

Iida Ansamaa ja Valentina Hanhela

## VASTUUNMÄÄRITTÄMISASETUS OSANA TURVAPAIKKAMENETTELYÄ

## VASTUUNMÄÄRITTÄMISASETUS OSANA TURVAPAIKKAMENETTELYÄ

Iida Ansamaa ja Valentina Hanhela  
Opinnäytetyö  
Syksy 2014  
Liiketalouden koulutusohjelma  
Oulun ammattikorkeakoulu

## TIIVISTELMÄ

Oulun ammattikorkeakoulu  
Liiketalouden koulutusohjelma, Oikeus ja hallinto

---

Tekijät: Iida Ansamaa ja Valentina Hanhela  
Opinnäytetyön nimi: Vastuunmäärittämisasetus osana turvapaikkamenettelyä  
Työn ohjaaja: Ulla Tarvainen  
Työn valmistumislukukausi- ja vuosi: Syksy 2014 Sivumäärä: 76 + 4

---

Tässä opinnäytetyössä käsitellään Euroopan parlamentin ja neuvoston säätämästä vastuunmäärittämisasetuksesta, joka on Euroopan unionin asetuksena osana kaikkien sen jäsenvaltioiden turvapaikkamenettelyä. Opinnäytetyössä esitellään lyhyesti tavallisen turvapaikkaprosessin kulusta sekä yksityiskohtaisemmin vastuunmäärittämisasetuksen mukaisesta turvapaikkaprosessista. Lisäksi työssä käsitellään vastuunmäärittämisasetuksen uudistusta, uudistusta ennen havaittuja ongelmia sekä niihin ehdotettuja ratkaisuja ja kansallisten toimijoiden Suomessa havaitsemia haasteita vastuunmäärittämisasetuksen mukaisessa turvapaikkaprosessissa.

Vastuunmäärittämisasetuksen mukaan yhden henkilön jättämästä yhdestä kansainvälistä suojelua koskevasta hakemuksesta on vastuussa ainoastaan yksi jäsenvaltio. Vastuunmäärittämisasetuksessa määritellään ne perusteet, joiden mukaan vastuuvaltio määräytyy. Vastuuvaltion määräytymiseen saattavat vaikuttaa jäsenvaltion turvapaikkamenettelyn ja vastaanotto-olosuhteiden puutteet, ihmisoikeudelliset seikat kuten haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt ja uhrituminen sekä perheen yhtenäisyyden säilyttäminen.

Opinnäytetyön taustalla on suorittamamme ammattiharjoittelut Oulun poliisilaitoksen ulkomaalais-tutkintaryhmässä sekä Pakolaisneuvonta ry:llä. Työskentelimme turvapaikkaprosessien parissa ja havaitsimme vastuunmäärittämisasetuksen soveltamisessa olevan käytännön haasteita ja ongelmia. Opinnäytetyön tavoitteena on ollut kartoittaa näitä haasteita ja ongelmatilanteita sekä verrata niitä Euroopan unionin tasolla ja sidosryhmien toimesta havaittuihin haasteisiin ja ongelmatilanteisiin. Lisäksi tutkimuskysymykseemme sisältyi vastuunmäärittämisasetuksen mukaisen turvapaikkaprosessin selittäminen. Opinnäytetyön tietoperustana on ensisijaisesti lainoppi jota on täydennetty aiheesta saatavilla olevalla kirjallisuudella, internetlähteillä ja viranomaislähteillä sekä suorittamamme teemahaastattelusta saadulla materiaalilla, jonka avulla opinnäytetyöhön on saatu käytännön näkökulmia.

Päätuloksena voidaan todeta, että Euroopan yhteisöjen komission, sidosryhmäksi luettavan European Council of Refugees and Exiles:n sekä Suomen kansallisten toimijoiden havaitsemissa ongelmissa vastuunmäärittämisasetuksen soveltamiseen liittyen on yhtenäisyyksiä. Jatkotoimenpiteinä voisi olla kehitysehdotusten esittäminen havaittujen ongelmien pohjalta etenkin Suomen kansallisten toimijoiden näkökulmasta katsottuna sekä sen pohtiminen miten European Council of Refugees and Exiles:n ehdottama Dublin –asetuksen korvaava vastaava menetelmä voitaisiin käytännössä toteuttaa.

---

Asiasanat: Vastuunmäärittämisasetus, Dublin III, turvapaikkaprosessi, kansainvälistä suojelua hakeva henkilö

## ABSTRACT

Oulu University of Applied Sciences  
Degree Programme in Business Economics, Option of Law and Administration

---

Authors: Iida Ansamaa and Valentina Hanhela

Title of thesis: Dublin Regulation as part of asylum procedure

Supervisor: Ulla Tarvainen

Term and year when the thesis was submitted: Autumn 2014    Number of pages: 76 + 4

---

This thesis examined the regulation of the European parliament and the council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person and the contents of this regulation. The regulation, i.e. the Dublin regulation, is a part of asylum procedure in all of the member states of European Union. First the normal asylum process was shortly explained in this thesis and second the asylum process according to the Dublin Regulation was explained in detail. In addition this thesis covered the recast of the Dublin Regulation, the dilemmas detected leading to the recast of the Dublin Regulation with the suggested solutions as well as the challenges related to Dublin Regulation detected by national officials in Finland.

The Dublin Regulation states that only one member state is responsible for examining one person's application for international protection. The criteria for determining the member state responsible are set in the Dublin Regulation. The criteria may be affected by deficiencies in the asylum procedure in the member states, by matters related to human rights and by the principle of processing together the applications of the members of one family.

Both authors completed the practical training at Refugee Advice Centre and at the asylum investigation group of the Oulu Police station. During these practical training periods it was observed that there were challenges and issues related to applying the Dublin Regulation. The aim of this thesis was to study these challenges and issues and also to compare if similar type of challenges and issues existed on the level of European Union and their interest groups. Theoretical background in this consisted of judicial sources. In addition, literature related to the topic, internet sources and officials' sources were used. Furthermore, three interviews were conducted which provided practical aspects for the thesis.

As a main conclusion it can be stated that the problems and challenges detected by the European Union officials, the Council of Refugees and Exiles (ECRE) that is an interest group and the national officials in Finland are similar. As a possible topic for further study could be the presenting of solutions for the detected problems related to the Dublin Regulation.

---

Keywords: Dublin Regulation, asylum process, applicant for international protection

# SISÄLLYS

SISÄLLYS.....	5
1 JOHDANTO.....	7
2 TURVAPAIKKAOIKEUDEN SUHDE EUROOPAN UNIONIIN JA KANSALLISIIN TOIMIJOIHIN.....	10
2.1 Lainsäädäntö.....	12
2.1.1 Kansainväliset ihmisoikeussopimukset.....	13
2.1.2 Ulkomaalaislaki.....	15
2.1.3 Euroopan unionin direktiivit.....	16
2.2 Kansalliset toimijat.....	17
3 TAVALLISEN TURVAPAIKKAPROSESSIN ETENEMINEN.....	19
3.1 Turvapaikkahakemuksen vastaanottaminen ja kiireellisyys.....	19
3.2 Henkilötuntomerkkien ottaminen ja henkilötarkastus.....	21
3.3 Turvapaikka-asian vireilletulo ja turvapaikkatutkinta.....	21
3.4 Turvapaikkahakemuksen ratkaiseminen ja hakijan mahdollinen maasta poistaminen.....	22
4 VASTUUNMÄÄRITTÄMISASETUKSEN MUKAINEN TURVAPAIKKAPROSESSI.....	24
4.1 Sormenjälkiasetus ja viisumitietojärjestelmä.....	25
4.1.1 Henkilöt, joihin sormenjälkiasetusta sovelletaan.....	27
4.1.2 Sormenjälkiasetuksesta johtuvat toimenpiteet kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta vastaanotettaessa.....	28
4.2 Vastuunmäärittämisasiäsetuksesta johtuvat toimenpiteet.....	29
4.2.1 Vastaanotto.....	29
4.2.2 Takaisinotto.....	34
4.2.3 Tietopyyntö.....	35
4.2.4 Vastaanotto- ja takaisinottovelvollisuuden lakkaaminen.....	36
4.2.5 Vastuunmäärittämisasiäsetuksen soveltaminen silloin, kun Maahanmuuttovirasto voi päättää hakijan käännyttämisestä alkuperämaahan tai turvalliseen turvapaikkamaahan.....	36
4.3 Käännyttäminen.....	37
4.4 Riippuvuussuhteessa olevat henkilöt ja harkintavaltausekkeet.....	38
5 VASTUUNMÄÄRITTÄMISASETUKSEN UUDISTUS.....	41

5.1	Dublinin yleissopimukseen perustuvan järjestelmän arviointi .....	43
5.2	ECRE:n raportti Dublin II -järjestelmän uudistamisesta .....	46
5.3	Ehdotus Dublin -määrittämisperusteiden ja –menettelyiden vahvistamisesta .....	48
6	HAASTEITA VASTUUNMÄÄRITTÄMISASETUKSEN MUKAISESSA TURVAPAikkAMENETTELYSSÄ .....	53
6.1	Haavoittuvassa asemassa olevat kansainvälistä suojelua hakevat henkilöt.....	53
6.2	Perheen yhtenäisyyden säilyttäminen .....	57
6.3	Vastuunmäärittämisasiasetuksen raukeaminen Schengen-alueelta poistumisen johdosta.....	58
6.4	Jäsenvaltiot jotka eivät täytä vastaanotto-olojen vähimmäisedellytyksiä .....	59
7	JOHTOPÄÄTÖKSET .....	64
8	POHDINTA .....	69
	LÄHTEET.....	72
	LIITTEET .....	77

# 1 JOHDANTO

Opinnäytetyön tarkoituksena on tarkastella Euroopan unionin parlamentin ja neuvoston vastuunmäärittämisasiasetusta humanitaaristen kysymysten kannalta sekä kartoittaa mahdollisia ongelmatilanteita joihin viranomaiset ja muut toimijat kyseiseen asetukseen liittyen törmäävät. Vastuunmäärittämisasiasetuksena tunnettu Euroopan unionin parlamentin ja neuvoston asetus säätelee kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämistä. Asetuksen alkuperäinen tarkoitus on ollut varmistaa, että jokainen Euroopan unionin alueella tehty hakemus kansainvälisestä suojelusta käsiteltäisiin oikeudenmukaisesti jossakin jäsenvaltiossa. Lisäksi vastuunmäärittämijärjestelmän tarkoituksena on estää samaa henkilöä tekemästä useita hakemuksia useissa eri maissa, sekä hakemusten käsittelyn yleinen tehostaminen. Vastuunmäärittämisasiasetuksesta käytetään myös nimeä Dublin III –asetus. Dublin –järjestelmä on läheisesti yhteydessä Eurodac-tietokantaan, johon kerätään Eurooppaan saapuneiden kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden sormenjäljet.

Opinnäytetyön tavoitteena on kartoittaa vastuunmäärittämisasiasetuksen mukaisen turvapaikkaprosessin kulkua sekä siinä syntyviä ongelmia ja selvittää miten se eroaa tavallisesta turvapaikkaprosessista. Esitetyt tutkimuskysymykset ovat: miten vastuunmäärittämisasiasetuksen mukainen turvapaikkaprosessi etenee, millaisia haasteita vastuunmäärittämisasiasetuksen käytössä on ilmennyt sekä ovatko Suomen kansalliset toimijat havainneet samanlaisia ongelmatilanteita vastuunmäärittämisasiasetusta sovellettaessa kuin Euroopan unionin komissio ja sidosryhmät? Tutkimuskysymyksillä tahdottiin saada selville miten vastuunmäärittämisasiasetuksen käyttöön otolla on haluttu kehittää turvapaikkamenettelyä, miten vastuunmäärittämisasiasetuksen mukainen turvapaikkaprosessi etenee sekä millaisia ongelmia kansalliset viranomaiset Suomessa ovat kohdanneet vastuunmäärittämisasiasetuksen käytössä ja ovatko vastuunmäärittämisasiasetuksen järjestelmän arviointi, ehdotuksen mukaisten perusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta sekä vastuunmäärittämisasiasetuksen uudistus vastanneet näiden Suomen kansallisten toimijoiden havaitseviin ongelmiin.

Opinnäytetyön tavoitteena on myös tunnistaa ja tarkastella ongelmakohtia, joita eri toimijat ovat löytäneet ja nostaneet esille raporteissaan. Tässä opinnäytetyössä tarkastellut raportit ovat käsitelleet havaittua tarvetta muutoksille vastuunmäärittämisasiasetuksessa. Opinnäytetyössä niitä verratetaan suoritetuissa haastatteluissa esiin nousseisiin ongelmakohtiin.

Tämän opinnäytetyön kannalta keskeisintä lainsäädäntöä ovat turvapaikka-asioihin liittyvät asetukset, Suomen kansallinen lainsäädäntö sekä kansainväliset sopimukset. Opinnäytetyössämme esiintyviä aiheita tarkastellaan ensisijaisesti Suomen ulkomaalaislain, Yhdistyneiden kansakuntien pakolaissopimuksen, Euroopan ihmisoikeussopimuksen, Euroopan unionin perusoikeuskirjan sekä Euroopan unionin turvapaikkamenettelydirektiivin ja muiden Euroopan unionin turvapaikka-asioihin liittyvien direktiivien kannalta.

Opinnäytetyössä keskitytään ensisijaisesti lainoppiin, jota täydennetään puolistrukturoidulla haastattelulla eli teemahaastattelulla. Opinnäytetyötä varten on haastateltu Oulun poliisilaitoksen ulkomaalaistutkintaryhmän vararyhmänjohtajaa Tommi Aikavuorta sekä Pakolaisneuvonta ry:n lakimiestä Liisa Karista Oulussa lokakuussa 2014. Lisäksi opinnäytetyötä varten on haastateltu Maahanmuuttoviraston Dublin-tulosalueen johtajaa Kukka Krügeria, kyseinen haastattelu toteutettiin sähköpostihaastatteluna. Poliisin ulkomaalaistutkintaryhmän varajohtaja Aikavuori on Oulun poliisilaitoksen alueen laittoman maahantulon yhdyshenkilö sekä ulkomaalaisvalvonnan OTO-kouluttaja. Lisäksi haastateltavamme on monta vuotta tehnyt päätyönä maasta poistamista ja sen organisointia, käännättämistä, karkottamista ja matkavarauksia sekä turvapaikanhakijoiden vastaanottoa. Hänen työnkuvassaan Dublin –asetus tulee esille päivittäin. (Aikavuori, haastattelu 13.10.2014.) Pakolaisneuvonta ry:n lakimies Liisa Karinen toimii turvapaikanhakijoiden avustajana turvapaikkaprosessin alusta lähtien hakijan luvan saamiseen tai maasta käännättämiseen saakka. Pakolaisneuvonta ry:n Oulun toimisto on ollut toiminnassa lähes 15 vuotta ja työssään Pakolaisneuvonnan lakimiehet kohtaavat Dublin –tapauksia usein. (Karinen, haastattelu 20.10.2014.) Maahanmuuttoviraston Dublin-tulosalue vastaa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittämisestä. Dublin-tulosalueen johtaja Krüger vastaa työssään asetuksen mukaisesta päätöksenteosta, Maahanmuuttoviraston linjauksista asetuksen soveltamiseen liittyvissä kysymyksissä ja toimii kansallisena asiantuntijana Dublin –asioissa. (Krüger, haastattelu 31.10.2014.)

Opinnäytetyössä keskitytään merkittävien prosessia vaikeuttavien tekijöiden kartoittamiseen sekä pyritään tarkastelemaan vastuunmäärittämisasetusta Suomen kansallisten toimijoiden näkökulmista. Pois on rajattu Maahanmuuttoviraston tarkat toimet turvapaikkakäsittelyssä, sillä aiheesta on kirjoitettu jo opinnäytetöitä yhteistyössä Maahanmuuttoviraston kanssa Oulun ammattikorkeakoulun opiskelijoiden toimesta. Vastaanottokeskusten toiminnasta on myös kirjoitettu aikaisempia opinnäytetöitä, joten tämän opinnäytetyön sisällöstä on rajattu pois vastaanottokeskusten roolin turvapaikkakäsittelyssä. Opinnäytetyö keskittyy ongelmakohtien ja haasteiden kartoittamiseen.



Kartoittamisen avulla on mahdollista tulevaisuudessa löytää ratkaisuehdotuksia havaittuihin ongelmiin. Itse kehitysehdotuksia havaittuihin ongelmiin ei tehdä.

Opinnäytetyön aluksi käydään läpi aiheeseen liittyvää olennaista lainsäädäntöä sekä Suomen kansallisia toimijoita ja selitetään yksinkertaisesti tavallisen turvapaikkaprosessin etenemisen, jotta vastuunmäärittämisasetuksen mukaisen turvapaikkaprosessin kulun hahmottaminen olisi helpompaa. Seuraavassa luvussa käsitellään yksityiskohtaisesti vastuunmäärittämisasetuksen mukaisen turvapaikkaprosessin kulusta sekä käsitellään myös asiaan läheisesti liittyvää Eurodac-sormenjälkiasetusta. Tämän jälkeen käydään läpi vastuunmäärittämisasetuksen uudistusta sekä siihen liittyviä virallisten tahojen raportteja. Viimeisenä ennen johtopäätöksiä ja pohdintaa käydään läpi vastuunmäärittämisasetukseen liittyviä haasteita, kuten ihmisoikeuksien huomioon ottaminen, asetuksen raukeaminen sekä perheiden yhtenäisyyden säilyttäminen. Poliisin, Pakolaisneuvonta ry:n sekä Maahanmuuttoviraston Dublin-tulosalueen edustajien haastattelut sisällytetään opinnäytetyöhön vetoketjumallin mukaisesti eli haastatteluissa esiin tulleet tiedot sijoitetaan muun teorian joukkoon. Koska opinnäytetyössä käytetään paljon ammattisanastoa, on liitteissä mukana lista olennaisista käsitteistä jotka on selkeyden vuoksi avattu.

Tässä opinnäytetyössä käytetään käsitettä kansainvälistä suojelua hakeva henkilö. Kansainvälistä suojelua hakevalla henkilöllä tarkoitetaan turvapaikkaa eli pakolaisasemaa, toissijaista suojelua tai humanitaarista suojelua hakevaa henkilöä. (Maahanmuuttovirasto 2014d, viitattu 1.11.2014.) Kansainvälistä suojelua hakevista henkilöistä puhuttaessa käytettävät käsitteet perustuvat ulkomaa-laislain 3 pykälään ja ne ovat yhdenmukaisia Maahanmuuttoviraston käyttämien käsitteiden kanssa.

Vuonna 2013 turvapaikkaa Suomesta haki 3 238 henkilöä, joista yhteensä 923 sai vastuunmäärittämisasetuksen mukaisen kielteisen käännyttämispäätöksen toiseen turvapaikkakäsittelystä vastuussa olevaan jäsenvaltioon. Täten Dublin-päätösten osuus kaikista Maahanmuuttoviraston vuonna 2013 käsittelemistä turvapaikkapäätöksistä oli 23 %. (Maahanmuuttovirasto 2014c, viitattu 26.8.2014.) Koska Dublin-päätösten osuus kaikista turvapaikkapäätöksistä on ollut vuonna 2013 melkein neljäsosa, voidaan todeta, että vastuunmäärittämisasetus on merkittävästi esillä turvapaikkaprosessissa.

## 2 TURVAPAIKKAOIKEUDEN SUHDE EUROOPAN UNIONIIN JA KANSALLISIIN TOIMIJOIHIN

Yhdeksi Euroopan unionin tavoitteista on asetettu hallitun maahanmuuton edistäminen, jolloin ulkomaalaiset saapuvat jäsenvaltioihin järjestäytyneesti saatuaan etukäteen maahantuloluvan. Maahanmuuton paine on suuri ja sitä pyritäänkin hallitsemaan jo kolmansissa maissa, Euroopan unionin sisäisin toimin ja Euroopan unionin ulkorajoilla esimerkiksi ihmiskauppaan ja salakuljetukseen huomiota kiinnittäen. Euroopan unioni pyrkii edistämään laillista maahanmuuttoa sekä liikkuvuutta ja torjumaan laitonta maahanmuuttoa ja ihmiskauppaa ulkorajojen tehokkaalla valvonnalla, jäsenvaltioiden yhteistyöllä esimerkiksi lainsäädännön kehittämisen saralla ja operatiivista toimintaa kehittämällä sekä kolmansien maiden kanssa solmittujen takaisinottosopimusten avulla. (Visanen 2012, 65–66.) Aina hallittu maahanmuutto ei kuitenkaan ole mahdollista esimerkiksi kolmansien maiden luonnonkatastrofeista tai sota- tai muista kriisitiloista johtuen tai yksittäisten kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden yksilöllisten inhimillisten syiden vuoksi. Euroopan unioni ja sen jäsenvaltiot ovat monen muun osa-alueen lisäksi kokeneet tarpeellisiksi vahvistaa yhteistä toimintamalliaan maahanmuuttoon, pakolaisiin ja turvapaikanhakijoihin liittyen. Yksi mahdollisuus tähän on ollut kansallisten lainsäädäntöjen yhtenäistäminen Euroopan unionin tarjoaman asetuksen esimerkiksi muodossa. Kun yksittäiset henkilöt tai perheet ovat pakotettuja lähtemään kodistaan ja kotimaastaan ja pakenemaan esimerkiksi juuri Euroopan unionin jäsenmaihin perusteiden kuten sotien, luonnonkatastrofien tai yksilöllisten inhimillisten syiden vuoksi, olisi hyvin tärkeää, että kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia käsittelevien maiden järjestelmät olisivat toimivia, ihmisarvoa kunnioittavia ja tasa-arvoista kohtelua edistäviä. Turvallisuudentunnetta voisi edistää nopealla ja tehokkaalla mutta ihmisoikeudet turvaavalla käsittelyllä.

Euroopan unioni on valinnut turvapaikkapolitiikkansa edistämiseksi turvapaikkaprosessien yhtenäistämisen jäsenmaidensa keskuudessa muiden keinojen ohella luomalla vastuunmäärittämisyjärjestelmän. Vastuunmäärittämisyjärjestelmää sovelletaan Sveitsissä, Norjassa sekä Islannissa ja kaikissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa. Vastuunmäärittämisasetuksesta ilmenevät ne perusteet ja menettelytavat, joiden mukaisesti määritellään kansainvälistä suojelua hakevan henkilön johonkin valtioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio. Jokaisen yksilöllisen hakemuksen käsittelystä on vastuussa ainoastaan yksi valtio. Hakemuksen käsittelystä vastaavan jäsenvaltion määrittäminen aloitetaan heti kun kansainvälistä

suojelua koskeva hakemus on jätetty ensimmäisen kerran johonkin jäsenvaltioon, tarkemmin määriteltynä silloin, kun jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset ovat saaneet kansainvälistä suojelua hakevan henkilön hakemuksen tai hakemus on kirjattu. Niin halutessaan yksittäinen jäsenvaltio voi käsitellä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen siinäkin tapauksessa, ettei kyseinen valtio vastuunmäärittämisasetuksen perusteella olisi vastuussa hakemuksen käsittelystä. Tämän seurauksena kyseisestä jäsenvaltiosta tulee automaattisesti kansainvälistä suojelua koskevasta hakemuksesta ja sen käsittelystä vastuussa oleva valtio, jolle kuuluu kaikki käsittelystä aiheutuvat vastuut. Jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen on myös välittömästi ilmoitettava hakijalle tämän asetuksen soveltamisesta ja siihen liittyvistä periaatteista. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta (uudelleenlaadittu), 26.6.2013 (EU) N:o 604/2013 EUVL L 180, 29.6.2013, 31, asetuksen johdannon 42 kohta, 3 artiklan 1–2 kohdat, 4 artiklan 1 kohta.) Sen lisäksi, että vastuunmäärittämisasetuksella määritellään ja perustellaan periaate siitä, että yhdestä kansainvälistä suojelua koskevasta hakemuksesta on vastuussa yksi jäsenvaltio, asetuksen tarkoituksena on myös estää turvapaikkajärjestelmän väärinkäyttö ja estää yksittäisen henkilön mahdollisuus tehdä useita kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia ja edetä useisiin turvapaikkakäsittelyihin useissa eri jäsenmaissa (Europa 2011a, viitattu 1.7.2014).

Vastuunmäärittämisasetukseen sisältyy myös yleisiä menettelytapoihin liittyviä periaatteita. Niiden mukaisesti Euroopan unionin jäsenvaltioiden on käsiteltävä kaikki kolmansien maiden kansalaisten tai kansalaisuudettomien henkilöiden jäsenvaltioiden rajalla tai alueella jättämät kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset. Toisaalta jäsenvaltiot myös säilyttävät Geneven yleissopimuksen mukaisen oikeutensa lähettää kansainvälistä suojelua hakeva henkilö takaisin kolmanteen maahan. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 604/2013, asetuksen 3 artiklan 1 kohta, 3 artiklan 3 kohta.)

Kuten suomalaisessa lainsäädännössä käytössä olevat hyvän hallinnon periaatteetkin sanelevat, on kansainvälistä suojelua hakevalle henkilölle kerrottava vastuunmäärittämisasetuksen soveltamisesta, siihen liittyvistä määräajoista ja vaikutuksista kirjallisesti sekä käyttäen kieltä jonka hänen voidaan kohtuudella olettaa ymmärtävän. Lisäksi tiedot on tarvittaessa annettava myös suullisesti sen varmistamiseksi, että hakija ymmärtää ne. Hakijalle on aina ilmoitettava myös vastuunmäärittämisasetuksen tavoitteista, siitä mitä seuraa toisen hakemuksen tekemisestä toisessa jäsenvaltiossa ja siirtymisestä yhdestä jäsenvaltiosta toiseen, kun jäsenvaltio määritetään, vastuuvaltion

määrittämisperusteista ja niiden etusijajärjestyksestä, siitä, että jäsenvaltiosta saattaa tulla hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva vastuuvaltio, vaikka se ei olisikaan määrittämisperusteiden mukaista, henkilökohtaisesta puhuttelusta, mahdollisuudesta antaa tietoja jäsenvaltioissa oleskelevista perheenjäsenistä, sukulaisista ja muista omaisista, mahdollisuudesta hakea siirtopäätökseen muutosta ja siirron lykkäämistä, siitä, että jäsenvaltiot voivat vaihtaa keskenään hakijaa koskevia tietoja vastuunmäärittämisasetukseen perustuvien velvoitteidensa täytäntöönpanoa varten ja siitä, että hakijalla on oikeus tutustua häntä koskeviin tietoihin sekä oikeus pyytää virheellisten tietojen oikaisua tai sääntöjenvastaisesti käsiteltyjen tietojen poistamista. Hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion on aina suoritettava hakijan henkilökohtainen puhuttelu, mikä paitsi helpottaa vastuuvaltion määrittämistä, auttaa hakijaa ymmärtämään hänelle annettuja tietoja. Hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti puhuttelu on suoritettava kielellä jota hakija ymmärtää tai jota hänen voidaan kohtuudella olettaa ymmärtävän ja olosuhteissa joissa luottamus voidaan taata. Puhuttelusta tehdään aina kirjallinen yhteenveto johon hakijan tai häntä edustavan oikeudellisen neuvonantajan on voitava tutustua hyvissä ajoin. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013, asetuksen 4 artiklan 1–2 kohdat, 5 artiklan 1 kohta, 5 artiklan 4–6 kohdat.)

Lisäksi vastuunmäärittämisasetuksen yleisissä periaatteissa nostetaan esille ja korostetaan perheiden yhdessä pitämistä sekä lapsen edun huomioonottamista. Dublin III -asetuksessa on erikseen mainittu, että jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että ilman huoltajaa olevilla alaikäisillä on edustaja avustamassa Dublin –menettelyissä. Lisäksi jäsenvaltioiden tulee tehdä yhteistyötä keskenään ja ottaa huomioon perheen yhdistämisen mahdollisuus, alaikäisen hyvinvointi ja sosiaalinen kehitys, turvallisuusnäkökohdat alaikäiseen liittyen etenkin jos on olemassa mahdollisuus, että alaikäinen on ihmiskaupan uhri, sekä alaikäisen näkemykset hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti. Jäsenvaltioiden tulisi mahdollisimman nopeasti tunnistaa jäsenvaltioiden alueella oleskelevat ilman huoltajaa olevan alaikäisen perheenjäsenet sekä sisarukset, jotta perheen yhtenäisyys voitaisiin turvata. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus N:o 604/2013, asetuksen 6 artiklan 1–4 kohdat.)

