



Vaasan yliopisto  
UNIVERSITY OF VAASA

Saara Kotiranta

# **Palautuskiellon vaikutukset Dublin-järjestelmään ja turvapaikanhakijoiden oikeusturvaan**

Johtamisen akateeminen yksikkö  
Hallintotieteiden maisteriohjelma  
Julkisoikeus

Vaasa 2026

---

**VAASAN YLIOPISTO****Johtamisen akateeminen yksikkö**

<b>Tekijä:</b>	Saara Kotiranta		
<b>Tutkielman nimi:</b>	Palautuskiellon vaikutukset Dublin-järjestelmään ja turvapaikanhakijoiden oikeusturvaan		
<b>Tutkinto:</b>	Hallintotieteiden maisteriohjelma		
<b>Oppiaine:</b>	Julkisoikeus		
<b>Työn ohjaaja:</b>	Niina Mäntylä		
<b>Valmistumisvuosi:</b>	2026	<b>Sivumäärä:</b>	58

---

**TIIVISTELMÄ:**

2000-luvulla kansainvälinen muuttoliikenne ja turvapaikkapolitiikka ovat muodostaneet keskeisiä poliittisia ja oikeudellisia kysymyksiä Euroopan unionissa. Geopoliittinen epävakaus ja pitkittyneet konfliktit ovat lisänneet kansainvälisen suojelun tarvetta Euroopassa, joka on osaltaan kuormittanut EU:n yhteistä turvapaikkajärjestelmää. Kasvanut muuttoliike on lisännyt jännitteitä jäsenvaltioille toimia tehokkuustavoitteiden ja ihmisoikeustavoitteiden välillä, joka on samaan aikaan paljastanut järjestelmästä rakenteellisia ongelmia.

Tutkimus keskittyy tarkastelemaan palautuskiellon eli non-refoulement-periaatteen merkitystä turvapaikkamenettelyssä hakijoiden oikeusturvan näkökulmasta. Palautuskielto muodostaa yhden pakolais- ja ihmisoikeuden keskeisimmistä periaatteista, joka kieltää henkilön palauttamisen sellaiselle alueelle, jossa häntä uhkaa vaino tai epäinhimillinen kohtelu. Tutkimus tehdään oikeusdogmaattista metodologiaa soveltaen, jonka avulla pyritään analysoimaan, millaisia oikeudellisia rajoja palautuskielto asettaa vastuuvaltion määrittämiseen ja Dublin-siirtoihin sekä EU-alueen sisällä että kolmansien maiden välillä.

Tutkimus pyrkii selvittämään turvapaikkajärjestelmän tämänhetkisen tilan EU-oikeuden, kansainvälisen pakolaisoikeuden ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen muodostaman oikeudellisten velvoitteiden avulla. Tutkimus keskittyy selvittämään, miten palautuskielto rajoittaa jäsenvaltioita palautuksilta, jos vastaanottavan maan vastaanotto-olosuhteissa ilmenee joitain puutteita. Tutkimuksen kannalta merkittävään asemaan nousee Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö, joka on vahvistanut palautuskiellon ehdotonta asemaa osana turvahakijoiden oikeusturvaa.

Tutkimus nostaa esiin myös turvapaikkajärjestelmää kohdanneita haasteita, kuten eroavaisuuksia suojelun tasossa tai vastuun epätasaista jakautumista. Näihin ongelmiin Euroopan unioni on pyrkinyt vastaamaan uuden muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen avulla. Tutkimus pyrkii arvioimaan uudistuksen vaikutuksia palautuskiellon ja oikeusturvan toteutumisen kannalta.

Vaikka uudistuksilla pyritään tehostamaan muuttoliikkeiden hallintaa, jäsenvaltioilla on edelleen velvollisuus huolehtia perus- ja ihmisoikeuksien sekä oikeusturvan tosiasiallisesta toteutumisesta. Se edellyttää, että menettelyissä turvataan jokaiselle hakijalle yksilöllinen arviointi ja tehokkaat oikeussuojakeinot. Tutkimus osoittaa, että palautuskiellolla on suuri rooli ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta, jonka merkitys korostuu erityisesti tehokkuustavoitteiden keskeisyydestä.

---

**AVAINSANAT:** (maahanmuutto, turvapaikanhakija, palautuskielto, Dublin-järjestelmä, kansainvälinen oikeus, ketjupalautus, turvapaikkamenettely, hallinta-asetus)

## Sisällys

1	Johdanto	5
1.1	Tutkimuksen tausta ja ajankohtaisuus	5
1.2	Tutkimusongelma ja rajaus	8
1.3	Tutkimusmenetelmä ja aineisto	10
2	Palautuskielto kansainvälisessä ja EU-oikeudessa	13
2.1	Palautuskiellon käsite ja oikeudellinen sisältö	13
2.2	Suora ja epäsuora palauttaminen (ketjupalautus)	17
2.3	Yksilöllinen arviointi	20
2.4	Normien ja käytännön välinen ristiriita oikeuskäytännössä	23
3	Palautuskielto turvapaikkajärjestelmässä	26
3.1	Vastuunjako ja jäsenvaltioiden väliset erot toimeenpanossa	26
3.2	Turvapaikkaprosessi Suomessa	28
3.3	Haavoittuvuuden havaitseminen ja lapsen etu	33
3.4	Järjestelmän kritiikki: Tehokkuus vs. ihmisoikeusvelvoitteet	36
4	EU:n uusi sääntelykehys: Dublin-järjestelmästä hallinta-asetukseen	38
4.1	Turvapaikkajärjestelmän uudistukset	38
4.2	Turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta-asetus oikeusturvan perustana	42
4.3	Uudistusten vaikutus palautuskiellon toteutumiseen ja vastuunjakoon	45
5	Johtopäätökset	47
	Lähteet	51

## Lyhenteet

EIT – Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

EIS – Euroopan ihmisoikeussopimus

EU – Euroopan unioni

HE – hallituksen esitys

KHO – Korkein hallinto-oikeus

UlkL – ulkomaalaislaki

PL – Suomen perustuslaki

YK – Yhdistyneet kansakunnat

# 1 Johdanto

## 1.1 Tutkimuksen tausta ja ajankohtaisuus

Kansainvälinen muuttoliike ja turvapaikkapolitiikka ovat muodostaneet Euroopan unionille keskeisiä poliittisia sekä oikeudellisia haasteita 2000-luvun aikana. Geopoliittinen epävakaus ja humanitaariset kriisit ovat osaltaan lisänneet kansainvälisen suojelun tarvetta ja kiihdyttäneet kansainvälistä muuttoliikennettä. Pitkittyneet konfliktit ovat asettaneet Euroopan unionin yhteisen turvapaikkajärjestelmän (CEAS) poikkeuksellisen kovan paineen alle ja synnyttäneet jännitteitä kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden ja kansallisten poliittisten tavoitteiden välille.

Suomen tilanne poikkeaa kuitenkin monista muista EU-maista. Lähi-idän kriisi ei ole heijastunut Suomeen samassa mittakaavassa kuin vaikka eteläisiin Euroopan maihin <sup>1</sup>. Turvapaikkahakemusten määrä Suomessa on viime vuosina ollut laskussa. Kun vielä vuonna 2023 turvapaikkahakemuksia on Maahanmuuttoviraston mukaan jätetty vajaat 5600 hakemusta, vuonna 2024 turvapaikkahakemusten määrä oli romahtanut lähes puolella (45 %), vain vajaaseen 3000 hakemukseen <sup>2</sup>. Tämä trendi heijastaa sekä kansainvälisen muuttoliikenteen vaihtelua, mutta myös Suomessa tiukentunutta turvapaikkapolitiikkaa ja rajavalvontaa.

Hakemusten merkittävä lasku Suomessa ei siis johdu ainoastaan muuttovirtojen vaihtelusta, vaan muutos osoittaa osaltaan myös tällä hetkellä tapahtuvaa poliittista muutosta. Suomessa tätä suunnanmuutosta ilmentää muun muassa Petteri Orpon hallitusohjelma

---

<sup>1</sup> European Council, 2024.

<sup>2</sup> Maahanmuuttovirasto, 2024 ja 2025.

(2024), jossa korostetaan erityisesti turvapaikkamenettelyiden tehokkuutta, kuten palautusten nopeuttamista ja turvapaikan myöntämisen edellytysten kiristämistä<sup>3</sup>. Oikeudellisesta näkökulmasta tämä trendi on hyvin jännitteinen, sillä hallinnolliset tehokkuustavoitteet kohtaavat oikeudelliset velvoitteet. Näistä velvoitteista palautuskielto on yksi keskeisimmistä, jota pidetään kansainvälisen oikeuden kulmakivenä. Se sitoo kaikkia jäsenvaltioita yleisesti, ja kieltää henkilön palauttamisen sellaiselle alueelle, jossa häntä uhkaa vaino tai muu vakava ihmisoikeusloukkaus<sup>4</sup>.

Maahanmuuton suhteen valtioilla on suvereniteetti, eli oikeus päättää, ketä saa tulla ja pysyä valtion alueella. Turvapaikkaoikeus muodostaa kuitenkin tähän merkittävän poikkeuksen, sillä kansainväliset sopimukset rajoittavat valtioiden itsemääräämisoikeutta<sup>5</sup>. Euroopan yhteinen turvapaikkajärjestelmä perustuu EU-oikeudelliseen Dublin-asetukseen, joka määrittää turvapaikkahakemuksesta vastuussa olevan jäsenvaltion<sup>6</sup>.

Dublin-asetuksen toiminta nojaa vahvasti keskinäisen luottamuksen periaatteeseen (*principle of mutual trust*) eli järjestelmä on siis rakennettu ajatukselle, että kaikki EU-jäsenvaltiot olisivat automaattisesti turvallisia ja hakijan oikeusturva toteutuisi samalla tasolla riippumatta siitä, käsitelläänkö hänen hakemuksensa Suomessa vai toisessa EU-maassa<sup>7</sup>. Käytännössä periaate tarkoittaa sitä, että kaikkien jäsenvaltioiden oletetaan noudattavan EU:n perusoikeuksia ja turvapaikkasääntelyä yhdenvertaisesti<sup>8</sup>. Periaate mahdollistaa EU:n yhteisen turvapaikkajärjestelmän toimivuuden ilman, että jokaisen jäsenvaltion on jatkuvasti valvottava muiden jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien sisällöllistä tasoa. Periaate on kuitenkin ongelmallinen, sillä luottamus ei ole absoluuttinen. Sa-

---

<sup>3</sup> Valtionneuvosto, 2024.

<sup>4</sup> Allain, 2001. s. 533–534; s. 538.

<sup>5</sup> EIT: Abubeker v. Itävalta ja Italia (73874/11)

<sup>6</sup> EPNAs (EU) N:o 604/2013 kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta 26.6.2013 (vastuunmäärittämisasetus).

<sup>7</sup> Walkila, 2011, s. 355.

<sup>8</sup> EPNAs (EU) N:o 604/2013.

maan aikaan oikeuskäytäntö on osoittanut oletukset osittain virheellisiksi, sillä kaikki jäsenvaltiot eivät kykene takaamaan identtistä oikeusturvaa ja ihmisarvon mukaista kohtelua<sup>9</sup>.

Turvapaikkajärjestelmän keskeiseksi haasteeksi onkin muodostunut hallinnollisen tehokkuuden ja yksilöllisen oikeusturvan välinen tasapaino. Järjestelmän normatiivinen tavoite tehokkuudesta ei saa muodostua kuitenkaan esteeksi palautuskiellon kaltaisille ehdottomille oikeusperiaatteille. Dublin-asetuksella tehtävä palautus ei tarkoita automaattisesti hakijan palautusta lähtömaahan, mutta palautuksella voi olla merkittäviä vaikutuksia hakijan tosiasialliseen mahdollisuuteen saada kansainvälistä suojelua. Turvapaikanhakijoiden palautukset ovat herättäneetkin laajasti keskustelua mediassa sekä poliittisella kentällä.

Vaikka turvapaikkajärjestelmän tavoitteena on turvata kansainvälistä suojelua tarvitseville turvallisempi tulevaisuus, palautuskiellon kohdalla ilmenee suuri epäkohta. Tällä hetkellä palautuskielto koskee turvapaikanhakijoita sekä jo pakolaisaseman saaneita, mutta osa kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneista henkilöistä jää sopimuksen oikeusturvan ulkopuolelle<sup>10</sup>.

Nykyisellään EU:n yhteinen turvapaikkajärjestelmä kärsii rakenteellisista ongelmista, jotka vaikuttavat merkityksellisesti sen toimivuuteen ja uskottavuuteen<sup>11</sup>. Järjestelmä on kohdannut ankaraa kritiikkiä niin tutkijoilta kuin ihmisoikeusjärjestöiltäkin<sup>12</sup>. Keskeisiä haasteita ovat hakemusten pitkät käsittelyajat, suojelun myöntämiskriteereiden vaihtelu jäsenmaiden välillä sekä epätasainen vastuun jakautuminen, joka kohdistuu erityisesti rajavaltioihin<sup>13</sup>. Nykyiset säännöt antavat jonkin verran harkintavaltaa ja tilaa

---

<sup>9</sup> EIT tapaukset T.I. v. Yhdistynyt kuningaskunta (7.3.2000) ja M.S.S. v. Kreikka ja Belgia (21.1.2011).

<sup>10</sup> Sormunen, 2022, s.522, Aer 2016, s. 240–241.

<sup>11</sup> Sormunen, 2022, s. 523.

<sup>12</sup> Amnesty International, 2025.

<sup>13</sup> Sormunen, 2022, s. 519, Pöntinen, 2015, s. 566.

erilaisille tulkinnoille, joka johtaa eroavaisuuksiin jäsenvaltioiden välillä ja kannustaa turvapaikanhakijoita toissijaiseen liikkuvuuteen <sup>14</sup>. Tämä kuormittaa järjestelmää entisestään ja kyseenalaistaa sen toimivuutta sekä herättää kysymyksiä yhdenvertaisuudesta, ihmisoikeuksien toteutumisesta ja oikeusturvan riittävydestä <sup>15</sup>.

Vastauksena näihin haasteisiin Euroopan unioni on hyväksynyt toukokuussa 2024 laajan muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen (New Pact on Migration and Asylum). Uudistuksen on tarkoitus tuoda mukanaan uuden hallinta-asetuksen, joka pyrkii luomaan uudenlaisen solidaarisuusmekanismin ja yhtenäistämään rajamenettelyitä. Suomessa on parhaillaan käynnissä mittava lainsäädäntöhanke uudistusten täytäntöönpanemiseksi, jonka on tarkoitus valmistua kesään 2026 mennessä <sup>16</sup>.

## 1.2 Tutkimusongelma ja rajaus

Tutkimuksen keskeisenä tavoitteena on selvittää, miten palautuskielto ja sen soveltaminen vaikuttavat turvapaikanhakijoiden oikeusturvaan Dublin-menettelyssä, ja millaisia rajoja palautuskielto asettaa turvapaikanhakijoiden siirroille. Tarkastelun ytimessä on analysoida, miten Dublin-asetuksen mukainen vastuuvaltion määrittäminen ja asetuksen nojalla tapahtuvat siirrot suhtautuvat palautuskieltoon ja ihmisoikeusvelvoitteisiin. Pyrin tutkimuksella selvittämään tarkemmin, miten Suomessa kansallisella tasolla viranomaiskäytännössä varmistetaan, ettei siirto toiseen jäsenvaltioon johda palautuskiellon loukkaukseen.

