

**PERUSOIKEUKSIEN TULKINNASTA EU-OIKEUDESSA:  
POIKKEUKSELLISET TILANTEET, JOISSA  
TURVAPAIKANHAKIJAN DUBLIN-SIIRTO VOI  
PERUSOIKEUSKIRJAN 4 ARTIKLAN SEURAUKSENA ESTYÄ**

Jaakko Saurama  
Pro Gradu -tutkielma  
Eurooppaoikeus  
Oikeustieteiden tiedekunta  
Lapin yliopisto  
2019

## **Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta**

Työn nimi: Perusoikeuksien tulkinnasta EU-oikeudessa: Poikkeukselliset tilanteet, joissa turvapaikanhakijan Dublin-siirto voi perusoikeuskirjan 4 artiklan seurauksena estyä

Tekijä: Jaakko Saurama

Opetuskokonaisuus ja oppiaine: Eurooppaoikeus

Työn laji: Tutkielma\_x\_Laudaturtyö\_\_Lisensiaatintyö\_\_Kirjallinen työ\_\_

Sivumäärä: XX +132

Vuosi: 2019

Tiivistelmä: Euroopan unioni on viime vuosina ollut ennennäkemättömän turvapaikkahakemusten vyöryn kohteena. EU:n turvapaikka-oikeutta koskevan Dublin -järjestelmän tarkoituksena on määrittää jokaisen turvapaikkahakemuksen kohdalla yksi ainoa jäsenvaltio, joka on vastuussa tuon kyseisen turvapaikkahakemuksen käsittelystä. Tämä puolestaan tapahtuu vastuunmäärittämisasetuksesta eli Dublin III-asetuksesta löytyviä ja hierarkkisessa etusijajärjestyksessä sovellettavia vastuunmäärittämisperusteita noudattaen. Mikäli turvapaikkahakemuksen käsittelystä on vastuussa jokin muu jäsenvaltio kuin se, jossa turvapaikanhakija oleskelee, voidaan turvapaikanhakija siirtää tähän toiseen jäsenvaltioon. Tätä kutsutaan Dublin -siirroksi. Samanaikaisesti turvapaikanhakijoiden perus- ja ihmisoikeuksia kuitenkin suojellaan muun muassa Euroopan unionin perusoikeuskirjaan kirjattujen perusoikeuksien muodossa.

Tämän tutkielman aiheena ovat ne poikkeukselliset tilanteet, joissa turvapaikanhakijan Dublin -siirto voi perusoikeuskirjan 4 artiklaan kirjatun epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kiellon seurauksena estyä. Tämän ohella sivutaan sitä, miksi EU-tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen perusoikeustulkinnat saattavat toisinaan painottaa eri seikkoja. Kyseessä on oikeusteoreettinen tutkielma, jossa lähteenä on käytetty lähinnä oikeuskirjallisuutta, EU-lainsäädäntöä sekä EU-tuomioistuimen että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeustapauskäytäntöä.

Spesifin oikeudellisen ongelman ratkaisemisen ohella tutkielmassa pyritään myös yleisemmällä tasolla pohtimaan sekä EU-tuomioistuimen lähestymistapaa perusoikeuksia kohtaan että suppean ja laajentavan tulkinnan suhteen luonnetta EU-tuomioistuimen perusoikeusliitännäisten tapausten yhteydessä. Käy ilmi, että EU-tuomioistuimen, unionin jäsenvaltioiden ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen perusoikeustulkinnat voivat toisinaan olla eriäviä, koska Euroopan ihmisoikeussopimuksen tai unionin jäsenvaltioiden kansallisten oikeusjärjestysten tavoitteisto ei vastaa unionin tavoitteita. EU-oikeus on aina ollut ylikorostuneesti väline unionin integraatiopäämäärien saavuttamiseksi ja unionin tavoitteet sekä sen yleinen etu vaikuttavatkin aina taustalla myös perusoikeusliitännäisten tapausten tullessa EU-tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Kun pidetään mielessä, että EU-oikeuden erityispiirteet juontavat suurella määrällä sen tavoitteista, onkin tärkeää huomioida, että unionin yleisten tavoitteiden ohella sen johdetun oikeuden säädöksillä on myös omat tavoitteensa. Näyttääkin siltä, että EU-tuomioistuimen tapauskohtaiseen, perusoikeuksien suojelun suhteen myönteiseen tulkintaratkaisuun päätymisessä näyttelee hyvin merkittävää roolia se, kuinka suurella määrällä perusoikeuksien toteutuminen on huomioitu itse johdetun oikeuden säädöksen tavoitteissa.

Avainsanat: Dublin III-asetus, Dublin-siirto, perusoikeudet, ihmisoikeudet, turvapaikka-oikeus, perusoikeuskirja, ihmisoikeussopimus, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kieltä

## SISÄLLYS

LÄHTEET .....	I
LYHENTEET .....	XX
<b>1 JOHDANTO .....</b>	<b>1</b>
1.1 JOHDATUS AIHEALUEESEEN .....	1
1.2 TUTKIMUSONGELMA JA SEN RAJAUS .....	7
1.3 TUTKIMUSMENETELMÄ JA TUTKIELMAN RAKENNE .....	9
1.4 TUTKIELMAN AIHEEN AJANKOHTAISUUS .....	12
<b>2 EUROOPAN UNIONIN TURVAPAIKKAJÄRJESTELMÄN HISTORIA JA NYKYTILANNE .....</b>	<b>13</b>
2.1 DUBLININ YLEISSOPIMUS ELI DUBLIN I .....	13
2.2 KOHTI DUBLIN II -ASETUSTA JA YHTEISTÄ EUROOPPALAISTA TURVAPAIKKAJÄRJESTELMÄÄ .....	15
2.3 DUBLIN II-ASETUS JA CEAS:N ENSIMMÄINEN VAIHE .....	17
2.4 DUBLIN III -ASETUS JA CEAS:N TOINEN VAIHE .....	20
2.4.1 Dublin III-asetuksen parannukset turvapaikanhakijoiden suojan tasoon .....	22
2.4.2 Vastuunmäärittämiskriteerit ja uudistus koskien niistä poikkeamista .....	23
2.5 TILANNE TÄLLÄ HETKELLÄ .....	26
2.5.1 Dublin III -asetuksen arviointi .....	27
2.5.2 Ehdotus uudeksi Dublin IV-asetukseksi .....	29
2.5.3 Kuinka tästä eteenpäin? .....	30
<b>3 EUROOPAN UNIONIN TUOMIOISTUIN JA EUROOPAN IHMISOIKEUSTUOMIOISTUIN SEKÄ PERUSOIKEUKSIEN TULKINTA EUROOPASSA .....</b>	<b>32</b>
3.1 PERUS- JA IHMISOIKEUDET EUROOPASSA .....	32
3.2 EUROOPAN UNIONIN TUOMIOISTUIN JA PERUSOIKEUSKIRJA .....	33
3.3 EUROOPAN IHMISOIKEUSTUOMIOISTUIN JA EUROOPAN IHMISOIKEUSSOPIMUS .....	35
3.4 TULKINNASTA YLEISESTI EU-OIKEUDESSA .....	36
3.4.1 Suppea ja laajentava tulkinta .....	40
3.5 PERUSOIKEUKSIEN TULKINNASTA EUT:N OIKEUSKÄYTÄNNÖSSÄ .....	43
3.5.1 EUT:n perusoikeuksien tulkinnasta Euroopan ihmisoikeussopimuksen valossa .....	45
3.5.1.1 Autonomisen aseman korostaminen .....	47
3.5.1.2 Keskinäisen luottamuksen periaatteen ja perusoikeuksien suojelun välinen jännite .....	49
3.5.2 Epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kiellon ehdoton luonne .....	51
<b>4 KESKINÄISEN LUOTTAMUKSEN PERIAATTEEN JA EPÄINHIMILLISEN TAI HALVENTAVAN KOHTELUN KIELLON VÄLISEN SUHTEEN KEHITTYMINEN EUROOPPA -TUOMIOISTUINTEEN OIKEUSKÄYTÄNNÖSSÄ .....</b>	<b>57</b>
4.1 EIT:N RATKAISU ASIASSA T.I. V YHDISTYNYT KUNINGASKUNTA .....	57
4.2 EIT:N RATKAISU ASIASSA K.R.S. V YHDISTYNYT KUNINGASKUNTA .....	59
4.3 EIT:N RATKAISU ASIASSA M.S.S. V BELGIA JA KREIKKA .....	62
4.3.1 Kreikan syyllistyminen velvoitteidensa rikkomiseen .....	65
4.3.2 Belgian syyllistyminen velvoitteidensa rikkomiseen .....	66
4.4 EUT:N TUOMIO YHDISTETYISSÄ ASIOISSA C-411/10 N.S. JA C-493/10 M.E. ....	69
4.4.1 Ennakkoratkaisukysymykset .....	70
4.4.2 Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus .....	70
4.4.3 EUT:n antama tuomio .....	72
4.5 EUT:N TUOMIOT ASIOISSA C-4/11 PUID JA C-394/12 ABDULLAHI .....	77

4.6 EIT:N RATKAISU ASIASSA TARAKHEL V SVEITSI .....	81
4.7 EUT:N TUOMIOT ASIOISSA C-63/15 GHEZELBASH JA C-155/15 KARIM.....	87
4.8 EUT:N TUOMIO ASIASSA C-578/16 PPU C.K. JA MUUT .....	91
4.8.1 <i>Alustus</i> .....	91
4.8.2 <i>Asian tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymys</i> .....	93
4.8.3 <i>Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus</i> .....	94
4.8.4 <i>EUT:n antama tuomio</i> .....	96
4.8.5 <i>Oma analyysini tapauksen vaikutuksista EU-oikeuden nykytilaan</i> .....	101
4.9 EUT:N TUOMIOT ASIOISSA C-490/16 A.S. JA C-646/16 JAFARI.....	105
<b>5 JOHTOPÄÄTÖKSET .....</b>	<b>108</b>
5.1 EUT:N TAVASTA TULKITA PERUSOIKEUKSIA SEKÄ SUPPEAN JA LAAJENTAVAN TULKINNAN LUONTEESTA PERUSOIKEUSLIITÄNNÄISTEN TAPAUSTEN YHTEYDESSÄ .....	108
5.2 TULKINTAKANNANOTTONI KOSKIEN NIITÄ POIKKEUKSELLISIA TILANTEITA, JOISSA DUBLIN - SIIRTO VOI PERUSOIKEUSKIRJAN 4 ARTIKLAN SEURAUKSENA ESTYÄ.....	114
5.2.1 <i>Suppea tulkinta</i> .....	114
5.2.1.1 Ensimmäinen poikkeuksellinen tilanne .....	115
5.2.1.2 Toinen poikkeuksellinen tilanne .....	118
5.2.1.3 Suppean tulkintakannanoton perustelut .....	121
5.2.1.4 Vastaukset tutkimuskysymyksiin .....	125
5.2.2 <i>Perusoikeusmyönteinen tulkinta</i> .....	125
5.2.2.1 Kolmas poikkeuksellinen tilanne .....	126
5.2.2.2 Perusoikeusmyönteisen tulkintakannanoton perustelut .....	128
5.2.2.3 Vastaukset tutkimuskysymyksiin .....	132

# LÄHTEET

## KIRJALLISUUS

Aarnio, Aulis: Laintulkinnan teoria, Helsinki, WSOY, 1989.

Alston, Philip & Schutter, Olivier de: Monitoring Fundamental Rights in the EU: The Contribution of the Fundamental Rights Agency, Bloomsbury Publishing, 2005.

Aristoteles: Retoriikka - Runousoppi, Helsinki, Gaudeamus, 1997. Julkaistu alunperin noin 300-luvulla eaa.

Beck, Gunnar: The Legal Reasoning of the Court of Justice of the EU, Oxford, Hart Publishing, 2013.

Callewaert, Johan: The accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2014.

Cappelletti, Mauro: The Judicial Process in Comparative Perspective, Oxford, Clarendon Press, 1989.

Douglas-Scott, Sionaidh: The Relationship Between the EU and the ECHR Five Years on from the Treaty of Lisbon. Teoksessa Vries Sybe, Bernitz Ulf de & Weatherill, Stephen (toim.): The EU Charter of Fundamental Rights as a Binding Instrument: Five Years Old and Growing, Oxford, Hart Publishing, 2015.

Gerards, Janneke: Who Decides on Fundamental Rights Issues in Europe? Towards a Mechanism to Coordinate the Roles and the National Courts, the ECJ and the ECHR. Teoksessa Vries, Sybe, Bernitz, Ulf de & Weatherill, Stephen (toim.): The EU Charter of Fundamental Rights as a Binding Instrument: Five Years Old and Growing, Oxford, Hart Publishing, 2015.

Hirvonen, Ari: Oikeuden ja lainkäytön teoria, Helsinki, Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta, 2012.

Holland, Kenneth M.: Introduction. Teoksessa Holland, Kenneth M. (toim.): Judicial Activism in Comparative Perspective, Lontoo, Macmillan, 1991.

Jyränki, Antero & Husa, Jaakko: Valtiosääntöoikeus, Helsinki, 2012.

Jääskinen, Niilo: Euroopan unioni – Oikeudelliset perusteet, Helsinki, Talentum Media Oy, 2007.

Kiikeri, Markku: Euroopan unionin oikeusjärjestelmästä. Teoksessa Niemi, Marja-Leena: Oikeus tänään / osa I, Rovaniemi, Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja, sarja C 64, 2016.

Klami, Hannu Tapani: Johdatus oikeusteoriaan, Helsinki, Lakimiesliiton Kustannus, 1986.

- Kloth, Karsten: The Dublin Convention on Asylum: A General Presentation. Teoksessa Faria, Claudia(toim.): The Dublin Convention on Asylum: Between Reality and Aspirations, European Institute of Public Administration, 2001.
- Koivurova, Timo & Pirjatanniemi, Elina (toim.): Ihmisoikeuksien käsikirja, Tietosanoma, 2013.
- Krieken, Peter van: The Consolidated Asylum and Migration Acquis – the Eu Directives in an Expanded Europe, Asser Press, 2004.
- Laakso, Seppo: Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta, Helsinki, Valtionhallinnon kehittämiskeskus, 1990.
- Laakso, Seppo: Lainopin teoreettiset lähtökohdat, Tampere, Tampereen yliopiston laitosten julkaisut, 2012.
- Löper, Friedrich: The Dublin Convention Provisions on Time Limits and the Exchange of Information: Which Are the Provisions and What Are the Problems? Teoksessa Faria, Claudia (toim.):The Dublin Convention on Asylum. Between Reality and Aspirations, Institut Européen d'Administration Publique, 2001.
- MacCormick, D. Neil & Summers, Robert S.(toim.): Interpreting Statutes, A Comparative Study, Dartmouth, 1991.
- Makkonen, Kaarle: Luentoja yleisestä oikeustieteestä, Helsinki, Helsingin yliopiston yleisen oikeustieteen laitoksen julkaisuja 5, 1978.
- Mitsilegas, Valsamis: Mutual recognition, mutual trust and fundamental rights after Lisbon. Teoksessa Mitsilegas, Valsamis, Bergström, Maria & Konsadinides, Theodore: Research Handbook on EU Criminal Law, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2016.
- Mole, Nuala & Meredith, Catherine: Asylum and the European Convention on Human Rights, Human rights files No.9, Council of Europe Publishing, 2007.
- Montesquieu, Charles De Secondat: De l'Esprit des Lois, 1748. Englanninkielinen käännös The Spirit of Laws, Lontoo, 1914, G. Bell & Sons, 1914.
- Morano-Foadi, Sonia ja Vickers, Lucy: Fundamental Rights in the EU: A Matter for Two Courts, Oxford, Hart Publishing, 2015.
- Nicol, Andrew: From Dublin Convention to Dublin Regulation: A Progressive Move? Teoksessa Baldaccini, Anneliese, Guild, Elspeth & Toner, Helen (toim.): Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law Policy, Oxford, Hart Publishing, 2007.
- Ojanen, Tuomas: The European Way. The Structure of National Court Obligation Under EC Law. Saarijärvi, 1998.
- Ojanen, Tuomas: Ratio ja voluntas EU-oikeudessa. Teoksessa Hurri, Samuli (toim.): Demokraattisen oikeuden ehdot: kritiikki, politiikka, kulttuuri: Kaarlo Tuorin 60-vuotisjuhlakirja, Helsinki, Tutkijaliitto, 2008. -
- Ojanen, Tuomas: EU-oikeuden perusteita. Uud.painos, Helsinki, Edita, 2010.

- Pellonpää, Matti, Gullans, Monica, Pölönen, Pasi & Tapanila, Antti: Euroopan ihmisoikeussopimus, Helsinki, Talentum, 2012.
- Perelman, Chaim & Olbrechts-Tyteca, Lucie: The New Rhetoric: A Treatise on Argumentation, University of Notre Dame Press, 1969.
- Polakiewicz, Jorg: The EU's Accession to the European Convention on Human Rights – A Matter of Coherence and Consistency. Teoksessa Morano-Foadi, Sonia & Vickers, Lucy (toim.): Fundamental Rights in the EU: A Matter for Two Courts, Oxford, Hart Publishing, 2007
- Pöyhönen, Juha: Uusi varallisuus oikeus, Helsinki, Alma Talent, 2003.
- Raitio, Juha: The Principle of Legal Certainty in EC Law, Dordrecht, Springer, 2003.
- Raitio, Juha: Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat, Helsinki, Talentum, 2013.
- Sarmiento, Daniel: The Silent Lamb and the Deaf Wolves: Constitutional Pluralism, Preliminary References, and the Role of Silent Judgments in EU Law. Teoksessa Avbelj, Matej & Komarek, Jan: Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond, Oxford, Hart Publishing, 2012.
- Siltala, Raimo: Oikeustieteen tieteenteoria, Helsinki, Suomalainen Lakimiesyhdistys, 2003.
- Siltala, Raimo: Oikeudellinen tulkintateoria, Helsinki, Suomalainen Lakimiesyhdistys, 2004.
- Stone Sweet, Alec: Governing with Judges – Constitutional Politics in Europe, Oxford, Oxford University Press, 2000.
- Tuori, Kaarlo: Oikeuden ratio ja voluntas, Helsinki, WSOYpro, 2007.
- Tuori, Kaarlo & Sankari, Suvi (toim.): The Many Constitutions of Europe, Lontoo, Ashgate, 2010.
- Viljanen, Jukka: The European Court of Human Rights as a Developer of the General Doctrines of Human Rights Law, Tampere, 2003.
- Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset, Vammala, Suomalainen lakimiesyhdistys, 2001.
- Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien soveltamisala. Teoksessa Hallberg, Pekka, Karapuu, Heikki, Ojanen, Tuomas, Scheinin, Martin, Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Perusoikeudet, Helsinki, Talentum, 2011, s.89-138.

## **ARTIKKELIT**

- Bovend'Eerd, Koen: The Joined Cases Aranyosi and Caldaru: A New limit to the Mutual Trust Presumption in the Area of Freedom, Security, and Justice? Utrecht Journal of International and European Law, Volume 32 Issue 83, 29.9.2016, s.112-121.
- Brouwer, Evelien: Mutual Trust and the Dublin Regulation: Protection of Fundamental Rights in the EU and the Burden of Proof. Utrecht Law Review, Volume 9 Issue 1 (January), 2013, s.135-147.

- Bruycker, Philippe de & Labayle, Henri: Chronique de la jurisprudence consacree a l'Espace de liberte, de securite et de justice. CDE, Volume 50 Issue 3, 2014, s.719-781.
- Burca, Grainne de: After the EU Charter of Fundamental Rights: The Court of Justice as a Human Rights Adjudicator. Maastricht Journal of European and Comparative Law, Volume 20 Issue 2, 1.6.2013, s.168-184.
- Callewaert, Johan: The European Convention on Human Rights and European Union Law: a Long Way to Harmony. European Human Rights Law Review, vol. 6, 2009, s.768-783.
- Coppel, Jason & O'Neill, Aidan: The European Court of Justice: Taking Rights Seriously?, Common Market Law Review, Volume 12 Issue 2, July 1992, s.669-992.
- Costello, Cathryn: Dublin-case NS/ME: Finally, an end to blind trust across the EU? A&MR, Nr. 02, 2012, s.83-92.
- Costello, Cathryn: Courting Access to Asylum in Europe: Recent Supranational Jurisprudence Explored. Human Rights Law Review, Volume 12 Issue 2, 1.6.2012, s. 287-339.
- Costello, Cathryn & Mouzourakis, Minos: Reflections on reading Tarakhel: Is 'How Bad is Bad Enough' Good Enough? A&MR, No. 10, 2014, s.404-411.
- Douglas-Scott, Sionaidh: The European Union and Human Rights after the Treaty of Lisbon, Human Rights Law Review, Volume 11 Issue 4, 2011, s.645-682.
- Douglas-Scott, Sionaidh: Opinion 2/13 on the EU accession to the ECHR: a Christmas Bombshell from the European Court of Justice, 24.12.2014, luettavissa osoitteessa <http://verfassungsblog.de/opinion-213-eu-accession-echr-christmas-bombshell-european-court-justice-2/>
- Guild, Elspeth: The Europeanisation of Europe's Asylum Policy. International Journal of Refugee Law, 2006, Volume 18 Issue 3-4, s.630-651.
- Harmsen, Robert: National Responsibility for European Community Acts Under the European Convention on Human Rights: Recasting the Accession Debate, European Public Law, Volume 7 Issue 4, 2001, s.625-649.
- Hatton, Timothy & Williamson, Jeffrey: Refugees, Asylum Seekers and Policy in Europe, IZA Discussion Paper No.1230, Bonn July 2004, s.1-42.
- Hautamäki, Veli-Pekka: Tuomioistuinaktivismi tutkimuskohteena, Oikeus, Volume 32 Issue 2, s.170-180.
- Hennessy, Maria.: The Dublin system and the Right to an Effective Remedy – The case of C-394/12 Abdullahi, luettavissa osoitteessa <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/journal/dublin-system-and-right-effective-remedy-case-c-39412-abdullahi>
- Hruschka, Constantin & Nufer, Seraina: Strengthening effective remedies for asylum seekers in the Dublin procedure: from Abdullahi to Ghezelbash and Karim, European Database of Asylum Law, 23.6.2016, luettavissa osoitteessa [www.asylumlawdatabase.eu](http://www.asylumlawdatabase.eu)



- Husa, Jaakko: Constitutional Transformation in Europe – Mixing Law and Politics, *Europarätsslig Tidskrift*, 3/2002, s.456-471.
- Imamovic, Sejla: The Court of Justice of the EU as a Human Rights Adjudicator in the Area of Freedom, Security and Justice. City, University of London, Jean Monnet Chair in EU Law, Jean Monnet Working Papers, 05/2017, s. 1-22, luettavissa osoitteessa: [https://www.city.ac.uk/\\_data/assets/pdf\\_file/0009/357858/Sejla-Imamovic.pdf](https://www.city.ac.uk/_data/assets/pdf_file/0009/357858/Sejla-Imamovic.pdf)
- Imamovic, Sejla & Muir, Elise: The Dublin III system: More derogations to the duty to transfer individual asylum seekers?, *European Papers*, 9.9.2017, s.1-10, luettavissa osoitteessa: [http://europeanpapers.eu/fr/system/files/pdf\\_version/EP\\_EF\\_2017\\_I\\_038\\_Sejla\\_Imamovic\\_Elise\\_Muir.pdf](http://europeanpapers.eu/fr/system/files/pdf_version/EP_EF_2017_I_038_Sejla_Imamovic_Elise_Muir.pdf)
- Kulla, Heikki: Suppea tulkinta korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä, *Lakimies*, 2/2015, s.151-169.
- Lambert, Helene: 'Safe third country' in the European Union: An evolving concept in international law and implications for the UK. *Journal of Immigration, Asylum and Nationality Law*, Volume 26 Issue 4, 2012, s.318-336.
- Lavapuro, Juha: Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen noudattamien tulkintaperiaatteiden kansallisesta sovellettavuudesta, *Defensor Legis* 4/2011, s.467-479.
- Lieven, Sophie: Case Report on C-411/10 N.S. and C-493/10 M.E. and others, 21 December 2011. *European Journal of Migration and Law*, Volume 14 Issue 2, April 2012, s.223-238.
- Mallia, Patricia: Notes and Comments: Case of M.S.S. v. Belgium and Greece: A Catalyst in the Re-Thinking of the Dublin II Regulation, *Refugee Survey Quarterly*, Volume 30 Issue 3, September 2011, s.107-128.
- Marinho, Clotilde & Heinonen, Matti: Dublin after Schengen: Allocating Responsibility for Examining Asylum Applications in *Practise*, 3 EIPASCOPE, 1998, s.1-12.
- Montaldo, Stefano: On a Collision Course! Mutual Recognition, Mutual Trust and the Protection of Fundamental Rights in the Recent Case-law of the Court of Justice, *European Papers*, Volume 1 No.3, 2016, s.965-996.
- Mordages Gil, Silvia: El sistema de Dublin y la garantía del respeto del derecho a no sufrir tratos inhumanos o degradantes: Límites más allá de la pérdida de la confianza mutua. Sentencia de 4.11.2014 (Gran Sala), *Tarakhel c. Suiza*, 29217/12, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, No. 51, 2015, s.749-768.
- Mordages Gil, Silvia: Shaping the Common European Asylum System through the protection of human rights: The jurisprudence of the European Court of Human Rights as a tool for circumscribing the discretionary powers of states in the Dublin System, *UACES 45<sup>th</sup> Annual Conference*, Bilbao, 7-9 September 2015.
- Moreno-Lax, Violeta: Dismantling the Dublin System: M.S.S. v. Belgium and Greece, *European Journal of Migration and Law*, Volume 14 Issue 1, 2012, s.1-31.
- Murphy, Cian: The ECJ on Asylum, Greece & the UK Protocol on the EU Charter (part1), luettavissa osoitteessa <http://www.humanrights.ie/index.php/2011/12/28/nsjudgment/>

- Ojanen, Tuomas: Onko EU:n perusoikeuskirjan oikeudellistaminen askel taaksepäin?, *Lakimies* 4/2003, s.672-679.
- Ojanen, Tuomas: Euroopan unioni ja kotimainen perusoikeusjärjestelmä, *Lakimies* 7-8/2003, s.1149-1168.
- Ojanen, Tuomas: Perus- ja ihmisoikeudet – eurooppalaisen konstitutionalismin Akilleen kantapää? *Lakimies*, 7-8/2009, s.1106-1124.
- Peers, Steve: The EU's Accession to the ECHR: The Dream Becomes a Nightmare, *German Law Journal*, Volume 16 No.1, 2015, s.213-222.
- Pekkanen, Raimo: Euroopan ihmisoikeussopimuksen evolutiivisesta tulkinnasta, *Lakimies* 4/1991, s.353-365.
- Phelan, Diarmuid Rossa: Right to Life of the Unborn v Promotion of Trade in Services: The European Court of Justice and the Normative Shaping of the European Union, *Modern Law Review*, Volume 55 Issue 5, September 1992, s.670-689.
- Pirjola, Jari: Palauttamiskielto – Non-refoulement-periaatteesta kolmessa ihmisoikeussopimuksessa. *Lakimies* 5/2002, 15.10.2002, s.741-756.
- Pöntinen, Miila: Dublin III -asetus turvapaikkahakemusten käsittelyvastuun määräytymisestä ja katsaus ajankohtaiseen oikeuskäytäntöön. *Defensor Legis*, 3/2015, 11.6.2015, s.553-566.
- Raitio, Juha: Tavarakaupan rajoitusperusteet, yleinen etu ja tilanneherkkyys – mitä uutta? *Defensor Legis*, 2/2009, s.313-321.
- Raitio, Juha: Kontekstuaalisuus, Klamin finalismi ja EU-oikeus, *Lakimies*, 4/2014, s.519-541.
- Rizcallah, Cecilia: The Dublin system: The ECJ Squares the Circle Between Mutual Trust and Human Rights Protection, *EU Law Analysis*, 20.2.2017, luettavissa osoitteessa <http://eulawanalysis.blogspot.fi/2017/02/the-dublin-system-ecj-squares-circle.html> .
- Scheek, Laurent: Competition, Conflict and Cooperation between European Courts and the Diplomacy of Supranational Judicial Networks, Garnet working paper No. 23/07, 2007, luettavissa osoitteessa <http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/pais/research/researchcentres/csgr/garnet/workingpapers/2307.pdf> .
- Schutter, Olivier de: The Promotion of Fundamental Rights by the Union as a contribution to the European Legal Space(I): Mutual Recognition and Mutual Trust in the Establishment of the Area of Freedom, Security and Justice, REFGOV-FR-2 Working paper, 2006.
- Spaventa, Eleanor: A Very Fearful Court? The Protection of Fundamental Rights in the European Union after Opinion 2/13, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Volume 22 Issue 1, 2015, s.35-56.
- Vicini, Giulia: The Dublin Regulation between Strasbourg and Luxembourg: Reshaping non-refoulement in the Name of Mutual Trust. *European Journal of Legal Studies*, Vol. 8, No. 2, 2015, s.50-72.

Witte, Bruno de & Imamovic, Sejla: Opinion 2/13 on Accession to the ECHR: Defending the EU Legal Order against a Foreign Human Rights Court, *European Law Review*, Volume 40 No.5, 2015, s.683-705.

## **VIRALLISLÄHTEET**

### **Euroopan unioni**

#### **Voimassa olevat perussopimukset**

Euroopan unionista tehty sopimus (konsolidoitu toisinto), EUVL C 202, 7.6.2016, s.13-45. (*SEU*)

Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus (konsolidoitu toisinto), EUVL C 202, 7.6.2016, s.47-200. (*SEUT*)

Euroopan unionin perusoikeuskirja, EUVL C 202, 7.6.2016, s.389-403. (*Perusoikeuskirja*)

Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta, allekirjoitettu Lissabonissa 13 päivänä joulukuuta 2007, EUVL C 306, 17.12.2007, s.1-271. (*Lissabonin sopimus*)

#### **Muut sopimukset**

Työntekijöiden sosiaalisia oikeuksia koskeva neuvoston peruskirja, 9.12.1989.

Yleissopimus Euroopan yhteisöjen jäsenvaltioon jätetyn turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion ratkaisemisesta, 15.6.1990, EYVL C 254, 19.8.1997, s.1-12. (*Dublinin yleissopimus*)

Schengenin säännöstö – Tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla 14 päivänä kesäkuuta 1985 Benelux-talousliiton valtioiden, Saksan liittotasavallan ja Ranskan tasavallan hallitusten välillä tehdyn Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehty yleissopimus, 19. kesäkuuta 1990, EYVL L 239, 22.9.2000, s.19-62. (*Schengenin yleissopimus*)

Sopimus Euroopan unionista, allekirjoitettu Maastrichtissa 7.2.1992, EYVL C 191, 29.7.1992.

Protocol on the consequences of the Dublin Agreement coming into effect for some regulations of the Schengen Supplementary Agreement ("Bonn Protocol"), 26.4.1994.

Amsterdamin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta, EYVL C 340, 10.11.1997. Sopimus astui voimaan 1. toukokuuta 1999. (*Amsterdamin sopimus*)

#### **Asetukset**

- Neuvoston asetus (EY) N:o 2725/2000, annettu 11 päivänä joulukuuta 2000, Eurodac-järjestelmän perustamisesta sormenjälkien vertailua varten Dublinin yleissopimuksen tehokkaaksi soveltamiseksi, EYVL L 316, 15.12.2000, s.1-10. Ei enää voimassa. (*vanha Eurodac-asetus*)
- Neuvoston asetus (EY) N:o 407/2002, annettu 28 päivänä helmikuuta 2002, tietyistä säännöistä Eurodac-järjestelmän perustamisesta sormenjälkien vertailemista varten Dublinin yleissopimuksen tehokkaaksi soveltamiseksi annetun asetuksen (EY) N:o 2725/2000 täytäntöönpanemiseksi, EYVL L 62, 5.3.2002, s.1-5. Ei enää voimassa. (*vanhan Eurodac-asetuksen täytäntöönpanoasetus*)
- Neuvoston asetus (EY) N:o 343/2003, annettu 18 päivänä helmikuuta 2003, niiden perusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta, joiden mukaisesti määritetään kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio, EUVL L 50, 25.2.2003. Ei enää voimassa. (*Dublin II -asetus*)
- Komission asetus (EY) N:o 1560/2003, annettu 2 päivänä syyskuuta 2003, niiden perusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta, joiden mukaisesti määritetään kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio, annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 343/2003 soveltamista koskevista säännöistä, EUVL L 222, 5.9.2003, s.3-23. Ei enää voimassa. (*Dublin II -asetuksen täytäntöönpanoasetus*)
- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta, EUVL L 180, 29.6.2013, s.31-59. (*Dublin III-asetus*)
- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 603/2013, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, Eurodac-järjestelmän perustamisesta sormenjälkien vertailua varten kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 604/2013 tehokkaaksi soveltamiseksi sekä jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten ja Europolinesittämistä, Eurodac-tietoihin lainvalvontatarkoituksessa tehtäviä vertailuja koskevista pyynnöistä sekä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen laaja-alaisten tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaavan eurooppalaisen viraston perustamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 1077/2011 muuttamisesta, EUVL L 180, 29.6.2013, s.1-30. (*Eurodac-asetus*)
- Komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 118/2014, annettu 30 päivänä tammikuuta 2014, niiden perusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta, joiden mukaisesti määritetään kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio, annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 343/2003 soveltamista koskevista säännöistä annetun asetuksen (EY) N:o 1560/2003 muuttamisesta, EUVL L 39, 8.2.2014, s.1-43. (*Dublin III-asetuksen täytäntöönpanoasetus*)

## **Direktiivit**

- Neuvoston direktiivi 2001/55/EY, annettu 20 päivänä heinäkuuta 2001 vähimmäisvaatimuksista tilapäisen suojelun antamiseksi siirtymään joutuneiden henkilöiden joukottaisen maahantulon tilanteissa, ja toimenpiteistä näiden henkilöiden vastaanottamisen ja vastaanottamisesta

jäsenvaltioille aiheutuvien rasitusten tasapuolisen jakautumisen edistämiseksi, EYVL L 212, 7.8.2001, s.12-23.

Neuvoston direktiivi 2003/9/EY, annettu 27 päivänä tammikuuta 2003, turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista, EUVL L 031, 06.02.2003, s.18-25. Ei enää voimassa. (*vanha vastaanottodirektiivi*)

Neuvoston direktiivi 2004/83/EY, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällöstä, EUVL L 304, 30.9.2004, s.12-23. Ei enää voimassa. (*vanha määrittelydirektiivi*)

Neuvoston direktiivi 2005/85/EY, annettu 1 päivänä joulukuuta 2005, pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista, EUVL L 326, 13.12.2005, s.13-34. Ei enää voimassa. (*vanha menettelydirektiivi*)

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

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

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/33/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltiossa koskevista vaatimuksista, EUVL L 180, 29.6.2013, s.96-116. (*vastaanottodirektiivi*)

## **Päätökset**

2002/584/YOS: Neuvoston puitepäätös, tehty 13 päivänä kesäkuuta 2002, eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä ja jäsenvaltioiden välisistä luovuttamismenettelyistä, EUVL L 190, 18.7.2002, s.1-20.

## **Komission kertomukset, ehdotukset ja tiedoksiannot**

COM(85) 310 final: Commission of the European Communities, 'White Paper on Completing the Internal Market', 14.6.1985.

SEC(2000) 522 final: Commission Staff Working Paper, 'Revisiting the Dublin Convention: developing Community legislation for determining which Member State is responsible for considering an application for asylum submitted in one of the Member states', 21.3.2000.

KOM(2000), 755 lopullinen: Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille, 'Yhteinen turvapaikkamenettely ja turvapaikan saaneille yhtenäinen asema koko unionissa', 22.11.2000.

SEC(2001) 756 final: Commission Staff Working Paper, 'Evaluation of the Dublin Convention', 13.6.2001.

KOM(2001) 447 lopullinen: Euroopan yhteisöjen komission Ehdotus neuvoston asetukseksi perusteiden ja ja menettelyjen vahvistamisesta kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi, 26.7.2001.

KOM(2008) 360 lopullinen: Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle – Turvapaikkapolitiikan toimintasuunnitelma – EU:n yhdenmety lähestymistapa suojeluun, 17.6.2008. Englanniksi: Commission of the European Communities: Policy Plan on Asylum. An Integrated Approach to Protection Across the EU.

KOM(2008) 820 lopullinen: Euroopan yhteisöjen komission ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta, 3.12.2008.

KOM(2010) 214 lopullinen: Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle, 'Ensimmäinen maahanmuutto- ja turvapaikka-asioita koskeva vuosikertomus (2009)', 6.5.2010.

European Commission, DG Migration and Home Affairs: Evaluation of the Dublin III Regulation – Final report, 4.12.2015, luettavissa osoitteessa [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/docs/evaluation\\_of\\_the\\_dublin\\_iii\\_regulation\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/docs/evaluation_of_the_dublin_iii_regulation_en.pdf).

COM(2016) 270 final: Euroopan komission Ehdotus, 'Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta', 2016/0133 (COD), 4.5.2016, luettavissa osoitteessa: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/FI/COM-2016-270-F1-FI-MAIN-PART-1.PDF>.

## **Muu virallisaineisto**

Neuvoston asiakirja (SN 200/99), Tampereen Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan päätelmät, 15. ja 16. lokakuuta 1999.

European Parliament Working Paper: Asylum in the EU member States, January 2000.

Council of the European Union: 'The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union', 2004, EYVL C 53, 3.3.2005, s.1-14.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan selitykset, EUVL C 303, 14.12.2007, s.17-35.

Council of the European Union: Draft Statement of the Council's Reasons (2008/0234 (COD)), 10.12.2008.

European Parliament Study, Directorate General for Internal Policies, 'Vanheule, Dirk, Swelm, Jianne van & Boswell, Christina: The Implementation of Article 80 TFEU on the Principle of

Solidarity and fair sharing responsibility, including its financial implications, between Member States in the field of border checks, asylum and migration', PE 453.167, 2011.

European Parliament Study, Directorate General for Internal Policies, 'Spaventa, Eleanor: The interpretation of Article 51 of the EU Charter of the Fundamental Rights: the dilemma of stricter or broader application of the Charter to national measures'. Project Report. European Parliament, Brussels, 2016.

## **Lehdistötiedotteet**

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin: Lehdistötiedote nro 104/09, Luxemburgissa 30.11.2009.

Eurostat: Asylum in the EU Member States – Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015, lehdistötiedote, 4.3.2016, luettavissa osoitteessa <http://ec.europa.eu/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf>

Euroopan komissio: Kohti kestäväää ja oikeudenmukaista Euroopan yhteistä turvapaikkajärjestelmää, lehdistötiedote, Bryssel 4.5.2016, luettavissa osoitteessa: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-1620\\_fi.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1620_fi.htm) .

Eurostat: Asylum in the EU Member States – 1.2 million first time asylum seekers registered in 2016, lehdistötiedote, 16.3.2017, luettavissa osoitteessa: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7921609/3-16032017-BP-EN.pdf> .

## **Euroopan neuvosto**

### **Sopimukset ja kertomukset**

Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi sellaisena kuin se on muutettuna yhdennellätoista pöytäkirjalla (*Euroopan ihmisoikeussopimus*, SopS 63/1999).

Euroopan sosiaalinen peruskirja, allekirjoitettu Torinossa 18.10.1961 (SopS 44/1991).

Committee on Migration, Refugees and Population: 'Right of Asylum in Europe: the "Dublin Regulation" - an Unfair System Both for Asylum Seekers and for States', Parliamentary assembly of the Council of Europe, Paris 8.12.2010.

Report by Nils Muiznieks, Commissioner for Human Rights of the Council on Europe, published on 18 September 2012, following his visit to Italy from 3 to 6 July 2012 (CommDH(2012)26).

Registry of the European Court of Human Rights: Annual Report 2014, Strasbourg 2015.

## **Yhdistyneet Kansakunnat**

### **Sopimukset ja julistukset**

Yhdistyneiden Kansakuntien ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus, 10.12.1948.

Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus (*Geneven pakolaissopimus*, 'Geneven yleissopimus', SopS 77/1968).

Pakolaisten oikeusasemaa koskeva pöytäkirja (*vuoden 1967 pöytäkirja*, SopS 77/1968).

Valtiosopimusoikeutta koskeva Wienin yleissopimus (SopS 33/1980).

Kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus (*Kidutuksen vastainen yleissopimus*, SopS 59-60/1989).

## **Suomi**

### **Lait, asetukset ja valtiopäiväasiakirjat**

Perustuslakivaliokunnan lausunto N:o 2 ulkoasianvaliokunnalle (PeVL 2/1990 vp).

Perustuslakivaliokunnan mietintö N:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (PeVM 25/1994 vp).

Suomen perustuslaki (11.6.1999/731).

Ulkomaalaislaki (30.4.2004/301).

## **Muut valtiot**

### **Yhdistynyt kuningaskunta**

Asylum and Immigration Act 2004.

## **OIKEUSKÄYTÄNTÖ**

### **Euroopan unioni**

#### **Euroopan unionin tuomioistuin**

C-6/64 Costa v ENEL, 15.7.1964.

C-29/69 Stauder, 12.11.1969.

C-11/70 Internationale Handelsgesellschaft mBh v Einfuhr-und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, 17.12.1970.

C-5/88 Hubert Wachauf v Federal Republic of Germany, 13.7.1989.

C-100/88 Augustin Oyowe & Amadou Traore v Commission of the European Communities, 13.12.1989.



C-260/89 ERT v DEP, 18.6.1991.

C-62/90 Komissio vastaan Saksan liittotasavalta, 8.4.1992.

C-404/92 P X vastaan komissio, 5.10.1994.

T-176/94 K vastaan komissio, 13.7.1995.

C-301/98 KVS International BV v Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 18.5.2000.

C-274/99 P Bernard Connolly v Euroopan yhteisöjen komissio, 6.3.2001.

C-94/00 Roquette Freres Sa v Directeur general de la concurrence, de la consommation et de la repression des fraudes, Euroopan yhteisöjen komission osallistuessa asian käsittelyyn, 22.10.2002.

C-112/00 Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzuge v Itävallan tasavalta, 12.6.2003

C-101/01 Bodil Lindqvist, 6.3.2003.

C-36/02 Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH v Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn, 14.10.2004.

C-470/03 AGM-COS.MET Sri v Suomen valtio ja Tarmo Lehtinen, 17.4.2007.

C-300/05 Hauptzollamt Hamburg-Jonas v ZVK Zuchtvieh-Kontor GmbH, 23.11.2006.

C-305/05 Ordre des barreaux francophones et germanophone ja Muut v Conseil des ministres, 26.6.2007

Yhdistetyt asiat C-402/05 P ja C-415/05 P Yassin Abdullah Kadi ja Al Barakaat International Foundation v Euroopan unionin neuvosto ja Euroopan yhteisöjen komissio, 3.9.2008.

C-438/05 International Transport Workers' Federation ja Finnish Seamen's Union v Viking Line APB ja OU Viking Line Eesti, 11.12.2007.

C-555/07 Seda Kukukdeveci v Swedex GmbH & Co. KG, 19.1.2010.

C-19/08 Migrationsverket v Edgar Petrosian, Nelli Petrosian, Svetlana Petrosian, David Petrosian ja Maxime Petrosian, 29.1.2009.

C-578/08 Rhimou Chakroun vastaan Minister van Buitenlandse Zaken, 4.3.2010.

Yhdistetyt asiat C-57/09 ja C-101/09 Bundesrepublik Deutschland v B (C-57/09) ja D (C-101/09), Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht'in (C-57/09 ja C-101/09) ja Bundesbeauftragter für Asylangelegenheiten beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge'n (C-101/09) osallistuessa asian käsittelyyn, 9.11.2010.

Yhdistetyt asiat C-92/09 ja C-93/09 Volker Und Markus Schecke Gbr (C-92/09) ja Hartmut Eifert (C-93/09) v Land Hessen, 9.11.2010.

C-306/09 I.B. v Conseil des ministres, 21.10.2010.

C-400/10 PPU J. McB v L.E., 5.10.2010.

Yhdistetyt asiat C-411/10 ja C-493/10, N.S. (C-411/10) v. The Secretary of the State for the Home Department (C-411/10) ja M.E., A.S.M., M.T., K.P. ja E.H. (C-493/10) v Refugee Applications Commissioner and Minister for Justice, Equality and Law Reform, 21.12.2011.

C-396/11 Ciprian Vasile Radu, 29.1.2013.

C-399/11 Stefano Melloni v Ministerio Fiscal, 26.2.2013.

C-4/11 Kaveh Puid v Saksan liittotasavalta, 14.11.2013.

C-394/12 Shamsu Abdullahi v Bundesasylamt, 10.12.2013.

C-601/15 PPU J.N. v Staatssecretaris voor Veiligheid en Justice, 15.2.2016.

Yhdistetyt asiat C-404/15 ja C-659/15 PPU Pal Aranyosi ja Robert Caldararu v Generalstaatsanwaltschaft Bremen, 5.4.2016.

C-63/15 Mehrdad Ghezelbash v Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, 7.6.2016.

C-155/15 George Karim v Migrationsverket, 7.6.2016.

C-578/16 PPU C.K., H.F. ja A.S. v Slovenian tasavalta, 16.2.2017.

C-490/16 A.S. v Slovenian tasavalta, 26.7.2017.

C-646/16 Khadija Jafari ja Zainab Jafari, Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl in osallistuksessa asian käsittelyyn, 26.7.2017.

### **Julkisasiamiehen ratkaisuehdotukset**

C-34/09 Geraldo Ruiz Zambrano v Office national de l'emploi (ONEM), Julkisasiamies Sharpstonin ratkaisuehdotus, 30.9.2010.

C-306/09 I.B. v Conseil des ministres, Julkisasiamies Cruz Villalonin ratkaisuehdotus, 6.8.2010.

C-411/10 N.S. v Secretary of State for the Home Department, Julkisasiamies Trstenjakin ratkaisuehdotus, 22.9.2011.

C-396/11 Ministerul Public-Parchetul de pe langa Curtea de Apel Constanta v Ciprian Vasile Radu, Julkisasiamies Sharpstonin ratkaisuehdotus, 8.10.2012.

C-4/11 Saksan liittotasavalta v Kaveh Puid, Julkisasiamies Jääskisen ratkaisuehdotus, 18.4.2013.

C-394/12 Shamsu Abdullahi v Bundesasylamt, Julkisasiamies Cruz Villalonin ratkaisuehdotus, 11.7.2013.

C-63/15 Mehrdad Ghezelbash v Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, Julkisasiamies Sharpstonin ratkaisuehdotus, 17.3.2016.

C-155/15 George Karim v Migrationsverket, Julkisasiamies Sharpstonin ratkaisuehdotus, 17.3.2016.

C-578/16 PPU C.K., H.F. ja A.S. v Slovenian tasavalta, Julkisasiamies Tanchevin ratkaisuehdotus, 9.2.2017.

C-490/16 A.S. v Slovenian tasavalta ja C-646/16 Jafari, Julkisasiamies Sharpstonin ratkaisuehdotukset, 8.6.2017.

### **Euroopan unionin tuomioistuimen lausunnot**

Unionin tuomioistuimen lausunto 2/13 (täysistunto), 18 päivänä joulukuuta 2014.

### **Euroopan neuvosto**

#### **Euroopan ihmisoikeustuomioistuin**

Golder v. United Kingdom (App. No. 4451/70), 21.2.1975.

Airey v. Ireland (App. No. 6289/73), 9.10.1979.

Soering v. United Kingdom (App. No. 1/1989/161/217), 7.7.1989.

T.I. v. United Kingdom (App. No. 43844/98), 7.3.2000.

Kudla v. Poland (App. No. 30210/96), 26.10.2000.

Chapman v. the United Kingdom (App. no. 27238/95), 18.1.2001.

Mamatkulov and Askarov v. Turkey (App. Nos. 46827/99, 46951/99), 4.2.2005.

Muslim v. Turkey (App. No. 53566/99), 26.4.2005.

Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Sirketi v. Ireland (App. No. 45036/98), 30.6.2005.

Mubilanzila Mayeka and Kaniki Mitunga v. Belgium (App. No. 13178/03), 12.10.2006.

K.R.S. v. United Kingdom (App. No. 32733/08), 2.12.2008.

S.D. v. Greece (App. No. 53541/07), 11.6.2009.

Tabesh v. Greece (App. No. 8256/07), 26.11.2009.

A.A. v. Greece (App. No. 12186/08), 22.7.2010.

M.S.S. v. Belgium and Greece (App. No. 30696/09), 21.1.2011.

Popov v. France (App. Nos. 39472/07, 39474/07), 19.1.2012.

Abubeker v. Austria and Italy (App. No. 73874/11), 18.6.2013.

Halimi v. Austria and Italy (App. No. 53852/11), 18.6.2013.

Miruts Hagos v. The Netherlands and Italy (App. No. 9053/10), 27.8.2013.

Mohammed and others v. The Netherlands and Italy (App. No. 40524/10), 27.8.2013.

Hussein Diirshi and others v. The Netherlands and Italy (App. No. 2314/10), 10.9.2013.

Bujorean v. Romania (App. No. 13054/12), 10.4.2014.

Constantin Aurelian Burlacu v. Romania (App. No. 51318/12), 10.6.2014.

Voicu v. Romania (App. No. 22015/10), 10.6.2014.

Mihai Laurentiu Marin v. Romania (App. no. 79857/12), 10.9.2014.

Tarakhel v. Switzerland (App. No. 29217/12), 4.11.2014.

A.M.E. v. the Netherlands (App. No. 51428/10) 13.1.2015.

Varga and others v. Hungary (App. nos. 14097/12, 45135/12, 73712/12, 34001/13, 44055/13 & 64586/13), 10.3.2015.

Bouyid v. Belgium (Application no. 23380/09), 28.9.2015.

Paposhvili v. Belgium (App. No. 41738/10), 13.12.2016.

### **Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen presidentin kannanotot**

Statement of the President of the European Court of Human Rights concerning requests for interim measures (Rule 39 of the Rules of the Court), 11.2.2011.

### **Kansalliset tuomioistuimet**

#### **Yhdistynyt kuningaskunta**

R (On the application of EM (Eritrea) v. Secretary of State for Home Department, 2014 UKSC, [2014] 12 W.L.R.409, 19.2.2014.

### **JÄRJESTÖJULKAISUT**

Amnesty International: Public Statement: Greece: No Place for an Asylum-Seeker, 27.2.2008

- CPT: Report to the Government of Greece on the visit to Greece carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman and Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 20 to 27 February 2007, CPT/Inf, 2008.
- ECRE, 'Position on the Implementation of the Dublin Convention in the light of the lessons learned from the implementation of the Schengen Convention', 1997.
- ECRE, 'Guarding the Standards – Shaping the Agenda. Analysis of the Treaty of Amsterdam and Present EU Policy on Migration, Asylum and Anti-Discrimination', 1999.
- ECRE: Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the European Commission Proposal to Recast the Dublin Regulation, April 2009.
- ECRE: 'Dublin II Regulation: Lives on hold' -European Comparative Report, February 2013, luettavissa osoitteessa: <http://www.refworld.org/docid/513ef9632.html>, vierailtu 11.9.2017.
- ECRE: ECRE joins UNHCR in calling on EU Member States to stop sending asylum seekers to Bulgaria under the Dublin Regulation, News, 10.1.2014, luettavissa osoitteessa: <https://www.ecre.org/ecre-joins-unhcr-in-calling-on-eu-member-states-to-stop-sending-asylum-seekers-to-bulgaria-under-the-dublin-regulation> .
- ECRE: Asylum in Hungary: Damaged beyond repair? - ECRE's call for states to end transfers to Hungary under Dublin and bilateral arrangements, legal note No.1, 2017, luettavissa osoitteessa: <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2017/03/Legal-Note-1.pdf> .
- ECRE: ECRE Comments on the Commission Proposal for a Dublin IV Regulation, elokuu 2016, s.5-6,32, luettavissa osoitteessa: <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/10/ECRE-Comments-Dublin-IV.PDF>
- International Organisation for Migration: Press briefing note of 28 January 2014.
- Jesuit Refugee Service Europe: The CEAS reform package: the death of asylum by a thousand cuts?, Working papers No. 6, tammikuu 2017, luettavissa osoitteessa: <https://jrseurope.org/assets/Regions/EUR/media/files/JRS-Europe-CEASreformWorkingPaper6.pdf> .
- Norwegian Organisation for Asylum Seekers, Norwegian Helsinki Committee & Greek Helsinki Monitor: A Gamble with the Right to Asylum in Europe. Greek Asylum Policy and the Dublin II Regulation, 2008.
- UNHCR: UNHCR EXCOM Conclusion No 15 (XXX) 'Refugees Without and Asylum Country', 16.10.1979.
- UNHCR: UNHCR's Observations on the European Commission's Proposal for a Council's Regulation Establishing the Criteria for Determining the Member State Responsible for Examining an Asylum Application Lodged in one of the Member States by a Third-country National, 2000.
- UNHCR: Position on the return of asylum seekers to Greece under the "Dublin Regulation", 15.4.2008. Luettavissa osoitteessa <http://www.unhcr.org/482199802.html> .

UNHCR Information Note on National Practice in the Application of Article 3(2) of the Dublin II Regulation in particular in the context of intended transfers to Greece, 16.6.2010, luettavissa osoitteessa <http://www.refworld.org/docid/4c18e6f92.html> .

UNHCR: Updated Information Note on National Practice in the Application of Article 3(2) of the Dublin II Regulation in Particular in the Context of Intended Transfers to Greece, 31.1.2011

UNHCR: UNHCR Recommendations on important aspects of refugee protection in Italy (July 2012).

UNHCR: UNHCR observations on the current asylum system in Bulgaria, 2.1.2014, luettavissa osoitteessa: <http://www.refworld.org/docid/52c598354.html> , vierailtu 11.9.2017

UNHCR: New UNHCR Report warns against returning asylum-seekers to Greece, Briefing notes, 30.1.2015.

UNHCR: UNHCR urges suspension of transfers of asylum-seekers to Hungary under Dublin, lehdistötiedote, 10.4.2017, luettavissa osoitteessa: <http://www.unhcr.org/news/press/2017/4/58eb7e454/unhcr-urges-suspension-transfers-asylum-seekers-hungary-under-dublin.html>

UNHCR: Dead and Missing at Sea in the Mediterranean, 2017, luettavissa osoitteessa: <http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean?id=756> .

## VÄITÖSKIRJAT

Brusiin, Otto: Tuomarin harkinta normin puuttuessa, Helsinki, Suomalainen lakimiesten yhdistys, 1938.

Sankari, Suvi: Legal Reasoning in context, The Court of Justice on Articles 17 and 18 EC (20 and 21 TFEU) 2000-2008, Helsinki, 2011 ja vastaava kaupallinen julkaisu Sankari, Suvi: European Court of Justice Legal Reasoning in Context, Groningen, Europa Law Publishing, 2013.

## TAPAHTUMAT JA HAASTATTELUT

'Academy of European Law: Distinguished Lecture by Eleanor Sharpston, Advocate General, CJEU', Julkisasiamies Shapstonin luento Academy of European Law'ssa, Firenze, 7.7.2017, katsottavissa osoitteessa: <https://www.youtube.com/watch?v=S69llumwlbM>

## LEHDISTÖ

Saarikoski, Saska: 'Politiikka on rikki, ministerit myöntävät', Helsingin Sanomat, pääkirjoitus – kolumni, 24.1.2016, luettavissa osoitteessa: <https://www.hs.fi/paakirjoitukset/art-2000002881833.html>

'EU-oikeuden suunnannäyttaja', julkisasiamies Niilo Jääskisen haastattelu, LakimiesUutiset, lehtiartikkeli, 7.1.2014, luettavissa osoitteessa: <https://lakimiesuutiset.fi/eu-oikeuden-suunnannayttaja/>

## SÄHKÖISET LINKIT

Fredman, Markku: Perustuslain tulkinnasta, Perustuslakiblogi – Suomen valtiosääntöoikeudellisen seuran ajankohtaispalsta, 27.1.2016, luettavissa osoitteessa:

<https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2016/01/27/markku-fredman-perustuslain-tulkinnasta/>

Mölsä, Ari: 'Oikeusoppineet: Suomen turha pullistella Ruotsille turvapaikka-asioissa', Yle Uutiset, verkkouutinen, 22.9.2015, luettavissa osoitteessa: <https://yle.fi/uutiset/3-8321483>

## LYHENTEET

AG	Advocate General, Julkisasiamies
CEAS	Common European Asylum System, yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä
CPT	European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman and Degrading Treatment or Punishment
EAW	European Arrest Warrent
ECHR	European Court of Human Rights
ECRE	European Council of Refugees and Exiles
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EU	Euroopan Unioni
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
EUVL	Euroopan unionin virallinen lehti
EY	Euroopan yhteisö
EYVL	Euroopan yhteisöjen virallinen lehti (lehden nimi muuttui 1.2.2003)
FIDE	International Federation of European Law
IOM	International Organisation for Migration
NGO	Non-governmental organisation
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
SEU	Sopimus Euroopan unionista
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
SopS	Suomen säädöskokelman sopimussarja
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
YK	Yhdistyneet Kansakunnat



# 1 Johdanto

## 1.1 Johdatus aihealueeseen

Vuoden 2015 kesällä koko Euroopan unioni joutui ennennäkemättömän turvapaikkahakemusten vyöryyn alle. Vuoden aikana turvapaikkahakemuksia jätettiin yhteensä yli 1,2 miljoonaa kappaletta. Vuonna 2016 unionin alueella jätettiin jälleen yli 1,2 miljoonaa uutta turvapaikkahakemusta. Tämän jälkeen luvut hieman laskivat, mutta turvapaikkahakemuksia jätetään edelleen vuosittain todella merkittävä määrä. On siis hyvin ajankohtaista tarkastella, mikä jäsenvaltio on vastuussa noiden turvapaikkahakemusten käsittelystä ja erityisesti tilanteita, joissa turvapaikanhakija ollaan siirtämässä yhden jäsenvaltion alueelta toiseen, hänen turvapaikkahakemuksensa käsittelystä vastuussa olevaan jäsenvaltioon.

Niin sanotun Dublin -järjestelmän tarkoituksena on määrittää jokaisen turvapaikkahakemuksen kohdalla yksi ainoa jäsenvaltio, joka on vastuussa tuon turvapaikkahakemuksen käsittelystä. Tämä tapahtuu Dublin III -asetuksen<sup>1</sup>, eli niin sanotun vastuunmäärittämisasetuksen, kolmannesta luvusta löytyviä ja hierarkkisessa etusijajärjestyksessä sovellettavia vastuunmäärittämisperusteita noudattaen. Käytännössä ylivoimaisesti käytetyin peruste on niin sanottu first arrival -sääntö, jonka mukaan turvapaikkahakemuksen käsittelystä on vastuussa se unionin jäsenvaltio, jonka alueelle turvapaikanhakija on ensimmäisenä luvattomasti saapunut. Mikäli turvapaikanhakija oleskelee jossain muussa kuin siinä jäsenvaltiossa, joka on vastuussa hänen hakemuksensa käsittelystä, voidaan hänet Dublin III -asetuksen nojalla pääsääntöisesti aina siirtää tuohon vastuussa olevaan jäsenvaltioon.

Koska turvapaikanhakijat yleensä saapuvat unionin alueelle sen reunavaltioiden kautta, on ymmärrettävää, että näiden jäsenvaltioiden turvapaikkajärjestelmät ovat 2010 -luvulla ylikuormittuneet. Dublin -järjestelmää ei nimittäin alun perin luotu rasituksen jakamista varten, vaan sen keskeisenä tavoitteena oli määrittää nopeasti, mikä jäsenvaltio on vastuussa unionin alueella jätetyn turvapaikkahakemuksen käsittelystä, sekä estää turvapaikanhakijoiden liikkuminen jäsenvaltiosta toiseen. Unionin reunavaltioissa, kuten Kreikassa, Italiassa tai Unkarissa, joissa

---

<sup>1</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) N:o 604/2013, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämisen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta. Myöhemmin Dublin III-asetus.

valtioiden talous on muutenkin muihin jäsenvaltioihin verrattuna heikommilla kantimilla, tämä puolestaan on saanut aikaan sen, etteivät niiden resurssit ole aina riittäneet tarjoamaan turvapaikanhakijoille heidän perus- ja ihmisoikeuksiensa mukaista kohtelua. Turvapaikanhakijoiden saapuessa unionin alueelle heidät on saatettu säilöönottaa jopa kuukausiksi pieniin pidätyskoppeihin. Säilöönotosta vapautuessaan heidän majoituksensa on usein hyvin alkeellista tai sitä ei ole ollenkaan, vaan turvapaikanhakijat ovat joutuneet yöpymään kaduilla ja puistoissa, peläten jatkuvasti ryöstetyksi tulemista. Lisäksi turvapaikkaa haettaessa itse turvapaikkamenettely on toisinaan hyvin puutteellista. Turvapaikanhakijoita ei ole informoitu sen etenemisestä, tulkkien puutteesta johtuen yhteistä kieltä ei ole ollut ja turvapaikan saanti on voinut osoittautua lähes mahdottomaksi.

Usein turvapaikanhakijat eivät unionin alueelle saapuessaan jääkään tähän ensimmäiseen jäsenvaltioon, vaan jatkavat matkaansa ja hakevat turvapaikkaa jostain toisesta, itse mieleisekseen kokemasta jäsenvaltiosta. He saattavat jättää turvapaikkahakemuksia myös useisiin jäsenvaltioihin siinä toivossa, että jokin niistä hyväksytään. Juuri tämän forum shoppingin eli ”turvapaikka-shoppailun” estäminen onkin yksi Dublin -järjestelmän tavoitteista. Dublin III -asetuksen vastuunmäärittämisperusteiden avulla pyritään nimenomaisesti määrittämään yksi ainoa jäsenvaltio, joka on vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä. Mikäli se ei ole se jäsenvaltio, johon turvapaikanhakija itse on hakemuksensa jättänyt, voi kyseinen jäsenvaltio, Dublin III -asetuksesta löytyvän suvereniteettilausekkeen nojalla, silti päättää käsitellä hakemuksen itse. Taloudellisista seikoista johtuen suvereniteettilausekkeen käyttäminen on kuitenkin käytännössä harvinaista. Usein jäsenvaltio, jossa turvapaikkahakemus on jätetty, esittääkin turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuunmäärittämisperusteiden mukaisesti vastuussa olevalle jäsenvaltiolle turvapaikanhakijan siirtoa koskevan vastaanotto- tai takaisinottopyynnön. Tällaista turvapaikanhakijan siirtoa jäsenvaltiosta toiseen, hänen turvapaikkahakemuksensa käsittelystä vastuussa olevaan jäsenvaltioon, kutsutaan joko *Dublin -siirroksi* tai *Dublin -palautukseksi*. Tässä tutkielmassa tulen keskittymään näiden Dublin -siirtojen ja -palautusten mahdolliseen estymiseen poikkeuksellisissa tilanteissa.

Samaan aikaan, kun perus- ja ihmisoikeusloukkaukset unionin reunavaltioissa ovat yleistyneet, koko yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä perustuu *jäsenvaltioiden keskinäisen luottamuksen periaatteelle*, joka on yksi EU-oikeuden kulmakiviä. Unionin turvapaikkajärjestelmä perustuu siis jäsenvaltioiden keskinäiselle luottamukselle siitä, että toiset jäsenvaltiot noudattavat EU-oikeutta ja kunnioittavat sen perusoikeuksia. Toisin sanoen ne siis olettavat, että toiset jäsenvaltiot ovat turvapaikanhakijoille turvallisia ja kansainväliset ihmisoikeusstandardit huomioon

ottavia maita. Tätä kutsutaan *turvallisuusolettamaksi* ja sen seurauksena turvapaikanhakijat olisi lähtökohtaisesti aina mahdollista palauttaa tai siirtää toiseen jäsenvaltioon.<sup>2</sup>

Kaikki jäsenvaltiot ovat liittyneet vuoden 1951 pakolaisen oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen eli Geneven pakolaissopimukseen ja EU:n pakolais- tai turvapaikkaoikeudessa keskinäisen luottamuksen ja turvallisuusolettaman justifikaatio perustuukin ajatukseen, että kaikki jäsenvaltiot noudattavat tuon pakolaissopimuksen mukaista *palauttamiskielto-* eli *nonrefoulement -periaatetta* sekä muita kansainvälisestä oikeudesta, unionin oikeudesta ja kansallisesta oikeudesta johtuvia velvoitteita. Näin ollen Dublin III -asetukseen on kirjattu, että ”...jäsenvaltioita, jotka kaikki noudattavat palauttamiskiellon periaatetta, pidetään kolmansien maiden kansalaisille turvallisina maina.”<sup>3</sup>

Toisena perusteena jäsenvaltioiden väliselle keskinäiselle luottamukselle ja turvallisuusolettamalle, vaikkakaan sitä ei suoraan Dublin III -asetuksessa mainita, voidaan pitää sitä, että kaikki unionin jäsenvaltiot ovat liittyneet myös Euroopan ihmisoikeussopimukseen (EIS). Täten niiden odotetaan noudattavan sen luomia velvollisuuksia, kuten EIS:n 3 artiklasta johdettua palauttamiskiellon periaatetta sekä 13 artiklan mukaista oikeutta tehokkaihin oikeussuojakeinoihin.<sup>4</sup>

Edellä mainittu palauttamiskielto- eli nonrefoulement -periaate puolestaan on pakolaisoikeuden keskeisin periaate. Sille on olemassa monta määritelmää ja näistä kenties kuuluisin löytyy Geneven pakolaissopimuksen 33 artiklan 1 kohdasta, jonka mukaan ”sopimusvaltio ei tavalla tai toisella saa karkottaa tai palauttaa pakolaista sellaisten alueiden rajoille, jossa hänen henkeään tai vapauttaan uhataan rodun, uskonnon, kansalaisuuden ja tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen vuoksi”. Palauttamiskielto liittyy läheisesti eräiden ihmisoikeussopimusten sisältämään kidutuksen tai muun epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kieltoon. Esimerkiksi EIS:n 3 artiklan – jota unionin perusoikeuskirjassa vastaa lähes identtinen 4 artikla – mukaan ”ketään ei saa kiduttaa, eikä kohdella tai rangaista epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla”. Kuten

---

2 Dublin III-asetus, johdanto-osan 3 kohta; Brouwer, Evelien: Mutual Trust and the Dublin Regulation: Protection of Fundamental Rights in the EU and the Burden of Proof, Utrecht Law Review, Volume 9 Issue 1, 2013, s.138.

