

Täytäntöönpanon vaikutus valituslupamenettelyn yhdenvertaisuuteen ulkomaalaisasioissa

Oikeustapausanalyysi ratkaisusta KHO 2023:53

Oikeudenkäynti hallintoasioissa, OT00BG50
ON-työ

Laatija:
Alva Rewell

5.6.2026

Turun yliopiston laatu järjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu
Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

ON-työ/Tutkielma

Oppiaine: Oikeudenkäynti hallintoasioissa

Tekijä: Alva Rewell

Otsikko: Täytäntöönpanon vaikutus valituslupamenettelyn yhdenvertaisuuteen ulkomaalaisasioissa - Oikeustapausanalyysi ratkaisusta KHO 2023:53

Ohjaaja: Hanna Hämäläinen

Sivumäärä: 22 sivua

Päivämäärä: 5.6.2026

Oikeusturva ja oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluvat oikeusvaltion keskeisiin peruseriaatteisiin. Tähän liittyy merkittävästi yhdenvertaisuuseriaate. Tutkielmassa tarkastellaan täytäntöönpanokelpoisen käännättämispäätöksen vaikutusta valituslupamenettelyn yhdenvertaisuuteen ulkomaalaisasioissa. Tutkimuksen kohteena ovat erityisesti ex nunc -periaatteen soveltaminen, täytäntöönpanon vaikutus oikeussuojakeinojen tosiasialliseen tehokkuuteen sekä yhdenvertaisuuden toteutuminen tilanteessa, jossa hakija on palautettu ennen ylimmän oikeusasteen valituslupaharkintaa. Tarkastelun keskeisenä kohteena toimii ratkaisu KHO 2023:53.

Tutkimuksessa käytetty lähestymistapa on lainopillinen eli oikeusdogmaattinen. Tutkimuksen tarkoituksena on tulkita ja jäsentää voimassa olevan oikeuden sisältöä. Keskeisinä oikeuslähteinä työssä toimivat laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019), ulkomaalaislaki (301/2004), perustuslaki (731/1999), lakien esityöt sekä kotimainen oikeuskirjallisuus. Lisäksi tarkastelussa hyödynnetään korkeimman hallinto-oikeuden, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen sekä Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä.

Tutkielmassa havaittiin, että hakijan oikeudellinen ja prosessuaalinen asema nähtiin muista samassa asemassa olevista hakijoista oikeudellisesti relevanttina erona, koska hakija oli jo palautettu ennen valituslupaharkinnan ratkaisemista. Tutkimus osoittaa, että ajantasaisen tiedon merkitys on keskeinen kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa, mutta samalla järjestelmässä syntyy jännite tilanteissa, joissa olosuhteet muuttuvat vasta sen jälkeen, kun asian käsittelymahdollisuudet ovat käytännössä päättyneet.

On havaittavissa, että maasta poistamisen toteuttaminen ennen valituslupaharkintaa voi johtaa tilanteeseen, jossa hakijoiden mahdollisuudet saada asiansa tutkittavaksi eroavat toisistaan. Täytäntöönpanon ajoitus muodostuu tällöin keskeiseksi tekijäksi arvioitaessa oikeussuojakeinojen tosiasiallista tehokkuutta ulkomaalaisasioissa. Ratkaisussa valitusluvan myöntämisen perusteita arvioitiin pääasiassa palautuskiellon rikkomisen näkökulmasta, kun taas lain esitöissä tunnustetulle muulle selvälle oikeudenloukkauksen vaaralle ei annettu merkittävää painoarvoa.

Tutkielmassa on käytetty paikoittain apuna ChatGPT -tekoälytyökalua kielenhuoltoon ja rakenteen ideointiin Turun yliopiston ohjeita noudattaen.

Avainsanat: hallinto-oikeus, ulkomaalaisasiat, yhdenvertaisuus, täytäntöönpano

Lähteet	IV
Lyhenteet	VI
1 Johdanto	1
1.1 Tausta ja rajaus	1
1.2 Tutkimuskysymykset ja tutkimuksen rakenne.....	2
2 Valituslupajärjestelmä ja oikeusturva hallintolainkäytössä	4
2.1 Valituslupajärjestelmän suhde oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin	4
2.2 Valituslupajärjestelmän yleiset lähtökohdat hallintolainkäytössä ja ulkomaalaislaissa.....	4
2.3 Valituslupajärjestelmä ja yhdenvertaisuusperiaate	5
3 Palautuskielto ja ex nunc -periaate	8
3.1 Palautuskielto ehdottomana periaatteena.....	8
3.2 Palautuskiellon soveltaminen	8
3.3 Ex nunc -periaate ja sen merkitys muutoksenhaussa.....	9
4 Kansainvälisen suojelun oikeusturvakeinot	11
4.1 Käännyttämispäätöksen täytäntöönpanon kieltäminen	11
4.2 Uusintahakemus päätöksen purkamista syrjäyttävänä oikeusturvakeinona...12	
5 Täytäntöönpanon vaikutus tehokkaaseen oikeussuojaan	14
5.1 Täytäntöönpanon ja muutoksenhaun välinen jännite	14
5.2 Palautuskielto ja ex nunc -periaate.....	15
5.3 Yhdenvertaisuus	16
5.4 KHO 2023:53 rakenteellisen ongelman esimerkkinä	17
5.5 Uusintahakemus	18
5.6 Oikeussuojajärjestelmän kehittäminen	19
6 Johtopäätökset	21

Lähteet

Kirjallisuus

Anttila, Outi – Ojanen, Tuomas (toim.), Yhdenvertaisuuslaki kommentein. Alma Talent Oy 2025.

Foran, Michael, The Cornerstone of our law: equality, consistency and judicial review. Cambridge Law Journal 81(2) 2022.

Hallberg, Pekka - Karapuu, Heikki - Ojanen, Tuomas - Scheinin, Martin - Tuori, Kaarlo - Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeudet. 2., uudistettu painos. WSOYpro 2011

Hirvonen, Ari, Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja 2011.

Juvonen, Anna-Maija, Maahanmuuton lait ja menettelyt – käytännön käsikirja, Edita Publishing Oy 2021.

Kallio, Heikki – Kotkas, Toomas – Palander, Jaana, Ulkomaalaisoikeus, 1. painos, Alma Talent Oy 2018.

Melander, Sakari, Yhdenvertaisuus rikosoikeudessa. Oikeus 2/2011 s. 175-198.

Mäenpää, Olli, Hallinto-oikeus. 3., uudistettu painos. Alma Talent Oy 2023.

Mäenpää, Olli, Oikeudenkäynti hallintoasioissa: hallintoprosessioikeuden perusteet. 2., uudistettu painos. Alma Insights 2025.

Pirjola, Jari, Out of Sight, Out of Mind: Post-return Monitoring – A Missing Link in the International Protection of Refugees?, Refugee Survey Quarterly, 2019, 38, 363–386.

Pirjola, Jari, Palauttamiskielto, Non-refoulement -periaatteesta kolmessa ihmisoikeussopimuksessa, Lakimies 5/2002 s.741-756.