## 2.1 Lainsäädäntö

Kaikki Dublin III –asetukseen liittyvä ja asetuksen kannalta olennainen lainsäädäntö liittyy luonnollisesti läheisesti myös yleiseen turvapaikkamenettelyyn Euroopan unionin maissa ja Suomessa.

Tärkeimpiä turvapaikkalainsäädäntöön sekä vastuunmäärittämisasetukseen liittyviä lakeja ja asetuksia ovat Suomen ulkomaalaislaki, Yhdistyneiden kansakuntien pakolaissopimus eli Geneven pakolaissopimus tai pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus, Euroopan ihmisoikeussopimus, Euroopan unionin perusoikeuskirja sekä Euroopan unionin turvapaikkamenettelydirektiivi.

Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten, Suomen ulkomaalaislain ja Euroopan unionin direktiivien lisäksi turvapaikkamenettelyyn liittyy Schengenin sopimus jolla säädelään ihmisten liikkuvuutta Euroopan unionin rajojen yli sekä Suomen laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta, jota sovelletaan kansainvälistä suojelua hakevan ja tilapäistä suojelua saavan vastaanottoon sekä ihmiskaupan uhrien auttamiseen. Schengenin sopimuksella on säädetty, että sitä soveltavien maiden välillä ei tehdä rajatarkastuksia ja myös henkilöillä, joilla on voimassaoleva oleskelulupa tai viisumi johonkin Schengen-maahan, on oikeus liikkua Schengen-alueella maasta toiseen. Schengenmailla on yhteiset viisumeja, turvapaikkaa ja ulkorajojen valvontaa koskevat säännöt. (Euroopan komissio 2011, viitattu 1.11.2014; Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta 17.6.2011/746 1:2 §.)

### **2.1.1 Kansainväliset ihmisoikeussopimukset**

Pakolaisten oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen, joka tunnetaan myös nimillä Yhdistyneiden kansakuntien pakolaissopimus sekä Geneven pakolaissopimus, on yhdistetty aikaisempia pakolaisten asemaa koskevia kansainvälisiä sopimuksia ja samalla laajennettu pakolaisille myönnettävä oikeusturvaa uuden sopimuksen sisällöllä. Pakolaisten oikeusasemaa koskevassa yleissopimuksessa määritellään pakolaisia koskevat velvoitukset ja oikeudet sekä esimerkiksi pakolaisen oikeudellinen asema, oikeus ansiotyöhön sekä pakolaiselle kuuluvat sosiaaliset edut. (Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus, 5.12.1968/812, SopS 77.)

Euroopan ihmisoikeussopimuksen eli yleissopimuksen ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi ovat allekirjoittaneet Euroopan neuvoston jäsenhallitukset. Kyseisellä sopimuksella pyritään turvaamaan Yhdistyneiden kansakuntien vuonna 1948 yleiskokouksessa antaman ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen sisältämien oikeuksien maailmanlaajuinen tunnustaminen ja noudattaminen. Euroopan ihmisoikeussopimuksella pyritään siis ensisijaisesti ylläpitämään ja edistämään ihmisoikeuksia ja perusvapauksia ja kaikille sopimushallitusten lainkäyttövaltaan kuuluville taataan kyseisen yleissopimuksen oikeudet ja vapaudet. Näitä oikeuksia ja vapauksia ovat

oikeus elämään, kidutuksen kieltö, orjuuden ja pakkotyön kieltö, oikeus vapauteen ja turvallisuuteen, oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, kieltö asettaa rangaistuksia ilman lakeja, oikeus nauttia yksityiselämän ja perhe-elämän kunnioitusta, ajatuksenvapaus, omantunnonvapaus, uskonnonvapaus, sananvapaus, kokoontumis- ja yhdistymisvapaus, oikeus avioliittoon, oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon sekä syrjinnän kieltö. Euroopan ihmisoikeussopimuksen asianmukaisen noudattamisen edistämiseksi on perustettu Euroopan ihmisoikeustuomioistuin joka ottaa vastaan valituksia sekä valtioilta että yksityishenkilöiltä, kansalaisjärjestöiltä tai ryhmiltä jotka kokevat yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia loukatun. (Euroopan ihmisoikeussopimus, 20.5.1999/85-86, SopS 63.)

Euroopan unionin perusoikeuskirja, kuten Euroopan ihmisoikeussopimuskin, määrittää erinäisiä oikeuksia, vapauksia ja periaatteita ja vahvistaa nämä perusoikeuksiksi tuomalla ne näkyville perusoikeuskirjana. Euroopan unionin perusoikeuskirjan ensimmäinen luku koskee ihmisarvoa ja se määrittelee ihmisarvon loukkaamattomaksi, kunnioitettavaksi ja suojeltavaksi sekä määrittelee oikeuden elämään, oikeuden henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, kieltää kidutuksen sekä epäinhimillisen tai halventavan rangaistuksen ja kohtelun sekä kieltää orjuuden ja pakkotyön. Toinen luku määrittelee vapaudet joihin sisältyy oikeus vapauteen ja turvallisuuteen, yksityiselämän ja perhe-elämän kunnioittaminen, henkilötietojen suoja, oikeus solmia avioliitto ja perustaa perhe, ajatuksen, omantunnon ja uskonnon vapaus, sananvapaus ja tiedonvälityksen vapaus, kokoontumis- ja yhdistymisvapaus, taiteen ja tutkimuksen vapaus, oikeus koulutukseen, ammatillinen vapaus ja oikeus tehdä työtä, elinkeinovapaus, omistusoikeus, oikeus turvapaikkaan sekä suoja palauttamis-, karkottamis- ja luovuttamistapauksissa. Luvussa kolme käsitellään tasa-arvoa ja sen määrittäisiin kuuluu yhdenvertaisuus lain edessä, syrjintäkieltö, kulttuurillinen, uskonnollinen ja kielellinen monimuotoisuus, miesten ja naisten välinen tasa-arvo, lapsen oikeudet, ikääntyneiden henkilöiden oikeudet sekä vammaisten sopeutuminen yhteiskuntaan. Euroopan unionin perusoikeuskirjassa määritellään myös useita oikeuksia työntekijöille, oikeudet tehokkaaseen lainkäyttöön, sekä oikeuksia Euroopan unionin kansalaisille unioniin liittyvissä toimissa. (Europa 2000, viitattu 14.11.2014.) Voidaan huomata että Euroopan unionin perusoikeuskirjassa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa on paljon samaa sisältöä ja molemmat pyrkivätkin kohti samaa yhtenäisemmän Euroopan tavoitetta. Usein turvapaikka-asioiden käsittelyssä vedotaan sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjassa että Euroopan ihmisoikeussopimuksessa taattuihin oikeuksiin.

## 2.1.2 Ulkomaalaislaki

Suomen ulkomaalaislaki turvaa hyvän hallinnon periaatteiden ja oikeusturvan toteutumisen ulkomaalaisasioissa ottaen samalla huomioon Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset. Lisäksi ulkomaalaislaki edistää hallittua maahanmuuttoa ja kansainvälisen suojelun antamista. Ulkomaalaislaki tukee ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia. Ulkomaalaislakia sovelletaan kun ulkomaalainen tulee Suomeen, lähtee maasta tai oleskelee tai työskentelee Suomessa. Laissa asetetaan esimerkiksi edellytykset ulkomaalaisen henkilön maahantulolle, säädetään viisumeista, määritellään oleskelulupalajit sekä edellytykset oleskeluluvulle, määritellään perusteet kansainvälisen suojelun ja turvapaikan, toissijaisen suojelun tai humanitaarisen suojelun saamiseksi, asetetaan puitteet ulkomaalaisen henkilön maasta poistamiselle ja säädetään Euroopan unionin kansalaisten maassa oleskelusta. (Ulkomaalaislaki 30.4.2004/301 1:1–2 §, 4:36 §, 6:87 §, 6:88–88a §, 10:172 §.)

Suomen ulkomaalaislakia on vastikään muutettu jotta kansallinen lainsäädäntö vastaisi paremmin Euroopan unionissa hyväksytyä maahantuloa ja maasta poistamista koskevaa Schengenin rajasäännöstöä ja matkustusasiakirjapäätökseen ja paluudirektiiviin perustuvaa sääntelyä. Hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta todetaan, että maahantulon edellytyksiä ja maasta poistamista koskevia säännöksiä ehdotetaan täsmennettäväksi jotta laista ilmenisi milloin sovelletaan Schengenin rajasäännöstöä ja milloin ulkomaalaislakia. Lakiin ehdotettiin lisättäväksi pääsyn epäämisen käsite joka määritellään Schengenin rajasäännöstössä menettelyksi ulkorajalla tapahtuvalle maahantulon estämiselle. Lisäksi Euroopan unionin komissio on arvioinut paluudirektiivin täytäntöönpanoa Suomessa ja kiinnittänyt huomiota puutteisiin joihin toivottiin muutosta. Näihin puutteisiin sisältyi kohta, jossa laittomasti oleskelevaa kolmannen maan kansalaista jolla on toisen jäsenvaltion myöntämä voimassa oleva oleskelulupa tai muu oleskeluun oikeuttava lupa on vaadittava siirtymään välittömästi kyseisen valtion alueelle. (HE 134/2013, 10.) Edellä mainitut pääsyn epääminen ja käännyttäminen, vaatimus siirtyä toiseen jäsenvaltioon ja paluudirektiivin sisältöön liittyvä kansallisen lainsäädännön tarkentaminen ovat maasta poistamista koskevien yhteisten säännösten lisäksi merkittävimpiä 30.12.2013 ulkomaalaislakiin tehtyjä muutoksia.

### 2.1.3 Euroopan unionin direktiivit

Euroopan unionin turvapaikkamenettelydirektiivi on Euroopan neuvoston laatima direktiivi joka määrittelee vähimmäisvaatimukset pakolaisaseman myöntämistä ja poistamista koskeviin menettelyihin ja se on niin kutsuttu ensimmäinen askel kohti Euroopan unionin jäsenvaltioiden yhteistä tai ainakin yhtenäistä turvapaikkamenettelyä (Euroopan neuvoston direktiivi pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista, 1.12.2005 85/2005/85/EY EUVL L 326 13.12.2005, 13, direktiivin johdannon 1, 3–5 kohdat). Euroopan unionin määritelmädirektiivi puolestaan tarjoaa määritelmän pakolaiselle ja vahvistaa vaatimukset kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, määrittelee mitä on täydentävä suojelu ja mitä oikeuksia pakolaisilla tai kansainvälisen suojelun tarpeessa olevilla on (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 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 (uudelleenlaadittu), 13.12.2011, 2011/95/EU EUVL L 337 20.12.2011, 9, direktiivin 1–2 artiklat).

Lisäksi turvapaikka-asioihin ja täten myös Dublin III –asetukseen liittyy läheisesti Euroopan unionin vastaanottodirektiivi, joka määrittelee kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanoton vähimmäisvaatimukset, perheenyhdistämisdirektiivi, joka määrittelee millä perheenjäsenillä on oikeus muuttaa Euroopan unionin alueelle, tilapäinen suojelu –direktiivi, joka määrittelee tilapäisen suojelun ja ketä tilapäinen suojelu koskee. (Neuvoston direktiivi vähimmäisvaatimuksista tilapäisen suojelun antamiseksi siirtymään joutuneiden henkilöiden joukottaisen maahantulon tilanteissa, ja toimenpiteistä näiden henkilöiden vastaanottamisen ja vastaanottamisesta jäsenvaltioille aiheutuvien rasitusten tasapuolisen jakautumisen edistämiseksi, 20.7.2001, 2001/55/EY EUVL L 212, 7.8.2001, 12; Neuvoston direktiivi oikeudesta perheenyhdistämiseen, 22.9.2003, 2003/86/EY EUVL L 251, 3.10.2003, 12; Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista (uudelleenlaadittu), 26.6.2013, 2013/33/EU, EUVL L 180, 29.6.2013, 96.)



## 2.2 Kansalliset toimijat

Poliisi ja Rajavartiolaitos vastaavat Suomen rajaturvallisuudesta. Lisäksi Rajavartiolaitoksen toimintaan kuuluu rajanylityspaikkojen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen, terrorismintorjunta, tullitehtävät, pelastustoimintaan ja sairaankuljetuksiin osallistuminen ja sotilaalliseen maanpuolustukseen liittyvät tehtävät. Kuten poliisikin, Rajavartiolaitos osallistuu maahantuloon liittyviin tutkintoihin. Kansainvälistä suojelua ja turvapaikkaa hakevia henkilöitä poliisin ja Rajavartiolaitoksen henkilökunta kohtaa maahantulotutinnan yhteydessä, jolloin suoritetaan tutkinta henkilöllisyyden, maahantulon ja matkareitin selvittämiseksi. (Rajavartiolaki 15.7.2005/578 1:3 §, 3:15c §, 4:17–27 §.) Tällöin voidaan törmätä Dublin III –asetuksen mukaiseen järjestelmään mikäli ilmenee, että hakija on hakenut kansainvälistä suojelua jo jostakin toisesta Euroopan unionin jäsenvaltiosta, jolloin hakija turvapaikkaperusteiden tutkimisen jälkeen mahdollisesti tulisi palauttaa turvapaikkatutkinnasta vastuussa olevaan valtioon. Poliisi on vastuussa myös palauttamisen käytännön toteuttamisesta. Tällöin saatetaan joutua turvautumaan säilöönottoon hakijan sujuvan palauttamisen varmistamiseksi. Ketään ei kuitenkaan pidä ottaa säilöön vain sen vuoksi, että hän hakee kansainvälistä suojelua. Lisäksi säilöönoton on aina oltava mahdollisimman lyhytaikaista ja siinä on noudatettava välttämättömyys- ja suhteellisuusperiaatteita. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013, asetuksen johdannon 20 kohta.)

Kun kansainvälistä suojelua tai turvapaikkaa hakeva henkilö on saapunut Suomeen, hänelle annetaan vastaanottopalveluja Maahanmuuttoviraston tai Suomen Punaisen Ristin alaisuudessa toimivissa vastaanottokeskuksissa. Vastaanottopalveluja saavat kohtuullisen ajan myös tilapäistä suojelua saavat henkilöt ja jo oleskeluluvan saaneet henkilöt. (Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta 2:9 §, 3:13–14 §.) Vastaanottokeskukset ovat usein tärkeä linkki tiedonvälittäjänä hakijan ja hänen avustajansa sekä muiden toimijoiden välillä.

Turvapaikkaprosessista ja turvapaikkahakemusten sekä kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden prosessien käsittelystä on vastuussa Maahanmuuttovirasto, joka vastaa hakijoiden puhutteista sekä myönteisistä tai kielteisistä turvapaikkapäätöksistä. Maahanmuuttoviraston päätöstä edeltää viraston järjestämä turvapaikkapuhuttelu jossa hakija voi kertoa suullisesti turvapaikkaperusteistaan. Maahanmuuttoviraston järjestämässä turvapaikkapuhuttelussa siis selvitetään onko hakijalla mahdollista saada oleskelulupa Suomeen kansainvälisen suojelun, maasta poistumisen estymisen, yksilöllisen inhimillisen syyn tai ihmiskaupan uhriuden perusteella. Hakemus jätetään

tutkimatta Maahanmuuttovirastossa mikäli vastuussa on Dublin III –asetuksen mukaan toinen Euroopan unionin jäsenvaltio. Tässä tapauksessa Suomen Maahanmuuttovirastossa asian käsittelystä on vastuussa Dublin-tulosalue. Jos Maahanmuuttoviraston Dublin-tulosalueen päätös on kielteinen, voidaan hakija käännyttää Suomesta päätöksen tiedoksiannon jälkeen hakemuksesta tosiasiassa Dublin III –asetuksen mukaisesti vastuussa olevaan valtioon. (Maahanmuuttovirasto 2013, 21, 27–29.) Viranomaisyhteistyö on tärkeä keino puuttua turvapaikkajärjestelmän väärinkäyttöihin. Vaikka ulkomaalaislaissa on eroteltu kunkin viranomaisen eli poliisin, Maahanmuuttoviraston ja Rajavartiolaitoksen työroolit ja toimenkuvat turvapaikkaprosessiin liittyen, käytännössä näistä rooleista voidaan poiketa erikoistilanteista johtuen, esimerkiksi jos kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden määrä kasvaa huomattavasti ja resurssit joutuvat koetukselle. (Ulkomaalaislaki 6:97 §.)

Maahanmuuttoviraston päätöksiin voidaan hakea muutosta hallinto-oikeudelta ja edelleen korkeimmalta hallinto-oikeudelta mikäli korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Suurimmasta osasta kielteisistä Maahanmuuttoviraston päätöksistä valitetaan hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeus voi hakemuksesta myös kieltää tai keskeyttää käännyttämisen täytäntöönpanon Dublin III –järjestelmän mukaiseen vastuussa olevaan valtioon. Pääsääntöisesti päätösten täytäntöönpanoa ei kielletä, vaan täytäntöönpanokiello annetaan yleensä vain jos hakijan tilanteessa tai olosuhteissa on tapahtunut muutoksia, esimerkiksi on solmittu avioliitto Suomen kansalaisen kanssa tai on esitetty väitteitä siitä, että hakija olisi erityisen haavoittuvassa asemassa ja saattaisi johtua halventavan tai epäinhimillisen kohtelun kohteeksi. (Maahanmuuttovirasto 2013, 43; Krüger, haastattelu 31.10.2014.)

Turvapaikkaa tai kansainvälistä suojelua hakeva henkilö on oikeutettu käyttämään avustajaa asian vireillepanossa ja käsittelyssä sekä muutoksenhaun vireillepanossa ja käsittelyssä. Koska ulkomaalainen henkilö on oikeutettu oikeusapuun, voi hallintoasian käsittelyssä käytettävä avustaja olla julkinen oikeusavustaja, mutta myös muu lakimieskoulutuksen saanut henkilö esimerkiksi asianajotoimistosta. (Ulkomaalaislaki 1:8–9 §.) Pakolaisneuvonta ry on yksi Suomen kansallisista toimijoista ja kansalaisjärjestön lakimiehet toimivat avustajina erityisesti turvapaikka-asioissa sekä kansainvälistä suojelua hakeneiden henkilöiden asioiden käsittelyssä tarjoten lisäksi oikeudellista neuvontaa.

### 3 TAVALLISEN TURVAPAIKKAPROSESSIN ETENEMINEN

Turvapaikkahakemuksella tarkoitetaan hakemusta jossa hakijalla on perusteena tarve saada kansainvälistä suojelua. Ulkomaalaisen hakijan oletetaan automaattisesti hakevan turvapaikkaa, minkä vuoksi asia tutkitaan pakolaisaseman myöntämisen edellytysten kannalta. Hakemus käsitellään siis turvapaikkamenettelyssä. (Ulkomaalaislaki 6:94.1 §; Maahanmuuttovirasto 2013, 5.) Turvapaikka on henkilökohtainen oleskelulupa joka on myönnetty turvapaikkamenettelyssä (Ulkomaalaislaki 1:3.14 §). Maahanmuuttovirasto on vastuussa kansainvälistä suojelua hakevien ja tilapäistä suojelua saavien henkilöiden vastaanotosta, suunnittelusta ja valvonnasta sekä säilöönoton ohjauksesta ja valvonnasta. Maahanmuuttovirasto vastaa myös niiden henkilöiden auttamisen ohjauksesta jotka ovat ihmiskaupan uhreja. (Laki Maahanmuuttovirastosta 3.2.1995/156 1:2 §.)

Ulkomaalaislain mukaan ulkomaalaisen, joka vetoaa ihmisoikeuksiensa vaarantumiseen, katsotaan hakevan turvapaikkaa, jollei hän erikseen ilmoita muuta (6:94.2 §). Hakijan hakiessa ainoastaan oleskelulupaa toissijaisen suojelun tai humanitaarisen suojelun perusteella käsitellään hakemus turvapaikkamenettelyssä, mutta turvapaikan antamisen edellytykset jätetään tutkimatta (Ulkomaalaislaki 6:88.1 §, 6:88a.1 §). Turvapaikkamenettelyn edetessä tutkitaan sekä ratkaistaan oleskeluoikeuden myöntäminen lisäksi muilla mahdollisesti ilmenevillä perusteilla (Ulkomaalaislaki 6:94.3 §). Turvapaikkamenettelyn aikana esille tulevat perusteet menevät käsiteltäväksi Maahanmuuttovirastoon jossa päätetään otetaanko esille tulleet seikat huomioon ja myönnetäänkö hakijalle oleskelulupaa kansainvälisen suojelun, maasta poistamisen estymisen, yksilöllisen inhimillisen syyn tai ihmiskaupassa uhriutumisen perusteella. Jos Suomessa oleskelevan ulkomaalaisen henkilön, joka ei ole turvapaikanhakija, maasta poistamismenettelyn tai oleskelulupaprosessin yhteydessä ilmenee, että on olemassa seikkoja, joiden perusteella henkilö voi saada kansainvälistä suojelua, käsitellään hänen asiansa turvapaikkamenettelyssä. (Maahanmuuttovirasto 2013, 6.)

#### 3.1 Turvapaikkahakemuksen vastaanottaminen ja kiireellisyys

Ulkomaalaislain mukaan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus tulee panna vireille henkilökohtaisesti (1:8.1 §). Hakemukset vastaanottaa rajatarkastusviranomainen tai poliisi. Rajatarkastusviranomainen siirtää asian yleensä suoraan poliisille hoidettavaksi. Turvapaikkahakemus tulee ottaa vastaan niissäkin tilanteissa joissa hakija kieltäytyy antamasta kaikkia tarpeellisia tietoja itsestään,

omasta henkilöllisyydestään tai turvapaikkaperusteistaan. Jos hakija ei selkeästi ilmaise tarvitse-  
vansa kansainvälistä suojelua, mutta hänen maahantulolleen ei selviä mitään muuta syytä ja ulkoi-  
set tunnusmerkit antavat olettaa hänen olevan suojelun tarpeessa, tulee poliisin tai Rajavartiolai-  
toksen selvittää maahantulon tai maassa oleskelun syy sekä vastaanottaa turvapaikkahakemus.  
Vastaanotettuaan turvapaikkahakemuksen tulee viranomaisen heti selvittää käsitelläänkö ja tutki-  
taanko hakemus kiireellisenä vai ei. Kiireellinen hakemus saatetaan kiirehtimisperustein Maahan-  
muuttovirastolle. (Maahanmuuttovirasto 2013, 6–7.)

Poliisi toimittaa turvapaikkatutkinnat ja Maahanmuuttovirasto käsittelee hakemukset yleensä vireil-  
letulojärjestyksessä. Kiireellinen hakemus käsitellään ja tutkinta toimitetaan kuitenkin ennen mui-  
den asioiden käsittelyä. (Maahanmuuttovirasto 2013, 14.) Syitä hakemuksen kiirehtimiseen ovat:

1. Turvapaikanhakija on alaikäinen joka matkustaa ilman huoltajaa (Ulkomaalaislaki 1:6.3 §).
2. Turvapaikanhakijan seurassa on yksi tai useampi alaikäinen riippumatta siitä ovatko lapset hakijan omia (Maahanmuuttovirasto 2013, 14).
3. Turvapaikanhakija on vakavasti sairas, vammautunut, raskaana tai hyvin iäkäs (Maahanmuuttovirasto 2013, 15).
4. Voidaan olettaa, että turvapaikanhakija on ihmiskaupan uhri tai ilmenee, että hän on erityisen avun tarpeessa ihmiskaupparikosta tutkittaessa (Maahanmuuttovirasto 2013, 15).
5. Turvapaikanhakija on saapunut turvallisesta turvapaikkamaasta jossa hän on saanut tai olisi voinut saada suojelua vainoa vastaan ja jonne hänet on turvallista palauttaa (Ulkomaalaislaki 6:87.1 §, 6:88.1 §, 6:99 §).
6. Turvapaikanhakija on saapunut maasta jota pidetään turvallisena alkuperämaana, jossa hän ei ole vaarassa joutua vainon kohteeksi ja jonne hänet voidaan turvallisesti palauttaa (Ulkomaalaislaki 6:87.1 §, 6:88.1 §, 6:100 §).
7. Turvapaikkahakija voidaan hyvin luultavasti lähettää vastuunmäärittämisesetuksen nojalla turvapaikkahakemuksesta vastuussa olevaan valtioon (Ulkomaalaislaki 6:103.1 §).
8. Turvapaikkahakemus on ilmeisen perusteeton tai se on katsottu selvästi myönteiseksi yksilöllisillä perusteilla (Ulkomaalaislaki 6:103.2 §).
9. Saatuaan kielteisen päätöksen Maahanmuuttovirastolta turvapaikanhakija tekee uuden hakemuksen (Ulkomaalaislaki 6:103.2 §).
10. Turvapaikanhakija on säilöönötettuna ulkomaalaislain mukaisesti (7:121 §).

11. Turvapaikanhakija on syyllistynyt tai hänen epäillään syyllistyneen rikokseen Suomessa (Ulkomaalaislaki 6:88.2.2 §, 6:88a.2.2 §, 6:88a.4 §, 6:88.7 §).
12. Turvapaikanhakijalla on voimassa maahantulokielto joka kattaa Suomen tai koko Schengen-alueen. (Maahanmuuttovirasto 2013, 15.)

### 3.2 Henkilötuntemerkkien ottaminen ja henkilötarkastus

Turvapaikkahakemusta vastaanottaessa otetaan hakijalta biometriset tunnisteet joita ovat sormenjäljet, valokuva sekä muut henkilötuntemerkit. Tiedot tallennetaan ulkomaalaisten tunnistamisrekisteriin ja tietoja voi käyttää Maahanmuuttovirasto, poliisi, rajatarkastusviranomaisen sekä Suomen edustusto. (Ulkomaalaislaki 7:131.1 §, 4:60e.1 §.) Vastuunmäärittämisasetuksen sekä sormenjälkiasetuksen takia poliisille sekä Rajavartiolaitokselle aiheutuu myös muita toimenpiteitä joita käsitellään tarkemmin neljännessä pääluvussa.

Oleskeluluvan haltijalta saa ottaa myös biometriset tunnisteet ja verrata niitä oleskelulupakorttiin ja matkustusasiakirjaan tallennettuihin biometrisiin tunnisteisiin oleskelulupakortin aitouden toteamiseksi ja oleskeluluvan haltijan henkilöllisyyden todentamiseksi. Vertaamista varten otettuja tietoja voidaan käyttää vain vertaamisen ajan, jonka jälkeen ne on hävitettävä välittömästi. (Ulkomaalaislaki 4:60e.2 §.)

### 3.3 Turvapaikka-asian vireilletulo ja turvapaikkatutkinta

Turvapaikka-asia pannaan vireille poliisin toimesta turvapaikkailmoituksena, kun viranomaisten käytössä olevaan Ulkomaalaisrekisteriin kirjataan saadut tiedot hakijasta, hakijan esittämistä matkustusasiakirjoista, perheestä, matkareitistä, terveydentilasta ja majoituksesta. Poliisi laatii hakijasta pöytäkirjan, missä ilmenee tarvittavat tiedot ja syyt kansainvälistä suojelua koskevalle hakemukselle. Tutkinta-asiakirjat eli pöytäkirja, matkustusasiakirjat, matkaliput sekä muut mahdolliset tärkeät asiakirjat kuten lääkärinlausunnot lähetetään Maahanmuuttovirastolle mahdollisimman nopeasti, minkä jälkeen Maahanmuuttovirasto käsittelee hakemuksen ja tekee päätöksen. (Maahanmuuttovirasto 2013, 9, 14.)