3 Dublin III-asetuksen johdanto-osan 3 perustelukappale kuuluu kokonaisuudessaan seuraavasti: ”Eurooppa-neuvosto päätti Tampereella 15 ja 16 päivänä lokakuuta 1999 pidetyssä erityiskokouksessaan pyrkiä kohti yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää, joka perustuu 28 päivänä heinäkuuta 1951 tehdyn pakolaisten oikeusasemaa koskevan Geneven yleissopimuksen, sellaisena kuin se on täydennettynä 31 päivänä tammikuuta 1967 tehdyllä New Yorkin pöytäkirjalla, jäljempänä 'Geneven yleissopimus', täysimääräiseen ja kokonaisvaltaiseen soveltamiseen, varmistaen, ettei ketään palauteta vainottavaksi, ja näin noudattaen palauttamiskiellon periaatetta. Tältä osin ja vaikuttamatta tässä asetuksessa säädettyjen vastuuperusteiden soveltamiseen, jäsenvaltioita, jotka kaikki noudattavat palauttamiskiellon periaatetta, pidetään kolmansien maiden kansalaisille turvallisina maina.”; Pöntinen, Miila: Dublin III -asetus turvapaikkahakemusten käsittelyvastuun määräytymisestä ja katsaus ajankohtaiseen oikeuskäytäntöön. Defensor Legis N:o 3/2015, s.557.

4 Brouwer 2013, s.138-139

yllä mainittiin, EIS sisältää siten myös palauttamiskiellon, sillä Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on johtanut sen kyseisestä 3 artiklasta omaan oikeuskäytäntönsä<sup>5</sup>. Sen tulkintakäytännön mukaan ulkomaalaisen maasta poistaminen voi merkitä sopimusloukkausta, mikäli maasta poistettavalla on käännätyksen tai karkotuksen seurauksena todellinen riski joutua 3 artiklassa mainitun kidutuksen tai muun epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kohteeksi.<sup>6</sup> Suomen laissa palauttamiskiellon periaate on sisällytetty ulkomaalaislain 147 pykälään sekä perustuslain 9 pykälään.

Jäsenvaltioiden keskinäisen luottamuksen korostunut asema unionin oikeudessa on sikäli ymmärrettävää, että se helpottaa suuresti jäsenvaltioiden oikeudellista yhteistyötä ja sen avulla on ylipäättään voitu luoda ja pitää yllä alue, jolla ei ole sisäisiä rajoja. Toisaalta samaan aikaan kaikkia jäsenvaltioita sitoo perus- ja ihmisoikeuksien suojelun osalta unionin primaarioikeuteen sisältyvä Euroopan unionin perusoikeuskirja sekä myös unionin oikeuteen kuulumaton EIS. Vuosien saatossa keskinäisen luottamuksen periaatteen ja perus- ja ihmisoikeuksien suojelun välille onkin kehittynyt, varsinkin unionin turvapaikkaoikeuden alalla, varsin mielenkiintoinen jännite.

Vielä mielenkiintoisemman tuosta jännitteestä tekee se, että perus- ja ihmisoikeuksia Euroopassa käsittelevät omissa oikeuskäytännöissään kaksi ylikansallista tuomioistuinta, jotka molemmat katsovat olevansa toimivaltaisia asettamaan sovellettavat perus- ja ihmisoikeusnormit Euroopassa: unionin oikeutta soveltava Euroopan unionin tuomioistuin (EUT) ja EIS:sta soveltava ja sen noudattamista valvova Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT)<sup>7</sup>. EU-oikeuden ja EIS:n välillä ei vallitse muodollista hierarkiaa ja täten on olemassa riski kahden erilaisen tulkintakäytännön syntymisestä. Käytännössä tuo riski onkin palauttamiskiellon osalta unionin turvapaikkaoikeudessa jo toteutunut.

EIT:n käsittelemä asia *T.I. v Yhdistynyt kuningaskunta*<sup>8</sup> vuodelta 2000 oli ensimmäinen kerta, kun EIT katsoi, ettei Dublin -järjestelmän perustana ollut jäsenvaltioiden keskinäinen luottamus voinut olla absoluuttista, vaan turvallisuusolehtaman täytyi olla kumottavissa. Tuomioistuin toisti kantansa vuonna 2008 antamassaan ratkaisussa *K.R.S. v Yhdistynyt kuningaskunta*<sup>9</sup> toteamalla EIS:n jäsenvaltion oman vastuun huolehtia EIS:n 3 artiklan ja siitä johdetun palauttamiskiellon noudattamisesta turvapaikanhakijaa siirtäessään. Jo tuolloin oli ilmassa selviä merkkejä Kreikan

---

5 Euroopan ihmisoikeustuomioistuin vahvisti tämän periaatteen ensimmäisen kerran Soering -tapauksessa 7.7.1989. A 161.

6 Pirjola, Jari: Palauttamiskielto – Non-refoulement-periaatteesta kolmessa ihmisoikeussopimuksessa. Lakimies 5/2002, s. 741.

7 Callewaert, Johan: The European Convention on Human Rights and European Union Law: a Long Way to Harmony. European Human Rights Law Review, vol. 6, 2009, s.783.

8 T.I. v United Kingdom (App. No. 43844/98), 7.3.2000.

9 K.R.S. v United Kingdom (App. No. 32733/08), 2.12.2008.

turvapaikkajärjestelmän romahtamisesta, mutta EIT ei vielä katsonut epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kieltoa rikkovan siirron näyttökynnyksen ylittyneen.

Dublin -järjestelmän vastuunmäärittämisperusteiden soveltamisen seurauksena Kreikan turvapaikkajärjestelmän ylikuormittuminen siis jatkui ja alkuvuodesta 2011 EIT katsoi *M.S.S. v Belgia ja Kreikka* -ratkaisussaan<sup>10</sup> keskinäisen luottamuksen periaatteen ensimmäistä kertaa kumotuksi. Kreikan turvapaikkajärjestelmän olosuhteet olivat siis jo niin huonot, että unionin jäsenvaltion siirtäessä Dublin -järjestelmän mukaisesti turvapaikanhakijaa Kreikkaan sen voitiin katsoa rikkovan EIS:n 3 artiklan mukaista epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kieltoa.

EUT yhtyi EIT:n näkemykseen jo samana vuonna antamassaan *N.S. ja M.E.* -tuomiossa<sup>11</sup>. Näin ollen myös unionin oikeuteen oli vahvistettu ensimmäinen poikkeuksellinen tilanne, jossa keskinäisen luottamuksen periaate sekä turvallisuusolettama katsottaisiin kumotuiksi ja jäsenvaltion tulisi pidättäytyä turvapaikanhakijan siirrosta toiseen jäsenvaltioon, vaikka tämä olisikin vastuunmäärittämisperusteiden mukaisesti vastuussa turvapaikanhakijan hakemuksen käsittelystä. EUT:n näkemyksen mukaan turvapaikanhakijaa ei saanut siirtää toiseen jäsenvaltioon silloin, kun systeemiset puutteet tämän vastaanottovaltion turvapaikkamenettelyssä ja vastaanotto-olosuhteissa saisivat aikaan todellisen vaaran siitä, että turvapaikanhakija altistuisi perusoikeuskirjan 4 artiklan kieltävälle epäinhimilliselle tai halventavalle kohtelulle.

Tästä alkoivatkin tuomioistuinten näkemuserot koskien keskinäisen luottamuksen kumoutumista ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kiellon tulkintaa. EIT:n mukaan siirto olisi kielletty silloin, kun se altistaisi turvapaikanhakijan EIS:n 3 artiklan vastaiselle epäinhimilliselle tai halventavalle kohtelulle. EUT:n mukaan taas siirto olisi kielletty silloin, kun systeemiset puutteet vastaanottavan jäsenvaltion turvapaikkamenettelyssä ja vastaanotto-olosuhteissa altistaisivat turvapaikanhakijan perusoikeuskirjan 4 artiklan vastaiselle epäinhimilliselle tai halventavalle kohtelulle. Epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kiellon suhteen perusoikeuskirjan tarjoama suojan taso näytti siis olevan matalampi kuin EIS:n vastaava, vaikka säännökset vastasivat täysin toisiaan. Samaan aikaan molempien tuomioistuimen ratkaisut sitoivat kaikkien jäsenvaltioiden kansallisia tuomioistuimia.

---

10 *M.S.S. v Belgium and Greece* (App. No. 30696/09), 21.1.2011.

11 *Yhdistetyt asiat C-411/10 ja C-493/10 N.S. (C-411/10) v. The Secretary of the State for the Home Department (C-411/10) ja M.E., A.S.M., M.T., K.P. ja E.H. (C-493/10) v Refugee Applications Commissioner and Minister for Justice, Equality and Law Reform*, 21.12.2011. Myöhemmin *N.S. ja M.E.*

Omaa autonomista asemaansa korostanut EUT vahvisti vuonna 2013 antamallaan *Puid*-<sup>12</sup> ja *Abdullahi*<sup>13</sup> -tuomioilla kantansa turvapaikkajärjestelmän systeemisistä puutteista ainoana edellytyksenä, jolla turvapaikanhakija voisi vastustaa Dublin -siirtoaan, sekä sitä korkeaa kynnystä, jota keskinäisen luottamuksen periaatteen kumottavuudelta unionin oikeudessa vaadittiin. EIT ei tätä kantaa hyväksynyt, vaan totesi vuoden 2014 *Tarakhel* -ratkaisussaan, ettei riskin lähteellä ollut mitään merkitystä epäinhimillistä tai halventavaa kohtelua arvioitaessa. Lisäksi tuo arviointi tuli sen mukaan aina tehdä perusteellisesti ja yksilökohtaisesti. EUT puolestaan tyrmäsi tuon näkemyksen täysin toteamalla lausunnossaan 2/13, että jäsenvaltioiden tuli luottaa toisiinsa, eivätkä ne edes saaneet, poikkeuksellisia tapauksia lukuun ottamatta, tarkastaa, noudattiko joku toinen jäsenvaltio perusoikeuksia. Samalla EUT tyrmäsi koko unionin liittymisen EIS:n jäseneksi, vaikka tuo liittyminen on jopa kirjattu unionin perussopimukseen<sup>14</sup>. Kehityssuunta oli siis huolestuttava.

Samalla astui voimaan nykyinen Dublin III -asetus, jolla turvapaikanhakijoiden oikeuksia pyrittiin kuitenkin parantamaan. Turvapaikanhakijoiden kohentuneen oikeussuojan seurauksena EUT tekikin vuonna 2016 antamallaan *Ghezelbash*- ja *Karim* -tuomioilla<sup>15</sup> ensimmäiset myönnytyksensä sen suhteen, millä perusteella turvapaikanhakija voisi vastustaa Dublin -siirtoaan. Nuo perusteet olivat kuitenkin prosessuaalisia ja koskivat vastuunmäärittämisperusteiden väärää soveltamista, eivätkä siis liittyneet mitenkään keskinäisen luottamuksen kumoutumiseen tai epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kiellon tulkintaan. Niiden suhteenhan EIT:n kanta oli ollut selvä jo vuoden 2014 *Tarakhel* -ratkaisusta lähtien.

Sinnikkään vastustuksen jälkeen EUT näytti vihdoinkin helmikuussa 2017 antamallaan *C.K. ja muut* -tuomiolla<sup>16</sup> lähestyneen EIT:n näkemystä siitä, että muutkin tekijät, kuin systeemiset puutteet vastaanottavan jäsenvaltion turvapaikkajärjestelmässä, voivat Dublin -siirron yhteydessä altistaa turvapaikanhakijan perusoikeuskirjan 4 artiklan vastaiselle epäinhimilliselle tai halventavalle kohtelulle ja täten siis estää siirron. Tapaus koski kuitenkin niin erityisluonteisia olosuhteita, turvapaikanhakijan erityisen vakavaa terveydentilaa ja siirron seurauksena sen mahdollista heikkenemistä merkittävästi ja korjaantumattomasti, että jäi epäselväksi, vaikuttiko tuomio millään tavalla keskinäisen luottamuksen periaatteen kumottavuuteen.

---

12 C-4/11 Kaveh Puid v Saksan liittotasavalta, 14.11.2014.

13 C-394/12 Shamsu Abdullahi v Bundesasylamt, 10.12.2013.

14 Sopimus Euroopan unionista, artikla 6(2): ”Unioni liittyy ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn eurooppalaiseen yleissopimukseen. Liittyminen ei vaikuta perussopimuksissa määriteltyyn unionin toimivaltaan.”

15 C-63/15 Mehrdad Ghezelbash v Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, 7.6.2016; C-155/15 George Karim v Migrationsverket, 7.6.2016.

16 C-578/16 PPU C.K., H.F. ja A.S. v Slovenian tasavalta, 16.2.2017.

## 1.2 Tutkimusongelma ja sen raja

Tässä oikeusteoreettisessa tutkielmassa pyrin ensinnäkin löytämään ratkaisun hyvin spesifiin oikeudelliseen ongelmaan. Toisin sanoen pyrin määrittelemään EU:n turvapaikka-oikeuden nykytilan sen suhteen, milloin turvapaikanhakijan Dublin III -asetukseen perustuva siirto yhdestä jäsenvaltiosta toiseen, hänen turvapaikkahakemuksensa käsittelystä vastuussa olevaan jäsenvaltioon voi Euroopan unionin perusoikeuskirjan 4 artiklan eli epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kiellon seurauksena poikkeuksellisesti estyä.

Kyse on siis EU:n johdetun oikeuden säädöksen – eli turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittelyä koskevan Dublin III -asetuksen – ja unionin primaarioikeuteen lukeutuvan, EU:n perusoikeuskirjaan sisältyvän perusoikeuden kollisiotilanteesta. Tällainen kollisiotilanne vaatii näiden molempien EU-oikeudellisten instrumenttien samanaikaista tulkintaa ja tämän tulkinnan seurauksena tehtävää tulkintakannanottoa siitä, kuinka asia on tapauskohtaisesti ratkaistava. Toisin sanoen sen määrittämistä, mitkä ovat ne poikkeukselliset tilanteet, joissa muutoin täysin laillinen ja perusteltu Dublin -siirto voi epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kiellon seurauksena estyä. Asetelmasta tekee erityisen mielenkiintoisen se, että samalla kun tarkastelen Dublin III -asetuksen ja perusoikeuskirjan kollisiotilannetta, on kyseessä itse asiassa myös kahden yleisen oikeusperiaatteen kollisio. Nuo oikeusperiaatteet ovat Dublin III -asetuksen perustana oleva jäsenvaltioiden keskinäisen luottamuksen periaate sekä epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kiellosta johdettavissa oleva nonrefoulement- eli palauttamiskieltoperiaate.

Voidaan siis todeta tutkielman käsittelevän keskinäisen luottamuksen periaatteen ja palauttamiskiellon periaatteen suhdetta unionin turvapaikka-oikeudessa sekä niitä poikkeuksellisia tilanteita, joissa EU-oikeudessa hyvin keskeisessä asemassa olevan keskinäisen luottamuksen periaatteen voidaan katsoa perusoikeuskirjan 4 artiklan seurauksena kumoutuvan ja turvapaikanhakijan Dublin -siirron täten estyvän. Toki samanaikaisesti tutkin myös, onko olemassa muitakin tilanteita, joissa turvapaikanhakijan Dublin -siirto voi perusoikeuskirjan 4 artiklan seurauksena estyä, eli keskinäisestä luottamuksesta riippumatta.

Näin ollen tutkimusongelma voidaan tältä osin kiteyttää seuraaviin kahteen tutkimuskysymykseen:

1. Missä poikkeuksellisissa tilanteissa unionin turvapaikkaoikeudessa jäsenvaltioiden keskinäisen luottamuksen periaatteen voidaan katsoa perusoikeuskirjan 4 artiklan epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kiellon seurauksena kumoutuneen?
2. Missä poikkeuksellisissa tilanteissa turvapaikanhakijan Dublin -siirto voi perusoikeuskirjan 4 artiklan epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kiellon seurauksena estyä?

Koska kyseessä on näinkin mielenkiintoinen EU-oikeudellisten instrumenttien – ja samanaikaisesti hyvin keskeisten oikeusperiaatteiden – välinen kollisiotilanne, tulen tutkielman johtopäätöksissä esittämään yhden tulkintakannanoton sijaan itse asiassa kaksi toisistaan merkittävästi eriävää EU-oikeudellista tulkintakannanottoa, jotka molemmat pyrin argumentoimaan siten, että niiden voidaan oikeudellisen yhteisön näkökulmasta tarkasteltuna katsoa olevan täysin hyväksytyjä ja loogisesti perusteltuja näkemyksiä EU-oikeuden vallitsevasta nykytilasta. On selvää, että turvapaikanhakijan Dublin -siirtoa koskevan päätöksen edetessä oikeuteen voivat kaksi periaatteessa täysin identtisen arvomaailman omaavaa lakimiestä joutua lähestymään sitä vastakkaisista lähtökohdista ja esittämään toisistaan eriävät, päämiestensä etua ajavat näkemyksensä asiasta sekä perustelemaan ne. Tuomarin tehtäväksi jää omalla tulkintakannanotollaan ratkaista tilanne EU-oikeuden sallimissa rajoissa suuntaan tai toiseen. Kahdella tulkintakannanotollani pyrin siis määrittelemään nuo rajat.

Samoin on selvää, että oikeussäännön sisällön selvittäminen vaatii aina tulkintaa ja jo oikeus kielellisenä ilmiönä tekee yhden ainoan oikean tulkinnan opista fiktion<sup>17</sup>. Tässä tutkielmassa olenkin käyttänyt ohjenuoranani Aulis Aarnion toteamusta siitä, kuinka tulkintakannanotot on otettava vakavasti, mikäli haluamme ymmärtää oikeustiedettä syvemmin. ”Ongelman ratkaisuksi ei kelpaa huomautus, että kannanottoja ja suosituksia esittävä oikeustiede on epätiedettä, arvostamista, oikeuspolitiikkaa tai – niin kuin on joskus todettu – puhdasta politiikkaa. Osa oikeustieteestä jätetään silloin teoreettisesti heitteille. Samalla jätetään unohduksiin mahdollisuus kehittää oikeusajattelua ja lisätä lakimiesten itseymmärrystä. Ja jos niin menetellään, kesannoituu pelto pianikin ja erilaiset ajattelun rikkaruohot pääsevät rehottamaan. Juuri silloin suosituksiaan esittelevä oikeustiede saattaa muodostua kontrolloimattomaksi uhaksi yhteiskuntakehitykselle.”<sup>18</sup>

Koska esitän kaksi tulkintakannanottoa, tulen myös saamaan kahdet vastaukset edellä esittämiini tutkimuskysymyksiin. Jotta tutkielman sisältö ei venyisi liiallisuuksiin, olenkin pyrkinyt rajaamaan tutkimusongelman mahdollisimman tarkasti. Perusoikeuksien osalta tutkin siis vain ja ainoastaan

---

17 Hirvonen, Ari: Oikeuden ja lainkäytön teoria, Helsinki, Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta, 2012, s. 134.

18 Aarnio, Aulis: Laintulkinnan teoria, Helsinki, WSOY, 1989, s. 165.



perusoikeuskirjan 4 artiklan mukaista epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kieltoa, vaikka muitakin perusoikeuksia tutkielmassa sivutaan. Keskinäisen luottamuksen periaatetta puolestaan tarkastelen nimenomaisesti EU:n turvapaikka-oikeuden kontekstissa, vaikka haenkin näkemyksilleni tukea myös muilta unionin oikeuden aloilta. Tarkoitukseni ei missään nimessä ole määritellä kaikkia tilanteita, joissa Dublin -siirto voidaan haastaa, vaan keskittyä aineellisiin, perusoikeuskirjan 4 artiklasta johdettavissa oleviin perusteisiin. Näin ollen esimerkiksi kaikki prosessuaaliset perusteet rajautuvat tämän tutkielman ulkopuolelle. Viittaan niihin ainoastaan, mikäli koen niiden tukevan tutkielman ydinsisältöä. En pyri määrittelemään kansainvälisen oikeuden nykytilaa, vaan nimenomaisesti EU-oikeuden nykytilan. Senkin osalta rajoitun määrittämään poikkeukselliset tilanteet, joissa siirto voi estyä. En siis tutki sitä, mitä tämän jälkeen tapahtuu, eli esimerkiksi suvereniteettilausekkeen mahdollista soveltamisvelvollisuutta.

### **1.3 Tutkimusmenetelmä ja tutkielman rakenne**

Kuten edellä jo kävi ilmi, on kyseessä oikeusteoreettinen tutkielma. Tutkimusotteeni saattaa paikoin olla korostuneen pohdiskeleva, mutta pyrin välttämättään omien poliittisten näkemysten esille tuomista suuntaan taikka toiseen. En toisin sanoen ole poliitikko, vaan pyrin pysyttämään puhtaasti juristin näkökulmassa.

Koska EUT:n oikeuskäytännön ohella myös EIT:n ratkaisut ovat tutkielmassa merkittävässä roolissa, voisi tutkimusotettani kenties pitää myös oikeusvertailevana. Tässä yhteydessä on silti korostettava, että tarkoitukseni on tehdä nimenomaisesti EU-oikeudellinen tutkielma. Kansallisen lainsäädännön ja oikeuskäytännön olen pyrkinyt rajaamaan minimiin. EIT:n oikeuskäytännön runsas esiintyminen puolestaan auttaa ensinnäkin ymmärtämään EU-oikeuden erityispiirteitä. Toiseksi on hyvä muistaa, että vaikka EU-oikeus muodostaakin itsenäisen ja ainutlaatuisen oikeusjärjestyksensä, olisi epärealistista kuvitella sen voivan toimia missään ”oikeudellisessa tyhjiössä”, täysin erillään kaikesta muusta. Päinvastoin, Euroopan ihmisoikeussopimuksella on jo pitkään ollut ”erityinen merkitys” EU-oikeudessa.

Oikeusvertailevien piirteiden ohella tutkielman voidaan katsoa sisältävän myös merkittävästi oikeusdogmaattisia piirteitä. Jopa siinä määrin, että oikeusteoreettista osiota karsimalla sen voisi lainopilliseksi määritelläkin. Olisi hyvin hankalaa esittää uskottava tulkintakannanotto täysin Dublin III -asetuksen vastuunmäärittämisperusteiden mukaisen Dublin -siirron ja perusoikeuskirjan 4 artiklan mukaisen epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kiellon välisestä kollisiotilanteesta,

ellei ensin olisi tulkinnut ja systematisoinut voimassa olevaa EU-oikeuden tilaa. Mahdotonta se tosin tuskin olisi. Kuten jo kreikkalainen filosofi Aristoteles<sup>19</sup> aikoinaan retoriikasta totesi, vaikka hän itse suosikin *logosta*, järkeen perustuvia loogisia argumentaatioita, myönsi hän samalla, etteivät kaikki ihmiset jaksaa aina seurata tällaisia todisteluketjuja. Tämä ilmenee nykypäivänä monin eri tavoin, kuten esimerkiksi poliitikkojen välistä päättöminäkin näkemyksinä siitä, kuinka viimeksi lähemmäs 20 vuotta sitten voimassa ollut ”Dublin-sopimusta” tulisi tänä päivänä turvapaikanhakijoihin soveltaa, sekä kansanmassojen ymmärtäväisenä nyökyttelynä.

Tutkimusongelmaa juristin näkökulmasta tarkasteltaessa täytynee silti syventyä seuraamaan järkeen perustuvia loogisia todisteluketjuja. Vuosituhansia myöhemmin Chaim Perelman kehitteli Aristoteleen ajatuksia eteenpäin ja määritteli uusretoriikkansa praktista päättelyä koskevaksi tutkimukseksi siitä, miten tiettyjä arvoasetelmia puolletaan ja vastustetaan argumentoinnin avulla<sup>20</sup>. Koska myös EUT:n oikeuskäytännössä korostuu vaikeiden, kiperien tapausten (hard cases) yhteydessä praktinen päättely lähinnä EU:n integraatiota edistäviä tavoitteita ja päätösten käytännön seurauksia korostaen, en ole halunnut rajoittaa tutkielmani sisältöä puhtaasti voimassa olevan EU-oikeuden tulkintaan ja systematisointiin, vaan mennä ikään kuin ”astetta pidemmälle”.

Haluan siis ymmärtää EU-oikeuden erityispiirteitä astetta syvemmillä tasolla ja lisätä itseymmärrystäni sekä kenties jopa jollain asteella kehittää oikeusajattelua sen suhteen, kuinka yksittäistä EU-oikeudellista, perusoikeuksiin liitoksissa olevaa tulkintatilannetta kannattaa lähestyä. Toisin sanoen pyrin tutkielmassani hyvin spesifin oikeudellisen ongelman selvittämisen ohella löytämään myös yleisemmällä tasolla ratkaisun siihen, kuinka EU:n johdetun oikeuden säädöksen ja perusoikeuskirjan kollisiotilannetta tulisi ylipäätään menetelmällisesti ja EU-oikeudellisesta näkökulmasta lähestyä.

Tämän tutkielman kontekstissa edellä mainittu tarkoittaa periaatteessa sen pohtimista, kuinka perusoikeuksia on EU-oikeudellisesti lähestyttävä, mitkä tekijät vaikuttavat taustalla EUT:n tulkintakäytännössä, kuinka eri oikeuslähteitä on painotettava ja kuinka niitä kannattaa hyödyntää EU-oikeuden tilannekohtaisen ja kontekstisidonnaisen kokonaiskuvan rakentumisessa sekä mikä on ollut suppean ja laajentavan tulkinnan suhde tai luonne EUT:n perusoikeusliitännäisten tuomioiden yhteydessä. Näin toimimalla pyrin siis spesifiin oikeudelliseen ongelmaan keskittymisen ohella aikaansaamaan myös ainakin jollain asteella yleistettävissä olevaa kontribuutiota EU-oikeudellisen

---

19 Aristoteles: Retoriikka - Runousoppi, Helsinki, Gaudeamus, 1997. Julkaistu alunperin noin 300-luvulla eaa.

20 Perelman, Chaim & Olbrechts-Tyteca, Lucie: The New Rhetoric: A Treatise on Argumentation, University of Notre Dame Press, 1969.

tutkimustyön hyödynnettäväksi. Periaatteessa voidaan siis todeta, että tutkielmani tavoitteena on oikeudellisen ongelman selvittämisen ohella löytää ratkaisu myös metodologiseen ongelmaan.

Sisäistämällä EU-oikeudellisten ongelmatilanteiden erityinen tulkintalogiikka on myös EU-oikeuden vallitseva tulkintakäytäntö helpommin haastettavissa. Kaikki edellä mainittu huomioiden määrittelenkin tutkimukseni siis oikeusteoreettiseksi. Aristoteles puolestaan määritteli retoriikan ”kyvyksi havaita kunkin asian yhteydessä vakuuttava”. Sitä tarvittiin hänen mukaansa siihen, jotta totuus voitaisi aina, sillä totuus ja oikeus ovat aina luonnostaan vahvempia kuin niiden vastakohtat, joten jos päätökset eivät ole sellaisia kuin niiden pitäisi olla, syy tappioon on välttämättä argumentoijassa, mikä taas on moitittavaa. Lähdin siis liikkeelle tuosta haastavasta toteamuksesta ja vaikka moraaliset argumentit voisivatkin puolin tai toisin tukea näkemyksiäni, pyrin EUT:n tavoin pysyttämään tutkielmassani puhtaasti oikeudellisessa argumentoinnissa.

Dublin III -asetusta, Dublin -järjestelmää ja koko yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää ymmärtääkseen täytyy tuntea sen historia. Tutkielman *toisessa* luvussa käynkin läpi unionin turvapaikkajärjestelmän lainsäädännöllisen, poliittisen ja tosiasiallisen kehityksen hallitusten välisestä yhteistyöstä nykyhetken pitkälti unionin tasolla harmonisoituun tilanteeseen. Tuota kehitystä läpikäydessäni keskityn vahvasti nimenomaan vastuunmäärittämisen eli Dublin -asetukseen, johon tämän tutkielman aiheena olevat turvapaikanhakijoiden Dublin -siirrot perustuvat. Luvusta käy ilmi muun muassa se, miksi Dublin -järjestelmä tulee jatkossakin tuottamaan erityistä painetta unionin reunavaltioiden turvapaikkajärjestelmille ja täten lisäämään perus- ja ihmisoikeusloukkausten todennäköisyyttä unionin turvapaikkaoikeudessa.

Tutkielman oikeusteoreettinen aines tulee löytymään pitkälti sen *kolmannesta* luvusta. Siinä esittelen tarkemmin kaksi ylikansallista, edellä mainittuja perus- ja ihmisoikeusloukkauksia omissa oikeuskäytännöissään Euroopassa käsittelevää tuomioistuinta, eli EUT:n ja EIT:n. Samalla pyrin määrittämään nimenomaan EUT:n lähestymistavan perusoikeuksien tulkintaan, kuinka se ottaa omaan oikeusjärjestykseensä sisältyvän perusoikeuskirjan ohella huomioon myös kaikkia unionin jäsenvaltioita sitovan EIS:n sekä mitkä piirteet ovat korostuneet sen perusoikeuksia koskevassa oikeuskäytännössä.

*Neljännessä* luvussa käyn puolestaan läpi EUT:n ja EIT:n oikeuskäytäntöjen kehittymistä nimenomaisesti tämän tutkielman aiheena olevien keskinäisen luottamuksen periaatteen sekä Dublin -siirtojen sallittavuuden ja mahdollisen estymisen suhteen.

Tutkielman johtopäätökset löytyvät sen *viidennestä* luvusta. Niissä on huomioitu se, että arvioitaessa unionin oikeuden nykytilaa Dublin -siirtojen mahdollisen estymisen suhteen, riippuu lopputulema suuresti siitä, painotetaanko tulkinnassa unionin oikeuden autonomisuutta ja keskinäisen luottamuksen keskeistä asemaa vai perusoikeuksien suojelun tärkeyttä.

#### **1.4 Tutkielman aiheen ajankohtaisuus**

Tästä tutkielmasta tekee erittäin ajankohtaisen se, että samoja kysymyksiä pohdiskellaan tällä hetkellä päivittäin kuumeisesti myös televisiouutisissa ja ajankohtaisohjelmissa, lehdistössä, muussa mediassa sekä eduskunnan täysistunnoissa ja valiokunnissa. Poliittiselle kentälle on niin Suomessa kuin Euroopan laajuisesti muodostunut mielenkiintoinen, nimenomaisesti Dublin III -asetuksen vastuunmäärittämisperusteita ja Dublin -siirtoja argumentoinnissaan käyttävien poliittisten ryhmittymien vastakkainasettelu. Toisen ääripään mukaan Dublin III -asetusta ei noudateta riittävällä tavalla, toisen mukaan sitä noudatetaan liian tiukasti ja täten turvapaikanhakijoiden perus- ja ihmisoikeuksia loukkaavasti. Turvapaikanhakijoihin suhtautuminen tuntuukin muodostuvan vaaliteemaksi toistuvasti ympäri Eurooppaa. EU:n alueelle vuosittain jätettyjen turvapaikkahakemusten merkittävä lisääntyminen, turvapaikanhakijoiden liikkuvuus unionin alueella, jo useamman unionin reunavaltion turvapaikkajärjestelmän ajautuminen ylikuormittuneeseen tilaan sekä tästä seuraavat perus- ja ihmisoikeusloukkaukset pitävät huolen siitä, että tutkielman aihealue tulee pysymään ajankohtaisena myös lähivuosina.

## 2 Euroopan unionin turvapaikkajärjestelmän historia ja nykytilanne

### 2.1 Dublinin yleissopimus eli Dublin I

Ennen kuin Euroopan unioni sai toimivallan turvapaikka-asioissa, yhteistyö toteutettiin hallitusten välisenä yhteistyönä. Kun 1980-luvulla keskusteltiin Euroopan yhteisöjen tasolla muun muassa Schengen-alueen eli rajatarkastukset poistavan sisäraajattoman alueen luomisesta<sup>21</sup>, tuli ajankohtaiseksi määritellä myös vastuunjako koskien turvapaikkahakemusten käsittelyvastuuta jäsenvaltioiden kesken. Vuonna 1990 tämän hallitusten välisen yhteistyön tuloksena hyväksyttiin nykyisen Dublin -järjestelmän ensimmäinen versio, yhteistä turvapaikkaoikeutta hahmotellut yleissopimus Euroopan yhteisöjen jäsenvaltioon jätetyn turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion ratkaisemisesta, eli Dublinin yleissopimus<sup>22</sup>.

Toisin kuin samoihin aikoihin allekirjoitettu ja sisäraajattoman alueen luomiseen tähdännyt Schengenin yleissopimus<sup>23</sup>, Dublinin yleissopimus keskittyi täysin turvapaikkaoikeudellisiin asioihin. Tämän sopimuksen, joka tunnetaan myös nimellä Dublin I, allekirjoittivat 15.6.1990 Euroopan yhteisöjen silloiset kaksitoista jäsenvaltiota ja se astui lopulta voimaan vuonna 1997. Tätä ennen sitä oli täydennetty vuonna 1994 allekirjoitetulla Bonnin pöytäkirjalla<sup>24</sup>. Myös Schengenin yleissopimus nimittäin sisälsi turvapaikka-asioihin liittyviä säännöksiä. Täten Bonnin pöytäkirjassa päätettiin, etteivät Schengenin yleissopimuksen turvapaikkahakemuksia koskeneet määräykset enää olisi voimassa Dublinin yleissopimuksen tultua voimaan, vaan Dublinin yleissopimuksen oleellisilta osin samat artiklat korvaisivat ne.

1990-luvun alkupuolella sekä Neuvostoliiton romahtaminen että entisen Jugoslavian hajoamisesta seuranneet konfliktit olivat aikaansaaneet nopeasti kasvaneen pakolaisvirran EU:n alueelle<sup>25</sup>. Selkeiden vastuunmäärittämisperusteiden puute sekä valtioiden toisistaan eroavat turvapaikka-

---

21 Commission of the European Communities, 'White Paper on Completing the Internal Market, 14.6.1985, COM(85) 310 final.

22 Yleissopimus Euroopan yhteisöjen jäsenvaltioon jätetyn turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion ratkaisemisesta, EYVL C 254, 19.8.1997. Myöhemmin Dublinin yleissopimus.

23 Schengenin säännöstö – Tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla 14 päivänä kesäkuuta 1985 Benelux-talousliiton valtioiden, Saksan liittotasavallan ja Ranskan tasavallan hallitusten välillä tehdyn Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehty yleissopimus, 19. kesäkuuta 1990, EYVL L 239, 22.9.2000, s.19-62. (Schengenin yleissopimus)

24 Protocol on the consequences of the Dublin Agreement coming into effect for some regulations of the Schengen Supplementary Agreement ("Bonn Protocol"), 26.4.1994.

25 Hatton, Timothy & Williamson, Jeffrey: Refugees, Asylum Seekers and Policy in Europe, IZA Discussion Paper No.1230, Bonn, July 2004, s.3.

järjestelmät olivat aikaansaaneet sen, että monet EU:n alueelle saapuneet turvapaikanhakijat jatkoivat matkaansa toiseen jäsenvaltioon, koska katsoivat turvapaikkahakemuksensa hyväksytyksi tulemisen olevan siellä todennäköisempää<sup>26</sup>. Tästä seurasivat ongelmallinen asylum shopping -ilmiö sekä refugees in orbit -tilanteet. Dublinin yleissopimuksen pääperiaate olikin, että Euroopan yhteisöjen alueella jätetyn turvapaikkahakemuksen käsittelee yksi ainoa jäsenvaltio, joka puolestaan määräytyi kyseisessä yleissopimuksessa määriteltyjen perusteiden mukaisesti<sup>27</sup>. Tämä valtio oli puolestaan velvollinen käsittelemään turvapaikkahakemuksen<sup>28</sup>. Täten pyrittiin välttämään edellä mainitut asylum shopping, eli saman turvapaikanhakijan useampaan eri jäsenvaltioon jättämät turvapaikkahakemukset, sekä refugees in orbit -tilanteet, joissa turvapaikanhakijaa siirrettäisiin valtiosta toiseen ilman, että yksikään niistä suostuisi tutkimaan hakemusta.

Dublinin yleissopimuksessa turvapaikkahakemuksen käsittelyvastuun määrittämistä koskevat perusteet löytyivät artikloista 4-8 ja niitä tuli soveltaa siinä järjestyksessä kuin ne oli lueteltu. YK:n pakolaisjärjestö UNHCR:n suositusten<sup>29</sup> mukaisesti ensimmäinen kriteeri koski perheenyhdistämistä ja viittasi jäsenvaltioon, jossa turvapaikanhakijalla oli perheenjäsen, jolle oli jo myönnetty Geneven yleissopimuksen mukainen pakolaisasema<sup>30</sup>. Mikäli tällaista ei ollut, niin toisen kriteerin mukaan käsittelystä vastuussa oli turvapaikanhakijalle voimassa olevan oleskeluluvan tai viisumin myöntänyt jäsenvaltio<sup>31</sup>. Kolmas kriteeri koski luvatonta maahantuloa jäsenvaltioiden alueelle ja tällöin vastuussa olisi ensimmäinen valtio, johon turvapaikanhakija oli saapunut<sup>32</sup>. Neljäs kriteeri koski laillista maahantuloa tilanteissa, joissa jäsenvaltiossa ei ole viisumipakkoa<sup>33</sup>. Mikäli mikään edellä mainituista perusteista ei täytynyt, tuli sovellettavaksi viides kriteeri, jonka mukaan vastuu oli sillä jäsenvaltiolla, johon turvapaikkahakemus ensimmäisenä oli jätetty<sup>34</sup>.

Dublinin yleissopimus sisälsi myös kaksi jäsenvaltioiden harkintavaltaan perustuvaa säännöstä, jotka mahdollistivat poikkeamisen edellä mainituista kriteereistä. *Suvereniteettilausekkeen* mukaan jäsenvaltio sai halutessaan päättää käsitellä hakemuksen itse, vaikka ei tähän

---

26 Kloth, Karsten: The Dublin Convention on Asylum: A General Presentation. Teoksessa Faria, Claudia(ed.): The Dublin Convention on Asylum: Between Reality and Aspirations, European Institute of Public Administration, 2001, s.8.

27 Dublinin yleissopimus, artikla 3 (2).

28 Dublinin yleissopimus, artikla 3 (3).

29 UNHCR EXCOM Conclusion No 15 (XXX) 'Refugees Without and Asylum Country', 1979

30 Dublinin yleissopimus, artikla 4.

31 Dublinin yleissopimus, artikla 5.

32 Dublinin yleissopimus, artikla 6.

33 Dublinin yleissopimus, artikla 7.

34 Dublinin yleissopimus, artikla 8.

vastuunmäärittämisperusteiden mukaan olisikaan velvollinen<sup>35</sup>. Tämän ohella *humanitaarisen lausekkeen* mukaisesti jäsenvaltio, jolle käsittelyvastuu ei kuulunut, pystyi toisen jäsenvaltion pyynnöstä käsittelemään silti hakemuksen itse humanitaarisista syistä, eritoten perhesyiden tai kulttuuriin liittyvien seikkojen vuoksi<sup>36</sup>. Kumpikin harkintavaltalauseke edellytti turvapaikanhakijan suostumusta. Lisäksi se sisälsi säännökset muun muassa turvapaikanhakijoiden siirtoja koskevista vastaanotto- ja takaisinottopyynnöistä sekä selvät aikarajat niiden noudattamiseen.

## 2.2 Kohti Dublin II -asetusta ja yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää

Jo pian Dublinin yleissopimuksen voimaantulon jälkeen kävi selväksi, ettei se toiminut niin hyvin kuin oli toivottu ja siihen tarvittiin parannuksia<sup>37</sup>. Sekä Schengenin sopimus että Dublinin yleissopimus olivat keskittyneet lähinnä erilaisten kansallisten käytäntöjen koordinoimiseen, eivätkä niinkään yhtenäisten menettelyllisten tai materiaalisten sääntöjen luomiseen<sup>38</sup>. Jotta järjestelmä toimisi tehokkaasti, tarvittiin nimenomaan kansallisten turvapaikkakäytäntöjen harmonisointia<sup>39</sup>.

Dublinin yleissopimuksen tehottomuus johtui muun muassa jäsenvaltioiden Dublin -säännösten toisistaan poikkeavasta tulkinnasta ja soveltamisesta<sup>40</sup> sekä puutteellisesta tiedonkulusta jäsenvaltioiden välillä, joka puolestaan hidasti prosessia ja vaikeutti Dublin -siirtojen tehokasta toteuttamista<sup>41</sup>. Erittäin suuri osa turvapaikkahakemuksista käsitellään siinä valtiossa, jonka rajan turvapaikanhakija on ensimmäisenä laittomasti ylittänyt (first arrival rule)<sup>42</sup>. Tämä huomioon ottaen voitiin jäsenvaltioiden näkökulmasta todeta, että Dublinin yleissopimuksen luomat ”Dublin-säännöt” loivat jäsenvaltioiden kesken epätasapainoista ylikuormitusta nimenomaan EU:n ulkorajoilla sijaitseville reunavaltioille<sup>43</sup>. Näin vastuunmäärittämiskriteereiden, koskien sekä laitonta että laillista maahantuloa jäsenvaltioiden alueelle, voitiin katsoa toimivan siten, että vastuun

---

35 Dublinin yleissopimus, artikla 3 (4).

36 Dublinin yleissopimus, artikla 9.

37 Commission of the European Communities, 'Revisiting the Dublin Convention: developing Community legislation for determining which Member State is responsible for considering an application for asylum submitted in one of the Member states', Commission Staff Working Paper SEC(2000) 522, sivu 1.

38 Marinho, Clotilde & Heinonen, Matti: Dublin after Schengen: Allocating Responsibility for Examining Asylum Applications in Practise, 3 EIPASCOPE, 1998, s.2.

39 European Parliament Working Paper: Asylum in the EU member States, January 2000, s.27.

40 Commission Staff Working Paper SEC(2000) 522, chapter III.

41 European Commission Staff Working Paper: Evaluation of the Dublin Convention SEC(2001) 756, s.16-17.

42 Pöntinen 2015, s.554.

43 ECRE, 'Position on the Implementation of the Dublin Convention in the light of the lessons learned from the implementation of the Schengen Convention', 1997, §15 ; ECRE, 'Guarding the Standards – Shaping the Agenda. Analysis of the Treaty of Amsterdam and Present EU Policy on Migration, Asylum and Anti-Discrimination', 1999, s.9.

määräytymistä turvapaikkahakemuksen käsittelystä käytettiin epäsuorasti tavallaan ”rangaistuksena” niille jäsenvaltioille, jotka antoivat kolmansien maiden kansalaisten saapua EU:n alueelle<sup>44</sup>. Turvapaikanhakijoiden näkökulmasta voitiin Dublinin yleissopimusta pitää erityisen puutteellisena. Muun muassa ECRE totesi Dublin-sääntöjen rajoittavan turvapaikanhakijoiden oikeuksia ilman, että ne edistäisivät heidän suojeluaan<sup>45</sup>. Dublinin yleissopimuksessa säädettiin lähinnä oikeuksista ja velvollisuuksista jäsenvaltioille, ei yksittäisille turvapaikanhakijoille<sup>46</sup>.

Dublinin yleissopimus torjui myös Euroopan unionin tuomioistuimen toimivallan, eli ainoastaan erityisellä ”artiklan 18 mukaisella komitealla” oli toimivalta tutkia sen tulkinnasta tai soveltamisesta nousseet kysymykset<sup>47</sup>. Sen turvapaikanhakijoille tarjoamat oikeussuojakeinot olivatkin hyvin rajalliset. Esimerkiksi turvapaikanhakijan siirtopäätöksestä pystyi valittamaan jäsenvaltion kansallisessa tuomioistuimessa vain, mikäli kyseisen jäsenvaltion laki sen salli<sup>48</sup>, eikä kaikkien jäsenvaltioiden lainsäädännöistä tällaista mahdollisuutta löytynyt<sup>49</sup>.

Amsterdamin sopimuksen<sup>50</sup> voimaan astumisen myötä vuonna 1999 jäsenvaltiot siirsivät päätäntävällän turvapaikka-asioissa jäsenmaiden välisen yhteistyön piiristä kokonaan unionille, silloin vielä Euroopan yhteisölle. Turvapaikka-asioiden siirryttyä EU:n toimivallan alle alkoikin seuraava kehitysvaihe, kun Eurooppa-neuvoston erityiskokouksessa Tampereella lokakuussa 1999 päätettiin, että EU:ssa tulisi pyrkiä kohti yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää (CEAS, Common European Asylum System).

CEAS:n tuli perustua Geneven yleissopimuksen täysimääräiseen ja kokonaisvaltaiseen soveltamiseen. Tällöin varmistettaisiin, että ketään ei palauteta takaisin vainottavaksi, eli noudatettaisiin palauttamiskiellon periaatetta. Lyhyellä aikavälillä järjestelmän tuli sisältää turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion selkeä ja toimiva määrittely, oikeudenmukaista ja tehokasta turvapaikkamenettelyä koskevat yhteiset normit, yhteiset vähimmäisvaatimukset turvapaikanhakijoiden vastaanotto-olosuhteille sekä pakolaisaseman tunnustamista ja sisältöä

---

44 Guild, Elspeth: The Europeanisation of Europe's Asylum Policy. *International Journal of Refugee Law*, 2006, 18(3-4), s. 637.

45 ECRE, 'Guarding the Standards – Shaping the Agenda', 1999, s. 9.

46 Löper, Friedrich: The Dublin Convention Provisions on Time Limits and the Exchange of Information: Which Are the Provisions and What Are the Problems?, teoksessa Faria, Claudia (ed.): *The Dublin Convention on Asylum. Between Reality and Aspirations*, Institut Européen d'Administration Publique, 2001, s.29.

47 Dublinin yleissopimus, artikla 18 (2).

48 Dublinin yleissopimus, artikla 11 (5).

49 Marinho & Heinonen 1998, s.9.

50 Amsterdamin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta, EYVL C 340, 10.11.1997. Sopimus astui voimaan 1. toukokuuta 1999.



koskevien sääntöjen lähentäminen. Pidemmällä aikavälillä tuli EU-oikeudessa luoda yhteinen turvapaikkamenettely ja koko unionissa yhtenäinen asema turvapaikanhakijoille.<sup>51</sup>

Maaliskuussa 2000 komission julkaisemassa Dublinin yleissopimuksen muuttamista koskevassa valmisteluasiakirjassa<sup>52</sup> se muun muassa ehdotti erityisesti vastuun kohdentamista sen mukaan, mihin jäsenvaltioon ensimmäinen turvapaikkahakemus oli jätetty. Dublinin yleissopimuksessahan tämä kriteeri oli jätetty vastuunmäärittämisperusteista viimeiseksi. Myös muun muassa UNHCR ja monet valtioista riippumattomat järjestöt pitivät tätä turvapaikanhakijan oman valinnan kriteeriä parhaana vaihtoehtona<sup>53</sup>. Ymmärrettävästi useat jäsenvaltiot kuitenkin vastustivat muutoksia turvapaikkamenetelmissä. Lisäksi tällainen omaan valintaan perustuva järjestelmä vaati tietyn asteista harmonisointia myös muiden turvapaikka-asioiden suhteen, eikä tällaista vielä tuossa yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän alkuvaiheessa ollut olemassa. Kuten komissiokin neuvostolle ja parlamentille antamassaan tiedonannossa tulevaisuudesta lausui, ”Luotaessa yhteistä turvapaikkamenettelyä ja yhtenäistä asemaa turvapaikanhakijoille voidaan kuitenkin nykyistä paremmin harkita järjestelmää, jossa ainoana kriteerinä käytetään hakemuksen tekopaikkaa”<sup>54</sup>. Tästä seurasi, että komission heinäkuussa 2001 antama ehdotus neuvoston asetukseksi koskien vastuunmäärittämistä<sup>55</sup> sisälsi Dublinin yleissopimuksen säännökset lähes muuttumattomina.

### 2.3 Dublin II-asetus ja CEAS:n ensimmäinen vaihe

Vuosia jatkuneen valmistelutyön seurauksena Euroopan unionin neuvosto antoi lopulta helmikuussa 2003 Dublinin yleissopimuksen korvanneen *vastuunmäärittämisasiasetuksen*<sup>56</sup>. Tämä 17.3.2003 voimaan astunut ja myös nimellä *Dublin II -asetus* tunnettu yhteisösäädös oli sitova ja suoraan sovellettava säädös kaikissa jäsenvaltioissa. Tätä oikeudellista asemaa voidaankin pitää sen

---

51 Neuvoston asiakirja (SN 200/99), Tampereen Eurooppa-neuvosto 15. ja 16. lokakuuta 1999, puheenjohtajan päätelmät, kohdat 13-15.

52 Commission Staff Working Paper, 'Revisiting the Dublin Convention: developing Community legislation for determining which Member State is responsible for considering an application for asylum submitted in one of the Member States', SEC(2000), 522 final, 21.3.2000.

53 UNHCR: UNHCR's Observations on the European Commission's Proposal for a Council's Regulation Establishing the Criteria for Determining the Member State Responsible for Examining an Asylum Application Lodged in one of the Member States by a Third-country National, 2000, §4.

54 Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille: Yhteinen turvapaikkamenettely ja turvapaikansaaneille yhtenäinen asema koko unionissa, KOM(2000), 755 lopullinen.

55 Ehdotus neuvoston asetukseksi perusteiden ja ja menettelyjen vahvistamisesta kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi, KOM(2001) 447 lopullinen, 26.7.2001.

56 Neuvoston asetukset (EY) N:o 343/2003, annettu 18 päivänä helmikuuta 2003, niiden perusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta, joiden mukaisesti määritetään kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio, EUVL L 50, 25.2.2003. Myöhemmin Dublin II -asetus.

merkityksellisimpänä erona suhteessa edeltäjäänsä, joka ei ollut yhteisösäädös, vaan kansainvälinen sopimus. Täten vastuunmäärittämisasetus ei ainoastaan luonut jäsenvaltioille velvollisuuksia, vaan myös oikeuksia yksilölle. Tästä seurasi, että se antoi yksilölle mahdollisuuden vedota suoraan sen säännöksiin kansallisissa sekä unionin tuomioistuimissa<sup>57</sup>.

Muutoin Dublin II -asetus noudatti pitkälti samoja periaatteita kuin Dublinin yleissopimus, eli turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevaa jäsenvaltiota määriteltäessä pääperiaattena oli käsittelyvastuun kuuluminen sille jäsenvaltiolle, jolla oli suurin rooli hakijan saapuessa unionin alueelle. Poikkeuksena tästä oli edelleen perheen yhtenäisyydelle annettu etusija. Täten vastuunmäärittämisperusteiden etusijajärjestyksen mukaisesti vastuu kuului sille jäsenvaltiolle: (1) missä ilman huoltajaa tulleen alaikäisen perheenjäsen laillisesti oleskeli, mikäli tämä oli alaikäisen edun mukaista<sup>58</sup>, (2) missä turvapaikanhakijalla oli perheenjäsen, jonka oli sallittu oleskella jäsenvaltiossa pakolaisena tai turvapaikanhakijana, jonka hakemuksen käsittely oli ensimmäisen käsittelyn osalta vielä kesken<sup>59</sup>, (3) joka oli myöntänyt turvapaikanhakijalle oleskeluluvan tai viisumin<sup>60</sup>, (4) jonka rajan turvapaikanhakija oli ensimmäisenä ylittänyt laittomasti<sup>61</sup>, (5) joka oli poistanut kolmannen maan kansalaista koskevan viisumipakon<sup>62</sup>, (6) jonka lentokentän kansainvälisellä kauttakulkualueella turvapaikkahakemus oli tehty<sup>63</sup>, (7) missä ensimmäinen turvapaikkahakemus oli tehty<sup>64</sup> tai (8) joka oli velvollinen ottamaan vastaan suurimman määrän turvapaikkaa hakevia perheenjäseniä tai oli vastuussa vanhimman perheenjäsenen hakemuksen käsittelystä, mikäli muiden perusteiden soveltaminen olisi merkinnyt sitä, että perhe erotettaisiin toisistaan<sup>65</sup>.

Kuten Schengenin sopimus ja Dublinin yleissopimuskin, myös Dublin II -asetuksen vastuunmäärittämiskriteereiden järjestys perustui siis samalle ajatukselle siitä, että kun oli kyse rajattomasta alueesta, kukin jäsenvaltio oli vastuussa muille jäsenvaltioille kolmannen maan kansalaisten maahan saapumisesta sekä asumisesta siellä ja sen tuli myös solidaarisuuden ja reilun yhteistyön nimissä kantaa vastuu niiden seurauksista<sup>66</sup>. Myös suvereniteettilauseketta,

---

57 Euroopan unionin oikeuden välittömästä oikeusvaikutuksesta: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?url=LEGISSUM:114547&from=LT> .

58 Dublin II-asetus, artikla 6.

59 Dublin II-asetus, artikkelit 7 ja 8.

60 Dublin II-asetus, artikla 9.

61 Dublin II-asetus, artikla 10.

62 Dublin II-asetus, artikla 11.

63 Dublin II-asetus, artikla 12.

64 Dublin II-asetus, artikla 13.

65 Dublin II-asetus, artikla 14.

66 Krieken, Peter van: *The Consolidated Asylum and Migration Acquis – the Eu Directives in an Expanded Europe*, Asser Press, 2004, s.58

humanitaarista lauseketta, sekä vastaanotto- ja takaisinottoopyyntöjä koskeneet säännökset pysyivät suurimmaksi osaksi ennallaan.

Yleisesti ottaen Dublin -järjestelmän perustava ajatus pysyi siis samana sen suhteen, ettei turvapaikanhakijoilla tulisi olla valinnanvapautta heidän hakemuksensa käsittelevän jäsenvaltion osalta<sup>67</sup>, poikkeuksena erityistä suojaa nauttivat alaikäiset, ilman huoltajaa matkustavat turvapaikanhakijat<sup>68</sup>. Tästä seurasi Dublinin yleissopimuksen soveltamisen ajalta tutut ilmiöt, eli pieni määrä Dublin -siirtoja sekä suhteeton taakka unionin itä- ja etelärajoilla sijaitseville jäsenvaltioille<sup>69</sup>. Dublin -järjestelmää voitiin siis edelleen pitää epäreiluna sekä jäsenvaltioille että turvapaikanhakijoille. Unionin ulkorajoilla sijainneiden jäsenvaltioiden – kuten Kreikka, Malta, Italia, Espanja ja Kypros – osalta tilanne oli kestävä. Kuten myöhemmin nähtiin, vuosikymmenen edetessä tämä tuli johtamaan tilanteeseen, jossa Euroopan ollessa keskellä taloudellista kriisiä juuri ne jäsenvaltiot, joilla oli vähiten edellytyksiä tarjota oikeudenmukainen ja tehokas järjestelmä turvapaikkahakemuksien käsittelylle, joutuivat käsittelemään niistä suurimman osan.<sup>70</sup>

Vaikka vastuunmääräytymisestä jäsenvaltioiden välillä oltiinkin montaa eri mieltä, CEAS:n ensimmäinen vaihe kuitenkin eteni. Se piti sisällään kaksi asetusta ja neljä direktiiviä, eli Dublin II -asetuksen lisäksi turvapaikanhakijoiden tunnistamista helpottavaa sormenjälkitietokantaa koskeneen *Eurodac -asetuksen*<sup>71</sup>, *väliaikaisen suojelun direktiivin*<sup>72</sup>, turvapaikanhakijoiden elin- ja säilöönnotto-olosuhteita koskeneen *vastaanotto-direktiivin*<sup>73</sup>, turvapaikanhakijoiden määrittelyä ja suojan tasoa koskeneen *määrittelydirektiivin*<sup>74</sup> sekä turvapaikkamenettelyä koskeneen *menettelydi-*

---

67 Nicol, Andrew: From Dublin Convention to Dublin Regulation: A Progressive Move? Teoksessa Baldaccini, Anneliese, Guild, Elspeth & Toner, Helen (eds): *Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law Policy*, Hart Publishing, 2007, s.266-267.

68 Dublin II-asetus, artikla 6. Perheenjäsenen puuttuessa turvapaikkahakemuksen tulee siis käsitellä se jäsenvaltio, jossa hakemus on jätetty.

69 Nicol 2007, s.267.

70 Committee on Migration, Refugees and Population: 'Right of Asylum in Europe: the "Dublin Regulation" - an Unfair System Both for Asylum Seekers and for States', Parliamentary assembly of the Council of Europe, Paris 8.12.2010.

71 Neuvoston asetus (EY) N:o 2725/2000, annettu 11 päivänä joulukuuta 2000, Eurodac-järjestelmän perustamisesta sormenjälkien vertailua varten Dublinin yleissopimuksen tehokkaaksi soveltamiseksi. Ei enää voimassa.

72 Neuvoston direktiivi 2001/55/EY, annettu 20 päivänä heinäkuuta 2001 vähimmäisvaatimuksista tilapäisen suojelun antamiseksi siirtymään joutuneiden henkilöiden joukkoittaisen maahantulon tilanteissa, ja toimenpiteistä näiden henkilöiden vastaanottamisen ja vastaanottamisesta jäsenvaltioille aiheutuvien rasitusten tasapuolisen jakautumisen edistämiseksi.

73 Neuvoston direktiivi 2003/9/EY, annettu 27 päivänä tammikuuta 2003, turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissakoskevista vähimmäisolosuhteista. Ei enää voimassa.

74 Neuvoston direktiivi 2004/83/EY, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällöstä.

*rektiivin*<sup>75</sup>. CEAS:n ensimmäinen vaihe saavutettiin vuonna 2005, kun kaikki nämä turvapaikanhakijoita koskevia minimivaatimuksia määrittäneet johdetun oikeuden säädökset olivat käytössä.

Siirryttäessä kohti CEAS:n toista vaihetta pidettiin järjestelmän päämääränä tarjota turvapaikanhakijoille yhteiset turvapaikkamenettelyt ja yhtenäinen oikeudellinen asema kaikkialla unionin alueella<sup>76</sup>. Tämä tavoite sille asetettiin Tampereen ohjelmaa seuranneessa Haagin ohjelmassa vuonna 2004<sup>77</sup>. Vuonna 2008 komissio antoi ehdotuksensa Dublin II -asetuksen muuttamisesta<sup>78</sup>.

Samaan aikaan kun Dublin II -asetuksen sekä muiden CEAS:n säädösten uudistusta suunniteltiin, astui joulukuussa 2009 voimaan Lissabonin sopimus<sup>79</sup>, jolla myös oli suuri vaikutus turvapaikkajärjestelmän kehittymiseen EU:ssa. Sen myötä luovuttiin Maastrichtin sopimuksessa<sup>80</sup> luodusta pilarijärjestelmästä ja muutettiin EUT:n toimivaltaa. EUT:n toimivalta kattoi nyt Euroopan unionin oikeuden ja näin ollen EUT sai yleisen ennakkoratkaisuja koskevan toimivallan vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen osalta. Turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan osalta kaikki kansalliset tuomioistuimet pystyivät nyt saattamaan asian EUT:n käsiteltäväksi. Ennakkoratkaisumenettely ulotettiin EU:n elinten ja laitosten säädöksiin, jotka näin sisällytettiin unionin oikeuteen, jota EUT voi tulkita ja jonka pätevyyttä se voi valvoa kansallisten tuomioistuinten pyynnöstä, jotta nämä voisivat esimerkiksi varmistua kansallisen lainsäädäntönsä yhteensoveltuvuudesta EU-oikeuden kanssa. Lisäksi Euroopan unionin perusoikeuskirja<sup>81</sup> sai Lissabonin sopimuksen myötä saman primaarioikeudellisen aseman kuin perussopimukset ja sen muun muassa turvapaikanhakijoille takaamien perusoikeuksien sitovuus tuli siis huomioida kaikessa EU-oikeudellisessa päätöksenteossa ja maahanmuutto- ja turvapaikkaoikeudellisia asetuksia ja direktiivejä tulkittaessa.<sup>82</sup>

## 2.4 Dublin III -asetus ja CEAS:n toinen vaihe

---

75 Neuvoston direktiivi 2005/85/EY, annettu 1 päivänä joulukuuta 2005, pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista. Ei enää voimassa.

76 Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle: Ensimmäinen maahanmuutto- ja turvapaikka-asioita koskeva vuosikertomus (2009), KOM(2010), 214 lopullinen, 6.5.2010, s.7.

77 Council of the European Union: The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union, 2004, EYVL C 53/1, s.8.

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

79 Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta, allekirjoitettu Lissabonissa 13 päivänä joulukuuta 2007, EUVL C 306, 17.12.2007, s.1-271.

80 Sopimus Euroopan unionista, allekirjoitettu Maastrichtissa 7.2.1992, EYVL C 191, 29.7.1992.

81 Euroopan unionin perusoikeuskirja, EUVL C 83, 30.3.2010, s.389-403. (Perusoikeuskirja)

82 Euroopan yhteisöjen tuomioistuin: Lehdistötiedote nro 104/09, Luxemburgissa 30.11.2009.

Kuten aiemmin jo mainittiin, komissio antoi joulukuussa 2008 ehdotuksen Dublin II -asetuksen muuttamisesta<sup>83</sup>. Sen tavoitteena oli samanaikaisesti parantaa Dublin -järjestelmän tehokkuutta, taata turvapaikanhakijoille korkeampi suojan taso sekä ottaa myös huomioon joidenkin jäsenvaltioiden vastaanotto-olosuhteiden ja turvapaikkajärjestelmien kokema lisääntynyt paine. Merkittävimmissä uudistusehdotuksessaan komissio ehdotti eräänlaista siirtojen keskeyttämismekanismia, joka mahdollistaisi siirtojen väliaikaisen keskeyttämisen sellaiseen jäsenvaltioon, jonka turvapaikkajärjestelmä ja vastaanotto-olosuhteet olisivat liiallisen paineen alaisina<sup>84</sup>. Tällöin vältyttäisiin tilanteilta, joissa jokin jäsenvaltio ei kykene takaamaan turvapaikanhakijalle tarvittavaa suojan tasoa. Tätä uudistusehdotusta kiiteltiin esimerkiksi ECRE:n<sup>85</sup> toimesta, mutta poliittiset esteet estivät sen toteutumisen. Enemmistö jäsenvaltioista oli edelleen haluttomia tekemään Dublin -järjestelmään perustavanlaatuisia muutoksia ja vastusti keskeyttämismekanismien käyttöönottoa<sup>86</sup>, samoin neuvosto<sup>87</sup>. Se korvattiinkin lopulta hienovaraisemmalla varhaisvaroitusmekanismilla<sup>88</sup>.

CEAS:n toisessa vaiheessa uudistuksen kohteena olivat sen ”kulmakiven”, Dublin II-asetuksen, ohella myös Eurodac-asetus sekä vastaanotto-, määrittely- ja menettelydirektiivit. Haagin vuoden 2004 ohjelman alkuperäinen tavoite oli saada ne uudistettua vuoden 2010 aikana, mutta tämä osoittautui liian kiireelliseksi aikatauluksi ja tavoitetta lykättiin vuoteen 2012<sup>89</sup>. Haagin ohjelmaa seuranneessa Tukholman ohjelmassa vuonna 2009 painotettiin edelleen lainsäädäntöjen harmonisoinnin tärkeyttä, sekä tarvetta parantaa keskinäistä luottamusta jäsenvaltioiden välillä<sup>90</sup>.

Paradoksaalisesti samaan aikaan pakolaisten määrä EU:n alueella kasvoi ja Kreikan turvapaikkajärjestelmä oli jo romahtamisen partaalla. Vuoden 2011 ”arabikeväänä” muun muassa Libyassa Muammar Gaddafi syöstiin vallasta ja maa ajautui kaaokseen, lisäten entisestään pakolaisvirtoja Eurooppaan. Samana vuonna sekä EIT:n *M.S.S.*- että EUT:n *N.S. ja M.E.* -ratkaisut kumosivat ensimmäistä kertaa EU:n sisäisen turvallisuusolettaman, koska turvapaikanhakijoiden olosuhteiden

---

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

84 Komission ehdotus Dublin II-asetuksen uudistamiseksi, artikla 33.

85 ECRE: Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the European Commission Proposal to Recast the Dublin Regulation, April 2009.

86 Vanheule, Dirk, Swelm, Jianne van & Boswell, Christina: The Implementation of Article 80 TFEU on the Principle of Solidarity and fair sharing responsibility, including its financial implications, between Member States in the field of border checks, asylum and migration (European Parliament Study, Directorate General for Internal Policies PE 453.167 / 2011), s.75.

87 Council of the European Union: Draft Statement of the Council's Reasons (2008/0234(COD)), s.5.

88 Dublin III-asetus, artikla 33.

89 Commission of the European Communities: Policy Plan on Asylum. An Integrated Approach to Protection Across the EU, KOM/2008/ 360 final, s.2.

90 The Stockholm Programme, 2009, s.32.

Kreikassa katsottiin olevan EIS:n 3 artiklan ja perusoikeuskirjan 4 artiklan mukaisen epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kiellon vastaisia. Vaikka tavoite oli asetettu vuodelle 2012, saatiin CEAS:n toinen vaihe päätökseen vasta vuotta myöhemmin, kun vihdoinkin oltiin saatu päätettyä sen viiden uudistettavan säädöksen sisällöistä. Uusissa vastaanotto-<sup>91</sup>, menettely-<sup>92</sup> ja määrittelydirektiivissä<sup>93</sup> ei enää säädetty vähimmäistasoista kuten CEAS:n ensimmäisessä vaiheessa, vaan yhdenmukaisista lainsäädännöistä sekä turvapaikkamenettelyistä kaikissa jäsenvaltioissa.

Dublin II -asetuksen korvannut uusi vastuumäärittämisasetus, eli Dublin III -asetus<sup>94</sup>, hyväksyttiin Euroopan parlamentin ja neuvoston toimesta kesäkuussa 2013 ja sitä alettiin soveltaa vuoden 2014 alusta alkaen. Sitä sovelletaan kaikissa 28 jäsenvaltiossa sekä Sveitsissä, Norjassa, Islannissa ja Liechtensteinissa. Yhdessä sen täytäntöönpanoasetuksen<sup>95</sup> sekä uuden, vuoden 2013 Eurodac-asetuksen<sup>96</sup> kanssa ne muodostavat nyt voimassa olevan, turvapaikkahakemusten käsittelyvastuun määrittämistä koskevan *Dublin -järjestelmän*.

#### **2.4.1 Dublin III-asetuksen parannukset turvapaikanhakijoiden suojan tasoon**

Valmisteluvaiheessaan kohtaamasta jäsenvaltioiden enemmistön haluttomuudesta Dublin -järjestelmän perusteelliselle muutokselle johtuen myös uusi Dublin III -asetus perustui pitkälti

---

91 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/33/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltiossa koskevista vaatimuksista, EUVL L 180, 29.6.2013, s.96-116.

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

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

94 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta, EUVL L 180, 29.6.2013, s.31-59. Myöhemmin Dublin III-asetus.