Virallislähteet

HE 72/2002 vp

HE 86/2008 vp

HE 32/2016 vp

HE 29/2018 vp

HE 273/2018 vp

Oikeustapaukset

KHO 2012:1

KHO 2014:35

KHO 2017:63

KHO 2019:20

KHO 2023:53

Cruz Varas and Others v. Sweden, nro 15576/89, 20.3.1991

Čonka v. Belgium, nro 51564/99, 5.2.2002

Salah Sheekh v. the Netherlands, nro 1948/04, 11.1.2007

Hirsi Jamaa and Others v. Italy, nro 27765/09, 23.2.2012

Baydar v. the Netherlands, nro 55385/14, 24.4.2018

Unionin tuomioistuimen tuomio 26.9.2018,

X ja Y v. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, C-180/17, EU:C:2018:775

Lyhenteet

EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
HE	hallituksen esitys
HOL	laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019)
KHO	korkein hallinto-oikeus
PL	perustuslaki (731/1999)
UNHCR	Yhdistyneiden Kansakuntien pakolaisjärjestö
Menettelydirektiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/32/EU, kansainvälisen suojelun myöntämisestä ja poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä

1 Johdanto¹

1.1 Tausta ja rajaus

Oikeusturva ja oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluvat oikeusvaltion keskeisiin peruseriaatteisiin.² Suomen perustuslain (PL) 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Säännös turvaa oikeuden tehokkaisuuden oikeussuojakeinoihin sekä oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, johon sisältyvät muun muassa oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta. Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin on turvattu myös kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa, erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 6 artiklassa. Oikeusturvan toteutumisen kannalta keskeistä on, että yksilöllä on tosiasiallinen mahdollisuus saattaa viranomaispäätös tuomioistuimen tutkittavaksi.³

Oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin liittyy läheisesti myös yhdenvertaisuuseriaate. Perustuslain 6 §:ssä säädetään, että kaikki ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä eikä ketään saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan. Yhdenvertaisuuseriaate velvoittaa viranomaisia ja tuomioistuimia kohtelemaan samanlaisia tapauksia samalla tavalla sekä perustelemaan mahdolliset erot ratkaisukäytännössä. Hallintomenettelyssä ja hallintolainkäytössä periaate konkretisoituu muun muassa hallintolain 6 §:n tasapuolisen kohtelun vaatimuksessa sekä johdonmukaisen ratkaisukäytännön edellytyksessä.

Ulkomaalaisasioissa oikeusturvakysymykset korostuvat myös erityisesti, koska päätöksillä voi olla merkittäviä vaikutuksia yksilön perus- ja ihmisoikeuksiin. Kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa tuomioistuinten arvioinnissa keskeisessä asemassa ovat palautuskielto, ajantasaisen maatiedon merkitys sekä ex nunc –periaate. Samalla muutoksenhakujärjestelmän toimivuus ja täytäntöönpanon ajoitus voivat vaikuttaa siihen, kuinka tehokkaasti yksilö voi käyttää oikeussuojakeinojaan.

Tässä tutkielmassa tarkastellaan myös korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) ratkaisua KHO 2023:53, jossa oli kyse Afganistanin kansalaisesta, jonka kansainvälistä suojelua koskeva hakemus oli hylätty ja joka oli palautettu Afganistaniin ennen kuin KHO käsitteli hänen

¹ Tämä ON-tutkielma pohjautuu keväällä 2026 Oikeudenkäynti hallintoasioissa -erikoistumisjaksolla yhdessä Seela Rislan kanssa kirjoittamaani seminaarityöhön Oikeustapausanalyysi ratkaisusta KHO 2023:53

² Mäenpää 2023, s. 82

³ Mäenpää 2023, s. 82

valituslupahakemuksensa. Hakija vaati lainvoimaisen päätöksen purkamista sillä perusteella, että valitusluvan hylkääminen oli loukannut hänen yhdenvertaisuuttaan ja oikeuttaan oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Tutkielmassa analysoidaan sitä, loukkasiko valituslupahakemuksen hylkääminen hakijan yhdenvertaisuutta ja oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin tilanteessa, jossa muille samassa asemassa oleville hakijoille myönnettiin myöhemmin valituslupa.

1.2 Tutkimuskysymykset ja tutkimuksen rakenne

Tässä tutkielmassa tarkastellaan täytäntöönpanokelpoisen käännättämispäätöksen vaikutusta valituslupamenettelyn yhdenvertaisuuteen ulkomaalaisasioissa. Tutkielmassa käsitellään kolmea eri tutkimuskysymystä:

1. Asettaako palauttaminen ennen valituslupaharkintaa hakijat tosiasiallisesti eriarvoiseen asemaan, vaikka harkinta perustuu ajantasaiseen maatietoon?
2. Miten ex nunc -periaate rajoittaa myöhempien olosuhdemuutosten huomioon ottamista?
3. Miten täytäntöönpanon ajoitus vaikuttaa oikeussuojakeinojen tosiasialliseen tehokkuuteen?

Tutkimuksessa käytetty lähestymistapa on lainopillinen eli oikeusdogmaattinen. Lainopillisen tutkimuksen tarkoituksena on tulkita ja jäsentää voimassa olevan oikeuden sisältöä.⁴

Keskeisinä oikeuslähteinä työssä toimivat laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019, HOL), ulkomaalaislaki (301/2004), perustuslaki (731/1999, PL), lakien esityöt sekä kotimainen oikeuskirjallisuus. Lisäksi tarkastelussa hyödynnetään tarpeellisilta osin KHO:n, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä.

Luvussa 2 tarkastellaan valituslupajärjestelmän normiperustaa perusoikeuksien sekä tarkemmin ulkomaalaislain kautta. Luvussa 3 perehdytään palautuskieltoon kansainvälisen suojelun oikeudellisena lähtökohtana ja soveltamiseen käytännössä huomioiden ex nunc -periaate. Kansainvälisen suojelun oikeusturvakeinot ovat aiheina luvussa 4. Viimeinen käsittelykappale luku 5 käsittelee täytäntöönpanon vaikutusta tehokkaaseen oikeussuojaan

⁴ Hirvonen 2011, s. 22

sekä tarkastelee, miten järjestelmää voisi mahdollisesti parantaa. Viimeisessä luvussa tuodaan esiin tutkimuksen keskeiset johtopäätökset.

2 Valituslupajärjestelmä ja oikeusturva hallintolainkäytössä

2.1 Valituslupajärjestelmän suhde oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin

Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin on kansainvälinen ihmisoikeus ja siitä määrätään myös perustuslaissa. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutuminen liittyy olennaisesti myös muutoksenhakujärjestelmään ja siihen, millaiset mahdollisuudet yksilöllä on saada asiansa tutkittavaksi tuomioistuimessa.⁵ Tässä yhteydessä keskeinen merkitys on valituslupajärjestelmällä, joka määrittää, millä edellytyksillä asia voidaan saattaa ylimmän tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin toteuttaa oikeusturvaa varmistamalla, että viranomaistoiminnan lainmukaisuus voidaan saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi.⁶ Hallintoasioissa tämä tarkoittaa yleensä hallintopäätöksestä valittamista hallinto-oikeuteen ja hallinto-oikeuden päätöksessä valitusluvan hakemista KHO:lta.⁷ Valitusluvan epääminen ei lähtökohtaisesti merkitse oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin loukkausta, koska asialla on jo ollut mahdollisuus tulla käsiteltäväksi hallinto-oikeudessa. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta ratkaisevaa on siten ennen kaikkea se, että asia voidaan saattaa ainakin yhden tuomioistuimen tutkittavaksi.⁸ Valituslupajärjestelmän ei ole myöskään katsottu olevan perustuslain 21 §:n eikä EIS:n 6(1) artiklan vastainen. Kaksiasteista muutoksenhakua voidaan pitää riittävänä, ellei oikeusturva tai oikeuskäytännön yhtenäisyys vaadi asian käsittelyä KHO:ssa.⁹

2.2 Valituslupajärjestelmän yleiset lähtökohdat hallintolainkäytössä ja ulkomaalaislaissa

Valittamalla saadaan hakea muutosta päätökseen, jolla hallintotuomioistuin on ratkaissut asian tai jättänyt sen tutkimatta. KHO:een valittaminen edellyttää pääsääntöisesti valituslupaa, jonka myöntämisen edellytyksistä säädetään HOL 111 §:ssä. Säännöksen mukaan valituslupa on myönnettävä, jos asian saattaminen on lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi tärkeää (prejudikaattiperuste), jos asiassa on tapahtunut ilmeinen virhe tai jos valitusluvan myöntämiselle on muu painava syy. Valitusluvan myöntäminen ei siten perustu tuomioistuimen vapaaseen harkintaan, vaan laissa