Poliisi tai Rajavartiolaitos selvittää turvapaikkatutkinnassa kansainvälistä suojelua hakevan henkilön henkilöllisyyden, matkareitin ja maahantulon. Henkilöllisyyttä selvitetäessä selvitetään samalla

turvapaikanhakijan kotipaikka ja kerätään tietoa hänen perheenjäsenistään sekä muista omaisista. (Ulkomaalaislaki 6:97.1 §; Maahanmuuttovirasto 2013, 21.)

Turvapaikkatutinnan aikana suoritetaan turvapaikkapuhuttelu jossa Maahanmuuttovirasto selvittää suullisesti turvapaikanhakijan perusteet häneen kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan kohdistuneesta vainosta tai muista oikeudenloukkauksista ja niiden uhista. Ennen Maahanmuuttoviraston turvapaikkapuhuttelua poliisi suorittaa tutinnan turvapaikanhakijan henkilöllisyyden, maahantulon ja matkareitin selvittämiseksi. Suojelupoliisi voi suorittaa puhuttelun tilanteissa, joissa Suomen kansallinen turvallisuus tai kansainväliset suhteet sitä edellyttävät. (Ulkomaalaislaki 6:97.2–3 §.) Kaikki kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset käsitellään yksilöllisesti (Ulkomaalaislaki 98.2 §).

### **3.4 Turvapaikkahakemuksen ratkaiseminen ja hakijan mahdollinen maasta poistaminen**

Maahanmuuttovirasto päättää turvapaikkahakemuksen ratkaisemisesta. Hakemus voidaan käsitellä tavallisessa tai nopeutetussa menettelyssä, ellei sitä jätetä kokonaan tutkimatta. Päätös voi olla myönteinen ja tällöin turvapaikanhakijalle joko myönnetään turvapaikka tai hänelle annetaan oleskelulupa Suomeen. Kielteinen päätös, joka sisältää päätöksen käännättämisestä ja mahdollisesta maahantulokiellosta, tarkoittaa maasta poistamista. Ratkaistu päätös toimitetaan poliisille tiedoksiantoa varten sekä vähemmistövaltuutetulle. (Maahanmuuttovirasto 2013, 41.)

Kun turvapaikanhakija saa kielteisen turvapaikkapäätöksen, päättää Maahanmuuttovirasto samalla käännättämisestä tai mahdollisesta maahantulokiellosta jos asian tutkinnassa ei ole ilmennyt syitä sille, miksi maastapoistamispäätös tulisi jättää tekemättä. Käännättämisestä tehdään yksi perusteltu päätös. Käännättämisestä tehdään myös tilanteissa, joissa turvapaikkahakemus on peruutettu tai turvapaikka-asia on muuten rauennut ja Maahanmuuttovirasto näkee perusteet käännättämiselle. (Maahanmuuttovirasto 2013, 41, 45.) Ulkomaalaislain mukaan käännättämisellä tarkoitetaan maahantulon estämistä ulkorajalla tai ilman oleskelulupaa maahan saapuneen ulkomaalaisen maasta poistamista, mikäli hänelle ei ole myönnetty oleskelulupaa (9:142 §).

Maastapoistamisen täytäntöönpanosta vastaa poliisi Rajavartiolaitoksen ja Maahanmuuttoviraston kanssa. Jos hakemus hylätään maahantulosäännösten kiertämisen vuoksi, nopeutetussa menet-

telyssä tai jos hakijan katsotaan olevan vaaraksi yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle, kääntämispäätöksessä määrätään myös maahantulokielto Schengen-alueelle. (Maahanmuuttovirasto 2014b, viitattu 1.11.2014.) Helsingin poliisilaitos vastaa myös valtakunnallisesti maasta poistamisen seurannasta, tilastoinnista ja raportoinnista (Maahanmuuttovirasto 2013, 46).

## 4 VASTUUNMÄÄRITTÄMISASETUKSEN MUKAINEN TURVAPAikkAPRO- SESSI

Vastuunmäärittämisasiasetus ja sitä tukeva Eurodac-järjestelmä luovat varsinaisen perustan koko Dublin –järjestelmälle, jonka ensisijainen tavoite on määrittää yksi vastuuvaltio käsittelemään kansainvälistä suojelua hakevan henkilön hakemus. Vastuunmäärittämisasiasetusta ja Dublin –järjestelmää voidaan pitää välttämättöminä jotta välttyään kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten moninkertaiselta tutkimiselta useassa Euroopan unionin jäsenvaltiossa. Maahanmuuttovieroston Dublin-tulosalueen johtajan Krügerin (haastattelu 20.10.2014) mukaan vastuunmäärittämisasiasetus on ainoa väline jonka avulla vastuussa oleva valtio määrittellään ja asetus asettaa selkeäksi peruseriaatteen sen, että hakemus käsitellään vain yhdessä valtiossa luoden selkeät säännöt ja menettelyn vastuussa olevan valtion määrittämiseksi. Krügerin mukaan asetus luo selkeät pääperiaatteet ja perustapauksissa asetus on hyvin helposti sovellettavissa. Hän kuitenkin sanoo, että kaikkien kysymysten osalta asetus ei anna selkeää vastausta ja joidenkin kohtien tulokinnasta jäsenvaltioilla on eriäviä näkemyksiä, esimerkiksi siirtoaikojen, lyhyen ajan sisällä tehtyjen useiden hakemusten ja alaikäisen yksintulleen hakijan hakemusten käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittämisen osalta.

Vaikka asetus luokin selkeät perussäännöt vastuussa olevan valtion määrittämiseksi, on asetuksen vastuussa olevan valtion määrittäminen käytännössä tullut hankalammaksi. Hyvin monissa tapauksissa henkilöllä on takanaan useita eri vuosina ja useissa eri valtiossa tehtyjä kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia, jolloin joudumme selvittämään vastuuta eri jäsenvaltioiden välillä. Hakijat eivät myöskään aina kerro ainakaan kovin täsmällisesti unionin alueelle saapumisestaan ja alueella oleskelustaan, poistumisesta alueelta, mahdollisesta toisen jäsenvaltion myöntämästä oleskeluluvasta [tai] myönnetystä viisumista, aikaisemmasta hakemushistoriasta ja saamistaan päätöksistä. Tämä kaikki osaltaan hidastaa ja monimutkaistaa vastuussa olevan valtion määrittämistä ja näin pidentää asian käsittelyä. Keskimääräinen Dublin-menettelyssä käsitellyn hakemuksen käsittelyaika on vuonna 2014 ollut 55 päivää. (Krüger, haastattelu 31.10.2014.)

Oulun poliisilaitoksen ulkomaalaistutkintaryhmän vararyhmänjohtaja Aikavuori (haastattelu 13.10.2014) kokee ettei Dublin –järjestelmä sellaisenaan uudistuksen jälkeen ole täysin toimiva. Dublin –järjestelmää on myös kritisoitu siitä etteivät sitä soveltavien jäsenvaltioiden turvapaikkakäytännöt ole yhdenmukaiset ja jopa siitä, että päätösten sisällöt riippuvat siitä mikä jäsenvaltio on vastuussa hakemuksen käsittelystä (Visanen 2012, 67–71). Ratkaisevia eroja jäsenvaltioiden



kesken ovat etenkin hakijan mahdollisuus päästä turvapaikkaprosessiin sekä mahdollisuus saada hakemus käsiteltäväksi asianomaisille viranomaisille. Hakijan palauttaminen yhdestä valtiosta toiseen jäsenvaltioon ja palautusten mahdollinen ketjuuntuminen saattaa johtaa siihen, ettei mikään maa tosiasiallisesti tutki hakemusta kansainvälisestä suojelusta. Hakija ei välttämättä koskaan päädy siihen jäsenvaltioon joka on vastuussa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vaan saattaa kulkea vuosia jäsenmaiden alueella ketjuuntumisen seurauksena. Vastuun jakautumista tasaisesti jäsenvaltioiden kesken sekä turvapaikkamenettelyjen yhtenäistämistä haittaa lisäksi tiettyjen jäsenvaltioiden kuormittuminen, mikä johtaa Dublin –järjestelmän epäoikeudenmukaisuuteen. Esimerkiksi Kreikkaan tulee Kreikan ja Turkin välisen rajan kautta runsaasti afganistanilaisia, irakilaisia ja syyrialaisia kansainvälistä suojelua hakevia henkilöitä ja Väli-meren saarten kautta Eurooppaan hakeutuu myös huomattava määrä pohjoisesta Afrikasta olevia hakijoita. (Juvonen 2012, 19, 115; Aikavuori, haastattelu 13.10.2014.)

Euroopan unioni kuitenkin pyrkii jatkuvasti kohti entistä yhtenäisempää turvapaikkamenettelyä myös Dublin –järjestelmän osalta ja sitä apuna käyttäen. Eurooppa-neuvosto antoi maaliskuussa 2012 päätelmänsä solidaarisuuden lisäämiseksi turvapaikka-asioissa. Keinoina tähän on esitetty vastuun parempaa jakamista sekä keskinäisen luottamuksen kasvattamista. (Visanen 2012, 67–71.)

Tässä kappaleessa käsitellään aluksi vastuunmäärittämisasetuksen kanssa usein sovellettavaa sormenjälkiasetusta. Tämän jälkeen on selvitetty vastuunmäärittämisasetuksesta johtuvat konkreettiset viranomaisten toimenpiteet Suomessa.

#### **4.1 Sormenjälkiasetus ja viisumitietojärjestelmä**

Eurodac-järjestelmä on luotu kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden sekä joidenkin laittoimien maahanmuuttajaryhmien sormenjälkien vertailua varten ja sen tavoitteena on ollut helpottaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämistä eli auttaa Dublin III –asetuksen soveltamista (Europa 2010a, viitattu 12.7.2014). Sormenjälkiasetuksen eli Eurodac-järjestelmän tarkoituksena on edesauttaa sen jäsenvaltion määrittämistä joka on Dublinin yleissopimuksen määrittämien perusteiden mukaisesti vastuussa johonkin jäsenvaltioon jätetyn kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä. Eurodac-järjes-

telmän tarkoituksena on myös helpottaa vastuunmäärittämisasetuksen soveltamista siinä määritettyjen edellytysten mukaisesti. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 603/2013, asetuksen 1 artiklan 1 kohta.)

Eurodac on Euroopan unionin komission ylläpitämä sormenjälkirekisteri joka mahdollistaa kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden ja luvottomasti rajan ylittäneiden sekä laittomasti maassa olevien sormenjälkien vertailun. Eurodac-järjestelmää soveltavat Euroopan unionin jäsenvaltiot sekä lisäksi Norja, Liechtenstein ja Islanti. Eurodac-järjestelmää on sovellettu vuodesta 2003 lähtien ja nykyistä uudistettua järjestelmää on sovellettu 26.6.2013 alkaen. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 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 (uudelleenlaadittu), 26.6.2013 (EU) N:o 603/2013 EUVL L 180, 29.6.2013, 1, asetuksen johdannon 51 kohta; Maahanmuuttovirasto 2013, 10.) Oulun poliisilaitoksen Aikavuori (haastattelu 13.10.2014) pitää Eurodac-järjestelmää pääsääntöisesti toimivana, mutta toteaa sen olevan vielä suhteellisen uusi järjestelmä eikä sellaisenaan täysin aukoton.

Sormenjäljet otetaan jokaiselta 14 vuotta täyttäneeltä kansainvälistä suojelua hakevalta henkilöltä. Otetut sormenjäljet siirretään viipymättä keskusjärjestelmään kansallisten yhteyspisteiden kautta. Tietoja säilytetään keskustietokannassa 10 vuotta sormenjälkien ottamispäivästä, ellei ulkomaalainen saa oleskelulupaa, poistu unionin alueelta tai saa jonkun Euroopan unionin maan kansalaisuutta. (Europa 2010a, viitattu 12.7.2014; Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 603/2013, asetuksen 9 artiklan 1 kohta, 12 artiklan 1 kohta.)

Eurodac-järjestelmän käyttöön liittyy myös ongelmia. Esimerkiksi kaikkien jäsenvaltioiden viranomaiset eivät välttämättä syötä sormenjälkitietoja järjestelmään välttääkseen vastuuta hakijan kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä. Suurena haasteena on myös ihmisryhmä jotka ovat saapuneet 90-luvulla nuorina lapsina Euroopan unionin alueelle eikä heiltä tällöin ole otettu sormenjälkiä. Aikuistuttuaan he saattavat siirtyä jäsenvaltiosta toiseen. Tällaisissa tilanteissa

jo kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden prosessi saattaa käynnistyä uudelleen, koska heistä ei ole merkintää Eurodac-järjestelmässä. Hakijat saattavat myös manipuloida sormiaan esimerkiksi antamalla sormenpäille mekaanista ärsytystä jolloin sormenjälkiä ei saada otettua. Sormenjäljet voivat tuhoutua myös tapaturmaisesti. (Aikavuori, haastattelu 13.10.2014.)

Eurodac-sormenjälkijärjestelmän käyttöä tukee VIS viisumitietojärjestelmä jonka ensisijaisena tarkoituksena on edistää Euroopan unionin sisäistä yhteistä viisumipolitiikkaa ja sen täytäntöönpanoa esimerkiksi helpottamalla lyhytaikaista oleskelua koskevien viisumihakemusten käsittelyä, viisumin pidentämistä, peruuttamista ja mitätöimistä koskevia päätöksiä, viisuminhakijoiden ja viisuminhaltijoiden henkilöllisyyden todentamista ja tunnistamista sekä viisumien tarkistamista. Viisumitietojärjestelmän avulla voidaan myös suorittaa tietojenvaihtoa jäsenvaltioiden välillä. Turvapaikkaviranomaiset voivat käyttää viisumitietojärjestelmää selvittääkseen mikä Euroopan unionin jäsenvaltio on vastuussa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä sormenjälkitietojen perusteella. Viranomaisilla on oikeus tutustua viisumitietojärjestelmän tietoihin kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittämisen lisäksi myös itse kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyä varten. Viisumitietojärjestelmästä voi tehdä hakuja sormenjälkitietojen lisäksi hakijan nimen, sukupuolen sekä syntymäajan ja -paikan tai matkustusasiakirjan tietojen perusteella. Hakijoiden hakemustietoja säilytetään viisumitietojärjestelmässä enintään viiden vuoden ajan. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus viisumitietojärjestelmästä (VIS) ja lyhytaikaista oleskelua varten myönnettäviä viisumeja koskevasta jäsenvaltioiden välisestä tietojenvaihdosta (VIS-asetus), 9.7.2008 (EY) N:o 767/2008, EUVL L 218, 13.8.2008, 60, asetuksen 21 artiklan 1 kohta, 22 artiklan 1 kohta; Europa 2010b, viitattu 15.9.2014.)

#### **4.1.1 Henkilöt, joihin sormenjälkiasetusta sovelletaan**

Vaikka sormenjälkiasetuksessa on säädetty että sormenjäljet tulee ottaa 14 vuotta täyttäneiltä kansainvälistä suojelua hakevilta henkilöiltä, otetaan Suomessa poliisin toimesta ulkomaalaislain 131 §:n nojalla kaikilta ulkomaalaisilta sormenjäljet. Näitä ovat henkilöt jotka ovat hakeneet turvapaikkaa tai oleskelulupaa toissijaisen suojelun tai humanitaarisen suojelun taikka tilapäisen suojelun perusteella, hakeneet turvapaikkaa perhesiteen perusteella, tulleet Suomeen pakolaiskiintiössä, saaneet käännättämis- tai karkottamispäätöksen tai heidän henkilöllisyytensä on epäselvä. (7:131 §.) Myös Euroopan unionin kansalaisilta jotka tulevat maahan

turvapaikanhakijana otetaan sormenjäljet. Alle viisivuotiaita lapsilta ei oteta sormenjälkiä. (Maahanmuuttovirasto 2013, 10.)

Eurodac-asetuksen mukaan tulee jäsenvaltion viipymättä ottaa sormenjäljet ja siirtää ne keskusjärjestelmään kaikista vähintään 14-vuotiaista Euroopan unionin ulkopuolelta laittomasti tulleista henkilöistä joita ei käännytetä, mutta jotka eivät myöskään hae kansainvälistä suojelua (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 603/2013, asetuksen 14 artiklan 1 kohta). Vaikka kyseisiä henkilöitä ei olisikaan mainittu ulkomaalaislain 131 §:ssa otetaan sormenjäljet siitä huolimatta. Näitä tapauksia ilmenee kuitenkin todella harvoin, sillä Suomi useimmiten käännyttää sellaisen henkilön joka ei täytä maahantulon edellytyksiä, lukuun ottamatta kansainvälistä suojelua hakevia henkilöitä. (Maahanmuuttovirasto 2013, 11.)

Laittomasti maassa oleskelevälle yli 14-vuotiaalle kolmannen maan kansalaiselle tai kansalaisuudettomalle henkilölle voidaan tehdä Eurodac-sormenjälkivertailu jotta voidaan tarkistaa onko henkilö hakenut kansainvälistä suojelua aikaisemmin jostakin muusta jäsenvaltiosta. Näitä sormenjälkiä ei kuitenkaan tallenneta järjestelmän keskustietokantaan vaan ne siirretään sinne vain tarkastuksen ajaksi. Viranomainen tarkistaa aikaisemmat mahdolliset kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset johonkin toiseen jäsenvaltioon silloin kun ulkomaalainen henkilö ilmoittaa hakeneensa kansainvälistä suojelua, mutta hän ei kerro kohdemaata, tai kun ulkomaalainen henkilö ei hae kansainvälistä suojelua, mutta ei palaa lähtömaahan väittäen joutuvansa siellä vaaraan tai hän yrittää estää maasta poistamisensa kieltäytymällä auttamaan henkilöllisyytensä selvittämisessä jättämällä esittämättä henkilöllisyysasiakirjoja tai esittämällä väärät henkilöllisyysasiakirjat. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 603/2013, asetuksen 17 artiklan 1, 3 kohdat.)

#### **4.1.2 Sormenjälkiasetuksesta johtuvat toimenpiteet kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta vastaanotettaessa**

Kuten aikaisemmin on mainittu, ottaa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen vastaanottanut poliisi tai Rajavartiolaitos hakijalta sormenjäljet (Ulkomaalaislaki 7:131.1 §). Vähintään 14-vuotiaalta henkilöltä otetut sormenjäljet siirretään Eurodac-keskusjärjestelmään tallennettavaksi sekä vertailtavaksi. Vertailtavat tiedot käsitellään Eurodac-keskusjärjestelmässä, joka ilmoittaa vertailupyynnön tehneelle viranomaiselle jos vastaavia tietoja löytyy. On hyvin mahdollista että henkilölle ilmenee useita osumia sillä hän on voinut esiintyä väärällä identiteetillä

eli aliaksella. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 603/2013, asetuksen 14 artiklan 1 kohta, 15 artiklan 1 kohta; Maahanmuuttovirasto 2013, 12–14.)

Tilanteessa, jossa sormenjälkiä vastaavat tiedot löytyvät, ilmoittaa vastuussa oleva viranomainen eli poliisi tai Rajavartiolaitos kansainvälistä suojelua hakevalle henkilölle asiasta ja selvittää tiedot jotka ovat vastuunmäärittämisasiäsetuksen soveltamisen kannalta tärkeitä ja tarpeelliset. Turvapaikkakuulustelussa pyritään myös selvittämään onko kansainvälistä suojelua hakevalla henkilöllä erityisiä syitä sille, miksi hänen hakemuksensa tulisi käsitellä Suomessa eikä maassa jossa hänen sormenjälkensä ilmenevät. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 603/2013, asetuksen 14 artiklan 1 kohta, 15 artiklan 1 kohta; Maahanmuuttovirasto 2013, 12–14.)

## **4.2 Vastuunmäärittämisasiäsetuksesta johtuvat toimenpiteet**

Maahanmuuttovirasto hoitaa Suomessa vastuunmäärittämisasiäsetuksen mukaiset vastaan- ja takaisinotot ja on vastuussa tiedonsaannista ja tietopyyntöihin vastaamisesta. Tarpeen tullen Maahanmuuttovirasto tekee tiivistä yhteistyötä poliisin kanssa. (Maahanmuuttovirasto 2013, 17.)

Hyvin suuri osa Suomessa tehdyistä kansainvälistä suojelua koskevista hakemuksista ohjautuu Maahanmuuttoviraston Dublin –tulosalueelle. Dublin –tulosalue vastaa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittämisestä. Esimerkiksi kuluvan vuoden 2014 aikana kaikista Maahanmuuttoviraston tekemistä kansainvälistä suojelua koskevista päätöksistä 24 % on ollut niin kutsuttuja Dublin –päätöksiä. (Krüger, haastattelu 31.10.2014.)

### **4.2.1 Vastanotto**

Maahanmuuttovirasto lähettää toiselle jäsenvaltiolle vastaanottopyynnön viimeistään kolme kuukautta hakemuksen jättämispäivästä niissä tapauksissa joissa se katsoo toisen jäsenvaltion olevan vastuussa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä. Kyseinen tilanne on vastaanotto, toisin sanoen taking charge. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013, asetuksen 21 artiklan 1 kohta; Maahanmuuttovirasto 2013, 17.) Parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) N:o 604/2013 määritellään paitsi perusteet, joiden mukaan turvapaikkakäsittelyn vastuuvaltio määräytyy, myös kyseessä olevien perusteiden etusijajärjestys. Alla on lueteltu vastuunmääräytymisperusteet kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen

käsittelystä jäsenvaltiossa. Perusteita sovelletaan siinä järjestyksessä missä ne on esitetty. Vastuuvaltio määritetään ensimmäisen kerran turvapaikkahakemusta tehdessä vallalla olleen tilanteen mukaisesti. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013, asetuksen 7 artiklan 1–3 kohdat.) Jäsenvaltioiden tulee käsitellä kaikki kolmannen maan kansalaisten tai kansalaisuudettomien henkilöiden jäsenvaltioiden alueella tai rajalla tehdyt kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset, jolloin seuraavaksi esitettyjen perusteiden mukaisesti määritetään hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013, asetuksen 3 artiklan 1 kohta).

1. Kansainvälistä suojelua hakevan henkilön ollessa alaikäinen ja ilman huoltajaa vastaa turvapaikkahakemuksen käsittelystä se jäsenvaltio jossa hakijan perheenjäsen tai sisarus laillisesti oleskelee, alaikäisen etua unohtamatta. Tilanteessa, jossa alaikäinen on naimisissa sellaisen henkilön kanssa joka ei oleskele laillisesti jäsenvaltioiden alueella, käsittelee hakemuksen se jäsenvaltio jonka alueella alaikäisen isä, äiti tai joku muu hänestä vastuussa oleva aikuinen tai sisarus laillisesti oleskelee. Alaikäisellä hakijalla saattaa olla toisessa jäsenvaltiossa laillisesti oleskeleva sukulainen, minkä seurauksena henkilökohtaisessa puhuttelussa voidaan todeta kyseisen sukulaisen olevan kykenevä huoltajaksi jolloin heidät tulee saattaa yhteen ja hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva valtio muuttuu. Jollei perheenjäseniä, sisaruksia tai sukulaisia ole, alaikäisen turvapaikkahakemuksesta vastaa se jäsenvaltio johon hakemus on jätetty. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013, asetuksen 8 artikla.)
2. Hakijalla ollessa kansainvälistä suojelua saava perheenjäsen jossakin jäsenvaltiossa, on tämä jäsenvaltio vastuussa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä asianomaisten sitä halutessa. Käsittelyyn ei vaikuta se onko hakijalla perhe lähtömaassa vai ei. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013, asetuksen 9 artikla.)
3. Jäsenvaltio on vastuussa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä asianomaisten sitä halutessa jos hakijalla on kyseisessä jäsenvaltiossa perheenjäsen jonka kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen ensimmäisen käsittelyn osalta ei ole vielä tehty päätöstä (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013, asetuksen 10 artikla.)
4. Samasta jäsenvaltiosta useamman kuin yhden perheenjäsenen tai alaikäisen naimattoman sisaruksen hakiessa kansainvälistä suojelua samanaikaisesti tai hyvin läheisinä ajankohtina, ja mikäli edellä mainittujen kohtien soveltamisen perusteella hakijat erotettaisiin toisistaan, määritetään vastuussa oleva jäsenvaltio seuraavasti:

1. vastuu kaikkien perheenjäsenten ja naimattomien alaikäisten sisarusten kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelystä siirtyy sille jäsenvaltiolle joka on velvollinen ottamaan vastaan suurimman osan perheen jäsenistä;
2. muussa tapauksessa vastuussa oleva jäsenvaltio on se joka vastaa vanhimman perheenjäsenen tai naimattoman alaikäisen sisaruksen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013, asetuksen 11 artikla.)
5. Hakijalla ollessa voimassa oleva oleskelulupa jäsenvaltioon, on kyseessä oleva jäsenvaltio vastuussa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013, asetuksen 12 artiklan 1 kohta.)
6. Hakijalla ollessa voimassa oleva viisumi, on sen myöntänyt jäsenvaltio vastuussa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä. Jos viisumi on myönnetty toisen jäsenvaltion puolesta, on vastuu hakemuksen käsittelystä sillä valtiolla joka on anonut lupaa. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013, asetuksen 12 artiklan 2 kohta.)
7. Tilanteessa, jossa hakijalle on myönnetty useita eri viisumeita tai oleskelulupia useammalta jäsenvaltiolta, määritellään kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio seuraavassa järjestyksessä:
  1. pisimpään myönnetyn oleskeluun oikeuttavan oleskeluluvan myöntänyt jäsenvaltio tai lupien voimassaoloaikojen ollessa yhtä pitkät, se jäsenvaltio, jonka myöntämän luvan voimassaolo päättyy viimeisenä;
  2. myönnettyjen viisumien ollessa samantyyppisiä käsittelee asian se jäsenvaltio jonka viisumin voimassaolo päättyy viimeisenä;
  3. myönnettyjen viisumien ollessa erilaisia käsittelee asian se jäsenvaltio joka on myöntänyt pisimpään voimassa olevan viisumin tai lupien voimassaoloaikojen ollessa yhtä pitkät, se jäsenvaltio, jonka myöntämän luvan voimassaolo päättyy viimeisenä. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013, asetuksen 12 artiklan 3 kohta.)
8. Jos hakijalla on yksi tai useampi oleskelulupa, joiden voimassaolon päättymisestä on alle kaksi vuotta tai yksi tai useampi viisumi, joiden voimassaolon päättymisestä on alle kuusi kuukautta tai jokin asiakirjoista on oikeuttanut hakijan saapumaan jonkin jäsenvaltion alueelle, sovelletaan aikaisemmin mainittuja kohtia 5-7, ellei hakija ole poistunut jäsenvaltioiden alueelta. Edellä mainituissa tilanteissa joissa hakija ei ole poistunut jäsenvaltioiden alueelta vastaa turvapaikkahakemuksen käsittelystä se jäsenvaltio, jossa kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on tehty. (Euroopan parlamentin ja neuvoston

- asetus (EU) N:o 604/2013, asetuksen 12 artiklan 4 kohta.)
9. Hakijalle oleskeluluvan tai viisumin antanut jäsenvaltio on edelleen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa vaikka myöhemmin selviää, että lupa on myönnetty keksityn tai väärän henkilöllisyyden tai väärien, väärennettyjen tai mitättömien asiakirjojen perusteella. Oleskeluluvan tai viisumin myöntänyt jäsenvaltio ei kuitenkaan ole vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä jos onnistutaan osoittamaan, että asiakirjan antamisen jälkeen on tapahtunut petollinen menettely. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013, asetuksen 12 artiklan 5 kohta.)
  10. Jos voidaan todeta hakijan ylittäneen jäsenvaltion rajan luvattomasti tai laittomasti joko maitse, meritse tai lentoteitse kolmannesta maasta käsin, siirtyy vastuu kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä sille jäsenvaltiolle johon hakija on ilman lupaa tullut. Vastuu päättyy vuoden päästä siitä kun luvaton rajan ylitys on tapahtunut. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013, asetuksen 13 artiklan 1 kohta.)
  11. Jos edellisen kohdan perusteella voidaan katsoa, että jäsenvaltio ei ole enää vastuussa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä ja voidaan katsoa, että hakija on ennen laitonta maahantuloaan sekä hakemuksen tekoa oleskellut jossakin muussa jäsenvaltiossa yhtäjaksoisesti vähintään viiden kuukauden ajan, on tämä jäsenvaltio vastuussa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä. Tilanteessa jossa hakija on asunut useammassa kuin yhdessä valtiossa vähintään viiden kuukauden ajan vastaa turvapaikkahakemuksen käsittelystä se jäsenvaltio jossa hakija asui viimeksi. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013, asetuksen 13 artiklan 2 kohta.)
  12. Kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön saapuessa sellaiseen jäsenmaahan jossa hänellä ei ole viisumipakkoa vastaa kyseinen jäsenvaltio kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013, asetuksen 14 artiklan 1 kohta).
  13. Edellä mainittua kohtaa ei sovelleta jos kolmannen maan kansalainen tai kansalaisuudeton henkilö tekee kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen johonkin toiseen maahan missä ei myöskään ole viisumipakkoa. Tällöin vastuu siirtyy viimeksi mainittuun jäsenvaltioon. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013, asetuksen 14 artiklan 2 kohta.)
  14. Kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön jättäessä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa jäsenvaltion lentokentän kansainvälisellä kauttakulkualueella on kyseinen jäsenvaltio vastuussa hakemuksen käsittelystä (Euroopan



parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013, asetuksen 15 artikla).

