikanhakija on poistunut Euroopan unionin alueelta yli kolmen kuukauden ajaksi ja vastuu ei enää aktualisoidu heidän osaltaan. Vastuunmäärittämisen helpottamiseksi komissio ehdottaa raportissaan tietynlaisten, sovittujen koodien kirjaamisesta tietojärjestelmään turvapaikanhakijan kohdalle, mikä osoittaisi, että jäsenvaltion vastuu turvapaikanhakijan asiassa on päättynyt esimerkiksi turvapaikanhakijan käännyttämiseen kotimaahan.<sup>242</sup>

Tietosuojaan osalta komissio on raportissaan esittänyt huolestuneisuutensa suureen lukumäärään erityishakuja. Erityishakujen suorittamisesta on käyty keskusteluja jäsenvaltioiden tietosuojavaltuutettujen sekä Euroopan tietosuojavaltuutetun välillä. Komissio on pyytänyt myös muutamilta jäsenvaltioilta selvitystä suhteettoman korkeista lukumääristä erityishakujen suhteen eikä se raportin mukaan epäröi ryhtyä myös tarpeen vaatiessa muihin toimenpiteisiin.<sup>243</sup>

Komissio arvioi Dublin-järjestelmää uudelleen vielä vuoden 2008 aikana, jolloin yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän luomisen toinen vaihe on käynnissä<sup>244</sup>. Toisen vaiheen toimenpiteiden valmistelemiseksi ja säädösehdotusten laatimiseksi komissio antoi tänä vuonna toimintasuunnitelman, Policy Plan on Asylum, yhteisestä eurooppalaisesta turvapaikkajärjestelmästä. Toimintasuunnitelma nojaa Haagin ohjelman tavoitteisiin ja tavoitteisiin, jotka asetettiin komission vuonna 2007 antamassa vihreässä kirjassa. Niiden asettamien tavoitteiden mukaan toisessa vaiheessa on toteutettava tarvittavat lainsäädäntö-, toimeenpano- ja taakanjakotoimenpiteet sekä edistettävä edelleen turvapaikkamenettelyiden yhdenmukaistamista ja yhdenvertaisuutta kansainvälisen suojelun myöntämisessä. Lisäksi tavoitteena on kehittää solidaarisuutta jäsenvaltioiden kesken ja laajentaa turvapaikkasääntelyn ulottuvuutta. Nämä tavoitteet edellyttävät tarkistuksia muun muassa turvapaikanhakijoiden vastaanottamista koskevaan direktiiviin, turvapaikan myöntämistä koskevaan direktiiviin sekä turvapaikkamenettelydirektiiviin. Jäsenvaltioiden käytännön työtä turvapaikkasioissa helpottamaan on suunniteltu erityisen turvapaikkaviraston (European Asylum Support

---

<sup>242</sup> SEC (2007) 742 lopull., s. 46-48.

<sup>243</sup> SEC (2007) 742 lopull., s. 46.

Office) perustamista. Sen tehtävänä olisi jakaa tietoa jäsenvaltioiden parhaista käytännöistä, jakaa maatietoa, kouluttaa ja sen alaisuudessa muodostaa asiantuntijatyöryhmiä kehittämään jäsenvaltioiden yhteistyötä. Erityisesti taakanjaon ja solidaarisuuden parantamiseksi komissio tulee ehdottamaan tarkistuksia vastuunmäärittämisasetukseen ja Eurodac-asetukseen niiden tehostamiseksi. Turvapaikkasääntelyn ulottuvuuden laajentamisella tarkoitetaan toimenpiteitä kolmansissa maissa ja maissa, joissa turvapaikanhakijoiksi lähtemisen paine on kova. Nämä toimenpiteet sisältävät muun muassa uudelleen sijoittamisohjelmia ja alueellisen suojelun ohjelmia. Konkreettiset ehdotukset näiden tavoitteiden saavuttamiseksi komissio antaa ennen vuotta 2010.<sup>245</sup>

---

<sup>244</sup> COM (2007) 640 final, s. 16.

<sup>245</sup> Green Paper on the future Common European Asylum System, MEMO/07/229, s.1. Questions and Answers on the Policy Plan on Asylum. MEMO/08/403, s. 3- 5.