⁵ Mäenpää 2025, s. 429

⁶ Mäenpää 2025, s. 3

⁷ Mäenpää 2025, s. 563

⁸ Mäenpää 2025, s. 563

⁹ Mäenpää 2023, Luku V, kpl 4

säädettyihin perusteisiin. Vastaavasti hakijalla on oikeus valitusluvan saamiseen perusteen täytyessä.¹⁰ KHO:n ei kuitenkaan tarvitse perustella päätöstä valitusluvan myöntämisestä tai hylkäämisestä asiasisällön osalta, vaan riittävää on, että päätös perustellaan esittämällä sovelletut lainkohdat, ellei asia edellytä muita perusteluita.¹¹ Edellä esitetty on myös tunnustettu EIT:n oikeuskäytännössä.¹²

Ulkomaalaislain mukaisissa asioissa valituslupajärjestelmästä säädetään erikseen 196 §:ssä. Säännöksen mukaan hallinto-oikeuden päätökseen saadaan hakea muutosta KHO:lta valittamalla ainoastaan, jos KHO myöntää valitusluvan. Valitusluvan myöntäminen edellyttää prejudikaattiperustetta tai muuta erityisen painavaa syytä. Lain esitöiden mukaan erityisen painavana syynä voidaan pitää palautuskiellon rikkomista tai selvää muuta oikeudenloukkauksen vaaraa. Ulkomaalaislain valituslupasäännös poikkeaa siten osittain hallintolainkäyttöä koskevasta yleissääntelystä. Kun HOL 111 §:ssä valituslupa voidaan myöntää myös muun painavan syyn perusteella, ulkomaalaislain 196 §:ssä edellytetään sanamuodon mukaan erityisen painavaa syytä. Säännöksen voidaan näin ollen tulkita asettavan valitusluvan myöntämiselle lähtökohtaisesti korkeamman kynnyksen.¹³

2.3 Valituslupajärjestelmä ja yhdenvertaisuusperiaate

Valituslupajärjestelmän tulee toteuttaa myös yhdenvertaisuusperiaatetta. Yhdenvertaisuus on perustuslain 6 §:ssä turvattu perusoikeus, joka edellyttää ihmisten yhdenvertaisuutta lain edessä. Säännöksen mukaan “ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella”. Pykälä sisältää yhdenvertaisuuden periaatteen sekä syrjinnän kiellon.¹⁴ Yhdenvertaisuus ei oikeusjärjestelmässämme näyttäytyä vain yksittäisenä perusoikeutena, vaan oikeusjärjestyksen perustavana arvona.¹⁵

¹⁰ Mäenpää 2023, luku V kpl 9

¹¹ Mäenpää 2023, luku V kpl 9

¹² Baydar, EIT 2018, k. 46-48

¹³ HE 32/2016 vp s. 19

¹⁴ Hallberg – Karapuu – Ojanen – Scheinin – Tuori – Viljanen 2005, Luku III, kpl 2

¹⁵ Melander 2011, s. 175

Perustuslain yhdenvertaisuussäännös sisältää vaatimuksen muodollisesta ja tosiasiallisesta yhdenvertaisuudesta.¹⁶ Muodollinen yhdenvertaisuus tarkoittaa, että samanlaisia tapauksia kohdellaan samalla tavalla. Tosiasiallinen yhdenvertaisuus korostaa yhteiskunnassa ilmenevän eriarvoisuuden huomioon ottamista ja katsoo, että oikeuden tehtävänä on muodollisen, kaikille saman kohtelun lisäksi myös aktiivisesti poistaa eriarvoisuutta.¹⁷ Muodollinen yhdenvertaisuus on se, mikä korostaa henkilöiden kohtelua tuomioistuimissa samanlaisissa olosuhteissa samalla tavoin.

Lainkäytössä muodollinen yhdenvertaisuus tarkoittaa samanlaista kohtelua samanlaisissa olosuhteissa.¹⁸ Lain tulkinnassa ja soveltamisessa tulee kohdella keskenään samanlaisia tilanteita samalla tavalla, mutta ottaa erilaisissa tilanteissa huomioon niiden olennaiset erot. Tasapuolinen kohtelu edellyttää siis tapauskohtaista arviointia, jossa asian erityiset olosuhteet huomioidaan riittävästi. Eri kohtelu on sallittua vain, jos sille on hyväksyttävä ja asiallinen peruste, koska tavoitteena on kuitenkin sääntöjen johdonmukainen soveltaminen.¹⁹

Johdonmukaisuus edellyttää samanlaista menettelyä ja samaa ratkaisulinjaa samanlaisissa asioissa. Päätöksenteossa on kuitenkin otettava huomioon yksittäisen asian erityispiirteet, joten ratkaiseminen ei voi olla kaavamaista tai mekaanista.²⁰ Johdonmukainen päätöksenteko ei estä ratkaisulinjan muuttamista perustellun syyn takia. Esimerkiksi olosuhteiden olennainen muuttuminen voi olla perusteltu syy uudelle, lainmukaiselle käytännölle.²¹ Selvää on, että päätöksenteon pitää pysyä ennakoitavana, jotta luottamus viranomaiseen säilyy.

Oikeuskirjallisuudessa korostetaan sitä, että johdonmukainen ratkaisutoiminta liittyy kiinteästi oikeusvaltioperiaatteeseen, sillä asianosaisen tulee pystyä luottamaan siihen, että viranomaiset soveltavat lakia yhdenmukaisesti samanlaisissa tilanteissa.²² Yhdenvertaisuusperiaate edellyttää lisäksi, että viranomainen perustelee erityisen huolellisesti tilanteet, joissa aikaisemmasta käytännöstä poiketaan. Muutoksen tulee perustua hyväksyttäviin ja

¹⁶ Anttila – Ojanen 2025, s. 11

¹⁷ Hallberg – Karapuu – Ojanen – Scheinin – Tuori – Viljanen 2005, Luku III, kpl 2

¹⁸ Hallberg – Karapuu – Ojanen – Scheinin – Tuori – Viljanen 2005, Luku III, kpl 2

¹⁹ Mäenpää 2023, s. 161

²⁰ Melander 2011, s. 178

²¹ Mäenpää 2023, s. 161

²² Foran 2022, s. 260

objektiivisesti arvioitaviin syihin. Yhdenvertaisuuden näkökulmasta ei siten ole ratkaisevaa mekaaninen samanlaisuus, vaan erilaisen kohtelun perustelu asian erityispiirteillä.²³

²³ Foran 2022, s. 271

3 Palautuskielto ja ex nunc -periaate

3.1 Palautuskielto ehdottomana periaatteena

Palautuskiellolla tarkoitetaan kansainvälisessä oikeudessa vakiintunutta periaatetta, jonka mukaan ketään ei saa käännättää, karkottaa tai pääsyn epäämisen seurauksena palauttaa alueelle, jossa hän voi joutua kuolemanrangaistuksen, vainon tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi. Palautuskieltoa pidetään kansainvälisen oikeuden ehdottomana normina, joka edellyttää sen huomioon ottamista kaikissa ulkomaalaisen maasta poistamiseen liittyvissä tilanteissa.²⁴ Palautuskielto sitoo viranomaisia koko turvapaikkamenettelyn ajan, ulottuen aineellisesta ratkaisusta aina palauttamista ja käännättämistä koskevaan täytäntöönpanoon saakka.²⁵

Suomi on ratifioinut vuonna 1951 solmitun pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen ja sen lisäpöytäkirjan, minkä johdosta Suomella on velvollisuus tutkia sille esitetyt turvapaikkahakemukset.²⁶ Sopimuksen 33 artikla kieltää turvapaikanhakijan käännättämisen tai palauttamisen ennen hakemuksen ratkaisua ja takeita siitä, ettei palauttaminen johda palautuskiellon loukkaamiseen.²⁷ Vastaavasti EIS:n 3 artikla kieltää kidutuksen sekä epäinhimillisen tai halventavan kohtelun. Suomen oikeusjärjestyksessä palautuskielto on sisällytetty perustuslain 9 §:n 4 momenttiin sekä ulkomaalaislain 147 §:ään.