95 Komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 118/2014, annettu 30 päivänä tammikuuta 2014, niiden peusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta, joiden mukaisesti määritetään kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio, annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 343/2003 soveltamista koskevista säännöistä annetun asetuksen (EY) N:o 1560/2003 muuttamisesta, EUVL L 39, 8.2.2014, s.1-43.

96 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 603/2013, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, Eurodac-järjestelmän perustamisesta sormenjälkien vertailua varten kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 604/2013 tehokkaaksi soveltamiseksi sekä jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten ja Europolinesittämistä, Eurodac-tietoihin lainvalvontatarkoituksessa tehtäviä vertailuja koskevista pyynnöistä sekä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen laaja-alaisen tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaavan eurooppalaisen viraston perustamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 1077/2011 muuttamisesta, EUVL L 180, 29.6.2013, s.1-30. Myöhemmin vuoden 2013 Eurodac-asetus.

samoille periaatteille kuin edeltäjänsä, joskin turvapaikanhakijoiden asemaa parannettiin hieman muun muassa tiedonsaantioikeuksien suhteen<sup>97</sup>, tekemällä henkilökohtaisesta puhuttelusta pakollinen<sup>98</sup>, parantamalla alaikäisten<sup>99</sup> ja toisista riippuvaisten turvapaikanhakijoiden<sup>100</sup> asemaa sekä turvapaikanhakijoiden siirtopäätöksiin liittyviä oikeussuojakeinoja monipuolistamalla. Esimerkiksi siirtopäätöksen vastustamista ei uudessa Dublin III -asetuksessa enää esitetä mahdollisuutena, kuten Dublin II-asetuksessa, vaan turvapaikanhakijalle kuuluvana oikeutena.<sup>101</sup>

Itse artiklamuutosten ohella on huomionarvoista, että Dublin III -asetukselle asetettu tavoite nostaa turvapaikanhakijoiden perusoikeuksien suojaa aikaisemmasta käy periaatteellisella tasolla selvästi ilmi myös asetuksen johdanto-osasta. Ensinnäkin johdanto-osan 9 kohdan mukaan asetuksen tavoitteena oli tehdä tarvittavat parannukset itse Dublin -järjestelmän, mutta myös järjestelmän mukaisesti turvapaikanhakijoille myönnettävän suojelun, tehostamiseksi. CEAS:n kannalta välttämättömän, toimivan Dublin -järjestelmän varmistamiseksi oli mittavassa kuntotarkastuksessa käytävä läpi sen oikeudellisten, taloudellisten ja sosiaalisten vaikutusten ohella myös sen turvapaikanhakijoiden perusoikeuksiin kohdistuvat vaikutukset.<sup>102</sup>

Perusoikeuksien suojan tasoon liittyen johdanto-osan 32 kohdassa mainitaan, että turvapaikanhakijoiden osalta ”jäsenvaltioita sitovat niiden kansainvälisen oikeuden välineiden mukaiset velvoitteet, mukaan lukien Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen asiaankuuluva oikeuskäytäntö”<sup>103</sup>. Lisäksi johdanto-osan 39 kohdassa mainitaan vielä erikseen, että asetuksessa noudatetaan perusoikeuksia ja otetaan huomioon erityisesti unionin perusoikeuskirjassa tunnustetut periaatteet. Asetuksen tavoitteena on erityisesti varmistaa, että sen takaamia tiettyjä, erityisen tärkeäksi nähtyjä oikeuksia, kuten 4 artiklassa mainittua epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kieltoa, noudatetaan täysimääräisesti. Asetusta tuli täten soveltaa edellä mainitun mukaisesti.<sup>104</sup>

#### **2.4.2 Vastuunmäärittämiskriteerit ja uudistus koskien niistä poikkeamista**

Vastuunmäärittämiskriteereiden etusijan osalta uusi Dublin III -asetus ei tuonut juuri muutosta aiempaan, painottaen edeltäjiensä tapaan sen jäsenvaltion vastuuta, jolla oli suurin rooli

---

97 Dublin III-asetus, artikla 4.

98 Dublin III-asetus, artikla 5.

99 Dublin III-asetus, artikla 6.

100 Dublin III-asetus, artikla 16 ja johdanto-osan kohta 16.

101 Dublin III-asetus, artikla 27 ja johdanto-osan kohta 19.

102 Dublin III-asetus, johdanto-osan kohta 9.

103 Dublin III-asetus, johdanto-osan kohta 32.

104 Dublin III-asetus, johdanto-osan kohta 39.

turvapaikanhakijan saapumisessa unionin alueelle, poikkeuksena perheenyhdistäminen ja ala-ikäiset turvapaikanhakijat. Etusijajärjestyksen mukaisesti turvapaikkahakemuksen käsittelystä on yksinkertaistaen vastuussa se jäsenvaltio: (1) jossa ilman huoltajaa tulleen alaikäisen turvapaikanhakijan perheenjäsenen tai sukulainen laillisesti oleskelee, mikäli tämä on alaikäisen edun mukaista<sup>105</sup>, (2) jossa turvapaikanhakijan perheenjäsenen on sallittu oleskelle joko kansainvälistä suojelua saavana tai hakevana henkilönä<sup>106</sup>, (3) joka on velvollinen ottamaan vastaan suurimman määrän yhtä aikaa turvapaikkaa hakevia perheenjäseniä tai on vastuussa vanhimman perheenjäsenen hakemuksen käsittelystä, mikäli muiden perusteiden soveltaminen merkitsisi perheen erottamista toisistaan<sup>107</sup>, (4) joka on myöntänyt turvapaikanhakijalle voimassaolevan tai alle kaksi vuotta sitten vanhentuneen oleskeluluvan tai olemassa olevan tai alle puoli vuotta sitten vanhentuneen viisumin<sup>108</sup>, (5) jonka rajan turvapaikanhakija on unionin alueelle saapuessaan ensimmäisenä luvattomasti ylittänyt, vastuun päättyessä vuoden kuluttua saapumisesta<sup>109</sup>, (6) jonka alueelle turvapaikanhakija saapuu ja joka on poistanut kolmannen maan kansalaista koskevan viisumipakon<sup>110</sup>, tai (7) jonka lentokentän kansainvälisellä kauttakulkualueella turvapaikkahakemus on tehty<sup>111</sup>. Mikäli vastuussa olevaa jäsenvaltiota ei näiden kriteerien mukaan saada selvitettyä, tulee vastuuseen se jäsenvaltio, (8) jossa ensimmäinen turvapaikkahakemus on tehty<sup>112</sup>.

Mikäli vastuunmäärittämiskriteereiden soveltamisesta seuraa, että turvapaikkahakemuksen käsittelystä on vastuussa jokin muu jäsenvaltio kuin se, jossa turvapaikanhakija on turvapaikkaa hakenut tai jossa hän oleskelee, voi jäsenvaltio tuttuun tapaan tehdä tälle toiselle jäsenvaltiolle turvapaikanhakijaa koskevan vastaanottopyynnön. Mikäli turvapaikanhakija on aiemmin hakenut turvapaikkaa toisessa jäsenvaltiossa, on tällöin kyseessä takaisinottopyyntö. Dublin III -asetuksen merkittävin uudistus edeltäjiinsä verrattuna on näiden vastaan- ja takaisinottopyyntöihin perustuvien turvapaikanhakijoiden Dublin -siirtojen estyminen yhdessä erityistilanteessa. Kreikan turvapaikkajärjestelmän romahtanutta tilaa koskeneen, EUT:n joulukuussa 2011 antaman *N.S. ja M.E.* -tuomion seurauksena kyseisen tuomion keskeisin sisältö sisällytettiin uuteen Dublin III-asetukseen. Sen 3 artiklan 2 kohdan 2 alakohta kuuluu seuraavasti:

”Jos hakija on mahdotonta siirtää jäsenvaltioon, joka on alun perin nimetty hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaksi jäsenvaltioksi, koska on perusteltuja syitä katsoa, että

---

105 Dublin III-asetus, artikla 8.

106 Dublin III-asetus, artikkelat 9 ja 10.

107 Dublin III-asetus, artikla 11.

108 Dublin III-asetus, artikla 12.

109 Dublin III-asetus, artikla 13.

110 Dublin III-asetus, artikla 14.

111 Dublin III-asetus, artikla 15.

112 Dublin III-asetus, artikla 3(2).



kyseisessä jäsenvaltiossa on turvapaikkamenettelyssä ja hakijoiden vastaanotto-olosuhteissa systeemisiä puutteita, jotka saattavat johtaa Euroopan unionin perusoikeuskirjan 4 artiklassa tarkoitettuun epäinhimilliseen tai halventavaan kohteluun, määrittämisestä vastaavan jäsenvaltion on jatkettava III luvussa vahvistettujen perusteiden tarkastelua sen määrittämiseksi, voidaanko jokin toinen jäsenvaltio nimetä hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaksi jäsenvaltioksi.”

Tällä säännöksellä haluttiin varmistaa Dublin -siirtojen hyväksyttävyyden suhteessa Euroopan perusoikeuskirjaan, joka oli Lissabonin sopimuksen myötä tullut osaksi EU:n primaarioikeutta. Vaikka kyseinen kohta on merkittävä uudistus Dublin III -asetuksen edeltäjiin Dublin II-asetukseen tai Dublinin yleissopimukseen verrattuna, sen ongelmana on pidetty sen sanamuotoa. EUT ei toisin sanoen tehnyt selväksi, olivatko nimenomaan systeemiset puutteet vastaanottavan jäsenvaltion turvapaikkamenettelyssä ja vastaanotto-olosuhteissa välttämätön edellytys siirron estymiselle johonkin jäsenvaltioon, vai oliko riittävää, että turvapaikanhakija ylipäätään altistui todelliselle riskille joutua epäinhimillisen tai halventavan kohtelun uhriksi, kuten EIT oli samana vuonna antamassaan *M.S.S.* -ratkaisussa todennut. Toisin sanoen tämän säännöksen voidaan katsoa huomioivan EUT:n oikeuskäytännön, mutta jättävän EIT:n huomioimatta. Tätä asiaa tarkastellaan tarkemmin tutkielman 4 luvussa.

Jäsenvaltioiden harkintavaltaa turvapaikkahakemusten käsittelyn suhteen koskevat suvereniteetti-lauseke ja humanitaarinen lauseke sisällytettiin Dublin III -asetuksessa oman Harkintavalta-lausekkeet -otsikon alle asetuksen 17 artiklaan<sup>113</sup>. Suvereniteettilauseke on kirjattu 17 artiklan 1 kohdan 1 alakohtaan<sup>114</sup> ja humanitaarinen lauseke löytyy 17 artiklan 2 kohdasta<sup>115</sup>.

---

113 Dublin III-asetus, artikla 17.

114 ”Edellä olevasta 3 artiklan 1 kohdasta poiketen kukin jäsenvaltio voi päättää käsitellä kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön siellä jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen siinäkin tapauksessa, ettei se tässä asetuksessa määriteltyjen perusteiden mukaan ole vastuussa hakemuksen käsittelystä.” Mikäli jäsenvaltio päättää käsitellä hakemuksen tämän kohdan nojalla, tulevat sen vastattavaksi myös kaikki turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion velvollisuudet. Viittauksella 3 artiklan 1 kohtaan viitataan siihen, että turvapaikkahakemuksen käsittelee aina yksi ainoa jäsenvaltio, joka määräytyy vastuunmäärittämiskriteereiden mukaisesti.

115 Se koskee tilanteita, joissa turvapaikanhakijalla on omaisia toisessa jäsenvaltiossa. Sen mukaan jäsenvaltio voi osoittaa toiselle jäsenvaltiolle turvapaikanhakijaa koskevan vastaanottopyynnön, jotta omaiset voitaisiin saattaa yhteen erityisesti perhesyihin tai kulttuurisiin näkökohtiin perustuvista humanitaarisista syistä, vaikka tämä toinen jäsenvaltio ei olisikaan vastuunmäärittämisperusteiden mukaan tämän hakemuksen käsittelystä vastuussa. Vastaanottopyynnön saaneen jäsenvaltion on tällöin suoritettava tarvittavat tarkistukset siitä, liittyykö tapaukseen tällaisia humanitaarisia syitä.

## 2.5 Tilanne tällä hetkellä

Vuonna 2011 annettujen EIT:n *M.S.S.*- ja EUT:n *N.S. ja M.E.* -päätösten jälkeen suurin osa jäsenvaltioista keskeytti välittömästi turvapaikanhakijoiden siirrot Kreikkaan<sup>116</sup>. Maan turvapaikkajärjestelmän tilanne on edelleen kriittinen ja YK:n pakolaisjärjestö UNHCR onkin vuonna 2015 toistanut kantansa siitä, ettei turvapaikanhakijoita tulisi palauttaa Kreikkaan<sup>117</sup>. *M.S.S.* - ja *N.S. ja M.E.* -tapauksen jälkeen turvapaikkajärjestelmien ja vastaanotto-olosuhteiden nopeasti kasvavasta puutteellisuudesta on esiintynyt merkkejä myös muissa EU:n reunavaltioissa, kuten Bulgariassa, Unkarissa, Maltalla, Puolassa ja Romaniassa. Vuonna 2014 UNHCR ja ECRE suosittelivatkin palautusten väliaikaista lopettamista Bulgariaan<sup>118</sup>. Samaan aikaa EIT otti useammassa tapauksessaan kantaa Italiaan ja Unkariin suuntautuvien palautusten hyväksyttävyyteen. Kriisit Syyriassa, Afganistanissa ja Irakissa ovat kasvattaneet laittomasti EU:n alueelle pyrkivien määrää entisestään.

Vuonna 2015 turvapaikanhakijoiden määrässä unionin alueella tapahtui ennennäkemätön, räjähdysmäinen kasvu. Kun Eurostatin tilastojen mukaan vuonna 2014 tehtiin EU:n jäsenvaltioissa yhteensä 562 680 turvapaikkahakemusta, nousi turvapaikkahakemusten määrä vuonna 2015 peräti 1,2 miljoonaan. Eniten tulijoita oli Syyriasta, Afganistanista ja Irakista.<sup>119</sup> Suomessa turvapaikkahakemuksia tehtiin 32 150, eli noin 2,6 prosenttia kaikista unionin alueella tehdyistä hakemuksista. Eniten turvapaikkahakemuksia tehtiin Saksaan, yli 440 000 hakemusta. Toiseksi eniten niitä tehtiin Unkariin, jossa turvapaikkahakemuksia tehtiin vuonna 2015 yli 174 000 kappaletta, mikä vastaa lähes 13,9 prosenttia kaikista unionin alueella tehdyistä hakemuksista. Unkarin turvapaikkajärjestelmä ei kestänyt tällaista painetta ja lokakuussa 2015 esimerkiksi ECRE suositteli kaikkien Dublin-palautusten pysäyttämistä Unkariin, johtuen sen turvapaikkajärjestelmän tilan aikaansaamista perus- ja ihmisoikeuksien loukkauksista<sup>120</sup>. Tilanne jatkoi pahenemistaan ja

---

116 UNHCR: Updated Information Note on National Practice in the Application of Article 3(2) of the Dublin II Regulation in Particular in the Context of Intended Transfers to Greece, 31.1.2011; ECRE: 'Dublin II Regulation: Lives on hold' -European Comparative Report, February 2013, luettavissa osoitteessa: <http://www.refworld.org/docid/513ef9632.html>, vierailtu 11.9.2017.

117 UNHCR: New UNHCR Report warns against returning asylum-seekers to Greece, Briefing notes, 30.1.2015.

118 UNHCR: UNHCR observations on the current asylum system in Bulgaria, 2.1.2014, luettavissa osoitteessa: <http://www.refworld.org/docid/52c598354.html>, vierailtu 11.9.2017; ECRE: ECRE joins UNHCR in calling on EU Member States to stop sending asylum seekers to Bulgaria under the Dublin Regulation, News, 10.1.2014, luettavissa osoitteessa: <https://www.ecre.org/ecre-joins-unhcr-in-calling-on-eu-member-states-to-stop-sending-asylum-seekers-to-bulgaria-under-the-dublin-regulation>.

119 Eurostat: Asylum in the EU Member States – Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015, lehdistötiedote, 4.3.2016, luettavissa osoitteessa <http://ec.europa.eu/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf>.

120 ECRE: Asylum in Hungary: Damaged beyond repair? - ECRE's call for states to end transfers to Hungary under Dublin and bilateral arrangements, legal note No.1, 2017, luettavissa osoitteessa: <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2017/03/Legal-Note-1.pdf>.

myöhemmin myös UNHCR yhtyi ECRE:n kantaan palautusten pysäyttämisestä Unkariin<sup>121</sup>. Vuonna 2016 unionin alueella tehtiin jälleen 1,2 miljoonaa uutta turvapaikkahakemusta, Suomeen tehtyjen hakemusten osuuden niistä laskiessa 0,4 prosenttiin eli 5275 hakemukseen<sup>122</sup>. Saksan jälkeen toiseksi eniten turvapaikkahakemuksia vastaanottavaksi valtioksi nousi Italia. Vuosina 2017 ja 2018 turvapaikanhakijoiden määrä laski jo huipustaan, mutta heitä oli edelleen 600 000 – 700 000 vuodessa<sup>123</sup>.

On myös huomionarvoista, että laittomasti unionin alueelle saapuvien turvapaikanhakijoiden reitit ovat usein vaarallisia ja vaativat yhä kasvavassa määrin ihmishenkiä. UNHCR:n tilastojen mukaan Välimerellä, matkallaan kohti Kreikkaa, Italiaa tai Espanjaa kuoli tai katosi vuonna 2014 noin 3500 henkilöä. Vuonna 2015 tuo välimerellä kuolleiden tai kadonneiden määrä nousi lähes 3800 henkilöön ja vuonna 2016 jo yli 5000 henkilöön<sup>124</sup>.

### 2.5.1 Dublin III -asetuksen arviointi

Dublin III -asetuksen johdanto-osan 38 kohdan mukaan asetuksen soveltamisen tehokas valvonta edellytti, että sen soveltamista arvioidaan säännöllisin väliajoin. Vuoden 2015 joulukuussa komissio antoi tätä Dublin III -asetuksen arviointia koskeneen loppuraporttinsa<sup>125</sup>. Arviointia tehtäessä oli konsultoitu yhteensä 19 jäsenvaltion oikeudellisia tai poliittisia neuvonantajia sekä turvapaikka-alan kansainvälisiä järjestöjä kuten UNHCR ja ECRE. Raportin voidaan katsoa keskittyneen kolmen pääseikan arviointiin, joita olivat asetuksen (1) tehokkuus suhteessa sen tavoitteisiin luoda selkeä ja toimivan menettely turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi, taata nopea pääsy turvapaikkamenettelyyn ja estää asylum shopping sekä kykyyn taata turvapaikanhakijoiden oikeudenmukainen ja kohtuullinen jakautuminen eri jäsenvaltioiden kesken, (2) kustannustehokkuus, eli edellä mainittujen tavoitteiden toteutuminen kohtuullisin

---

121 UNHCR: UNHCR urges suspension of transfers of asylum-seekers to Hungary under Dublin, lehdistötiedote, 10.4.2017, luettavissa osoitteessa <http://www.unhcr.org/news/press/2017/4/58eb7e454/unhcr-urges-suspension-transfers-asylum-seekers-hungary-under-dublin.html>

122 Eurostat: Asylum in the EU Member States – 1.2 million first time asylum seekers registered in 2016, lehdistötiedote, 16.3.2017, luettavissa osoitteessa: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7921609/3-16032017-BP-EN.pdf>.

123 [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum\\_statistics#Number\\_of\\_asylum\\_applicants:\\_drop\\_in\\_2018](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics#Number_of_asylum_applicants:_drop_in_2018)

124 UNHCR: Dead and Missing at Sea in the Mediterranean, 2017, luettavissa osoitteessa: <http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean?id=756>.

125 European Commission, DG Migration and Home Affairs: Evaluation of the Dublin III Regulation – Final report, 4.12.2015, luettavissa osoitteessa [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/docs/evaluation\\_of\\_the\\_dublin\\_iii\\_regulation\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/docs/evaluation_of_the_dublin_iii_regulation_en.pdf).

kustannuksin, sekä (3) yhteensopivuus suhteessa perusoikeuksiin ja muihin perussopimusten säännöksiin. Näistä nimenomaan viimeinen kohta oli tämän tutkielman kannalta mielenkiintoisin.

Tehokkuuden osalta todettiin, että oli olemassa selvä tarve jäsenvaltioiden vastuuta määrittävälle säädökselle ja että Dublin III -asetus vastasi tähän tarpeeseen. Tästä huolimatta ongelmiksi nähtiin jäsenvaltioiden toisistaan eroavat määrittelyperusteiden tulkinta- ja sovellustavat sekä määrittelyprosessin loppuun viemisen vaikeus. Esimerkiksi vuonna 2014 vain 8 prosenttia hyväksytyistä vastaan- ja takaisinottopyynnöistä oli johtanut itse Dublin -siirron toteutumiseen. Lisäksi enemmistö jäsenvaltioista koki itse määrittelyperusteet selkeiksi, mutta perhesuhteiden toteen näyttämisen ongelmallisuudesta johtuen ensimmäisen saapumisen kriteeri usein käytännössä kuitenkin ohitti sitä hierarkkisesti ylemmän asteisen perheen yhtenäisyyden kriteerin. Turvapaikkamenettelyyn pääsyn koettiin toimivan suhteellisen tehokkaasti, kun taas asylum shopping -ilmiötä asetuksella ei oltu kyetty kitkemään. Turvapaikanhakijoiden tasaisen jakaantumisen osalta oli selvää, ettei asetus sisältänyt taakanjakomekanismia, vastuunmääräytymishierarkia ei ottanut huomioon jäsenvaltioiden todellista kykyä tarjota turvapaikkaa, eikä asetusta alun perinkään oltu suunniteltu jakamaan vastuuta turvapaikkahakemuksista tasaisesti jäsenvaltioiden kesken. Asetuksen kustannustehokkuus koettiin yleisesti ottaen suhteellisen hyväksi, erityisenä ongelmakohtanaan kuitenkin siirroista sekä niiden tosiasiallisista toteutumatta jäämisistään koituneet kustannukset.

Asetuksen yhteensopivuudesta perusoikeuksien kanssa todettiin asetuksen säännösten olevan täysin perusoikeuksien mukaisia ja asetuksella kokonaisuudessaan olevan edeltäjänsä perusoikeus-orientoituneempi logiikka. Asetuksen käytännön soveltaminen aiheutti kuitenkin tasaisesti ongelmia ja jopa perusoikeuksien loukkauksia joissain jäsenvaltioissa. Ensinnäkin vastuunmäärittämiskriteerit eivät huomioineet tarvittavalla tavalla turvapaikanhakijoiden omia toiveita ja tämä sai aikaan järjestelmän välttelyä, josta vuorostaan seurasi tarve pakkokeinojen käytölle, kuten säilöönnotolle. Tätä ongelmallisemmaksi nähtiin kuitenkin turvapaikanhakijoiden siirroista ja säilöönnotosta aiheutuneet mahdolliset perusoikeuksien loukkaukset.

Koko Dublin -järjestelmän suurimpana ongelmana nähtiin epätietoisuus oikeasta menettelytavasta koskien siirtoja jäsenvaltioihin, joiden turvapaikkamenettelyssä ja vastaanotto-olosuhteissa oli ongelmia. Tämän osoitti myös EIT:n ja EUT:n jatkuvasti kehittyvä oikeuskäytäntö asian suhteen. Tässä yhteydessä komissio viittasi EIT:n käsittelemiin *M.S.S.*- ja *Tarakhel* -tapauksiin sekä EUT:n *N.S. ja M.E.* -tuomioon. Vaikka Dublin III -asetuksella oli pyritty vastaamaan tähän ongelmaan ottamalla siihen säännös systeemisten puutteiden tilanteesta, se ei ollut poistanut epäselvyyttä. Eroavuudet EIT:n ja EUT:n oikeuskäytännöissä loivat oikeudellista epävarmuutta turvapaikanhakijoi-

den keskuudessa, sillä monet arvioinnin yhteydessä kuulluista jäsenvaltioista totesivat, etteivät ne keskeyttäisi Dublin -siirtoja toiseen jäsenvaltioon ilman, että komissio tai kansainväliset järjestöt olisivat ilmoittaneet nimen omaan systeemisten puutteiden olemassaolosta kyseisessä valtiossa.

Systeemisten puutteiden tulkinnan ohella toinen Dublin -siirtoja koskenut oikeudellinen ongelma olivat eri jäsenvaltioiden erilaiset standardit koskien turvapaikanhakijan kykenevyyttä matkustamiseen vakavien sairauksien tapauksissa. Tässä yhteydessä komissio puolestaan viittasi Itävallan turvapaikkaoikeuden päätökseen, jossa tämä oli katsonut siirron itsessään loukanneen EIS:n 3 artiklan mukaista epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kieltoa. Tapaus oli koskenut äidin ja tämän 3-kuukautisen, vakavasta sydänviasta kärsineen lapsen siirtoa Puolaan. Lääketieteelliset tutkimukset olivat korostaneet, että jo itse siirto voisi olla lapselle hengenvaarallinen, sillä tämä ei sydänviasta johtuen saanut tarpeeksi hapetta ollessaan hermostunut tai poissa tolaltaan.

### 2.5.2 Ehdotus uudeksi Dublin IV-asetukseksi

Toukokuussa 2016 komissio jätti Euroopan parlamentille ja neuvostolle oman ehdotuksensa uudeksi vastuunmäärittämisasetukseksi, eli Dublin IV-asetukseksi<sup>126</sup>. Komission varapuheenjohtaja Frans Timmermans totesi sen yhteydessä, että vuoden 2015 kriisi oli osoittanut Dublin -järjestelmän puutteet, kun muutamat jäsenvaltiot olivat joutuneet uskomattomien paineiden kohteeksi, koska järjestelmää ei oltu suunniteltu toimimaan tällaisissa tilanteissa<sup>127</sup>. Uuden asetuksen tavoitteiksi mainittiin (1) tehostaa entisestään Dublin -järjestelmän kykyä määrittää yksi ainoa jäsenvaltio, joka oli vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä, (2) varmistaa jäsenvaltioille oikeudenmukainen vastuunjako turvapaikanhakijoiden määrän suhteen perustamalla korjaava jakomekanismi, joka käynnistyisi automaattisesti tilanteissa, joissa jäsenvaltiot joutuisivat käsittelemään suhteettoman suurta turvapaikanhakijoiden määrää sekä (3) ehkäistä väärinkäytöksiä ja turvapaikanhakijoiden edelleen liikkumista EU:ssa. Perheenjäsenen käsitettä laajennettaisiin käsittämään myös sisarukset, mutta muutoin asetusta ei voine pitää kovin myönteisenä turvapaikanhakijoita kohtaan. Sen sijaan se asettaisi heille uusia velvollisuuksia sekä heidän oikeuksiaan rajoittavia seurauksia niiden noudattamatta jättämisestä.

---

126 Euroopan komissio: Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta, COM/2016/270 final, 2016/0133 (COD), Bryssel 4.5.2016, luettavissa osoitteessa: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/FI/COM-2016-270-F1-FI-MAIN-PART-1.PDF> .

127 Euroopan komissio: Kohti kestäväää ja oikeudenmukaista Euroopan yhteistä turvapaikkajärjestelmää, lehdistötiedote, Bryssel 4.5.2016, luettavissa osoitteessa: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-1620\\_fi.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1620_fi.htm) .

Vastuunmäärittämisperusteiden hierarkia pysyi ehdotuksessa edelleen ennallaan ja siinä korostetaan, että oikeus hakea turvapaikkaa ei sisältänyt hakijan oikeutta valita turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevaa valtiota. Päinvastoin ehdotuksessa pyritään yhä tehokkaammin ehkäisemään turvapaikanhakijoiden liikkuminen unionin sisällä ottamalla muun muassa käyttöön uusi velvoite, jonka mukaan turvapaikkaa on haettava jäsenvaltiossa, jossa ensimmäinen luvaton maahantulo on tapahtunut tai jossa hakija laillisesti oleskelee. Mikäli turvapaikanhakija ei tätä velvoitetta noudattaisi, olisi jäsenvaltion käsiteltävä hakemus nopeutetussa menettelyssä, eikä turvapaikanhakijalla, mukaan lukien ilman huoltajaa tulleet lapset, olisi oikeutta vastaanotto-olosuhteiden piiriin missään muussa jäsenvaltiossa. Tämä luonnollisesti lisäisi entisestään EU:n reunavaltioiden turvapaikkajärjestelmien kokema painetta, vaikka ehdotuksen tavoitteena on nimenomaan helpottaa sitä.

Komission ehdotusta onkin kritisoitu kansainvälisten järjestöjen toimesta muun muassa siitä, kuinka se ei ota, perhesiteitä lukuun ottamatta, huomioon turvapaikanhakijoiden yksilökohtaisia olosuhteita tai integroitumismahdollisuuksia hakemuksesta vastuussa olevaa valtiota määriteltäessä, vaan ennemminkin ”rankaisee” turvapaikanhakijoita ja perustaa koko Dublin -järjestelmän pakkokeinoille. Tämän se tekee siitäkin huolimatta, että EU-lainsäädäntöä laadittaessa EIS:n ja perusoikeuskirjan suojelemille oikeuksille tuli antaa etusija suhteessa sekundaarilainsäädäntöön. Korjaavaa jakomekanismia on arvosteltu sen Dublin -järjestelmää täydentävän, poikkeustilanteisiin keskittyvän luonteensa takia. Sen sijaan, että pyrittäisiin varmistamaan turvapaikkahakemusten reilu jakaantuminen jäsenvaltioiden kesken, ehdotus päinvastoin myöntää, että pääasiallisesti toimiessaan asetukset tulisi jatkossakin johtamaan hakemusten epätasaiseen jakaantumiseen jäsenvaltioiden kesken.<sup>128</sup>

### 2.5.3 Kuinka tästä eteenpäin?

Näyttäisikin siis sille, että Dublin -menettelyn peruseriaatteita ei olla ainakaan lähitulevaisuudessa perustavanlaatuisesti muuttamassa, vaan järjestelmä tulee jatkossakin tuottamaan erityistä painetta unionin reunavaltioiden turvapaikkajärjestelmille ja saamaan aikaan kenties jopa enenevässä määrin perus- ja ihmisoikeusloukkauksia turvapaikanhakijoiden keskuudessa. Kahdessa seuraavassa

---

128 ECRE: ECRE Comments on the Commission Proposal for a Dublin IV Regulation, elokuu 2016, s.5-6,32, luettavissa osoitteessa: <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/10/ECRE-Comments-Dublin-IV.PDF> ; Jesuit Refugee Service Europe: The CEAS reform package: the death of asylum by a thousand cuts?, Working papers No. 6, tammikuu 2017, luettavissa osoitteessa: <https://jrseurope.org/assets/Regions/EUR/media/files/JRS-Europe-CEASreformWorkingPaper6.pdf> .

luvussa käsitellään kahden ylikansallisen, perus- ja ihmisoikeusloukkauksia omassa oikeuskäytännössään käsittelevän tuomioistuimen, eli EUT:n ja EIT:n, luonnetta ja keskinäistä riippuvuussuhdetta sekä niiden alati kehittyvää oikeuskäytäntöä. Johtuen jäsenvaltioiden enemmistön haluttomuudesta muuttaa Dublin -järjestelmää, tulee EUT:n ja EIT:n oikeuskäytännöllä jatkossakin olemaan suuri rooli jäsenvaltioiden kansallisten tuomioistuinten tulkintakäytännöissä niiden soveltaessa Dublin -järjestelmän säännöksiä. Kuten Euroopan parlamentissa vaikuttavan European People's Party -puolueen edustajat totesivat jo vuonna 2010:

”Unless we change Dublin, the courts will change it for us”<sup>129</sup>.

---

129 Mallia, Patricia: Notes and Comments: Case of M.S.S. v. Belgium and Greece: A Catalyst in the Re-Thinking of the Dublin II Regulation, *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 30, Issue 3, Oxford University Press 2011, s.128.

### 3 Euroopan unionin tuomioistuin ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuin sekä perusoikeuksien tulkinta Euroopassa

#### 3.1 Perus- ja ihmisoikeudet Euroopassa

Perusoikeudet ovat yksilölle kuuluvia vahvoja oikeuksia suhteessa julkiseen valtaan. Niiden voidaan katsoa olevan myös yhteiskunnan perustavanlaatuisia arvovalintoja. EU-oikeudessa perusoikeuksilla, englanniksi fundamental rights, viitataan oikeuksiin, jotka on tunnustettu perusoikeuksina EU-oikeudessa ja jotka on nykyään koottu Euroopan unionin perusoikeuskirjaan.<sup>130</sup>

Perusoikeuskirja<sup>131</sup> on ollut voimassa kaikkia unionin toimielimiä sekä jäsenvaltioita sitovana, kirjattuna instrumenttina vuoden 2009 Lissabonin sopimuksen ratifioinnista lähtien. Tätä ennen perusoikeuksia turvattiin EU-oikeuden yleisinä periaatteina. Nämä perusoikeuskirjassa turvatut oikeudet perustuvat lähinnä niihin perusoikeuksiin ja -vapauksiin, jotka tunnustetaan Euroopan ihmisoikeussopimuksessa<sup>132</sup>, EU:n jäsenvaltioiden valtiosääntöperinteessä, Euroopan neuvoston laatimassa Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa<sup>133</sup> ja työntekijöiden sosiaalisia perusoikeuksia koskevassa yhteisön peruskirjassa<sup>134</sup> sekä muissa kansainvälisissä yleissopimuksissa, joissa EU tai sen jäsenvaltiot ovat osapuolena<sup>135</sup>.

EU-oikeuden näkökulmasta ihmisoikeuksilla, englanniksi human rights, taas viitataan tiettyihin perustavaa laatua oleviin oikeuksiin EU:n ulkosuhteissa, joissa on kysymys esimerkiksi poliittisesta yhteistyöstä tai unionin kehitysyhteistyöstä. Ihmisoikeuksista puhutaan myös silloin, kun tarkastelun kohteena ovat EIS:n tai yleensä kansainvälisten ihmisoikeusnormien asema ja vaikutukset EU-oikeudessa<sup>136</sup>. Tätä näkökantaa korostaen perus- ja ihmisoikeudet ovat sisällöllisesti jokseenkin samoja ja tässä tutkielmassa niitä käsitelläänkin lähinnä toistensa synonyymeinä.

---

130 Koivurova, Timo & Pirjatanniemi, Elina (toim.): Ihmisoikeuksien käsikirja, Tietosanoma, 2013, s. 46.

131 Euroopan unionin perusoikeuskirja, EUVL C 202, 7.6.2016, s.389-403.

132 Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi sellaisena kuin se on muutettuna yhdennellätoista pöytäkirjalla (Euroopan ihmisoikeussopimus, SopS 63/1999). Myöhemmin EIS.

133 Euroopan sosiaalinen peruskirja, allekirjoitettu Torinossa 18.10.1961 (SopS 44/1991).

134 The Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers, 9.12.1989.

135 Jääskinen, Niilo: Euroopan unioni – Oikeudelliset perusteet, Talentum Media Oy, 2007, s. 387.

136 Ojanen, Tuomas: EU-oikeuden perusteita. Uud.painos, Helsinki 2010, s. 116.



Perus- ja ihmisoikeuksia Euroopassa käsittelevät omissa oikeuskäytännöissään kaksi ylikansallista tuomioistuinta, EU-oikeutta soveltava Euroopan unionin tuomioistuin (EUT) ja Euroopan ihmisoikeussopimusta soveltava ja sen noudattamista valvova Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT). Toisinaan niistä käytetään myös nimitystä Eurooppa-tuomioistuimet. Samanlaiset kysymykset voivat tulla, ja usein tulevatkin, sekä EUT:n että EIT:n käsiteltäväksi. Hyväksi asiaksi tämän voi nähdä sikäli, että tuomioistuimet voivat näin tukeutua toistensa ratkaisukäytäntöön ja ylläpitää keskinäistä harmoniaa<sup>137</sup>. Toisaalta tuomioistuimet myös korostavat omaa autonomista asemaansa: EIS:n ja EU-oikeuden välillä ei vallitse muodollista hierarkiaa ja ne molemmat katsovat olevansa toimivaltaisia asettamaan sovellettavat perus- ja ihmisoikeusnormit Euroopassa<sup>138</sup>. Täten on olemassa riski kahden erilaisen tulkintakäytännön syntymisestä.

### 3.2 Euroopan unionin tuomioistuin ja perusoikeuskirja

Luxemburgissa toimiva *Euroopan unionin tuomioistuin* on EU:n korkein oikeusviranomainen. Se takaa yhdessä EU:n jäsenvaltioiden kanssa, että unionin lainsäädäntöä, kuten tässä tutkielmassa tarkastelun alla olevaa vastuunmäärittämis- eli Dublin III -asetusta, tulkitaan ja sovelletaan yhdenmukaisesti koko unionin alueella. Sen jäseniä ovat tuomarit ja julkisasiamiehet. EUT:n päätöksenteossa nämä julkisasiamiehet (Advocate General, AG) avustavat tuomareita antamalla tarvittaessa oman puolueettoman, riippumattoman ja tuomioistuinta sitomattoman oikeudellisen lausuntonsa, eli ratkaisuehdotuksen, käsiteltävänä olevasta asiasta ennen sen ratkaisua. Julkisasiamiesinstituution taustalla on jäsenmaista erityisesti Ranskan hallintotuomioistuimissa noudatettu käytäntö, jossa asioita puolueettoman oikeudellisesti tarkasteleva julkinen asiamies antaa tuomioistuimelle lausunnon ratkaistavaan asiaan liittyvistä oikeuskysymyksistä.<sup>139</sup>

Julkisasiamiesten tehtäväkuvaan kuuluu siis avustaa tuomioistuinta, vaikka he ovatkin asemaltaan tuomareiden rinnalla. Julkisasiamies antaa ratkaisuehdotuksen omalla nimellään, muttei työskentele yksin. Ratkaisuehdotusta valmisteltaessa julkisasiamiehen apuna työskentelee hänen kabinetissaan joukko hyvinkin meritoituneita EU-oikeusoppineita juristeja ja ratkaisuehdotukset syntyvät heidän yhteistyönään, monen luonnoksen ja pitkän ajatustenvaihdon kautta. Usein EUT seuraakin julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksessa ottamaa kantaa. Aina näin ei käy, mutta kuten julkisasiamies Niilo Jääskinen on todennut, silloinkin se jää vaikuttamaan pitkällä aikavälillä. Heidän rooliaan on

---

137 Ojanen 2010, s. 118.

138 Callewaert, Johan: The European Convention on Human Rights and European Union Law: a Long Way to Harmony. *European Human Rights Law Review*, vol. 6, 2009, s.783.

139 Jääskinen, Niilo: *Euroopan Unioni – Oikeudelliset perusteet*, Talentum, 2007, s.259-260.

yleisessä keskustelussa kuvailtu esimerkiksi toteamalla, että tuomareilla on EU:ssa valtaa, julkisasiamiehillä vaikutusvaltaa.<sup>140</sup>

Euroopan unionin tasolla pätevät perusoikeudet, joita unionin ja sen jäsenvaltioiden on kunnioitettava pannaan täytäntöön unionin lainsäädäntöä, vahvistetaan Euroopan unionin *perusoikeuskirjassa*. Se on ollut 1. joulukuuta 2009 lähtien unionin primaarioikeuteen sisältyvä, oikeudellisesti sitova väline, jolla perusoikeudet tunnustetaan nimenomaisesti ja jolla perusoikeuksille annetaan näkyvä rooli unionin oikeusjärjestyksessä. Perusoikeuskirja sitoo 51(1) artiklansa mukaisesti jäsenvaltioita nimenomaisesti silloin ja vain silloin, kun ne soveltavat EU-oikeutta. Perusoikeuskirjan takaamalla perusoikeuksilla ja niiden kunnioittamisella on luonnollisesti tärkeä rooli unionin turvapaikkaoikeudellisissa asioissa. Tämän tutkielman kannalta erityisen tärkeä on perusoikeuskirjan 4 artikla, eli kidutuksen sekä epäinhimillisen tai halventavan rangaistuksen ja kohtelun kieltö, joka kuuluu seuraavasti:

”Ketään ei saa kiduttaa eikä kohdella tai rangaista epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla.”

Toinen tässä tutkielmassa usein esiintyvä perusoikeus on perusoikeuskirjan 47 artikla, eli oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen<sup>141</sup>. Mitä tulee perus- ja ihmisoikeuksien valvontaan EU:n alueella, voidaan todeta, ettei EUT ole varsinainen ”ihmisoikeustuomioistuin” kuten EIT. EUT:n luonnetta on kuitenkin tarkennettu esimerkiksi julkisasiamies Sharpstonin toimesta seuraavasti<sup>142</sup>: ”on tietenkin totta, että unionin tuomioistuin ei ole sinällään 'ihmisoikeustuomioistuin'. EU:n oikeuden ylimpänä tulkitsijana unionin tuomioistuin on kuitenkin jatkuvasti vastuussa sen varmistamisesta, että tällaisia oikeuksia kunnioitetaan unionin toimivallan alalla. Euroopan ihmisoikeustuomioistuinkin totesi asiassa *Bosphorus* antamassaan tuomiossa, että unionin tuomioistuimella on keskeinen rooli Euroopan ihmisoikeussopimuksesta ja

---

140 'EU-oikeuden suunnannäyttäjät', julkisasiamies Niilo Jääskisen haastattelu LakimiesUutisissa, lehtiartikkeli, 7.1.2014, luettavissa osoitteessa <https://lakimiesuutiset.fi/eu-oikeuden-suunnannayttaja/>; 'Academy of European Law: Distinguished Lecture by Eleanor Sharpston, Advocate General, CJEU', Julkisasiamies Sharpstonin luento Academy of European Law'ssa, Firenze, 7.7.2017, katsottavissa osoitteessa: <https://www.youtube.com/watch?v=S69llumwlbM>.

141 ”(1) Jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava tässä artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa. (2) Jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa, joka on eukäteen laillisesti perustettu. Jokaisella on oltava mahdollisuus saada neuvoja ja antaa toisen henkilön puolustaa ja edustaa itseään. (3) Maksutonta oikeusapua annetaan vähävaraisille, jos tällainen apu on tarpeen, jotta asianomainen voisi tehokkaasti käyttää oikeutta saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi.”

142 Julkisasiamies Sharpstonin ratkaisuehdotus asiassa *C-34/09 Geraldo Ruiz Zambrano v Office national de l'emploi (ONEM)*, kohta 155, 30.9.2010.

sen lisäpöytäkirjoista johtuvien oikeuksien suojaamisessa sellaisina kuin niitä sovelletaan EU:n oikeuden soveltamisalaan kuuluviin asioihin – tehtävä, jonka merkitys voi vain kasvaa, kun Euroopan unioni liittyy Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Tästä syystä on olennaista, että unionin tuomioistuin varmistaa, että se tulkitsee perussopimuksia tavalla, joka ilmentää johdonmukaisesti EU:n oikeuden mukaisten perusoikeuksien nykyistä asemaa ja merkitystä”.

EUT:lla on siis suuri vastuu myös perus- ja ihmisoikeuksien tulkitsijana ja niitä koskevien tapausten ratkaisijana. Se on toinen kahdesta ylikansallisesta Eurooppa-tuomioistuimesta, jotka asettavat ihmisoikeuksien suojelun standardit Euroopan tasolla ja sen oikeuskäytännön vaikutukset ulottuvat kauas yli sen omien tuomioiden<sup>143</sup>. Täten olisi tärkeää jäsenvaltioille ja niiden tuomioistuimille, kuten myös yksilöille sekä oikeusvarmuudelle yleisesti ottaen, että EUT:n oikeuskäytäntö koskien perus- ja ihmisoikeuksia olisi yhdenmukainen EIT:n oikeuskäytännön kanssa.<sup>144</sup>

### 3.3 Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja Euroopan ihmisoikeussopimus

Strasbourgissa Ranskassa toimiva *Euroopan ihmisoikeustuomioistuin* puolestaan on ylikansallinen tuomioistuin, joka aikoinaan vuonna 1959 perustettiin Euroopan neuvoston<sup>145</sup> toimesta valvomaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen noudattamista. Se on EUT:n ohella toinen merkittävä perus- ja ihmisoikeuksien noudattamista Euroopassa omalla oikeuskäytännöllään valvova taho.

Euroopan neuvoston toimesta vuonna 1950 Roomassa allekirjoitettu ja vuonna 1953 voimaantullut *Euroopan ihmisoikeussopimus* (EIS) eli yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi on kansainvälinen ihmisoikeussopimus, joka velvoittaa kaikkia EIS:n sopimusosapuolia noudattamaan siinä mainittuja ihmisoikeuksia. EIS:n 3 artiklan mukainen kidutuksen kielto on sanamuodoltaan täysin identtinen aiemmin mainitun perusoikeuskirjan 4 artiklan kanssa ja kuuluu siis seuraavasti:

”Ketään ei saa kiduttaa, eikä kohdella tai rangaista epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla.”

---

143 Callewaert, Johan: The accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2014.

144 Imamovic, Sejla: The Court of Justice of the EU as a Human Rights Adjudicator in the Area of Freedom, Security and Justice, Jean Monnet Working Papers, 05/2017.

145 Vuonna 1949 perustettu Euroopan neuvosto on Euroopan vanhin ja laajin poliittinen yhteistyöjärjestö. Sen jäsenmäärä on 47, eli nykyisistä Euroopan valtioista ainoastaan Valko-Venäjä ei ole jäsen. Vuonna 1989 alkaneen Euroopan neuvoston nopean laajentumisen myötä toiminnan painopiste on siirtynyt yhä enemmän järjestön perusarvojen, eli ihmisoikeuksien, demokratian ja oikeusvaltioperiaatteiden, puolustamiseen.

EIS:n sopimuspuolia ovat kaikki Euroopan neuvoston 47 valtiota, muun muassa kaikki EU:n jäsenvaltiot. EU itsessään ei ole EIS:n sopijapuoli. Tästä on kuitenkin käyty keskusteluja ja mahdollisen liittymisen myötä EU:n toimielimiä sitoisi sama ihmisoikeusnormisto, joka nykyään koskee kaikkia sen jäsenvaltioita<sup>146</sup>.

Vaikka EIT ei ole EU:n elin, sen EIS:n soveltamista koskevalla oikeuskäytännöllä on silti merkittävä vaikutus EU:n lainsäädäntöön ja oikeuskäytäntöön, sillä EIS:ssa taatut perusoikeudet kuuluvat myös EU:n lainsäädännön yleisiin periaatteisiin. Perusoikeuskirjaa laadittaessa sen tärkeimpiä lähteitä olivat nimenomaan EIS sekä jäsenvaltioiden yhteinen valtiosääntöperinne yhteisön oikeuden peruseriaatteina.

### 3.4 Tulkinnasta yleisesti EU-oikeudessa

Oikeudellisella tulkinnalla, eli laintulkinnalla, tarkoitetaan abstraktin oikeussäännön tai oikeustapauksen konkretisointia yksittäistapaukseen<sup>147</sup>. Siltalan määrittelyn mukaan oikeudellisessa tulkinnassa on kyse tulkinnallisen merkityssisällön antamisesta institutionaalisista ja, näitä vähäisemmässä määrin, ei-institutionaalisista oikeuslähteistä asiamukaisesti johdetuille oikeussäännöille<sup>148</sup>. On kyse siis oikeussäännön merkityksenmuodostumisprosessista. Oikeustiedettä on sanottu käytäntöä palvelevaksi tutkimusalaksi ja täten käytännön juristi vaatiikin ”oikeaa” vastausta myös tilanteissa, joissa tutkija ei kykene esittämään väitettä jonkin normin tulkinnasta. On siis tehtävä valinta, tulkintakannanotto. Aarniota lainaten tämä valinta perustuu usein paitsi tiedollisille (eli teoreettisille) perusteille, myös tulkitsijan arvoille ja arvostuksille.<sup>149</sup> Kaikessa EU-oikeudellisessa tulkinnassa ovatkin siis merkityksellistä juurikin unionin arvot ja arvostukset.

Tulkinnan tekijä ei esitä todeksi tai epätodeksi osoittautuvaa väitettä, vaan kannanoton, jolle on olemassa tietty pätevyysvaatimus. Ratkaistavan yksittäistapauksen yhteydessä tehtävä tulkintakannanotto siis ilmaisee, miten lakiteksti tai oikeustapaus on ratkaistavassa tapauksessa sen tulkitsijan mukaan ymmärrettävä<sup>150</sup>. Tällöin oikeustiede on ylittänyt puhtaan teoreettisen tiedonintressin ja esittänyt käytännöllisiin näkökohtiin nojaavan kannanilmaisun. Luonnollisesti tuo tulkintakannan-

---

146 Koivurova, Timo – Pirjatanniemi, Elina (toim.): Ihmisoikeuksien käsikirja, Tietosanoma, 2013, s. 59.

147 Kulla, Heikki: Suppea tulkinta korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä, *Lakimies*, 2/2015, s.153.

148 Siltala, Raimo: Oikeustieteen tieteenteoria, Helsinki, Suomalainen Lakimiesyhdistys, 2003, s.328.

149 Aarnio, Aulis: Laintulkinnan teoria, Helsinki, WSOY, 1989, s.163.

150 Kulla 2015, s.153.

otto on jotenkin argumentoitava eli perusteltava, sillä kuten Aarnio on todennut, ei voida olla pelkän sattuman tai mielivallan varassa.<sup>151</sup>

Arvot ja arvostukset ovat tulkinnan perusteina useassa eri tilanteessa ja yksi tärkeimmistä tapauksista on kyseessä silloin, kun tulkinnassa joudutaan nojautumaan kahteen tai useampaan oikeuslähteeseen, sillä ne on tällöin asetettava tiettyyn tärkeysjärjestykseen. Kun esimerkiksi joudutaan päättämään, miksi kahdesta ennakkopäätöksestä toinen tulkitaan toista tärkeämmäksi, voi tämä tapahtua vain jonkin tietyn arvojärjestelmän pohjalta.<sup>152</sup>

Yleisesti nämä arvojärjestelmät joutuvat tulkinnassa käyttöön aina silloin, kun on kysymys kiperästä eli vaikeasta valintatilanteesta eri tulkintojen välillä. Tässä yhteydessä Aarnio on selvyyden vuoksi nähnyt syytä täsmentää, että ensinnäkin tulkitsija voi pyrkiä rakentamaan valintansa sen pohjalle, mitä hän pitää vallitsevana arvokäsityksenä yhteiskunnassa, eli pyrkiä muodostamaan käsityksen siitä, mitä enemmistö ajattelee. Läheskään aina tulkitsija ei kuitenkaan edes pyri toimimaan näin, vaan toisinaan hän yksinkertaisesti arvostaa asioita tietyllä tavalla, olkoonkin, että hän ehkä pyrkii olemaan vallitsevan arvomaailman tulkki. Tämän pyrkimyksen todenperäisyys selviää myöhemmin, kun kyseistä tulkintaa arvioidaan oikeusyhteisössä.<sup>153</sup>

Laintulkinta nojaa vakiintuneisiin, eri tulkintaperusteita<sup>154</sup> käyttäviin tulkintamenetelmiin, jotka ovat eriytyneet toisistaan pitkän oikeushistoriallisen kehityksen tuloksena. Vaikka tulkintamenetelmiä onkin lukuisia ja niiden yksityiskohdista lukuisia muunnelmia, vallitsee niistä yleisesti melko laaja yksimielisyys. Yleisimmät menetelmät ovat sanamuodonmukainen eli kielellinen tulkinta, historiallinen tulkinta, systemaattinen tulkinta ja teleologinen eli tavoitteellinen tulkinta.<sup>155</sup> Puhuttiinpa sitten tulkintamenetelmistä tai astetta yleisemmällä tasolla tulkintaperiaatteista, ovat ne EU-oikeudessa pitkälti samat kuin kansallisessa tai kansainvälisessä oikeudessa. EU-oikeuden tulkintaan liittyvien erityispiirteiden seurauksena niiden paino ja merkitys määräytyvät kuitenkin jonkin verran toisin kuin kansallisessa tai kansainvälisessä oikeudessa. EU-oikeuden tulkinnassa on perinteisesti ollut korostunut merkitys systemaattisella ja

---

151 Aarnio 1989, s.163.

152 Aarnio 1989, s.242.

153 Aarnio 1989, s. 242-243.

154 Esimerkiksi Hirvosen mukaan oikeudellista tulkintaa ohjaavissa tulkintaperusteissa on kyse tulkinnan perusteista, menetelmistä ja perusteluista. Hänen jaottelunsa mukaan tulkintaperusteet voidaan jakaa neljään kokonaisuuteen, eli (1) semanttisiin tulkintaperusteisiin, jotka pitäytyvät kielellisissä ilmiöissä, (2) systemaattisiin tulkintaperusteisiin, jotka painottavat yksittäisen säännöksen sijoittumista oikeusjärjestyksen kokonaisuuden systematiikkaan ja logiikkaan, (3) intentionaalisiin tulkintaperusteisiin, joissa on kyse lainsäätäjän tarkoituksesta, jota puolestaan etsitään lain esitöistä eli lainvalmisteluasiakirjoista, sekä (4) materiaalsiin tulkintaperusteisiin, jotka ovat sisällöllisiä, arvosidonnaisia ja/tai tavoitteellisia perusteita ; Hirvonen 2012, s.141-143.

155 Kulla 2015, s.153.

erityisesti teleologisella tulkinnalla sekä kansallisesta oikeudesta hieman poiketen myös dynaamis-evolutiivisella tulkinnalla. Tämä on ollut seurausta EU:n perustamissopimusten aukollisuudesta ja niiden kieliasun väljyydestä, EU-oikeuden autonomisesta asemasta suhteessa jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksiin sekä sen monikielisyydestä.<sup>156</sup>

Systemaattisessa tulkinnassa EU-oikeuden kontekstissa yksittäisiä perussopimuksen artikloja tai EU-säädösten (asetukset, direktiivit, päätökset) määräyksiä tulkitaan sijoittamalla ne asiayhteyteensä ja ottamalla viime kädessä huomioon unionin oikeusjärjestyksen normikokonaisuus. Teleologisessa tulkinnassa perussopimuksen tai EU-säädösten määräyksiä tulkitaan niiden tavoitteiden mukaisesti, ottaen viime kädessä huomioon unionin päämäärät ja tavoitteet kokonaisuudessaan. Siihen liittyy usein yhtenä ulottuvuutena tehokkuusperiaate, *effet utile*, eli EU-oikeuden tulkinta tavalla, joka varmistaa unionin oikeuden mahdollisimman tehokkaan toteutumisen. Dynaamis-evolutiivisessa tulkinnassa perussopimuksen tai EU-säädösten määräyksiä puolestaan tulkitaan ottaen huomioon unionin oikeusjärjestyksen ja yleensä integraation tila ja kehitysaste juuri tulkinta-ajankohtana.<sup>157</sup>

”Dynaamisuus” ja ”evolutiivisuus” ovatkin hyvin ominaisia piirteitä koko EU-oikeudelle. Sitä on tulkittava tulkintahetken olosuhteiden valossa, huomioiden viime kädessä EU-oikeuden sen hetkinen kehitystila kokonaisuudessaan.<sup>158</sup> Oikeudellinen tulkinta ei muutoinkaan voi milloinkaan toteutua ideologisessa tai yhteiskunnallisessa tyhjiössä, vaan oikeudellinen ratkaisu on monin eri tavoin sidoksissa ympäröivään yhteiskuntaan ja dynaamis-evolutiivisen tulkinnan tavoitteena onkin joustava, ajallisesti muuntuva ja myös yhteiskunnalliset muutokset huomioon ottava oikeudellinen tulkinta. Myös EIT:n oikeuskäytännössä on kehittynyt saman tyyppinen tulkintaperiaate, joka on korostanut ihmisoikeusajattelun dynaamisuutta ja muuntuvuutta uusien oikeudellisten ja yhteiskunnallisten haasteiden edessä.<sup>159</sup> EIT:n tuomari Pekkanen on käyttänyt termiä evolutiivinen tulkinta<sup>160</sup>.

EU-oikeuden dynaamis-evolutiivisuuden seurauksena itse varsinainen johdetun oikeuden säädös, vaikkapa Dublin III -asetus, voi pysyä vuosia ennallaan, mutta sen tulkinta muuttua integraation kehitysasteen, muun oikeuskäytännön ja esimerkiksi reaali maailman olosuhteiden muutosten yhteisseurauksena. Usein tämä EU-oikeuden jatkuvan dynaamis-evolutiivinen piirre on aistittavissa esimerkiksi julkisasiamiesten ratkaisuehdotuksista, joissa he aika ajoin haastavat EUT:ta muuttamaan tulkintakäytäntöään ympäröivän maailman mukana. Tämän tutkielman kontekstissa

---

156 Ojanen, Tuomas: EU-oikeuden perusteita, Helsinki, Edita, 2010, s.48-50.

157 Ojanen 2010, s.48.

158 Ojanen 2010, s.49.

159 Siltala 2003, s. 342.

160 Pekkanen, Raimo: Euroopan ihmisoikeussopimuksen evolutiivisesta tulkinnasta, Lakimies 4/1991, s.353.

hyvänä, tuoreena esimerkkinä tällaisesta tulkintakäytännön mahdollista muutosta enteilevästä ratkaisuehdotuksesta käy AG Sharpstonin näkemys kesäkuulta 2017 koskien tapauksia *A.S. vastaan Slovenia*<sup>161</sup> ja *Jafari*<sup>162</sup>, jota sivutaan tutkielman seuraavan luvun lopussa.

Tulkintamenetelmien välillä ei vakiintuneen käsityksen mukaan vallitse mitään varsinaista etusijajärjestystä<sup>163</sup>. Yleisesti lähtökohtana on kuitenkin pidetty sanamuodon mukaista tulkintaa ja systemaattista tulkintaa. Esimerkiksi Sankari on väitöskirjassaan katsonut saman pätevän myös EU-oikeudessa<sup>164</sup>. Tällöin muunlaisen tulkinnan voidaan katsoa täydentävän niitä. Toisinaan, varsinkin niin sanotuissa kiperissä tilanteissa, pitäytyminen sanamuodon mukaisessa tulkinnassa saattaa kuitenkin johtaa epäoikeudenmukaiseen ratkaisuun. Materiaalisia tulkintaperusteita käyttävät tulkintamenetelmät ovatkin haastaneet perinteiset, lähtökohtaisesti sisältöneutraalit tai arvokannanottoja välttelevät tulkintaperusteet tai -tavat. Tavoitteellisten tulkintaperusteiden asema on vahvistunut tavoitteita ja tarpeita painottavan lainsäädännön myötä. Myös EUT on painottanut tavoitteellisia eli teleologisia tulkintaperusteita, mikä on osaltaan vahvistanut niiden yleistymistä.<sup>165</sup>

Voidaan siis yleistäen todeta teleologian korostuvan sitä enemmän, mitä enemmän normisto on EU-oikeuden tavoin tavoiteorientoitunutta ja periaatepainotteista. Tällaisessa tulkintakontekstissa kielellinen tulkinta ei kykene antamaan yksiselitteisiä ratkaisuja.<sup>166</sup> Perus- ja ihmisoikeusmyönteinen lainoppi on puolestaan lisännyt arvoperusteisten tulkintaperusteiden merkitystä. Teleologisen argumentti on tavoitteellinen, mutta toisaalta aina myös arvostuksenvarainen. Tavoitehan ei ole objektiivinen tila, vaan arvostusten värittäjä haluttu seuraus.<sup>167</sup> Lain tavoitteita ja perus- ja ihmisoikeuksia tulkintaperusteena käyttävä tulkinta voikin hyväksyttävästi sivuuttaa sanamuodon mukaisen tulkintavaihtoehdon.<sup>168</sup>

Kuten Lavapuro on todennut, perusoikeussäännökset ovat tyypillisesti yleisluontoiseen ja korostuneen tulkinnanvaraiseen muotoon kirjoitettuja. Tämä puolestaan johtaa tulkinnan ja täten aiemman tulkintakäytännön korostumiseen perusoikeuksia koskevassa soveltamiskäytännössä.

---

161 C-490/16 A.S. vastaan Slovenian tasavalta, 26.7.2017.

162 C-646/16 Khadija Jafari ja Zainab Jafari vastaan Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl, 26.7.2017.

163 Kulla 2015, s.153.

164 Sankari, Suvi: *Legal Reasoning in context*, The Court of Justice on Articles 17 and 18 EC (20 and 21 TFEU) 2000-2008, Helsinki, 2011, s.281-282; Raitio 2013, s.219.

165 Hirvonen 2012, s.144.

166 Raitio 2014, s.541.

167 Aarnio 1989, s.242.

168 Hirvonen 2012, s.144.

Kirjoitusasun avoimuuden ohella perusoikeuksien tulkinnanvaraisuutta lisää se, että niiden katsotaan niin ilmaisevan kuin edellyttävänkin perustavanlaatuisia arvotarkaisuja.<sup>169</sup>

Perus- ja ihmisoikeusmääräysten korostuneen tulkinnanvaraisuuden seurauksena perusoikeusnormeja soveltavan tuomioistuimen voidaan katsoa olevan tavallaan puun ja kuoren välissä. Sen on yhtäältä varmistuttava siitä, ettei se ratkaisullaan loukkaa oikeudellisesti sitovia ja perustavanlaatuisia perus- ja ihmisoikeusvelvoitteita, toisaalta sen on samalla huolehdittava siitä, että sen tulkintaratkaisu voidaan ymmärtää nimenomaan oikeusnormeihin nojautuvana ja tässä mielessä oikeusvaltiollisena tuomiovallan käyttönä.<sup>170</sup>

Koska EU-oikeudelle on ominaista sen perustuminen kansallisesta oikeudesta sekä kansainvälisestä oikeudesta itsenäiseen, perussopimuksista muodostuvaan oikeuslähteeseensä ja siten siisiin oikeusnormeihinsa, sekä sen jo vuoden 1964 *Costa v Enel* -tuomiosta<sup>171</sup> asti vahvistunut ensisijaisuus jäsenvaltioiden oikeuteen nähden, on ymmärrettävää, että EUT:n oikeuskäytännössä on kehittynyt omanlaatuisensa tulkinnallinen lähestymistapa myös perusoikeuksia kohtaan.

### 3.4.1 Suppea ja laajentava tulkinta

Varsinaisista tulkintamenetelmistä eritellään usein lisäksi vielä tulkintastandardit, eli eräänlaiset loogiset päättelytavat. Myös suppea ja laajentava tulkinta on usein luokiteltu tulkintastandardeiksi. Toisaalta esimerkiksi Laakso ja Klami lukevat suppean tulkinnan kyllä tulkintastandardiksi, mutta eivät päättelytavaksi, sillä heidän mukaansa suppea tulkinta ilmaisee vain tulkinnan lopputuloksen, johon on päädytty muilla argumenteilla.<sup>172</sup> Laintulkintateoriassa on käytetty kielikuvaa supistava/laajentava esimerkiksi puhuttaessa lain merkitysisällön suhteesta faktoihin, eli kun tapauksen faktat näyttävät enemmän tai vähemmän selvästi vastaavan lain käyttämiä käsitteitä. Tällöin sitä merkitysisältöä, johon tulkinnalla on päädytty, verrataan siihen enemmän tai vähemmän kuvitteelliseen ”normaalimerkitykseen”, joka ilmaisulla yleisen kielenkäytön tai yleisen

---

169 Lavapuro, Juha: Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen noudattamien tulkintaperiaatteiden kansallisesta sovellettavuudesta, *Defensor Legis* 4/2011, s.467.

170 Lavapuro 2011, s.467-468.

171 C-6/64 *Costa v ENEL*, 15.7.1964.

172 Kulla 2015, s.153; Laakso, Seppo: *Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta*, Helsinki, Valtionhallinnon kehittämiskeskus, 1990, s.148-150; Laakso, Seppo: *Lainopin teoreettiset lähtökohdat*, Tampere, Tampereen yliopiston laitosten julkaisut, 2012, s.342-343; Klami, Hannu: *Johdatus oikeusteoriaan*, Helsinki, Lakimiesliiton Kustannus, 1986, s.72.



juridisen kielenkäytön mukaan saattaisi olla ja puhutaan suppeasta ja supistavasta tulkinnasta, laajasta ja laajentavasta tulkinnasta.<sup>173</sup>

Suppean tulkinnan voidaan katsoa tarkoittavan ensi sijassa poikkeussäännöksen soveltamisohjetta: poikkeusta pääsäännöstä on tulkittava suppeasti. Esimerkiksi Kullan mukaan poikkeussäännöksen suppealla tulkinnalla on unionin oikeudessa oikeuskäytännön vakiinnuttama sijansa. Jäsenvaltioissa unionin oikeuden mukainen tulkinta on otettava huomioon sovellettaessa unionin oikeutta ja täten mikäli oikeusnormia on esimerkiksi EUT:n oikeuskäytännössä tulkittu suppeasti, on tuo tulkintatapa huomioitava myös kansallisella tasolla vastaavassa tulkintatilanteessa.<sup>174</sup> Poikkeussäännöksen tunnistaminen voi puolestaan on olla välistä vaikeaa. Usein se on mahdollista ainoastaan ottamalla huomioon sääntelyn systematiikka yleissäännöksineen ja tämän vuoksi suppea tulkinta voidaankin Kullan mukaan luokitella systemaattisen tulkinnan osaksi.<sup>175</sup>

Klami on tässä yhteydessä puhunut oikeustieteen metodologisista säännöistä. Hän on todennut, että oikeudellisen päätöksenteon objektiivisuusvaatimus saa ilmauksensa esimerkiksi pyrkimyksestä hallita fakta- ja normipremissien asettamiseen liittyvää epävarmuutta *abstraktein metodologisin säännöin* eli *metanormein*, jotka esittävät, millä tavalla faktoja tai normeja koskevaan epävarmuuteen tulisi suhtautua, millaisia argumentteja sopii käyttää ja millaisia ei. Toteamuksessa, jonka mukaan ”poikkeussäännöksiä on tulkittava suppeasti” on kyse juuri tällaisesta *laintulkintaopillisesta säännöstä*. Kyseinen metanormi on Klamin mukaan toki heuristisesti tarkastellen oikeansuuntainen, mutta sen soveltaminen tuottaa tiettyjä käytännön vaikeuksia ja niinpä tällaista metanormia soveltavan ratkaisijan onkin yksittäistapauksen ratkaisun yhteydessä oltava sangen varauksellinen. Perusvaikeus tapauskohtaisen epävarmuuden hallitsemisessa ennalta asetetuin abstraktisin säännöin on ilmeinen. Kysymys on päätöksentekijän mielestä oikeaan ratkaisuun tulemisesta, jolloin on vaikea asettaa mitään ehdottomia ja kaikkia tilanteita koskevia, yleispäteviä kaavoja.<sup>176</sup>

Usein käykin niin, että vasta tulkinnan tuloksen selvittyä voidaan sanoa, onko päädytty laajaan, suppeaan vai mihin tulkintatapaan ja näin ollen oleellinen merkitys onkin niillä perusteilla, joilla eri tulkintatapoihin päädytään<sup>177</sup>. Tarkennettaessa suppean tulkinnan tarkempaa sisältöä esimerkiksi Kulla on todennut, että oikeustieteessä on yleensä katsottu, että suppea tulkinta tarkoittaa normaalia tiukempaa tulkintaa sanamuodon puitteissa, eli sanamuodon aivan keskeiseen sisältöön nojaavaa

---

173 Klami 1986, s.71.

174 Kulla 2015, s.163.

175 Kulla 2015, s.155; Laakso 2012, s.354-357.

176 Klami 1986, s.70-74.

177 Klami 1986, s.72.

tulkintaa. Toisinaan taas suppea tulkinta on ymmärretty sanamuodon puitteisiin mahtuvan laajentavan tulkinnan kielloksi. Mikäli tulkinnassa edetään vielä sanamuodon suppeinta sisältöä tiukempaan suuntaan, on kyse redusoivasta eli supistavasta tulkinnasta. Oikeusnormilauseen mahdollisten merkitysten aluetta rajoitetaan.<sup>178</sup>

Silloin kun tällainen supistava tulkinta, eli oikeusnormilauseen mahdollisten merkitysten alueen rajoittaminen perustuu tulkittavan säännöksen yleiseen tavoitteeseen (sen mieleen ja tarkoitukseen), on kyseessä *teleologinen reduktio*. Oikeusnormia tulkitaan siis sen tavoitteen valossa siten supistavasti, että tietty normin sanamuodon mukainen soveltamisvaihtoehto rajautuu käyttöalan ulkopuolelle.<sup>179</sup> Rikosoikeudessa tällainen tulkinta ei ole sallittua syytetyn vahingoksi, mutta EUT:n tulkintakäytännössä se on yleisempää. Tämän tutkielman kontekstissa erinomaiseksi malliesimerkiksi teleologisen reduktion tapauskohtaisesta sallittavuudesta tai soveltuvuudesta käy julkisasiamies Sharpstonin *Ghezelbash* -tapauksen ratkaisuehdotuksen yhteydessä esittämä pohdinta, joka esitellään tutkielman seuraavassa luvussa.