## 7 Johtopäätökset

Tämän tutkielman tarkoituksena oli selvittää turvapaikanhakijan oikeusturvan takeita vastuunmäärittämisasiäsetuksen mukaisessa Dublin-menettelyssä, erityisesti muutoksenhakuvaiheessa. Dublin-menettelyssä turvapaikanhakijan oikeusturvan kannalta keskeisintä on pääsy turvapaikkamenettelyyn ja saada turvapaikkahakemus perusteellisesti tutkituksi toimivaltaisessa viranomaisessa. Kansainvälisen suojelun tarpeen ja turvapaikkaperusteet tutkii siitä vastuussa oleva jäsenvaltio, joka Dublin-menettelyssä määritetään vastuunmäärittämisasiäsetuksen nojalla. Sen mukaisesti suoritettava vastuunsiirto toiseen jäsenvaltioon tai toisen jäsenvaltion hyväksymä takaisinotto voidaan Suomessa täytäntöönpanna välittömästi tutkimattajättämis- ja käännättämispäätöksen tiedoksiannon jälkeen.

Turvapaikanhakijalla on tutkimattajättämis- ja käännättämisspätöksen muutoksenhakuoikeus, jonka yhteydessä on myös tehtävä pyyntö keskeyttää tai kieltää käännättämisspätöksen täytäntöönpano. Mikäli hallinto-oikeus ei kiellä tai keskeytä täytäntöönpanoa, täytäntöönpano voidaan aloittaa, vaikka valitus olisikin vireillä. Hallintolainkäyttölain tai ulkomaalaislain täytäntöönpanokieltoa tai keskeyttämistä koskevat säännökset eivät sääntele sitä, millä perusteilla määräys voidaan antaa. Määräyksen antaminen on pitkälti valitusviranomaisen harkinnassa. Hallinto-oikeus ei tällöin tutki turvapaikkaperusteita vaan mahdollisesti kieltää täytäntöönpanon siksi ajaksi, kunnes Maahanmuuttovirasto on tutkinut, onko turvapaikanhakija vaarassa joutua esimerkiksi ketjupalautuksen kohteeksi ja sitä kautta hänen turvallisuutensa vaarantua kotimaassa tai muussa pysyvässä asuinmaassa.

Vastuunmäärittämisasiäsetuksen säännösten mukaan jokainen unionin jäsenvaltio on turvallinen valtio turvapaikanhakijalle ja vastuunsiirtäminen jäsenvaltioiden välillä voidaan toteuttaa ilman valituksen lykkäävää vaikutusta. Vastuunmäärittämisasiäsetuksen valmisteluasiakirjassa todetaan, että päätöksen täytäntöönpanon lykkääminen muutoksenhaun vuoksi ei ole tarpeellista, koska turvapaikanhakijalle ei voisi koitua vastuunsiirron tai takaisinoton seurauksena sellaista haittaa tai vahinkoa, jota ei voitaisi korvata tai hyvittää. Tällainen tilanteen tulisi olla, ottaen huomioon, että jokainen jäsenvaltio on sitoutunut keskeisien ihmisoikeussopimusten määräyksiin ja unionin, tosin ehkä löyhemmin sitovaan, ihmisoikeus- ja perusoikeusluetteloon. Todellisuudessa ei voida ajatella sovellettavan tällaista automatiikkaa, vaan turvapaikanhakijan ja palautuksen kannalta, turvapaikanhakijalle turvallisen maan arviointi tulisi tehdä yksittäistapauksellisen harkinnan pohjalta.

Vastuunmäärittämisesetuksen 20 artiklan säännös yhdistettynä turvallisen jäsenvaltion käsitteeseen ei myöskään ota huomioon ketjupalautuskiellon mahdollisuutta eikä sitä, että sen arviointivelvollisuus kuuluu sille jäsenvaltiolle, joka lähettää turvapaikanhakijan ensimmäisen kerran valtioon, josta hänet saatetaan siirtää eteenpäin kolmanteen maahan. Vastuu ketjupalautuskiellon noudattamisesta on sillä jäsenvaltiolla, joka antaa tutkimattajättämispäätöksen ja päättää turvapaikanhakijan käännättämisestä joko toiseen jäsenvaltioon tai kotimaahan. Vaikka vastuunmäärittämisesetus nimenomaisesti ilmaisee, että unionin jäsenvaltiot ovat turvallisia maita turvapaikanhakijalle ja että tämän vuoksi myös tutkimattajättämis- ja käännätyspäätöksellä ei tarvitse olla täytäntöönpanoa lykkäävää vaikutusta, on palauttamiskiellon ja ketjupalautuskiellon periaatteiden noudattaminen ensimmäisen jäsenvaltion vastuulla. Jäsenvaltioiden solmimin kahdenvälisin sopimuksin tai sopimin hallinnollisin järjestyksin ei voida myöskään ohittaa palauttamiskiellon ja ketjupalautuskiellon periaatteiden noudattamista, vaan perusteellinen olosuhteiden arviointi on suoritettava aina henkilöä maasta poistettaessa. Täytäntöönpanokieltopäätöksen harkinnassa hallinto-oikeus ei suoranaisesti ota kantaa turvapaikanhakijan turvapaikkaperusteisiin. Jotta kohdevaltion olosuhteet voidaan varmistaa turvallisiksi turvapaikanhakijalle, on tuomioistuimen tosiasiallisesti pohdittava myös turvapaikanhakijan esittämiä perusteluja kansainvälisen suojelun tarpeelle sekä olosuhteita ja mahdollisia seuraamuksia vastaanottavassa valtiossa tai mahdollisesti sieltä käännätyksen saatuaan maassa, johon se kohdistetaan. Voidaan siis väittää, että pakolaissopimuksen turvaamaan palauttamiskieltoon sitoutuneet jäsenvaltiot ovat velvollisia jossain määrin arvioimaan ja selvittämään myös turvapaikanhakijan perusteet kansainväliselle suojelulle arvioidessaan palauttamiskiellon noudattamista.