3.2 Palautuskiellon soveltaminen

Palautuskiellon ehdottomuus ei kuitenkaan poista tarvetta tapauskohtaiselle arvioinnille. Vaikka periaate on oikeudellisesti ehdoton, sen soveltaminen edellyttää harkintaa siitä, onko hakijaan kohdistuva riski todellinen, henkilökohtainen ja riittävän vakava. Jotta kaltoinkohtelu kuuluisi palautuskiellon soveltamisalaan, sen tulee saavuttaa lisäksi tietty vähimmäisvakavuusaste, eikä yksinomaan kaltoinkohtelun mahdollisuus riitä palautuskiellon rikkomiseen.²⁸ Arviointi jättää osaltaan viranomaisille ja tuomioistuimille merkittävän tulkintavallan, minkä vuoksi eri asteiden ratkaisut voivat samassakin asiassa poiketa. Oikeusturvan laatu riippuu osin siitä, miten huolellisesti viranomaiset ja tuomioistuimet ovat arvioineet käytettävissä olevaa selvitystä.

²⁴ Kallio – Kotkas – Palander 2018, s. 293

²⁵ Juvonen 2021, s.234

²⁶ Juvonen 2021, s.33

²⁷ Pirjola 2022, s. 741

²⁸ Pirjola 2022, s.748

Kansainvälistä suojelua koskevilla asioilla palautuskiellon arviointi perustuu luonteeltaan erityisiin oikeuslähteisiin.²⁹ Ulkomaalaislain 98.2 §:n mukaan hakemusta ratkaistaessa on otettava huomioon hakijan esittämät selvitykset sekä eri lähteistä saadut ajantasaiset tiedot lähtömaan olosuhteista. Hakijan esittämä selvitys esitetään yleensä suullisessa turvapaikkapuhuttelussa, jossa selvitetään hänen henkilökohtaiset kokemuksensa ja pelkonsa mahdollisesta vainosta tai muusta vakavasta haitasta. Näiden tietojen lisäksi viranomaisen tulee tukeutua luotettavaan maatietoon arvioidessaan suojelun tarvetta.³⁰

Maatietoa saadaan useista kansainvälisistä ja kansallisista lähteistä. Lain esitöiden mukaan keskeisiä lähteitä ovat Yhdistyneiden Kansakuntien pakolaisjärjestö (UNHCR), muut YK- ja kansainväliset järjestöt, valtiolliset lähteet, EU:n yhteistyöelimet, kansalaisjärjestöt sekä uutistoimistot.³¹ Vaikka linjaukset, ohjeet ja muu materiaali eivät muodollisesti sido viranomaisia, tulee ne kuitenkin käytännössä ottaa huomioon päätöstä tehtäessä.³² Viranomaisen käyttämä maatieto ei edellytä erikseen hakijan kuulemista, mutta perusteluissa maatietouden merkitys asian ratkaisemisen kannalta tulee avata.³³ Suomalaisessa oikeuskäytännössä, kuten myös tarkasteltavassa tapauksessa, on johdonmukaisesti tukeuduttu edellä mainittuihin oikeuslähteisiin osana kansainvälistä suojelua koskevaa harkintaa.³⁴

3.3 Ex nunc -periaate ja sen merkitys muutoksenhaussa

Kansainvälistä suojelua koskevilla asioilla muutoksenhaun keskeisenä menettelyllisenä lähtökohtana pidetään ex nunc -periaatetta. Ex nunc -arviointi tarkoittaa sitä, että tuomioistuimen tulee ratkaista asia niiden tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen perusteella, jotka ovat olemassa asian käsittelyhetkellä.³⁵ Tuomioistuin on siten velvollinen ottamaan huomioon myös sellaiset uudet seikat, jotka ovat tulleet ilmi vasta sen päätöksen jälkeen, johon muutosta haetaan.³⁶ Tällaiset uudet seikat liittyvät usein lähtömaan turvallisuustilanteen muutoksiin tai hakijan henkilökohtaisen tilanteen kehittymiseen. KHO:n oikeuskäytännössä ex nunc -periaate ilmenee esimerkiksi ratkaisussa KHO muu päätös 1522/2018, jossa hakijan lähtömaan turvallisuustilanne oli heikentynyt selvästi

²⁹ Kallio – Kotkas – Palander 2018, s. 294

³⁰ Kallio – Kotkas – Palander 2018, s.106

³¹ HE 86/2008 vp, s. 58

³² Kallio – Kotkas – Palander 2018, s.294

³³ Kallio – Kotkas – Palander 2018, s.541

³⁴ ks. KHO 2017:63, 2012:1, 2014:35

³⁵ Juvonen 2021, s.307

³⁶ KHO 2019:20 k.110 ja 111

Maahanmuuttoviraston ja hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen. KHO kumosi tällöin hallinto-oikeuden ja Maahanmuuttoviraston aiemmat päätökset ja palautti asian uudelleen käsiteltäväksi, jotta hakijan kansainvälisen suojelun tarve voitiin arvioida ratkaisuhetken ajantasaisen maatiedon perusteella.

Ex nunc -periaatteen merkitys ilmenee myös unionin oikeudessa. Menettelydirektiivin³⁷ 46 artiklan 3 kohdan mukaan sopimusvaltioiden on mukautettava kansallista oikeuttaan tavalla, joka mahdollistaa muutoksenhaussa asian käsittelyn ajantasaisesti kaikkien tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen perusteella. Tuomioistuimien ei siten ole yksinomaan sidottu Maahanmuuttoviraston soveltamaan maatielutteen, sillä olosuhteiden muutos voi vaikuttaa siihen, että tuomioistuimen tulee viran puolesta hankkia asiassa uutta selvitystä.³⁸ Esimerkkinä ratkaisussa KHO 2014:152 todettiin, että valittajalla on oikeus riitauttaa Maahanmuuttoviraston käyttämä lähdeaineisto ja esittää uutta aikaisemmasta maatiedosta eroavaa tietoa valittaessaan hallinto-oikeuteen.

EIT:n oikeuskäytännön mukaan palautuskiellon arviointi on lisäksi luonteeltaan tulevaisuuteen suuntautuvaa riskiarviointia. Tuomioistuimen on tutkittava karkottamisen ennakoitavissa olevia seurauksia sekä maatilanteen että hakijan henkilökohtaisten olosuhteiden valossa.³⁹ Riskin olemassaoloa arvioidaan ensisijaisesti niiden tosiseikkojen perusteella, jotka olivat valtion tiedossa tai joiden olisi pitänyt olla valtion tiedossa karkotushetkellä.⁴⁰ EIT voi kuitenkin ottaa huomioon myös karkotuksen jälkeen ilmenneet seikat. Seikoilla voi olla merkitystä arvioitaessa, oliko sopimusvaltion tekemä arvio oikea ja olivatko hakijan esittämät pelot perusteltuja.⁴¹

³⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/32/EU, kansainvälisen suojelun myöntämistä ja poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä

³⁸ Kallio – Kotkas – Palander 2018, s.542

³⁹ Hirsi Jamaa and Others v. Italy 2012, k. 117

⁴⁰ Hirsi Jamaa and Others v. Italy 2012, k.121

⁴¹ Cruz Varas and others v. Sweden 1991, k.76

4 Kansainvälisen suojelun oikeusturvakeinot

4.1 Käännyttämispäätöksen täytäntöönpanon kieltäminen

Ulkomaalaislain 201 §:n 1 momentin mukaan päätös käännyttämisestä voidaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Jos asiassa tarvitaan valituslupa KHO:lta, valitus ei estä täytäntöönpanoa, ellei KHO toisin määrää. Päätöstä ei saa kuitenkaan panna täytäntöön, ennen kuin hakemus täytäntöönpanon kieltämisestä tai keskeyttämisestä on ratkaistu. Ulkomaalaislain 202 §:n mukaan lainvoimaista päätöstä tai päätöstä, joka tämän lain mukaan on muutoin pantavissa täytäntöön, ei saa panna täytäntöön, jos on syytä epäillä, että ulkomaalaisen palauttaminen alkuperämaahan tai muuhun maahan saattaa hänet 147 §:ssä tarkoitettuun vaaraan. Säännöksellä viitataan palautuskieltoon.

