



**LAUREA**  
AMMATTIKORKEAKOULU  
*Yhdessä enemmän*

# Tiedonsaannin oikeudelliset haasteet Dublin III-asetuksen näkökulmasta

Mäkelä, Mia-Maria Anniina

2015 Laurea



Laurea-ammattikorkeakoulu  
Hyvinkää

## Tiedonsaannin oikeudelliset haasteet Dublin III-asetuksen näkökulmasta

Mia-Maria Mäkelä  
Liiketalouden koulutusohjelma  
Opinnäytetyö  
Joulukuu, 2015

Mia-Maria Mäkelä  
Tiedonsaannin oikeudelliset haasteet Dublin III-asetuksen näkökulmasta

Vuosi 2015 Sivumäärä 77

---

Tämän työn ensisijainen tarkoitus on löytää vastaus siihen, pystytäänkö Dublin III-asetuksen mukaiset, tiedonvaihtoon liittyvät veloitteet täyttämään suhteessa kansallisen lainsäädäntömme mahdollistamalla tavalla. Samalla pyritään myös kartoittamaan viranomaisen tiedonsaantioikeuteen liittyviä ongelmakohtia.

Tämän työn metodinen runko nojaa oikeusdogmatiikkaan, jonka keinoin tarkastellaan alaikäisen lapsen etua sekä perheen yhtenäisyyden periaatetta sääteleviä oikeusnormeja vastuumäärittämismenettelyn näkökulmasta. Lisäksi työssä tutkitaan asetuksen mukaista selvittämismenettelyä lapsen asiassa, siihen liittyvää viranomaisen tiedoksisaantioikeutta säätelevää kansallista oikeussäännöstä, sen systematiikkaa sekä tulkintaa ja sitä, miten asetuksen velvoitteet liittyvät yhteen tiedonsaantioikeutta sääntelevän kansallisen oikeusnormiston kanssa. Työn aineistona käytetään suoraan sovellettavia Euroopan unionin yhteisön asetuksia sekä direktiivejä, kansainvälisiä yleis- ja ihmisoikeussopimuksia, kansallista lainsäädäntöä sekä lain esitöitä. Lisäksi säännösten tulkinnassa apuna käytetään turvapaikkajuridiikkaa, Euroopan unionin oikeutta, ulkomaalaislakia sekä ihmis- ja perusoikeuksia koskevia artikkeleita sekä oikeuskirjallisuuden julkaisuja.

Tutkimuksen tulosten pohjalta voidaan todeta, että ulkomaalaisrekisterilain sanamuodoista päätellen tietojensaanti on mahdollista vain hakijasta tai silloin kun henkilöllä on vireillä hakemusasia Suomessa. Tilanteessa, jossa hakija ei ole Suomessa tai tietopyynnön kohteena olevalla henkilöllä ei ole hakemusasiaa vireillä, tietojensaanti ulkomaalaisrekisterilain nojalla on yksiselitteisesti vain; 1) väestötietojärjestelmästä ulkomaalaisrekisteriin merkityn henkilön henkilötiedoista; 2) ja niissä tapahtuneista muutoksista sekä niitä koskevien väestötietojärjestelmän merkintöjen perusteena olevista asiakirjoista sekä; 3) poliisin henkilörekistereistä tietoja henkilön tunnistamiseksi ja tietoja matkustusasiakirjoista. Ilman tietojensaannin kohteena olevan henkilön nimenomaista suostumusta asiassa, ei asetuksen asettamia velvoitteita, suhteessa kansallisen lainsäädäntömme antamiin mahdollisuuksiin, ole mahdollista täysin määrällisesti täyttää.

Ongelma johtuu ensisijaisesti Maahanmuuttoviraston tiedonsaantia koskevan kansallisen lain puutteellisuudesta. Lisäksi sosiaalipuolen salassa pidettävän tiedon antoa ohjaava lainsäädäntö on epätarkka ja siten antaa mahdollisuuden lain vääriin tulkintaan. Tiedon saannin haasteellisuutta lisää puutteellisen lainsäädännön lisäksi sosiaalihuollon asiakasrekisteritietojen hajanainen ja sirpalemainen kokonaisuus, joka vaikeuttaa ajantasaisen ja olennaisen tiedon löytämistä ja saamista.

Asiasanat: Dublin III-asetus, perheen yhtenäisyys, lapsen etu, viranomaisen tiedonsaantioikeus, Maahanmuuttovirasto

Mia-Maria Mäkelä  
Legal challenges in obtaining information with regard to the Dublin III regulation

Year	2015	Pages	77
------	------	-------	----

---

The primary purpose of this thesis is to discover an answer to whether the legal obligations for exchange of information in accordance with the Dublin III regulation can be fulfilled in relation to our national legislation. Concurrently, it attempts to survey some challenges related to the fulfillment of those legal obligations.

The methodological framework of this thesis is one of legal theory which is used to examine the legal norms which regulate the principles of the best interest of the child and the maintenance of family unity in the application of the procedures in Dublin III regulation. In addition, this thesis investigates the obligation to ascertain the required facts in cases involving children as set out in the Dublin III regulation, the national legislation specifying the rights of the competent authorities to obtain information, the functioning and interpretation of national legislation, and how the obligations of the Dublin III regulation interlace with the rights of the competent authorities to obtain information as set out in national legislation.

The sources used are legislation imposed by the European Union in the form of directly applicable regulations and directives implemented in national legislation, international conventions, national legislation and preparatory national legislative work. Literature and studies on European Court of Justice case law, national case law on asylum matters and international conventions are used as an aid to interpret the application of legislative norms.

Therefore this thesis concludes that based on provisions of the Act on the Register of Aliens, the competent authorities may only obtain information on a specific applicant or when a person has an application or a case pending in Finland. In a situation where the applicant is not in Finland or where the person subject to a request for information does not have an application or case pending, the rights of the competent authorities to obtain information are clearly limited to information on 1) the personal details of a person registered in the Register of Aliens from the Population Register, 2) any changes to those personal details and the documentation forming the basis for those changes registered in the Population Register, and 3) information obtained from the Police Register with the purpose of identifying a person and information on travel documents. Therefore, without the express consent of the person in question, the obligations set by the regulation cannot be completely fulfilled within the framework of our national legislation. This is primarily caused by certain deficiencies in the national legislation. Additionally, the legislation which regulates confidential information held by the social services is in itself unspecific and thus creates a possibility for misinterpretation. Apart from legislative issues, the difficulties involved in obtaining information are compounded by the incoherent and scattered nature of the information stored in the social services' register which hampers the gathering of relevant information. Further problems are caused by the methods for requesting information which have not been specified, thus the obtaining of essential information may fail due to a mere technical detail.

Keywords: Dublin III regulation, maintenance of family unity, the best interests of the child, the right of the competent authority to obtain information, Finnish Immigration Service

## Laki-, asetus- ja direktiiviluettelo

HL	Hallintolaki (434/2003)
HenkTL	Henkilötietolaki (523/1999)
HPTpL	Laki lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanosta (619/1996)
HolhL	Laki holhoustoimesta(442/1999)
JulkL	Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999)
LastSL	Lastensuojelulaki (417/2007)
LHL	Laki lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta (361/1983)
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
SHL	Sosiaalihuoltolaki (1301/2014)
SHAL	Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000)
T TTL	Laki toimeentulotuesta (1412/1997)
UkL	Ulkomaalaislaki (301/2004)
Ulkomaalaisrekisterilaki	Laki Ulkomaalaisrekisteristä (1270/1997)
Vastaanottolaki	Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (746/2011) Laki sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista (254/2015)
Geneven sopimus	Pakolaisten oikeudellista asemaa koskeva yleissopimus (SopS 77/1968)
Ihmisoikeussopimus	Euroopan neuvoston yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (SopS 63/1989)
Lasten oikeuksien sopimus	YK:n lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus (SopS 59-60/1991)
Euroopan unionin perusoikeuskirja	
	EUVL C 326, 26.10.2012, s. 391–407
SEU	Euroopan unionista tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, EUVL C 326, 26.10.2012, s.13-47
SEUT	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, EUVL C 326, 26.10.2012, s.47 - 390.

Dublin III - asetus	Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta, EUVL L 180, 29.6.2013, s. 31–59
Eurodac - asetus	Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 603/2013, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, Eurodac-järjestelmän perustamisesta sormenjälkien vertailua varten kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 604/2013 tehokkaaksi soveltamiseksi sekä jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten ja Europolin esittämistä, Eurodac-tietoihin lainvalvontatarkoituksessa tehtäviä vertailuja koskevista pyynnöistä sekä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen laaja-alaisten tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaavan eurooppalaisen viraston perustamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 1077/2011 muuttamisesta, EUVL L 180, 29.6.2013, s. 1–30.
Komission täytäntöönpanoasetus	Komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 118/2014, annettu 30 päivänä tammikuuta 2014, niiden perusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta, joiden mukaisesti määritetään kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio, annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 343/2003 soveltamista koskevista säännöistä annetun asetuksen (EY) N:o 1560/2003 muuttamisesta, EUVL L 39, 8.2.2014, s. 1–43.
Komission asetus	Komission asetus (EY) N:o 1560/2003, annettu 2 päivänä syyskuuta 2003, niiden perusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta, joiden mukaisesti määritetään kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio, annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 343/2003 soveltamista koskevista säännöistä, EUVL L 222, 5.9.2003, s. 3–23

#### Tukiviraston perustamisasetus

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 439/2010, annettu 19 päivänä toukokuuta 2010, Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston perustamisesta, EUVL L 132, 29.5.2010.

#### VIS-asetus

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 767/2008, annettu 9 päivänä heinäkuuta 2008, viisumitietojärjestelmästä (VIS) ja lyhytaikaista oleskelua varten myönnettäviä viisumeja koskevasta jäsenvaltioiden välisestä tietojenvaihdosta (VIS-asetus), EUVL L 218, 13.8.2008, s. 60–81.

#### Direktiivi pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta

Neuvoston direktiivi 2003/109/EY, annettu 25 päivänä marraskuuta 2003, pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta, EUVL L 16, 23.1.2004, s. 44–53.

#### Menettelydirektiivi

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/32/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä (uudelleenlaadittu), EUVL L 180, 29.6.2013, s. 60–95

#### Määritelmädirektiivi

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/95/EU, annettu 13 päivänä joulukuuta 2011, vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle, EUVL L 337, 20.12.2011, s. 9–26.

#### Palauttamisdirektiivi

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/115/EY, annettu 16 päivänä joulukuuta 2008 jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi, EUVL L 348, 24.12.2008, s. 98–107

#### Perheenyhdistämisdirektiivi

Neuvoston direktiivi 2003/86/EY, annettu 22 päivänä syyskuuta 2003, oikeudesta perheenyhdistämiseen, EUVL L 251, 3.10.2003, s. 12–18.

#### Tietosuojadirektiivi

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY annettu 24 päivänä lokakuuta 1995, yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta, EYVL L 281, 23.11.1995, s. 31–50.

#### Tilapäinen suojelu -direktiivi

Neuvoston direktiivi 2001/55/EY, annettu 20 päivänä heinäkuuta 2001, vähimmäisvaatimuksista tilapäisen suojelun antamiseksi

siirtymään joutuneiden henkilöiden joukoittaisen maahantulon tilanteissa, ja toimenpiteistä näiden henkilöiden vastaanottamisen ja vastaanottamisesta jäsenvaltioille aiheutuvien rasitusten tasapuolisen jakautumisen edistämiseksi, EYVL L 212, 7.8.2001, s. 12–23.

Vastaanottodirektiivi

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/33/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kansainvälistä suojelua haakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista (uudelleenlaadittu), EUVL L 180, 29.6.2013, s. 96–116.

Lyhenneluettelo

CEAS

Common European Asylum System, yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä

CRC

the Committee of the Rights of a Child, lasten oikeuksien komitea

EASO

European Asylum Support Office, tukivirasto

ECRE

European Council of Refugees and Exiles, Euroopan pakolais- ja ihmisoikeusjärjestöjen neuvottelukunta

EIS

Euroopan ihmisoikeussopimus

EIT

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

EU

Euroopan unioni

EUT

Euroopan unionin tuomioistuin

HE

Hallituksen esitys

PeVL

Eduskunnan peruslakivaliokunnan lausunto

PeVM

Eduskunnan peruslakivaliokunnan mietintö

vp.

valtiopäivät

YK

Yhdistyneet kansakunnat



## Sisällys

1	Johdanto.....	11
2	Tutkimusasetelma .....	12
2.1	Tutkimuksen tausta .....	12
2.2	Tutkimuksen rakenne ja tutkimusongelma .....	13
2.3	Työn rajaukset.....	14
2.4	Työn metodologiset valinnat.....	15
2.5	Lähdeaineisto .....	16
2.6	Keskeinen termistö .....	17
3	Dublin III-asetuksen ja Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän historia .....	18
3.1	Kohti yhteistä turvapaikkajärjestelmää.....	18
3.2	Lainsäädännön harmonisoinnista .....	20
3.3	Vastuumäärittämisasetuksen uudistus.....	22
3.3.1	Dublin yleissopimus .....	22
3.3.2	Dublin II -asetuksen evaluointi ja kolmas kokonaisuudistus .....	23
4	Dublin III-asetus .....	25
4.1	Dublin III-asetuksen tavoitteet.....	26
4.2	Keskeiset periaatteet ja soveltamisala.....	26
4.3	Vastuuvaltion määrittämisen perusteet.....	28
4.3.1	Ensisijaiset perusteet.....	28
4.3.2	Muut vastuuperusteet .....	30
4.4	VIS-viisumitietojärjestelmä ja Eurodac-asetus .....	31
4.5	Dublin-menettely.....	32
5	Lapsen edun ja perheen yhtenäisyyden periaatteen oikeudellinen viitekehys .....	33
5.1	Ihmisoikeuksien julistuksen merkityksestä .....	34
5.2	Yleis- ja ihmisoikeussopimukset .....	34
5.2.1	Geneven sopimus.....	35
5.2.2	YK:n Yleissopimus lapsen oikeuksista.....	36
5.2.3	Euroopan ihmisoikeussopimus.....	39
5.3	Euroopan unionin perusoikeuskirja.....	40
5.4	Kansallinen oikeusnormisto.....	42
5.4.1	Perustuslaki .....	42
5.4.2	Hallintolaki ja ulkomaalaislaki .....	43
5.5	Lapsen edun arviointi.....	44
5.5.1	Lapsen elämäntilanne sekä iän ja sukupuolen merkitys.....	45
5.5.2	Lapsen oikeus ihmissuhteisiin ja uskonnollisen taustan huomioiminen. ....	46
5.5.3	Lapsen oma mielipide .....	47
6	Alaikäiset ja asetukset .....	47

6.1	Alaikäiselle myönnettävät takeet .....	48
6.2	Tiedonvaihtovelvoitteet käytännössä.....	50
6.2.1	Tietojenvaihtopyyntö.....	50
6.2.2	Tietovaihtopyynnön käsittely .....	52
6.2.3	Tosiasiallisen perhesiteen arviointi ja vastaaminen .....	53
6.2.4	Vastaanottopyyntö .....	54
6.3	Asetuksen soveltamisen ongelmakohdat .....	55
6.3.1	Lapsi tietojen antajana .....	55
6.3.2	Asiakirjanäytön ongelmallisuus .....	56
6.3.3	Hakijan ikään liittyvät tekijät.....	56
6.3.4	Prosessit muissa jäsenvaltioissa .....	57
7	Viranomaisen tiedonsaantioikeus ja siihen liittyvät oikeudelliset ongelmat .....	57
7.1	Henkilötietolaki .....	57
7.2	Hallintolaki ja ulkomaalaislaki.....	59
7.3	Julkisuuslaki.....	60
7.4	Julkisuuslain mukaiset salassapitovelvoitteet ja salassapidosta poikkeaminen.....	61
7.5	Ulkomaalaisrekisterilaki .....	63
7.5.1	Asetuksen vaatimukset suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön.....	65
7.6	Sosiaaliviranomainen ja asiakastietojen käsittely.....	66
7.6.1	Salassa pidettävän tiedon luovutus asiakaslain nojalla.....	67
7.7	Tiedonsaantiin liittyvät haasteet sosiaaliviranomaisen näkökulmasta .....	70
7.8	Sosiaaliviranomaisen näkökulma lausuntopyyntöstä .....	71
7.9	Kehitysehdotuksia.....	72
8	Yhteenveto ja johtopäätökset .....	73
	Lähteet .....	78
	Liitteet.....	82

## 1 Johdanto

Vuonna 2015 maailmaa on kohdannut pakolaiskriisi. YK:n pakolaisjärjestön mukaan jopa kymmenet miljoonat ihmiset ovat joutuneet pakenemaan kodeistaan sodan, vainon tai konfliktien pelossa. Suurin osa kotimaastaan pakoon lähtevistä päätyy oman maansa lähialueille, mutta osa heistä hakeutuu Eurooppaan. Se, mihin maahan turvapaikanhakija päätyy, riippuu useista asioista kuten matkustusereitistä, kohdemaan vetotekijöistä sekä kulttuuriin ja perheeseen liittyvistä tekijöistä.<sup>1</sup> Pitkälti Lähi-idän konfliktista johtuvan pakolaiskriisin seurauksena Eurooppaan suuntautuu tällä hetkellä suurin muuttopaine sitten toisen maailmasodan. Jo pelkästään kesäkuussa EU- ja ETA-maissa jätettiin lähes 100 000 hakemusta, joka on siis miltei kaksinkertainen määrä vuoden 2014 kesäkuuhun verrattuna. Loppua pakolaisvirralle ei näy. Elokuun 2015 loppuun mennessä jo yli 300 000 pakolaista tai siirtolaista on ylittänyt Välimeren.<sup>2</sup> Turvapaikkaa Euroopassa ei hae vain täysi-ikäiset tai perhekunnat yhdessä. Kansainvälistä suojelua anovat myös ilman huoltajaansa matkaavat alaikäiset lapset, joiden määrä on tasaaisesti kasvanut EU-alueella vuodesta 2010 lähtien. Esimerkiksi vuonna 2014 yksin turvapaikkaa haki yhteensä 24 075 lasta.<sup>3</sup>

Turvapaikkaprosessin keskeisiin vaiheisiin vaikuttaa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013, nk. vastuunmäärittämisasetus tai Dublin III-asetus.<sup>4</sup> Dublin III-asetusta sovelletaan määriteltäessä, mikä jäsenmaa on vastuussa turvapaikkahakemuksen sisällöllisestä tutkimisesta. Vastuunjaon lähtökohtana pidetään sitä, että se maa, joka on eniten myötävaikuttanut hakijan saapumiseen EU- alueelle, on myös velvollinen tutkimaan kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen. Dublin III - asetuksen perusta ja keskeisin lähtökohta on lapsen oikeuksien kunnioittaminen sellaisina kuin ne määritellään Euroopan unionin perusoikeuskirjassa<sup>5</sup> ja YK:n yleissopimuksessa lapsen oikeuksista<sup>6</sup>. Viranomaisen tulee lapsen edun lisäksi huomioida myös perhe-elämän kunnioituksen periaate.<sup>7</sup>

Kansallista maahanmuuttoa ohjaavaa lainsäädäntöä on uudistettu voimakkaasti viime vuosikymmenen aikana ja etenkin Suomen liittyminen Euroopan unioniin aiheutti olennaisia muutoksia Suomen oikeusnormistoon. Kansainvälisen säädösperustan ymmärtäminen ja sen oikeoppinen soveltaminen suhteessa kansalliseen lainsäädäntöömme on keskeistä, koska kansallista lainsäädäntöä, unionin säännöstöä ja Suomea velvoittavia ihmisoikeussopimuksia sovelletaan rinnakkain.<sup>8</sup> Kansallisen lainsäädännön tavoitteet eivät kuitenkaan aina vastaa unionin

---

<sup>1</sup> Sisäministeriö turvapaikanhakijat 2015.

<sup>2</sup> SM2015-00259, 5-6.

<sup>3</sup> EMN 2015, 5.

<sup>4</sup> EUVL L 180, 29.6.2013, s. 31-59.

<sup>5</sup> EUVL C 326, 26.10.2012, s. 391-407.

<sup>6</sup> SopS 23/2001.

<sup>7</sup> EUVL L 180, 29.6.2013, 32.

<sup>8</sup> Juvonen 2012, 1.

oikeuden säännösten tavoitteita ja sen vuoksi kansallisen lainsäädännön asettamien rajojen puitteissa viranomaisen ei aina pysty vastaamaan unionin säännösten asettamiin velvoitteisiin.

## 2 Tutkimusasetelma

### 2.1 Tutkimuksen tausta

Ulkomaalaislain (301/2004) 116 §:n 1 momentin 7) kohdan mukaan Maahanmuuttovirasto päättää toisen sopimusvaltion pyynnöstä Dublin III-asetuksen mukaisesta turvapaikanhakijan vastaanottamisesta. Tutkimuksen lähtökohtana on tilanne, jossa Suomelle on esitetty pyyntö ottaa vastuu toisessa jäsenmaassa jätetyn turvapaikkahakemuksen käsittelystä. Turvapaikkahakemuksen tekijänä on ilman huoltajaansa hakeva, alaikäinen lapsi. Pyyntöön myönteinen vastaus tarkoittaisi lapsen vastaanottamista Suomeen ja lapsen turvapaikkahakemuksen ai-neellista tutkintaa Suomessa. Pyyntöä on ilmoitettu, että lapsen sukulainen asuu laillisesti Suomessa.

Dublin III-asetuksen ensisijainen vastuuperuste on alaikäisen lapsen saattaminen yhteen hänen asetuksen mukaisten perheenjäsenten<sup>9</sup> tai sisaruksena kanssa.<sup>10</sup> Asetuksen artiklan 8.2 mukaan, jos lapsella ei ole jäsenvaltioiden alueella asetuksessa mainittuja perheenjäseniä tai sisarusia, mutta hänellä on jäsenvaltioiden alueella laillisesti oleskeleva sukulainen,<sup>11</sup> on lapsi saatettava yhteen tämän sukulaisen kanssa.

Lapsen ja sukulaisen yhteen saattaminen edellyttää sitä, että se on lapsen edun mukaista ja että jäsenvaltio voi todeta, että kyseinen sukulainen kykenee huolehtimaan lapsesta. Lisäksi asetuksen artikla 6 velvoittaa viranomaista ottamaan kaikessa asetuksen soveltamisesta koskevissa menettelyissä huomioon ensisijaisesti lapsen edun ja lapsen etua arvioidessa, kiinnittämään erityistä huomiota perheenyhdistämisen mahdollisuuksiin, alaikäisen hyvinvointiin ja kehitykseen, turvallisuusnäkökohtiin sekä alaikäisen omiin näkemyksiin, hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti.

Asetuksen mukaisten velvoitteiden täyttäminen edellyttää siis jäsenmaita huomioon jokaisessa asetuksessa säädettyssä menettelyssä ensisijaisesti lapsen etuun liittyvät tekijät ja sen lisäksi arvioimaan sitä, onko kyseinen sukulainen kykenevä huolehtimaan lapsesta.

---

<sup>9</sup> Lapsen isä, äiti tai muu aikuinen, joka on lapsesta vastuussa sen jäsenvaltion lain tai käytännön perusteella, jossa aikuinen oleskelee.

<sup>10</sup> Asetuksen artikla 8.1

<sup>11</sup> Sukulaisella tarkoitetaan asetuksen artiklan 2 (h) kohdassa mainittua, Suomessa laillisesti asuvaa sukulaista eli lapsen tatiä, setää tai isovanhempaa.

## 2.2 Tutkimuksen rakenne ja tutkimusongelma

Jotta lukija saisi kattavan kuvan mikä on vastuunmäärittämisasetus, tarkastellaan työn aluksi niitä taustatekijöitä, jotka ovat vaikuttaneet asetuksen syntyyn, kehitykseen ja siihen, mitä se nykyisellään on. Koska vastuunmäärittämisasetus on keskeinen osa Euroopan yhteistä turvapaikkajärjestelmää (CEAS) tarkastellaan työssä ensin CEAS:n ja asetuksen historiaa. Koska CEAS:n yhteisenä keskeisenä tavoitteena on ollut jäsenmaiden turvapaikkaprosesseja koskevan lainsäädännön harmonisointi, työssä tutustutaan pintapuolisesti myös turvapaikka-asioita sääteleviin EU-direktiiveihin.

Luku neljä keskittyy tarkastelemaan nykyistä Dublin III-asetusta, sen keskeisiä tavoitteita sekä niitä perusteita, joiden pohjalta turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva valtio määritetään. Lisäksi kursorisesti tarkastellaan asetuksen soveltamista edesauttavia Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 767/2008 perustettua VIS-Viisumitietojärjestelmää ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 603/2013, jatkossa Eurodac-asetus, perustettua Eurodac-järjestelmää sekä käydään läpi Dublin-menettelyä pääpiirteittäin.

Pääluvussa 5 perehdytään lapsen edun ja perheen yhtenäisyyden periaatteen oikeudelliseen viitekehykseen Dublin III-asetuksen ja kansallisen viranomaisen toimintaa ohjaavan lainsäädännön näkökulmasta. Luvussa ensimmäisenä käsitellään lyhyesti sitä, miten perus- ja ihmisoikeudet linkittyvät lapsen edun ja perheen yhtenäisyyden käsitteisiin, jonka jälkeen paneudutaan tarkastelemaan asetuksen sisällöllisiin peruseriaatteisiin olennaisesti vaikuttaviin kansainvälisiin yleis- ja ihmisoikeussopimuksiin sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjaan. Kappaleen lopuksi tutustutaan lapsen etua ja perheen yhtenäisyyttä ohjaavaan kansalliseen oikeusnormistoon ja sen pohjalta pyritään tarkastelemaan sitä, mitä käsite ”lapsen etu” voisi tarkoittaa Dublin III-asetuksen artiklan 8 näkökulmasta.

Työn pääluvussa 6 keskitytään Dublin III-asetuksen soveltamiseen käytännössä. Käytännön soveltamista lähestytään tutustumalla ensin siihen, miten lapsen etuun ja perheen yhtenäisyyteen liittyvät periaatteet ilmenevät asetuksessa ja millaisia menettelyllisiä takeita asetus tarjoaa alaikäisille. Lopuksi perehdytään siihen, kuinka Dublin III-asetuksen artiklaa 6 ja 8.2 sovelletaan käytännössä tilanteessa, jossa toinen jäsenvaltio on esittänyt Suomelle pyynnön ottaa vastuu alaikäisen lapsen hakemuksen tutkimisesta.

Täyttääkseen asetuksen mukaiset velvoitteet eli arvioidakseen alaikäisen lapsen etuun ja sulalaisen huoltokykyyn liittyviä tekijöitä, on viranomaisen saatava tietoa. Tältä pohjalta työn keskeiseksi teemaksi ja tutkimusongelmaksi nousee kysymys viranomaisen tiedoksisaantioikeudesta, johon perehdytään luvussa 7. Luvussa tutkitaan ensin keskeisin osin viranomaisen

tiedoksisaantioikeutta ohjaavaa yleistä oikeusnormistoa, jonka jälkeen paneudutaan työn tutkimusongelman kannalta olennaiseen, Maahanmuuttoviraston tiedonsaantia ja sosiaaliviranomaisen tiedonluovuttamista ohjaaviin erityissäännöksiin. Luvun 7 ensisijainen tarkoitus löytää vastaus tämän työn tutkimuskysymykseen, joka on: miten asetuksen mukaisen tietojenvaihtovelvoitteen vaatimukset pystytään täyttämään suhteessa kansallisen lainsäädäntömme antamiin edellytyksiin?

### 2.3 Työn rajaukset

Tämän työn tarkoituksena on systematisoida ja tulkita viranomaisen tiedoksisaantioikeutta asetuksen näkökulmasta tilanteessa, jossa hakija ei ole Suomessa tai tietopyynnön kohteena olevalla henkilöllä ei ole hakemusasiasa vireillä Suomessa.

Tarkastelun keskiössä on erityisesti tiedoksisaantioikeutta säätelevän kansallinen normisto, jonka puitteissa Maahanmuuttovirasto pyytää salassa pidettävää tietoa toiselta viranomaiselta. Asiassa on otettava huomioon myös se, että puhtaasti lapsen etua arvioidessa, ei voisi sivuttaa myöskään sitä vaihtoehtoa, että vaikka Suomessa asuva henkilö olisi lapsen asetuksen mukainen perheenjäsen tai sisar, virasto saattaisi poikkeustapauksessa joutua myös arvioimaan asiaa myös em. henkilöiden kohdalla. Tämän työn pääasiallinen tarkastelukulma lähtee kuitenkin siitä, tietojen pyynnin kohteena on lapsen asetuksessa mainittu sukulainen.

Vastuunmäärittämiseen kuuluvan kokonaisprosessin tarkastelu jätetään tutkimuksessa pienempään rooliin ja sitä tarkastellaan vain kokonaisuuden hahmottamisen kannalta tarvittavin osin. Lisäksi Suomessa turvapaikkaa hakevan henkilön hakemus ja sitä koskeva Dublin-prosessi tai Suomessa aineelliseen käsittelyyn ohjautuva turvapaikkahakemus ja sitä koskeva prosessi on rajattu kokonaan tutkimuksen ulkopuolelle. Lisäksi yleisesti turvapaikkatutkinnassa muiden esille tulleiden oleskelulupaperusteiden ja niitä ohjaavan oikeusnormiston sekä periaatteiden tarkastelu on myös rajattu pois kokonaisuudessaan.

Lapsen etua ja perheen yhteisyyden periaatetta ohjaavaa kansainvälistä, kansallista ja unionin oikeusnormistoa tarkastellaan pääasiassa turvapaikkaa yksin hakevan lapsen näkökulmasta. Lisäksi viranomaisen tiedonsaantioikeutta koskevaa lainsäädäntöä tarkastellaan vain kansallisen lainsäädännön näkökulmasta ja keskeistä tiedonvaihtoa säätelevää unionin säännöstöä käsitellään vain asetuksista juontuvien tiedonvaihtovelvoitteiden näkökulmasta.

## 2.4 Työn metodologiset valinnat

Käsite oikeustiede kattaa useilta tavoitteiltaan, kohteiltaan ja menetelmiltään erilaisia tutkimuksen aloja kuten lainoppi eli oikeusdogmatiikka, oikeussosiologia, oikeus historia ja vertaileva oikeustiede. Näistä vanhimpana ja merkittävimpänä voidaan pitää lainoppia, eli oikeusdogmatiikkaa.<sup>12</sup>

Tämän työn metodinen runko nojaa oikeusdogmatiikkaan, jonka keinoin tarkastellaan alaikäisen lapsen etua sekä perheen yhtenäisyyden periaatetta sääteleviä oikeusnormeja vastuumäärittämismenettelyn näkökulmasta. Lisäksi työssä tutkitaan asetuksen mukaista selvittämismenettelyä lapsen asiassa, siihen liittyvää viranomaisen tiedoksisaantioikeutta säätelevää kansallista oikeussäännöstöä, sen systematiikkaa sekä tulkintaa ja sitä, miten asetuksen velvoitteet limittyvät yhteen tiedonsaantioikeutta sääntelevän kansallisen oikeusnormiston kanssa.

Lainoppia harjoitetaan kaikkialla, missä on syntynyt kysymys oikeusjärjestyksen sisällöstä. Voidaan puhua myös lainopillisesta tiedonintressistä eli siitä, että esille nousseeseen yhteiskuntaperäiseen kysymykseen on jonkun vastattava. Oikeusdogmatiikkaan keskeisenä ajatuksena kuuluu hermeneutiikka<sup>13</sup> ja sen johdannainen, argumentaation teoria. Hermeneutiikan ja argumentaation teorian peruste on se, että oikeusajattelun lähtökohta on laki.<sup>14</sup>

Oikeusdogmatiikka on tieteellistä tutkimusta, jonka tutkii alueellisesti rajattuja ja tietynä aikana voimassaolevia oikeusnormeja kokonaisuutena pyrkien selvittämään niiden konkreettista sisältöä, tarkoituksenaan auttaa normien soveltajia ja toteuttamaan oikeusjärjestystä. Lainopillisen tutkimuksen pääasiallisena tarkoituksena on käytännön tarpeen tyydyttäminen eli auttaa oikeusnormin soveltajaa soveltamaan normia käytännön elämässä eteen tulevassa oikeudellisessa ongelmassa.<sup>15</sup> Oikeusdogmatiikan toisena tarkoituksena on systematisointi, eli pyrkimys kerätä irralliset oikeusnormit mahdollisimman loogiseksi ja yhtenäiseksi sekä aukottomaksi kokonaisuudeksi, jotta kokonaisuus kävisi mahdollisimman ymmärrettäväksi. Oikeusdogmatiikka voidaan jakaa tieteellisestä näkökulmasta tehtävään oikeusdogmatiikkaan tai tässä työssä käytettyyn, praktisesta näkökulmasta tehtävään oikeusdogmatiikkaan.<sup>16</sup>

---

<sup>12</sup> Aarnio 2011, 1

<sup>13</sup> Hermeneutiikka on tieteenfilosofista suuntaus, joka korostaa merkityksiä sisältävien kokonaisuuksien ymmärtämistä ja tulkintaa.

<sup>14</sup> Aarnio 2011, 1, 10.

<sup>15</sup> Husa 1995, 134.

<sup>16</sup> Husa 1995, 134, 200.

Praktinen oikeusdogmatiikka on menetelmä, jota käytetään juridista osaamista vaativissa tehtävissä ja jossa harjaannutaan nimenomaisesti oikeussäännösten tulkintaan.<sup>17</sup> Praktisessa oikeusdogmatiikassa, joka myös käytännönläheiseksi lainopiksi kutsutaan, keskeisen sijan saa lainsäädäntö, lainvalmisteluaineistot sekä oikeuskäytäntö.<sup>18</sup> Praktisen oikeusdogmatiikan tarkoitus on ennen kaikkea löytää vastaus siihen, mikä on voimassaolevan oikeusnormiston sisältö käsillä olevassa oikeuskysymyksessä ja siten auttaa oikeusnormin soveltamisessa kyseessä olevassa käytännön tilanteessa. Praktisen oikeusdogmatiikan keskeisin tehtävä on siis nimenomaisesti oikeussäännösten tulkinta ja sen arvo riippuu siitä, kuinka hyvin se pystyy vastaamaan sille asetettuun tehtävään eli oikeuden systematisointiin ja tulkintaan.<sup>19</sup>

Tässä yhteydessä on oleellista huomata, että tulkinnalla ei tarkoiteta lain arkipäiväistä ja tavanomaista tulkintaa vaan tulkinnalla viitataan nimenomaisesti toimintaan, jota säätelee oikeuslähteoppi, positiivis-oikeudellinen viitekehys, korostetusti oikeusturvan vaatimus sekä oikeat toimintasäännöt eli oikeaoppinen oikeuslähteiden käyttämistapa- ja järjestys. Praktisen oikeusdogmaattisen tulkinnan tuloksena on tulkitsijan perusteltu näkemys siitä, mikä on tulkinnan kohteena olevan normin oikea sisältö. Oleellista on kuitenkin huomioida se, että näkemys on kuitenkin kiistettävissä vastaväittein tai vaihtoehdoin, eikä se siten edusta mitään lopullista totuutta.<sup>20</sup>

## 2.5 Lähdeaineisto

Tässä työssä aineistona käytetään suoraan sovellettavia Euroopan unionin yhteisön asetuksia ja direktiivejä, kansainvälisiä yleis- ja ihmisoikeussopimuksia, kansallista lainsäädäntöä sekä lain esitöitä. Lisäksi säännösten tulkinnassa apuna käytetään turvapaikkajuridiikkaa, Euroopan unionin oikeutta, Ulkomaalaislakia sekä ihmis- ja perusoikeuksia koskevia artikkeleita sekä julkaisuja oikeuskirjallisuudessa.

Oikeussäännösten sisällöllisellä selvittämisellä pyritään selventämään, mitä tarkoitetaan lapsen edun ja perheen yhtenäisyyden periaatteilla tarkastellessa niitä vastuunmäärittämisesetoksen näkökulmasta sekä sitä, mikä merkitys näillä periaatteilla on Dublin prosessissa. Lisäksi selvitetään mikä ohjaa viranomaisen ja maahanmuuttoviraston tiedoksisaantioikeutta ja miten kansallinen lainsäädäntö vaikuttaa viranomaisen selvittämisvelvollisuuden täyttämiseen vastuunmäärittämisesetoksen näkökulmasta. Lainvalmisteluaineistoja hyväksikäyttämällä pyritään samaan tietoa säädösten taustalla olevasta lainsäätäjän tarkoituksesta. Tässä työssä lainvalmisteluaineistoja käytetään etenkin viranomaisen tiedonsaantioikeutta koskevien oikeusnormien tarkemman merkityksen ymmärtämiseksi.

---

<sup>17</sup> Husa 1995, 198 -199.

<sup>18</sup> Siltala 2003, 575.

<sup>19</sup> Husa 1995, 198 -199.

<sup>20</sup> Husa 1995, 200.



Oikeustutkimuksen tehtävänä on tunnistaa oikeus sen yhteiskunnallisessa kontekstissa. Oikeustutkimuksen on tiedostettava ne tosiasialliset yhteiskunnan ongelmat (joita tässä työssä nimenomaan pyritään tuomaan pintaan), joita lainsäätäjä on oikeudellisten sääntelyn keinoin pyrkinyt ratkaisemaan. On siis nähtävä oikeusääntöjen (ja niiden tulkinna) yhteiskunnallinen vaikutus. Tämä kaikki edellyttää tosiasiamailman kytkemistä oikeudelliseen tulkintaan, mikä puolestaan luo tarpeen empiirisen tiedon ja metodin käyttöön.<sup>21</sup> Tämän työn empiirinen osuus on toteutettu haastattelun avulla. Tutkielmaa varten on haastateltu sosiaalityöntekijä Jonna Laitosta, sosiaalityöntekijä Anni Partasta, sosiaaliohjaaja Jutta Toikkaa ja psykiatrian sairaanhoitaja Tarja Rannikkoa. Haastattelu tapahtui Hämeen poliisilaitoksen, Hämeenlinnan poliisiasemalla 6.11.2015 ja haastatelluille esitetyt kysymykset löytyvät tämän tutkimuksen liitteestä yksi. Haastattelun tuloksia on käytetty hyväksi tarkastellessa tiedonsaantiin liittyviä ongelmia sekä havainnoimaan sosiaaliviranomaisen näkökulmasta tiedonsaantia edistäviä kehitysehdotuksia.<sup>22</sup> Lisäksi tutkielman kappaleessa 7.6.1, jossa tulkitaan yksityiskohtaisemmin lakia sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000), jatkossa asiakaslaki, 17 §:ää on apuna käytetty Tapio Rädyn 19.11.2015 puhelinhaastattelussa antamia, laintulkinnallisia kommentteja.

