

Ulkomaalaisasiassa esitetyn asiakirjaselvityksen näytönarviointi – tarkastelussa EIT:n tapaus N.A. v. Suomi

Lakimies
7–8/2021
s. 1403–1412

1. Johdanto

Irakin kansalainen N.A. (jäljempänä myös N.A.) saapui Suomeen yhdessä isänsä ja veljensä kanssa 2.9.2015. Seuraavana päivänä N.A:n isä haki Suomesta turvapaikkaa (kansainvälistä suojelua). Maahanmuuttovirasto hylkäsi isän turvapaikkahakemuksen 16.12.2016 ja määräsi hänet käännytettäväksi kotimaahansa Irakiin. Helsingin hallinto-oikeus hylkäsi valituksen 26.9.2017 ja korkein hallinto-oikeus (KHO) valituslupahakemuksen 30.11.2017. N.A. teki valituksen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen (EIT) 23.4.2018. Valituksen mukaan N.A. oli joulukuussa 2017 saanut tietoonsa, että hänen isänsä oli tapettu Irakissa 17.12.2017. N.A. liitti valitukseensa muun ohessa valokopioita isänsä kuolintodistuksesta ja rikosilmoituksesta koskien kuolemaan johtaneita tapahtumia. EIT antoi 14.11.2019 tuomion, jossa se katsoi Suomen rikkoneen Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) artikloja 2 ja 3, jotka koskevat oikeutta elämään ja kidutuksen kieltä. Tuomio oli historiallinen ja aiheutti Suomessa runsaasti yhteiskunnallista keskustelua.¹ Kuitenkin jo 23.4.2020 Suomen hallitus ilmoitti EIT:lle, että sillä oli syytä epäillä N.A:n isän kuolemaa osoittavia asiakirjoja väärennetyiksi sekä isän olevan yhä elossa ja oleskelevan Irakissa. Tästä syystä Suomen hallitus pyysi 6.9.2020 EIT:tä sen työjärjestyksen säännön 80 mukaisesti muuttamaan 14.11.2019 antamansa tuomion.²

EIT päätyi harkinnassaan siihen, että työjärjestyksen säännön 80 edellytykset täyttyivät ja että uuden selvityksen perusteella oli osoitettu N.A:n vedonneen epätosiin seikkoihin ja väärennetyihin asiakirjoihin valituksensa pääväitteiden

* *Klaus Järvinen*, OTK, VT, hallinto-oikeustuomari, Helsingin hallinto-oikeus. Kirjoittaja ei ole osallistunut nyt kysymyksessä olevia henkilöitä koskevien valitusasioiden ratkaisemiseen hallinto-oikeudessa. Kirjoitus perustuu EIT:n tapauksessa N.A. v. Suomi antamista englanninkielisistä tuomioista 14.11.2019 ja 13.7.2021 saatavaan selvitykseen. EIT, N.A. v. Finland 14.11.2019.

1. EIT ei ollut tuominut Suomea aiemmin yhtä aikaa sekä 2 että 3 artiklan rikkomisesta. Tapauksessa *Kotilainen ja muut v. Suomi* 17.9.2020 Suomi tuomittiin 2 artiklan rikkomisesta. Tapauksessa *N. v. Suomi* 30.11.2005 EIT katsoi, että Suomi rikkoi 3 artiklaa, mikäli valittaja poistettaisiin maasta.

2. Ks. säännön 80 mukaisesta menettelystä Päivi Hirvelä – Satu Heikkilä, *Ihmisoikeudet – Käsikirja EIT:n oikeuskäytäntöön*. 2. painos. Alma Talent 2017, s. 272–273.

tueksi. Tässä yhteydessä EIT sovelsi EIS:n 35 artiklan 3 kohdan a alakohtaa ja totesi, että valitus voidaan jättää tutkimatta a alakohdassa tarkoitettuna yksilövalitusoikeuden väärinkäyttönä, muun ohessa, jos se on tietoisesti perustettu väärin tosiseikkoihin tarkoituksena harhauttaa tuomioistuinta. EIT:lle oli selvää, että N.A. oli tietoisesti pyrkinyt harhauttamaan sitä valituksensa väitteiden keskeisten osien osalta. Jos EIT olisi tiennyt nämä seikat ennen tapauksen arviointia, N.A:n valituksen osalta olisi julistettu, että tutkittavaksi ottamisen edellytykset eivät täyty. EIT kumosi 13.7.2021 asiassa antamallaan uudella tuomiolla aiemmin 14.11.2019 antamansa tuomion.³ EIT ei ottanut kantaa N.A:n isän toimintaan tai tutkinut uudelleen myöhemmin esitetyn uuden selvityksen perusteella, rikkoiko Suomi 2 ja 3 artikloja palauttaessaan N.A:n isän kotimaahansa Irakiin.

