

Katariina Laukkanen

**VIRANOMAISEN
SELVITTÄMISVELVOLLISUUDEN
TOTEUTUMINEN ULKOMAALAISASIOISSA**

Johtamisen ja talouden tiedekunta

Kandidaatintutkielma

Huhtikuu 2021

Sisällysluettelo

LÄHTEET	iii
1 JOHDANTO	1
1.1 Johdatus aiheeseen.....	1
1.2 Tutkimustehtävä	2
1.3 Tutkimusmenetelmä	4
2 VIRANOMAISEN SELVITTÄMISVELVOLLISUUDEN NORMIPOHJA.....	6
3 SELVITTÄMISPROSESSI HALLINTOASIOISSA.....	9
3.1 Viranomaisen selvittämisvelvollisuus hallintoasioissa.....	9
3.2 Viranomaisen selvittämisvelvollisuus ulkomaalaisasioissa	10
3.3 Riittävän ja asianmukaisen selvittämisen määritelmä	12
4 TARKASTELTAVAT OIKEUSTAPAUKSET	14
4.1 Kuvaus ja havainnot tapauksesta KHO:2020:61	14
4.2 Kuvaus ja havainnot tapauksesta KHO:2019:20	15
4.3 Kuvaus ja havainnot tapauksesta KHO:2019:23	17
5 HAVAINNOT OIKEUSTAPAUKSISTA	19
5.1 Kokonaisarviointi ulkomaalaistapauksissa	19
5.2 Maatiedon merkitys	20
5.3 Hyvän hallinnon periaatteet suhteessa selvittämisvelvollisuuteen ulkomaalaisasioissa	21
6 JOHTOPÄÄTÖKSET	24

TIIVISTELMÄ

Katariina Laukkanen: Viranomaisen selvittämisvelvollisuuden toteutuminen ulkomaalaisasioissa
Kandidaatintutkielma
Tampereen yliopisto
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma, julkisoikeus
Helmikuu 2021

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on selvittää viranomaisen selvittämisvelvollisuuden määritelmää ulkomaalaisasioissa. Hallintolain 31 § velvoittaa viranomaista selvittämään hallintoasian riittävästi ja asianmukaisesti. Ulkomaalaislain 4 § velvoittaa viranomaista toimimaan samoin myös ulkomaalaisasioiden käsittelyssä hallintoprosessissa. Hallintolaki määrittelee riittävyyttä ja asianmukaisuutta, laki on määritelmän osalta abstrakti. Tutkimuksessa pyritään tapausesimerkkien, lainvalmisteluaineiston sekä muun heikosti velvoittavan aineiston avulla kokoamaan mahdollisimman selkeä ja ehyt kuvaus siitä, mitä abstrakti laki tosiasiallisesti tarkoittaa. Tutkimuksen tarkoituksena on löytää määritelmä riittävyydelle ja asianmukaisuudelle ulkomaalaistapausten kontekstissa. Tutkimuksessa tarkastellaan selvittämisvelvollisuutta myös laajemmin osana hyvän hallinnon periaatteita.

Tutkimuksessa perehdytään ainoastaan viranomaisen selvittämisvelvollisuuteen ja rajataan ulkopuolelle asianosaisen selvittämisvelvollisuus. Tutkimuksessa on myös selvitetty selvittämisvelvollisuutta suhteessa hyvän hallinnon periaatteisiin, koska periaatteiden kokonaisuus nostaa esiin selvittämisvelvollisuuden merkityksen hallintoprosessissa.

Tutkimus on toteutettu käyttäen lainopillista metodia. Tutkimuksessa tehdään lainopilliselle tutkimukselle ominaista systemaattista laintulkintaa. Tutkimuksessa tehdään systematisointia, ja pyritään jäsentämään abstraktisti kirjoitetusta laista tulkinta ja merkityssisältö riittävyydelle ja asianmukaisuudelle. Tutkimuksen aineisto koostuu tapausesimerkkien lisäksi hallintotieteen perusteoksista, sekä lainvalmisteluaineistosta. Lisäksi tutkimuksessa on käytetty aineistona muita heikosti velvoittavia lähteitä, joiden avulla on löydetty suuntaviivoja tulkinalle.

Tutkimuksessa tultiin siihen lopputulokseen, että riittävä ja asianmukainen selvittäminen edellyttää ulkomaalaistapauksissa toteutuakseen kokonaisarviointia. Tapausesimerkkien perusteella selvittämisessä asianmukaisuus toteutui yleisemmin kuin riittävyys. Selvityksen riittävyyden toteutumiseksi viranomaisen tulee tehdä asianosaisen tilanteesta kokonaisarkintaa ja selvittää asianosaisen tilanne huomioiden kokonaisuus. Tutkimustuloksissa myös maatiedon merkitys selvittämisen toteutumisessa korostui. Ulkomaalaistapauksissa maatietoon vetoaminen ei yksinään täyty riittävyyden määritelmää. Maatiedon merkitys selvityksen tekemisessä on merkittävä, mutta ainoana selvityksenä sen ei voida katsoa olevan riittävä.

Avainsanat: selvittämisvelvollisuus, kokonaisarviointi, hallinto-oikeus

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

LÄHTEET

Oikeustapaukset

KHO:2020:61

KHO:2019:93

KHO:2019:20

Virallislähteet

Suomen perustuslaki 731/199

Hallintolaki 434/2003

Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 808/2019

Ulkomaalaislaki 301/2004

Laki ulkomaalaislain muuttamisesta 249/2010

Laki ulkomaalaislain muuttamisesta 194/2015

Laki ulkomaalaislain muuttamisesta 242/2019

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 1999/621

Euroopan ihmisoikeussopimus (Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi)
1999

HE 72/2002 vp Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain
muuttamisesta

HE 29/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi
siihen liittyviksi laeiksi

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

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

LaVM 18/2018 vp Lakivaliokunnan mietintö. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi
oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Prosessityöryhmä: Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Prosessityöryhmän mietintö. Oikeusministeriön julkaisu 4/2011.

Kirjallisuus ja artikkelit

Mäenpää, Olli: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Helsinki 2016.

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. Sanoma Pro Oy. Helsinki 2013.

Mäenpää, Olli: Yleinen Hallinto-oikeus. Alma Talent. Helsinki 2017.

Kurvinen, Evgveniya Muukkonen, Matti Voutilainen, Tomi Selvitys- Selvittämisvelvollisuus ja tiedonhankinta ulkomaalaisasioissa University Of Eastern Finland, Turvapaikka-, maahanmuutto-, ja kotouttamisrahasto 21.8.2020

Aer, Janne: Tuomioistuimen selvittämisvastuu ja suullinen käsittely hallintoprosessissa. Defensor Lefis N:o 5/2009.

Hirvonen, Ari: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17 Helsinki 2011.

Aarnio, Aulis: Laintulkinnan teoria. Aulis Aarnio ja Werner Söderström Osakeyhtiö 1988.

Kallio, Heikki ; Kotkas, Tuomas ; Palander, Jaana: Ulkomaalaisoikeus. Alma Talent Helsinki 2018.

Kurivnen, Kirsi: Pro gradu- tutkielma Hallintoasian riittävä selvittäminen. Itä-Suomen yliopisto 2016.

Airaksinen-Pejak Ingrid: Kunnan viranomaisen selvittämisvelvollisuus valtiontukea koskevan asian käsittelyssä. Itä-Suomen Yliopisto 2019.

Simola, Liisa: pro gradu- tutkielma viranomaisen selvittämisvelvollisuus ja viranomaistoiminnot uudessa maakaassa. Tampereen Yliopisto 2003.

1 JOHDANTO

1.1 Johdatus aiheeseen

Hallintolaissa (343/2003) säädetään viranomaisen velvollisuudeksi tehdä asian selvittäminen osana asian ratkaisua hallintoprosessissa. Hallintolain 31 §:n mukaan ”Viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista. Asianosaisen on muutoinkin myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen.” Selvittämisvelvollisuus hallintolain mukaan jakautuu viranomaisen ja asianosaisen kesken. Viranomaisella on selvittämisvelvollisuus kaikissa hallintoasioissa, myös ulkomaalaisasioissa, joita tässä tutkimuksessa tullaan tarkastelemaan. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan mukaan jokaisella on oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Tästä syystä on tärkeää, että selvittämisvelvollisuus hallintoprosessissa toteutuu. Selvittäminen tulee tulla tehdyksi hallintoprosessissa, jotta jokaisen oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin toteutuu. Hallintoasian selvittämisen tavoitteena on saada aikaan ratkaisu, joka on sisällöllisesti oikea. Sisällöllisesti oikealla ratkaisulla tarkoitetaan sellaista ratkaisua jossa on paikkansapitävää tietoa asian sisällöstä ja oikeaa lainsoveltamista.¹

Viranomaisen selvittämisvelvollisuus kytkeytyy laajemmin myös osaksi kansallisia hyvän hallinnon periaatteita. Hyvän hallinnon lainalaisuusperiaatteen mukaisesti kaiken viranomaisen toiminnan tulee perustua lakiin. Perustuslain 2.3 §:n mukaan ”Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.” Näin ollen, koska viranomaisen selvittämisvelvollisuus on kirjattu hallintolakiin on viranomaisen selvittämisvelvollisuus myös hyvän hallinnon periaatteiden mukaista. Viranomaisen selvittämisvelvollisuus kytkeytyy lisäksi myös osaksi muita hyvän hallinnon periaatteita. Hyvän hallinnon oikeusperiaatteiden mukaisesti viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti hallintolain 6 §:n mukaan. Näin ollen voitaneen todeta että, viranomaisen on selvitettävä asioita yhdenvertaisesti riippumatta asian laadusta, asianosaisesta tai käsiteltävästä asiasta. Lisäksi yhdenvertaisuus hallinnossa asettaa myös syrjinnän kiellon. Ketään ei saa asettaa eriarvoiseen asemaan esimerkiksi alkuperän, uskonnon, iän tai sukupuolen perusteella.²

Viranomaiselle on asetettu myös muita hyvän hallinnon velvollisuuksia, joita ovat lisäksi tarkoitussidonnaisuuden periaate, jonka mukaan viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa vain