Tutkimuksen lähtökohtana on turvapaikkajärjestelmän tehokkuusvaatimusten ja yksilöllisen oikeusturvan jännite. Dublin-menettelyn tarkoituksena on selkeyttää ja tehostaa

---

<sup>14</sup> Schmidt, 2023, s. 67.

<sup>15</sup> HE 103/2022: Walkila, 2011, S. 356.

<sup>16</sup> HE 143/2024.

vastuunjako jäsenvaltioiden välillä loukkaamatta palautuskiellon periaatetta. Tämä periaate on kuitenkin osoittautunut ristiriitaiseksi, joka tuo tutkimukseen mielenkiintoisen lähtökohdan.

Tutkimus pyrkii vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

1. Mikä vaikutus palautuskiellolla on Dublin-siirroissa, joissa vastaanottavan jäsenvaltion olosuhteet vaarantavat ihmisoikeudet ja oikeusturvan?
2. Mihin haasteisiin tulevat uudistukset järjestelmän sääntelyssä vaikuttavat ja millainen vaikutus uudistuksilla on palautuskieltoon?
3. Miten haavoittuvuuden arviointi toteutuu Suomen turvapaikkamenettelyssä?

Tutkimus on rajattu tarkastelemaan Suomen viranomaiskäytäntöä osana EU-oikeudellista viitekehystä. Tavoitteena on syventää ymmärrystä siitä, miten EU-oikeus ja kansallinen soveltamiskäytäntö ovat vaikutuksessa toisiinsa. Ajallisesti tutkimus sijoittuu murrosvaiheeseen, sillä nykyinen sääntely on korvautumassa toukokuussa 2024 hyväksytyllä muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksella<sup>17</sup>. Tutkimus pyrkii arvioimaan uudistuksen tuomia ennakoituja vaikutuksia palautuskiellon soveltamiseen ja oikeusturvan toteutumiseen.

Dublin-asetuksen ja palautuskiellon soveltamiseen liittyy useita oikeusturvakysymyksiä, joista on tehty vain rajallisesti tutkimusta. Kansallisella tasolla järjestelmän tehostamiseen tähtäävät lainsäädäntöuudistukset vaikuttavat suoraan hakijoiden oikeussuojakeinoihin, joka korostaa palautuskiellon oikeudellista merkitystä. Tutkimuksen kannalta on tärkeää analysoida, miten tulevat muutokset sääntelyssä vaikuttavat oikeusturvan toteutumiseen ja palautuskiellon arviointiin tilanteessa, jossa järjestelmän tehokkuusvaatimukset korostuvat entisestään.

---

<sup>17</sup> Euroopan komissio, 2024.

Tutkimuksen tavoitteena on muodostaa jonkinlainen kokonaiskuva siitä, miten palautuskielto tosiasiallisesti ohjaa Dublin-menettelyjä, ja millaisia haasteita sen soveltamiseen liittyy. Tuomioistuimetkaan eivät ole aina yksimielisiä Dublin-siirtojen laillisuudesta, joten pyrin tunnistamaan syitä siihen, miksi tuomioistuimet tulkitsevat palautuskieltoa eri tavalla, ja mistä eri tulkinnat johtuvat<sup>18</sup>. Näiden lisäksi tutkimuksen tavoitteena on lisätä tietoa turvapaikkamenettelystä ja siihen liittyvistä oikeudellisista velvoitteista yleisesti.

### 1.3 Tutkimusmenetelmä ja aineisto

Tutkimus toteutetaan lainopillista eli oikeusdogmaattista tutkimusmenetelmää soveltaen, joka on oikeustieteessä vakiintunut menetelmä<sup>19</sup>. Oikeusdogmaattinen tutkimus pyrkii selvittämään, tulkitsemaan ja systematisoimaan voimassa olevan oikeuden (*ius vigens*) sisällön. Tutkimusmenetelmän valinta on perusteltua, sillä se tukee tutkimuksen tavoitteita jäsentää EU-oikeuden ja kansallisen lainsäädännön muodostamaa monita-soista normikokonaisuutta sekä selventää palautuskiellon oikeudellista tulkintaa ja merkitystä turvapaikkamenettelyssä<sup>20</sup>.

Lainopillinen tutkimus pyrkii tuottamaan vastauksia tutkimuskysymyksiin nostamalla esiin oikeusjärjestyksessä ilmeneviä jännitteitä ja esittämällä perusteltuja tulkintoja normien sisällöstä<sup>21</sup>. Tutkimuksen analyttisyys rakentuu kahdesta perinteisestä oikeusdogmaattisesta tehtävästä eli tulkinnasta ja systematisoinnista<sup>22</sup>. Tulkinnan avulla pyritään vastaamaan siihen, mitä yksittäisellä oikeusnormilla tarkoitetaan ja miten se asettuu osaksi laajempaa oikeudellista sääntely-ympäristöä. Systematisoinnin avulla pyrin jäsentämään eri oikeuslähteitä loogiseksi ja johdonmukaiseksi kokonaisuudeksi. Tämä on erityisen olennaista Dublin-menettelyn kaltaisessa sääntely-ympäristössä, jossa kansainvälinen oikeus, Euroopan unionin oikeus ja kansallinen sääntely limittyvät toisiinsa.

---

<sup>18</sup> Aer, 2016, s. 234.

<sup>19</sup> Miettinen, 2004, s. 8.

<sup>20</sup> Häyhä, 1997, s. 106.

<sup>21</sup> Keinänen ja Väänänen, 2016, s. 252; Hirvonen, 2011, s. 21–22.

<sup>22</sup> Miettinen, 2016, s.24.

Tutkimus hyödyntää lainopilliselle tutkimukselle tyypillistä aineistoa, eli voimassa olevaa lainsäädäntöä ja muita oikeuslähteitä. Lainopillisessa tutkimuksessa kysymyksenasettelu on hyvin tärkeää, sillä se auttaa jäsentämään oikeusjärjestyksen sisältöä ja rakennetta paremmin. Oikeudellinen viitekehys rakentuu kansainvälisistä sopimuksista, kuten sopimuksesta pakolaisten oikeudellisesta asemasta (myöhemmin Geneven pakolaissopimus)<sup>23</sup> ja Euroopan ihmisoikeussopimuksesta (EIS)<sup>24</sup>. Nämä sopimukset asettavat palautuskiellolle ehdottomat sekä valtioita sitovat reunaehdot.

Turvapaikkajärjestelmän kannalta olennaista on Dublin III -asetus (EU 604/2013) ja siihen liittyvä sekundaarilainsäädäntö, kuten vastaanottodirektiivi (2013/33/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013) ja menettelydirektiivi (2013/32/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013). Huomioon otetaan myös EU:n perusoikeuskirja (2000/C 364/01), jolla on perussopimusten veroinen oikeudellinen asema.

Kansallisella tasolla tutkimuksen keskiössä ovat Suomen perustuslaki (731/1999), ulkomaalaislaki (301/2004) sekä hallintolaki (434/2003), jotka määrittelevät oikeusturvan ja hyvän hallinnon vähimmäisvaatimukset turvapaikkamenettelyssä kansallisella tasolla. Kansallisen tason normien soveltamista tarkastellaan suhteessa EU-oikeudellisiin velvoitteisiin. Myös oikeuskäytännöllä on tutkimuksessa keskeinen erityisen asema. Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ratkaisut osoittavat ensisijaisesti Dublin-asetuksen ja palautuskiellon soveltamista jäsenvaltioissa, joten ovat tutkimuksen ja lopputulosten kannalta merkittävässä asemassa.

Lainopillista analyysiä täydennetään viranomaisaineistojen avulla. Näitä ovat muun muassa Maahanmuuttoviraston (Migri) soveltamisohjeet. Viranomaisohjeet ja raportit ovat merkittävässä roolissa siihen nähden, että ne myös osoittavat sääntelyn toteutumista

---

<sup>23</sup> Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus (SopS 77/1968) Tärkeä lisäys sopimukseen v. 1967 tehty pakolaisen oikeudellista asemaa koskeva pöytäkirja (SopS 78/1968).

<sup>24</sup> Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi Roomassa, 4.XI.1950. Yleissopimusta on muutettu 14 lisäpöytäkirjalla (SopS 50 ja 51/2010) ja 15 lisäpöytäkirjalla (SopS 46/2021).

käytännössä. Lainopillinen tutkimus hyödyntää harvoin empiiristä aineistoa<sup>25</sup>. Myöskään tämä tutkimus ei sisällä varsinaista empiiristä osuutta, mutta oikeustapausten ja viranomaisraporttien avulla havainnollistetaan sääntelyn toteutumista käytännössä ja tunnistetaan toistuvia oikeusturvaongelmia. Sisällöllisesti tutkimus perustuu siis laajasti eri lähteisiin ja oikeusnormeihin. Näiden lisäksi tutkimusprosessissa on hyödynnetty tekoälyä tutkimuksen rakenteen ja oikeakielisyyden tukena.

Tutkimuksessa huomioidaan myös parhaillaan käynnissä oleva sääntelyuudistus. Toukuussa 2024 hyväksytty EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimus ja siihen kuuluva uusi hallinta-asetus (RAMM) muodostavat tärkeän vertailukohteen tulevaisuudessa nykyisen sääntelyn arvioinnille.

---

<sup>25</sup> Miettinen, 2016, s. 146.

## 2 Palautuskielto kansainvälisessä ja EU-oikeudessa

### 2.1 Palautuskiellon käsite ja oikeudellinen sisältö

Palautuskielto (*non-refoulement*) muodostaa kansainvälisen pakolaisoikeuden ja ihmisoikeusjärjestelmän ytimen <sup>26</sup>, joka kieltää henkilön palauttamisen sellaiselle alueelle, jossa häntä uhkaa vaino, kidutus tai muu epäinhimillinen kohtelu <sup>27</sup>. Palautuskiellon oikeudellinen sisältö perustuu kahteen eri sopimukseen eli Geneven pakolaissopimuksen 33 artiklaan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaan. Geneven pakolaissopimukseen on kirjattu palautuskiellosta seuraavasti:

#### 33 artikla

##### Karkoituksen ja palauttamisen kieltäminen

- 1) Sopimusvaltio ei tavalla tai toisella saa karkoittaa tai palauttaa pakolaista sellaisten alueiden rajoille, jossa hänen henkeään tai vapauttaan uhataan rodun, uskonnon, kansalaisuuden ja tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen vuoksi.

Geneven pakolaissopimus suojaa pakolaismääritelmän täyttämiä henkilöitä, riippumatta onko heidän pakolaisasemaansa tunnustettu muodollisesti <sup>28</sup>. *Pakolainen*-käsitteellä tarkoitetaan henkilöä, joka on joutunut lähtemään omasta maasta jonkun painavan syyn, kuten vainon vuoksi <sup>29</sup>. *Vaino*-käsitteenä on hyvin perustavanlaatuinen osa pakolaisaseman määrittämistä ja pakolaisaseman saavuttamiseksi on olennaista, että vainoaminen

---

<sup>26</sup> FRA 2020, s. 64.

<sup>27</sup> Nykänen 2012, s. 188–189.

<sup>28</sup> Duffy, 2008, s. 373.

<sup>29</sup> Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus (77/1968) annettu 28. heinäkuuta 1951, 1.A.2 artikla.

tapahtuu Geneven sopimuksen 1 artiklan mukaisesti: ”perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi rodun, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskuntaluokkaan kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta.”

Pakolaisstatuksesta on myös määritelty YK:n pakolaiskäsikirjassa, jonka mukaan jokainen pakolainen on alun perin ollut turvapaikanhakija<sup>30</sup>. Täten säännös suojaa siis pakolaisia sekä turvapaikanhakijoita ennen heidän lopullista päätöstänsä<sup>31</sup>. YK:n kidutussopimuksen 3 artiklassa on mainittu, ettei mikään sopimusvaltio saa karkottaa, palauttaa tai luovuttaa ketään henkilöä toiseen valtioon, jossa hänellä olisi vaara joutua kidutuksen kohteeksi<sup>32</sup>.

EIS 3 artikla kieltää kidutuksen sekä epäinhimillisen ja halventavan kohtelun. Palautuskielto suojaa siis kaltoinkohteluta, mutta sisällöltään kaikenlainen kaltoinkohtelu ei kuulu EIS 3 artiklan soveltamisalaan<sup>33</sup>. Kidutuksen kriteereihin vaadittu minimitaso on kuitenkin suhteellista ja siihen vaikuttaa kokonaisuudessaan kaikki olosuhteet, kuten kohtelun kesto, fyysiset sekä psyykkiset vaikutukset, toteutustapa, asiayhteys sekä mahdollisesti ikä, sukupuoli ja terveydentila<sup>34</sup>. Kidutus yhdistetään yleensä tarkoitukselliseen, epäinhimilliseen kohteluun<sup>35</sup>. Olennaista EIS 3 artiklan kieltämässä kohtelussa on juuri sen tarkoituksenmukaisuus aiheuttaa toiselle kärsimystä ja yksilön ihmisarvoa alentavaa tunnetta<sup>36</sup>.

Toisin kuin pakolaissopimus, Euroopan ihmisoikeussopimuksen asettamasta suojasta nauttii kaikki lainkäyttövallan piirissä olevat henkilöt, koska säännöstä ei sovelleta vain

---

<sup>30</sup> UNCHR, Handbook on Procedures and Criteria for determining Refugee status and Guidelines on International Protection under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the status of Refugees.

<sup>31</sup> Grant 2011, s. 57.

<sup>32</sup> SopS 59–60/1989 kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus. Suomen osalta astunut voimaan 29.9.1989.

<sup>33</sup> EIT tapaus Pashvili v. Belgia (41738/10), 13.12.2016

<sup>34</sup> EIT tapaukset *Irlanti v. Yhdistynyt kuningaskunta* (5310/71) 18.1.1978; EIT tapaus *Soering v. Yhdistynyt kuningaskunta* (14038/88) 7.7.1989.

<sup>35</sup> Reidy, 2003, s. 11.

<sup>36</sup> EIT tapaus *M.S.S. v. Belgia ja Kreikka* (21.1.2011), 21.1.2011.

vainon perusteisiin, vaan arviointi perustuu nimenomaan *todelliseen riskiin* joutua kielletyn kohtelun kohteeksi, riippumatta kansalaisuudesta tai henkilön oikeudellisesta asemasta<sup>37</sup>. Kidutuksen kiellon osalta palautuskieltoa voidaan siis pitää *jus cogens* -normina eli ehdottoman sitovana normina, joka on osa kansainvälistä tapaoikeutta ja sitoo kaikkia valtioita yleisesti<sup>38</sup>. EIS 3 artikla on siis täysin absoluuttinen ja pitää sisällään myös epäsuorat palautukset, eikä siitä voida poiketa mininkään syihin vedoten<sup>39</sup>.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisussaan *Chalal v. Yhdistynyt kuningaskunta* ensimmäisen kerran vahvistanut, että edes vakavat kansalliseen turvallisuuteen liittyvät syyt eivät oikeuta valtiota palauttamaan henkilöä valtioon, jossa olisi todellinen uhka EIS 3 artiklan vastaiselle kohtelulle<sup>40</sup>. Puolestaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tapaus *Saadi v. Italia* on korostanut, että turvallisuuteen liittyvät syyt eivät myöskään lievennä valtioiden velvollisuutta selvittää perusteellisesti vastaanottavan valtion olosuhteita<sup>41</sup>.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen antama suoja eroaa selvästi Geneven sopimuksesta, sillä sopimus sallii joitakin poikkeuksia palautuskiellolle<sup>42</sup>:

### **33 artikla**

#### **Karkoituksen ja palauttamisen kieltäminen**

2) Ensimmäisessä kohdassa olevan määräykseen ei kuitenkaan voi vedota pakolainen, johon nähden on perusteltua aihetta olettaa, että hän on vaaraksi oleskelumaansa turvallisuudelle tai joka on lainvoiman saaneella tuomiolla tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta ja on yhteiskunnalle vaarallinen sanotussa maassa.