## 2.6 Keskeinen termistö

Vastuumäärittämisasetus sitoo Suomea asetuksen tasoisena säännöksenä, joten sitä ei ole implementoitu kansalliseen lainsäädäntöömme, vaan se tulee suoraa sovellettavaksi.<sup>23</sup> Dublin III -asetuksen 2 artikla sisältää seuraavat tämän työn kannalta merkitykselliset määritelmät, joiden mukaan asetuksessa tarkoitetaan ”kolmannen maan kansalaisella henkilöä”, joka ei ole unionin kansalainen eikä asetusta Euroopan unionin kanssa tehdyn sopimuksen nojalla noudatettavan valtion kansalainen. ”Kansainvälistä suojelua koskevalla hakemuksella” tarkoitetaan kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön esittämää pyyntöä saada pakolaisasema tai toissijaista suojelua. ”Hakijalla” tai ”turvapaikanhakijalla” puolestaan tarkoitetaan kolmannen maan kansalaista, joka on tehnyt turvapaikkahakemuksen, jonka johdosta ei vielä ole tehty lopullista päätöstä. ”Ilman huoltajaa tuleva alaikäinen” on naimaton, alle 18-vuotias henkilö, joka saapuu jäsenvaltioiden alueelle ilman hänestä joko lain tai vakiintuneen käytännön mukaisesti vastuussa olevaa aikuista. Tässä yhteydessä ilman huoltajaa oleva alaikäinen on myös lapsi, jotka jää ilman huoltajaa sen jälkeen, kun hän on saapunut jäsenvaltioiden alueelle. Hakijan ollessa alaikäinen ja naimaton, tarkoitetaan ”perheenjäsenellä” jäsenvaltioiden alueella oleskelevaa, hakijan isää, äitiä tai muuta aikuista, joka on hakijasta vastuussa sen jäsenvaltion lain tai käytännön perusteella, jossa aikuinen oleskelee. ”Sukulai-

<sup>21</sup> Keinänen, Kilpeläinen & Väättäinen 2010, 19-20.

<sup>22</sup> Työn kappaleet 7.7 - 7.9.

<sup>23</sup> Euroopan Unioni 2015.

sella” puolestaan tarkoitetaan hakijan aikuista tätiä tai setää tai isovanhempaa, joka oleskelee jäsenvaltion alueella, riippumatta siitä, onko hakija syntynyt avioliitossa tai avioliiton ulkopuolella tai onko hänet kansallisen lain määritelmän mukaisesti adoptoitu. ”Edustaja” puolestaan on henkilö tai organisaatio, joka on nimitetty avustamaan ja edustamaan ilman huoltajaa olevaa alaikäistä lasta, Dublin III-asetuksessa säädetyissä menettelyissä, jotta lapsen etu voidaan varmistaa ja tehdä tarvittaessa alaikäisen puolesta oikeustoimia.<sup>24</sup>

### 3 Dublin III-asetuksen ja Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän historia

#### 3.1 Kohti yhteistä turvapaikkajärjestelmää

Euroopan unionin tavoitteena on ollut muodostaa asteittain vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuva alue, joka on avoinna niille, jotka olosuhteiden pakosta joutuvat oikeutusti anomaan kansainvälistä suojelua.<sup>25</sup> Turvapaikan saaminen on perusoikeus ja sen myöntämistä velvoittaa vuonna 1951 tehty Pakolaisten oikeudellista asemaa koskeva yleissopimus (SopS 77/1968), jatkossa Geneven sopimus. Geneven sopimuksen mukaisesti kansainvälistä suojelua myönnetään niille henkilöille, joiden on katsottu pakenevan vainoa tai vakavaa vahinkoa. Koska EU-alueen rajat olivat auki ja ihmisillä vapaus liikkua, katsottiin, että tarve koko unionin alueen kattavalle turvapaikkapolitiikalle oli ilmeinen. Yhteisen turvapaikkapolitiikan keskeinen elementti on CEAS, jonka eteen EU:ssa on tehty töitä jo vuodesta 1999.<sup>26</sup>

CEAS:n tavoitteena on ollut suojelua hakevien henkilöiden pääseminen nopeasti turvapaikkamenettelyn piiriin. Lisäksi lainsäädännön kehittämällä ja harmonisoinnilla on pyritty siihen, että turvapaikkapäätökset olisivat oikeudenmukaisia ja päätökset tehtäisiin nopeasti. Päätöksen laadukkuuden parantamisella ja toimintaa ohjaavien normien yhdenmukaisuudella on varmistettu, ettei vainoa pakenevia henkilöitä palauteta takaisin vaaraan. Lisäksi niillä on pyritty takaamaan turvapaikkaa hakeville ja kansainvälistä suojelua saaville henkilöille asianmukaiset ja ihmisarvoa kunnioittavat olosuhteet unionin alueella. Normiharmonian tavoittelulla on nimenomaisesti pyritty siihen, että hakemuksen tulos olisi aina samanlainen, riippumatta siitä missä hakemus on jätetty.<sup>27</sup>

CEAS:n luominen on saanut alkunsa Tampereella huippukokouksen tuloksien perusteella sekä Amsterdamin sopimuksen voimaan saattamisen myötä toukokuussa 1999. Tampereen huippukokouksessa Eurooppa neuvosto päätti, että CEAS pohjautuisi Geneven sopimuksen täysmääräiseen ja kokonaisvaltaiseen soveltamiseen. Lisäksi huippukokouksessa todettiin että yhteiseen turvapaikkajärjestelmään olisi lyhyellä aikavälillä sisällytettävä selkeä sekä toimiva me-

<sup>24</sup> EUVL L 180, 29.6.2013, 36.

<sup>25</sup> EUVL L 180, 29.6.2013, 31.

<sup>26</sup> Euroopan komissio 2015.

<sup>27</sup> Euroopan komissio 2015.

nettely, jonka pohjalta turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva valtio määritettäisiin.<sup>28</sup>

CEAS oli tarkoitus toteuttaa kahdessa eri vaiheessa. CEAS:n ensimmäisessä vaiheessa, vuosina 1999-2005, neuvostolle annettiin vastuumäärittämisasetuksen säätämisen lisäksi luoda turvapaikkamenettelyihin liittyvät vähimmäisvaatimukset ja toimenpiteet.<sup>29</sup> Tätä tavoitetta silmällä pitäen Tampereen kokouksen tavoitteiden pohjalta luotiin mm. turvapaikka-asioita keskeisesti ohjaavat menettely-määritelmä- ja vastaanottodirektiivit.<sup>30</sup> CEAS:n toinen vaihe toteutettiin Haagin ohjelman (2005) avulla, jossa tavoitteeksi asetettiin yhteisen turvapaikkamenettelyn sekä turvapaikan ja toissijaista suojelua saaneille yhtenäisen aseman aikaansaaminen koko unionissa. Erityistä huomiota kiinnitettiin asianmukaisiin rakenteisiin, joiden avulla viranomaisyhteistyötä haluttiin helpottaa. Tavoitteena oli lisätä muuan muassa kansallisten turvapaikkapäätöksiä tekevien viranomaisten käytännön tason yhteistyötä ja siten lujittaa turvapaikka-asioden ulkoista ulottuvuutta. CEAS:n toisen vaiheen loppuun saattamista on ennen kaikkea hahmoteltu Euroopan komission vihreässä kirjassa<sup>31</sup> (2007), jossa kartoitettiin yhteisen CEAS:n mahdollisuuksia ja muodostettiin toimintasuunnitelma sen loppuun saattamiseksi.<sup>32</sup> Toimintasuunnitelma sisälsi kymmenen painopistettä, jotka tähtäsivät Haagin ohjelman tavoitteiden toteuttamiseen. Yksi näistä painopisteistä tähtäsi perusoikeuksien tilanteen parantamiseen, etenkin kiinnittämällä huomiota lasten ja naisten oikeuksiin. Lisäksi komissio halusi ehkäistä kaikenlaista syrjintää ja varmistaa henkilötietojen suojaa.<sup>33</sup> Vuonna 2009 solmitulla Lissabonin sopimuksella<sup>34</sup> oli myös merkittävä rooli CEAS:n toisen vaiheen loppuun saattamisessa. Sopimuksen myötä toimintasuunnitelmassa määriteltiin, että CEAS:n loppuunsaattaminen toteutetaan Euroopan yhteisön perustamissopimuksen ja unionin toimintasopimuksen nojalla, joihin kumpaankin vaikutti merkittävästi Geneven sopimus.<sup>35</sup>

Vuonna 2010 kaikkia turvapaikka-asioden keskeisimpiä direktiivejä uudistettiin, sekä perustettiin EASO, joka on Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 439/2010 perustettu Euroopan unionin erillinen turvapaikka-alan erillisvirasto ja asiantuntijakeskus. EASO perustettiin CEAS:n edistämiseksi sekä jäsenvaltioiden välisen turvapaikka-asioihin liittyvän käytännön yhteistyön lujittamiseksi. EASO:n rooli on tarjota jäsenmaille käytännön tukea ja tietotaitoa, vaikka itse vastuu turvapaikanhakijoista on kuitenkin edelleen jäsenvaltioilla,

<sup>28</sup> EUVL L 180, 29.6.2013, 31.

<sup>29</sup> Kuoppamäki 2011,20.

<sup>30</sup> Juvonen 2012, 19.

<sup>31</sup> Vihreä kirja: Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän tulevaisuus KOM(2007) 301.

<sup>32</sup> KOM(2008) 360 lopullinen, 3.

<sup>33</sup> KOM(2005) 184 lopullinen.

<sup>34</sup> Eli sopimuksen Euroopan unionin toiminnasta, jäljempänä 'unionin toimintasopimus'.

<sup>35</sup> KOM(2008) 360 lopullinen, 3.

joiden kansalliset viranomaiset toteuttavat järjestelmää ja jonka toimintaa kansalliset tuomioistuimet varmistavat.<sup>36</sup>

### 3.2 Lainsäädännön harmonisoinnista

CEAS:n lainsäädännön harmonisoimiseksi Euroopan unionin neuvosto on hyväksynyt lukuisia turvapaikkaprosessia sääteleviä direktiivejä. Direktiivien tarkoitus on varmistaa, että hakijoita kohdellaan oikeudenmukaisesti, hakemukset tutkitaan yhdenmukaisia normeja noudattaen ja että ratkaisu asiassa olisi aina samanlainen, riippumatta siitä, missä hakemus on tehty.<sup>37</sup> Direktiivien tarkoitus on luoda minimistandardit, joita jäsenmaat voivat halutessaan ylittää oman kansallisen lainsäädännön puitteissa. Euroopan unionin tuomioistuimella on toimivalta antaa direktiivin soveltamista ohjaavia päätöksiä ja jolta kansallisilla tuomioistuimilla on mahdollisuus pyytää unionin oikeuden lainsoveltamisessa ennakkoratkaisua.<sup>38</sup>

Turvapaikka-asioita sääteleviä EU-direktiivejä on lukuisia. Asetuksen näkökulmasta keskeisimpiä ovat Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/32/EU jatkossa menettely direktiivi, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/33/EU, jatkossa vastaanotto direktiivi ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/95/EU, jatkossa määritelmä direktiivi.

Menettelydirektiivin tarkoitus on vahvistaa turvapaikanhakemisprosessin säännöt. Direktiivissä kerrotaan kuinka hakemusta tarkastellaan, mihin apuun turvapaikan hakija on oikeutettu, muutoksenhausta ja sen vaikutuksesta maastapoistamisasiassa, menettelystä turvapaikanhakijan kadotessa ja menettelytavoista koskien toistuvia hakemuksia. Menettelydirektiiviä on alun perin laadittu vuonna 2005, mutta se on uudistettu vuonna 2013. Uudistettu menettelydirektiivi on edeltäjäänsä tarkempi ja sillä on pyritty luomaan yhdenmukainen järjestelmä, joka varmistaa turvapaikkapäätöksiä tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden ja päätöspäätösten yhdenmukaisiin vaatimuksiin perustuvan tarkastelun.<sup>39</sup> Uudelleenlaaditun turvapaikkamenettelydirektiivin<sup>40</sup> säännökset saatettiin kansallisesti voimaan 1.7.2015 ulkomaalaislaissa.<sup>41</sup>

Vastaanotto-olosuhteita koskeva direktiivi on alun perin laadittu vuonna 2003, tarkistettu vuonna 2013. Uudelleen laadittu direktiivi astui voimaan vuonna 2015. Uudistettu vastaanottodirektiivi<sup>42</sup> tarkastelee niitä olosuhteita, jossa turvapaikanhakija odottaa hakemuksensa käsittelyä. Direktiivi varmistaa, että turvapaikanhakija on oikeutettu riittävään vastaanotto-

<sup>36</sup> Juvonen 2012, 19.

<sup>37</sup> Euroopan komissio 2014.

<sup>38</sup> Samalla kuitenkin sitoutuen noudattamaan annettua ratkaisua.

<sup>39</sup> Euroopan komissio 2014.

<sup>40</sup> EUVL L 180, 29.6.2013, 60-95

<sup>41</sup> HE 218/214 vp.

<sup>42</sup> EUVL L 180, 29.6.2013, 96–116.

olosuhteiden aineelliseen tasoon<sup>43</sup> samalla pyrkien parantamaan sekä yhdenmukaistamaan vastaanotto-olosuhteita kaikkialla unionissa.<sup>44</sup> Direktiivi on implementoitu kansalliseen lainsäädäntöömme lailla kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta(746/2011).<sup>45</sup> Vastaanottodirektiivissä on kiinnitetty erityistä huomiota mm. ilman huoltajia tuleviin alaikäisiin. Alaikäisiä koskevat keskeiset säännökset on lueteltu direktiivin artiklassa 24, jossa määrätään muun muassa, että jäsenvaltioiden on: 1) varmistettava, että yksin tulevia alaikäiselle määrätään edustaja. Edustajan tulee hoitaa tehtävänsä lapsen etua koskevaa periaatetta noudattaen ja hänellä on oltava tehtävää varten tarvittava asiantuntemus; 2) pyrittävä jäljittämään yksin tulleen alaikäisen perheenjäsenet mahdollisimman nopeasti samalla kuitenkin kiinnittäen huomiota lapsen ja hänen lähisukulaisensa etuun siten, että kyseisiä henkilöitä koskevien tietojen keruu, käsittely ja välittäminen tapahtuvat luottamuksellisesti, jottei henkilöiden turvallisuus vaarannu; 3) huomioitava, että alaikäisten henkilöiden kanssa työskenteleviä henkilöitä koskee työssään saamiensa tietojen osalta kansallisen lainsäädännön mukainen salassapitovelvollisuus.<sup>46</sup>

Määritelmädirektiivi<sup>47</sup> nimensä mukaisesti määrittelee ja selkiyttää olosuhteita, joiden puitteissa kansainvälistä suojelua myönnetään. Direktiivissä on säädetty muun muassa suojasta palauttamista vastaan, oleskeluluvista, matkustusasiakirjoista, työhön pääsystä, mahdollisuudesta koulutukseen, sosiaalihuollosta, terveydenhuollosta, majoituksesta sekä hakijan kotouttamispalveluista. Direktiivi sisältää erityisesti lapsia ja haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä koskevia erityissäädöksiä. Aikaisempaa direktiiviä on moitittu sen epämääräisistä vähimmäisnormeista, jotka aiheuttivat sen, että hakijan mahdollisuudet saada kansainvälistä suojelua vaihtelivat hyvin paljon sen mukaan, missä jäsenvaltiossa turvapaikkahakemus käsiteltiin. Uudella direktiivillä pyrittiin parantamaan päätöksenteon laatua sekä pyrittiin varmistamaan hakijoiden oikeudenmukainen ja yhteneväinen kohtelu.<sup>48</sup> Direktiivi on alun perin laadittu vuonna 2004, tarkistettu vuonna 2011 ja muutokset ovat astuneet voimaan 2013. Kansallisella tasolla uudistetun direktiivin muutokset on saatettu voimaan 1.7.2014 ulkomaalaislaila.

Keskeisimpänä muutoksena voidaan pitää perheenjäsenen muutettua määritelmää. Lapsen perheenjäseneksi katsominen ei enää edellyttänyt asianomaisen huollettavana olemista vaan määritelmää täydennettiin siten, että alaikäisen ja naimattoman lapsen perheenjäseneksi

---

<sup>43</sup> Riittävällä aineellisella tasolla tarkoitetaan sitä, että hakijalla on asunto, ruokaa ja mahdollisuus terveydenhoidollisiin tai psykologisiin palveluihin.

<sup>44</sup> Euroopan komissio 2014.

<sup>45</sup> HE 171/2014 vp.

<sup>46</sup> EUVL L 180, 29.6.2013, 107-108.

<sup>47</sup> EUVL L 337, 20.12.2011, 9–26.

<sup>48</sup> Euroopan komissio 2014.

katsotaan myös isä, äiti tai muu aikuinen, joka on vastuussa kansainvälistä suojelua saavasta henkilöstä joko lain tai asianomaisen jäsenvaltion käytännön mukaan.<sup>49</sup>

Muita EU:n turvapaikkapolitiikkaa sääteleviä direktiivejä ovat: 1) Neuvoston direktiivi 2003/86/EY, eli perheenyhdistämisdirektiivi,<sup>50</sup> jonka pääasiallinen tarkoitus on suojella perhe-elämää sekä vahvistaa ne edellytykset, joiden täyttyessä jäsenvaltioissa laillisesti oleskelevilla kolmansien maiden kansalaisilla on oikeus perheenyhdistämiseen; 2) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/115/EY eli palauttamisdirektiivi<sup>51</sup> jolla turvataan henkilön oikeudet tilanteessa, jossa häntä ollaan palauttamassa kotimaahansa tai johonkin muuhun maahan; 3) Neuvoston direktiivi 2001/55/EY eli Tilapäinen suojeludirektiivi<sup>52</sup> jossa määritellään esim. mitä on tilapäinen suojelu ja keihin sitä sovelletaan sekä suojelun ajallisesta kestosta; 4) Neuvoston direktiivi 2003/109/EY eli pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen direktiivi<sup>53</sup> jossa säädetään kyseisen aseman myöntämisestä, toisessa jäsenmaassa oleskelusta, perheenjäsenten asemasta sekä tasavertaisesta kohtelusta.

### 3.3 Vastuumäärittämisasetuksen uudistus

#### 3.3.1 Dublin yleissopimus

Vastuumäärittämisasetuksen merkitykseen osana CEAS:a viitattiin vuonna 1999 Tampereen huippukokouksessa, jossa todettiin, että CEAS:n on sisällytettävä selkeä ja toimiva menettely, jonka avulla määritellään turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio. Itse vastuumäärittämisasetus on kuitenkin saanut alkunsa jo kymmenen vuotta aikaisemmin, Dublin yleissopimuksen astuessa voimaan.<sup>54</sup> Dublinin yleissopimusta valmisteltiin ennen Suomen jäsenyyttä Euroopan unionissa, 1980-luvun viimeisinä vuosina silloisten 12 jäsenvaltion välisenä yhteistyönä. Dublin yleissopimuksen laadintaan vaikutti sisämarkkinoiden avaaminen, joka lisäsi ihmisten liikkumista jäsenvaltioiden alueella. Samaan aikaan itäisen Euroopan poliittisten muutosten seurauksena jäsenvaltiot joutuivat kohtaamaan myös kolmannen maan kansalaisten taholta tulevan, alati kasvavan maahantulon, maahanmuuton ja pakolaisuuden paineet.<sup>55</sup>

Sisämarkkinoiden toteutumisen ja itäisen Euroopan avautumisen seurauksena oli odotettavissa myös samanaikaisten, peräkkäisten tai lukumäärällisesti useiden eri valtioissa jätettyjen tur-

<sup>49</sup> HE 9/2014 vp, 4.

<sup>50</sup> EUVL L 251, 3.10.2003, 12-18.

<sup>51</sup> EUVL L 348, 24.12.2008, 98-107.

<sup>52</sup> EYVL L 212, 7.8.2001, 12-23.

<sup>53</sup> EUVL L 16, 23.1.2004, 44-53.

<sup>54</sup> Yleissopimus Euroopan yhteisöjen jäsenvaltioon jätetyn turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion ratkaisemisesta.

<sup>55</sup> HE 99/1997.

vapaikkahakemuksien yleistyminen. Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainsäädäntöä ja turvapaikkaprosessia koskevat eriävaiisyydet aiheuttivat hakijoiden epätasaista jakautumista jäsenvaltioiden kesken sekä käsittelyaikojen pidentymistä. Jäsenvaltiot eivät myöskään päässeet sopuun vastuun jakautumisesta. Tästä syystä jäsenvaltiot totesivat tarvitsevansa yhteiset säännöt siitä menettelytavasta, jonka perusteella vastuussa oleva valtio määritetään ja tämän yhteisymmärryksen seurauksena nämä menettelytavat kirjattiin vuonna 1990 valmistuneeseen Dublinin yleissopimukseen. Yleissopimuksen sisältö koski vain vastuuvaltion määrittelyyn liittyvää menettelyä, turvapaikkahakemusten käsittely sekä päätöksenteko tapahtuivat kunkin jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön nojalla. Yleissopimuksen tarkoitus oli kuitenkin asettaa kansalliselle lainsäädännölle velvoitteen käsitellä hakemus ja käsittelyssä noudattaa pakolaisten asemaa koskevia kansainvälisiä yleissopimuksia.<sup>56</sup>

### 3.3.2 Dublin II -asetuksen evaluointi ja kolmas kokonaisuudistus

Dublinin yleissopimusta sovellettiin aina vuoteen 2003 asti, jolloin Dublin II - asetus astui voimaan, yhtenä osana CEAS:n ensimmäistä vaihetta. Yleissopimuksen korvaaminen yhteisön säädöksellä eli vastuumäärittämisasetuksella oli oikeusvaikutuksiltaan merkittävä asetuksen ollessa jäsenvaltioita suoraan velvoittava.

Dublin II-asetuksen uudistaminen on saanut alkunsa komission velvoitteesta raportoida Euroopan parlamentille ja neuvostolle asetusten soveltamisesta kolmen vuoden kuluttua niiden voimaantulosta. Velvoitteen pohjalta Euroopan yhteisöjen komissio arvioi kummankin asetuksen soveltamista niiden voimaantulosta vuoden 2005 loppuun ja raportti arvioinnin tuloksista julkaistiin 6.6.2007.<sup>57</sup> Arvioinnin pohjalta komissio totesi, että asetusta oli sovellettu jäsenmaissa yleisesti ottaen tyydyttävästi ja että asetuksella oli luotu tehokas järjestelmä vastuuvaltion määrittämiseksi. Asetuksen soveltamisessa oli kuitenkin havaittu ongelmakohtia, joista osa liittyi nimenomaisesti lapsen etuun sekä perhe-elämän yhtenäisyyden periaatteeseen.<sup>58</sup>

Raportissaan komissio totesi, ettei Dublin II - asetusta sovellettu toissijaista suojelua hakeviin (tai saaviin) henkilöihin. Tällä epäkohdalla nähtiin olevan kielteisiä seurauksia etenkin niiden turvapaikanhakijoiden kannalta, jotka eivät voineet siirtyä toissijaista suojelua jossain toisessa jäsenvaltiossa saavien perheenjäsentensä luo. Toissijaisen suojelun pois lukeminen asetuksen soveltamisalasta juontui siitä, ettei asetuksen antohetkellä kyseinen käsite sisältynyt vielä turvapaikka-asioita koskevaan yhteisön säännöstöön. Määritelmädirektiivin myötä käsite oli

---

<sup>56</sup> HE 99/1997.

<sup>57</sup> KOM (2007) 299 lopullinen, 2.

<sup>58</sup> KOM (2007) 299 lopullinen, 6.

kuitenkin sisällytetty turvapaikka-asioita koskevaan EU:n lainsäädäntöön ja tämän perusteella komissio ehdotti, että asetuksen soveltamisalaan sisältyisi myös toissijainen suojelu.<sup>59</sup>

Raportissa nostettiin esille myös se, että jäsenvaltioilla havaittiin olleen eriäviä tulkintoja ja erimielisyyksiä säännösten soveltamisen edellytyksistä mm. suvereniteetti- ja humanitaarisen lausekkeen osalta. Eriävät tulkinnat ja erimielisyydet johtuivat raportin mukaan Dublin-asetuksen nykyisestä sanamuodosta, jonka perusteella mm. suvereniteettilausekkeen soveltamiseen ei tarvittu turvapaikanhakijan suostumusta. Tällä nähtiin olevan kielteisiä seurauksia turvapaikanhakijalle silloin, kun hakija ei voinut päästä yhteen jossakin toisessa jäsenvaltiossa olevien perheenjäsentensä kanssa.<sup>60</sup>

Raportissa myös todettiin jäsenvaltioiden tulkitsevan eri tavoin takaisinottoopyyntöjä koskevaa säännöstä, jota sovelletaan ilman huoltajaa tuleviin alaikäisiin, jotka ovat aiemmin hakeneet turvapaikkaa jossakin toisessa jäsenvaltiossa. Komissio totesikin raportissaan, että ilman huoltajaa hakevien alaikäisten lasten asiassa etusijalla on aina pidettävä lapsen etu ja että komissio aikoo tarkastella alaikäisten hakijoiden Dublin-asetuksen säännösten soveltamista.<sup>61</sup>

Mitä tulee taas asetuksessa mainittuihin todisteisiin, komissio raportoi, että usein on vaikea löytää tarvittavia todisteita, joiden perusteella toinen jäsenvaltio hyväksyisi vastuun turvapaikanhakijasta. Komission mukaan tällä on ollut kielteisiä vaikutuksia erityisesti perheenyhdistämistä koskevien perusteiden soveltamiseen ja sen seurauksena asetuksen tärkeimpänä pidetyn säännöksen soveltaminen on ollut vähäistä. Tämän suhteen komission kanta oli selvä. Vaikka selkeitä todisteita pidetään välttämättömiä väärinkäytösten ehkäisemiseksi erityisesti perheenyhdistämistapauksissa, jäsenvaltioiden tulisi silti hyväksyä kaikki mahdolliset todiste-lukeinot, myös hakijan itsensä toimittamat selvitykset, niiden ollessa luotettavat ja varmistettavissa olevat.<sup>62</sup>

3.12.2008 antamassaan ehdotuksessaan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen muuttamiseksi<sup>63</sup> komissio totesi, että asetuksessa tulisi lujittaa oikeutta perheen yhtenäisyyteen sekä selkeyttää suvereniteettilausekkeen ja humanitaaristen lausekkeiden keskinäistä vuorovaikutusta. Tähän perustuen komissio ehdotti asetusta muutettavaksi mm. siten, että suvereniteetti- ja humanitaariset lausekkeet yhdistettäisiin samaan lukuun, joka otsikoitaisiin ”harkintavaltalausekkeet”. Komission mukaan suvereniteettilauseketta tulisi soveltaa lähinnä inhimillisiä ja myötätuntoa herättäviin tapauksiin ja humanitaarista lauseketta puolestaan yleis-

<sup>59</sup> KOM (2007) 299 lopullinen, 6.

<sup>60</sup> KOM (2007) 299 lopullinen, 7.

<sup>61</sup> KOM (2007) 299 lopullinen, 7.

<sup>62</sup> KOM (2007) 299 lopullinen, 8.

<sup>63</sup> Kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta.



lausekkeena, johon jäsenvaltiot voivat vedota silloin, jos perusteiden tiukka tulkinta johtaisi perheenjäsenten tai muiden sukulaisten erottamiseen toisistaan.<sup>64</sup>

Ehdotukseen sisältyi myös muutosehdotuksia ilman huoltajaa oleviin alaikäisiin sekä muihin erityisryhmiin liittyen. Tavoitteena oli ottaa Dublin-menettelyssä paremmin huomioon ilman huoltajaa olevien alaikäisten etu ja siksi ehdotuksessa selkeytettiin ja laajennettiin alaikäisiä koskevien nykyisten säännösten soveltamisalaa ja säädettiin heitä suojaavista lisätakeista siten että: 1) uudessa, alaikäisiä koskevassa säännöksessä lueteltiin ne perusteet, jotka jäsenvaltioiden on otettava huomioon arvioidessa lapsen etua sekä lisäksi mainitaan erikseen lapsen oikeudesta saada edustaja; 2) laajennettiin ilman huoltajaa olevan alaikäiselle myönnettävää suojelua siten, että perheenyhdistäminen voidaan hyväksyä paitsi ydinperheen, mutta myös muiden toisessa jäsenvaltiossa oleskelevien sukulaisten kanssa, jotka kykenevät huolehtimaan alaikäisestä.<sup>65</sup>

Kokonaisuudistetulla Dublin-asetuksella oli myös muita keskeisiä merkityksiä turvapaikan hakijoiden prosessiin. Sillä lisättiin turvapaikanhakijoiden suojaa prosessissa ja selvennettiin jäsenvaltioiden välisiä suhteita koskevia sääntöjä. Lisäksi luotiin järjestelmä, jolla on mahdollista havaita kansallisten turvapaikka- tai vastaanottojärjestelmien systeemiset ongelmat sekä puuttua niihin, ennen kuin niistä pääsee kehittymään täysimittainen kriisi.<sup>66</sup>

Euroopan neuvoston ja parlamentti hyväksyi 10.6.2013 tekemällään päätöksellä ehdotetut muutokset asetukseen.<sup>67</sup> Uusi Dublin III - asetus kumosi kokonaisuudessaan sitä edeltäneen Dublin II - asetuksen. Uusittu Dublin asetus astui voimaan 19.7.2013 ja sitä alettiin sovelta-  
maan kaikkiin kansainvälistä suojelua koskeviin hakemuksiin 1.1.2014 lähtien.<sup>68</sup>

#### 4 Dublin III-asetus

Unionin primaarilainsäädännössä vastuumäärittämisasetukseen viitataan sekä Euroopan unionin perustamissopimuksessa<sup>69</sup> sekä toimintasopimuksessa<sup>70</sup>. Perustamissopimuksen artiklassa 3 todetaan Unionin tarjoavan kansalaisilleen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen, jolla ei ole sisärajoja ja jolla taataan henkilöiden vapaa liikkuvuus, toteuttaen samalla ulkorajoilla tehtäviä tarkastuksia, turvapaikkaa, maahanmuuttoa sekä rikollisuuden ehkäisyä ja torjuntaa koskevat aiheelliset toimenpiteet. Vastuumäärittämisasetus on siis olennainen osa Euroopan unionin perustamissopimuksen mukaista henkilöiden vapaan liikkuvuuden oikeutta. Euroopan

<sup>64</sup> KOM(2008) 820 lopullinen, 9 -10.

<sup>65</sup> KOM(2008) 820 lopullinen, 10.

<sup>66</sup> Euroopan komissio 2014.

<sup>67</sup> COM(2013) 416 final.

<sup>68</sup> Dublin III - asetuksen 49 artikla.

<sup>69</sup> C 326, 26.10.2012, 13-47.

<sup>70</sup> EUVL C 326, 26.10.2012, 47-390.

unionin toimintasopimuksessa puolestaan selvennetään asetuksen sisällöllistä merkitystä: Dublin-menettelyn todetaan olevan se mekanismi, jonka perusteella määritellään ne perusteet sekä menettelyt, joilla ratkaistaan se jäsenvaltio, joka on vastuussa turvapaikkaa tai toissijaista suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä.<sup>71</sup>

#### 4.1 Dublin III-asetuksen tavoitteet

Vastuumäärittämisasiasetuksen tarkoituksena on jakaa selkeästi jäsenvaltioiden kesken vastuu kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä.<sup>72</sup> Vastuunjaon suorittamiseksi asetuksessa luetteloidaan sitovasti ne perusteet sekä menettelyt, joiden perusteella määritellään kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenmaahan jättämän hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio. Asetuksessa ei oteta kantaa itse turvapaikkamenettelyyn tai pakolaisaseman myöntämisen edellytyksiin, vaan sen tarkoituksena on taata se, että jokainen unionin alueella jätetty turvapaikkahakemus tutkitaan, vastuuvaltion oman kansallisen lainsäädännön puitteissa. Asetuksen päätavoitteena on määritellä nopeasti hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio, jotta voidaan taata hakijoille nopea pääsy kansainvälistä suojelua koskeviin menettelyihin ja samalla huolehtia siitä, ettei hakemuksen käsittelyn nopeutta koskevia tavoitteita vaaranneta.<sup>73</sup> Samalla ehkäistään turvapaikkasysteemin hyväksikäyttöä estäen saman henkilön useampien hakemusten jättämisen useassa jäsenmaassa.<sup>74</sup>

#### 4.2 Keskeiset periaatteet ja soveltamisala

Dublin III-asetuksen periaatteena on taata turvapaikanhakijalle puolueeton ja oikeudenmukainen menettely, joka pohjautuu Geneven sopimuksen täysmääräiseen kunnioittamiseen. Geneven sopimuksen kunnioittamisen vuoksi asetuksessa määritellyt tavoitteet ja sen keskeiset periaatteet ovat hyvin pitkälle Geneven sopimusta myötäileviä.<sup>75</sup>

Asetuksen keskeisin periaate painottaa lapsen edun, perhe-elämän kunnioituksen ja perheen yhdistämisen sekä haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden tilanteen merkitystä vastuuperusteen määrittelyssä. Asetusta sovellettaessa jäsenvaltioiden tulee ottaa ensisijaisesti huomioon lapsen etu, lapsia koskevat erityiset menettelylliset takeet sekä huomioida Euroopan neuvoston yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (SopS 63/1989), jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimuksen sekä Euroopan unionin perusoikeus kirjan mukaisesti perhe-elämän kunnioituksen periaate. Perheitä koskevien päätöksen tulee olla johdonmukaisia ja niiden tulee tähdätä siihen, ettei perheenjäseniä eroteta toisistaan. Asetuksen

<sup>71</sup> EYVL C 326, 26.10.2012, 77.

<sup>72</sup> Dublin III-asetuksen johdanto-osan kohta 7.

<sup>73</sup> EUVL L 180, 29.6.2013, 31.

<sup>74</sup> Pöntinen 2015, 554.

<sup>75</sup> EUVL L 180, 29.6.2013, 31.

perheen yhtenäisyyttä korostava periaate korostuu myös siinä, että jäsenvaltiolla on mahdollisuus poiketa vastuuperusteista, ja ottaa hakemus käsiteltäväksi siinäkin tapauksessa, ettei se olisi asetuksessa esitettyjen perusteiden valossa hakemuksen käsittelystä vastuussa. Tällöin poikkeaminen tapahtuu erityisistä humanitäärisistä tai myötätuntoon liittyvistä syistä sen vuoksi, että perheenjäsenet voitaisiin saattaa yhteen. Lisäksi asetusta sovellettaessa on huomioon otettava myös riippuvuussuhteessa olevat henkilöt. Riippuvuudella viitataan asetuksen artiklaan 16, jonka mukaan, jos hakija on raskauden, vastasyntyneen lapsen, vakavan sairauden, vakavan vammaisuuden tai korkean ikänsä vuoksi riippuvainen jossakin jäsenvaltiossa oleskeluluvalla oleskelevan lapsensa, sisaruksensa tai vanhempansa avusta tai kun hakijan jossakin jäsenvaltiossa oleskeluluvalla oleskeleva lapsi, sisarus tai vanhempi on riippuvainen hakijan avusta, jäsenvaltioiden on pyrittävä pitämään kyseiset henkilöt yhdessä tai saatettava heidät yhteen. Tämä edellyttää sitä, että perhesiteet ovat olleet olemassa jo lähtömaassa ja että kyseinen henkilö kykenee huolehtimaan riippuvuussuhteessa olevasta henkilöstä ja että asianomaiset henkilöt ilmoittavat kirjallisesti sitä haluavansa.<sup>76</sup>

Dublin III - asetuksen perustuessa jäsenvaltioiden keskinäiseen luottamukseen, kaikkia sitä noudattavia jäsenvaltioita pidetään turvallisuusolettaman mukaan turvallisina valtioina, joihin hakijan palauttaminen ja siirtäminen on hyväksyttävää. Turvallisuusolettaman perustelu pohjautuu siihen, että asetuksessa sovelletaan täysmääräisesti Geneven sopimusta ja näin ollen sitä soveltavat valtiot sitoutuvat noudattamaan yleissopimuksen mukaista palautuskieltoperiaatetta.<sup>77</sup> Jäsenvaltioiden välinen turvallisuusolettama ei ole kuitenkaan täysin absoluuttinen. Euroopan unionin tuomioistuin on todennut antamassaan tuomiossa C-411/10 N. S koko Dublin - järjestelmän ja CEAS:n perustuvan siihen taustaolettamaan, että jäsenvaltiot noudattavat perusoikeuskirjan, Geneven sopimuksen ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaatimuksia turvapaikanhakijoiden kohtelussa. On kuitenkin selvää, että joillakin jäsenvaltioilla voi käytännössä olla suuria vaikeuksia prosessiensa toteuttamisessa ja näin ollen turvapaikanhakijoiden perusoikeudet saattavat olla vaarassa. Euroopan unionin tuomioistuin totesi, että Dublin järjestelmää tulee tulkita perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti ja siten se syrjäyttää valtioiden absoluuttisen luottamusolettamuksen.<sup>78</sup> N. S tuomiolla oli vaikutusta myös Dublin III - asetuksen sisällöllisesti: sen keskeinen vaikutus näkyy asetuksessa siten, että määrittämisestä vastaavan valtion on jatkettava vastuunmäärittämisprosessia, jos alun perin vastuuvaltioksi määritellyn jäsenvaltion turvapaikkamenettelyssä on havaittavissa sellaisia systeemisä puutteita, jotka saattavat johtaa perusoikeuskirjan 4 artiklan kohdassa mainittuun hakijan epäinhimilliseen tai halventavaan kohteluun.<sup>79</sup>

<sup>76</sup> EUVL L 180, 29.6.2013, 32 -33.

<sup>77</sup> EUVL L 180, 29.6.2013, 31.

<sup>78</sup> Pöntinen 2015, 559.

<sup>79</sup> EUVL L 180, 29.6.2013, 37.