¹ Mäenpää 2013 s.421

² Mäenpää 2016 s.78-87

siihen tarkoitukseen, johon se on määritelty tai tarkoitettu käytettäväksi. Puolueettomuusperiaate taas velvoittaa viranomaista toimimaan asiallisesti, objektiivisesti ja riippumattomasti. Viranomaisen ei voi suosia tai tavoitella henkilökohtaista tai julkisyhteisön erityistä etua tehdessään päätöksiä ja toimiessaan virassa. Lisäksi viranomaista sitoo suhteellisuusperiaate hallintolain 6 §:n mukaan ”viranomaisen toiminnan on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden”. Suhteellisuusperiaate ja toimien suhteuttaminen konkretisoituu selvittämiselvöllisyyden osalta, sillä viranomaisen on selvitystä tehdessään arvioitava selvityksen suhteellisuutta selvittävään asiaan nähden. Viimeisenä hyvän hallinnon oikeusperiaatteista viranomaista sitoo luottamuksensuojaperiaate. Luottamuksensuojaperiaatteen mukaisesti viranomaisen on otettava huomioon oikeudet odotukset eli viranomaisen toimintaan tulee voida luottaa.³

1.2 Tutkimustehtävä

Tässä tutkimuksessa on tarkoituksena tutkia ja selvittää viranomaisen selvittämiselvöllisyyttä, siihen liittyvää normistoa ja toteutumista hallintoprosessin ulkomaalaisasioissa. Tutkimuksen varsinaisena tarkoituksena on selvittää oikeustapausten perusteella, milloin viranomaisen tekemä asian selvittäminen on täyttänyt lain asettaman riittävyyden ja asianmukaisuuden tason. Tarkoituksena on oikeustapausten perusteella selvittää, mitä viranomaisen on niissä selvittämiselvöllisyytensä nimissä tehnyt, eli mitä selvittäminen on tosiasiallisesti viranomaisen osalta ollut ja pitänyt sisällään. Tutkimuksessa etsin ja pohdin vastauksia kysymyksiin milloin viranomaisen selvittämiselvöllisyyden voidaan katsoa toteutuneen, milloin viranomaisen on täyttänyt selvittämiselvöllisyyden ja mitä riittävä ja asianmukainen selvittäminen tosiasiallisesti tarkoittaa? Tarkoituksena on lisäksi huomioida myös mahdolliset huomautukset ja selvittämiselvöllisyyden vajaavaisuudet sekä laiminlyönnit, jos korkein hallinto-oikeus on tapauksissa niin katsonut viranomaisen osalta tapahtuneen. Selvitysten perusteella voitaneen tämän tutkimuksen lopuksi saada selville se, minkälaiset toimet ja selvitystyöt asian ratkaisemiseksi ulkomaalaisasioissa ovat riittäviä ja asianmukaisia niin, että lain edellyttämä selvityselvöllisyys voidaan katsoa viranomaisen osalta täyttyneen. Vastaavasti tapausesimerkkien avulla voidaan saada tietoa myös niistä seikoista minkä toimien tekemättä jättämisellä voidaan katsoa selvittämiselvöllisyyden tulleen viranomaisen toimesta laiminlyödyksi ulkomaalaistapauksissa. Tutkimukselta siis odotetaan saatavan selville sekä tietoa siitä mitkä tehdyt toimenpiteet ovat myötävaikuttaneet siihen, että viranomaisen selvittämiselvöllisyydessä ei ole ollut huomautettavaa. Toisaalta, odotettavaa on saada selville myös seikkoja jotka ovat aiheuttaneet mahdollisen huomautuksen siitä että, viranomaisen ei ole selvitystä

³ Mäenpää 2016 s. 76-99

riittävällä tavalla tehnyt. Tarkoituksena ei ole arvioida tapausesimerkeissä esiintynyttä selvittämistä, vaan arvioida ja pohtia kuinka selvittäminen on toteutunut ja miksi selvittämisvelvollisuus on noussut korkeimman hallinto-oikeuden päätöksissä arviointiin. Tämän selvittäminen on tärkeää, koska laki jättää avoimeksi asianmukaisen ja riittävän selvityksen. Laissa ei ole kerrottu tarkkoja seikkoja milloin selvittämisvelvollisuus on tullut täytetyksi, joten siksi on tärkeää tämän tutkimuksen ja tutkimukseen valittujen oikeustapausten kautta selvittää viranomaisen selvittämisvelvollisuuden minimitaso, jolloin velvollisuuden voidaan katsoa täyttyneen. Oikeustapaukset, joita tutkimuksessa tarkastellaan koskevat kaikki ulkomaalaistapauksia. Tutkimuksessa selvittämisvelvollisuutta tarkastellaan ulkomaalaistapausten näkökulmasta. Ulkomaalaistapaukset ovat valikoituneet tähän tutkimukseen tarkasteltavaksi niiden ajankohtaisuuden vuoksi ja siksi, että viranomaisen selvitysvelvollisuus on melko monessa tapauksessa, jotka ovat edenneet korkeimpaan hallinto-oikeuteen, noussut arvioitavaksi ja punnittavaksi. Tutkimuksen ulkomaalaistapaukset eivät ole keskenään identtisiä, vaan ne ovat sisällöllisesti toisistaan eroavaisia. Yhteistä tapauksilla on se, että viranomaisen selvittämisvelvollisuutta on korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa käsitelty ja perustelut selvittämisvelvollisuuden toteutumisen tai laiminlyönnin puolesta on tapauksista löydettävissä.

Viranomaisen selvittämisvelvollisuudesta on tehty jonkin verran aikaisempia tutkimuksia. Aikaisemmissa tutkimuksissa on löydetty joitain havaintoja selvittämisvelvollisuuden käsitteen määritelmän puuttumisesta. Aiempi pro gradu tutkielma, jonka näkökulma on lähimpänä omaa tutkielmaani on Kirsi Kurvisen tutkielma *hallintolain mukainen selvittämisvelvollisuus asianosaislähtöisessä ja viranomaisaloitteisessa asiassa*. Kurvisen tutkielmassa selvittämisvelvollisuutta tutkitaan lähtökohtaisesti erilaisten hallintoasioiden näkökulmasta, etsien eroavaisuuksia ja yhtäläisyyksiä asianosaislähtöisen ja viranomaisaloitteisen hallintoasiassa.⁴ Tutkimukseni sivuaa mainittua pro gradu tutkimusta, mutta näkökulmani on kuitenkin erilainen. Tarkoitukseni on korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen perusteella selvittää milloin viranomaisen selvittämisvelvollisuuden katostaan täyttyneen ja minkälaisin tosiseikoin. Lisäksi selvittämisvelvollisuuteen liittyen on löydettävissä muita tutkielmia jotka lähestyvät selvittämisvelvollisuutta tarkemmista näkökulmasta. Esimerkiksi Ingrid Airaksinen-Pejakin pro gradu- tutkielma, joka koskee kunnan viranomaisen selvittämisvelvollisuutta valtioneuvoston

⁴ ks. Kurivnen, Kirsi Pro gradu- tutkielma Hallintoasian riittävä selvittäminen Itä-Suomen yliopisto 2016

käsittelyssä. Lisäksi on löydettävissä viranomaisen selvittämismenettelyyn liittyen tutkielma esimerkiksi maakaaren säännöstelyyn kytkeytyen.⁵

Tutkimuksessa on tarkoituksena rajata ulkopuolelle asianosaisen selvittämismenettely. Tutkimuksessa ei tule olemaan myöskään vertailua viranomaisen ja asianosaisen selvittämismenettelyn välillä. Tutkimuksen aihe on siis rajattu koskemaan ainoastaan viranomaisen selvittämismenettelyä. Asianosaisen selvittämismenettelyn ottaminen mukaan tutkimuskysymykseen ja tutkimuksen tarkasteluun olisi tehnyt tutkimuksesta liian laajan toteutettavaksi kandidaatintutkielmaan, sen vuoksi rajaus on tehty koskemaan ainoastaan viranomaisen selvittämismenettelyä. Tutkimuksessa lähestytään tutkimusongelmaa siis viranomaisen näkökulmasta. Tutkimuksessa tullaan tarkastelemaan oikeutta oikeudellisen ratkaisijan näkökulmasta. Tutkimuskysymyksessä olisi mahdollista käyttää vertailevaa näkökulmaa verraten selvittämismenettelyä asianosaisen ja viranomaisen välillä, mutta kuten edellä mainittu tutkimuksen laajuuden rajallisuus, vertaileva näkökulma tähän tutkimukseen ei sovi.

Etenen aiheen tarkastelussa siten, että ensin tarkastelen selvittämismenettelyyn liittyvää normistoa ja käsitteitä jota selvittämismenettelyn kannalta ovat tärkeitä ja oleellisia. Seuraavaksi keskityn tarkastelemaan oikeustapauksia, jotka olen tutkimukseeni valinnut ja tarkastelen oikeustapausten perusteella selvittämismenettelyn toteutumista. Lopuksi tässä tutkimuksessa esitän johtopäätöksiä, joita olen tutkimuksessani saanut selville.

1.3 Tutkimusmenetelmä

Tutkimuksessa tutkimuskysymykseen tullaan vastaamaan käyttäen lainopillista metodologiaa. Tavoitteena on tutkia selvittämismenettelyä voimassaolevan oikeuden ja oikeuskäytännön perusteella.