Nopea täytäntöönpano voi aiheuttaa turvapaikanhakijan oikeusturvan vaarantumisen. Ulkomaalaislaissa ei ole määritelty tarkkoja määräaikoja hallinto-oikeudelle valituksen ja täytäntöönpanokiellon tutkimiseksi eikä poliisille velvollisuutta pidättäytyä täytäntöönpanotoimenpiteistä ennen hallinto-oikeuden päätöksen saamista. Käytäntö on osoittanut, että täytäntöönpanon pääsääntöisesti suoritavalla poliisiviranomaisella ei ole aina selvyttä siitä, onko tuomioistuin määrännyt täytäntöönpanon kiellettäväksi, koska hallinto-oikeus ilmoittaa sille ainoastaan päätökset, joissa täytäntöönpano on määrätty keskeytettäväksi. Jos päätöstä ei anneta kohtuullisen ajan kuluttua, poliisi ryhtyy täytäntöönpanotoimenpiteisiin hakijan käännättämiseksi. Tärkeätä olisi, että hallinto-oikeus ehtisi lausua kantansa turvapaikanhakijan käännättämisestä ennen päätöksen täytäntöönpanoa, ettei hakijan oikeusturva vaarannu peruuttamattomasti.

Vähemmistövaltuutetun selvityksen mukaan nopeutettu turvapaikkamenettely pääsääntöisesti täyttää oikeusturvan perusedellytykset. Oikeusturvan kannalta ongelmalliseksi muodostuvat tilanteet, joissa oikeusturvariskit ketjuuntuvat ja kasautuvat siten, että yksittäisen turvapaikanhakijan perustavaa laatua olevat oikeudet saattavat vakavasti vaarantua. Oikeusturvariskit saattavat ketjuuntua useilla tavoin vastuunmäärittämisesetuksen mukaisessa Dublin-menettelyssä. Tällainen tilanne saattaa muodostua esimerkiksi silloin, jos ketjupalautuksen vaaraa ei perusteellisesti tutkita asianmukaisen kuulemismahdollisuuden puuttuessa ja jos hallinto-oikeus ei ehdi ottamaan kantaa täytäntöönpanokieltihakemuksen perusteisiin. Lisäksi suvereniteettilausekkeen soveltaminen vastoin turvapaikanhakijan suostumusta saattaa perheiden yhteensaattamisen epäonnistuessa loukata Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan perhe-elämän suoja.

Turvapaikanhakijalle on turvattava kuulemismahdollisuus, oikeus avustajaan, tulkkiin, oikeusapuun ja oikeudelliseen neuvontaan asiassaan. Nämä oikeudet on turvattu lain tasolla ja toteutuessaan takaavat turvapaikanhakijalle riittävän oikeusturvan. Mikäli näin ei kuitenkaan ole, on vaarana lisäksi vähemmistövaltuutetun mainitsema oikeusturvariskien kasaantuminen. Tällainen tilanne voi helposti muodostua silloin, kun turvapaikanhakijaa kuullaan lähes välittömästi maahantulon jälkeen kuulustelussa, jossa pääsääntöisesti poliisi suorittaa henkilöllisyyden, matkareitin ja maahantulotavan tutkinnan. Tässä vaiheessa turvapaikanhakijan on esitettävä myös perusteet, jotka voivat vaikuttaa mahdollisen Dublin-menettelyn kulkuun. Tällaisia ovat muun muassa perusteet, joiden mukaan turvapaikanhakijan aineellisen tutkinnan suorittaisikin jokin muu jäsenvaltio kuin se, joka vastuunmäärittämisesetuksen mukaan olisi hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio. Tämä kuulustelu on pääsääntöisesti ainoa kerta, kun turvapaikanhakijaa kuullaan hänen turvapaikka-asiassaan ja hänen olisi tällöin osattava ja kyettävä toimimaan sen mukaisesti. Kuulustelijan tulisi korostaa ja selventää turvapaikanhakijalle hyvissä ajoin, että kuulemistilaisuus on mahdollisesti ainoa, joka kyseisessä jäsenvaltiossa hänelle järjestetään, mikäli hänet ohjataan Dublin-menettelyyn. Kansainvälisen suojelun tarpeen perusteleva ja muotoileminen on lopputuloksen kannalta olennaisinta, joten voidaan perustellusti myös väittää, että on turvapaikanhakijan kannalta kohtuutonta kyetä suoriutumaan tästä heti sen jälkeen kun hän on saapunut usein täysin vieraaseen maahan.