Ellei turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevaa jäsenvaltiota voida määritellä edellä lueteltujen vastuunmäärittämisasetuksen mukaisten perusteiden mukaisesti, ensimmäinen jäsenvaltio jossa turvapaikkahakemus on tehty vastaa turvapaikkahakemuksen käsittelystä. Tilanteissa, joissa on syytä katsoa, että kansainvälistä suojelua hakeva hakija on mahdotonta siirtää jäsenvaltioon sen huonojen vastaanotto-olosuhteiden vuoksi ja johtaisi täten epäinhimilliseen tai halventavaan kohteluun jatketaan edellä mainittujen määrittämisperusteiden tarkastelua vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi. Ellei edelleenkään voida tehdä siirtoa mihinkään perusteiden mukaiseen jäsenvaltioon tai valtioon jossa hakemus on ensimmäisenä jätetty, on hakemuksen käsittelystä vastuussa se jäsenvaltio joka on vastuussa toisen valtion määrittämisestä. Maahanmuuttovirasto voi pyytää tai toisen jäsenvaltion pyynnöstä suostua saattamaan perheenjäsenet sekä muut turvapaikanhakijasta riippuvaiset sukulaiset yhteen humanitaarisista syistä riippumatta siitä onko kyseinen jäsenvaltio vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013, asetuksen 3 artiklan 2–4 kohdat, 17 artiklan 1–2 kohdat.)

Vastaanotto-pyyntöön saatuaan jäsenvaltio suorittaa tarvittavat tarkastukset ja tekee päätöksen kahden kuukauden kuluessa pyynnön vastaanottamisesta. Jos jäsenvaltio esittäessään vastaanotto-pyyntöön vetoaa asian kiireellisyyteen, tulee pyynnön saaneen valtion vastata siihen mahdollisimman nopeasti. Tilanteissa, joissa pyynnön tutkiminen todetaan ongelmalliseksi, voidaan määräaika pidentää ilmoittamalla pyynnön esittäneelle jäsenvaltiolle vastauksen antamisen lykkäämisestä. Jäsenvaltio voi esittää myös pyynnön kiireellisestä vastauksesta jolloin aikaa vastaamiselle on viikko. Jäsenvaltio joka saa kiireellisen pyynnön on velvoitettu vastaamaan siihen mahdollisimman nopeasti, mutta viimeistään kuukauden sisällä pyynnön vastaanottamista. Jos määräaikaan mennessä ei vastata pyyntöön, katsotaan vastaanotto-pyyntöön saaneen jäsenvaltion suostuneen siihen. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013, asetuksen 22 artiklan 1, 6–7 kohdat.)

Maahanmuuttoviraston saadessa vastaanotto-pyyntöön toiselta jäsenvaltiolta tulee sen vastata pyyntöön viimeistään kahden kuukauden kuluessa. Kielteinen vastaus on perusteltava. Selvittäessään Suomen mahdollista vastaanotto-velvollisuutta pyytää Maahanmuuttovirasto usein poliisia ot-

tamaan selvää turvapaikanhakijan henkilöllisyydestä sekä muissa jäsenvaltioissa oleskelusta. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013, asetuksen 22 artiklan 1 kohta; Maahanmuuttovirasto 2013, 18.)

#### 4.2.2 Takaisinotto

Vastuunmäärittämisesetuksen mukaista takaisinottoa voidaan kutsua myös termillä taking back (Maahanmuuttovirasto 2013, 18). Jos jäsenvaltioon on jätetty kansainvälistä suojelua koskeva hakemus joka ei ole hakijan ensimmäinen voi valtio pyytää toista jäsenvaltiota ottamaan kyseisen hakijan takaisin. Takaisinottopyyntö tulee tehdä mahdollisimman nopeasti, mutta viimeistään kahden kuukauden kuluessa Eurodac-osuman saamisesta. Takaisinottopyynnön määräajan ylittyessä tulee sen jäsenvaltion jonka alueella hakija oleskelee ilman oleskelulupaa antaa tälle henkilölle mahdollisuus jättää uusi hakemus. Takaisinottopyynnön perustuessa muihin tositeisiin kuin Eurodac-tietoihin määräaika pyynnölle on kolme kuukautta kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättämisestä. Takaisinottopyynnössä tulee olla sellaiset tarvittavat tiedot turvapaikanhakijasta, joiden perusteella voidaan tarkistaa, että pyynnön saanut jäsenvaltio on vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä. Tarkastukset ja vastauksen antaminen saavat kestää enintään kuukauden, ellei pyyntö perustu Eurodac-järjestelmästä saatuihin tietoihin, jolloin vastauksen määräaika on kaksi viikkoa. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013, asetuksen 23 artiklan 1–4 kohdat, 24 artiklan 3 kohta.)

Maahanmuuttovirasto voi pyytää toista vastuunmäärittämisesetusta soveltavaa valtiota ottamaan hakijan takaisin silloin kun henkilö oleskelee Suomessa ilman oleskelulupaa eikä hän ole jättänyt uutta kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta Suomessa ja Maahanmuuttovirasto katsoo toisen jäsenvaltio olevan vastuussa hakemuksen käsittelystä. Takaisinottoon ollaan velvollisia silloin, kun kyseessä on kolmannen maan kansalainen tai kansalaisuudeton henkilö, jonka kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on aikaisemmin hylätty, mutta hän oleskelee luvatta toisen jäsenvaltion alueella. Tällöin jäsenvaltio, jonka alueella hakija oleilee, voi joko pyytää hylkäävän päätöksen antaneen jäsenvaltion ottamaan hakijan takaisin tai toteuttaa itse palautusmenettelyn. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013, asetuksen 24 artiklan 1, 4 kohdat.)

Jäsenvaltion, jolta takaisinottoa on pyydetty, tulee vastata siihen mahdollisimman nopeasti ja

viimeistään kuukauden kuluttua pyynnön vastaanottamisesta ellei se perustu Eurodac-tietoihin, jolloin määräaika vastaukselle on kaksi viikkoa. Ellei vastausta anneta määräaikojen puitteissa, katsotaan pyyntö hyväksytyksi. Hyväksytty pyyntö tuo mukanaan velvoitteen ottaa hakija takaisin sekä velvoitteen varmistaa tälle asianmukainen järjestely turvapaikkaprosessin suhteen. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013 asetuksen 25 artiklan 1–2 kohdat.)

### 4.2.3 Tietopyyntö

Maahanmuuttovirasto voi pyytää toiselta jäsenvaltiolta lisätietoja hakijan henkilöllisyydestä jos se kokee tarvitsevansa lisätietoja määrittääkseen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion. Tietoa voidaan pyytää myös hakemuksen käsittelyä varten tai vastuumäärittämisasetuksen mukaisten velvoitteiden täytäntöönpanemiseksi. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013, asetuksen 34 artiklan 1 kohta.)

Viranomaisten tietopyyntöjen tulee olla käsittelyn kannalta tärkeitä, olennaisia sekä asianmukaisia (Maahanmuuttovirasto 2013, 19). Ne saavat koskea vain seuraavia tietoja: hakijan sekä mahdollisesti hänen perheenjäsenensä, sukulaistensa tai muiden omaisten henkilötiedot, henkilö- ja matkustusasiakirjat, muut tarpeelliset tiedot henkilöllisyyden selventämiseksi, kuten sormenjäljet, aikaisemmat oleskelupaikat sekä matkareitit, jäsenvaltioiden myöntämät oleskeluluvat sekä viisumit, hakemuksen tekopaikka sekä mahdolliset aikaisemmat kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten jättämispäivät, vireillä olevien kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten jättämispäivät, käsittelyvaiheet ja päätökset niihin. Maahanmuuttovirasto voi myös pyytää toiselta jäsenvaltiolta tietoja niistä syistä, joita hakija on esittänyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa perusteeksi sekä mahdolliset päätöksen perustelut jos tiedot koetaan tarpeelliseksi hakemuksen käsittelyn kannalta. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013, asetuksen 34 artiklan 2–3 kohdat.)

Jos Maahanmuuttovirasto vastaanottaa tietopyynnön koskien aikaisemmin mainittuja seikkoja, tulee siihen vastata viiden viikon kuluessa ja viivästyminen tulee perustella. Tietopyyntö on perusteltava ja tilanteessa jossa sen tarkoituksena on tarkistaa sellaisen vastuun määräytymisperuste, joka varmuudella aiheuttaisi vastuun kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä pyynnön saaneelle valtiolle, tulee pyynnössä mainita mihin todisteeseen se perustuu. Tietopyynnöstä saadut luotettavat tiedot eivät itsessään riitä määrittämään vastuussa

olevaa jäsenvaltiota, mutta ne voivat vaikuttaa hakijan tietojen arviointiin. Tietoja antavan jäsenvaltion tulee varmistua, että tiedot ovat ajan tasalla sekä oikeita. Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättäneellä henkilöllä on oikeus saada tietää häntä koskevasta tietopyynnöstä ja niistä tiedoista, joita on käsitelty. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013, asetuksen 34 artiklan 4–5 kohdat, 8–9 kohdat.)

#### **4.2.4 Vastaanotto- ja takaisinottovelvollisuuden lakkaaminen**

Jos jokin jäsenvaltio myöntää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättäneelle oleskeluluvan, siirtyvät velvollisuudet hakemuksen käsittelystä luvan myöntäneelle valtiolle. Vastuunmäärittämisasetuksen mukaan vastaanotto- ja takaisinottovelvollisuudet päättyvät silloin, kun hakija on poistunut Schengen-alueelta vähintään kolmeksi kuukaudeksi. Hakijalla ei saa olla voimassa olevaa jäsenvaltion myöntämää oleskelulupaa. Kolmen kuukauden poissaolojakson jälkeen jätetty hakemus katsotaan uudeksi ja tällöin aloitetaan uusi menettely sen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013, asetuksen 19 artiklan 1–2 kohdat.)

Jäsenvaltion vastuu ja velvollisuus kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman hakijan kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä lakkaa silloin, kun henkilö on hakemuksen käsittelyn aikana peruuttanut sen tai hakemus on hylätty, minkä jälkeen hän on jättänyt hakemuksen toisessa jäsenvaltiossa tai jos hän oleskelee toisessa jäsenvaltiossa ilman oleskelulupaa ja voidaan osoittaa, että asianomainen henkilö on poistunut Schengen-alueelta hakemuksen peruuttamisen tai hylkäämisen jälkeen tehdyn palauttamispäätöksen tai annetun maastapoistamismääräyksen nojalla. Toimeenpannun maastapoistamisen jälkeen jätetty hakemus käsitellään uutena, minkä seurauksena aloitetaan uusi menettely kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittämiseksi. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013, asetuksen 19 artiklan 3 kohta.)

#### **4.2.5 Vastuunmäärittämisasetuksen soveltaminen silloin, kun Maahanmuuttovirasto voi päättää hakijan käännättämisestä alkuperämaahan tai turvalliseen turvapaikkamaahan**

Vastuunmäärittämisasetuksen mukaan kaikki jäsenvaltiot säilyttävät kansallisen lainsäädännön

mukaisen oikeutensa lähettää turvapaikanhakija takaisin kolmanteen maahan (asetuksen 3 artiklan 3 kohta). Maahanmuuttoviraston turvapaikkaohjeessa (2013) on todettu, että vastuunmäärittämisasetus ei estä turvapaikka-asian aineellista tutkimista ja kotimaahan palauttamista. Suomella on mahdollisuus selvittää voiko se jättää hakemuksen tutkimatta ja käyttää nopeutettua menettelyä vaikka sillä olisi mahdollista soveltaa vastuunmäärittämisasetusta. (Maahanmuuttovirasto 2013, 20.)

Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voidaan jättää tutkimatta silloin, kun turvapaikanhakija on saapunut turvallisesta turvapaikkamaasta jossa hän olisi voinut saada suojelua tai jonne hänet voidaan palauttaa tai silloin, kun hakija voidaan lähettää toiseen selvästi turvapaikkahakemuksesta vastuussa olevaan jäsenvaltioon (Ulkomaalaislaki 6:103.1 §, 6:104.1 §). Ennen tutkimatta jättämistä tulee viranomaisen kuitenkin ottaa huomioon seuraavat seikat: onko turvapaikkahakemus ilmeisen perusteeton ilman lisäselvityksiä tai muita aineellisesti aikaa vieviä valmisteluja; ovatko turvapaikanhakijat osana sellaista ilmiötä jossa Suomeen yritetään tulla samasta maasta todennäköisesti väärennetyillä henkilötiedoilla, vaikka kyseisestä maasta aikaisemmin tulleet turvapaikanhakijat ovat saaneet kielteisiä päätöksiä eikä alkuperämaassa ole tapahtunut huonontumista; palauttamisesta syntyvät kustannukset kuhunkin valtioon nähden; mahdollisuus, että asianomaiset henkilöt jäävät Schengen-alueelle kiertämään turvapaikanhakijoina (Maahanmuuttovirasto 2013, 20).

Nopeutettua menettelyä voidaan käyttää silloin kun turvapaikanhakija on saapunut turvallisesta alkuperämaasta jossa hän ei ole vaarassa joutua esimerkiksi vainon kohteeksi ja jonne hänet voidaan palauttaa tai jos katsotaan, että hakemus on ilmeisen perusteeton. Nopeutettua menettelyä käytetään myös silloin kun turvapaikanhakija on tehnyt uusintahakemuksen joka ei sisällä uusia perusteita turvapaikan saamiselle. (Ulkomaalaislaki 6:103.2 §.)

### **4.3 Käännyttäminen**

Niissä tapauksissa, joissa kansainvälistä suojelua koskevasta hakemuksesta vastuussa oleva jäsenvaltio on hyväksynyt hakijaa koskevan vastaanotto- tai takaisinpyynnön, ja käännyttämisen perustuessa vastuunmäärittämisasetukseen, tulee käännyttämisen tapahtua kuuden kuukauden kuluessa hyväksymisestä. Vastuu kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä pysyy valtiolla johon kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on tehty jos

vastuunmäärittämisasetuksen mukaista siirtoa ei tehdä puolen vuoden sisällä. Määräaikaa voidaan jatkaa vuodella jos kansainvälistä suojelua hakenut henkilö on vangittuna ja kahdeksallatoista kuukaudella jos kansainvälistä suojelua hakeva henkilö on viranomaisia paossa. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013, asetuksen 29 artiklan 1–2 kohdat.)

Hakijan siirron suorittavan jäsenvaltion tulee ilmoittaa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevalle jäsenvaltiolle siirrettävää henkilöä koskevat tiedot jotka ovat asian käsittelyn kannalta asianmukaiset ja olennaiset sekä tarpeelliset henkilötiedot. Tietoja tarvitaan jotta voidaan varmistua siitä, että hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion kansalliset viranomaiset pystyvät tarjoamaan hakijalle asianmukaisen avun, suojelua sekä oikeuksien jatkuvuuden. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013, asetuksen 31 artiklan 1 kohta.)

Suomessa poliisin tehtävänä on neuvotella siirron toteutus vastuussa olevan jäsenvaltion viranomaisten kanssa (Maahanmuuttovirasto 2013, 47). Ennen käännytyksen täytäntöönpanoa tulee poliisin kuitenkin varmistua siitä, ettei vastuu kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä ole siirtynyt Suomelle määräaikojen ylittymisen vuoksi sekä siitä, onko asiassa voimassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) määräämä täytäntöönpanokielto. Tällöin käännyttämisen täytäntöönpano keskeytetään (interim measure), koska asiassa on valitettu EIT:lle. Poliisi noudattaa interim measuren lisäksi Euroopan neuvoston kidutuksen vastaisen komitean täytäntöönpanokielto-suosituksia. (Maahanmuuttovirasto 2013, 45, 47.) Ulkomaalaislain mukaan ketään ei saa käännyttää, karkottaa tai pääsyyntä epäämisen seurauksena palauttaa alueelle jolla on mahdollista joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen, vainon tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi eikä alueelle jolta hänet voitaisiin lähettää sellaiselle alueelle (9:147 §).

#### **4.4 Riippuvuussuhteessa olevat henkilöt ja harkintavaltalausekkeet**

Dublin III –asetuksessa lujitetaan oikeutta perheen yhtenäisyyteen ottamalla erityisesti huomioon riippuvuussuhteessa olevat henkilöt. Lisäksi asetukseen on sisällytetty pykälä harkintavaltalausekkeista joita voidaan soveltaa tapauksiin joissa havaitaan myötätuntoa herättäviä tai inhimillisiä syitä. Lauseketta voidaan soveltaa tietynlaisena yleislausekkeena myös tilanteissa joissa muiden velvoittavien perusteiden tiukka tulkinta johtaisi perheenjäsenten ja sukulaisten erottamiseen toisistaan.

(Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta (Uudelleenlaadittu toisinto), 3.12.2008 KOM (2008) 820 lopullinen, 8.)

Riippuvuussuhteessa oleva hakija määritellään raskauden, vastasyntyneen lapsen, vakavan sairauden, vakavan vammaisuuden tai korkean iän vuoksi riippuvaiseksi jossakin jäsenvaltiossa jo oleskeluvalla oleskelevan lapsensa, sisaruksensa tai vanhempansa avusta. Riippuvuussuhde on kyseessä myös tilanteessa, jossa hakijan jossakin jäsenvaltiossa jo oleskeluvalla oleskeleva lapsi, sisarus tai vanhempi on riippuvainen hakijan avusta. Tällaisissa tilanteissa jäsenvaltioiden olisi yleensä pyrittävä pitämään hakija yhdessä kyseisen riippuvuussuhteessa olevan lapsen, sisaruksen tai vanhemman kanssa tai saatettava heidät yhteen. Yhdessä pitäminen tai yhteen saattaminen kuitenkin edellyttää, että perhesiteet olivat olemassa jo lähtömaassa, että kyseessä oleva lapsi, sisarus, vanhempi tai hakija pystyy huolehtimaan riippuvuussuhteessa olevasta henkilöstä ja että asianomaiset henkilöt ilmoittavat tahdostaan kirjallisesti. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013, asetuksen 16 artiklan 1 kohta.)

Jos riippuvuussuhteessa oleva lapsi, sisarus tai vanhempi oleskelee jo oleskeluvalla muussa jäsenvaltiossa kuin hakija, on vastuuvaltiona hakemuksen käsittelyn osalta se valtio jossa lapsi, sisarus tai vanhempi oleskelee. Poikkeustilanteen voi luoda hakijan huono terveydentila joka estää hakijaa huomattavan pitkään matkustamasta kyseiseen vastuussa olevaan jäsenvaltioon. Tällaisissa tilanteissa hakemuksen käsittelystä on vastuussa se jäsenvaltio jossa hakija oleskelee. Tällöin vastuussa oleva jäsenvaltio ei kuitenkaan ole velvollinen tuomaan hakijan lasta, sisarusta tai vanhempaa alueelleen. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013, asetuksen 16 artiklan 2 kohta.)

Kukin jäsenvaltio voi lisäksi halutessaan päättää käsitellä kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, vaikka kyseinen valtio ei olisikaan vastuunmäärittämisasetuksen perusteiden mukaan varsinaisesti vastuussa hakemuksen käsittelystä. Mikäli jäsenvaltio päättää käsitellä hakemuksen kyseisellä tavalla, tulee siitä hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio ja sille siirtyy vastuu kaikista hakemuksen käsittelyyn liittyvistä velvollisuuksista. Kyseisen valtion tulee tarvittaessa ilmoittaa Dublinet-viestintäverkkoa käyttäen hakemuksen käsittelystä aikaisemmin vastuussa olleelle jäsenvaltiolle tai jäsenvaltiolle

joka parhaillaan toteuttaa menettelyä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi tai jäsenvaltiolle jolle on esitetty hakijaa koskeva vastaanotto- tai takaisinotto-pyyntö olevansa uusi hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio. Jäsenvaltion, josta on tullut hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio, tulee lisäksi ilmoittaa tästä Eurodac-sormenjälkijärjestelmään. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013, asetuksen 17 artiklan 1 kohta.) Maahanmuuttoviraston Dublin-tulosalueen johtajan Krügerin (haastattelu 31.10.2014) mukaan harkintavaltalausekkeeseen vedotaan lähes kaikissa tapauksissa.

Kun jossakin jäsenvaltiossa on jätetty kansainvälistä suojelua koskeva hakemus ja jäsenvaltiossa toteutetaan menettely hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi voi tällainen jäsenvaltio tai jäsenvaltio joka on jo määritelty olevan vastuussa hakemuksen käsittelystä milloin tahansa ennen ensimmäisessä käsittelyssä asian osalta tehtävää päätöstä pyytää jotakin toista jäsenvaltiota vastaanottamaan hakijan jos syynä on erityisiin perhesyihin tai kulttuurillisiin näkökohtiin perustuvat humanitaariset syyt saattaa omaiset yhteen. Pyyntö vastaanotosta voidaan tehdä vaikka toinen jäsenvaltio ei olisikaan vastuunmäärittämisasetuksessa määriteltyjen perusteiden mukaisesti varsinaisesti vastuussa hakemuksen käsittelystä. Vastaanotto-pyyntö on esitettävä kaikki sellaiset tilanteeseen liittyvät tiedot, joiden perusteella pyynnön saanut jäsenvaltio voi suorittaa arvion tilanteesta. Lisäksi henkilöiden, joita asia koskee, on ilmaistava suostumuksensa kirjallisesti. Vastaanotto-pyyntöön saaneen jäsenvaltion on vastattava vastaanotto-pyyntöön esittäneelle jäsenvaltiolle kahden kuukauden kuluessa pyynnön vastaanottamisesta DubliNet-viestintä-verkon välityksellä selvitettyään liittyykö tapaukseen kyseisenlaisia humanitaarisia syitä. Mikäli pyyntöön annettava vastaus on kielteinen, on se perusteltava. Mikäli vastaanotto-pyyntöön saanut jäsenvaltio suostuu pyyntöön, siirtyy vastuu hakemuksen käsittelystä tälle jäsenvaltiolle. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013, asetuksen 17 artiklan 2 kohta.)



## 5 VASTUUNMÄÄRITTÄMISASETUKSEN UUDISTUS

Dublin II ja Dublin III –asetuksia on edeltänyt Dublinissa 15.6.1990 allekirjoitettu yleissopimus jolla on vahvistettu Euroopan yhteisöjen jäsenvaltion jätetyn turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion ratkaisemisen periaatteet ja täten edistetty Euroopan yhteisöjen turvapaikkapolitiikan yhdenmukaistamista. Jo Dublinin yleissopimuksella on pyritty kohti yhtenäistä turvapaikkamenettelyä ja turvapaikan saaneiden aseman yhdenmukaisuutta koko Euroopan unionissa luomalla yhteinen tai ainakin yhdenmukainen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä. Dublinin yleissopimuksen soveltamisesta siirryttiin Dublin II –asetuksen eli vastuunmäärittämisasiasetuksen soveltamiseen sen jälkeen kun neuvoston asetus (EY) N:o 343/2003 annettiin 18.2.2003. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013, asetuksen johdannon 2–3, 6 kohdat.) Sittemmin kyseinen 18.2.2014 annettu vastuunmäärittämisasiasetus on laadittu uudelleen ja hyväksytty uudistettuna 26.6.2013. Uutta Dublin III -vastuunmäärittämisasiasetusta on ryhdytty soveltamaan 1.1.2014. Uuteen Dublin III –asetukseen sisällytettyjen muutosten johdosta myös muun muassa Maahanmuuttovirasto on joutunut kehittämään toimintaansa. Sen tulee esimerkiksi vaihtaa tietoa muiden turvapaikkajärjestelmässä olevien maiden kanssa aikaisempaan verrattuna entistä enemmän. Tämän vuoksi on aloitettu Dublin-tietokeskushanke, jonka tarkoituksena on kehittää tiedonvaihtoa maiden välillä ja samalla edistää viranomaisten yhteistyötä. Paremman tiedonkulun seurauksena kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelyaika lyhenee ja menettelyn laatu kohenee. Tällöin esimerkiksi haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden tarpeet tulee huomioida paremmin. (Maahanmuuttovirasto 2014a, viitattu 15.9.2014.)

Voidaan huomata että jo ennen Dublin II –asetusta Euroopan unionissa on pyritty määrätietoisesti ja aktiivisesti kohti turvapaikka-asioita koskevan yhteisen tai ainakin yhtenäisen politiikan sekä yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän luomisen tavoitteita. Eurooppa-neuvosto päätti 15.–16.10.1999 Tampereella pidetyssä erityisistunnossa virallisesti pyrkiä kohti yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää, joka varmistaisi, ettei ketään palauteta vainottavaksi. Tampereen erityisistunnossa saavutetuissa päätelmissä todetaan, että kyseisenlaiseen järjestelmään tulisi sisällyttää selkeä ja toimiva menettely turvapaikkahakemuksen käsittelystä olevan valtion määrittämiseksi puolueettomalla ja oikeudenmukaisella tavalla. Lisäksi turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio tulisi voida määrittää nopealla aikavälillä. Juuri näihin Tampereen erityis-

istunnossa esille nostettuihin kysymyksiin ja vaatimuksiin Dublin –asetus eli vastuunmäärittämisasetus vastaa. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013, asetuksen johdannon 2–3, 6 kohdat.)

Pohjustusta Tampereen erityisistunnon virallisille päätelmille ja täten myös Dublin II ja Dublin III –asetuksille luo myös 28.7.1951 tehty Yhdistyneiden kansakuntien Geneven yleissopimus pakolaisten oikeusasemasta, jota on sittemmin muutettu 31.1.1976 tehdyllä New Yorkin pöytäkirjalla (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013, asetuksen johdannon 3 kohta). Pakolaisten asemaa koskevalla yleissopimuksella Yhdistyneet kansakunnat pyrkii ensisijaisesti turvaamaan pakolaisille laajat ihmisoikeudet sekä perusvapaudet ja Yhdistyneet kansakunnat ilmaisee lisäksi tavoitteekseen kansainvälisen yhteistyön turvapaikkapolitiikassa (Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus, SopS 77/1968, johdanto). Euroopan unionin vastuunmäärittämisasetukseen on siis määritelty varsin samankaltaiset tavoitteet kuin Pakolaisten oikeusasemaa koskevassa yleissopimuksessa on nähtävillä, jotta vastuunmäärittämisasetus kykenisi tyydyttävästi perustumaan Geneven yleissopimukseen ja jotta Euroopan unionin päämäärät ja pyrkimykset olisivat yhtenäiset Yhdistyneiden kansakuntien kanssa.