Väärennettyyn selvitykseen perustetun virheellisen tuomion kumoaminen on itsessään hyvä asia ja osoittaa oikeusjärjestelmän toimivuutta. Tavoitteena tulisi kuitenkin olla, että jo asiaa ensimmäisen kerran käsiteltäessä päästäisiin oikeaan lopputulokseen. Tapauksen N.A. v. Suomi ensimmäistä käsittelyä EIT:ssä on syytä katsella kriittisesti ja arvioitava, missä mahdollisesti epäonnistuttiin tai missä voisi olla muuten parantamisen varaa. Tämän oikeustapauskommentin tavoitteena ei olekaan arvioida EIT:n 13.7.2021 antamaa tuomiota oikeusohjeena ja tehdä sen perusteella johtopäätöksiä jonkin EIS:n artiklan tulkinnasta. Sen sijaan tavoitteena on tarkastella tuomion näkyville nostamia haasteita liittyen näytönarviointiin, kun kysymys on muiden kuin Suomen viranomaisten antamiksi väitetyistä asiakirjoista. Tapauksen perustana oli Suomessa hallintomenettelyssä ja hallintoprosessissa käsitelty N.A:n isän turvapaikka-asia, joka asian laatua määrittävänä tekijänä on merkityksellinen näytönarvioinnissa. Näistä syistä käsittelen tässä kirjoituksessa lyhyesti sekä EIT:n prosessin että Suomen hallintomenettelyn ja hallintoprosessin eräitä erityispiirteitä asian selvittämisessä kommentoitavana olevan tapauksen näkökulmasta. Lisäksi käsittelen turvapaikka-asiassa esitetyn kysymyksessä olevan kaltaisen asiakirjaselvityksen luotettavuuden arviointia Suomessa.

2. Asian selvittämisestä ja näyttökysymyksistä – vertailussa Suomi ja EIT

EIT katsoi asiaa ensimmäisen kerran käsitellessään, että sille esitetyt valokopiot ja käännökset kuolintodistuksesta yhdessä rikosilmoituksesta esitettyjen valokopioiden ja käännösten kanssa olivat luotettava ja riittävä selvitys N.A:n isän

3. EIT, N.A. v. Finland 13.7.2021.

kuolemasta.⁴ Varsinkin näin jälkikäteen lopputuloksen tietäen tuntuu suomalaisen hallintomenettelyn ja hallintoprosessin näkökulmasta jossain määrin yllättävältä, miten EIT ilman kummempaa uskottavuusarviointia hyväksyi esitetyn asiakirjaselvityksen luotettavaksi ja riittäväksi selvitykseksi. Tämä ei lopulta ehkä kuitenkaan ole niin yllättävää, kun tarkastellaan suomalaisen hallintomenettelyn ja -prosessin eroja verrattuna EIT:n omaksumaan asian selvittämiskäytäntöön sekä tuomiosta 14.11.2019 ilmeneviä seikkoja.

Ulkomaalaisoikeuteen liittyvät kysymykset ratkaistaan Suomessa hallintomenettelyssä Maahanmuuttovirastossa (Migri) hallintolakia (434/2003, HL) ja ulkomaalaislakia (301/2004, UlkomL) noudattaen. Valitukset käsitellään taas hallintoprosessissa noudattaen sitä, mitä laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019, HOL) on säädetty hallintopäätöksestä valittamisesta.⁵ Myös ulkomaalaislaki sisältää ulkomaalaisasioiden muutoksenhaussa sovellettavia säädöksiä, ja niitä sovelletaan erityissäännöksinä vastaavien HOL:n säännöksiä sijaan. Sekä hallintomenettelyssä viranomaisella että hallintoprosessissa tuomioistuimella on velvollisuus huolehtia asian selvittämisestä (HL 31 § ja HOL 37 §).⁶ Asian huolellisella selvittämisellä tavoitellaan lainmukaista ja sisällöllisesti oikeaa ratkaisua. Tämän saavuttaminen edellyttää esimerkiksi hakemusasiasia sitä, että toimivaltainen viranomainen katsoo hakemuksen hyväksymisen edellytykseksi säädetyistä seikoista saadun riittävästi luotettavaa selvitystä.⁷ Varsinaisia näyttötaakkasäännöksiä HL tai HOL eivät sisällä, mutta yleensä selvitysvastuun on katsottu olevan sillä, jolla on parhaat edellytykset esittää kyseisestä seikasta selvitystä.⁸ Arvioidessaan asiassa esitettyä selvitystä viranomainen ja hallintotuomioistuimet soveltavat vapaan todistusharkinnan teoriaa.⁹