---

<sup>37</sup> Pirjola, 2002, s. 748.

<sup>38</sup> Allain, 2001. s. 533–534.

<sup>39</sup> Hakapää, 2010, s. 56.

<sup>40</sup> EIT tapaus *Chalal v. Yhdistynyt kuningaskunta* (22414/93), 15.11.1996.

<sup>41</sup> EIT tapaus *Saadi v. Italia* (37201/06), 28.2.2008.

<sup>42</sup> Pirjola, 2002, s. 746.

Palautuskieltoon voidaan siis Geneven sopimuksen 33 artiklan 2 kohdan mukaan vedota, jos henkilö aiheuttaa merkittävän turvallisuusriskin yhteiskunnalle. Geneven pakolaissopimus ei ole siis muodosta yhtä vahvaa suojaa kuin EIS 3 artikla, joka osoittaa, että sopimuksen mukainen palautuskielto ei ole myöskään täysin ehdoton.

Näiden säännösten lisäksi palautuskielto on vahvistettu myös osana EU-oikeutta. Tämä käy ilmi Euroopan unionin perusoikeuskirjan 19 artiklan 2 kohdassa, joka pitää sisällään palautuskiellon keskeisen periaatteen, ettei ketään saa palauttaa sellaiselle alueelle, jossa häntä uhkaa jokin vakava vaara.

Kuten aikaisemmin mainitsin, palautuskiellon soveltaminen perustuu niin kutsutun todellisen riskin eli *real risk* -arviointiin. Käytännössä se tarkoittaa, että valtioilla on vastuu selvittää perusteellisesti ja tapauskohtaisesti, onko palautettavalla henkilöllä olemassa konkreettinen riski joutua kielletyn kohtelun kohteeksi vastaanottavassa valtiossa<sup>43</sup>. Arvioinnissa tulee huomioida sekä vastaanottavan maan yleinen tilanne että henkilön yksilölliset olosuhteet. Palauttavalla valtiolla on vastuu palautettavan henkilön perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta<sup>44</sup>. Laiminlyömällä turvapaikanhakijan yksilöllistä arviointia valtio voi pahimmillaan rikkoa sopimusvelvoitteitaan, jos se luovuttaa henkilön sellaiselle alueelle, jossa hän joutuu kielletyn kohtelun kohteeksi<sup>45</sup>.

Palautuskiellon oikeudellinen sitovuus ei myöskään koske ainoastaan sitä, että ketään ei saa palauttaa sellaiseen valtioon, jossa häntä uhkaa vakava vaara, vaan soveltamiseen sisältyy myös useita menettelyllisiä velvoitteita. Valtioilla on velvollisuus järjestää turvapaikanhakijoille sellainen menettely, jossa kaikki olennaiset riskit voidaan tunnistaa ja arvioida ennen lopullista päätöstä ja mahdollista palauttamista. EIS 13 artikla turvaa turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa tehokkailla oikeussuojakeinoilla, jotka yksinkertaisesti pitävät sisällään valitusoikeuden, kuulemisen ja menettelyn tehokkuuden. Olennaista

---

<sup>43</sup> HE 53/2024 vp.

<sup>44</sup> Aer, 2016, s. 232; Walkila, 2011, s. 356.

<sup>45</sup> EIT tapaus M.S.S. v. Belgia ja Kreikka (30696/09) 21.1.2011.

säännöksen kannalta on se, että turvapaikanhakijalla tulee olla aidosti mahdollisuus saada asiansa tutkittavaksi ja valitusmahdollisuus ei voi olla pelkkä muodollisuus.

Valtioilla on suvereniteetti eli korkein oikeudellinen valta päättää valtion sisäisestä toiminnasta<sup>46</sup>. Maahanmuuton suhteen valtioilla on edelleen valtaa päättää maahantu- losta tai maasta poistamisesta, vaikka valtioiden toimivaltaa ovat rajoittaneet sitovat kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet<sup>47</sup>. Nykypäivän turvapaikkapolitiikka pyrkii turval- listamiseen, jossa maahanmuutto nähdään tietynlaisena uhkana kansalliselle turvalli- suudelle. Turvallisuuspuheilla pyritään perustelemaan poikkeuksellisia toimenpiteitä ja mahdollisia tiukennuksia. Oikeudellisesta näkökulmasta tällaisella politiikalla on kuiten- kin reunaehdot, sillä erityisesti *jus cogens* -luonteinen kidutuksen kieltä muodostaa sel- laisen minimitason, jota edes turvallisuuspoliittiset tavoitteet eivät voi syrjäyttää. Kan- sainväliset sopimukset ovat niin velvoittavia, että ne turvaavat perus- ja ihmisoikeuksien ensisijaisuuden<sup>48</sup>.

## 2.2 Suora ja epäsuora palauttaminen (ketjupalautus)

Palautuskiellon soveltamisala on todellisuudessa laajempi, kuin vain ne tilanteet, joissa valtio palauttaa henkilön suoraan takaisin alkuperämaahansa. Palautuskielto ei rajoitu vain ”suoriin palautuksiin”, vaan oikeudellisesti periaate kattaa myös epäsuoran palaut- tamisen (*indirect refoulement*) eli ketjupalautuksen<sup>49</sup>. Ketjupalautuksella tarkoitetaan tilannetta, jossa henkilö palautetaan muodollisesti turvalliseen valtioon, mutta josta hä- net voidaan palauttaa uudelleen alueelle, jossa häntä uhkaa palautuskiellon vastainen

---

<sup>46</sup> PeVL 26/2024.

<sup>47</sup> EIT tapaus *Abubeker v. Itävalta ja Italia* (27.8.2013).

<sup>48</sup> EIT tapaus *Irlanti v. Yhdistynyt kuningaskunta* (5310/71) 18.1.1978.

<sup>49</sup> Ks. palautuskiellon ja perusoikeuksien suhteesta Dublin-järjestelmässä Euroopan unionin perusoikeus- kirja (2012/C 326/02), 4 art. ja 19 art. 2 mom.

kohtelu<sup>50</sup>. Ketjupalautuksissa jo ensimmäinen siirto voi muodostaa palautuskiellon loukkauksen, mikäli valtio ei ole tutkinut hakemusta riittävän perusteellisesti<sup>51</sup>.

Epäsuorien palautusten varalta Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on vakiinnuttanut oikeuskäytännössään periaatteen, jossa palauttavalla valtiolla on vastuu arvioida ja ennakoita seurauksia koko palautusketjun osalta. EIT on vahvistanut esimerkiksi oikeuskäytännössään, ettei Dublin-siirto poista jäsenvaltion vastuuta ja velvollisuutta varmistaa siirtomenettelyn laillisuutta ja epäsuoran palautuksen riskejä. Kyseinen tapaus *T.I. v. Yhdistynyt kuningaskunta* on osoittanut, että Dublin-järjestelmään ei voida luottaa automaattisesti, vaan järjestelmän turvallisuusolettama on myös kumottavissa. Turvallisuusolettama muodostaa siis Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän keskeisen periaatteen eli jäsenvaltioiden keskinäisen luottamuksen siitä, että kaikki jäsenvaltiot ovat turvallisia kolmansien maiden kansalaisille ja noudattavat järjestelmän keskeisiä sopimuksia. On kuitenkin ristiriitaista, että Dublin järjestelmä perustuu periaatteeseen, joka on kuitenkin myös kumottavissa asetuksen nojalla. Dublin-asetuksen 3 artiklan 2 kohdan mukaan Dublin-siirrosta voidaan poiketa, jos vastaanottavan valtion systeemisistä puutteista voidaan esittää riittäviä perusteita.

Tällaista jäsenvaltioiden jatkuvan vastuun periaatetta ilmentää erinomaisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tapaus *M.S.S. v. Belgia ja Kreikka*, jossa EIT vahvisti ensimmäisen kerran EIS 3 artiklan rikkomuksen tilanteessa, jossa henkilö palautettiin toiseen Euroopan ihmisoikeussopimusvaltioon<sup>52</sup>. Belgia palautti turvapaikanhakijan Dublin-järjestelmän mukaisesti Kreikkaan, olettaen, että toinen jäsenvaltio olisi turvallinen ja kunnioittaisi hakijan ihmisoikeuksia. Afganistanilainen turvapaikanhakija oli saapunut EU-alueelle Kreikan kautta, jossa hän rekisteröityi ja antoi sormenjälkensä. Myöhemmin tur-

---

<sup>50</sup> Pirjola, 2002, s. 746.

<sup>51</sup> EIT tapaus *M.S.S. v. Belgia ja Kreikka* (30696/09), 21.1.2011.

<sup>52</sup> Pellonpää ym. 2011, s. 374.

vapaikanhakija matkusti Belgiaan, josta haki uudelleen turvapaikkaa. Dublin-järjestelmän *first arrival* -rulen perusteella Belgia palautti turvapaikanhakijan takaisin Kreikkaan, jonne turvapaikanhakija oli ensimmäisenä saapunut.

EIT katsoi kuitenkin Belgian loukanneen palautuskieltoa, sillä se palautti hakijan takaisin Kreikkaan, jossa hakija altistui epäinhimilliselle kohtelulle ja jäi kodittomana odottamaan päätöstä suojelusta. EIT tulkitse, että Belgian olisi pitänyt selvittää Kreikan puutteelliset vastaanotto-olosuhteet sekä pitkittyneet käsittelyajat, eikä Belgia voinut ainoastaan luottaa turvallisuusolettamaan<sup>53</sup>.

Tämä tapaus on ollut merkittävä palautuskiellon osalta, koska se osoittanut oikeudelliset perustelut sille, että epäsuora palautus on yhtä lailla ihmisoikeusrikkomus, jos vastaanottava valtio laiminlyö ihmisoikeusvelvoitteitaan<sup>54</sup>. Ratkaisu murentaa oletuksen jäsenvaltioiden keskinäisestä luottamuksesta ja siitä, että kaikki EU-jäsenvaltiot olisivat yhtä turvallisia tai ylipäättänsä turvallisia. Tapaus korostaa samaan aikaan yksilöllisen arvioinnin merkitystä, ei vaan palautuksen vaan myös palautusketjujen ja seurausten osalta. Palautuskieltoon liittyy olennaisesti yhteisvastuun velvollisuus eli palauttavan valtion on aktiivisesti arvioitava, tarjoaako vastaanottava valtio turvapaikanhakijalle tosiasiallista ja tehokasta suojaa<sup>55</sup>.

Tapauksen merkitys korostuu keskinäisen luottamuksen periaatteen rajoittamiseen sellaisissa tilanteissa, joissa voidaan esittää puutteellista näyttöä vastaanottavan valtion järjestelmästä. Jos jäsenvaltio pystyy osoittamaan toisen valtion järjestelmässä olevia puutteita, niin valtio ei voi tukeutua turvallisuusolettamaan, vaan valtion on tehtävä tällöin oma arvio tilanteesta. Keskinäisen luottamuksen periaate ei siis vapauta viranomaisia velvollisuudesta suorittaa yksilöllistä riskiarviota, jos käsittelyn aikana ilmenee perusteltuja syitä epäillä vastaanottavan valtion ihmisoikeustilannetta. Tällä tarkoitetaan

---

<sup>53</sup> EIT tapaus *M.S.S. v. Belgia ja Kreikka* (21.1.2011).

<sup>54</sup> Toivonen, 2017, s. 43 ja Pöntinen, 2015, s. 558.

<sup>55</sup> EIT tapaus *M.S.S. v. Belgia ja Kreikka* (30696/09), 21.1.2011 ja Toivonen, 2017 s. 42.

suvereenilauseketta, eli valtio voi joutua ottamaan hakemuksen myös itse käsittelyyn, vaikka se ei normaalisti olisi käsittelystä vastuussa<sup>56</sup>. Kyseinen tapaus on ollut myös ollut merkittävä siltä osin, että se on luonut perustaa järjestelmän puutteiden arvioinnille ja kehittänyt järjestelmää entisestään. Ratkaisun myötä EU on kehittänyt sen oikeutta sekä vauhdittanut uudistuksia.

Kansallisessa oikeudessa ulkomaalaislain 147 § vahvistaa epäsuoran palautuskiellon periaatetta kieltämällä palauttamisen paitsi alueelle, jossa henkilö uhkaa suoraan vaino tai ihmisarvoa loukkaava kohtelu, mutta se kieltää myös palautuksen alueelle, josta hänet voitaisiin edelleen palauttaa tällaiselle alueelle. Säännös velvoittaa erityisesti viranomaisia, kuten Maahanmuuttovirastoa ja hallintotuomioistuimia tutkimaan tapaukset perusteellisesti ja arvioimaan mahdolliset jatkotoimenpiteet.

Riippumatta siitä, tapahtuuko palautus suoraan vai epäsuorasti, palautuskiellon keskeinen sisältö ja absoluuttisuus pysyvät samana. On ratkaisevaa arvioida riskejä koko palautusketjun ajalta. Palauttavalla valtiolla on kokonaisvaltainen vastuu ja velvollisuus ennakoita palautuksesta aiheutuvia seurauksia, eikä vastuuta voi kiertää siirtämällä henkilöä toiseen valtioon pelkän Dublin-järjestelmän nojalla<sup>57</sup>.

### **2.3 Yksilöllinen arviointi**

Palautuskiellon tehokas toteutuminen edellyttää tapausten huolellista ja yksilön olosuhteisiin perustuvaa arviointia. Kuten todettu, jäsenvaltiot eivät voi luottaa jäsenvaltioiden väliseen keskinäiseen luottamukseen ja hallinnollisiin järjestelmiin, vaan tapaukset tulee tutkia aina perusteellisesti<sup>58</sup>.

---

<sup>56</sup> Pöntinen, 2015, s. 557–558.

<sup>57</sup> Toivonen, 2017, s. 77.

<sup>58</sup> HE 53/2024.

Palautuskiellon menettelylliset velvoitteet pohjautuvat Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja Euroopan unionin oikeuden säännöksiin sekä niitä täsmentävään Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön<sup>59</sup>. EIS 13 artikla turvaa turvapaikanhakijoille oikeuden tehokkasiin oikeussuojakeinoihin. Käytännössä nämä velvoitteet antavat menettelyissä hakijalle mahdollisuuden valittaa päätöksestä ja saada hakemuksensa käsitellyksi asianmukaisesti ennen sen täytäntöönpanoa. Euroopan ihmisoikeussopimuksen lisäksi tätä turvaa täydentää EU-oikeudessa vahvistettu Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artikla, joka takaa oikeuden tehokkasiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen, silloin kun EU-oikeudessa turvattuja oikeuksia on loukattu. Artikla edellyttää myös oikeudenmukaista ja julkista oikeudenkäyntiä kohtuullisessa ajassa riippumattomassa tuomioistuimessa sekä mahdollisuuden oikeudelliseen neuvontaan, puolustukseen ja edustukseen myös niille, joilla ei ole riittäviä varoja<sup>60</sup>.

Palautustilanteissa keskeisen oikeudellisen kysymyksen muodostaa kutsuttu *real risk* -kriteeri, jota sovelletaan EIS 3 artiklan yhteydessä. Maasta poistamisen lainmukaisuus on riippuvainen siitä, altistuuko henkilö palautuksen seurauksena *todelliselle riskille* joutua EIS 3 artiklan kieltämän kohtelun tai vainon kohteeksi<sup>61</sup>. Mahdollisen uhan ei tarvitse olla täysin varma tai edes todennäköisin lopputulos, jotta se estäisi palautuksen<sup>62</sup>. Toisaalta pelkkä teoreettinen mahdollisuus riskille ei yleensä riitä kaltoin kohtelun perusteeksi. Pääsääntöisesti, jos EIS 3 artiklan mukaisille riskeille on esitetty vahvoja perusteita, niin palautus tarkoittaisi sopimusvelvoitteiden rikkomista.