Vastuunmäärittämisesetuksen yhtenä tavoitteellisena periaatteena on vastuuvaltion määrittäminen nopeasti ja tehokkaasti nopeutetun menettelyn mukaisesti. Turvapaikanhakijalla on tutkimattajättämis- ja käännytyspäätöksen saatuaan vain muutamia päiviä aikaa laatia täytäntöönpanokieltihakemus, mikäli haluaa turvapaikkaperusteensa tutkituksi kyseisessä jäsenvaltiossa, riitauttaa

vastuunmäärittämisesetuksen perusteiden tai siihen liittyvien toimenpiteiden soveltamisen tai saattaa palauttamiskiellon tai ketjupalautuskiellon periaatteet tuomioistuimen arvioitavaksi. Tänä aikana turvapaikanhakijan on myös hankittava kaikki aihe- ja muut todisteet, jotka ovat merkityksellisiä asian kannalta. Oikeusturvan takaamiseksi turvapaikanhakijan tulisi olla tietoinen mahdollisuudesta oikeusavustajaan ja tulkiin sekä ottamaan heihin ripeästi yhteyttä valituksen ja täytäntöönpanokieltohakemuksen laatimista varten. Vaikka turvapaikanhakijalla on oikeus avustajan palveluihin, on perusteellisen ja uskottavan hakemuksen laatiminen näin lyhyessä ajassa hyvin haasteellista. Ongelmana on myös turvapaikanhakijoiden tietämättömyys ja ymmärtämättömyys prosessin vaiheista ja toimivaltaisista viranomaisista. Täytäntöönpanokieltohakemuksen kohdistuessa palauttamiskiellon arvioimiseen, perustellaan hakemusta luultavasti myös erittelemällä turvapaikanhakijan kansainvälisen suojelun tarpeen johdosta esittämiä väitteitä, joiden todenperäisyyden sekä turvapaikanhakijan kotimaan tai pysyvän asuinmaan olosuhteiden selvittäminen vie huomattavasti enemmän aikaa.

Vastuunmäärittämisesetus antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden ottaa turvapaikanhakijan turvapaikkahakemus käsiteltäväksi, vaikka se ei olisikaan vastuussa sen käsittelemisestä. Tämän niin sanotun suvereniteettilausekkeen säätäminen sallii jäsenvaltioille harkintavaltaa soveltaa sitä muun muassa haavoittuvassa asemassa oleviin turvapaikanhakijoihin tai monimutkaisiin tapauksiin. Suvereniteettilauseketta on kuitenkin sovellettu yleisesti hyvin vähän jäsenvaltioiden keskuudessa. Sen soveltaminen on myös ollut epäyhtenäistä. Yhteisö ei ole ohjeistanut lausekkeen tulkinnassa tai soveltamisessa. Tämä olisi tarpeen käytännön yhdenmukaistamiseksi ja systemaattisen käytännön luomiseksi tietyn tyyppiisiin tilanteisiin. Jäsenvaltion tuomioistuimilla, myös alemmilla oikeusasteilla, olisi mahdollisuus ennakkoratkaisupyynnön esittämisellä saattaa yhteisön oikeuden tulkintaa koskeva asia EY-tuomioistuin arvioitavaksi.

Geneven pakolaissopimuksen voidaan katsoa olevan nykypäivään nähden vanhentunut ja siksi myös riittämätön turva turvapaikanhakijalle. Sopimus on myös aikanaan jouduttu solmimaan kompromissina. Ongelmana on myös se, että pakolaissopimukseen ei kuten Euroopan ihmisoikeussopimukseen kuulu valvontaelintä, joka valvoisi Geneven pakolaissopimuksen määräysten noudattamista. UNHCR on siten valtuutettu ottamaan valvovan roolin sopimuksen noudattamisessa, mutta tämäkään valvontamekanismi ei sisällä yksilövalitusmahdollisuutta. Sen humanitaarinen rooli ihmisoikeuksien turvaamisessa ja pakolaisoikeudessa on tosin laajentunut merkittävästi aiheuttaen toisaalta myös valtuutuksen kyseenalaistamisen. Kuitenkin UNHCR:llä on hyvin keskeinen asema kansainväliseen suojeluun liittyvien suositusten ja ohjeistuksen antamisessa ja vaikuttamisessa kansainväliseen suojeluun ja turvapaikkaoikeuteen liittyvään sääntelyyn. Valvontatoimet puuttuvat