Dublin III-asetusta sovelletaan toissijaista suojelua hakeviin kolmannen maan kansalaisiin, ja henkilöihin, jotka voivat saada toissijaista suojelua sekä kansalaisuudettomiin henkilöihin.<sup>80</sup> Asetusta sovelletaan tällä hetkellä kaikissa EU:n jäsenvaltioissa, sekä lisäksi Islannissa, Liechtensteinissa, Norjassa sekä Sveitsissä.<sup>81</sup> Dublin III-asetuksen kiinteänä osana kuuluu lisäksi Komission asetus (EY) N:o 1560/2003 eli niin kutsuttu vastuumäärittämisasiasetuksen soveltamisasetus.<sup>82</sup>

#### 4.3 Vastuuvaltion määrittämisen perusteet

Tällä hetkellä suurin osa turvapaikanhakijoista tulee laittomasti<sup>83</sup> Unionin alueelle. Laittomasti unionin ulkorajojen ylittäneiden henkilöiden henkilötiedot sekä sormenjäljet rekisteröidään Eurodac-tietojärjestelmään. Osa hakijoista hakee turvapaikkaa jo maassa, minkä alueelle ensimmäisenä saapuvat. Suurin osa kuitenkin jatkaa matkaa maahan, jossa heidän perheenjäsenet tai tuttavat oleskelevat. Myös joidenkin unionin jäsenmaiden vastaanotto olosuhteet, tai asiassa saatu kielteinen päätös motivoi hakijaa jatkamaan matkaansa toiseen jäsenmaahan.<sup>84</sup>

Kun turvapaikanhakija hakee turvapaikkaa jossain jäsenmaassa, turvapaikkahakemuksen rekisteröintimenettelyssä Eurodac-järjestelmään kirjattuja sormenjälkiä vertaillaan, jotta saadaan selville, onko hakija hakenut turvapaikkaa jossain muussa jäsenvaltiossa, tai ylittänyt ulkorajan laittomasti.<sup>85</sup> Perusteet, miten vastuuvaltio määritetään kulkevat asetuksessa hierarkkisessa järjestyksessä ja niitä sovelletaan nimenomaisesti asetuksessa esitetystä järjestyksessä. Hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio määrätty sen hetkisen tilanteen mukaan, mikä oli vallalla hakijan jättäessä ensimmäisen kerran kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen vireille.<sup>86</sup>

##### 4.3.1 Ensisijaiset perusteet

Koska Dublin III - asetus painottaa erityisesti perheenyhdistämisen ja lapsen edun merkitystä vastuuperusteen määrittelyssä, tästä syystä asetuksen neljä ensimmäistä vastuun määräämisperustetta liittyvät em. tekijöihin.

Ensimmäinen määrittämisperuste on ilman huoltajaa matkustavan alaikäisen lapsen yhdistäminen jäsenvaltion alueella laillisesti oleskelemaan perheenjäsenen tai sisarukseen, mikäli tätä on lapsen edun mukaista. Jos alaikäinen on naimisissa ja hänen puolisonsa ei oleskele

<sup>80</sup> EUVL L 180, 29.6.2013, 32

<sup>81</sup> Tässä työssä jatkossa jäsenvaltioilla viitataan myös näihin neljään maahan

<sup>82</sup> EUVL L 222, 5.9.2003, s. 3–23.

<sup>83</sup> Laittomalla tarkoitetaan ilman viisumia tai oleskelulupaa unionin alueelle tulevia.

<sup>84</sup> Juvonen 2012, 112 -113.

<sup>85</sup> Juvonen 2012, 113.

<sup>86</sup> EUVL L 180, 29.6.2013, 39.

jäsenvaltion alueella laillisesti, asian käsittelystä vastaa se valtio, jossa alaikäisen isä, äiti tai joku muu kyseisen jäsenvaltion lain tai käytännön mukaisesti lapsesta vastuussa oleva aikuinen tai alaikäisen sisarus laillisesti oleskelee.<sup>87</sup>

Jos lapsella ei ole perheenjäseniä tai sisaruksia, mutta hänellä on jäsenvaltioiden alueella laillisesti oleskeleva sukulainen ja jos henkilökohtaisen puhuttelun perusteella on todettu kyseisen sukulaisen oleva kykenevä huolehtimaan lapsesta, on jäsenvaltion saatettava lapsi ja sukulainen yhteen, edellyttäen tämän olevan lapsen edun mukaista. Tällöin se jäsenmaa, jossa sukulainen laillisesti oleskelee, tulee asetuksen nojalla vastuulliseksi hakemusasian tutkimisesta. Jos lapsella perheenjäseniä, sisaruksia tai sukulaisia useammassa valtiossa, asian käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio määräytyy sen perusteella, mikä on lapsen edun mukaista. Mikäli lapsella ei ole perheenjäseniä, sisaruksia tai sukulaisia missään jäsenvaltiossa, hakemuksen käsittelystä vastuussa on se jäsenvaltio, missä ilman huoltajaa turvapaikkaa hakeva lapsi on jättänyt hakemuksensa.<sup>88</sup>

Alaikäisten vastuumäärittämismenettelyä sivutaan myös asetuksen artiklassa 20.3, jossa todetaan, että mikäli täysi-ikäisen hakijan mukana kulkee alaikäinen, joka täyttää perheenjäsenen määritelmän vaatimukset, alaikäisen tilannetta ei saa käsitellä erillään hänen perheenjäsenensä tilanteesta. Tällöin vastuu asian käsittelystä kuuluu asian käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltiolle, myös siinäkin tapauksessa että alaikäinen ei itse ole hakija. Edellytyksenä on kuitenkin lapsen etu asiassa. Samoin kohdellaan lapsia, jotka syntyneet jäsenvaltion alueella hakijan sinne saapumisen jälkeen.<sup>89</sup>

Seuraavat perheenyhdistämiseen liittyvät vastuunmäärittämisen perusteet liittyvät kansainvälistä suojelua saaviin tai hakeviin perheenjäseniin. Jos hakijalla on perheenjäsen, jolle on myönnetty kansainvälistä suojelua ja riippumatta siitä, onko perhe muodostettu jo lähtömaassa, hakemusasian käsittelystä on vastuussa se jäsenvaltio missä kansainvälistä suojelua saava perheenjäsen oleskelee. Tämä edellyttää asianomaisten henkilöiden kirjallista suostumusta asiassa. Mikäli hakijalla on jossain jäsenvaltiossa perheenjäsen ja tämän henkilön kansainvälistä suojelua koskevasta hakemuksesta ei ole tehty vielä itse asian osalta päätöstä, on kyseinen jäsenvaltio vastuussa hakemusten käsittelystä, mikäli asianomaiset henkilöt ilmoittavat halustaan kirjallisesti.<sup>90</sup>

Asetuksen 11 artiklassa määritellään perheen yhdistämiseen liittyvistä menettelyllisistä ta-keista. Artiklassa todetaan, että mikäli useat perheenjäsenet ja/tai alaikäiset naimattomat sisarukset ovat tehneet hakemukset samanaikaisesti tai niin läheisinä aikoina, että vastuu-

---

<sup>87</sup> EUVL L 180, 29.6.2013, 39.

<sup>88</sup> EUVL L 180, 29.6.2013, 39.

<sup>89</sup> EUVL L 180, 29.6.2013, 39.

<sup>90</sup> EUVL L 180, 29.6.2013, 39.

määrittelyprosessi voidaan toteuttaa samanaikaisesti, määräytyy vastuuvaltioksi se valtio, joka on velvollinen ottamaan vastaan suurimman määrän heistä tai muussa tapauksessa se valtio, joka on vastuussa iältään vanhimman hakijan asian käsittelystä.<sup>91</sup>

#### 4.3.2 Muut vastuuperusteet

Mikäli mikään perheen yhdistämiseen liittyvä vastuuperuste ei sovellu, vastuun määrittäminen liittyy tämän jälkeen hakijan maahan tuloon tai maassa oleskeluun liittyvien tekijöiden perusteella. Tällöin turvapaikan hakijan hakemusasian käsittelystä vastuussa on se valtio, joka on myöntänyt hakijalle oleskeluluvan tai viisumin.<sup>92</sup>

Mikäli nämä perusteet eivät täyty, asiassa seuraavaksi tulee arvioitavaksi minkä jäsenvaltion ulkorajan hakija ensimmäisenä ylitti tai vähintään 5 kuukauden laitton oleskelu toisessa jäsenvaltiossa ennen turvapaikan hakemista.<sup>93</sup> Suuri osa turvapaikkahakemuksista käsitellään siinä jäsenvaltiossa, minkä rajan hakija ylitti luvattomasti maitse, meritse tai lento teitse kolmanesta maasta käsin. Usein turvapaikanhakija ei kuitenkaan hae turvapaikkaa siinä jäsenvaltiossa mihin hän ensi saapui, vaan hakija jatkaa matkaansa toiseen jäsenvaltioon hakeakseen turvapaikkaa lopullisessa kohdemaassaan. Vastuumäärittämisesetuksen artiklan 13 perustella hakija tulee kuitenkin palauttaa rajanylitysvaltioon hakemuksen käsittelyä varten.<sup>94</sup>

Vuodesta 2013 lähtien alati nousevat turvapaikkahakijoiden määrät yhdistettynä unionin alueen talouskriisiin ovat johtaneet epätoivoisiin tilanteisiin, etenkin unionin alueen reunavaltioissa. Euroopan pakolais- ja ihmisoikeusjärjestöjen neuvottelukunta ECRE onkin todennut, että asetuksen artiklan 13. täsmällinen soveltaminen voi johtaa reunavaltioiden suhteettomaan kuormitukseen ja lisäksi sotia asetuksen yhteisvastuun ja oikeudenmukaisen vastuunjaon periaatetta vastaan. ECRE:n mukaan vastuuta määrittelevän jäsenvaltion tulisi kiinnittää huomionsa myös muihin mahdollisesti asiassa sovellettaviin kriteereihin.<sup>95</sup>

Ellei muiden perusteiden avulla voida ratkaista käsittelystä vastaavaa valtiota, on käsittelystä vastuussa valtio, johon hakemus on jätetty.<sup>96</sup> Asetuksen vastuumäärittämishierarkiasta on mahdollista poiketa ja jokainen jäsenvaltio voi päättää käsitellä hakemuksen siinäkin tapauksessa, ettei se olisi asetuksessa määriteltyjen perusteiden mukaisesti siitä vastuussa. Tällöin

---

<sup>91</sup> EUVL L 180, 29.6.2013, 40.

<sup>92</sup> EUVL L 180, 29.6.2013, 40.

<sup>93</sup> EUVL L 180, 29.6.2013, 40.

<sup>94</sup> EUVL L 180, 29.6.2013, 42.

<sup>95</sup> Pöntinen 2015, 554 -561.

<sup>96</sup> EUVL L 180, 29.6.2013, 42.

poikkeus perustuu asetuksen mukaisten harkintavaltalausekkeisiin eli joko suvereniteettilausekkeeseen tai humanitaariseen lausekkeeseen.<sup>97</sup>

#### 4.4 VIS-viisumitietojärjestelmä ja Eurodac-asetus

Schengen -maiden yhteisen VIS-Viisumitietojärjestelmän ja Eurodac - järjestelmän tarkoituksena on edesauttaa Dublin III-asetuksen soveltamista. Schengen- alue on alue, jossa taataan henkilöiden vapaa liikkuvuus poistamalla raja-tarkastukset Schengen-järjestelmään liittyneiden valtioiden keskinäisiltä sisärajoilta. Sisärajojen sijaan sopimusvaltioilla on yhtenäinen ulkoraja ja lisäksi alueella on yhteiset säännöt ja menettelytavat koskien mm. turvapaikkahakemuksia, rajavalvontaa ja poliisiyhteistyötä. Schengen-mainen yhteinen viisumipolitiikka tähtää erityisesti turvaamaan yleistä turvallisuutta sekä huomioiden laittomaan maahantuloon liittyvät seikat. Schengen-valtion myöntämällä oleskeluluvalla voi myös liikkua vapaasti Schengen-alueella, jos henkilö täyttää maahantulon edellytykset, eikä häntä ole määrätty kansalliseen maahantulokieltoon.<sup>98</sup>

Eurodac- järjestelmä on sormenjälkirekisteri, jonka koostuu Euroopan komission hallinnoimasta keskusyksiköstä, sähköisestä sormenjälkien keskustietokannasta sekä tiedon siirtoa varten tarvittavista välineistä. Eurodac-järjestelmän avulla jäsenmaat tunnistavat turvapaikanhakijat ja henkilöt, jotka on pidätetty unionin ulkorajan luvattoman ylittämisen yhteydessä. Tunnistaminen tapahtuu sormenjälkiä vertaamalla. Tällöin tarkistetaan, onko turvapaikanhakija tai EU- maan alueella luvattomasti oleskeleva ulkomaalainen hakenut turvapaikkaa jo toisessa EU-maassa tai tullut unionin alueelle laittomasti.<sup>99</sup>

Eurodac-tietojärjestelmään kerätään tiedot kaikista vähintään 14-vuotiaista henkilöistä. Turvapaikanhakijoiden tietoja säilytetään 10 vuotta. Tiedot poistetaan välittömästi hakijan saadessa jonkin EU- maan kansalaisuuden. Ulkorajan luvattoman ylittämisen yhteydessä pidettyjen tiedot säilytetään puolestaan 18 kuukauden ajan ja ulkorajan luvattomasta ylityksestä koskevat tiedot poistetaan välittömästi ennen 18 kuukauden määräajan umpeutumista hakijan saadessa oleskeluluvan, hänen poistuessaan poistuu unionin alueelta tai saadessa jonkin EU- maan kansalaisuuden. Sormenjälki vertailua voi tehdä ainoastaan siinä tapauksessa, että jäsenvaltio haluaa tarkistaa, onko henkilö tehnyt turvapaikkahakemuksen toisessa EU- maassa.<sup>100</sup>

VIS-järjestelmä on Schengen-maiden yhteinen viisumitietojärjestelmä, jonka avulla tavoitellaan jäsenalueiden yhteisen viisumipolitiikan täytäntöönpanoa, helpottaa ja keventää viisu-

<sup>97</sup> EUVL L 180, 29.6.2013, 41.

<sup>98</sup> Ulkoasianministeriö 2015.

<sup>99</sup> EUVL L 180, 29.6.2013, 1-2.

<sup>100</sup> EUVL L 180, 29.6.2013, 3, 12-14.

mien myöntämiseen liittyvää päätösmenettelyä ja viranomaisten välistä yhteydenpitoa, ehkäistä mahdollisimman edullisen viisumikohtelun etsimistä (visa shopping), edistää petosten torjuntaa sekä helpottaa ulkorajoilla ja sisämaan alueella tapahtuvia tarkistuksia sekä sellaisten henkilöiden tunnistamista, jotka eivät tai eivät enää täytä jäsenvaltioiden alueelle tuloa, siellä oleskelua tai asumista koskevia edellytyksiä. VIS - järjestelmän kautta saatavien tietojen perusteella vastuunmäärittämisasetuksen soveltaminen helpottuu ja samalla voidaan ehkäistä myös EU:n jäsenvaltioiden sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvia uhkia. Viisumitietojärjestelmään tallennetaan ainoastaan tiedot hakijasta, sekä haetuista, myönnettyistä, evätyistä, mitätöidyistä, peruutetuista tai pidennetyistä viisumeista, hakijan valokuva sekä sormenjälkitiedot, linkit aiempiin viisumihakemuksiin sekä yhdessä matkustavia henkilöitä koskeviin hakemustiedostoihin.<sup>101</sup>

#### 4.5 Dublin-menettely

Suomessa vastuunmäärittämisprosessin toimivalta kuuluu Ulkomaalaislain 116 § 1 momentin 7) kohdan mukaan Maahanmuuttovirastolle. Tämän nojalla virasto suorittaa asiassa kansainvälistä suojelua hakeneen henkilön käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittämisen ja siihen liittyvän tietojenvaihdon.<sup>102</sup>

Dublin III-asetuksessa mainittujen vastuuperusteiden tullessa ilmi, ohjautuu hakemus Dublin-menettelyyn<sup>103</sup>. Jäsenvaltioiden välinen vastuunmäärittämisprosessi kulkee asetuksen mukaisen pyyntö- ja vastausmenettelyn mukaisesti. Kun vastuuperuste on löytynyt, lähettää vastuuta määrittävä valtio hakemuksen käsittelystä vastuussa olevalle jäsenvaltiolle takaisin- tai vastaanottopyynnön<sup>104</sup>. Jos pyynnön vastaanottava valtio ei voi todistaa vastuunsa lakanneen tai asiassa ei ole muita epäselvyyksiä, tulee vastuussa olevan jäsenvaltion vastata pyyntöön myöntävästi.<sup>105</sup> Asetuksessa on myös sanktioita, mikäli pyyntöön ei vastata annetuissa määräajoissa. Mikäli määräaikoja ei noudateta, katsotaan pyyntö hyväksytyksi<sup>106</sup> ja näin ollen jäsenvaltiolla on velvoite ottaa hakija vastaan ja huolehtia asianmukaisista järjestelyistä hakijan saavuttua kyseiseen jäsenmaahan.<sup>107</sup>

Ulkomaalaislain 103 § 1 momentin 3) kohdan mukaisesti jos hakija päätetään käännyttää hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaan maahan, hakijan turvapaikkahakemus jätetään tut-

<sup>101</sup> EUVL L 218, 13.8.2008, 60, 64.

<sup>102</sup> Järvinen, Snellman & Helenius 2014, 19.

<sup>103</sup> Esimerkiksi paljastuu perhesideviitteitä, oleskelulupa tai viisumi myönnetty, laitton ulkorajan ylitys tai laitton oleskelu, aikaisempi turvapaikkahakemus.

<sup>104</sup> Pyyntömuoto riippuu asetuksen mukaisesta vastuuperusteesta. Esimerkiksi takaisinotto-pyyntö lähetetään asetuksen artiklan 18. nojalla.

<sup>105</sup> EUVL L 180, 29.6.2013, 43 -47.

<sup>106</sup> Niin kutsuttu Acceptance By Default, ABD.

<sup>107</sup> Dublin III - asetuksen 22.7, 25.2 ja 28.3 artiklat.



kimatta. Suomessa toimivalta kansainvälistä suojelua hakevan henkilön siirrosta tai käännytämisestä hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaan valtioon on ulkomaalaislain 152 §:n nojalla Maahanmuuttovirastolla. Ulkomaalaislain 151 §:n mukaisesti käytännön toimenpiteet maastapoistamisasiassa suorittaa poliisi tai rajatarkastusviranomainen.

## 5 Lapsen edun ja perheen yhtenäisyyden periaatteen oikeudellinen viitekehys

Kaikkiin Dublin III-asetuksen mukaisiin prosesseihin vaikuttaa olennaisena osana perus- ja ihmisoikeudet ja siksi niiden lähempi tarkastelu tässä yhteydessä on olennaista. Asetuksen johdantoluvussa todetaan asetuksen noudattavan perusoikeuksia ja etenkin Euroopan perusoikeuskirjassa tunnustettuja periaatteita. Asetuksen ihmisoikeusmyönteinen peruslähtökohta näkyy erityisen hyvin myös siinä, että asetuksen jäsenmaiden välinen luottamus olettaa väistyy aina sitä painavimpien, ihmisoikeudellisten periaatteiden noudattamiseksi.<sup>108</sup>

Perusoikeus on perustuslaissa taattu yksilön oikeus, jonka säätäminen, muuttaminen tai kumoaminen on vaikeampaa kuin tavallisen lain. Perusoikeuksien luonne on siten erityisen pysyvä sekä oikeudellinen.<sup>109</sup> Ihmisoikeudet ovat puolestaan jokaiselle kuuluvia perustavanlaatuisia oikeuksia, jotka kuuluvat jokaiselle ihmiselle henkilön taustasta, sukupuolesta tai yhteiskunnallisesta asemasta riippumatta. Ihmisoikeuksien tavoitteena on turvata jokaiselle ihmiselle ihmisarvoinen elämä, perustoimeentulo sekä taata yhteiskunnalliset osallistumismahdollisuudet.<sup>110</sup>

Euroopassa ihmisten perus- ja ihmisoikeuksia suojellaan kolmenlaisen suojajärjestelmän puitteissa. Ensinnäkin oikeuksia suojaa kansainväliset ihmisoikeussopimukset, toiseksi EU-oikeus ja kolmanneksi jäsenvaltion oma kansallinen perusoikeusjärjestelmä. Edellä mainittuja perus- ja ihmisoikeuksien suojajärjestelmiä ei voi käsitellä erillisinä toisistaan, vaan niiden tarkoitus on ennen kaikkea täydentää toisiaan vuorovaikutuksen keinoin. Ihmisoikeussopimuksissa on määritelty ihmisoikeuksien oikeudellisen suojan vähimmäistaso, johon verrattuna kansallinen perusoikeussuoja voi olla joko tiukempi tulkinnaltaan tai korkeampi tasoltaan. Kansainvälinen ihmisoikeusnormisto ei ole kuitenkaan tyhjentävästi lueteltu ihmisoikeussopimuksissa. Niitä koskettavia normeja juontuu myös muista kuin sopimuksen muotoon kirjoitetuista ihmisoikeusasiakirjoista, kuten julistuksista, päätöslauselmista ja suosituksista sekä tavanomaiseen kansainväliseen oikeuteen sisältyvistä säännöistä ja periaatteista.<sup>111</sup>

<sup>108</sup> Pöntinen 2015, 557.

<sup>109</sup> Ojanen 2003, 7

<sup>110</sup> Suomen YK liitto 2015.

<sup>111</sup> Ojanen 2003, 68 - 71, 118.

## 5.1 Ihmisoikeuksien julistuksen merkityksestä

Vuonna 1945 perustettu Yhdistyneet kansakunnat eli YK on kansainvälinen järjestö, jonka yhdeksi tärkeimmäksi päämääräksi on mainittu ihmisoikeuksien kunnioittaminen.<sup>112</sup> YK:n kolmas yleiskokous hyväksyi ja julkisti ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen joulukuun 10. päivänä 1948. Ihmisoikeuksien julistusta voidaan pitää ihmisoikeuksien kansainvälisen suojelun käännekohtana ja samalla myös aidosti yleismaailmallisena asiakirjana, jonka pyrkimys on ollut kattaa koko ihmisoikeuksien kenttä. Siksi julistusta pidetään eräänlaisena ihmisoikeuksien määritelmänä.<sup>113</sup>

Lapsen edun ja perhe-elämän yhtenäisyyden periaate ilmenee mm. julistuksen artiklassa 12, jonka mukaan kenenkään yksityiselämään, perheeseen, kotiin tai kirjeenvvaihtoon ei saa puuttua mielivaltaisesti eikä kenenkään kunniaa ja mainetta ei saa loukata. Lisäksi jokaisella on oikeus lain suojaan sellaista puuttumista tai loukkausta vastaan. Artiklassa 16.3 puolestaan todetaan perheen olevan yhteiskunnan luonnollinen ja perustava ydinosa jolla on oikeus yhteiskunnan ja valtion suojaan. Lisäksi artiklan 25.2 mukaan äideillä ja lapsilla on oikeus erityiseen huoltoon ja apuun. Lisäksi kaikkien lasten, riippumatta siitä, ovatko he syntyneet avioliitossa tai sen ulkopuolella, tulee nauttia samaa yhteiskunnan suojaa.”<sup>114</sup>

Vaikka ihmisoikeuksien julistuksella ei ole samaa asemaa juridisesti kuin valtion välisillä kansainvälisillä sopimuksilla, asiakirjalla voidaan katsoa olevan myös oikeudellista merkitystä sen perusteella, että ihmisoikeusjulistuksen on katsottu antavan selkeän määrittelyn sille, mitä tarkoitetaan käsitteellä ”ihmisoikeus”. Lisäksi on huomioitava, että ihmisoikeusjulistus on toiminut alkupisteenä muille oikeudellisille sopimuksille, kuten mm. Euroopan ihmisoikeussopimukselle. Julistuksen oikeudellista merkitystä korostaa myös se, että julistuksen ydinsisällön luonnehditaan olevan osa ” tavanomaista kansainvälistä oikeutta”. Tällä viitataan siihen, että kansainvälisen oikeuskäytännön katsotaan olevan toimintansa pohjalta jo siinä määrin vakiintunutta, että sen katsotaan sitovan myös valtioita, jotka eivät syystä tai toisesta ole liittyneet ihmisoikeussopimukseen. Lisäksi ihmisoikeusjulistuksen kaltaiset oikeudellisesti sitomattomat julistukset saattavat vaikuttaa myös oikeudellisesti velvoittavien säädösten tulkitaan ja tällä tavoin tuottaa merkittäviä oikeudellisiakin vaikutuksia.<sup>115</sup>

## 5.2 Yleis- ja ihmisoikeussopimukset

Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten tarkoituksena on määritellä se ihmisoikeuksien minimitaso, mitä valtion tulee toteuttaa oman kansallisen lainsäädäntönsä puitteissa. Ihmisoikeusso-

<sup>112</sup> YK:n peruskirjan 1 artiklan mukaan.

<sup>113</sup> Scheinin 1998, 6.

<sup>114</sup> United Nation Human Rights 2015.

<sup>115</sup> Scheinin 1998, 10-11.

pimukset ovat valtioiden välisiä sopimuksia ja ratifioidessaan sopimuksen, valtio sitoutuu noudattamaan sopimusta. Noudattamisella tässä yhteydessä tarkoitetaan sitä, että riippumatta valtion poliittisesta, taloudellisesta tai sivistyksellisestä järjestelmästä, valtio sitoutuu kunnioittamaan, suojaamaan ja edistämään ihmisoikeuksia sekä perusvapauksia niin valtion, kuin yksittäisen ihmisen tasolla.<sup>116</sup> On kuitenkin huomattava, että kansallisen oikeuden näkökulmasta kansainvälisen ja kansallisen oikeuden välinen suhde on nimenomaan valtiosääntöoikeudellinen kysymys, jota tulee hahmottaa *dualismin* ja *monismin* periaatteen kautta. Dualistisessa perusratkaisussa, jota Suomen oikeusjärjestelmä edustaa, kansainvälistä ja kansallista oikeutta tulkitaan kahtena toisiinsa erillisessä suhteessa olevana normijärjestelmänä. Näin ollen kansainvälisen velvoitteen ratifiointi ei vielä riitä, vaan lisäksi kansainvälinen velvoite on muunnettava valtiosisäisen oikeusjärjestyksen osaksi erillisellä lainsäädännöllisellä voimaansaattamistoimella.<sup>117</sup> Suomessa kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisesta on säädetty Suomen perustuslain (731/1999) 95 §:n 1 momentissa, jonka mukaan valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saattetaan voimaan lailla tai muilta osin asetuksella. Vaikka Suomessa kansainvälistä oikeutta pidetään periaatteessa erillisenä kansallisesta oikeusnormistosta, käytännössä ero kuitenkin katoaa eduskunnan säätäessä tärkeimpien sopimusten voimassaolosta Suomessa lailla. Esimerkiksi YK:n lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus ja Euroopan ihmisoikeussopimuksella on kansallisen lain tasoinen asema Suomessa.<sup>118</sup>

Suomea velvoittavista ihmisoikeussopimuksista on mahdotonta laatia tyhjentävää luetteloa, mutta sen sijaan voidaan todeta Suomen sitoutuneen kaikkiin sellaisiin alueellisiin tai yleismaailmallisiin velvoitteisiin, jota voidaan pitää ihmisoikeuksien kannalta olennaisina. Valtaosa Suomen solmimista ihmisoikeussopimuksista on solmittu YK:ssa, Kansainvälisissä työjärjestöissä (ILO) sekä Euroopan neuvostossa (EN).<sup>119</sup> Kaikista kansainvälisistä sopimuksista merkityksellisimpänä yleisesti ottaen on pidetty Euroopan unionin ihmisoikeussopimusta useine lisäpöytäkirjoina. Sen osapuoliksi on sitoutunut mm. kaikki Euroopan unionin jäsenmaat.<sup>120</sup>

### 5.2.1 Geneven sopimus

22.4.1954 voimaan astunutta Geneven sopimusta kutsutaan myös Yhdistyneiden kansakuntien eli YK:n pakolaissopimukseksi. Sopimusta on täydennetty vuonna 1961 YK:n yleiskokouksessa, jossa siihen hyväksyttiin lisäpöytäkirja, jolla täsmennettiin pakolaisten asemaa.<sup>121</sup>

---

<sup>116</sup> Suomen YK liitto 2015.

<sup>117</sup> Ojanen 2003, 95 - 96

<sup>118</sup> Scheinin 1998, 56.

<sup>119</sup> Ojanen 2003, 103

<sup>120</sup> Ojanen 2010, 118.

<sup>121</sup> Unhcr 2010, 4.

Geneven sopimuksen tarkoituksena on turvata pakolaisille perusihmisoikeudet<sup>122</sup> ja vähintään ne samat oikeudet, kuin muillakin maassa laillisesti oleskelevilla ulkomaalaisilla on.<sup>123</sup> Sopimus myös määrittää ne tekijät, joiden perusteella pakolaisasemaa ei myönnetä<sup>124</sup> tai minkä perusteella pakolaisasema voidaan lakkauttaa.<sup>125</sup> Geneven yleissopimuksessa ei ole kirjattu mitään alaikäisiä koskevia määräyksiä, tai asetettu minkäänlaisia ikärajoja, mutta siihen perustuvan yleisen oikeussuojan on katsottu kattavan myös lapset ja nuoret.<sup>126</sup>

Pakolaissopimuksen keskeinen säännös on sopimuksen artiklan 33 mukainen palautuskielto eli *non-refoulement* sääntö. Sen mukaan sopimusvaltio ei saa palauttaa pakolaista alueille, joissa hänen henkeään tai vapauttaan uhataan rodun, uskonnon, kansalaisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen vuoksi. Palauttamiskiellon periaate koskee myös niin kutsuttu ketjupalauttamisenkielto. Ketjupalautuksella tarkoitetaan tilannetta, jossa henkilö palautettaisiin valtioon, jonka kautta hänet uudelleen lähetettäisiin kolmanteen valtioon, jossa henkilöllä olisi vaara joutua vainon, kidutuksen tai muun epäinhimillisen kohtelun kohteeksi. Palauttamisen ja ketjupalautuksen kieltä on myös kirjattu Suomen perustuslakiin 9.4 §:ään. Tarkemmin sitä kuitenkin säädetään ulkomaalaislain 147 §:ssä, jonka mukaan: ” ketään saa käännättää tai karkottaa alueelle, jolla hän voi joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen, vainon tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi, eikä alueelle, jolta hänet voitaisiin lähettää sellaiselle alueelle”.

### 5.2.2 YK:n Yleissopimus lapsen oikeuksista

Syyskuun 2. päivänä vuonna 1990 voimaan astunut YK:n lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus (SopS 59-60/1991), jatkossa lasten oikeuksien sopimus, on kansainvälinen lapsen ihmis- ja erityisoikeuksien koannelma eli kodifikaatio, joka korostaa ihmisarvon ja yhdenvertaisuuden sekä diskriminoinnin kiellon tärkeyttä. Lasten oikeuksien sopimus perustuu lapsen oikeuteen tulla suojelluksi ja kuulluksi sekä saada hoivaa osakseen. Sopimus pohjautuu kokonaisuudessaan lapsen edun ensisijaisuuden periaatteelle ja se sen suomat oikeudet koskevat kaikkia alle 18-vuotiaita henkilöitä. Vaikka sopimus itsessään keskittyy lapseen, on siinä kuitenkin

<sup>122</sup> Perusoikeuksia on esimerkiksi oikeus perhe-elämään, vapaaseen liikkumiseen ja oikeuteen valita uskontonsa.

<sup>123</sup> Unhcr 2010, 5.

<sup>124</sup> Pakolaissopimus 1 artiklan F-kohtan a - c alakohtien mukaan yleissopimusta ei sovelleta henkilöön jonka on tehnyt rikoksen rauhaa tai ihmiskuntaa vastaan, sotarikoksen tai törkeän ei poliittisen rikoksen pakomaansa ulkopuolella tai o syyllistynyt Yhdistyneiden Kansakuntien tarkoituksien ja periaatteiden vastaisiin tekoihin.

<sup>125</sup> Pakolaissopimuksen 1 artiklan C-kohtan 1-5 alakohtien mukaan henkilön pakolaisasema lakkautetaan jos hän vapaaehtoisesti uudelleen turvautuu kansalaisuusvaltionsa suojeluun, menetettyään kansalaisuutensa saa sen takaisin omasta vapaasta tahdostaan, saa toisen maan kansalaisuuden ja kykenee turvautua uuden kansalaisuusvaltionsa suojeluun, vapaaehtoisesti asettuu asumaan vainon alkuperämaahan uudelleen tai ei enää ole suojelun tarpeessa, koska olosuhteet, joiden vallitessa hänestä tuli pakolainen, ovat lakanneet olemasta.

<sup>126</sup> Unhcr 2010, 5.

toistettu perheen, vanhempien ja huoltajien merkitystä monessa eri asiayhteydessä.<sup>127</sup> Sopimuksen määräykset ovat hyvin laaja-alaisia ja sen voidaan sanoa pohjautuvan siihen, että jäsenvaltiot tunnustuvat sen, mikä merkitys perhe-elämällä on lapselle.<sup>128</sup>

YK:n lasten oikeuksien sopimuksen katsotaan toimineen käännekohtana sille, että lapset tunnustetaan nykyaikana yksilöiksi, joilla on lähtökohtaisesti samat oikeudet kuin täysi-ikäisilläkin.<sup>129</sup> Siitä huolimatta, että lapsella on ihmisyyksilönä periaatteessa samat oikeudet kuin täysi-ikäiselläkin henkilöllä, on kuitenkin huomioitava, että puhevaltaa lapsen asioissa ja siten myös lapsen ihmisoikeuksiin liittyvissä asioissa käyttää kuitenkin tosiasiallisesti hänen huoltajansa. Lasten oikeuksien yleissopimus on kuitenkin pyrkinyt siirtämään painopistettä yhä enemmän vanhempien oikeuksista lapsen omiin oikeuksiin sekä lapsen edun käsitteelle.<sup>130</sup>

Lasten oikeuksien sopimuksen artiklan 3.1 mukaan lasten etu on otettava huomioon kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelinten toimissa, jotka koskevat lapsia. Sopimuksen 3 artiklan 2 kohdassa säädetään, että sopimusvaltiot sitoutuvat takaamaan lapselle hänen hyvinvoinnilleen välttämättömän suojelun ja huolenpidon ottaen huomioon hänen vanhempiensa, laillisten huoltajiensa tai muiden hänestä oikeudellisessa vastuussa olevien henkilöiden oikeudet ja velvollisuudet. Tähän pyrkiesään sopimusvaltioiden on ryhdyttävä kaikkiin tarpeellisiin lainsäädäntö- ja hallintotoimiin. Lisäksi sopimuksen artiklassa viisi säädetään, että sopimusvaltioiden tulee kunnioittaa vanhempien tai paikallisen tavan mukaisen suurperheen, yhteisön, laillisten holhoojien, huoltajien tai muiden lapsesta oikeudellisesti vastuussa olevien henkilöiden vastuuta, oikeuksia ja velvollisuuksia tarjota lapselle ohjausta sekä neuvoa sopimuksessa tunnustettujen oikeuksien käyttämistä.<sup>131</sup>

Sopimuksen artiklassa 3 painotetaan lapsen edun tärkeyttä samanaikaisesti artiklan 5 korostaa vanhempien oikeuksia ja heidän merkitystään lapsen kasvattajana. Lapsen etujen suhdetta vanhempien etuihin on tulkittu siten, että sopimuksessa tunnustetaan perhe-elämän kunnioittamista koskeva periaate ja sen voidaan katsoa perustuvan sen hyväksymiselle, että lapsen tulisi persoonallisuutensa täysipainoisen ja sopusointuisen kehityksen vuoksi kasvaa perheessä. Tämä todetaan myös yleissopimuksen kuudennessa perustelukappaleessa.<sup>132</sup> Sopimuksen pääasiallisena tarkoituksena on siis korostaa lapsen oikeutta olla yhteydessä alkuperäiseen perheeseensä. On kuitenkin selvää, että jos lapsen ja vanhempien oikeudet ovat ristiriidassa,

---

<sup>127</sup> Mahkonen 2010, 83-84.

<sup>128</sup> Levin 2011, 44.

<sup>129</sup> Nieminen 2013, 305.

<sup>130</sup> Scheinin 1998, 35

<sup>131</sup> SopS 59-60/1991.

<sup>132</sup> SopS 59-60/1991.

sopimuksen mukainen etusijajärjestys on selvä. Ensin tulee lapsen yksilöllinen etu ja vasta sitten vanhempien oikeudet.<sup>133</sup>

YK:n Lapsen oikeuksien komitea(CRC) on luonut oman tulkintalinjansa lasten oikeuksien sopimuksen periaatteista yleiskommenteissaan. Nämä suositusluonteiset ohjeet on julkaistu englanniksi komitean yleiskommentteja koskevassa sarjassa. CRC:n mukaan hallintoviranomaisten tulisi soveltaa lapsen etu periaatetta systemaattisesti arvioimalla sitä, kuinka viranomaisen päätös tai toimi vaikuttaa lapsen oikeuksiin ja etuun. Päätöksellä tai toimella tarkoitetaan tässä yhteydessä esimerkiksi hallintoviranomaisen päätöstä, joka suoraan tai epäsuorasti kohdistuu lapseen. Näin ollen toimien ja päätösten vaikutusten arviointia tulee suorittaa jatkuvasti kaikessa toiminnassa.<sup>134</sup>

Artiklassa 12 säädetään lapsen kuulemisesta sekä mielipiteen vapaudesta. Sen mukaan lapsen mielipiteet tulee ottaa huomioon hänen ikänsä ja kehitystason mukaisesti. Tämä vahvistaa lasten oikeuksien sopimuksen perusajatusta siitä, että lapsen osallistumisoikeutta halutaan voimistaa. Sopimuksen tavoitteena on taata se, että lapsi saisi entistä voimakkaammin äänensä kuuluviin ja että lapsella olisi mahdollisuus päästä osallistumaan itseään koskevaan päätöksentekoon.<sup>135</sup> CRC toteaa, artiklan 12.1 ja 12. 2 mukaiset oikeudet on huomioitava myös turvapaikka- ja muissa maahanmuuttoon liittyvissä asioissa, soveltaessa artiklaa 10 ja 22 sekä erityisesti asian koskiessa ilman huoltajaansa turvapaikkaa hakevaa lasta tai lasta, joka on joutunut erilleen huoltajistaan. CRC korostaa sitä, että lapsella tulee olla riittävät tiedot, jotta hän voi muodostaa asianmukaisesti oman näkemyksensä. Jotta lapsi pystyisi muodostamaan asianmukaisesti näkemyksensä, on hänen saatava kaikki se oleellinen tieto, mikä vaikuttaa hänen asiaansa. Tällä viitataan esimerkiksi tietoon lapsen yleisistä oikeuksista, mihin palveluihin ja apuihin lapsi on oikeutettu, tietoa turvapaikkaprosessin keskeisistä vaiheista, vanhempien jäljittämisen mahdollisuudesta sekä lähtömaan tilanteesta. Tarvittava tieto tulee antaa siinä muodossa, minkä lapsi pystyy omaksumaankin eli hänen ikänsä ja kehitystasonsa huomioiden.<sup>136</sup>

Sopimuksen artikla 22 liittyy puolestaan turvapaikka-asioihin, jossa taataan lapsen oikeus saada asianmukaista suojelua tai humanitaarista apua hänen anoessaan pakolaisasemaa yksin tai yhdessä vanhempiensa tai jonkun muun kanssa. CRC viittaa vielä erityisiin toimenpiteisiin, jotka koskevat ilman huoltajaansa turvapaikkaa hakevia lapsia. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää alaikäisenä yksin matkaaviin lapsiin jo rajanylityspaikoilla. Ikäarviointiin liittyvät toimenpiteet tulisi suorittaa erityisesti ihmisarvoa kunnioittaen ja henkilön iän ollessa kyseenalainen, tulee soveltaa '*benefit of the doubt*'-periaatetta. Lasta kuulevien viranomaisten

---

<sup>133</sup> Mahkonen 2010, 88.