Turvapaikkapuhuttelussa hakijalla on mahdollisuus esittää kattava ja johdonmukainen selvitys häntä uhkaavista riskeistä. Kun alustava näyttö on esitetty, viranomaisilla on velvollisuus selvittää mahdolliset riskit yksilöllisesti, ja epäselvissä tilanteissa tarvittaessa

---

<sup>59</sup> EIT tapaus *Soering v. Yhdistynyt kuningas kunta* (14038/88) 7.7.1989 ja EIT tapaus *Hirsi Jamaa ym. v. Italia* (27765/09), 23.2.2012 ja EIT tapaus *Tarakhel v. Sveitsi* (29217/12), 4.11.2014.

<sup>60</sup> Euroopan unionin perusoikeuskirja (2000/C 364/01) 47 artikla.

<sup>61</sup> Aer, 2016, s. 243.

<sup>62</sup> HE 166/2007.

hankkia lisätietoa riskien poissulkemiseksi<sup>63</sup>. Epäselvyydet eivät saa johtaa palautuksiin ilman riittävää selvitystä. Hakijan puhuttelussa arvioidaan hakijan antamia selvityksiä ja kertomusten johdonmukaisuutta. Yksilön aiempi vakava kaltoinkohtelu on yleensä vahva näyttö todellisesta riskistä, mutta oikeuskäytännössä on kuitenkin todettu, ettei kidutuksen uhreilta voida edellyttää täydellistä johdonmukaisuutta traumaattisten kokemusten vuoksi<sup>64</sup>.

Todellisen riskin arvioinnissa ei huomioida ainoastaan hakijan esitettyjä selvityksiä, vaan tapauksia tulee tutkia kokonaisvaltaisesti. Kohdemaan yleinen ihmisoikeustilanne ja muu maatieto vaikuttavat siis myös arviointiin, mutta eivät voi pelkästään vaikuttaa lopputulokseen. Todellisten riskien arvioinnissa EIT on vahvistanut, ettei kohdemaan yleinen epävakaas riitä yksinään estämään palautusta, ellei hakija pystyisi osoittamaan olevansa erityisessä vaarassa<sup>65</sup>. Poikkeustapauksissa äärimmäisen vakava väkivaltaisuus ja haavoittuvuus voi muodostaa riittävän esteen palautukselle, vaikka yksilöllisiä erityispiirteitä ei olisi muuten osoitettavissa<sup>66</sup>.

Haavoittuvuus viittaa yleensä hakijan erityiseen suojeluntarpeeseen ja on keskeinen osa yksilöllistä arviointia. Turvapaikanhakijoita pidetään yleisesti ottaen haavoittuvana ryhmänä, mutta myös tietyt tekijät, kuten perhetilanne, traumatausta, terveydentila, lisäävät suojeluntarvetta entisestään. Lapset nauttivat myös korostettua suojaa. EIT on ratkaisussaan *Tarakhel v. Sveitsi*<sup>67</sup> edellyttänyt, että lapsiperheen siirron yhteydessä on palauttavan valtion hankittava konkreettiset vakuudet asianmukaisista vastaanotto-olosuhteista. Mitä haavoittuvaisempi asema, sitä perusteellisempi riskinarviointi tulee olla.

---

<sup>63</sup> EPNDir 2011/95/EU 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 13.12.2011 (määritelmädirektiivi).

<sup>64</sup> KHO: 2017:99.

<sup>65</sup> EIT tapaus H.L.R. v. Ranska (24573/94), 29.4.1997.

<sup>66</sup> EIT tapaus Sufi & Elmi v. Yhdistynyt kuningaskunta (28.6.2011).

<sup>67</sup> EIT tapaus *Tarakhel v. Sveitsi* (29217/12), 4.11.2014.

Vaikka turvapaikkapolitiikka pyrkii tehokkuuteen, kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet pakottavat valtiot asettamaan yksilöllisten riskienarvioinnin ja haavoittuvuuden hallinnollisten sääntöjen edelle.

## 2.4 Normien ja käytännön välinen ristiriita oikeuskäytännössä

Normien ja käytännön toteutumisen välinen ristiriita näkyy siinä, että valtioiden toiminta ei aina vastaa normien asettamia vaatimuksia. Tuomioistuinten ratkaisukäytännössä on ollut viime vuosien aikana havaittavissa oikeuksien kaksijakoinen kehitys ja tietynlainen paradoksi<sup>68</sup>. Toisaalta yksilön oikeussuojaa pyritään vahvistamaan, mutta samaan aikaan palautuskiellon edellytyksiä tiukennetaan ja täsmennetään. Erityisesti EIT on uusimmissa ratkaisuissaan suhtautunut aiempaa tiukemmin merellä tapahtuviin niin kutsuttuihin ”*push back* -toimiin”, joissa henkilö käännytetään takaisin ilman mahdollisuutta jättää turvapaikkahakemusta ja siten ilman yksilöllistä arviointia. EIT on muun muassa tapauksessaan *Sharifi ja muut v. Italia ja Kreikka*<sup>69</sup> maininnut tällaisista toimista. Tapauksessa joukko afganistanilaisia turvapaikanhakijoita käännytettiin Italian satamassa takaisin Kreikkaan, josta joukko oli alun perin saapunut. EIT tulkitsi Italian rikkoneen henkilöiden oikeuksia, sillä turvapaikanhakijoilla ei ollut tosiasiallista mahdollisuutta hakea turvapaikkaa Italiasta, ja Kreikassa heillä oli riski joutua ketjupalautusten kohteeksi.

Toisena erityisen tärkeänä tapauksena voidaan pitää *Hirsi Jamaa ym. v. Italia*, jossa Italia palautti merellä pysäyttämäänsä turvapaikanhakijoita takaisin ilman yksilöllistä arviointia<sup>70</sup>. Tapaus osoittaa erinomaisesti sen, että viranomaisten on tunnettava vastaanottavan maan olosuhteet sekä varmistettava, ettei ketään palauteta vaaraan. Tärkeä huomio tapauksen kannalta on se, että palautuskielto koskee yhtä lailla tilanteita myös valtion rajojen ulkopuolella, kuten kansainvälisillä vesillä, eikä se poista valtioiden velvollisuutta

---

<sup>68</sup> Sormunen, 2022, s. 533.

<sup>69</sup> EIT tapaus *Sharifi ja muut v. Kreikka ja Italia* (16643/09), 21.10.2014.

<sup>70</sup> *Hirsi Jamaa ym. v. Italia* (27765/09), 23.2.2012.

tutkia jokaista tapausta yksilöllisesti <sup>71</sup>. Nykyisessä lainsäädännössä ei ole sellaista säädäntöä, joka turvaisi turvapaikanhakijoiden oikeutta hakea turvapaikkaa EU-aleen ulkopuolelta. Vaatiakseen EIS antaman suojan mukaista kohtelua, hakijan tulee siis fyysisesti saapua EIS:n sitoman valtion rajojen alueelle.

Käytännön ongelmaksi tapauksissa muodostuu usein se, että palautuskiellon soveltaminen edellyttää *todellisen riskin* osoittamista. Turvapaikanhakijoiden täytyy osoittaa, että heillä riski joutua kielletyn kohtelun kohteeksi <sup>72</sup>. Tämä osaltaan kasvattaa turvapaikanhakijoiden taakkaa perustella riski yksilöllisesti, joka voi asettaa hakijat epätasa-arvoiseen asemaan, jos kaikilla ei ole samanlaisia lähtökohtia esittää omia perusteluja esimerkiksi kielimuurin takia. Tämä vahvistaa normien ja käytännön välistä ristiriitaa. Oikeus voi olla vahva ja sitova, mutta sen todistaminen vaikeaa.

Oikeuskäytännössä on nähtävissä tiukempaa linjaa ja kriittisempää suhtautumista näihin toimiin. Se ilmentää hyvin yleisen linjan tiukentumista. Toisaalta palautuskiellon edellytykset eivät enää vaadi akuuttia kuoleman vaaraa, vaan estämiseen riittää kidutuksen uhka tai terveydentilan nopea heikkeneminen. Valtioiden harkintamarginaali, eli se kuinka paljon valtiot voivat itse päättää, riippuu kuitenkin oikeuden luonteesta. Kuten aiemmin mainittu EIS 3 artikla on ehdoton, eikä sen soveltamisessa ole harkintamarginaalia <sup>73</sup>. Jos todellinen riski kiellettyyn kohteluun täyttyy, palauttaminen on yksinkertaisesti kielletty.

EIS 13 artikla edellyttää tehokkaita oikeussuojakeinoja ja siten se on suoraan yhteydessä päätöksen lopputulokseen. Artiklan mukaisten oikeussuojakeinojen tehokas toteutuminen heijastuu palautuskiellon toteutumiseen ja korostaa tilanteita, joissa palautuskielto on vaarassa jäädä vain muodolliseksi. Oikeusturvan ytimessä on nimenomaan hakijan oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoihin. Päätöksestä on oltava mahdollisuus valittaa

---

<sup>71</sup> Bast, Wessels, Endres de Oliveira, 2024.

<sup>72</sup> FRA, 2020, s. 151–163

<sup>73</sup> Callewaert, 1998, s. 6–10.

riippumattomaan hallintotuomioistuimeen, jossa päätöksen laillisuus voidaan tarkistaa. Oikeusturvan kannalta olennaista on se, onko valituksella täytäntöönpanon lykkäävä vaikutus vai ei. Jos siirto suoritettaisiin ennen tuomioistuimen ratkaisua, palautuskiellon vastainen kohtelu saattaisi toteutua peruuttamattomasti jo ennen laillisuusarvioinnin valmistumista<sup>74</sup>. Tehokas oikeussuoja edellyttää valituksella olevan lykkäävä vaikutus, sillä ilman täytäntöönpanokieltoa oikeusturva voi jäädä vajaaksi, ja jos hakija on ehditty jo poistaa maasta, päätöstä on vaikeampi muuttaa jälkeinpäin<sup>75</sup>.

Vaikka tehokkaat oikeussuojakeinot on kirjattu lakiin, hakijat voivat kohdata suuriakin haasteita esimerkiksi oikeusavun saamisessa, tai kielimuurin takia he eivät ymmärrä valitusprosessia. On ristiriitaista ajatella, että suojan toteutuminen riippuu siitä, kuinka hyvin yksilö pystyy osoittamaan itseensä kohdistuvan todellisen riskin. Tämä koituu haitalliseksi erityisesti haavoittuvassa asemassa oleville, jotka eivät voi välttämättä osoittaa kaikkea tarvittavaa näyttöä tilanteestaan<sup>76</sup>. Oikeuskäytäntö on edistänyt palautuskiellon tehokkaampaa toteutumista, mutta tämänhetkinen järjestelmä ei edelleenkään takaa turvapaikanhakijoiden oikeusturvan toteutumista tosiasiallisesti.

---

<sup>74</sup> EUT, asia C-63/15, *Ghezelbash*, EU:C:2016:409.

<sup>75</sup> EPNAs (EU) N:o 604/2013, johdanto 19 kohta.

<sup>76</sup> FRA, 2020, s. 151–163

### 3 Palautuskielto turvapaikkajärjestelmässä

#### 3.1 Vastuunjako ja jäsenvaltioiden väliset erot toimeenpanossa

Palautuskielto muodostaa rakenteellisen haasteen koko EU:n turvapaikkajärjestelmälle, sillä sen käytännön toimeenpano vaihtelee jäsenmaiden välillä. Jäsenvaltioiden kyky soveltaa Dublin-asetusta ja käsitellä turvapaikkahakemuksia vaihtelee riippuen jäsenvaltion resursseista ja hallinnollisista valmiuksista, joka aiheuttaa oikeudellisia jännitteitä epätasaisesta vastuunjaosta ja tulkintaeroista, ja johtaa pahimmillaan ihmisoikeusvelvoitteiden rikkomuksiin <sup>77</sup>.

Dublin-asetuksen tarkoituksena on määrittää se jäsenvaltio, joka on vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä <sup>78</sup>. Vastuunmäärittely perustuu useisiin kriteereihin, mutta käytännössä suurin osa hakemuksista käsitellään *first arrival rule* -perusteella, eli siinä valtiossa, jonka rajan turvapaikanhakija ylittää ensimmäisen kerran <sup>79</sup>. *First arrival rule* -perusteella Dublin-järjestelmä pyrkii tehokkaasti estämään *asylum shoppingin*, jolla viitataan turvapaikkamenettelyn väärinkäyttöön, jossa hakija jättää useamman hakemuksen eri maahan ja valitsemalla itselleen parhaimman vaihtoehdon <sup>80</sup>. Harvoissa tapauksissa turvapaikanhakijat kuitenkin jäävät ensimmäiseksi saapuneeseensa valtioon, ja siten Dublin-järjestelmän perusteiden hakijat tulee palauttaa rajanylitysvaltioon turvapaikkahakemuksen käsittelyn ajaksi. Tässä nousee kuitenkin esiin haasteet ketjupalautuksissa ja palautuskiellossa. Toisaalta *first arrival rule* -periaate lisää painetta erityisesti rajavaltioille.

---

<sup>77</sup> Pöntinen, 2015, s. 566.

<sup>78</sup> EPNAs (EU) N:o 604/2013 kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämisen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta 26.6.2013 (vastuunmäärittämisasetus)

<sup>79</sup> Pöntinen 2015, s.554.

<sup>80</sup> European Commission, Migration and Home Affairs.

Dublin-järjestelmä rakentuu pitkälti keskinäisen luottamuksen periaatteelle ja oletukselle, että kaikki jäsenvaltiot noudattavat turvapaikkamenettelyä koskevia vähimmäisstandardeja sekä palautuskieltoa. Oletamus on kuitenkin osin ongelmallinen, sillä keskinäinen luottamus ei vastaa jäsenvaltioiden tosiasiallisia olosuhteita<sup>81</sup>. Oikeuskäytäntö on korostanut palauttavan valtion vastuuta turvapaikanhakijoiden ihmisoikeuksien toteutumisessa, vaikka se olisi toinen valtio, joka loukkaisi ihmisoikeuksia. Oikeuskäytäntö kulminoii palauttavan valtion vastuuta pitkälti sen mukaan, tietääkö tai pitäisikö palauttavan valtio tuntea vastaanottavan valtion vastaanotto-olosuhteet<sup>82</sup>. EIT on kuitenkin vahvistanut, että pelkkä Dublin-järjestelmään nojautuva turvallisuusolettama, ei ole riittävä peruste, jos tarjolla on ajankohtaista maatieta<sup>83</sup>.

EU-oikeuden muodostama normatiivinen kehys on muodollisesti yhtenäinen, mutta silti jäsenvaltiot ja niiden toimeenpanevat tasot eroavat toisistaan merkittävästi. Rajavaltiot, kuten Kreikka ja Italia, joihin turvapaikanhakijat saapuvat yleensä ensimmäisenä, kokevat suurempaa painetta hakemusten määrässä<sup>84</sup>. Tämä voi johtaa yleensä pitkiin käsittelyaikoihin, ja vastaanottojärjestelmien ylikuormittuneisuuteen. Vaikeissa olosuhteissa myös palautuskiellon käytännön toteutuminen voi helposti heikentyä, vaikka muodollinen oikeudellinen velvollisuus säilyy.