EIT:n toiminnasta, toimivallasta ja valitusasioiden käsittelystä on määräyksiä sekä EIS:ssä (II osa) että tuomioistuimen työjärjestyksessä. EIS 38 artiklan mu-

4. Ibid., kohta 79.

5. HOL tuli voimaan 1.1.2020. Sitä ennen sovellettiin hallintolainkäyttölakia (586/1996).

6. UlkomL 7.2 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian selvittämisestä. Viranomaisen on osoitettava asianosaiselle, mitä lisäselvitystä asiassa tulee esittää. Selvityspyynnön tulee olla yksilöity sekä oikeassa suhteessa niihin selvityskelpoihin, jotka asianosaisella on hänen olosuhteensa huomioon ottaen käytettävissään.

7. Ks. hallintomenettelyn osalta Olli Mäenpää, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 5. painos. Edita 2016, s. 225 ja hallintoprosessin osalta Anu Koivuluoma – Mirjami Paso – Petri Saukko – Veijo Tarukannel – Matti Tolvanen, Hallintolainkäyttö. 2. painos. Alma Talent 2020, s. 176.

8. Ks. hallintomenettelyn osalta Heikki Kulla, Hallintomenettelyn perusteet. 9. painos. Talentum pro 2015, s. 218 ja hallintoprosessin osalta Koivuluoma ym. 2020, s. 194. HL 31.2 §:n mukaan asianosaisella ja HOL 37.3 §:n mukaan asianosaisella ja päätöksen tehneellä viranomaisella on velvollisuus esittää selvitystä vaatimustensa perusteista ja myötävaikuttaa asian selvittämiseen. UlkomL 7.2 §:ssa asianosaiselle asetettu myötävaikuttamisvelvollisuus ulottuu myös viranomaisaloitteisten asioiden selvittämiseen. Ks. Heikki Kallio – Toomas Kotkas – Jaana Palander (toim.), Ulkomaalaisoikeus. Alma Talent 2018, s. 88.

9. Ks. hallintomenettelyn osalta Kulla 2015, s. 228 ja hallintoprosessin osalta Olli Mäenpää, Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Alma Talent 2019, s. 494.

kaan tuomioistuimien tutkii asian osapuolten edustajien kanssa ja tarvittaessa tekee selvityksen, jonka tehokkaaksi toteuttamiseksi asianosaiset korkeat sopimuspuolet antavat kaiken tarpeellisen avun. EIT:llä on siis velvollisuus tutkia asia, mutta asian selvittäminen on tarvesidonnaista, ja vastuu siitä on jaettu tuomioistuinten ja osapuolten edustajien kesken. Yleensä tosiseikoista ei ole kiistaa, jolloin erillisille selvittelytoimenpiteille ei ole tarvetta. Mikäli kuitenkin tosiseikkojen selvittämiseksi nähdään tarvetta, sitä voidaan hankkia kirjallisesti, kuulemalla todistajia tai suorittamalla katselmus.¹⁰ Luotettavuusarviointi suoritetaan esimerkiksi sellaisen henkilön kohdalla, jota väitetyksi uhkaa EIS 3 artiklassa tarkoitettun kohtelun riski, ja huomioidaan tämän esittämät kirjalliset selvitykset.¹¹

EIT:n tutkimisvaltaa ja asioiden tutkimista määrittää subsidiariteetti- eli toissijaisuusperiaate.¹² EIS 35 artiklan 1 kohdan mukaan tuomioistuin voi ottaa asian käsiteltäväkseen vasta, kun siinä on turvauduttu kaikkiin kansallisiin oikeussuojakeinoihin.¹³ Asian tutkimista subsidiariteettiperiaate määrittää esimerkiksi siten, että esitetyn selvityksen osalta näytönarviointi tehdään ensisijaisesti kansallisesti eikä EIT uudelleenarvioi riidattomia tosiseikkoja.¹⁴ Siltä osin, kun EIT arvioi sille esitettyä selvitystä, se soveltaa vapaan todistusharkinnan teoriaa. Näyttökynnyksen osalta EIT soveltaa *beyond reasonable doubt* -standardia.¹⁵ EIT on korostanut aiemmassa oikeuskäytännössään, että se, mikä riittää järkevän epäilyksen ylittämiseen, riippuu yksittäisen tapauksen seikoista ja olosuhteista.¹⁶ Myös näyttötaakan jakautumisen osalta merkitystä on asian seikoilla, esitettyjen väitteiden luonteella ja sillä, minkä EIS:n suojaaman ihmisoikeuden rikkominen on arvioitavana.¹⁷