Lainopilliselle metodille ominaista on tulkinta. Tässä tutkimuksessa tullaan tekemään siten myös lainopillista tulkintaa. Lainoppi tutkimusmetodinä tarkoittaa voimassaolevan oikeuden systematisointia. Lainopissa tulkitaan tiettyä valittua oikeusnormia ja tehdään systematisointia.⁶ Tämän tutkimuksen perustana myös lainopin systemaattinen tulkinta, joka tarkoittaa sitä että lakitekstiä tulkittaessa huomioidaan oikeusnormit, oikeuden yleiset opit ja oikeusjärjestys kokonaisuudessaan. Lisäksi tässä tutkimuksessa tullaan tekemään sanamuodon mukaista tulkintaa,

⁵ ks. Airaksinen-Pejak Ingrid Kunnan viranomaisen selvittämismenettely valtiontukea koskevan asian käsittelyssä Itä-Suomen Yliopisto 2019 ja ks. Simola, Liisa pro gradu- tutkielma viranomaisen selvittämismenettely ja viranomaistoiminnot uudessa maakaarissa Tampereen Yliopisto 2003

⁶ Aarnio 1988 s.48

joka tässä tutkimuksessa tarkoittaa pysymistä lakitekstin normaalimerkityksessä.⁷ Lainopillisen tutkimusmetodin mukaisesti tässä tutkimuksessa tullaan tarttumaan myös normiristiriitoihin, mikäli tutkimuksessa ilmenee normiristiriitoja. Normiristiriitojen ratkaisemiseen käytetään menetelmänormeja, joiden avulla voidaan tehdä valinta kilpailevien normien välillä. Tässä tutkimuksessa todennäköisemmin tarpeen voi tulla erityisnormi syrjäyttäminen yleisnormin (lex specialis derogat legi generali) tai ylempitasoisen normin syrjäyttäminen alempitasoisen normin (lex superior derogat legi inferiori). Tutkimuksessa lainopillinen metodi on osittain käsitelainopillista. Käsitelainopin menetelmälle ominaista on oikeusnormin tulkinta ja merkityssisällön selvitys käsitteellisesti määrittelemällä.⁸ Tämä tarkoittaa tutkimuksen osalta sitä että etsitään määritelmää riittävyden ja asianmukaisuuden käsitteelle. Toisaalta tutkimuksessa tullaan käyttämään myös analyyttisen oikeustieteen menetelmiä, eli tutkimuksessa tullaan selvittämään käsitteisiin liittyviä epäselvyyksiä ja epämääräisyyksiä, jotka puretaan ja pyritään löytämään täsmennyksiä.⁹ Tässä tutkimuksessa oikeutta tutkitaan sisäisestä näkökulmasta. Sisäinen näkökulma lainopissa tarkoittaa lähestymistä oikeuteen lainkäyttäjän näkökulmasta eli esimerkiksi juuri virkamiehen näkökulmasta. Sisäisestä näkökulmasta tarkasteltuna lakia tarkastellaan sen käyttäjän näkökulmasta eli soveltaen lakia konkreettisiin tapauksiin ja tapahtumiin.¹⁰

Tässä tutkimuksessa pohjateoksina on käytetty hallinto-oikeudellisia perusteoksia. Hallinto-oikeudellisten teosten lisäksi tutkimuksessa käytetään aineistona hallinto-oikeuteen, selvittämisvelvollisuuteen ja hyvän hallinnon periaatteisiin liittyviä artikkeleja sekä selvityksiä, jotta selvitysvelvollisuuden ydintä tulisi tarkasteltua mahdollisimman laajasti ja monista erilaisista näkökulmista. Tutkimuksen aineistoon kuuluu myös oikeustapaukset, joita tässä tutkimuksessa on tarkasteltu tarkemmin nimenomaan selvitysvelvollisuuden toteutumisen näkökulmasta. Oikeustapauksiksi on valikoitunut korkeimman hallinto-oikeuden (myöhemmin KHO) päätöksiä. Oikeustapaukset on valittu tähän tutkimukseen niin että niissä on arvioitu selvittämisvelvollisuutta mahdollisimman monipuolisesti. Lisäksi oikeustapauksien valinnassa on kiinnitetty huomiota siihen, että ratkaisussa on ollut arvioinnissa sekä riittävyden että asianmukaisuuden arviointi. Oikeustapaukset toimivat näkökulmana, ja auttavat vastaamaan tutkimuskysymykseen mahdollisimman kattavasti ja laajasti. Oikeustapausten kautta on tarkoituksena löytää neuvontavelvollisuuden perustaso ja vähimmäisvaatimus jolloin selvitysvelvollisuuden katsotaan toteutuneen riittävästi ja asianmukaisesti. Tutkimuksessa on käytetty laajasti eri oikeuslähteitä, jotka

⁷ Hirvonen 2011 s. 36-40

⁸ Hirvonen 2011 s. 41

⁹ Hirvonen 2011 s. 45-46

¹⁰ Aarnio 1988 s.54

ovat velvoittavuudeltaan erilaisia Aarnion jaottelun perusteella tarkasteltuna. Jaottelun mukaan oikeuslähteet ovat vahvasti velvoittavia, heikosti velvoittavia tai sallittuja oikeuslähteitä.¹¹ Tutkimuksen oikeustapauksia tarkastellessa huomiota tullaan kiinnittämään myös ratkaisuisissa käytettyihin oikeuslähteisiin ja niiden huomiointiin velvoittavuuden mukaisesti.

2 VIRANOMAISEN SELVITTÄMISVELVOLLISUUDEN NORMIPOHJA

Viranomaisen selvittämiselvällisyydestä säättää Suomen perustuslaki 731/199 21 § jossa todetaan, että ”Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsitteilyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.” Tarkemmin selvittämiselvällisyydestä säädetään hallintolaissa 434/2003. Hallintolain 31 § säädetään selvittämiselvällisyydestä siten, että ” Viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista. Asianosaisen on muutoinkin myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen.” Hallintolaissa on lisäksi säädetty tarkemmin Perustuslain 21 §:n mukaisista hyvän hallinnon takeista. Kuten edellä kirjoitettu selvittämiselvällisyys kuuluu myös osaltaan näihin hallintolaissa säädettyihin hyvän hallinnon takeisiin.¹²

Selvittämiselvällisyydestä säädetään hallintolain lisäksi laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019) 37 § seuraavasti; ” Hallintotuomioistuimen on huolehdittava siitä, että asia tulee selvitettyksi. Hallintotuomioistuimen on tarvittaessa osoitettava asianosaiselle tai päätöksen tehneelle viranomaiselle, mitä lisäselvitystä asiassa tulee esittää. Hallintotuomioistuimen on hankittava omaaloitteisesti selvitystä siinä laajuudessa kuin käsitteilyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat. Asianosaisen ja päätöksen tehneen viranomaisen on esitettävä selvitystä vaatimustensa perusteluista totuudenmukaisesti. Niiden on myötävaikutettava asian selvittämiseen sen oikeudellisen luonteen edellyttämällä tavalla. Viranomaisen on oikeudenkäynnissä otettava huomioon tasapuolisesti yleiset ja yksityiset edut.” Hallituksen esityksessä laiksi oikeudenkäynnistä

¹¹ Hirvonen 2011 s.42

¹² Mäenpää 2021 s. 2-7

hallintoasioissa korostetaan viranomaisen selvittämisvastuun merkitystä oikeussuojaan, hallinnon lainalaisuuden ja indispositiivisen luonteen vuoksi. Näin ollen tosiseikkojen selvittämistä ei hallintoasioissa voi jättää ainoastaan asianosaisen näytön varaan. Selvittämisen laajuus taas hallituksen esityksen mukaan voi olla vaihtelevaa riippuen asian oikeudellisesta, luonteesta ja laadusta.¹³ Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019) on verrattain uusi laki, joka kumosi aikaisemman hallintolainkäyttölain. Uudessa laissa on lainvalmisteluaineistojen mukaan tarkoituksena ollut korostaa, muiden uudistusten ohella, myös enemmän viranomaisen selvittämisvelvollisuutta asian selvittämisessä¹⁴.

Viranomaisen selvittämisvelvollisuus on mainittu myös ulkomaalaislaissa (301/2004). Ulkomaalaislain 4 §:n mukaan ulkomaalaisasiat ovat hallintoasioita, joiden käsittelyssä noudatetaan hallintolakia. Täten siis, myös selvittämisvelvollisuus koskee yhtä lailla viranomaista myös silloin kun kyseessä on ulkomaalaisasia. Lisäksi Ulkomaalaislain 7.2 § mainitaan erikseen ”viranomaisen on huolehdittava asian selvittämisestä”. Maininta viranomaisen selvittämisvelvollisuudesta ulkomaalaislaissa ei tee hallintolain viranomaisen selvittämisvelvollisuutta merkityksettömäksi, maininta katsotaan tarkentavaksi sääntelyksi¹⁵.

Viranomaisen selvittämisvelvollisuus on laaja kokonaisuus, mikä kytkeytyy hyvän hallinnon periaatteisiin. Hallintolain 7 § säätelee hallinnon palveluperiaatteesta jossa sanotaan, että ”asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.” Palveluperiaatteen mukaan siis viranomaisen tekemä selvitys asiassa tulisi olla samanlaista – ja laajuista samanlaisissa asioissa. Lisäksi palveluperiaate toisaalta velvoittaa viranomaista toimimaan ja kohtelemaan samanlaisesti kaikkia asianosaisia, jota selvitys koskee. Riippumatta siitä kuka hallinnossa asioi tulisi myös selvittämisen tulisi toteutua tasapuolisesti ja yhtäläisesti kaikille.¹⁶

Selvittämisvelvollisuus kytkeytyy myös EU-oikeuteen ja Euroopan Ihmisoikeussopimuksen. Euroopan Ihmisoikeussopimuksen artikla 6 sisältää Oikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Artikla 6 kohta 1 :n mukaan ” Jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyyttestä... ” Ulkomaalaisasioihin vaikuttaa kansallisen lainsäädännön lisäksi myös

¹³ HE 29/2018 vp s. 103 -105

¹⁴ LaVM 18/2018 vp s.3

¹⁵ Kurvinen ym. 2020

¹⁶ Mäenpää 2012 s.95-98

kansainvälinen lainsäädäntö. Kansainvälisoikeudelliset sopimukset, joihin Suomi on sitoutunut vaikuttaa ulkomaalaisasioiden käsittelyyn välillisesti tulkintavaikutuksella tai vaikutus voi olla myös suora.¹⁷ EU-oikeudessa on säädetty viranomaisen huolellisuusvelvoitteesta hallintoasioissa. EU-oikeuden hyvän hallinnon mukaan viranomaisen on selvitettävä asia perusteellisesti ja kattavasti. Viranomaisen on huomioitava kaikki asiaan vaikuttavat olosuhteet ja tapauksen kannalta merkitykselliset seikat.¹⁸ Lisäksi Viranomaisen selvittämisvelvollisuus ei siis perustu ainoastaan kansalliseen lainsäädäntöön vaan taustalla on myös kansalliset velvoitteet ja sopimukset joiden perusteella viranomaisen on toimittava ja niitä toiminnassaan noudatettava. Tässä tutkimuksessa perehdytään kuitenkin kansallisen lainsäädännön antamiin velvoitteisiin viranomaisen selvittämisvelvollisuutta kohtaan ulkomaalaisasioissa, eikä niinkään perehdytä kansainvälisten sopimusten tai EU- oikeuden säätämiin velvollisuuksiin viranomaisen selvittämisvelvollisuuteen nähden.