Laajentavassa tulkinnassa on luonnollisesti kyse suppean tai supistavan tulkinnan vastakohdasta. Sitä voidaan luonnehtia tulkintastandardiksi tai systemaattiseksi tulkintamenetelmäksi. Aarnion mukaan laajentava tulkinta tarkoittaa lakitekstin soveltamista sen luonnollisen soveltamisalan ulkopuolelle.<sup>180</sup> Toisaalta voidaan myös katsoa, että laajentavassa tulkinnassa on kyse oikeusnormilauseen merkityksen laajentamisesta suhteessa aiempaan oikeuskäytäntöön.

Sekä suppeaa että laajentavaa tulkintaa on tarkasteltu myös eräänlaisina lainaukon täyttämiskeinoina<sup>181</sup>. Onkin huomionarvoista, että sanamuotoa laveammalla tai suppeammalla tulkinnalla on usein suoranaisesti oikeutta luova vaikutus. Hirvosen mukaan supistava tai laajentava tulkinta tulisikin perustella eli oikeuttaa muilla kuin kieli- ja merkityso pillisillä perusteilla, eli lähinnä systemaattisilla tai teleologis-arvoperäisillä perusteilla<sup>182</sup>. Kulla taas on huomionnut, että oikeutta luovien tulkintaratkaisujen perusteleminen viittaamalla laajentavaan tulkintaan voi osoittautua erityisen vaativaksi<sup>183</sup>.

---

178 Kulla 2015, s.156; Hirvonen 2012, s.141: ”Supistavassa tulkinnassa oikeusnormilauseelle annetaan luonnollisen kielen merkityksen tai sanamuodonmukaisen tulkinnan tuottamaa merkityssisältöä suppeampi merkityssisältö. Oikeusnormilauseen mahdollisten merkitysten aluetta rajoitetaan.”; Aarnio 1989, s.257: ”Supistava tulkinta on kyseessä silloin, kun lakitekstiä tulkitaan tiukemmin kuin sen ”normaalitulkintainen” sanamuoto edellyttäisi.”

179 Kulla 2015, s.156.

180 Aarnio 1989, s. 258; Kulla 2015, s. 164.

181 Brusiin, Otto: Tuomarin harkinta normin puuttuessa, Helsinki, Suomalainen lakimiesten yhdistys, 1938, s.57-59; Kulla 2015, s.155, 164 ja 167-168.

182 Hirvonen 2012, s.141-142.

183 Kulla 2015, s.168.

### 3.5 Perusoikeuksien tulkinnasta EUT:n oikeuskäytännössä

Tarkasteltaessa EUT:n oikeudellista lähestymistapaa perusoikeuksiin ja sen seurauksena syntyvää EUT:n erityislaatuista perusoikeuksien tulkintatapaa, on heti aluksi syytä huomioida, että olisi metodologinen virhe omaksua EUT:n soveltamat laintulkintamallit sellaisinaan esimerkiksi suomalaisen lainkäyttöön tai päinvastoin. Kansallisesta oikeudesta, samoin kuin EIS-järjestelmästä, puuttuvat Lissabonin sopimuksen tavoitteisiin verrattavat elementit, kuten esimerkiksi yhtenäisen eurooppalaisen sisärajoittoman alueen, vapaiden sisämarkkinoiden, tasapainoisen talouskasvun tai kilpailukykyisen markkinatalouden luominen, eikä kansallisen oikeusjärjestelmän tavoitteisto siksi vastaa unionin tavoitteita. Raition mukaan tätä ei ole muuttanut se, että myös EU:ssa korostetaan nykyään perus- ja ihmisoikeuksien suojaamista ja oikeusvaltion kriteereiden kunnioitusta.<sup>184</sup>

Kuten yleisesti on tunnettua, eivät perusoikeudet alun perin edes sisällyneet EU:n kirjoitettuun oikeuteen. Sen sijaan niitä turvattiin osana EU-oikeuden yleisiä periaatteita, kuten EUT vuoden 1969 *Stauder* -tapauksessa<sup>185</sup> selvensi. Vuonna 2009 tapahtuneen Lissabonin sopimuksen ratifioinnin myötä perusoikeudet nykyään toki löytyvät perusoikeuskirjan muodossa kirjoitettuna oikeutena EU:n primaarioikeudesta, joka on sekä tulkinnan että pätevyyden perustana EU:n johdetulle oikeudelle, mutta niille ei ole kehittynyt mitään systeemistä etusijaa suhteessa muihin primaarisen EU-oikeuden lähteisiin<sup>186</sup>. Ne eivät siis ole EU-oikeudessa millään tavalla ”ylemmän asteista oikeutta” muihin primaarioikeuteen kirjattuihin periaatteisiin, kuten sisämarkkinavapauksiin, tai välttämättä myöskään EUT:n omasta oikeuskäytännöstään johtamiin EU-oikeuden yleisiin oikeusperiaatteisiin nähden.

Ojasta mukaillen avain EU-oikeuden ”soveltamislogiikkaan” on oivaltaa, että perus- ja ihmisoikeudet ovat ”vain” yksi *ulottuvuus* EU-oikeudessa, eivätkä siis mitään EU-oikeuden ytimessä olevia periaatteita, kuten sisämarkkinavapaudet ovat olleet. Kun perus- ja ihmisoikeudet on näin nähty yhtenä ulottuvuutena EU-oikeudessa, jonka ydin puolestaan on rakentunut sisämarkkinavapauksien varaan, on perus- ja ihmisoikeuksia yleisesti tarkasteltu EUT:n oikeuskäytännössä ”poikkeuksina” ja ”rajoituksina” sisämarkkinavapauksiin.<sup>187</sup>

---

184 Raitio 2013, s.221.

185 C-29/69 Stauder, 12.11.1969.

186 Ojanen 2008, s.225.

187 Ojanen 2010, s.127-128.

EUT onkin vakiintuneessa oikeuskäytännössään useaan otteeseen todennut, etteivät perusoikeudet ole ehdottomia, vaan niitä voidaan rajoittaa, kunhan rajoitukset tosiasiallisesti palvelevat yleisen edun mukaisia yhteisön tavoitteita, eikä niillä puututa perusoikeuksiin tavoitellun päämäärän kannalta suhteettomasti ja tavalla, jota ei voida hyväksyä ja jolla loukattaisiin näin suojattujen oikeuksien keskeistä sisältöä<sup>188</sup>. Perusoikeuskirjan 52(1) artiklassa säädetään kootusti kaikkien sen sisältämien perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä: ”Tässä perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia”.

Kuten aiemmin on todettu, perusoikeuksien tulkinnanvaraisuutta korostaa nimenomaisesti se, että niiden katsotaan ilmentävän perustavanlaatuisia yhteiskunnallisia arvovalintoja. Raitio on huomionnut, että käytännössä EUT:ssa ei ratkota periaatteita koskevia normiristiriitoja juurikaan moraalisiin argumentein, vaan pikemminkin praktisena päättelynä<sup>189</sup> EU:n integraatiota edistäviä tavoitteita ja päätösten käytännön seurauksia korostaen. Yksittäistapauksissa tämä puolestaan saattaa johtaa ongelmallisiin tilanteisiin perus- ja ihmisoikeuksien suojan ja tiettyjen taloudellispainotteisten tavoitteiden välillä.<sup>190</sup> Näin ollen EUT:n perusoikeusmyönteistä laintulkintaa ei pidä ylikorostaa, vaan pikemminkin ratkaisuiden tapauskohtaisuutta, tilanneherkkyyttä ja kontekstuaalista tulkintaa.<sup>191</sup>

EUT:n voidaankin siis katsoa perustavan oikeuskäytäntönsä tapauskohtaisesti tehtävälle, välistä radikaalillekin päätöksenteolle<sup>192</sup>, jossa unionin tavoitteet ja sen yleinen etu vaikuttavat kaiken

---

188 C-62/90 Komissio vastaan Saksan liittotasavalta, 8.4.1992, kohta 23; C-404/92 P X vastaan komissio, 5.10.1994, kohta 18; T-176/94 K vastaan komissio, 13.7.1995, kohta 33; Ojanen 2010, s.137.

189 Makkonen, Kaarle: Luentoja yleisestä oikeustieteestä, Helsinki, Helsingin yliopiston yleisen oikeustieteen laitoksen julkaisuja 5, 1978, s.165-167 ja 180-182. Raitio on mukaillut Makkosta todeten, että praktisessa päättelyssä on kyse tavoitteesta ja sen saavuttamiseksi välttämättömistä keinoista. Tavoitteen ja keinojen välillä ei ole loogista välttämättömyyttä, vaan tiettyjen keinojen välttämättömyys tavoitteen saavuttamiseksi perustuu päättelijän, esimerkiksi tuomarikollegion, omiin käsityksiin asiasta. Näin praktinen syllogismi tuottaa niin sanotun teknisen normin, joka sisältää ajatuksen siitä, mitä pitää tehdä tavoitteen saavuttamiseksi eräänlaisena käytännöllisenä välttämättömyytenä.

190 Raitio 2013, s.218.

191 Raitio 2009, s.321; C-470/03 AGM-COS.MET Sri vastaan Suomen valtio ja Tarmo Lehtinen, 17.4.2007.

192 Beck, Gunnar: *The Legal Reasoning of the Court of Justice of the EU*, Oxford, Hart Publishing, 2013: ”In formal terms the Court has recognised the protection of fundamental rights as a legitimate public policy objective which may justify proportionate interference with any of the four fundamental freedoms of movement. The status of fundamental rights as a public policy justification might suggest that, like all other exceptions or derogations from general rules or principles of EU law, fundamental rights should as a general rule, be interpreted narrowly. The Court’s decisions in *Schmidberger* or *Omega Spielhallen*, however, do not confirm that the Court always or even in most cases adopts a narrow interpretation of fundamental rights in cases involving conflicts with fundamental

aikaa taustalla. EU-oikeuden aukollisuudesta johtuen eräs sen äärimmäisen merkittävä ominaispiirre on EUT:n korostunut asema paitsi Montesquieu'n vallan kolmijako-opin<sup>193</sup> mukaisesti tuomiovallan käyttäjänä, myös oikeuden sisältöä määrittävänä ja sitä suoranaisesti luovana tahona<sup>194</sup>.

Koska oikeudellista ratkaisua ei periaatetasolla pääsääntöisesti tehdä moraalisisilla argumenteilla, voidaan perusoikeuksien tapauskohtaisessa tehokkaassa toteutumisessa katsoa korostuvan se, kuinka tärkeäksi niiden rooli on koettu kulloinkin sovellettavan EU:n johdetun oikeuden säädöksen kontekstissa. Mikäli jokin muu tärkeäksi koettu unionin etu on jo lähtökohtaisesti koettu perusoikeuden täysimääräistä toteutumista tärkeämmäksi, on tuota lähtöasetelmaa tapauskohtaisesti hyvin vaikea muuttaa. Kiikerin mukaan EUT tulkitseekin EU-lainsäädäntöä kiperissä eli vaikeissa tapauksissa *aina* tavoitteellisesti ja näin ollen niitä olisi luettava *ensisijaisesti* niiden johdannossa esitettyjen tavoitteiden perusteella. Juuri tämä ”tavoitteellinen lukeminen” poikkeaa merkittävästi kansallisen lainsäädännön tulkittamisesta.<sup>195</sup>

Entä kuinka EUT ottaa perusoikeuksien osalta omassa tulkintakäytännössään huomioon EIS:n ja EIT:n tulkintakäytännön?

### 3.5.1 EUT:n perusoikeuksien tulkinnasta Euroopan ihmisoikeussopimuksen valossa

EUT:n omalaatuinen perusoikeuksien tulkintatapa tuntuu vaikuttavan myös siihen, kuinka se tapauskohtaisesti joko huomioi EIS:n ja EIT:n oikeuskäytännön tai jättää sen huomioimatta. Yleensä EUT kuitenkin noudattaa EIT:n tulkintoja EIS:sta. EUT, tuolloin vielä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimien, totesi jo vuonna 2001 asiassa *C-274/99 Connolly v. Komissio*<sup>196</sup> seuraavasti: ”Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perusoikeudet ovat olennainen osa yleisiä oikeusperiaatteita, joiden noudattamista yhteisöjen tuomioistuimien valvoo. Yhteisöjen tuomioistuin tukeutuu tältä osin jäsenvaltioiden yhteiseen valtiosääntöperinteeseen ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, joiden syntyyn jäsenvaltiot ovat vaikuttaneet tai joihin ne ovat liittyneet. Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksella on tässä yhteydessä erityinen merkitys”. Vastaavasti EIT katsoi kesällä 2005

---

freedoms of movement. It is more correct to say that in cases involving a clash between one or more fundamental freedoms and one or more fundamental rights the Court makes a radical choice on a case-by-case basis. The choice is radical in a sense that there are no overarching criteria that provide a rational basis for preferring one value to the another, ie either the fundamental freedom or the conflicting fundamental right.”; Raitio 2013, s.321.

193 Montesquieu, Charles De Secondat: *De l'Esprit des Lois*, 1748. On huomionarvoista, että vallan kolmijako-opin funktio on nimenomaisesti vallan väärinkäytön ehkäiseminen.

194 Ojanen 2008, s.221.

195 Kiikeri, Markku: Euroopan unionin oikeusjärjestelmästä. Teoksessa Niemi, Marja-Leena: *Oikeus tänään / osa I*, Rovaniemi, Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja, sarja C 64, 2016, s.383-384.

196 C-274/99 P *Bernard Connolly v Euroopan yhteisöjen komissio*, 6.3.2001.

*Bosphorus v. Irlanti* -tapauksessa<sup>197</sup>, että EU-oikeuden mukaisen perusoikeussuojan voidaan olettaa vastaavan EIS:n mukaista suojaa. Täten jäsenvaltion, joka on pelkästään noudattanut EU-jäsenyysvelvoitteitaan, oletetaan menetelleen EIS:n mukaisesti, jollei yksittäistapauksissa ole aihetta päätyä muuhun johtopäätökseen.<sup>198</sup>

Lissabonin sopimuksen ratifioimisen myötä osaksi EU:n primaarioikeutta tulleen perusoikeuskirjan 53 artiklan mukaan perusoikeuskirjan määräyksiä ei saa tulkita siten, että ne rajoittaisivat niitä ihmisoikeuksia ja perusvapauksia, jotka tunnustetaan jäsenvaltioiden valtiosäännöissä, unionin oikeudessa, kansainvälisessä oikeudessa ja kansainvälisistä yleissopimuksista erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksessa. Lisäksi perusoikeuskirjan 52(3) artiklassa säädetään, että siltä osin kuin perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat EIS:ssa taattuja oikeuksia, niiden merkitys ja ulottuvuus ovat vähintään samat kuin EIS:ssa, mutta unioni voi myöntää myös tätä laajempaa suojaa.

Perusoikeuskirjan 4 artiklan kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kielto vastaa EIS:n sanamuodoltaan täysin identtistä 3 artiklaa, eli kidutuksen kieltä, joka kuuluu seuraavasti:

”Ketään ei saa kiduttaa, eikä kohdella tai rangaista epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla.”

Täten perusoikeuskirjan 4 artiklaa on perusoikeuskirjan 52(3) artiklan mukaisesti siis tulkittava yhdenmukaisesti EIS:n 3 artiklan kanssa. Korostaakseen unionin oikeuden autonomiaa EUT on toki omassa ratkaisukäytännössään vahvistanut tulkintalinjansa olevan, että mikäli asiassa on kyse sekä EIS:sta että perusoikeuskirjasta ilmenevästä oikeudesta, EUT viittaa perusoikeuskirjaan. Tämä ei silti millään tavalla poista velvollisuutta tulkita perusoikeuskirjan 4 artiklaa yhdenmukaisesti EIS:n 3 artiklan kanssa. Kyseinen vaatimus puolestaan velvoittaa EUT:n soveltamaan kyseisiä artikloja tulkitessaan EIT:n vakiintunutta oikeuskäytäntöä.<sup>199</sup> EUT on omassa oikeuskäytännössään nimenomaisesti vahvistanut, että kun perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat ihmisoikeussopimusta, on EUT:n seurattava tuomioissaan EIT:n oikeuskäytäntöä<sup>200</sup>.

Kun edellä mainittua tarkastellaan käytännön tasolla, eli konkreettisen EU:n johdetun oikeuden säädöksen soveltamistilanteessa, siitä seuraa, että kun turvapaikanhakija vastustaa Dublin III- eli

197 *Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Sirketi v. Ireland*, (App. no. 45036/98), 30.6.2005.

198 Jääskinen 2007, s. 388.

199 Pöntinen 2015, s. 559.

200 C-400/10 PPU *J. McB v L.E.* (2010), kohta 53 ja *Yhdistetyt asiat C-92/09 ja C-93/09 Volker Und Markus Schecke Gbr (C-92/09) ja Hartmut Eifert (C-93/09) v Land Hessen* (2010), kohdat 51-52. Ks. myös julkisasiamies Trstenjakin ratkaisuehdotus asiassa C-411/10 N.S., kohta 146.

vastuunmäärittämisasetukseen perustuvaa siirtopäätöstään vedoten riskiin altistua epäinhimilliselle tai halventavalle kohtelulle, tulisi EUT:n siis seurata ratkaisuisaan EIT:n oikeuskäytäntöä. Onkin ollut mielenkiintoista huomata, että käytännössä näin ei ole tapahtunut, vaan 2010-luvulla EUT on pitkään soveltanut perusoikeuskirjan 4 artiklaa turvapaikanhakijaa vähemmän suojelevasti kuin EIT vastaavaa EIS:n 3 artiklaa<sup>201</sup>. Tämän voidaan katsoa johtuvan (1) EUT:n halusta suojella omaa autonomista asemaansa sekä sen seurauksena (2) keskinäisen luottamuksen periaatteen ja perusoikeuksien suojelun välisestä jännitteestä.

### 3.5.1.1 Autonomisen aseman korostaminen

Perusoikeuskirjan astuttua voimaan vuonna 2009 EUT otti sen oitis omakseen ja omaksui hyvin nopeasti uuden, autonomisen lähestymistavan perusoikeuksia koskevaan oikeustapauskäytäntönsä soveltamalla perusoikeuskirjaa erillään sekä EIT:n oikeuskäytännöstä että myös muista ihmisoikeussäädöksistä<sup>202</sup>. Kun EUT ennen vuotta 2009 oli oikeuskäytännössään jatkuvasti ja kasvavassa määrin viitannut varsinkin EIT:n ratkaisuihin ja EIS:n säännöksiin<sup>203</sup>, vähenivät nuo viittaukset merkittävästi vuosina 2009-2012. Tuona ajanjaksona 122:sta perus- ja ihmisoikeuksiin liittyneestä tapauksesta, joissa oli viitattu perusoikeuskirjan säännöksiin, vain 20 tapauksessa EUT viittasi myös EIS:n säännökseen ja ainoastaan 10 tapauksessa se mainitsi edes jollain tavalla EIT:n oikeuskäytännön.<sup>204</sup>

Tällaista laskua viittausten määrässä voidaan pitää merkittävänä, kun huomioidaan perusoikeuskirjan 52(3) artiklan luoma perusoikeuskirjan ja EIS:n läheinen yhteys toisiinsa, eli se, että perusoikeuskirjan säännöksille tulisi antaa vähintään sama merkitys ja ulottuvuus kuin saman sisältöisille EIS:n säännöksille. Näin ollen täytyy voida olettaa, että EUT ottaa perusoikeuksia koskevassa oikeuskäytännössään huomioon EIT:n saman sisältöisiä säädöksiä koskevan oikeuskäytännön, joka toimisi tällöin perusoikeuksien vähimmäistasona EU-oikeudessa. Muutoin koko perusoikeuskirjan 52(3) artiklaa voitaisiin pitää merkityksettömänä. Lisäksi perusoikeuskirjan

---

201 Vicini, Giulia: The Dublin Regulation between Strasbourg and Luxembourg: Reshaping non-refoulement in the Name of Mutual Trust. *European Journal of Legal Studies*, 2015, Vol. 8, No. 2, s.50-72.

202 Douglas-Scott, Sionaidh: The European Union and Human Rights after the Treaty of Lisbon, *Human Rights Law Review*, Vol.11 Issue 4, 2011, s.645-682.

203 Scheek, Laurent: Competition, Conflict and Cooperation between European Courts and the Diplomacy of Supranational Judicial Networks, Garnet working paper No. 23/07, 2007, luettavissa osoitteessa <http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/pais/research/researchcentres/csgr/garnet/workingpapers/2307.pdf>.

204 Burca, Grainne de: After the EU Charter of Fundamental Rights: The Court of Justice as a Human Rights Adjudicator, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol.20, 2013, s.168.

selityksissä<sup>205</sup> viitataan artiklan 52(3) kohdalla suoraan EIT:n oikeuskäytäntöön toteamalla, että EIS:n takaamien oikeuksien merkitys ja ulottuvuus ei määriy ainoastaan EIS:n säädöstekstin, vaan myös EIT:n oikeuskäytännön perusteella. Näin ollen perusoikeuskirjan tarjoama suojan taso ei voisi koskaan olla matalampi kuin EIS:n tarjoama suoja.<sup>206</sup>

Edellä mainittu huomioiden voidaan olettaa, että perussopimusten ja perusoikeuskirjan laatijoiden tarkoituksena on ollut edistää oikeusvarmuutta Euroopassa vallitsevassa, perusoikeuksien suhteen moniulotteisessa kontekstissa ja tuoda näitä kahta järjestelmää lähemmäs toisiaan<sup>207</sup>. EUT näyttäisi kuitenkin tulkinneen perusoikeuskirjan 52(3) artiklaa eri tavalla. Yksi harvoista tapauksista, joissa EUT on viitannut suoraan tuohon artiklaan sekä perusoikeuskirjan selityksiin kyseisestä artiklasta, on helmikuussa 2016 annettu *C-601/15 PPU J.N. -tuomio*<sup>208</sup>. Siinä se totesi, että ”vaikka perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdassa määrätään, että perusoikeuskirjan oikeuksilla, jotka vastaavat Euroopan ihmisoikeussopimuksessa taattuja oikeuksia, on sama merkitys ja sama ulottuvuus kuin mainitussa sopimuksessa, sopimusta ei voida pitää – niin kauan kuin unioni ei ole siihen liittynyt – muodollisesti unionin oikeusjärjestykseen sisältyvänä oikeudellisena välineenä”<sup>209</sup>. Täten EU-oikeuden pätevyys on tutkittava ”ainoastaan perusoikeuskirjassa taattujen perusoikeuksien kannalta”, ”solely in the light of the fundamental rights guaranteed by the Charter”<sup>210</sup>.

Perusoikeuskirjan selitysten, jotka oli otettava huomioon sen tulkinnassa, osalta EUT myönsi, että 52(3) artiklan tarkoituksena on varmistaa tarvittava johdonmukaisuus perusoikeuskirjan ja EIS:n välillä, mutta ”sanotun kuitenkin vaikuttamatta unionin oikeuden ja Euroopan unionin tuomioistuimen riippumattomuuteen”<sup>211</sup>. Oikeuskirjallisuudessa tätä EUT:n kasvavassa määrin muista kansainvälisistä säännöksistä eristäytymistä ja EU-oikeuden autonomian korostamista on yleisesti pidetty huolestuttavana kehityssuuntana ja katsottu sen luovan ensinnäkin vääristyneen mielikuvan siitä, että EU ja EIS eivät olisi sidoksissa toisiinsa, sekä myös tietynasteista kilpailua Eurooppa-tuomioistuinten välille<sup>212</sup>.

---

205 Explanations Relating to the Charter of Fundamental Rights, EUVL C 303/20, 2007.

206 Imamovic, Sejla: The Court of Justice of the EU as a Human Rights Adjudicator in the Area of Freedom, Security and Justice, 2017, s.6-7.

207 Imamovic 2017, s.7.

208 C-601/15 PPU J.N. v. Staatssecretaris voor Veiligheid en Justice, 15.2.2016, myöhemmin J.N.

209 J.N., kohta 45.

210 J.N., kohta 46.

211 J.N., kohta 47.

212 Polakiewicz, Jorg: The EU's Accession to the European Convention on Human Rights – A Matter of Coherence and Consistency, kirjassa Morano-Foadi, Sonia & Vickers, Lucy (eds.): Fundamental Rights in the EU: A Matter for Two Courts, Oxford, Hart Publishing, 2007; Douglas-Scott, Sionaidh: The Relationship Between the EU and the ECHR Five Years on from the Treaty of Lisbon, kirjassa Vries Sybe, Bernitz Ulf de & Weatherill, Stephen (eds.): The EU Charter of Fundamental Rights as a Binding Instrument: Five Years Old and Growing, Oxford, Hart Publishing, 2015; Peers, Steve: The EU's Accession to the ECHR: The Dream Becomes a Nightmare, German Law



Kenties räikein esimerkki EUT:n autonomisuutensa korostamisesta on sen joulukuussa 2014 antama lausunto koskien EU:n liittymistä EIS:n jäseneksi<sup>213</sup>. Liittymistä oli valmisteltu lähes 20 vuotta ja kaiken piti vihdoinkin olla valmista, mutta komissio päätti pyytää vielä EUT:lta lausuntoa liittymisestä. Lähes kaikkien yllätykseksi EUT torjui liittymissopimuksen täysin, perustaen kantansa viiteen pääsyyhyn, joista nimenomaan keskinäisen luottamuksen periaatteen tärkeyteen EU-oikeudessa vetoaminen on tämän tutkielman kannalta mielenkiintoisin.

### 3.5.1.2 Keskinäisen luottamuksen periaatteen ja perusoikeuksien suojelun välinen jännite

Lausunnossaan EUT toteaa perusoikeuksien kuuluvan unionin ”oikeudellisen rakennelman keskiöön”<sup>214</sup>, eli sen perustuslaillisen kehyksen ytimeen, mutta jatkaa, että unionin oikeuden autonominen, itsenäinen asema suhteessa jäsenvaltioiden oikeuteen sekä kansainväliseen oikeuteen edellyttää sitä, ”että näitä perusoikeuksia tulkitaan unionin rakenteen ja tavoitteiden mukaisesti”<sup>215</sup>. Tässä yhteydessä EUT ei tarkalleen kerro, mitä se tarkoittaa tällä perusoikeuksien tulkinnalla unionin rakenteen ja tavoitteiden mukaisesti, mutta näyttäisi sille, että EUT lausunnon mukaan unionin perusoikeuksia tulisi tulkita ja suojella siinä määrin, mitä EU:n perustuslaillinen kehys ja tavoitteet sen sallivat.

Keskinäisen luottamuksen periaatetta käsitellään EUT:n lausunnossa ”Unionin oikeuden erityispiirteet ja itsenäisyys” -otsikon alla. Sillä on lausunnon mukaan perustavanlaatuisen merkitys unionin oikeudessa, koska sen avulla voidaan luoda ja pitää yllä aluetta, jolla ei ole sisäisiä rajoja. Etenkin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella keskinäisen luottamuksen periaate edellytti EUT:n mukaan sitä, että kukin jäsenvaltio katsoo – ellei kyse ole poikkeuksellisista tilanteista – että toiset jäsenvaltiot noudattavat unionin oikeutta ja aivan erityisesti siinä tunnustettuja perusoikeuksia.<sup>216</sup> Tässä yhteydessä EUT viittasi vuonna 2011 antamansa *N.S. ja M.E.* -tuomion kohtiin, joissa se tuolloin oli todennut, että yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä oli luotu tilanteessa, jossa kaikkien jäsenvaltioiden voitiin olettaa noudattavan perusoikeuksia, myös EIS

---

Journal, Vol.16 No.1, 2015, s.213-222 & Gerards, Janneke: Who Decides on Fundamental Rights Issues in Europe? Towards a Mechanism to Coordinate the Roles and the National Courts, the ECJ and the EctHR, kirjassa Vries Sybe, Bernitz Ulf de & Weatherill, Stephen (eds.): The EU Charter of Fundamental Rights as a Binding Instrument: Five Years Old and Growing, Oxford, Hart Publishing, 2015.

213 Unionin tuomioistuimen lausunto 2/13 (täysistunto), 18 päivänä joulukuuta 2014, myöhemmin EUT:n lausunto 2/13

214 EUT:n lausunto 2/13, kohta 169.

215 Ibid. Kohta 170.

216 Ibid. Kohta 191.

huomioon ottaen, sekä jäsenvaltioiden voivan saavuttaa keskinäisen luottamuksen tältä osin. EUT:n mukaan juuri tämän keskinäisen luottamuksen periaatteen vuoksi unionin lainsäätäjät oli antanut tapauksessa tarkastelun alla olleen vastuunmäärittämisasetuksen turvapaikkahakemusten käsittelyn rationalisoimiseksi.<sup>217</sup> Silti se myönsi, ettei kuitenkaan ollut mahdotonta, etteikö järjestelmällä voisi olla käytännössä suuria toimintavaikeuksia joissain jäsenvaltioissa siten, että tästä seuraisi vakava vaara perusoikeuksien loukkaukselle<sup>218</sup>.

Tämä huomioon ottaen EUT lausunnossaan 2/13 katsoi, että kun jäsenvaltiot soveltavat EU-oikeutta, niitä voidaan sen nojalla jopa ”vaatia oletamaan, että muut jäsenvaltiot noudattavat perusoikeuksia, siten, että ne eivät voi vaatia toiselta jäsenvaltiolta perusoikeuksille annettavaa korkeampaa kansallisen suojan tasoa kuin mitä unionin oikeudessa annetaan ja tämän lisäksi ne eivät myöskään voi poikkeuksellisia tapauksia lukuun ottamatta tarkastaa, onko tuo toinen jäsenvaltio tosiasiallisesti kunnioittanut tietyssä konkreettisesti tapauksessa unionin takaamia perusoikeuksia”.<sup>219</sup> *N.S. ja M.E.* -tuomiossa tällaisen poikkeuksellisen tapauksen olivat siis muodostaneet yksittäisen jäsenvaltion turvapaikkajärjestelmän suuret, systeemiset toimintavaikeudet. Näin ollen EUT lausunnossaan katsoi, että siltä osin kun EIS:ssa vaaditaan, että jäsenvaltio tarkastaa, onko toinen jäsenvaltio noudattanut perusoikeuksia, vaikka unionin oikeuden mukaan kyseisten jäsenvaltioiden on keskinäisen luottamuksen periaatteen mukaisesti luotettava keskenään toisiinsa, EU:n liittyminen EIS:een voisi vaarantaa unionin perustana olevan tasapainon ja unionin oikeuden itsenäisyyden<sup>220</sup>.

Kaikesta kahdessa edellisessä kappaleessa mainitusta voitaisiin täten jopa olettaa, että EUT:n lausunnossaan antamansa näkemyksen mukaan kansallisten viranomaiset voisivat EU-oikeuden autonomiaa ja keskinäisen luottamuksen periaatetta suojellakseen olla jopa velvollisia olemaan tarkastelematta toisten jäsenvaltioiden perusoikeustilannetta tai vähintään rajaamaan tämän tarkastelun koskemaan kaikista räikeimpiä perusoikeusrikkomuksia. Tämä on hyvin ongelmallista, sillä se poistaisi EIS:n tarjoaman vähimmäissuojan tason sellaisilta EU-oikeuden aloilta, jotka nimenomaan ovat herkkiä perusoikeusloukkauksille, kuten turvapaikka- sekä rikosoikeudelliset alueet<sup>221</sup>.

---

217 N.S. ja M.E., kohdat 78-80.

218 Ibid. Kohta 81.

219 Aranyosi ja Caldaru, kohta 192.

220 Ibid. Kohta 194.

221 Spaventa, Eleanor: A Very Fearful Court? The Protection of Fundamental Rights in the European Union after Opinion 2/13, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol.22 Issue 35, 2015, s.19; Witte, Bruno de & Imamovic, Sejla: Opinion 2/13 on Accession to the ECHR: Defending the EU Legal Order against a Foreign Human Rights Court, *European Law Review*, Vol.40 No.5, 2015, s.683-705.

EUT:n omasta oikeuskäytännöstään unionin yleiseksi oikeusperiaatteeksi johtaman keskinäisen luottamuksen periaatteen painottaminen perusoikeuksien suojan kustannuksella onkin 2010-luvulla saanut osakseen erityisen paljon kritiikkiä. Esimerkiksi Imamovic on todennut, että EUT näyttää väärinkäsittäneen perusoikeuksien roolin ja paikan EU:ssa, sillä perusoikeuksien kunnioittaminen on yksi EU:n perusperiaatteista ja välttämätön edellytys sen koko legitimitetille, kun taas keskinäisessä luottamuksessa on kyse lähinnä vain periaatteesta, jolla helpotetaan jäsenvaltioiden oikeudellista yhteistyötä<sup>222</sup>. Spaventa<sup>223</sup> puolestaan on Euroopan parlamentille tekemässään tutkimuksessa vuonna 2016 täysin perustellusti huomionut, että EUT on perusoikeuskirjan suppealla tulkinnalla heikentänyt perusoikeuskirjan tarjoamaa suojaa, jotta se ei puolestaan horjuttaisi jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä sääntelevien instrumenttien – kuten Dublin -järjestelmä tai eurooppalaisia pidätysmääräyksiä (EAW) koskeva puitepäätos – tehokkuutta. Hänen näkemyksensä mukaan EUT:n ei tulisi liiaksi vedota keskinäisen luottamuksen periaatteeseen, mikäli se kerran ei käytännön tasolla toteudu. Tällöin jäsenvaltioille muodostuisi merkittävä virike panostaa kansallisen perusoikeuksien suojan tasonsa nostamiseen siltä vaadittavalle yleiseurooppalaiselle tasolle.

### 3.5.2 Epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kiellon ehdoton luonne

Turvapaikkaoikeudellisten asioiden ohella keskinäisen luottamuksen periaatteen ja perusoikeuksien suojelun välinen jännite on ominaista myös rikosoikeudellisille tapauksille. Tämän luvun lopuksi, ennen siirtymistä tarkastelemaan Eurooppa-tuomioistuinten oikeuskäytännön kehittymistä Dublin -järjestelmään liittyen, onkin syytä huomioda vielä yksi EUT:n hiljattain antama tuomio unionin rikosoikeudellisen yhteistyön alalta, jolla on selviä liittymäkohtia unionin turvapaikkaoikeuteen ja Dublin -siirtoihin.

EUT:n huhtikuussa 2016 antamassa tuomiossa yhdistetyissä asioissa *C-404/15 Aranyosi* ja *C-659/15 PPU Caldararu*<sup>224</sup> oli kyse eurooppalaista pidätysmääräyksistä (European Arrest Warrants), jotka saksalaisen tuomioistuimen määrä laittaa täytäntöön luovuttamalla niiden kohteena olleet Aranyosi ja Caldararu Unkarin ja Romanian viranomaisille. Saksalainen Bremenin tuomioistuin kuitenkin katsoi, että oli olemassa vakavia syitä olettaa, että – johtuen kroonisista ja yleisistä

222 Imamovic, Sejla: *The Court of Justice of the EU as a Human Rights Adjudicator in the Area of Freedom, Security and Justice*, 2017, s.10.

223 Spaventa, Eleanor: *The interpretation of Article 51 of the EU Charter of the Fundamental Rights: the dilemma of stricter or broader application of the Charter to national measures*. Project Report. European Parliament, Brussels, 2016, s.35.

224 Yhdistetyt asiat C-404/15 ja C-659/15 PPU Pal Aranyosi ja Robert Caldararu v. Generalstaatsanwaltschaft Bremen, 5.4.2016.

puutteista Unkarin ja Romanian vankilajärjestelmissä – oli olemassa riski perusoikeuskirjan 4 artiklan vastaisesta epäinhimillisestä tai halventavasta kohtelusta. Saksalaisen tuomioistuimen näkemystä tukivat EIT:n antamat ratkaisut EIS:n 3 artiklan mukaisen epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kiellon rikkomisesta niin Unkarin<sup>225</sup> kuin Romanian<sup>226</sup> vankilajärjestelmissä, sekä kansainvälisen kiduttamisen vastaisen järjestön CPT:n raportti asian tiimoilta. Ennakkoratkaisukysymyksessä haluttiin vastaus lähinnä siihen, että kun oli painavia perusteita katsoa, että kohdevaltion vankilaolosuhteet rikkoivat luovutettavan henkilön perusoikeuksia ja yleisiä oikeusperiaatteita, sellaisina kuin ne on vahvistettu SEU 6 artiklassa<sup>227</sup>, tuliko eurooppalaista pidätysmääräystä toimeenpanevan jäsenvaltion tällöin olla luovuttamatta sen kohteena olevaa henkilöä kohdevaltioon.

Tuomiossaan EUT viittasi lausuntoonsa 2/13<sup>228</sup> siitä, kuinka keskinäisen luottamuksen periaatteella sekä siitä seuraavalla vastavuoroisen tunnustamisen periaatteella oli unionin oikeudessa perustavan laatuinen merkitys, koska niiden avulla voitiin luoda ja pitää yllä sisärajan alue ja kuinka tämä edellytti sitä, että kukin jäsenvaltio katsoi, poikkeuksellisia olosuhteita lukuun ottamatta, että kaikki muut jäsenvaltiot noudattivat unionin oikeutta ja sen mukaisia perusoikeuksia<sup>229</sup>. Tämän perään se kuitenkin totesi, että eurooppalaista pidätysmääräystä koskevan järjestelyn soveltaminen voidaan keskeyttää, jos jokin jäsenvaltio rikkoi *vakavasti ja jatkuvasti* unionin perustana olevia arvoja, kuten ihmisarvon ja ihmisoikeuksien kunnioittamista<sup>230</sup> ja että keskinäisen luottamuksen ja vastavuoroisen tunnustamisen periaatteita voitiin siis lausunnon 2/13 mukaisesti rajoittaa poikkeuksellisissa olosuhteissa<sup>231</sup>.

Perusoikeuksien osalta EUT totesi, että perusoikeuskirjan 4 artiklan mukaisella epäinhimillisen ja halventavan kohtelun kiellolla oli *ehdoton luonne*, koska se liittyi läheisesti perusoikeuskirjan 1

---

225 Varga and others v Hungary (App. Nos. 14097/12, 45135/12, 73712/12, 34001/13, 44055/13 and 64586/13), 10.3.2015., kohta 92: "Having regard to the circumstances of the applicants' cases and their cumulative effect on them, the Court considers that the distress and hardship endured by the applicants exceeded the unavoidable level of suffering inherent in detention and went beyond the threshold of severity under Article 3. Therefore, there has been a violation of Article 3 of the Convention."

226 Voicu v Romania (App. No. 22015/10), 10.6.2014; Bujorean v Romania (App. No. 13054/12), 10.4.2014; Constantin Aurelian Burlacu v Romania (App. No. 51318/12), 10.6.2014; Mihai Laurentiu Marin v Romania (App. No. 79857/12), 10.9.2014.

227 Sopimus Euroopan unionista, 6 artikla: "Unioni tunnustaa oikeudet, vapaudet ja periaatteet, jotka esitetään...Euroopan unionin perusoikeuskirjassa, jolla on sama oikeudellinen asema kuin perussopimuksilla."; "Perusoikeuskirjassa esitetyt oikeuksia, vapauksia ja periaatteita on tulkittava perusoikeuskirjan tulkintaa ja soveltamista koskevien perusoikeuskirjan VII osaston yleisten määräysten mukaisesti ja ottaen asianmukaisesti huomioon perusoikeuskirjassa tarkoitettujen selitykset, joissa esitetään näiden määräysten lähteet."; "Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä eurooppalaisessa yleissopimuksessa taatut ja jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä johtuvat perusoikeudet ovat yleisinä periaatteina osa unionin oikeutta."

228 EUT:n lausunto 2/13, kohta 191.

229 Aranyosi ja Caldaru, kohdat 77-78.

230 Ibid. kohta 81.

231 Ibid. kohta 82.

artiklassa tarkoitettuun ihmisarvon kunnioittamiseen<sup>232</sup>. Tämä perusoikeuskirjan 4 artiklan epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kiellon ehdoton luonne vahvistettiin sitä vastaavassa EIS:n 3 artiklassa, eikä siitä siis voinut poiketa missään olosuhteissa<sup>233</sup>. Tämä johtui siitä, että perusoikeuskirjan 1 ja 4 artiklassa ja EIS:n 3 artiklassa vahvistetaan yksi unionin sekä sen jäsenvaltioiden perusarvoista ja tästä johtuen kaikissa olosuhteissa, mukaan lukien terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden vastainen taistelu, EIS sisälsi ehdottoman epäinhimillisen ja halventavan kohtelun kiellon asianomaisen henkilön käyttäytymisestä riippumatta<sup>234</sup>.

Tästä perusoikeuskirjan 4 artiklan ehdottomasta luonteesta seurasi, että mikäli jäsenvaltion täytäntöönpanosta vastaavalla oikeusviranomaisella oli tiedossaan seikkoja, jotka osoittivat todellisen vaaran siitä, että pidätysmääräyksen antaneen jäsenvaltion vankilaolosuhteet rikkoivat tätä epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kieltoa, tuli täytäntöönpanosta vastaavan jäsenvaltion tällöin arvioida tuon vaaran olemassaoloa käyttäen kaksivaiheista testiä. Pidätysmääräyksen täytäntöönpano ei nimittäin saa johtaa kyseisen henkilön epäinhimilliseen tai halventavaan kohteluun.<sup>235</sup>

Ensinnäkin oikeusviranomaisen tuli arvioida, aiheuttivatko toisen jäsenvaltion vankilaolosuhteiden rakenteelliset tai yleiset puutteet riskin epäinhimillisestä tai halventavasta kohtelusta. Tämän vankilaolosuhteiden todellisen tilan arvioinnin tuli tapahtua käyttäen objektiivisia, luotettavia, tarkkoja ja asianmukaisesti päivitettyjä tietoja, kuten esimerkiksi EIT:n tai pidätysmääräyksen antaneen jäsenvaltion tuomioistuinratkaisuja sekä Euroopan neuvoston tai YK:n järjestelmään kuuluvien elinten laatimia päätöksiä, kertomuksia ja muita asiakirjoja.<sup>236</sup> Tämä ei kuitenkaan vielä riittänyt.

Kun vaaran olemassaolo oli todettu, tuli oikeusviranomaisen testin toisessa vaiheessa arvioida konkreettisesti ja tarkasti, oliko olemassa painavia perusteita uskoa, että nimenomaan kyseinen, pidätysmääräyksen kohteena oleva henkilö altistuisi tälle vaaralle epäinhimillisestä tai halventavasta kohtelusta<sup>237</sup>. Mikäli tämän kaksivaiheisen testin jälkeen on olemassa todellinen vaara epäinhimilli-

---

232 Ibid. kohta 85 sekä vastaavasti EUT:n tuomio asiassa C-112/00 Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzuge v. Itävallan tasavalta, 12.6.2003, kohta 80. Tuossa tuomiossa EUT totesi, että EIS:ssa taatut sananvapautta koskeva oikeus ja oikeus kokoontua vapaasti rauhanomaisessa tarkoituksessa eivät – toisin kuin samassa sopimuksessa taatut muut perusoikeudet, kuten kaikkien ihmisten oikeus elämään tai kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kielto, joita ei voi rajoittaa – olleet ehdottomia oikeuksia, vaan ne oli suhteutettava siihen tehtävään, mikä niillä oli yhteiskunnassa. Täten niitä voitiin rajoittaa, kunhan tämä tapahtui yleisen edun nimissä. Epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kieltoa sen sijaan ei voitu rajoittaa missään olosuhteissa edes yleisen edun nimissä.

233 Ibid. Kohta 86.

234 Ibid. Kohta 87; Bouyid v Belgium (App. No. 23380/09), 28.9.2015; kohta 81 oikeuskäytäntöviittauksineen.

235 Ibid. Kohta 88.

236 Ibid. Kohta 89.

237 Ibid. Kohta 92.

sestä tai halventavasta kohtelusta kyseisen henkilön kohdalla, on oikeusviranomaisen lykättävä päätöstään kyseisen henkilön luovuttamisesta siihen asti, kunnes se on saanut pidätysmääräyksen antaneen jäsenvaltion viranomaiselta lisätietoja, joiden nojalla voidaan katsoa, ettei vaaraa enää ole. Mikäli vaaran olemassaoloa ei siltikään voitaisi kohtuullisessa määräajassa sulkea pois, on toimeenpanevan viranomaisen tällöin itse tehtävä päätös siitä, onko luovuttamismenettely lopetettava.<sup>238</sup>

EUT:n eurooppalaisia pidätysmääräyksiä koskeneella *Aranyosi ja Caldararu* -tuomiolla voidaan katsoa olevan selviä liittymäkohtia EU:n turvapaikkaoikeuteen, kuten sen *N.S. ja M.E.* -tuomioon. Kumpikin tuomio osoitti omilla aloillaan, että jäsenvaltioiden keskinäinen luottamus ei ole absoluuttista, vaan sitä voidaan poikkeuksellisissa tilanteissa rajoittaa. Kun kyse on EU:n oikeusjärjestyksen mukaan vahvan, ehdottoman oikeuden rikkomisesta, näyttää keskinäisen luottamuksen periaate väistyvän helpommin tämän perusoikeuden kunnioittamisen tieltä. Esimerkiksi *Aranyosi ja Caldararu* -tuomiota edeltäneissä, eurooppalaisia pidätysmääräyksiä koskeneissa *C-399/11 Melloni*<sup>239</sup>- ja *C-396/11 Radu*<sup>240</sup> -tuomioissaan EUT ei vielä katsonut, että keskinäistä luottamusta olisi kyseisissä tapauksissa voitu rajoittaa. Kyseisissä tapauksissa rikottava perusoikeus ei ollut luonteeltaan ehdoton.

*Radu* -tapauksen ennakkoratkaisupyynnössä EUT:lta itseasiassa kysyttiin Romanian toimesta muun muassa sitä, voiko toimeenpaneva viranomainen kieltäytyä eurooppalaisen pidätysmääräyksen toimeenpanosta, mikäli se johtaisi kyseisen henkilön perusoikeuksien rikkomiseen<sup>241</sup>, mutta EUT uudelleen muotoili siltä kysytyt kysymykset ja päätyi vastaamaan lähinnä siihen, voidaanko jäsenvaltion viranomaisia velvoittaa ennen pidätysmääräyksen antamista antamaan epäillylle mahdollisuus tulla kuulluksi<sup>242</sup>. Vastaus tähän oli kieltävä, koska tällaisen velvollisuuden luominen olisi väistämättä esteenä itse luovuttamisjärjestelmälle ja sen seurauksena koko vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen toteutumiselle, koska pidätysmääräyksellä oli pakenemisen estämiseksi oltava tietty yllätysvaikutus<sup>243</sup>. Näin EUT, painottamalla EAW-järjestelmän tehokasta toimintaa, välttyi kannanotolta järjestelmän tehokkaan toiminnan ja perusoikeuksien suojelun välisen jännitteen suhteen sekä sen huomioimiselta, että eurooppalaisia pidätysmääräyksiä ja luovuttamismenettelyä säätelevässä puitepäätöksessä<sup>244</sup> nimenomaisesti säädettiin sen 1(3)

---

238 Ibid. Kohta 104.

239 C-399/11 Stefano Melloni v. Ministerio Fiscal, 26.2.2013.

240 C-396/11 Ciprian Vasile Radu, 29.1.2013. Myöhemmin Radu.

241 Radu, kohta 20.

242 Radu, kohta 31.

243 Radu, kohdat 39-40.

244 2002/584/YOS: Neuvoston puitepäätös, tehty 13 päivänä kesäkuuta 2002, eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä ja jäsenvaltioiden välisistä luovuttamismenettelyistä, EUVL L 190, 18.7.2002, s.1-20. Myöhemmin EAW puitepäätös.

artiklassa, että se ”ei vaikuta velvoitteeseen kunnioittaa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklassa taattuja perusoikeuksia ja keskeisiä oikeusperiaatteita”<sup>245</sup>.

*Radu* -tapauksen ratkaisuehdotuksessa AG Sharpston päinvastoin viittasi tuohon nimenomaiseen artiklaan 1(3) sekä puitepäättöksen johdanto-osan useampaan kohtaan osoittaakseen, että ”velvollisuus kunnioittaa kyseisiä oikeuksia ja periaatteita läpäisee koko puitepäättöksen”, perusoikeudet siis voidaan huomioida jätettäessä pidätysmääräys täytäntöön panematta ja että muunlainen tulkinta tekisi koko artiklan merkityksen tyhjäksi, tai enintään pelkäsi sanahelinäksi<sup>246</sup>. Hän myös viittasi AG Cruz Villalónin ratkaisuehdotukseen<sup>247</sup> asiassa *C-306/09 I.B.*<sup>248</sup>, jossa tämä oli todennut, että vaikka olikin totta, että keskinäisestä luottamuksesta johdettava vastavuoroisen tunnustamisen periaate on vapautteen, turvallisuuden ja oikeuteen perustuvaa aluetta lujittava väline, niin aivan yhtä varmaa oli se, että kyseisen alueen koko olemassaolon ja kehittämisen ehdoton edellytys oli perusoikeuksien ja -vapauksien suojeleminen<sup>249</sup>. Täten AG Sharpston katsoi, että luovutuspyyntö voitaisiin hylätä, jos osoitetaan, että luovutettavaksi pyydetyn henkilön ihmisoikeuksia on loukattu tai loukataan osana luovuttamisprosessia tai sen seurauksena. Toisaalta hylkääminen olisi kuitenkin pätevä vain poikkeuksellisissa tilanteissa, eli loukkauksen oli oltava sellainen, että se keskeisiltä osin tuhosi prosessin oikeudenmukaisuuden.<sup>250</sup>

*Aranyosi ja Caldaru* -tapauksessa kaksivaiheisen testin soveltaminen, eli myös henkilön yksilökohtaisen tilanteen huomioiminen puolestaan näyttäisi viittaavan EIT:n Dublin -siirtoa koskeneeseen *Tarakhel* -ratkaisuun, joka käsitellään tutkielman seuraavassa luvussa. Kuten oikeuskirjallisuudessa esimerkiksi Mitsilegas on todennut, perusoikeuksien suojeleminen kannalta olisi hyvin ongelmallista, mikäli yksilöity, tapauskohtainen arviointi voitaisiin EU-oikeudessa sivuuttaa täysin ”kriittikittömän, oletetun keskinäisen luottamuksen nimissä”<sup>251</sup>. Sekä Bovend'Eerd<sup>252</sup> että Montaldo<sup>253</sup> ovat myös huomioineet sen, kuinka *Aranyosi ja Caldaru* -tuomiosta ilmeni EUT:n selvä pyrkimys tuoda perusoikeuskirjan 4 artiklan mukaista epäinhimillistä tai halventavaa kohtelua

---

245 EAW puitepäättös, artikla 1(3).

246 Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asiassa C-396/11 Radu, kohta 70.

247 Julkisasiamies Cruz Villalónin ratkaisuehdotus asiassa C-306/09 I.B. v Conseil des ministres, 6.8.2010.

248 C-306/09 I.B., 21.10.2010.

249 Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus Radu, kohta 71.

250 Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus Radu, kohta 108.

251 Mitsilegas, Valsamis: Mutual recognition, mutual trust and fundamental rights after Lisbon, s.162, teoksessa: Mitsilegas, Valsamis, Bergström, Maria & Konsadinides, Theodore: Research Handbook on EU Criminal Law, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2016.

252 Bovend'Eerd, Koen: The Joined Cases Aranyosi and Caldaru: A New limit to the Mutual Trust Presumption in the Area of Freedom, Security, and Justice?, Utrecht Journal of International and European Law, Vol.32 Issue 83, 29.9.2016, s.118.

253 Montaldo, Stefano: On a Collision Course! Mutual Recognition, Mutual Trust and the Protection of Fundamental Rights in the Recent Case-law of the Court of Justice, European Papers, Vol.1 No.3, 2016, s.965-996.

koskeva oikeuskäytäntönsä samaan linjaan EIT:n vastaavan, EIS:n 3 artiklaa koskevan oikeuskäytännön kanssa, jossa sen perusoikeuskirjan 52(3) artikla huomioiden tulisi ollakin. Montaldon mukaan EUT:n tarkemmin määrittelemätön rajanveto pienempien rikkomusten ja poikkeuksellisten tilanteiden välille synnyttää joukon mahdollisia esteitä EU:n johdetun oikeuden täsmälliselle noudattamiselle jäsenvaltioiden välillä, joka taas tulee riippumaan lähinnä poikkeuksellisten tilanteiden kynnyksen ylittymisen tulkinnasta<sup>254</sup>.

Tutkielman seuraavassa luvussa käydään läpi keskinäisen luottamuksen periaatteen ja perusoikeuksien suojelun välisen tasapainon kehittymistä Eurooppa-tuomioistuinten oikeuskäytännöissä. 2010-luvulla EUT:n ja EIT:n nonrefoulement -periaatteen keskenään yhteen sovittamattoman tulkinnan on voitu katsoa alleviivaavan näiden tuomioistuinten asettamaa, toisistaan eriävää kynnystä siitä, millä perusteilla keskinäisen luottamuksen periaate ja turvallisuusolettama on voitu kyseenalaistaa. Tämän taas voidaan katsoa rikkovan perusoikeuskirjan 52 (3) ja 53 artikloita. Näkemykseni mukaan nimenomaan poikkeuksellisten tilanteiden käsitteen sisällön kehittyminen on avainasemassa tämän ristiriitaisen tilanteen ratkaisemisessa.

---

254 Montaldo 2016, s.984.



## **4 Keskinäisen luottamuksen periaatteen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kiellon välisen suhteen kehittyminen Eurooppa -tuomioistuinten oikeuskäytännössä**

EUT:n joulukuussa 2014 lausunnollaan 2/13 toteuttama täydellinen tyrmäys koskien unionin liittymistä Euroopan ihmisoikeussopimukseen on saanut aikaan paljon epätoivottua jännitettä kahden Eurooppa-tuomioistuimen välille. Esimerkiksi EIT:n entinen presidentti Dean Spielmann kommentoi lausuntoa vahvoin sanakääntein, todeten sen olleen suuri pettymys ja kuinka nyt olisi tärkeämpää kuin koskaan, että Strasbourgin tuomioistuin tekisi sen minkä voi suojellakseen kansalaisia tilanteen kielteisiltä vaikutuksilta<sup>255</sup>. Vain muutama kuukausi ennen lausuntoa, elokuussa 2014, oli EUT:n presidentti Vassilios Skouris puolestaan todennut FIDE:n konferenssissa, ettei EUT ole ihmisoikeustuomioistuin, vaan EU:n korkein oikeus<sup>256</sup>. Toisaalta samaan aikaan EUT:n rooli ihmisoikeuksia koskevien tapausten käsittelijänä on merkittävä ja kahden tuomioistuimen keskenään kilpaileva oikeuskäytäntö olisi oikeusvarmuuden suhteen erittäin epätoivottavaa.

Loppujen lopuksi olennaista ei ole hierarkkisen käsityksen rakentaminen keskenään ristiriidassa olevista järjestelmistä, vaan sen varmistaminen, että yksilön perusoikeuksille annetaan sama arvo koko Euroopassa. Vaikka unionin taustalla onkin alun perin talousliitto, on EUT:n roolista ihmisarvokysymysten ratkaisijana tullut väistämätön osa sen toimintaa osana EU:n oikeusjärjestelmää. Oikeuskirjallisuudessa onkin useaan otteeseen todettu, että sivuuttamalla tai jättäessään huomiotta muut ihmisoikeusmekanismit, EUT samalla ikään kuin menettää tilaisuutensa sekä oman asiantuntijuutensa kehittämiseen perusoikeuksien alalla, että ratkaisujensa legitimitettiin vahvistamiseen Euroopan kansalaisten silmissä. Etsittäessä parempaa tasapainoa EU-lainsäädännön tehokkaan toiminnan varmistamisen ja perusoikeuksien suojelun välillä, voi perusoikeuksien kunnioittamisesta johtuvien poikkeuksien salliminen pitkässä juoksussa siis jopa vahvistaa jäsenvaltioiden keskinäistä luottamusta toisiinsa ja siten koko unionin tehokasta toimintaa<sup>257</sup>.

### **4.1 EIT:n ratkaisu asiassa T.I. v Yhdistynyt kuningaskunta**

---

255 Registry of the European Court of Human Rights: Annual Report 2014, Strasbourg 2015, s.6.

256 Douglas-Scott, Sionaidh: Opinion 2/13 on the EU accession to the ECHR: a Christmas Bombshell from the European Court of Justice, 24.12.2014, luettavissa osoitteessa <http://verfassungsblog.de/opinion-213-eu-accession-echr-christmas-bombshell-european-court-justice-2/>

257 Imamovic 2017, s.21-22.

EIT:n käsittelemä asia *T.I. v Yhdistynyt kuningaskunta*<sup>258</sup> vuodelta 2000 oli ensimmäinen kerta, kun EIT katsoi, ettei Dublin -järjestelmän perustana ollut keskinäinen luottamus voi olla absoluuttista, vaan turvallisuusolettaman täytyi olla kumottavissa. Se oli myös ensimmäinen kerta, kun EIT otti suoran palautuksen lisäksi kantaa myös epäsuoraan palautukseen.

Tapauksessa oli kyse srilankalaisen turvapaikanhakijan siirrosta Yhdistyneestä kuningaskunnasta Saksaan Dublin III- ja Dublin II -asetusten edeltäjän, Dublinin yleissopimuksen perusteella. T.I. oli jo tehnyt turvapaikkahakemuksen Saksassa, mutta se oli hylätty, koska hänen Sri Lankassa kokemansa uhka ei tullut valtion taholta, mitä Saksan laki tuolloin edellytti. Täten hän oli saanut karkotuspäätöksen ja vetosi siihen, että tämän Saksan lain puutteen takia hän oli vaarassa joutua EIS 3 artiklan vastaisen kohtelun kohteeksi, kun hänet Saksassa summaarisessa menettelyssä palutettaisiin takaisin Sri Lankaan. Tapauksessa oli riidatonta, ettei kantajaa uhannut EIS 3 artiklan vastainen kohtelu Saksassa, vaan kantajan mukaan Sri Lankassa.

Antamassaan päätöksessä EIT painotti palauttavan valtion vastuuta palauttamiskiellon noudattamisen suhteen ja lausui, ettei se, että Saksa oli EIS:n jäsen, vapauttanut Yhdistynyttä kuningaskuntaa varmistumasta kohtalosta, joka turvapaikanhakijaa odotti maassa, johon se oli häntä siirtämässä. Täten tuomiosta kävi selväksi, ettei Dublin -järjestelmään perustuva keskinäinen luottamus voinut olla absoluuttista ja etteivät valtiot olleet palautuskieltoa noudattaessaan vastuussa ainoastaan suorasta palautuksesta, eli tässä tapauksessa turvapaikanhakijan palautuksesta Yhdistyneestä kuningaskunnasta Saksaan, vaan myös epäsuorasta palautuksesta, eli tässä tapauksessa turvapaikanhakijan palautuksesta Saksasta edelleen Sri Lankaan. Kyseisessä tapauksessa EIT kuitenkin johtopäätöksissään luotti Saksan lakeihin suhteessa EIS 3 artiklan sille luomiin velvoitteisiin ja siihen, ettei Saksa näitä velvoitteita jättäisi noudattamatta ja salli turvapaikanhakijan siirron. Sitä EIT ei suoranaisesti selventänyt, milloin tarkalleen keskinäinen luottamus ja siten turvallisuusolettama voitaisiin katsoa kumotuksi.<sup>259</sup>

Ikävä kyllä kyseisessä tapauksessa oikeudelle Saksan valtion toimesta annetuista vakuuksista huolimatta T.I:lle ei annettu mahdollisuutta uuden turvapaikkahakemuksen jättämiseen, eikä hän päässyt nauttimaan harkintavaltalausekkeen käyttämisestä, vaan hänet toimitettiin

---

258 T.I. v United Kingdom (App. No. 43844/98), 7.3.2000.

259 Brouwer 2013, s.139.

rajavartioviranomaisten toimesta edelleen kotimaahansa, jossa hänet pidätettiin ja häntä kaltoin kohdeltiin<sup>260</sup>.

#### 4.2 EIT:n ratkaisu asiassa *K.R.S. v Yhdistynyt kuningaskunta*

Joulukuussa 2008 antamassaan ratkaisussa *K.R.S. v Yhdistynyt kuningaskunta*<sup>261</sup> EIT toisti *T.I.*-tuomiossaan mainitsemansa EIS:n jäsenvaltion oman vastuun huolehtia EIS:n 3 artiklan ja siitä johdetun palauttamiskiellon noudattamisesta turvapaikanhakijaa siirtäessään. Periaatteellisella tasolla EIT toisti jälleen myös näkemyksensä siitä, että turvallisuusolettaman tuli olla kumottavissa. Käytännössä ratkaisun voitiin kuitenkin katsoa olevan turvapaikanhakijoiden oikeuksien suojan suhteen askel taaksepäin, sillä EIT antoi siinä uusia argumentteja siitä, miksi turvallisuusolettama pitäisi paikkansa, vaikka vastakkaisten todisteiden määrä kasvoi kaiken aikaa. Näin se tuomiollaan tavallaan hyväksyi valtioiden välisen luottamusolettaman puoliautomaattisen soveltamisen.<sup>262</sup>

Tapaus koski iranilaista turvapaikanhakijaa, joka oli saapunut unionin alueelle Kreikan kautta ja jatkanut sitten matkaansa marraskuussa 2006 Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, josta haki turvapaikkaa. Tuolloin voimassa olleen Dublin II -asetuksen vastuunmäärittämisperusteiden mukaisesti Yhdistynyt kuningaskunta pyysi Kreikkaa ottamaan turvapaikkahakemuksen käsiteltäväkseen. Kreikka hyväksyi vastaanottopyynnön ja lopulta siirto oli määrä tapahtua elokuussa 2008. Kevään 2008 mittaan joukko kansainvälisiä toimijoita, muun muassa YK:n pakolaisjärjestö UNHCR, olivat esittäneet huolensa Kreikan turvapaikkajärjestelmän tilasta. Esimerkiksi UNHCR oli huhtikuussa 2008 antamassaan kannanotossa<sup>263</sup> suositellut unionin jäsenvaltioita pidättäytymään turvapaikanhakijoiden Dublin -siirroista Kreikkaan ja sen sijaan suositellut niitä käyttämään Dublin II -asetuksen mukaista suvereniteettilauseketta, jonka mukaan jäsenvaltio voisi itse ottaa turvapaikkahakemuksen käsiteltäväkseen, vaikka ei siitä vastuunmäärittämisperusteiden mukaan ensisijaisesti vastuussa olisikaan. Tässä tilanteessa *K.R.S.* pelkäsi käännytystä takaisin Iraniin ja vei asian ihmisoikeustuomioistuimeen, jolta samalla pyysi

---

260 Costello, Cathryn: Dublin-case NS/ME: Finally, an end to blind trust across the EU?, A&MR, Nr. 02, 2012, s.84 ; Mole, Nuala & Meredith, Catherine: Asylum and the European Convention on Human Rights, Human rights files No.9, Council of Europe Publishing, 2007, s.48.

261 *K.R.S. v United Kingdom* (App. No. 32733/08), 2.12.2008.

262 Moreno-Lax, Violeta: Dismantling the Dublin System: *M.S.S. v. Belgium and Greece*, EJML 14, 2012, s.8.

263 UNHCR: Position on the return of asylum seekers to Greece under the "Dublin Regulation", 15.4.2008.

Luettavissa osoitteessa <http://www.unhcr.org/482199802.html> .

EIT:n työjärjestyksen 39 säännön<sup>264</sup> mukaista väliaikaista turvaamistoimenpidettä, eli kansallisen päätöksen täytäntöönpanokieltoa, johon EIT myös suostui.

Tapausta tutkiessaan EIT tutustui Kreikan turvapaikkajärjestelmän erittäin vaikeaan tilanteeseen UNHCR:n kannanoton lisäksi lukuisten muiden kansalaisjärjestöjen raporttien kautta. Näitä olivat muun muassa Amnesty International, European Committee for the Prevention of Torture (CPT), Norwegian Organisation for Asylum Seekers (NOAS), the Norwegian Helsinki Committee (NHC) ja Greek Helsinki Monitor (GHM)<sup>265</sup>. Yhteistä näille kaikille oli, että ne raportoivat Kreikan turvapaikkajärjestelmän vastaanotto-, elin- ja säilöönnotto-olosuhteiden olevan surkeita. Kreikan uuden turvapaikkalainsäädännön implementoinnissa kerrottiin olevan merkittäviä puutteita ja ”keskeytettyjen kanteiden” tilanne Kreikassa oli hälyttävä sen estäessä Dublin -siirroilla palautettujen turvapaikanhakijoiden pääsyn takaisin turvapaikkaprosessiin, mikäli he olivat poistuneet Kreikasta ennen hakemustensa käsittelyä ja informoimatta viranomaisia.