Jäsenvaltioiden väliset erot eivät rajoitu pelkästään resurssikysymyksiin vaan menettelylliset erot usein syventävät jäsenvaltioiden välistä eroa ja hajontaa, ja herättää kysymyksiä oikeusturvan toteutumisesta. Oikeusturva on turvattu kolmella eri tasolla Euroopan unionin perusoikeuskirjassa 47 artikla, EIS 6 artikla ja kansallisella tasolla, Suomen tapauksessa perustuslaissa 21 §. Oikeusavun saatavuus, valitusmahdollisuudet ja niiden tehokkuus, menettelykäytännöt ja vaikuttavat suoraan yksilöiden oikeusturvaan ja siihen,

---

<sup>81</sup> EIT tapaus *M.S.S. v. Belgia ja Kreikka* (306969/09), 21.1.2011: EIT tapaus *T.I. v. Yhdistynyt kuningaskunta* (43844/98), 7.3.2000.

<sup>82</sup> Aer, 2016, s. 232.

<sup>83</sup> EIT tapaus *M.S.S. v. Belgia ja Kreikka* (21.1.2011).

<sup>84</sup> Pöntinen, 2015, s. 565.

miten tehokkaasti yksilö voi vedota palautuskieltoon ja valitusmahdollisuuksiin. On ristiriitaista, että vaikka normipohja on kaikille sama, sen taso voi vaihdella suuresti riippuen, käsitelläänkö hakemus Suomessa vai Kreikassa.

Palautuskiellon muodostama rakenteellinen ongelma ei johdu niinkään normin tulkin-  
nanvaraisuudesta tai epäselvyydestä, vaan enemmän toimeenpanevan tason epärvoi-  
suudesta. Vaikka EU pyrkii yhtenäistämään turvapaikkajärjestelmän sääntelyä, oikeudel-  
lisen kehyksen harmonisointi ei kuitenkaan automaattisesti tarkoita, että jäsenvaltioiden  
käytännöt ovat yhdenmukaisia.

### 3.2 Turvapaikkaprosessi Suomessa

EU:n menettelydirektiivi säätelee hakemusten käsittelyä käytännössä. Direktiivi pitää si-  
sällään koko menettelyn hakemuksen jättämisestä aina päätökseen ja mahdolliseen  
muutoksenhakuun asti <sup>85</sup>. Menettelydirektiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioi-  
den on nimettävä menettelyistä vastuussa oleva viranomainen, joka huolehtii asianmu-  
kaisesta tutkinnasta direktiivin mukaisesti. Suomen turvapaikkaprosessista vastaa Maa-  
hanmuuttovirasto, jonka toimintaa ohjaavat keskeisesti kansallinen lainsäädäntö sekä  
Suomea sitovat kansainväliset ja EU-oikeudelliset velvoitteet. Palautuskiellon periaate  
on kirjattu suoraan Suomen perustuslain (731/ 1999) 9 § 4 momenttiin, jonka mukaan  
ulkomaalaista ei saa karkottaa tai palauttaa sellaiseen maahan, jossa häntä uhkaa kuole-  
manrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Sama periaate on sisälly-  
tetty myös Ulkomaalaislain (301/2004) 147 §:ään, joka konkretisoi palautuskiellon sovel-  
tamista. Kyseiset pykälät ja sopimukset muodostavat Suomessa turvapaikkaprosessin  
ytimen, jota ei voi sivuuttaa edes poikkeusoloissa <sup>86</sup>.

---

<sup>85</sup> EPNDir 2013/32/EU kansainvälisen suojelun myöntämisestä tai poistamista koskevista yhteisistä menette-  
lyistä 26.6.2013 (menettelydirektiivi).

<sup>86</sup> HE 53/2024.

Menettelydirektiivi turvaa hakijoille pääsyn menettelyyn. Turvapaikkamenettely käynnistyy Suomessa poliisin tai rajavartiolaitoksen tekemällä rekisteröinnillä. Ulkomaalaislain (301/2004) 94 § mukaan menettelyssä käsitellään Suomen rajalla tai alueella jätetty hakemus, perusteena saada kansainvälistä suojelua. Turvapaikanhakijan on jätettävä hakemus ulkomaalaislain 95 § mukaan viranomaiselle heti maahan saapumisen yhteydessä viipymättä. Hakemus ja hakijan tiedot rekisteröidään *Eurodac*-tietokantaan sormenjäljen perusteella. *Eurodac*-tietokanta on keskeinen väline jäsenvaltioiden välisessä yhteistyössä ja tiedonvaihdossa, sillä se estää järjestelmän väärinkäytön tunnistamalla onko turvapaikanhakija jättänyt hakemuksen jo toiseen jäsenvaltioon<sup>87</sup>. Viranomaisen tulee rekisteröidä hakemus kolmen työpäivän kuluessa hakemuksen jättämisestä<sup>88</sup>. Rekisteröinnin yhteydessä hakemuksen vastaanottanut viranomainen, eli poliisi tai rajavartiolaitos, selvittää hakijan henkilöllisyyden ja keräävät samalla tietoja hakijan omaisista ja perheenjäsenistä ulkomaalaislain 97 § mukaisesti.

Rekisteröintiä seuraa turvapaikkapuhuttelu, joka on keskeinen vaihe menettelyä. Ennen virallista päätöstä hakijalle on annettava mahdollisuus kuulemiseen<sup>89</sup>. Turvapaikkapuhuttelun sisällöstä on säädetty ulkomaalaislain 97 §:ssä, jonka mukaan maahanmuuttoviranomaisen on selvitettävä hakijan perusteet mahdollisesta vainosta ja oikeuksien loukkauksista tai niiden uhista. Ennen ulkomaalaislain uudistuksia turvapaikkahakemusten käsittely on vielä sisältänyt poliisin suorittaman kuulustelun ja turvapaikkapuhuttelun Maahanmuuttovirastossa. Nämä vaiheet on kuitenkin yhdistetty tehokkuustavoitteiden myötä ja nykyään turvapaikkapuhuttelu on yksivaiheinen ja se suoritetaan maahanmuuttoviranomaisen kanssa, jossa hakijan suojelun tarve arvioidaan yksilöllisesti EU-oikeuden ja kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti<sup>90</sup>. Poikkeustapauksissa myös poliisi tai suojelupoliisi voi suorittaa edelleen kuulustelun.

---

<sup>87</sup> Moreno-Lax, 2012, s. 2.

<sup>88</sup> EPNDir 2011/95/EU 6 artikla kohta 1.

<sup>89</sup> EPNDir 2011/95/EU 14 artikla kohta 1.

<sup>90</sup> EU N:o 604/2013.

Puhuttelussa hakijalla on lähtökohtaisesti velvollisuus osoittaa näyttöä esittämistään väitteistä ja uhista. Tapaukset, joissa täydellistä näyttöä ei ole saatavilla, arviointi perustuu hakijan kertomuksen uskottavuuteen ja käytettävissä olevaan maatietoon<sup>91</sup>. Maatiedolla tarkoitetaan esimerkiksi kansainvälisiltä järjestöiltä hankittua täsmällistä ja ajantasaista tietoa hakijoiden alkuperämaista ja vallitsevasta tilanteesta, jota voidaan hyödyntää hakemusten käsittelyn ohessa<sup>92</sup>. Epäselvät tilanteet ratkaistaan yleensä hakijan eduksi, jos kertomusta voidaan pitää uskottavana<sup>93</sup>. Olennaista turvapaikkapuhuttelussa on kuitenkin tunnistaa hakijan haavoittuvuus ja kansainvälisen suojelun tarve ja varmistaa, että hakemukset käsitellään tapauskohtaisesti, objektiivisesti ja puolueettomasti<sup>94</sup>.

Tavallisessa menettelyssä päätös tulee tehdä pääsääntöisesti kuuden kuukauden kuluessa hakemuksen rekisteröinnistä. Hakemus voidaan jättää kokonaan tutkimatta tai siihen voidaan soveltaa nopeutettua menettelyä, jos se täyttää ulkomaalaislain 103 § vaatimukset. Yleensä tällaisia syitä ovat turvallinen lähtömaa, vastuunmäärittämisasetuksen mukainen käsittely toisessa jäsenvaltiossa, uusintahakemukset tai ilmeisen perusteettomat hakemukset. Ulkomaalaislakiin on kirjattu ilmeisen perusteettomista hakemuksista seuraavasti:

### **101 § Ilmeisen perusteeton hakemus**

Hakemus voidaan hylätä ilmeisen perusteettomana, jos:

- 1) perusteeksi ei ole esitetty 87 §:n 1 momentissa tai 88 §:n 1 momentissa mainittuja taikka muita sellaisia perusteita, jotka liittyvät palautuskieltoihin, tai esitetyt väitteet ovat selvästi epäuskottavia;

---

<sup>91</sup> UNCHR 2004,

<sup>92</sup> EPNDir 2011/95/EU 10 artikla kohta 3b

<sup>93</sup> UNCHR, 2015: Ulkomaalaislaki (301/2004) 98 §

<sup>94</sup> EPNDir 2011/95/EU 10 artikla kohta 3 a

- 2) hakijan ilmeisenä tarkoituksena on käyttää väärin turvapaikkamenettelyä:
- a) antamalla hakemuksen ratkaisemisen kannalta keskeisistä seikoista tahallaan vääriä, harhaanjohtavia tai puutteellisia tietoja;
  - b) esittämällä väärennettyjä asiakirjoja ilman hyväksyttävää syytä;
  - c) vaikeuttamalla muulla vilpillisellä tavalla hakemuksensa perusteiden selvittämistä; tai
  - d) tekemällä hakemuksen maasta poistamismenettelyn käynnistyttyä pitkittääkseen perusteetta maassa oleskeluaan; taikka
- 3) hakija on saapunut turvallisesta turvapaikka- tai alkuperämaasta, jonne hänet voidaan palauttaa, ja Ulkomaalaisvirasto ei painavasta syystä ole voinut ratkaista hakemusta 104 §:ssä säädetyn ajan kuluessa.

Nopeutetusta menettelystä huolimatta hakemus on tutkittava asiallisesti ennen sen perusteettomuuden toteamista.

Suomessa menettelyä ohjaa hallintolaki (434/2003), jonka mukaan hakemukset tulee käsitellä ilman aiheetonta viivytystä (23 §). Joutuisuus on olennainen osa oikeusturvaa, mutta luo jännitteen tehokkuusvaatimusten ja laadukkaan yksilöllisen arvioinnin välille<sup>95</sup>. Liiallinen kiire voi heikentää itse menettelyn laatua ja hakemusten perusteellista käsittelyä, kun puolestaan pitkät käsittelyajat haastavat hakijoiden oikeusturvaa.

---

<sup>95</sup> Ks. lisää hallintolain tavoitteista HE 72/2002 vp

Haavoittuvuuden tunnistaminen on olennainen kysymys oikeusturvan toteutumisessa turvapaikkamenettelyssä, jonka vähimmäisvaatimuksista on säädetty EU-tasolla vastaanottodirektiivissä (2013/33/EU), mutta myös kansallisella tasolla vastaanottolaissa (746/2011, 6 §) sekä ulkomaalaislaissa (301/2004, 6 §). EU:n turvapaikkamenettelyä koskevan direktiivin (2013/32/EU) 24 artikla velvoittaa maahanmuuttoviranomaista arvioimaan erityiset menettelylliset tarpeet koko menettelyn ajan. Myös oikeuskäytäntö vahvistaa tulkinnaissa otettavan huomioon erityisolosuhteet <sup>96</sup>.

Päätöksen kansainvälisen suojelun tarpeesta tekee maahanmuuttoviranomainen, joka hyödyntää päätöksenteon yhteydessä Maahanmuuttoviraston omaa maatietopalvelua (Country of Origin Information/ COI). Maatietopalvelun tarkoituksena on siis kerätä ja tuottaa ajantasaista tietoa lähtömaista, joista Suomeen saapuu kansainvälistä suojelua tarvitsevia henkilöitä <sup>97</sup>. Lähtömaista hankitun tiedon tulee koskea maan yhteiskunnallisia oloja, ihmisoikeuksien toteutumista sekä lainsäädännön soveltamista ja toteutumista. Maatietopalvelu hyödyntää tiedonkeruussa monipuolisesti eri lähteitä, kuten viranomaisraportteja ja kansalaisjärjestöjen selvityksiä. Vaikka ensisijaisesti hyödynnetään viraston omaa maatietopalvelua, myös oikeuskäytännössä vahvistettu aiempaa maatietoa voidaan hyödyntää palautuskiellon arvioinnissa.

Sekä kansainvälinen, että kansallinen oikeuskäytäntö on osoittanut maatiedon laadun ajankohtaisuuden ja monipuolisuuden olevan keskeisiä tekijöitä haavoittuvuuden arvioinnissa, sillä puutteellisen, vanhentuneen tai valikoivan tiedon käyttäminen johtaa virheelliseen arvontiin ja pahimmillaan palautuskiellon loukkaamiseen <sup>98</sup>.

---

<sup>96</sup> EIT tapaus *N. v. Yhdistynyt kuningaskunta* (226565/05), 27.5.2008.

<sup>97</sup> Maahanmuuttovirasto, 2025.

<sup>98</sup> EIT tapaus *Tarakhel v. Sveitsi* (29217/12), 4.11.2014.

### 3.3 Haavoittuvuuden havaitseminen ja lapsen etu

Vastaanottodirektiivin 21 artiklassa on tunnistettu erityisen haavoittuvat hakijaryhmät, joita ovat alaikäiset, vammaiset, raskaana olevat naiset, yksinhuoltajat lapsineen, vakavasti sairaat sekä kidutuksen, raiskauksen tai muun vakavan väkivallan uhrin<sup>99</sup>. Direktiivi velvoittaa viranomaisia tunnistamaan nämä erityistarpeet ja huomioimaan ne itse menettelyssä.

Erityisen haavoittuvassa asemassa olevina henkilöinä pidetään alaikäisiä turvapaikanhakijoita, jotka ovat yleisesti ottaen suurin yksittäinen haavoittuvassa asemassa oleva ryhmä<sup>100</sup>. Lasten asemaa koskevat velvoitteet perustuvat ensisijaisesti YK:n lasten oikeuksien sopimukseen, jonka 3 artikla nostaa esiin lasta koskevissa toimitissa ensisijaisesti lapsen edun huomioimisen<sup>101</sup>. Tämä periaate velvoittaa siis viranomaisia arvioimaan lasten tilannetta kokonaisvaltaisesti turvapaikkamenettelyn eri vaiheissa ja siirtopäätösten yhteydessä. Arviointiin vaikuttaa olennaisesti lapsen ikä, kehitystaso, terveydentila, perhesuhteet ja tausta<sup>102</sup>.

Ilman huoltajaa saapuneet alaikäiset lapset ovat yleensä erityisen haavoittuvassa asemassa ilman perheen normaalisti tarjoamaa suojelua ja tukea<sup>103</sup>. Tämän vuoksi lasten oikeuksiin ja suojelun tarpeeseen tehtävässä arvioinnissa haavoittuvuus tulee tunnistaa mahdollisimman nopeasti. Lapsen edulla viitataan hyvinvointiin, kuten turvalliseen elinympäristöön ja huoltajien läsnäoloon.

---

<sup>99</sup> EPNDir 2013/33/EU kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista 26.6.2013 (vastaanottodirektiivi).

<sup>100</sup> Hakalehti & Sovela, 2018, s. 408.

<sup>101</sup> YK:n lasten oikeuksien sopimus (SopS 59–60/1991).

<sup>102</sup> YK:n lapsen oikeuksien komitea yleiskommentti nro 6 (2005) Ilman huoltajaa olevien perheestään eroon joutuneiden lasten kohtelu kotimaansa ulkopuolella.