Täytäntöönpanomääräyksen keskeinen tarkoitus on turvata valittajan oikeusturva oikeudenkäynnin ajaksi. Velvoittavaa tai rajoittavaa päätöstä ei tulisi panna täytäntöön ennen kuin hallintotuomioistuin on arvioinut sen lainmukaisuuden, jos täytäntöönpanon voidaan katsoa aiheuttavan olennaista tai peruuttamatonta haittaa yksilön perusoikeuksille.⁴² EIS:n 13 artiklan perusvaatimus oikeudesta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon, turvaa ihmisoikeussopimuksessa tunnustettujen yksilön perusoikeuksien turvaamista hallintoasiaa koskevan oikeudenkäynnin aikana. Päätöksen täytäntöönpano edellyttää tuomioistuimen arviointia ja mahdollisuutta täytäntöönpanon kieltämiseen tilanteissa, joissa täytäntöönpanon voidaan katsoa olevan ilmeisesti vastoin ihmisoikeussopimuksessa turvattua oikeutta ja aiheuttavan peruuttamattomia vaikutuksia yksilölle. Täytäntöönpano ennen sen ihmisoikeussopimuksen mukaisuuden arviointia voi merkitä ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan loukkausta.⁴³

Kansallisessa oikeudessa vastaavaa periaatetta ilmentää HOL 122 §:n 2 momentti, jonka mukaan täytäntöönpanoon ei saa ryhtyä, jos valitus kävisi täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi. Valitus olisi hyödytön esimerkiksi silloin, jos täytäntöönpano aiheuttaisi sellaisen muutoksen, jota ei voitaisi myöhemmin tosiasiallisesti perua tai hyvittää. Säännöksen taustalla on ajatus siitä, että muutoksenhaulla tulee olla todellinen merkitys eikä se saa menettää tarkoitustaan täytäntöönpanon vuoksi.⁴⁴ Vaikka vastaavaa säännöstä ei ole

⁴² Čonka v. Belgium 2002, k. 79

⁴³ Mäenpää 2023, luku V kpl 6

⁴⁴ HE 29/2018 vp, s.190

kirjattu suoraan ulkomaalaislakiin, sen voidaan katsoa yleisenä hallinto-oikeudellisenä säännöksenä ohjaavan myös ulkomaalaisoikeudellista muutoksenhakua.⁴⁵ Tästä näkökulmasta täytäntöönpanon ja muutoksenhaun välinen suhde muodostuu keskeiseksi oikeusturvakysymykseksi.

Kielteisillä ja rajoittavilla päätöksillä toteutetaan usein painavaa yleistä etua tai suojataan muiden oikeuksia, mikä voi toisaalta puoltaa välitöntä täytäntöönpanoa. Täytäntöönpanon sallimista voidaan pitää perusteltuna erityisesti silloin, kun sillä ehkäistään merkittävää vahinkoa. Ratkaisu edellyttää aina punnintaa asianosaisen oikeusturvan ja päätöksellä tavoitellun yleisen edun välillä. Mitä vakavampi ja peruuttamattomampia vaikutuksia yksilön oikeuksiin täytäntöönpanolla on, sitä vahvemmat perusteet on sen estämiselle. Sen sijaan mitä painavampi ja kiireellisempi yleinen etu on kyseessä, sitä vahvemmin voidaan puoltaa päätöksen välitöntä toteutumista.⁴⁶

4.2 Uusintahakemus päätöksen purkamista syrjäyttävänä oikeusturvakeinona

Kansainvälistä suojelua hakevalla on mahdollisuus tehdä asiassaan uusi hakemus lainvoimaisen päätöksen jälkeen, kun hakija edelleen oleskelee maassa tai on päätöksen jälkeen poistunut maasta lyhyeksi ajaksi. Ulkomaalaislain 102 § mukaan uusintahakemuksen tutkittavaksi ottaminen edellyttää, että hakija voi esittää hakemuksensa perusteeksi uusia seikkoja tai perusteita, jotka lisäävät merkittävästi todennäköisyyttä sille, että hakijaa tulisi pitää kansainvälistä suojelua saavana henkilönä. Edellytyksenä on myös, ettei hakija ole voinut esittää itsestään riippumattomista syistä näitä seikkoja tai perusteita aikaisemman hakemuksen käsittelyn tai sitä koskevan muutoksenhaun yhteydessä. Perusteltuna uusintahakemuksena voidaan pitää hakemusta, jossa hakijan tilanne on muuttunut aiemman kansainvälistä suojelua koskevan päätöksen jälkeen. Uusintahakemuksen tarkoituksena on hakijan oikeussuojan turvaaminen. Oikeusturva edellyttää sen varmistamista, että hakija voi saattaa uuden turvapaikkaperusteen ja edelleen sitä tukevan selvityksen viranomaisen tutkittavaksi.⁴⁷

Jos asianosaisella katsotaan olevan käytössä muu tehokas oikeusturvakeino, on mahdollista katsoa, ettei päätös ylitä purkukynnystä. Lainvoimainen päätös ei yleensä estä hakijaa tekemästä uutta hakemusta samassa asiassa. Uutta hakemusta puoltaa myös se, että uusi

⁴⁵ Mäenpää 2023, luku III kpl 9

⁴⁶ Mäenpää 2025, s.289

⁴⁷ HE 273/2018 vp, s.18

hakemus on päätöksen purkamista kevyempi ja joutuisampi oikeusturvakeino.⁴⁸ Esimerkiksi tapauksessa KHO 2018:81 Maahanmuuttoviraston päätöstä turvapaikkahakemuksen hylkäämisestä ei purettu, sillä hakijan oli mahdollista tehdä asiassa uusi hakemus. KHO katsoi, ettei normaalisti sellaiset muutokset, jotka ovat tapahtuneet vasta alkuperäisen päätöksen jälkeen yleensä oikeuta jo lainvoimaisen ratkaisun purkamiseen. Kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa tilannetta oli kuitenkin arvioitava myös palautuskiellon ehdottomuuden kannalta. Tämän vuoksi oli huolehdittava siitä, että hakijalla on tosiasiallinen ja toimiva mahdollisuus esittää uusi suojeluun liittyvä peruste sekä siihen liittyvä näyttö viranomaisen käsiteltäväksi. Tällöin täytäntöönpanoviranomaisen tulisi ohjata ulkomaalainen hakemaan uudelleen kansainvälistä suojelua, jos siihen ilmenee tarve uusien perusteiden vuoksi.