Antamassaan ratkaisussa EIT kyllä huomioi yllä mainitut raportit, mutta ei näkemyksensä mukaan silti voinut katsoa niiden estävän Yhdistynyttä kuningaskuntaa siirtämästä K.R.S:ää Kreikkaan. EIT:n mukaan EIS 3 artiklan mukaista kiduttamisen sekä epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kieltoa ei oltu rikottu, koska ei ollut todisteita siitä, että turvapaikanhakija Kreikkaan siirron seurauksena olisi vaarassa joutua EIS 3 artiklan mukaisen kaltoinkohtelun kohteeksi. Täten sen katsoi valituksen ilmeisen perusteettomaksi, eikä ottanut sitä tutkittavaksi.

Perusteluissaan EIT totesi, ettei Kreikka sillä hetkellä palauttanut turvapaikanhakijoita Iraniin ja vaikka se aloittaisikin palautukset, voisivat Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset, mikäli näkisivät sen tarpeelliseksi, soveltaa Dublin II -asetuksen suvereniteettilauseketta ja käsitellä turvapaikkahakemuksen itse<sup>266</sup>. Turvapaikanhakijoiden Dublin -palautuksista jäsenvaltiosta toiseen EIT totesi myös, että niissä olisi kyse Dublin II -asetuksen siirtävälle valtiolle luomien laillisten velvoitteiden täyttämisestä<sup>267</sup>. Kuten Moreno-Lax on todennut, oli tämä sikäli ongelmallinen

---

264 EIT:n työjärjestyksen 39 sääntö, eli kansallisen päätöksen täytäntöönpanokielto, on kenties EIT:n merkittävin työväline ja sen mukaan ”the Chamber, or where appropriate its President, may at the request of a party or of any other person concerned, or its own motion, indicate to the parties any interim measure which it considers should be adopted in the interest of the parties or the proper conduct of the proceedings before it”.

265 CPT: Report to the Government of Greece on the visit to Greece carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman and Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 20 to 27 February 2007, CPT/Inf, 2008; Amnesty International: Public Statement: Greece: No Place for an Asylum-Seeker, 27.2.2008; Norwegian Organisation for Asylum Seekers, Norwegian Helsinki Committee & Greek Helsinki Monitor: A Gamble with the Right to Asylum in Europe. Greek Asylum Policy and the Dublin II Regulation, 2008.

266 K.R.S. v United Kingdom, kohta 17.

267 K.R.S. V United Kigdom, kohta 16: ”...implementation of a legal obligation on the State in question which flows from the participation in the asylum regime created by that Regulation”.

argumentti, että se jätti huomiotta sen tosiseikan, ettei Dublin II -asetus tosiasiallisesti velvoittanut valtioita palautuksiin, vaan antoi niille suvereniteettilausekkeen myötä myös mahdollisuuden halutessaan käsitellä turvapaikkahakemus itse, kuten EIT oli jopa itse samassa ratkaisussaan huomionut mainitessaan Yhdistyneen kuningaskunnan mahdollisuudesta hyödyntää suvereniteettilauseketta<sup>268</sup>.

EIT totesi myös, että Kreikka oli EIS:n jäsen, joten mikäli palautukset aloitettaisiin, voisi turvapaikanhakija kääntyä EIT:n puoleen ja pyytää tältä sen työjärjestyksen 39 säännön mukaista väliaikaista turvaamistoimenpidettä, eli kansallisen käännytyspäätöksen täytäntöönpanokieltoa. Tämän argumentin puolestaan teki ongelmalliseksi se, että säännön 39 käyttämisen tuli EIT:n oman oikeuskäytännön mukaan olla harvinainen poikkeus, ei pääsääntö<sup>269</sup>. Täten oli hyvin kyseenalaista, voitiinko sen katsoa olevan riittävä täyttääkseen EIS 13 artiklan turvapaikanhakijalle luoman oikeuden, eli tehokkaan oikeussuojakeinon vaatimusta<sup>270</sup>. Lisäksi EIT huomioi, että Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset olivat saaneet Kreikan ”Dublin-osastolta” vakuudet siitä, että turvapaikanhakijoilla Kreikassa on oikeus valittaa siirtopäätöksistään. Kreikan Dublin-osastolta tullessa kirjeessä viitattiin Kreikan viimeaikaisiin lainsäädäntöuudistuksiin ja vakuutettiin, että Kreikan valtion tavoitteena oli taata kaikille turvapaikanhakijoille tasapuolinen pääsy turvapaikkaprosessin piiriin, eli myös niille, jotka oli Dublin -siirroilla palautettu muista jäsenvaltioista takaisin Kreikkaan<sup>271</sup>. Tämän argumentin teki ongelmalliseksi taas EIT:n ”sokea” luotto Kreikan vakuutteluihin ja useiden, aiemmin mainittujen kansainvälisten kansalaisjärjestöjen raporttien tarjoaman, päinvastaisen todistusaineiston huomiotta jättäminen<sup>272</sup>.

K.R.S. -ratkaisua onkin kritisoitu laajalti. Muodollisten argumenttien ”voittokulkua” yli käytännön tosiasiallisen todistusaineiston ja näiden, luotettavista lähteistä saatujen tilanneraporttien jättäminen lähes täysin ilman merkitystä on pidetty hämmästyttävänä<sup>273</sup>. Näin ollen ratkaisun on voitu katsoa rohkaisevan jäsenvaltioita soveltamaan Dublin -asetusta ottamatta ollenkaan huomioon Dublin -järjestelmän käytännön puutteita ja eri valtioiden erityisiä, toisistaan poikkeavia tilanteita<sup>274</sup>. EIT:n

---

268 Moreno-Lax 2012, s.10.

269 ”the Court applies Rule 39 only in restricted circumstances” ja ”although it does receive a number of requests for interim measures, in practise the Court applies Rule 39 only if there is an imminent risk of irreparable damage”, Mamatkulov and Askarov v Turkey (App. No. 46827/99, 46951/99), 4.2.2005, kohdat 103-104.

270 EIS, artikla 13: ”Oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon.

Jokaisella, jonka tässä yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että oikeuksien ja vapauksien loukkauksen ovat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt.”

271 K.R.S. v United Kingdom, kohta 5.

272 Moreno-Lax 2012, s.10

273 Moreno-Lax 2012, s. 11.

274 Brouwer 2013, s. 140.

on myös katsottu tarkastelleen ratkaisussaan liikaa itse siirtoa, vaikka sen olisi tullut tarkastella Kreikan koko turvapaikkajärjestelmää yleisemmin. EIT:n luottamusta siihen, että Kreikan valtiollinen turvapaikkajärjestelmä kykenee selviytymään EIS 3 artiklan sille luomista velvoitteista on pidetty tarjolla olevan maaraporttien valossa liiallisena. Erityisen ongelmallisena on pidetty sitä, että ratkaisun on katsottu perustuvan oletukselle siitä, että koko EU:n turvapaikkajärjestelmä suojelee turvapaikanhakijoiden perusoikeuksia, mutta käytännössä ei oltu tehty minkäänlaista yksilöllistä arviointia turvapaikanhakijalle aiheutuvasta uhasta.<sup>275</sup>

Vaikka EIT tässä ratkaisussaan antoikin muodollisille argumenteille käytännön todisteita suuremman painoarvon, niin esimerkiksi Brouwerin mukaan kaikesta ratkaisun saamasta kritiikistä huolimatta oli tärkeää huomata, että EIT teki silti selväksi, ettei se katsonut luottamusolettaman olevan kumoamaton<sup>276</sup>. *K.R.S.* -ratkaisussaan se vain katsoi, että ”vastakkaisten todisteiden puuttuessa, täytyy olettaa, että Kreikka kykenee selviytymään velvoitteestaan suhteessa palautettuihin, mukaan lukien kantaja”<sup>277</sup>.

*K.R.S.* -ratkaisua seuranneina vuosina EU:n jäsenvaltioiden kansalliset oikeudet ja viranomaiset tulkitsivat toisistaan hyvinkin eriävillä tavoilla EU-oikeuden ja EIS:n heille luomia velvoitteita Dublin -siirtojen suhteen<sup>278</sup>. Tämän seurauksena EIT:n työjärjestyksen säännön 39 käyttöä koskevien pyyntöjen määrä kasvoi räjähdysmäisesti, kun tuhannet omia Dublin -siirtojaan vastustaneet turvapaikanhakijat ympäri Eurooppaa vetosivat tähän ylikansalliseen oikeussuojakeinoon, joka itsessään oli tarkoitettu käytettäväksi vain harvinaisena poikkeuskeinona<sup>279</sup>. Kreikan turvapaikkajärjestelmän kokeman paineen muuttuessa samaan aikaan yhä kestävämmäksi saikin EIT vuoden 2011 *M.S.S.* -ratkaisussaan mahdollisuuden tarkistaa oikeuskäytäntöään *K.R.S.* -ratkaisusta.<sup>280</sup>

### 4.3 EIT:n ratkaisu asiassa *M.S.S. v Belgia ja Kreikka*

---

275 Costello 2012, s. 85.

276 Brouwer 2013, s.140.

277 ”the absence of any proof to the contrary, it must be presumed that Greece will comply with that obligation in respect of returnees including the applicant”, *K.R.S. v United Kingdom*, part B: The responsibility of the United Kingdom.

278 UNHCR Information Note on National Practice in the Application of Article 3(2) of the Dublin II Regulation in particular in the context of intended transfers to Greece, 16.6.2010, luettavissa osoitteessa <http://www.refworld.org/docid/4c18e6f92.html>.

279 Statement of the President of the European Court of Human Rights concerning requests for interim measures (Rule 39 of the Rules of the Court), 11.2.2011.

280 Costello 2012, s.85.

Kun EIT vuonna 2000 käsittelemässään *T.I.* -tapauksessa oli ensimmäistä kertaa todennut, että unionin jäsenvaltioiden keskinäistä luottamusta ja turvallisuusolettamaa tuli teoriassa pitää kumottavissa olevana, se yksitoista vuotta myöhemmin, 21.1.2011 antamassaan tuomiossa asiassa *M.S.S. v Belgia ja Kreikka*<sup>281</sup> ensimmäistä kertaa katsoi sen kumotuksi myös käytännössä. Tämän tuomion voidaan viimeistään katsoa paljastaneen Dublin-järjestelmän perustuneen virheelliseen oletamaan siitä, että perus- ja ihmisoikeuksien taso olisi kaikissa jäsenvaltioissa yhtenevä. Tämä oli myös ensimmäinen kerta, kun EIT piti Dublin -siirtoa EIS:n vastaisena.<sup>282</sup>

Kyseisessä *M.S.S. v Belgia ja Kreikka* -tapauksessa turvapaikanhakijana ollut Afganistan kansalainen M.S.S. jätti Kabulin alkuvuodesta 2008, matkusti läpi Iranin ja Turkin ja saapui EU:n alueelle Kreikan kautta, jossa hänen sormenjälkensä otettiin Eurodac -tietokantaan 7. joulukuuta 2008. Sieltä hän jatkoi kuitenkin matkaansa ja saapui helmikuussa 2009 Ranskan kautta Belgiaan, josta haki turvapaikkaa. Dublin II-asetuksen vastuunmäärittämisperusteiden mukaisesti Belgian viranomaiset katsoivat Kreikan olevan vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä. Täten he esittivät Kreikalle asetukseen perustuvan, turvapaikanhakijaa koskevan vastaanottopyynnön, jonka Kreikka hyväksyi. Asian ollessa vireillä YK:n pakolaisjärjestö UNHCR lähetti Belgian maahanmuuttoviranomaisille kirjeen, jossa se kritisoi Kreikan turvapaikkamenettelyä ja vastaanotto-olosuhteita ja suositteli pidättäytymään turvapaikanhakijoiden siirtämisestä Kreikkaan. Belgia ei kirjeestä huolimatta nähnyt syytä epäillä, etteikö Kreikka kykenisi noudattamaan kansainvälisiä velvoitteitaan ja määräsi M.S.S:n siirrettäväksi Kreikkaan, jonne hänet siirrettiin 15.6.2009.<sup>283</sup>

Turvapaikanhakijan saavuttua Ateenaan hänet säilöönotettiin lentoaseman vieressä sijaitsevaan rakennukseen, jossa hänet lukittiin neljäksi päiväksi pieneen tilaan 20 muun säilöönotetun kanssa. Säilöönotto-olosuhteet olivat ala-arvoiset, eli wc:ssä pääsi käymään vain vartijoiden luvalla, ulkoilmaan ei päässyt lainkaan, ruokaa oli vain hyvin vähän ja nukkumaan joutui joko likaisella patjalla tai paljaalla lattialla. M.S.S. vapautettiin 18.6.2009 ja hänen käskettiin ilmoittautua kaksi päivää myöhemmin poliisiasemalle ja antamaan tuolloin osoitteensa. M.S.S. ei tehnyt näin, koska hänellä ei ollut osoitetta. Tämän jälkeen hän joutui asumaan kadulla. Elokuun alussa M.S.S. yritti

---

281 M.S.S. v Belgium and Greece (App. No. 30696/09), 21.1.2011. Myöhemmin M.S.S. tai M.S.S. v Belgia ja Kreikka.

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

283 M.S.S. v Belgia ja Kreikka, 9-33. Ennen siirtoaan turvapaikanhakija teki myös Belgian ulkomaalaisasioita käsittelevälle lautakunnalle valituksen, jonka mukaan hänen käännyttämisensä johtaisi riskiin kärsiä Kreikan säilöönoton järkyttävistä olosuhteista ja että Kreikan turvapaikkajärjestelmä olisi puutteellinen, mutta valitus hylättiin. Muutamia päiviä ennen siirtoaan M.S.S. haki vielä EIT:lta sen työjärjestyksen säännön 39 mukaista väliaikaismääräystä siirron keskeyttämisestä, mutta EIT seurasi *K.R.S.* -ratkaisuaan, eikä suostunut M.S.S:n pyyntöön täytäntöönpanokiellosta.

poistua Kreikasta väärennetyillä asiakirjoilla ja hänet jälleen kiinniotettiin lentoaseman viereiseen rakennukseen, tällä kertaa viikoksi. M.S.S:n mukaan hän tuli tuolloin myös poliisin pahoinpitelemäksi. Tämän jälkeen turvapaikanhakija jatkoi elämistään kadulla. Puoli vuotta Kreikkaan saapumisen jälkeen, tammikuussa 2010, M.S.S:lle löytyi majoitus, mutta osoitteen puuttumisesta johtuen häntä ei voitu tästä informoida. Syyskuussa 2010 M.S.S. informoi lakimiestään, että oli jälleen koittanut poistua Kreikasta, tällä kertaa Italiaan, koska oli kuullut, että siellä vastaanotto-olosuhteet olisivat kohtuullisemmat. Poliisi oli kuitenkin pysäyttänyt hänet ja kuljettanut Turkin rajalle tarkoituksenaan karkottaa hänet välittömästi Turkkiin. M.S.S:n mukaan Turkin poliisin läsnäolo oli saanut Kreikan poliisin viime hetkillä luopumaan karkotusaikeestaan.<sup>284</sup>

M.S.S. vei asian EIT:een, joka 21.1.2011 antamassaan historiallisessa tuomiossa katsoi, että sekä Belgia että Kreikka olivat turvapaikanhakijan palautuksella rikkoneet EIS:n epäinhimillistä ja halventavaa kohtelua koskevaa 3 artiklaa sekä oikeutta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon koskevaa 13 artiklaa. Aiemmasta K.R.S. -ratkaisustaan poiketen EIT antoi tällä kertaa merkittävää painoarvoa lukuisten kansallisten ja kansainvälisten järjestöjen vuosien 2006 ja 2010 välisenä aikana julkaisemille, Kreikan turvapaikkajärjestelmän tilannetta käsitteleville raporteille. Raportteja olivat antaneet muun muassa YK:n pakolaisjärjestö UNHCR, Amnesty International, European Council on Refugees and Exiles (ECRE), Human Rights Watch sekä CPT ja yhteensä niitä oli 23 kappaletta<sup>285</sup>.

Raporteista kävi ilmi Kreikan turvapaikkajärjestelmän vastaanotto- ja säilöönnotto -olosuhteiden sekä turvapaikkaprosessin rappeutunut tila. Systemaattinen käytäntö oli pitää turvapaikanhakijoita maahan saapuessaan säilöönnotettuina muutamasta päivästä muutamaaan kuukauteen. Syytä säilöönnotolle ei kerrottu. Säilöönnottilat olivat ylikansoitettuja, likaisia, ahtaita, tuuletus puuttui, yksityisyyttä ei ollut, peseytymistilat olivat puutteellisia eikä wc:hen ei ollut vapaata pääsyä. Lisäksi vartijoiden rasistiset loukkaukset ja turvapaikanhakijoihin kohdistama väkivalta mainittiin.<sup>286</sup> Asuinolosuhteista mainittiin, että säilöönnotosta vapautuessaan turvapaikanhakijoita ei informoitu mahdollisesta majoituksesta. Kaduilla yöpyminen ja jatkuva nälkä sekä pelko pahoinpidellyksi tai ryöstetyksi tulemisesta olivatkin yleistä.<sup>287</sup> Myös ylipäätään turvapaikkaprosessiin pääsyssä oli suuria ongelmia. Prosessin kesto oli pitkä, turvapaikanhakijoita informoitiin sen etenemisestä hyvin puutteellisesti, tulkkeja ja täten ylipäätään yhteistä kieltä ei usein ollut ja näistä puutteista johtuen myös turvapaikanhakijoiden mahdollisuus hakea EIT:n työjärjestyksen säännön 39 mukaisia

---

284 M.S.S. v Belgia ja Kreikka, 33-53.

285 M.S.S. v Belgia ja Kreikka, 160.

286 M.S.S. v Belgia ja Kreikka, 161-162.

287 M.S.S. v Belgia ja Kreikka, 167-170.



väliaikaistoimenpiteitä oli käytännössä lähes mahdotonta.<sup>288</sup> Lisäksi turvapaikkahakemuksista hyväksyttiin vain äärimmäisen pieni osa<sup>289</sup>.

### 4.3.1 Kreikan syyllistyminen velvoitteidensa rikkomiseen

Edellä mainitut raportit sekä kolme aiempaa tuomiotaan<sup>290</sup> huomioon ottaen EIT siis katsoi, että Kreikka oli ensinnäkin turvapaikanhakijoita halventavilla *säilöönotto-olosuhteillaan* rikkonut EIS:n kidutuksen sekä epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kieltävän 3 artiklan mukaisia velvoitteitaan<sup>291</sup>. Raporttien pohjalta Kreikan katsottiin rikkoneen EIS:n 3 artiklaa myös turvapaikanhakijoiden *elinolosuhteiden* osalta. Raporttien tarjoaman todistusaineiston ohella EIT huomioi myös EU:n vastaanottodirektiivin<sup>292</sup> tulleen osaksi Kreikan lainsäädäntöä ja näin luovan sille velvoitteita turvapaikanhakijoiden vastaanotto-olosuhteiden minimitason suhteen.

Kun EIT oli jo ennen M.S.S. -tuomiotaan katsonut EIS:n 3 artiklaa rikotun kiinniotettujen elinolosuhteiden osalta vankiloissa<sup>293</sup> sekä turvapaikanhakijoiden elinolosuhteiden osalta säilöönottokeskuksissa<sup>294</sup> ja kun EIT tällä ratkaisullaan laajensi EIS:n 3 artiklan suojan koskemaan myös turvapaikanhakijoiden elinolosuhteita yleisesti, on oikeuskirjallisuudessa jopa katsottu, että tällä ratkaisullaan EIT epäsuorasti antaisi olettaa, että EIS:n 3 artikla loisi jäsenvaltioille myös veloitteen huolehtia turvapaikanhakijoiden perustarpeista kuten ravinnosta, hygieniasta sekä majoituksesta<sup>295</sup>. Tämän näkemyksen tueksi EIT:n voidaan katsoa viittanneen tässä yhteydessä M.S.S:n kuuluvan turvapaikanhakijana ”erityisen vähäosaisten ja haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden ryhmään, jotka tarvitsevat erityissuojelua” sekä hänen kohtelunsa tapauksessa olleen nöyryyttävää, osoittaneen piittaamattomuutta hänen ihmisarvostaan ja epäilemättä aiheuttaneen pelkoa, ahdistusta tai alemmuudentunnetta, joka voi saada aikaan epätoivon<sup>296</sup>.

---

288 M.S.S. v Belgia ja Kreikka, 173-182.

289 M.S.S. V Belgia ja Kreikka, 125-126: UNHCR:n tilastojen mukaan vuonna 2008 Kreikassa tehtiin 19 880 turvapaikkahakemusta ja ensimmäisessä vaiheessa myönteisen päätöksen sai Geneven pakolaissopimuksen pakolaisstatuksen perusteella vain 11 henkilöä, eli 0,04 % hakijoista. Humanitaarisen tai toissijaisen suojelun perusteella oleskeluluvan sai 18 henkilöä, eli 0,06 %. Muutoksenhaun yhteydessä 12 095 valituksesta yhteensä 25 henkilölle myönnettiin Geneven pakolaissopimuksen mukainen pakolaisstatus ja 11 henkilöä saivat oleskeluluvan humanitaarisen tai toissijaisen suojelun perusteella.

290 S.D. v Greece (App. No. 53541/07), 11.6.2009, 49-54; Tabesh v Greece (App. No. 8256/07), 26.11.2009, 38-44; A.A. v Greece (App. No. 12186/08), 22.7.2010, 57-65.

291 M.S.S. v Belgia ja Kreikka, 205-234.

292 Neuvoston direktiivi 2003/9/EY, annettu 27 päivänä tammikuuta 2003, turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista, EUVL L 031, 06.02.2003, s.18-25.

293 Kudla v Poland (App. No. 30210/96), 26.10.2000, 92.

294 A.A. v Greece (App. No. 12186/08), 22.7.2010.

295 Brouwer 2013, s.141.

296 M.S.S. v Belgia ja Kreikka, 251,254 ja 263.

Säilöönotto- ja elinolosuhteiden lisäksi Kreikan katsottiin rikkoneen EIS:n 3 artiklaa myös luettuna yhdessä EIS:n 13 artiklan kanssa, eli *tehokkaiden oikeussuojakeinojen* puutteen osalta. Tämä johtui puutteista Kreikan turvapaikkajärjestelmässä ja tästä seuranneesta riskistä joutua joko suoraan tai epäsuorasti palautetuksi kotimaahansa ilman hänen turvapaikkahakemuksensa tosiseikkojen tosiasiallista tutkimista ja ilman pääsyä tehokkaiden oikeussuojakeinojen piiriin<sup>297</sup>. Tässä yhteydessä EIT hylkäsi *K.R.S.* -ratkaisunsa kannan säännön 39 käyttämisen riittävydestä ja painotti sen sijaan *K.R.S.* -ratkaisua edeltäneen *T.I.* -ratkaisunsa tapaan kansallisten oikeussuojakeinojen tosiasiallisen olemassaolon tärkeyttä<sup>298</sup>. Niiden tuli siis olla turvapaikanhakijoiden käytössä myös käytännön tasolla, ei vain teoriassa.

#### 4.3.2. Belgian syyllistyminen velvoitteidensa rikkomiseen

Belgian syyllisyyttä arvioidessaan EIT totesi, että *K.R.S.* -ratkaisun antamisen aikaan Yhdistyneen kuningaskunnan oli vielä saatavilla olleen informaation pohjalta ollut oikeutettua olettaa, että Kreikka kykenisi selviytymään EIS:n mukaisista velvoitteistaan. Nyt oli todistusaineistoksi kuitenkin saatavilla lukuisia uusia raportteja Dublin -järjestelmän toteuttamisen ongelmista Kreikassa, puutteista sen turvapaikkaprosessissa ja käännytyskiellon rikkomisesta joko suoraan tai epäsuorasti<sup>299</sup>. Lukuisten raporttien ohella myös UNHCR:n Belgian maahanmuuttoviranomaisille osoittamalle kirjeelle Kreikan turvapaikkajärjestelmän hälyttävästä tilasta annettiin merkittävää painoarvoa<sup>300</sup>. Lisäksi EIT huomioi sen, että Dublin -järjestelmää oltiin parhaillaan uudistamassa<sup>301</sup>. Uudistus oli alkanut vuonna 2008 ja sisälsi muun muassa komission ehdotuksen, joka tähtäsi turvapaikanhakijoiden suojelun tason vahvistamiseen ja sisälsi mahdollisuuden palautusten väliaikaisesta keskeyttämisestä tilanteissa, joissa jonkin jäsenvaltion turvapaikkajärjestelmä olisi liiallisen kuormituksen alaisena, eikä siten kykenisi huolehtimaan heidän perusoikeuksiensa suojelusta. Vaikka EIT ei asiaa suoraan ilmaissutkaan, voidaan sen katsoa käyttäneen tätä komission uudistusehdotusta yhtenä lisäsyynä poiketa aiemmasta *K.R.S.* -ratkaisustaan ja perustella asiaa sillä, että jopa EU-lainsäätäjät tunnustaisi tarpeen sallia poikkeukset keskinäisen luottamuksen periaatteesta.<sup>302</sup>

---

297 M.S.S. v Belgia ja Kreikka, 321.

298 M.S.S. v Belgia ja Kreikka, 288.

299 M.S.S. v Belgia ja Kreikka, 347.

300 M.S.S. v Belgia ja Kreikka, 349.

301 M.S.S. v Belgia ja Kreikka, 350.

302 Brouwer 2013, s.142.

Kun tarkastellaan EIS:n 3 artiklan Belgialle luomia velvoitteita ja tämän *M.S.S.* -tuomion vaikutuksia keskinäisen luottamuksen periaatteen ja turvallisuusolettaman soveltamiseen, on tärkeää huomioida, että EIT katsoi nyt Belgian rikkoneen EIS:n 3 artiklasta johdettua käännetyksieltä sekä suoraan että epäsuorasti<sup>303</sup>. Belgian katsottiin ensinnäkin rikkoneen käännetyksieltä *epäsuorasti*, koska se oli palautuksellaan altistanut M.S.S:n Kreikan puutteelliselle turvapaikkaprosessille. EIT:n mukaan Dublin II -asetusta soveltaessaan palauttavan valtion tulee varmistua siitä, että kohdevaltion turvapaikkaprosessi takaa riittävän suojan siltä, ettei turvapaikanhakijaa palauteta suoraan tai epäsuorasti kotimaahansa ilman, että ensin tosiasiallisesti arvioitaisiin hänen riskiään joutua EIS:n 3 artiklan vastaisen kohtelun kohteeksi<sup>304</sup>.

EIS:n 3 artiklan epäsuoran rikkomisen ohella Belgian katsottiin rikkoneen sitä myös *suoraan* altistamalla palautuksellaan M.S.S:n Kreikan turvapaikkajärjestelmän epäinhimillisille ja halventaville säilöönotto- ja elinolosuhteille. EIT viittasi tunnettuun, jo vuoden 1989 *Soering*<sup>305</sup> -tapauksesta tuttuun määritelmäänsä, jonka mukaan henkilöä siirrettäessä EIS:n 3 artiklan rikkominen voi tulla kyseeseen silloin, kun on olennaisia perusteita uskoa, että kyseessä olevalla henkilöllä on todellinen riski joutua kidutuksen tai epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kohteeksi. Belgian viranomaiset olivat tästä huolimatta soveltaneet Dublin -asetusta systemaattisesti, ottamatta huomioon saatavilla ollutta runsasta todistusaineistoa turvapaikanhakijoiden olosuhteista Kreikassa ja täten altistaneet M.S.S:n halventavalle kohtelulle<sup>306</sup>.

Lisäksi Belgian katsottiin Kreikan tapaan rikkoneen EIS:n 3 artiklaa myös luettuna yhdessä EIS:n 13 artiklan kanssa, kun se ei ollut tarjonnut *tehokkaita oikeussuojakeinoja* karkotusta vastaan. Belgian tapauksessa tämä johtui siitä, että sen laki antoi turvapaikanhakijalle mahdollisuuden valittaa palautuspäätöksestä, mutta tällä ei ollut palautuksen täytäntöönpanoa keskeyttävää

---

303 Brouwer 2013, s.141.

304 M.S.S., kohta 342; Belgia oli palauttanut M.S.S.:n, vaikka se palautushetkellä lukuisten raporttien ja UNHCR:n kirjeen pohjalta tiesi tai sen voitiin olettaa tietävän, ettei tällä ollut takeita siitä, että hänen turvapaikkahakemuksensa tosiasiallisesti tutkittaisiin Kreikan viranomaisten toimesta (kohta 358). Tässä yhteydessä EIT hylkäsi Belgian argumentin siitä, että koska M.S.S. ei turvapaikkahaastattelussa ollut maininnut peloistaan Kreikan turvapaikkajärjestelmän puutteiden osalta, ei niitä olisi voitu ottaa huomioon tämän palautuksesta päätettäessä (kohta 346). Kyseisessä tilanteessa EIT päinvastoin katsoi, että Kreikan turvapaikkajärjestelmän yleinen tila oli Belgian viranomaisten tiedossa, eikä turvapaikanhakijan tällöin tulisi kantaa koko todistustaakkaa (kohta 352). Belgia ei turvapaikanhakijaa siirtäessään voinut vain sokeasti luottaa siihen, että Kreikka selviytyisi EIS:n sille luomista velvoitteista, vaan sen tulisi kyseisten olosuhteiden todistetusti vallitessa ensin itse ottaa selvää siitä, kuinka Kreikka turvapaikkalainsäädäntöään käytännön tasolla sovelsi (kohta 359). Toisin sanoen keskinäistä luottamusta ja turvallisuusolettamaa ei voinut pitää automaationa, vaan kumottavissa olevina ja nyt ne oli ensimmäistä kertaa kumottu. EIT siis vahvisti palautuskiellon etusijan suhteessa valtioiden väliseen luottamukseen; Moreno-Lax 2012, s.19.

305 *Soering v United Kingdom* (App. No. 1/1989/161/217), 7.7.1989, 90-91.

306 M.S.S. v Belgia ja Kreikka, 366.

vaikutusta. Sen sijaan ”äärimmäisen kiireellisessä menettelyssä” oli kyllä keskeyttävä vaikutus, mutta sen käyttäminen puolestaan huononsi puolustuksen oikeuksia ja vähensi tapauksen tutkimisen minimiin. Tämän taas ei voitu katsoa täyttävän EIS:n 13 artiklan vaatimuksia tehokkaasta oikeussuojakeinosta.<sup>307</sup>

Oikeuskirjallisuudessa EIT:n *M.S.S.* -ratkaisullaan suorittamaa *K.R.S.* -ratkaisun päivitystä on kiiteltä laajalti siitä, kuinka se tehosti turvapaikanhakijoiden perusoikeuksien suojaa. Brouwerin mukaan *M.S.S.* -ratkaisusta on erottavissa kolme pääsyötä siihen, miksi EIT nyt katsoi aiemmasta oikeuskäytännöstään, ja varsinkin *K.R.S.* -ratkaisustaan, poiketen Dublin -siirron rikkoneen EIS 3 artiklaa. *Ensinnäkin* EIT viittasi saatavilla olleeseen uuteen tietoon, eli lukuisiin uusiin raportteihin Kreikan turvapaikkajärjestelmän huolestuttavista olosuhteista. *Toisekseen*, EIT ei hyväksynyt Belgian käytännön perustumista systemaattiseen tapaan soveltaa Dublin II -asetusta sen siirtäessä turvapaikanhakijoita Kreikkaan, eli ”ilman, että se edes harkitsisi mahdollisuutta tehdä poikkeusta<sup>308</sup>”. *Kolmanneksi*, EIT katsoi, etteivät Kreikan Belgialle antamat diplomaattiset vakuudet enää olleet riittäviä. Nämä vakuudet oli lähetetty vasta sen jälkeen, kun Belgia oli jo tehnyt päätöksensä palautuksesta ja lisäksi olivat sanamuodoltaan hyvin ylimalkaiset, ottamatta mitenkään yksilöllisesti huomioon kyseistä turvapaikanhakijaa<sup>309</sup>.

Täten voitiin olettaa, että Belgian järjestelmän prosessuaalisten suojakeinojen puutteellisuus sekä tiedon puuttuminen kyseisen turvapaikanhakijan tosiasiallista kohtelusta Kreikassa saivat yhdessä aikaan sen, ettei diplomaattisia vakuuksia *M.S.S.* -tapauksessa enää pidetty riittävinä, toisin kuin *K.R.S.* -tapauksessa. Moreno-Laxin mukaan ratkaisu ei suoranaisesti merkinnyt loppua keskinäiselle luottamuksen periaatteen soveltamiselle, mutta muutti pääsäännön ja poikkeuksen välistä suhdetta. Turvallisuusolettaman ei voitu enää katsoa ”jyräävän” realiteetteja, eli luotettavien tahojen raportoimaa tietoa todellisista oloista jossain valtiossa.<sup>310</sup> Eli kuten Mallia on todennut, pelkkää EU-jäsenyyttä ei voitu enää pitää riittävänä takuuna varmistumaan siitä, ettei palautuskieltoa lopulta rikottaisi<sup>311</sup>. Itse koen *M.S.S.* -ratkaisun merkkipaaluksi koskien perusoikeuksien suojaa EU:ssa. EU-oikeudellisesti sen tekee erityisen mielenkiintoiseksi lisäksi se, kuinka perusteellisesti EUT omassa *N.S. ja M.E.* -tuomiossaan kyseiseen *M.S.S.* -ratkaisuun tukeutuu, mutta onnistuu silti

---

307 *M.S.S. v Belgia ja Kreikka*, 385-396.

308 *M.S.S. v Belgia ja Kreikka*, 352.

309 ”...the agreement document was worded in stereotyped terms and contained no guarantee concerning the applicant in person.”, *M.S.S. v Belgia ja Kreikka*, 354.

310 Brouwer 2013, s.142 ; Moreno-Lax 2012, s.19-20.

311 Mallia, Patricia: Notes and Comments: Case of *M.S.S. v. Belgium and Greece: A Catalyst in the Re-Thinking of the Dublin II Regulation*, Refugee Survey Quarterly, Vol. 30, Issue 3, Oxford University Press 2011, s.126.

argumenttiensa sanavalinnoilla turvaamaan jäsenvaltioidensa välisen mutkattoman turvapaikanhakijoiden siirron myös jatkossa.

#### 4.4 EUT:n tuomio yhdistetyissä asioissa C-411/10 N.S. ja C-493/10 M.E.

EIT:n *M.S.S. v Belgia ja Kreikka* -tuomio merkitsi loppua EU:n jäsenvaltioiden välisen keskinäisen luottamuksen ja turvallisuusolettaman automaattiselle soveltamiselle. EUT nimittäin yhtyi tähän kantaan jo joulukuun 2011 tuomiossaan yhdistetyissä asioissa *C-411/10 N.S.* ja *C-493/10 M.E.* Sitä voidaan pitää EUT:n selvänä vastineensa EIT:n *M.S.S.* -ratkaisulle. Tuomioissa olikin kyse hyvin samanlaisista olosuhteista.

Asia *C-411/10 N.S.* koski afganistanilaista turvapaikanhakijaa, joka oli saapunut EU:n alueelle Kreikan kautta syyskuussa 2008, joutunut kaltoin kohdelluksi, jatkanut matkaansa ja hakenut tammikuussa 2009 turvapaikkaa toisesta jäsenvaltiosta, tällä kertaa Yhdistyneestä kuningaskunnasta. Se taas oli katsonut Kreikan olevan vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä ja tehnyt siirtopäätöksen, jota turvapaikanhakija vastusti.<sup>312</sup>

Asiassa *C-493/10 M.E.* oli puolestaan kyse viidestä turvapaikanhakijasta, jotka eivät liittyneet toisiinsa ja joiden alkuperävaltiot olivat Afganistan, Iran ja Algeria. He kaikki olivat saapuneet EU:n alueelle Kreikan kautta, jossa heidät oli pidätetty laittoman maahantulon vuoksi ja rekisteröity Eurodac -tietokantaan. He eivät olleet hakeneet turvapaikkaa, vaan jatkaneet matkaansa Irlantiin ja jättäneet turvapaikkahakemuksensa siellä. Nyt he kaikki vastustivat Dublin -asetuksen vastuunmäärittämisperusteiden mukaista Kreikkaan palauttamistaan ja katsoivat, että Irlanti olisi velvollinen soveltamaan heihin Dublin -asetuksen suvereniteettilauseketta, koska Kreikan

---

312 Turvapaikanhakija N.S. oli ensimmäistä kertaa Kreikkaan saavuttuaan pidätetty 24.9.2008, mutta hän ei tehnyt turvapaikkahakemusta. N.S:n mukaan Kreikan viranomaiset ottivat hänet säilöön neljäksi päiväksi ja vapauttaessaan antoivat hänelle tiedoksi määräyksen poistua Kreikan alueelta 30 päivän kuluessa. Kun N.S. oli aikeissa poistua maasta, poliisi oli hänen mukaansa pidättänyt hänet ja käännäyttänyt hänet Turkkiin, jossa hän vietti kaksi kuukautta vankeudessa vaikeissa olosuhteissa. N.S. pääsi pakenemaan vankeudesta Turkissa ja matkusti sieltä Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, jonne saapui 12.1.2009 ja jossa heti teki turvapaikkahakemuksen. Yhdistynyt kuningaskunta katsoi kuitenkin Dublin II -asetuksen vastuunmäärittämisperusteiden mukaan Kreikan olevan vastuussa hakemuksen käsittelystä ja teki tälle N.S.:ää koskevan vastaanottopyynnön. N.S.:lle ilmoitettiin 30.7.2009 hänen palauttamisestaan Kreikkaan 6.8.2009 ja että hänen väitteensä siitä, että palauttaminen loukkaisi hänen EIS:een perustuvia oikeuksiaan, oli ilmeisen perusteeton, koska Kreikka oli merkitty Yhdistyneen kuningaskunnan vuoden 2004 turvapaikkalain ”turvallisten maiden luetteloon”. N.S. pyysi, että Secretary of State ottaisi Dublin II -asetuksen suvereniteettilausekkeen nojalla hänen turvapaikkahakemuksensa käsiteltäväkseen, koska hänen EU-oikeuden, EIS:n ja Geneven pakolaissopimuksen mukaiset oikeutensa olivat vaarassa tulla loukatuiksi, mikäli hänet palautettaisiin Kreikkaan. Secretary of State piti väitettä ilmeisen perusteettomana ja pysytti päätöksensä. N.S. haki siihen muutosta, mutta High Court of Justice hylkäsi kanteen maaliskuussa 2010. N.S. valitti tästä edelleen Court of Appeal:iin, joka puolestaan teki EUT:lle ennakkoratkaisupyynnön 21.4.2010.; N.S. ja M.E., kohdat 34-50.

turvapaikanhakijoihin soveltamat menettelyt sekä heidän olosuhteensa siellä olivat epäasianmukaisia.<sup>313</sup> Tapaukset olivat luonteeltaan niin samanlaisia, että ne päätettiin EUT:n presidentin määräyksellä yhdistää ja antaa niistä yksi yhteinen tuomio.

#### 4.4.1 Ennakkoratkaisukysymykset

Ennakkoratkaisupyynnöistä kävi ilmi, että Kreikan turvapaikkamenettelyissä oli vakavia puutteita. Hakijoilla oli lukuisia vaikeuksia tarvittavien muodollisuuksien täyttämässä, he eivät saaneet riittävää tietoa ja apua eikä heidän hakemuksiaan tutkittu huolellisesti, turvapaikkoja myönnettiin äärimmäisen vähän, oikeussuojakeinot olivat riittämättömät, niiden käyttäminen hyvin vaikeaa ja turvapaikanhakijoiden vastaanotto-olosuhteet riittämättömät, eli hakijoita joko pidettiin säilössä epäasianmukaisissa oloissa tai he elivät ulkona puutteellisina, vailla asuntoa ja ravintoa.

Ensinnäkin ennakkoratkaisupyynnöissä haluttiin tietää, kuuluiko jäsenvaltion mahdollinen päätös soveltaa Dublin II -asetuksen suvereniteettilauseketta EU-oikeuden soveltamisalaan. Toiseksi haluttiin tietää, täyttyykö vastuunmäärittämisperusteiden mukaisesti Dublin -palautuksen tekevän jäsenvaltion velvollisuus noudattaa perusoikeuskirjassa mainittuja perusoikeuksia riippumatta siitä, millainen tilanne vastaanottavassa valtiossa on. Toisin sanoen haluttiin siis tietää, voidaanko turvallisuusolettamaa pitää kumoamattomana. Lisäksi haluttiin tietää, oliko EU:n perusoikeuksien noudattamista koskeva velvollisuus esteenä sellaisen kumoamattoman oletettaman soveltamiselle, että vastaanottava valtio noudattaisi EU-oikeuden mukaisia perusoikeuksia sekä Dublin -järjestelmän direktiivien vähimmäisvaatimuksia, sekä voitiinko jäsenvaltiota velvoittaa suvereniteettilausekkeen soveltamiseen.<sup>314</sup>

#### 4.4.2 Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus

Julkisasiamies Tstenjak antoi kummastakin tapauksesta oman ratkaisuehdotuksensa. Näistä *N.S.* -tapauksen ratkaisuehdotus oli huomattavasti kattavampi *M.E.* -tapauksen ratkaisuehdotuksen pitkälti mukaillessa sitä. Asian *C-411/10 N.S.* ratkaisuehdotuksessaan AG Trstenjak käsitteli muun muassa keskinäisen luottamuksen periaatteen ja perus- ja ihmisoikeuksien suojelun välistä suhdetta,

313 N.S. ja M.E., kohdat 51-53.

314 N.S. ja M.E., kohdat 50 ja 53. Myös siihen haluttiin vastaus, velvoittiko EU-oikeus – ja jos velvoitti, niin missä olosuhteissa – jäsenvaltiota soveltamaan suvereniteettilauseketta ja käsittelemään turvapaikkahakemuksen itse, mikäli siirto hakemuksesta vastuussa olevaan valtioon altistaisi hakijan riskille siitä, että hänen perusoikeuskirjan mukaisia perusoikeuksiaan tai direktiivien mukaisia vähimmäisvaatimuksia rikottaisiin.

Kreikan turvapaikkajärjestelmään kohdistuvia ongelmia sekä sitä, miten muiden jäsenvaltioiden tulisi ottaa huomioon Kreikan turvapaikkajärjestelmän ylikuormittuneisuus.

Ensinnäkin AG Trstenjak katsoi, että suvereniteettilausekkeen soveltaminen kuului EU-oikeuden alaan<sup>315</sup>. Muista kysymyksistä hän päätti vastata ensin siihen, voitiinko jäsenvaltiota velvoittaa suvereniteettilausekkeen soveltamiseen, mikäli palautus rikkoisi turvapaikanhakijan perusoikeuksia.

AG Trstenjakin mukaan Kreikassa näytti olevan erityisen kiireellisiä toimia vaativa tilanne<sup>316</sup>. Hän viittasi EIT:n *M.S.S.* -ratkaisuun ja totesi myös yksittäisten jäsenvaltioiden tuomioistuinten jo esittäneen kriittisiä lausuntoja Kreikan turvapaikkajärjestelmästä ja turvapaikanhakijoiden säilöönotto- ja elinolosuhteista Kreikassa<sup>317</sup>. Koska Kreikan turvapaikkajärjestelmä oli ylikuormittumisen vuoksi suuren paineen alla, ei voitu sulkea pois sitä, että Kreikkaan Dublin -siirtojen myötä siirrettyjä turvapaikanhakijoita kohdeltaisiin heidän siirtonsa jälkeen perus- ja ihmisoikeuksia loukkaavalla tavalla<sup>318</sup>.

EU:n perusoikeuskirjan oikeutta ihmisarvoon koskevan 1 artiklan<sup>319</sup> mukaan ihmisarvoa ei ole ainoastaan ”kunnioitettava”, vaan myös ”suojeltava” ja sama positiivinen suojeluvelvollisuus sisältyy myös epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kieltävään perusoikeuskirjan 4 artiklaan<sup>320</sup>. Dublin II -asetusta tuli nimenomaan soveltaa perusoikeuskirjaa kunnioittaen ja AG Trstenjak katsoi, että tilanteissa, joissa turvapaikanhakija oltaisiin siirtämässä jäsenvaltioon, jossa uhkana on hänen yhden tai useamman perusoikeutensa loukkaaminen, loukkaisi siirron toteuttava jäsenvaltio tällöin perusoikeuskirjaa<sup>321</sup>. Tällaisessa tilanteessa on jäsenvaltiolla, jossa turvapaikkahakemus on tehty, mahdollisuus poistaa tuo uhka täysin soveltamalla Dublin II -asetuksen suvereniteettilauseketta. Koska jäsenvaltiolla oli velvollisuus soveltaa Dublin II -asetusta sopuoinnussa perusoikeuksien kanssa ja turvapaikanhakijan siirtämistä edellä mainitun laisessa vakavan uhkan tilanteissa puolestaan lähtökohtaisesti pidettävä perusoikeuskirjan loukkaamisena, olisi AG Trstenjakin

---

315 Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asiassa C-411/10 N.S., 22.9.2011, kohta 80. Myöhemmin ratkaisuehdotus asiassa N.S.; Dublin -asetuksessa säädettiin ehdottomista säännöistä turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi. Jäsenvaltioille annettu mahdollisuus käsitellä suvereniteettilausekkeen nojalla on kyseiseen asetukseen olennaisesti kuuluva osa, mikä ilmenee muun muassa siitä, että asetuksessa säädetään kattavasti tällaisen päätöksen oikeudellisista seuraamuksista. Siksi myös päätöksiä, jotka jäsenvaltiot tekevät suvereniteettilausekkeen perusteella, on pidettävä Dublin-asetuksen soveltamistoimina jäsenvaltioille kuuluvasta harkintavallasta riippumatta.

316 Ratkaisuehdotus asiassa N.S., kohta 100.

317 Ratkaisuehdotus asiassa N.S., kohdat 101-103.

318 Ratkaisuehdotus asiassa N.S., kohta 105.

319 ”1. artikla – Ihmisarvo: Ihmisarvo on loukkaamaton. Sitä on kunnioitettava ja suojeltava.”

320 Ratkaisuehdotus asiassa N.S., kohta 112.

321 Ratkaisuehdotus asiassa N.S., kohta 116.

näkemyksen mukaan jäsenvaltiolla, jossa turvapaikkahakemus on tehty, tällöin velvollisuus käsitellä Dublin II -asetuksen suvereniteettilausekkeen nojalla hakemus itse.<sup>322</sup>

Näistä toteamuksista saatiin AG Trstenjakin mukaan suoraan vastaukset muihin ennakkoratkaisukysymyksiin, eli keskinäisen luottamuksen periaatetta ei voitu soveltaa kumoamattomana olettamana<sup>323</sup>. Jäsenvaltiot voisivat jatkossakin soveltaa Dublin II -asetusta lähtökohtaisesti sen olettamana perusteella, että turvapaikanhakijan perusoikeuksia noudatetaan turvapaikanhakijan hakemuksen käsittelystä ensisijaisesti vastuussa olevassa jäsenvaltiossa, mutta tätä olettamaa tuli soveltaa kumottavissa olevana<sup>324</sup>. Tällöin on noudatettava tehokkuusperiaatetta, jonka mukaan unionin oikeusjärjestyksessä vahvistettujen oikeuksien käyttäminen ei saa olla käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa, eli turvapaikanhakijalle on täten taattava mahdollisuus oikeudelliseen menettelyyn, jossa hän voi myös tosiasiallisesti riitauttaa tämän olettamana<sup>325</sup>. AG Trstenjakin näkemys olikin perusoikeusmyönteisempi kuin EUT:n tuomio.

#### 4.4.3 EUT:n antama tuomio

Ratkaistavana olleen asian tärkeydestä kertoi ainakin kaksi ulkoista seikkaa. Ensinnäkin se ratkaistiin EUT:n suuressa jaostossa (Grand Chamber). Toisekseen, omat huomautuksensa asiaan esittivät peräti 13 jäsenvaltiota ja Sveitsi, YK:n pakolaisjärjestö UNHCR, Amnesty International, Advise on Individual Rights in Europe Centre (AIRE) sekä Equality and Human Rights Commission (EHRC). Tämä selvästi osoitti, kuinka ajankohtaisesta ja suuren mielenkiinnon kohteena olleesta tapauksesta oli kyse<sup>326</sup>.

Tuomiossaan EUT lähti siitä, että koko yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä perustui keskinäisen luottamuksen periaatteelle. Järjestelmä oli perustettu Geneven yleissopimuksen täysimääräiseen soveltamiseen sekä sen varmistamiseksi, ettei ketään palauteta vainottavaksi<sup>327</sup>. Järjestelmän tekstien tarkastelusta kävi ilmi, että se oli luotu tilanteessa, jossa voitiin olettaa kaikkien jäsenvaltioiden noudattavan perusoikeuksia, myös EIS huomioon ottaen, sekä

---

322 Ratkaisuehdotus asiassa N.S., kohdat 121-122

323 Ratkaisuehdotus asiassa N.S., kohta 131.

324 Ratkaisuehdotus asiassa N.S., kohta 133.

325 Ratkaisuehdotus asiassa N.S., kohdat 134-135.

326 Lieven, Sophie: Case Report on C-411/10 N.S. and C-493/10 M.E. and others, 21 December 2011. European Journal of Migration and Law, Vol.14, Issue 2, April 2012, Martinus Nijhoff Publishers, s.15.

327 N.S. ja M.E., kohta 75.



jäsenvaltioiden voivan saavuttaa keskinäisen luottamuksen tältä osin<sup>328</sup>. Juuri tämän keskinäisen luottamuksen periaatteen vuoksi oli unionin lainsäätäjät antanut vastuunmäärittämisasetuksen turvapaikkahakemusten käsittelyn rationalisoimiseksi ja järjestelmän forum shoppingista johtuvan tukkeutumisen välttämiseksi sekä oikeusvarmuuden lisäämiseksi turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittelemisessä. Kaiken pääasiallinen tarkoitus oli siis nopeuttaa hakemusten käsittelyä sekä turvapaikanhakijoiden että jäsenvaltioiden intressissä<sup>329</sup>. Edellä mainittu huomioon ottaen oli oletettava, että turvapaikanhakijoiden kohtelu kussakin jäsenvaltiossa vastasi perusoikeuskirjan, Geneven pakolaissopimuksen ja EIS:n vaatimuksia<sup>330</sup>.

Tästä huolimatta EUT myönsi, että tästä turvallisuusolettamasta riippumatta ei ollut mahdotonta, etteikö joidenkin jäsenvaltioiden turvapaikkamenettelyissä saattanut käytännössä olla sellaisia *suuria toimintavaikeuksia*, joiden johdosta turvapaikanhakijoiden perusoikeudet saattoivat vaarantua.<sup>331</sup> Tuomioistuin kuitenkin painotti, ettei tästä voida päätellä, että mikä tahansa perusoikeuden loukkaus turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevassa jäsenvaltiossa voisi vaikuttaa muiden jäsenvaltioiden velvollisuuteen noudattaa Dublin II -asetuksen säännöksiä<sup>332</sup>. Tämä johtui (1) unionin tarkoituksesta ja (2) vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen perustamisesta, sekä erityisesti (3) yhteisestä eurooppalaisesta turvapaikkajärjestelmästä, joka puolestaan perustui keskinäiseen luottamukseen ja oletamaan siitä, että muut jäsenvaltiot noudattivat unionin oikeutta ja erityisesti perusoikeuksia<sup>333</sup>.

Ei myöskään olisi Dublin II -asetuksen tavoitteiden ja järjestelmän mukaista, mikäli vähäisinkin vastaanotto-, määrittely- tai menettelydirektiivin säännösten rikkominen estäisi Dublin-siirron, sillä tavoitteena oli selvä ja toimiva menetelmä turvapaikkahakemusten käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion nopeaan määrittämiseen<sup>334</sup>. Tämä tavoite vaarantuisi, mikäli vähäisimmätkin rikkomukset olisivat riittäviä vapauttamaan jäsenvaltion Dublin II -asetuksen mukaisista velvoitteistaan<sup>335</sup>.

Turvallisuusolettama oli siis kumottavissa, mutta perusoikeuksien rikkomiselta vaadittiin tietynasteista vakavuutta. Näin ollen EUT:n voidaan katsoa yhtyneen AG Trstenjakin näkemykseen siitä, että kumoamattoman olettaman soveltaminen siitä, että jäsenvaltiot noudattivat unionin perusoikeuksia, olisi itsessään ristiriidassa sen kanssa, että jäsenvaltioiden tuli tulkita ja soveltaa

---

328 N.S. ja M.E., kohta 78.

329 N.S. ja M.E., kohta 79.

330 N.S. ja M.E. kohta 80.

331 N.S. ja M.E., kohta 81.

332 N.S. ja M.E., kohdat 82 ja 84.

333 N.S. ja M.E., kohta 83.

334 N.S. ja M.E., kohta 84.

335 N.S. ja M.E., kohta 85.

Dublin II -asetusta näiden perusoikeuksien mukaisesti. Unionin oikeus oli siis esteenä kumoamattoman oletettaman soveltamiselle<sup>336</sup>.

Seuraavaksi EUT määritteli sen, millaisessa tilanteessa Dublin -siirrot olisivat kiellettyjä. Turvataksaan Dublin II -asetuksen tehokkaan toiminnan – riippumatta puutteista kansallisissa turvapaikkajärjestelmissä – EUT toimi nähdäkseen innovatiivisella tavalla ja esitteli *systemiset puutteet -testin*. Sen mukaan turvapaikanhakijoiden Dublin-siirrot turvapaikkahakemuksen käsittelystä alun perin vastuussa olevaan jäsenvaltioon olisi kielletty tilanteissa, joissa jäsenvaltiot ”eivät voi olla tietämättömiä siitä, että kyseisen jäsenvaltion turvapaikkamenettelyyn ja turvapaikanhakijoiden vastaanotto-olosuhteisiin liittyvät systemiset puutteet ovat uskottavia perusteita uskoa, että turvapaikanhakija altistuisi todelliselle vaaralle joutua perusoikeuskirjan 4 artiklassa tarkoitetun epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kohteeksi”<sup>337</sup>. Tämä tuomion keskeisin sisältö löytyy nykyään uuden, vuoden 2014 alusta voimaan astuneen Dublin III -asetuksen artiklasta 3(2), jonka mukaan Dublin -siirto turvapaikkahakemuksen käsittelystä muutoin vastuussa olevaan jäsenvaltioon estyy silloin, kun on:

”perusteltuja syitä katsoa, että kyseisessä jäsenvaltiossa on turvapaikkamenettelyssä ja hakijoiden vastaanotto-olosuhteissa systemisiä puutteita, jotka saattavat johtaa Euroopan unionin perusoikeuskirjan 4 artiklassa tarkoitettuun epäinhimilliseen tai halventavaan kohteluun”<sup>338</sup>.

Näkemyksensä tueksi EUT viittasi tuomiossaan useaan otteeseen EIT:n *M.S.S.* -ratkaisuun ja totesi, että kyseisessä tuomiossa kuvattu ihmisoikeuksien loukkauksen taso osoitti, että Kreikan turvapaikkamenettelyssä ja vastaanotto-olosuhteissa oli tuolloin ollut nimenomaan systemisiä puutteita<sup>339</sup>. Se viittasi myös EIT:n käyttämään todistusaineistoon, jolla tuo loukkauksen taso oli osoitettu toteen, eli lukuisten järjestöjen raportteihin, UNHCR:n kirjeeseen Belgialle sekä Dublin -järjestelmän uudistushankkeeseen ja sen sisältämiin ehdotuksiin<sup>340</sup>. Lisäksi EUT:n mukaan näytti olevan riidatonta, että Kreikka oli vuonna 2010 paikka, johon lähes 90 prosenttia laittomista maahanmuuttajista saapui. Täten sen taakka suhteessa muihin jäsenvaltioihin oli kohtuuton, eikä sillä ollut aineellisia resursseja selviytyä siitä<sup>341</sup>.

---

336 N.S. ja M.E., kohdat 104-105.

337 N.S. ja M.E., kohta 94.

338 Dublin III asetus, artikla 3(2).

339 N.S. ja M.E., kohdat 88-89.

340 N.S. ja M.E., kohdat 90-91.

341 N.S. ja M.E., kohta 87.

Toisin kuin AG Trstenjak ratkaisuehdotuksessaan, EUT keskittyi systeemiset puutteet -käsitteen esittelemällä pelkästään perusoikeuskirjan 4 artiklan mukaista epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kieltoa koskeviin tilanteisiin, kun ratkaisuehdotuksessa oli puhuttu laajemmin tilanteista, joissa saatetaan loukata yhtä tai useampaa perusoikeuskirjassa taattua oikeutta. Kuten aiemmin mainittiin, EUT korosti koko CEAS:n perustumista keskinäiselle luottamukselle siitä, että kaikki jäsenvaltiot kunnioittavat perusoikeuksia<sup>342</sup> ja kuinka tämä oli pohjana koko unionin `raison d'être`lle, olemassaolon tarkoitukselle<sup>343</sup>. Selvänä kontrastina ratkaisuehdotukselle EUT lausui, että vaikka turvapaikanhakijoiden perusoikeuksia saatettiin rikkoa joissain jäsenvaltioissa, ei mikään tahansa perusoikeuden loukkaus ollut riittävä vaikuttamaan velvollisuuksiin soveltaa asetusta. Voidaan katsoa, että tuomioistuimen keskinäiselle luottamukselle ja turvallisuusolettamalle sekä niiden kautta koko turvapaikkajärjestelmän tehokkuudelle antama tärkeys sai sen asettamaan Dublin-siirtojen poissulkemiselle huomattavasti AG:n ratkaisuehdotusta korkeamman kynnyksen.<sup>344</sup>

EUT:n tuomio erosi julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksesta merkittävästi myös sen suhteen, voitiinko jäsenvaltiota velvoittaa soveltamaan suvereniteettilauseketta. Kun koko ratkaisuehdotus lähti siitä, että Dublin-siirron kiellosta seuraisi jäsenvaltion velvollisuus käsitellä turvapaikkahakemus itse<sup>345</sup>, oli EUT:n kanta se, että vaikka siirto perusoikeuksien loukkaukseen perustuen estyisi, niin tämä ei vielä loisi jäsenvaltiolle velvollisuutta käsitellä hakemusta itse<sup>346</sup>.

*N.S. ja M.E.* -tuomiota on kiiteltä siitä, kuinka se osoitti kahden Eurooppa-tuomioistuimen välisen vuorovaikutuksen tärkeyden. Sekä julkisasiamies ratkaisuehdotuksessaan että EUT itse tuomiossaan viittasivat molemmat useaan otteeseen suoraan EIT:n *M.S.S.* -ratkaisuun. Täten sen voidaan nähdä näyttävän seuraukset sille, että perusoikeuskirjasta tuli Lissabonin sopimuksen myötä osa EU:n primaarioikeutta. Perusoikeuskirjan 52(3)<sup>347</sup> artiklanhan voidaan katsoa antavan olettaa, ettei EUT

---

342 N.S. ja M.E., kohdat 78-80.

343 N.S. ja M.E., kohta 83.

344 Costello, Cathryn: *Courting Access to Asylum in Europe: Recent Supranational Jurisprudence Explored*. *Human Rights Law Review* (2012), 12 (2), s. 287-339; Murphy, Cian: *The ECJ on Asylum, Greece & the UK Protocol on the EU Charter* (part1), luettavissa osoitteessa <http://www.humanrights.ie/index.php/2011/12/28/nsjudgment/>

345 Ratkaisuehdoitus asiassa N.S., kohta 3.

346 N.S. ja M.E., kohdat 107-108. Tällöin jäsenvaltion tulisi sen sijaan jatkaa sen tutkimista, voidaanko jonkin toisen jäsenvaltion katsoa olevan vastuussa hakemuksen käsittelystä, kunhan jäsenvaltio vain huolehtisi, ettei tällä pahennettaisi tilannetta, jossa perusoikeuksia loukataan, sillä, että vastuun määrittämismenettely kestää kohtuuttoman kauan. Velvollisuus käsitellä hakemus itse syntyisi vasta tällaisessa kohtuuttoman kauan kestävässä tilanteessa. Lievenin mukaan tällaisessa tilanteessa suvereniteettilausekkeen voitiin nähdä muuttavan muotoaan ja menettävän koko "suverenisuutensa": sensijaan, että sillä tarjottaisiin jäsenvaltiolle mahdollisuus pitää turvapaikanhakija niin halutessaan, siitä tulisikin jäsenvaltiolle perusta uudelle velvollisuudelle, jota jäsenvaltiot eivät koskaan edes ole hyväksyneet; Lieven 2012, s.17.

347 "Siltä osin kuin tämän perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä yleissopimuksessa taattuja oikeuksia, niiden merkitys ja ulottuvuus ovat samat kuin mainitussa yleissopimuksessa. Tämä määräys ei estä unionia myöntämästä tätä laajempaa suojaa."

voi tuomita EIT:n oikeuskäytännön vastaisesti.<sup>348</sup> EUT:n tuomio myös toisti EIT:n kannan siitä, ettei keskinäistä luottamusta ja turvallisuusolettamaa voida pitää kumoamattomina ja toi sen osaksi unionin oikeutta. Ennen *N.S. ja M.E.* -tuomiotahan esimerkiksi Yhdistyneen kuningaskunnan maahanmuutto- ja turvapaikkalaista<sup>349</sup> löytyi kumoamaton turvallisuusolettama ”turvallisten maiden listan” muodossa<sup>350</sup>.

*N.S. ja M.E.* -tuomio on kuitenkin saanut osakseen myös paljon kritiikkiä. Sitä on kritisoitu muun muassa siitä, että vaikka se viittaa suoraan EIT:n *M.S.S.* -ratkaisuun, sen lopputulema ei ole täysin yhdenmukainen tämän kanssa. EUT näyttäisi nimittäin *N.S. ja M.E.* -tuomion systemiset puutteet - käsitteellään luoneen yhden uuden lisäedellytyksen Dublin -siirtojen kiellettävyydelle verrattuna EIT:n *M.S.S.* -ratkaisuun, eli että turvapaikanhakijan riskin joutua epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kohteeksi tulisi johtua nimenomaan systemisistä puutteista vastaanottavan valtion turvapaikkajärjestelmässä, jotta siirto olisi kielletty<sup>351</sup>. Costellon mukaan systemisiä puutteita ei tulisi tulkita yhtenä lisäedellytyksenä Dublin -siirron estymiselle, vaan ennemminkin riskin arvioinnin elementtinä. Tällainen tulkinta olisi hänen mukaansa loogista, sillä olisi vaikeaa oikeuttaa tai perustella testiä, joka suojelisi ainoastaan systemisten puutteiden aiheuttamilta riskeiltä. Lisäksi EUT:lla ei ole valtuutta tulkita perusoikeuskirjan 4 artiklaa tavalla, joka heikentäisi EIT:n tulkintaa sitä vastaavasta EIS:n 3 artiklasta.<sup>352</sup>

Bruycker ja Labayle kritisoivat *N.S. ja M.E.* -tuomiota siitä, että siinä viitataan vain systemisiin puutteisiin valtion turvapaikkajärjestelmässä, eikä ollenkaan tiettyyn yksilöityyn, henkilön kohdemaassa kokemaan loukkaukseen<sup>353</sup>. Costello kritisoi *N.S. ja M.E.* -tuomiota myös siitä, kuinka se painottaa liiallisesti keskinäisen luottamuksen ja turvallisuusolettaman tärkeyttä ja roolia koko Dublin -järjestelmän perustana. Se seikka, että jäsenvaltioiden välillä on luottamusta, ei merkitse sitä, että tuo luottamus on välttämättä perusteltua.<sup>354</sup> Päinvastoin, valtioiden välistä

---

348 Lieven 2012, s.18.

349 Asylum and Immigration Act 2004.

350 Lambert, Helene: 'Safe third country' in the European Union: An evolving concept in international law and implications for the UK. *Journal of Immigration, Asylum and Nationality Law*, Volume 26 Issue 4, 2012, s.318-336.

351 Mordages Gil, Silvia: Shaping the Common European Asylum System through the protection of human rights: The jurisprudence of the European Court of Human Rights as a tool for circumscribing the discretionary powers of states in the Dublin System, UACES 45<sup>th</sup> Annual Conference, Bilbao, 7-9 September 2015, s.12.

352 Costello 2012, s.89.

353 Bruycker, Philippe de & Labayle, Henri: *Chronique de la jurisprudence consacrée à l'Espace de liberté, de sécurité et de justice*, CDE, Vol.50 Issue 3, 2014, s.719-781.

354 Costello 2012, s.90.

luottamusta ylläpidettäisiin paremmin mahdollistamalla perusoikeuksien suojelun ajoittaiset tarkistukset, kuin sallimalla jäsenvaltioiden sulkea silmänsä toistensa järjestelmien puutteilta<sup>355</sup>.

Oman näkemykseni mukaan *N.S. ja M.E.* -tuomio oli merkittävä kehitysaskel perusoikeusmyönteisen tulkinnan kehittymiselle EU-oikeudessa ja nimenomaisesti EUT:n tulkintakäytännössä. Oikeusteoreettisesta näkökulmasta tarkastellen erityisen antoisaksi koen EUT:n esittelemän systeemiset puutteet -testin, sillä katson sen ilmentävän erityisen selvästi EUT:n ja EIT:n erilaista oikeudellista lähestymistä perusoikeuksiin, eli EUT:n tulkinnassa esiintyvää tasapainon hakemista perusoikeuksien suojaamisen ja jäsenvaltioiden integraatiota edistävän yhteistyön helpottamisen välillä.

#### 4.5 EUT:n tuomiot asioissa C-4/11 Puid ja C-394/12 Abdullahi

EUT:n oikeuskäytännössä sen marras- ja joulukuussa 2013 antamat tuomiot asioissa *C-4/11 Puid*<sup>356</sup> ja *C-394/12 Abdullahi*<sup>357</sup> vahvistivat sen jo kaksi vuotta aiemmin *N.S. ja M.E.*-ratkaisussaan ottamaa kantaa nimenomaan turvapaikkajärjestelmän systeemisten puutteiden olemassaolon tärkeydestä Dublin -palautukset estävänä tekijänä. Kummastakin ratkaisusta kävi hyvin selvästi esille myös se korkea kynnyks, jota keskinäisen luottamuksen periaatteen kumottavuudelta edelleen vaadittiin.