Suomen hallintomenettely ja -prosessi ovat edellä todetusti monelta osin yhteneväisiä EIT:n prosessin kanssa. Huomioisin kuitenkin asian selvittämiseen liittyvänä selvänä erona Suomessa hallintotuomioistuimellakin olevan itsenäisen velvollisuuden huolehtia asian selvittämisestä, kun taas EIT:n prosessissa vastuu selvittämisestä, ei pelkästään selvityksen esittämisestä, on selkeämmin

10. Matti Pellonpää – Monica Gullans – Pasi Pölönen – Antti Tapanila, Euroopan ihmisoikeussopimus. 6. painos. Alma Talent 2018, s. 252–253.

11. Hirvelä – Heikkilä 2017, s. 195–196.

12. Toissijaisuutta vahvistettiin edelleen 1.8.2021 voimaan tulleella 15 lisäpöytäkirjalla.

13. Vaatimus koskee vain tehokkaita keinoja ja tehokkuutta arvioidaan tapauskohtaisesti. Suomen kohdalla tämä tarkoittaa aina säännönmukaisia muutoksenhakukeinoja mutta ylimääräisiä vain silloin, kun niillä olisi reaalisesti ollut mahdollista korjata asian tila. Pellonpää ym. 2018, s. 171–183.

14. Ks. subsidiariteettiperiaatteesta ja EIT:stä Pellonpää ym. 2018, s. 206–207 ja 252–253.

15. Hirvelä – Heikkilä 2017. Ks. vapaasta näytön arvioinnista *ibid.*, s. 216 ja *beyond reasonable doubt* -näyttökynnyksestä *ibid.*, s. 144 ja 217.

16. Ks. esim. suuren jaoston tuomio tapauksessa *Nachova and Others v. Bulgaria* 6.7.2005, kohta 147.

17. Suuren jaoston tuomio tapauksessa *Giuliani and Gaggio v. Italy* 24.3.2011, kohta 181. Ks. myös Hirvelä – Heikkilä 2017, s. 111.

oikeudenkäynnin osapuolilla. Tällöin valittajan vastapuolena olevan valtion passiivisuudella voi olla merkitystä valittajan esittämän selvityksen painoarvon arvioimisessa.¹⁸ Tapauksen N.A. v. Suomi ensimmäisessä tuomiossa EIT totesi näyttötaakan osalta valittajan tehtäväksi esittää maasta poistamistapauksissa¹⁹ todisteita siitä, että asiassa on merkittäviä perusteita uskoa tämän olevan maasta poistettuna todellisessa vaarassa joutua 3 artiklan vastaisen kohtelun kohteeksi. Osapuolena olevan valtion hallituksen tehtävänä on taas esittää epäilynsä kyseisten todisteiden osalta. EIT katsoi asiassa esitetyn todisteita N.A:n taholta tällä tavalla 2 ja 3 artiklan osalta. EIT huomioi myös, että N.A:n isän kertomusta oli pidetty Suomen viranomaisissa ja tuomioistuimissa sekä uskottavana että johdonmukaisena.²⁰ Asiassa ei siis missään aiemmassa vaiheessa ollut herännyt uskottavuutta koskevia epäilyksiä. N.A:n EIT:lle esittämän kuolintodistuksen osalta Suomen hallitus totesi ainoastaan, että alkuperäistä todistusta ei ollut esitetty Suomen viranomaisille tai tuomioistuimille ja että ne eivät ole voineet arvioida todistuksen aitoutta tai alkuperää.²¹ Näin ollen minkäänlaisia asiakirjojen aitouden kiistämisiä ja kiistämisiä tukevaa perustelua ei tuomion mukaan ollut Suomen taholta esitetty.

3. Turvapaikanhakijan esittämän asiakirjaselvityksen arvioinnista Maahanmuuttovirastossa ja hallintotuomioistuimissa

Olisiko Suomen hallituksella ollut perusteita esittää epäilyjä N.A:n esittämän asiakirjaselvityksen uskottavuuden osalta ensimmäisessä käsittelyssä? Lähestyn kysymystä käsittelemällä Suomessa turvapaikka-asioissa tapahtuvaa näytönarviointia.

Kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa hakemuksen hyväksyminen ei välttämättä edellytä, että turvapaikkaperusteiden tueksi on esitetty riittävästi selvitystä. Turvapaikanhakijan on esitettävä hakemuksensa tueksi kaikki asiaan vaikuttavat lausumat ja asiakirjat, mutta hyvin usein tilanne on se, että ainoa

18. Suuren jaoston tuomio tapauksessa El-Masri v. the former Yugoslav Republic of Macedonia 13.12.2012, kohta 166.

19. Ulkomaalaislaissa maasta poistaminen tarkoittaa kolmannen maan kansalaisen maahantulon epäämistä (142.1 §), ulkomaalaisen käännättämistä (141.2 §) ja ulkomaalaisen karkottamista (143 §). Ks. Janne Aer, Ulkomaalaisoikeuden perusteet. Alma Talent 2016, s. 294–296. Ulkomaalaislain 3.1 §:n mukaan tarkoitetaan 1) ulkomaalaisella henkilöä, joka ei ole Suomen kansalainen; 2) unionin kansalaisella ja häneen rinnastettavalla Euroopan unionin (EU) jäsenvaltion sekä Islannin, Liechtensteinin, Norjan ja Sveitsin kansalaista; ja 2 a) kolmannen maan kansalaisella muun maan kansalaista kuin unionin kansalaista ja häneen rinnastettavaa.

20. EIT, N.A. v. Finland 14.11.2019, kohdat 76, 81–82.

21. Ibid., kohta 70.

hakijan henkilökohtaista vainon pelkoa välittömästi tukeva selvitys on hänen oma kertomuksensa. Muun selvityksen esittämistä hakijalta ei ole välttämättä edes kohtuullista odottaa. Pakolaisoikeudessa noudatettava *benefit of the doubt* -periaate mahdollistaa kansainvälisen suojelun myöntämisen myös kyseisenlaisessa tilanteessa. Tällöin kuitenkin edellytetään, että vakuututaan hakemuksen yleisestä uskottavuudesta.²² Sen selvityksen, jonka turvapaikanhakija kykenee esittämään hakemuksensa tueksi, on oltava uskottavaa ja luotettavaa.²³

Kysymys turvapaikanhakijan hakemuksensa tueksi esittämän asiakirjaselvityksen aitoudesta ja alkuperästä ei ole merkityksellinen pelkästään arvioitaessa sitä selvityksenä, joka on esitetty tukemaan jotakin hakijan väitettä. Jos turvapaikanhakija on tietoisesti esittänyt hakemuksensa tueksi asiakirjoja, jotka todetaan väärennetyiksi, tämä voi vaikuttaa arvioon hakijan yleisestä uskottavuudesta ja sitä kautta koko turvapaikkahakemuksen menestymismahdollisuuksiin.²⁴ Yleensä hallintomenettelyssä ja hallintolainkäyttöprosessissa selvityksenä esitettyjen kotimaisten viranomaisasiakirjojen aitoutta ja alkuperää ei epäillä, ellei tällaiseen ilmene erityistä syytä. Asiakirjan laatinut viranomainen voi olla osapuolena prosessissa tai asiakirjan luotettavuus on muuten helposti arvioitavissa esimerkiksi vertaamalla sen sisältöä muuhun asiassa saatuun selvitykseen. Turvapaikanhakijoiden esittämien kotimaansa viranomaisten laatimiksi väitettyjen asiakirjojen kohdalla vastaavia keinoja ei ole käytettävissä.

Tapauksen N.A. v. Suomi tosiseikoista ilmenee, että Suomen poliisi oli ottanut yhteyttä Irakin viranomaisiin. Irakin viranomaiset olivat vahvistaneet Suomen poliisin tiedot siitä, että N.A:n isä oli yhä elossa ja että kuolintodistus ja Irakin poliisin rikosilmoitus kuolemasta olivat väärennetyjä. Ottamatta millään tavalla kantaa Suomen poliisin menettelyyn kyseisessä asiassa totean yleisesti, että voimassa oleva lainsäädäntö suhtautuu hyvin tiukasti tällaisiin tiedusteluihin. Lain viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999, JulkisuusL) 24 §:n 1 momentin 31 c kohta määrää lähtökohtaisesti viranomaisten Suomessa oleskelevaa ulkomaalaista koskevat asiakirjat salassa pidettäviksi, jos on perusteltu syy epäillä, että tiedon antaminen niistä vaarantaa asianosaisen tai

22. Ks. *benefit of the doubt* -periaatteesta UNHCR, Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees. December 2011, s. 38–39, saatavilla osoitteessa <https://www.unhcr.org/publications/legal/5ddfc47/handbook-procedures-criteria-determining-refugee-status-under-1951-convention.html> (haettu 8.10.2021); Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/95/EU vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle (uudelleen laadittu määritelmädirektiivi) 4 artikla sekä ulkomaalaislaki 98.3 §.