myös jäsenvaltioiden solmimista kahdenvälisistä sopimuksista ja hallinnollisista järjestelyistä sekä takaisinottosopimuksista kolmansien maiden kanssa. Sopimuksissa ei ole myöskään viitattu kansainvälisiin ihmisoikeussopimusten määräyksiin edes juhlallisella, ei-sitovalla tavalla. Sopimuksien määräykset eivät myöskään takaa turvapaikanhakijalle nimenomaista oikeutta päästä turvapaikkamenettelyyn jossakin jäsenvaltiossa.

Vastuunmäärittämisasetuksen mukaisessa Dublin-menettelyssä turvapaikanhakija otetaan Suomessa niin kuin useassa muussakin jäsenvaltiossa säilöön käännytyspäätöksen tiedoksiannon jälkeen sen estämiseksi, että turvapaikanhakija katoaa ennen päätöksen täytäntöönpanoa. Säilöönottamisen perusteista ei ole säädetty vastuunmäärittämisasetuksella eikä muillakaan yhteisön säädöksillä ja sen vuoksi säilöönottomenettelyt, -perusteet ja säilöissäpitoajat vaihtelevat jäsenvaltioittain. Turvapaikanhakijoiden säilöönottaminen on lisännyt tosiasiallisesti toteutettujen vastuunsiirtojen ja takaisinottojen lukumäärää jäsenvaltioissa, joissa pääsääntöisesti otetaan turvapaikanhakija säilöön ennen täytäntöönpanotoimenpiteiden aloittamista. Näin siitäkin huolimatta, että komissio on painottanut suosituksissaan, että säilöönottamisen tulisi olla viimesijainen keino ja siihen tulisi turvautua vain, mikäli on perusteltua aihetta epäillä turvapaikanhakijan aikovan paeta viranomaisia. Säilöönottamista koskevien lukujen ja tilastojen perusteella voidaan todeta, että on yleinen ilmiö, että turvapaikanhakija aikoo paeta viranomaisia käännytyspäätöksen saatuaan. Turvapaikanhakijoilla on tähän monta motiivia, mutta on myös otettava huomioon, että turvapaikkaoikeuteen liittyy varjopuolia, kuten turvapaikkajärjestelmän väärinkäyttöä, ihmiskauppaa ja -salakuljetusta sekä kasvavassa määrin muuta järjestäytyntä rikollisuutta.

Vastuunmäärittämisasetuksen tarkoituksena ei nimenomaisesti ollut vähentää turvapaikanhakijoiden määrää EU:n alueella, vaan vähentää moninkertaisten turvapaikkahakemusten jättämistä siten, että vain yksi jäsenvaltio tutkii turvapaikanhakijan hakemuksen. Turvapaikanhakijan oikeusturvan ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta huolestuttavinta on se, että vastuunmäärittämisasetuksen ja lupaama perusteellinen ja aineellinen turvapaikkatutkinta jossakin jäsenvaltiossa ei kuitenkaan aina toteudu. Kuten kappaleessa 6.4 esitettiin, Kreikan kansallinen lainsäädäntö saattaa estää turvapaikanhakijalta pääsyn aineelliseen tutkintaan ja estää häntä oikeuksiensa toteuttamisessa. Kreikka ei toisaalta ole ainoa jäsenvaltio, jossa kansallisen lainsäädännön turvin on voitu estää pääsy turvapaikkatutkintaan, mikä on oikeusturvan saavutettavuuden kannalta ehdoton välttämättömyys. Muissakin jäsenvaltioissa on havaittu olevan voimassa turvapaikkatutkintaan pääsy rajoitettavia käytäntöjä, jolloin turvapaikanhakijan saattaa olla vaikea päästä turvapaikkamenettelyyn, avata aikaisempi hakemus uudelleen tarkasteltavaksi tai panna vireille uusi turvapaikkahakemus.

Turvapaikkahakemuksen saaminen uudelleen käsiteltäväksi saattaa edellyttää myös uusien olosuhteiden tai perusteiden esittämistä tai muuta lisäselvitystä.