⁴⁸ Mäenpää 2025, s. 628

5 Täytäntöönpanon vaikutus tehokkaaseen oikeussuojaan

5.1 Täytäntöönpanon ja muutoksenhaun välinen jännite

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan turvaama tehokas oikeussuojakeino edellyttää, että oikeussuojakeinoilla voidaan estää sellaisten toimenpiteiden täytäntöönpano, jotka voivat olla yleissopimuksen vastaisia ja joiden vaikutukset ovat mahdollisesti peruuttamattomia. Artiklan vastaisena voidaan pitää tilannetta, jossa tällaiset toimenpiteet pannaan täytäntöön, ennen kuin viranomaiset ovat tutkineet ovatko ne yleissopimuksen mukaisia.⁴⁹ Tästä syystä erityisesti karkottamis- ja palauttamispäätöksiin liittyy vaatimus siitä, että yksilöllä on mahdollisuus saattaa väitteensä ihmisoikeusloukkauksesta toimivaltaisen viranomaisen tutkittavaksi ennen täytäntöönpanoa. EIT:n oikeuskäytännössä on kuitenkin korostettu, ettei 13 artikla edellytetä oikeussuojakeinoa, joka varmasti estää täytäntöönpanon. Riittävää on, että yksilöllä on tosiasiallinen mahdollisuus hakea täytäntöönpanon keskeyttämistä ja saada väitteensä tutkittavaksi. Esimerkiksi tapauksessa Salah Sheekh vs Alakomaat EIT katsoi, ettei 13 artiklaa rikottu, sillä hakija pystyi hakemaan karkotuksen lykkäämistä valituksen ratkaisemiseen saakka. Kun suunniteltua karkottamista oli arvioitu myös 3 artiklan palautuskiellon valossa, tehokkaan oikeussuojakeinin katsottiin toteutuneen.⁵⁰ Vastaavasti KHO ratkaisukäytännössä on katsottu, ettei 13 artiklaa ole loukattu tilanteessa, jossa hakijan täytäntöönpanon kieltämistä koskeva hakemus on tutkittu palautuskiellon näkökulmasta.⁵¹

Tapauksessa KHO 2023:53 muutoksenhaku menetti kuitenkin merkityksensä täytäntöönpanon vuoksi ja ongelmallisena näyttää olevan se, ettei täytäntöönpanon seurauksia tarkasteltu siltä kannalta, tekeekö täytäntöönpano muutoksenhaun hyödyttömäksi vaan päinvastoin täytäntöönpanon aiheuttamaa tilannetta käytettiin perusteena valitusluvan epäämiselle. Hakijan palauttaminen Afganistaniin johti siihen, ettei hänen asiassaan katsottu olevan enää edellytyksiä valitusluvan myöntämiselle, kun taas muiden hakijoiden osalta asia katsottiin muuttuneen maatilanteen myötä uudelleen tutkimisen edellytykseksi. Jos täytäntöönpano voi tehdä valituksesta hyödyttömän ja tätä hyödyttömyyttä käytetään edelleen perusteena muutoksenhaun rajaamiselle, täytäntöönpano näyttäytyy käytännössä ratkaisevan etukäteen muutoksenhaun kohtalon.

⁴⁹ Salah Sheekh v. the Netherlands 2007, k.153

⁵⁰ Salah Sheekh v. the Netherlands 2007, k. 154

⁵¹ KHO 2023:53

Yleisen edun turvaamiseksi on tunnustettava, ettei ulkomaalaisoikeus voi toimia oletuksella, että jokainen palauttamispäätös saattaa myöhemmin osoittautua virheelliseksi tai että maatilanne saattaa arvaamattomasti muuttua. Päätöksenteko perustuu aina päätöksentekohetkellä käytettävissä olevaan tietoon, ja täytäntöönpanon lykkääminen pelkästään ennakoimattomien tulevien muutosten varalta tekisi järjestelmästä rakenteellisesti epävarman ja vaikeasti hallittavan. Ulkomaalaisoikeus edellyttää tehokasta täytäntöönpanoa, vaikka tulevaa maatilannetta ei voida ennustaa. Kysymys ei siten ole siitä, tulisiko täytäntöönpano aina estää vaan siitä, missä tilanteissa täytäntöönpano saa niin vahvan vaikutuksen myöhempään muutoksenhakuun, että oikeussuojan tosiasiallinen tehokkuus vaarantuu. Tapaus osoittaa, että vaara on olemassa erityisesti silloin, kun maatilanne muuttuu nopeasti ja muutoksenhaun lopputulos olisi voinut näyttäytyä toisenlaisena ilman täytäntöönpanoa.

5.2 Palautuskielto ja ex nunc -periaate

Tehokkaat oikeussuojakeinot sisältävät tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen ex nunc-tutkimisen kaikilta osin mukaan lukien kansainvälisen suojelun tarpeen tutkimisen direktiivin 2011/95/EU mukaisesti. Lisäksi jäsenvaltioiden tulee sallia hakijoiden jäävän alueelleen odottamaan muutoksenhaun tulosta. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä voidaan kuitenkin päätellä, ettei tehokas oikeussuojakeino edellytä kahden oikeusasteen olemassaoloa. Riittävää on, että hakijalla on käytettävissään tosiasiallinen mahdollisuus saattaa asiansa tuomioistuimen tutkittavaksi.⁵² Edes väite siitä, että henkilön karkottaminen rikkoisi palautuskieltoa, ei velvoita sopimusvaltion tuomioistuinta perustamaan toista muutoksenhakuastetta tai antamaan oikeussuojakeinolle automaattista lykkäävää vaikutusta.⁵³ Tästä näkökulmasta karkottamispäätöksen täytäntöönpano ennen valituslupahakemuksen ratkaisemista ei sinänsä ole ristiriidassa tehokasta oikeussuojaa koskevien vaatimusten kanssa.

Ratkaisu KHO 2023:53 herättää kuitenkin kysymyksen siitä, missä määrin ex nunc -periaate tosiasiallisesti toteutui valituslupaharkinnassa. Muissa afganistanilaisia turvapaikanhakijoita koskevissa tapauksissa KHO myönsi valitusluvan ja palautti asiat uudelleen käsiteltäviksi muuttuneen turvallisuustilanteen perusteella, mikä kuvastaa ex nunc -periaatteen soveltamista. Hakijan tilanteessa arviointi muodostui kuitenkin toisenlaiseksi. Keskeinen ero muihin hakijoihin nähden oli se, että hakija oli jo palautettu ennen valituslupahakemuksen

⁵² Tuomio C-180/17 2018, k.30

⁵³ Tuomio C-180/17 2018, k. 32

ratkaisemisesta. Tämän vuoksi arvioitavaksi ei enää muodostunut kysymys siitä, rikkooko hakijan palauttaminen palautuskieltoa, vaan se, oliko aiemmin toteutettu palauttaminen ollut lainvastainen.

Kun ratkaiseva merkitys annettiin palauttamishetkellä vallinneille olosuhteille, valituslupaharkinta ei enää perustunut varsinaiseen ex nunc -arviointiin. KHO tarkasteli valituslupaharkinnassa palauttamishetkellä vallinneita olosuhteita ja tuolloin käytettävissä ollutta maatietaa, jolloin viitteitä Afganistanin maatilanteen heikentymisestä ei ilmennyt. Asiassa ei katsottu osoitetun, että hakijan palauttaminen olisi ollut palautuskiellon vastaista palauttamishetkellä. Afganistanin turvallisuustilanteen katsottiin heikentyneen merkittävästi vasta hakijan palauttamisen jälkeen. Asiassa ei näin ollen ollut ilmennyt sellaista palautuskiellon rikkomisen vaaraa, joka olisi edellyttänyt valitusluvan myöntämistä. Tämän vuoksi muutoksenhaun aikana tapahtuneille muutoksille ei annettu samaa merkitystä kuin tilanteessa, jossa hakija olisi ollut edelleen Suomessa. Ratkaisu osoittaa siten, että valituslupavaiheessa tehtävä arviointi voi käytännössä irtautua ex nunc -periaatteesta tilanteessa, jossa hakija on jo poistettu maasta ennen valituslupahakemuksen ratkaisua.