23. Ks. turvapaikkahakemuksen uskottavuuden arvioinnista Aer 2016, s. 273–278.

24. Ks. yleisestä uskottavuudesta ja sen merkitykselle arvioitaessa kansainvälisen suojelun tarvetta James C. Hathaway – Michelle Foster, *The Law of The Refugee Status*. Cambridge University Press 2014, s. 100–102 ja Aer 2016, s. 273–278.

hänen läheisensä turvallisuuden. Tästä poikkeaminen vaatii erillistä sääntelyä. Riippumatta siitä, onko henkilö Suomessa, vastaavin edellytyksin salassa pidettäviä ovat myös muun muassa asiakirjat, jotka koskevat kansainvälisen suojelun tarvetta, ulkomaalaisen maahantulon edellytyksiä ja maassa oleskeluoikeutta tai niiden perustetta (JulkisuusL 24 § 1 mom 24 kohta). UlkomL 97 b §:ssä on vielä erikseen säädetty, että ulkomaalaislaissa tarkoitetut viranomaiset eivät saa yksittäisessä kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa hankkia tietoa tavalla, jonka seurauksena vainoa harjoittavat tai vakavaa haittaa aiheuttavat toimijat saavat tietää kansainvälistä suojelua koskevasta asiasta ja joka vaarantaa asianomaisen tai hänen läheistensä turvallisuuden.²⁵

Edellä mainittujen säännösten edellyttämä vahinkoarvio estää tehokkaasti varsinkin turvapaikka-asioissa sen, että Suomesta käsin tiedusteltaisiin turvapaikanhakijan kotimaan viranomaiselta kyseisen viranomaisen antamaksi väitetyn asiakirjan aitoutta. Vaikka tiedustelun yhteydessä ei kerrotaisi Suomessa käsiteltävän asian laatua, turvapaikanhakijan kotimaassa lieenee varsin helposti pääteltävissä, mistä on kysymys. Salassapito ei lakkaa myöskään turvapaikanhakijan kuolemaan tai esimerkiksi turvapaikka-asian lainvoimaiseen hylkäämiseen (JulkisuusL 31 §), vaan tällöinkin on suoritettava vahinkoedellytysarvio.²⁶

Turvapaikanhakijan henkilöllisyyttä osoittavan passin tai muun vastaavan henkilöllisyysasiakirjan aitoutta arvioidaan yleensä ensimmäiseksi poliisin tai Rajavartiolaitoksen toimesta osana ulkomaalaisvalvontaa.²⁷ Passin ja vastaavan asiakirjan turvaominaisuudet mahdollistavat tämän ilman, että Suomesta ollaan yhteydessä passin myöntäneeseen turvapaikanhakijan kotimaan viranomaiseen. Sen sijaan muissa turvapaikanhakijan esittämässä asiakirjoissa tällaisia turvaominaisuuksia ei yleensä ole. Mikäli asiakirja esitetään ainoastaan valokopiona, esimerkiksi asiakirjassa olevien leimojen aitoudesta on vaikeaa varmistua. Alkuperäisinä esitettyjen asiakirjojen osalta on taas huomattava, että tietotekniikan kehitys mahdollistaa laadukkaiden asiakirjaväärennösten valmistamisen edullisesti käytännössä kenen tahansa toimesta. Lisäksi on otettava huomioon turvapaikanhakijan kotimaan viranomaisten mahdollinen korruptoituneisuus. Tämä on merkittävä ongelma useiden Suomeen saapuvien turvapaikanhakijoiden kotimaissa.

Turvapaikanhakijan kotimaan viranomaisten antamaksi väitettyjen asiakirjojen painoarvoa turvapaikkaperusteita vahvistavana selvityksenä ei tule arvioida vähäiseksi suoraan edellä mainittujen ongelmien perusteella. Turvapaikanhakijan omaa lausumaa arvioitaessa kiinnitetään huomiota kertomuksen

25. Ks. myös Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/32/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä 30 artikla.

26. Ks. ulkomaalaisasioiden julkisuudesta ja salassapidosta Aer 2016, s. 70–72 sekä ratkaisut KHO 2013:120 ja KHO 2013:121.