*C-4/11 Puid* -tapaus koski iranilaista, Kreikan kautta Saksaan tullutta turvapaikanhakijaa ja Saksan tuomioistuimen EUT:lle esittämä ennakkoratkaisukysymys selvennystä Dublin II -asetuksen suvereniteettilausekkeen tulkinnasta ja siitä, oliko turvapaikanhakijalla subjektiivinen oikeus vaatia valtiota käyttämään sitä. Jo tapauksen ratkaisuehdotuksessa<sup>358</sup> AG Jääskinen lausui, ettei Dublin -asetuksen tarkoitus ollut antaa yksilöille oikeuksia, vaan järjestää jäsenvaltioiden välisiä suhteita<sup>359</sup>, ennen kaikkea tarjota ”selkeä ja toimiva tapa määrittää turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva valtio”. Näiden selkeyden ja toimivuuden kanssa yhteen sopimaton ratkaisu olisi vastoin koko Dublin II -asetuksen tarkoitusta sekä CEAS:n tavoitteita<sup>360</sup>. Hän jatkoi, että

---

355 Schutter, Olivier de: The Promotion of Fundamental Rights by the Union as a contribution to the European Legal Space(I): Mutual Recognition and Mutual Trust in the Establishment of the Area of Freedom, Security and Justice, REFGOV-FR-2 Working paper, 2006.

356 C-4/11 Kaveh Puid v Saksan liittotasavalta, 14.11.2014. Myöhemmin Puid.

357 C-394/12 Shamsu Abdullahi v Bundesasylamt, 10.12.2013. Myöhemmin Abdullahi.

358 Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asiassa C-4/11 Kaveh Puid v. Saksan liittotasavalta, 18.4.2013. Myöhemmin ratkaisuehdotus asiassa Puid.

359 Ratkaisuehdotus asiassa Puid, kohta 59.

360 Ratkaisuehdotus asiassa Puid, kohta 57.

palauttamiskiellon periaate tulee sovellettavaksi jäsenvaltioiden välillä *poikkeuksellisissa tilanteissa*<sup>361</sup>.

*Poikkeukselliseksi tilanteiksi* AG Jääskinen määritteli sellaiset tilanteet, jotka saavuttavat EUT:n *N.S. ja M.E.* -tuomiossa vahvistaman, sekä aineellisen että näyttöä koskevan kynnyksen. Toisin sanoen palautuskielto tuli sovellettavaksi silloin, kun palauttava jäsenvaltio ei voi olla *tietämätön systeemisten puutteiden* olemassaolosta vastaanottavan jäsenvaltion turvapaikkamenettelyssä ja vastaanotto-olosuhteissa ja niiden seurauksena syntyvästä vaarasta joutua epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kohteeksi. Näyttövaatimuksen AG Jääskinen asetti tasolle, jossa on ”tullut yleisesti tunnetuksi, ettei turvapaikanhakijoita voi siirtää asianomaiseen jäsenvaltioon”.<sup>362</sup>

Todistusaineiston osalta hän lausui, että *poikkeuksellisen tilanteen* olemassaolo voitiin päätellä UNHCR:ltä, Kansainväliseltä Punaiselta Ristiltä ja komissiolta saatavista tiedoista sekä EIT:n ja EUT:n oikeuskäytännöstä ja että myös jäsenvaltion turvapaikkaviranomaiset vaihtavat keskenään tietoja turvapaikanhakijoiden vastaanotto-olosuhteista. Lisäksi on huomionarvoista, että AG Jääskinen katsoi, että koska poikkeuksellinen tilanne, sellaisena kuin se oli kuvattu yhdistetyissä asioissa *N.S. ja M.E.*, ei liittynyt yksittäisen turvapaikanhakijan ominaisuuksiin, tuli jäsenvaltioiden ottaa poikkeuksellinen tilanne huomioon yleisellä tasolla eikä näyttönä, jota esitetään yksittäisen hakemuksen tutkittavaksi ottamisen arvioinnin yhteydessä.<sup>363</sup>

AG Jääskinen piti myös selvänä, että kynnyksen keskinäisen luottamuksen periaatteen syrjäyttämiseksi täytyy täten olla korkea, eikä sitä saada kyseenalaistaa tarkastelemalla systemaattisesti kussakin turvapaikkamenettelyssä, täyttävätkö muut jäsenvaltiot Dublin -järjestelmän mukaiset velvoitteensa. Tästä poikkeava tulkinta olisi hänen mukaansa ristiriidassa Dublin II -asetuksen tärkeimpien tavoitteiden, eli jäsenvaltioiden vastuiden organisoinnin, turvapaikkahakemusten nopean käsittelyn varmistamisen ja forum shoppingin estämisen kanssa.<sup>364</sup> Vastauksena itse ennakkoratkaisukysymykseen suvereniteettilausekkeen tulkinnasta hän päätyi toteamaan, että sillä annettiin jäsenvaltiolle mahdollisuus esimerkiksi poliittisista, käytännöllisistä tai humanitaarisista syistä käsitellä hakemus itse, mutta ei velvollisuutta siihen<sup>365</sup>. Täten poikkeuksellisissa tilanteissa, eli systeemisten puutteiden olemassa ollessa, jäsenvaltion tuli jatkaa Dublin II -asetuksen vastuunmäärittämisperusteiden tulkintaa sen määrittämiseksi, voitiinko jokin

---

361 Ratkaisuehdotus asiassa Puid, kohta 66.

362 Ratkaisuehdotus asiassa Puid, kohta 62.

363 Ratkaisuehdotus asiassa Puid, alakohta 23.

364 Ratkaisuehdotus asiassa Puid, kohta 63.

365 Ratkaisuehdotus asiassa Puid, kohta 71.

muu, kuin turvapaikkahakemuksen käsittelystä alun perin vastuussa ollut jäsenvaltio, katsoa olevan siitä vastuussa<sup>366</sup>.

Itse tuomiossa EUT päätyi periaatteessa samaan lopputulemaan, mutta huomattavasti minimalistisemmän argumentoinnin seurauksena ja ohjeisti lisäksi, että oli ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä tutkia systeemisten puutteiden olemassaolo sinä ajankohtana, kun päätös turvapaikanhakijan palautuksesta Kreikkaan pantiin käytäntöön<sup>367</sup>. Toisin sanoen EUT pidättäytyi Dublin II -asetuksen ja aiemman *N.S. ja M.E.* -tuomion sanamuodon mukaisessa tulkinnassa ja tyytyi toteamaan, etteivät edes ”Kreikka-olosuhteet” vastaanottavassa jäsenvaltiossa luoneet turvapaikanhakijaa siirtämässä olleelle jäsenvaltiolle vastuuta tutkia turvapaikkahakemusta itse, koska tästä ei Dublin II -asetuksessa säädetty eikä tällainen tulkinta käynyt ilmi myöskään *N.S. ja M.E.* -tuomiosta. Näin se nähdäkseni strategisesti väisti ottamasta ollenkaan kantaa perusoikeuksien tehokkaaseen toteutumiseen, Dublin -järjestelmän tavoitteisiin tai ylipäätään Dublin II -asetuksen luonteeseen joko puhtaasti jäsenvaltioiden välisenä tai vaihtoehtoisesti myös turvapaikanhakijoille oikeuksia luovana instrumenttina. Oikeusteoreettisesta näkökulmasta AG:n ratkaisuehdotus oli siis selkeästi antoisampi.

Perusoikeusmyönteinen tulkinta loisti samaan tapaan poissaolollaan myös EUT:n *C-394/12 Abdullahi* -tuomiossa. Tapauksessa turvapaikanhakija halusi riitauttaa siirtopäätöksensä sillä menettelyllisellä perusteella, että vastuumäärittämisperusteita olisi hänen näkemyksensä mukaan sovellettu väärin. Toisin sanoen oli kyse somalialaisesta turvapaikanhakijasta, joka haki elokuussa 2011 turvapaikkaa Itävallasta saavuttuaan sinne muun muassa Kreikan ja Unkarin kautta. Itävalta teki vastaanottopyynnön Unkarille, joka hyväksyi sen. Abdullahi kuitenkin vastusti Dublin -siirtoa sillä perusteella, ettei hänen turvapaikkahakemuksensa käsittelystä vastuussa ollut jäsenvaltio ollut Unkari, vaan Kreikka. Koska Kreikan olosuhteet olivat valituksen mukaan epäinhimilliset, olisi Itävallan otettava vastuu hänen turvapaikkahakemuksensa käsittelystä.<sup>368</sup>

Kyse oli siis jälleen Dublin II -asetuksen tulkinnan osalta siitä, luotiinko sillä turvapaikanhakijoille subjektiivisia oikeuksia vai oliko kyseessä valtioiden välisiä suhteita sääntelevä väline<sup>369</sup>. Perusoikeuksien näkökulmasta oli kyse perusoikeuskirjan 47 artiklassa mainitun oikeuden tehokkaisuuden oikeussuojakeinoihin ja riippumattomaan tuomioistuimeen mahdollisimman tehokkaasta toteutumisesta. Tällä kertaa EUT päätti tulkita Dublin II -asetusta systemaattisesti,

---

366 Ratkaisuehdotus asiassa Puid, kohta 83.

367 Puid, kohta 31.

368 Abdullahi, kohdat 27-37.

369 Abdullahi, kohdat 38-41.

teleologisesti ja jopa dynaamis-evoluutiivisesti, eli pelkästään sen säännösten sanamuodon sijasta ”sen yleisen rakenteen, sen tavoitteiden ja asiayhteyden perusteella ja erityisesti sen perusteella, miten asetus on kehittynyt yhteydessä järjestelmään, jonka osa se on”.

Tapauksen ratkaisuehdotuksessa julkisasiamies Cruz Villalon viittasi AG Jääskisen *Puid* -tapauksen ratkaisuehdotuksen toteamaan siitä, ettei Dublin II -asetuksen pääasiallinen tavoite ollut antaa yksilölle oikeuksia, vaan järjestää jäsenvaltioiden suhteita<sup>370</sup>. AG Cruz Villalonin mielestä Dublin -asetuksen perustavoite, johon sen jokaisella säännöksellä pyrittiin, oli vahvistaa menettely, joka antaa mahdollisuuden ”määrittää nopeasti turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio”<sup>371</sup>. Hän myös painotti koko järjestelmän perustuvan ajatukselle, jonka mukaan unioni on kokonaisuudessaan turvapaikanhakijoille ”turvallista aluetta”<sup>372</sup>. Vaikka tätä keskinäistä luottamusta ei voitukaan pitää kumoamattomana, niin turvapaikkaa koskevan perusoikeuden ydin oli turvattu unioniin saapumisella, joten turvapaikanhakijalle ei voisi koitua vahinkoa siitä, että hänen hakemuksensa kuuluu yhdelle tai toiselle jäsenvaltioista<sup>373</sup>.

Itse tuomiossaan EUT painotti olettamusta siitä, että kaikki jäsenvaltiot kunnioittivat ihmisoikeuksia ja katsoi, että tilanteessa, jossa vastaanottava valtio on suostunut siirtoon, voi turvapaikanhakija riitauttaa siirtopäätöksen ainoastaan sillä perusteella, että kyseisen vastaanottavan valtion turvapaikkamenettelyihin ja vastaanotto-olosuhteisiin liittyy sellaisia *systemisiä puutteita*, jotka *N.S. ja M.E.* -tuomiosta tutulla tavalla voivat johtaa perusoikeuskirjan 4 artiklan rikkomiseen ja täten epäinhimilliseen tai halventavaan kohteluun<sup>374</sup>. EUT perusteli päätöstään sillä, että Dublin II-asetuksen tarkoitus oli pääasiallisesti vahvistaa selkeä ja toimiva menettely, jonka perusteella pystyttiin nopeasti määrittämään turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio ja täten välttää järjestelmän tukkeutuminen, viittasi Dublin -järjestelmässä tehtyihin muutoksiin ja totesi, että turvapaikkahakemukset käsitellään laajalti samojen sääntöjen perusteella riippumatta siitä, mikä jäsenvaltio oli Dublin II -asetuksen nojalla vastuussa hakemuksen käsittelystä<sup>375</sup>.

Hennessy kritisoi EUT:n *Abdullahi* -tuomiota siitä, ettei se ottanut ollenkaan suoraan kantaa perusoikeuskirjan 47 artiklan<sup>376</sup> takaamaan oikeuteen tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin, johon sekä

---

370 Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asiassa C-394/12 Shamsu Abdullahi v. Bundesasylamt, 11.7.2013, kohta 36.

Myöhemmin ratkaisuehdotus asiassa Abdullahi.

371 Ratkaisuehdotus asiassa Abdullahi, kohta 35.

372 Ratkaisuehdotus asiassa Abdullahi, kohta 41.

373 Ratkaisuehdotus asiassa Abdullahi, kohta 42.

374 Abdullahi, kohdat 52,53 ja 62.

375 Abdullahi, kohdat 53-55.

376 ”47 artikla - Oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen: (1) Jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava tässä artiklassa määrättyjen



Abdullahi että komissio olivat vedonneet<sup>377</sup>. Vicinin mukaan EUT asetti keskinäisen luottamuksen kumoamiselle niin korkean kynnyksen siksi, koska se halusi varmistaa Dublin II -asetuksen kyvyn palvella turvapaikanhakijoiden oikeuksien suojelua tärkeämpiä tavoitteitaan, joiksi se katsoi valtioiden välisten suhteiden sääntelyn, turvapaikkahakemusten nopean käsittelyn varmistamisen sekä forum shoppingin estämisen<sup>378</sup>. Myöskään Costellon ja Mouzourakis mukaan EUT:n näkemys siitä, että Dublin -järjestelmässä oli ensijaisesti kyse jäsenvaltioiden välisten suhteiden sääntelystä ja turvapaikanhakijoiden näkemyksellä olisi vain pieni rooli, ei ollut kestäväällä pohjalla<sup>379</sup>. Joka tapauksessa EUT päätöksellään nimenomaisesti rajoitti sekä aineellisia että prosessuaalisia perusteita tilanteelle, jossa turvapaikanhakija voisi vastustaa siirtopäätöstään.

Oman näkemykseni mukaan huomionarvoisinta *Abdullahi* -tuomiossa oli se, kuinka EUT tulkitsi Dublin II-asetusta sen turvapaikanhakijoille suomien oikeuksien ja muutoksenhaun laajuuden suhteen jopa hätkähdyttävän *supistavasti*, rajaten siirtopäätöksen hyväksyttävien riitauttamisperusteiden ulkopuolelle kaikki muut perusteet paitsi *N.S. ja M.E.* -tuomiosta tutun tilanteen, ikään kuin mikään muu seikka kuin vastaanottovaltion turvapaikkajärjestelmän totaalinen romahtaminen ei voisi saada aikaan perusoikeuksien suojan tason laskua alle siltä vaaditun minimin ja ikään kuin millään muulla perusoikeudella kuin perusoikeuskirjan 4 artiklan mukaisella epäinhimillisen ja halventavan kohtelun kiellolla ei tällöin olisi edes merkitystä.

#### 4.6 EIT:n ratkaisu asiassa *Tarakhel v Sveitsi*

*N.S. ja M.E.* -tuomiollaan ja sitä seuranneella oikeuskäytännöllään EUT näytti siis selvästi asettaneen systemiset puutteet välttämättömäksi edellytykseksi, eräänlaiseksi ”lisäesteeksi” turvapaikanhakijalle vastustaa Dublin -palautustaan. Sen oikeuskäytännössä turvapaikanhakijan yksilökohtaisen riskin arviointi ei siis ollut riittävä eikä edes vaadittava peruste kumoamaan

---

edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa. (2)Jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa, joka on etukäteen laillisesti perustettu. Jokaisella on oltava mahdollisuus saada neuvoja ja antaa toisen henkilön puolustaa ja edustaa itseään. (3)Maksutonta oikeusapua annetaan niille, joilla ei ole riittäviä varoja, jos tällainen apu on tarpeen, jotta asianomainen voisi tehokkaasti käyttää oikeutta saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi.”

377 Hennessy, Maria: The Dublin system and the Right to an Effective Remedy – The case of C-394/12 Abdullahi, luettavissa osoitteessa <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/journal/dublin-system-and-right-effective-remedy-case-c-39412-abdullahi>

378 Vicini 2015, s.7

379 Costello & Mouzourakis 2014, s.411.

keskinäisen luottamuksen periaatetta ja estämään Dublin -siirtoja<sup>380</sup>, kuten AG Jääskinen Puid -tapauksen ratkaisuehdotuksessa lausui<sup>381</sup>.

Vielä haastavamman tilanteesta teki se, että EIT näytti omassa oikeuskäytännössään jopa hyväksyvän tämän systemiset puutteet -kriteerin käytön päätöksissään, jotka koskivat turvapaikanhakijoiden palautuksia Italiaan. Vicini on huomionut, että vaikka EIT ottikin päätöksissään periaatteellisesti huomioon hakijoiden yksilökohtaiset olosuhteet, se silti hylkäsi näiden valitukset yleisluonteisella kaavalla, jossa lainattiin EUT:n käyttämää termistöä: ”...vaikka turvapaikanhakijoiden, pakolaiseksi hyväksytyjen sekä oleskeluluvan kansainvälisen suojelun tai humanitääristen syiden perusteella saaneiden ulkomaalaisten yleisessä tilanteessa ja elinolosuhteissa Italiassa voikin esiintyä joitain puutteita [...], ei ole näytetty niiden paljastavan systemistä vikaa, joka tarjoaisi tukea tai olosuhteet turvapaikanhakijoiden kohtelemiseksi erityisen haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten ryhmään kuuluvina, kuten tilanne oli M.S.S. v Belgia ja Kreikka -tapauksessa”<sup>382</sup>.

Tähän kahden Eurooppa-tuomioistuimen väliseen, haastavaan oikeudelliseen vuoropuheluun toi vihdoinkin merkittävällä tavalla selvyyden EIT:n marraskuussa 2014 antama ratkaisu asiassa *Tarakhel v Sveitsi*<sup>383</sup>. Siitä kävi viimein ilmi sen EUT:n oikeuskäytännöstä selvästi eriävä kanta siitä, millä perusteilla Dublin -siirron hyväksyttävyyttä tuli arvioida ja mitkä tekijät täten mahdollisesti estivät sen. *Tarakhel* -tapauksessa EIT ei siis keskittynyt pelkästään mahdollisiin systemisiin puutteisiin vastaanottavan valtion turvapaikkajärjestelmässä, vaan ratkaisi asian käsittelemällä turvapaikanhakijoiden tapauskohtaista, yksilöllistä tilannetta vastaanottavassa valtiossa vallitsevien yleisten olojen valossa<sup>384</sup>. Tätä arviointitapaa käyttäen se päätyi lopputulemaan, että Sveitsi rikkoisi asiassa epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kieltoa, ellei se ensin pyytäisi Italialta yksilöityjä vakuuksia kyseisten turvapaikanhakijoiden kohtelusta Italiassa.

Tapaus koski kahdeksanhenkisen afgaaniperheen, eli Golajan ja Maryam Tarakhelin sekä heidän kuuden alaikäisen lapsensa Dublin -siirtoa Sveitsistä Italiaan. Perhe saapui EU:n alueelle Italian kautta, mutta koki maan puutteellisten vastaanotto-olosuhteiden olleen riittämättömät lapsiperheelle ja siirtyi Itävallan kautta Sveitsiin. Sveitsi pyysi Dublin -asetuksen vastuunmäärityspäätöksiin

---

380 Vicini, Giulia: The Dublin Regulation between Strasbourg and Luxembourg: Reshaping non-refoulement in the Name of Mutua Trust? *European Journal of Legal Studies*, Vol. 8 Issue 2, 2015, s.50-72.

381 Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asiassa C-4/11 Puid, alakohta 23.

382 Mohammed and others v. The Netherlands and Italy (App. No. 40524/10), 27.8.2013, kohta 78. Muita ratkaisuja Abubeker v. Austria and Italy (App. No. 73874/11), 18.6.2013; Halimi v. Austria and Italy (App. No. 53852/11), 18.6.2013; Miruts Hagos v. The Netherlands and Italy (App. No. 9053/10), 27.8.2013; Hussein Diirshi and others v. The Netherlands and Italy (App. No. 2314/10), 10.9.2013.

383 *Tarakhel v Switzerland* (App. No. 29217/12), 4.11.2014. Myöhemmin *Tarakhel*.

384 *Tarakhel*, kohta 101.

vedoten Italiaa ottamaan vastuun perheen turvapaikkahakemusten käsittelystä ja Italia hyväksyi pyynnön. Turvapaikanhakijat vastustivat siirtoaan Italiaan sillä perusteella, että olosuhteet siellä eivät vastanneet EIS:n 3 artiklan vaatimuksia erityisesti perheen kuuden alaikäisen lapsen osalta. He hävisivät asian käsittelyn Sveitsin tuomioistuimissa, jonka jälkeen he veivät asian Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen vedoten siihen, että mikäli heidät siirrettäisiin Italiaan ilman erityisiä takuita Italialta siitä, että heistä huolehdittaisiin, heidän siirtonsa rikkoisi EIS:n 3 artiklan mukaista epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kieltoa liittyen systeemisten puutteiden olemassaoloon turvapaikanhakijoiden vastaanotto-olosuhteissa Italiassa. Kantajat eivät siis näyttäneet suoraan vetoavan *N.S. ja M.E.* -tuomiosta tuttuun systeemiset puutteet -testiin, vaan sisällyttivät perusteluunsa sekä (1) systeemiset puutteet vastaanotto-olosuhteissa, että (2) heistä huolehtimisesta koskevien yksilökohtaisten vakuuksien puuttumisen<sup>385</sup>. Systeemisten puutteiden olemassaololla ei kuitenkaan lopulta ollut merkitystä.

Asian tärkeydestä ja sen poliittisesta merkityksestä kertoivat asian siirtäminen käsiteltäväksi EIT:n suuressa jaostossa sekä asian käsittelyyn osallistuneiden tahojen määrä. Italian, Alankomaiden, Ruotsin, Norjan ja Yhdistyneen kuningaskunnan valtiotahojen lisäksi järjestötaholta tapauksesta lausuiivat myös Defence for Children, the AIRE Centre, ECRE ja Amnesty International.<sup>386</sup> EIT viittasi ratkaisussaan laajalti tuomioonsa asiassa *M.S.S. v Belgia ja Kreikka* sekä muuhun aiempaan oikeuskäytäntöön koskien EIS 3 artiklan tulkintaa. EIT mainitsi myös EUT:n *N.S. ja M.E.* -tuomiosta johdetun yleisen säännön, joka kielsi Dublin-palautukset systeemisten puutteiden tilanteissa, mutta jätti *Puid-* ja *Abdullahi* -tuomiot huomioimatta ja päinvastoin totesi, että arvioitaessa riskiä joutua epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kohteeksi, ei riskin lähde vaikuta mitenkään EIS:n takaaman suojelun tasoon tai turvapaikanhakijaa siirtämässä olevan valtion EIS:n mukaisiin velvoitteisiin<sup>387</sup>.

EIT mainitsi Yhdistyneen kuningaskunnan korkeimman oikeuden noudattaneen helmikuussa 2014 samaa lähestymistapaa tuomiossaan asiassa *EM (Eritrea)*<sup>388</sup>, jossa tämä oli nimenomaisesti todennut, että systeemiset puutteet eivät olleet ainoa peruste Dublin -siirron riitauttamiselle, vaan oikea testi siirron riitauttamiselle olisi esitetty jo EIT:n vuonna 1989 antamassa tuomiossa *Soering v Yhdistynyt Kuningaskunta*<sup>389</sup>. Tuossa asiassa EIT oli katsonut, että Euroopan neuvoston jäsenvaltion kansalaisen siirto toiseen valtioon oli Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaista silloin, kun oli

385 Costello & Mouzourakis 2014, s.408.

386 Costello & Mouzourakis 2014, s.406.

387 Tarakhel, kohta 104.

388 R (On the application of EM (Eritrea) v. Secretary of State for Home Department, 2014 UKSC, [2014]12 W.L.R.409, 19.2.2014; Tarakhel, kohta 52.

389 Soering v. The United Kingdom (App. No. 14038/88), 7.7.1989.

näytetty olennaisia perusteita uskoa, että kyseessä oleva henkilö kohtaisi – maassa, johon hänet oltiin siirtämässä – todellisen riskin joutua EIS:n 3 artiklan vastaisen kohtelun kohteeksi.

Jotta turvapaikanhakijan kohtelun puolestaan voidaan katsoa rikkovan EIS:n 3 artiklaa, tulee sen ylittää tietty vakavuusaste<sup>390</sup>. Tämän vakavuusasteen ylittymisen arviointi on suhteellista ja riippuu kaikista tapauksen olosuhteista, kuten kohtelun ajallisesta kestosta sekä sen fyysisistä ja psyykkisistä vaikutuksista ja – joissakin tapauksissa – henkilön sukupuolesta, iästä ja terveydentilasta<sup>391</sup>.

EIT katsoikin *Tarakhel* -tapauksessa, että sen arvioimiseksi, oliko olemassa uskottavia perusteita uskoa, että turvapaikanhakijat altistuisivat vaaralle joutua EIS:n 3 artiklan mukaisen epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kohteeksi, jos heidät palautettaisiin Italiaan, tuli tapauksessa arvioida sekä turvapaikanhakijoiden Italiassa kohtaamaa vastaanottojärjestelyiden yleistilannetta että turvapaikanhakijoiden tapauskohtaista tilannetta tässä kyseisessä tapauksessa<sup>392</sup>. Näkemykseni mukaan edellisen luvun lopussa esitellyn EUT:n *Aranyosi ja Caldaru* -tuomion vankilaolosuhteiden kaksivaiheinen arviointi juontaa nimenomaan tästä EIT:n *Tarakhel*-ratkaisusta.

Yleisen tason arvioinnissaan EIT keskittyi kolmeen seikkaan, eli henkilöllisyyden selvittämismenettelyn hitauteen, vastaanottotilojen määrään sekä tarjolla olleiden vastaanottotilojen vastaanotto-olosuhteisiin<sup>393</sup>. Todisteina se tukeutui UNHCR:n suositukseen tärkeistä seikoista turvapaikanhakijoiden suojelussa Italiassa<sup>394</sup>, ihmisoikeuskomissaarin raporttiin tämän tutustumismatkalta Italiaan<sup>395</sup> sekä International Organisation of Migration'in (IOM) lehdistötiedotteeseen tammikuulta 2014<sup>396</sup>. Tuomiossaan EIT totesi, että tarkasteltaessa Italian turvapaikkajärjestelmän tilannetta yleisellä tasolla, ei sitä voinut missään nimessä verrata Kreikan turvapaikkajärjestelmän tilanteeseen *M.S.S.* -tapauksessa, joka oli ollut vielä huomattavasti huonompi. Täten Italian turvapaikkajärjestelyiden rakenteen ja yleistilanteen ei voitu nähdä estävän kaikkia turvapaikkahakijoiden siirtoja maahan. Italian turvapaikkajärjestelmässä oli kuitenkin ongelmia ja oli olemassa vaara, että merkittävä osa turvapaikanhakijoista altistuisi näille ongelmille, joista mainittiin erityisesti perheenjäsenten systemaattinen erottaminen toisistaan,

---

390 Tarakhel, kohta 94.

391 Kudla v. Poland [GC] (App. no. 30210/96), 26.10.2000, kohta 91 ja *M.S.S.*, kohta 219.

392 Tarakhel, Kohta 105.

393 Tarakhel, kohdat 106-115.

394 Tarakhel, kohta 47; UNHCR: UNHCR Recommendations on important aspects of refugee protection in Italy, July 2012.

395 Tarakhel, kohta 49, Report by Nils Muiznieks, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, published on 18 September 2012, following his visit to Italy from 3 to 6 July 2012 (CommDH(2012)26).

396 Tarakhel, kohta 50; International Organisation for Migration: Press briefing note of 28 January 2014.

majoituspaikkojen vähäinen määrä ja majoituskeskusten epähygieenisuus, yksityisyyden puute sekä niissä tapahtuneet väkivaltaisuuDET.<sup>397</sup>

Tarakhelin perheen tapauskohtaista tilannetta arvioitaessa EIT katsoi, että myöskään se ei ollut yhtä huono, kuin mikä tilanne oli ollut *M.S.S.* -tapauksessa, jossa turvapaikanhakija oli ensin vangittu ja sitten joutunut elämään kadulla äärimmäisessä köyhyydessä. Tästä huolimatta EIT katsoi, että vaikka EIS:n 3 artikla ei varsinaisesti takaa turvapaikanhakijoille kotia<sup>398</sup> tai tietyn elintason mahdollistavaa taloudellista avustusta<sup>399</sup>, tuli tapauksessa kiinnittää huomiota EU:n jäsenvaltioita koskevan EU-lainsäädännön, lähinnä *vastaanottodirektiivin* luomiin velvoitteisiin koskien majoitusta ja asianmukaisia elinolosuhteita<sup>400</sup>. EIT myös painotti turvapaikanhakijoiden asemaa erityisen vähäosaisena ja haavoittuvassa asemassa olevana ryhmänä, joka tarvitsee erityistä suojelua<sup>401</sup>. Täten ei ollut täysin poissuljettua, etteikö äärimmäisen köyhyyden joissakin olosuhteissa voitaisi nähdä rikkovan EIS:n 3 artiklaa<sup>402</sup>. Lisäksi EIT:n mukaan oli tärkeää pitää mielessä, että lasten erityisen haavoittuva asema oli etusijalla suhteessa turvapaikanhakijan asemaan yleisesti<sup>403</sup>. Lapsilla on erityistarpeita liittyen erityisesti heidän ikäänsä ja itsenäisyyden puutteeseensa, mutta myös asemaansa turvapaikanhakijoina ja täten tulisi varmistaa, että turvapaikanhakijoina olevat lapset nauttivat suojelusta ja humanitaarisesta avusta, olivatpa he yksin tai vanhempiensa seurassa<sup>404</sup>.

Kun otettiin siis huomioon sekä Italian turvapaikkajärjestelmän ongelmat sekä kyseisen turvapaikanhakijaperheen erityisen haavoittuva asema, EIT katsoi, että mikäli Sveitsi ei pyytäisi Italialta erityisiä vakuuksia siitä, että Italia pitää perheen yhdessä ja ottaa huomioon lasten erityisaseman turvapaikanhakijoina, olisi tapauksessa kyse EIS:n 3 artiklan vastaisesta, epäinhimillisestä tai halventavasta menettelystä. Kyseisessä tapauksessa tällaisia erityisvakuuksia oli pyydetty, joten rikkomista ei ollut tapahtunut.<sup>405</sup>

Vaikka rikkomusta ei tuomittu, katsoi EIT siis silti, että turvapaikanhakijoiden olosuhteet Italian säilöönottokeskuksissa olivat tässä nimenomaisessa, Tarakhelin perhettä koskeneessa tapauksessa olleet EIS:n 3 artiklan vastaisia ja että ne olisivat olleet esteenä Dublin -järjestelmän mukaiselle siirrolle ilman edellä mainittuja erityisvakuuksia. Tämä EIT:n ratkaisu erosi selkeästi EUT:n

397 Tarakhel, kohdat 114-115.

398 Chapman v. the United Kingdom [GC] (App. No. 27238/95), 18.1.2001, kohta 99, ECHR 2001-I.

399 Muslim v. Turkey (App. No. 53566/99), 26.4.2005, kohta 85 ja *M.S.S.*, kohta 249.

400 Tarakhel, kohta 96.

401 Tarakhel, kohta 97.

402 Tarakhel, kohta 98.

403 Mubilanzila Mayeka and Kaniki Mitunga v. Belgium (App. No. 13178/03), 12.10.2006, kohta 55, ECHR 2006-XI ja Popov v. France (App. Nos. 39472/07 and 39474/07), 19.1.2012, kohta 91.

404 Tarakhel, kohta 99.

405 Tarakhel, kohdat 10 ja 122.

sihenastisesta ratkaisukäytännöstä, jonka mukaan siirron estyminen oli voinut johtua vain vastaanottavan valtion turvapaikkamenettelyssä ja vastaanotto-olosuhteissa olevista systeemisistä puutteista, jotka voisivat johtaa perusoikeuskirjan 4 artiklan vastaiseen kohteluun.<sup>406</sup>

EIT vahvisti tämän kantansa tammikuussa 2015 antamassaan tuomiossa asiassa *A.M.E. v Alankomaat*<sup>407</sup> toteamalla, että EIS:n 3 artiklan rikkomusta arvioitaessa kaltoinkohtelun tulee aina ylittää tietty vakavuustaso ja arvioinnin tulee tapahtua tapauskohtaisesti, ottaen huomioon kaikki tapauksen olosuhteet, kuten kohtelun ajallinen kesto ja sen fyysiset ja psyykkiset vaikutukset sekä - joissakin tapauksissa - henkilön sukupuoli, ikä ja terveydentila<sup>408</sup>. Kun kyseisessä tapauksessa turvapaikanhakijana oli nuori kykenevä mies ilman huollettavia, eikä hän kuulunut mihinkään erityisen haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden ryhmään, ei voitu katsoa, että Italian turvapaikkajärjestelmän olosuhteet rikkoisivat hänen osaltaan EIS:n 3 artiklaa<sup>409</sup>.

Esimerkiksi Costello ja Mouzourakis ovat kiitelleet *Tarakhel* -ratkaisua ja katsoneet sen panoksen ihmisoikeuksien suojelulle olleen toistaa ja uudelleen vahvistaa ne heidän mukaansa vähäisetkin periaatteet, jotka estävät valtioita palauttamasta turvapaikanhakijoita tilanteissa, joissa on olennaisia syitä uskoa, että on olemassa todellinen riski joutua epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kohteeksi<sup>410</sup>. Tapauksen panos oli hylätä ne virheelliset lähestymistavat, jotka olivat kehittyneet molempien Eurooppa-tuomioistuinten oikeuskäytäntöjen ja etenkin EUT:n *N.S. ja M.E.* -tuomion seurauksena systeemisten puutteiden tärkeydestä sekä siitä, millaisia todisteita vaadittiin jäsenvaltioiden välisen turvallisuusolehtaman kumoamiselle. *Tarakhel* -tuomion voitiin katsoa lopettaneen vallitsevan epävarmuuden, koska EIT oli tehnyt kantansa harvinaisen selväksi siitä, etteivät systeemiset puutteet olleet lisäedellytys siirtojen estymiselle, vaan todellinen riski altistua epäinhimilliselle tai halventavalle kohtelulle oli riittävää. Toisin sanoen voitiin katsoa uudelleen vahvistetuksi se, että valtioilla oli velvollisuus tapausten perusteelliseen ja yksilökohtaiseen (thorough and individualised) arviointiin sekä pidättäytyä turvapaikanhakijan siirrosta, mikäli oli olemassa olennaisia syitä uskoa, että oli olemassa todellinen riski epäinhimillisestä tai halventavasta kohtelusta.<sup>411</sup> Kuitenkin, kuten Mordages Gil on todennut, mikäli

---

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

407 *A.M.E. v the Netherlands* (App. No. 51428/10) 13.1.2015. Myöhemmin *A.M.E.*

408 *A.M.E.*, kohta 28.

409 *A.M.E.*, kohdat 29-37.

410 Costello, Cathryn & Mouzourakis, Minos: Reflections on reading *Tarakhel*: Is 'How Bad is Bad Enough' Good Enough? *A&MR*, No. 10, 2014, s.404-411.

411 Costello & Mouzourakis 2014, s.404-411.

systemisiä puutteita esiintyi, näyttötaakka koskien erityistä, yksilökohtaista perustetta kyseisessä tilanteessa voi tällöin olla alempi<sup>412</sup>.

Vaikka EIT:n kanta olikin nyt selvä, ei EUT vielä omalla oikeuskäytännöllään ollut ”hyväksynyt” sitä itseään sitovaksi. Oman näkemykseni mukaan EIT:n *Tarakhel* -ratkaisussa on oikeusteoreettisesti keskeistä huomioida nimenomaisesti se, kuinka oikeudellinen lähestymistapa perusoikeuksiin eroaa toisistaan EIS-järjestelmässä ja EU-oikeudessa ja kuinka tämä puolestaan johtaa eriäviin näkökulmiin perusoikeuksien suojasta. Kun koko EIS-järjestelmä perustuu yksilön oikeuksien tehokkaan toteutumisen turvaamiseen, joutuu EIT:n tulkintakäytäntö lopulta väistämättömälle törmäyslinjalle EUT:n tulkintakäytännön kanssa, mikäli EUT pyrkii omassa tulkintakäytännössään tasapainoilemaan perusoikeuksien suojan ja jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä helpottavan lainsäädännön välillä ”liian innovatiivisin keinoin”. Koska EUT puolestaan nähdäkseni hiljaisesti myöntää normiharmonian ja keskinäisen konsistenssin tärkeyden näiden kahden oikeusjärjestyksen välillä, hakeutuu EU-oikeuden tila perusoikeuksien suojan tason suhteen siis lopulta taas lähemmäs EIS-järjestelmän tilaa.

#### 4.7 EUT:n tuomiot asioissa C-63/15 Ghezelbash ja C-155/15 Karim

EUT:n *Puid-* ja *Abdullahi* -tuomioiden antamisen jälkeen astui vuonna 2014, osana CEAS:n toista vaihetta, voimaan uusi Dublin III -asetus. Sen tarkoituksena oli parantaa Dublin -järjestelmän tehokkuutta ja turvapaikanhakijoiden suojan tasoa sekä kiinnittää huomiota joidenkin jäsenvaltioiden turvapaikkajärjestelmien erityiseen kuormitukseen. Dublin III -asetus korvasi Dublin II -asetuksen ja sitä on sovellettu 1.1.2014 lukien.

Kesäkuussa 2016 EUT antoi kovasti odotetut ratkaisunsa tapauksiin *C-63/15 Ghezelbash*<sup>413</sup> ja *C-155/15 Karim*<sup>414</sup>, joissa se selvensi sitä, merkitsikö uuden Dublin III -asetuksen oikeussuojakeinoja koskeva artikla 27 merkittävää muutosta koskien turvapaikanhakijoiden oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin verrattuna tilanteeseen, joka vallitsi Dublin II -asetuksen aikana. Nämä tuomiot laajensivat turvapaikanhakijoiden mahdollisuuksia riitauttaa Dublin -siirtonsa ja

---

412 Mordages Gil, Silvia: El sistema de Dublin y la garantía del respeto del derecho a no sufrir tratos inhumanos o degradantes: Límites más allá de la pérdida de la confianza mutua. Sentencia de 4.11.2014 (Gran Sala), *Tarakhel* c. Suiza, 29217/12, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, No. 51, 2015, s.749-768.

413 C-63/15 *Mehrdad Ghezelbash v Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, 7.6.2016, myöhemmin *Ghezelbash*.

414 C-155/15 *George Karim v Migrationsverket*, 7.6.2016, myöhemmin *Karim*.

viimeistään osoittivat, että EUT:n *Abdullahi* -tuomiossa ottama kanta oli Dublin III -asetuksen voimaantulon myötä vanhentunut.

*Ghezelbash* -tapauksessa oli kyse iranilaisesta<sup>415</sup> ja *Karim* -tapauksessa syyrialaisesta turvapaikanhakijasta<sup>416</sup>, jotka molemmat vetosivat heistä tehtyjen Dublin -siirtopäätösten yhteydessä siihen, että vastuumäärittämisperusteita olisi heidän kohdallaan sovellettu virheellisesti. Kyse oli siis puhtaasti prosessuaalisista perusteista. Näin EUT:n tuli siis ennakkoratkaisuissaan selventää, merkitsivätkö Dublin III -asetuksen tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevat uudet säännökset sitä, että turvapaikanhakija voisi kyseenalaistaa Dublin III -asetukseen perustuvan siirtonsa toiseen jäsenvaltioon muutoinkin kuin vetoamalla jäsenvaltion turvapaikkajärjestelmässä oleviin systeemiin puutteisiin<sup>417</sup>.

Kummassakin ratkaisuehdotuksessaan julkisasiamies Sharpston totesi Dublin III -asetuksen turvapaikan hakijan oikeussuojaa koskevan 27(1) artiklan<sup>418</sup> sanamuodon poikkeavan merkittävästi Dublin II -asetuksen oikeussuojaa koskeneesta 19(2) artiklasta<sup>419</sup>, eikä *Abdullahi*-tuomiota voitu täten soveltaa automaattisesti<sup>420</sup>. Pelkkä uuden asetuksen sanamuoto ei kuitenkaan suoraan tuonut

---

415 Ghezelbash oli alun perin saanut joulukuussa 2013 kolmen kuukauden viisumin Ranskaan, mutta haki sen vanhennuttua, maaliskuussa 2014, turvapaikkaa Alankomaista. Alankomaat teki Ranskalle häntä koskeneen vastaanottopyynnön, jonka Ranska hyväksyi. Turvapaikanhakijaa ei kuitenkaan oltu informoitu vastaanottopyynnöstä riittävästi, joten hän ei ollut vielä tässä vaiheessa pystynyt lausumaan kantaansa asiasta. Ranskan hyväksyttyä siirtopyynnön turvapaikanhakija oli nostanut kanteen vastustaakseen siirtopäätöstä ja esitti todisteeksi asiakirjoja, joista kävi ilmi, että hän oli Ranskassa olonsa jälkeen poistunut jäsenvaltioiden alueelta ja palannut takaisin Iraniin. Ranskalla ei ollut ollut vastaanottopyynnön hyväksyessään tietoa näistä asiakirjoista. Ennakkoratkaisukysymyksessä EUT:n tuli ottaa kantaa siihen, onko turvapaikanhakijalla oikeus käyttää tehokasta oikeussuojakeinoa vastuumäärittämisperusteiden virheelliseen soveltamiseen vielä vastaanottopyynnön hyväksymisen jälkeenkin ja mikäli on, niin missä laajuudessa.; Hruschka, Constantin & Nufer, Seraina: Strengthening effective remedies for asylum seekers in the Dublin procedure: from Abdullahi to Ghezelbash and Karim, European Database of Asylum Law, 23.6.2016, osoitteessa [www.asylumlawdatabase.eu](http://www.asylumlawdatabase.eu)

416 Karim haki turvapaikkaa Ruotsista maaliskuussa 2014 haettuaan ensin turvapaikkaa Sloveniasta toukokuussa 2013. Hän kuitenkin esitti, että oli turvapaikkahakemusten tekemisen välissä poistunut jäsenvaltioiden alueelta kolmeksi kuukaudeksi. Tämä johtaisi Dublin III -asetuksen hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion velvollisuuksia koskevan artiklan 19(2) mukaan Slovenian käsittelyvastuun lakkaamiseen. Tällöin poissaolojakson jälkeen jätettyä hakemusta pidetään uutena hakemuksena, jonka osalta aloitetaan uusi menettely sen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi. Väitteensä tueksi hän esitti passinsa, jossa oli Libanonin maahanluleima heinäkuulta 2013. Slovenia hyväksyi Ruotsin tekemän takaisinottopyynnön, vaikka Ruotsin maahanmuuttovirasto oli informoinut sitä siitä, että turvapaikanhakija oli saattanut ensimmäisen turvapaikkahakemuksensa jälkeen poistua jäsenvaltioiden alueelta yli kolmeksi kuukaudeksi.; Karim, kohdat 7-12.

417 Karim, kohta 13.

418 ”Hakijalla tai muulla 18 artiklan 1 kohdan c tai d alakohdassa tarkoitettulla henkilöllä on oltava oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin niin, että hänellä on mahdollisuus hakea muutosta siirtopäätökseen tai sen uudelleen käsittelyä tuomioistuimessa sekä tosiseikkojen että oikeudellisten seikkojen osalta.”

419 ”Edellä 1 kohdassa tarkoitettu päätös on perusteltava. Päätöksessä on ilmoitettava myös siirron toteuttamista koskevat määräajat sekä tarvittaessa maininta paikasta ja ajankohdasta, jona hakijan on ilmoitauduttava hakemuksen käsittelystä vastuussa olevassa jäsenvaltiossa, jos hän siirtyy sinne omin neuvoin. Päätöksen osalta voidaan hakea muutosta tai sen uudelleen käsittelyä. Päätöstä koskeva muutoksenhaku tai sen uudelleen käsittely ei vaikuta lykkäävästi siirtopäätöksen täytäntöönpanoon, jolleivät tuomioistuimet tai toimivaltaiset elimet kansallisen lainsäädännön perusteella tapauskohtaisesti toisin pääätä.”

420 Ratkaisuehdotus asiassa *Ghezelbash*, kohdat 60 ja 67; Ratkaisuehdotus asiassa *Karim*, kohta 26.



vastausta tulkintaongelmaan. Täten AG Sharpston kokikin tarpeelliseksi EU:n vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti siirtyä tarkastelemaan asetuksen päämäärää ja asiayhteyttä, eli siirtyä puhtaasti sanamuodon mukaisesta tulkinnasta systemaattiseen ja teleologiseen tulkintaan<sup>421</sup>.

Vastakkaisina arvosidonnaisina intresseinä olivat siis yhtäältä varmistaa selkeä, toimiva ja nopea menettely turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi sekä toisaalta Dublin III -asetuksen tavoite parantaa myös turvapaikanhakijoiden oikeussuojaa. Näin ollen tulikin nimenomaisesti tarkastella sitä, tuliko Dublin III -asetuksen 27(1) artiklalla luotua turvapaikanhakijan parannettua oikeussuojaa – ja toki myös sen taustalla olevaa perusoikeuskirjan 47 artiklaa tehokkaista oikeussuojakeinoista – tulkita *suppeasti* turvapaikkahakemusten käsittelyn nopeuden näkökulmasta.

AG Sharpston näki tärkeimpänä *suppeaa tulkintaa* tukevana perusteena sen, että se sopi paremmin yhteen Dublin III -asetuksen systematiikan kanssa, mikäli se edelleen siis nähtiin valtioiden välisenä toimenpiteenä. Jos tapa, jolla jäsenvaltiot soveltavat vastuunmäärittämisperusteita olisi uuden 27(1) artiklan nojalla tuomioistuINVALVONNAN alainen, olisi mahdotonta varmistaa nopea vastuunmäärittäminen ja tämä taas voisi lisätä forum shoppingia, mitä Dublin III-asetuksella edelleen pyrittiin estämään<sup>422</sup>.

AG Sharpston ei kuitenkaan pitänyt näitä väitteitä vakuuttavina, vaan painotti tulkinnassaan Dublin III -asetuksen johdanto-osan perustelukappaleessa 19 mainittua tarvetta tarjota turvapaikanhakijoille perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaisesti tehokkaat oikeussuojakeinot, jonka näki ilmenevän aineellisena säännöksenä juuri Dublin III-asetuksen 27(1) artiklassa. Näin AG Sharpston päätyi lopputulemaan, että sekä Ghezelbash että Karim saisivat tehokasta oikeussuojaa vain, mikäli EUT tulkitsisi turvapaikanhakijan parannettua oikeussuojaa *laajentavasti*, eli päättäisi asian heidän näkemyksensä mukaisesti ja siirtopäätöksen saisi siis riitauttaa sillä perusteella, että vastuunmäärittämisperusteita oli sovellettu virheellisesti<sup>423</sup>.

Julkisasiamies Sharpstonin ratkaisuehdotuksissaan esittämä logiikka ”meni läpi”, eli EUT yhtyi tuomioissaan hänen näkemykseensä ja tulkitsi Dublin III-asetusta teleologisesti ja perusoikeusmyönteistä näkökulmaa samalla painottaen. Näin se toimi samalla dynaamis-evolutiivisesti ja oikeuskäytäntöä muuttavalla tavalla, eli sallien turvapaikanhakijan Dublin -siirtoa

---

421 Ratkaisuehdotus asiassa Ghezelbash, kohta 63; Ratkaisuehdotus asiassa Karim, kohta 28.

422 Ratkaisuehdotus asiassa Ghezelbash, kohta 68.

423 Ratkaisuehdotus asiassa Ghezelbash 81-84; Ratkaisuehdotus asiassa Karim, kohdat 32-35.

koskevan päätöksen riitauttamisen sillä perusteella, että vastuunmäärittämisperusteita olisi sovellettu virheellisesti. Vaikka Dublin III -asetuksen johdanto-osan perustelukappaleen 5 mukaisesti asetuksella olikin ”...erityisesti voitava määrittää nopeasti hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio...”, niin tämä ei suinkaan ollut asetuksen ainoa päämäärä.

Johdanto-osan perustelukappaleen 9 mukaisesti asetuksella tuli tehdä tarvittavat parannukset paitsi Dublin -järjestelmän tehokkuuteen, myös turvapaikanhakijoille tuon järjestelmän mukaisesti myönnettävän suojelun tehokkuuteen, joka EUT:n mukaan puolestaan varmistetaan erityisesti heidän saamallaan oikeussuojalla<sup>424</sup>. Turvapaikanhakijalle Dublin III -asetuksen 27(1) artiklassa tarkoitetun oikeussuojakeinon ulottuvuuden *suppea, rajoittava tulkinta* voisi EUT:n näkemyksen mukaan puolestaan olla esteenä tuon tavoitteen toteutumiseksi siten, että Dublin III -asetuksella turvapaikanhakijalle annettujen muiden oikeuksien tehokas vaikutus tehtäisiin tyhjäksi<sup>425</sup>. Tämä seikka puhui selkeästi suppean tulkinnan käyttöä vastaan.

Mitä tuli Dublin III -asetuksen päämäärään tarjota nopea menettely hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi, oli toki totta, että turvapaikanhakijoiden oikeussuojakeinojen parantaminen saattoi hidastaa tuon menettelyn lopullista päättämistä. EUT oli kuitenkin jo vuosia aiemmin, Dublin II -asetuksen ollessa vielä voimassa, todennut *Petrosian* -tuomiossaan, ettei unionin lainsäätäjän tarkoituksena ole ollut asettaa turvapaikkahakemusten käsittelyn nopeutta koskevaa vaatimusta turvapaikanhakijoiden oikeussuojan edelle. Tämän toteamuksen EUT katsoi pätevän sitä suuremmalla syyllä nyt Dublin III -asetuksen tulkinnan yhteydessä, koska unionin lainsäätäjä oli sillä merkittävästi kehittänyt turvapaikanhakijoille Dublin-järjestelmän puitteissa tarjottavia menettelyllisiä takeita.<sup>426</sup>

Kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa turvapaikanhakijan tuli siis voida hänen siirrostaan tehtyä päätöstä koskevan muutoksenhaun yhteydessä vedota siihen, että vastuuperustetta, tässä tapauksessa viisumin myöntämistä koskevaa perustetta, oli sovellettu virheellisesti<sup>427</sup>. On myös erittäin huomionarvoista, että sillä, että tällaisessa käsittelyssä mahdollisesti todetaan tapahtuneen virhe, ei EUT:n mukaan loukata jäsenvaltioiden keskinäisen luottamuksen periaatetta, johon yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä perustuu, koska tällainen toteaminen merkitsee

---

424 Ghezelbash, kohta 52.

425 Ghezelbash, kohta 53.

426 Ghezelbash, kohdat 56-57; C-19/08 Migrationsverket v Edgar Petrosian ja muut, 29.1.2009, kohta 48.

427 Ghezelbash, kohta 61.

vain sitä, että jäsenvaltio, johon hakija on siirrettävä, ei ole vastuunmäärittämisperusteiden mukainen hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio<sup>428</sup>.

Uudet säännökset takasivat turvapaikanhakijoiden mukaan ottamisen hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämismenettelyyn, eikä *Abdullahi* -tuomion perusteluiden voitu enää katsoa olevan voimassa.<sup>429</sup> Nämä tuomiot selkeyttivät Dublin -siirtojen riitauttamista selvästi. Tähän mennessä EUT oli siis selventänyt, että Dublin -siirrot eivät olleet mahdollisia silloin, kun vastaanottavan valtion turvapaikkajärjestelmässä oli systeemisiä puutteita (*N.S. ja M.E.* -tuomio) ja että turvapaikanhakijat pystyivät vastustamaan Dublin -siirtojaan vetoamalla myös prosessuaalisiin seikkoihin, kuten vastuunmäärittämisperusteiden väärään soveltamiseen (*Ghezelbash-* ja *Karim* -tuomiot). Edelleen oli silti epäselvää, olivatko systeemiset puutteet vastaanottavan jäsenvaltion turvapaikkamenettelyssä ja vastaanotto-olosuhteissa yhä ainoa tilanne, jossa turvapaikanhakijan Dublin -siirto voisi estyä perusoikeuskirjan 4 artiklan mukaisen epäinhimillisen tai halventavan kohtelun nojalla, vai voitiinko myös yksittäisen turvapaikanhakijan henkilökohtaiset olosuhteet ottaa huomioon tuollaisen kohtelun olemassaolon riskiä arvioitaessa.

## 4.8 EUT:n tuomio asiassa C-578/16 PPU C.K. ja muut

### 4.8.1 Alustus

Tässä tutkielmassa on tarkasteltu EUT:n ja EIT:n lähestymistapaa koskien tilanteita, joissa turvapaikanhakijan Dublin -siirto voi estyä epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kiellon seurauksena. Syy näiden kahden tuomioistuimien lähestymistapojen eroavuudelle lienee ainakin kohtuullisen selvä. EIT:n tehtävä on valvoa EIS:n takaamien ihmisoikeuksien noudattamista, eli suojella ihmisoikeuksia. Myös EUT valvoi perusoikeuksien noudattamista, mutta sen ohella CEAS:n käytännön toimivuuden varmistaminen ja täten jäsenvaltioiden välisten suhteiden sääntely oli sen oikeuskäytännössä tärkeässä asemassa. Ja nuo jäsenvaltioiden väliset suhteet perustuivat vahvalle keskinäiselle luottamukselle. Oikeuskirjallisuudessa onkin katsottu, että EUT näytti uudelleenmuotoilleen palautuskiellon periaatteen unionin sisäisten turvapaikanhakijoiden palautusten suhteen toteamalla, että keskinäisen luottamuksen periaate voitaisiin kumota vain

---

428 Ibid. Kohta 55.

429 Ghezelbash, kohdat 34-37, 46 ja 52.

systemisten puutteiden tilanteessa, antamatta mitään merkitystä turvapaikanhakijan henkilökohtaisesti kokemalle, yksilölliselle riskille<sup>430</sup>.

EIT ei selvästi hyväksynyt tätä palautuskiellon uudelleenmuotoilua. *Tarakhel* -ratkaisun myötä sen oikeuskäytäntö osoitti, että turvapaikanhakijan siirto voisi estyä kahdessa tilanteessa, eli (1) turvapaikkajärjestelmän rakenteellisten vikojen, eli toisin sanoen systemisten puutteiden, olemassa ollessa sekä (2) turvapaikanhakijan erityisen haavoittuvuuden tilanteessa. Näistä ensimmäisessä tilanteessa estyisivät kaikki siirrot, mutta toisessa tilanteessa vain jonkin tietyn turvapaikanhakijan siirto. Tällaisessa tilanteessa jäsenvaltion velvollisuus olla palauttamatta turvapaikanhakijaa voitiin katsoa olevan ”pehmeämpi velvollisuus”. Tällä ”pehmeämmällä velvollisuudella” voitiin katsoa tarkoitettavan sitä, että jäsenvaltion velvollisuus olla palauttamatta turvapaikanhakijaa olisi ehdollinen. Siirtävän jäsenvaltion tuli tällöin pyytää hakemuksen käsittelystä alun perin vastuussa olevalta jäsenvaltiolta erityisiä vakuuksia turvapaikanhakijan kohtelusta. Mikäli näiden erityisten vakuuksien pohjalta voitiin katsoa, että turvapaikanhakija voitaisiin siirtää ilman todellista riskiä epäinhimillisestä tai halventavasta kohtelusta, voitiin siirto panna täytäntöön. Mikäli näin ei voitaisi katsoa, ei myöskään siirto olisi mahdollinen.

*Tarakhel* -ratkaisullaan EIT:n voitiin siis katsoa tarjoavan jäsenvaltioille tulkintaa, jolla ne voisivat toteuttaa Dublin -asetusta sekä EIS:n että perusoikeuskirjan huomioon ottavalla tavalla. Vicinin mukaan avainkysymys oli silti se, voitiinko tämän ”pehmeän” velvollisuuden pyytää erityisiä vakuuksia katsoa olevan yhteensopiva keskinäisen luottamuksen periaatteen kanssa. Mikäli ne automatisoitaisiin, se saattaisi rikkoa keskinäisen luottamuksen periaatetta. Kuten AG Jääskinenkin oli lausunut<sup>431</sup>, keskinäisen luottamuksen periaatetta ei saatu kyseenalaistaa tarkastelemalla systemaattisesti kussakin turvapaikkamenettelyssä, täyttävätkö muut jäsenvaltiot yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän mukaiset velvollisuutensa.<sup>432</sup>

EUT:n ja EIT:n oikeuskäytännöt olivat siis ristiriidassa keskenään, eikä tämä tilanne ollut kestäväällä pohjalla, sillä perusoikeuskirjan mukaan EUT ei saa antaa epäinhimilliselle tai halventavalle kohtelulle heikompa suojaa kuin EIT. Vaikka tapausten olosuhteet ovatkin erilaiset, niin näyttäisi sille, että EUT:n 16. helmikuuta 2017 antama tuomio asiassa *C-578/16 PPU C.K. ja muut v Slovenia*<sup>433</sup> olisi vihdoin sen vastine EIT:n *Tarakhel* -tuomiolle.

---

430 Vicini 2015.

431 Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asiassa Puid, kohta 63.

432 Vicini 2015, s.13-14.

433 C-578/16 PPU C.K., H.F. ja A.S. v Slovenian tasavalta, 16.2.2017. Myöhemmin C.K. ja muut.

## 4.8.2 Asian tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymys

Tapaus koski syyrialais-egyptiläisen pariskunnan ja heidän vastasyntyneen lapsensa Dublin -siirtoa Sloveniasta Kroatiaan, jonka kautta he olivat alun perin elokuussa 2015 EU:n alueelle saapuneet<sup>434</sup>. Slovenian hallintotuomioistuin kumosi maaliskuussa 2016 sisäministeriön tekemän alkuperäisen siirtopäätöksen, palautti asian uudelleen tutkimista varten ja ohjeisti toimivaltaisia viranomaisia pyytämään Kroatialta vakuutuksen siitä, että perhe saisi siellä asianmukaista lääketieteellistä hoitoa. Tapausta käsiteltiin Sloveniassa useassa eri oikeusasteessa ja tapahtumien edetessä Slovenian viranomaiset muun muassa pyysivät Kroatialta erityisvakuuksia siitä, että turvapaikanhakijat saisivat Kroatiassa majoituksen, asianmukaista hoitoa ja tarpeellisen lääketieteellisen hoidon. Kroatia antoi tästä vakuutensa. Todettiin myös, että tilanne Kroatiassa turvapaikanhakijoiden vastaanoton osalta on hyvä, eikä Kroatian turvapaikkamenettelyssä ja hakijoiden vastaanotto-olosuhteissa olisi systeemisiä puutteita, jotka aiheuttaisivat riskin siitä, että turvapaikanhakijat altistuisivat epäinhimilliselle tai halventavalle kohtelulle.<sup>435</sup>

Turvapaikanhakijat kuitenkin vastustivat siirtoa, koska katsoivat, että se vaikuttaisi kielteisesti C.K.:n terveydentilaan, mikä puolestaan voisi vaikuttaa myös vastasyntyneen lapsen hyvinvointiin. He esittivät useita lääkärintodistuksia siitä, että C.K.:lla oli ollut riskiraskaus ja että hän oli synnytyksestä lähtien kärsinyt psykiatrisista ongelmista, kuten synnytyksen jälkeisestä masennuksesta ja ajoittaisista itsemurhataipumuksista. Hänen terveydentilansa huononeminen voisi johtaa aggressiiviseen käytökseen häntä itseään tai kolmansia kohtaan, mikä edellyttää tarvittaessa sairaalahoitoa. Tämä C.K.:n huono terveydentila johtui pääasiallisesti epävarmuudesta, joka hänellä oli asemastaan, sekä siitä aiheutuvasta stressistä. Psykiatrin mukaan C.K.:n sairaus edellytti, että hän ja hänen lapsensa pysyvät Ljubljanan vastaanottokeskuksessa hoidon saamiseksi siellä.<sup>436</sup>

Slovakian perustuslakituomioistuin katsoi, että vaikka tässä tapauksessa ei ollut käynyt ilmi, että Kroatian turvapaikkajärjestelmässä tai vastaanotto-olosuhteissa olisi systeemisiä puutteita, niin

---

434 Syyrialainen C.K. ja egyptiläinen H.F. saapuivat EU:n alueelle 16.8.2015 Kroatian myöntämän viisumin turvin. Väärennettyjen kreikkalaisten henkilötodistusten avulla he kuitenkin jatkoivat matkaansa rajan yli Sloveniaan, jossa heidät otettiin vastaan turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskukseen ja kumpikin heistä teki turvapaikkahakemus-sensa. Tässä vaiheessa C.K. oli vielä raskaana. Slovenia katsoi, että vastuunmäärittämisperusteiden mukaisesti Kroatia oli vastuussa pariskunnan turvapaikkahakemusten käsittelystä ja teki 28.8.2015 Kroatialle heitä koskevan vastaanottopyynnön, jonka Kroatia hyväksyi 14.9.2015. Koska C.K. oli viimeisillään raskaana, jatkoi Slovenia asian menettelyä vasta lapsen syntymään jälkeen, eli 20.11.2015. Myös lapsen A.S. osalta tehtiin turvapaikkahakemus, joka käsiteltiin samassa yhteydessä vanhempien hakemusten kanssa. Sisäministeriö teki tammikuussa 2016 päätöksen turvapaikanhakijoiden hakemusten käsittelystä kieltäytymisestä sekä heidän siirrostaan Kroatiaan; C.K. ja muut, kohdat 29-32.

435 C.K. ja muut, kohdat 33-36, 39.

436 C.K. ja muut, kohdat 37-41.

tämä ei kuitenkaan ollut ainoa peruste johon turvapaikanhakijat voivat vedota osoittaakseen, että heidän siirtonsa sinne altistaisi heidät tosialliselle riskille epäinhimillisestä tai halventavasta kohtelusta. Tämän näkemyksen tueksi se viittasi Dublin III -asetuksen johdanto-osan 32 perustelukappaleeseen, jonka mukaan jäsenvaltioiden oli noudatettava vaatimuksia, jotka johtuivat muun muassa EIS:n 3 artiklasta sekä EIT:n oikeustapauskäytännöstä ja että nämä vaatimukset olivat laajempia kuin Dublin III-asetuksesta löytyvä, systeemiin puutteisiin perustuva kriteeri. Siinä tapauksessa, että turvapaikanhakija väittää, että hänen turvapaikkahakemuksensa käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio ei ole hänelle turvallinen valtio, tästä seurasi toimivaltaiselle viranomaiselle ja tuomioistuimelle velvollisuus tutkia kaikki palauttamiskiellon periaatteen noudattamisen kannalta merkitykselliset seikat, myös asianomaisen terveydentila. Tässä yhteydessä kyseisten viranomaisten oli otettava huomioon turvapaikanhakijan henkilökohtainen tilanne Sloveniassa ja arvioitava, voiko hänen pelkkä siirtonsa sinällään olla vastoin palautuskiellon periaatetta.<sup>437</sup>

Koska turvapaikanhakijat olivat väittäneet, että C.K.:n uusi siirtyminen vaikuttaisi haitallisesti hänen terveydentilaansa ja esittäneet useita lääkärintlausuntoja väitteidensä tueksi, ei hallintotuomioistuimella ollut syytä toimia kuten se oli toiminut, eli rajoittunut ottamaan huomioon C.K.:n terveydentilaa Kroatiassa vallinneen tilanteen arvioinnin yhteydessä. Sen sijaan sen olisi pitänyt myös selvittää, olisiko siirto Kroatiaan erikseen tarkasteltuna yhteensopiva EIS:n 3 artiklan mukaisen epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kiellon kanssa. Perustuslakituomioistuimella palautettiin asian hallintotuomioistuimelle, joka puolestaan ei ollut varma perustuslakituomioistuimen tulkinnan yhteensoveltuvuudesta unionin oikeuden kanssa ja teki asiasta ennakkoratkaisupyynnön EUT:lle.<sup>438</sup>

Hyvin tiivistetysti voidaan todeta, että ennakkoratkaisupyynnössä haluttiin tietää, olivatko systeemisten puutteiden olemassaolo ainoa tilanne, jossa turvapaikanhakijan siirto olisi mahdoton, vai oliko olemassa myös muita tilanteita, joissa epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kieltoa mahdollisesti loukattaisiin ja olisiko jäsenvaltiolla tällöin velvollisuus soveltaa suvereniteettilauseketta<sup>439</sup>.

#### 4.8.3 Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus

---

437 C.K. ja muut, kohdat 41-44.

438 C.K. ja muut, kohdat 45-46.

439 C.K. ja muut, kohta 46.

Julkisasiamies Tanchev yritti ratkaisuehdotuksessaan<sup>440</sup> pitää vielä kiinni EUT:n vallitsevasta oikeuskäytännöstä. Hän seurasi ratkaisuehdotuksessaan EUT:n *N.S. ja M.E.*- sekä *Abdullahi* -tuomioista tutuksi käynnyttä ja EIT:n oikeuskäytännön kanssa ristiriidassa olevaa lähestymistapaa ja katsoi, että systeemiset puutteet vastaanottavan valtion turvapaikkajärjestelmässä olisi ainoa tilanne, joka estäisi Dublin -siirron materiaalisilla perusteilla<sup>441</sup>. Lienee yllätyksetöntä, että hän perusteli kantaansa vedoten keskinäisen luottamuksen periaatteeseen ja tarpeeseen turvata Dublin -järjestelmän tehokkuus.

AG Tanchevin lähinnä toistellussa jo tutuksi käyneitä perusteluita ei hänen ratkaisuehdotuksensa oikeusteoreettisesti tarkastellen ollutkaan läheskään niin mielenkiintoinen kuin itse EUT:n tuomio<sup>442</sup>. Hän kyllä huomioi EIT:n *Tarakhel* -ratkaisun, mutta pyrki kiistämään sen sitovuuden viittaamalla AG Trstenjakin *N.S. ja M.E.* -tuomion ratkaisuehdotuksessa esittämään kantaan, jonka mukaan EIT:n ”tuomiot ovat aina yksittäistapauksia koskevia tuomioistuinratkaisuja eivätkä sinällään EIS:n normeja, joten perusoikeuskirjaa sovellettaessa olisi väärin pitää EIT:n oikeuskäytäntöä absoluuttisena tulkintalähteenä”.<sup>443</sup> Valikoivasti AG Tanchev jätti kuitenkin mainitsematta AG Trstenjakin *N.S. ja M.E.* -ratkaisuehdotuksen seuraavat sanat, jotka kuuluivat: ”Tästä toteamuksesta riippumatta on kuitenkin korostettava, että EIT:n oikeuskäytännöllä on perusoikeuskirjan tulkinnassa erityistä merkitystä ja suurta painoarvoa, joten se on ehdottomasti otettava siinä huomioon”.<sup>444</sup>

---

440 Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asiassa C-578/16 PPU C.K., H.F. ja A.S. v Slovenian tasavalta, 9.2.2017. Myöhemmin Ratkaisuehdotus asiassa C.K. ja muut.