<sup>134</sup> CRC/GC/2013/14, 7.

<sup>135</sup> Mahkonen 2010, 90.

<sup>136</sup> CRC/GC/2013/14, 11.

tulee olla asiaan perehtyneitä asiantuntijoita, joilla tulee olla erityistä kokemusta ikään ja sukupuoleen sidottujen erityispiirteiden ja -tarpeiden ymmärtämiseen. Lasta kuultaessa tulee tutkia lapsen identiteettiin, kansalaisuuteen, hänen huoltajiinsa sekä sisaruksiin liittyvät asiat ja selvittää miksi lapsi on joutunut erilleen perheenjäsenistään tai matkaa yksinään. Viranomaisten tulee pystyä tunnistamaan ja arvioimaan hakijan erityistarpeet ja heikkoudet, mahdollinen hyväksikäyttötausta tai lapsen mahdollisesti kokema väkivalta. Lisäksi viranomaisten tulee ryhtyä välittömästi tarvittaviin toimenpiteisiin löytääkseen lapsen perheenjäsenet ja saattaakseen perhe yhteen, ottaen kuitenkin ensisijaisesti huomioon lapsen edun tai sen, jos jäljittäminen vaarantaisi lapsen perheen asemaa.<sup>137</sup>

Lasten oikeuksien sopimuksen on katsottu normittaneen kattavasti lapsen tarpeiden ja aseman kannalta olennaiset elämän osa-alueet. Siksi sopimuksen voidaan katsoa muodostavan lapsen tarpeiden, aseman ja oikeuksien kokonaiskuvan, luoden samalla jäsenvaltioille muistilistan siitä, mihin kaikkiin asioiden tulee ja voi kiinnittää huomiota silloin kun halutaan edistää lapselle kuuluvia ihmis- ja perusoikeuksia.<sup>138</sup>

### 5.2.3 Euroopan ihmisoikeussopimus

YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus on toiminut esikuvana Euroopan ihmisoikeussopimukselle. Tämä käy ilmi jo sopimuksen johdantokappaleesta, jossa todetaan yleissopimuksen allekirjoittaneiden hallitusten ottavan huomioon ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen. Vaikka Euroopan ihmisoikeussopimus ei ole laajuutensa tai sisältönsä puolesta laajin eikä edes nykyaikaisin, sitä edelleen pidetään maailman tehokkaimpana ihmisoikeussopimuksena. Tämä pitkälti selittyy sopimuksen erityisen tehokkaalla valvontajärjestelmällä.<sup>139</sup>

Euroopan ihmisoikeussopimuksen on katsottu olevan keskeinen perusoikeuksia koskeva asiakirja, joka koostuu kahdesta osasta. Ensimmäinen 17 artiklaa sisältävä osakokonaisuus koostuu oikeuksia ja vapauksia koskevasta osasta. Toinen osakokonaisuus keskittyy määrittelemään Strasbourgissa sijaitsevan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen toimintatapoja ja toimivaltaa. Euroopan Unioni ei ole Euroopan ihmisoikeussopimuksen sopimuspuoli, mutta sen sijaan kaikki unionin jäsenvaltiot ovat liittyneet siihen.<sup>140</sup>

Maahanmuuttoviraston päätöksissä tulee usein sovellettavaksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artikla,<sup>141</sup> mutta keskeisempi on artikla 8, jonka mukaan jokaisella on oikeus nauttia

<sup>137</sup> CRC/GC/2005/6, 11.

<sup>138</sup> Mahkonen 2010, 90.

<sup>139</sup> Ojanen 2015, 80.

<sup>140</sup> Euroopan parlamentti palveluksessasi 2015.

<sup>141</sup> Ketään ei saa kiduttaa, eikä kohdella tai rangaista epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla.

yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Artiklassa 8 todetaan, etteivät viranomaiset saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi kun laki sen sallii ja se on välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen ja yleisen turvallisuuden, maan taloudellisen hyvinvoinnin, epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuissa on vahvistettu se periaate, että ulkomaalaisoikeudelliset toimenpiteet voivat joissain tapauksissa merkitä 8 artiklan loukkausta silloin, varsinkin silloin kun tehdyillä ratkaisuilla on ollut vaikutusta perhe-elämän viettämiseen. Ratkaisuista on johdettu selkeä metodi, kuinka yksittäisissä tapauksissa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan rikkomisvaaraa tulee arvioida: ensin on tutkittava onko kyseessä artiklan tarkoittama perhe-elämä, jonka jälkeen arvioidaan puututaanko perhe-elämään sopimuksen tarkoittamalla tavalla. Mikäli kyseessä on sopimuksen suojaama perhe-elämä ja siihen puuttuminen, on asiaa tarkasteltava sen valossa, onko tapauksessa 8 artiklan 2 kohdassa mainittuja erityisiä syitä, jotka oikeuttavat puuttumisen.<sup>142</sup>

### 5.3 Euroopan unionin perusoikeuskirja

Kun Rooman sopimus<sup>143</sup> solmittiin vuonna 1957, siihen ei sisältynyt mitään mainintaa perus- tai ihmisoikeuksista. Vasta Saksan tuomioistuimen esittämällä ennakkoratkaisupyyntöillä saatiin EU-tuomioistuimelta 1970-luvun taitteissa ennakkoratkaisu, joka linjasi perusoikeuksien kuuluvan yhteisön oikeuden yleisiin periaatteisiin. Saksan valtiolla oli myös oma roolinsa Euroopan unionin perusoikeuskirjan synnylle. Saksan valtiosääntötuomioistuimen aloittama ratkaisukäytäntö aloitti keskustelun siitä, pitäisikö myös EU-oikeudessa olla oma perusoikeusluettelo. Tämän keskustelun lopputulemana hyväksyttiin Euroopan unionin perusoikeuskirja, josta tuli oikeudellisesti sitova 1.12.2009, Lissabonin sopimuksen voimaantulon myötä. Samalla perusoikeuskirjan hyväksymisellä vahvistettiin yleisesti ihmisoikeussopimusten periaatteiden merkitys.<sup>144</sup>

EU-oikeudessa puhutaan sekä ihmisoikeuksista (human rights) että perusoikeuksista (fundamental rights). Ihmisoikeuksista puhutaan silloin, kun tarkastellaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen tai muiden kansainvälisten ihmisoikeusnormien asemaa suhteessa unionin oikeuteen. Perusoikeus-termillä unionin oikeudessa puolestaan viitataan niihin perusoikeuksiin, jotka ovat koottu Euroopan unionin perusoikeuskirjaan.<sup>145</sup>

<sup>142</sup> Maahanmuuttoviraston ohje 2015, 13-14.

<sup>143</sup> Euroopan yhteisön taloussopimus.

<sup>144</sup> Ojanen 2010, 120 -121.

<sup>145</sup> Ojanen 2010, 116.



Euroopan unionin perusoikeuskirjaan on koottu yhtenäiseksi kokonaisuudeksi Euroopan unionissa jo voimassa olleet perusoikeudet.<sup>146</sup> Perussopimuksessa todetut oikeudet eivät siis ole uusia oikeuksia, vaan ne juontavat niihin oikeuksiin jotka on tunnustettu perussopimuksissa, jäsenvaltioiden yhteisissä valtiosääntöperiaatteissa, ihmisoikeussopimuksessa sekä unionin ja Euroopan neuvoston sosiaalisissa peruskirjoissa.<sup>147</sup> Peruskirjan on kuitenkin katsottu tuovan lisäarvoa perusoikeuksien suojaan EU:ssa nimenomaisesti juuri siksi, että oikeudet ovat koottu yhtenäiseksi kokonaisuudeksi ja näin ollen vahvistavan näiden oikeuksien suojaa. Lisäksi perusoikeuskirjan on katsottu olevan poikkeuksellisen kattava asiakirja, jossa tavalla tai toisella on tunnistettu kaikki yksilön perus- ja ihmisoikeudet sekä vapaudet.<sup>148</sup>

Euroopan unionin perusoikeuskirja ilmentää perus- ja ihmisoikeuksia perustavaa laatua olevien arvojen ilmaisuina. Tämä ilmenee mm. perusoikeuskirjan päälukujen otsikoinnista. Esimerkiksi otsikon ”Ihmisarvo” on kerätty kaikki ne oikeudet ja vapaudet, mitkä on katsottu olevan erityisen keskeisiä kyseisen perusarvon kannalta. Perusoikeuksia- ja ihmisoikeuksia on myös perinteisesti ryhmitelty kansalais- ja poliittisiin oikeuksiin (KP-oikeudet) sekä taloudellisiin-, sosiaalisiin- ja sivistyksellisiin oikeuksiin (TSS-oikeudet). Euroopan unionin perusoikeuskirja murtaa kuitenkin tätä perinnettä ryhmittelemällä oikeudet seuraavien perusperiaatteiden mukaan: ihmisarvo, perusvapaudet, tasa-arvo, yhteisvastuu, kansalaisten oikeudet ja lainkäyttö.<sup>149</sup>

EU:n perusoikeuskirjassa määritellään useita lapsia koskevia oikeuksia, vapauksia sekä periaatteita kuten esimerkiksi oikeus ihmisarvon loukkaamattomuuteen, oikeus elämään, oikeus henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, kidutuksen sekä epäinhimillisen tai halventavan rangaistuksen ja kohtelun kielto, orjuuden ja pakkotyön kielto. Parhaiten alaikäisiin kuitenkin soveltuvat perusoikeuskirjan mukaiset vapaudet, joita ovat: oikeus vapauteen ja turvallisuuteen, yksityis- ja perhe-elämän kunnioittaminen, henkilötietojen suoja, ajatuksen, omantunnon ja uskonnon vapaus, sananvapaus ja oikeus koulutukseen ja turvapaikkaan sekä suoja palauttamis-, karkottamis- ja luovuttamistapauksissa. Lapsia koskevia muita artikloja on myös kielto lapsityövoiman käytöstä ja nuorten suojelusta työssä ja artikkelit jotka koskevat sosiaaliturvaa, toimeentuloturva ja terveyden suojelua.<sup>150</sup>

EU:n perusoikeuskirjan artiklassa 24 on määritelty nimenomaisesti lapsia koskevat oikeudet. Sen mukaan lapsella on oikeus hänen hyvinvoinnilleen välttämättömään suojeluun ja huolenpitoon ja että lapsen on saatava ilmaista mielipiteensä vapaasti ja lisäksi lapsen mielipide on hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti otettava huomioon häntä koskevissa asioissa. Kai-

<sup>146</sup> Ojanen 2003, 143.

<sup>147</sup> Euroopan parlamentti palveluksessasi 2015.

<sup>148</sup> Ojanen 2003, 143.

<sup>149</sup> Ojanen 2010, 116-117.

<sup>150</sup> EUVL C 326, 26.10.2012, 396, 397-399, 400, 402.

kessa viranomaisen- tai yksityisten laitosten tekemissä, lasta koskevissa toimissa on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. On myös huomioitava, että jokaisella lapsella on myös oikeus ylläpitää henkilökohtaisia suhteita ja suoria yhteyksiä kumpaankin vanhempansa säännöllisesti, jollei se ole lapsen edun vastaista.

Perhe-elämän kunnioittamista koskeva oikeus, joka sisältyy Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaan, on vahvistettu myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklassa. Artiklassa 7 todetaan, että jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiaan sekä viestejään kunnioitetaan.<sup>151</sup> Artiklassa 7 lueteltua määräystä tulkittaessa, tulisi huomioida myös perusoikeuskirjan 24 artiklan 2 kohdassa todettu, lapsen edun huomioon ottaminen. Tilannekohtaisesti huomioon tulisi ottaa myös 24 artiklan 3 kohdassa ilmaistu lapsen tarve ylläpitää henkilökohtaisia suhteita ja suoria yhteyksiä kumpaankin vanhempansa säännöllisesti. Niin perusoikeuskirja, kuin ihmisoikeussopimuskin korostaa siis sitä merkitystä, mitä perhe-elämällä on lapselle.

#### 5.4 Kansallinen oikeusnormisto

##### 5.4.1 Perustuslaki

Ihmisten oikeuksien turvaa kansallinen perusoikeusjärjestelmä. Suomen perustuslaki sisältää kansainvälisesti vertailtuna modernin ja hyvin kattavan perusoikeusnormiston. Sen lisäksi perustuslaki sisältää säädöksiä hyvästä hallinnosta, viranomaistoiminnan julkisuudesta sekä henkilötietojen suojasta. Kansallista perusoikeussuojaa täydentävät kansalliset ihmisoikeussopimukset sekä EU-oikeus.<sup>152</sup> Verrattaessa Suomen perustuslakia ja Euroopan unionin perusoikeuskirjaa, korostuu perusoikeuskirjan asema ja merkitys subjektiivisia oikeuksia luovana julkisuutena. Perustuslaki luo puolestaan ensisijaisesti itsenäisen valtion valtiosääntöjä, jossa subjektiivisten yksilön oikeuksien määrä on vähäisempi suhteessa siinä lueteltuihin valtion institution toimivallan jakoa koskevien säännösten osuuteen.<sup>153</sup>

Perusoikeussuoja ei pääasiallisesti ole kytketty henkilön oikeustoimikelpoisuuteen, joten sen mukaiset oikeudet koskevat niin lapsia kuin aikuisiakin. Tästä luonnollisesti pois luetaan täysi-ikäisyyteen sidotut oikeudet, kuten äänestäminen valtiollisissa ja kunnallisissa vaaleissa tai kansanäänestyksissä.<sup>154</sup> Perustuslaki 6 § takaa jokaiselle ihmiselle yhdenvertaisen aseman lain edessä, eikä ketään saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan. Lisäksi lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Perustuslain 22 § määrää, että julkisen vallan tehtävänä on turva pe-

<sup>151</sup> EUVL C 326, 26.10.2012, 397.

<sup>152</sup> Ojanen 2010, 118.

<sup>153</sup> Kujala 2012, 129.

<sup>154</sup> Ojanen 2015, 32.

rus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslaissa ei ole kansainvälisten ihmisoikeussopimusten tavoin erityistä mainintaa perhe-elämän suojasta ja siten laki ei sanamukaisesti turvaa perhe-elämän suojaa vaan ainoastaan yksityiselämän suojan. Tämä johtuu muun muassa perhe-käsitteen ongelmallisuudesta ja sen määrittelyn vaikeudesta. Lain esitöistä kuitenkin ilmenee, että perhe-elämän katsotaan kuuluvan yksityiselämän suojan piiriin.<sup>155</sup>

Perustuslain perusoikeusnormistolla on monia yhtäläisyyksiä Suomea velvoittavien ihmisoikeussopimusten velvoitteiden kanssa. Ihmisoikeussopimukset ovat lisäksi toimineet esimerkkinä monille perusoikeuksien sitovuutta, ulottuvuutta ja niiden aineellista soveltamisalaa koskeville ratkaisuille. Kansallisen ja kansainvälisen oikeusnormistojen yhteensovittamista edistää lisäksi se, että Suomessa painotetaan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien tulkinnallista yhteensovittamista. Perusoikeusnormiston ja ihmisoikeusnormiston välistä läheistä yhteyttä kuvaa hyvin esimerkiksi perustuslain 22 §, jonka pohjalta ihmisoikeusvelvoitteille annetaan erityinen perustuslaintasoinen oikeusperusta määräämällä julkisen vallan velvoitteeksi perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Säännöksestä onkin johdettu oikeusperusta sille, että lainkäyttäjien tulisi valita laintulkintatilanteessa aina ihmisoikeusvelvoitteita edistävä vaihtoehto.<sup>156</sup>

#### 5.4.2 Hallintolaki ja ulkomaalaislaki

1.1.2004 voimaan astunut Hallintolaki (434/2003) on hallinnon toimintaa säätelevä yleislaki, jonka peruslähdekohta on turvata hyvän hallinnon takeet. Hyvän hallinnon takeet ja perusteet pohjautuvat asianmukaiseen sekä tehokkaiseen perusvaatimukseen, joita ovat: oikeus- ja palveluperiaate, palvelun asianmukaisuus, neuvontavelvollisuus, hyvään kielenkäytön vaatimus sekä viranomaisten yhteistyövelvoite. Hyvän hallinnon takeet kuuluvat osaltaan ihmisten perusoikeuksiin ja ne on otettava erityisellä tavalla huomioon puuttuessa niihin.<sup>157</sup> Vaikka ulkomaalaislakiin sisältyy jo itsessään menettelyä koskevia erityissäännöksiä, sovelletaan hallintolakia hallintoasian käsittelyssä niiden ohella yleislakina. Näin ollen hallintolain toisen luvun mukaisia hallinnon oikeusperiaatteita eli yhdenvertaisuus-, tarkoituksidonnaisuus, objektiiviteetti-, suhteellisuus- ja luottamuksensuojan periaatteita noudatetaan myös ulkomaalaislain mukaisia asioita käsiteltäessä, niin lasten kuin aikuistenkin osalta.<sup>158</sup>

Ulkomaalaislain 6 §:ssä säädetään lain soveltamisesta alaikäisiin. Säädöksen mukaan lakia sovellettaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota lapsen etuun, kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin. Säädös sisältää myös määräyksiä lapsen kuulemisesta, ellei kuulemista katsota ilmeisen tarpeettomaksi. Lapsen edun toteutumista edesauttaa käytännössä hakemusten käsitteleminen kiireellisesti. Kiireellinen käsittely ei kuitenkaan saa olla esteenä hallinto-

<sup>155</sup> HE 309/1993 vp.

<sup>156</sup> Ojanen 2003, 68 - 71.

<sup>157</sup> Kulla 2012, 67, 69, 70.

<sup>158</sup> Maahanmuuttoviraston ohje 2015, 17-18.

lain 31 §:n mukaiselle, asian riittävälle selvittämiselle. Päätösharkinnan tulee ennen kaikkea olla ihmis- ja perusoikeusmyönteistä, eikä ulkomaalaisen oikeuksia saa ulkomaalaislain 5 §:n mukaisesti rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä.

### 5.5 Lapsen edun arviointi

Niin kansainvälinen sopimusoikeus, kuin unionin oikeus sekä oma kansallinen lainsäädäntömekin edellyttävät viranomaisia ottamaan lapsen edun päätösharkinnassa aina ensisijaisesti huomioon. Erityisesti Lasten oikeuksia koskevaan yleissopimukseen, joka on Suomessa voimassa olevaa oikeutta, on nimenomaisesti kirjattu lapsen edun periaate ja muun muassa ulkomaalaislain 6 §:ään kirjatulla sääntelyillä on pyritty kiinnittämään viranomaisen huomiota lasten oikeuksien sopimuksen mukaisten velvoitteiden täyttämiseen.<sup>159</sup>

Lapsen oikeuksien sopimuksen laatinut ryhmä, CRC, ei ole määritellyt tarkemmin mitä tarkoittaa käsite ”lapsen etu” tai antanut siitä yleiskommentteja. CRC on kuitenkin antanut joissain yksittäisissä tapauksissa selvityksen siitä, mitä juuri kyseenomaisessa tapauksessa tai tietyn ryhmän kohdalla on tarkoittanut. CRC on kuitenkin painottanut, että lapsen oikeuksien sopimusta on tulkittava yhtenäisenä kokaisuutena, jossa lapsen etua tulee arvioida sekä lyhyen, että pitkän aikavälin vaikutuksien pohjalta. Lapsen etu koskee yhtälailla lasta yksilötasolla mielipiteitä omaavana yksilönä tai lasta sosiaalisten sekä poliittisten oikeuksien haltijana ja erityistä suojelua tarvitsevana. Olennaista kuitenkin on, että valtiot eivät voi evätä lapselta sopimuksessa taattuina oikeuksia valtion omalla tulkinnallaan lapsen edusta.<sup>160</sup>

Sosiaaliviranomaisen toimintaa keskeisesti ohjaa lastensuojelulaki (417/2007). Lastensuojelulaki lähtee siitä, että lapsella on oikeus kasvaa ja kehittyä turvallisessa sekä tasapainoisessa kasvuympäristössä. Lisäksi lapsella on oikeus erityiseen suojeluun. Oikeuden toteutuminen edellyttää palveluiden ja tukitoimien lisäksi ennen kaikkea viranomaistoiminnassa lapsen edun huomioimista joka suhteessa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että viranomaisen tulee valintoja eri ratkaisuvaihtoehtojen välillä tehdessään huomioitava ne seikat, miten kaikki erilaiset toimenpiteet ja vaihtoehdot turvaisivat asiassa lapsen oikeuksien toteutumisen parhaiten.<sup>161</sup>

Lastensuojelulain näkökulman mukaan käsite ”lapsen etu” saa sisältönsä lapsen iän, kehitystason ja lapsen sen hetkisen elämäntilanteen perusteella. Lastensuojelulain 4 § mukaan lähtökohta lapsen edulle on se, että asiassa tehty ratkaisu turvaa lapselle mm. läheiset ja jatkuvat ihmissuhteet, mahdollisuuden saada ymmärtämystä ja hellyyttä sekä lapsen kielellisen,

<sup>159</sup> HaVM 4/2004 vp.

<sup>160</sup> Parsons 2010, 17.

<sup>161</sup> Rätty 2015, 1-2.

kulttuurisen ja uskonnollisen taustan huomioimisen. CRC puolestaan alleviivaa sitä, että lapsen edun ensisijaisuus on ennen kaikkea subjektiivinen oikeus, perustavanlaatuinen tulkinta-periaate, mutta lisäksi myös menettelysäännös. Näin ollen lasta koskeva asia tulee aina ratkaista lapsen etua parhaiten palvelevalla tavalla. Päättösharkinnassa tulee ottaa huomioon tehdyn päätökset vaikutukset (niin negatiiviset kuin positiiviset) ja päätöksessä tulee perustella huolella, miten lapset oikeudet on otettu huomioon, mitä asioita harkinnassa on otettu huomioon, asiaan vaikuttaneet kriteerit ja kuinka lapsen oikeuksia on punnittu suhteessa asiassa esitettyihin muihin vaihtoehtoihin (niin laajassa skaalassa kuin yksilön oikeusnäkökulmasta). CRC on kuitenkin kommentoissaan korostanut sitä, ettei ole kuitenkaan poissuljettua antaa lapsen edun ohella merkitystä myös muille näkökulmille. CRC:n mukaan lapsen edun ensisijaisuus tarkoittaa lähtökohtaisesti sen korkeaa prioriteettia.<sup>162</sup>

### 5.5.1 Lapsen elämäntilanne sekä iän ja sukupuolen merkitys

Lapsen edun sisällölliseen merkitykseen vaikuttaa lapsen ikä ja lapsen sen hetkinen elämäntilanne. Lapsen elämän tilannetta voidaan määritellä lapsikeskeisestä näkökulmasta tai pohjautuen lapsen elämiseen perheessä. Perhekeskeisen arvioinnin lähtökohtana ovat vanhempien oikeudet ja toisaalta vanhempien velvollisuudet lapsen huoltajina.<sup>163</sup> Määriteltäessä lapsen etua ”sen hetkisen tilanteen perusteella” vastuunmäärittämissasiassa se tarkoittaisi sen tilanteen arvioimista, mikä lapsella olisi Suomeen tullessaan. Tällöin turvapaikkaa hakevan lapsen etu tulee vaihtelevaan sen perusteella, mihin hänet lopulta Suomessa tullaan sijoittamaan. Jos on todennäköistä, että lapsi saa luvan ja hänet tultaisiin sijoittamaan esimerkiksi laitostai perhehoitoon, voisi lapsen etua ajatella lapsikeskeisestä näkökulmasta. Jos taas todennäköisempi vaihtoehto olisi lapsen sijoittaminen sukulaisensa luo, asiaa tulisi luonnollisesti arvioida perhekeskeisesti eli sen pohjalta, mitä oikeuksia sukulaisella tällöin olisi lasta kasvattavana ja hänestä huolehtivana aikuisena ja millainen on sukulaisen tosiasiallinen kyky huolehtia velvoitteistaan lapsen kasvattajana.

Lapsen edun määrittelyn kannalta huomioitavia tekijöitä voi olla myös lapsen ikä sekä sukupuoli. Ikäkysymykseen on huomioitava se, että esim. taaperoikäisellä lapsella on eri tarpeet kuin lähellä aikuisikää olevalla. Lapsen sukupuolella voi olla merkitystä puolestaan siten, että tytöillä ja pojilla on erityiset tarpeet ja niihin voidaan suhtautua eri tavalla kulttuuritaustasta riippuen.<sup>164</sup>

---

<sup>162</sup> CRC/GC/2013/14, 4, 10.

<sup>163</sup> Rätty 2015, 11-12.

<sup>164</sup> Rätty 2015, 15.

### 5.5.2 Lapsen oikeus ihmissuhteisiin ja uskonnollisen taustan huomioiminen

Vain lapsen tarpeiden näkökulmasta lähtevässä arvioinnissa on omat vaaransa. Jos asiassa unohdetaan perheen vaikutus lapsen elämään, voidaan asiassa ajautua lapsen edun vastaiseen päätökseen.<sup>165</sup> Lapsen oikeuksien komitea korostaa, että lapsen edun yksi keskeinen elementti on lapsen perheympäristön ja suhteiden säilyttäminen. Lapsen ja hänen perheen sekä läheisten ihmissuhteiden merkitystä arvioitaessa on kuitenkin olennaista pyrkiä selvittämään suhteiden tosiasiallinen laatu ja kesto. Lapsen edun näkökulmasta on oleellista saada käsitys siitä, mikä merkitys sukulaisella lapselle on ja miten ero sukulaisesta on vaikuttanut lapseen. Läheisten ihmissuhteiden merkitystä lapsen elämälle voidaan lähestyä, lastensuojelulain 4 §:n hengessä kysymyksiin: Miten turvataan lapsen tasapainoinen kehitys sekä läheiset ja jatkuvat ihmissuhteet ja miten turvataan lapsen mahdollisuus saada ymmärtämystä ja hellyyttä?<sup>166</sup> Lapsen etua arvioitaessa tulisi siltä osin siis kiinnittää myös huomiota sukulaisen henkilökohtaisiin ominaisuuksiin selvittääkseen, mikä hänen kykynsä vastata lapsen ymmärtämystä ja hellyyttä koskeviin tarpeisiin. Näitä tarpeita ei täytetä korkealla koulutuksella, eikä myöskään varallisuusoloilla ole tällöin merkitystä. Viranomaisen tulisi muistaa se, että lapsen oikeus hyviin ja emotionaalisesti lämpimiin suhteisiin, on mitä luultavammin, lapsen elämän olennaisin tekijä.<sup>167</sup>

Lisäksi yksin turvapaikkaa hakevan lapsen kohdalla ei voi myöskään sivuttaa lapsen kulttuuriin sidottujen identiteettitarpeiden merkitystä. Asiassa on otettava huomioon lapsen oikeus uskonnon ja ajatuksen vapauteen sekä saman kulttuurisen taustan omaavan sukulaisen tuoma jatkuvuus ja sen myötä yhteys lapsen etniseen, uskonnolliseen, kulttuuriseen ja kielelliseen taustaan. Varsinkin turvapaikkataustaisen lapsen yhteys suku- tai perheyhteisöön antaa lapselle mahdollisuuden nauttia läheistensä suomaa psyykkistä tukea sekä vahvistaa omaa identiteettiään. Lisäksi tulee muistaa, että hylätyksi tulemisen ja yksin jäämisen pelko ovat pienen lapsen peruspelkoja, jotka muodossa tai toisessa säilyvät myös meissä kaikissa läpi elämän.<sup>168</sup>

Vaikka kulttuurisilla ja uskonnollisilla siteillä on merkittävä vaikutus lapsen identiteettiin ja ne tulee ottaa asiankuuluvalla tavalla huomioon, niiden varjolla ei kuitenkaan voi sivuttaa muita lapsen oikeuksien yleissopimuksessa taattuja oikeuksia.<sup>169</sup> Eteen tulee myös tilanteita, joiden perusteella viranomaisen voi epäillä perheenyhdistämisen saattavan altistaa lapsen vakaville väärinkäytöksille, laiminlyönneille tai jopa uhata lapsen henkeä tai terveyttä. Tällöin perheen yhtenäisyyden periaate väistyy lapsen edun periaatteen vuoksi. Indikaatiota tästä voi antaa mm. lapsen ilmaisema haluttomuus perheenyhdistämiseen tai muut viranomais-

<sup>165</sup> Rätty 2015, 12.

<sup>166</sup> Alanko, Marttinen & Mustonen 2011, 23.

<sup>167</sup> CRC/GC/2013/14, 16.

<sup>168</sup> Alanko, Marttinen, Mustonen 2011, 24, 46.

<sup>169</sup> CRC/GC/2013/14, 14.

toiminnassa esille tulleet seikat. Esille nousseita seikkoja tulee arvioida huolellisesti lapsen hyvinvoinnin ja turvallisuuden näkökulmasta ja tapauskohtaisen harkinnan mukaan myös yhteistyössä sosiaaliviranomaisten kanssa.<sup>170</sup>

Lapsen tosiasiallisia perhesuhteita ei voi siis jättää asiassa huomioimatta ja viranomaisen tulee ymmärtää niiden kiistaton vaikutus lapsen edun toteutumiselle. Kussakin tilanteessa on kuitenkin lähdettävä arvioimaan lapsen etua niistä lähtökohdasta, miten lapselle voidaan turvata hyvä hoito sekä kasvatukselliset olosuhteet, samalla huomioiden lapsen oikeus perhesuhteisiin.<sup>171</sup>

### 5.5.3 Lapsen oma mielipide

Lasten oikeuksien sopimuksen artiklan 12 mukaan lapsella tulee olla mahdollisuus ilmaista näkemyksensä asioissa, jotka koskettavat heitä ja samaa edellyttää myös Dublin III-asetus. Päätös, joka on tehty ottamatta huomioon lapsen omaa näkemystä asiassa, ei ole tehty kunnioittaen lapsen etua asiassa.<sup>172</sup> Lapsen mielipiteet ja näkemykset on otettava huomioon kaikissa lasta koskevissa asioissa lapsen iän ja kehitystason mukaisesti. Pystyäkseen muodostamaan asiassa oman näkemyksen, tulee viranomaisen antaa lapselle tietoa häntä koskevista asioista tavalla, jonka lapsi voi ymmärtää.<sup>173</sup> Tämä on siksi hyvin oleellista, että lapsen etu ei todennäköisesti olisi ”löydettävissä” tilanteessa, jossa lapsella itselläkään ei ole riittäviä tietoja ja käsitystä oman mielipiteen muodostamiseen.<sup>174</sup> Lapsen edun kannalta olisi välttämätöntä, että lapsella olisi mahdollisuus osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon ilmaiseamalla oma mielipiteensä mm. siitä, miten lapsi suhtautuu itse Suomeen muuttoon, millaisia ovat hänen näkemyksensä perhetilanteen osalta ja mitä suunnitelmia lapsella olisi mahdollisesti tulevaisuutta ajatellen.<sup>175</sup>

## 6 Alaikäiset ja asetukset

Lapsen etu ja perheen yhtenäisyyden periaatteet ovat Dublin-menettelyn ensisijaisia periaatteita ja siksi niitä koskevia menettelyjä säädellään asetuksessa laaja-alaisesti ja kattavasti.

Lapsen oikeuksia koskevaan yleissopimuksen sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan mukaisesti jäsenvaltioiden on asetusta soveltaessaan otettava ensisijaisesti huomioon lapsen etu. Lapsen edun käsitteellä asetuksessa viitataan nimenomaisesti lapsen oikeuksia koskevan yleis-

<sup>170</sup> Maahanmuuttoviraston ohje 2015, 55.

<sup>171</sup> Rätty 2015, 12, 16.

<sup>172</sup> CRC/GC/2013/14, 13.

<sup>173</sup> Alanko, Marttinen, Mustonen 2011, 23.

<sup>174</sup> Rätty 2015, 11-13.

<sup>175</sup> Alanko, Marttinen, Mustonen 2011, 24.

sopimuksen 3 artiklan 1 kappaleeseen ja sen noudattamiseen, jotta siihen voitaisiin vedota tuomioistuinkäsittelyssä.<sup>176</sup> Jotta perheen yhtenäisyyden ja lapsen edun kunnioittamisen periaatteita sovellettaisiin täysmääräisenä, nämä periaatteet ovat asetuksessa määrätty jäsenvaltioita velvoittaviksi vastuuperusteiksi.<sup>177</sup>

### 6.1 Alaikäiselle myönnettävät takeet

Ilman huoltajaa turvapaikkaa hakevien lasten katsotaan olevan erityisen suojelun tarpeessa ja tästä syystä heidän kohtelustaan viranomaismenettelyssä on säädetty useita erityissäännöksiä Dublin asetuksen 6 artiklaan. Uudistetussa asetuksessa on pyritty erityisesti siihen, että jäsenvaltiot pystyisivät vastaamaan ilman huoltajaa olevan lapsen erityistarpeisiin paremmin.<sup>178</sup>

Ilman huoltajaa olevalla alaikäisellä tulee määrätä edustaja, jonka tehtävänä on lapsen edustaminen ja avustaminen Dublin-prosessin alusta loppuun asti. Edustajan tulee olla asiassa asiantuntija ja olla riittävässä määrin perehtynyt asiaansa, pystyäkseen varmistamaan, että alaikäisen etu tulee huomioiduksi asetuksen nojalla toteutettavissa menettelyissä. Edustajalla tulee olla mahdollisuus tutustua asiassa vaikuttavien asiakirjojen sisältöön, mukaan lukien alaikäiselle asiassa annettavaan erityiseen tiedotteeseen.<sup>179</sup> Edustajan kuuluu kertoa lapselle, mistä menettelyssä on kyse ja näin ollen pyrkiä ohjaamaan lasta kertomaan mahdollisimman kattavasti Euroopassa oleskelevasta sukulaisestaan, jotta kyseinen henkilö pystyttäisiin tunnistamaan.<sup>180</sup>

Vastuumäärittämisasiasetuksen mukaan hakijalle tulee suorittaa henkilökohtainen puhuttelu vastuuvaltion määrittämisen helpottamiseksi. Tällöin hakijalle tulee muun muassa ilmoittaa, että puhuttelussa hakijalla on mahdollisuus antaa tietoja sukulaisestaan sekä keinoista, joilla hakija voisi tällaiset tiedot toimittaa.<sup>181</sup> Henkilökohtainen puhuttelu on suoritettava kielellä, jota hakija ymmärtää tai kohtuudella voidaan olettaa ymmärtävän tai kielellä jolla hän pystyy kommunikoidaan. Tarvittaessa jäsenvaltioiden tulee turvautua tulkin apuun asiassa. Puhuttelu on suoritettava asianmukaisissa ja luottamuksellisissa olosuhteissa ja sen voi suorittaa ainoastaan lain mukaisesti pätevä henkilö. Henkilökohtainen puhuttelu voidaan jättää suorittamatta, jos hakija on antanut jo vastuuvaltioin määrittämistä koskevat oleelliset tiedot jo muilla tavoin. Hakijalla on kuitenkin silti mahdollisuus esittää asiaan oleellisesti liittyvät lisätiedot ennen päätöksen tekemistä asiassa.<sup>182</sup>

<sup>176</sup> EUVL C 317, 23.12.2009, 118.

<sup>177</sup> EUVL L 180, 29.6.2013, 32.

<sup>178</sup> KOM(2008) 820 lopullinen, 13.

<sup>179</sup> EUVL L 180, 29.6.2013, 38.

<sup>180</sup> Järvinen, Snellman & Helenius 2014, 19.

<sup>181</sup> EUVL L 180, 29.6.2013, 37-38.

<sup>182</sup> EUVL L 180, 29.6.2013, 38.



Uudistettu vastuumääritysmääräasetus myös korostaa lapsen edun arvioimista aikaisempaa asetusta kattavammin. Perheen yhdistämisen mahdollisuuden lisäksi asiassa tulee huomioida alaikäisen hyvinvointi ja sosiaalinen kehitys, turvallisuusnäkökohdat<sup>183</sup> ja alaikäisen näkemykset hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti, mukaan lukien hänen taustansa. Toimivaltaisen viranomaisen henkilöstön, joka käsittelee alaikäisen lapsen asiaan kohdistuvia pyyntöjä, tulee olla asianmukaisesti koulutettu tehtävänsä. Tällaisen koulutuksen tulee myös olla luonteeltaan jatkuvaa.<sup>184</sup>

Jäsenvaltion saadessa tietoja, jonka perusteella voidaan aloittaa lapsen sukulaisen tunnistaminen, on kyseisen jäsenvaltion tarvittaessa kuultava muita jäsenvaltioita sekä vaihdettava tietoja, jotta em. henkilöt voitaisiin tunnistaa, selvittää perhesiteiden tosiasiallinen olemassaolo sekä samalla arvioida sukulaisen kyky huolehtia lapsesta. Jäsenvaltion tulee arvioida nämä seikat myös siinä tapauksessa, että lapsen sukulaisia oleskelee useammassa kuin yhdessä jäsenvaltiossa. Tällaisissa tapauksissa tulee vastuuvaltiota määrittävän jäsenmaan tehdä yhteistyötä näiden muiden jäsenvaltioiden kanssa määrittääkseen, kuka asianomaisista henkilöistä olisi sopivin henkilö huolehtimaan lapsesta. Määrittelyä tehdessä tulee erityisesti kiinnittää huomiota siihen: millainen on lapsen ja jäsenvaltioiden alueelta löydettyjen henkilöiden keskinäisten perhesiteiden lujuus, mikä on kyseisten henkilöiden tosiasiallinen kyky ja mahdollisuus huolehtia alaikäisestä ja mikä on alaikäisen etu kussakin tapauksessa.<sup>185</sup>

Jäsenvaltiolta edellytetään myös aktiivisia toimenpiteitä hakijan henkilökohtaisessa puhutuksessa antamien tietojen selvittämisessä. Asiassa tulee huomioida myös ”jonkun muun”, kuin hakijan antamat tiedot. Jollain muulla tässä yhteydessä tarkoitetaan sellaista luotettavaa lähdettä, joka tuntee alaikäisen henkilökohtaisen tilanteen tai tämän käyttämän matkareitin tai tämän sukulaisen. Lisäksi on huomioitava, että edustaja on otettava mukaan tähän menettelyyn niin paljon kuin mahdollista.<sup>186</sup> Sukulaisen tunnistamiseksi jäsenvaltioilla on myös mahdollisuus pyytää apua kansainvälisiltä tai muilta asiaankuuluvilta järjestöiltä ja siten helpottaa lapsen pääsyä näiden järjestöjen jäljittämispalveluihin.<sup>187</sup>

Jäsenvaltioiden on otettava huomioon kaikki saatavilla olevat todisteet hakijan sukulaisen oleskelusta jonkun toisen jäsenvaltion alueella. Tämä kuitenkin edellyttää sitä, että todisteet on toimitettu, ennenkuin toinen jäsenvaltio on hyväksynyt asiassa esitetyn vastaanotto tai takaisinottopyynnön ja että hakijan kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa ei ole tehty vielä itse asian osalta päätöstä.<sup>188</sup>

---

<sup>183</sup> Erityisesti silloin kun on olemassa vaara, että alaikäinen saattaa olla ihmiskaupan uhri

<sup>184</sup> EUVL L 180, 29.6.2013, 38.