27. Ks. UlkomL 7 luku ja erityisesti 129 a, 129 b, 130 ja 132 §.

ristiriidattomuuteen ja johdonmukaisuuteen kaiken muun asiassa esitetyn tai muuten saadun selvityksen kanssa. Asiassa saatua kirjallista selvitystä tulee arvioida vastaavasti. Huomiota voidaan kiinnittää asiakirjojen johdonmukaisuuteen turvapaikanhakijan asiassa kertoman kanssa ja asiakirjojen sisällön ristiriidattomuuteen maatietoraporteista tai muista vastaavista lähteistä saatavan selvityksen kanssa.²⁸ Asiakirjojen aitoutta on mahdollista arvioida myös silmämääräisesti ilman sen kummempaa erikoisosaamista tai laitteistoa. Esimerkiksi jos useammassa asiakirjassa on sama leima samassa asennossa ja samoine virheineen, voi olla syytä epäillä, että kyseessä ei ole musteleima. Mikäli turvapaikka-asian käsittelyn katsotaan vaativan asiakirjan aitouden selvittämistä tarkemmin kuin Maahanmuuttovirasto tai asiaa käsittelevä tuomioistuin on kykenevä suorittamaan, harkittavaksi tulee ulkopuolisen avun pyytäminen. HL 10 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä. Saman pykälän 2 momentin mukaan viranomaisten välisestä virka-avusta säädetään erikseen. HOL:n 43 §:n 1 momentin mukaan hallintotuomioistuin voi oma-aloitteisesti pyytää erityistä asiantuntemusta vaativasta kysymyksestä lausunnon muulta kuin päätöksen tehneeltä viranomaiselta taikka yksityiseltä asiantuntijalta. Tuomioistuin voi myös kuulla asiantuntijaa suullisessa käsittelyssä.

Lainsäädäntö siis mahdollistaa esimerkiksi poliisin tai Rajavartiolaitoksen kuulemisen asiakirjan aitoudesta. Sen sijaan erillisen rikosteknisen tutkimuksen pyytämisessä rajanveto siitä, milloin on kysymys toisen viranomaisen avustamisesta ja milloin taas virka-avusta, ei ole yksiselitteistä. HL:n esitöissä avustamispynnön käyttöalaa on rajattu ensinnäkin pyynnön kohteena olevan viranomaisen toimivaltaan kuuluihin asioihin. Lisäksi pyynnön tulisi olla asian laatuun nähden oikeasuhtainen ja tarkoituksenmukainen.²⁹ Migri on lähtenyt siitä, että se voi pyytää toista viranomaista tutkimaan käsittelemässään asiassa esitetyn asiakirjan aitouden. Migrin oman ohjeen mukaan asiakirjan aitous tutkitaan Migrissä, jos poliisin tai Rajavartiolaitoksen kantaa asiakirjan aitouteen ei ole kirjattu ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään. Vaihtoehtoisesti Migri voi hyödyntää Rajavartiolaitoksen asiakirjatutkintaa. Tarvittaessa Migri lähettää

28. Ks. KHO 2019:23. Ks. asiakirjojen aitouden arvioinnista myös *European Asylum Support Office*:n opas EASO Practical Guide: Evidence Assessment. Publications Office of the European Union 2015, s. 15, saatavilla osoitteessa https://easo.europa.eu/sites/default/files/public/EASO-Practical-Guide_-_Evidence-Assessment.pdf (haettu 8.10.2021).

29. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta 72/2002 vp, yksityiskohtaiset perustelut, 10 §. Ks. rajanvedosta myös Seppo Laakso – Outi Suviranta – Veijo Tarukannel, Yleishallinto-oikeus. Tampereen yliopisto. Oikeustieteiden laitos 2006, s. 160–161.

asiakirjan lausuntoa varten Keskusrikospoliisin Rikostekniseen laboratorioon.³⁰ Ohjeessa ei ole tarkemmin määritelty, miten asiakirjojen aitoutta voidaan tutkia Migrissä tai millä edellytyksillä aitouden tutkimista voidaan pyytää muilta viranomaisilta.³¹

4. Lopuksi

Arvioitaessa turvapaikka-asiaa kansallisesti tai EIS 2 ja 3 artiklojen rikkomista EIT:ssä voidaan päätyä hakijan tai valittajan kannalta myönteiseen ratkaisuun vajaallakin selvityksellä, kun asianosaisella on asian seikoista ja olosuhteista johdettujen vaikeuksia esittää selvitystä perusteidensa ja väitteidensä tueksi. Tämä tuo mukanaan kohonneen riskin siitä, että asiassa annettu ratkaisu on aineellisesti väärä. Suojattavien oikeuksien merkittävyyden takia tätä riskiä on perusteltua sietää. Riskiä on kuitenkin mahdollista pienentää panostamalla asian selvittämisen laatuun ja edellytyksiin. Keskeisintä olisi onnistua asian selvittämisessä heti viranomaiskäsittelyssä. Se, miten asia ratkaistaan ja perustellaan ensimmäisen kerran, vaikuttaa asian käsittelyyn myöhemmissä tuomioistuinprosesseissa. Vaikutuksen voimakkuus riippuu tuomioistuinprosessissa sovellettavista säännöksistä ja periaatteista.