Vuoden 2003 Dublin II –asetuksen allekirjoittamisen ja vastuunmäärittämisasetuksen käyttöönoton jälkeen Euroopan unioni on valvonut ja arvioinut asetuksen käyttöönottoa, sen toimivuutta ja mahdollisia ongelmakohtia. Oulun ammattikorkeakoulun oikeustradenomin opintoihimme liittyen suoritimme ammattiharjoittelumme Pakolaisneuvonta ry:llä, joka on ensisijaisesti turvapaikka-asioihin keskittynyt kansalaisjärjestö, sekä Oulun poliisin ulkomaalaistutkintayksikössä. Molemmat näistä harjoittelupaikoista ovat kansallisia toimijoita jotka ovat lähes päivittäin tekemisissä vastuunmäärittämisasetuksen säätelien kysymysten ja tapausten kanssa. Myös nämä kansalliset toimijat ovat huomanneet vastuunmäärittämisasetuksessa käytännön kysymyksiin liittyvä ongelmakohtia joita Dublinin yleissopimukseen perustuvan järjestelmän arvioinnilla ja myöhemmin Dublin II –asetuksen uudistamisella on ollut mahdollista korjata. Erikseen voidaan arvioida ovatko korjaukset olleet toimivia ja käytäntöä tehostavia.

## 5.1 Dublinin yleissopimukseen perustuvan järjestelmän arviointi

18.2.2003 hyväksytyssä vastuunmäärittämisasiäsetuksessa oli mukana kohta jossa määrättiin, että Euroopan yhteisöjen komission tulee raportoida Euroopan parlamentille sekä neuvostolle vastuunmäärittämisasiäsetuksesta, sen soveltamisesta ja mahdollisista tarvittavista muutoksista kolmen vuoden kuluttua asiäsetuksen voimaantulosta. Euroopan yhteisöjen komissio arvioikin Brysselissä 6.6.2007 päivätyllä raportillaan Dublinin yleissopimusta ja siihen perustuvan järjestelmän käytännön toimivuutta. Komission tuotoksena julkaistussa Dublinin yleissopimukseen perustuvan järjestelmän arvioinnissa käsitellään sekä Dublin II –asiäsetusta että Eurodac-asiäsetusta ja kyseisten asiäsetusten soveltamista niiden voimaantulosta vuoden 2005 loppuun ja verrataan vastuunmäärittämisasiäsetuksen vaikutuspiiriin kuuluvien turvapaikanhakijoiden siirtojen määrää jäsenvaltioissa olevien turvapaikanhakijoiden kokonaismäärään. Arviolla ja vertailuilla on pyritty saamaan todenmukainen kokonaiskuva vastuunmäärittämisasiäsetuksen soveltamisen tehokkuudesta sekä siitä mittakaavasta jossa vastuunmäärittämisasiäsetusta sovelletaan jäsenvaltioissa. On kuitenkin otettava huomioon, että vastuunmäärittämisasiäsetuksen toimivuuden analysointia on vaikeuttanut jäsenvaltioiden toimittamien tilastotietojen analysoinnin hankaluus siitä johtuen, etteivät tilastotiedot ole yhdenmukaisia. (Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle Dublinin yleissopimukseen perustuvan järjestelmän arviointi, 6.6.2007 KOM (2007) 299 lopullinen, 2–3.)

Dublinin yleissopimukseen perustuvan järjestelmän arviointiraportissa todettiin, että Dublin II –asiäsetusta oli sovellettu jäsenmaissa tyydyttävästi ja että järjestelmä oli koettu tehokkaaksi välineeksi turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittämiseksi. Järjestelmää arvioidessa havaittiin kuitenkin useampia ongelmia. Kyseiset komission erittelemät ongelmat liittyivät turvapaikanhakijan suojelun tarpeen perusteelliseen arviointiin, siihen seikkaan, ettei vastuunmäärittämisasiäsetusta oltu sovellettu toissijaista suojelua hakeviin tai toissijaista suojelua saaviin henkilöihin, jäsenvaltioiden toisistaan eriäviin tulkintoihin vastuunmäärittämisasiäsetusta sovellettaessa, tarvittavien todisteiden löytämiseen, määräaikoihin, toteutuneiden siirtojen ja hyväksytyjen siirto-  
pyyntöjen eriävään lukumäärään sekä turvapaikanhakijoiden siirtojen kustannuksiin ja siirroista aiheutuvaan työtaakkaan. (Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle KOM (2007) 299 lopullinen, 6–9.)

Komissio lausui, ettei muista jäsenvaltioista takaisin tulevia turvapaikanhakijoita takaisin otettaessa oltu aina suoritettu suojelun tarpeen perusteellista arviointia turvapaikkahakemusta käsitellessä ja täten annettu turvapaikanhakijalle mahdollisuutta päästä turvapaikkamenettelyyn piiriin. Kyseinen

ongelma oli havaittu etenkin erään tietyn jäsenvaltion kohdalla, jota ei ole erikseen yksilöity raportissa. (Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle KOM (2007) 299 lopullinen, 6–9.)

Raportissaan komissio totesi, että vastuunmäärittämisasetus on ollut ristiriidassa turvapaikka-asi-  
oita koskevan yhteisön säännösten kanssa siltä osin, ettei vastuunmäärittämisasetusta ole sovel-  
lettu toissijaista suojelua hakeviin tai toissijaista suojelua saaviin henkilöihin. Lisäksi komissio to-  
tesi, että toissijaista suojelua hakevien ja saavien henkilöiden pois lukeminen vastuunmäärittämis-  
asetuksesta on aiheuttanut kielteisiä seurauksia turvapaikanhakijoille jotka eivät esimerkiksi voi  
siirtyä perheenjäsentensä luo tilanteissa joissa näille on myönnetty toissijaista suojelua jossakin  
toisessa jäsenvaltiossa. Komissio aikoi ehdottaa Dublin –asetuksen soveltamisalan laajentamista  
sisällyttämään myös toissijainen suojelu. (Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvos-  
tolle KOM (2007) 299 lopullinen, 6–9.)

Jäsenvaltioilla havaittiin myös olleen eriävä tulkintoja ja erimielisyyksiä säännösten soveltamisen  
edellytyksistä esimerkiksi suvereniteettilausekkeen osalta. Suvereniteettilausekkeen mukaan jä-  
senvaltio on voinut käsitellä turvapaikkahakemuksen siinäkin tapauksessa, että vastuunmäärittä-  
misasetuksen mukaisten perusteiden määrittämänä vastuu kuuluisi jollekin toiselle jäsenvaltiolle.  
Erimielisyyksiä oli ollut myös humanitaarisen lausekkeen osalta, jonka mukaan jäsenvaltioiden on  
ollut mahdollista saattaa yhteen perheenjäsenet tilanteissa joissa tämä ei olisi ollut mahdollista  
muiden asetuksessa määriteltujen perusteiden osalta. Myös jäsenvaltion vastuun päättymistä kos-  
kevia säännöksiä ja säännöstä, jota sovelletaan ilman huoltajaa tuleviin alaikäisiin, oli tulkittu eri-  
västi eri jäsenvaltioissa. Komissio ehdotti, että suvereniteettilauseketta ja humanitaarista lause-  
ketta koskevat edellytykset ja menettelyt olisi määriteltävä tarkemmin etenkin määräaikojen osalta.  
Lisäksi käyttöön olisi saatettava turvapaikanhakijan suostumus suvereniteettilausekkeen sovelta-  
misesta. Myös jäsenvaltioiden vastuun päättymistä koskevien edellytysten osalta komissio ehdotti  
tarkempaa määrittelyä. Lisäksi komissio huomautti aikovansa tarkastella lähemmin ilman huoltajaa  
tuleviin alaikäisiin sovellettavia säännöksiä löytääkseen lapsen etua edesauttavan ratkaisun sään-  
nöksiin liittyviin ongelmatilanteisiin. (Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle  
KOM (2007) 299 lopullinen, 6–9.)

Tarvittavien todisteiden löytämisen osalta komissio raportoi, että sellaisten tarvittavien todisteiden  
löytämisessä, joiden perusteella toinen jäsenvaltio kykenisi hyväksymään vastuun turvapaikkaha-

kemuksesta, turvapaikanhakijasta ja turvapaikkaprosessista oli ollut hankaluuksia. Todisteiden löytämisen vaikeus oli vaikuttanut kielteisesti erityisesti perheenyhdistämistä koskevien perusteiden soveltamiseen sekä Euroopan unionin rajan luvatonta ylittämistä koskevan kriteerin soveltamiseen. Komissio totesi raportissaan, että vaikka selkeät todisteet ovatkin välttämättömiä väärinkäytösten ehkäisemiseksi, olisi jäsenvaltioiden hyväksyttävä kaikki mahdolliset todistelukeinot, mukaan lukien turvapaikanhakijan itsensä toimittavat todisteet, joskin vain luotettavat ja varmistettavissa olevat sellaiset. (Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle KOM (2007) 299 lopullinen, 6–9.)

Komission raportin mukaan jäsenvaltiot olivat kokeneet haitalliseksi sen, ettei turvapaikanhakijoita koskeville takaisinotto-pyyntöille oltu asetettu minkäänlaista määräaika. Tyytymättömyyttä oli aiheuttanut myös kuuden viikon määräaika toisen jäsenvaltion esittämään tietopyyntöön vastaamiseen, jota pidettiin liian pitkänä. Komission ehdotus asiaan liittyen oli asettaa takaisinotto-pyyntöille määräajat ja lyhentää tietopyyntöihin vastaamisen määräaika neljään viikkoon. (Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle KOM (2007) 299 lopullinen, 6–9.)

Komissio totesi raportissaan, että se oli havainnut eron toteutuneiden siirtojen määrässä ja hyväksytyjen siirtopyyntöjen määrässä. Vastuunmäärittämisasetuksen mukaisen järjestelmän tehokasta toimintaa oli täten haitannut toteutuneiden siirtojen vähäisyys verrattuna hyväksytyjen siirtopyyntöjen määrään. Ongelmana oli ollut esimerkiksi se, että turvapaikanhakija usein katoaa siirtoa koskevan päätöksen seurauksena. Useissa jäsenvaltioissa oltiin tämän vuoksi jouduttu turvautumaan siirtopäätöksen saaneiden säilöönottoon kun turvapaikanhakijoiden katoaminen ennen siirron varsinaista täytäntöönpanoa pyrittiin estämään. Komissio raportoi arviossaan tutkivansa mahdollisuutta antaa jäsenvaltioille oikeus tehdä kahdenvälisiä sopimuksia, joiden puitteissa turvapaikanhakijoiden siirtoja voitaisiin peruuttaa tiettyjen selkeästi etukäteen määriteltyjen sääntöjen puitteissa. Säilöönottojen osalta komissio totesi, että säilöönottoon turvautumisen tulisi olla vasta viime käden varokeino. (Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle KOM (2007) 299 lopullinen, 6–9.)

Vastuunmäärittämisasetukseen liittyväksi ongelmaksi nostettiin myös siirtojen kustannukset ja siirroista aiheutuva työtaakka kansallisille viranomaisille ja muille tahoille. (Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle KOM (2007) 299 lopullinen, 6–9.) Dublin –asetuksen uudistuttua Oulun poliisilaitoksen Aikavuori (haastattelu 13.10.2014) toteaa, että poliisiviranomaisten osalta

työmäärä on lisääntynyt entisestään etenkin sen vuoksi, että aika kielteisen päätöksen tiedoksianto- ja käännyttämisen välillä on kasvanut huomattavasti. Tämä johtaa siihen, että hakijaa saataan joutua pitämään kiinniotettuna pitkiä aikoja tai hakija saattaa kadota ennen käännyttämistä. Myös lakimies Karinen (haastattelu 20.10.2014) kokee, että vastuunmäärittämisasetukseen liittyvä työtaakka on suuri ja toimet Dublin –menettelyyn liittyen joudutaan usein tekemään kiireessä.

## 5.2 ECRE:n raportti Dublin II -järjestelmän uudistamisesta

Euroopan komission julkaiseman arvion mukaan yksi tärkeistä sidosryhmistä, European Council of Refugees and Exiles eli ECRE, antoi oman lausuntonsa ja mielipiteensä Dublin II –järjestelmän toimimisesta raportin muodossa. Raportissaan ECRE kyseenalaisti komission tekemän johtopäätöksen jonka mukaan Dublin II –järjestelmän tavoitteet olisivat pitkälti toteutuneet jäsenmaissa. ECRE:n kanta tämän sijaan oli, että jäsenmaat eivät edelleenkään toteuta Dublin II –asetuksessa heille asetettuja velvollisuuksia ja vaikka vastuuvaltio määritetäänkin, tämä ei johda konkreettisiin toimenpiteisiin. Lisäksi ECRE totesi, että suurina ongelmina edelleen ovat päällekkäiset hakemukset ja hakijoiden hallitsematon liikkuminen maasta toiseen kesken turvapaikkamenettelyn, raskas ja kallis byrokratia sekä se fakta, että ainoastaan noin puolet sovitusta palautuksista itseasiassa toteutuu. (McDonough, Kmak & van Selm 2008, 9–12.)

ECRE painotti myös, että Dublin II –asetus lisää vastuuta ja painetta pakolaisten suojelusta ylikuorimitetuille Itä- ja Etelä-Euroopan jäsenmaille. Muutenkin vastaanotto-olot vaihtelevat suuresti eri jäsenvaltioiden kesken ja useissa jäsenvaltioissa hakijat joutuvat säilöön ennen maasta poistamista, perheitä pidetään erillään tai vakavista terveysongelmista kärsivät hakijat eivät saa tarvitsemaansa hoitoa. Vastaanotto-olojen lisäksi kansainvälisen suojelun saamisen todennäköisyys jäsenmaiden välillä vaihtelee rajusti samoista lähtökohdista ja maista tulevien hakijoiden kesken. Esimerkiksi tietyissä jäsenvaltioissa lähes kaikki Irakista tulleet hakijat saavat kielteisen päätöksen kun taas toisissa jäsenvaltioissa jopa 80% irakilaisista saa suojeluperusteisen luvan jo ensimmäisessä vaiheessa. (McDonough, Kmak & van Selm 2008, 12–15.)

ECRE totesi raportissaan, että tällä hetkellä tehoton ja useita ristiriitaisuuksia sisältävä Dublin II –asetus aiheuttaa vakavia inhimillisiä seurauksia. Vaikka järjestelmän tarkoituksena onkin taata hakemuksen käsittely jossakin jäsenvaltiossa, ECRE korostaa, että nykyään Dublin-palautus merkit-

see, ettei hakemusta käsitellä kunnolla ja asianmukaisesti yhdessäkään valtiossa. Merkittäviksi ris-tiriitaisuusiksi ECRE nosti jopa puolen vuoden odotusajat vastuuvaltiota määritettäessä sekä säännöksen mahdollisen yhteensopimattomuuden kansallisen lainsäädännön ja kansallisten käytäntöjen kanssa, mikä mahdollisesti johtaa tapausten tutkimatta jättämiseen. (McDonough, Kmak & van Selm 2008, 10–15.)

Raportissaan ECRE esitti radikaalin ratkaisuehdotuksen, jonka mukaan nykyään turvapaikkamenettelyjä hidastava ja ihmisiä järjestelmän ulkopuolelle ajava Dublin II –asetus tulisi tulevaisuudessa korvata täysin toisella menetelmällä. ECRE totesi, että keskeisessä osassa tulisi olla turvapaikanhakijan todelliset ja jo olemassa olevat yhteydet jäsenvaltioon sekä hänen omat toiveensa jotka huomioon ottamalla voitaisiin vähentää hakijoiden liikkumista maasta toiseen kesken turvapaikkatutkiminnan. Muita muutoksia, joita ECRE ehdotti, olivat turvapaikkamenettelykustannusten jakaminen tasaisesti jäsenvaltioiden kesken, jo pakolaisaseman saaneiden vapaan matkustusosoikeuden salliminen Euroopan unionin sisällä sekä hakijoiden puhuttelujen ja kuulustelujen suorittamisen paikallisesti eri puolilla Euroopan unionia sijaitsevilla keskuksissa, joihin viranomaiset matkustaisivat. (McDonough, Kmak & van Selm 2008, 25–35.) Lakimies Karinen (haastattelu 20.10.2014) kannattaisi myös solidaarisuuden lisäämistä Euroopan unionin jäsenmaiden välillä kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden määrään liittyen, eikä hän pidä Dublin –järjestelmää toimivana sellaisenaan. Järjestelmä tulisi uudistaa kokonaisuudessaan.

Itse Dublin II –asetukseen kohdistuvina muutoksina ECRE ehdotti seuraavia sen mielestä kipeästi kaivattuja uudistuksia: hakijoita ei tulisi vastuunmäärittämisasetuksen nojalla palauttaa valtioon joka ei pysty takaamaan asianmukaista turvapaikkamenettelyä tai kunnollisia vastaanotto-olosuhteita ja komissiolla tulisi olla valta pysäyttää tällaiset palautukset, hakijoilla tulisi olla oikeus valitukseen, valituksilla tulisi olla käännytyksen toimeenpanoa lykkäävä vaikutus, säilöönoton tulisi olla viimesijainen toimenpide, perheiden määritelmää tulisi laajentaa, kidutuksen uhrien, erityistä hoitoa vaativien ja muuten haavoittuvassa asemassa olevien palautukset tulisi voida estää, turvapaikanhakijoiden tulisi saada kaikki tarvittava tieto järjestelmän toiminnasta ymmärrettävässä muodossa ja valtioiden välistä yhteistyötä helpottavia tukimekanismeja tulisi luoda. (McDonough, Kmak & van Selm 2008, 17–25.)

ECRE totesi, että sellaisenaan Dublin II –järjestelmä on 1990 vuonna kehitettynä täysin epäajantasainen ja vanhentunut. ECRE ei katsonut Dublin II –järjestelmän pystyvän vastaamaan Euroopan unionin sekä hakijoiden tarpeisiin eikä edistävän turvapaikkajärjestelmien yhdenmukaistamista

vaan päinvastoin hidastavan hakijoiden kotoutumista ja luovan erimielisyyksiä jäsenvaltioiden välille. Näiden perustelujen mukaisesti ECRE ehdotti Dublin II -asetuksen kumoamista. (McDonough, Kmak & van Selm 2008, 7–9.)

### 5.3 Ehdotus Dublin -määrittämisperusteiden ja -menettelyiden vahvistamisesta

Dublinin yleissopimukseen perustuvan järjestelmän arvioinnin jälkeen Euroopan yhteisöjen komission seuraava raportti oli ehdotus kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyiden vahvistamisesta. Dublin-järjestelmän arviointiraportin lisäksi ehdotus on saanut pohjaa sidosryhmien yhteisen eurooppalaisen vihreää kirjaa varten toimittamista kommentteista. Huomioon on myös otettu kyseisen yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän tulevaisuutta koskevan vihreään kirjaan pohjautuvassa kuumemisessa erikseen saadut kannanotot sidosryhmiltä. Komission suorittamassa arvioinnissa ja sidosryhmien kommenttien perusteella komissio totesi, että Dublin II -asetuksen mukaisessa menettelyssä oli havaittavissa useita puutteita liittyen järjestelmän tehokkuuteen ja turvapaikanhakijoille tarjolla olevan suojelun tasoon. Komission ehdotus Dublin määrittämisperusteiden ja -menettelyiden vahvistamisesta onkin ollut ensisijaisesti ehdotus Dublin II -asetuksen muuttamiseksi järjestelmän toimivuuden parantamiseksi. (Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (Uudelleenlaadittu toisinto) KOM (2008) 820 lopullinen, 2–4.)

Ehdotuksessa nostettiin ensisijaisesti esille kaksi asiakohtaa; Dublin II -asetuksen mukaisen järjestelmän tehostaminen sekä menettelyn piiriin kuuluvien henkilöiden suojelun tason kohentaminen. Lisäksi ehdotuksen tarkoituksena oli pyrkiä vähentämään jäsenvaltioiden vastaanottokyvylle ja turvapaikkajärjestelmille koituvaa ylikuormitusta. Ehdotuksessa todettiin, että samoissa peruseriaatteissa vastuunmäärittämisasetuksen suhteen tulisi edelleen pitäytyä ja kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyvastuu kuuluisi säilyttää ensisijaisesti sillä jäsenvaltiolla jolla on ollut merkittävin osuus hakijan tulossa ja oleskelussa jäsenvaltioiden alueelle. (Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (Uudelleenlaadittu toisinto) KOM (2008) 820 lopullinen, 6.)

Ehdotuksessa otettiin myös tarkemmin kantaa Dublin -järjestelmän arviointiraportissa eriteltyihin ongelmakohtiin. Soveltamisalan ja turvapaikkasäännösten yhdenmukaisuuden kannalta muutos-



ehdotuksiin sisältyi asetuksen laajentaminen kattamaan myös toissijaista suojelua hakevat ja saavat henkilöt jotta uusi säädös olisi yhdenmukainen Euroopan unionin turvapaikkasäännösten kanssa. Yhdenmukaistamisen vuoksi turvapaikka-termin sijaan vastaisuudessa käytettäisiin termiä kansainvälinen suojelu. Vastuunmäärittämisasetusta ja siihen liittyvää menettelyä ehdotettiin parannettavan myös asettamalla takaisinottopyynnöille sekä humanitaarisista syistä tehtäville pyynnöille määräajat ja lyhentämällä tietopyyntöihin vastaamiselle annettua määräaika. Lisäksi ehdotuksessa täsmennettiin, että humanitaarisista syistä tehtäviä pyyntöjä tulisi olla mahdollista esittää milloin tahansa. (Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (Uudelleenlaadittu toisinto) KOM (2008) 820 lopullinen, 5–9.) Krügerin (haastattelu 31.10.2014) mukaan uusi Dublin III –asetus on onnistunut täsmentämään määräaikoja, joiden puitteissa asetusta soveltavien valtioiden tulee toimia. Käytännössä on huomattu, että poikkeuksia lukuun ottamatta jäsenvaltiot vastaavat määräaikojen puitteissa pyyntöihin, tosin monissa tapauksissa vastaus saadaan vasta viimeisinä vastauspäivinä.

Ehdotukseen sisältyi lisäksi Dublin II asetuksen soveltamisen yhdenmukaistamisen edistämiseksi ja jäsenvaltioiden välisten tulkintaerojen vähentämiseksi vastuun lakkaamista koskevien lausekkeiden selkiyttäminen muutoksilla jotka koskevat lausekkeiden soveltamisolosuhteita, vastuun lakkaamisen seurauksia ja sitä mille jäsenvaltiolle todistustaakka kuuluu. Aikaisemmin kahtena erillisenä lukuna esitetyt suvereniteettilauseke ja humanitaarinen lauseke haluttiin selkeyden vuoksi yhdistää saman luvun alle joka nimettäisiin harkintavaltalausekkeiksi. Kyseisten lausekkeiden käyttötarkoitusta ehdotettiin myös selkiytettäväksi siten, että suvereniteettilauseketta sovellettaisiin tapauksiin joihin liittyy inhimillistä ja myötätuntoa herättäviä syitä ja humanitaarista lauseketta puolestaan sovellettavaksi yleislausekkeena silloin kun velvoitteet muuten johtaisivat perheenjäsenten ja muiden sukulaisten erottamiseen toisistaan. Uutena säännöksenä ehdotettiin myös hakijoiden virheellisiin siirtoihin ja siirroista aiheutuviin kustannuksiin liittyen olennaisten tietojen vaihtoa ennen siirtojen toteuttamista käytännön järjestelyjen helpottamiseksi jäsenvaltioiden välillä. Ehdotukseen sisällytettiin säännös jossa veloitettaisiin järjestämään hakijoille puhuttelut sekä säännös jolla laajennettaisiin Dublin-asetuksen täytäntöönpanoasetukseen perustuva riiდანratkaisumekanismi koskemaan humanitaarisesta lausekkeesta johtuvien erimielisyyksien lisäksi koko asetusta. (Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (Uudelleenlaadittu toisinto) KOM (2008) 820 lopullinen, 5–9.)

Ehdotuksella pyrittiin lisäksi vahvistamaan Dublin-menettelyn piiriin kuuluvien henkilöiden oikeusturvatakeita muutoksilla, joiden avulla kyseiset henkilöt voisivat paremmin puolustaa oikeuksiaan.

Näihin muutoksiin sisältyi sen täsmentäminen mitä tietoja ja missä muodossa kansainvälistä suojelua hakeville olisi annettava. Yhtenä mahdollisuutena tähän nostettiin esille jäsenvaltioiden yhteinen kyseiseen tarkoitukseen käytettävä tiedote. Pyrkimys oli luoda parempaa tuntemusta vastuunmäärittämismenettelystä, mikä puolestaan voisi vähentää hakijoiden liikkumista jäsenvaltiosta toiseen. (Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (Uudelleenlaadittu toisinto) KOM (2008) 820 lopullinen, 6–12.) Aikavuori (haastattelu 13.10.2014) kokee, että hakijoiden ymmärrys menettelyä kohtaan on ollut yleisesti ottaen hyvä, mutta päätöksen tiedoksiannon yhteydessä voi olla hankalasti tulkittavissa ymmärtävätkö hakijat heille kerrotut määräajat ja niiden erot. Tiedot pyritään kertomaan selkeästi tulkin välityksellä hakijan omalla äidinkielellä. Hakijalla on mahdollisuus ottaa yhteyttä avustajaansa, jonka velvollisuus on auttaa hakijaa juridisissa asioissa esimerkiksi tekemällä valituksen hallinto-oikeuteen. Pakolaisneuvonta ry:n lakimies Karinen (haastattelu 20.10.2014) toteaa, että suurimpia ongelmia Dublin –menettelyn ymmärtämisessä on hakijoilla jotka saapuvat esimerkiksi Kreikasta jossa kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden elinolosuhteet ovat puutteelliset. Käyttämässämme esimerkkivaltiossa Kreikassa kansainvälistä suojelua hakevat henkilöt joutuvat usein elämään ilman rahaa, ruokaa tai majoitusta, eivätkä he olosuhteista johtuen usein saa myöskään minkäänlaista neuvontaa tai informaatiota turvapaikkaprosessiin liittyen. Kun hakijat siirtyvät toiseen jäsenvaltioon hakemaan kansainvälistä suojelua parempien elinolosuhteiden toivossa saattaa heille tulla yllätyksenä, että Dublin –järjestelmän mukaisesti heidät palautetaan takaisin valtioon jossa heidät on ensimmäisenä rekisteröity kansainvälistä suojelua hakeviksi henkilöiksi, tässä esimerkkitapauksessa Kreikkaan.

Ehdotuksessa Dublin –asetuksen uudistamiseksi esitettiin myös, että siirtopäätöksiin olisi voitava hakea muutosta, että toimivaltaisten viranomaisten olisi päätettävä siirtopäätösten täytäntöönpanon keskeyttämisestä ja hakijan mahdollisuudesta jäädä jäsenvaltion alueelle odottamaan tällaisen päätöksen tekemistä ja että oikeutta oikeusapuun tai oikeudelliseen edustajaan ja kielelliseen apuun tulisi selkeyttää, samoin kuin tiedoksiantomenettelyä. (Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (Uudelleenlaadittu toisinto) KOM (2008) 820 lopullinen, 6–12.) Oulun poliisilaitoksen Aikavuori (haastattelu 13.10.2014) kertoi, että Dublin –asetuksen uudistamisen jälkeen poliisin toimintaan on merkittäväällä tavalla vaikuttanut maastapoistamisen täytäntöönpanon uusi kahdeksan päivän aikataulu. Dublin II –asetuksessa oli kirjattuna, että käännytyspäätös on välittömästi täytäntöön pantavissa tiedoksiannon jälkeen mikäli hallinto-oikeus ei anna asiassa täytäntöönpanonkieltoa. Tämä mahdollisti poliisin toiminnassa sen, että päätöksen tiedoksiantopäivän jälkeen kansainvälistä suojelua hakeva henkilö voitiin käännäyttää heti seuraavana päivänä vastuussa olevaan jäsenvaltioon. Dublin –asetuksen uudistuksen jälkeen päätös on täytäntöön pantavissa vasta

kahdeksan päivän jälkeen tiedoksiannosta. Näihin kahdeksaan päivään tulee sisältyä myös hallinto-oikeiden täytäntöönpanokieltovalitusaika. Hallinto-oikeudelta tulee aina varmistaa, onko henkilö saanut täytäntöönpanokieltoa. Aikavuoren mukaan tällaisissa tilanteissa puhutaan helposti jopa noin kahden viikon viiveestä maastapoistamisessa. Hän toteaa, että maastapoistamisviiveet ovat kasvaneet jonkin verran Dublin –asetuksen uudistuksen myötä ja siitä johtuen kansainvälistä suojelua hakevia henkilöitä katoaa paljon.