<sup>185</sup> EUVL L 39, 8.2.2014, 4.

<sup>186</sup> EUVL L 39, 8.2.2014, 3.

<sup>187</sup> EUVL L 180, 29.6.2013, 38.

<sup>188</sup> EUVL L 180, 29.6.2013, 39.

## 6.2 Tiedonvaihtovelvoitteet käytännössä

Dublin III-asetuksen tiedonvaihtoa ja vastuunmäärittämisprosesseja ohjaa keskeisesti komission asetus, eli niin kutsuttu soveltamisasetus. Soveltamisasetusta on uudistettu Komission täytäntöönpanoasetuksella (EU) N:o 118/2014, jatkossa täytäntöönpanoasetus.<sup>189</sup> Soveltamisasetuksen uudistus liittyi keskeisesti Dublin III-asetuksen uudistuksesta johtuviin lisääntyneisiin tiedonvaihtovelvoitteisiin. Täytäntöönpanoasetuksessa todetaan, että soveltamisasetuksen uudistaminen katsottiin tarpeelliseksi järjestelmän tehokkuuden ja jäsenvaltioiden yhteistyön parantamiseksi ja tämä puolestaan edellytti esimerkiksi tietopyyntöjen ja perheen yhdistämisen toteuttamista koskevien sääntöjen muuttamista, joista ei aiemmin ollut säädetty erikseen soveltamisasetuksessa. Uudet lisätyt säännökset koskivat yhdenmukaisia menettelyjä jäsenvaltioiden kuulemisessa sekä tietojen vaihdossa. Täytäntöönpanosäädöksellä soveltamisasetukseen lisättiin muun muassa ilman huoltajaa olevan alaikäisen asiaan vaikuttavien tietojen vaihtoon tarkoitettu vakimuotoinen lomake, alaikäisten kuulemista koskevat yhdenmukaiset menettelyt sekä ennen siirtoa tapahtuvaan tiedonvaihtoon liittyvä vakimuotoinen lomake.<sup>190</sup> Tässä kappaleessa kuvatut prosessien menettelylliset kuvaukset pohjautuvat Tietokeskus-hanke 2014 projektiin, jossa Dublin III-asetuksen mukaisten tiedonvaihtovelvoitteiden toteuttamiseksi määriteltiin Maahanmuuttoviraston toimintaa asiassa ohjaavat prosessit ja toimintamallikuvaukset.

### 6.2.1 Tietojenvaihtopyyntö

Tietojenvaihtopyyntö toiselle jäsenvaltiolle esitetään käytännössä silloin, jos jäsenvaltiolla on perusteltua syytä epäillä, että hakija tunnetaan toisessa jäsenvaltiossa tai siitä syystä, saatujen tietojen perusteella jäsenvaltiolla olisi edellytykset lähettää asiassa takaisin- tai vastaanottoopyyntö.<sup>191</sup>

Dublin prosessin tietojenvaihtovelvoite sekä -oikeus perustuvat ensisijaisesti Dublin III-asetukseen. Tietojen vaihdosta säädetään tarkemmin asetuksen artiklassa 34, jonka nojalla jokainen jäsenvaltio voi harkintansa mukaan pyytää toiselta jäsenvaltiolta asianmukaisia, olennaisia ja tarpeellisia tietoja, jotka koskevat joko itse vastuunmäärittämisprosessia, kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyä tai asetuksen mukaisien velvollisuuksien täytäntöönpanoa.<sup>192</sup> Pääasiassa tietojen luovutus ei edellytä hakija suostumusta ja luovutetut tiedot voivat koskea muun muassa hakijan tai hänen perheenjäsentensä, sukulaistensa tai

<sup>189</sup> EUVL L 39, 8.2.2014, 1-43.

<sup>190</sup> EUVL L 39, 8.2.2014, 1.

<sup>191</sup> EUVL L 180, 29.6.2013, 49-50.

<sup>192</sup> EUVL L 180, 29.6.2013, 49-50.

muiden omaisten henkilötietoja<sup>193</sup>, hakijan henkilö- ja matkustusasiakirjoja<sup>194</sup> tai muita hakijan henkilöllisyyden toteamiseksi tarvittavia tietoja<sup>195</sup>, hakijan oleskelupaikkoja ja käytettyjä matkareittejä, myönnettyjä lupia tai viisumeja, kansainvälisen suojelua koskevan hakemuksen jättöpaikkaa, -jättöpäivää, hakemuksen käsittelyvaihetta ja asiassa mahdollisesti tehtyä päätöstä<sup>196, 197</sup>.

Hakijan erillistä, yksilöityä suostumusta edellytetään silloin, jos hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio haluaa tietoa siitä, mitä syitä hakija on esittänyt hakemuksensa perusteeksi sekä asiassa tehdyn päätöksen perusteita. Tietopyynnön edellytyksenä on, jos tietojen saaminen on välttämätöntä hakemuksen käsittelyä varten. Pyydettyjä tietoja ei tarvitse luovuttaa, jos niiden toimittaminen vaarantaisi antavan jäsenvaltion etuja tai sen katsottaisi vahingoittavan hakijan perusoikeuksien ja -vapauksien suojaa. Hakijan on tiedettävä suostumusta antaessa, mitä erityisiä tietoja hänen suostumuksensa koskee.<sup>198</sup>

Tietopyynnön esittävän jäsenvaltion tulee perustella pyyntönsä. Mikäli pyynnön seurauksena vastuu todennäköisemmin siirtyisi jäsenvaltiolta toiselle, tulee pyynnössä mainita mihin todistukseen mahdollinen vastuunsiirto perustuu. Tietojen vaihto tapahtuu ainoastaan sellaisten viranomaisten kesken, joiden toimivalta käsittää turvapaikka-asioiden käsittelyn, vastuuvaltion määrittämisen tai asetuksen mukaisten velvoitteiden täytäntöönpanon. Tietoja antava jäsenvaltio on vastuussa siitä, että annetut tiedot ovat ajantasaisia ja oikeita.<sup>199</sup>

Tietoja vaihdettaessa on erityisesti huomioitava hakijoita koskeva tietosuojalliset kysymykset, joista säädetään tarkemmin henkilötietodirektiivissä 95/46/EY.<sup>200</sup> Hakijalla on oikeus myös pyynnöstä saada tietoa siitä, mitä tietoja hänestä on käsitelty. Jos hakijan tietoja on käsitelty väärin tai direktiivissä 95/46/EY esitetyn vastaisesti, on hänellä oikeus vaatia tietojen oikaisemista tai poistamista. Tiedot oikaisevan tai poistavan viranomaisen vastuulla on tiedot saaneen tai lähettäneen jäsenvaltion informointi. Kaikki lähetetyt tai vastaanotetut tiedot on kirjattava jokaisessa jäsenvaltiossa olevaan asianomaisen henkilön henkilökansioon ja/tai erilliseen rekisteriin.<sup>201</sup> Suomessa nämä tiedot kirjataan Maahanmuuttoviraston ylläpitämään ulkomaalaisrekisteriin.

<sup>193</sup> Suku- ja etunimi sekä tarvittaessa entinen nimi, lisä- tai salanimet, nykyinen ja aiempi kansalaisuus, syntymäaika ja -paikka.

<sup>194</sup> Asiakirjan numero, voimassaolo, antopäivä, asiakirjan antanut viranomainen, myöntöpaikka jne.

<sup>195</sup> Mukaan lukien Eurodac-asetuksen mukaiset sormenjäljet.

<sup>196</sup> Koskien päätöksen luonnetta eli onko päätös myönteinen tai kielteinen, ei päätöksen ai-neellista sisältöä.

<sup>197</sup> EUVL L 180, 29.6.2013, 49 -50.

<sup>198</sup> EUVL L 180, 29.6.2013, 49.

<sup>199</sup> EUVL L 180, 29.6.2013, 50.

<sup>200</sup> EUVL L 39, 8.2.2014, johdanto-osan kohta 27.

<sup>201</sup> EUVL L 180, 29.6.2013, 38.

Kaikki asetuksen nojalla tapahtuva tietojenvaihto on toteutettava ainoastaan käyttäen soveltamisasetuksen 18 artiklan mukaisesti perustettua sähköistä Dublinet-viestintäverkkoa<sup>202</sup>, jonka käyttövaltuudet ovat Suomessa Maahanmuuttoviraston Dublin - tulosalueella. Dublin - tulosalue on määritelty soveltamisasetuksen artiklan 19 mukaisesti Suomen kansalliseksi yhteyspisteeksi, jonka velvoitteisiin kuuluu saapuvien ja lähtevien viestien käsittelyn lisäksi saapuvien viestien vastaanottokuittauksen lähetyks. Vastaanottokuittauksella on oikeudellinen merkitys asiassa: vastaanottotodistus osoittaa todistusvoimaisesti pyynnön tai vastauksen lähettämisen ja sen vastaanottopäivämäärän ja -kellonajan. Kaikkien kansalliselta yhteyspisteeltä tulevien pyyntöjen, vastausten ja kirjallisten viestien katsotaan olevan aitoja. Dublinet-viestintäverkon kautta lähetetyt tietopyynnöt ja selvitykset on lähetettävä käyttäen soveltamisasetuksen mukaisia vakiolomakkeita.<sup>203</sup> Tietojenvaihtopyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion tulee pyrkiä vastaamaan pyyntöön 4 viikon kuluessa. Määräajassa on kuitenkin huomioitava se, että jos lisätutkimusten avulla asiassa olisi mahdollisuus saada vaikuttavampaa näyttöä, on jäsenvaltiolla mahdollista saada kaksi viikkoa lisää aikaa vastaukselle.<sup>204</sup>

Jäsenvaltioiden välisestä tiedonvaihtoa tarkasteltaessa, asiassa on otettava huomioon, että komissiolla on valta Dublin III-asetuksen artiklan 45 nojalla antaa alaikäisiä koskevia, artiklassa 8.5 määrättyjä delegoituja säädöksiä.<sup>205</sup> Delegoiduilla säädöksillä tulee eittämättä olemaan vaikutusta Dublin prosessin mukaiseen tiedonvaihtoon, mutta koska säädöksiä ei vielä ole annettu, on niiden käytännön toimia ohjaava vaikutus prosessiin vielä epäselvä.

### 6.2.2 Tietovaihtopyynnön käsittely

Lapsen sukulaisen tunnistamiseksi lähetetty tietojenvaihtopyynnön vakiolomake löytyy tämän työn liitteestä kaksi. Toisen jäsenmaan esittämän tietovaihtopyynnön ensivaiheen toimiin kuuluu sen selvittäminen oleskeleeko pyynnössä esitetty sukulainen Suomessa ja jos oleskelee, millä luvalla ja mikä on kyseisen henkilön tosiasiallinen perheside ja suhde alaikäiseen lapseen. Koska hakijalla on lähtökohtaisesti velvollisuus myötävaikuttaa asiansa käsittelyyn ja esittää asiassa mahdollisimman yksityiskohtainen selvitys perhesiteestään, ihanteellisessa tilanteessa pyynnössä olisi esitetty jo niin kattavat ja asiakirjaselvitykseen pohjautuvat taustatiedot, että sukulainen olisi tunnistettavissa jo pelkän tietopyynnön materiaaliin pohjautuen. Jos näin ei ole, Suomella on mahdollisuus tarvittaessa pyytää pyynnön esittänyttä jäsenvaltiota täydentämään pyyntöään.<sup>206</sup>

<sup>202</sup> Dublinet perustuu Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen N:o 1720/1999/EY.

<sup>203</sup> EUVL L 222, 5.9.2003, 8.

<sup>204</sup> EUVL L 222, 5.9.2003, 8.

<sup>205</sup> EUVL L 180, 29.6.2013, 39.

<sup>206</sup> Dublin tietokeskus -hanke prosessikuvaukset 2014, 9.

Tietopyynnössä mainittu henkilö pyritään ensisijaisesti tunnistamaan tiedonsaantioikeuksien puitteissa tapahtuvan viranomaisrekisteritarkistuksien avulla, eli käytännössä ulkomaalaisrekisterin ja väestötietojärjestelmän rekisteritietojen perusteella. Apuna tunnistamisessa käytetään hakijan aikaisempaa hakemushistoriaa ja tässä asiassa esitettyjä hakemusasiakirjoja. Mikäli rekisteritarkastuksen perusteella ei saada tarpeeksi kattavaa tietoa lapsen ja sukulaisten perhesiteeseen liittyen, on sukulaista mahdollista lähestyä lisäselvityspyynnöllä, jossa häntä pyydetään selvittämään suhdettaan lapseen sekä antamaan mielipiteensä alaikäisen saapumisesta Suomeen. Lisäselvityspyynnön edellytyksenä on, että rekisteritietojen perusteella sukulaista voidaan riittävällä varmuudella pitää samana henkilönä, kuin tietojenvaihtopyynnössä on esitetty.<sup>207</sup>

### 6.2.3 Tosiasiallisen perhesiteen arviointi ja vastaaminen

Esitetyn perhesiteen arviointi perustuu asiassa esitettyjen todisteiden ja aihetodisteisiin. Asiassa esitettyjä todisteita mukaan voi olla: toisen jäsenvaltion antama kirjallinen vahvistus esitetyille tiedoille, asiassa esitetyt rekisteriotteet, sukulaiselle myönnettyt oleskeluluvat, sukulaisuussuhteen osoittava asiakirja, jos sellainen on saatavissa tai muussa tapauksessa tarvittaessa DNA- tai veriryhmätestin tulos. Asiassa esitettäviä aihetodisteita voivat olla: hakijan ilmoitukset, jotka ovat tarkistettavissa, sukulaisten lausumat tai kansainvälisen järjestön, esim. UNHCR:n selvitys/vahvistus tiedoille.<sup>208</sup>

Tässä yhteydessä on huomioitava, että todisteilla ja aihetodisteilla on kuitenkin yksilöllinen painoarvo. Todisteilla tarkoitetaan sellaisia muodollisia todisteita, joiden perusteella asetuksen mukainen vastuu määräytyy ja ne voidaan kumota vain vastakkaisella näytöllä. Todisteita ei saa vaatia enempää kuin asetuksen täsmääräinen soveltaminen edellyttää. Aihetodisteilla puolestaan tarkoitetaan todisteita, jotka ovat kumottavissa, mutta riippuen aihetodisteen todistusvoimasta, ne voidaan katsoa tietyissä tapauksessa riittäväksi. Aihetodisteiden todistusvoimaa punnitaan aina suhteessa vastuumääräytymisen perusteisiin tapauskohtaisesti. Jos esitetyt aihetodisteet ovat keskenään yhdenmukaisia, todennettavia ja riittävän yksityiskohtaisia, niiden todistusvoiman voidaan katsoa olevan riittävä.<sup>209</sup>

Mikäli henkilöä ei löydy viranomaisrekistereistä tai tehdyn arvioinnin perusteella osoittautuu, ettei sidettä sukulaiseen ole tai sen olemassaolosta ei voida riittävällä tavalla varmistua, tietopyyntöön vastataan kielteisesti. Mikäli taas henkilö löydetään ja perhesiteestä voidaan vaikuuttua, vastataan tietopyyntöön myönteisesti. Tässä vaiheessa ei vielä oteta kantaa lapsen

<sup>207</sup> Dublin tietokeskus -hanke prosessikuvaukset 2014, 9.

<sup>208</sup> EUVL L 39, 8.2.2014, 10,12.

<sup>209</sup> EUVL L 180, 29.6.2013, 44.

etuun vaikuttaviin tekijöihin, vaan sitä arvioidaan vasta toisen jäsenvaltion esittäessä vastaanottopyynnön asiassa.<sup>210</sup>

#### 6.2.4 Vastaanottopyyntö

Vastaanottopyyntö on myös esitettävä käyttäen vakiomuotoista lomaketta, joka löytyy tämän työn liitteestä kolme. Asetuksen artiklan 8.2 kohdan mukaan jäsenmaiden viranomaisten tulee todeta, että sukulainen voi huolehtia lapsesta. Tässä yhteydessä on hyvä tarkentaa, että asetuksessa mainittu kyky huolehtia lapsesta, ei edellytä sitä, että lapsi asuu sukulaisen luona tai sitä, että sukulainen olisi velvollinen huolehtimaan lapsesta taloudellisesti. Saavuttuaan Suomeen lapsi on oikeutettu turvapaikan hakijoiden vastaanottopalveluihin. Lisäksi viranomaisella ei ole mahdollisuuksia edellyttää, että Suomessa asuva sukulainen muodostaisi virallista huoltosuhtetta lapseen.

Lapsen etuun ja sukulaisen huolehtimiskykyyn liittyvien tekijöiden selvittämiseksi Maahanmuuttovirasto lähestyy Suomessa asuvaa sukulaista lisäselvityspyynnöllä. Pyynnössä sukulaista pyydetään selventämään suhdettaan lapseen, ilmaisemaan näkemyksensä lapsen Suomeen muuton johdosta. Vaikka sukulaisen suostumusta lapsen Suomeen muutolle ei muodollisesti edellytetä, voidaan lapsen edun mukaista olevan, että lapsen muutto Suomeen edellyttää sukulaisen halukkuutta ja siten suostumusta asiassa. Mikäli sukulainen ei ilmaise mielipidettään muuttoasiassa tai ilmaisee kielteisen mielipiteen asian johdosta, tarkastellaan tilannetta aina tapauskohtaisesti huomioiden kaikki asiassa estetyt todisteet sekä aihetodisteet, punniten niiden pohjalta perhesiteen kiinteyttä ja muita asiaan vaikuttavia seikkoja.<sup>211</sup>

Lisäselvityspyynnössä sukulaista pyydetään myös antamaan suostumuksena siihen, että Maahanmuuttovirasto voi harkintansa mukaan pyytää muilta kansallisilta viranomaisilta henkilöä koskevia tietoja lapsen edun arvioimiseksi. Lisäselvityspyynnön liitteeksi sukulaiselle lähetetään rekisteriselosteet, mistä ilmenee mitä tietoa mihinkin rekisteriin sukulaisesta on talletettu. Muilta viranomaisilta saaduilla tiedoilla tarkoitetaan: tietoja oikeusrekisterikeskukselta henkilön rikos- ja sakkorekistereihin tehdyistä merkinnöistä, poliisiasiajn tietojärjestelmään merkittyjä tietoja sukulaisesta sekä lisätietoja merkinnöistä, tapauskohtaisen harkinnan perusteella sukulaisen paikkakunnan sosiaaliviranomaisilta lausunto sellaisista kyseisten viranomaisten tiedossa olevista seikoista, jotka ovat välttämättömiä lapsen edun arvioimiseksi.<sup>212</sup>

Mikäli sukulaisen rekisteritarkastusten pohjalta ilmenee sukulaisen olevan epäillyn asemassa tai saaneen tuomion rikosasiassa, on kyseistä rikosasiaa tai tuomioon johtanutta tekoa arvioi-

<sup>210</sup> Dublin tietokeskus -hanke prosessikuvaukset 2014, 9.

<sup>211</sup> Dublin tietokeskus -hanke prosessikuvaukset 2014, 11.

<sup>212</sup> Dublin tietokeskus -hanke prosessikuvaukset 2014, 11.

tava teon luonteen ja vakavuuden näkökulmasta, ottaen huomioon samalla perhesiteen luonne ja kiinteys, sekä lapsen etu kokonaisuutena. Sama kokonaisharkinta asiassa tehdään myös silloin, jos Maahanmuuttovirasto on saanut tietoonsa sukulaisen terveydellistä tai sosiaalista tilannetta koskevia, asiaan olennaisesti vaikuttavia seikkoja.<sup>213</sup>

Sosiaaliviranomaiselle lähetettävä lausuntopyyntö menettelyineen on mukailnut ulkomaalaislain 63 §:n mukaista lausuntopyyntömallia. Lausuntopyynnössä ei keskitytä materiaaliin asioihin vaan lausunnossa on pyydetty sosiaaliviranomaisia ottamaan mahdollisuuksiensa mukaan kantaa sukulaisen kyvystä huolehtia lapsesta ”riittävällä tavalla”, lapsen turvallisuus- ja hyvinvointitekijät huomioiden. Lausuntopyynnössä on pyritty hyvin tarkasti kuvaamaan mitä tietoa asiassa tarvitaan ja millä perusteella sitä pyydetään.<sup>214</sup>

### 6.3 Asetuksen soveltamisen ongelmakohdat

Vaikka viranomaiset pyrkisivät huomioimaan lapsen edun ja periaatteena se seuraa ja ohjailee koko Dublin -menettelyä, on sen soveltaminen käytännön tasolla kuitenkin haastavaa. Ulkomaalaislain 7 §:n 2 momentissa todetaan, että hakijalla on ensisijaisesti velvollisuus myötävaikuttaa asiansa käsittelyyn. Tässä tapauksessa se tarkoittaisi sitä, että lapsi pyrkisi toimitamaan todisteita sukulaisen laillisesta oleskelusta jäsenvaltion alueella tai toisi aktiivisesti itse esille sitä, onko olemassa joku muu luotettava taho, joka voisi tarvittavia tietoja asiassa antaa. Asetuksen soveltaminen käytännössä epäonnistuu kuitenkin kokonaan, jos lapsen perhesiteisiin liittyviä viitteet eivät missään vaiheessa prosessia tule ilmi lainkaan tai kerrotut viitteet jäävät huomaamatta, ne eivät kulkeudu prosessista vastaavalle viranomaiselle tai viitteet tulevat esille määräaikojen valossa liian myöhäisessä vaiheessa. Näin ollen perheen yhtenäisyyden säilyttämiseen pyrkiviä artikloja ei voida soveltaa lainkaan.

#### 6.3.1 Lapsi tietojen antajana

Ilman huoltajaa turvapaikkaa hakevien lapsien kohdalla oleellisten tietojen ja todisteiden saamisesta ja niiden arvioinnista erityisen haastavaa tekee se, että tiedot lapsen historiasta ja kokemuksista saadaan ainoastaan lapselta itseltään. Ymmärrettävästi alaikäisellä lapsella ei ole samanlaista kykyä kertoa perhesuhteistaan ja niihin liittyvistä siteistä, kuin aikuisella. On tilanteita, jossa lapsi on niin nuori, ettei hän kykene kertomaan ko. asioista juuri mitään. Lisäksi on huomioitava, että turvapaikkaprosessin haastattelutilanteet ovat lapsille outoja ja uusia kokemuksia. Riippuen jäsenmaan turvapaikkajärjestelmistä, kohtaa lapsi prosessin aikana lukuisia eri toimijoita, jotka todennäköisesti pyrkivät keräämään lapselta tietoa eri keinoin. Voisi olettaa, että henkilökohtaisista asioista kertominen tuntemattomille henkilöille

<sup>213</sup> Dublin tietokeskus -hanke prosessikuvaukset 2014, 11.

<sup>214</sup> Dublin tietokeskushanke taustaselvitys 2014, 11, 23.

tulkin välityksellä on vaikeaa. Tilanteeseen voi vaikuttaa myös se, että lapsella voi olla aikaisempia huonoja kokemuksia viranomaisista ja nämä kokemukset vaikeuttavat luottamuksen rakentumista lapsen ja viranomaisten välillä. Lasta on myös saatettu uhkailla siten, että hän pelkää paljastaa totuutta perhesiteistään tai häntä on neuvottu, ettei hänen tule kertoa mitään. Lisäksi alaikäiset yksintulleiden turvapaikanhakijat ovat voineet kohdata matkansa aikana traumaattisia kokemuksia, jotka osaltaan vaikuttavat lapsen kykyyn kertoa asioista selkeästi ja johdonmukaisesti. Lapsi voi myös antaa joko tahallaan tai tahattomasti virheellisiä tai kokonaan valheellisia tietoja tai todisteita jäsenmaiden alueella asuvista sukulaisistaan. Lapsen edustan tehtävä ja velvollisuus on kuitenkin auttaa lasta läpi menettelyprosessin. Edustaja pyrkii luomaan lapseen luottamussuhteen ja siten edustajalle saatetaan kertoa luotettavassa tilanteessa asioita, joita ei saisi virallisessa kuulemisessa sanottua. Perheviitteiden esilletulo on siis riippuvainen osittain myös edustajasta ja hänen asiantuntijuudestaan asiassa. Lisäksi lapsi on saattanut tulla alueelle jonkun muun aikuisen kanssa, jonka kertomuksesta voi olla paljon apua asian selvittämisessä. Lapsen kertoman lisäksi, viranomaisten tulisi siis huomioida myös muilta tahoilta tulevat signaalit perheviitteistä.<sup>215</sup>

### 6.3.2 Asiakirjanäytön ongelmallisuus

Turvapaikanhakijoilta vaadittava asiakirjanäyttö on siinä suhteessa ongelmallista, koska turvapaikanhakijoilla ei yleisesti ottaen ole mitään henkilöllisyyttä osoittavia asiakirjoja tai väestörekisteriasiakirjoja. Turvapaikanhakijaa ei voi edellyttää kääntyvän oman maan viranomaisten puoleen niitä saadakseen. Lisäksi tarvittavien dokumenttien hankkiminen turvapaikanhakijoiden lähtömaasta ei aina ole mahdollista tai se voi olla vaarallista.<sup>216</sup> Tästä syystä perhesiteen tosiasiallista olemassaoloa arvioidaan pitkälti asiassa esitettyjen asiakirjojen ja rekisterimerkintöjen pohjalta. Vaikka jäsenvaltioilla olisi mahdollisuus tehdä asiassa myös DNA-testaus, sitä käytetään pääsääntöisesti vain hyvin poikkeuksellisissa tilanteissa, lähinnä silloin, kun saatujen selvitysten pohjalta perhesiteen todenperäisyys on edelleen kiistanalainen ja asiassa on vahvoja viitteitä systeemin hyväksikäytöstä.<sup>217</sup>

### 6.3.3 Hakijan ikään liittyvät tekijät

Hakijan iällä on merkitystä monien laissa säädettyjen oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta ja syystä hakijan iän selvittäminen kuuluu ensivaiheen tehtäviin, jottei ketään yli 18 vuotta täyttäneitä pidetä virheellisesti alaikäisenä. Vastuumäärittämisasetuksessa alaikäisiä lapsia pidetään erityisen haavoittuvassa asemassa olevina ja heitä siten koskee asetuksen alaikäisten menettelylliset takeet. Tästä syystä hakijan tosiasiallinen ikä on keskeinen tekijä vastuumää-

<sup>215</sup> Alanko, Marttinen & Mustonen 2011, 21.

<sup>216</sup> Alanko, Marttinen & Mustonen 2011, 12.

<sup>217</sup> Dublin tietokeskus -hanke prosessikuvaukset 2014,9.



rittämiprosessissa. Ikäselvitys alaikäiselle tehdäänkin usein juuri sen vuoksi, että halutaan nimenomaisesti selvittää, on hakija oikeasti alaikäinen, vai voidaanko hakija käännyttää vastuunmäärittämisasetuksen nojalla toiseen jäsenvaltioon.<sup>218</sup> Hakijan ikä selvitetään ensisijaisesti asiakirjojen, rekistereiden sekä hakijan kuulemisen avulla. Iänmäärittäminen on kuitenkin usein hyvin hidas prosessi ja Dublin-prosessin asettamien määräaikaisten takia haasteellinen. Lähtökohtana pidetään hakijan itse ilmoittamaa ikää, mikäli mitään muuta luotettavaa tietoa ei ole saatavissa.

#### 6.3.4 Prosessit muissa jäsenvaltioissa

Lisähaasteensa asetuksen soveltamiseen tuo se, ettei jäsenvaltioilla ole tapauskohtaisesti mahdollisuutta tietää sitä, miten toinen jäsenvaltio on selvittänyt lapsen edun toteutumista käytännössä vai onko se jäänyt selvittämättä kokonaan. Esimerkiksi lapsen mielipiteen huomiointi edellyttäisi sitä, että lapsen kuulemisen asiassa on suorittanut henkilö, jolla on asian osalta erityinen pätevyys ja että lapselle on annettu, hänen ikä ja kehitystasonsa huomioiden, kaikki olennainen tieto, joka pohjalta lapsella on ollut mahdollisuus muodostaa asiassa mielipiteensä ja käsityksensä. Käytännössä kuitenkin jäsenvaltioiden on vain luotettava siihen, että muut jäsenvaltiot toimivat vastuunmäärittämisasetuksen velvoittamalla tavalla ja suorittavat tarvittavat kuulemiset, tarkastukset ja selvitykset, ennen pyynnön esittämistä tai hyväksynnän antoa.

## 7 Viranomaisen tiedonsaantioikeus ja siihen liittyvät oikeudelliset ongelmat

Julkisuusperiaatteella on perustuslain tasoinen suoja Suomessa ja sen nojalla viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta. Lisäksi perustuslain 10 §:n ja 12 §:n nojalla jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Tiedonsaantioikeuksia sääteleviä normeja löytyy myös hallintolaista ja ulkomaalaislaista. Kuitenkin keskeisin viranomaisen toiminnan julkisuutta säätelevä laki on henkilötietolaki (523/1999) ja etenkin laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999), jatkossa julkisuuslaki.

### 7.1 Henkilötietolaki

Suomen velvoittava henkilötietojen käsittelyä säätelee yksilöiden suojelua henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaata liikkuvuutta koskeva Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY eli tietosuojadirektiivi<sup>219</sup>. Tietosuojadirektiivi on Suomessa

<sup>218</sup> Juvonen 2012, 90-111.

<sup>219</sup> EYVL L 281, 23.11.1995, s. 31–50.

implementoitu kansalliseen lakiin henkilötietolailla. Uusi henkilötietolaki vastasi tietosuojadi-  
rektiivin ja muiden kansainvälisten sopimusten velvoitteita, jotka koskivat henkilötietojen  
keräämistä, tallettamista, käyttöä ja luovuttamista muita kansainvälisiä velvoitteita. Lakia  
valmisteltaessa huomioon otettiin myös perusoikeussäännöksiä koskeva uudistus, jossa todet-  
tiin, että henkilötietojen suojasta tulee säätää tarkemmin lailla.<sup>220</sup>

Henkilötietolain 3 §:n mukaan henkilörekisterillä tarkoitetaan käyttötarkoituksensa vuoksi  
yhteenkuuluvista merkinnöistä muodostuvaa henkilötietoja sisältävää tietojoukkoa, jota käsi-  
tellään osin tai kokonaan automaattisen tietojenkäsittelyn avulla, tai joka on järjestetty kor-  
tistoksi, luetteloksi tai muutoin siten, että henkilöä koskevat tiedot voidaan löytää helposti ja  
kohtuuttomitta kustannuksitta. Henkilötietolain 8 § 1 momentin 1) kohdan mukaan henkilö-  
tiedoilla puolestaan tarkoitetaan luonnollista henkilöä, hänen ominaisuuksiaan tai elinolohu-  
teitaan kuvaavia merkintöjä, jotka voidaan tunnistaa häntä tai perhettään tai yhteydessä ta-  
loudessa eläviä koskeviksi merkinnöiksi. Henkilötietolain 8 § 1 momentin 2) ja 4) kohdan mu-  
kaan henkilötietoja voidaan kerätä mm. silloin, kun asianomaisella on asiakassuhteen vuoksi  
asianmukainen yhteys rekisterinpitäjän toimintaan tai jos käsittely johtuu rekisterinpitäjän  
sille lain nojalla säädetyn tai määrätyn tehtävän hoitamisesta. Henkilötietolain 3 §:n 1 mo-  
mentin 4) kohdan mukaan rekisterinpitäjällä puolestaan tarkoitetaan yhtä tai useampaa hen-  
kilöä, yhteisöä, laitosta tai säätiötä, jonka käyttöä varten henkilörekisteri on perustettu ja  
jolla on oikeus määrätä henkilörekisterin käytöstä tai jonka pitää henkilörekisteriä yllä lain  
nojalla.

Henkilötietolaissa säädetään myös henkilötietojen käsittelyä koskevista yleisistä periaatteista.  
Henkilötietolain 5 §:n mukaan rekisterinpitäjän tulee käsitellä henkilötietoja laillisesti, nou-  
dattaa huolellisuutta ja hyvää tietojenkäsittelytapaa. Rekisteröidyn yksityiselämän suoja ja  
muuhun yksityisyyden suoja turvaavia perusoikeuksia ei saa rajoittaa ilman laissa säädettyä  
erityistä perustetta. Henkilötietolain 7 §:n mukaan tietojen käyttö edellyttää tarkoitussidon-  
naisuutta. Tietojen käyttö muuhun tarkoitukseen, kuin mihin ne on kerätty, edellyttää henki-  
lön suostumusta tai lakiin perustuvaa oikeutta.

Henkilötietolain 11 §:n mukaan arkaluonteisten tietojen käsittely on lähtökohtaisesti kiellet-  
ty. Arkaluonteisina tietoina pidetään mm. henkilötietoja, jotka kuvaavat tai on tarkoitettu  
kuvaamaan: rotua tai etnistä alkuperää, rikollista tekoa, rangaistusta tai muuta rikoksen seu-  
raamusta, henkilön terveydentilaa, sairautta tai vammaisuutta taikka häneen kohdistettu ja  
hoitotoimenpiteitä tai niihin verrattavia toimia, henkilön käyttäytymistä tai henkilön sosiaali-  
huollon tarvetta tai hänen saamiaan sosiaalihuollon palveluja, tukitoimia ja muita sosiaali-  
huollon etuuksia. Henkilötietolain 12 §:n 1 momentin 12) kohdan mukaan arkaluonteisten tie-  
tojen käsittelykielto ei kuitenkaan estä sosiaalihuollon viranomaisia tai muita sosiaalihuollon

---

<sup>220</sup> HE 345/2014, 8.

etuuksia myöntäviä viranomaisia, laitoksia tai yksityisten sosiaalipalvelujen tuottajia käsittelemästä kyseisen viranomaisen toiminnassaan saamia tietoja rekisteröidyn sosiaalihuollon tarpeesta tai hänen saamistaan sosiaalihuollon palveluista, tukitoimista tai hänelle myönnettyistä muista sosiaalihuollon etuuksista taikka muita rekisteröidyn huollon kannalta välttämättömiä tietoja.

## 7.2 Hallintolaki ja ulkomaalaislaki

Hallintolain 10 §:n perusäännöksillä, jotka koskevat viranomaisyhteistyötä on pyritty tehostamaan hallinnon toimivuutta säätämällä, että viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista hallintotehtävän hoitamisessa. Lisäksi viranomaisten on muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä. Avustamisella tässä yhteydessä tarkoitetaan lausuntojen, selvitysten ja tietojen antamista, myös muissakin, kuin vain vireillä olevissa asioissa. Hallintolain säännökset eivät kuitenkaan ylitä sitä, mitä julkisuudesta ja salassapitosäännöksistä säädetään julkisuuslaissa.<sup>221</sup> Tilanteissa, jossa viranomaiselle on suotu harkintavaltaa tietojen antamisessa, puoltaa yhteistyövelvoite tietojen luovuttamista.<sup>222</sup> Hallintolain 31 §:n nojalla viranomaisella on lähtökohtaisesti asiassa selvittämiselvollisuus. Sama säännös viranomaisen selvittämiselvollisuudesta on kirjattu myös ulkomaalaislain 7 §:ään. Selvittämiselvollisuudella tähdätään siihen, että viranomaisen päätökset pohjautuisivat käsiteltävän asian tosiasialliseen taustaan. Siksi viranomaisen on selvitettävä ne seikat ja olosuhteet, joiden varaan ratkaisu nojaa. Asian selvittämisellä tässä yhteydessä tarkoitetaan asian ratkaisemiseksi tarvittavien, tarpeellisten selvitysten, tosiseikkojen ja niiden oikeellisuutta tukevien todisteiden hankkimista.<sup>223</sup>

Maahanmuuttoviraston yleisistä tiedoksisaantioikeuksista säädetään ulkomaalaislaissa vain kahdessa normissa; ulkomaalaislain 63 § ja 105a §:ssä. Kumpaakaan normia ei kuitenkaan voi soveltaa suoraan vastuunmäärittämissasiassa. Ulkomaalaislain 63 §:n nojalla Maahanmuuttovirastolla on oikeus pyytää perhesideperusteisen lupahakemuksen käsittelyn vuoksi lausunto perheenkokoajan koti- tai asuinpaikkakunnan sosiaaliviranomaiselta tai terveydenhuoltoviranomaiselta. Lausuntoa voidaan pyytää perheenkokoajan sosiaalisesta tai terveydellisestä tilanteesta, tilanteessa jos hakijana on alaikäinen ilman huoltajaansa tullut lapsi tai hakijan ollessa ydinperheen ulkopuolinen muu omainen. Lisäksi lausuntoa voi myös pyytää, jos perheen tilanteen joku muu erityinen syy sitä edellyttää. Ulkomaalaislain 63 §:n 2 momentin nojalla sosiaaliviranomainen tai terveydenhuoltoviranomainen on puolestaan velvollinen vastaamaan lausuntopyyntöön ja antamaan salassapitosäännösten estämättä Maahanmuuttovirastolle hallussaan olevat henkilön sosiaaliseen tai terveydelliseen tilaan liittyvät sellaiset tiedot, jotka

<sup>221</sup> Julkisuuslain 29 §:ssä säädetään salassa pidettävien tietojen antamisesta toiselle viranomaiselle.

<sup>222</sup> Kulla 2012, 122.

<sup>223</sup> Kulla 2012, 207, 210.

ovat välttämättömiä perhesideperusteiden lupahakemuksen ratkaisulle. Vastuunmäärittämisprosessissa ei ole kuitenkaan kyse perhesideperusteisen lupa-asian ratkaisusta, vaan siitä, minkä jäsenmaan vastuulle turvapaikka-hakemuksen käsittely kuuluu.

Ulkomaalaislain 105a §:n nojalla Maahanmuuttovirastolla on oikeus saada vastaanottokeskuksesta salassapitosäännösten estämättä tietoja ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan syntymäaika, perheenjäseniä ja näiden olinpaikkaa koskevia tietoja, jotka ovat tarpeen selvitetessä lapsenhenkilöllisyyttä, matkareittiä tai maahantulon tai oleskeluluvan myöntämisen edellytyksiä. Tietoja pyydetessä viranomaisten on erityisesti kiinnitettävä huomiota lapsen etuun. Ilman huoltajaa olevan alaikäiselle tietojen luovuttaminen ei edellytä lapsen suostumusta, mutta tiedon luovuttamisesta on ilmoitettava ennen tietojen luovutusta alaikäiselle määrätylle edustajalle.