Vastuunmäärittämisasetuksen mukainen menettely jättää lisäksi jäsenvaltioiden harkittavaksi tai muilla keinoin säädettäväksi ja päätettäväksi turvapaikkatutkinnan ja kansainvälisen suojelun myöntämisen. Yhteisen turvapaikkajärjestelmän tavoitteena on, että kansainvälistä suojelua myönnettäisiin samanlaisin perustein jäsenvaltioissa. Edelleen kuitenkin, nämä perusteet ja käytännöt vaihtelevat huomattavasti jäsenvaltioittain. Yhteisön taholta ei ole myöskään vielä annettu perusteiden harmonisoimiseksi asetuksen luonteista, suoraan sovellettavaa säännöstä. Jäsenvaltioiden ajattelutapaan kansainvälisen suojelun myöntämisessä vaikuttavat hyvin suuresti myös muut tekijät, kuten valtioiden väliset diplomatiasuhteet, historialliset suhteet sekä etniset ristiriidat. Turvapaikkamenettelyn säännökset yleensä noudattavat hyvin konventionaalisesti länsimaista ajattelutapaa ja kulttuuria, huomioimatta välttämättä turvapaikanhakijan alkuperämaan kulttuurisia traditioita tai muita vastaavia seikkoja.

Yhdenmukaisten turvapaikkamenettelyjen käyttöönotto vaatii lisäksi kattavien ja vertailukelpoisten tilastojen laadintaa ja maahanmuuttovirtojen seurantaan. Tämä on yksi välttämätön osatekijä poliittisessa valmistelussa ja arvioitaessa turvapaikanhakijoiden jakautumista jäsenvaltioiden kesken. Tilastoinnin perusteella voidaan myös arvioida muun muassa Dublin-järjestelmän tehokkuutta, sen oikeudenmukaisuutta toisaalta turvapaikanhakijoita ja toisaalta jäsenvaltioita kohtaan sekä mahdollisia muita vaikutuksia. Yhteisö on myös taakanjaon tasapainottamiseksi suunnitellut taloudellisen tuen mahdollisuutta jäsenvaltioille, jotka vastaanottavat suhteellisesti enemmän turvapaikanhakijoita kuin toiset jäsenvaltiot. Komission ehdotuksessa KOM (2005) 375 koskien yhteisön tilastointia arvioidaan että vaikka komissio on muilla kuin lainsäädännöllisin keinoin saanut parannuksia aikaan tilastoinnin yhdenmukaistamiseksi, eivät turvapaikka- ja maahanmuuttoasioista saatavat tilastot ole riittäviä lainsäädännön ja politiikan valmistelua ja kehittämistä sekä seurantaan varten. Tilastointia koskevassa ehdotuksessa havaittiin samoja ongelmia tietojen saatavuudessa, määritelmien epäyhtenäisyydessä ja tietolähteiden käytössä kuin komissio totesi Dublin-järjestelmän arviointiraportissaan, viitejaksona tällöin 2003-2005. Myöhemmin nähdään, onko tilastotietojen yhtenäistämiseen tähdännyt asetus N:o 862/2007 onnistunut poistamaan tilastointiin liittyvät ongelmat.



Kreikan välinpitämätön suhtautuminen palauttamiskiellon noudattamiseen ja vastuunmäärittämisesetukseen soveltamiseen osoittaa, että turvapaikkapolitiikka on edelleen kansallisesti ja kulttuurisesti hyvin herkkä alue eikä eurooppalaisen yhteisen tahdon saavuttaminen ja yhteisen turvapaikkajärjestelmän luominen ole helppoa. Kreikan osoittama haluttomuus korjata turvapaikkamenettelyssään olevia epäkohtia myös heikentää jäsenvaltioiden luottamusta sitä kohtaan ja saattaa asettaa jäsenvaltiot erilaisiin puolustaviin ja vastustaviin ryhmittymiin. Tällöin yhteisen turvapaikkajärjestelmän luominen, valmisteleminen ja kehittäminen vaikeutuvat entisestään. Lisäksi yksinkertaistaen voidaan sanoa, että kun yksi rikkoo yhteisiä sääntöjä, on helpompi puolustella omia virheitä vetoamalla, että muutkaan eivät noudata sääntöjä. Kärsijän asemassa on tällaisissa tilanteissa turvapaikanhakija, joka ei saa riittävän oikeusturvan mukaista turvapaikkamenettelyä ja yhdenvertaista kohtelua jäsenvaltiosta riippumatta, mikä oli yksi vastuunmäärittämisesetuksen yleinen tavoite.