¹⁷ Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto-selvitys 2020 s.57

¹⁸ Mäenpää 2016 s.245

3 SELVITTÄMISPROSESSI HALLINTOASIOISSA

3.1 Viranomaisen selvittämisvelvollisuus hallintoasioissa

Selvittämisvelvollisuus jakautuu hallintoasiassa viranomaisen ja asianosaisen välille Hallintolain 31 §:n mukaan. Asian selvittämisellä tarkoitetaan viranomaisen ja asianosaisen oikeudellista velvollisuutta hankkia ja esittää tarvittava selvitys hallintoasian käsittelyä varten¹⁹. Vastuu asian selvittämisestä jakautuu viranomaisen ja asianosaisen välille. Vastuun jakautumisessa on huomioitavaa, kenen intressiä asian selvittäminen palvelee. Päätöksen luonne siis vaikuttaa myös selvittämisvastuun jakautumiseen. Edunsaajissa päätöksissä intressi on enemmän asianosaisella kuin taas velvoittavissa päätöksissä viranomaisen intressi on asianosaisen intressiä suurempi. Toisaalta taas myös käsiteltävänä oleva asia vaikuttaa selvittämisvelvollisuuteen. Mitä monisyisempi asia on, sitä suuremmin viranomaisen selvittämisvelvollisuus korostuu, vaikka asianosaisen intressi olisikin suurempi. Viranomaisen selvittämisvastuun korostuminen hallintoasioissa perustuu yleisen tai julkisen edun toteuttamiseen, jonka vuoksi asioissa, jotka ovat viranomaislähtöisiä on selvityksen hankkiminen myös julkista etua valvovalla. Viranomaisaloitteinen asia usein koskee yksityisen henkilön toiminnan rajoittamista tai velvollisuutta, joten on luonnollista että vastuu selvittämisestä on myös viranomaisella.²⁰ Viranomaisella on asian selvittämisessä menettelyjohtovalta. Viranomaisen menettelyjohtovalta pohjautuu hallinto-oikeuden vakiintuneeseen virallisperiaatteeseen.²¹ Virallisperiaatteen taustalla on viranomaisen velvollisuus selvittää vireille tullut hallintoasia. Viranomaisen tulee huolehtia asian ja siihen liittyvien selvitysten olemassaolosta niin että asia voidaan lainmukaisesti saada ratkaistuksi. On huomattavaa että virallisperiaate ei aina tarkoita viranomaisen vastuuta selvittää asia yksin, vaan virallisperiaate viimeistään sinetöi viranomaisen menettelyjohtovallan hallintoasioissa ja niiden selvittämisessä.²²

Viranomaisen selvittämiskeinot on kirjoitettu hallintolakiin. Hallintolain 32 §:n mukaan viranomaisen voi tehdä selvityspyynnön. Selvityspyynnön voi tehdä joko asianosaiselle, toiselle viranomaiselle tai asiantuntijalle²³. Olennaisinta selvittämisvelvollisuudessa on se, että asianosaisen kanta on tullut päätöksentekijälle eli viranomaiselle selväksi asiaa selvitettäessä ja myöhemmin ratkaistaessa. Tästä syystä viranomaisen on tunnettava ne perusteet, johon asianosainen vetoaa. Lisäksi viranomaisen on asian ratkaisemisen kannalta myös tiedettävä ja tunnettava asianosaisen

¹⁹ Mäenpää 2016 s.226-227

²⁰ Mäenpää 2016 s.241-243

²¹ HE72/2002 vp s.86

²² Mäenpää 2012 s. 200-201

²³ Väättäinen 2018 s. 89

esittämän vaatimuksen sisältö hyvin.²⁴ Viranomaisen selvittämisvelvollisuus ei kuitenkaan ole täysin rajaton velvollisuus, vaan myös selvittämisvelvollisuutta sitoo lainsäädännölliset reunaehdot. Koska selvittämisvelvollisuus kytkeytyy laajemmin hyvän hallinnon periaatteisiin, näin ollen viranomaista sitoo myös selvitystä tehdessä tarkoitussidonnaisuuden periaate. Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Tarkoitussidonnaisuuden periaate edellyttää siis että, viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa vain siihen tarkoitukseen kuin se on määritelty käytettäväksi²⁵. Selvittämisvelvollisuuden osalta periaate siis tarkoittaa sitä, että viranomaisen on asian ratkaisemiseksi selvittävä vain ne seikat jotka ovat tarpeellisia ja käytettävä toimivaltaansa niin kuin on mahdollista. Viranomaisen ei siis voi selvityksellään tehdä sellaisia toimenpiteitä, jotka eivät toimivaltojen rajoissa olisi mahdollisia. Toisaalta taas viranomaisen on myös tiedettävä mitä tietoja hän asian ratkaisemiseksi tarvitsee. Kaikkia asioita ei välttämättä ole tarpeen asian ratkaisemiseksi selvittää vaikka toimivalta viranomaisella siihen olisikin.²⁶ Viranomaisen ei siis ole tarpeen käyttää toimivaltaansa, mikäli se asian ratkaisemiseksi ei ole välttämätöntä.

Hallintolain 45 §:n mukaan viranomaisen on ilmoitettava päätöksensä perusteista. Perusteiden ilmoittamisessa viranomaisen on annettava tiedoksi ne kaikki seikat, joihin päätös perustuu. Toisin sanoen tehty selvitys on viranomaisen näytettävä perusteissa tehdyksi. Perusteissa tulee selvittää mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun. Niiden perusteella on myös mahdollista arvioida myös, onko selvitys tehty riittävästi ja asianmukaisesti eli arvioitu oikein ja päätöksenteon perusteena.²⁷

3.2 Viranomaisen selvittämisvelvollisuus ulkomaalaisasioissa

Ulkomaalaislaki 4.2 § velvoittaa noudattamaan hallintolakia ulkomaalaisasioiden käsittelyssä, ellei toisin säädetä. Kokonaisuudessaan siis ulkomaalaisasiat käsitellään hallinnossa samoin kuin muutkin hallintoasiat noudattaen samoja periaatteita ja velvollisuuksia. Viranomaisen selvittämisvelvollisuuden voidaan siis katsoa olevan samanlainen ulkomaalaisasioissa kuin muissakin hallintoasioissa. Toisin sanoen, edellä mainittu hallintolain 32 § sitoo viranomaista myös ulkomaalaisasioiden selvittämisessä.

²⁴ Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto-selvitys 2020 s.63

²⁵ Mäenpää 2017 s.150-156

²⁶ Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto - selvitys 2020 s.60

²⁷ Prosessityöryhmä 2011 s.96

Ulkomaalaislaki 7.2 § kuitenkin erikseen asettaa viranomaiselle selvittämisvelvollisuuden ulkomaalaisasioissa. Ulkomaalaislain esitöissä korostetaan viranomaisen selvittämisvelvollisuutta ja ulkomaalaislaissa on pyritty siihen, että selvittämisvelvollisuus jakautuisi viranomaisen ja asianosaisen kesken. Vaikka ulkomaalaislailla on pyritty oikeudenmukaisuuteen on kuitenkin mahdollista, että asiassa ei ole saatu lainkaan selvitystä tai saadun selvityksen tietoja ja väitteitä ei pystytä vahvistamaan. Ulkomaalaislain 7.2 § mahdollistaa kuitenkin myös sen, että viranomaisen on huomioonotettava hakijan ja hänen perheenjäsentensä turvallisuus entistä paremmin.²⁸ Kuten muissakin hallintoasioissa myös ulkomaalaisasioita ratkaistaessa on viranomaisen hankkima selvitys pääasiassa kirjallista selvitystä. Lisäselvitystä voidaan hankkia asianosaiselta itseltään, toisilta hallintoelimiltä tai täysin ulkopuolisilta asiantuntijoilta. Ensisijaisen tärkeää on asianosaiselta hankittu selvitys esimerkiksi kuulemalla.²⁹ Asianosaisen kuulemisessa ja lisäselvitysten pyytämässä on huomioitava kuitenkin kohtuuttomuuden vaatimus hallintolain 37 §:n mukaan. Selvittämisen antaminen ei siis saa aiheuttaa asianosaiselle kohtuuttomia vaatimuksia tai vaikeuksia. Asianosaisen kuuleminen on yksi tavallisimmista keinoista viranomaiselle selvittää asiaa. Oikeus kuulluksi tulemiseen on yksi hyvän hallinnon periaatteista, joka on kirjoitettu perustuslain 21 §. Lisäksi asianosaisen kuuleminen on kirjattu hallintolain 34 §, jonka mukaan ”Asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.”³⁰

Selvittämiskeinojen osalta ulkomaalaisasioissa on kuitenkin tehty lisäyksiä verraten muihin hallintoasioihin. Ulkomaalaislain 6 a §:n mukaan mahdollisia selvittämiskeinoja ulkomaalaistapauksissa on oikeuslääketieteellinen tutkimus. Myös lääkärintarkastus on mahdollinen Ulkomaalaislain 194/2015 97 b §:n mukaan. 97 a § kohdassa mainittu turvapaikkapuhuttelu on myös yksi mahdollinen eritysselvittämiskeino muiden lisäksi. Turvapaikkapuhuttelusta laaditaan pöytäkirja, jossa on selvitettynä hakijan perusteet häneen kohdistuneesta vainosta ja oikeudenloukkauksista sekä niiden uhista³¹. Lisäksi selvittämiskeinoina voidaan käyttää myös DNA-tutkimusta Ulkomaalaislain 242/219 65 §:n mukaisesti.

Viranomaisten tiedonsaantioikeutta toisilta viranomaisilta ja hallintoelimiltä rajoittaa julkisuuslaki ja viranomaisten erillisyyden periaate. Viranomaiset ovat siis itsenäisiä, eivätkä voi vapaasti vaihtaa asiakirjoja keskenään, vaikka tietoa luovutettaisiin toiselle viranomaiselle.³² Tiedonsaannin on siis

²⁸ HE 28/2003 s. 121

²⁹ Mäenpää 2016 s.241-243

³⁰ Mäenpää 2013 s. 440-442

³¹ Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto- selvitys 2020 s.70

³² HE 30/1998 s.12

myös viranomaisten välillä perustuttava julkisuuslain 26 §:n mukaan yleiseen tiedonsaantioikeuteen julkisesta asiakirjasta tai nimenomaisesti säädettyyn tiedonsaantioikeutta salassapitosäännösten estämättä tarkoittavaan säännökseen. Ulkomaalaisasiat eivät ole poikkeusasemassa hallintoasioina, vaan niihin sovelletaan samaa lainsäädäntöä selvittämismääräyksen osalta kuin muihinkin hallintoasioihin.