<sup>103</sup> Toivonen, 2017, s. 85–86.

YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentissa määritellään kansainväliset standardit valtioita velvoittavalle kohtelulle ilman huoltajaa ja perhettä oleville lapsille kotimaan ulkopuolella. Nämä ohjeistukset korostavat lasten erityistä haavoittuvuutta ja valtioiden velvollisuutta turvata lapsen oikeudet riippumatta maahanmuuttotilasta<sup>104</sup>. Ilman huoltajaa olevilla lapsilla tarkoitetaan alle 18-vuotiaita, jotka ovat ensinnäkin erossa molemmista vanhemmistaan, eikä lapsesta huolehdi ketään muu vastuullinen aikuinen, kuten sukulainen. Tämä ohjeistus pitää sisällään kaikki tämän määritelmän täytyttävät lapset, jotka ovat ylittäneet kansainvälisen rajan.

YK:n lasten oikeuksien komitean yleiskommentit muodostavat tärkeän oikeudellisen viitekehyksen valtioille myös turvapaikka- ja kriisitilanteissa. Yleiskommentit tarkentavat YK:n lasten oikeuksien soveltamista käytännössä ja erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien lasten osalta. Keskeisiä periaatteita ovat lapsen edun ensisijaisuus (artikla 3), syrjinnän kieltäminen (artikla 2), oikeus elämään ja kehitykseen (artikla 6) sekä oikeus tulla kuuluksi (artikla 12)<sup>105</sup>. Näiden oikeuksien tosiasiallinen toteutuminen edellyttää jokaisen lapsen yksilöllisen tilanteen arviointia jokaisessa päätöksenteossa. Kuitenkin nämä oikeudet korostuvat erityisesti turvapaikkamenettelyssä, jossa olosuhteet vaikuttavat ratkaisevasti lasten suojelun tarpeen arviointiin<sup>106</sup>.

Turvapaikkamenettelyssä lapsen edun kannalta se tarkoittaa käytännössä sitä, että heti rekisteröinnin jälkeen lapselle on nimettävä huoltaja tai joku muu oikeudellinen edustaja turvaamaan lapsen etua. Tässä samalla pyritään selvittämään perhesuhteet ja mahdollisuudet perheen jäljittämiseen. Lapsen edun periaate on vahvasti yhteydessä palautuskieltoon, eikä lasta saa missään tilanteessa palauttaa sellaiselle alueelle, jossa häntä uhkaa jokin vaara tai hänen oikeutensa eivät toteudu. Arvioinnissa tulee kiinnittää erityistä huomioita lapsen kehitykseen ja terveyteen liittyvissä seikoissa<sup>107</sup>.

---

<sup>104</sup> YK:n lasten oikeuksien komitean yleiskommentti nro 6, 2005.

<sup>105</sup> Ks. tarkemmin lapsen oikeuksista YK:n lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus (60/1991), annettu 20 päivänä marraskuuta 1991.

<sup>106</sup> YK:n lasten oikeuksien komitean yleiskommentti nro 6, 2005.

<sup>107</sup> HE 53/2024.

Perusoikeuksien turvaaminen on lasten kohdalla ensisijaisen tärkeää koko oleskelun ajan. Perusoikeudet, kuten oikeus asianmukaiseen asumiseen, koulutukseen ja terveydenhuoltoon. Säilöönottoa tulee välttää, ja lapsen edun kannalta hänet tulisi sijoittaa perheympäristöön tai lastensuojelun piiriin<sup>108</sup>. Pitkän aikavälin tavoitteena on etsiä lapsen edun mukaisin, mutta kestävä ratkaisu. Ensisijaisesti se tarkoittaa perheen jälleenyhdistämistä, mikäli sen katsotaan olevan lapsen edun mukaista. Tämän jälkeen muita vaihtoehtoja voivat olla turvallinen paluu kotimaahan tai kotoutuminen vastaanottavaan valtioon. Kaikkien ratkaisujen tulee kuitenkin perustua huolelliseen ja yksilölliseen arviointiin, mikä on lapsen edun kannalta paras vaihtoehto<sup>109</sup>.

Perhesiteiden huomioon ottaminen on myös tärkeä osa menettelyä ja perustuu perhe-elämän suojaan (EIS 8 artikla), joka turvaa jokaiselle oikeuden yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen. Perheen yhtenäisyyden periaatteella tarkoitetaan mahdollisuutta oleskella samassa valtiossa perheenjäsenten kanssa. EU:n perheenyhdistämisdirektiivi (2003/86/EY) ohjaa ottamaan huomioon perhesuhteet turvapaikkamenettelyssä ja välttämään perheiden tarpeetonta erottamista. Täten perheenjäseneet voivat saada oleskeluluvan turvapaikan saaneen henkilön perusteella perhesuhteiden kautta. Ensisijaisena kriteerinä pidetään lapsen etua ja perheen yhtenäisyyttä, joiden tarkoituksena on suojata hakijan perhe-elämää perustuslain (731/1999) 10 §:n ja EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklan mukaisesti.

---

<sup>108</sup> EPNDir 2013/33/EU artikla 11 ks. tarkemmin haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden ja erityisiä vastaanottotarpeita omaavien hakijoiden säilöönnotosta.

<sup>109</sup> YK:n lasten oikeuksien sopimus (SopS 59–60/1991) artikla 3: EPNDir 2013/33/EU artikla 23: Euroopan unionin perusoikeuskirja (2000/C 364/0) artikla 24 kohta 2.

### 3.4 Järjestelmän kritiikki: Tehokkuus vs. ihmisoikeusvelvoitteet

Eurooppalainen turvapaikka- ja palautusjärjestelmä rakentuu kahden osittain ristiriitaisen tavoitteen varaan. Toisaalta järjestelmän tavoitteena on parantaa hallittavuutta ja tehostaa menettelyitä, mutta samaan aikaan sen pitäisi turvata kansainväliset velvoitteet, kuten perus- ja ihmisoikeudet. Jännite esiintyy erityisesti palautuskiellon kohdalla<sup>110</sup>. Kuten aiemmassa luvussa on todettu, palautuskielto on absoluuttinen, eikä sitä voida kiertää tai syrjäyttää tehokkuus- tai poliittisin perustein. Siitä huolimatta hallinnollinen paine voi käytännössä heikentää yksilöllisen ja perusteellisen arvioinnin laatua<sup>111</sup>. Hallinnollinen paine johtaa usein kompromisseihin myös muutoksenhakuvaiheessa yksilön suojan kustannuksella. Nopeutetut menettelyt vaikuttavat hakijoiden mahdollisuuksiin valmistella hakemusta huolellisesti ja esittää mahdollisia lisäselvityksiä. Tämä siis osoittaa ilmiötä, jossa oikeussuojakeinot ovat lähinnä muodollisuus, joiden tosiasiallinen tehokkuus voi heikentyä resurssivajeen myötä.

Turvapaikkajärjestelmää on kritisoitu myös sen monimutkaisesta ja byrokraattisesta rakenteesta. Useat menettelyvaiheet, vastuunjako ja oikeudellisten välineiden yhteensovittaminen tekee järjestelmästä vaikeasti hahmotettavan kokonaisuuden, joka voi tuntua etäiseltä niin viranomaisille kuin turvapaikanhakijoille. Jäsenvaltioiden menettelyissä ja vastaanottavan valtion olosuhteissa on suuriakin eroja, joka heikentää järjestelmän yhdenmukaisuutta sekä ennakoitavuutta<sup>112</sup>. Käytännössä se tarkoittaa sitä, että turvapaikanhakijan oikeuksien toteutuminen ja oikeudellinen asema voivat vaihdella merkittävästi sen mukaan, missä jäsenvaltiossa hakemus käsitellään. Tämä asettaa turvapaikkajärjestelmän ja jäsenvaltioiden välisen luottamuksen kritiikin kohteeksi, sillä koko perusta mille turvapaikkajärjestelmä on rakennettu ei pidä paikkaansa.

---

<sup>110</sup> Sormunen, 2022, s. 515–517.

<sup>111</sup> Mäntylä, 2019, s. 8–15.

<sup>112</sup> Sormunen, 2022, s. 514–520.

Geneven sopimusta on myös osaltaan kritisoitu, koska se ottaa huonosti huomioon esim. lapsiin tai sukupuoleen kohdistuvaa vainoa. Näiden seikkojen parantamiseksi ei kuitenkaan tarvita sopimuksen uudelleenlaatimista. Yhteisten kansainvälisten tulkintasääntöjen soveltamisen avulla pystyttäisiin tulkitsemaan paremmin sekä huomioimaan olosuhteet nykyisessä ympäristössä 60. Geneven sopimuksen 45 artikla kuitenkin mahdollistaisi sopimuksen tarkistamisen ja uudelleenlaatimisen. Jokainen sopimusvaltio saa pyytää tarkistusta sopimukseen.

Näihin epäkohtiin on pyritty vastaamaan uudistamalla koko turvapaikkajärjestelmää. Vuonna 2024 hyväksyttiin uusi muuttoliike- ja turvapaikkasopimus eli niin kutsuttu pakti (New Pact on Migration). Uudistuksen tavoitteena on lisätä ennakoitavuutta ja tasata epätasaisesti jakautunutta vastuuta jäsenvaltioiden välillä. Pakti pitää sisällään säännöksiä uudistuneista tehostetuista rajamenettelyistä sekä solidaarisuusmekanismista, joka jakaisi vastuuta tasaisemmin <sup>113</sup>.

---

<sup>113</sup> SM VN/27731/2024.

## 4 EU:n uusi sääntelykehys: Dublin-järjestelmästä hallinta-asetukseen

Euroopan unionin uusi muuttoliike- ja turvapaikkasopimus tuo mukanaan muutoksia nykyiseen sääntelykehykseen. Aiempi Dublin-järjestelmä korvataan osittain turvapaikka- ja muuttoliikeasioiden hallinta-asetuksella (RAMM). Tämä uusi hallinta-asetus on keskeinen osa laajempaa lainsäädäntöhanketta, jolla laitetaan EU-tasolla täytäntöön useita erisäädöksiä muun muassa seulontamenettelyn ja *Eurodac*-asetuksen uudistamiseen.

Vastauksena useisiin turvapaikkajärjestelmää kohdanneisiin haasteisiin on kehitetty uusi sääntelykokonaisuus eli *New Pact on Migration* eli niin kutsuttu *pakti*. Paktin tavoitteena on luoda tehokkaampi, mutta kestävämpi järjestelmä, joka pystyisi vastaamaan entistä nopeammin maailman muuttuviin tilanteisiin ja sen myötä kasvaviin muuttoliike paineisiin takaamalla perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen. EU-oikeudessa palautuskielto on vahvasti kytköksissä EU:n perusoikeuskirjan 18 ja 19 artikloihin, jonka varaan uusi sääntelykehys pyrkii rakentumaan tehokkuustavoitteiden ympärillä. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 19 artiklan 2 kohta vahvistaa palautuskiellon osaksi EU-oikeutta.

### 4.1 Turvapaikkajärjestelmän uudistukset

Kokonaisuudessaan uudistusta leimaa siirtymä kohti entistä monitasoisempaa ja joustavampaa sääntelyjärjestelmää. Tarkoituksena on myös lisätä niin kutsuttujen *soft law*-instrumenttien merkitystä perinteisen sitovan oikeuden rinnalla. Tällaisia *soft law*-instrumentteja ovat muun muassa komission antamat suositukset ja ohjeistukset, sekä EU-tasolla laadittavat yhteiset listat turvallisista maista ja kolmansien maiden arvioinneista. Käytännössä näillä instrumenteilla ei ole sitovaa oikeudellista asemaa, mutta niillä on

epäsuora oikeudellinen vaikutus<sup>114</sup>. Yhdessä nämä välineet pyrkivät ohjaamaan jäsenvaltioiden soveltamiskäytäntöjä kuitenkin ilman oikeudellisesti velvoittavaa sääntelyä.

Turvapaikkamenettelyjen tehostaminen ilmenee käytännössä pyrkimyksenä nopeuttaa sellaisten hakemusten käsittelyä, joissa suojelun tarvetta ei lähtökohtaisesti katsota olevan. Juuri näissä tehokkuustavoitteissa pehmeän oikeuden merkitys korostuu, sillä se mahdollistaa nopeamman reagoinnin tilanteissa, joissa sitovan oikeuden (*hard law*) muuttaminen on hidasta<sup>115</sup>. Kehitys merkitsee osaltaan myös harkintavallan osittaista siirtymistä pois yksittäisiltä viranomaisilta, koska menettelyt ovat sidottu entistä vahvemmin EU-tason politiikka- ja arviointikehyksiin. Vaikka muutos edistää ja vahvistaa menettelyjen yhdenmukaisuutta jäsenvaltioiden välillä, se samaan aikaan kaventaa tapauskohtaisen arvioinnin merkitystä.

Uudistukset keskittyvät erityisesti yhteisen turvapaikkajärjestelmän vahvistamiseen. Euroopan unionin pitkän aikavälin tavoitteena on rakentaa ”vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue”, jossa turvapaikkajärjestelmän kehittäminen on keskeinen osa<sup>116</sup>. Aiemmin järjestelmää ovat rasittaneet erilaiset ilmiöt, kuten toissijainen liikkuvuus, jossa turvapaikanhakijat liikkuvat luvatta valtiosta toiseen, vaikka hakemus on jätetty jo toiseen valtioon.

Uudessa *paktissa* solidaarisuus määritellään pakolliseksi, mutta joustavaksi yhteisvastuuksi. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kaikkien jäsenmaiden on osallistuttava yhteisen turvapaikkajärjestelmän ylläpitämiseen, mutta heidän asettama panos on jäsenvaltioiden harkintavallan varassa, eli maat voivat itse valita miten osallistuvat. Käytännössä solidaarisuus ja yhteisvastuu voi näkyä taloudellisena tukena kuormittuneimmille maille, operatiivisena apuna, turvapaikanhakijoiden siirtoina tai palautusjärjestelyihin

---

<sup>114</sup> Slominski & Trauner, 2021, s. 93–95.

<sup>115</sup> Slominski & Trauner, 2021, s. 94.

<sup>116</sup> Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT) 67 artikla.

osallistumisena. Solidaarisuusmekanismin tavoitteena on erityisesti tasata jäsenvaltioiden välistä kuormitusta ja tukea ulkorajavaltioita, kuten Italiaa ja Kreikkaa.

Solidaarisuus liittyy olennaisesti myös paktin muihin uudistuksiin, kuten kaikille unionin ulkorajoille saapuville henkilöille suoritettavaan pakolliseen seulontamenettelyyn. Seulontamenettelyn käyttöönoton avulla pyritään tehostamaan ja vahvistamaan valtion ulkorajojen hallintaa jo alkuvaiheessa <sup>117</sup>. Seulonnan tarkoituksena on selvittää hakijan henkilöllisyys, terveydentila ja mahdolliset turvallisuusriskit jo ennen virallisen turvapaikkamenettelyn käynnistymistä. Uusi menettely pyrkii varmistamaan, että hakemukset ohjautuvat viipymättä oikeaan menettelyyn, riippuen turvapaikanhakijan tilanteesta. Seulonnan tarkoituksena on myös tunnistaa sellaiset hakemukset, jotka voidaan käsitellä nopeutetussa menettelyssä <sup>118</sup>. Tällaisia hakemuksia ovat ilmeisen perusteettomat hakemukset. Koska seulontamenettely lisää osaltaan hallinnollista ja operatiivista painetta ulkorajavaltioille, niin solidaarisuusmekanismin avulla pyritään tasoittamaan tätä.