### 7.3 Julkisuuslaki

Kaikkea viranomaisen toimintaa ohjaavat salassapitovelvoitteet ja viranomaisen on se, joka päättää asiakirjan antamisesta tai sen antamatta jättämisestä. Julkisuuslaki näkyy viranomaisen kaikessa toiminnassa ja siksi viranomaiskäsitteellä on keskeinen asema julkisuuslain soveltamisessa. Julkisuuslain 4 §:n mukaan viranomaisella tarkoitetaan julkisyhteisöjen toimieliimiä. Laki ei siis koske yksityistä toimintaa, paitsi silloin jos yksityinen hoitaa julkista tehtävää käyttäen lain nojalla suotua julkista valtaa.<sup>224</sup> On huomioitava, että viranomaisen käsite julkisuuslakia tulkittaessa ei ole kuitenkaan yhtenäinen. Viranomaiset toimivat itsenäisinä yksiköinä ja ovat lain nojalla erillisissä suhteissa toisiinsa. Tämä näkyy selvimminkin esimerkiksi siinä, ettei viranomaisella ole oikeutta saada tietoa toisen viranomaisen salassa pidettävästä asiakirjasta muuten kuin julkisuuslain 29 §:ssä määritellyin edellytyksin. Julkisuuslaki velvoittaa etenkin viranomaisen palveluksessa olevaa henkilöstöä, jotka työssään toimeenpanevat julkisuuslakia ja joita sitoo vaitiolovelvollisuus.<sup>225</sup>

Julkisuusperiaatteen tarkoituksena on antaa yksilöille ja yhteisölle mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja varojen käyttöä, lisätä luottamusta viranomaistoimintaa kohtaan sekä antaa vaikuttamismahdollisuuksia myös niille, joilla ei ole virallista asemaa päätöksenteossa.<sup>226</sup> Lisäksi viranomaistoiminnan julkisuus edesauttaa julkista keskustelua sekä toimii julkisen keskustelun, mielipiteen muodostuksen ja sanavapauden välineenä.<sup>227</sup> Taustalla on myös ajatus Suomen perustuslain kansanvallasta: kansalaisilla tulee olla oikeus valvoa julkista valtaa ja tarvittaessa kritisoida sitä. Valvonta ja kritiikki eivät ole mahdollista ilman tarvittavien tietojen

<sup>224</sup> Vanto 2011, 11-12.

<sup>225</sup> Mäenpää 2008, 80-81.

<sup>226</sup> Voutilainen 2012, 71-72.

<sup>227</sup> Mäenpää 2008, 2.

saamista.<sup>228</sup> Näin julkisuudella taataan myös viranomaispäätösten oikeusvarmuutta ja kansalaisten oikeusturvaa.<sup>229</sup> Julkisuusperiaatteen vastaparina voidaan nähdä julkisuuslain korostama salassapito velvoite, joka korostaa demokraattisen valtion peruspiirteitä eli yksilön oikeutta yksityiselämään, sen suojaan sekä itsemääräämisoikeutta. Toteutuakseen tämä edellyttää sitä, että julkinen valta ensinnäkin itse pidättäytyy loukkaamasta yksilön oikeuksia ja vapauksia, mutta samalla myös sen on estettävä muita loukkaamasta niitä.<sup>230</sup>

Julkisuuslain 1 momentin mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei erikseen toisin säädetä. Lain 5 §:n mukaan asiakirjalla tarkoitetaan kirjallisen ja kuvallisen esitystä tai sellaista käyttönsä vuoksi yhteen kuuluviksi tarkoitetuista merkeistä muodostuvaa tiettyä kohdetta tai viestiä, joka on saatavissa selville vain automaattisen tietojenkäsittelyn tai äänen- ja kuvantoistolaitteiden taikka muiden apuvälineiden avulla. Viranomaisen asiakirjalla puolestaan tarkoitetaan viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, jonka on laatinut viranomainen tai sen palveluksessa oleva tai joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä tai muuta sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvan asian käsittelyä varten. Viranomaisen asiakirjana pidetään myös viranomaisen toimeksiannon johdosta laadittua asiakirjaa ja viranomaiselle toimitettuna asiakirjana sellaista asiakirjaa, joka on annettu viranomaisen toimeksiannosta tai toimeksiantotehtävän suorittamista varten. Julkisuuslain 10 §:n mukaan salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta tai sen sisällöstä saa antaa tiedon vain, jos niin erikseen laissa säädetään. Jos vain osa asiakirjasta on salassa pidettävä, tieto on annettava asiakirjan julkisesta osasta, jos se on mahdollista niin, ettei salassa pidettävä osa tule tietoon.

#### 7.4 Julkisuuslain mukaiset salassapitovelvoitteet ja salassapidosta poikkeaminen

Julkisuuslain 6 luvussa säädetään salassapitovelvoitteista. Viranomaisen on pidettävä asiakirja salassa, jos se on julkisuus- tai muussa laissa tai viranomaisen määräyksellä säädetty salassa pidettäväksi. Lisäksi asiakirja on pidettävä salassa, jos se sisältää tietoja, joista on lailla säädetty vaitiolovelvollisuus. Salassapitovelvollisuus koostuu siis kahdesta velvoitteesta: asiakirjasalaisuudesta sekä vaitiolovelvollisuudesta.<sup>231</sup>

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24) kohdan nojalla pääsääntöisesti kaikki kansainväliseen suojeluun liittyvät asiakirjat ovat salassa pidettäviä. Hakijoilla on kuitenkin oikeus saada tietoa heitä koskevista asiakirjoista. Asiassa muodostuvia asiakirjoja ovat mm. poliisin tekemä maahantuloa ja henkilöllisyyttä koskeva kuulustelu, Maahanmuuttoviraston turvapaikkapuhuttelu liitteineen, sekä asiassa tehty päätös liitteineen.<sup>232</sup> Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 25) koh-

<sup>228</sup> Wallin, Konstari 2000, 29.

<sup>229</sup> Mäenpää 2008, 4.

<sup>230</sup> HE 30/1998.

<sup>231</sup> Wallin, Konstari 2000, 122.

<sup>232</sup> Juvonen 2012, 72 - 73.

dan mukaan salassa pidettäviä asiakirjoja ovat myös ne sosiaalihuollon asiakirjat, jotka sisältävät tietoja sosiaalihuollon asiakkaasta, asiakkaan saamista etuuksista, tukitoimesta, sosiaalihuollon palvelusta sekä henkilön terveydentilasta, vammaisuudesta tai hänen saamastaan terveydenhuollon ja kuntoutuksen palvelusta, tai henkilön seksuaalisesta käyttäytymisestä ja suuntautumisesta. Julkisuuslain kohta tältä osin on laaja-alainen ja ehdoton. Salassapittoa ei ole sidottu edes viranomaiskohtaisesti, vaan se sitoo jokaista sosiaalipuolen tietoja saavia viranomaisia.<sup>233</sup> Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32) kohdan mukaan myös asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön elintavoista, vapaa-ajan harrastuksista, perhe-elämästä tai muista niihin verrattavista henkilökohtaisista oloista ovat salassa pidettäviä. Kuten sosiaalipuolen tietoja koskeva säännös, myös henkilön elinpiiriin kuuluvat tiedot ovat ehdottoman salassa pidettäviä.<sup>234</sup>

Julkisuuslain 26 §:n mukaan viranomainen voi antaa salassa pidettävästä asiakirjasta tiedon, jos tiedonanto velvollisuudesta tai oikeudesta on säädetty erikseen ja nimenomaisesti laissa. Lisäksi säädöksessä on määritelty mitä tietoa voidaan antaa, kenelle ja mihin käyttötarkoitukseen. Lisäksi tieto voidaan antaa, jos se, jonka etua salassapidolla on suojattu antaa siihen vapaaehtoisen, kirjallisen suostumuksensa.<sup>235</sup>

Pääsääntöisesti viranomaisten oikeutta saada toiselta viranomaiselta salassa pidettäviä tietoja säätelee asiassa annetut erityysääntelyt. Viranomaisten välistä tietojenvaihtoa ei aiemmin säännelty yleisesti. Toisella viranomaisella on kuitenkin oikeus saada tieto viranomaisen julkisista asiakirjoista samalla tavalla kuin kenellä tahansa muullakin. Lisäksi on huomioitava hallintolain 10 §:n säännös viranomaisten yhteistyöstä, joka painottaa joustavuutta myös tietojen vaihdossa.<sup>236</sup> Viranomainen voi antaa toiselle viranomaiselle tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty<sup>237</sup> tai julkisuuslain 29 § 1 momentin 2) kohdan mukaisesti jos se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, antaa siihen suostumuksensa.

Hallituksen esityksen (HE 30/1998) julkisuuslain 29 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan lakia valmisteltaessa harkittiin myös mahdollisuutta, että lakiin tulisi säännös, jonka mukaan salassa pidettävä tieto voitaisiin antaa yksittäistapauksessa silloin, jos tieto on erittäin tärkeä viranomaiselle säädetyn tehtävän suorittamiseksi. Tällöin asiassa pitäisi olla ilmeistä, ettei tiedon luovuttamisesta aiheudu olennaista haittaa sille, jonka suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty. Näin ollen tiedon luovuttamisen luovutus olisi riippunut sen saamisesta

---

<sup>233</sup> Kulla 2012, 421.

<sup>234</sup> Kulla 2012, 424.

<sup>235</sup> Voutilainen 2012, 208.

<sup>236</sup> Kulla 2012, 429.

<sup>237</sup> Julkisuuslaissa tällaisia säännöksiä ovat 26.2 § ja viranomaisen lupaa tietojen saantiin sääntelevä 28 §.

aiheutuvan hyödyn ja sen luovuttamisesta aiheutuvan haitan välisestä intressivertailusta. Lain säätäjä kuitenkin katsoi, ettei intressivertailuun perustuvaan tietojen luovutukseen oikeuttavaa säännöstä katsottu tarpeelliseksi eikä etenäkään tarkoituksenmukaiseksi. Asiassa huomioon otettiin perusoikeusuudistuksessa asetetut lähtökohdat, mm. henkilötietojen suojasta säädetty laki. Näin ollen, jos toisen viranomaisen hallussa olevan tiedon saaminen on tärkeää viranomaisen laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi, tiedon tarvetta ei käytännössä ole mahdollista hoitaa yksittäistapauksellisella harkinnalla, vaan asia edellyttää nimenomaista lakiin kirjattua säännöstä.<sup>238</sup>

## 7.5 Ulkomaalaisrekisterilaki

Kansallisessa lainsäädännössämme ei ole säädetty Maahanmuuttoviranomaisen tiedoksisaantioikeudesta vastuumäärittämisasiassa. Sen sijaan viraston yleisistä tiedoksisaantioikeuksista säädellään tarkemmin laissa Ulkomaalaisrekisteristä (1270/1997), jatkossa ulkomaalaisrekisterilaki. Ulkomaalaisrekisterilain 8 §:n mukaan Maahanmuuttovirastolla on rekisterinpitäjänä oikeus saada tietoja salassapitosäännösten estämättä sille laissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi välttämättömiä tietoja. Ulkomaalaislain 116 §:n 1 momentin 7) kohdan mukaan Maahanmuuttoviraston laissa säädettyihin tehtäviin kuuluu päättää vastuumäärittämistuksen mukaisesti turvapaikanhakijan vastaanottamisesta ja takaisinottamisesta tai vastavuoroisesti esittää pyyntö toiselle jäsenvaltiolle ottaa turvapaikanhakijan vastaan- tai takaisin.

Ulkomaalaisrekisterilain 8 §:n 1 momentin 1) kohdan mukaan tietoja voidaan luovuttaa Maahanmuuttovirastolle sakkorekisteriin talletetuista ulkomaalaisille tuomituista ja määrättyistä sakkorangaistuksista, niiden täytäntöönpanosta, tiedot syyttäväviranomaisessa tai tuomioistuimessa vireillä olevista tai olleista ulkomaalaisten tekemiksi epäillyistä rikoksista sekä tiedot rikosasioissa annetuista ulkomaalaista koskevista ratkaisuksista, elatusvelvollisuutta koskevista ratkaisuksista ja sen lainvoimaisuudesta. Lain esitöissä todetaan, että sakkorekisterin tietojen käyttömahdollisuutta ulkomaalaisasioiden käsittelyssä pidetään tarpeellisena<sup>239</sup> ja että kyseinen lainkohta soveltuu harkittaessa ulkomaalaisen maahantuloluvan myöntämistä.<sup>240</sup>

Ulkomaalaisrekisterilain 8 §:n 1 momentin 2) kohdan Maahanmuuttovirastolla on myös oikeus saada asianomaiselta ministeriöltä turvapaikanhakijoiden osoitetiedot. Sääöksellä tähdätään siihen, että päätökset voidaan antaa hakijalle tiedoksi varmemmin ja nopeammin, viraston ollessa paremmin selvillä kyseisen henkilön ajantasaisista oleskelupaikkatiedoista.<sup>241</sup> Ulkomaalaisrekisterilain 8 §:n 1 momentin 3) kohdassa puolestaan säädetään, että Maahanmuuttovirastolla on oikeus saada tietoja esitutkintaviranomaiselta henkilöä koskevia rikosasian esi-

<sup>238</sup> HE 30/1998.

<sup>239</sup> HE 101/2009, 36.

<sup>240</sup> HE 206/1997.

<sup>241</sup> HE 206/1997.

tutkintaan liittyviä tietoja, siltä osin ettei se vaaranna asian esitutkintaa. Lain esitöissä viitataan kyseisen kohdan soveltuvan silloin, kun kyseessä on maahantuloa, oleskelua tai työnte-koa koskevat päätökset.<sup>242</sup>

Ulkomaalaisrekisterilain 8 §:n 1 momentin 4) kohta myötäilee ulkomaalaislain 105a § säännös-tä. Lainkohdan nojalla Maahanmuuttovirastolla on oikeus saada vastaanottokeskukselta tieto-ja, jotka koskevat ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan syntymäaika, per-heenjäseniä ja näiden olinpaikkaa. Kyseisen lainkohdan pääasiallinen tarkoitus on edistää lap-sen asemaa ja parantaa hänen etujaan viranomaisten ollessa kokonaisvaltaisemmin tiedossa lapsen tilanteesta. Lisäksi on huomioitava, että kyseiset tiedot ovat pääsääntöisesti jo sellai-sia tietoja, joita koskee ulkomaalaislain nojalla turvapaikanhakijan oma tietojenantovelvolli-suus, ainakin siinä tilanteessa, kun viranomaisen kyseisiä tietoja häneltä nimenomaisesti tie-dustelee.<sup>243</sup>

Ulkomaalaisrekisterilain 8 §:n 1 momentin 5) kohdan nojalla Maahanmuuttovirastolla on myös oikeus saada tietoja väestötietojärjestelmästä, tiedot ulkomaalaisrekisteriin merkityn henki-lön henkilötiedoista ja niissä tapahtuneista muutoksista sekä niitä koskevien väestötietojär-jestelmän merkintöjen perusteena olevista asiakirjoista. Väestötietojärjestelmästä saaduilla tiedoilla on merkitystä kansalaisuushakemusta ratkaistaessa ja lisäksi selvitettäessä ulkomaai-slain 39 §:n mukaisen oleskeluluvan toimeentuloedellytyksen täyttymistä. Lisäksi tietojen saantioikeus on tarpeen ulkomaalaisrekisterin valvonnallisen käyttötarkoituksen kannalta<sup>244</sup> ja siinä olevien tietojen päivittämisen vuoksi.<sup>245</sup>

Ulkomaalaisrekisterilain 8 §:n 1 momentin 6) kohdassa säädetään puolestaan tietojensaantioi-keudesta, joka koskee Kelan, tai kunnan sosiaaliviranomaiselta saatuja tietoja siitä, onko ha-kijalle myönnetty toimeentulotukea tai muuta vastaavaa etuutta, sekä muita viranomaisella tiedossa olevia seikkoja, joilla olisi merkitystä hakijan kansalaisuusasian käsittelyssä. Kansa-laisuusasian käsittely lisäksi, säädöksen tarkoituksena on estää sosiaaliturvan väärinkäyttö harkittaessa maahantulo- ja maassaoleskeluoikeutta.<sup>246</sup>

Ulkomaalaisrekisterilain 8 §:n 7) kohta on kumottu L:lla 30.4.2004/305 ja ulkomaalaisrekiste-rilain 8 §:n 8) kohtaa on puolestaan täsmennetty niin, että se vastaa ulkomaalaislain 63 §:ää.<sup>247</sup> Ulkomaalaisrekisterilain 8 §:n 1 momentin 9) kohdan mukaan virastolla on oikeus saa-da myös verohallinnolta verovelvollisen tuloja, varallisuutta ja verotustietoja kokevia tietoja.

---

<sup>242</sup> HE 206/1997.

<sup>243</sup> HE 21/2006 vp, 9.

<sup>244</sup> HE 156/2006, 22-23.

<sup>245</sup> HE 206/1997.

<sup>246</sup> HE 206/1997.

<sup>247</sup> HE 15/2004, 9.



Tiedoilla on merkitystä kansalaisuuden saamisen tai vapautumisen edellytysten arvioimiseksi ja ulkomaalaisen toimeentuloedellytyksen arvioimiseksi. Lisäksi harkittaessa ulkomaalaisen oleskelulupaa, tietoja tarvitaan ulkomaalaisen ilmoittaman työnantajan työnantaja suorituksista, niiden ilmoittamisista, verojen maksuista ja maksujärjestelyistä. Lain esitöissä mainitaan, että verotustietojatietoja tarvitaan myös sen arvioimiseksi, voiko työnantaja selvittää velvoitteistaan maahantulijaa kohtaan.<sup>248</sup> Ulkomaalaisrekisterilain 8 §:n 1 momentin 10) kohdan mukaan Maahanmuuttoviraston tiedonsaantioikeus koskee myös poliisin henkilörekisterin tietoja henkilön tunnistamiseksi sekä tietoja matkustusasiakirjoista.

Ulkomaalaisrekisterilain 8 §:n 1 momentin 11- 14) kohdissa käsitellään oikeutta saada rajatarkastustietoja, maa- ja merirajan valvontatietoja sekä rajaliikenteen henkilötietoja, tietoja suoritetuista yleisistä kielitutkinnoista, valtionhallinnon kielitutkinnoista, tietoja opiskelijaksi hyväksymisestä ja opiskelupaikan vastaanottamisesta, tietoja oppilaitoksilta opiskelupaikan haltijoista ja näiden opintosuorituksista sekä tietoja myös kansallisarkistolta. Kyseisillä tiedoilla voi olla merkitystä mm. ratkaistaessa opiskelijan tai paluumuuttajan oleskelulupaa.<sup>249</sup>

#### 7.5.1 Asetuksen vaatimukset suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön

Maahanmuuttoviraston tiedoksisaantioikeuden lähtökohtana on pidetty sitä, että rekisterinpitäjällä on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada välttämättömät tiedot pystyäkseen suorittamaan sille laissa säädetyt tehtävät.

Ulkomaalaisrekisterilaissa mainitut ulkopuolisten tietolähteiden ja rekisterien sanamuodot viittaavat pääasiassa vain hakijaa koskeviin tietoihin tai tietojen käyttötarkoituksena olevan hakijan hakemusasian käsittely ja näin lain sanamuodoista päätellen, tietojensaanti on mahdollista vain hakijasta tai silloin kun henkilöllä on vireillä hakemusasia Suomessa.

Dublin - prosessia koskeva viranomaisen tiedoksisaantia koskeva ongelma kulminoituu siis siinä tilanteessa, kun hakija ei ole Suomessa tai kun tietojensaantipyynnön kohteena olevalla henkilöllä ei ole hakemusasia vireillä Suomessa. Tarkasteltaessa lain sanamuotoja tilanteessa, jossa hakija ei ole Suomessa tai tietopyynnön kohteena olevalla henkilöllä ei ole hakemusasia vireillä, näyttää siltä, että ulkomaalaisrekisterilain nojalla Maahanmuuttovirastolla olisi tietojensaanti yksiselitteisesti vain ulkomaalaisrekisterilain 8 §:n 1 mom. 5) kohdan nojalla väestötietojärjestelmästä ulkomaalaisrekisteriin merkityn henkilön henkilötiedoista ja niissä tapahtuneista muutoksista sekä niitä koskevien väestötietojärjestelmän merkintöjen perusteena olevista asiakirjoista ja ulkomaalaisrekisterilain 8 §:n 1 mom. 10) kohdan nojalla poliisin henkilörekistereistä tietoja henkilön tunnistamiseksi ja tietoja matkustusasiakirjoista.

<sup>248</sup> HE 95/2009, 1.

<sup>249</sup> HE 156/2006, 24.

Tarkasteltaessa ulkomaalaisrekisterilain 8 §:n 1 momentin 1) kohtaa, joka käsittelee sakko-rangaistuksia, tietoja syyttäjänviranomaisessa tai tuomioistuimessa vireillä olevista rikosasioista ja niiden ratkaisusista tai ulkomaalaisrekisterilain 8 §:n 1 momentin 3) kohtaa joka säätelee rikosasian esitutkintaan liittyvien tietojen luovuttamista, lain sanamuotojen perusteella voi niiden tulkita sallivan tietojen haun muistakin, kuin vain hakijan- asemassa olevasta henkilöstä. Kuitenkin tarkastellessa em. lainkohtia hallituksen esitysten (HE 206/1997) ja (HE 156/2006) ulkomaalaisrekisterilain 8 §:n 1 momentin 1) ja 3) kohtien yksityiskohtaisten perustelujen valossa, näyttää ilmeiseltä, ettei kyseisiä kohtia voi käyttää vastuunmäärittämisen käsittelyssä. Niiden, kuten myös muiden ulkomaalaisrekisterilain 8 §:n 1 momentin kohtien (poissulkien siis kohdat 5 ja 10) käyttötarkoitus on Maahanmuuttovirastolle välttämättömien tietojen saaminen, joka pohjautuvat: 1) hakijan henkilöllisyyden, matkareitin, maahantulon selvittämiseen ja oleskeluluvan myöntämisen edellytyksien tarkasteluun<sup>250</sup>; 2) viisumin myöntämisen edellytysten tarkasteluun ja systeemin väärinkäytösten estämiseen<sup>251</sup>; 3) tai kansalaisuushakemuksen ratkaisuun, ulkomaalaislain 39 §:n mukaisen oleskeluluvan toimeentuloedellytyksen täyttymisen todentamiseen tai ulkomaalaisrekisterin valvonnallisen käyttötarkoituksen kannalta olennaisten tehtävien suorittamiseen.<sup>252</sup>

Tiedonsaantirajoitusten vuoksi, jotka konkretisoituvat tilanteessa, jossa hakija ei ole Suomessa tai tietopyynnön kohteen olevalla henkilöllä ei ole hakemusasiaa vireillä Suomessa, Maahanmuuttovirasto on katsonut että viraston on saatava asianosaisten henkilöiden suostumus tarvittavien tietojen saamiseksi muilta viranomaisilta.<sup>253</sup> Jos henkilö kieltäytyy antamasta suostumustaan, näyttää siltä, ettei Maahanmuuttoviraston tiedonsaantia säätelevä kansallisen normisto anna vaihtoehtoja tiedonvaihtovelvoitteiden täsmälliselle täyttämiseksi. Jos sukulainen antaa suostumuksena, on virastolla mahdollisuus kääntyä asiassa sosiaaliviranomaisen puoleen.

## 7.6 Sosiaaliviranomainen ja asiakastietojen käsittely

Sosiaalihuollon asiakastietojen on katsottu olevan luonteeltaan yksityiselämän suojan ydinalueeseen kuuluvia tietoja.<sup>254</sup> Sosiaalihuoltolaki (1301/2014) ja lastensuojelulaki eivät sisällä erityissäännöksiä asiakastietojen käsittelystä, vaan niihin sovelletaan yleislakeina julkisuuslakia sekä henkilötietolakia. Lisäksi erityislakina sovelletaan asiakaslakia, jossa säädetään sosiaalihuollon asiakastietoja koskevista salassapitovelvoitteista sekä oikeudesta poiketa

<sup>250</sup> HE 21/2006 vp, 9.

<sup>251</sup> HE 206/1997, johdanto-osa.

<sup>252</sup> HE 156/2006, 22-23.

<sup>253</sup> Dublin tietokeskushanke taustaselvitys 2014, 22.

<sup>254</sup> PeVL 25/1998 vp., HE 345/2014, 5.

niistä.<sup>255</sup> Hallintolaki puolestaan koskee sosiaalihuoltoa menettelyllisesti koko asiakasprosessin elinkaaren ajan. Hallintolailla on esimerkiksi merkitystä hallinnon sisäisenä menettelyohjeena ja että hallintoasian julkisuuden huomioiminen tarkoittaa sosiaalihuollon asiakassuhteessa lähtökohtaista salassapitovelvollisuuksien huomioimista. Hallintolain ja sen ilmentämien periaatteiden tulee ilmetä sosiaalipuolen hallintoasioissa laajasti.<sup>256</sup>

#### 7.6.1 Salassa pidettävän tiedon luovutus asiakaslain nojalla

Asiakaslaki määrittää sosiaalihuollon asiakkaan osallistumiseen, kohteluun ja oikeusturvaan liittyvät keskeiset oikeudelliset periaatteet. Lisäksi lain 3 luku sisältää säännökset asiakastietoja koskevista salassapitovelvoitteista ja salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta.

Asiakaslain 14 §:n 1 momentin mukaan sosiaalihuollon asiakirjat, jotka sisältävät tietoja sosiaalihuollon asiakkaasta tai muusta yksityisestä henkilöstä, ovat salassa pidettäviä. Sama säännös löytyy myös julkisuuslain 24 §:n 25) kohdasta. Asiakaslain 3 § määrittelee sosiaalihuollon asiakirjaksi viranomaisen tai yksityisen järjestämään sosiaalihuoltoon liittyvän, julkisuuslain 5 §:n 1 ja 2 momentissa mainitun asiakirjan, joka sisältää asiakasta tai muuta yksityistä henkilöä koskevia tietoja. Salassapitosäännös koskee asiakasta tai muuta yksityistä henkilöä koskevia tietoja, jotka perustuvat asiakassuhteeseen eli jo pelkkä tieto siitä, että henkilö on sosiaalihuollon asiakas, paljastaa kyseisen seikan. Salassapitovelvollisuus ulottuu siten itse asiakassuhteeseen ja sen seurauksena kertyneisiin tietoihin.<sup>257</sup> Asiakaslain 15 §:n mukaisesti sosiaalihuollon järjestäjä, tuottaja tai heidän palveluksessaan oleva on lain nojalla velvoitettu vaitioloon ja eivätkä he saa käyttää saamiaan tietojaan hyväksi.

Asiakaslain 16 §:n nojalla salassa pidettävästä asiakirjasta saa antaa tietoja vain asiakkaan nimenomaisella suostumuksella tai niin kuin laissa erikseen säädetään. Asiakaslain 16 § edellyttää suostumuksen olevan nimenomainen eli siten joko suullisesti tai kirjallisesti annettu. Henkilön suostumus voi koskea joko henkilön kaikkia asiakastekstejä, tai ainoastaan osaa niistä. Suostumus voi olla myös määräaikainen, eikä mikään estä henkilöä peruuttamasta suostumustaan.<sup>258</sup> Asiakaslain 16 §:n nojalla sosiaaliviranomaisella on siis mahdollisuus luovuttaa Maahanmuuttovirastolle ne tiedot, minkä hankkimiselle lapsen sukulainen on antanut suostumuksena. Koska suostumus ei sinällään kata kaikkia sosiaaliviranomaisella olevia tietoja, on suostumuksen nojalla hankittavat tiedot yksilöitävä.

---

<sup>255</sup> HE 345/2014, 5.

<sup>256</sup> HE 345/2014, 10.

<sup>257</sup> Rätty 2015, 392.

<sup>258</sup> Rätty 2015, 394.

On myös tilanteita, jossa salassa pidettäviä tietoja voidaan kuitenkin joutua antamaan, vaikka suostumusta ei olisi saatavissa tai vaikka asiakas nimenomaisesti kieltäisi luovuttamisen. Asiakaslain 17 § ja 18 §:ssä säädetään näistä tilanteista.

Asiakaslain 17 §:n 1 momentin mukaan, jos suostumusta ei voida saada tai jos asiakas nimenomaisesti kieltää tiedon luovuttamisen, sosiaalihuollon järjestäjä voi antaa asiakirjasta salassapitovelvollisuuden estämättä tietoja, jotka ovat välttämättömiä asiakkaan hoidon, huollon tai koulutuksen tarpeen selvittämiseksi, hoidon, huollon tai koulutuksen järjestämiseksi tai toteuttamiseksi taikka toimeentulon edellytysten turvaamiseksi. Asiakaslain 17 §:n 1 momentin 2) kohdan mukaan tietoja saa kuitenkin antaa vain, jos tieto on tarpeen lapsen edun vuoksi. Kyseisissä tapauksissa tietoja saa antaa toiselle sosiaalihuollon viranomaiselle, sen toimeksiannosta sosiaalihuollon tehtäviä suorittavalle henkilölle tai yhteisölle sekä muulle viranomaiselle.

Asiakaslain 17 §:n mukainen säännös on katsottu tarpeelliseksi mm. sen vuoksi, ettei huoltaja voisi suostumustaan epäämällä estää lapsen edun selvittämistä ja toteuttamista. Tällainen eturistiriita voisi esimerkiksi syntyä tilanteessa, vanhemman ja lapsen etu ovat keskenään ristiriidassa ja esimerkiksi arvioitaessa lastensuojelutoimenpiteiden tarvetta tai niitä toteutettaessa. Lisäksi lastensuojelussa tietoja voi olla tarpeen luovuttaa varsinkin järjestettäessä lapsen tarkoituksenmukaista sijaishoitoa.<sup>259</sup>

Asiakaslain 17 § voi tulla sovellettavaksi erityisesti lastensuojelussa, arvioidessa sitä miten lapsen sosiaalihuollon tarve voidaan selvittää tai toimenpiteitä lapsen kohdalla toteuttaa. Säädos lisäksi mahdollistaisi sosiaalihuollon yhteistyön myös muiden viranomaisten kanssa, vastoin asianomaisen suostumusta.<sup>260</sup> Asiakaslain 17 §:n sanamuotoja sekä lain esitöitä tarkasteltaessa, on normia mahdollista tulkita siten, että tarvittavien tietojen luovutus voisi sen nojalla olla mahdollista. Tässä tapauksessa säädöstä voisi tarkastella siitä näkökulmasta, että sosiaaliviranomainen luovuttaisi Maahanmuuttovirastolle tiedot asiakaslain 17 §:n 1 momentin mukaisesti (kyse on lapsen hoidon ja huollon tarpeen selvittämisestä) ja 17 §:n 1 momentin 2) kohdan edellytyksiin vedoten (tieto on tarpeen lapsen edun vuoksi).

Tapio Rädyn mukaan asiakaslain 17 §:ää on mahdollista tulkita em. tavalla. Rätty toteaa, että asiakastietolain 17 §:n nojalla sosiaaliviranomaisen olisi periaatteessa mahdollista luovuttaa salassa pidettävää tietoa lapsen sukulaisesta, ilman sukulaisen nimenomaista suostumusta asiassa, silloin kun tieto on tarpeen lapsen hoidon ja huollon tarpeen selvittämiseksi ja tieto on tarpeen lapsen edun vuoksi. Rädyn näkemyksen mukaan normin soveltaminen edellyttäisi kuitenkin sitä, että tilanteessa tulisi olla esillä elementtejä sitä, että viranomaisella on syytä

---

<sup>259</sup> HE 137/1999 vp, 32.

<sup>260</sup> Rätty 2015,396.

epäillä lapsen turvallisuuden ja kehitykseen olevan vaarassa ja/tai tilanteessa olisi lapsen yksilöllisten, tärkeiden etujen loukkausvaara. Kyseinen vaara sisältäisi ne tilanteet, joita edesauttaisivat joko henkilö itse tai hänen lähipiirinsä.

Rädyn tulkinnan valossa asiakaslain 17 §:ää ei siten soveltuisi viranomaisen tarpeisiin käytettäväksi ns. "yleispyyntö-pykälänä"<sup>261</sup>. Maahanmuuttovirastolla voi kuitenkin olla ulkomaalaisrekisteritietojen perusteella<sup>262</sup> syytä epäillä, että lapsen turvallisuus, kehitys tai edut olisivat vaarassa ja tällöin Rädyn tulkintalinjan valossa tietojen luovutus normin nojalla soveltuisi.

Toisaalta, asiakaslain 17 §:n sanamuodot eivät suoraan mainitse tai edellytä "vaaraa", vaan lain sanamuodot viittaavat yksinomaan tietoihin jotka ovat välttämättömiä: hoidon, huollon tai koulutuksen tarpeen selvittämiseksi/järjestämiseksi/toteuttamiseksi ja joiden tulee olla tarpeen lapsen edun vuoksi". Tiedonsaannin asiallisten edellytysten tarkka sääntely on kuitenkin nähty tarpeelliseksi, jotta viranomainen joutuisi käytännössä perustelevaan tiedonsaantipyynnönsä. Siihen viitaten asiakastietolain 17 §:n käyttäminen "yleispyyntöpykälänä" edellyttäisi, että tiedonsaantipyynnössä pystyttäisiin selkeästi perustelevaan se, miksi lapsen etuun liittyvät tekijät puoltaisivat salassa pidettävän tiedon luovuttamista juuri tässä kyseisessä tapauksessa. On kuitenkin huomattava, että asiakaslain 17 §:ssä on kyse intressipunninnasta. Näin ollen sosiaalihuollon järjestäjä ja toteuttaja on se taho, joka tekee asiassa arvion intressien painavuudesta ja tiedon luovutuksen edellytyksistä ja välttämättömydestä.<sup>263</sup>

Asiakaslain 18 §:n 1 momentin mukaan, sen lisäksi, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa tai henkilötietolaissa säädetään, sosiaalihuollon järjestäjä tai toteuttaja voi, jos lapsen etu sitä vaatii, antaa tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta ilman asiakkaan suostumusta, muulle viranomaiselle silloin kun sosiaalihuollon viranomaiselle on laissa säädetty oikeus tai velvollisuus panna asia vireille tai osallistua vireillä olevan asian käsittelyyn tai toimeenpanoon antamalla lausunto tai selvitys.

Yksinomaan lain sanamuotoja tarkastellessa, normia voisi tulkita siten, että sosiaaliviranomaisen lausuntoa voisi pyytää myös tämän säännöksen nojalla. Hallituksen esityksen HE 137/1999 vp. asiakaslain 18 §:n yksityiskohtaisista perusteluista kuitenkin ilmenee, että asiakaslain 18 § koskee tilanteita, joissa sosiaalihuollon viranomaiselle on säädetty oikeus tai velvoite osallistua tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa olevan asian käsittelyyn tai toimeenpanoon antamalla sille lausunto, selvitys tai antamalla virka-apua tai muulla vastaavalla tavoin. Täl-

<sup>261</sup> Tällä viitataan tietojen tarkistukseen systemaattisesti, ilman erityistä indikaatiota lapsen etuun liittyvistä vaaratekijöistä.

<sup>262</sup> Lapsen sukulaisen ulkomaalaisrekisteritiedoista voi ilmetä esim. rikosperusteisiin liittyviä, luvan voimassaolon harkintaan liittyviä merkintöjä.

<sup>263</sup> Rätty 2015, 396.

laisista tilanteista on säädöksiä muun muassa laissa lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta (361/1983) 16 §:ssä, laissa lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanosta (619/1996) 12, 25 ja 32 §:ssä, holhustoimesta annetun lain (442/1999) 72 ja 91 §:ssä sekä toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) 22 §:ssä. Näin ollen tietojen luovutus kyseisessä tapauksessa soveltu asiakaslain 18 § nojalla.

### 7.7 Tiedonsaantiin liittyvät haasteet sosiaaliviranomaisen näkökulmasta

Tiedon saantiin liittyviä haasteita on havainnollistettu haastatteleamalla sosiaaliviranomaisia ja siten tässä kappaleessa esille tuodut ongelmakohdat pohjautuvat sosiaaliviranomaisten näkemyksiin asiassa.

Sosiaalihuoltolain 5 §:n mukaan kunnilla on päävastuu sosiaalihuollon palvelujen suunnittelusta sekä järjestämisestä, ja näin ollen mahdollisuus järjestää palvelunsa haluamallaan tavalla. Ainoa edellytys tälle on, että lakisääteisten palvelujen saaminen kuntalaisille on oltava turvattu. Sosiaalihuoltolain 17 §:n mukaisesti kunnan vastuulla olevat lapsia ja nuoria koskevia palveluita on muassa kasvatusta ja perheneuvontaa, perhehoito, lastenvalvojan tehtävät, perheasioiden sovittelu ja lapsen huoltoa koskevat toimenpiteet. Koska kunnalla on valta valita se, miten se palvelunsa tuottaa, riippuu täysin kunnasta, missä yksikössä mitään palvelua tuotetaan ja tuotetaanko ne kunnan omana, ostona vai esim. peruspalveluyhtymän palveluina. Lisäksi palvelu voi toisessa kunnassa täysin saman sisältöisenä kulkea eri palvelunimen alla. Riippuen myös kunnan toimintamallista, sosiaaliviranomaisen tehtävät voivat olla hajautettu asiakasprosessin eri vaiheisiin tai vaihtoehtoisesti yksi sosiaaliviranomainen voi olla vastuussa asiakasasioista ns. ”vauvasta vaariin”.

Sosiaaliviranomaisen mukaan saatavilla olevan tiedon hajanaisuutta lisää myös se, että sosiaalipuolen viranomaisilla ei ole käytössään yhtenäistä asiakasrekisteriä. Esimerkiksi Hämeenlinnan kaupungilla perhehuollon asiakastekstit kirjataan Effica-rekisterin kun puolestaan Hämeenlinnan naapurikunnassa Hattulassa käytetään Pro- Consona rekisteriä. Eri rekistereiden lisäksi asiassa on huomioitava, että vaikka lastensuojeluilmoitus kirjataan samaa kaavaa noudattaen, voidaan tiedot viedä (eri) asiakasrekistereihin kunnasta ja työntekijästä riippuen eri tavalla. Henkilön asuinpaikalla on myös vaikutusta asiakasrekisterin sisältämiin tietoihin. Asiakasrekisteriin kirjatut asiakastekstit ovat kirjattuna pääsääntöisesti vain sen kunnan rekisteritiedoissa, missä henkilö asuu. Henkilön muuttaessa, asiakastiedot eivät siirry muuttokuntaan, pois lukien akuutit tilanteet.<sup>264</sup> Jos muuttopaikkakunnalla tilanne eskaloituu, jää henki-

<sup>264</sup> Lastensuojelulain 25d § lastensuojeluviranomaisen ilmoitusvelvollisuus: Jos lapsi muuttaa pois kunnasta 26 §:ssä tarkoitetun lastensuojelutarpeen selvittämisen aikana tai ollessaan lastensuojelun asiakkaana, sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen on salassapitosäännösten estämättä viipymättä ilmoitettava muutosta lapsen uudelle kotikunnalle tai 16 §:n 1 momentissa tarkoitetulle asuinkunnalle. Uudelle koti- tai asuinkunnalle on tarvittaessa toimitettava

lön asiakashistorian tietojen pyyntö asiaa hoitavan sosiaalityöntekijän oman toiminnan vaaraan, ellei henkilö, jota asia koskee, itse ilmaise sosiaalityöntekijällä olleensa kuuluneensa lastensuojelun palveluiden piiriin. Riippuen kunnan sosiaalityön resurssitilanteesta tai siitä, kuinka usein henkilö muuttaa, voi henkilön lastensuojeluun liittyvän asiakasrekisterihistorian esilletulo kestää pitkiäkin aikoja, ellei jopa jäädä kokonaan havainnoimatta.