3.3 Riittävän ja asianmukaisen selvittämisen määritelmä

Kirjoitettu oikeus on sisällöllisesti abstrakti ja tarkkaa määritelmää riittävyydelle ja asianmukaisuudelle ei hallintolaissa ole kirjoitettu. Selvittämismääräyksen riittävyys on riippuvainen asiasta, jota selvittäminen koskee. Selvittämismääräyksen laajuuteen kuitenkin vaikuttaa valituslaji, asian laatu ja esitetyn selvityksen oikeellisuuden kiistäminen tai myöntäminen. Lisäksi selvittämismääräyksen arvioinnissa on huomioitava osapuolten mahdollisuudet selvityksen esittämiseen.³³ Selvittämismääräyksen riittävyyden arvioinnissa tärkein huomioitava seikka, on asian ratkaisemiseksi tarvittava merkityksellinen tieto. Selvittämismääräyksen ei voida katsoa olevan riittävää, jos merkittävät seikat ovat asian osalta selvittämättä. Viranomaisen on hankittava lisää tarvittavia tietoja, jos katsoo ratkaisun kannalta merkittävien tietojen puuttuvan.³⁴ Selvittämismääräyksen riittävyyden tavoitteena on saada selvitetystä asiasta selvityksi ne tosiseikat jotka mahdollistavat aineellisen totuuden. Aineellisella totuudella tarkoitetaan sitä että asian tosiseikat vastaavat todellisuutta.³⁵

Hallintolain esitöissä selvittämismääräyksen tarkoitetaan tosiseikkojen arvioimista ja selvitysten hankkimista, johon viranomaisen voi toimivaltansa rajoissa ryhtyä. Esitöissä myös korostetaan sitä, että aineellinen menettelyjohtovalta ja päävastuu asian selvittämisessä on viranomaisella, vaikka asianosaisella on myös oma, hallintolakiin kirjoitettu selvittämismääräyksiensä. Asianmukaisuus on hallituksen esitöissä määritelty tarkoittamaan huolellisuutta ja viranomaisen menettelyjohtovalttaa. Menettelyjohtovaltalla on tarkoitettu sitä, että viranomaisen tulisi tapauskohtaisesti harkita selvityksen laajuus ja tarpeellisuus, myös selvityksen pyytämiseen muilta viranomaisilta. Riittävyys määritellään hallituksen esityksessä puolestaan siten, että viranomaisen hankkii kaikki tiedot ja selvitykset jotka voivat olla tarpeen asian ratkaisemiseksi.³⁶ Hallintolaissa on siis määritelty hyvin laajasti ja abstraktisti viranomaisen selvittämismääräyksen pääpiirteet. Hallintolaki ei anna tarkempia tietoja siitä mitä selvittämismääräyksen tulisi pitää sisällään, jotta se olisi asian ratkaisemisen kannalta riittävää

³³ HE 29/2018 s.103

³⁴ Mäenpää 2012 s. 200-203

³⁵ Aer 2009 s.762

³⁶ HE 72/2002 vp s. 86

ja asianmukaista. Määritelmät myös hallituksen esitöissä ovat laajoja ja abstrakteja eivätkä anna tarkkaa tosiasiallista tietoa siitä mitkä toimenpiteet katsotaan ulkomaalaistapauksissa riittäväksi selvittämiseksi.

Selvittämisvelvollisuuden asianmukaisuudella tarkoitetaan ensisijaisesti virkamiehen velvollisuutta tehdä asian selvitys luotettavasti ja objektiivisesti. Asianmukaisuus edellyttää myös muodollisen menettelyvaatimusten täyttymistä sekä ehdotonta lainmukaisuuden noudattamista.³⁷ Viranomaisen tekemän selvityksen tulee olla riittävän laaja ja huomioida myös eri näkökulmat, jotta selvityksen voidaan katsoa olevan asianmukainen.³⁸ Viranomaisen ei siis selvityksessään voi esittää ainoastaan omaa kantaansa tukevaa selvitystä. Viranomaisen on tuotava esiin myös muunlaiset selvitykset asiasta, mikäli ne on käytettävissä. Viranomaisen on siis otettava huomioon yleiset ja yksityiset edut vaikka olisikin hallintoprosessissa toisena osapuolena.³⁹

³⁷Mäenpää 2013 s. 421-425

³⁸ Aer 2009 s.762

³⁹ HE 29/2018 s.52-53

4 TARKASTELTAVAT OIKEUSTAPAUKSET

4.1 Kuvaus ja havainnot tapauksesta KHO:2020:61

Oikeustapaus KHO:2020:61 on ulkomaalaistapaus, joka koskee kansainvälisen suojelun tarvetta. Tapauksessa Maahanmuuttovirasto on katsonut asianosaisen turvautuneen vapaaehtoisesti kansallisvaltionsa suojeluun, hänen matkustaessaan sinne isänsä luo kahdesti. Asianosainen oli matkustusta varten hankkinut viisumin. Maahanmuuttovirasto oli maatietoon ja asianosaisen henkilökohtaisiin olosuhteisiin perustuen todennut pakolaisuusaseman lakanneen. Maahanmuuttovirasto oli lakkauttanut pakolaisuusaseman asianosaiselta, perustellen päätöstään sillä että, asianosainen oli vapaaehtoisesti turvautunut kansallisvaltionsa suojeluun ja toisena perusteena maininnut pakolaisuuden perusteiden lakanneen olemasta. Tapausesimerkissä arviointiin nousi kysymys siitä oliko viranomaisen, tässä tapauksessa Maahanmuuttovirasto, pakolaisuuden lakkauttamispäätöstä tehdessään selvittänyt riittävästi pakolaisuusaseman syntymisen taustalla olleita olosuhteita ja niiden lakkaamista. Viranomaisen selvitysvelvollisuuden riittävyttä arvioidessa tässä tapauksessa korkein hallinto-oikeus totesi että, lakkauttamispäätöksen selvitykseksi ja kansalaisuusvaltion suojeluun turvautumisen perusteiksi ei riitä ainoastaan asianosaisen hankkima viisumi ja matkustaminen kotimaahansa. Korkein hallinto-oikeus katsoi viranomaisen selvitysvelvollisuuden olleen riittämätön ja tulleen laiminlyödyksi. Korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden ja Maahanmuuttoviraston aikaisemmin tekemät päätökset.

Tarkasteltavassa tapauksessa keskeisintä on pakolaisuusasemaan, sen syntyyn ja lakkaamiseen, liittyvä problematiikka. Tapauksesta voidaan nostaa esiin havainto siitä että, ainoastaan kansalaisuusvaltiossa vierailua ja sinne matkustamista ei voida pitää perusteena pakolaisuusaseman lakkauttamiselle. Pakolaisuusaseman lakkauttamisen tulee perustua lakiin. Ulkomaalaislain 107§ kohdan 1 ” Henkilön pakolaisasema lakkautetaan, jos hän: 1) vapaaehtoisesti uudelleen turvautuu kansalaisuusvaltionsa suojeluun...” Tapausesimerkissä henkilö on matkustanut kansalaisuusvaltionsa lähisukulaisen sairauden ja myöhemmin kuoleman vuoksi, joiden ei siis katsota olevan vapaaehtoista matkustamista, jolloin pakolaisuusasemaa ei voida lakkauttaa. Lisäksi matkustaminen tässä tapauksessa on ollut luonteeltaan enemmän maassa vierailemista, eikä niinkään oleskelutarkoituksessa tehtyä. Lisäksi matkustamista varten oli hankittu viisumi eikä matkaa oltu tehty hakien kansalaisuusvaltion passia, joten henkilön ei senkään puolesta voida katsoa olleen turvautumassa kansalaisuusvaltionsa suojeluun. Yhteenvetona tapauksen havainnosta voitaneen siis todeta että, kansalaisuusvaltioon matkustamisen syy ja matkan luonne on merkittävä seikka

arvioitaessa sitä onko henkilö turvautunut kansalaisuusvaltionsa suojeluun. Näin ollen viranomaisen on selvitysvelvollisuuden nimissä selvittävä matkustamisen syyt ja luonne ennen päätöksen tekemistä. Viranomaisen olisi siis tullut päätöstä tehdessään pyytää asianosaiselta selvitystä matkan luonteesta, ja siitä onko asianosainen tosiasiallisesti turvautunut kansallisuusvaltionsa suojeluun.

Toinen havainto tapauksesta on pakolaisasemaan liitettävien henkilökohtaisten seikkojen merkittävyys arvioidessa sitä, onko pakolaisuudelle edelleen perusteita. Pakolaisuuden syntyhetken olosuhteita maassa ei viranomaisen ollut selvittänyt, joten pelkän maatiedon perusteella ei pakolaisuusasemaa voida lakkauttaa. Yksilöllisen suojelun tarve voitaneen siis havaita olevan painavampi seikka pakolaisuusasemasta päätettäessä. Ulkomaalaislain 52.1 §:n mukaan ”Suomessa olevalle ulkomaalaiselle myönnetään jatkuva oleskelulupa, jos oleskeluluvan epäminen olisi ilmeisen kohtuutonta hänen terveydentilansa, Suomeen syntyneiden siteiden tai muun yksilöllisen inhimillisen syyn vuoksi, kun erityisesti otetaan huomioon olosuhteet, joihin hän joutuisi kotimaassaan, tai hänen haavoittuva asemansa.” Näin ollen siis vaikka maatiedon perusteella henkilöllä ei olisi tarvetta enää pakolaisuusaseman jatkamiselle, on yksilöllisen suojelun tarve ensisijaisen tärkeää ennen kuin pakolaisuusasemaa lakkautetaan. Tämän tapauksen perusteella voidaan nostaa esiin myös havainto siitä että viranomaisen selvittämisvelvollisuus ulottuu ajallisesti niin kauas kuin asian selvittämiseksi on tarpeen mennä. Tässä tapauksessa alkuperäinen pakolaisasema ja pakolaisaseman perusteet olivat syntyneet jo useampi vuosi sitten, ja viranomaisen olisi tullut selvittämisvelvollisuutensa puitteissa etsiä tietoa niin että, alkuperäiset pakolaisuuden perusteet olisivat päätöstä tehdessä tulleet selville. Tapauksen perusteella voitaneen lisäksi todeta että mikäli pakolaisasema lakkautetaan on tultava selvitettyksi pakolaisaseman aiheuttaneet olosuhteet ja niiden olosuhteiden muutos näytettävä tapahtuneeksi jotta selvitysvelvollisuus voidaan katsoa toteutuneeksi. Tässä tapauksessa viranomaisen olisi tullut selvittää joko aikaisemmasta hallintopäätöksestä pakolaisaseman syntymisen taustalla olleet olosuhteet tai viranomaisen olisi voinut pyytää myös asianosaiselta selvitystä pakolaisuusaseman taustalla olleista olosuhteista.