441 Ratkaisuehdotus asiassa C.K. ja muut, kohta 56.

442 Toisaalta AG Tanchev kyllä myönsi, että ensiksikään mikään Dublin III -asetuksen 3 artiklan 2 kohdan sanamuodossa ei viittaa siihen, että systeemisten puutteiden olemassaolo olisi ainoa tapaus, jolloin hakijan siirtäminen on mahdotonta ja täten voitaisiin siis ajatella, että siirron mahdottomuudelle voisi olla muitakin syitä. Toisekseen olisi myös mahdollista ajatella, ettei EUT:n aikomuksena *N.S. ja M.E.* -tuomiossaan ollut edellyttää, että puutteiden on oltava systeemisiä, jotta turvapaikanhakijan siirtämisen voitaisiin katsoa olevan mahdotonta, vaan että se ei yksinkertaisesti nähnyt aiheelliseksi käsitellä tätä kysymystä. Kyseisessä tapauksessa puutteet olivat kiistatta systeemisiä ja täten EUT:n olisi ollut tarpeetonta tarkastella pelkästään turvapaikanhakijan tapauskohtaiseen tilanteeseen vaikuttaneiden puutteiden seurauksia; Ratkaisuehdotus asiassa C.K. ja muut, kohta 50. Edellä mainitun kaltainen tulkinta olisi AG Tanchevin mukaan kuitenkin ristiriidassa CEAS:n perustana olevan keskinäisen luottamuksen periaatteen kanssa. Jos jäsenvaltioiden edellytettäisiin ennen Dublin -siirtoa aina varmistavan, ettei vastaanottavassa jäsenvaltiossa olisi turvapaikanhakijan henkilökohtaiseen tilanteeseen vaikuttavia puutteita, ne joutuisivat systemaattisesti tarkistamaan, noudatetaanko siellä turvapaikanhakijan perusoikeuksia. Tällöin vaarannettaisiin keskinäisen luottamuksen periaatteen ohella myös koko Dublin III -asetuksen tehokas vaikutus ja sillä käyttöön otettu menettely, jolla pyrittiin hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion nopeaan määrittämiseen. AG Tanchevin mukaan oli myös mahdotonta katsoa, ettei EUT olisi *N.S. ja M.E.* -tuomiossa ottanut huomioon tilannetta, jossa puutteet vaikuttaisivat yksinomaan hakijaan, sillä AG Trstenjakin kyseistä tapausta koskeneessa ratkaisuehdotuksessa ei mainittu kertaakaan ilmausta ”systeemiset puutteet”; Ratkaisuehdotus asiassa C.K. ja muut, kohdat 51-52.

443 Ratkaisuehdotus asiassa C.K. ja muut, kohta 53.

444 Ratkaisuehdotus asiassa N.S., kohta 146.

AG Tanchev pyrki myös edelleen vetoamaan vuoden 2013 *Abdullahi* -tuomioon, vaikka sen antamisen jälkeen olikin astunut voimaan uusi Dublin III -asetus<sup>445</sup>. Vaikka EUT olikin jo *Ghezelbash* -tuomiossa huomionut, että uudella Dublin III -asetuksella oli parannettu turvapaikanhakijoiden perusoikeuksien suojaa, pyrki AG Tanchev sivuuttamaan kyseisen tuomion korostamalla, ettei turvapaikanhakija tuossa asiassa ollut väittänyt olevansa vaarassa joutua epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kohteeksi ja täten EUT ei siis myöskään ollut lausunut mitään tästä kysymyksestä. Näin ollen *Ghezelbash* -tuomiosta ei voitaisi päätellä, ettei systeemisten puutteiden ilmeneminen hakemuksen käsittelystä vastuussa olevassa jäsenvaltiossa olisi edelleen ainoa tilanne, jossa tämä jäsenvaltio vapautuisi vastuustaan ja jossa hakijaa ei voitaisi siirtää tähän jäsenvaltioon.<sup>446</sup>

#### 4.8.4 EUT:n antama tuomio

EUT ei 16.2.2017 antamassaan tuomiossa, melko poikkeuksellisesti, seurannut julkisasiamiehen ratkaisuehdotusta, vaan päätyi päinvastoin lopulta toteamaan, että ”perusoikeuskirjan 4 artiklaa on tulkittava seuraavasti: myös silloin, kun ei ole perusteltuja syitä katsoa, että turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevassa jäsenvaltiossa on systeemisiä puutteita, turvapaikanhakijan siirto [Dublin III -asetuksen] puitteissa voidaan toteuttaa vain olosuhteissa, joissa on poissuljettua, että tämä siirto aiheuttaa todellisen ja todetun riskin siitä, että asianomainen altistuu kyseisessä artiklassa tarkoitettulle epäinhimilliselle tai halventavalle kohtelulle”.<sup>447</sup>

EUT:n vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin johdetun oikeuden sääntöjä, mukaan lukien Dublin III -asetuksen säännöksiä, oli tulkittava ja sovellettava perusoikeuskirjassa taattuja perusoikeuksia kunnioittaen. Lisäksi perusoikeuskirjan 4 artiklan mukaisella epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kiellolla oli perustavanlaatuinen merkitys, koska se oli luonteeltaan ehdoton,

---

445 AG Tanchev mainitsi ratkaisuehdotuksensa perusteeksi EUT:n *Abdullahi* -tuomion kannan siitä, että silloin kun jäsenvaltio on nimetty turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevaksi valtioksi jollakin Dublin II -asetuksessa säädetyllä perusteella, turvapaikanhakija voi riitauttaa tämän perusteen valinnan *vain* systeemisten puutteiden olemassaoloon vedoten. Vaikka EUT *Abdullahi* -tuomiossaan sovelsi vielä Dublin II -asetusta, niin AG Tanchev katsoi tämän silti merkitsevän sitä, että myös Dublin III -asetusta sovellettaessa jäsenvaltio voi vapautua vastuustaan käsitellä turvapaikkahakemus vain yhdessä ainoassa tilanteessa eli systeemisten puutteiden olemassa ollessa, eikä vastuusta siis voi vapautua, jos puutteet vaikuttavat pelkästään hakijan henkilökohtaiseen tilanteeseen ; Ratkaisuehdotus asiassa C.K. ja muut, kohta 54.

446 Ratkaisuehdotus asiassa C.K. ja muut, kohta 55. Siirtoa tilanteissa, joissa perusoikeuskirjan 4 artiklassa tarkoitettua epäinhimillisen tai halventavan kohtelun vaara aiheutuu turvapaikanhakijan henkilökohtaiseen tilanteeseen vaikuttavista puutteista, ei AG Tanchevin mielestä voida pitää mahdottomana (kohta 56). Mitä tuli tilanteisiin, missä siirto olisi systeemisistä puutteista johtuen mahdoton, hän painotti, ettei tällöinkään harkintavaltalausekkeesta voida johtaa jäsenvaltiolle velvollisuutta käsitellä hakemus itse, sillä nimensä mukaisesti tuossa lausekkeessa oli kyse nimenomaan valinnanvapauden perustavasta säännöksestä, jossa jäsenvaltiolle annetaan laaja harkintavaltio (kohdat 61-67).

447 C.K. ja muut, kohta 98.



sillä se liittyi läheisesti 1 artiklassa tarkoitettuun ihmisarvon kunnioittamiseen.<sup>448</sup> Tässä yhteydessä EUT viittasikin vajaa vuosi aiemmin antamaansa *Aranyosi ja Caldararu* -tuomioon, jossa se oli todennut, ettei epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kiellosta voinut sen ehdottoman luonteen vuoksi poiketa<sup>449</sup>.

Uuden Dublin III -asetuksen astuessa voimaan oli unionin lainsäätäjät myös pyrkinyt sen johdanto-osan 32<sup>450</sup> ja 39<sup>451</sup> perustelukappaleissa korostamaan, että jäsenvaltioiden soveltaessa asetusta niitä sitovat sekä EIT:n oikeuskäytäntö, että perusoikeuskirjan 4 artikla<sup>452</sup>. Tästä edellä mainitusta seurasi, että EUT jätti nyt soveltamatta systeemiset puutteet -testiä ja totesi, että turvapaikanhakijan siirto Dublin -järjestelmässä voidaan toteuttaa vain olosuhteissa, joissa ei ole todellista riskiä siitä, että asianomainen altistuu perusoikeuskirjan 4 artiklassa tarkoitettulle epäinhimilliselle tai halventavalle kohtelulle<sup>453</sup>. Vaikka vastaanottavan valtion turvapaikkajärjestelmässä ei olisi systeemisiä puutteita, niin tämän riskin täytyy olla poissuljettua, jotta siirto olisi mahdollinen<sup>454</sup>. Kun turvapaikanhakijan terveydentila on erittäin vakava, ei voida heti aluksi sulkea pois sitä, että hänen Dublin -siirtonsa voisi merkitä hänelle tällaista riskiä.<sup>455</sup>

EUT muistutti, että perusoikeuskirja 4 artiklan mukainen epäinhimillisen ja halventavan kohtelun kielto vastaa EIS:n 3 artiklan kieltoa ja tältä osin sen merkitys ja ulottuvuus ovat perusoikeuskirjan 52(3) artiklan mukaan samat kuin EIS:ssa<sup>456</sup>. EIS:n 3 artiklaa koskevan EIT:n oikeuskäytännön, joka EUT:n mukaan oli siis otettava huomioon perusoikeuskirjan 4 artiklan tulkinnassa, osalta EUT viittasi *Tarakhel* -ratkaisun sijaan EIT:n joulukuussa 2016 antamaan tuomioon asiassa *Paposhvili v Belgia*<sup>457</sup>. Siitä kävi ilmi, että luonnollisesti aiheutuneesta sairaudesta johtuva kärsimys, oli se sitten fyysistä tai psyykkistä, voi kuulua EIS:n 3 artiklan alaan, jos se pahenee tai on vaarassa pahentua kohtelusta, joka seuraa säilöönotto-olosuhteista, karkotuksesta tai muista toimenpiteistä, joista

---

448 C.K. ja muut, kohta 59.

449 *Aranyosi ja Caldararu*, kohdat 85-86.

450 ”Tämän asetuksen soveltamisalaan kuuluvien henkilöiden osalta jäsenvaltioita sitovat niiden kansainvälisen oikeuden välineiden mukaiset velvoitteet, mukaan lukien Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen asiaankuuluva oikeuskäytäntö.”

451 ”Tässä asetuksessa noudatetaan perusoikeuksia ja otetaan huomioon erityisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustetut periaatteet. Tämän asetuksen tarkoituksena on erityisesti varmistaa, että perusoikeuskirjan 18 artiklassa säädettyä oikeutta turvapaikkaan ja sen 1,4,7,24 ja 47 artiklassa tunnustettuja oikeuksia noudatetaan täysimääräisesti.

452 C.K. ja muut, kohta 63.

453 C.K. ja muut, kohta 65.

454 C.K. ja muut, kohta 96.

455 C.K. ja muut, kohta 66.

456 C.K. ja muut, kohta 67.

457 *Paposhvili v. Belgium* (App. No. 41738/10), 13.12.2016, kohdat 174-175.

viranomaisten voidaan katsoa olevan vastuussa, ja näin sillä edellytyksellä, että tästä aiheutuva kärsimys on vakavuudeltaan vähintään sellaista kuin tässä artiklassa edellytetään<sup>458</sup>.

Turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan ja täten Dublin -siirron yhteydessä siis turvapaikanhakijan vastaanottavan jäsenvaltion velvollisuuksien osalta EUT mainitsi, että Dublin -menettelyssä sen oli vastaanottodirektiivin mukaisesti tarjottava turvapaikanhakijalle tarpeellinen terveydenhuolto ja lääketieteellinen hoito, sillä tapauksen olosuhteissa ja jäsenvaltioiden keskinäisen luottamuksen mukaisesti on olemassa vahva oletus siitä, että turvapaikanhakijoille jäsenvaltioissa tarjottava hoito on asianmukaista<sup>459</sup>. Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskeneen päätöksen ja asiakirja-aineiston mukaan Kroatian turvapaikkamenettelyssä ja vastaanottoolosuhteissa ei kuitenkaan näyttänyt olevan systeemisiä puutteita siltä osin, kuin erityisesti oli kyse terveydenhuollosta. Tilanne oli päinvastoin kohtuullisen hyvä.<sup>460</sup> Vaikka oli mahdollista, että joihinkin vakaviin ja erityisiin sairauksiin oli saatavilla hoitoa vain tietyissä jäsenvaltioissa, ei tästä ollut kyseisessä tapauksessa kyse<sup>461</sup>.

Kroatian siirron suhteen hyväksyttävästä tilanteesta huolimatta EUT silti myönsi, ettei voitu pitää poissuljettuna, etteikö turvapaikanhakijan erityisen vakavan terveydentilan ollessa kyseessä myös siirto itsessään voisi aiheuttaa todellisen riskin epäinhimillisestä tai halventavasta kohtelusta. Tällöin tuo todellinen riski olisi siis täysin riippumaton siitä, minkälaisia vastaanotto-olosuhteet ja hoito vastaanottovaltiossa olisivat.<sup>462</sup> Tässä yhteydessä EUT katsoi, että ainakin olosuhteissa, joissa turvapaikanhakijalla on erityisen vakava psyykinen tai fyysinen sairaus ja hänen siirtonsa aiheuttaa todellisen ja todetun riskin siitä, että hänen terveydentilansa heikkenee merkittävästi ja korjaantumattomasti, tuo siirto merkitsisi epäinhimillistä tai halventavaa kohtelua<sup>463</sup>.

Näin ollen oli niin, että silloin kun turvapaikanhakija esittää erityisesti hänelle Dublin III -asetuksella taatun tehokkaan oikeussuojakeinon yhteydessä objektiivisia seikkoja, kuten lääkärinlausuntoja, joista käy ilmi hänen terveydentilansa erityinen vakavuus sekä ne korjaamattomat ja vakavat seuraukset, joita siirto voi aiheuttaa, viranomaiset, mukaan lukien tuomioistuimet, eivät voi olla ottamatta näitä seikkoja huomioon. Päinvastoin, niiden oli arvioitava näiden seurausten toteutumisen riskiä, mikäli ne päättäisivät siirtää henkilön, tai mikäli kyse oli tuomioistuimesta, siirtopäätöksen laillisuutta, jos sen täytäntöönpano voisi johtaa henkilön

---

458 C.K. ja muut, kohta 68.

459 C.K. ja muut, kohta 70.

460 C.K. ja muut, kohta 71.

461 C.K. ja muut, kohta 72.

462 C.K. ja muut, kohta 73.

463 C.K. ja muut, kohta 74.

epäinhimilliseen tai halventavaan kohteluun.<sup>464</sup> Tässä yhteydessä EUT viittasi jälleen aikaisempaan *Aranyosi ja Caldararu* -tuomioonsa, jonka mukaan tilanteessa, jossa oikeusviranomaisella oli tiedossaan seikkoja, jotka osoittivat todellisen vaaran vankien epäinhimillisestä tai halventavasta kohtelusta vastaanottovaltiossa, sen oli perusoikeuskirjan 4 artiklan suojan taso huomioiden arvioitava tämän vaaran olemassaoloa päättäessään henkilön luovuttamisesta toisen jäsenvaltion viranomaisille<sup>465</sup>.

Tuomion mukaan siirto merkitsee epäinhimillistä ja halventavaa kohtelua ainakin olosuhteissa, joissa turvapaikanhakijalla on erityisen vakava psyykinen tai fyysinen sairaus ja hänen siirtonsa aiheuttaa todellisen ja todetun riskin siitä, että hänen terveydentilansa heikkenee merkittävästi ja korjaantumattomasti. Tällöin siirtoa suorittavan jäsenvaltion viranomaisten ja tarvittaessa tuomioistuinten on hälvennettävä kaikki perustellut epäilyt siirron vaikutuksesta turvapaikanhakijan terveydentilaan. Tämä tapahtuu toteuttamalla tarvittavat varotoimet, jotta siirto sujuu olosuhteissa, joissa turvapaikanhakijan terveydentilaa suojataan asianmukaisesti ja riittävästi. Mikäli nämä varotoimet eivät turvapaikanhakijan sairauden erityisen vakavuuden vuoksi riitä varmistamaan, että hänen siirtonsa ei aiheuta todellista riskiä siitä, että hänen terveydentilansa heikkenee merkittävästi ja korjaamattomasti, siirtoa suorittavan jäsenvaltion viranomaisten on lykättävä siirron täytäntöönpanoa niin pitkäksi aikaa, kun turvapaikanhakijan terveydentila ei mahdollista siirtoa.<sup>466</sup>

Väite siitä, että ainoastaan systeemisten puutteiden olemassaolo turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevassa valtiossa voisi vaikuttaa velvollisuuteen siirtää turvapaikanhakija tähän valtioon, oli EUT:n mukaan perusteeton. Tällaista tulkintaa ei nimittäin voitaisi sovittaa yhteen perusoikeuskirjan epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kieltävän artiklan 4 yleisen luonteen kanssa, sillä kyseisessä määräyksessä kielletään kaikki epäinhimillisen tai halventavan kohtelun muodot. Tämän kiellon ehdottomuuden kanssa olisi aivan ilmeisessä ristiriidassa se, että jäsenvaltiot voisivat jättää huomiotta todellisen ja todetun riskin turvapaikanhakijan epäinhimillisestä ja halventavasta kohtelusta pelkästään sillä verukkeella, että se ei johdu systeemisestä puutteesta hakemuksen käsittelystä vastuussa olevassa jäsenvaltiossa. EUT kumosi myös aiemman *Abdullahi* -tuomionsa kannan toteamalla, että turvapaikanhakijoiden oikeussuoja oli parantunut verrattuna aiempaan, Dublin II-asetuksen aikaiseen olotilaan.<sup>467</sup>

---

464 C.K. ja muut, kohta 75

465 *Aranyosi ja Caldararu*, kohta 88.

466 C.K. ja muut, kohta 96.

467 C.K. ja muut, kohdat 91-94.

Keskinäisen luottamuksen periaatteen osalta EUT lausui, että tämän tuomion mukainen tulkinta kunnioitti täysin keskinäisen luottamuksen periaatetta. Sen sijaan, että se vaikuttaisi perusoikeuksien kunnioittamista kussakin jäsenvaltiossa koskevan oletaman olemassaoloon, se takaa, että jäsenvaltiot ottavat asianmukaisesti huomioon tässä tuomiossa tarkastellut *poikkeukselliset tilanteet*. Oli myös huomioitava, että mikäli jäsenvaltio ryhtyisi siirtoon tällaisissa tilanteissa, tästä seuraavasta epäinhimillisestä ja halventavasta kohtelusta ei katsottaisi olevan suoraan tai epäsuorasti vastuussa hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion viranomaisten, vaan yksin ensimmäisen jäsenvaltion.<sup>468</sup>

Perusteluissaan EUT muistutti, että perusoikeuskirjan artiklan 4 mukainen epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kielto vastasi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaa ja sitä koskeva EIT:n oikeuskäytäntö tuli ottaa huomioon. Tässä yhteydessä EUT ei kuitenkaan viitannut EIT:n *Tarakhel* -ratkaisuun, vaan sen joulukuussa 2016 antamaan tuomioon asiassa *Paposhvili v Belgia*<sup>469</sup>, josta kävi ilmi, että luonnollisesti aiheutuneesta sairaudesta johtuva kärsimys, oli se sitten fyysistä tai psyykkistä, voi kuulua EIS:n 3 artiklan alaan, jos se pahenee tai on vaarassa pahentua kohtelusta, joka seuraa säilöönotto-olosuhteista, karkotuksesta tai muista toimenpiteistä, joista viranomaisten voidaan katsoa olevan vastuussa, ja näin sillä edellytyksellä tästä aiheutuva kärsimys on vakavuudeltaan vähintään sellaista kuin tässä artiklassa edellytetään<sup>470</sup>.

Täten EUT siis katsoi, että vaikka Kroatian turvapaikkajärjestelmässä ja vastaanotto-olosuhteissa ei ollut näytetty olevan systeemisiä puutteita<sup>471</sup>, tuli ennakkoratkaisua pyytäneen Slovenian tuomioistuimen selvittää, onko C.K.:n terveydentila niin vakava, että on perusteltua uskoa, että hänen siirtonsa aiheuttaisi todellisen riskin altistua perusoikeuskirjan artiklan 4 mukaiselle epäinhimilliselle tai halventavalle kohtelulle. Mikäli näin oli, niin tuomioistuimen oli hälvennettävä nämä epäilyt joko varmistumalla siitä, että tarvittavat varotoimet toteutetaan ennen C.K.:n siirtoa tai, tarvittaessa, että hänen siirtoaan lykätään siihen saakka, kun hänen terveydentilansa sen sallii.<sup>472</sup> Harkintavaltalausekkeen mahdollisen velvoittavuuden osalta EUT silti edelleen katsoi, että kun sitä luettiin perusoikeuskirjan 4 artiklan valossa, ei sitä tällaisissakaan olosuhteissa voitu tulkita siten, että se velvoittaisi jäsenvaltion soveltamaan kyseistä lauseketta<sup>473</sup>.

---

468 C.K. ja muut, kohta 95.

469 *Paposhvili v. Belgium* (App. No. 41738/10), 13.12.2016, kohdat 174-175.

470 C.K. ja muut, kohta 68.

471 C.K. ja muut, kohta 71.

472 C.K. ja muut, kohta 90.

473 C.K. ja muut, kohta 97.

#### 4.8.5 Oma analyysini tapauksen vaikutuksista EU-oikeuden nykytilaan

Se, katsotaanko *C.K. ja muut* -tuomion merkitsevän merkittävää muutosta EU-oikeuden tilassa koskien keskinäisen luottamuksen periaatteen ja perus- ja ihmisoikeuksien suojelun, erityisesti epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kiellon, välistä suhdetta vai katsotaanko sen liittyvän ollenkaan keskinäiseen luottamukseen, riippuu pitkälti sen tulkintatavasta. Periaatteessahan kyse on hyvin spesifistä tilanteesta, turvapaikanhakijan siirron estymisestä hänen erittäin vakavan terveydentilansa johdosta. Mikäli siis painotetaan keskinäistä luottamusta, sallitaan perusoikeuden ulottuvuuden suhteen telologinen reduktio ja tulkitaan tuomiota suppeasti, voidaan sen vaikutukset rajata koskemaan nimenomaisesti tilannetta, jossa turvapaikanhakijalla on erityisen vakava psyykinen tai fyysinen sairaus ja lukuisten, objektiivisten lääkärintuomien avulla olisi näytetty todelliseksi ja todetuksi riski siitä, että jo hänen siirtonsa itsessään heikentäisi hänen terveydentilaansa merkittävästi ja korjaantumattomasti.

Tällaisessa tulkinnassa vastaanottavan jäsenvaltion turvapaikkajärjestelmän olosuhteilla ei siis ole mitään merkitystä, vaan siirto estyy puhtaasti turvapaikanhakija henkilökohtaisen tilanteen ja terveydentilan johdosta. Täten tuomiolla ei olisi myöskään mitään vaikutusta jäsenvaltioiden välisen turvallisuusolehtaman olemassaoloon. Olisi siis ainoastaan kyse erittäin poikkeuksellisesta tilanteesta, joka tulee ottaa huomioon sen kuitenkin vaikuttamatta mitenkään jäsenvaltioiden keskinäiseen luottamukseen. Esimerkiksi Imamovic ja Muir katsovat tapauksen koskevan vain hyvin erityisluonteisia olosuhteita, eikä juurikaan liittyvän keskinäiseen luottamukseen<sup>474</sup>.

Jo tässä tapauksessa *C.K. ja muut* -tuomion voitaisiin nähdä merkitsevän selvää edistysaskelta koskien turvapaikanhakijoiden perusoikeuksien suojaa EU-oikeudessa. EUT joka tapauksessa myönsi, että EU:n turvapaikka-oikeudessa ja Dublin III -asetusta sovellettaessa turvapaikanhakijan altistumisen epäinhimilliselle tai halventavalle kohtelulle – jolloin hänen siirtonsa siis estyisi – voi aiheuttaa muukin tekijä kuin systeemiset puutteet vastaanottovaltion turvapaikkajärjestelmässä, toisin sanoen turvapaikanhakijan henkilökohtaiseen tilanteeseen vaikuttava puute. EUT totesi suoraan, että perusoikeuskirjan 4 artiklan määräyksellä kielletään kaikki epäinhimillisen tai halventavan kohtelun muodot. Näin sen yleisen luonteen, eli ehdottomuuden, kanssa olisi aivan ilmeisessä ristiriidassa se, että jäsenvaltiot voisivat jättää huomioimatta todellisen ja todetun riskin turvapaikanhakijan epäinhimillisestä tai halventavasta kohtelusta vain sillä verukkeella, ettei se

---

474 Imamovic, Sejla & Muir, Elise: The Dublin III system: More derogations to the duty to transfer individual asylum seekers?, European Papers, 9.9.2017, s.1-10, luettavissa osoitteessa [http://europeanpapers.eu/fr/system/files/pdf\\_version/EP\\_EF\\_2017\\_I\\_038\\_Sejla\\_Imamovic\\_Elise\\_Muir.pdf](http://europeanpapers.eu/fr/system/files/pdf_version/EP_EF_2017_I_038_Sejla_Imamovic_Elise_Muir.pdf)

johdu systeemistä puutteesta hakemuksen käsittelystä vastuussa olevassa jäsenvaltiossa. Dublin -siirron laillisuutta arvioitaessa täytyy vastaanottavan jäsenvaltion turvapaikkajärjestelmän yleisten olojen ohella ottaa huomioon, ainakin tällaisissa poikkeuksellisissa tilanteissa, myös turvapaikanhakijan henkilökohtainen tilanne. Täten vastaanottavan valtion turvapaikkajärjestelmien erittäin vakavien puutteiden ohelle oli syntynyt toinen epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kynnyksen mahdollisesti ylittävä tekijä, turvapaikanhakijan erittäin vakava terveydentila. Jo tämä oli uutta.

*C.K. ja muut* -tuomiossa lukuisat seikat puhuvat kuitenkin myös sen puolesta, että sen oikeudellisia vaikutuksia Dublin -järjestelmän mukaisiin turvapaikanhakijoiden siirtoihin, niin turvapaikanhakijoiden perusoikeuksien kuin jäsenmaiden velvollisuuksienkin osalta, tulisi tulkita laajemmin kuin mitä tämä tuomion suppea tulkinta pitää sisällään. Esimerkiksi Rizcallah katsoo, että kyseisen tuomion seurauksena näyttäisi siltä, että sen sijaan, että keskinäinen luottamus ja perusoikeuksien suojeleminen ”kilpailisivat” keskenään ja sulkisivat toisensa pois, EUT ennemminkin hyväksyisi niiden keskinäisen riippuvuussuhteen<sup>475</sup>. Itse katson, että tapausta voisi tulkita jopa tavalla, jossa EUT:n katsottaisiin uudelleenvahvistaneen EIT:n oikeustapauskäytännön sitovuuden EUT:n perusoikeustulkinnassa, hiljaisesti hyväksyneen EIT:n *Tarakhel* -ratkaisussaan ottaman kannan palautuskiellon ensisijaisuudesta suhteessa keskinäisen luottamuksen periaatteeseen sekä tunnustaneen myös erityisen haavoittuvassa asemassa olevien turvapaikanhakijoiden ryhmän olemassaolon.

*Ensinnäkin*, kaksi kappaletta aiemmin mainittu EUT:n selvä linjaus siitä, että perusoikeuskirjan 4 artiklan määräyksen ehdottoman luonteen kanssa olisi aivan ilmeisessä ristiriidassa tulkita sitä riskin lähteen osalta valikoivasti, eli hyväksymällä ainoastaan systeemiset puutteet riskin lähteeksi ja siten epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kiellon kynnyksen mahdollisesti ylittäväksi tekijäksi, voidaan nähdä olevan selvä myönnytys kohti EIT:n *Tarakhel* -ratkaisussaan ottamaa linjaa. Tuossa ratkaisussahan EIT selvästi linjasi, ettei riskin lähteellä ole mitään vaikutusta EIS:n 3 artiklan epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kiellolla taatun suojeleminen tasoon tai turvapaikanhakijaa siirtämässä olevan valtion EIS:n mukaisiin velvoitteisiin<sup>476</sup>.

*Toiseksi*, kun huomioidaan edellisessä kappaleessa mainittu ja tarkastellaan rinnakkain kahden Eurooppa-tuomioistuimen perustelutapoja *Tarakhel*- ja *C.K. ja muut* -tapauksissa, voidaan *C.K. ja muut* -tuomiota avarasti tulkiten katsoa EUT:n jopa luopuneen oman systeemiset puutteet -testinsä

---

475 Rizcallah, Cecilia: The Dublin system: The ECJ Squares the Circle Between Mutual Trust and Human Rights Protection, 20.2.2017, luettavissa osoitteessa <http://eulawanalysis.blogspot.fi/2017/02/the-dublin-system-ecj-squares-circle.html>

476 *Tarakhel*, kohta 104.

soveltamisesta ja siirtyneen EIT:n *Soering* -testin soveltamiseen<sup>477</sup>. Se siis katsoi väitteen siitä, että yksin systeemiset puutteet voivat vaikuttaa velvollisuuteen siirtää turvapaikanhakija olevan perusteeton ja totesi, että turvapaikanhakijan siirto Dublin III -järjestelmässä voidaan toteuttaa vain olosuhteissa, joissa ei ole todellista riskiä siitä, että asianomainen henkilö altistuu perusoikeuskirjan 4 artiklassa tarkoitetulle epäinhimilliselle tai halventavalle kohtelulle.

*Kolmanneksi*, EUT:n voidaan *C.K. ja muut* -tuomiossa katsoa näyttöä arvioidessaan huomioivan, ainakin siis poikkeuksellisissa tilanteissa, sekä yleiset että yksilökohtaiset olosuhteet. Tämän voidaan nähdä olevan selvä myönnytys EIT:n sekä *M.S.S.*- että *Tarakhel* -ratkaisuisaan esittämään näkemykseen siitä, että näyttöä arvioidessa tuli ottaa huomioon tapauksen kaikki tosiseikat, eli arvioitava sekä turvapaikanhakijan vastaanottovaltion turvapaikkajärjestelmän yleistilannetta, että turvapaikanhakijan yksilökohtaista tilannetta tässä kyseisessä tapauksessa<sup>478</sup>.

On nimittäin niin, että vaikka kyseisessä *C.K. ja muut* -tapauksessa vastaanottavan jäsenvaltion turvapaikkajärjestelmän yleiset olosuhteet eivät vaikuttaneetkaan C.K.:n siirron estymiseen, otti EUT ne kuitenkin selvästi huomioon tapauksen tosiseikkoja tarkastellessaan. Vaikka se tarkasteli niitä nimenomaan systeemisten puutteiden näkökulmasta, näytti se myös huomioivan vielä tavallista haavoittuvammassa asemassa olevien turvapaikanhakijoiden ryhmän mainitsemalla heille tarkoitetusta vastaanottokeskuksesta Kutinan kaupungissa sekä mahdollisuudesta saada hoitoa myös Zagrebin sairaalassa<sup>479</sup>. Lisäksi EUT viittasi tuomiossaan EIT:n *Paposhvili* -ratkaisuun, jossa ei ollut varsinaisesti kyse Dublin -siirrosta, vaan vakavasti sairaan georgialaisen maahanmuuttajan karkotuksesta Belgiasta Georgiaan. Siinä EIT oli nimenomaisesti huomioinut vastaanottavan valtion olosuhteet.<sup>480</sup>

*Neljänneksi*, EUT viittaa *C.K. ja muut* -tuomion perusteluissa peräti kahteen otteeseen eurooppalaisia pidätysmääräyksiä ja pidätetyn henkilön luovuttamista toiseen jäsenvaltioon

---

477 EIT oli *Tarakhel* -tuomiossaan selväsanaisesti hylännyt systeemiset puutteet -testin ja viitannut Yhdistyneen kuningaskunnan korkeimman oikeuden *EM Eritrea* -ratkaisuun siitä, etteivät systeemiset puutteet voineet olla ainoa peruste Dublin -siirron riitauttamiselle, sekä sen sijaan soveltanut jo vuodelta 1989 tuttua *Soering* -testiä toteamalla, että turvapaikanhakijan siirto toiseen valtioon oli EIS:n vastaista silloin, kun on olennaisia perusteita uskoa, että kyseinen henkilö kohtaisi tällöin todellisen riskin joutua EIS 3 artiklan mukaisen epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kohteeksi. EUT:n voidaan tulkita *C.K. ja muut* -tuomiossaan tekevän täsmälleen saman.

478 *Tarakhel*, Kohta 105.

479 *C.K. ja muut*, kohta 71.

480 EIT:n mukaan erittäin poikkeuksellisilla tapauksilla, jotka saattavat tulla kyseeseen epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kieltoa sovellettaessa, tarkoitettiin sellaisia tapauksia, joissa karkotetaan vakavasti sairas henkilö ja jonka kohdalla on olennaisia syitä uskoa, että vaikka hän ei olisikaan välittömässä vaarassa kuolla, hän kohtaisi todellisen riskin altistua vakavalle, nopealle ja korjaamattomalle terveydentilan huonontumiselle, joka johtaisi voimakkaaseen kärsimykseen tai eliniänodotteen merkittävään laskuun, koska vastaanottavassa valtiossa ei ole tarjolla riittävää hoitoa tai henkilöllä ei ole pääsyä sellaiseen hoitoon.; *Paposhvili*, kohta 183.

koskeneeseen *Aranyosi ja Caldararu* -tuomioonsa. EUT viittaa siihen niin epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kiellon ehdottoman, poikkeuksia sallimattoman luonteen osalta kuin myös sen osalta, ettei tuon ehdottomuuden seurauksena tuomioistuin voinut jättää huomioimatta tiedossaan olevia, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun mahdollisesti osoittavia seikkoja. Tämä tukee näkemystä, jonka mukaan tarkasteltaessa EU-oikeuden nykytilaa tämän tutkielman aiheena olevassa turvapaikkaoikeudellisessa kontekstissa, tulee myös *Aranyosi ja Caldararu* -tuomion vaikutukset ottaa huomioon epäinhimillisen tai halventavan kohtelun arvioinnissa, vaikka se varsinaisesti koskikin rikosoikeudellista asiaa. Yhdessä niistä nimenomaisista *Aranyosi ja Caldararu* -tuomion kohdista, joihin EUT *C.K. ja muut* -tuomiossaan viittasi, se totesi suoraan, ettei eurooppalaisen pidätysmääräyksen nojalla pidätetyn henkilön luovutus saa johtaa kyseisen henkilön epäinhimilliseen tai halventavaan kohteluun<sup>481</sup>. Olisi hyvin vaikeaa oikeuttaa sellaista perusoikeuskirjan 4 artiklan tulkintaa, jossa rikoksista epäillyt henkilöt nauttivat korkeampaa suojan tasoa kuin turvapaikanhakijat.

*Viidenneksi*, EUT:n voidaan myös katsoa *C.K. ja muut* -tuomiollaan uudelleenvahvistaneen EIT:n oikeuskäytännön tärkeyden perusoikeuksien ja erityisesti epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kiellon tulkinnassa EU-oikeudessa. Se totesi hyvin suorasanaisesti EIT:n oikeuskäytännön sitovan sitä, sekä viittasi useampaan EIT:n tuomioon. Kun huomioidaan myös EUT:n aiempaa perusoikeusmyönteisempi ja EIT:n oikeuskäytännön huomioiva lähestymistapa sen *Aranyosi ja Caldararu* -tuomiossa unionin rikosoikeuden alalla, voidaan näiden kahden tuomion tulkita yhdessä osoittavan EUT:n aidon pyrkimyksen saattaa perusoikeuskirjan 4 artiklan tarjoama suojan taso vihdoin yhdenmukaiseksi EIS:n 3 artiklan kanssa.

*Kuudenneksi*, myös EUT:n tuomion silmiinpistävän selkeä eroavuus julkisasiamiehen keskinäisen luottamuksen tärkeyttä korostaneesta ja perusoikeuksien tarkastamisen tuominneesta ratkaisuehdotuksesta on syytä huomioida. Kun ratkaisuehdotus näiltä osin mukaili pitkälti EUT:n lausuntoa 2/13, voidaan EUT:n tuomiollaan puolestaan katsoa ottaneen pesäeroa tuosta aiemmasta, perusoikeuksien suhteen turhankin jyrkästä kannastaan.

*Seitsemänneksi*, EUT myönsi tuomiossaan suoraan, että turvapaikanhakijoiden perusoikeuksien suoja on Dublin III -asetuksella pyritty parantamaan siitä tasosta, jolla se vielä Dublin II -asetuksen aikaan oli. Ennen kaikkea tämä seikka puhuu perusoikeusmyönteisen, EUT:n aiempaan oikeuskäytäntöön nähden laajentavan tulkinnan puolesta.

---

481 *Aranyosi ja Caldararu*, kohta 88.



Kaikki edellä mainittu huomioiden voitaisiin EUT:n katsoa hiljaisesti tunnustaneen erityisen haavoittuvassa asemassa olevien turvapaikanhakijoiden ryhmän olemassaolon ja sen, että heidän kohdallaan todellinen riski perusoikeuskirjan 4 artiklan mukaisesta epäinhimillisestä tai halventavasta kohtelusta voi tulla näytetyksi vastaanottavan jäsenvaltion turvapaikkajärjestelmän tilanteen sekä turvapaikanhakijan henkilökohtaisen tilanteen yhteisseurauksena. Kun EIT:n vuoden 2014 *Tarakhel* -tapauksessa turvapaikanhakijaperheen erityisen haavoittuvuuden osoitti kuusi alaikäistä lasta, tässä EUT:n vuoden 2017 *C.K. ja muut* -tapauksessa erityisen haavoittuvuuden osoittaisi turvapaikanhakijan terveydentila, erityisen vakava psyykkinen tai fyysinen sairaus.

#### 4.9 EUT:n tuomiot asioissa C-490/16 A.S. ja C-646/16 Jafari

Tämän luvun lopuksi on vielä syytä huomioida lyhyesti pari seikkaa koskien EUT:n heinäkuussa 2017 antamia ennakkoratkaisuja asioissa *C-490/16 A.S. vastaan Slovenia*<sup>482</sup> ja *C-646/16 Jafari*<sup>483</sup>.

Kyseisten tapausten yhdistetyssä ratkaisuehdotuksessaan<sup>484</sup> julkisasiamies Sharpston kiinnitti huomion vuonna 2015 alkaneen pakolaiskriisin poikkeuksellisuuteen yli miljoonan uuden turvapaikanhakijan vyöryessä unionin alueelle ja totesi kyseessä olleen merkittävin massamuutto sitten toisen maailmansodan. Kumpikin tapaus koski niin sanottua ”länsi-Balkanin muuttoreittiä”, jossa on kyse meritse tai maitse kuljettavasta reitistä Lähi-idän maista Turkin ja Kreikan kautta länsi-Balkanille Makedoniaan, Serbiaan, Kroatiaan, Unkariin ja Sloveniaan. Syyskuun 2015 ja maaliskuun 2016 välisenä aikana vallinneen humanitaarisen kriisin aikana Serbian ja Kroatian rajanylityspaikalle virtasi jatkuvasti tuhansia epätoivoisia, sotaa pakenevia ihmisiä ja Kroatian viranomaiset olivat ratkaisseet tilanteen ottamalla heidät rajalla vastaan ja järjestämällä heille kauttakuljetuksen edelleen Slovenian rajalle, josta esimerkiksi turvapaikanhakija A.S. oli sitten turvapaikkaa hakenut.

AG Sharpston kyseenalaisti ja koitti murtaa Dublin III -asetuksen ylivoimaisesti käytetyimmän turvapaikkahakemuksen vastuunmäärittämisperusteen, eli artiklan 13(1) mukaisen first arrival -säännön soveltamisen, jonka mukaan hakemuksen käsittelystä olisi vastuussa se jäsenvaltio, jonka rajan turvapaikanhakija on ensimmäisenä luvattomasti ylittänyt. Vaikka tilanteessa ei AG

---

482 C-490/16 A.S. v Slovenian tasavalta, 26.7.2017. Myöhemmin A.S.

483 C-646/16 Khadija Jafari ja Zainab Jafari, Bundesamt für Fremdenwesen und Asylin osallistuessa asian käsittelyyn, 26.7.2017. Myöhemmin Jafari.

484 Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asioissa C-490/16 A.S. vastaan Slovenian tasavalta ja C-646/16 Jafari, 8.6.2017.

Sharpstonin mukaan voitu katsoa olevan kyse luvallisesta maahantulosta, ei siinä myöskään ollut kyse varsinaisesti luvattomasta maahantulosta. Viranomaiset eivät vain *sietäneet* joukottaisia rajanylityksiä siten *hyväksyen ne hiljaisesti*, vaan myös *aktiivisesti helpottivat* sekä maahantuloa että alueidensa läpi kulkemista. Koska kyse oli kaikkea muuta kuin ”normaalista” tilanteesta, johon Dublin III -asetuksen 13(1) artiklan soveltaminen oli tarkoitettu, tulisi mainitun laisessa, äärimmäisen poikkeuksellisessa tilanteessa turvapaikkahakemuksen käsittelyvastuu AG Sharpstonin mukaansa määräytyä artiklan 13(1) sijaan artiklan 3(2)(1) mukaisesti, eli sen mukaan mihin ensimmäinen turvapaikkahakemus oli jätetty.<sup>485</sup>

AG Sharpston näki myös perusoikeuskirjan 4 artiklan mukaisen epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kiellon tapauksissa erityisen merkitykselliseksi, kun oli kyse turvapaikanhakijoiden mahdollisesta palauttamisesta olosuhteisiin, jotka olisivat 4 artiklan vastaisia tai jotka pakottaisivat heidät elämään kansallisilla rajoilla epävarmuudessa ja halventavissa olosuhteissa<sup>486</sup>.

Antamissaan tuomioissa EUT kuitenkin hylkäsi AG Sharpstonin tapausten ratkaisuehdotuksessaan esittämän kannan artiklan 13(1) soveltamiskäytännön murtamisesta ja katsoi, että sillä, että raja on ylitetty tilanteessa, jolle on ominaista turvapaikanhakijoiden poikkeuksellisen suuren määrän saapuminen, ei voi olla merkitystä Dublin III -asetuksen 13(1) artiklan tulkitsemiseen tai soveltamiseen<sup>487</sup>. Tutkielman kannalta on kuitenkin mielenkiintoista huomioida, kuinka EUT koki kummassakin tuomiossaan tarpeelliseksi huomauttaa, että Dublin III -asetuksen 3(2) artiklan ja perusoikeuskirjan 4 artiklan mukaisen epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kiellon nojalla turvapaikanhakijan Dublin -siirtoa hänen hakemuksensa käsittelystä vastuussa olevaan

---

485 AG Sharpston perusteli ratkaisuehdotustansa muun muassa sillä, ettei Dublin III -asetusta oltu tarkoitettu välineeksi turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseen joukottaisen maahantulon yhteydessä, vaan pikemminkin se keskittyi yksittäisiin turvapaikanhakijoihin, jonka lisäksi Dublin -järjestelmässä epäsuorasti oletetaan, että kaikki turvapaikanhakijat saapuvat lentoteitse. Tällöin Euroopan kartalla ei olisi väliä ja olisi teoreettisesti mahdollista, että turvapaikkahakemukset jakautuisivat tasaisesti kaikkien 28 jäsenvaltion kesken. Todellisuudessa ja nyt tarkasteltavana olleen humanitaarisen kriisin yhteydessä sadat tuhannet turvapaikanhakijat saapuivat nimenomaan länsi-Balkanin siirtolaisreitien kautta ja tällöin yksittäisten länsi-Balkanin reitillä sijaitsevien jäsenvaltioiden turvapaikkajärjestelmät yllirasittuivat ja olivat vaarassa romahtaa. Koska Dublin III -asetuksessa ei oltu varauduttu kyseisenlaisiin tilanteisiin, tuli tulkintakäytäntöä AG Sharpstonin mukaan siis muuttaa. Lisäksi tapauksissa oltiin väitetty, että Dublin III -asetusta olisi tulkittava viittaamalla Schengenin rajasäännöstöön sekä palauttamisdirektiiviin. Tämän väitteen AG Sharpston kuitenkin hylkäsi, sillä vaikka kaikki kolme säädöstä kuuluivatkin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevaan SEUT:n V osastoon, niillä ei ollut sama oikeusperusta. Yhteisen oikeusperustan puuttuminen taas osoitti, etteivät niiden asiayhteys ja tavoitteet olleet täysin samat, vaan Dublin III -asetusta oli tulkittava itsenäisesti. Juuri mainitun mukaisesti AG Sharpstonin ratkaisuehdotuksen argumentit sisälsivät siis piirteitä sekä (i) säännöksen tavoitetta peilaavasta teleologisesta, (ii) tulkintahetken olosuhteet huomioivasta dynaamis-evolutiivisesta että (iii) yksittäiset säännökset asiayhteyteensä sijoittavasta ja tarvittaessa unionin oikeusjärjestyksen normikokonaisuuden huomioivasta systemaattisesta tulkinnasta.

486 Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asioissa C-490/16 A.S. vastaan Slovenian tasavalta ja C-646/16 Jafari, 8.6.2017, kohta 174.

487 A.S., kohta 40; Jafari, kohta 93.

jäsenvaltioon ei saada toteuttaa silloin, jos kyseinen siirto aiheuttaa todellisen riskin siitä, että asianomainen altistuu epäinhimilliselle tai halventavalle kohtelulle. Lisäksi EUT tarkensi, että siirtoa ei siis voitaisi toteuttaa, jos hakemuksen käsittelystä vastuussa olevassa jäsenvaltiossa on olemassa tällainen riski sen johdosta, että sinne saapuu poikkeuksellisen suuri määrä turvapaikanhakijoita.<sup>488</sup>

Periaatteessahan voitaisiin katsoa EUT:n tällä huomautuksella vain todenneen, että poikkeuksellisen suuren turvapaikanhakijamäärän samanaikainen saapuminen voi saada aikaan systeemisiä puutteita jäsenvaltion turvapaikkamenettelyssä ja vastaanotto-olosuhteissa, jolloin Dublin -siirrot estyisivät. Koska EUT huomautuksessaan mainitsi systeemisiä puutteita koskevan Dublin III -asetuksen 3(2) artiklan, voitaisiinkin olettaa, että se tässä yhteydessä olisi viitannut aiempaan *N.S. ja M.E.* -tuomionsa. Näin EUT ei kuitenkaan tehnyt, vaan viittasi sen sijaan nimenomaisesti *C.K. ja muut* -tuomionsa kohtaan, jossa se oli todennut, että turvapaikanhakijan siirto voidaan toteuttaa vain olosuhteissa, joissa ei ole todellista riskiä tämän altistumisesta epäinhimilliselle tai halventavalle kohtelulle. EU-oikeuden vallitsevaa nykytilaa arvioitaessa tämä kenties pieneltä yksityiskohdalta vaikuttava seikka tukee kuitenkin merkittävässä määrin sellaista tulkintaa, ettei EUT:n tarkoituksena ollut *C.K. ja muut* -tuomiossaan rajata sitä koskemaan ainoastaan turvapaikanhakijan henkilökohtaista, äärimmäisen vakavaa tilannetta, vaan huomioida samalla myös turvapaikanhakijaa vastaanottavan jäsenvaltion olosuhteet.

---

488 A.S., kohta 41 ja Jafari, kohta 101.

## 5 Johtopäätökset

### 5.1 EUT:n tavasta tulkita perusoikeuksia sekä suppean ja laajentavan tulkinnan luonteesta perusoikeusliitännäisten tapausten yhteydessä

Spesifin oikeudellisen ongelman ratkaisemisen ohella olen tutkielmassani pyrkinyt myös yleisemmällä tasolla pohtimaan sekä Euroopan unionin tuomioistuimen lähestymistapaa perusoikeuksia kohtaan että suppean ja laajentavan tulkinnan suhteen luonnetta EUT:n perusoikeusliitännäisten tapausten yhteydessä. Tässä olen keskittynyt lähinnä niihin unionin oikeuden aloihin, joita on yleisesti pidetty korostuneen ”perusoikeusherkinä” aloina, eli turvapaikkaoikeuteen sekä eurooppalaisia pidätysmääräyksiä koskevaan rikosoikeuteen. Näin olen tutkielmassani pyrkinyt aikaansaamaan myös jollain asteella yleistettävissä olevaa kontribuutiota EU-oikeudelliseen tutkimukseen sen suhteen, kuinka perusoikeuksia EU-oikeudessa tulkitaan sekä kuinka perusoikeusliitännäistä, EU-oikeudellista ongelmatilannetta kannattaa ylipäätään menetelmällisesti lähestyä.

Tarkasteltaessa tuomioistuimen lähestymistapaa perusoikeuksia kohtaan, voidaan heti aluksi todeta, että olisi metodologinen virhe omaksua esimerkiksi suomalaisen tuomioistuimen tai EIT:n soveltamat laintulkintamallit sellaisenaan EUT:n lainkäyttöön tai päinvastoin. Tämä johtuu siitä, ettei Euroopan ihmisoikeussopimuksen tai EU:n jäsenvaltioiden kansallisten oikeusjärjestysten tavoitteisto vastaa unionin tavoitteita. Niistä puuttuvat muun muassa Lissabonin sopimuksen tavoitteisiin verrattavat elementit<sup>489</sup>, kuten esimerkiksi yhtenäisen eurooppalaisen sisärajattoman alueen, vapaiden sisämarkkinoiden, tasapainoisen talouskasvun tai kilpailukykyisen markkinatalouden luominen. Unionin oikeus on itsenäistä suhteessa kansalliseen ja kansainväliseen oikeuteen ja tämä edellyttää, että EU-oikeudessa perusoikeuksia tulkitaan unionin rakenteen ja tavoitteiden mukaisesti<sup>490</sup>.

EU-oikeus on aina ollut ylikorostuneesti väline unionin integraatiopäämäärien saavuttamiseksi<sup>491</sup>. Unionin tavoitteet ja sen yleinen etu vaikuttavat siis aina taustalla myös perusoikeusliitännäisten tapausten tullessa EUT:n ratkaistavaksi. Perusoikeudet eivät ole EU-oikeudessa ”ylemmän asteista”

---

489 Raitio 2013, s.221.

490 EUT:n lausunto 2/13, kohta 170.

491 Ojanen, Tuomas: Ratio ja voluntas EU-oikeudessa, s.220-231, teoksessa Hurri, Samuli (toim.): Demokraattisen oikeuden ehdot: kritiikki, politiikka, kulttuuri: Kaarlo Tuorin 60-vuotisjuhlakirja, Tutkijaliitto, Helsinki, 2008.

oikeutta muuhun primaarioikeuteen nähden ja avain koko perusoikeuksien tulkintalogiikan ymmärtämiseen on nähdä ne vain yhtenä ”ulottuvuutena” EU-oikeutta, eikä todellakaan sen keskeisimpänä. Niillä ei siis ole heikkoakaan systeemistä etusijaa muihin unionin keskeisiin oikeusperiaatteisiin nähden ja Raitio onkin huomionnut, että käytännössä EUT:ssa ei ratkota periaatteita koskevia normiristiriitoja juurikaan moraalisiin argumentein, vaan pikemminkin praktisena päättelynä<sup>492</sup> EU:n integraatiota edistäviä tavoitteita ja päätösten käytännön seurauksia korostaen. Yksittäistapauksissa tämä puolestaan saattaa johtaa ongelmallisiin tilanteisiin perus- ja ihmisoikeuksien suojan ja tiettyjen taloudellispainotteisten tavoitteiden välillä.<sup>493</sup>

EUT:n oikeuskäytännössä perusoikeuksia onkin usein tarkasteltu ”poikkeuksina” tai ”rajoituksina” esimerkiksi sisämarkkinavapauksiin tai vaikkapa tässä tutkielmassa tarkasteltuun jäsenvaltioiden keskinäisen luottamuksen periaatteeseen nähden. On nimittäin selvää, että kyseessä on oikeuden, turvallisuuden ja vapauden sisärajoittoman alueen mahdollistamisen kannalta hyvinkin tärkeä periaate. Koska poikkeussäännöksen yleinen soveltamisohje kuuluu, että säännöstä on tulkittava suppeasti, on perus- ja ihmisoikeuksien ulottuvuutta EU-oikeudessa usein siis tulkittu suppeasti. Suppealla tulkinnalla tarkoitan tässä joko normaalia tiukempaa tulkintaa sanamuodon puitteissa, eli sanamuodon aivan keskeiseen sisältöön nojaavaa tulkintaa, tai oikeusnormilauseen mahdollisten merkitysten alueen rajoittamista supistavalla, rajoittavalla tulkinnalla.

En kuitenkaan pitäisi tällaista suppean tulkinnan esiintymistä perusoikeuksien yhteydessä minään EU-oikeuden yleisenä sääntönä. Päinvastoin katson Raition tavoin, että EUT:n ratkaisukäytännössä korostuu tilanneherkkyys ja tapauskohtainen, kontekstuaalinen tulkinta, joka voi välistä ilmetä radikaalinakin päätöksentekona. Toisaalta myöskään perusoikeusmyönteistä tulkintaa ei siis tule ylikorostaa.

Kun pidetään mielessä, että EU-oikeuden erityispiirteet juontavat suurella määrällä sen tavoitteista, onkin tärkeää huomioda, että unionin yleisten tavoitteiden ohella sen johdetun oikeuden säädöksillä on myös omat tavoitteensa. Näyttääkin siltä, että EUT:n tapauskohtaiseen, perusoikeuksien suhteen myönteiseen tulkintaratkaisuun päätyemisessä näyttelee hyvin merkittävää roolia se, kuinka suurella

---

492 Makkonen, Kaarle: Luentoja yleisestä oikeustieteestä, Helsinki, Helsingin yliopiston yleisen oikeustieteen laitoksen julkaisuja 5, 1978, s.165-167 ja 180-182. Raitio on Makkosta lainaten todennut, että praktisessa päättelyssä on kyse tavoitteesta ja sen saavuttamiseksi välttämättömyydestä keinoista. Tavoitteen ja keinojen välillä ei ole loogista välttämättömyyttä, vaan tiettyjen keinojen välttämättömyys tavoitteen saavuttamiseksi perustuu päättelijän, esimerkiksi tuomarikollegion, omiin käsityksiin asiasta. Näin praktinen syllogismi tuottaa niin sanotun teknisen normin, joka sisältää ajatuksen siitä, mitä pitää tehdä tavoitteen saavuttamiseksi eräänlaisena käytännöllisenä välttämättömyytenä.

493 Raitio 2013, s.218.

määrin perusoikeuksien toteutuminen on huomioitu itse johdetun oikeuden säädöksen tavoitteissa, jotka yleensä löytyvät sen johdanto-osan perustelukappaleista.

Tutkielman oikeustapaosiossa kävi hyvin selväksi, että mikäli johdetun oikeuden säädös, esimerkiksi Dublin III -asetus tai EAW -puitepäättös, nähdään enimmäkseen jäsenvaltioiden välisiä suhteita sääntelevänä ja helpottavana organisatorisena instrumenttina, tulkitaan sen perusoikeuksien suojaa luovaa ulottuvuutta välistä hyvinkin suppeasti. Toisin sanoen EUT voi tukeutua sanamuodon aivan keskeiseen sisältöön ja mikäli jotain perusoikeuksien suojaa vahvistavaa oikeusvaikutusta ei nimenomaisesti ole säännöksessä mainittu, ei sen myöskään katsota tuollaista oikeusvaikutusta voivan luoda (*Puid* -tapaus).

Toisinaan EUT voi tulkinnallaan rajoittaa perusoikeuksien suojaa myös vielä supistavammin kuin mitä sanamuodon aivan keskeiseen sisältöön tukeutuva tulkinta edes antaisi ymmärtää (*Abdullahi* -tapaus). Perusoikeusnormin mahdollisten merkitysten aluetta rajoitetaan, eli teleologinen tulkinta ajaa siis sanamuodon mukaisen tulkinnan ohi siten, että jokin perusoikeusnormin merkityksen tai ulottuvuuden sanamuodon mukainen soveltamisvaihtoehto rajautuu käyttöalan ulkopuolelle. Tällöin EUT nähdäkseni oikeuttaa tällaisen teleologisen reduktion sillä, että muunlaisen tulkinnan voitaisiin puolesta katsoa tekevän säädöksen tärkeämpien tavoitteiden toteutumisen tyhjäksi. Tällaisessa tilanteessa EU-oikeuden systematiikkaan sopiikin paremmin perusoikeuksien ulottuvuuden suppea tulkinta.

Toisaalta, mikäli johdetun oikeuden säädöksen tavoitteiden osalta myös yksilön oikeuksien turvaaminen voidaan katsoa merkityksellisemmäksi, on todennäköisempää, että EUT tulkitsee sitä perusoikeuksien tehokkaan toteutumisen näkökulmasta laajentavammin kuin mitä sanamuodon aivan keskeiseen sisältöön tukeutuva tulkinta välttämättä edellyttäisi. Esimerkiksi *Ghezelbash*- ja *Karim* -tapauksen osalta EUT katsoi välttämättömäksi tulkita oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin Dublin III -asetuksen yhteydessä aiempaan oikeuskäytäntöön nähden laajentavasti, sillä muunlainen tulkinta olisi tehnyt myös säädöksen muiden yksilölle antamien oikeuksien sisällön tyhjäksi. Myös esimerkiksi *C.K. ja muut* -tapauksessa EUT perusteli perusoikeuksien suojan ulottuvuutta aiempaan oikeuskäytäntönsä nähden laajentavaa tulkintaansa tämän johdetun oikeuden säädöksen tavoitteella tehostaa yksilön perusoikeuksien suoja.

Edellä mainittu huomioiden onkin hyvin helppo yhtyä Kiikerin näkemykseen siitä, että dynaaminen tavoitteellisuus on unionin oikeusjärjestelmän peruspiirre ja että varsinkin niin sanotuissa kiperissä

tapauksissa EUT tulkitsee EU-säädöksiä aina ensisijaisesti niiden johdannossa esitettyjen tavoitteiden perusteella<sup>494</sup>.

*C.K. ja muut* -tapauksen yhteydessä EUT tosin perusteli perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta laajentavaa tulkintaansa lisäksi myös EIT:n oikeuskäytännöstä johdettavissa olevalla perusoikeuskirjan 4 artiklan epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kiellon ehdottomalla luonteella, josta johtuen siitä ei voitu poiketa<sup>495</sup>. Samoin EUT teki *Aranyosi ja Caldaru* -tapauksessa<sup>496</sup>. Näyttäisikin siis sille, että EIS-järjestelmän tavoin myös EU-oikeuteen olisi muodostumassa jonkin asteista hierarkiaa myös perusoikeuksien välille siten, että ainakin perusoikeuskirjan 1 artiklan mukaiseen ihmisarvon loukkaamattomuuteen läheisesti liittyvä ja täten perustavanlaatuisen merkityksen saava epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kieltä nauttisi muita perusoikeuksia vahvempaa suojaa. EIS-järjestelmässähän samanlaista ”vahvempia” ihmisoikeuksia, joista ei voida poiketa edes sodan tai muun yleisen hätätilan aikana, ovat lisäksi EIS 2 artiklan oikeus elämään, paitsi silloin kun on kyse laillisista sotatoimista johtuvista kuolemantapauksista, EIS 4(1) artiklan orjuuden kieltä sekä EIS 7 artiklan *Nulla poena sine lege*- eli *Ei rangaistusta ilman lakia* -periaate. Perusoikeuskirjassa niitä vastaavat sen 2, 5 ja 49(1) artiklat ja sen 52(3) artiklan mukaisesti niiden merkityksen ja ulottuvuuden voidaan katsoa olevan samat.

Kun EU-oikeudellista tulkintaongelmaa tulee ensisijaisesti lähestyä säädöksiä ”tavoitteellisesti lukien”, saattavat nämä perusoikeudet siis muodostaa tähän poikkeuksen, sillä niiden ehdottomasta luonteesta johtuen niistä ei voitaisi poiketa missään tilanteessa ja näin ollen niiden turvaamisen voidaan kenties katsoa myös sivuuttavan EU-oikeuden muut tavoitteet. Joka tapauksessa perusoikeuden ehdotonta luonnetta voidaan pitää hyvin vahvana argumenttina tällaista kantaa puollettaessa.

On myös syytä huomioida, että EU-oikeuden aukollisuudesta johtuen eräs sen äärimmäisen merkittävä ominaispiirre on EUT:n korostunut asema paitsi Montesquieu'n vallan kolmijako-opin<sup>497</sup> mukaisesti tuomiovallan käyttäjänä, myös oikeuden sisältöä määrittävänä ja sitä suoranaisesti luovana tahona<sup>498</sup>. Täten siis EU-oikeudellista ongelmatilannetta ratkottaessa korostuu säädösten tavoitteellisen lukemisen ohella common law -kulttuurista tuttuun tapaan myös aiemman oikeuskäytännön merkitys.

---

494 Kiikeri 2016, s.383-384.

495 *C.K. ja muut*, kohta 59.

496 *Aranyosi ja Caldaru*, kohdat 85 ja 86.

497 Montesquieu, Charles De Secondat: *De l'Esprit des Loix*, 1748. On huomionarvoista, että vallan kolmijako-opin funktio on nimenomaisesti vallan väärinkäytön ehkäiseminen.

498 Ojanen 2008, s.221.

Kääntöpuolena EUT:n tapauskohtaiselle ja välistä radikaalillekin päätöksenteolle voidaan puolestaan nähdä sen tuomioiden argumentoinnissa usein esiintyvät ”minimalistiset” ja ”varaukselliset” piirteet. Se ei siis usein halua ottaa kantaa enemmän kuin on tarve. Tässä tutkielmassa onkin osoittautunut menetelmällisesti oivaksi keinoksi EU-oikeuden kontekstuaalisen kokonaiskuvan hahmottamisessa tukeutua säädösten tavoitteiden ja EUT:n aiemman oikeuskäytännön ohella julkisasiamiesten ratkaisuehdotuksiin. Niiden normaalia EU-oikeudellista analyysiä korostuneempi asema tässä tutkielmassa voitaisiin sikäli kenties nähdä tutkielman heikkoutenakin, etteivät ne oikeuslähdeopillisesti ole edes heikosti velvoittavia oikeuslähteitä, vaan niiden voidaan katsoa lukeutuvan sallittuihin oikeuslähteisiin.

Olisi kuitenkin hyvin harhaanjohtavaa rinnastaa ne painoarvoltaan esimerkiksi oikeuskirjallisuuteen, sillä julkisasiamies on ensinnäkin EUT:n jäsen, aivan kuten sen tuomaritkin. Hänen tehtäväkuvaansa kuuluu avustaa tuomioistuinta, vaikka hän onkin asemaltaan tuomareiden rinnalla. Ratkaisuehdotukset syntyvät julkisasiamiesten kabineteissa julkisasiamiesten ja välistä hyvinkin meritoituneiden EU-oikeusoppineiden juristien yhteistyönä, monen luonnoksen ja pitkän ajatustenvaihdon kautta. Usein EUT seuraakin julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksessa ottamaa kantaa. Aina näin ei käy, mutta kuten julkisasiamies Niilo Jääskinen on todennut, silloinkin se jää vaikuttamaan pitkällä aikavälillä. Niinkin on todettu, että ”tuomareilla on EU:ssa valtaa, julkisasiamiehillä vaikutusvaltaa”.<sup>499</sup>

Kun huomioidaan erään EU-oikeuden merkittävän ominaispiirteen olevan EUT:n korostunut asema EU-oikeuden sisällön määrittämisessä sekä kehittämisessä aina perusperiaatteistaan alkaen<sup>500</sup> ja julkisasiamiehen vaikutusvalta tämän sisällön määrittymiseen, koenkin julkisasiamiesten ratkaisuehdotukset erittäin hyödyllisiksi ja tärkeiksi, EUT:n tulevaa oikeuskäytäntöä implikoivaksi tutkimusmateriaaliksi. EUT:n usein minimalistisen argumentoinnin seurauksena eri ratkaisuvaihtoehtojen ja niiden seurauksien laveampi pohtiminen on jäänyt nimenomaisesti julkisasiamiehen tehtäväksi. On myös merkille pantavaa, että toisinaan julkisasiamies on jopa ainoa taho, joka antaa vastauksensa itse ennakkoratkaisukysymykseen (*Radu* -tapaus) ja siihen ratkaisevasti vaikuttaviin lähtökohtiin (*Puid* -tapaus). EUT saattaa strategisesti uudelleenmuotoilla

---

499 'EU-oikeuden suunnannäyttäjät', julkisasiamies Niilo Jääskisen haastattelu LakimiesUutisissa, lehtiartikkeli, 7.1.2014, luettavissa osoitteessa <https://lakimiesuutiset.fi/eu-oikeuden-suunnannayttaja/>; 'Academy of European Law: Distinguished Lecture by Eleanor Sharpston, Advocate General, CJEU', Julkisasiamies Shapstonin luento Academy of European Law:ssa, Firenze, 7.7.2017, katsottavissa osoitteessa: <https://www.youtube.com/watch?v=S69llumwlbM>

500 Ojanen 2008, s.221.



ennakkoratkaisukysymyksen, vastata sen ohi tai vain osaan siitä, jotta välttyisi ottamasta kantaa esimerkiksi perusoikeuksien ja säädöksen integraatiota edistävien tavoitteiden jännitteisiin.

Esimerkiksi julkisasiamies Ellen Sharpston esitti lokakuussa 2012 eurooppalaisia pidätysmääräyksiä koskeneen *Radu* -tapauksen ratkaisuehdotuksessaan kantansa perusoikeusloukkauksen huomioimisesta pidätysmääräyksen täytäntöönpanon mahdollisesti estävänä tekijänä, joka meni lopulta läpi vasta huhtikuussa 2016 EUT:n *Aranyosi ja Caldaru* -tuomiolla. Tänä aikana varsinainen johdetun oikeuden säädös, EAW-puitepäätös, oli pysynyt muuttumattomana, mutta vielä varsinaisessa *Radu* -tuomiolla vuonna 2013 EUT oli väistänyt ottamasta kantaa asiaan. Lisäksi julkisasiamies Sharpston oli vielä vuoden 2012 kannassaan tukeutunut osittain julkisasiamies Pedro Cruz Villalonin näkemykseen vuodelta 2010. Samaan tapaan voidaan nähdä julkisasiamies Sharpstonin vuonna 2016 *Ghezelbash* -tuomion ratkaisuehdotuksessaan pohtiman perusoikeuksien suppean ja laajentavan tulkinnan soveltumisen Dublin III -asetuksen tulkinnan yhteydessä vaikuttaneen EUT:n *C.K. ja muut* -tuomion lopputulemaan vuonna 2017. Toki tällä kertaa EUT oli yhtynyt Sharpstonin näkemykseen jo varsinaisessa *Ghezelbash* -tuomiossaan, mutta vähemmän seikkaperäisen pohdinnan seurauksena.