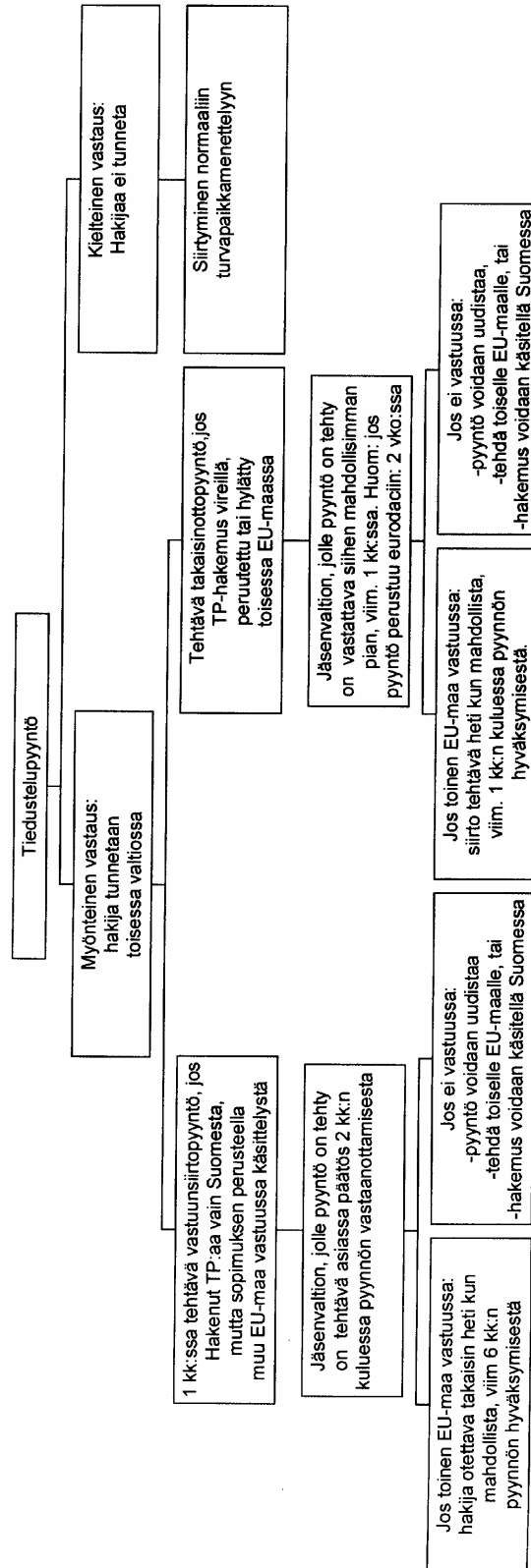
Tutkielman keskeisenä aineistona käytetyt UNHCR:n ja ECRE:n selvitykset ovat toimineet lain-tulkinnan apuna saaden tässä työssä kohtuullisen suuren painoarvon oikeuslähteenä. UNHCR:n ja ECRE:n tuottama aineisto ei ole jäsenvaltioita vahvasti velvoittavaa lainsäädäntöä, vaan suosituksia, joita jäsenvaltioiden on toivottavaa ja sallittua noudattaa. Erityisesti nämä järjestöt ovat niin vakiintuneet turvapaikkaoikeuden alalla, että niiden painoarvo lainvalmistelussa on otettava ja otettaankin keskeisellä tavalla huomioon. Täten näiden järjestöjen tuottama aineisto toimii säädösvalmistelussa merkittävänä tausta-aineistona, jota voidaan hyödyntää eri keinoin. UNHCR:n ja ECRE:n raportit perustuvat usein kyselyihin ja selvityksiin säädöksen konkreettisesta soveltamisesta jäsenvaltioissa sekä soveltamiseen liittyvistä tilastoista. Selvitykset ja raportit sisältävät pääsääntöisesti myös suositusehdotukset otettavaksi huomioon. Euroopan unionin tai komission taholla laajoja selvityksiä säädösten toimivuudesta ja soveltamisesta jäsenvaltioissa ei ole tehty lukuun ottamatta vastuunmäärittämisesetuksen 28 §:n ja Eurodac-asetuksen 24 artiklan 5 kohdan nojalla komissiolle säädettynä velvollisuutena laatia kertomus vastuunmäärittämisesetuksen ja Eurodac-asetuksen soveltamisesta viimeistään kolmen vuoden kuluttua asetuksen voimaantulosta.

Kuten tutkielmasta voidaan todeta, vastuunmäärittämisesetus on 27 jäsenvaltioiden tahtojen ja intressien kompromissi. Vaikka vastuunmäärittämisesetuksen tavoitteista ei välttämättä syntynyt erimielisyyksiä, niiden saavuttamisen keinona käytettävän lainsäädännön muodossa ehkä sitäkin enemmän. Vastuunmäärittämisesetuksesta toivottiin tehokasta välinettä toteuttaa poliittisesti määritellyt tavoitteet. Tässä tehtävässään se ei ole onnistunut kovin hyvin. Lainsäädännön rationalisuutta arvioidaan sen mukaan, miten sille asetetut tavoitteet toteutuvat. Poliittisten päätösten tekijöiden

näkökulmasta lainsäädännön keskeinen rationalisuusulottuvuus on sen kohderationalisuus, jota mitataan sen kyvyllä täyttää yhteiskunnalliset tehtävänsä niin politiikan kuin moraalinkin suunnassa.