4.2 Kuvaus ja havainnot tapauksesta KHO:2019:20

Tapausesimerkissä KHO:2019:20 korkeimman hallinto-oikeuden arviointiin nousi viranomaisen toiminta ja tehdyn selvityksen riittävyys Maahanmuuttoviraston tekemässä hylkäävässä päätöksessä, koskien hakemusta kansainväliseen suojeluun. Viranomaisen oli alkuperäisessä päätöksessä perustellut hylkäävää suojelupäätöstä ainoastaan yleisesti Afganistanin maatietoon viitaten. Asiasta oli valitettu hallinto-oikeuteen, jolloin Maahanmuuttovirasto oli tuonut esiin myös lausunnon jossa

oli viitattu tarkemmin asianosaisen kotialueen turvallisuustilanteeseen ja uhkiin. Perustelu, joka pohjautui Afganistanin yleiseen maatietoon katsottiin selvityksenä riittämättömäksi mutta lausunnon perusteella viranomaisen katsottiin lisäksi päätöstä tehdessä perehtyneen tarkemmin kohdealueen tilanteeseen. Pelkästään perustelu yleisesti maatietoon viitaten ei olisi ollut riittävä, mutta koska viranomainen myöhemmin esitti perusteluja ja tietoutta myös asianosaisen maakunnan tarkasta turvallisuustilanteesta ja siihen mahdollisesti kohdistuvista muutoksista katsottiin selvityksen olleen riittävää. Tässä tapauksessa korkein hallinto-oikeus katsoi päätöksen olleen perusteltu ja asiaa ei palautettu uudelleen Maahanmuuttoviraston käsiteltäväksi vaan hallinto-oikeuden tekemä päätös jäi voimaan ja hakijalle ei myönnetty kansainvälistä suojelua.

Tässä tapauksessa on kyseessä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus. Tapauksessa viranomaisen selvittämisvelvollisuus ei ole alkuperäisessä Maahanmuuttoviraston päätöksessä täyttynyt, sillä viranomainen on päätöksessään viitannut ainoastaan yleisesti maatietoon. Maatiedosta ei kuitenkaan ole käynyt selväksi asianosaisen kotialueen paikalliset olosuhteet eikä myöskään kohdealueelle matkustamisen turvallisuus. Näin ollen, viranomainen on laiminlyönyt velvollisuutensa ja selvittäminen ei ole asiassa ollut riittävää sillä perustelut eivät ole riittäviä asian ratkaisemiseksi.

Tämä oikeustapaus nostaa esiin havainnon siitä että maatieto yksinään ei ole riittävä peruste, johon vedota turvapaikkapäätöstä tehdessä. Maatiedon ei voida katsoa antavan tarkkaa kuvausta kohdemaan olosuhteista sen eri alueilla. Maatiedon voidaan katsoa olevan yleinen kuvaus maan sen hetkisestä tilanteesta, turvallisuudesta ja olosuhteista. Voitaneen todeta, että viranomaisen on osoitettava myös tarkempia tietoja ja selvitystä kohdealueen paikallisista olosuhteista ja sinne matkustamisesta, jotta maatietoa voidaan pitää relevanttina perusteena päätökselle. Yleisesti ottaen siis viranomaisen on selvitysvelvollisuutensa puolesta selvitettävä tarkennuksia kohdealueen olosuhteista asianosaiselta itseltään tai muualta, jotta selvitysvelvollisuuden voidaan katsoa toteutuneen. Tässä tapauksessa viranomainen on myöhemmin, vasta varsinaisen päätöksenteon jälkeen, hankkinut ja esittänyt selvitystä kohdealueesta ja todennut myös sinne matkustamisen olevan turvallista, jolloin kansainvälistä suojelua ei ole asianosaiselle myönnetty.

Ulkomaalaislain voidaan tulkita edellyttävän kokonaisarviointin tekemistä hakijan tilanteesta päätöstä tehdessä.⁴⁰ Ulkomaalaislain 146 §:n mukaan ” Pääsyn epäämistä, käännyttämistä ja maasta karkottamista sekä maahantulokiellon määräämistä ja pituutta harkittaessa on otettava huomioon

⁴⁰ kts. HE 28/2003 114 §. Oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen perheenjäsenelle... Voimassa olevan lain vakiintuneen soveltamiskäytännön mukaan ratkaisu tehdään *kokonaisarvion perusteella*, jossa otetaan huomioon yhtäältä luvan myöntämistä puoltavat seikat ja toisaalta luvan myöntämistä koskevien seikkojen painavuus sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytäntö. Lopputulos ei saa olla asianosaisten kannalta kohtuuton.

päätöksen perusteena olevat seikat sekä asiaan muutoin vaikuttavat seikat ja olot kokonaisuudessaan.” Tässä tapauksessa kokonaisarviointi on kotialueen oloista ja uhista asianosaisen kohdalla tehty. Päätöksen tehnyt viranomaisena Maahanmuuttovirasto, ei ole päätöksessään suoraan arvioinut henkilökohtaisia taustoja. Maatieto kuitenkin antaa tiedon siitä että valittajan kotialueelta tuleva ei ole suojelun tarpeessa, sillä mielivaltaisen väkivallan esiintyminen maakunnassa ei ole sellainen että suojelu olisi perusteltua. Näin ollen kokonaisarviointi on toteutunut, vaikka suoraan sitä ei Maahanmuuttoviraston päätöksessä ole avattu. Tapauksen perusteella voitaneen todeta, että maatieto laajana kuvana kohdemaan tilanteesta ei kaikissa tapauksissa ole riittävä perustelu, mutta jos päätöksen perusteena voidaan myös todentaa maakunnan tai maanosan tarkempaa tilannetta on maatieto relevantti perustelu. Toki on syytä ottaa huomioon myös kohdemaan koko. Afganistan on kooltaan suuri maa ja maakunnissa tilanne on myös verrattain vaihtelevaa, kuin esimerkiksi kooltaan pienemmässä maassa maatieto voi kertoa totuuden koko maan tilanteesta.

4.3 Kuvaus ja havainnot tapauksesta KHO:2019:23

Kolmannessa tapausesimerkissä KHO:2019:23 viranomaisen selvittämisvelvollisuus on noussut arvioitavaksi kansainvälisen suojelun tapauksessa. Asianosainen on hakenut oleskelulupaa ja vasta korkeimman hallinto-oikeuden käsittelyssä nostanut esiin lisäseikan, jolla on olennainen merkitys asian käsittelyyn. Asianosainen on korkeimmassa hallinto-oikeudessa kertonut pelon tyttärensä kohdistuvaan silpomiseen ja häneen kohdistuvaan reinfibulaatioon, mikäli heidät palautetaan kotimaahansa. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä on noussut arvioitavaksi kysymys siitä olisiko Maahanmuuttoviraston tullut päätöstä tehdessään selvittää lapsen tarvetta kansainväliseen suojeluun huomioiden Somalian yleinen ja ajantasainen maatieto. Korkein hallinto-oikeus katsoi että viranomaisen, eli tässä tapauksessa Maahanmuuttoviraston, olisi tullut selvittää päätöstä tehdessään onko lapsi vaarassa joutua silpomisen uhriksi Somaliassa. Selvitys olisi tullut tehdä riippumatta huoltajasta. Somaliassa silpominen on käytäntönä yleinen, joten viranomaisen olisi tullut viran puolesta tehdä laajempi selvitys turvapaikkaperusteista jo Maahanmuuttovirastossa. Korkein hallinto-oikeus tapauksessa totesi viranomaisen selvityksen olleen riittämätöntä ja asia palautettiin Maahanmuuttovirastoon uudelleen käsiteltäväksi.

Kolmannessa tapausesimerkissä nousee kiinnostavaksi seikaksi juuri viranomaisen menettelyjohtovallan merkitys. Lisäksi tapauksessa nousee esiin viranomaisen mahdollisuus viranpuolesta arviointiin hallintopäätöstä tehdessä. Tapauksesta viran puolesta arvioinnin havaintona voidaan nostaa esille korkeimman hallinto-oikeuden päätös siitä, että maahanmuuttoviraston

viranomaisen olisi tullut arvioida turvapaikanhakijaa kokonaisuutena laajemmin ja arvioida kohdemaan uhkia ja pelkoja enemmän kuin mitä hakija itse on kertonut. Toisaalta voitaneen todeta että, viranomaisen selvitysvelvollisuus ulottuu myös asianosaisen selvitysvelvollisuuteen. Viranomaisen tulisi osata johdatella asianosaista kertomaan tarkemmin ja laajemmin kaikki mahdolliset päätökseen vaikuttavat seikat. Toisaalta taas viranomaisen tulisi osata myös arvioida asianosaisen antaman selvityksen pohjalta voiko selvitys pitää paikkansa. Tässä tapauksessa asianosainen ei kertonut uhasta joutua silvottavaksi, joten maatietoon verraten viranomaisen olisi tullut harkita voiko selvitys pitää paikkansa ja uhka silpomiselle olla hakijan ja hänen lapsensa kohdalla poissuljettu. Kuten Mäenpää toteaa, viranomaisen on arvioitava myös asianosaisen antaman selvityksen riittävyttä ja mahdollisuuksien mukaan myös paikkansapitävyyttä⁴¹. Tässä tapauksessa viranomaisen selvittämisvelvollisuus ei ole toteutunut hallintolain 31 §:n edellyttämällä riittävyydellä, ja lisäksi viranomaisen on jättänyt noudattamatta myös lain oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 37 §:n, jonka mukaan selvitystä tulee hankkia oma-aloitteisesti siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaatii. Viranomaisen olisi kokonaisarviointiin tehty tullut viran puolesta arvioida ja tehdä oma-aloitteisesti selvitystä, jotta oikeudenmukaisuus olisi asianosaisen kohdalla toteutunut heti maahanmuuttoviraston päätöksessä. Toisaalta tämä tapaus nostaa esiin myös havainnon siitä kuinka viranomaista ei hallintoasian ratkaisemisessa sido ainoastaan selvittämisvelvollisuus. Tässä tapauksessa viranomaisen olisi voinut Hallintolain 8 § mukaisesti käyttää neuvontavelvollisuutta hyväksi ja neuvoa asianosaista kertomaan tarkasti ja rehellisesti kaikista asiaan liittyvistä relevanteista seikoista.