5.3 Yhdenvertaisuus

Tapauksessa KHO 2023:53 korostuu tämän tarkastelun perusteella erityisesti se, kuinka vaikeaa on määritellä, milloin henkilöt ovat oikeudellisessa mielessä samassa asemassa. Vaikka hakijat kuuluivat samaan kansalaisuusryhmään ja heidän asiansa liittyivät samaan maakohtaiseen turvallisuusarvioon, KHO katsoi ratkaisevaksi eroksi hakijan tosiasiallisen tilanteen Suomessa. Näin ollen voidaan arvioida, että yhdenvertaisuuden arviointi ei rakentunut hakijoiden henkilökohtaisten ominaisuuksien vaan heidän oikeudellisen ja prosessuaalisen asemansa perusteelle. Ratkaisu ilmentää yhdenvertaisuusperiaatteen edellytystä siitä, että tasapuolinen kohtelu sallii erilaiset lopputulokset silloin, kun tilanteiden välillä on oikeudellisesti relevantti ero.

Eriävä mielipide puolestaan osoittaa, että yhdenvertaisuuskysymykset liittyvät usein myös aineellisen oikeusturvan arviointiin. Vähemmistöön jääneen oikeusneuvoksen näkemyksen mukaan hakijoiden välistä eroa ei voitu perustaa pelkästään pakkopalautuksen toteutumiseen, vaan ratkaisevaa olisi ollut se, oliko vainon riskiä arvioitu riittävästi ja samalla tavalla kuin muissa tapauksissa. Näkemys korostaa tosiasiallisen yhdenvertaisuuden ulottuvuutta, sillä

muodollisesti saman menettelyn noudattaminen ei riitä, jos arvioinnin sisältö poikkeaa olennaisesti ilman hyväksyttävää perustetta.

Tämän tarkastelun perusteella KHO 2023:53 osoittaa siten, että yhdenvertaisuus hallintoprosessissa ei ole staattinen sääntö, vaan jatkuvaa oikeudellista arviointia edellyttävä periaate. Se velvoittaa tuomioistuimia tunnistamaan sekä samanlaisuudet että erot tapausten välillä ja perustelemaan ratkaisunsa tavalla, joka tekee erottelun hyväksyttäväksi myös asianosaisen näkökulmasta. Yhdenvertaisuuden toteutuminen ei näin ollen määräydy yksinomaan päätöksen lopputuloksen, vaan ennen kaikkea päätöksentekoprosessin oikeudenmukaisuuden perusteella.

5.4 KHO 2023:53 rakenteellisen ongelman esimerkkinä

Ratkaisussa KHO 2023:53 oli kyse lainvoimaisen päätöksen purkamista koskevasta hakemuksesta. Afganistanin kansalainen oli hakenut Suomesta kansainvälistä suojelua, mutta Maahanmuuttovirasto oli hylännyt hakemuksen ja määrännyt hakijan käännytettäväksi Afganistaniin. Hakija valitti päätöksestä hallinto-oikeuteen, joka suullisen käsittelyn toimitettuaan hylkäsi valituksen. KHO hylkäsi myös hakijan täytäntöönpanon kieltämistä koskevan hakemuksen, jonka johdosta hakija palautettiin Afganistaniin kesäkuussa 2021. Tämän jälkeen hakija haki muutosta KHO:lta, mutta oikeus hylkäsi valituslupahakemuksen syyskuussa 2021.

Hakija vaati myöhemmin KHO:lta lainvoimaisen päätöksen purkamista ylimääräisenä muutoksenhakuna vedoten ilmeisen väärän lain soveltamiseen. Hakijan mukaan päätös olla myöntämättä valituslupaa loukkasi hakijan yhdenvertaisuutta ja oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Hakija perusteli väitettään sillä, että KHO oli samana syksynä myöntänyt valituslupia muille afganistanilaisille turvapaikanhakijoille Afganistanin turvallisuustilanteen merkittävän heikentymisen vuoksi. Kun muiden hakijoiden maasta poistamisen täytäntöönpano oli kielletty ja asiat oli palautettu uudelleen käsiteltäväksi, hakija katsoi, että häntä oli kohdeltu eri tavoin ilman hyväksyttävää perustetta.

Asiassa oli siten arvioitavana erityisesti, oliko hakijan yhdenvertaisuutta loukattu, kun hänen valituslupahakemuksensa oli hylätty tilanteessa, jossa vastaavissa olosuhteissa muille afganistanilaisille turvapaikanhakijoille oli myönnetty valituslupa. Ratkaisussa tuli myös

arvioitavaksi, rikkoiko hakijan maasta poistaminen palautuskieltoa. Ratkaisussa ei kuitenkaan arvioitu suoraan hakijan oikeutta kansainväliseen suojeluun, vaan sitä, oliko KHO soveltanut lakia ilmeisen virheellisesti päättäessään olla myöntämättä valituslupaa.

Valituslupajärjestelmässä ylimmän tuomioistuimen tehtävänä ei ole tutkia asiaa uudelleen aineellisesti ilman valituslupaa, vaan ratkaista, täytyvätkö valitusluvan myöntämiselle laissa säädetyt edellytykset.

Tapauksessa KHO arvioi valitusluvan myöntämisen edellytyksiä ulkomaalaislain 196 §:n nojalla, todeten erityisen painavan syyn edellyttävän palautuskiellon rikkomista tai selvää muuta oikeudenloukkauksen vaaraa. Ratkaisussa KHO:n tarkastelu kohdistui erityisesti siihen, oliko hakijan tapauksessa perusteita katsoa, että palautuskiellon rikkomisen vaara olisi edellyttänyt valitusluvan myöntämistä. KHO arvioi EIT:n oikeuskäytännön valossa, ettei hakijan palauttamishetkellä ollut julkaistu maatietoa tai muutakaan selvitystä, joka olisi viitannut palautuskiellon rikkomiseen.

KHO:n mukaan hakijan yhdenvertainen kohtelu edellyttää lähtökohtaisesti valitusluvan myöntämistä, jos muille samassa asemassa oleville valituslupaa hakeneille myönnetään valituslupa. Samalla se kuitenkin korosti, että valituslupahakemuksen perusteet arvioidaan jokaisessa tapauksessa erikseen. KHO katsoi, että hakijan tilanne poikkesi olennaisesti muiden hakijoiden tilanteesta, kun hakija oli jo poistettu Suomesta täytäntöönpanokelpoisella käännyttämispäätöksellä. Tämän johdosta hakijan yhdenvertaisuutta ei ollut loukattu ja tilannetta ei tullut arvioida samalla tavalla kuin muiden hakijoiden osalta.

Eriävissä mielipiteessään vähemmistöön jäänyt oikeusneuvos piti lopputulosta oikeana, mutta eri perustein. Oikeusneuvos katsoi, että päätös valitusluvan hylkäämisestä perustui ilmeisesti väärään lain soveltamiseen. Valitusluvan hylkääminen ei ollut perustunut riittävään arviointiin vainon arvioimisesta Afganistanissa. Pakkopalautettu hakija ei myöskään ollut vain pakkopalautuksen takia eri asemassa, kuin muut valitusluvan saaneet hakijat. Tämän takia päätös oli loukannut hakijan yhdenvertaisuutta. Oikeusneuvos ei kuitenkaan olisi purkanut päätöstä, sillä hakija olisi voinut tehdä jo uuden turvapaikkahakemuksen.

5.5 Uusintahakemus

Tarkasteltavassa tapauksessa on annettu selkeästi painoarvoa sille, että valitusluvan myöntämiselle ja ratkaisun purkamiselle ei ole perusteita, koska hakija on voinut hakea

kansainvälistä suojelua uudelleen muuttuneen maatilanteen vuoksi. Tätä tukien eri mieltä olleen oikeusneuvoksen äänestyslausunnossa todettiin, että vaikka valitusluvan myöntämättä jättäminen perustui hänen mielestään ilmeisen väärän lain soveltamiseen, ei hän pura päätöstä, sillä hakija oli voinut tehdä uuden turvapaikkahakemuksen, mikä tekee tarpeettomaksi asianpalauttamisen uudelleen käsiteltäväksi Maahanmuuttovirastolle.⁵⁴ KHO on vastaavasti ratkaisussaan KHO 2018:81 katsonut, että hakijan uusintahakemusta voidaan pitää keinona, jonka avulla voidaan estää palautuskiellon vastaisen oikeustilan toteutuminen.