Pakti sisältää lisäksi säännöksiä erityistilanteisiin, kuten kriisitilanteisiin tai välineellistetyin maahanmuuton sääntelyyn. Välineellistetyssä maahanmuutossa vieras valtio pyrkii käyttämään muuttoliikettä poliittisena painostuskeinona toista valtiota vastaan. Motiivina on yleensä pyrkimys horjuttaa kohdemaan kansallista turvallisuutta ja suvereniteettiä <sup>119</sup>. Tällaisissa tilanteissa maahanmuuttoa ei voida tarkastella pelkästään normaalina muuttoliikkeenä, vaan kriisitilanteet herättävät myös turvallisuuspoliittisen ulottuvuuden. Esimerkkinä voidaan mainita Suomen itärajan tilanne vuosina 2023–2024, jolloin Suomen itäiselle rajanylityspaikalle saapui Venäjän viranomaisten myötävaikutuksen kautta satoja henkilöitä ruuhkauttaen ja lopulta keskeyttäen normaalin rajaliikenteen.

---

<sup>117</sup> Ks. asetus seulontamenettelyn käyttöönotosta (PE-CONS 20/24) EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS kolmansien maiden kansalaisia ulkorajoilla koskevan seulonnan käyttöönotosta ja asetusten (EY) N:o 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 ja (EU) 2019/817 muuttamisesta.

<sup>118</sup> Gesley, 2024, s. 11.

<sup>119</sup> HE 18/2025 vp.

Ilmiö oli Suomelle merkittävä siltä osin, että sen katsottiin vaikuttavan kansalliseen va-  
kauteen ja päätöksentekoon, joka vaikutti kansalliseen turvallisuuteen ja poliittisiin va-  
lintoihin <sup>120</sup>.

Uuden paktin on tarkoitus antaa uudistustensa myötä jäsenvaltioille joustovaraa ja aikaa  
hallita nopeasti muuttuvia tilanteita. Käytännössä uudistukset antavat jäsenvaltioille laa-  
jempaa harkintavaltaa poiketa tavanomaisista määräajoista ja pidentää hakemusten kä-  
sittelyaikoja <sup>121</sup>.

Rajamenettelyn laajentaminen ja kriisimenettely ovat siis yksi paktin merkittävimmistä  
muutoksista käytännössä. Kriisissäätelyn tavoitteena on mahdollistaa valtioille joustavaa  
reagointia tilanteisiin, joissa olosuhteissa normaali turvapaikkajärjestelmä ei kykene vas-  
taamaan yleensä äkilliseen ja poikkeukselliseen paineeseen <sup>122</sup>. Keskeinen osa kokonai-  
suutta on nimenomaan välineellistetyn maahanmuuton sääntely. Uudistukset pyrkivät  
siis pääsääntöisesti yhdenmukaistamaan menettelyä, nopeuttamaan käsittelyä hake-  
musten osalta ja parantamaan rekisteröinti prosessia EU:n rajoilla. Keskeiseksi uudis-  
tukseksi on noussut solidaarisuusmekanismin kehittäminen, jotta jäsenvaltiot voivat ja-  
kaa tällä hetkellä hyvinkin epätasaisesti jakautunutta kuormitusta keskenään siirtojen tai  
taloudellisten tukien muodossa.

Uusi hallinta-asetus sisältää pitkälti aiemman Dublin-järjestelmän tavoin säännökset vas-  
tuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteista ja itse menettelystä. Uudistuksen en-  
sisijainen tavoite on kuitenkin selkeyttää vastuunmäärittämistä ja lisätä järjestelmän en-  
nakoitavuutta ja tehokkuutta. Uudistukset korostavat samaan aikaan tehokkaampaa pa-  
lautuspolitiikkaa niiden henkilöiden osalta, joilla ei ole oikeutta jäädä EU-alueelle.

---

<sup>120</sup> HE 18/2025 vp.

<sup>121</sup> Euroopan neuvosto, 2024.

<sup>122</sup> Gesley, 2024, s. 15–16.

## 4.2 Turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta-asetus oikeusturvan perustana

RAMM eli Regulation on Asylum and Migration Management (suom. Turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta-asetus) on keskeinen osa uutta sääntelykehystä ja tulisi korvaamaan pitkälti tämänhetkisen Dublin-järjestelmän. Uudistetussa Dublin-järjestelmässä pyritään vastaamaan sen rakenteellisiin ongelmiin kuten epätasaiseen vastuunjakoon ja toissijaiseen liikkuvuuteen <sup>123</sup>.

RAMM pitää sisällään uudistuksen kohteita eli tasapainoisempi vastuujako jäsenvaltioiden välillä ja toissijaisen liikkuvuuden vähentäminen ja solidaarisuuden vahvistaminen. Asetus säilyttää edelleen lähtökohtanaan periaatteen *first arrival rulesta*. Periaate on ollut keskeinen osa Dublin-järjestelmää, mutta sitä on kritisoitu paljon sen epätasaisesta kuormittavuudesta. RAMM pyrkii nimenomaan vastaamaan tähän ongelmaan solidaarisuusmekanismia vahvistamalla, jota Dublin-järjestelmä ei kyennyt saavuttamaan. Oikeusturvan näkökulmasta hallinta-asetus sisältää merkittäviä uudistuksia. Hakijoilla on oikeus maksuttomaan oikeudelliseen neuvontaan, erityisesti hakemuksesta vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisessä, sekä muutoksenhaku- ja valitusoikeuteen <sup>124</sup>.

Hallinta-asetus pyrkii turvaamaan hakijoiden oikeusturvaa oikeudellisen neuvonnan myötä. Hallinta-asetuksen 17 artikla 4 kohdan mukaan hakijalla on myös pääsääntöisesti oikeus oleskella sen jäsenvaltion alueella (*right to remain*), jossa hakemus käsitellään. Tämä oikeus turvaa ja parantaa hakijoiden oikeusturvaa, sillä hakijoilla on mahdollisuus osallistua itse menettelyyn sekä käyttää eri oikeussuojakeinoja ennen maasta poistamista.

---

<sup>123</sup> Ks. tarkemmin säännöksen tavoitteista kohdista 3-4 Regulation (EU) 2024/1351 of the European Parliament and of the Council on asylum and migration management, amending Regulations (EU) 2021/1147 and (EU) 2021/1060 and repealing Regulation (EU) No 604/2013.

<sup>124</sup> Euroopan unionin perusoikeuskirja (2000/C 364/01) 47 artikla.

Oikeusturvan asema näyttäytyy uudistusten myötä kuitenkin jännitteisenä. Vaikka toisaalta uusi sääntely vahvistaa oikeussuojakeinoja, kuten tiedonsaantioikeus ja oikeutta oikeudelliseen neuvontaan, se samaan aikaan voi kaventaa näiden oikeuksien tosiasialista toteutumista, jos menettelyjä nopeutetaan ja laajennetaan sekä poikkeustapauksissa kavennetaan.

RAMM heijastaa laajempaa kehityssuuntaa, jossa tehokkuus ja oikeusturvan jännite kohoaa. Toisaalta uudistukset heijastavat jäsenvaltioiden pyrkimystä yhdistää eri intressit ja kapasiteetit yhteiseksi sääntelykehikseksi. Samaan aikaan kuitenkin jännite herättää kysymyksen, missä määrin menettelyiden yhdenmukaistaminen ja tehokkuustavoitteet vaikuttavat hakijoiden yksilöllisten tilanteiden riittävään arviointiin.

Uudistettuun sääntelykehikseen kuuluu myös palautusmenettelyasetus, jonka tarkoituksena on tehostaa erityisesti kolmansien maiden palauttamista silloin kun oleskeluoikeutta ei ole myönnetty. Asetus pyrkii osaltaan myös saavuttamaan uudistusten tavoitteita yhdenmukaistaa palautusmenettelyjä, nopeuttaa päätöksentekoa ja tehostaa palautusten täytäntöönpanoa <sup>125</sup>.

Keskeisenä lähtökohtana sääntelylle on vapaaehtoisen paluun ensisijaisuus, joka heijastaa sekä kansainvälisen oikeuden ja EU:n periaatteita suorittaa palautus ihmisarvoa kunnioittaen. Käytännössä kolmansien maiden kansalaisille on annettava mahdollisuus vapaaehtoisesti poistua unionin alueelta enne pakkopalautustoimiin ryhtymistä. Tällainen lähestymistapa pohjautuu palautusdirektiiviin ja edellyttää inhimillisyyden sekä suhteellisuusperiaatteen huomioimista palautusmenettelyissä <sup>126</sup>. Samaan aikaan se ilmentää EU-oikeuden pyrkimystä yhdistää tehokas muuttoliikkeen hallinta ja perusoikeuksien turvaaminen.

---

<sup>125</sup> Euroopan komissio ja neuvosto, 2024.

<sup>126</sup> Euroopan unionin perusoikeuskirja (2000/C 364/01) artiklat 1 ja 19.

Myös palautusasetus pitää sisällään tärkeitä säännöksiä oikeussuojakeinoista haavoittuvassa asemassa oleville henkilöille. Tämä osoittaa tavoitetta ylläpitää vähimmäistasoa oikeusturvan toteutumisessa, vaikka tehokkuustavoitteet lisäävät painetta<sup>127</sup>.

Palauttamispolitiikan tehostaminen liittyy kuitenkin laajempaan kysymykseen koko turvapaikkajärjestelmän uskottavuudesta ja hyväksyttävyydestä. Turvapaikkajärjestelmää on pitkään kritisoitu kielteisten päätösten tehottomasta täytäntöönpanosta. Tosin sa-  
noen henkilöt, joilla ei ole oikeutta jäädä unionin alueelle, kuitenkin jäävät.

Tämä on heikentänyt järjestelmän legitimitettiin kahdella eri tasolla. Ensinnäkin se on horjuttanut jäsenvaltioiden välistä luottamusta, sillä yhteisiä sääntöjä ei ole noudatettu yhdenmukaisesti. Sen lisäksi ongelma on vaikuttanut laajemmin järjestelmän poliittiseen ja yhteiskunnalliseen hyväksyttävyyteen<sup>128</sup>. Jos järjestelmä ei pysty tehokkaasti erottamaan kansainvälistä suojelua tarvitsevia henkilöitä niistä, joilla ei oikeutta ole, järjestelmän ja koko EU:n katsotaan epäonnistuvan tehtävässään<sup>129</sup>.

Palautusmenettelystä annetun asetuksen taustalla on ajatus siitä, ettei järjestelmän toimivuutta arvioida ainoastaan sen perusteella, kuinka tehokkaasti voidaan hakea suojelua, vaan myös siitä, että jokainen hakemus viedään loppuun asti eli myös kielteiset päätökset johtavat maasta poistumiseen johdonmukaisesti.

---

<sup>127</sup> HE 114/2022 vp.

<sup>128</sup> Sormunen, 2022, s. 528–529

<sup>129</sup> Sormunen, 2022, s. 539

### 4.3 Uudistusten vaikutus palautuskiellon toteutumiseen ja vastuunjakoon

Keskeinen oikeudellinen kysymys sekä EU-tason että kansallisten turvapaikkauudistusten yhteydessä liittyy nimenomaan palautuskiellon toteutumiseen menettelyjen nopeuttamisen osalta. Uudistukset pyrkivät vastaamaan tehokkuustavoitteisiin nopeuttamalla menettelyjä rajalla tapahtuvien rajamenettelyiden avulla. Tähän liittyy oikeudellisia riskejä, sillä nopeutetut menettelyt voivat heikentää arvioinnin laatua, jos yksilön tilannetta ei ehditä selvittää riittävän perusteellisesti. Tämä voi johtaa palautuskiellon loukkaamiseen, eli tilanteeseen, jossa henkilö palautetaan alueelle, missä hänen turvallisuutensa on uhattuna.

Oikeudellista jännitettä korostaa tavoite tehostaa erityisesti kielteisten päätösten saaneiden henkilöiden palauttamista takaisin lähtömaahan. Vaikka palautusten tehostamista voi perustella hallinnollisilla perusteilla, samaan aikaan se asettaa palautuskiellon valvonnalle korkeat vaatimukset. Viranomaisten tulee varmistua, ettei nopeutettu käsittely johda puutteellisiin arviointeihin suojeluntarpeen arvioinnissa.

Kansallisella tasolla vastaavaa jännitettä ilmentää hyvin hallituksen esitys, joka käsittelee välineellistetyn maahanmuuton torjumista<sup>130</sup>. Lainsäädäntöhankkeet ovat tuoneet esiin tarpeen poikkeuksellisista toimivaltuuksista, joissa valtioiden annetaan yhä laajemmin rajoittaa maahantuloa ja hakemusten käsittelyä. Kuitenkin poikkeusoloissa perusoikeuksien ja palautuskiellon toteutuminen on turvattava<sup>131</sup>.

Koska uusi pakti ei ole vielä täysimääräisesti voimassa, sen vaikutuksista käytännössä on vaikea vielä arvioida lopullisesti. Kuitenkin monet järjestöt, kuten Amnesty International

---

<sup>130</sup> HE 53/2024 vp.

<sup>131</sup> 2024/1351/EU.

ja Human Rights Watch, ovat esittäneet huolensa uuden paktin toiminnasta. He ovat kritisoineet erityisesti rajamenettelyitä ja nopeutettuja päätöksiä<sup>132</sup>. Huoli nousee erityisesti siitä, että turvapaikanhakijoiden oikeusturva heikkenee, sillä nopeutetut päätökset lisäävät virheiden riskiä.

---

<sup>132</sup> Amnesty International, 2024.

## 5 Johtopäätökset

Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää, miten palautuskielto vaikuttaa turvapaikanhakijoiden oikeusturvaan turvapaikkamenettelyssä sekä arvioida, millaisia rajoja palautuskielto asettaa palautuksille ja Dublin-siirroille. Ensinnäkin voidaan todeta, että tutkimus osoittaa palautuskiellon olevan koko turvapaikkajärjestelmän tärkein oikeudellinen suoja turvapaikanhakijoille sen ehdottoman luonteen takia. Vaikka itsessään tämä normi on selkeä ja ehdoton, käytännössä palautuskiellon asettamat rajat eivät ole kuitenkaan yksiselitteisiä. Kaikesta huolimatta palautuskielto muodostaa niin kansainvälisesti kuin EU- ja kansallisella tasolla sellaisen oikeudellisen rajan, joka määrittää yksilölle vähimmäissuojan jatkuvien tehokkuus- ja hallintatavoitteiden keskellä.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö on osoittanut vahvasti sen, että jäsenvaltioiden keskinäisen luottamuksen periaate ei ole absoluuttinen ja se ei yksinään riitä turvaamaan turvapaikkajärjestelmän oikeudellisuutta. Oikeuskäytäntö on myös todennut, että palautuskiellon soveltamisala on todellisuudessa laajempi. Soveltamisala pitää sisällään myös ketjupalautukset ja ulottuu valtion rajojen ulkopuolelle, mikä korostaa jäsenvaltioiden laajaa vastuuta. Jäsenvaltioilla on velvollisuus tehdä itsenäinen arvio, onko hakijalla todellinen riski joutua Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklassa kielletyn kohtelun kohteeksi. Tutkimus on osoittanut, että palautuskielto asettaa koko järjestelmälle oikeudellinen minimitason, jota ei voida edes tehokkuusperusteilla ylittää.