Mikäli EU-oikeudellisessa tutkimustyössä siis rajoituttaisiin EUT:n oikeuskäytännön yhteydessä pelkkien tuomioiden analysointiin, vaikeuttaisi tämä nähdäkseni merkittävästi EUT:n tuomioon keskeisesti vaikuttaneiden seikkojen, jännitteiden ja EU-oikeuden tilannekohtaisen kokonaiskuvan sekä sen voimassaolevan nykytilan hahmottamista. Tulevan oikeuskäytännön suunnan ennakoimisen se voisi tehdä jopa mahdottomaksi. Näin ollen voitaneen todeta, että sen sijaan, että toivottaisiin EUT:n ennakkoratkaisujen yhteydessä sen tuomareilta nykyistä laveampia pohdiskeluja eri ratkaisuvaihtoehtojen perusteltavuuden osalta, tuleekin siis ikään kuin vain ”ottaa annettuna” se, että EU-oikeuden luonteen mukaisesti tuo tehtävä kuuluu julkisasiamiehille ja tyytyä hyödyntämään heidän ratkaisuehdotuksiaan mahdollisimman tehokkaasti. Usein niissä esitetyt näkemykset ajan myötä materialisoituvatkin EUT:n ratkaisuiden muodossa osaksi EU-oikeutta.

Kun siis tutkielman johdannossa esitin, että pyrin spesifin oikeudellisen ongelman ratkaisun ohella ja lisäksi myös astetta yleistettävämällä tasolla löytämään sen ”metodologisen ratkaisun”, kuinka EU-oikeudellista, perusoikeusliitännäistä tulkintatilannetta kannattaa ylipäättään menetelmällisesti lähestyä, voidaan sen osalta todeta seuraavaa: (i) *ensinnäkin* EU-säädöksiä tulee ensisijaisesti ja varsinkin kiperissä tapauksissa aina ”lukea tavoitteellisesti”, eli säädöksen johdanto-osasta löytyvien tavoitteiden pohjalta ja perustaa teleologinen argumentointi noille tavoitteille. Mahdollisen poikkeuksen saattavat muodostaa ehdottomat perusoikeudet. Puhtaasti moraalisiin

seikkoihin perustuva argumentointi todennäköisesti osoittautuu turhaksi. (ii) *Toiseksi*, seurauksena EUT:n korostuneesta roolista oikeutta suoranaisesti luovana tahona on sen aiemman oikeuskäytännön tuntemus vielä selvästi tärkeämmässä asemassa kuin mitä se civil law -maissa normaalisti on. (iii) *Kolmanneksi*, aiemman oikeuskäytännön ohella kannattaa tutustua laajalti myös aiempiin julkisasiamiesten ratkaisuehdotuksiin, sillä myös ne ovat erittäin hyödyllistä ja tärkeää, mahdollisesti EUT:n tulevaa oikeuskäytäntöä implikoivaa oikeuslähdemateriaalia.

Tämän EU-oikeuden menetelmällisen lähestymistavan osalta onkin huomionarvoista, että sen kaikki kohdat poikkeavat merkittävästi siitä, kuinka esimerkiksi suomalainen juristi kansallisen oikeuden ongelmatilanteita lähestyy. Demokraattisen lainsäätäjän suvereenisuudelle annetun painoarvon ja tuomioistuinten pidättyvyyden seurauksena esimerkiksi lainvalmisteluasiakirjoille on Suomessa annettu korostuneempi rooli kuin EU-oikeudessa<sup>501</sup>, jossa historiallisen tulkinnan sijaan on korostunut dynaamis-evolutiivinen tulkinta. Näin ollen voidaan todeta, että EU-oikeudellista tulkintaongelmaa tulee aina lähestyä eri tavoin kuin kansallista vastaavaa.

## **5.2 Tulkintakannanottoni koskien niitä poikkeuksellisia tilanteita, joissa Dublin -siirto voi perusoikeuskirjan 4 artiklan seurauksena estyä**

Mitä tulee tulkintakannanottoihini EU-oikeuden nykytilasta sen suhteen, missä poikkeuksellisissa tilanteissa turvapaikanhakijan Dublin -siirto voi estyä sekä jäsenvaltioiden keskinäisen luottamuksen periaate voidaan katsoa kumotuksi perusoikeuskirjan 4 artiklan johdosta, esitän ensiksi perusoikeuksien ulottuvuuden suppeaan tulkintaan tukeutuvan tulkintakannanottoni, perustelen sen sekä esitän kyseisen tulkintakannanoton mukaiset vastaukset tutkimuskysymyksiin. Tämän jälkeen esitän toisen tulkintakannanottoni, jossa perusoikeuksien ulottuvuutta EU-oikeudessa tulkitaan aiempaan oikeuskäytäntöön nähden laajentavasti, perustelen kyseisen näkemyksen sekä esitän sen mukaiset vastaukset tutkimuskysymyksiin. Koska kyseessä on perusoikeuksien toteutumiseen aiempaa myönteisemmin suhtautuva lähestymistapa, käytän siitä nimitystä perusoikeusmyönteinen tulkinta.

### **5.2.1 Suppea tulkinta**

---

501 Tuori 2007, s.253-254.

Mikäli EUT:n *C.K. ja muut* -tuomion jälkeistä EU-oikeuden nykytilaa tulkitaan siis perusoikeuksien ulottuvuuden osalta suppeasti, näyttäisi sille, että jäsenvaltion tulee perusoikeuskirjan 4 artiklan seurauksena pidättäytyä turvapaikanhakijan siirrosta hänen turvapaikkahakemuksensa käsittelystä vastuussa olevaan jäsenvaltioon kahdessa poikkeuksellisessa tilanteessa, eli silloin

- 1) kun on perusteltuja syitä katsoa, että kyseisessä jäsenvaltiossa on turvapaikkamenettelyssä ja hakijoiden vastaanotto-olosuhteissa systeemisiä puutteita, jotka saattavat johtaa Euroopan unionin perusoikeuskirjan 4 artiklassa tarkoitettuun epäinhimilliseen tai halventavaan kohteluun,

sekä silloin,

- 2) kun ei voida poissulkea sitä, että siirto itsessään aiheuttaa todellisen ja todetun riskin siitä, että asianomainen altistuu Euroopan unionin perusoikeuskirjan 4 artiklassa tarkoitetulle epäinhimilliselle tai halventavalle kohtelulle.

Näistä ainoastaan ensimmäisessä tilanteessa jäsenvaltioiden keskinäinen luottamus katsottaisiin kumotuksi. Toinen tilanne ei puolestaan riippuisi mitenkään keskinäisestä luottamuksesta, eikä vaikuttaisi siihen mitenkään.

### 5.2.1.1 Ensimmäinen poikkeuksellinen tilanne

”kun on perusteltuja syitä katsoa, että kyseisessä jäsenvaltiossa on turvapaikkamenettelyssä ja hakijoiden vastaanotto-olosuhteissa systeemisiä puutteita, jotka saattavat johtaa Euroopan unionin perusoikeuskirjan 4 artiklassa tarkoitettuun epäinhimilliseen tai halventavaan kohteluun,”

Ensimmäinen poikkeuksellinen tilanne juontaa EUT:n vuonna 2011 antamasta *N.S. ja M.E.* -tuomiosta, jonka jälkeen tuomion keskeisin sisältö sisällytettiin Dublin III -asetukseen<sup>502</sup>, joka on ollut voimassa vuoden 2014 alusta alkaen. Se koskee puhtaasti vastaanottavan jäsenvaltion turvapaikkajärjestelmän yleisiä olosuhteita, sen suuria toimintavaikeuksia, jotka ilmenevät *systemisinä puutteina* jäsenvaltion turvapaikkamenettelyssä ja vastaanotto-olosuhteissa. EUT on todennut tällaisen tilanteen ainoastaan Kreikan kohdalla vuonna 2011 ja tuolloin se johtui sen

---

502 Dublin III-asetus, artikla 3(2).

turvapaikkajärjestelmän ylikuormituksesta. Voidaankin siis puhua ”Kreikka -olosuhteista”. Turvapaikanhakijan yksilökohtaisen tilanteen arvioinnilla ei tässä tilanteessa ole merkitystä, koska jäsenvaltion turvapaikkajärjestelmän olosuhteet jo itsessään antavat vakavan syyn pelätä ja riittävät perustelluiksi syiksi katsoa, että siirto tuohon jäsenvaltioon voi johtaa turvapaikanhakijan epäinhimilliseen tai halventavaan kohteluun.

Vaikka jäsenvaltioiden keskinäinen luottamuksen periaatteella ja siitä johdettavalla turvallisuus-olettamalla voidaankin katsoa olevan unionin oikeudessa perustavanlaatuinen merkitys, myönsi EUT silti *N.S. ja M.E.* -tuomiossaan, että tästä huolimatta ei ole kuitenkaan mahdotonta, että poikkeuksellisissa tilanteissa turvapaikanhakijan siirto hänen hakemuksensa käsittelystä vastuussa olevaan jäsenvaltioon voi johtaa tilanteeseen, jossa hänen perusoikeuksiaan silti rikotaan<sup>503</sup>. Tämä EUT:n tekemä myönnytys perusoikeuksien suojan ulottuvuuden laajentavan tulkinnan suuntaan mahdollisti tämän keskinäisen luottamuksen periaatetta koskevan poikkeuksen syntymisen.

On kuitenkin tärkeää huomioida, että mikä tahansa turvapaikanhakijan perusoikeuden loukkaus tai vähäisinkin yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää sääntelevien vastaanotto-, menettely- tai määrittelydirektiivin säännösten rikkominen ei riitä estämään siirtoa. Tämä puolestaan johtuu EUT:n kehäpäätelmän mukaisesti edellä mainitusta keskinäisestä luottamuksesta. Pidemmän kaavan kautta todettuna se johtuu siis (1) unionin tarkoituksesta, (2) vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen perustamisesta sekä aivan erityisesti (3) yhteisestä eurooppalaisesta turvapaikkajärjestelmästä, joka puolestaan perustuu keskinäiseen luottamukseen ja olettamaan siitä, että muut jäsenvaltiot noudattavat unionin oikeutta ja erityisesti perusoikeuksia.<sup>504</sup> Tähän voidaan vielä lisätä EUT:n lausunnossaan 2/13 esittämä kanta siitä, että keskinäisen luottamuksen periaatteella on unionin oikeudessa perustavanlaatuinen merkitys siksi, että sen avulla voidaan luoda ja pitää yllä alue, jolla ei ole sisäisiä rajoja<sup>505</sup>.

Mikäli Dublin III -asetusta sovellettaessa mikä tahansa perusoikeuden loukkaus tai vähäisinkin vastaanotto-, menettely- tai määrittelydirektiivin säännösten rikkominen estäisi siirtämästä turvapaikanhakijaa tämän hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaan jäsenvaltioon, tekisi tämä koko Dublin III -asetuksen velvoitteiden sisällön tyhjäksi, koska niitä ei täytyisi noudattaa. Tällöin vaarantuisi koko asetuksen tarkoitus tarjota selkeä ja toimiva menetelmä turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion nopeaksi määrittämiseksi<sup>506</sup>.

---

503 N.S. ja M.E., kohta 81.

504 N.S. ja M.E., kohdat 82-85.

505 EUT:n lausunto 2/13, kohta 191.

506 N.S. ja M.E., kohdat 84-85.

Mikä tahansa perusoikeuden loukkaus ei siis riitä estämään turvapaikanhakijan siirtoa, vaan loukkaukselta vaaditaan tietynasteista vakavuutta. Tässä yhteydessä on huomionarvoista, että Euroopan unionin perusoikeuskirjan 4 artiklan mukaisella epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kiellolla on ehdoton luonne, koska se liittyy läheisesti perusoikeuskirja 1 artiklassa tarkoitettuun ihmisarvon kunnioittamiseen. Siitä ei siis voida poiketa.<sup>507</sup> Täten poikkeuksellisissa tilanteissa jäsenvaltioiden välinen keskinäinen luottamus voi kumoutua ja turvapaikanhakijan siirto estyä epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kiellon seurauksena. Tällöin tulee siis sovellettavaksi palautuskiellon periaate.

Tällaisen tilanteen olemassaolo voidaan näyttää toteen ainakin huomioimalla (1) kansainvälisten valtioista riippumattomien järjestöjen lukuisat, säännöllisesti laatimat ja yhtäpitävät raportit niistä merkittävistä käytännön vaikeuksista, joita yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän soveltaminen aiheuttaa kyseisessä jäsenvaltiossa, (2) YK:n pakolaiskomissaarin lähettämät kirjeet turvapaikanhakijaa siirtämässä olevan jäsenvaltion viranomaisille sekä (3) Euroopan unionin komission Dublin -järjestelmän arviointia koskevat kertomukset ja Dublin -asetuksen uudistusehdotukset, joiden tarkoituksena on vahvistaa järjestelmän tehokkuutta ja perusoikeuksien tosiasiallista suojaamista. Komission laatimien kertomusten ja uudistusehdotusten merkitystä korostaa se, että siirron toteuttava jäsenvaltio ei voi olla olematta niistä tietoinen, kun huomioidaan, että se osallistuu työskentelyyn EU:n neuvostossa, joka on yksi näiden asiakirjojen vastaanottajista.

On mahdotonta sanoa, mikä määrä kansainvälisten järjestöjen laatimia raportteja on riittävä määrä, mutta kyseisessä *N.S. ja M.E.* -tapauksessa EUT viittasi EIT:n aiemmin samana vuonna antamaan *M.S.S.* -ratkaisuun, jolloin niitä oli edellisen neljän vuoden ajalta yhteensä 23 kappaletta. Raportteja olivat laatineet muun muassa YK:n pakolaisjärjestö UNHCR, Amnesty International, ECRE, Human Rights Watch sekä CPT ja niistä kävi selvästi ilmi Kreikan turvapaikkajärjestelmän säilöönotto- ja vastaanotto-olosuhteiden sekä turvapaikkamenettelyn erittäin puutteellinen tila.

Raporttien mukaan säilöönoton suhteen systemaattinen käytäntö oli pitää turvapaikanhakijoita maahan saapuessaan säilöönotettuina muutamasta päivästä muutama kuukauteen, eikä syytä säilöönotolle kerrottu. Säilöönototilat olivat ylikansoitettuja, likaisia, ahtaita, peseytymistilat puutteellisia, tuuletus puuttui, yksityisyyttä saati vapaata pääsyä wc:hen ei ollut. Lisäksi vartijoiden rasistiset loukkaukset ja turvapaikanhakijoihin kohdistama väkivalta mainittiin.<sup>508</sup> Elinolosuhteiden

---

507 EUT: Aranyosi ja Caldaru, kohdat 85-88; C.K. ja muut, kohta 59; EIT: Bouyid v Belgia, kohta 81.  
508 M.S.S. v Belgia ja Kreikka, 161-162.

osalta kävi ilmi, että säilöönotosta vapautuessaan turvapaikanhakijoita ei informoitu mahdollisesta majoituksesta. Kaduilla yöpyminen, jatkuva nälkä sekä pelko pahoinpidellyksi tai ryöstetyksi tulemisesta olivatkin yleistä.<sup>509</sup> Myös ylipäätään turvapaikkaprosessiin pääsyssä oli suuria ongelmia. Menettelyn kesto oli pitkä, sen etenemisestä informoitiin hyvin puutteellisesti, tulkkeja ja yhteistä kieltä ei usein ollut ja näistä puutteista johtuen myös turvapaikanhakijoiden mahdollisuus hakea EIT:n työjärjestyksen säännön 39 mukaisia väliaikaistoimenpiteitä oli käytännössä lähes mahdotonta.<sup>510</sup> Lisäksi turvapaikkahakemuksista hyväksyttiin vain äärimmäisen pieni osa<sup>511</sup>.

On myös haastavaa todeta, vaaditaanko systeemisten puutteiden olemassaolon todistamiseen YK:n pakolaiskomissaarin kirjettä valtion viranomaisille, mutta ainakin kaikkien kolmen edellä mainitun edellytyksen yhtäaikaaisesti toteutuessa katsottiin turvapaikanhakijoiden siirtojen estyvän. *N.S. ja M.E.* -tapauksessa, josta tämä poikkeuksellinen tilanne siis juontaa, EUT totesi näyttökynnyksen ylittyneen sellaisissa tilanteissa, jossa jäsenvaltiot ”eivät voi olla tietämättömiä” systeemisten puutteiden olevan uskottavia perusteita uskoa, että turvapaikanhakija altistuisi todelliselle vaaralle joutua perusoikeuskirjan 4 artiklassa tarkoitettulle epäinhimilliselle tai halventavalle kohtelulle<sup>512</sup>.

### 5.2.1.2 Toinen poikkeuksellinen tilanne

”kun ei voida poissulkea sitä, että siirto itsessään aiheuttaa todellisen ja todetun riskin siitä, että asianomainen altistuu Euroopan unionin perusoikeuskirjan 4 artiklassa tarkoitettulle epäinhimilliselle tai halventavalle kohtelulle.”

Tämä toinen poikkeuksellinen tilanne juontaa EUT:n helmikuussa 2017 antamasta *C.K. ja muut* -tapauksesta ja koskee hyvin spesifiä tilannetta, eli siirtoa olosuhteissa, joissa turvapaikanhakijan terveydentilanne on erityisen vakava. Tuolloin EUT katsoi, että ainakin olosuhteissa, joissa turvapaikanhakijalla on erityisen vakava psyykkinen tai fyysinen sairaus ja siirto aiheuttaisi todellisen ja todetun riskin siitä, että asianomaisen terveydentila heikkenisi merkittävästi ja korjaantumattomasti, siirto merkitsisi perusoikeuskirjan 4 artiklan mukaista epäinhimillistä tai

---

509 M.S.S. v Belgia ja Kreikka, 167-170.

510 M.S.S. v Belgia ja Kreikka, 173-182.

511 M.S.S. V Belgia ja Kreikka, 125-126: UNHCR:n tilastojen mukaan vuonna 2008 Kreikassa tehtiin 19 880 turvapaikkahakemusta ja ensimmäisessä vaiheessa myönteisen päätöksen sai Geneven pakolaissopimuksen pakolaistasuksen perusteella vain 11 henkilöä, eli 0,04 % hakijoista. Humanitaarisen tai toissijaisen suojelun perusteella oleskeluluvan sai 18 henkilöä, eli 0,06 %. Muutoksenhaun yhteydessä 12 095 valituksesta yhteensä 25 henkilölle myönnettiin Geneven pakolaissopimuksen mukainen pakolaistasus ja 11 henkilöä saivat oleskeluluvan humanitaarisen tai toissijaisen suojelun perusteella.

512 N.S. ja M.E., kohta 94.

halventavaa kohtelua ja olisi siis kielletty<sup>513</sup>. Suppean tulkinnan luonteen eli sanamuodon aivan keskeiseen sisältöön tukeutumisen johdosta yhtään tämän laajemmin ei siirron estäviä olosuhteita tule tämän tulkintakannanoton mukaan tulkita. Periaatteessa kyseessä voidaan nähdä olevan reductio tulkinta ja itse asiassa teleologinen reductio, sillä samalla osa sanamuodon mukaisista soveltamisvaihtoehdoista rajataan käyttöalan ulkopuolelle ja oikeutetaan tämä unionin tavoitteilla. Toisin sanoen sivuutetaan EUT:n toteamus ”ainakin” ja implisiittisesti korvataan se sanalla ”vain”.

Kun ensimmäinen poikkeuksellinen tilanne koski puhtaasti vastaanottavan jäsenvaltion turvapaikkajärjestelmän yleisiä olosuhteita, koskee tämä toinen poikkeuksellinen tilanne puolestaan puhtaasti turvapaikanhakijan henkilökohtaisia, yksilöllisiä olosuhteita. Tässä tilanteessa vastaanottavan jäsenvaltion turvapaikkamenettelyn tai vastaanotto-olosuhteiden yleisellä tilanteella ei siis ole merkitystä, koska jo siirto itsessään aiheuttaa turvapaikanhakijan terveydentilasta johtuen todellisen ja todetun riskin siitä, että turvapaikanhakija altistuu epäinhimilliselle tai halventavalle kohtelulle. Tällaisella tilanteella ei siis ole vaikutusta jäsenvaltioiden keskinäiseen luottamukseen.

Tällainen tilanne voidaan näyttää toteen turvapaikanhakijan toimesta osoittamalla viranomaisille tai tuomioistuimelle objektiivisia seikkoja, kuten hänestä annettuja lääkärinlausuntoja, jotka osoittavat hänen terveydentilansa erityistä vakavuutta ja niitä merkittäviä ja korjaamattomia seurauksia, jotka hänen siirtonsa voi aiheuttaa. Viranomaiset, mukaan lukien tuomioistuimet, eivät voi olla ottamatta näitä seikkoja huomioon, vaan niiden on arvioitava, mikä on näiden seurausten toteutumisen riski, mikäli siirtopäätös toteutettaisiin<sup>514</sup>. Arvioinnissaan viranomaisten on hälvennettävä kaikki vakavat epäilykset siirron vaikutuksesta asianomaisen terveydentilaan. Erityisesti silloin, kun on kyse vakavasta psykiatrisesta sairaudesta, ei ole riittävää tarkastella pelkästään jäsenvaltiosta toiseen tapahtuvan fyysisen siirron seurauksia, vaan on otettava huomioon kaikki siirrosta johtuvat merkittävät ja korjaamattomat seuraukset.<sup>515</sup>

*C.K. ja muut* -tapauksessa turvapaikanhakija oli osoittanut useita lääkärinlausuntoja riskiraskaudesta ja psykiatrisista ongelmista, mukaan lukien erikoistuneen psykiatrin diagnoosin synnytyksen jälkeisestä masennuksesta ja ajoittaisista itsemurhataipumuksista. Lausunnoista ilmeni huonon terveydentilan johtuvan pääasiallisesti epävarmuudesta, joka asianosaisella oli asemastaan sekä siitä aiheutuvasta stressistä. Hänen psyykkisen terveydentilansa huonontuminen voisi lisäksi johtaa aggressiiviseen käytökseen häntä itseään tai kolmansia kohtaan, mikä edellytti tarvittaessa

---

513 C.K. ja muut, kohta 74.

514 C.K. ja muut, kohta 75.

515 C.K. ja muut, kohta 76.

sairaalahoidoa. Psykiatrin lausunnon mukaan sairaus edellyttikin turvapaikanhakijan ja hänen vastasyntyneen lapsensa pysymistä siirtoa täytäntöön panemassa olleen jäsenvaltion vastaanotto-keskuksessa hoidon saamiseksi siellä.<sup>516</sup> Voidaan katsoa, että vastasyntyneen lapsen terveydellä oli asiassa keskeinen merkitys, sillä Dublin III -asetuksen johdanto-osan 13 kohdan mukaan asetusta sovellettaessa on ”otettava ensisijaisesti huomioon lapsen etu”. Yleisesti ottaen pelkkiä aikuisen turvapaikanhakijan itsemurhataipumuksia ei ole katsottu siirtoa estäväksi tekijäksi<sup>517</sup>.

Tapauksessa siirtoa täytäntöönpanevan jäsenvaltion viranomaiset olivat pyytäneet vastaanottavan jäsenvaltion viranomaisilta vahvistusta siitä, että turvapaikanhakijalle ja tämän lapselle olisi siellä tarjolla majoitus ja asianmukaista lääkärihoitoa ja saaneet sen. Siirtopäätöksen täytäntöönpanon suhteen jäsenvaltion tuomioistuin oli arvioinut sitä, saisivatko turvapaikanhakija ja hänen lapsensa vastaanottovaltiossa asianmukaista terveydenhoitoa, mutta ei ollut tarkistanut, voisiko pelkkä siirtäminen vaikuttaa epäedullisesti asianomaisten terveydentilaan.<sup>518</sup>

On siis selvitettävä, onko olemassa varotoimia, jotka toteuttamalla turvapaikanhakijan terveydentilaa voidaan suojata asianmukaisesti ja riittävästi, jotta siirto voidaan toteuttaa. Mahdollinen siirto on voitava järjestää siten, että turvapaikanhakijan kanssa on siirron aikana asianmukainen lääkintähenkilöstö sekä tarvittavat laitteet, välineet ja lääkkeet, jotta voidaan estää asianomaisten terveydentilan heikkeneminen sekä hänen itseensä sekä kolmansiin kohdistamat väkivallanteot.<sup>519</sup> Lisäksi jäsenvaltion on ennen siirron toimeenpanoa varmistuttava siitä, että turvapaikanhakija saa vastaanottavassa jäsenvaltiossa hoitoa heti saapumisestaan lähtien<sup>520</sup>. Mikäli puolestaan katsotaan, että varotoimet eivät riitä takaamaan sitä, että turvapaikanhakijan siirto voitaisiin toteuttaa aiheuttamatta todellista riskiä siitä, että hänen terveydentilansa heikkenee merkittävästi ja korjaamattomasti, on siirto kielletty, sillä tuolloin se loukkaisi epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kieltoa. Tällöin sitä täytyy lykätä niin pitkäksi aikaa, kun turvapaikanhakijan terveydentila ei mahdollista siirtoa.<sup>521</sup>

Mikäli näyttää siltä, että turvapaikanhakijan terveydentila ei tule lyhyellä tähtämellä paranemaan tai että menettelyn lykkääminen pitkäksi aikaa saattaisi heikentää asianomaisten terveydentilaa, voi siirtoa täytäntöön panemassa ollut jäsenvaltio päättää käsitellä hakemuksen itse Dublin III -asetuksen suvereniteettilausekkeen nojalla. EUT kuitenkin totesi *C.K. ja muut* -tuomionsa

---

516 C.K. ja muut, kohta 37.

517 C.K. ja muut, kohta 79.

518 Ratkaisuehdotus asiassa C.K. Ja muut, kohdat 16 ja 22.

519 C.K. ja muut, kohta 81.

520 C.K. ja muut, kohta 82.

521 C.K. ja muut, kohta 85.



yhteydessä, että kun suvereniteettilauseketta luetaan perusoikeuskirjan 4 artiklan valossa, ei sitä näissäkään olosuhteissa voida tulkita siten, että se loisi jäsenvaltiolle velvollisuutta soveltaa sitä.<sup>522</sup>

Tässä yhteydessä on kuitenkin huomionarvoista, että Dublin III -asetuksen mukaan siirto on täytäntöön pantava 6 kuukauden määräajan sisällä<sup>523</sup>, tai muutoin vastaan- tai takaisinottopyynnön hyväksyneen jäsenvaltion vastuu turvapaikkahakemuksen käsittelystä lakkaa ja vastuu siirtyy pyynnön esittäneelle jäsenvaltiolle<sup>524</sup>. Mikäli siirto siis lykkääntyy turvapaikanhakijan erittäin vakavan terveydellisen tilanteen takia yli 6 kuukautta, tulee siirtoa toimeenpanemassa olleesta jäsenvaltiosta siis joka tapauksessa asianomaisen hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio.

### 5.2.1.3 Suppean tulkintakannanoton perustelut

Tämän suppean tulkintakannanoton mukaisesti kaksi edellä mainittua poikkeuksellista tilannetta ovat ehdottomasti ainoat olosuhteet, joissa turvapaikanhakijan Dublin III -asetukseen perustuva siirto toiseen jäsenvaltioon voi perusoikeuskirjan 4 artiklan seurauksena estyä. Aiemmin mainittu teleologinen reduktio voidaan oikeuttaa sillä, että jäsenvaltioiden keskinäisestä luottamuksesta kiinnipitäminen voidaan nimittäin katsoa ehdottoman tärkeäksi ei ainoastaan Dublin III -asetuksen tehokkaan toiminnan varmistamiseksi, vaan myös koko yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän sekä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen olemassaolon ja ylläpidon näkökulmasta.

Kyseisellä periaatteella on unionin oikeudessa perustavanlaatuinen merkitys, koska sen avulla on ylipäätään voitu luoda ja pitää yllä alue, jolla ei ole sisäisiä rajoja<sup>525</sup>. Tämän seurauksena jäsenvaltioita voidaan edellä mainittuja poikkeuksellisia tilanteita lukuun ottamatta vaatia oletamaan, että muut jäsenvaltiot noudattavat perusoikeuksia, sillä keskinäisen luottamuksen periaatteen muunlainen tulkinta voisi vaarantaa koko unionin perustana olevan tasapainon ja unionin oikeuden itsenäisyyden<sup>526</sup>.

Dublin III -asetuksen johdanto-osan 4 ja 5 perustelukappaleiden mukaisesti olisikin tärkeää, että yhteiseen eurooppalaiseen turvapaikkajärjestelmään sisältyisi selkeä ja toimiva menettely erityisesti turvapaikkahakemusten käsittelyvastuun nopeaan määrittämiseen<sup>527</sup>. Dublin III -asetuksessa on

---

522 C.K. ja muut, kohta 88.

523 Dublin III-asetus, artikla 29(1).

524 Dublin III-asetus, artikla 29(2).

525 EUT:n lausunto 2/13, kohta 191.

526 EUT:n lausunto 2/13, kohdat 192 ja 194.

527 Dublin III-asetus, johdanto-osan perustelukappaleet 4 ja 5.

kyse juuri tällaisen menettelyn tarjoamisesta jäsenvaltioille ja näiden tavoitteiden toteutuminen vaarantuisi merkittävästi, mikäli perusoikeuksien ulottuvuutta tulkitaan yhtään edellä mainittua laajemmin.

Koko Dublin III -asetus perustuu turvallisuusolettamalle<sup>528</sup> ja täten Dublin -siirtojen sallittavuuden osalta voidaan pääsääntönä ehdottomasti pitää sitä, että jäsenvaltioiden keskinäiseen luottamukseen ja turvallisuusolettamaan nojautuen turvapaikanhakija voidaan pääsääntöisesti aina siirtää siihen jäsenvaltioon, joka on Dublin III -asetuksen vastuunmäärittämisperusteiden mukaisesti vastuussa hänen turvapaikkahakemuksensa käsittelystä. Tilanne, jossa tällainen siirto perusoikeuskirjan epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kiellon seurauksena estyy, on siis poikkeus. Poikkeussäännöksen yleisen tulkintaohjeen mukaisesti poikkeuksia pääsäännöstä on tulkittava suppeasti ja keskinäisen luottamuksen periaatteen perustavanlaatuinen merkitys koko unionin oikeudessa vain korostaa sitä, kuinka poikkeuksia siitä on tulkittava aivan sanamuodon keskeiseen sisältöön tukeutuen, eikä yhtään laajemmin.

Tässä yhteydessä on toki todettava, että EIT on tulkinnut sekä vastaanottavan valtion turvapaikkajärjestelmän puutteellisuudesta että turvapaikanhakijan henkilökohtaisesta tilanteesta johtuvia turvapaikanhakijoiden siirtojen estymisten tilanteita toisin. Sen mukaan riskin lähteellä ei ensiksikään tulisi olla mitään vaikutusta epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kiellolla taatun suojelun tasoon tai turvapaikanhakijaa siirtämässä olevan valtion EIS:n mukaisiin velvoitteisiin<sup>529</sup>. Turvapaikkajärjestelmän puutteen ei siis täytyisi olla systeeminen, eli järjestelmällinen, vaan siirto olisi kielletty silloin, kun on näytetty olennaisia perusteita uskoa, että kyseessä oleva henkilö kohtaisi valtiossa, johon hänet oltiin siirtämässä, todellisen riskin joutua EIS:n 3 artiklan mukaisen epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kohteeksi. Tätä EIT:n oikeuskäytännöstä jo vuodelta 1989 tuttua epäinhimillisen tai halventavan kohtelun määrittelytapaa kutsutaan *Soering* -testiksi.

Jotta turvapaikanhakijan kohtelun puolestaan voidaan katsoa rikkovan EIS:n 3 artiklaa, tulee sen ylittää tietty vakavuusaste<sup>530</sup>. Tämän vakavuusasteen ylittymisen arviointi on suhteellista ja riippuu kaikista tapauksen olosuhteista, kuten kohtelun ajallisesta kestosta sekä sen fyysisistä ja psyykkisistä vaikutuksista ja – joissakin tapauksissa – henkilön sukupuolesta, iästä ja terveydentilasta<sup>531</sup>. Toisin sanoen sen arvioimiseksi, oliko olemassa olennaisia perusteita uskoa, että turvapaikanhakija altistuisi siirron seurauksena todelliselle vaaralle joutua epäinhimillisen tai halven-

---

528 Dublin III-asetus, johanto-osan perustelukappale 3.

529 Tarakhel, kohta 104.

530 Tarakhel, kohta 94.

531 Kudla v. Poland [GC], no. 30210/96, §91, ECHR 2000-XI ja M.S.S., §219.

tavan kohtelun kohteeksi, tuli arvioida sekä turvapaikanhakijan vastaanottovaltion turvapaikka-järjestelmän yleistilannetta että turvapaikanhakijan yksilökohtaista tilannetta tässä kyseisessä tapauksessa<sup>532</sup>.

Tässä tulkintakannanotossa ei edellä mainittuun EIT:n näkemykseen voida kuitenkaan yhtyä. On nimittäin niin, että unionin oikeus on itsenäinen suhteessa niin jäsenvaltioiden oikeuteen kuin kansainväliseenkin oikeuteen ja tämä puolestaan edellyttää, että perusoikeuksia tulkitaan unionin rakenteen ja tavoitteiden mukaisesti<sup>533</sup>. On toki totta, että perusoikeuskirjan, joka sitoo myös EUT:ta unionin korkeimpana oikeusviranomaisena, 53 artiklan mukaan perusoikeuskirjaa ei saa tulkita siten, että tämä tulkinta rajoittaisi tai loukkaisi niitä ihmisoikeuksia, jotka tunnustetaan erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksessa, jonka jäseniä kaikki unionin jäsenvaltiot ovat. Samoin perusoikeuskirjan 52(3) artiklassa todetaan, että sikäli kuin perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat EIS:n oikeuksia, niiden merkitys ja ulottuvuus ovat samat kuin EIS:ssa. Lisäksi on totta, että perusoikeuskirjan 4 artiklan mukainen epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kielto vastaa EIS:n saman sisältöistä 3 artiklaa.

Edellä mainitusta huolimatta voidaan unionin oikeuden itsenäistä asemaa kuitenkin puolustaa kuten EUT teki helmikuun 2016 *J.N.* -tuomiossaan<sup>534</sup>. Siinä se totesi, että ”vaikka perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdassa määrätään, että perusoikeuskirjan oikeuksilla, jotka vastaavat Euroopan ihmisoikeussopimuksessa taattuja oikeuksia, on sama merkitys ja sama ulottuvuus kuin mainitussa sopimuksessa, sopimusta ei voida pitää – niin kauan kuin unioni ei ole siihen liittynyt – muodollisesti unionin oikeusjärjestykseen sisältyvänä oikeudellisena välineenä”<sup>535</sup>. Täten EU-oikeuden pätevyys on tutkittava ”ainoastaan perusoikeuskirjassa taattujen perusoikeuksien kannalta”, ”solely in the light of the fundamental rights guaranteed by the Charter”<sup>536</sup>. Perusoikeuskirjan selitysten, jotka oli otettava huomioon sen tulkinnassa, osalta EUT myönsi kyseisessä tapauksessa, että 52(3) artiklan tarkoituksena on varmistaa tarvittava johdonmukaisuus perusoikeuskirjan ja EIS:n välillä, mutta ”sanotun kuitenkaan vaikuttamatta unionin oikeuden ja Euroopan unionin tuomioistuimen riippumattomuuteen”<sup>537</sup>.

Vastakkaista mielipidettä edustavien korviin edellä mainittu saattaa kuulostaa jo saivartelulta, mutta periaatteessa tämä unionin oikeuden perusoikeuksien ulottuvuuden itsenäiseen tulkintaan oikeuttava

---

532 Tarakhel, Kohta 105.

533 EUT:n lausunto 2/13, kohta 170.

534 C-601/15 PPU *J.N.* v. *Staatssecretaris voor Veiligheid en Justice*, 15.2.2016, myöhemmin *J.N.*

535 *J.N.*, kohta 45.

536 *J.N.*, kohta 46.

537 *J.N.*, kohta 47.

logiikka on varsin yksinkertainen. Ei tule nimittäin unohtaa EUT:n lausunnossaan 2/13 esittämää toteamusta siitä, että jäsenvaltiot ovat unioniin kuulumisensa vuoksi hyväksyneet sen, että niiden välisiä suhteita säännellään aloilla, joilla toimivalta on siirretty jäsenvaltioilta unionille – kuten turvapaikka-asioissa –, unionin oikeudessa eikä missään muussa oikeudessa, vaikka siinä niin vaadittaisiin<sup>538</sup>. Jo unioniin liittyessään ne ovat toisin sanoen hyväksyneet sen, että koko unionin oikeusjärjestys perustuu arvopluralismille ja sitoutuneet näiden yhteisten arvojen edistämiseen.

Mitä siis tulee EIT:n näkemykseen siitä, että epäinhimillisen tai halventavan kohtelun loukkauksen arvioinnissa tulisi aina ottaa huomioon sekä vastaanottavan valtion turvapaikkajärjestelmän yleistilanne että turvapaikanhakijan yksilökohtainen tilanne, täytyy siis kyseisen perusoikeuden sisältöä arvioidessa ottaa huomioon unionin tavoitteet ja tässä yhteydessä nimenomaan Dublin III -asetus, jonka yhtenä keskeisimmistä tavoitteista, ellei keskeisin, on tarjota selkeä ja toimiva menettely turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion nopeaan määrittelyyn. Tuo tavoite vaarantuisi, mikäli vaadittaisiin, että jäsenvaltion on aina tarkastettava, onko toinen jäsenvaltio noudattanut perusoikeuksia. Unionin oikeuden itsenäinen asema huomioiden voidaankin todeta, että vaikka EIS:lla onkin ollut keskeinen asema perusoikeuksien rakentumisessa osaksi EU-oikeutta, on perusteltua jättää EIT:n tulkintakäytäntö huomioimatta, mikäli se johtaisi konfliktiin unionin rakenteen ja tavoitteiden kanssa.

Tämän perusoikeuksien ulottuvuutta suppeasti tulkitsevan tulkintakannanoton mukaisesti turvapaikanhakijan Dublin -siirto voi siis estyä ainoastaan vastaanottavan jäsenvaltion turvapaikkajärjestelmän romahtamisen, eli systeemisten puutteiden seurauksena tai puhtaasti turvapaikanhakijan henkilökohtaisesta tilanteesta, eli poikkeuksellisen vakavasta fyysisestä tai psyykkisestä sairaudesta johtuen. Turvapaikanhakijan erityisen vakavaa terveydentilaa koskeneen EUT:n *C.K. ja muut* -tuomion osalta voitaisiin toki argumentoida, että EUT näytti tuomiossaan huomioivan myös vastaanottavan valtion vastaanotto-olosuhteiden terveydenhuollon tilan sekä viittasi EIT:n *Paposhvili* -ratkaisun, jossa myös huomioitiin vastaanottovaltion puutteet<sup>539</sup>. Tämä näkemys on kuitenkin kumottavissa sillä, että kyseisessä tapauksessa EUT huomioi vastaanotto-olosuhteiden osalta nimenomaisesti sen, ettei niissä ollut systeemisiä puutteita. Mikäli systeemisiä puutteita olisi ollut, olisi tapausta siis voitu käsitellä ensimmäisen poikkeuksellisen tilanteen ryhmään kuuluvana.

---

538 EUT:n lausunto 2/13, kohta 193.

539 Paposhvili, kohta 183: ”The Court considers that the 'other very exceptional cases' within the meaning of the judgment in *N. v. the Netherlands* (§43) which may raise an issue under Article 3 should be understood to refer to situations involving the removal of a seriously ill person in which substantial grounds have been shown for believing that he or she, although not a imminent risk of dying, would face a real risk, on account of the absence of appropriate treatment in the receiving country or the lack of access to such treatment, of being exposed to a serious, rapid and irreversible decline in his or her state of health resulting in intense suffering or to a significant reduction in life expectancy.”

#### 5.2.1.4 Vastaukset tutkimuskysymyksiin

Tutkielman ensimmäiseen tutkimuskysymykseen tulee siis tässä tulkinnassa vastata siten, että on olemassa vain yksi tilanne, jossa Dublin III -asetusta sovellettaessa voidaan katsoa jäsenvaltioiden keskinäinen luottamus kumotuksi, eli edellä kuvailtu *ensimmäinen poikkeuksellinen tilanne*.

Toiseen tutkimuskysymykseen puolestaan vastataan, että tämän lisäksi on myös toinen tilanne, jossa turvapaikanhakijan Dublin -siirto voi perusoikeuskirjan 4 artiklan epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kiellon seurauksena estyä, eli edellä kuvailtu *toinen poikkeuksellinen tilanne*.

#### 5.2.2 Perusoikeusmyönteinen tulkinta

Kuten tutkielman edellisestä luvusta ja EUT:n *C.K. ja muut* -tuomion analyysistä kävi ilmi, useat seikat puhuvat myös sen puolesta, että arvioitaessa turvapaikanhakijoiden Dublin -siirtojen mahdollisen estymisen EU-oikeudellista nykytilaa, voitaisiin perusoikeuksien ulottuvuutta tulkita aiempaan oikeuskäytäntöön nähden myös laajentavasti ja siten siis perusoikeusmyönteisemmin tai -ystävällisemmin kuin mitä johtopäätöksissä on toistaiseksi käynyt ilmi.

Tällainen tulkintatapa sallittaessa olisi hahmotettavissa kahden edellisen lisäksi myös kolmas poikkeuksellinen tilanne, jossa Dublin -siirrot voivat perusoikeuskirjan 4 artiklan seurauksena estyä. Kun ensimmäisessä poikkeuksellisessa tilanteessa oli kyse puhtaasti vastaanottavan jäsenvaltion turvapaikkajärjestelmän olosuhteista ja toisessa poikkeuksellisessa tilanteessa puolestaan kyse puhtaasti yksittäisen turvapaikanhakijan henkilökohtaisista olosuhteista, olisi tämä kolmas poikkeuksellinen tilanne kahden edellisen hybridi. Säännöksen muotoon puettuna jäsenvaltion tulisi siis pidättäytyä turvapaikanhakijan siirrosta hänen turvapaikkahakemuksensa käsittelystä vastuussa olevaan jäsenvaltioon myös silloin

- 3) kun on perusteltuja syitä katsoa, että kyseisessä jäsenvaltiossa on turvapaikkamenettelyssä tai hakijoiden vastaanotto-olosuhteissa puutteita, jotka tarkasteltuna yhdessä turvapaikanhakijan erityistä haavoittuvuutta osoittavan tilan kanssa aiheuttavat todellisen riskin siitä, että asianomainen altistuu Euroopan unionin perusoikeuskirjan 4 artiklassa tarkoitettulle epäinhimilliselle tai halventavalle kohtelulle.

Sen lisäksi, että kyseessä olisi kolmas poikkeuksellinen tilanne, jossa turvapaikanhakijan Dublin -siirto mahdollisesti estyisi, olisi kyseessä myös systeemisten puutteiden ohella toinen tilanne, missä jäsenvaltioiden keskinäinen luottamus voitaisiin mahdollisesti katsoa kumotuksi.

### 5.2.2.1 Kolmas poikkeuksellinen tilanne

”kun on perusteltuja syitä katsoa, että kyseisessä jäsenvaltiossa on turvapaikkamenettelyssä tai hakijoiden vastaanotto-olosuhteissa puutteita, jotka tarkasteltuna yhdessä turvapaikanhakijan erityistä haavoittuvuutta osoittavan tilan kanssa aiheuttavat todellisen riskin siitä, että asianomainen altistuu Euroopan unionin perusoikeuskirjan 4 artiklassa tarkoitetulle epäinhimilliselle tai halventavalle kohtelulle.”

Tämä kolmas poikkeuksellinen tilanne ei juonna mistään yksittäisestä tuomiosta, mutta sen ”esikuvana” voidaan nähdä EIT:n vuoden 2014 *Tarakhel* -ratkaisu. Samoin sen olemassaoloa tukevat EUT:n vuoden 2017 *C.K. ja muut* -tuomio ja vuoden 2016 *Aranyosi ja Caldaru* -tuomio sekä EIT:n vuonna 2011 antama *M.S.S.* -ratkaisu.

Se sisältää elementtejä sekä ensimmäisestä että toisesta poikkeuksellisesta tilanteesta, eli sen arvioimiseksi, altistuuko turvapaikanhakija Dublin -siirron seurauksena epäinhimilliselle tai halventavalle kohtelulle, otetaan huomioon sekä vastaanottavan jäsenvaltion turvapaikkajärjestelmän puutteet että turvapaikanhakijan henkilökohtainen tilanne. Koko kolmannen poikkeuksellisen tilanteen olemassaolo lähteekin siitä oletuksesta, että EUT:n katsotaan *C.K. ja muut* -tuomiollaan vihdoinkin hiljaisesti tunnustaneen erityisen haavoittuvassa asemassa olevien turvapaikanhakijoiden ryhmän olemassaolon, jonka kohdalla epäinhimillisen tai halventavan kohtelun raja voi ylittyä tavallista herkemmin. Samalla hyväksyttäisiin, että heidän kohdallaan todellinen riski perusoikeuskirjan 4 artiklan vastaisesta epäinhimillisestä tai halventavasta kohtelusta voi tulla näytetyksi vastaanottavan jäsenvaltion turvapaikkajärjestelmän tilanteen sekä hakijan henkilökohtaisen tilanteen yhteis seurauksena.

EIT tunnusti omassa oikeuskäytännössään tämän erityisen haavoittuvassa asemassa olevien turvapaikanhakijoiden ryhmän olemassaolon vuoden 2014 *Tarakhel* -ratkaisussaan. Tapaukset eroavat toisistaan kuitenkin sikäli, että EUT:n *C.K. ja muut* -tapauksessa turvapaikanhakijan erityisen haavoittuvuuden osoittaisi hänen terveydentilansa, eli erityisen vakava psyykkinen sairaus,

kun EIT:n *Tarakhel* -tapauksessa turvapaikanhakijaperheen erityisen haavoittuvuuden osoitti kuusi alaikäistä lasta ja se, että perhettä uhkasi erottaminen toisistaan.

Tässä kolmannessa poikkeuksellisessa tilanteessa turvapaikanhakijan vastaanottavan jäsenvaltion turvapaikkajärjestelmän yleisiltä oloilta ei vaadita niin sanottuja ”Kreikka-olosuhteita”, eli puutteiden ei täydy olla yhtä merkittäviä kuin Kreikan turvapaikka-menettelyn ja vastaanotto-olosuhteiden systeemiset puutteet EUT:n vuoden 2011 *N.S. ja M.E.* -tapauksessa olivat, vaan ne voivat koskea vaikkapa vain jotain tiettyä vastaanottokeskusta tai vain jotain tiettyä turvapaikanhakijaryhmää, kuten lapsiperheitä tai erityisen vakavasti sairaita turvapaikanhakijoita. Nimittäin yhdistettynä turvapaikanhakijan erityistä haavoittuvuutta osoittavaan henkilökohtaiseen tilanteeseen nämä kaksi tekijää yhdessä saisivat aikaan todellisen riskin perusoikeuskirjan 4 artiklan vastaisesta epäinhimillisestä tai halventavasta kohtelusta. Tällaista tulkintaa Dublin -siirtojen mahdollisen estymisen nykytilasta tukisi EUT:n sekä *C.K. ja muut-* että *Aranyosi ja Caldararu* -tapauksissa korostama kanta perusoikeuskirjan 4 artiklan ehdottomasta luonteesta sekä EIT:n oikeuskäytännön sitovuudesta kyseisen artiklan osalta.

Näyttöä arvioitaessa voidaan vastaanottavan jäsenvaltion turvapaikkajärjestelmän mahdollisten puutteiden osalta ottaa EUT:n *Aranyosi ja Caldararu* -tuomion mukaisesti huomioon objektiiviset, luotettavat, tarkat ja asianmukaisesti päivitettyt tiedot vastaanottovaltion olosuhteista, jotka osoittivat puutteiden – olivatpa ne rakenteellisia tai yleisiä ja koskivatpa ne tiettyjä henkilöryhmiä tai tiettyjä turvapaikkakeskuksia – todellisen tilan. Kyseiset tiedot voivat ilmetä esimerkiksi kansainvälisistä tuomioistuinratkaisuksista, kuten EIT:n ratkaisuksista, vastaanottavan jäsenvaltion tuomioistuinratkaisuksista sekä Euroopan neuvoston ja YK:n elinten laatimista päätöksistä, kertomuksista ja muista asiakirjoista.<sup>540</sup> Tämän ohella oikeusviranomaisen tulisi arvioida konkreettisesti ja tarkasti, tiedossaan olevien objektiivisten seikkojen – kuten vakavasti sairaiden henkilöiden kohdalla lääkärilausuntojen – valossa, oliko olemassa painavia perusteita uskoa, että kyseinen turvapaikanhakija altistuisi epäinhimilliselle tai halventavalle kohtelulle<sup>541</sup>.

Vakavasti sairaan turvapaikanhakijan siirto estyisi luonnollisesti silloin, mikäli vastaanottovaltio ei kykenisi tarjoamaan hänen tarvitsemaansa erityishoitoa. Lapsiperheiden siirto estyisi silloin, mikäli perhettä uhkasi erottaminen toisistaan tai mikäli vastaanotto-olosuhteet eivät sopisi lapsille.

---

540 Aranyosi ja Caldararu, kohta 89.

541 Aranyosi ja Caldararu, kohta 92; C.K. ja muut, kohta 75.

### 5.2.2.2 Perusoikeusmyönteisen tulkintakannanoton perustelut

Kuten jo mainittiin, tämän kolmannen poikkeuksellisen tilanteen olemassaolo perustuu vahvalle olettamalle siitä, että EUT tunnustaisi EIT:n *Tarakhel* -ratkaisun ja sen mukaisesti erityisen haavoittuvassa asemassa olevien turvapaikanhakijoiden erityisryhmän olemassaolon. Tästä heidän erityisestä haavoittuvuudestaan johtuen jo varsinaisia ”systemisiä puutteita” lievemmat puutteet vastaanottovaltion vastaanotto-olosuhteissa saisivat aikaan todellisen riskin heidän altistumisestaan perusoikeuskirjan 4 artiklan vastaiselle epäinhimilliselle tai halventavalle kohtelulle. Tämän ryhmän kohdalla tuon riskin arviointi tulisikin aina toteuttaa vastaanottavan jäsenvaltion vastaanotto-olosuhteiden ja turvapaikanhakijan henkilökohtaisten olosuhteiden yhteisarviointina. Näin ollen tämä ”perusoikeusmyönteinen tulkintakannanotto” voidaan nähdä myös ”vastakohtana” aiemmin esittämälleni suppealle tulkintakannanotolle. Toisin sanoen suppean tulkinnan sijaan epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kiellon ulottuvuutta tulkittaisiin aiempaan oikeuskäytäntöön nähden laajentavasti.

Näkemyistä voidaan perustella usealta eri kantilta. Ensinnäkin primaarioikeuteen vedoten voidaan viitata perusoikeuskirjan 52(3) artiklaan, jonka mukaan siltä osin kuin perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat EIS:ssa taattuja oikeuksia, niiden merkitys ja ulottuvuus ovat vähintään samat kuin EIS:ssa. EIS määrittää siis minimitason. Koska perusoikeuskirjan 4 artikla vastaa EIS:n täysin identtistä 3 artiklaa, on perusoikeuskirjan 4 artiklaa siis 52(3) artiklan mukaan tulkittava yhdenmukaisesti EIS:n 3 artiklan kanssa. Koska perusoikeuskirjan 4 artiklaa on tulkittava yhdenmukaisesti EIS:n 3 artiklan kanssa, tämä vaatimus velvoittaa soveltamaan kyseisiä artikloja tulkitessaan EIT:n vakiintunutta oikeuskäytäntöä.

EIT:n oikeuskäytännön ja varsinkin *Tarakhel* -ratkaisun sitovuuden osalta voidaan vedota myös EU:n johdettuun oikeuteen. Itse Dublin III -asetuksen johdanto-osan 32 perustelukappaleessa nimittäin nimenomaisesti mainitaan, että asetuksen soveltamisalaan kuuluvien turvapaikanhakijoiden osalta jäsenvaltioita sitovat niiden kansainvälisen oikeuden velvoitteet, mukaan lukien EIT:n asiaankuuluva oikeuskäytäntö. EU ei ole toistaiseksi EIS:n jäsen, joten EUT kykenisi tämän kohdan tarvittaessa sivuuttamaan, mutta sekin on omassa oikeuskäytännössään lukuisia kertoja todennut, että EIS:n 3 artiklaa koskeva EIT:n oikeuskäytäntö on otettava huomioon perusoikeuskirjan 4 artiklan tulkinnassa<sup>542</sup>.

---

542 N.S. ja M.E., kohdat 87-91; C.K. ja muut, kohta 68.



EIT:n *Tarakhel* -ratkaisun huomioiminen ja ”sitovuus” EU:n jäsenvaltiotasolla tapahtuvassa perusoikeuskirjan 4 artiklan mukaisen epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tulkinnessa saakin EU-oikeudellisen tukensa siis sekä unionin primaarioikeudesta, johdetusta oikeudesta että EUT:n oikeuskäytännöstä. Toki kansallista tasoa EIS:n jäsenenä sitoo EIT:n oikeuskäytäntö muutenkin ja esimerkiksi Suomessa tähän voidaan lisätä vielä tuomioistuinten yleisesti hyväksymä perusoikeusmyönteinen tai ihmisoikeusystävällinen laintulkintaoppi.

Voidaankin esittää hypoteesi, että esitän väitteeni tämän perusoikeusmyönteisen tulkintakannanoton ”paikkansapitävyydestä” ja ”oikeellisuudesta” EUT:lle itselleen, joka olisi merkittävästi haastavampaa. EIT:n oikeuskäytännön sitovuuden osalta EUT itse pystyy niin halutessaan aina toteamaan vasta-argumentina, että perusoikeuskirjan 52(3) artiklan tarkoituksena on kyllä varmistaa tarvittava johdonmukaisuus perusoikeuskirjan ja EIS:n välillä, mutta ”sanotun kuitenkin vaikuttamatta unionin oikeuden ja EUT:n riippumattomuuteen”<sup>543</sup>. EUT:n itsensä vakuuttaminen voikin onnistua paremmin vetoamalla EIT:n oikeuskäytännön sijaan puhtaasti unionin omaan oikeuteen.

Tulkintakannanottoni perussisältö pysyy siis edelleen täysin samana: vetoan edelleen lapsiperheistä ja erityisen sairaista turvapaikanhakijoista muodostuvan, erityisen haavoittuvassa asemassa olevien turvapaikanhakijoiden erityisryhmän olemassaoloon, jonka kohdalla riski epäinhimillisestä tai halventavasta kohtelusta aktualisoituu tavallista herkemmin ja täten tuon riskin arviointi tulisikin heidän kohdallaan aina toteuttaa vastaanottavan jäsenvaltion yleisten vastaanotto-olosuhteiden ja turvapaikanhakijan henkilökohtaisen tilanteen yhteisarviointina. On nimittäin EUT:n oikeuskäytännön mukaisesti kyse luonteeltaan ehdottomasta perusoikeudesta, josta ei tämän luonteen takia voida poiketa<sup>544</sup>.

EUT tulkitsee johdetun oikeuden säännöksiä niin sanotuissa kiperissä tapauksissa yleensä aina tavoitteellisesti<sup>545</sup>, joten on syytä vedota Dublin III -asetuksen tavoitteisiin. Sen johdanto-osan 13 kohdan mukaan tulisi kyseistä asetusta sovellettaessa ottaa ensisijaisesti huomioon lapsen etu. Johdanto-osan 14 kohdan mukaan tulisi asetusta sovellettaessa ottaa ensisijaisesti huomioon perhe-elämän kunnioituksen periaate. Nämä asetukselle asetetut tavoitteet lapsen edun ja perhe-elämän kunnioittamisen varmistamisesta alleviivaavat lapsiperheiden sisältymistä edellä mainittuun erityisen haavoittuvassa asemassa olevien turvapaikanhakijoiden ryhmään. Erityisen sairaiden turvapaikanhakijoiden kuulumisen tähän ryhmään EUT näyttäisi argumentoineen jo *C.K. ja muut* -

---

543 J.N., kohta 47.

544 Aranyosi ja Caldaru, kohdat 85 ja 86; C.K. ja muut, kohta 59.

545 Kiikeri 2016, s.383.

tuomiossaan todetessaan, että turvapaikanhakijan terveydentilan ollessa erittäin vakava ei voida heti aluksi sulkea pois riskiä siitä, että siirto altistaisi hänet epäinhimilliselle tai halventavalle kohtelulle<sup>546</sup> ja siirtoa täytäntöön panevan jäsenvaltion on voitava varmistua siitä, että turvapaikanhakija saa hoitoa vastaanottovaltiossa heti sinne saapumisestaan lähtien<sup>547</sup>. Lisäksi on syytä mainita vielä johdanto-osan 9 kohta, jonka mukaan uudella Dublin III -asetuksella pyrittiin nimenomaisesti parantamaan turvapaikanhakijoille Dublin -järjestelmän mukaisesti myönnettävän suojelun tehokkuutta. Saman huomioi julkisasiamies Sharpston *Ghezelbash-* ja *Karim* -tapausten ratkaisuehdotuksissaan sekä EUT *C.K. ja muut* -tuomiossaan.

Näin ollen perusoikeuden ulottuvuuden laajentava tulkinta näyttäisi perustellulta itse johdetun oikeuden säädöstä, eli Dublin III -asetusta, ”tavoitteellisesti lukien”, eli tavoitteiden perusteella tulkiten. Varsinkin, kun sen johdanto-osan 39 kohdassa vielä nimenomaisesti painotetaan, että asetuksen tarkoituksena on erityisesti varmistaa perusoikeuskirjan 4 artiklan täysimääräinen noudattaminen.

Viimeisenä argumenttina voidaankin vielä tarkastella tällaiseen perusoikeusmyönteiseen tulkintakannanottoon päättymisen käytännön seurauksia. Kuten jo todettua, voidaan EUT:n tulkintakäytännöstä esittää huomio, ettei EUT juurikaan ratko periaatteita koskevia normiristiriitoja moraalisiin argumentteihin, vaan praktisena päättelynä päätösten käytännön seurauksia korostaen<sup>548</sup>. Ymmärrettävistä syistä johtuen EUT pitää tiukasti kiinni keskinäisen luottamuksen periaatteesta ja jopa sen ensisijaisuudesta suhteessa perusoikeuksien suojeluun, mutta on myös syytä huomioida, ettei EUT juuri esitetyn kaltaisessa tulkinnassa joutuisi myöntymään *N.S. ja M.E.* -tuomiossaan ottamasta kannasta<sup>549</sup>, jonka mukaan minkä tahansa perusoikeuden loukkaus ei riittäisi estämään siirtoa. Kyse olisi ainoastaan luonteeltaan ehdottomasta epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kiellosta, josta ei voida poiketa.

Kun kyse on kahden näin perustavaa laatua olevan periaatteen konfliktista, onkin syytä korostaa käytännön seurauksia siltä osin, ettei turvapaikanhakijan Dublin -siirron estyminen tällaisessa tilanteessa olisi yhtä ehdotonta kuin systeemisten puutteiden tilanteessa, vaan erityisvakuuksia vastaanottavalta jäsenvaltiolta pyytämällä sekä tarvittavat varotoimet täytäntöön panemalla siirto olisi edelleen mahdollinen. Edellyttäen, että siirtoa täytäntöönpaneva jäsenvaltio katsoisi, että nämä erityistoimenpiteet hälventäisivät riittäväällä tavalla kaikki perustellut epäilyt turvapaikanhakijan

---

546 C.K. ja muut, kohdat 65-66.

547 C.K. ja muut, kohdat 82 ja 84.

548 Raitio 2013, s.218.

549 N.S. ja M.E., kohdat 82-83.

kohtaamasta todellisesta riskistä altistua perusoikeuskirjan 4 artiklan mukaiselle epäinhimilliselle tai halventavalle kohtelulle.

Joulukuussa 2014, vain muutama viikko EIT:n *Tarakhel* -ratkaisun jälkeen antamassaan lausunnossa 2/13 EUT totesi, että unionin perustana oleva tasapaino ja unionin oikeuden itsenäisyys voisivat vaarantua, mikäli jäsenvaltioita edellytettäisiin, poikkeuksellisia olosuhteita tai tapauksia lukuun ottamatta, tarkastamaan, onko toinen jäsenvaltio noudattanut perusoikeuksia, vaikka unionin oikeuden keskinäisen luottamuksen mukaisesti jäsenvaltioiden on luotettava toisiinsa<sup>550</sup>. En näe tämän silti olevan ristiriidassa juuri esittämäni tulkinnan suhteen siirtojen mahdollisen estymisen nykytilasta, vaan kyseinen tulkinta edellyttäisi ainoastaan erityisen haavoittuvuuden sisällyttämistä poikkeuksellisten tilanteiden käsitteen alle. EUT on laajentanut kyseistä käsitettä aiemminkin. Vielä *Puid* -tapauksen ratkaisuehdotuksessaan julkisasiamies Jääskinen luki poikkeuksellisiksi tilanteiksi ainoastaan systeemisten puutteiden olemassaolon vastaanottavan jäsenvaltion turvapaikkajärjestelmässä, mutta *C.K. ja muut* -tuomiollaan EUT sisällytti niihin myös yksittäisen turvapaikanhakijan erittäin vakavan terveydentilan. Ei liene mahdoton ajatus katsoa EUT:n samalla myöntäneen, että todellisen riskin epäinhimillisestä tai halventavasta kohtelusta voisi aiheuttaa myös turvapaikkajärjestelmän puutteet ja turvapaikanhakijan erityinen haavoittuvuus yhdessä tarkasteltuna.

Vaikka EU-oikeuden nykytila ei tällöin vielä täysin vastaisikaan EIT:n oikeuskäytännön nykytilaa, jonka mukaan epäinhimillisen tai halventavan kohtelun olemassaoloa tulisi aina tutkia perusteellisesti ja yksilökohtaisesti, niin käytännön vaikutusten tasolla oltaisiin jo lähellä sitä. Kuten EIT:n oikeuskäytännöstä ilmenee, terveiden, kykenevien ja ilman alaikäisiä lapsia matkustavien nuorten miesten siirrot eivät siinäkään esty, vaikka vastaanottavan jäsenvaltion turvapaikkajärjestelmässä jotain puutteita olisikin. Toisaalta myös vakavasti sairaiden turvapaikanhakijoiden sekä lapsiperheiden Dublin -siirrot olisivat EU-oikeudellisesti edelleen mahdollisia, erityisvakuuksilla ja mahdollisilla varotoimilla vain turvattaisiin heidän inhimillinen kohtelunsa, perusoikeuskirjan 4 artiklan ehdoton luonne sekä EU-oikeuden tuomioiden legitimitetti kansalaisten silmissä.

On nimittäin kiistämätön fakta, että unionin lainsäätäjän pitäessä sitkeästi kiinni first arrival -säännön soveltamisesta tulevat unionin reunavaltioiden turvapaikkajärjestelmät ylikuormittumaan jatkossakin, mikä puolestaan lisää perusoikeusloukkausten riskiä. Perusoikeudet sen sijaan ovat Tuorin sanoin demokratian välttämättömiä edellytyksiä, joita on joskus suojattava myös lainsäätäjän taholta tulevilta loukkauksilta. Modernin oikeuden oloissa oikeuden rajoja vartioidaan oikeuden itserajoituksella eli oikeuden sisäisellä normatiivisella itsesensuurilla, joka puolestaan asettaa

---

550 EUT:n lausunto 2/13, kohdat 191-194.

pidäkkeitä lainsäätäjän instrumentalismille ja jossa tuomioistuinten perusoikeusvalvonnalla on hyvin keskeinen asema.<sup>551</sup>

Kun useampi EU:n jäsevaltioiden korkein tuomioistuintaho jo on haastanut EUT:n näkemyksen siitä, millä perustein epäinhimillinen tai halventava kohtelu voidaan katsoa näytetyksi<sup>552</sup>, näyttäisi siltä, että myös EUT olisi huomionut tämän. Voidaan siis esittää, että myös EUT:n oikeuskäytäntö on lopulta hakeutumassa takaisin samaan linjaan EIT:n vastaavan kanssa. Aiemmin esittämäni hypoteesi siitä, että esitin perusoikeusmyönteisen tulkintakannanottoni EUT:lle, voidaankin siis viime kädessä kääntää pääläelleen ja esittää kyseessä olleen kaiken aikaa EUT:n jo omassa oikeuskäytännössään argumentoima EU-oikeuden nykytila: ”turvapaikanhakijan siirto Dublin III -järjestelmässä voidaan toteuttaa vain olosuhteissa, joissa ei ole todellista riskiä siitä, että asianomainen altistuu perusoikeuskirjan 4 artiklassa tarkoitettulle epäinhimilliselle tai halventavalle kohtelulle”<sup>553</sup>.

### 5.2.2.3 Vastaukset tutkimuskysymyksiin

Tutkielman ensimmäiseen tutkimuskysymykseen tulee siis tässä tulkinnassa vastata siten, että on olemassa ainakin kaksi tilannetta, jossa Dublin III -asetusta sovellettaessa voidaan katsoa jäsenvaltioiden keskinäinen luottamus mahdollisesti kumotuksi, eli edellä kuvailut, systeemisiä puutteita koskenut *ensimmäinen poikkeuksellinen tilanne*, sekä vastaanottovaltion turvapaikkajärjestelmän puutteita ja turvapaikanhakijan erityisen haavoittuvaa tilaa yhdessä tarkasteleva *kolmas poikkeuksellinen tilanne*.

Toiseen tutkimuskysymykseen puolestaan vastataan, että kahden edellä mainitun poikkeuksellisen tilanteen lisäksi on myös kolmas tilanne, jossa turvapaikanhakijan Dublin -siirto voi perusoikeuskirjan 4 artiklan epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kiellon seurauksena estyä, eli edellä kuvailtu *toinen poikkeuksellinen tilanne*. Sillä ei tosin ole mitään vaikutusta keskinäisen luottamuksen periaatteeseen.

---

551 Tuori 2007, s.256.

552 Tarakhel, kohta 52: UK Supreme Court ; C.K. ja muut, kohdat 41-42: Slovenian perustuslakituomioistuin.

553 C.K. ja muut, kohta 65; A.S., kohta 41 ja Jafari, kohta 101.