Kaikki yllämainittu huomioiden, sosiaaliviranomainen toteaa sosiaalihuollon asiakasrekisteritietojen olevan hyvin hajanainen ja sirpalemainen kokonaisuus. Tulevaisuutta ajatellen edistystä on kuitenkin luvassa, koska Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämismalli on lainsäädännössä yhdenmukaistumassa SoTe-yhteistyön tuodessa toiminalle yhteiset pelisäännöt ja raamit. Lisäksi uuden lain sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista (254/2015) tarkoituksena on yhdenmukaistaa palveluprosesseja siten, että asiankäsittelyprosessit olisivat yhdenmukaisia asuinpaikasta ja palvelun tarjoajasta riippumatta. Lain tavoitteena on ollut helpottaa asiakkaan asemaa siten, että asiakasasiakirjat olisivat samoissa palveluissa ja samankaltaisia palvelunantajasta riippumatta. Lisäksi asiat löytyisivät saman nimisistä asiakirjoista, joissa käytettäisiin samoja termejä, mikä helpottaisi asiakirjojen lukemista ja tulkintaa.<sup>265</sup> Tämä lienee myös viranomaisnäkökulmastakin hyvin kannattava uudistus ja helpottaisi oikean tiedon löytämistä oikeasta viranomaistahosta.

## 7.8 Sosiaaliviranomaisen näkökulma lausuntopyynnöstä

Sosiaaliviranomaisia pyydettiin haastattelussa antamaan näkemyksensä Maahanmuuttoviraston käyttämästä lausuntopyyntömallista, jota virasto on tarpeen mukaan käyttänyt silloin, kun on ollut tarve selvittää sukulaisen huolehtimiskykyä. Lausuntopyynnössä on pyydetty sosiaaliviranomaista antamaan näkemyksensä sukulaisen sosiaalisesta tai terveydentilaa koskevista, lapsen etuun vaikuttavista seikoista. Lausuntopyyntö on mukailnut Ulkomaalaislain 63 § mukaista lausuntomallia.

Sosiaaliviranomaisten mukaan viranomaisen tulee lausuntopyyntöä esittäessä ensinnäkin huomioida kenelle lausuntopyyntö esitetään. Tilanteessa, jossa sukulaisella ei ole enää alaikäisiä lapsia huollettavana, henkilöä koskevat asiakastekstit kirjataan aikuissosiaalityön asiakasrekistereihin. Aikuissosiaalityön toimenkuvaan kuuluu henkilön päihde- ja mielenterveyspuolen tilanteen kartoitus sekä henkilön toimeentuloon, työtilanteeseen ja asumiseen liittyvien tekijöiden arviointi. Lastensuojelun- ja aikuissosiaalityön työntekijöillä ei ole oikeutta nähdä toistensa asiakastekstejä. Jotta asiassa saataisiin mahdollisimman kattava kuva henki-

---

viipymättä myös ne asiaan liittyvät asiakirjat, jotka ovat välttämättömiä lastensuojelutarpeen arvioimiseksi tai lastensuojelutoimenpiteiden järjestämiseksi.

<sup>265</sup> HE 345/2015, 21.

lön tilanteesta, tulisi lausuntopyyntö siis esittää henkilön tilanteesta riippuen joko lastensuojeluun tai aikuissosiaalityöhön tai vaihtoehtoisesti molemmille toimijoille.

Sosiaaliviranomainen toteaa, että tilanteessa, jossa Maahanmuuttovirasto pyytää asiassa lausuntoa, lausunnon pohjautuu henkilöstä tai hänen lapsistaan kirjattuihin sosiaalihuollon asiakasrekisteriteksteihin. Sosiaaliviranomainen korostaa, että tämä voi olla joissain tilanteissa ongelmallista. Asiakasrekisterin tiedot voivat pohjautua tapahtumiin, jotka ovat kyseisen asian käsittelyn kannalta jo epäolennaisia, tai henkilö on saattanut muuttaa ja perheen aikaisempi asiakasrekisterihistoria ei ole asuinpaikkakunnan sosiaaliviranomaisen tiedossa. Vain pelkkiin asiakasrekisteriteksteihin pohjautuva lausunto asiassa ei siten välttämättä anna tosiasiallista kuvaa henkilön tämänhetkisestä tilanteesta, saati henkilön kyvystä huolehtia lapsesta ja hänen turvallisuuteen tai hyvinvointiin liittyvistä seikoista.

## 7.9 Kehitysehdotuksia

Haastattelun tuloksien pohjalta oli selvää, että Maahanmuuttoviraston on pystyttävä yksilöimään sosiaaliviranomaiselle esitetty pyyntö siten, että sen tuloksena virasto saisi sen tiedon, mikä on olennaista lapsen edun ja sukulaisen huolehtimiskyvyn osalta. Sosiaaliviranomaisten mukaan tilanteessa, jossa viranomaisen intressi on selvittää lapsen sukulaisen kykyä huolehtia lapsesta, lausuntopyyntöä kattavammin lapsen sukulaisen tilannetta selventäisi asiassa tehtävä olosuhdeselvitys, lastensuojelutarpeen selvitys ja/tai palvelutarpeen arviointi.

Olosuhdeselvityksellä sosiaaliviranomainen viittaa lapsen huolto ja tapaamisoikeutta säätelevän lain (361/1983) 16 §:n mukaiseen selvitykseen sosiaalilautakunnalta. Ongelma olosuhdeselvityksen kohdalla on, että selvitys voidaan tehdä ainoastaan tuomioistuimen pyynnöstä lapsen huolto ja tapaamisoikeutta koskevassa asiassa, eikä koskaan viranomaisaloitteisesti. Sosiaalilautakunnan tekemä olosuhdeselvitys pitää sisällään mm: 1) lyhyen kuvauksen perheen taustasta ja nykytilanteesta; 2) henkilön näkemykset perusteluineen; 3) henkilön mahdollisuudet toimia lapsen huoltajana ja kasvattajana sekä muu vanhemmuus mm. lapsen kasvatus ja hoito käytännössä, kasvatuseriaatteet, näkemykset lapsen tarpeista; 4) henkilöiden olosuhteet mm. työ- / opiskelupaikka, työajat, taloudellinen tilanne, asuminen, harrastukset, verkostot, päihteet, terveydentila, rikollisuus tai muu asosiaalisuus; 5) tarvittaessa muiden viranomaisten näkemykset tilanteesta (muilta viranomaisilta pyydetyt tiedot tai lausunnot; 6) johtopäätökset perusteluineen ja mahdolliset ehdotukset, liitteet.<sup>266</sup>

Lastensuojelulain 26 §:n 1 momentin mukaan lastensuojeluasia tulee vireille hakemuksesta tai kun sosiaalityöntekijä tai muu lastensuojelun työntekijä on saanut muutoin tietää mahdollisesta lastensuojelun tarpeesta olevasta lapsesta. Lastensuojeluasian vireille tullessa lisäksi on

<sup>266</sup> Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2015.



tehtävä sosiaalihuoltolain 36 §:n mukainen palvelutarpeen arviointi, jollei sosiaalityöntekijä katso arvioinnin olevan ilmeisen tarpeetonta. Lastensuojelulain 26 §:n 3 momentin mukaan sosiaalityöntekijä tekee arvion lastensuojelulain mukaisten palvelujen ja tukitoimien tarpeesta. Tällöin sosiaalityöntekijä arvioi lapsen kasvuolosuhteita sekä huoltajien tai muiden lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavien henkilöiden mahdollisuuksia huolehtia lapsen hoidosta ja kasvatuksesta. Arviointi tehdään olosuhteiden edellyttämässä laajuudessa ja sosiaalityöntekijällä on mahdollisuus tehdä asiassa tarpeen mukaan monialaista yhteistyötä siten kuin sosiaalihuoltolain 41 §:ssä säädetään.

Sosiaaliviranomaisen mukaan on selvää, että tilanteessa, jossa lapsi on turvapaikanhakijana muualla kuin Suomessa, ei kyseessä voi olla lastensuojelulain mukainen lastensuojeluasia. Kuitenkin sosiaaliviranomainen toteaa, että käytännössä tilanteessa, jossa selvitetään lapsen turvallisuuteen, kehitykseen ja oikeuksiin liittyviä seikkoja, on tilanteessa selkeästi olemassa myös lastensuojelullisesti soveltuvia elementtejä. Siitä huolimatta Maahanmuuttovirastolla ole ei mahdollista pyytää sosiaaliviranomaiselta lastensuojelutarpeen selvitystä eikä palvelutarpeen arviointia. Kyseiset toimenpiteet voidaan tehdä vain henkilölle, jotka ovat oikeutettu sosiaalihuoltolaissa 14 §:ssä lueteltuihin kunnallisen sosiaalihuollon palveluihin. Suomen ulkopuolella turvapaikkaa hakeva ei käytännössä ole oikeutettu mihinkään sosiaalihuollon palveluihin vaan vasta suomeen saapuessaan, ja täällä turvapaikanhakijana ollessaan, lapseen sovelletaan lakia kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (746/2011) 25 §:ää. Tällöin hän on oikeutettu sosiaalihuoltolain 14 §:ssä lueteltuihin palveluihin, mutta vain, jos sosiaalihuollon ammattihenkilö arvioi ne välttämättömiksi sinä aikana, jona henkilö on oikeutettu vastaanottopalveluihin tai jona hän on auttamisjärjestelmässä.

Sosiaaliviranomaisen kehitysehdotus asiassa kuitenkin perustuu lausuntopyynnön sanamuotojen kehittämiseen, joilla tässä suhteessa on erityisen oleellinen merkitys. Sosiaaliviranomaisen mukaan, jos sosiaaliviranomaiselle esitetään pyyntö, jossa riittävän yksilöidyllä ja yksityiskohtaisella tavalla ilmaistaan, minkälaisia tietoja Maahanmuuttovirasto asiassa tarvitsee, olisi virastolla käytännössä mahdollisuus saada sosiaaliviranomaiselta olosuhde- ja lastensuojelutarpeen selvityksen sekä palvelutarpeen arvioinnin kaltainen, lapsen sukulaisen tosiasialliseen tilanteeseen pohjautuva selvitys asiassa. Malliesimerkki tämän kaltaisesta, yksilöidystä pyynnöstä, löytyy tämän työn liitteestä neljä.

## 8 Yhteenveto ja johtopäätökset

Dublin III -asetuksen keskeisimmät periaatteet painottavat lapsen edun, perhe-elämän kunnioituksen ja perheen yhdistämisen merkitystä. Lapsen edun merkitys Dublin prosessissa on ilmeinen ja erityisesti sitä korostaa asetuksen artikla 6 takeineen. Asetus luo viranomaiselle

velvollisuuden selvittää lapsen etuun liittyvät tekijät, joka puolestaan edellyttää tietojen vaihtoa, niin jäsenmaiden kuin kansallisten viranomaisten välillä. Lasta koskevien päätösten tulee pohjautua asiassa esitettyjen todisteiden sekä viranomaisen selvitystyön seurauksena saatuun tietoon, joiden pohjalta viranomaisen tulee pyrkiä tekemään asiassa lapsen edun kannalta mahdollisimman hyvä ja oikeudenmukainen päätös. On kuitenkin täysin mahdotonta tyhjentävästi määritellä, mitä lapsen etuun sisältyy tai miten se tapauskohtaisesti määriteltäisiin. Lasten tarpeet ovat aina konkreettisia, yksilöllisiä ja ainutlaatuisia ja siten kysymys on aina yksilökohtaisesta harkinnasta, johon vaikuttaa lapsen elämäntilanne, ikä ja asiaan liittyvät olosuhteet kokonaisuudessaan. Lapsen etua tulee myös punnita siitä näkökulmasta, miten asiassa tehdyt ratkaisut vaikuttavat lapsen tulevaisuuteen. Lapsen edun määrittelyn lähtökohtana voi pitää sitä, mikä ei ole lapsen etu eli mikä on hänen etunsa vastaisuus. Viranomaistoiminnassa lapsen edun voisi määritellä tarkoittavan sitä, että asian lopputulema on oltava mahdollisimman hyvä lapsen kannalta. Jos hyvää ratkaisua tilanteeseen ei löydy, tulisi viranomaisen valittava lapsen kannalta vähiten huono.

Lasten oikeuksien yleissopimuksessa on tunnustettu se, mikä merkitys perhe-elämällä on lapselle ja lapsen persoonan täysipainoiselle sekä sopusointuiselle kehitykselle. Myös perusoikeuskirja kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen korostaa perhe-elämän merkitystä lapselle. Kun tarkastellaan lapsen edun käsitettä asetuksen artiklojen 6.3 ja 8 näkökulmasta, voi asetuksen perusperiaatteiden mukaisesti katsoa lapsen edun mukaista saada asiansa käsiteltyä siinä jäsenvaltiossa, missä hänen sukulaisensa oleskelee, ellei asiassa annetun selvityksen valossa muuta ilmi käy. Viranomaisen tulee myös tunnustaa kulttuuristen ja uskonnollisten siteiden merkittävä vaikutus lapsen identiteettiin. Mitä läheisempi ja tiiviimpi lapsen yhteys on sukulaiseen, sitä suuremmaksi nousee kynnys sille, ettei lasta saatettaisi yhteen sukulaisensa kanssa.

Perhesiteiden merkityksestä huolimatta, sen varjolla ei kuitenkaan voi sivuttaa muita lapsen oikeuksien yleissopimuksessa taattuja oikeuksia. Viranomaisen on kussakin tilanteessa lähdettävä arvioimaan lapsen etua niistä lähtökohdasta, miten lapselle voidaan turvata turvalliset olosuhteet, hyvä hoito sekä huolenpito sekä kasvatukselliset olosuhteet.

Turvapaikkaa hakevan lapsen etuun liittyvien tekijöiden selvittäminen, tosiasioiden selville saaminen ja niiden todentaminen on jo lähtökohtaisesti vaikeaa. Vielä haastavammaksi tilanteen voi perustellusti sanoa menevän tilanteessa, jossa hakija ei ole edes Suomessa. Ilman vanhempansa turvapaikkaa hakevan lapsen Dublin - prosessissa on artiklan 6 lisäksi huomiotava artiklan 8 mukaiset vastuuperusteet ja asetuksen mukaiset tiedonvaihtoon liittyvät velvoitteet. Lisäksi asiassa ei voi sivuttaa hallintolain ja ulkomaalaislain mukaisia, viranomaisen selvittämisvelvollisuuteen liittyviä vaatimuksia. Selvittämisvelvollisuudella kuitenkin tähdä-

tään siihen, että viranomaisen päätökset pohjautuisivat käsiteltävän asian tosiasialliseen taustaan.

Lapsen ollessa toisessa jäsenmaassa, perustuu lapsen edun arviointi toisen jäsenmaan toimitamiin selvityksiin asiassa sekä niiden olosuhteiden arviointiin, mitkä vaikuttaisivat lapsen kasvuun ja kehitykseen Suomessa. Vaikka varsinaisen Dublin prosessin perusteet ja menettelyt on säädetty asetuksessa, on kuitenkin huomioitava menettelyn olevan osa turvapaikkamenettelyä, johon osin sovelletaan myös kansallista lainsäädäntöämme. Hallintovaliokunta on katsonut mietinnössään ulkomaalaislain 7 §:n asettaman selvitysvelvollisuuden lähtökohtaisesti edellyttävän sitä, että tilanteissa, joissa kysymys on ulkomaalaislakiin perustuvasta lasta koskevasta päätöksenteosta, tulisi käyttää lastensuojelukysymyksiin perehtyneen asiantuntijan näkemystä lapsen edusta.<sup>267</sup> Tämän perusteella voisi olettaa, että tilanteessa, jossa viranomainen epäilisi tai jopa aiheellisesti kyseenalaistaisi sukulaisen kykyä huolehtia lapsesta, olisi lastensuojelukysymyksiin perehtyneen asiantuntijan näkemys lapsen etuun liittyvistä tekijöistä asian riittävän selvittämisen edellytys.

Ulkomaalaisrekisterilaista johtuvat Maahanmuuttoviraston tiedonsaantirajoitukset konkretisoituvat tilanteessa, jossa hakija ei ole Suomessa tai tietopyynnön kohteen olevalla henkilöllä ei ole hakemusasiaa vireillä. Kansallisen lainsäädännön rajoitteista huolimatta Maahanmuuttovirastolla on kuitenkin velvollisuus pyrkiä selvittämään lapsen etuun liittyvät olennaiset tekijät ja tästä syystä Maahanmuuttovirasto on pyytänyt tietojen saannin kohteelta olevalta henkilöltä suostumusta tarvittavien tietojen saamiseksi. Suostumuksen saaminen lapsen sukulaiselta ei silti kuitenkaan takaa sitä, että Maahanmuuttovirasto saisi asian kannalta olennaiset tiedot sosiaaliviranomaiselta. Koska kunnilla on mahdollisuus järjestää sosiaalihuollon palvelunsa haluamallaan tavalla, on eri kuntien sosiaalihuollon asiakasrekisteritiedot suhteessa toisiinsa hyvin hajanaisia ja vaikeasti hahmotettavia kokonaisuuksia. Tämä vaikeuttaa olennaisesti oikean tiedon löytämistä oikealta viranomaiselta ja mahdollistaa henkilölle, joka haluaa salata esimerkiksi lastensuojelun asiakasrekisteritietoja, ”etumatkaa” viranomaisiin nähden. Edellä mainitun lisäksi pelkät tietopyynnön muotoiseikat saattavat johtaa siihen, ettei Maahanmuuttovirasto saa asiassa ajantasaista tai asian käsittelyn kannalta olennaista tietoa.

Jos Maahanmuuttovirastolla ei ole mitään indikaatiota, että sukulainen ei olisi kykenevä huolehtimaan lapsesta<sup>268</sup> tai jos henkilö kieltäytyy antamasta suostumustaan, ei virastolla ole kansallisen lainsäädännön puitteissa sellaista yksiselitteistä, tietojenpyynnin sallivaa normia, joiden nojalla salassa pidettävää tietoa voisi sosiaaliviranomaiselta pyytää. Toisaalta, tilanteessa jossa lapsen sukulainen nimenomaisesti kieltäytyy antamasta suostumustaan, voiko

<sup>267</sup> HaVM 4/2004 vp.

<sup>268</sup> Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, ettei ulkomaalaisrekisterissä löydy mitään sellaisia tietoja, yleensä rikosperusteisia, jonka pohjalta viranomaisella olisi aihetta epäillä sukulaisen huolehtimiskykyä.

viranomainen perustellusti tarkastella tilannetta sen kysymyksen valossa, onko viranomaisyhteistyöstä kieltäytyvä henkilö ylipäänsä sopiva huolehtimaan lapsen tarpeista ja ottamaan lapsen edun huomioon riittäväällä tavalla?

Hallintolain perussäännöksillä on pyritty korostamaan viranomaisyhteistyötä säätämällä, että viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista hallintotehtävän hoitamisessa. Tilanteissa, jossa viranomaiselle on suotu harkintavaltaa tietojen antamisessa, on yhteistyövelvoite puoltanut tietojen luovuttamista. Tarkastellessa sosiaalihuollon asiakaslain 17 §:n sanamuotoja ja sitä koskevia lain esitöitä, on mahdollista päätyä siihen tulkintaan, että sosiaaliviranomainen voisi luovuttaa sen nojalla salassa pidettävää tietoa ilman tietojen pyynnin kohteena olevan henkilön suostumusta. Sosiaalihuollon asiakaslaista on sanottu sen olevan lakiteknisesti vaikeaselkoinen ja joiltakin kohdiltaan ilmaisuiltaan jopa epäonnistunut. Siitä syystä asiakaslaki on vaikeasti luettava ja esimerkkinä tästä on nimenomaisesti käytetty asiakaslain 17 §:ää.<sup>269</sup> Vaikka asiakaslaissa on osaltaan pyritty antamaan mahdollisuudet viranomaisyhteistyöhön, on edellä mainitun perusteella todettava, että lain säännöksissä olisi ollut vielä kehittämisen varaa. Jos lainsäätäjä olisi huomionnut muun lainsäädännön osuuden ja lisännyt tarvittavat vastaantulosäännökset niihin, olisi siten varmistettu sosiaalityön osuus päätöksenteossa paremmin entistä paremmin.

Viranomainen ei voi sivuttaa julkisuuslain korostamia salassapito velvoitteita, joiden tarkoitus on korostaa demokraattisen valtion peruspiirteitä eli yksilön oikeutta yksityiselämään, sen suojaan sekä itsemääräämisoikeuteen. Lisäksi henkilötietojen vaihdossa viranomaisten tulee huomioida henkilötietolain 5 §:n ja 7 §:n yksityisyyden suojan peruseriaatteet, kuten henkilötietojen käsittelyn tarkoitus, tietojen luottamuksellisuus sekä yksilön oikeuksien kunnioittaminen. Mitä tulee yleisesti viranomaisen oikeuteen saada tietoa, tai luovuttaa sitä, on viranomaistoiminnassa kansallisen, viranomaisen tiedonsaantioikeutta ohjaavan säädösperustan ymmärtäminen ja sen oikeaoppinen soveltaminen keskeistä.

Työn tuloksien pohjalta voidaan todeta Maahanmuuttoviraston tiedonsaantioikeutta säätelevän ulkomaalaisrekisterilain säännöksiin olevan Dublin III-asetuksen näkökulmasta selkeästi puutteellisia ja asiakaslain salassa pidettävän tiedon antamista kokevien normien lakiteknisesti epätarkkoja. Tarve sille, että Maahanmuuttoviraston tiedonsaantioikeutta säätelevä lainsäädäntö ottaisi huomioon myös Dublin - prosessin mukaiset tilanteet, on ilmeinen.

Tämän työn tarkoitus oli löytää vastaus kysymykseen, miten asetuksen mukaisen tiedonvaihtovelvoitteen vaatimukset pystytään täyttämään suhteessa kansallisen lainsäädäntömme antamiin edellytyksiin. Tutkimuksen perusteella kysymykseen voidaan vastata siten, että ilman tietojen saannin kohteena olevan henkilön nimenomaista suostumusta, tietojensaanti kul-

---

<sup>269</sup> Mahkonen 2010, 73.

minoituu sosiaaliviranomaisen tekemään intressipunnintaan, jonka lopputulema voi Maahanmuuttoviraston tiedonsaannillisten tarpeiden näkökulmasta olla joko hyvä tai huono. Näin ollen asetuksen mukaisten tiedonvaihtovelvoitteiden täysmääräinen täyttäminen riippuu hyvin pitkälle suomessa asuvan sukulaisen yhteistyöhalukuudesta.

Hallituksen esityksen (HE 30/1998) julkisuuslain 29 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan lakia valmisteltaessa lainsäätäjät harkitsi sitä mahdollisuutta, että lakiin tulisi säännös, jonka mukaan salassa pidettävä tieto voitaisiin antaa yksittäistapauksessa, tiedon ollessa tärkeä säädetyn tehtävän suorittamiseksi. Tällaisen säädöksen nojalla tiedon luovuttaminen olisi riippuvainen sen saamisesta aiheutuvan hyödyn ja sen luovuttamisesta aiheutuvan haitan välistä intressivertailusta. Lain säätäjät kuitenkin katsoi, ettei intressivertailuun perustuvaan tietojen luovutukseen oikeuttavaa säännöstä voitu katsoa tarkoituksenmukaiseksi ja näin ollen tietojen luovutus edellyttää nimenomaista lakiin kirjattua säännöstä. Maahanmuuttoviraston tiedonsaantioikeutta säätelevän kansallisen lain puutteellisuuden vuoksi, käytännössä kuitenkin ollaan tilanteessa, jossa tietojen saaminen on riippuvainen tiedon saamisen hyödyn vertailusta sen luovuttamisesta aiheutuvaan haittaan.

Koska tässä työssä Maahanmuuttoviraston tiedonsaantia ohjaavia normeja on tarkasteltu pitkälti vain lain soveltajien tulkinnan ja käytännön toiminnasta nousevien näkökulmien pohjalta, olisi aihetta jatkossa mielenkiintoista tarkastella myös puhtaasti lainsäätäjän näkökulmasta. Lisäksi työn tuloksia voisi hyödyntää tarkastellessa salassa pidettävän tiedon antamista siitä näkökulmasta, että tietoa antava viranomainen olisi Maahanmuuttovirasto. Koska näyttää vahvasti siltä, ettei pakolaisvirralle näy loppua ainakaan lähitulevaisuudessa, nostaa se esille myös kysymyksen viranomaisten välisestä, moniammatillisesta yhteistyöstä. Moniammatillisesta yhteistyöstä puhuttaessa, usein toimijoiksi nostetaan esille sosiaali- ja terveystieteelliset, opetustyö sekä poliisi. Tästä syystä moniammatillista yhteistyötä ja sitä mahdollisesti rajoittavia tiedonsaantioikeudellisia esteitä olisi mielenkiintoista tarkastella myös siitä näkökulmasta, että yhtenä toimijoista olisi Maahanmuuttovirasto.

## Lähteet

### Kirjallisuus ja artikkelit

Aarnio, A. 2011. Luentoja lainopillisen tutkimuksen teoriasta. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta

Alanko, S. Marttinen, I. Mustonen, H. Lapsen etu ensin. 2011. Yksintulleet alaikäiset turvapaikanhakijat Suomessa. Tallinna: Yhteiset Lapsemme - All Our Children ry.

CRC/GC/2005/6. 2005. General Comment No. 6: Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside Their Country of Origin

CRC/GC/2013/14. 2013. General comment No. 14: on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1).

EMN. Synthesis Report May 2015. European Migration Network Synthesis Report for the EMN Focussed Study 2014. Policies, practices and data on unaccompanied minors in the EU Member States and Norway.

Husa, J. 1995. Julkisoikeudellinen tutkimus. Jyväskylä: Finnpublishers Oy

Juvonen, A-M. 2012. Maahanmuuton juridiikkaa. Porvoo: Edita Publishing Oy.

Järvinen, T., Snellman, O., Helenius, M. 2014. Ilman huoltajaa turvapaikkaa hakevan lapsen edustaminen, - tietoa vastaanottokeskuksen toiminnasta ja edustajana toimimisesta. Maahanmuuttovirasto.

Keinänen, A., Kilpeläinen, M., Väättänen, U. 2010. Empiirisen oikeustutkimuksen kokemukset, haasteet ja tulevaisuus. Joensuu : Itä-Suomen yliopisto.

Kulla, H. 2012. Hallintomenettelyn perusteet. Liettua: Talentum media Oy.

Kujala, T. 2012. Euroopan unionin perusoikeuskirja - perusoikeudet ja lainkäyttö. Helsinki: Helsingin hovioikeus.

Kuoppamäki, S-M. 2011, Poliisin ja rajavartiolaitoksen turvapaikkamenettelyt ja viranomaisyhteistyö. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 92.

Levin, L. 2001. Ihmisoikeudet -kysymyksiä ja vastauksia. Vammala: ihmisoikeusliitto ry.

Maahanmuuttovirasto. 2014. Dublin-tietokeskus hanke. Taustaselvitys. Selvitys Dublin III-asetuksen mukaisista uusista tiedonvaihtovelvoitteista ja niihin liittyvästä kansallisesta lainsäädännöstä.

Maahanmuuttovirasto. 2015. Lapsen asian käsittely ja päätöksenteko Maahanmuuttovirastossa. Ohje MIGDno/2013/1037.

Mahkonen, S. 2010. Lastensuojelu ja laki. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Mäenpää, O. 2008. Julkisuusperiaate. Helsinki: Talentum Media.

Nieminen, L. 2013. Perus- ja ihmisoikeudet ja perhe. Liettua: Talentum Media Oy

Ojanen, T. 2003. Perusoikeudet ja ihmisoikeudet Suomessa. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.

Ojanen, T. 2010. EU-oikeuden perusteita. Helsinki: Edita Prima Oy.

Ojanen, T. 2015. Perusoikeusjuridiikka. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellinen toimikunta.

Parsons, A. 2010. Lapsen edun toteutuminen turvapaikanhakija- ja pakolaislapsia koskeissa päätöksissä. Helsinki: Vähemmistövaltuutettu.

Pöntinen, M. 2015. Dublin III -asetus turvapaikkahakemusten käsittelyvastuun määräytymisestä ja katsaus ajankohtaiseen oikeuskäytäntöön. Defensor Legis N:o 3/2015

Räty, T. 2015. Lastensuojelulaki-käytäntö ja soveltaminen. Porvoo: Edita Publishing Oy.

Scheinin, M. 1998. Yhteiset ihmisoikeutemme. Helsinki: Suomen YK-liitto ry.

Siltala, R. 2003. Oikeustieteen tieteenteoria. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.

Wallin, A., Konstari, T. Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö: laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyvät lait. Helsinki: Suomalaiset Oikeusjulkaisut SOJ OY.

Vanto, J. 2011. Henkilötietolaki käytännössä. 1. painos. Helsinki: WSOYpro.

Voutilainen, T. 2012. Oikeus tietoon: informaatio-oikeuden perusteet. Helsinki: Edita

Sähköiset lähteet

Euroopan komissio. 2015. EU- lainsäädännön soveltamisen valvonta. Viitattu 16.9.2015.  
[http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/index\\_fi.htm](http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/index_fi.htm)

Euroopan komissio. 2014. Euroopan yhteinen turvapaikkajärjestelmä. Viitattu 24.10.2015.  
[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas\\_factsheet\\_fi.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_fi.pdf)

Euroopan parlamentti palveluksessasi. 2015. Perusoikeuksien kunnioittaminen unionissa.  
[http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/fi/displayFtu.html?ftuld=FTU\\_2.1.2.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/fi/displayFtu.html?ftuld=FTU_2.1.2.html). Viitattu 15.11.2015.

Euroopan Unioni. 2015. Asetukset, direktiivit ja muut säädökset Viitattu 16.9.2015.  
[http://europa.eu/eu-law/decision-making/legal-acts/index\\_fi.htm](http://europa.eu/eu-law/decision-making/legal-acts/index_fi.htm)

Maahanmuuttovirasto. 2015. Ilman huoltajaa Suomeen tullut lapsi. Viitattu 10.10.2015.  
[http://www.migri.fi/turvapaikka\\_suomesta/turvapaikan\\_hakeminen/ilman\\_huoltajaa\\_suomen\\_tullut\\_lapsi](http://www.migri.fi/turvapaikka_suomesta/turvapaikan_hakeminen/ilman_huoltajaa_suomen_tullut_lapsi)

Maahanmuuttovirasto. 2015. Turvapaikanhakijat, Yksintulleet alaikäiset, Viitattu 20.10.2015.  
[http://www.migri.fi/download/62972\\_Tp-hakijat\\_alaikaiset\\_tammi\\_syys\\_2015.pdf?395c6c12f7ced288](http://www.migri.fi/download/62972_Tp-hakijat_alaikaiset_tammi_syys_2015.pdf?395c6c12f7ced288)

Maahanmuuttovirasto. 2015. Ulkomaalaisrekisteri. Viitattu 4.11.2015.  
[http://www.migri.fi/tietoa\\_virastosta/ulkomaalaisrekisteri](http://www.migri.fi/tietoa_virastosta/ulkomaalaisrekisteri)

Sisäministeriö. 10.9.2015. Perusmuistio SM2015-00259. EU; OSA; Muuttoliiketilanne; Euroopan unionin toimet ja tuleva työskentely. Viitattu 19.11.2015.  
<http://vnk.fi/documents/10616/334517/Sis%C3%A4ministeri%C3%B6n+perusmuistio+muuttoliiketilanteesta/7ef15c1d-842d-4efd-bba7-bc8664a8d865>

Sisäministeriö turvapaikanhakijat. 2015. Turvapaikanhakijoiden määrä kasvaa nopeasti. Viitattu 19.11.2015. <https://www.intermin.fi/fi/maahanmuutto/turvapaikanhakijat>

Suomen YK-liitto. 2015. Ihmisoikeudet. Viitattu 25.9.2015  
<http://www.ykliitto.fi/yk70v/yk/ihmisoikeudet>

Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. 2015. Selvitys tuomioistuimelle. Viitattu 8.11.2015.  
<https://www.thl.fi/fi/web/lastensuojelun-kasikirja/tyoprosessi/erityiskysymykset/lapsen-asema-erotilanteessa/selvitys-tuomioistuimelle#otsikko4>

Ulkoasianministeriö. 2015. Euroopan unionin oikeudelliset kysymykset ja ulkosuhdesopimukset. Viitattu 27.9.2015.  
<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentId=328240&nodeId=49546&contentlan=1&culture=fi-FI>.

Ulkoasianministeriö. 2015. Liikkuminen EU/Schengen-alueella. Viitattu 1.11.2015.  
<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=50442&nodeid=49393&contentlan=1&culture=fi-FI>

United Nation Human Rights. 2015. Universal Declaration of human rights. Viitattu 28.9.2015.  
<http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=fin>

Unhrc. 2010. Covention and protocol relating to the status of refugees. Viitattu 21.9.2015.  
<http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b66c2aa10.pdf>

#### Virallislähteet

HE 309/1993 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 99/1997: Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan yhteisöjen jäsenvaltioon jätetyn turva-  
paikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion ratkaisemisesta tehdyn yleissopimuksen  
eräiden määräysten hyväksymisestä sekä laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

HE 206/1997: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ulkomaalaisrekisteristä.

HE 30/1998: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja  
siihen liittyviksi laeiksi

HE 137/1999 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja  
oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräksi niihin liittyviksi laeiksi

HE 15/2004: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ulkomaalaisrekisteristä annetun lain muuttamisesta

HE 156/2006: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ulkomaalaisrekisteristä annetun lain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 9/2014 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

HE 171/2014 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta  
annetun lain muuttamisesta

HaVM 4/2004 vp – HE 28/2003 vp, HE 151/2003 vp: Hallintovaliokunnan mietintö 4/2004 vp  
Hallituksen esitys ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi Hallituksen esitys ulkomaalaislaiksi ja eräksi  
siihen liittyviksi laeiksi annetun hallituksen esityksen (HE 28/2003 vp) täydentämisestä.

KOM(2005) 184 lopullinen: Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille, annettu 10 päivänä  
toukokuuta 2005, "Haagin ohjelma: kymmenen painopistettä seuraaviksi viideksi vuodeksi. Kumppanuus Euroopan  
uudistamiseksi vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alalla. Euroopan unionin virallinen lehti C 236, 24.9.2005.

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



KOM(2008) 820 lopullinen: Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudetoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta (uudelleenlaadittu toisinto) EUVL C 317, 23.12.2009, s. 115–119

1720/1999/EY: Euroopan parlamentin ja Neuvoston päätös tehty 12 päivänä heinäkuuta 1999, eräistä toimista ja toimenpiteistä hallintojen välisen telemaattisen tietojenvaihdon (HVT) Euroopan laajuisten verkkojen yhteen toimivuuden ja niihin pääsyn varmistamiseksi EYVL L 203, 3.8.1999, s. 9–13.

## Liitteet

Liite 1:Kysymykset .....	83
Liite 2 Dublin - menettelyssä käytettävä vakiolomake ilman huoltajaa olevan lapsen perhettä, sisarusia tai sukulaisia koskevien tietojen vaihtamista varten asetuksen EU N:ro 604/2013 6 artiklan 5 kohdan mukaisesti .....	89
Liite 3 Vakiolomake kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämistä varten.....	92
Liite 4 Selvityspyyntö sosiaalitoimeen .....	96

## Liite 1: Kysymykset

Työni käsittelee viranomaisen tiedoksisaantioikeutta vastuumäärittämisasetuksen, eli nk. Dublin-asetuksen näkökulmasta.

Vastuumäärittämisasetuksen tarkoituksena on jakaa selkeästi jäsenvaltioiden kesken vastuu kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä. Dublin III - asetuksen keskeisin periaate painottaa lapsen edun, perhe-elämän kunnioituksen ja perheen yhtenäisyyden merkitystä vastuuperusteen määrittelyssä. Asetusta sovellettaessa jäsenvaltioiden tulee ottaa ensisijaisesti huomioon lapsen etu, lapsia koskevat erityiset menettelylliset takeet sekä huomioida Euroopan ihmisoikeussopimuksen sekä Euroopan unionin perusoikeus kirjan mukaisesti perhe-elämän kunnioituksen periaate. Perheitä koskevien päätöksen tulee olla johdonmukaisia ja niiden tulee tähdätä siihen, ettei perheenjäseniä eroteta toisistaan.

Perusteita, joiden mukaan hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio määritetään, sovelletaan siinä järjestyksessä kuin ne on esitetty asetuksessa. Ensimmäinen vastuuperuste, joka koskee yksin turvapaikkaa hakevaa lasta, löytyy asetuksen artiklasta 8.1, jonka mukaan; Jos hakija on ilman huoltajaa oleva alaikäinen, hakemuksen käsittelystä on vastuussa se jäsenvaltio, jossa joku ilman huoltajaa olevan alaikäisen perheenjäsen tai sisarus laillisesti oleskelee, mikäli tämä on alaikäisen edun mukaista.

Perheenjäsenellä tässä yhteydessä tarkoitetaan alaikäisen isää, äitiä tai muuta aikuista, joka on hakijasta vastuussa sen jäsenvaltion lain tai käytännön perusteella, jossa aikuinen oleskelee.

Asetuksen kohta 8.1 mainitsee myös lapsen edun ja sen arvioinnin, mutta ei aseta viranomaiselle muita velvoitteita. Sen sijaan työni kannalta olennainen asia ilmenee artiklan 8.2 kohdassa, eli tilanteessa jossa alaikäisellä ei ole jäsenalueella isää, äitiä tai sisarusta, silloin:

” Jos hakija on ilman huoltajaa oleva alaikäinen, jolla on toisessa jäsenvaltiossa laillisesti oleskeleva sukulainen, ja kun henkilökohtaisen puhuttelun perusteella todetaan, että kyseinen sukulainen voi huolehtia hänestä, kyseisen jäsenvaltion on saatettava alaikäinen yhteen sukulaisensa kanssa, ja siitä tulee hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio, edellyttäen että tämä on alaikäisen edun mukaista”

’Sukulaisella’ tässä yhteydessä tarkoitetaan hakijan aikuista tätiä tai setää tai isovanhempaa, joka oleskelee jäsenvaltion alueella

Tutkimuksessa pyritään kuvaamaan ja käsittelemään vastuunmäärittämisprosessin mukaista tilannetta, jossa ilman huoltajaa turvapaikkaa hakeva alaikäinen lapsi on jättänyt turvapaikkahakemuksen jossain toisessa jäsenmaassa (ei siis Suomessa). Lapsen turvapaikkahakemuksen alkukäsittelyvaiheessa on tullut ilmi, että hakijalla on sukulainen Suomessa ja siihen pohjautuen kyseinen jäsenmaa on lähettänyt Suomelle pyynnön ottaa hakija vastaan. Tässä yhteydessä vastaanottopyynnöllä tarkoitetaan sananmukaisesti pyyntöä ottaa hakija vastaan ja aloittaa asian aineellinen turvapaikkatutkinta Suomessa. Kysymys ei ole siis turvapaikkahakemuksen aineellisen tutkinnan prosessista vaan Dublin asetuksen mukaisesta asian käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittämisestä.