Palautuskiellon soveltaminen on vahvasti kytköksissä turvapaikanhakijan antamaan selvitykseen häntä koskevasta todellisesta riskistä. Todellinen riski muodostaa siis arvioinnin kannalta keskeisen ”kynnyksen”, jonka ylittäminen lopulta ratkaisee kansainvälisen suojelun tason sekä toteutumisen. Se, että arviointi perustuu pitkälti turvapaikanhakijan kykyyn esittää ja perustella itseään koskevaa uhkaa, voi asettaa turvapaikanhakijat eriarvoiseen asemaan. Oikeusturvan toteutuminen ei niinkään riipu ainoastaan oikeudellisista normeista, vaan ennemmin yksilön ominaisuuksista ja käytännön mahdollisuuksista esittää ja perustella oma tilanteensa viranomaisille. Tämä vahvistaa entisestään käsitystä

siitä, että vaikka palautuskielto on luonteeltaan ehdoton ja sen sisältö on selkeä, niin sen käytännön toteutuminen ei ole. Palautuskiellon vaikutus riippuu pääosin viranomaisten arvioinnista, hakijan esittämästä näytöstä ja menettelyiden toimivuudesta. Näin ollen voidaan tulkita, että palautuskiellon ehdottomuus on osittain näennäinen, vaikka sillä onkin vahva oikeudellinen asema.

Suomen viranomaiskäytännössä palautuskiellon huomioiminen on vakiintunut osaksi turvapaikkamenettelyä. Suomessa menettelystä vastuussa oleva viranomainen eli Maa-hanmuuttovirasto nojaa vahvasti viraston omaan maatietopalveluun ja aiempaan oikeuskäytäntöön soveltaessaan palautuskieltoa. Vahvasta tietopohjasta huolimatta on olemassa riski, että arviointi jää pinnalliseksi ja yleisluonteiseksi, varsinkin kiireellisissä menettelyissä, jos todellista riskiä ei pystytä konkreettisesti esittämään. Tutkimus osoittaa erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden yksilöllisen arvioinnin merkitystä. Samaan aikaan tutkimus korostaa, että puutteet arvioinnissa voi johtaa myös merkittäviin oikeusturvakysymyksiin, jos haavoittuvaa asemaa ei havaita ajoissa tai ollenkaan.

Tutkimuksen perusteella palautuskiellon soveltamiseen ja erilaisiin tulkintoihin ei ole olemassa vain yhtä ainoaa syytä, vaan taustalla vaikuttaa useita eri tekijöitä, kuten tulkinnalliset erot maatiedossa. Tämä selittää osaltaan sitä, miksi tuomioistuinten tulkinnat eivät ole myöskään täysin yhteneviä.

Tutkimus on edennyt normatiivisesta tarkastelusta aina käytännön soveltamiseen asti. Tämä on tutkimuksen kannalta ollut hyvin olennainen osa, sillä tutkimus osoittaa, että vaikka oikeudellisesti turvapaikkajärjestelmän sääntely on yksinkertaista, sen käytäntö on osoittautunut haastavaksi. Ensimmäinen pääluku keskittyi palautuskiellon oikeudelliseen asemaan osana kansainvälistä oikeutta. Ensimmäisen pääluvun oikeudellisena lähtökohtana on EIS 3 artikla, joka korostaa palautuskiellon ehdottomuutta ja tarkastelee myös todellisen riskin -käsitettä ja täsmentää palautuskiellon vaatimuksia.

Vaikka palautuskielto on ehdoton, sen soveltaminen edellyttää viranomaisilta tapauskohtaista ja yksilöllistä arviointia. Todellinen riski ja sen arviointi asettaa palautuskiellon oikeudellisen sisällön kuitenkin osittain ristiriitaiseksi, sillä arviointi osoittaa, ettei palautuskielto ole kuitenkaan käytännössä aina ehdoton.

Tutkimuksen seuraava pääluke tarkastelee palautuskiellon soveltamista erityisesti turvapaikkamenettelyssä ja arvioi palautuskiellon suhdetta jäsenvaltioiden vastuunjakoon ja keskinäisen luottamuksen periaatteeseen. Toinen pääluke nostaa tutkimuksen kannalta esiin keskeisen oikeudellisen jännitteen eli hallinnollisten tehokkuustavoitteiden sekä palautuskiellon ehdottoman luonteen ja toisaalta yksilön oikeusturvan toteutumisen. Tehokkuustavoitteiden myötä hakijoiden oikeusturva voi heiketä, sillä menettelyissä tehdään nopeita päätöksiä, joka voi johtaa siihen, että päätös ja mahdollinen siirto tehdään ilman riittävää yksilöllistä arviointia. Puolestaan jos hakijoilla ei ole tehokkaita oikeusuojakeinoja, se vaikuttaa suoranaisesti myös ihmis- ja perusoikeuksien toteutumiseen.

Kolmas ja viimeinen pääluke tarkastelee turvapaikkajärjestelmän uudistuksia tehokkuustavoitteiden ja oikeusturvan kannalta. Uudistettu sääntelykehys pitää sisällään nopeutettuja menettelyitä ja hallinnollista painetta, joka yhdistettynä turvapaikanhakijoiden taakkaan esittää perusteluita, voi käytännössä heikentää oikeusuojakeinojen tehokkuutta, vaikka ne täyttäisivätkin muodollisesti oikeudelliset vaatimukset.

Toisaalta uudistusten tavoitteena on lisätä ennakoitavuutta ja yhteneväisyyttä, joka on aiemmassa sääntelyssä muodostunut haasteeksi erityisesti hajanaisen oikeuskäytännön vuoksi. Tehostaminen ja yhdenmukaistaminen edistävät järjestelmän hallittavuutta, kuten seulontamenettelyllä pyritään, mutta samaan aikaan tehokkuus lisää riskiä yksilöllisen arvioinnin puutteellisuudelle.

Kokonaisuudessaan voidaan todeta, että turvapaikkajärjestelmän toimivuus on riippuvainen sen tehokkuuden ja oikeusturvan yhteensovittamisen onnistumisesta. Palautus-

kiellon periaate asettaa selkeät oikeudelliset rajat, mutta sen oikeudellinen sitovuus tulee näkyä silloin myös käytännössä. Jos oikeussuojakeinot tai haavoittuvuuden havaitseminen on puutteellista, niin palautuskiellon oikeudellista voimaa ei voida pitää ehdottomana. Järjestelmä on edelleen pitkälti riippuvainen viranomaisten tulkinnasta ja arviointikäytännöstä, joka korostaa oikeusturvan toteutumisen merkitystä.

Keskeisenä havaintona voidaan todeta, että turvapaikkajärjestelmä on jatkuvan paineen alla, samalla kuin se tasapainottelee yksilön oikeusturvan ja hallinnollisten tehokkuustavoitteiden välillä. Turvapaikkajärjestelmän haasteet eivät ole ainoastaan rakenteellisia ja siten sen toimivuutta ei voida kokonaisuudessaan muuttaa. Turvapaikkajärjestelmän kompleksisuutta ei voida milloinkaan täysin poistaa, mutta sen hallittavuuteen voidaan vaikuttaa. Tätä varten jatkuva kehitys ja sääntelyn parantaminen ovat ensisijaisia turvapaikkajärjestelmän kaltaisessa monitasoisessa sääntely-ympäristössä. Uudistukset pyrkivät vaikuttamaan epäkohtiin lisäämällä järjestelmän johdonmukaisuutta ja ennakoitavuutta, mutta loppujen lopuksi järjestelmän onnistuminen ja toimivuus on arvioitavissa vain käytännön kautta. Viime kädessä uudistukset parantavat järjestelmää juuri niin hyvin, kuin uudistukset on onnistuttu tuomaan käytäntöön.

## Lähteet

Aer, Janne (2016). *Ulkomaalaisyöikeuden perusteet*. Helsinki: Alma Talent.

Allain, Jean (2001). *The jus cogens Nature of non-refoulement*. *International Journal of Refugee Law* 4/2001, s. 533–558.

Amnesty International (2024). *EU: Migration and Asylum Pact Reforms will put people at heightened risk of human rights violations*. Amnesty International.

Asetus kansainvälistä suojelua unionissa koskevan yhteisen menettelyn luomisesta ja direktiivin 2013/32/EU kumoamisesta.

Bast, Jürgen; Endres de Oliveira, Pauline; Wessels, Janna (2024). *Enhancing the Rights of Protection- Seeking Migrants through the Global Compact for Migration: The Case of EU Asylum Policy*. Google Scholar.

Council of the European Union (2023). *The Council and the European Parliament breakthrough in reform of the EU asylum and migration system*.

Duffy, Aoife (2008). *Expulsion to Face Torture? Non-refoulement in International Law*. *International Journal of Refugee Law* 3/2008, s. 373–390.

FRA, (2020). *Handbook on European Law Relating to Asylum, Borders and Immigration*. Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Gesley, Jenny (2024). *European Union: New Pact on Migration and Asylum*. HeinOnline Foreign and International law Resources.

Grant, Stefanie (2001). *Irregular migration and frontier deaths: Acknowledging a right to identity*. Teoksessa Dembour, Marie-Bénédicte – Kelly, Tobias (toim.): *Are Human Rights for Migrants? Critical Reflections on the Status of Irregular Migrants in Europe and the United States*, s. 48–70.

Hakalehti, Suvianna; Sovela, Katariina (2018). *Lapsen etu ja sen ensisijaisuus ulkomalaisasioita koskevassa päätöksenteossa*.

Hakapää, Kari (2010). *Uusi Kansainvälinen Oikeus*. 3. uudistettu painos. Talentum, Helsinki.

Häyhä, Juha (toim.) (1997). *Minun metodini*. Helsinki.

Keinänen, A. & Väänänen, U. (2016). *Empiirinen oikeustutkimus – mitä ja milloin?* Teoksessa: Miettinen T. (toim.), *Oikeustieteellinen opinnäyte – artikkeleita oikeus-tieteellisen opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta*. Edilex.

Maahanmuuttoviraston internetsivut (2018).

Maahanmuuttovirasto (2024). *Maahanmuutto Suomeen*.

Maahanmuuttovirasto (2025). *Maahanmuuton tilastot 2024: Kansainvälisen suojelun hakemusmäärät reilussa laskussa – opiskelijahakemusten määrä ennätyskorkea*.

Miettinen, Tarmo (toim.) (2004). *Oikeustieteellinen opinnäytetyö*. Edilex.

Moreno-Lax, V. (2012). *Dismantling the Dublin System M.S.S. v. Belgium and Greece*. Google Scholar.

- Mäntylä, Niina (2019). *Joutuisuuden haasteet turvapaikkamenettelyssä*. Oikeus 2019 (48); 1: 8–27. Julkaistu Edilexissä.
- Nykänen, Eeva (2012). *Toissijaista vai humanitaarista? Erottelematonta väkivaltaa pakenneiden turvapaikanhakijoiden suojele ulkomaalaislain mukaan*. Oikeus 2: 2012, 187–207.
- Pellonpää ym. (2011). *Euroopan ihmisoikeussopimus*. Helsinki: Talentum.
- Pirjola, Jari, (2002). *Palauttamiskielto: Non-refoulement-periaatteesta kolmessa ihmisoikeussopimuksessa*. Lakimies 5/2002, s. 741–756.
- Pöntinen, M. (2015). *Dublin III-asetus turvapaikkahakemusten käsittelyvastuun määrittämisestä ja katsaus ajankohtaiseen oikeuskäytäntöön*. Defensor Legis.
- Reidy, (2003). Reidy, Aisling, 2003. *The Prohibition of Torture: A Guide to the implementation of Article 3 of the European Convention on Human Rights, Human rights handbook*. No. 6. Council of Europe Publishing, Strasbourg.
- Schmidt, Zarah (2016). *Deficiencies of the Dublin regulation and Solidarity Remedy*. Laki-kirjasto, Helsinki Law Review.
- Sisäministeriö (2024). EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen kansallista täytäntöönpanoa koskeva lainsäädäntöhanke. Päätös VN/27731/2024.
- Sisäministeriö (2024) EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen kansallista täytäntöönpanoa koskeva lainsäädäntöhanke; asettamispäätöksen muuttaminen.

Slominski, Peter & Trauner, Florian (2024). *Reforming me softly – how soft law has changed EU return policy since the migration crisis*. West European politics. Vol. 44, s. 93–113.

SopS (59–60/1989) kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus. Suomen osalta astunut voimaan 29.9.1989.

Sormunen, M. (2022). *Järjestelmä, oikeudelliset reunaehdot vai järjestelmään kohdistuvat odotukset? EU:n turvapaikkajärjestelmän kolme vanhentumisen tasoa*. Lakimies 3–4 s. 513–542. Edilex.

Toivonen, Olli (2017). *Palauttavan valtion vastuu*. Julkaistu Edilexissä.

Valtionneuvosto (2024). EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen kansallista täytäntöönpanoa koskeva lainsäädäntöhanke.

Hirvonen, Ari (2011). *Mitkä metodit? – Opas oikeustieteen metodologiaan*. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki.

Hallitusohjelma (2024). Valtionneuvosto.

Yhdentyneiden kansakuntien lapsen oikeuksien komitea (2005). Yleiskommentti Nro 6. Ilman huoltajaa olevien ja perheestään eroon joutuneiden lasten kohtelu kotimaansa ulkopuolella.

Walkila, Tommy (2011). *Yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä Pohjois-Afrikan kriisissä*. Defensor Legis 3/2011, 351–357. Asiantuntija-artikkeli. Edilex.

## **Virallislähteet**

### **Nettisivut**

UNCHR

Pakolaisneuvonta

Maahanmuuttovirasto, Migrin nettisivut

European Council

### **Hallituksen esitykset**

HE 103/2022 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

HE 143/2024 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

HE 166/2007 Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

HE 72/2022 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tilastokeskuksesta annetun lain ja tilastolain muuttamisesta

HE 18/2025 Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain 7 §:n muuttamisesta

HE 114/2022 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

HE 53/2024 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyin maahantulon torjumiseksi

HE 166/2007 Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Sisäministeriö VN/27731/2024 EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen (ns. pakti) kansallisen täytäntöönpanon edellyttämät lainsäädäntömuutokset.

PeVL 26/2024

## **Oikeuskäytäntö**

### **Euroopan unionin tuomioistuin**

EUT, asia *C-63/15, Ghezelbash*, EU:C:2016:409.

### **Euroopan ihmisoikeustuomioistuin**

EIT tapaus *M.S.S. v. Belgia ja Kreikka* (30696/09), 21.1.2011.

EIT tapaus *Abubeker v. Itävalta ja Italia* (73874/11), 18.6.2013.

EIT tapaus *Chahal v. Yhdistynyt kuningaskunta* (22414/93), 15.11.1996

EIT tapaus *H.L.R. v. Ranska* (24573/94), 29.4.1997.

EIT tapaus *Hirsi Jamaa ja muut v. Italia* (27765/09), 23.2.2012.

EIT tapaus *Irlanti v. Yhdistynyt kuningaskunta* (5310/71), 18.1.1978.

EIT tapaus *Paposhvili v. Belgia* (41738/10), 13.12.2016.

EIT tapaus *Saadi v. Italia* (37201/06), 28.2.2008

EIT tapaus *Soering v. Yhdistynyt kuningaskunta* (14038/88), 7.7.1989.

EIT tapaus *Sufi ja Elmi v. Yhdistynyt kuningaskunta* (8319/07; 11449/07), 28.6.2011.

EIT tapaus *T.I. v. Yhdistynyt kuningaskunta* (43844/98), 7.3.2000.

EIT tapaus *Tarakhel v. Sveitsi* (29217/12), 4.11.2014.

EIT tapaus *N. v. Yhdistynyt kuningaskunta* (226565/05), 27.5.2008

EIT tapaus *Sharifi v. Itävalta* (60104/08), 5.12.2013.

EIT tapaus *Salah Sheekh v. Alankomaat* (1948/04), 11.1.2007

**Korkein hallinto-oikeus**

KHO: 2017:99