Havaintona tästä tapauksesta voidaan myös nostaa esiin maatiedon merkitys, ja etenkin tästä tapauksesta voidaan havaita se kuinka viranomaisen tulisi maatiedon perusteella arvioida hakijan tilannetta kokonaisuutena ja huomioida maatiedossa kerrotut tosiseikat kohdemaan uhista ja tilanteesta suhteessa hakijaan. Toisin sanoen voitaneen todeta viranomaisen selvitysvelvollisuuden koskevan myös kaikkia niitä seikkoja, jotka mahdollisesti voivat vaikuttaa päätöksen tekemiseen. Havaintona voidaan myös todeta että, viranomaisen selvittämisen riittävyydellä ei sinänsä ole rajaa. Selvitystä ei käytännössä voi olla liikaa, sillä hallintopäätöstä tehtäessä on ensisijaisen tärkeää olla selvitettyä kaikki mahdollinen asiaan ja päätökseen vaikuttava tieto.

⁴¹ Mäenpää 2016 s. 236

5 HAVAINNOT OIKEUSTAPAUKSISTA

5.1. Kokonaisarviointi ulkomaalaistapauksissa

Tapausesimerkkien perusteella voidaan todeta viranomaisen selvittämisvelvollisuuden ulkomaalaistapauksissa olevan moniulotteista ja selvittäminen riippuvaista tapauksesta, joka kulloinkin on kyseessä. Abstraktisti kirjoitettu hallintolain 31 §:n teksti ”Viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset ” saa selvennystä ja todellista merkitystä tapausesimerkeistä löytyneiden havaintojen perusteella. Ulkomaalaisasioissa asianosaista ja hänen tilannettaan tulee viranomaisen selvittää kokonaisuutena ja huomioiden kaikki mahdolliset uhat, joita asianosainen voi kansallisvaltiossaan kohdata. Tämä kokonaisarviointi nousee esiin etenkin kansainvälisen suojelun tilanteissa ja turvapaikanhaussa ⁴². Ulkomaalaislain 146 §:n mukaan viranomaisen on päätöstä tehdessä tehtävä kokonaisharkintaa asianosaisen tilanteesta. Kaikissa tutkimuksen tapausesimerkeissä nousi esiin kokonaisuuden arviointi. Etenkin tapauksessa KHO:2019:23 kokonaisuhkien selvittäminen ja asianosaisen selvityksen arviointi nousi keskiöön.

Viranomaisen riittävän selvityksen voidaan katsoa tarkoittavan sitä, että viranomainen huomioi myös sellaiset asiat, joita asianosainen ei osaa tuoda itse esiin ja jotka kuitenkin vaikuttavat asianosaisen tilanteeseen. Viranomaisen tulee riittävyyden nimissä tarkastella ulkomaalaistapauksissa kokonaisuutta laajasti ja olla selvillä siitä mitä uhkia asianosainen voi kohdata. Tapausesimerkkien perusteella kokonaisarviointiin voidaan katsoa sisältyvän muun muassa asianosaiseen kohdistuvat henkilökohtaiset uhat ja asema kohdemaassaan, kohdemaan kulttuurillinen ja poliittinen tilanne sekä sinne matkustamisen turvallisuus Ulkomaalaislain 100 §:n mukaisesti. Kokonaisarvioinnin voidaan tulkita olevan selvittämisvelvollisuuden toteutumisen kannalta keskeinen arvioitava asia, erityisesti turvapaikka- ja kansainvälisen suojelun tapauksissa. Mikäli viranomainen ei kokonaisarviointia tee selvitykseksi, on selvittämisvelvollisuus laiminlyöty, eikä viranomainen ole tällöin toiminut Hallintolain 31 §:n eikä Ulkomaalaislain 7.2 §:n mukaisesti.

Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa nostaa esiin viranomaisen velvollisuudesta tehdä selvitystä myös viran puolesta.⁴³ Tapauksessa KHO:2019:23 viranomaisen olisi tullut tehdä selvitystä viran puolesta, jotta asianosaisen asia olisi saatu ratkaistuksi niin, että viranomaisen selvittämisvelvollisuus olisi täyttynyt. Johtopäätöksenä voidaan todeta, että mikäli tapauksen ratkaiseminen vaatii

⁴² HE 28/2003 vp s. 194

⁴³ Prosessityöryhmä 2011 s.120

viranomaisen omaa selvittämistä viran puolesta tulee viranomaisen oma-aloitteisesti tehdä selvitys, jotta selvittämisvelvollisuus tulee täytetyksi lain edellyttämällä riittävyydellä. Tämä johtopäätös voidaan tehdä myös viitaten lakivaliokunnan mietintöön, jonka mukaan uudessa laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa on ollut lainsäätämisvaiheessa tarkoituksena korostaa viranomaisen velvollisuuksia hallintoasian selvittämisessä⁴⁴. Kun tapausesimerkissä KHO:2019:23 viran puolesta selvittäminen oli jäänyt tekemättä, oli myös asianosaisen kokonaisarviointi ollut puutteellinen. Voitaneen siis yhteneväisesti todeta että kokonaisarviointi ulkomaalaistapauksissa käsittää alleen kaiken selvittämisen, johon myös viran puolesta selvittäminen lukeutuu.

5.2 Maatiedon merkitys

Ulkomaalaistapauksissa maatiето nousee, ainakin esimerkkita-pauksissa, perusteluksi päätöksenteossa. Maatiedon osalta tapausesimerkkien pohjalta voitaneen todeta että viranomaisen selvittämiseksi ei riitä ainoastaan maatiedon lukeminen ja siihen perustelemien. Maatiedon osalta tulee viranomaisen lisäksi selvittää riittävyyden nimissä paikallisemmat olosuhteet maakunnan tai kaupungin osalta. Tai toisaalta riittävyyden täyttämiseksi tulee huomioida jo aikaisemmin mainittuja kulttuurillisia ja turvallisuuteen liittyviä seikkoja, joita ei maatiedossa varsinaisesti käy ilmi. Maatietoa ei siis ainoastaan voida pitää riittävänä selvityksenä vaan jotta asiaa viranomaisen osalta voidaan katsoa olleen riittävästi tulee perusteena olla yleensä myös jotain tarkempaa tietoa kohdealueesta tai seikoista, mitkä päätökseen todennäköisesti vaikuttavat. Riittävän selvittämisen perusteella viranomaisen tulee päätöksen perusteluissa esittää näyttöä ja asioita siitä että asianosaisen kotialueen tai kotipaikan turvallisuustilanteeseen on perehdytty sekä kotialueelle matkustamisen turvallisuus on huomioitu päätöstä tehdessä. Selvittämisen ei voida katsota olevan riittävää jos päätöstä perustellaan ainoastaan maatietoon yleisesti viitaten. Ulkomaalaislain 100 §:n mukaan alkuperämaan turvallisuus tulee turvapaikkapäätöksissä selvittää, arvioimalla ” 1) toimiiko valtiossa vakaa ja demokraattinen yhteiskuntajärjestelmä 2) onko valtiossa riippumaton ja puolueeton oikeuslaitos sekä vastaako oikeudenkäytön taso oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asetettavia vaatimuksia 3) ja onko valtio liittynyt keskeisiin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin ja noudattaako valtio niitä ja onko valtiossa tapahtunut vakavia ihmisoikeusloukkauksia.” Johtopäätöksenä esimerkkita-pausten perusteella voidaan todeta maan turvallisuustilanteen selvittämisen olevan selvittämisvelvollisuuden kannalta merkittävämpiä seikkoja arvioitaessa sitä onko selvittäminen tapauksessa ollut riittävää. Tapausesimerkissä KHO:2019:20 viranomaisen selvittämisvelvollisuuden katsottiin olevan riittävää, koska viranomaisella oli selvitystä tarkasti

⁴⁴ LaVM 18/2018 vp s.3

asianosaisen kotialueen turvallisuudesta ja näin ollen ulkomaalaislain 100 §: vaatimus selvityksestä onko alkuperämaa asianosaiselle turvallinen. Tapauksessa KHO:2019:20 viranomaisen oli selvityksessään perehtynyt tarkemmin maatietoon ja tutustunut asianosaisen kotialueen turvallisuustilanteeseen, jolloin viranomaisen selvittämisvelvollisuus tuli täytetyksi. Puolestaan tapauksessa KHO:2019:93 viranomaisen ei ottanut huomioon maatiedon lisäksi asianosaisen kansallisuusvaltion yleistä kulttuurillista tilannetta, joten viranomaisen selvittämisvelvollisuus katsottiin tältä osin tuleen laiminlyödyksi kun kokonaistilannetta valtiossa ei maatiedon lisäksi ollut huomioitu päätöksenteossa.

Abstraktin lain voidaan viranomaisen selvittämisvelvollisuuden kohdalta katsoa tarkoittavan myös aikaisempien hallintopäätösten perustelujen selvittämistä. Tapauksessa KHO:2020:61 viranomaisen ei ollut selvittänyt pakolaisuusaseman syntymisen taustalla olleita perusteita, jolloin selvittämisen katsottiin olleen puutteellista. Voidaan todeta että riittävä selvittäminen tarkoittaa, että vanhoja päätöksiä ja niiden perusteluja selvitetään ja etsitään esiin, jotta voitaisiin tehdä uusia päätöksiä niin että viranomaisen selvittämisvelvollisuus tulee täytetyksi.

5.3 Hyvän hallinnon periaatteet suhteessa selvittämisvelvollisuuteen ulkomaalaisasioissa

Hallinnon yleiset oikeusperiaatteet ovat lueteltuna hallintolaissa. Oikeusperiaatteet ovat yhtä lailla sitovia riippumatta hallintoasiasta, jota käsitellään. Näin ollen myös ulkomaalaisasioihin pätee ja vaikuttaa hallinnon yleiset oikeusperiaatteet.