Tärkeä ehdotukseen sisällytetty pääkohta oli ettei ketään tulisi ottaa säilöön pelkästään sen vuoksi että hän on hakenut kansainvälistä suojelua. (Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (Uudelleenlaadittu toisinto) KOM (2008) 820 lopullinen, 6–12.) Oulun poliisilaitoksen Aikavuori (haastattelu 13.10.2014) sanoo, että säilöönotto on poliisille tärkeä ja toimiva pakkokeino jota pitää käyttää aika ajoin. Säilöönotto tapahtuu yleensä maastapoistamisen yhteydessä, se on tilapäistä ja mahdollisimman lyhytaikaista. Säilöönoton kynnys joudutaan ylittämään, mikäli säilöön otettavan henkilön taustalla on ollut karkailua tai rikoksia tai on epäily, että henkilö aikoo kadota ennen maasta poistamista. Maastapoistaminen on iso ja aikaa vievä prosessi ja poikkeustapauksissa säilöönotto on tarpeellinen maastapoistamisen onnistumiseksi. Oulun poliisilaitoksella ei oteta säilöön alaikäisiä henkilöitä ja perheitäkin hyvin harvoin.

Seuraava ehdotuksessa käsitelty osa-alue liittyi perheen yhtenäisyyteen, suvereniteettilausekkeeseen ja humanitaariseen lausekkeeseen. Ehdotuksessa säädettiin, että perheenyhdistäminen kattaa myös ne perheenjäsenet jotka asuvat toisessa jäsenvaltiossa toissijaisen suojeluaseman perusteella ja että perheenyhdistäminen on hyväksyttävä aina jos kyseessä on toisistaan riippuvaiset henkilöt – edellä mainitut säännökset siirrettiin varsinaisesta humanitaarisesta lausekkeesta vastuun määrittämistä koskevien velvoittavien perusteiden joukkoon. Perheenjäsenen määritelmää laajennettiin alaikäisten osalta tavalla, jolla lapsen etua voidaan suojata paremmin. Ehdotuksen mukaisessa uudessa asetuksessa estettiin mahdollisuus sellaisen hakijan takaisin käännäntämiseksi johon voidaan soveltaa jotakin perheenyhdistämistä koskevaa perustetta, edellyttäen, ettei ensimmäinen jäsenvaltio jossa hakemus on tehty ole vielä tehnyt päätöstä asiassa. (Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (Uudelleenlaadittu toisinto) KOM (2008) 820 lopullinen, 6–12.)

Ehdotukseen sisältyi muutosehdotuksia myös ilman huoltajaa oleviin alaikäisiin sekä muihin erityisryhmiin liittyen. Ehdotuksessa selkiytettiin alaikäisiä koskevien säännösten soveltamisalaa ja lisättiin heidän suojaustaan. Tämä tehtiin luettelemalla perusteet jotka on otettava huomioon kun

lapsen etua arvioidaan. Perusteissa mainitaan erikseen alaikäisen oikeudesta saada edustaja, lisäksi ilman huoltajaa oleville alaikäisille myönnettävää suojelua laajennettiin hyväksymällä perheenyhdistäminen myös ydinperheen ulkopuolella olevien muiden sukulaisten kanssa jotka ovat toisessa jäsenvaltiossa ja voivat pitää alaikäisestä huolta. Perusteissa myös täsmennettiin, että ellei alaikäisellä ole perhettä tai muuta sukulaista, kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä on vastuussa se jäsenvaltio jossa viimeisin turvapaikkahakemus on tehty. Muihin erityisryhmiin liittyen ehdotuksen ensisijainen tavoite oli varmistaa suojelun jatkuvuus siitä huolimatta, että hakijoita jouduttaisiin siirtämään jäsenvaltiosta toiseen. Tämä aiottiin toteuttaa säätämällä mekanismista joka koskee tietojenvaihtoa ennen siirtojen toteuttamista. (Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (Uudelleenlaadittu toisinto) KOM (2008) 820 lopullinen, 6–12.)

Ehdotuksessa otettiin huomioon myös tietyt jäsenvaltiot joihin kohdistuu erityistä painetta ja joiden vastaanottokyky ja vastaanottovalmiudet ovat tästä johtuen ajautuneet rajallisiksi. Tämän vuoksi asetukseen lisättiin uusi menettely joka mahdollistaisi Dublin -asetukseen perustuvien siirtojen keskeyttämisen tällaisessa tapauksessa vaikka turvapaikkahakemuksen käsittely kuuluisikin kyseisille rajallisen vastaanottokyvyn ja vastaanottovalmiuden omaaville valtioille. Lisäksi siirrot voidaan keskeyttää, mikäli epäillään, että jäsenvaltiossa, johon hakija palautettaisiin, suojelun taso ei olisi riittävä vastaanotto-olosuhteiden ja turvapaikkamenettelyyn pääsyn osalta. (Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (Uudelleenlaadittu toisinto) KOM (2008) 820 lopullinen, 6–12.)

Euroopan yhteisöjen komission ehdotuksen jälkeen uusittu Dublin III –asetus on tullut voimaan 19.7.2013 ja sitä on alettu soveltaa kaikkiin kansainvälistä suojelua koskeviin hakemuksiin 1.1.2014 lähtien. Asetus kumoaa kokonaisuudessaan sitä edeltäneen Dublin II –asetuksen. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 604/2013, asetuksen 49 artikla; Eur-Lex 2014, viitattu 8.11.2014.)

## 6 HAASTEITA VASTUUNMÄÄRITTÄMISASETUKSEN MUKAISISSA TURVA-PAIKKAMENETTELYSSÄ

Euroopan parlamentin ja neuvoston määritelmädirektiivissä todetaan, että direktiivin soveltamisalaan kuuluvia henkilöitä kohdellessa jäsenvaltioiden täytyy kunnioittaa sellaisia kansainvälisen oikeuden mukaisia sitoumuksia joiden osapuolia ne ovat (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) N:o 95/2011, direktiivin johdannon 17 kohta). Koska Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan allekirjoittaneiden maiden alueella oleskeleville henkilöille on taattu yhtenäiset ja tunnustetut ihmisoikeudet ja perusvapaudet, on tärkeää, että kansainvälistä suojelua hakevia henkilöitä vastaanotettaessa otetaan huomioon myös erityisriskit kuten ihmiskaupan uhriksi joutuminen, kidutuksen uhrin sekä muut haavoittuvassa asemassa olevat kansainvälistä suojelua hakevat henkilöt. Laissa kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta haavoittuvassa asemassa oleva henkilö määritellään hakijaksi jolla on erityistarpeita iästä, fyysisestä tai psyykkisestä tilasta johtuen (1:6 §). Tällaisia henkilöitä voivat olla esimerkiksi alaikäiset kansainvälistä suojelua hakevat henkilöt, kidutuksen uhrin tai ihmiskaupan uhrin.

Jäsenvaltioita ohjataan tunnistamaan ja tukemaan turvapaikkamenettelyn aikana tiettyjä hakijoita jotka voivat tarvita erityisiä menettelyllisiä takeita iän, sukupuolen, seksuaalisen suuntautumisen, sukupuoli-identiteetin, vammaisuuden, vakavan sairauden tai mielenterveyden häiriön vuoksi tai kidutuksen, raiskauksen tai muun vakavan henkisen, fyysisen tai seksuaalisen väkivallan seurauksena. Tällaisissa tapauksissa ei esimerkiksi tulisi soveltaa nopeutettua tutkintamenettelyä tai ratkaista jo jäsenvaltion rajalla otetaanko hakemus tutkittavaksi. Hakijan tarve erityisiin menettelyihin tulisi kartoittaa jo prosessin alkuvaiheessa, mutta mikäli tarve ilmenee menettelyn myöhemmässä vaiheessa, tulee erityiset olosuhteet ottaa huomioon siitä lähtien. (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi kansainvälisen suojelun myöntämisestä tai poistamisesta koskevista yhteisistä menettelyistä (uudelleenlaadittu), 26.6.2013, 2013/32/EU, EUVL L 180, 29.6.2013, 60, direktiivin 24 artiklan 1 kohta, 3–4 kohdat, 31 artiklan 8 kohta, 43 artiklan 1 kohta.)

### 6.1 Haavoittuvassa asemassa olevat kansainvälistä suojelua hakevat henkilöt

European Council of Refugees and Exiles:in mukaan Dublin –asetus ottaa ainoastaan rajoitetussa määrin huomioon haavoittuvassa asemassa olevat kansainvälistä suojelua hakevat henkilöt kuten

alaikäiset, ilman huoltajaa saapuvat alaikäiset, vanhukset, raskaana olevat naiset, alaikäisten yksinhuoltajat ja henkilöt jotka ovat kidutuksen, raiskauksen, ihmiskaupan tai muiden vakavien psyykkisen, fyysisen tai seksuaalisen väkivallan uhreja. ECRE kokeekin, että jäsenvaltioiden tulisi kehittää järjestelmiään haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden tunnistamiseksi entisestään sekä sisällyttää turvapaikkaprosesseihinsa haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden priorisoinnin mahdollistavia tekijöitä. Lisäksi ECRE:n mukaan humanitaarisiin syihin tulisi turvapaikka-asioissa vedota nykyistä useammin. (European Council of Refugees and Exiles 2014, viitattu 30.10.2014.)

Takaisinottoopyynnön siirtoa toteutettaessa tulee vastuunmäärittämisasetuksen mukaisesta siirrostä vastuussa olevan jäsenvaltion ottaa huomioon haavoittuvassa asemassa olevat kansainvälistä suojelua hakevat hakijat siten, että heidän erityistarpeita koskevat tiedot toimitetaan vastuussa olevalle valtiolle jotta tämä voi valmistua tarvittavaan lääketieteelliseen tai muuhun tarvittavaan hoitoon. Näitä hakijoita ovat muun muassa vammaiset, mielenterveysongelmaiset, terveysongelmaiset, vanhukset, raskaana olevat naiset, alaikäiset, kidutuksen -, ja ihmiskaupan uhrin sekä henkilöt jotka ovat joutuneet esimerkiksi raiskatuksi tai fyysisen, psyykkisen tai seksuaalisen väkivallan uhriksi. Lisäksi jäsenvaltio voi päättää käsitellä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen siinäkin tapauksessa, ettei se ole varsinainen vastuuvaltio mikäli havaitaan myötätuntoa herättäviä tai inhimillisiä syitä. (Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (Uudelleenlaadittu toisinto) KOM (2008) 820 lopullinen, 8; Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) N:o 604/2013, asetuksen 17 artiklan 1 kohta, 32 artiklan 1 kohta.)

Asetuksessa määritellään, mikä valtio on vastuussa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä ja tavoitteena on taata nopea pääsy turvapaikkamenettelyyn. Vastuussa oleva valtio on myös velvollinen tarjoamaan henkilölle tämän mahdollisesti tarvitsemaa erityistä tukea sitä velvoittavien kansallisten ja kansainvälisten normien nojalla. Uhriutumisen ihmiskaupassa [tai muu sellainen] hakijan tilanteeseen vaikuttava seikka otetaan huomioon kokonaisharkinnassa [eli kartoitetaan] onko [olemassa] sellainen poikkeuksellisen pakottava humanitaarinen syy, että hakemus tulisi tutkia Suomessa. (Krüger, haastattelu 31.10.2014.)

Viime kädessä jos [kyseessä] on Dublin –tapaus ja siinä on - - uhriutumista, - - niin kyllä se - - prosessissakin jo huomioidaan - -. Hallinto-oikeus - - katsoo päätöksessään sen, [että hakija on haavoittuvassa asemassa oleva henkilö]. - - Asianajajan tehtävä on - - olla tarkkana siinä, että - - huomioi nämä [uhriutumiseen liittyvät] kohdat. - - [Tällaisissa tilanteissa] monesti tulee täytäntöönpanokieltoja ja voi olla, että tulee [oleskelu]lupakin perässä. - - Ei Dublin [-menettely] tarkoita sitä, että [hakija] automaattisesti palautuu [vastuussa olevaan

valtioon], vaan - - jos - - on [uhriutumisen] elementtejä [havaittavissa] niin kyllä ne - - [turvapaikka]prosessissa - - minun mielestäni Suomessa otetaan todella hyvin huomioon. (Aikavuori, haastattelu 13.10.2014.)

[Avustajina] nimenomaan [tutkimme sen] onko [hakija] haavoittuvassa asemassa oleva. Silloin laitetaan käsittelypyyntö [hakemuksen käsittelemisestä aineellisessa menettelyssä Dublin -menettelyn sijaan] ja tuodaan - - kaikki ne tekijät [uhriutumiseen liittyen] esille jo [Maahanmuuttoviraston] vaiheessa. - - Sekin vaatii aika paljon - - lakimiehiltä työtä, että saa kaiken - - dokumentaation, sosiaalityöntekijän lausunnot, lääkärinlausunnot, ja sitten saa toimitettua ne eteenpäin ennen kuin [Maahanmuuttovirasto] ehtii tehdä päätöstä. (Karininen, haastattelu 20.10.2014).

Esimerkki haavoittuvassa asemassa olevista henkilöistä ovat kidutuksen uhrit. Kidutetulle on aiheutettu tahallista kovaa fyysistä tai henkistä kipua tietojen tai tunnustusten saamiseksi, rankaisuksi epäilyistä teosta, pelottelemiseksi, pakottamiseksi tai syrjimiseksi virkamiehen tai virallisessa asemassa olevan henkilön sen hyväksyessä. (Kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus, 29.9.1989/60, SopS 591, sopimuksen 1 artikla.) Suomeen tulleiden kansainvälistä suojelua hakevien kidutuksen uhrien on mahdollista saada apua Kidutettujen kuntoutuskeskuksesta jossa hoidetaan vaikeasti traumatisoituneita henkilöitä. Kysyntää palvelulle olisi huomattavasti enemmän kuin resursseja on tarjota. Ongelmana on lisäksi se, että kidutetut ovat usein menettäneet luottamuksensa muita ihmisiä kohtaan ja ovat epäluuloisia viranomaisia ja terveydenhuollon edustajia kohtaan. Kidutettujen kuntoutuskeskus tarjoaa apua myös esimerkiksi ihmiskaupan uhreille ja lapsisotilaille. (Suikkanen 2010, 12, 21–23.)

Ihmiskaupan uhrit ovat henkilöitä joita on toisesta riippuvaisessa asemassa käytetty hyväksi, käytetty hyväksi seksuaalisesti tai jotka ovat joutuneet pakkotyöhön tai muihin ihmisarvoa loukkaaviin olosuhteisiin (Rikoslaki 19.12.1889/39 25:3 §). Kansallisen ihmiskaupparaportoijan mukaan Suomesta toisiin Euroopan unionin jäsenvaltioihin Dublin –menettelyn mukaisesti käännytettyjen henkilöiden joukossa on ollut ihmiskaupan uhreja joista osa on jopa ilmoittanut olevansa alaikäisiä. Tämä on voitu todeta asiakirja-aineiston perusteella. Kyseisten tilanteiden osalta ihmiskaupparaportointia toteaa, että esiin tulleet epäselvyydet hakijoiden matkajärjestelyissä, seksuaalisen hyväksikäytön uhriksi joutuminen, työvoiman hyväksikäytön uhriksi joutuminen, fyysinen tai seksuaalinen väkivalta tai sieppaukset eivät asiakirja-aineiston mukaan ole johtaneet viranomaisten taholta toimenpiteisiin, mikä puolestaan on johtanut siihen, etteivät ihmiskaupan uhrien oikeudet ole toteutu-

neet. Huomiota voidaan kiinnittää esimerkiksi nigerialaistaustaisiin naisiin, joiden toimiminen prostituoituina on lisääntynyt huomattavasti ja jotka täten muodostavat oman mahdollisesti haavoittuvassa asemassa olevan ryhmänsä. Tämän esimerkkiryhmän käännytyspäätöksissä ei usein ollut käynyt ilmi, että käännytysten yhteydessä olisi riittävästi selvitetty mahdollista ihmiskauppaa tai muita ihmisoikeuksien vastaisia oikeudenloukkauksia. Usein myös ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmästä ei ollut kerrottu. (Kansallinen ihmiskaupparaportointi 2014, 23–24.) Suomessa on käytössä ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, johon kansainvälistä suojelua hakevia henkilöitä voidaan esittää joko heidän omasta pyynnöstään tai esimerkiksi vastaanottokeskuksen, poliisin tai hakijan avustajan aloitteesta (Aikavuori, haastattelu 13.10.2014).

Vastuunmäärittämisasetuksessa todetaan, että jäsenvaltioiden tulisi asetusta sovellettaessa ottaa huomioon ensisijaisesti lapsen etu. Lapsen etua arvioitaessa tulee jäsenvaltioiden ottaa huomioon alaikäisen hyvinvointi, sosiaalinen kehitys, turvallisuusnäkökohdat erityisesti tilanteissa joissa epäillään alaikäisen olevan ihmiskaupan uhri, lapsen oma näkemys iästään, kehitystaso sekä tausta. Ilman huoltajaa tulevista alaikäisistä hakijoista onkin säädetty erityisistä menettelyistä heidän erityisen haavoittuvan asemansa takia. Ilman huoltajaa tulleen alaikäisen hakijan etu otetaan huomioon myös sillä tavoin, että jäsenvaltio huolehtii alaikäiselle pätevän ja asiantuntevan edustajan joka avustaa häntä koko turvapaikkamenettelyn ajan. Jäsenvaltioiden vastuuta hakemusten käsittelystä määritettäessä tulee ottaa myös huomioon se, jos ilman huoltajaa tulevalla alaikäisellä hakijalla on toisessa jäsenvaltiossa tai sen alueella perheenjäsen tai sukulainen joka on valmis huolehtimaan hakijasta. Täten jäsenvaltioiden tulee tehdä yhteistyötä ja ottaa huomioon mahdollisuus perheen yhdistämisestä. Euroopan unionin parlamentti ja neuvosto pyrkii kohti vastuunmäärittämisasetuksen täytäntöönpanon yhdenmukaistamista jäsenvaltioiden kesken. Keinona tähän on esimerkiksi ilman huoltajaa tuleville hakijoille tarkoitettu erityinen tarkastelumenettely sekä vakio-muotoinen lomake liittyen tietojen vaihtoon jäsenvaltioiden välillä. Jäsenvaltioita neuvotaan myös yhdenmukaistamaan edellytykset alaikäisten ja riippuvuussuhteessa olevien henkilöiden kuulemiselle ja heitä koskevalle tiedonvaihdolle. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013, asetuksen johdannon 13, 16, 34, kohdat, 6 artiklan 1–2 kohdat, 6 artiklan 3 kohdan a–b alakohdat, 6 artiklan 3 kohdan d alakohta.)

Naiset luetaan usein erityisen haavoittuvassa asemassa oleviksi, koska heillä harvoin on kodin, hallituksen tai oman perheen ja suvun tuomaa turvaa. He saattavat kärsiä viranomaisten häirinnästä tai välinpitämättömyydestä ja joskus ankariin olosuhteisiin pakomatalla kuuluu myös seksuaalinen hyväksikäyttö. Eniten huomiota saavat erikoisryhmät joihin luetaan esimerkiksi raskaana



olevat ja imettävät naiset, ikääntyneet ja perheen elättäjänä toimivat naiset. (UNHCR 2014b, viitattu 30.10.2014.)

lökkäät henkilöt ovat erityisen haavoittuvassa asemassa olevia, sillä erinäiset ikään liittyvät sairaudet voivat hankaloittaa henkilön pääsyä avun piiriin. Vanhukset joutuvat usein helpommin eroon perheenjäsenistään, mikä tekee heistä ihmisryhmänä entistä haavoittuvamman. (UNHCR 2014a, viitattu 30.10.2014.)

Avustus ja suojelutoimet on suunniteltu enemmistölle joten ne ovat usein riittämättömät vammaisten erityistarpeita ajatellen. Vammaiset ovat erityisen haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä koska alttius fyysiselle, seksuaaliselle ja henkiselle hyväksikäytölle on erittäin suuri. Hyväksikäytön riskiä nostaa yksityisyyden puute esimerkiksi pesutilanteissa. Vammaisilla voi olla myös vaikeuksia pysyä perheensä mukana paon aikana, jolloin he usein jäävät jälkeen eikä heillä välttämättä ole vammasta riippuen mahdollisuutta päästä mukaan perheenjälijitysohjelmaan. (UNHCR 2014c, viitattu 30.10.2014.)

## 6.2 Perheen yhtenäisyyden säilyttäminen

Turvapaikkamenettelyssä pyritään ihmisoikeusperiaatteiden mukaisesti turvaamaan perheiden yhtenäisyys. Itse vastuunmäärittämisasetuksessaakin säädetään, että mikäli useat perheenjäsenet ja/tai alaikäiset naimattomat sisarukset jättävät kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset samassa jäsenvaltiossa samanaikaisesti tai siten, että hakemusten käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämistä koskeva menettely voidaan toteuttaa samanaikaisesti, kaikkien perheenjäsenten hakemusten käsittelystä on vastuussa se jäsenvaltio joka on velvollinen ottamaan vastaan suurimman osan perheen jäsenistä tai muussa tapauksessa jäsenvaltio joka on vastuussa sen hakemuksen käsittelystä jonka on jättänyt vanhin perheenjäsen. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013, asetuksen 11 artikla.)

Vastuunmäärittämisasetuksen yleisiin periaatteisiin kuuluu myös, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan mukaisesti asetusta sovellettaessa olisi otettava erityisesti huomioon perhe-elämän kunnioituksen periaate. Tämän vuoksi jäsenvaltioiden olisi kyettävä poikkeamaan vastuuperusteista humanitaarisista syistä tai myötätunnosta jotta perheenjäsenet, sukulaiset tai muut omaiset voidaan saattaa yhteen perheen yhtenäisyyden säilyttämisen

vuoksi. Perheen yhtenäisyys muun muassa edistää hakijan kotoutumista ja sopeutumista vierasmaahan valtioon. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013, asetuksen johdannon 14, 17 kohdat; Karinen, haastattelu 20.10.2014.)

Maahanmuuttoviraston Dublin-tulosalueen johtajan Krügerin (haastattelu 31.10.2014) mukaan perheen yhtenäisyyden säilyttäminen vastuumäärittämisasetusta sovellettaessa toteutuu hyvin tai vähintäänkin kohtalaisesti, sillä yksi asetuksen pääperiaatteista on perheen yhtenäisyyden säilyttäminen ja tämä konkretisoituu myös vastuuperusteissa joita uudistettu Dublin –asetus entisestään täsmensi. Ongelmatilanteita voi aiheuttaa mikäli hakija antaa virheellisiä tietoja tai todisteita Euroopan unionin alueella oleskelevista perheenjäsenistään tai alaikäisten osalta perheenjäsenistään, sisaruksistaan ja sukulaisistaan. Mikäli tietoja Euroopan unionin alueella oleskelevista perheenjäsenistä ei tule ilmi lainkaan, ei perheen yhtenäisyyden säilyttämiseen pyrkiviä artikloja voida soveltaa.

### **6.3 Vastuumäärittämisasetuksen raukeaminen Schengen-alueelta poistumisen johdosta**

Mikäli hakija poistuu vastuumäärittämisasetuksen mukaisesti määritellyn jäsenvaltion alueelta vähintään kolmen kuukauden ajaksi eikä hänellä ole vastuussa olevan valtion myöntämää voimassa olevaa oleskelulupaa, käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion velvollisuudet lakkaavat. Jäsenvaltion tulee aina kyetä osoittamaan, että asianomainen henkilö on tosiasiallisesti poistunut jäsenvaltion alueelta. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013, asetuksen 19 artiklan 2 kohta.) Kun Maahanmuuttovirasto selvittää onko hakija tosiasiallisesti poistunut Schengen-alueelta, otetaan huomioon hakijan esittämä selvitys alueelta poistumisestaan. Luotettavana selvityksenä voidaan pitää esimerkiksi maastalähtö- ja maahantuloleimoin merkittyä alkuperäistä passia tai muuta selvitystä jonka nojalla poistuminen ja oleskelu voidaan kiistatta todistaa. (Krüger, haastattelu 31.10.2014.)

Poistumisen taustalla voi olla ihan mitä tahansa seikkoja: henkilö on saapunut ensin viisumilla Euroopan unionin alueelle, hän on asianmukaisesti poistunut ja saapunut tämän jälkeen jonkin ajan kuluttua uudestaan Euroopan unionin alueelle; henkilö on saanut kielteisen päätöksen [kansainvälistä suojelua] koskevaan hakemukseensa ja hän on palannut vapaaehtoisesti kotimaahansa tai hänet on sinne käännytetty. (Krüger, haastattelu 31.10.2014.)

Oulun poliisilaitoksen Aikavuoren (haastattelu 13.10.2014) mukaan hakijat saattavat myös väsyä epävarmaan tilanteeseensa ja päättävät palata kotimaahansa. Hänen kokemuksensa mukaan kuitenkin Schengen-alueelle saapuneet henkilöt pyrkivät yleensä pysyttelemään jäsenvaltioiden alueella. Muita syitä hakijoiden poistumiselle Schengen-alueelta voi olla esimerkiksi henkilökohtaiset syyt kuten perheen ahdinko kolmannessa maassa (Karinen, haastattelu 20.10.2014).

Jos kansainvälistä suojelua hakeva henkilö saapuu takaisin Euroopan unionin alueelle yli kolmen kuukauden poissaolon jälkeen sovelletaan Dublin –asetusta edelleen (Krüger, haastattelu 31.10.2014.) Mikäli hakija jättää uuden kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen kyseisenlaisen poissaolojakson jälkeen, tämä hakemus käsitellään uutena hakemuksena ja hakemuksen osalta alkaa uusi menettely sen osalta vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) N:o 604/2013, asetuksen 19 artiklan 2 kohta.) Mikäli uusi menettely aloitetaan, Maahanmuuttovirasto esittää mahdollisessa takaisinottopyynnössä selvityksen asianomaisen henkilön poistumisesta Schengen-alueelta jotta pyynnön saanut valtio kykenee itse selvittämään asiaa ja päättämään vastuustaan (Krüger, haastattelu 3.10.2014).

#### **6.4 Jäsenvaltiot jotka eivät täytä vastaanotto-olojen vähimmäisedellytyksiä**

Muiden muassa European Council of Refugees and Exiles (ECRE) on raportissaan Dublin-järjestelmän uudistamisesta kiinnittänyt huomiota siihen, että Euroopan unionissa on jäsenvaltioita jotka eivät täytä vastaanotto-olojen vähimmäisedellytyksiä ja joihin ei taten tulisi palauttaa kansainvälistä suojelua hakevia henkilöitä. Yhteisistä säädöksistä huolimatta joidenkin jäsenvaltioiden turvapaikkamenettelyä ja vastaanottomenettelyä kohtaan on esitetty voimakasta kritiikkiä ja jopa esitetty kysymyksiä Dublin -asetuksen soveltamisesta näissä tapauksissa. Huoltaan vastaanotto-olojen tason suuresta vaihtelusta jäsenvaltioiden välillä ovat esittäneet lukuisten jäsenvaltioiden hallitukset, Euroopan parlamentti sekä useat kansalaisjärjestöt. Pahimmillaan vastaanotto-olojen heikko taso voi johtaa kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden epäinhimilliseen kohteluun ja erot esimerkiksi majoituksen ja terveydenhuollon tasoissa voivat olla suuriakin jäsenvaltioiden välillä. (McDonough, Kmak & van Selm 2008, 18; Krüger, haastattelu 31.10.2014.)

Uudistetussa Dublin III –asetuksessa on tunnustettu, että tiettyjen jäsenmaiden turvapaikkajärjestelmiin kohdistuvat erityiset paineet usein kärjistyvät tai edesauttavat kyseisten maiden turvapaik-

kajärjestelmien puutteita tai romahtamista, mikä puolestaan vaarantaa vastuunmäärittämisasetuksen mukaisen järjestelmän toiminnan. Kun tietyissä maissa on suuria määriä kansainvälistä suojelua hakevia henkilöitä, mikä kuormittaa maiden turvapaikkajärjestelmää suunnattomasti, ja joissakin maissa hakijoiden määrä on vähäisempi, on Dublin –järjestelmä tältä osin epäsolidaarinen. Vastuunmäärittämisasetuksen mukaisesta järjestelmästä vakavasti poikkeaminen tarkoittaisi unionin turvapaikkasäännöstössä ja Euroopan unionin perusoikeuskirjassa vahvistettujen oikeuksien sekä muiden kansainvälisten ihmisoikeuksien ja pakolaisten oikeuksien rikkomista. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013, asetuksen johdannon 21 kohta; Karinen, haastattelu 20.10.2014.)