EIT tutki tapauksessa *N.A. v. Suomi* 2 ja 3 artiklojen suojaamia oikeuksia eli oikeutta elämään ja kidutuksen kieltoa. Näitä artikloja koskevia valituksia, joissa asiaa on aiemmin käsitelty hallintotuomioistuimessa, Suomea vastaan on EIT:n HUDOC-tietokannan mukaan jätetty tutkimatta tuomiolla tai päätöksellä

30. Maahanmuuttoviraston turvapaikkaohje (MIGDno-2019-377, 28.5.2019), voimassaoloaika 1.6.2019–1.6.2021, s. 17. Tätä kirjoitettaessa uutta ohjetta ei ole julkaistu. Migristä saadun tiedon mukaan vanhoja ohjeita kuitenkin hyödynnetään soveltuvin osin seuraavaan päivitykseen asti.

31. Ottamatta kantaa Migrin toimintaan, totean yleisesti, että mikäli Rajavartiolaitoksen tai Keskusrikospoliisin tutkinnan hyödyntäminen tulkittaisiin virka-avun pyytämiseksi, asiasta tulisi olla säädetty erikseen lailla. Poliisilain (872/2011) 9 luvun 1 §:n 1 momentti ja Rajavartiolaitoksesta annetun lain (578/2005) 77 §:n 1 momentti edellyttävät tätä yhdessä HL 10 §:n 2 momentissa säädetyn kanssa. Ulkomaalaislaissa ei ole säädetty mahdollisuudesta pyytää virka-apua asiakirjaväärennösten tutkimiseksi. Oikeudellista tilaa ei voida pitää tältä osin tyydyttävänä. Menettelyn asiakirjaväärennösten tutkimiseksi ulkomaalaisasioissa pitäisi olla selkeää jo yhdenvertaisen kohtelun nimissä. Kysymys on myös resurssista. Turvapaikka- ja oleskelulupa-asioissa esitetään vuosittain huomattava määrä erilaista muualta kuin Suomesta peräisin olevaa asiakirjaselvitystä. Ks. myös Migrin Itä-Suomen yliopistolta tilaama selvitys, jonka mukaan olisi syytä pohtia lainvalmistelutarvetta poliisin velvollisuudesta antaa virka-apua Migrille (Evganiya Kurvinen – Matti Muukkonen – Tomi Voutilainen, *Selvittämisvelvollisuus ja tiedonhankinta ulkomaalaisasioissa*. Oikeustieteiden tiedekunta 21.8.2020, s. 193).

yhteensä 50 kertaa.³² Langettavia tuomioita on tullut vain yksi.³³ Tämä yhdessä kotimaisen viranomais- ja oikeuskäytännön kanssa on voinut vaikuttaa siihen, miten asiaa on Suomen puolesta ”prosessattu”. Myös asiakirjaselvityksen esittäminen ensi kerran vasta EIT:lle on voinut tehdä tilanteesta poikkeuksellisen. Joka tapauksessa nyt voidaan todeta, että EIS 38 artikla ja EIT:n omaksumat tulkin-takäytännöt huomioon ottaen Suomelta olisi ollut perusteltua odottaa aktiivisempaa otetta asian selvittämiseksi heti ensimmäisessä käsittelyssä. Kuten edellä on tuotu esille, esitettyjen asiakirjojen luotettavuudesta olisi ollut mahdollista argumentoida usealla eri perusteella, jolloin EIT olisi myös joutunut arvioimaan niiden painoarvoa nyt tapahtunutta laajemmin. Suomen edustaminen EIT:ssä kuuluu ulkoministeriön (UM) vastuulle.³⁴ Mahdolliset selvittelytoimet eivät ole tätä kirjoitettaessa tiedossa, mutta sekin on syytä todeta, että UM:llä olisi ollut mahdollisuus pyytää muilta viranomaisilta apua HL 10 §:n 1 momentin sallimissa puitteissa.

Klaus Järvinen

32. Haku on 15.9.2021 kohdistettu kaikkiin tuomioihin (*judgments*) ja päätöksiin (*decisions*), suodattimena ”Finland” ja avainsanoina kaikki artiklojen 2 ja 3 kohdat sekä ”Administrative Court”.

33. Edellisessä alaviitteessä todettuun hakuun on lisätty suodattimeksi ”violation”.

34. Valtioneuvoston asetus ulkoministeriöstä (1171/2005) 1.1 § 19 kohta. Tässä kirjoituksessa ei ole mahdollista käsitellä tarkemmin UM:n asemaa ja velvollisuuksia sen edustaessa Suomea EIT:ssä.