Yhdenvertaisuusperiaate, hallintolain 6 §:n mukaisesti: ” viranomaisen on kohdeltava jokaista hallinnossa asioivaa tasapuolisesti” . Tasapuolisuus ja syrjimättömyys on myös kirjattu perustuslain 6 §:n jonka mukaan ” ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä ” Ulkomaalaisasioissa on siis kohdeltava hallinnossa asioivia yhdenvertaisesti ja tasapuolisesti. Tasapuolisuutta ja oikeudenmukaista kohtelua on esimerkiksi kielteisten päätösten perusteleminen mahdollisimman kattavasti ja avoimesti ⁴⁵. Yhdenvertaisuusperiaate edellyttää viranomaiselta tasapuolista käsittelyä samanlaisissa asioissa ja lisäksi yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti käsittelyajat samankaltaisissa asioissa tulee olla samanlaisia. ⁴⁶ Selvittämisvelvollisuuden kannalta yhdenvertaisuusperiaatteen voidaan katsoa edellyttävän samanlaisen selvittämisen tekemistä samankaltaisissa asioissa. Toisaalta yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti viranomaisen tulisi pyytää ja tehdä samankaltaisen

⁴⁵ Väättänen 2018 s. 45-51

⁴⁶ Väättänen 2018 s. 45-51

selvittämisen tekemistä keskenään samanlaisissa tapauksissa. Yhdenvertaisuusperiaate edellyttää myös laintulkintaa kaikkien hakijoiden kohdalla samalla tavalla, esimerkiksi lupa-asioissa, jokaista hakijaa kohtaan on lainsäädäntöä tulkittava yhdenvertaisesti eikä kenenkään hakijan kohdalla voi olla tulkinnassa merkittävää eroa ilman perusteltua syytä ⁴⁷. Voitaneen todeta viranomaisen selvittämisvelvollisuuden kannalta niin, että viranomaisen on yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti tehtävä ja hankittava selvitystä samalla tavalla ja yhtä suuressa laajuudessa jokaisessa ulkomaalaistapauksessa, jotka ovat keskenään samanlaisia.

Tarkoitussidonnaisuusperiaate tarkoittaa hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen velvollisuutta käyttää toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen selvittämisvelvollisuuden kannalta tarkoitussidonnaisuuden periaate sitoo viranomaista hankkimaan selvitystä siinä laajuudessa ja tarkoituksessa kuin se on asian ratkaisemiseksi tarpeellista. Viranomaisen ei siis voi hankkia selvityksiä täysin asian ratkaisemiseen kuulumattomista asioista, jos se ei ole tarkoituksenmukaista.

Objektiviteettiperiaate estää viranomaisen toiminnan puolueellisuuden. Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen toimet on oltava puolueettomia. Objektiviteettiperiaate estää myös viranomaisen mahdollisuudet mielivallan käyttöön. Mielivaltaa on silloin jos viranomaisen päätökset perustuvat viranomaisen omiin mielipiteisiin tai ennakkoluuloihin. ⁴⁸ Hallintoasian selvittämisen kannalta objektiviteettiperiaate on merkittävä sillä viranomaisen on todella selvitettävä asia ja tehtävä päätös selvityksen perusteella ei omien käsitysten tai oletusten perusteella. Objektiviteettiperiaate korostuu esimerkiksi tapausesimerkissä KHO:2019:20, jossa viranomaisen oli tosiasiallisesti selvittänyt maanosan olosuhteet, johon asianosaista oltiin käännättämässä eikä perustanut päätöstään ainoastaan omaan mielipiteeseensä maasta ja sen tilanteesta.

Suhteellisuusperiaate asettaa viranomaiselle velvollisuuden suhteuttamaan toimet tavoiteltuun päämäärään nähden sopiviksi. Toisin sanoen viranomaisen käyttämän keinon on oltava sellainen, joka on suhteessa ja hyväksyttävä toiminnan tavoitteeseen nähden. ⁴⁹ Selvittämisvelvollisuuden näkökulmasta suhteellisuusperiaate asettaa viranomaiselle velvollisuuden pyytää asianosaiselta selvitystä asiasta vain sen verran kuin se on asian ratkaisemiseksi tarpeellista. Selvittämisen ei voida edellyttää sellaisia toimenpiteitä asianosaiselta jota olisivat hänelle kohtuuttomia ja asian ratkaisemisen kannalta tarpeettomia. ⁵⁰ Suhteellisuusperiaate kytkeytyy selvittämisvelvollisuudessa

⁴⁷ Kullaa 2012 s. 95- 98

⁴⁸ Väättänen 2018 s. 47

⁴⁹ Kullaa 2012 s. 104

⁵⁰ Väättänen 2018 s.48

yhteen tarkoitussidonnaisuuden periaatteen kanssa, jos viranomainen hankkii selvitystä itse tulee selvityksen paitis olla hankittu nimenomaan asian ratkaisemisen kannalta tarkoituksenmukaisesti mutta myös oltava suhteellista asian ratkaisuun nähden. Tapausesimerkissä KHO:2020:61 viranomainen ei selvittänyt seikkoja, jotka olivat asettaneet asianosaisen pakolaisuusasemaan. Näin ollen asiaa ratkaistaessa viranomaisen olisi suhteellisuusperiaatteen mukaisesti tullut selvittää perusteet, jotta suhteellisuusperiaate olisi täyttynyt, ja asia tullut ratkaistuksi oikeudenmukaisesti. Lisäksi tuo selvitys olisi ollut suhteessa tavoiteltuun päämäärään eli henkilön turvapaikkapäätökseen nähden.

Luottamuksensuojaperiaate on kirjattu muiden hallinnon oikeusperiaatteiden lisäksi hallintolain 6 §. Luottamuksensuojaperiaatteen mukaisesti viranomaisen toimien on suojattava oikeutettuja odotuksia. Hallinnossa asioivan tulee siis voida luottaa viranomaisen toimintaan, virheettömyyteen, oikeellisuuteen ja päätösten pysyvyyteen⁵¹. Luottamusvaatimus tarkoittaa viranomaistoimintaan kohdistuvia odotuksia, eli sitä että hallinnossa asioiva voi odottaa viranomaisen toimivan tietyllä tavalla⁵². Viranomaisen selvittämisvelvollisuuden kannalta siis tämä tarkoittaa sitä että asianosainen voi odottaa viranomaisen pyytävän tietynlaista selvitystä tai asianosainen voi odottaa viranomaisen ratkaisevan asian tietyllä ennalta odotetulla tavalla.

⁵¹ Väättänen 2018 s. 50

⁵² Kullaa 2012 s. 109

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Kaiken kaikkiaan ulkomaalaistapauksissa selvittämisvelvollisuuden katsotaan toteutuneen kun selvittämistä on tehty mahdollisimman laajasti, yksityiskohtaisesti ja huomioiden asianosainen ja hänen tilanteensa kokonaisuutena. Esimerkkitapausten perusteella voidaan todeta selvittämisen asianmukaisuuden toteutuvan todennäköisemmin kuin selvittämisen riittävyyden, joka esimerkkitapauksissa nousi pääasiassa arvioitavaksi. Riittävyys on häilyvä käsite, mutta ei kuitenkaan mahdoton toteutettavaksi viranomaisen toiminnassa. Selvittäminen velvoittaa viranomaista perehtymään ja tutkimaan tapauksia kokonaisuuksina, joissa kokonaisuus ratkaisee. Selvittämisvelvollisuuden voidaan katsoa toteutuneen tutkimuksessa saatujen havaintojen perusteella silloin kun kaikki asiaan mahdollisesti vaikuttavat seikat on huomioitu, selvitetty ja asianosaisen tilannetta tarkasteltu kokonaisuutena. Saatujen havaintojen perusteella voi johtopäätöksenä myös todeta viimeisen vastuun selvittämisestä ja asiaan vaikuttavien seikkojen tietoon saamisessa olevan viranomaisella. Viranomainen, joka päätöksenkin tekee, on oltava täysin tietoinen kaikista asiaan vaikuttavista seikoista ja tarpeen vaatiessa selvitettävä viran puolesta. Havaintojen perusteella voidaan todeta selvittämisvelvollisuuden toteutuneen ulkomaalaisasioissa silloin kun viranomainen on täysin tietoinen asianosaisen tilanteesta ja kohdemaasta. Etenkin turvapaikka ja kansainvälisen suojelun päätöksissä ei voi sivuuttaa kohdemaasta selvitetyn tiedon merkitystä. Tieto maan tilanteesta niin poliittisesti kuin kulttuurillisesti on selvittämisvelvollisuuden toteutumisen kannalta erityisen tärkeää. Esimerkkitapausten havaintojen perusteella voidaan todeta että, tiedot kohdemaasta on selvittämisen riittävyyden kannalta tultava selvitettyksi erityisesti ulkomaalaistapauksissa.

Johtopäätöksenä voidaan todeta viranomaisen selvittämisvelvollisuuden asianmukaisuuden ja riittävyyden tarkoittavan ulkomaalaistapauksissa kokonaisharkinnan tekemistä, asianosaisen tilanteeseen tarkasti perehtymistä ja kohdemaan olosuhteiden selvittämistä. Riittävää selvittäminen on viranomaisen osalta silloin, kun selvitykseen ei jää aukkoja ja kaikki mahdolliset asiaan vaikuttavat seikat on nostettu päätöksessä esiin ja perusteltu niiden vaikuttavuutta hallintopäätökseen. Kuitenkin on huomattava selvitystä tehdessä hyvän hallinnon periaatteinen tarkoitussidonnaisuuden periaate, jonka mukaan viranomaisen selvitys tulee kuitenkin olla suhteessa tapaukseen ja sen päämäärään. Selvittämistä ei loputtomasti ja tarpeettomasti voida tehdä, vaan asianmukaisuuden nimissä on tunnistettava ne seikat, jotka tulee saada selvitettyksi ennen hallintopäätöstä.

Tutkimuksessa esiinnoitettujen havaintojen perusteella on johdettavissa tulkintasuositus, koskien hallintolain 31 §:ssa kirjoitettua riittävää ja asianmukaista selvittämistä. Riittävä ja asianmukainen selvittäminen tulisi ulkomaalaiskontekstissa tulkita tarkoittamaan kokonaisarviointia ja asianosaisen

tilanteen arviointia huomioiden kaikki mahdollinen asiaan vaikuttava. Selvityksessä on kuitenkin noudatettava tarkoitussidonnaisuusperiaatetta ja pidättäydyttävä selvittämään niitä seikkoja jotka asian ratkaisemiseksi on tarpeellista. Tutkimuksesta on myös johdettavissa jatkotutkimuskysymyksiä. Tutkimusta voisi jatkaa selvittämällä tarkemmin tarkoitussidonnaisuuden periaatteen toteutumista ulkomaalaistapausten selvityksessä ja toisaalta kiinnostava jatkotutkimuskysymys on myös se miten riittävä ja asianmukainen selvittäminen määrittyy muiden kuin ulkomaalaistapausten kontekstissa. Toisaalta olisi kiinnostavaa selvittää minkälaisia mahdollisia eroavaisuuksia riittävyyden ja asianmukaisuuden määritelmällä on erilaisissa oikeustapauksissa ja konteksteissa.