Erityisesti yhteisen turvapaikkajärjestelmän luominen tehokkaaksi ja toimivaksi edellyttää hyvin vahvaa tahtoa jäsenvaltioilta sitoutua yhteisiin tavoitteisiin. Yritys perustaa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue edustaa turvapaikanhakijoille sekä mahdollisuutta että uhkaa. Merkittävä ongelma on siinä, että turvapaikka-oikeuteen liittyvää humanitaarista instituutiota pidetään nykyään lähes uhkana tai turvallisuusriskinä. Turvapaikanhakijoista puhutaan enenevässä määrin samassa yhteydessä kun uhasta yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. Turvapaikka-oikeutta käsitellään usein maahanmuuttopolitiikan yhteydessä, mikä usein peittää alleen sen perimmäisen lähtökohdan, että turvapaikanhakijat ovat paenneet vastentahtoisesti alkuperämaastaan hakien suojaa muista valtioista. Yhteisen turvapaikkajärjestelmän toinen vaihe päättyy vuonna 2010 ja nähtäväksi jää onnistuuko yhteisö yhdessä jäsenvaltioiden kanssa kehittämään turvapaikkajärjestelmästä tehokkaan, mutta myös turvapaikanhakijan oikeusturvan turvaavan järjestelmän.

# Dublin menettely Suomessa, Dublin II asetuksen mukaan



Lähde: Ulkomaalaisviraston koulutusmateriaali 2006, Dublin II asetuksen mukainen menettely

## Liite 2

Takaisinottomenettely ja vastuunsiirtomenettelyn perusteet ja määräajat

	<b>Perusteet oikeusperusta</b>	<b>Määräaika pyynnön tekemiselle</b>	<b>Määräaika pyyntöön vastaamiselle</b>	<b>Siirron määräaika</b>
<b>Takaisinotto</b>	20 artikla ja 16 artiklan c-, d- ja e-kohta c) hakijalla vireillä turvapaikkahakemus toisessa EU-maassa d) hakija peruuttanut turvapaikkahakemuksensa toisessa EU-maassa e) toinen EU-maa on hylännyt hakijan turvapaikkahakemuksen	<b>ei määräaikaa</b> suositus mahdollisimman pian	1 kuukausi Eurodac: 2 vkoa	viimeistään 6 kk kuluessa
<b>Vastuunsiirto</b>	<b>17 artikla</b> 1) hakija hakenut turvapaikkaa Suomessa 2) hakija saapunut Suomeen muusta EU-maasta ja tämä vastuussa (16 artikla 1 a kohta) hakija tullut toiseen EU-maahan tämän myöntämällä oleskeluluvalla tai viisumilla hakija ylittänyt laittomasti kolmannen maan ja EU-maan rajan.	Mahdollisimman pian, viimeistään <b>3</b> kk kuluessa	<b>2</b> kk kiireellinen pyyntö: 1 vko	viimeistään 6 kk kuluessa

### Liite 3

Jäsenvaltioiden ulospäin hyväksymät siirrot ja tosiasiaassa toteutetut siirrot

<b>Table 4. Outgoing transfers within the Dublin system September 2003 - December 2005</b>				
		<b>Rate of effective outgoing transfers (%)</b>	<b>n° accepted outgoing requests</b>	<b>n° effective outgoing transfers</b>
1.	Lithuania	100,00%	4	4
2.	Estonia	100,00%	1	1
3.	Malta	100,00%	1	1
4.	Czech Rep.	91,51%	566	518
5.	UK	88,43%	3165	2799
6.	Iceland	84,61%	39	33
7.	Luxembourg	75,65%	571	432
8.	Netherlands	73,13%	1969	1440
9.	Norway	62,25%	4893	3046
10.	Germany	57,59%	10694	6159
11.	Ireland	50,00%	717	361
12.	Finland	32,16%	2285	735
13.	Greece	29,16%	24	7
14.	Italy	27,80%	223	62
15.	Slovenia	25,80%	31	8
16.	Hungary	24,00%	25	6
17.	Portugal	23,80%	42	10
18.	Spain	23,82%	256	61
19.	Slovakia	20,62%	223	46
20.	Austria	14,98%	6373	955
21.	Latvia	0%	0	0
22.	Cyprus	0%	2	0
23.	Poland	N/A	N/A	N/A
24.	Belgium	N/A	N/A	N/A
25.	Sweden	N/A	N/A	N/A
26.	France	N/A	N/A	N/A

N/A - incomplete data available

Lähde: Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Evaluation of the Dublin-system.