Dublin III –asetuksessa todetaan, että

Jos hakija on mahdotonta siirtää jäsenvaltioon, joka on alunperin nimetty hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaksi jäsenvaltioksi, koska on perusteltuja syitä katsoa, että kyseisessä jäsenvaltiossa on turvapaikkamenettelyssä ja hakijoiden vastaanotto-olosuhteissa systeemisiä puutteita, jotka saattavat johtaa Euroopan unionin perusoikeuskirjan 4 artiklassa tarkoitettuun epäinhimilliseen tai halventavaan kohteluun, määrittämisestä vastaavan jäsenvaltion on jatkettava III luvussa vahvistettujen perusteiden tarkastelua sen määrittämiseksi, voidaanko jokin toinen jäsenvaltio nimetä hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaksi jäsenvaltioksi (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013, asetuksen 3 artiklan 2 kohta).

Euroopan unionin tuomioistuimen tuomiossa C-411/10 todettiin, ettei turvapaikanhakijaa tulisi siirtää hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaan valtioon mikäli jäsenvalliot eivät voi olla tietämättömiä, että vastuussa olevan jäsenvaltion turvapaikkamenettelyssä ja turvapaikanhakijoiden vastaanotto-olosuhteissa on sellaisia systeemisiä puutteita, jotka ovat uskottavia perusteita uskoa, että hakija altistuisi todelliselle vaaralle joutua epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kohteeksi. Vähäiset rikkomukset neuvoston direktiiviä turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista, määritelmädirektiiviä tai turvapaikkamenettelydirektiiviä kohtaan eivät riitä estämään turvapaikanhakijan siirtämistä tavallisesti vastuussa olevaan jäsenvaltioon. Ainoastaan jos on vakavaa syytä pelätä, että hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion turvapaikkamenettelyssä ja turvapaikanhakijoiden vastaanotto-olosuhteissa on merkittäviä systeemisiä puutteita, ei hakijan siirtoa kyseiseen vastuuvaltioon katsota yhteensopivaksi Euroopan unionin perusoikeuskirjan kanssa sillä siirto voisi johtaa epäinhimilliseen tai halventavaan kohteluun altistumiselle. (C-411/10, N.S. v. Secretary of State for the Home Department, 21.12.2011, Kok. 2011, I – 13991, 84–86, 123 kohta; Krüger, haastattelu 31.10.2014.)

Sekä Pakolaisneuvonta ry:n lakimies Karinen (haastattelu 20.10.2014) että Oulun poliisilaitoksen ulkomaalaistutkintaryhmän varajohtaja Aikavuori (haastattelu 13.10.2014) nostavat esille Kreikan esimerkkinä kuormittuneesta jäsenvaltiosta. Kreikkaan ei ole vuodesta 2011 lähtien enää palautettu kansainvälistä suojelua hakevia henkilöitä sillä Kreikan vastaanotto-olosuhteet on arvioitu epäinhimillisiksi.

Me olemme tehneet Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen valituksia varmaan - - parin vuoden ajan - - ja [saimme sieltä] kokoajan täytäntöönpanokieltoja. - - Sitten yksi tapaus käsiteltiin [Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa], - - minkä perusteella ei nyt sitten Suomeen käännyttä [kansainvälistä suojelua hakevia henkilöitä] Kreikkaan. (Karinén, haastattelu 20.10.2014.)

Karinén viittaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vuonna 2011 tekemään päätökseen tapauksessa M.S.S. v. Belgia ja Kreikka jossa todetaan, että turvapaikanhakijoiden palauttaminen Kreikkaan loukkaa Euroopan ihmisoikeussopimusta sillä sekä Kreikan säilöönotto-olosuhteet että vastaanotto-olosuhteet ovat Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaisia. Tuomioistuin oli samaa mieltä useiden järjestöjen kanssa siitä, että Kreikassa ei välttämättä pääse turvapaikkamenettelyyn piiriin, hakemusta ei välttämättä käsitellä asianmukaisesti eikä muutoksenhaun tehokkuudesta ja asianmukaisuudesta ole takeita. Lisäksi turvapaikanhakijoilla on vaara joutua käännytetyksi ilman turvapaikkaperusteiden tutkimista. Kyseisessä tapauksessa M.S.S. siirtyi Kreikasta Belgiaan jossa hän haki turvapaikkaa. Belgia rikkoi Euroopan ihmisoikeussopimusta käännyttämällä hakijan Kreikkaan, vaikka viranomaiset Kreikan tilanteen tietäessään olisivat voineet soveltaa vastuunmäärittämissetuksen suvereniteettilauseketta jonka mukaan jäsenvaltio voi tutkia turvapaikkahakemuksen vaikka ei olisikaan siitä ensisijaisesti vastuussa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen kyseinen päätös vahvistaa sen, että Kreikassa ei ole mahdollisuutta oikeudenmukaiseen turvapaikkaprosessiin ja että maan vastaanotto-olosuhteet ovat epäinhimilliset, mikä on myös lukuisten ihmisoikeuselinten kanta. (M.S.S. v. Belgium and Greece, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 21.1.2011, Hudoc.)

Jäsenvaltioista myös Malta ja Italia ovat maita joiden vastaanotto-olosuhteisiin kohdistuu suurta kuormitusta ja joihin kansainvälistä suojelua hakevia henkilöitä ei välttämättä palauteta, vaan palautusten mahdollisuus tarkastellaan tapauskohtaisesti. Esimerkiksi hakijan haavoittuva asema saattaa vaikuttaa palautuspäätöksiin näiden tiettyjen jäsenvaltioiden kohdalla. (Aikavuori, haastattelu 13.12.2014.)

Jotta tilanteisiin, joissa jäsenvaltioiden turvapaikkajärjestelmiin kohdistuva paine heikentää vastaanotto-olosuhteiden tasoa, voitaisiin paremmin varautua, on Euroopan parlamentin ja neuvoston toimesta säädetty Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston perustamisesta. Kesällä 2011 toimintansa aloittaneen Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston tehtävänä on helpottaa Euroopan unionin jäsenmaiden välistä tietojen ja hyväksi todettujen toimintatapojen vaihtoa ja täten tehostaa käytännön yhteistyötä. Asetuksella pyritään myös edistämään yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän perustamista. (Euroopa 2011b, viitattu 20.9.2014.) Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirastolla ei kuitenkaan ole suoraa tai epäsuoraa valtuuksia jäsenvaltioiden turvapaikkaviranomaisten tekemiin yksittäisiin päätöksiin (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston perustamisesta, 19.5.2010 (EU) N:o 439/2010, EUVL L 132, 29.5.2010, 11, asetuksen johdannon 14 kohta).

Kyseinen Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto tukee Dublin III –asetukseen liittyen henkilöiden siirtoja Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä. Tukivirasto myös auttaa sellaisia EU-maita, joiden turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmiin kohdistuu erityisiä tai suhteettomia paineita. Tällainen lisääntynyt paine voi johtua esimerkiksi maantieteellisestä sijainnista tai maan väestötilanteesta. Suhteetonta painetta voi aiheutua myös tilanteissa, joissa johonkin jäsenmaahan saapuu äkillisesti suuri määrä kansainvälistä suojelua tarvitsevia kolmannen maan kansalaisia. Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston tehtävänä onkin jäsenvaltioiden välisen tiedonvälityksen lisäksi kerätä tietoja hätätoimenpiteistä, joiden tarkoituksena on lievittää jäsenvaltioihin kohdistuvaa erityistä painetta sekä määrittää ja arvioida tietoja EU-maiden turvapaikka-asioihin liittyvistä rakenteista ja valmiuksista vastaanottaa kansainvälistä suojelua hakevia henkilöitä. Tukivirasto voi myös tukea Euroopan unionin jäsenvaltioita näiden pyynnöstä ja koordinoita turvapaikka-asioiden tukiryhmiä ja toimia helpottamaan kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten alkuarviointia ja asianmukaisten vastaanottorakenteiden nopeaa perustamista. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 439/2010, asetuksen 3 artikla, 5–6 artiklat, 8–11 artiklat.)

Vastuunmäärittämisasetuksen mukaan sellaisissa tilanteissa joissa asetuksen soveltaminen voisi vaarantua joko siksi, että jonkin jäsenvaltio turvapaikkajärjestelmään saattaa kohdistua erityisiä paineita tai jonkin jäsenvaltion turvapaikkajärjestelmän toiminnassa esiintyy ongelmia, komissio antaa yhteistyössä Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston kanssa suosituksia kyseiselle jäsenvaltiolle ja voi kehottaa jäsenvaltiota laatimaan kehityssuunnitelman. Mikäli ennaltaehkäisy-

suunnitelman täytäntöönpano ei korjaa havaittuja puutteita tai on olemassa mahdollisuus, että jäsenvaltion turvapaikkatilanne kehittyy kriisiksi jota ei voida ratkaista ennaltaehkäisysuunnitelmalla, voidaan asianomaista jäsenvaltiota pyytää laatimaan kriisinhallintasuunnitelma. Mikäli varhaisvaroitus-, valmius- tai kriisinhallintamenettelyihin ryhdytään, seuraa Euroopan neuvosto tilannetta tiiviisti koko menettelyn ajan. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 604/2013, asetuksen 33 artiklan 1–4 kohdat.)

## 7 JOHTOPÄÄTÖKSET

Opinnäytetyön tarkoituksena oli selvittää mitä ongelmia tai haasteita Euroopan unioni on havainnut vastuunmäärittämisasiasetukseen liittyen, mihin ongelmakohtiin sidosryhmät ovat tarttuneet, mitä ongelmia tai haasteita kansainväliset toimijat Suomessa ovat huomanneet – ja vastaavatko nämä ongelmat ja haasteet toisiaan.

Arvioidessaan Dublin II –asetuksen toimivuutta Euroopan yhteisöjen komissio määritteli ensisijaisiksi ongelmakohtiksi turvapaikanhakijan suojelun tarpeen perusteellisen arvioinnin puutteen tietyssä jäsenvaltiossa, sen ettei vastuunmäärittämisasiasetusta oltu sovellettu toissijaista suojelua haakeviin tai toissijaista suojelua saaviin henkilöihin, jäsenvaltioiden toisistaan eriävät tulkinnat vastuunmäärittämisasiasetusta sovellettaessa erityisesti suvereniteettialueeseen ja humanitaarisen alueeseen osalta, tarvittavien todisteiden löytämisen hankaluuden, puuttuvat tai pitkät määräajat, toetutuneiden siirtojen ja hyväksytyjen siirtopyyntöjen eriävyydet sekä siirtojen kustannukset ja niistä aiheutuvan työtaakan. Dublin II –asetus oli kuitenkin kokonaisuudessaan koettu tehokkaaksi ja sitä koettiin sovellettavan jäsenvaltioissa tyydyttävästi. (Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle KOM (2007) 299 lopullinen, 6–9.)

European Council of Refugees and Exiles (ECRE) esitti eriävän mielipiteensä todeten, etteivät jäsenvaltiot toteuta velvollisuuksiaan, eikä vastuuvaltion määrittäminen välttämättä johda minkäänlaisiin konkreettisiin toimenpiteisiin. Raportissaan ECRE esitti radikaalin muutosehdotuksen jonka mukaan Dublin –asetus pitäisi korvata kokonaan uudella menettelyllä. ECRE otti myös kantaa Dublin II –asetukseen liittyviin ongelmiin todeten, että hakijoita ei tulisi palauttaa valtioihin jotka eivät pysty takaamaan asianmukaista turvapaikkamenettelyä ja kunnollisia vastaanotto-olosuhteita ja tällaiset palautukset olisi voitava pysäyttää, että hakijoilla tulisi olla oikeus valituksiin joilla olisi kääntötyksen toimeenpanoa lykkäävä vaikutus, että säilöönoton tulisi olla viimesijainen ratkaisu, että perheiden määritelmää tulisi laajentaa, että turvapaikanhakijoiden tulisi saada tarvittava tieto järjestelmästä ymmärrettävässä muodossa ja että kidutuksen uhrien, erityistä hoitoa vaativien ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden palautukset tulisi voida estää. Lisäksi ECRE määritteli ongelmakohtiksi hakijoiden hallitsemattoman liikkumisen jäsenvaltiosta toiseen sekä sen, että ainoastaan noin puolet sovituista palautuksista jäsenvaltioiden välillä toteutuu. (McDonough, Kmak & van Selm 2008, 9–15.)



Euroopan yhteisöjen komission seuraava raportti oli ehdotus Dublin –asetuksen uudistamisesta, jossa nostettiin ensisijaisesti esille Dublin II –asetuksen mukaisen vastuunmäärittämijärjestelmän tehostaminen sekä menettelyn piiriin kuuluvien hakijoiden suojelun tason kohentaminen. Uudistuksen kohteena oleviin seikkoihin kuului muun muassa toissijaista suojelua hakevien ja saavien henkilöiden sisällyttäminen mukaan asetukseen, uusien määräaikojen asettaminen ja tiettyjen määräaikojen lyhentäminen, tiettyjen lausekkeiden selkiyttäminen niiden soveltamisolosuhteiden ja käytötarkoitusten osalta, valtioiden välisen tietojen vaihdon lisääminen sekä perheen määritelmän laajentaminen. Lisäksi tarkoituksena oli lisätä hakijoiden tietoisuutta oikeudesta oikeusapuun tai oikeudelliseen avustajaan sekä tietoisuutta vastuunmäärittämismenettelystä kokonaisuutena. Uudistetun asetuksen mukaan siirtopäätöksiin olisi voitava hakea muutosta ja siirtopäätösten täytäntöönpano olisi voitava keskeyttää, lisäksi otettaisiin huomioon rajallisen vastaanottokyvyn ja vastaanottovalmiuden omaavat valtiot ja valtiot joissa suojelun taso ei ole riittävä ja tarvittaessa siirrot tällaisiin valtioihin olisi voitava keskeyttää. (Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (Uudelleenlaadittu toisinto) KOM (2008) 820 lopullinen, 2–12.)

Haastateltujen Suomen kansallisten toimijoiden edustajien havaitsemat ongelmakohdat vastuunmäärittämisasetusta sovellettaessa olivat samoja Euroopan yhteisöjen komission kanssa lähinnä työtaakan osalta. European Council of Refugees and Exiles (ECRE) ja Suomen kansallisten toimijoiden edustajat puolestaan nostivat samoina ongelmakohtina esille sen, ettei hakijoilla välttämättä ole saatavilla kaikkea tarvittavaa tietoa menettelystä heille ymmärrettävässä muodossa. Kansallisten toimijoiden edustajat totesivat, että haasteena on etenkin tiettyjen jäsenvaltioiden kautta tulevat hakijat sekä sen kartoittaminen ovatko hakijat tosiasiaissa ymmärtäneet heille annetut tiedot prosessista. Lisäksi sekä ECRE että kansallisten toimijoiden edustajat ovat tuoneet ilmi, että vastuunmäärittämijärjestelmä on sellaisenaan epäsolidaarinen, sillä tietyt jäsenvaltiot kuormittuvat huomattavasti toisia jäsenvaltioita enemmän. ECRE on todennut, ettei vastuunmäärittämisasetus ole toimiva järjestelmä, Suomen kansallisten toimijoiden edustajat puolestaan ovat sanoneet, ettei asetusta anna selkeää vastausta kaikkien kysymysten osalta ja jäsenvaltioilla on eriäviä näkemyksiä esimerkiksi siirtoaikojen, lyhyen ajan sisällä tehtyjen useiden hakemusten ja alaikäisten yksintulleiden hakijoiden hakemusten käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittämisen osalta. Kansallisten toimijoiden edustajat ovat myös todenneet, että vastuussa olevan valtion määrittäminen on käytännössä tullut hankalammaksi johtuen esimerkiksi siitä, että hakijalla saattaa olla useina eri vuosina ja useissa eri valtioissa tehtyjä hakemuksia tai hakijat eivät kerro Euroopan unionin alueelle saapumisestaan ja alueella oleskelustaan, poistumisesta alueelta tai mahdollisista toisen jäsenval-

tion myöntämistä oleskeluluvista tai viisumista, aikaisemmasta hakemushistoriastaan tai saamistaan päätöksistä todenmukaisesti. Molempien, sekä ECRE:n että kansallisten toimijoiden edustajien huomaama ongelmakohta oli myös, että hakijat liikkuvat osin hallitsemattomasti maasta toiseen ja läheskään kaikki sovitut palautukset eivät toteudu esimerkiksi siitä syystä, että hakijoita katoaa paljon palautuspäätösten tiedoksiannon jälkeen. (Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle KOM (2007) 299 lopullinen, 6–9; McDonough, Kmak & van Selm 2008, 9–15; Aikavuori, haastattelu 13.10.2014; Karinen, haastattelu 20.10.2014; Krüger, haastattelu 31.10.2014.)

Vaikka ECRE onkin todennut, että vastuumäärittämisesetuksen tehottomuus aiheuttaa vakavia inhimillisiä seurauksia, kokevat Suomen kansallisten toimijoiden edustajat, että Suomessa ihmisoikeusnäkökulmat otetaan kiitettävästi huomioon vastuumäärittämisesetusta sovellettaessa. Esimerkiksi harkintavaltalausekkeeseen vedotaan lähes kaikissa tapauksissa. (McDonough, Kmak & van Selm 2008, 9–15; Aikavuori, haastattelu 13.10.2014; Karinen, haastattelu 20.10.2014; Krüger, haastattelu 31.10.2014.) Harkintavaltalauseke on tarkoitettu käytettäväksi tilanteissa joissa havaitaan myötätuntoa herättäviä tai inhimillisiä syitä. Vaikka harkintavaltalausekkeeseen vedotaankin lähes kaikissa tapauksissa, eivät hakijan olosuhteet tai vallitseva tilanne välttämättä ole hallinto-oikeuden päätökseen vaikuttavia ja hallinto-oikeus ei tällöin myönnä Maahanmuuttoviraston kielteiselle päätökselle valituslupaa. Myötätuntoa herättävä tilanne voi olla kyseessä esimerkiksi jos kansainvälistä suojelua hakeva henkilö on uhritunut tai muilla tavoin haavoittuvassa asemassa oleva. Tällöin voidaan katsoa, että tapauksessa on inhimillisiä syitä, joiden perusteella harkintavaltalausekkeiden mukaisesti hakemus voidaan ottaa käsittelyyn vaikka vastuuvaltio olisikin muiden vastuumäärittämisperusteiden mukaisesti jokin muu. Harkintavaltalauseke on hyvä lisä vastuumäärittämisesetukseen, sillä se mahdollistaa ihmisoikeusnäkökulmien huomioon ottamisen. Paljon on kuitenkin kiinni hallinto-oikeuden katsontatavasta harkintavaltalausekkeeseen vedottaessa. Harkintavaltalausekkeeseen vetoaminen ei aina automaattisesti tarkoita, että alkuperäinen päätös muuttuisi, sillä valituksessa esille nostetut seikat eivät välttämättä ole tarpeeksi painavia asian käsittelyn jatkumisen kannalta.

ECRE on myös kritisoinut säilöönottoa jonka tulisi heidän mukaansa olla ainoastaan viimesijainen toimenpide. Juuri tällainen se onkin Suomessa, sillä säilöönottoa käytetään pakkokeinona ainoastaan pakottavissa tilanteissa. (McDonough, Kmak & van Selm 2008, 9–15; Aikavuori, haastattelu 13.10.2014.) Suomessa eri tahot keskustelevat usein kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden säilöönoton tarpeellisuudesta ja kritisoivat säilöönottoa varsinkin lasten ja lapsiperheiden osalta.

Alaikäisten säilöönottoa tulisi aina välttää ja tämä on Oulun poliisilaitoksen edustajan mukaan myös poliisin kanta. Koska säilöönotto on yleisen järjestyksen ylläpitoa voi se joissakin tapauksissa olla tarpeellinen varotoimenpide, esimerkiksi henkilön maasta poistamisen sujuvuuden turvaamiseksi tai hakijan henkilöllisyyteen liittyvien epäselvyyksien selvittämiseksi.

Suomen kansallisten toimijoiden edustajat toteavat, että Dublin –asetuksen uudistus on vaikuttanut etenkin määräaikoihin niitä täsmentämällä sekä perheen yhtenäisyyden säilyttämisen edistämiseen täsmentämällä entisestään vastuuperusteita perheen yhtenäisyyden osalta. Käytännössä on huomattu, että poikkeuksia lukuun ottamatta jäsenvaltiot vastaavat määräaikojen puutteessa pyyntöihin. Vastuunmäärittämisasetuksen uudistukseen liittyen Oulun poliisilaitoksen edustaja on todennut, että heidän työtään vaikeuttaa uusi maastapoistamisen täytäntöönpanon aikataulu jonka myötä maastapoistamisviiveet ovat kasvaneet. (Aikavuori, haastattelu 13.10.2014; Karinen, haastattelu 20.10.2014; Krüger, haastattelu 31.10.2014.) Toisaalta nykyinen maastapoistamisen aikataulu antaa hakijoille tosiasiallisen mahdollisuuden valittaa heille annetuista käännytyspäätöksistä. Muutos joka on lisännyt kahdeksan päivän valitusajan helpottaa myös suuresti hakijoiden avustajien työtä. Täytäntöönpanokieltovalitusten tekemiseen on nykyään enemmän aikaa ja täten avustajan on mahdollista tarvittaessa tavata asiakasta ja keskustella valituksesta, jolloin kaikki asiaan vaikuttavat seikat ja mahdolliset ihmisoikeudelliset näkökulmat voidaan ottaa entistä paremmin huomioon.

Sekä Euroopan yhteisöjen komissio raportissaan, European Council of Refugees and Exiles että Suomen kansallisten toimijoiden edustajat määrittivät yhdeksi suurimmaksi ongelmakohtaksi vastuunmäärittämisasetukseen liittyen tiettyjen jäsenvaltioiden turvapaikkajärjestelmään kohdistuvan suuren kuormituksen. Usein tällaiset ylikuormittuneet jäsenvaltiot eivät täytä vastaanotto-olosuhteiden vähimmäisvaatimuksia ja kyseisissä valtioissa on vaikeaa päästä turvapaikkamenettelyyn piiriin. Puutteista johtuen ihmisoikeuksien toteutuminen saattaa olla vaakalaudalla. Turvapaikkajärjestelmien puutteet ja mahdollinen romahtaminen vaarantavat vastuunmäärittämisasetuksen mukaisen toiminnan. Vastuunmäärittämisasetuksen uudistuksessa tämä on otettu huomioon asettamalla, ettei hakijaa tulisi palauttaa jäsenvaltioon jossa vastaanotto-olosuhteissa tai turvapaikkamenettelyissä on puutteita jotka voivat johtaa halventavaan tai epäinhimilliseen kohteluun vaan tällöin vastuuvaltion tulisi olla jokin muu. (Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle KOM (2007) 299 lopullinen, 6–9; McDonough, Kmak & van Selm 2008, 9–15; Aikavuori, haastattelu 13.10.2014; Karinen, haastattelu 20.10.2014; Krüger, haastattelu 31.10.2014.) Käytännössä tällä

hetkellä Kreikka on sellainen jäsenvaltio johon ei palauteta kansainvälistä suojelua hakevia henkilöitä valtion turvapaikkamenetelmän ylikuormittuneisuuden vuoksi. Kreikan vastaanotto-olosuhteissa sekä itse turvapaikkaprosessissa on merkittäviä puutteita. Lisäksi tietyillä Etelä-Euroopan jäsenvaltioilla on samantapaisia ongelmia ja haasteita, sillä valtioihin saapuu suuria määriä kansainvälistä suojelua hakevia henkilöitä. Suuret hakijamäärät kuormittavat jäsenvaltioita eivätkä valtiot kuten Italia ja Malta pysty ylläpitämään hyväksyttävää tasoa vastaanotto-olosuhteissaan ja turvapaikkaprosessissaan. Kuten haastatteluissa ja raporteissa on käynyt ilmi, tiettyjen jäsenvaltioiden kuormittuminen aiheuttaa haasteita myös muille jäsenvaltioille ja täten edesauttaa epäsolidarisuutta vastuunmäärittämisasetusta sovellettaessa. Varsinkin jos kyseessä on haavoittuvassa asemassa oleva kansainvälistä suojelua hakenut henkilö nostavat avustajat usein esille puutteelliset vastaanotto-olosuhteet vastuuvaltiossa, sillä ihmisoikeuksien kannalta olisi hyvin tärkeää, että uhriutunut tai esimerkiksi fyysisesti tai psyykkisesti sairas henkilö saa kaiken tarvitsemansa avun. Avunsaannin tason ei tulisi vaihdella vastuuvaltiosta riippuen, vaan vastuunmäärittämisasetusta sovellettaessa tulisi pystyä takaamaan yhteneväiset olosuhteet hakijoille kaikissa jäsenvaltioissa. Mikäli joissakin jäsenvaltioissa esiintyy puutteita jotka voivat vaarantaa hakijan hyvinvoinnin, tulisi hakijalla olla mahdollisuus välttyä palauttamiselta tähän jäsenvaltioon.

## 8 POHDINTA

Idea opinnäytetyön aiheeksi muotoutui ammattiharjoittelupaikkojen perusteella. Ammattiharjoittelut suoritimme Oulun poliisilaitoksen ulkomaalaistutkintaryhmässä sekä Pakolaisneuvonta ry:llä. Harjoittelujaksojen aikana kävi ilmi, että vastuunmäärittämisesetukseen soveltamiseen liittyen ilmeni käytännön ongelmia. Opinnäytetyön alkuperäinen rajaus laajeni jonkin verran työtä tehdessämme ja lopulta se muotoutui kattamaan sekä tavallisen turvapaikkaprosessin selittämisen että vastuunmäärittämisesetuksen mukaisen turvapaikkamenettelyn, vastuunmäärittämisesetuksen uudistuksen sekä siihen liittyvien raporttien analysoinnin sekä haasteet, jotka vastuunmäärittämisesetuksen soveltamiseen mahdollisesti liittyvät. Pois rajattiin opinnäytetyössä todettujen haasteiden kehitysehdotusten esittäminen. Pääasiallisena lähteenä opinnäytetyössä on ollut lainoppi sekä suoritettut haastattelut ja niissä esiin tulleet seikat. Lisäksi opinnäytetyössä on käytetty aiheesta saatavilla ollutta kirjallisuutta.

Opinnäytetyö aloitettiin luomalla sille pohja ensisijaisesti lainopista saaduilla teoriaosuuksilla. Teoriaosuuksia täydennettiin suorittamalla kolme teemahaastattelua Suomen turvapaikka-asioihin liittyvien kansallisten toimijoiden edustajille. Kaksi haastattelusta toteutettiin kasvokkain ja yksi haastattelu toteutettiin sähköpostihaastatteluna. Haastattelimme Maahanmuuttoviraston Dublin-tulosalueen edustajaa sähköpostitse aikataulullisista syistä. Haastattelu sähköpostitse arvellutti aluksi, mutta lopputulos on todella hyvä, saimme paljon lisää näkökulmia aiheeseen, emmekä usko menettäneemme tärkeitä tietoja. Haastatteluiden ensisijaisena tavoitteena oli kartoittaa ovatko kansalliset toimijat havainneet samoja ongelmia joita Euroopan unionin tasolla sekä sidosryhmän osalta on havaittu. Haastatteluissa esiin tulleet tiedot kirjoitettiin teorian joukkoon vetoketjumalliin. Opinnäytetyön aikataulu on ollut ajoittain hyvin tiukka, minkä vuoksi opinnäytetyön kirjoittamiseen on keskitytty tiiviisti pitkiäkin ajanjaksoja kerrallaan. Tämän vuoksi koemme, että työ on johdonmukaisesti sekä yhtenäisesti rakennettu. Aloituseminaari pidettiin jo syyskuussa 2013 eli väliä ohjauseminaariin oli lähes vuosi. Tämä johtui siitä, että halusimme aloittaa opinnäytetyöprosessin ennen Erasmus -vaihtovuottamme Englannissa. Vaihdoista palattuamme aloimme työstää opinnäytetyötä aktiivisesti ja teoriapohjan valmistuttua ohjauseminaari, haastattelut sekä esityseminaari toteutettiin hyvin nopealla aikataululla.