Käytännössä kun vastuuta määrittävä jäsenvaltio havaitsee vastuuperusteen (lapsen sukulainen Suomessa), lähettää vastuuta määrittävä valtio (se missä lapsi on) hakemuksen käsittelystä vastuussa olevalle jäsenvaltiolle (tässä esimerkissä Suomelle) pyynnön ottaa hakija vastaan. Vastuumäärittämisasetus siis velvoittaa Suomea jo vastaanottopyyntövaiheessa selvittämään pystyykö Suomessa asuva sukulainen asetuksen artiklan 8.2 hengessä ”huolehtia” lapsesta. Tällöin Maahanmuuttoviraston tulee harkita, puoltavatko asetuksen mukaiset perheen yhtenäisyyteen liittyvät tekijät ja lapsen etu hakemuksen aineellista tutkintaa Suomessa. Jos lapsen etu ei puolla hakemuksen aineellista tutkintaa Suomessa, Suomelle esitettyyn pyyntöön vastataan kielteisesti. ”Kykyä huolehtia” arvioidaan pääosin siis vain sukulaisen osalta. Tosin puhtaasti lapsen etua arvioidessa, vaikka Suomessa asuva henkilö olisi lapsen isä, äiti tai sisar, virasto saattaisi poikkeustapauksessa joutua kääntymään sosiaaliviranomaisten puoleen.

Vastaanottopyynnön vastaanotettuaan lapsen etuun liittyvien tekijöiden selvittämiseksi Maahanmuuttovirasto lähestyy Suomessa asuvaa henkilöä lisäselvityspyynnöllä. Pyyntöissä henkilöä pyydetään selventämään suhdettaan lapseen, ilmaisemaan näkemyksensä lapsen Suomeen muuton johdosta sekä antamaan suostumuksena siihen, että Maahanmuuttovirasto voi harkintansa mukaan pyytää muilta kansallisilta viranomaisilta sukulaista koskevia tietoja lapsen edun arvioimiseksi.

Lisäselvityspyynnön liitteeksi henkilölle lähetetään rekisteriselosteet, mistä ilmenee mitä tietoa mihinkin rekisteriin henkilöstä on talletettu. Muilta viranomaisilta saaduilla tiedoilla tarkoitetaan: tietoja oikeusrekisterikeskukselta henkilön rikos- ja sakkorekistereihin tehdyistä merkinnöistä, poliisiasian tietojärjestelmään merkittyjä tietoja henkilöstä sekä lisätietoja merkinnöistä ja tapauskohtaisen harkinnan perusteella henkilön paikkakunnan sosiaaliviranomaisilta lausunto sellaisista tiedossa olevista seikoista, jotka ovat välttämättömiä lapsen edun arvioimiseksi.

Tässä kohtaa kysymys Maahanmuuttoviraston tiedonsaantioikeudesta nousee esiin.

Julkisuuslain 29 § mukaan viranomainen voi antaa toiselle viranomaiselle tiedon salassa pidetävästä asiakirjasta, jos 1) tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty tai 2) jos se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, antaa siihen suostumuksensa.

Ulkomaalaisrekisterilain (1270/1997) 8 §:ssä säädetään Maahanmuuttoviraston tiedonsaantioikeudesta. Säädöksen mukaan Maahanmuuttovirastolla on rekisterinpitäjänä oikeus saada tietoja salassapitosäännösten estämättä, sille välttämättömiä tietoja laissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi.

Maahanmuuttoviraston laissa säädettyihin tehtäviin kuuluu päättää vastuunmäärittämisen mukaisesti turvapaikanhakijan vastaanottamisesta ja takaisinottamisesta tai vastavuoroisesti esittää pyyntö toiselle jäsenvaltiolle ottaa turvapaikanhakijan vastaan- tai takaisin.

Ulkomaalaisrekisterilaissa mainitut ulkopuoliset tietolähteiden ja rekisterien sanamuodot viittaavat pääasiassa vain hakijaa koskeviin tietoihin tai tietojen käyttötarkoituksena olevan hakijan hakemusasian käsittely. Viranomaisen tiedoksisaantia koskeva ongelma kulminoituu siinä tilanteessa, kun hakija ei ole Suomessa tai kun tietojensaantipyynnön kohteena olevalla henkilöllä ei ole hakemusia vireillä Suomessa.

Ulkomaalaisrekisterilain sanamuodoista päätellen tietojensaanti on mahdollista vain hakijasta tai silloin kun henkilöllä on vireillä hakemusia Suomessa. Tutkiessa lain sanamuotoja tilanteessa, jossa hakija ei ole Suomessa tai tietopyynnön kohteena olevalla henkilöllä ei ole hakemusia vireillä, näyttää siltä, että ulkomaalaisrekisterilain nojalla Maahanmuuttovirastolla olisi tietojensaanti yksiselitteisesti vain; 1) väestötietojärjestelmästä ulkomaalaisrekisteriin merkityn henkilön henkilötiedoista ja niissä tapahtuneista muutoksista sekä niitä koskevien väestötietojärjestelmän merkintöjen perusteena olevista asiakirjoista; poliisin henkilörekistereistä tietoja henkilön tunnistamiseksi ja tietoja matkustusasiakirjoista.

Tarkasteltaessa ulkomaalaisrekisterilain kohtia, jotka käsittelevä 1) sakkorangaistuksia, tietoja syyttäjänviranomaisessa tai tuomioistuimessa vireillä olevista rikosasioista ja niiden ratkaisuja tai 2) rikosasian esitutkintaan liittyviä tietoja lain sanamuotojen perusteella voi tulkita niiden sallivan tietojen haun muistakin, kuin vain hakijan-asemassa olevasta henkilöstä.

Peilattaessa em. kohtia lain esitöiden kannalta, on kuitenkin selvää, ettei kyseisiä kohtia voi käyttää vastuunmäärittämisen käsittelyssä. Niiden, kuten myös muiden ulkomaalaisrekisterilain 8 § kohtien (poissulkien siis kohdat 5 ja 10) käyttötarkoitus on Maahanmuuttovirastolle välttämättömien tietojen saaminen, joka pohjautuvat hakijan henkilöllisyyden, matkareitin, maahantulon selvittämiseen ja oleskeluluvan myöntämisen edellytyksien tarkasteluun, viisu-

min myöntämisen edellytysten tarkasteluun ja systeemin väärinkäytösten estämiseen tai kansalaisuushakemuksen ratkaisuun, ulkomaalaislain 39 §:n mukaisen oleskeluluvan toimeentuloedellytyksen täyttymisen todentamiseen tai ulkomaalaisrekisterin valvonnallisen käyttötarkoituksen kannalta olennaisten tehtävien suorittamiseen.

Tiedonsaantirajoitukset siis konkretisoituvat tilanteessa jossa hakija ei ole Suomessa tai tietopyynnön kohteen olevalla henkilöllä ei ole hakemusasiaa vireillä Suomessa. Koska laki ulkomaalaisrekisteristä ei itsessään sisällä säädöstä minkä nojalla tietoja voisi pyytää, on Maahanmuuttovirasto katsonut, että asiassa on saatava sukulaisen suostumus tarvittavien tietojen hankkimiseksi.

Jos henkilö kieltäytyy antamasta suostumustaan, Maahanmuuttoviraston tiedonsaantia säätelevä kansallinen normisto ei anna mitään vaihtoehtoja tiedonvaihtovelvoitteiden täyttämiseksi.

Jos henkilö antaa asiassa suostumuksensa, ja Maahanmuuttovirastolle on asiassa perusteltua aihetta epäillä sukulaisen kykyä huolehtia lapsesta, aina tapauskohtaisen harkinnan perusteella pyydetään sosiaaliviranomaisilta lausunto sellaisista kyseisen viranomaisten tiedossa olevista seikoista, jotka ovat välttämättömiä lapsen edun arvioimiseksi. Esimerkki tapauksessamme poliisiasiajn tietojärjestelmästä on selvinnyt, että Suomessa asuvasta sukulaisesta on kirjattu lastensuojeluilmoituksia. Asiassa on siis perusteltua syytä pyytää lapsen etuun perehtyneeltä viranomaiselta näkemystä lapsen etuun liittyvistä seikoista.

Sosiaaliviranomaiselle lähetettävä lausuntopyyntö menettelyineen on mukailnut Ulkomaalaislain (301/2004) 63 § mukaista lausuntopyyntömallia. Lausuntopyynnössä ei keskitytä materiaaliin asioihin, koska alaikäinen lapsi on Suomeen saapuessaan oikeutettu turvapaikanhakijoiden vastaanottopalveluihin eikä Suomen viranomaisilla ole mahdollisuuksia edellyttää, että sukulainen muodostaisi virallista huoltosuhdetta lapseen. Siksi lausunnossa on pyydetty sosiaaliviranomaisia ottamaan mahdollisuuksiensa mukaan kantaa hakijan kyvystä huolehtia lapsesta 'riittäväällä tavalla', lapsen turvallisuus- ja hyvinvointitekijät huomioiden. Lausuntopyynnössä on pyritty hyvin tarkasti kuvaamaan mitä tietoa asiassa tarvitaan ja millä perusteella sitä pyydetään (viitaten vastuumäärittämisasetukseen).

Sosiaaliviranomaisen hallussa olevan salassa pidettävän tiedon antoa säätelee julkisuus- ja henkilötietolaki sekä laski sosiaalihuollon asiakkaan asemasta.

Kaikki edellä mainittu huomioiden, pyytäisin teiltä näkemystänne seuraavista seikoista:

1) Onko niin, että asiakaslain 16 § nojalla, asiakkaan nimenomaisella suostumuksella, sosiaali-toimisto voi antaa henkilöstä tietoja vai onko jotain rekisteritietoja, mitä ei siltikään voisi luovuttaa?

2) Millaisia tietoja luovutus koskee, ts. mihin sosiaaliviranomaisen antama lausunto asiassa pohjautuu? (pelkkiin asiakasrekisteriteksteihin?)

3) Miltä osin kyseisessä lausunnossa voidaan ottaa kantaa sukulaisen kykyyn huolehtia lapsesta 'riittävällä tavalla', lapsen turvallisuus- ja hyvinvointitekijät huomioiden?

4) Entä tilanteessa, jossa henkilö ei anna suostumustaan sosiaaliviranomaiselta pyydettävän lausunnon hankkimiseen, mutta viranomaisella on silti perusteltua aihetta epäillä Suomessa asuvan sukulaisen tilannetta suhteessa lapsen etuun?

5) Asiakaslain 17 § ja 18 § määrittellään tilanteita, jossa tietoja voidaan luovuttaa ilman asianomaisen nimenomaista suostumusta. Asiakaslain 18 § mukaan, sen lisäksi, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa tai henkilötietolaissa säädetään, sosiaalihuollon järjestäjä tai toteuttaja saa, jos se on välttämätöntä lapsen edun vuoksi, antaa tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta asiakkaan suostumuksesta riippumatta muulle viranomaiselle asiassa, jossa sosiaalihuollon viranomaiselle on laissa säädetty oikeus tai velvollisuus panna asia vireille, tai osallistua vireillä olevan asian käsittelyyn tai toimeenpanoon antamalla lausunto tai selvitys taikka muulla vastaavalla tavalla. Lain esitöistä ilmenee asiakaslain 18 § koskevan tilanteita, joista sovelletaan lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain, lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanosta annetun lain, holhous-toimesta annetun lain ja toimeentulotuesta annetun lain puitteissa. Onko näin, ettei tietojen luovutus asiakaslain 18 § nojalla sovellu?

6) Voiko sen sijaan asiakaslain 17 § nojalla tietojen luovutus olla mahdollista? Säännöstä sovelletaan erityisesti lastensuojelussa, arvioidessa sitä, miten lapsen sosiaalihuollon tarve voitaisiin selvittää tai toimenpiteitä lapsen kohdalla toteuttaa. Lisäksi säädös mahdollistaa sosiaalihuollon yhteistyön myös muiden viranomaisten kanssa, myös ilman tietojenpyynnin kohteena olevan henkilön suostumusta. Voisiko säädöksen nojalla lastensuojelu luovuttaa Maahanmuuttovirastolle tiedot asiakaslain 17 §:n 1 momentin mukaisesti (kyse on lapsen hoidon ja huollon tarpeen selvittämisestä) ja 17 §:n 2 kohdan edellytyksiin vedoten (tieto on tarpeen lapsen edun vuoksi)? Asiakaslain 17 § säännöksessä on kuitenkin kyse intressipunninnasta eli säännös oikeuttaa luovuttamaan tiedot sosiaalihuollon tai toteuttajan intressiin pohjautuen. Kysymys voi olla siis sosiaalihuollon tarpeen selvittämisestä, jolloin kyseessä on sosiaalihuollon intressi asiassa tai kuten tässä tapauksessa Maahanmuuttoviraston intressin eli lapsen perheenjäsenen, sisaruksen tai sukulaisen riittävän huoltokyvyn selvittämistä. Sosiaalihuollon järjestäjä ja toteuttaja on se taho, joka tekee asiassa arvion intressien painavuudesta ja tiedon luovutuksen edellytyksistä ja välttämättömyydestä.

7) Lisäksi pyytäisin näkemystänne siitä, näkeekö sosiaaliviranomainen jotain muita ongelma-kohtia, jotka nousevat esille sosiaaliviranomaisen päivittäisessä työssä, koskien tiedonvaihtoa, tiedonsaantia ja tiedon luovuttamista toiselle viranomaiselle?



Liite 2 Dublin - menettelyssä käytettävä vakiolomake ilman huoltajaa olevan lapsen perhettä, sisarusia tai sukulaisia koskevien tietojen vaihtamista varten asetuksen EU N:ro 604/2013 6 artiklan 5 kohdan mukaisesti

**DUBLIN-MENETTELYSSÄ KÄYTETTÄVÄ VAKIOLOMAKE ILMAN HUOLTAJAA OLEVAN LAPSEN PERHETTÄ, SISARUKSIA TAI SUKULAISIA KOSKEVIEN TIETOJEN VAIHTAMISTA VARTEN ASETUKSEN (EU) N:o 604/2013 6 ARTIKLAN 5 KOHDAN MUKAISESTI**

**A OSA**

**PYYNNÖN ESITTÄVÄ JÄSENVALTIO TÄYTTÄÄ**

Päiväys (PP/KK/VV):

Viitenumero:

Pyynnön esittävä jäsenvaltio:

Pyynnön vastaanottava(t) jäsenvaltio(t):

Lasta koskevat tiedot:

Sukunimi:

Etunimi:

Syntymäaika asiakirjojen mukaan:

Edellisen puuttuessa lapsen ilmoittama ikä:

Syntymäpaikka:

Onko pyynnön esittävä jäsenvaltio arvioinut iän?

Kyllä; ilmoitettava arviointimenetelmä ja tulos

Ei

Kansalaisuus (kansalaisuudet) tai tavanomainen asuinmaa, jos katsotaan kansalaisuudettomaksi:

Sukupuoli: M /N

Päivämäärä, johon mennessä vastausta odotetaan <sup>(1)</sup>:

**Syyt tietojen pyytämiselle** (rastitettava kaikki tarvittavat kohdat):

Lapsen antamat tiedot: (ilmoitettava lyhyesti tietojen sisältö, joka voi auttaa vanhempien, sisarusten tai sukulaisten tunnistamisessa)

Lapsen näkemykset [huollostaan tulevaisuudessa] asetuksen 6 artiklan mukaisesti

Lapsen kanssa matkustaneen henkilön antamat tiedot: (ilmoitettava henkilön suhde lapseen ja lyhyesti tietojen sisältö, joka voi auttaa vanhempien, sisarusten tai sukulaisten tunnistamisessa)

Lapsen edustajan antamat tiedot: (ilmoitettava lyhyesti tietojen sisältö, joka voi auttaa vanhempien, sisarusten tai sukulaisten tunnistamisessa)

Tiedot, jotka on saatu lastensuojelutahoilta / Punaiselta Ristiltä / UNHCR:ltä / ICRC:ltä / muulta valtiosta riippumattomalta tai hallitustenväliseltä järjestöltä: (ilmoitettava mikä organisaatio ja lyhyesti tietojen sisältö, joka voi auttaa vanhempien, sisarusten tai sukulaisten tunnistamisessa).

Tietoja pyydetään seuraavasta, pyynnön vastaanottavan jäsenvaltion alueella mahdollisesti oleskelevasta henkilöstä:

Sukunimi:

Etunimi:

Kansalaisuus (kansalaisuudet):

Sukupuoli: M /N

Yhteystiedot, jos tiedossa (osoite, puhelinnumero):

Muita tietoja, joiden avulla henkilö voidaan löytää pyynnön vastaanottavasta jäsenvaltiosta:

<sup>(1)</sup> Ehdotettu neljän viikon määräaika sisällytetään asianomaiseen täytäntöönpanoasetuksen artiklaan.

Oletettu suhde lapseen:

- vanhempi
- vastuussa oleva aikuinen
- sisarus
- täti/setä/eno
- isovanhempi
- muu, asetuksessa määrittelemätön sukulainen (tarkennettava: \_\_\_\_\_ )

Liitettävä mahdollinen valokuva-aineisto, josta voi olla apua kyseisen henkilön tunnistamisessa.

- Valokuva-aineistoa liitteenä

Lisähuomautuksia:

## B OSA

### PYYNNÖN VASTAANOTTAVA JÄSENVALTIO TÄYTTÄÄ

Viitenumero:

✓ Tiedot kyseisen henkilön oleskelusta pyynnön vastaanottavan jäsenvaltion alueella:

- Henkilöä ei ole löydetty
- Henkilö on löydetty, jolloin ilmoitettava seuraavat tiedot:

Sukunimi:

Etunimi:

Syntymäaika ja -paikka:

Kansalaisuus:

Yhteystiedot, jos tiedossa (osoite, puhelinnumero):

Muut henkilön sijaintia koskevat tiedot:

— Oleskeleeko kyseinen henkilö pyynnön vastaanottavassa jäsenvaltiossa laillisesti?

- Kyllä
- Ei
- oleskelulupahakemus vireillä (lisätietoja: \_\_\_\_\_ )
- Muu tilanne (tarkennettava):

— Jos vastaus on "kyllä", mikä on kyseisen henkilön asema (yksi tai useampi vaihtoehto)?

- kansainvälistä suojelua hakeva henkilö
- kansainvälistä suojelua saava henkilö
- lyhytaikainen viisumi
- oleskelulupa tai pitkäaikainen viisumi
- oleskelulupahakemus vireillä
- vankilassa (ilmoitettava syy sekä vankeuden alkamispäivä ja kesto \_\_\_\_\_ )
- muu laillinen asema (tarkennettava \_\_\_\_\_ )

- Jos henkilö oleskelee pyynnön vastaanottavan jäsenvaltion alueella laittomasti, mikä on hänen tilanteensa?
  - palauttamismenettelyssä
  - vankilassa (ilmoitettava syy sekä vankeuden alkamispäivä ja kesto )
  - säilöönottettuna (ilmoitettava säilöönottopäivä ja säilöönoton kesto )
  - muu tilanne (tarkennettava):
- Jos kyseinen henkilö ei enää oleskele pyynnön vastaanottavassa jäsenvaltiossa:
  - lähtöpäivä  
(ilmoitettava paluupäivä PP/KK/VV)
  - henkilö on paennut  
(ilmoitettava arvioitu pakenemispäivä PP/KK/VV )
  - muu tilanne (tarkennettava):
- Jos mahdollista ja henkilön sijainti tiedetään, ilmoitettava yhteystiedot: osoite, puhelinnumero jne.
- Muita tietoja, joiden avulla henkilö voidaan tunnistaa tai löytää (valokuvia, lausuntoja, hallinnollista tietoa jne.)
- Jos pyynnön vastaanottavalla jäsenvaltiolla on tai on ollut tieto perheenjäsenen tai sukulaisen oleskelusta mutta se ei enää tiedä henkilön sijaintia, selitys oleskeluun liittyneistä olosuhteista

*Jos kyseinen henkilö oleskelee pyynnön vastaanottavan jäsenvaltion alueella:*

- ✓ Henkilön suhde lapseen:
  - Ilmoitettava selvityksen perusteella kyseisen henkilön oletettu suhde lapseen:
  - Ilmoitettava, minkä tietojen perusteella suhde on määritetty (esim. viralliset todistukset tai muut viralliset asiakirjat, joita kyseisellä henkilöllä on ollut hallussaan)
- ✓ Arvio kyseisen henkilön mahdollisuuksista huolehtia lapsesta:
  - Henkilö ei todennäköisesti kykene huolehtimaan lapsesta
  - Henkilö todennäköisesti kykenee huolehtimaan lapsesta

Jälkimmäisessä tapauksessa merkittävä, onko alustavaa näyttöä seuraavista tekijöistä:

  - Aineelliset valmiudet huolehtia lapsesta (tietoa henkilön raha- ja työtilanteesta, sosiaaliturvasta jne.)
  - Kyky huolehtia lapsesta (henkilö haluaa huolehtia lapsesta, henkilö vaikuttaa sosiaalisesti ja psyykkisesti soveltuvan huolehtimaan lapsesta, henkilö on jo aikaisemmin huolehtinut lapsesta jne.)
- ✓ Jos kyseisen henkilön tunnistamiseen ja löytämiseen, hänen ja lapsen suhteen määrittämiseen tai hänen valmiuksiensa arviointiin osallistui viranomainen, edunvalvoja, valtiosta riippumaton tai hallitustenväläinen järjestö, johon pyynnön esittäneen jäsenvaltion vastaava taho voisi olla yhteydessä, ilmoitettava kyseisen tahon nimi ja yhteystiedot

Lisähuomautuksia tai -tietoja:

(Mahdolliset) liitteet:

Liite 3 Vakiolomake kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämistä varten

VAKIOLOMAKE KANSAINVÄLISTÄ SUOJELUA KOSKEVAN HAKEMUKSEN KÄSITTELYSTÄ VASTUUSSA OLEVAN JÄSENVALTION (\*) MÄÄRITTÄMISTÄ VARTEN

Vastaanottopyyntö perustuu johonkin seuraavista asetuksen (EU) N:o 604/2013 artikloista:

- 8 artikla (ilman huoltajaa oleva alaikäinen)
- 9 artikla (perheenjäsen asuu jäsenvaltiossa kansainvälisen suojeluaseman nojalla)
- 10 artikla (perheenjäsen on hakenut kansainvälistä suojelua jäsenvaltiossa)
- 11 artikla (perheen yhtenäisyyden säilyttäminen)
- 12 artiklan 1 tai 3 kohta (voimassa oleva oleskelulupa)
- 12 artiklan 2 tai 3 kohta (voimassa oleva viisumi)
- VIS-numero (jos sellainen on) .....
- 12 artiklan 4 kohta (oleskelulupa, jonka voimassaolo on päättynyt alle 2 vuotta aiemmin tai viisumi, jonka voimassaolo on päättynyt alle 6 kk aiemmin)
- 13 artiklan 1 kohta (laiton maahantulo ulkorajan kautta alle 12 kk aiemmin)
- 13 artiklan 2 kohta (vähintään 5 kk:n oleskelu jäsenvaltiossa)
- 14 artiklan 1 kohta (viisumivapaa maahantulo)
- 16 artikla (hakijan pitäminen yhdessä riippuvuussuhteessa olevan sukulaisen kanssa)
- 17 artiklan 2 kohta (suvereniteettilauseke tai humanitaariset syyt)
- Eurodac-tiedot:  Eurodac-nro .....  
 Vastausta pyydetään kiireellisesti  viimeistään: .....  
 Kiireellisyyden perustelut: 28 artikla (säilöönotto)  21 artiklan 2 kohta (muut syyt)
- .....  
 .....



Asian numero

Hakijan henkilötiedot

1. Sukunimi (\*)  
Sukunimi syntymähetkellä
2. Etunimi (-nimet)
3. Käyttääkö hakija tai onko hän aiemmin käyttänyt muita nimiä?  kyllä  ei  
Nimet ilmoitettava
4. Syntymäaika
5. Syntymäpaikka  
Hallintoalue  
Maa
6. Kansalaisuus (kansalaisuudet)  
(ilmoitetaan kaikki kansalaisuudet)  
a) nykyinen (nykyiset)  
b) aiempi (aiemmat)  
c) kansalaisuudeton
7. Sukupuoli  mies  nainen
8. Isän nimi
9. Äidin nimi

(\*) Suuraakkosin.

10. Siviilisäätö  naimaton  naimisissa  leski  
 eronnut  avoliitossa
11. Äidinkieli (-kielet) .....

*Perheenjäsenten henkilötiedot*

12. *Puoliso:* Sukunimi (\*), sukunimi syntymähetkellä, etunimi (-nimet), sukupuoli, syntymäaika ja -paikka, asuinpaikka (jos puoliso hakee kansainvälistä suojelua, hänen on täytettävä oma lomake, ja kummankin puolison lomakkeeseen merkitään toisen puolison lomakkeen viitenumero).

.....  
 .....  
 .....

Puolison viitenumero (tarvittaessa): .....

13. *Lapset:* Sukunimi (\*), etunimi (-nimet), sukupuoli, syntymäaika ja -paikka, asuinpaikka (kaikki lapset on ilmoitettava; kansainvälistä suojelua hakevat yli 18-vuotiaat lapset täyttävät oman lomakkeen)

- a) .....  
 b) .....  
 c) .....  
 d) .....  
 e) .....

14. Oleskelumaassa tehdyn kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättöpaikka ja -aika: .....

*Aiemmat kansainvälistä suojelua koskevat menettelyt*

15. Onko hakija aiemmin hakenut kansainvälistä suojelua, pakolaisaseman tunnustamista tai toissijaista suojelua oleskelumaassa tai jossakin muussa maassa?

Milloin ja missä?

Onko tämän hakemuksen perusteella tehty päätös?

Päätöksen päivämäärä:

*Henkilöasiakirjat*

16. Kansallinen passi

Numero

Myöntämispäivä

Myöntävä viranomainen

Viimeinen voimassaolopäivä

17. Passia vastaava asiakirja

Numero

Myöntämispäivä

Myöntävä viranomainen

Viimeinen voimassaolopäivä

18. Muu asiakirja

Numero

Myöntämispäivä

Myöntävä viranomainen

Viimeinen voimassaolopäivä

19. Ellei ole mitään asiakirjaa:

(Ilmoitetaan, sisälsikö asiakirja voimassa olevan viisumin tai oleskeluluvan, ja myönteisessä tapauksessa myöntävä viranomainen ja myöntämispäivä sekä viimeinen voimassaolopäivä)

kyllä  ei

ei  hakija ei tiedä  hakemus on hylätty

kyllä  ei

kyllä  ei

kyllä  ei

lähtenyt ilman asiakirjoja  asiakirjat kadonneet  asiakirjat varastettu  
 (Missä? Milloin?)

Muu syy  
 (Mikä .....

*Oleskeluluvat/viisumit*

20. Onko hakijalla oleskelulupa/viisumi oleskelumaahan?

Asiakirjan tyyppi

Myöntämispäivä

Myöntävä viranomainen

Viimeinen voimassaolopäivä

- kyllä  ei  
 oleskelulupa  maahantuloviisumi  
 kauttakulkuviisumi

21. Onko hakijalla oleskelulupa/viisumi toiseen EU:n jäsenvaltioon? <sup>(2)</sup>

Mihin valtioon?

Asiakirjan tyyppi

Myöntämispäivä

Myöntävä viranomainen

Viimeinen voimassaolopäivä

- kyllä  ei  
 oleskelulupa  maahantuloviisumi  
 kauttakulkuviisumi

*Matkareitti*

22. Maa, josta matka alkoi (koti- tai alkuperämaa)

— Matkareitti lähtömaasta siihen maahan saapumiseen asti, jossa kansainvälistä suojelua haetaan

— Matkan päivämäärät ja aikataulut

— Rajanylitys

— virallisen maahantulopaikan kautta tai

— sivuuttamalla rajavalvonta (laiton maahantulo)

— Käytetyt kulkuvälineet

- julkinen kulkuväline (mikä? .....)  
 oma kulkuväline  
 muu kulkuväline (mikä? .....)

23. Onko hakija tullut maahan jonkin toisen EU:n jäsenvaltion <sup>(3)</sup> kautta?

— Mihin EU:n jäsenvaltioon hän saapui ensiksi?

— Rajanylitys virallisen rajanylityspaikan kautta, vai

— sivuuttamalla rajavalvonta ..... (missä?)

— Milloin?

*Oleskelu toisessa EU:n jäsenvaltiossa <sup>(4)</sup>*

24. Onko hakija oleskellut toisessa EU:n jäsenvaltiossa / toisissa EU:n jäsenvaltioissa koti- tai alkuperämaasta lähdön jälkeen?

— Missä valtiossa tai valtioissa?

— Oleskelun alkamis- ja päättymispäivä

— Paikkakunta / tarkka osoite

— Oleskelu oli

— Oleskeluun myönnetyn luvan voimassaoloaika

— Oleskelun tarkoitus

- kyllä  ei  
 luvallinen  luvaton

**EU:n jäsenvaltioissa <sup>(5)</sup> asuvien perheenjäsenten tiedot**

25. a) Asuuko joku hakijan perheenjäsen jossakin EU:n jäsenvaltiossa?

kyllä  ei

— Perheenjäsenen nimi

.....

— Syntymäaika

.....

— Siviilisääty

naimaton  naimisissa  leski

eronnut

— Sukulaisuussuhde

puoliso  isä

äiti  lapsi

veli  sisar

huoltaja  muu (mikä)

.....

.....

— Jäsenvaltio

.....

— Osoite tässä jäsenvaltiossa

.....

— Oleskeluoikeudellinen asema

suojelua saava henkilö  asuu maassa laillisesti

suojelua hakeva henkilö  asuu maassa laittomasti

b) Vastustaako joku kyseisistä henkilöistä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyä tässä jäsenvaltiossa?

kyllä  ei

**Muuta hyödyllistä tietoa**

.....

.....

.....

.....

.....

.....

<sup>(1)</sup> Huom: "Jäsenvaltiolla" tarkoitetaan tässä myös Islantia, Norjaa, Sveitsiä ja Liechtensteiniä.

<sup>(2)</sup> Mukaan lukien Islanti, Norja, Sveitsi ja Liechtenstein.

<sup>(3)</sup> Mukaan lukien Islanti, Norja, Sveitsi ja Liechtenstein.

<sup>(4)</sup> Mukaan lukien Islanti, Norja, Sveitsi ja Liechtenstein.

<sup>(5)</sup> Mukaan lukien Islanti, Norja, Sveitsi ja Liechtenstein.

#### Liite 4 Selvityspyyntö sosiaalitoimeen

XXXX Kaupunki  
Sosiaalipalvelut  
Aikuissosiaalityön palvelut  
Aikuissosiaalityön johtava sosiaalityöntekijä  
JA/TAI  
Lastensuojelun palvelut  
Lastensuojelutyön johtava sosiaalityöntekijä



Hyvä vastaanottaja

Ulkomaalaislain 116 §:n 1 mom. 7) kohdan mukaan Maahanmuuttovirasto päättää toisen sopimusvaltion pyynnöstä vastuuvaltion määrittämisestä annetun neuvoston asetuksen (EU:n parlamentin ja neuvoston asetusta N:o 604/2013, ns. Dublin III-asetus) mukaisesta turvapaikanhakijan vastaanottamisesta.

Suomelle on esitetty pyyntö ottaa vastuu, alaikäisen, toisessa jäsenmaassa turvapaikkaa hakevan lapsen turvapaikka-asian käsittelystä ja siten myös ottamaan lapsi vastaan Suomeen. Pyyntö perustuu Dublin III-asetuksen 8.2 artiklaan, jonka mukaan jos lapsella ei ole perheenjäseniä tai sisarusia jäsenmaiden alueella, mutta hänellä on jäsenvaltioiden alueella laillisesti oleskeleva sukulainen ja jos henkilökohtaisen puhuttelun perusteella on todettu kyseisen sukulaisen oleva kykenevä huolehtimaan lapsesta, on jäsenvaltion saatettava lapsi ja sukulainen yhteen, edellyttäen tämän olevan lapsen edun mukaista.

Kyseisen lapsen \_\_\_\_ (sukulaissuhde), \_\_\_\_ (nimi), \_\_\_\_ (hetu) asuu Suomessa. Tässä yhteydessä tarkennetaan, että asetuksessa mainittu kyky huolehtia lapsesta, ei edellytä sitä, että lapsi asuu sukulaisen luona, tai että sukulainen olisi velvollinen huolehtimaan lapsesta taloudellisesti. Saavuttuaan Suomeen, lapsi on oikeutettu turvapaikan hakijoiden vastaanottopalveluihin. Lisäksi viranomaisella ei ole mahdollisuuksia edellyttää, että Suomessa asuva sukulainen muodostaisi virallista huoltosuhtetta lapseen. Asetuksen artikla 6.3 velvoittaa Maahanmuuttovirastoa lapsen etua arvioidessaan kiinnittämään erityistä huomiota perheenyhdistämisen mahdollisuuksiin, alaikäisen hyvinvointiin ja kehitykseen, turvallisuuskäyttöön sekä alaikäisen omiin näkemyksiin, hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti. Tässä kyisessä tapauksessa lapsi on ilmaissut halukkuutensa tulla saatetuksi yhteen \_\_\_\_ (sukulaissuhde) kanssa.



Maahanmuuttovirasto pyytää sosiaalitoimelta selvitystä, koska *Kirjoita tähän kohtaan:*

- *Tiedon pohjautuessa rekisteritietoihin, mihin rekisteriin tieto pohjautuu ja mitä lapsen hoitoon/huoltoon/turvallisuuteen vaikuttavia tietoja on asiassa ilmennyt.*
- *Kaikki asiassa esille nousseet perusteet minkä perustuen tietoa pyydetään.*

Yllämainitun perusteella Maahanmuuttovirasto katsoo, että asiassa esille on noussut tekijöitä, joiden pohjalta voidaan perustellusti epäillä, että Suomeen mahdollisesti saapuvan lapsen turvallisuus sekä kehitys voivat olla vaarassa ja/tai asiassa voi olla lapsen yksilöllisten ja tärkeiden etujen loukkausvaara.

\_\_\_\_\_(nimi) on antanut suostumuksensa selvityksen pyyntöön (liitteenä).

*Jos asiakkaan suostumusta ei ole saatu, lisää alla oleva kappaleet*

*\_\_\_\_\_(nimi) ei ole antanut asiassa kirjallista suostumusta. Sosiaalihuollon asiakaslain 17 § mukaan, jos suostumusta ei voida saada tai jos asiakas nimenomaisesti kieltää tiedon luovuttamisen, sosiaalihuollon järjestäjä voi antaa asiakirjasta salassapitovelvollisuuden estämättä tietoja, jotka ovat välttämättömiä*

*asiakkaan hoidon, huollon tai koulutuksen tarpeen selvittämiseksi. Tietoja saa kuitenkin antaa vain, jos tieto on tarpeen lapsen edun vuoksi. Kyseisissä tapauksissa tietoja saa antaa myös muulle viranomaiselle.*

*Maahanmuuttovirasto pyytää sosiaaliviranomaista antamaan asiassa selvityksen asiakaslain 17 §:n 1 momentin mukaisesti (kyse on lapsen hoidon ja huollon tarpeen selvittämisestä) ja 17 §:n 2 kohdan edellytyksiin vedoten (tieto on tarpeen lapsen edun vuoksi).*

#### **Selvityspyyntö sosiaalitoimeen:**

Vaikka Suomeen mahdollisesti saapuvaa lasta ei sijoitettaisi asumaan Suomessa asuvan sukulaisen kanssa, Maahanmuuttovirasto tarkastelee kuitenkin lapsen etuun liittyviä tekijöitä, asetuksen 6.3 ja 8.2 mukaisten vaatimusten pohjalta sekä lastensuojelulain hengessä.

Kaikki edellä mainittu huomioiden, Maahanmuuttovirasto pyytää sosiaaliviranomaista tekemään oman arvion lapsen kasvuolosuhteista sekä lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavien henkilöiden mahdollisuuksia huolehtia lapsen hoidosta ja kasvatuksesta. Arviointi pyydetään tekemään olosuhteiden edellyttämässä laajuudessa. Arvioinnin pohjalta Maahanmuuttovirasto pyytää sosiaaliviranomaisia antamaan asiassa selvityksen, joka pitää sisällään:

*( HUOM, tarkastele pyydettyjä tietoja suhteessa tilanteeseen ja pyydä selvitykset vain tarvittavin osin, kohdat 1-3 pääsääntöisesti aina):*

1. Lyhyen kuvauksen sukulaisen taustasta ja nykytilanteesta

2. Sosiaaliviranomaisen näkemyksen(tarvittavin osin):sukulaisen mahdollisuudesta toimia lapsen kasvattajana/ sukulaisen lapsen kasvatukseen ja hoitoon kuuluvista käytännön seikoista/sukulaisen kasvatuseriaatteista ja hänen näkemyksistään koskien lapsen tarpeita.
3. Sosiaaliviranomaisen näkemyksen sukulaisen olosuhteista (mm. henkilön työ-/ opiskelupaikka, työajat, taloudellinen tilanne, asuminen, harrastukset, verkostot, päihteet, terveydentila, rikollisuus tai muu asosiaalisuus)
4. Tarvittaessa muiden viranomaisten näkemykset tilanteesta
5. Tarvittaessa sukulaisen näkemykset asiassa perusteluineen
6. Sosiaaliviranomaisen johtopäätökset perusteluineen, joissa on tarvittavin osin otettu kantaa siihen, miten sosiaaliviranomainen näkee lapsen edun toteutuvan Lastensuojelulain 4 § mukaisesti (miten kyseinen henkilö voi taata lapselle: tasapainoisen kehityksen ja hyvinvoinnin lisäksi läheiset ja jatkuvat ihmissuhteet, mahdollisuuden saada ymmärtämystä ja hellyyttä, iän ja kehitystason mukaisen valvonnan ja huolenpidon, turvallisen kasvuympäristön ja ruumiillisen sekä henkisen koskemattomuuden sekä etenkin, turvapaikkataustaisen lapsen ollessa kyseessä, kielellisen, kulttuurisen ja uskonnollisen taustan huomioimisen).

Pyydämme teitä toimittamaan selvityksen Maahanmuuttovirastoon mahdollisimman pian ja viimeistään kuukauden kuluessa tämän kirjeen päiväyksestä. Selvitys pyydetään toimittamaan osoitteeseen: Maahanmuuttovirasto, PL 18, 00581 HELSINKI. Mainitkaa selvityksessä asiakasnumero XXXXXX

Ystävällisin terveisin

**Maahanmuuttovirasto, Turvapaikka-yksikkö, Dublin-tulosalue.**