Vastuunmäärittämisesetus opinnäytetyön aiheena oli vaativa sekä laaja, eikä aiheeseen eksaktisti liittyvää kirjallisuutta lainopillisten lähteiden lisäksi ollut paljon tarjolla. Haastattelujen suorittaminen

auttoi opinnäytetyön sisällön muodostumista huomattavasti, sillä näin opinnäytetyöhön saatiin myös Suomen kansallisten toimijoiden mielipiteitä mukaan. Vastuunmäärittämisasetus uudistui kesken opinnäytetyöprosessin, mikä aiheutti lisätyötä, mutta toisaalta loi mahdollisuuden uuden näkökulman sisällyttämiseen työhön. Dublin –asetus on uudistunut alle vuosi sitten, eikä toimijoilla ole vielä runsaasti käytännön kokemusta uudistetusta asetuksesta ja sen hyödyistä tai eduista vanhaan asetukseen verrattaessa. Opinnäytetyössä on tuotu esille ensisijaisesti haasteita ja ongelmia joita kansalliset toimijat sekä Euroopan yhteisöjen komissio ja European Council of Refugees and Exiles, joka on turvapaikka-asioihin liittyvä sidosryhmä, raporteissaan ovat huomioineet aiempaan asetukseen liittyen ja joihin vastuunmäärittämisasetuksen uudistuksella on pyritty tuomaan parannusta. Koemme, että opinnäytetyö vastaa esitettyihin tutkimuskysymyksiin. Yhteneväisiä ongelmia ja haasteita vastuunmäärittämisasetukseen liittyen on löydettävissä niin Euroopan yhteisöjen komission, European Council of Refugees and Exiles:n kuin kansallisten toimijoiden edustajienkin mielipiteistä.

Opinnäytetyön aihe ja siihen paneutuminen kehitti ammatillista osaamistamme. Aiheesta ei ollut saatavilla paljon aikaisempaa tietoa joten jouduimme luomaan tietoperustaa itse. Tämän seurauksena meille on muodostunut vahva kuva aiheesta. Mielestämme vastuunmäärittämisasetuksen taustalla ollut idea tasa-arvoisesta ja yhtenäisestä turvapaikkapolitiikasta on hyvä ja toteuttamiskelpoinen, mutta itse asetus ei sellaisenaan vastaa Euroopan unionin jäsenvaltioiden turvapaikkamenettelyiden asettamiin haasteisiin. Mielestämme Dublin –järjestelmä ei sellaisenaan ole täysin toimiva etenkin tiettyjen maiden kuormittuneiden turvapaikkajärjestelmien vuoksi, mikä luo paljon painetta ja epätasa-arvoa muille jäsenvaltioita ajatellen. Opinnäytetyöprosessin aikana meidät yllätti se, miten laaja ongelma palautusten ketjuuntuminen ja hakijoiden hallitsematon liikkuminen jäsenvaltioiden välillä tosiasiasa on. Nämä seikat nousivat vahvasti esille myös suoritetuissa teemahaastatteluissa. Työtä tehdessä huomasimme, että meillä opinnäytetyön alussa ollut mielikuva vastuunmäärittämisasetukseen liittyvistä haasteista, ongelmatilanteista ja niiden laajuudesta ei täysin vastannut todellisuudessa vallitsevaa tilannetta. Alun perin huomioon otettujen ihmisoikeuskysymysten sekä Schengen –alueelta poistumisen lisäksi katsontakantamme haasteita ja ongelmatilanteita kohtaan laajeni huomattavasti. Prosessin lopuksi kykenimme toteamaan, että olimme kartuttaneet tietoa aiheesta enemmän kuin lähtökohtaisesti oletimme ja olimme pystyneet esittämään kattavat vastaukset esittämiimme tutkimuskysymyksiin.

Koemme, että opinnäytetyö esittää onnistuneesti käytännön ongelmakohtia vastuunmäärittämisasetukseen sekä aiheeseen liittyvään teoriaan tukeutuen, mikä oli ensisijainen työn tarkoitus.

Haastateltujen kansallisten toimijoiden edustajat ovat ilmaisseet mielenkiintoaan opinnäytetyötä kohtaan, sillä Dublin –asetukseen liittyviä haasteita ei ole lainoppiin ja muuhun aiheeseen liittyvään kirjallisuuteen verraten juurikaan kartoitettu kaikkien kansallisten toimijoiden osalta. Olemme myös henkilökohtaisesti oppineet aiheesta runsaasti ja koemme, että opinnäytetyö on luotettava ja ajan-kohtainen katsaus vastuunmäärittämisen uudistamiseen johtaneista ongelmatilanteista, uudistuksen tavoitteista sekä Suomen kansallisten toimijoiden työssään havaitsemista käytännön haasteista. Uusia esiin tulleita kysymyksiä sekä mahdollisia tulevien opinnäytetöiden aiheita ovat kehitysehdotusten esittäminen Suomen kansallisten toimijoiden havaitsemiin ongelmatilanteisiin ja haasteisiin sekä miten European Council of Refugees and Exiles:n ehdottama Dublin –asetuksen korvaava vastaava menetelmä voitaisiin käytännössä toteuttaa.

## LÄHTEET

Aikavuori, T. 2014. Vararyhmänjohtaja, Oulun poliisilaitos, ulkomaalaistutkintaryhmä. Haastattelu 13.10.2014. Tekijän hallussa.

C-411/10, N.S. v. Secretary of State for the Home Department, 21.12.2011, Kok. 2011, I – 13991. Hakupäivä 1.1.2014, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30d5906d7c1bcd0f4260a6e1f41e501343b1.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuObxv0?text=&docid=117187&pageIndex=0&doclang=FI&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=861118>.

ECHR 21.1.2011. Dnro 30696/09. Hakupäivä 1.11.2014, [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-103050#{\"itemid\":\[\"001-103050\"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-103050#{\).

European Council of Refugees and Exiles 2014. Vulnerable groups. Viitattu 30.10.2014, <http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/protection-in-europe/93-vulnerable-groups.html>

Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvallion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta (Uudelleenlaadittu toisinto), 3.12.2008 KOM (2008) 820 lopullinen.

Eur-Lex 2014. Asiakirja 32013R0604. Viitattu 8.11.2014. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/NOT/?uri=celex:32013R0604>.

Euroopan ihmisoikeussopimus. 20.5.1999/85-86, SopS 63.

Euroopan komissio 2011. Schengenin sopimus helpottaa liikkumista maasta toiseen. Viitattu 1.11.2014, [http://ec.europa.eu/finland/news/press/101/10795\\_fi.htm](http://ec.europa.eu/finland/news/press/101/10795_fi.htm).

Euroopan neuvoston direktiivi oikeudesta perheenyhdistämiseen, 22.9.2003, 2003/86/EY EUVL L 251, 3.10.2003, 12-18.



Euroopan neuvoston direktiivi pakolaisaseman myöntämisestä tai poistamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista, 1.12.2005 2005/85/EY EUVL L 326 13.12.2005, 13-34.

Euroopan neuvoston direktiivi vähimmäisvaatimuksista tilapäisen suojelun antamiseksi siirtymään joutuneiden henkilöiden joukkoittaisen maahantulon tilanteissa, ja toimenpiteistä näiden henkilöiden vastaanottamisen ja vastaanottamisesta jäsenvaltioille aiheutuvien rasitusten tasapuolisen jakautumisen edistämiseksi, 20.7.2001, 2001/55/EY EUVL L 212, 7.8.2001, 12-23.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 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-alaisen tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaavan eurooppalaisen viraston perustamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 1077/2011 muuttamisesta (uudelleenlaadittu), 26.6.2013 (EU) N:o 603/2013 EUVL L 180, 29.6.2013, 1-30.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston perustamisesta, 19.5.2010 (EU) N:o 439/2010, EUVL L 132, 29.5.2010, 11-29.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta (uudelleenlaadittu), 26.6.2013 (EU) N:o 604/2013 EUVL L 180 29.6.2013, 31-59.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus viisumitietojärjestelmästä (VIS) ja lyhytaikaista oleskelua varten myönnettäviä viisumeja koskevasta jäsenvaltioiden välisestä tietojenvaihdosta (VIS-asetus), 9.7.2008 (EY) N:o 767/2008, EUVL L 218, 13.8.2008, 60-81.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi kansainvälisen suojelun myöntämisestä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä (uudelleenlaadittu), 26.6.2013, 2013/32/EU, EUVL L 180, 29.6.2013, 60-95.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista (uudelleenlaadittu), 26.6.2013, 2013/33/EU, EUVL L 180, 29.6.2013, 96-117.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittämiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojan sisällölle (uudelleenlaadittu), 13.12.2011 2011/95/EU, EUVL L 337, 20.12.2011, 9-26.

Europa 2000. Euroopan unionin perusoikeuskirja. Viitattu 14.11.2014, [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_fi.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_fi.pdf).

Europa 2010a. Eurodac-järjestelmä. Viitattu 12.07.2014. [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/l33081\\_fi.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33081_fi.htm).

Europa 2010b. VIS asetus. Viitattu 15.9.2014. [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/l14517\\_fi.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l14517_fi.htm).

Europa 2011a. Tiivistelmät EU:n lainsäädännöstä. Dublin II asetus. Viitattu 1.7.2014, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/l33153\\_fi.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33153_fi.htm).

Europa 2011b. Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto. Viitattu 20.9.2014. [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/jl0022\\_fi.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/jl0022_fi.htm).

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta HE 134/2013. Hakupäivä 12.11.2014. [www.edilex.fi](http://www.edilex.fi).

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

Kansallisen ihmiskaupparaportoinnin kertomus 2014. Vähemmistövaltuutettu 2014:16.

Karinen, L. 2014. Lakimies, Pakolaisneuvonta ry, Oulun toimisto. Haastattelu 20.10.2014. Tekijän hallussa.

Kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus. 29.91989/60, SopS 59.

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

Krüger, K. 2014. Haastattelu opinnäytetyötä varten. Dublin-tulosalueen johtaja, Maahanmuuttovirasto. Sähköpostiviesti 31.10.2014.

Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta 17.6.2011 746/2011.

Laki Maahanmuuttovirastosta, 3.2.1995/156.

Maahanmuuttovirasto 2013. Turvapaikkaohje. Sisäinen lähde. Viitattu 23.7.2014, <https://manu.migri.fi/public/default.aspx?contentid=2491&nodeid=2798>.

Maahanmuuttovirasto 2014a. Haavoittuvassa asemassa olevien turvapaikanhakijoiden asema vahvistuu. Viitattu 15.9.2014, [http://www.migri.fi/medialle/tiedotteet/lehdistotiedotteet/lehdistotiedotteet/1/0/haavoittuvassa\\_asemassa\\_olevien\\_turvapaikanhakijoiden\\_asema\\_vahvistuu\\_52226](http://www.migri.fi/medialle/tiedotteet/lehdistotiedotteet/lehdistotiedotteet/1/0/haavoittuvassa_asemassa_olevien_turvapaikanhakijoiden_asema_vahvistuu_52226).

Maahanmuuttovirasto 2014b. Poistuminen Suomesta. Viitattu 1.11.2014, [http://www.migri.fi/tieto\\_muualta/poistuminen\\_suomesta](http://www.migri.fi/tieto_muualta/poistuminen_suomesta).

Maahanmuuttovirasto 2014c. Tilastokatsaus. Viitattu 26.8.2014, [http://www.migri.fi/download/50417\\_Tilastokatsaus\\_turvapaikka\\_asiat\\_2013.pdf?31159733bb85d188](http://www.migri.fi/download/50417_Tilastokatsaus_turvapaikka_asiat_2013.pdf?31159733bb85d188).

Maahanmuuttovirasto 2014d. Turvapaikka Suomesta. Viitattu 1.11.2014, [http://www.migri.fi/turvapaikka\\_suomesta](http://www.migri.fi/turvapaikka_suomesta).

McDonough, P., Kmak, M. & van Selm, J. 2008. Sharing Responsibility for Refugee Protection in Europe - Dublin Reconsidered. ECRE.

Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus. 5.12.1968/812, SopS 77.

Rajavartiolaki 15.7.2005/578.

Rikoslaki 19.12.1889/39.

Suikkanen, S. 2010. Selvitys kidutettujen ja vaikeasti traumatisoituneiden turvapaikanhakija- ja pakolaislasten ja -nuorten määrästä sekä heidän psykiatristen palvelujen tarpeestaan. Helsingin diakonissalaitoksen raportteja 1:2010.

Ulkoasiainministeriön ilmoitus Euroopan ihmisoikeussopimuksesta (Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi) sellaisena kuin se on muutettuna yhdennellätoista pöytäkirjalla 63/1999.

Ulkomaalaislaki 30.4.2004/301.

UNHCR 2014a. Iäkkäät. Viitattu 30.10.2014, [www.unhcr.se/fi/keitae-autamme/iaekkaeet.html](http://www.unhcr.se/fi/keitae-autamme/iaekkaeet.html).

UNHCR 2014b. Naiset. Viitattu 30.10.2014, [www.unhcr.se/fi/keitae-autamme/naiset.html](http://www.unhcr.se/fi/keitae-autamme/naiset.html).

UNHCR 2014c. Vammaiset. Viitattu 30.10.2014, [www.unhcr.se/fi/keitae-autamme/vammaiset.html](http://www.unhcr.se/fi/keitae-autamme/vammaiset.html).

Visanen, P. 2012. EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikka. Teoksessa Outi Pitkänen (toim.) Reilu Eurooppa? EU-yhteistyö oikeus- ja sisäasioissa. Porvoo: Edita Publishing Oy, 61–76.

**DubliNet:** viranomaisten käyttämä viestintäverkko

**Humanitaarinen suojelu:** maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle voidaan myöntää oleskelulupa humanitaarisen suojelun perusteella mikäli edellytyksiä turvapaikkaan tai kansainväliseen suojeluun ei ole, mutta hän ei voi palata kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa siellä tapahtuneen ympäristökatastrofin tai siellä vallitsevan huonon turvallisuustilanteen vuoksi, joka ei kuitenkaan johdu kansainvälisestä tai maan sisäisestä aseellisesta selkkauksesta tai vaikeasta ihmisoikeustilanteesta

**Kansainvälinen suojelu:** tarkoittaa pakolaisasemaa ja toissijaista suojeluasemaa

**Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus:** kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudeton henkilön esittämä pyyntö saada pakolaisasema tai toissijaista suojelua jostakin jäsenvaltiosta

**Kansalaisuudeton henkilö:** henkilö ei ole minkään maan kansalainen; vain kansallisuuden omaava henkilö voi saada täyden osallistumisoikeuden yhteiskunnassa ja pystyy nauttimaan kaikista ihmisoikeuksista

**Kolmas maa:** muu kuin Euroopan unionin maa; kolmannen maan kansalaisella tarkoitetaan muun kuin Euroopan unionin kansalaista tai häneen rinnastettavaa kansalaista

**Pakolainen:** kolmannen maan kansalainen tai kansalaisuudeton henkilö, joka oleskelee entisen asuinmaansa ulkopuolella, koska on kykenemätön tai pelosta joutua vainotuksi rodun, uskonnon, kansallisuuden, poliittisten mielipiteiden tai tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen vuoksi johtuen haluton turvautumaan kansalaisuusmaansa suojaan

**Schengen-alue:** Schengenin alueeseen kuuluvat Alankomaat, Belgia, Espanja, Islanti, Italia, Itävalta, Kreikka, Latvia, Liechtenstein, Liettua, Luxemburg, Malta, Norja, Portugali, Puola, Ranska, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Slovenia, Suomi, Sveitsi, Tanska, Tšekki, Unkari ja Viro; kyseisten maiden rajojen tai sisärajojen välillä ei ole rajatarkastuksia, mikä helpottaa alueella asuvien vapaata liikkumista

**Sormenjälkiasetus:** tunnetaan myös Eurodac-asetuksena, jonka tavoitteena on luoda järjestelmä turvapaikanhakijoiden ja joidenkin laittomien maahanmuuttajaryhmien sormenjälkien vertailua varten; sormenjälkivertailu mahdollistaa sen, että Euroopan unionin maat voivat tarkistaa, onko kansainvälistä suojelua hakeva henkilö tehnyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jossain toisessa jäsenvaltiossa

**Toissijainen suojelu:** maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle voidaan myöntää oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella jos edellytykset turvapaikan antamiselle eivät täyty, mutta on merkittäviä perusteita uskoa, että kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa palautettuna ulkomaalainen joutuisi todelliseen vaaraan kärsiä vakavaa haittaa ja on kykenemätön tai vaaran vuoksi haluton turvautumaan kyseisen maan suojeluun

**Turvallinen alkuperämaa:** valtio, jossa hakijalla ei ole vainon tai vakavien ihmisoikeusloukkausten vaaraa

**Turvallinen turvapaikkamaa:** valtio, joka ilman maantieteellistä varaumaa on liittynyt pakolaisten oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen, kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen sekä kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavat kohtelun tai rangaistuksen vastaiseen yleissopimukseen ja noudattaa niitä

**Turvapaikka:** kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa ulkopuolella oleskelevalle ulkomaalaiselle annetaan turvapaikka jos hänellä on perustellusti aihetta pelätä joutuvansa kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan vainotuksi alkuperän, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta ja jos hän pelkonsa vuoksi on haluton turvautumaan kyseisen maan suojeluun

**Ulkomaalaisrekisteri:** henkilörekisteri, jota pidetään ja käytetään ulkomaalaisten maahantuloa, maastalähtöä sekä oleskelua koskevien asioiden käsittelyä, päätöksentekoa ja valvontaa varten

**Vihreä kirja:** Euroopan komission julkaisemat vihreät kirjat ovat asiakirjoja, joiden tarkoituksena on käynnistää unionin tasolla erityisiä aiheita koskevia keskusteluja ja joissa kannustetaan asianomaisia osapuolia, kuten organisaatioita, osallistumaan neuvotteluihin ja keskusteluihin esitettyjen ehdotusten pohjalta

**Viisumitietojärjestelmä:** (VIS) sisältää kaikkien Schengen-viisumihakijoiden biometriset tunnisteet (kasvokuva ja sormenjäljet) sekä viisumihakemustietoja

## Haastattelukysymykset

### Vastuunmäärittämisasetus osana turvapaikkamenettelyä

#### Poliisi

1. Mikä on roolinne turvapaikkaprosessissa?
2. Kuinka usein työssänne tulee esille Dublin III asetus?

#### Yleistä Dublin -järjestelmästä

3. Koetteko Dublin –järjestelmän tehokkaaksi välineeksi kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittelemiseksi?
4. Onko Dublin –asetus mielestänne helposti vai vaikeasti tulkittavissa?
5. Onko Dublin –järjestelmä mielestänne toimiva yleisellä tasolla?
6. Millaisia käytännön ongelmia tai haasteita olette havainneet Dublin –asetusta sovellettaessa?
7. Tapahtuuko kokemuksenne mukaan usein sitä, että Dublin –asetusta ei sovelleta, koska hakija on poistunut Schengen-alueelta kolmen kuukauden ajaksi?

#### Eurodac-järjestelmä

8. Onko Dublin –asetuksen soveltamista tukeva Eurodac-järjestelmä mielestänne toimiva?
9. Mikäli kansainvälistä suojelua hakevan henkilön matkareitistä ja mahdollisista muista hakemuksista on epäselvyyttä, onko Eurodac-järjestelmä hyvä keino näiden asioiden selvittämiseksi?

#### Ihmisoikeudelliset näkökulmat

10. Otetaanko mielestänne Dublin –asetusta sovellettaessa tarpeeksi huomioon ihmisoikeudelliset näkökulmat?
11. Muuttuuko toimintanne Dublin –asetusta sovellettaessa, mikäli on epäily, että kansainvälistä suojelua hakeva henkilö on haavoittuvassa asemassa oleva?
12. Muuttuuko toimintanne Dublin –asetusta sovellettaessa, mikäli havaitaan, että toinen jäsenvaltio ei täytä vastaanoton vähimmäisvaatimuksia?
13. Kohtaatteko työssänne tapauksia, joissa hakijoita käännytetään jäsenvaltioihin, joissa turvapaikkamenettelyjen ja vastaanotto-olosuhteiden puutteet voisivat johtaa epäinhimilliseen tai halventavaan kohteluun?



## **Säilöönotto**

14. Koetteko säilöönoton tarpeelliseksi pakkokeinoksi?

## **Dublin –asetuksen uudistus**

15. Dublin –asetus uudistui tammikuussa 2014. Koitteko uudistuksen tarpeelliseksi?

16. Olette Dublin –asetuksen uudistamisen jälkeen huomanneet käytännön muutoksia Dublin –prosessissa?

## Haastattelukysymykset

### Vastuunmäärittämisasetus osana turvapaikkamenettelyä

#### Pakolaisneuvonta Ry

1. Mikä on roolinne turvapaikkaprosessissa?
2. Kuinka usein työssänne tulee esille Dublin III asetus?

#### Yleistä Dublin -järjestelmästä

3. Koetteko Dublin –järjestelmän tehokkaaksi välineeksi kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittelemiseksi?
4. Onko Dublin –asetus mielestänne helposti vai vaikeasti tulkittavissa?
5. Onko Dublin –järjestelmä mielestänne toimiva yleisellä tasolla?
6. Millaisia käytännön ongelmia tai haasteita olette havainneet Dublin –asetusta sovellettaessa?
7. Tapahtuuko kokemuksenne mukaan usein sitä, että Dublin –asetusta ei sovelleta, koska hakija on poistunut Schengen-alueelta kolmen kuukauden ajaksi?

#### Ihmisoikeudelliset näkökulmat

8. Otetaanko mielestänne Dublin –asetusta sovellettaessa tarpeeksi huomioon ihmisoikeudelliset näkökulmat?
9. Vedotaanko kokemuksenne mukaan Dublin III –asetuksessa olevaan harkintavaltalausekkeeseen usein?
10. Muuttuuko toimintanne Dublin –asetusta sovellettaessa, mikäli on epäily, että kansainvälistä suojelua hakeva henkilö on haavoittuvassa asemassa oleva?
11. Muuttuuko toimintanne Dublin –asetusta sovellettaessa, mikäli havaitaan, että toinen jäsenvaltio ei täytä vastaanoton vähimmäisvaatimuksia?
12. Kohtaatteko työssänne tapauksia, joissa hakijoita käännytetään jäsenvaltioihin, joissa turvapaikkamenettelyjen ja vastaanotto-olosuhteiden puutteet voisivat johtaa epäinhimilliseen tai halventavaan kohteluun?
13. Miten yleistä on, että Suomessa käytettyjen oikeussuojakeinojen jälkeen valitetaan Dublin –menettelyssä olevasta kansainvälistä suojelua koskevasta hakemuksesta liittyen EIT:lle, CAT:lle tai CPT:lle?

### **Perheen yhtenäisyyden säilyttäminen**

14. Koetteko, että Dublin –asetuksen soveltamisen ja perheen yhtenäisyyden säilyttämisen välillä on ristiriita?
15. Millaisia käytännön ongelmia mahdollisista ristiriidoista aiheutuu?

### **Dublin –asetuksen uudistus**

16. Dublin –asetus uudistui tammikuussa 2014. Koitteko uudistuksen tarpeelliseksi?
17. Olette Dublin –asetuksen uudistamisen jälkeen huomanneet käytännön muutoksia Dublin –prosessissa?

## **Haastattelukysymykset, sähköpostihaastattelu**

### **Vastuunmäärittämisasetus osana turvapaikkamenettelyä**

#### **Maahanmuuttoviraston Dublin tulosalue**

1. Kerro hieman taustoistasi (kuka olet, mitä teet)
2. Mikä on roolinne turvapaikkaprosessissa?
3. Kuinka usein työssänne tulee esille Dublin III asetus?

#### **Yleistä Dublin -järjestelmästä**

4. Koetteko Dublin –järjestelmän tehokkaaksi välineeksi kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittelemiseksi?
5. Onko Dublin –asetus mielestänne helposti vai vaikeasti tulkittavissa?
6. Onko Dublin –järjestelmä mielestänne toimiva yleisellä tasolla?
7. Millaisia käytännön ongelmia tai haasteita olette havainneet Dublin –asetusta sovellettaessa? Esimerkiksi määräajat, pitkät odotusajat vastuuvaltiota määritettäessä, työtaakka, Dublin – säännöksen mahdollinen yhteensopimattomuus kansallisen lainsäädännön ja kansallisten käytäntöjen kanssa, hakijoiden tietoisuus/epätietoisuus menettelystä? Jotain muuta, mitä?
8. Tapahtuuko kokemuksenne mukaan usein sitä, että Dublin –asetusta ei sovelleta, koska hakija on poistunut Schengen-alueelta kolmen kuukauden ajaksi? Mitä tällaisissa tilanteissa voi olla taustalla?
9. Tunnetteko Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston toimintaa – onko siitä käytännön apua turvapaikkamenettelyihin ja vastaanotto-olosuhteisiin liittyviin ongelmiin?

10. Kuinka usein Dublin –käännytyispäätöksistä valitetaan Helsingin hallinto-oikeuteen? Kuinka usein oikeus kieltää päätöksen täytäntöönpanon? Minkälaisissa tapauksissa tai minkälaiden olosuhteiden vallitessa saadaan täytäntöönpanokiello?

### **Ihmisoikeudelliset näkökulmat**

11. Otetaanko mielestänne Dublin –asetusta sovellettaessa tarpeeksi huomioon ihmisoikeudelliset näkökulmat?
12. Vedotaanko kokemuksenne mukaan Dublin III –asetuksessa olevaan harkintavaltalausekkeeseen usein? Millaisissa tapauksissa harkintavaltalausekkeeseen vedotaan tai millaiset olosuhteet hakijalla tulisi vallita, jotta harkintavaltalausekkeeseen vedotaan?
13. Muuttuuko toimintanne Dublin –asetusta sovellettaessa, mikäli on epäily, että kansainvälistä suojelua hakeva henkilö on haavoittuvassa asemassa oleva, esimerkiksi kidutuksen tai ihmiskaupan uhri? Jos toiminta muuttuu, miten?
14. Muuttuuko toimintanne Dublin –asetusta sovellettaessa, mikäli havaitaan, että toinen jäsenvaltio ei täytä vastaanoton vähimmäisvaatimuksia? Jos toiminta muuttuu, miten?
15. Kohtaatteko työssänne tapauksia, joissa hakijoita käännytetään jäsenvaltioihin, joissa turvapaikkamenettelyjen ja vastaanotto-olosuhteiden puutteet voisivat johtaa epäinhimilliseen tai halventavaan kohteluun? Onko kokemuksenne mukaan jäsenvaltioiden joukossa tiettyjä valtioita, jotka eivät täytä vähimmäisvaatimuksia? Pystytäänkö tällaisissa tilanteissa turvaamaan ihmisoikeuksien toteutuminen?

### **Perheen yhtenäisyyden säilyttäminen**

16. Koetteko, että Dublin –asetuksen soveltamisen ja perheen yhtenäisyyden säilyttämisen välillä on ristiriita?
17. Millaisia käytännön ongelmia mahdollisista ristiriidoista aiheutuu? Ilmeneekö tällaisia käytännön ongelmia usein?
18. Kuinka hyvin perheen yhtenäisyyden säilyttäminen mielestänne käytännössä toteutuu?

## **Dublin –asetuksen uudistus**

19. Dublin –asetus uudistui tammikuussa 2014. Koitteko uudistuksen tarpeelliseksi?
  
20. Olette Dublin –asetuksen uudistamisen jälkeen huomanneet käytännön muutoksia Dublin –prosessissa? Ovatko käytännön muutokset olleet merkittäviä aiempaan verrattuna?