Tältä osin KHO 2023:53 jatkaa oikeuskäytäntöä, jossa purkamisen poikkeuksellisuutta suojataan ohjaamalla muuttuneet olosuhteet uusintahakemuksen piiriin. Ratkaisu tukee siten oikeusvarmuutta ja lainvoiman merkitystä. Uusintahakemukseen tukeutuminen ei kuitenkaan näytä täysin ratkaisevan käsillä olevan tapauksen ongelmaa. Se tarjoaa kyllä keinon arvioida suojelutarvetta muuttuneiden olosuhteiden perusteella, mutta se ei välttämättä vastaa siihen, oliko alkuperäisessä valituslupamenettelyssä tai sen vaikutuksissa yhdenvertaisuus- tai oikeusturvaongelmaa. Toisin sanoen uusintahakemus turvaa tulevaisuuteen suuntautuvaa suojelutarvetta ja lieventää seuraamuksia, mutta se ei poista niitä kysymyksiä ja rakenteellista ongelmaa, jotka liittyvät oikeussuojaan ja yhdenvertaisuuteen.

5.6 Oikeussuojajärjestelmän kehittäminen

Ratkaisu KHO 2023:53 osoittaa, ettei kielteisen turvapaikkapäätöksen saaminen ja sitä seuraavan palauttamisen tulisi merkitä automaattisesti valtion suojeluvastuun päättymistä. Palautusjärjestelmän tulisi varmistaa yksilön perus- ja ihmisoikeudet turvaamisen koko prosessin ajan, mukaan lukien päätöstä edeltävä oikeusturvan toteutuminen, palauttamistilanne sekä palauttamisen jälkeiset olosuhteet. Palauttamisen hyväksyttävyyys ei perustu yksinomaan menettelyn muodolliseen lainmukaisuuteen, vaan siihen, että palauttaminen on tosiasiallisesti yhteensopivaa kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Keskeinen edellytys oikeudenmukaiselle menettelylle on tehokas ja tosiasiallinen mahdollisuus saattaa kielteinen päätös riippumattoman tuomioistuimen tutkittavaksi ennen palautuksen täytäntöönpanoa. Tuomioistuimen tehtävänä on varmistaa, ettei palauttaminen johda palautuskiellon rikkomiseen, jossa henkilö altistuu vainolle, kidutukselle tai muulle

⁵⁴ ks. erimieltä olevan lausunto: ” En kuitenkaan pura päätöstä, koska hakija on nyttemmin, osin Suomen viranomaisten avustuksella, voinut tehdä uuden turvapaikkahakemuksen. Tämän vuoksi hylkään purkuhakemuksen.”

vakavalle ihmisoikeusloukkaukselle. Kuten tarkasteltu tapaus osoittaa, päätöksentekoon sisältyy kuitenkin riski myös virhearviointiin. Riskejä voivat aiheuttaa esimerkiksi puutteelliset tai vanhentuneet alkuperämaatiedot sekä tulkintaerimielisyydet hakijan kertomuksesta. Turvapaikkamenettelyyn liittyy näin ollen tietty ajallinen epävarmuus, joka voi johtaa siihen, että päätöksenteon hetkellä oikeaksi arvioitu ratkaisu osoittautuu myöhemmin ongelmalliseksi.⁵⁵

Oikeusvarmuuden näkökulmasta on ymmärrettävää, että tuomioistuimen arviointi sidotaan siihen tietopohjaan, joka on ollut käytettävissä päätöksentekohetkellä. Jos palauttamispäätös on perustunut ajantasaiseen ja luotettavaan maatietoon eikä asiassa ole ilmennyt konkreettista riskiä palautuskiellon rikkomiseen, valtiota ei voida automaattisesti pitää velvoitteiden vastaisesti toimineena. Toisaalta tapaus nostaa esiin kysymyksen siitä, riittääkö muodollinen ajankohtaisuus takaamaan ihmisoikeusmyönteisyyden tilanteessa, jossa maatilanteet voivat muuttua nopeasti ja ennakoimattomasti. Turvapaikkapäätös on luonteeltaan myös tulevaisuuteen suuntautuva riskiennuste. Jos ennuste osoittautuu pian virheelliseksi muuttuneen maatiedon vuoksi, syntyy perusteltu kysymys siitä, tulisiko myös jo täytäntöön pantuja päätöksiä voida arvioida uudelleen, ainakin poikkeuksellisissa tilanteissa. Tapauksen merkitys ei rajoitu yksittäisen hakijan tilanteeseen, vaan avaa keskustelun siitä, miten turvapaikkajärjestelmä suhtautuu ajalliseen epävarmuuteen. Järjestelmän ei tulisi lähtökohtaisesti vain tyytyä toteamaan, että päätös oli oikea sen tekemishetkellä vaan kehittää mekanismeja, joilla voidaan minimoida ja poistaa se riski, että ajallisesti sattumanvaraiset tekijät johtavat mahdollisesti peruuttamattomiin ja ihmisoikeuksien vastaisiin seurauksiin.

Lisäksi palauttamisen jälkeinen seuranta voisi kehittää turvapaikkamenettelyjä ja hallintotuomioistuimen arviointia. Vaikka kansainvälinen oikeus ei tällä hetkellä nimenomaisesti velvoita valtioita seuraamaan pakkopalautettujen hakijoiden kohtaloa, tällainen seuranta olisi keino vahvistaa palautusjärjestelmän läpinäkyvyyttä ja vastuullisuutta. Paluun jälkeinen tieto voisi paljastaa systemaattisia ongelmia palautuskäytännöissä ja siten ehkäistä tulevia ihmisoikeusloukkauksia.⁵⁶ Oikeudellisesti ja tosiasiallisesti kestävä palauttamispäätökset suojaavat paitsi yksilöä myös turvapaikkajärjestelmän uskottavuutta ja toteutumista.

⁵⁵ Pirjola 2019, s.376

⁵⁶ Pirjola 2019, s.365

6 Johtopäätökset

Tässä tutkielmassa tarkasteltiin miten täytäntöönpanokelpoinen käännyttämispäätös vaikuttaa valituslupamenettelyn yhdenvertaisuuteen ulkomaalaisasioissa ratkaisun KHO 2023:53 kautta. Tarkastelu kohdistui erityisesti yhdenvertaisuusperiaatteen merkitykseen tilanteessa, jossa valituslupahakemuksen hylkäämisen väitettiin loukanneen hakijan yhdenvertaisuutta ja oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Tutkimuksen keskeisenä lähtökohtana oli perustuslain turvaama yhdenvertaisuus, joka ohjaa sekä viranomaisten että tuomioistuinten päätöksentekoa. Tarkastelu kohdistui siihen, miten tämä periaate konkretisoitui ylimmän hallintotuomioistuimen valituslupaharkinnassa.

Tutkimuksessa korostui ratkaisevana tekijänä hakijan tosiasiallinen tilanne Suomessa. Hänet erotti muista hakijoista hänen oikeudelliseen ja prosessuaaliseen asemaansa. Tasapuolinen kohtelu ei tarkoita samanlaista lopputulosta kaikissa tapauksissa, vaan se sallii erilaiset ratkaisut silloin, kun on kyse oikeudellisesti relevantista erosta. Yhdenvertaisuuden toteutuminen edellyttää siten tilannekohtaista arviointia, jossa otetaan huomioon kunkin hakijan erityiset olosuhteet ja asema.

Kirjoituksen perusteella voidaan todeta, että yhdenvertaisuuskysymykset hallintoprosessissa liittyvät läheisesti myös oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumiseen. Yhdenvertaisuus ei rajoitu lopputulosten vertailuun, vaan ulottuu menettelylliseen oikeudenmukaisuuteen, mahdollisuuteen saada asia tehokkaasti tuomioistuimen arvioitavaksi sekä siihen, että ratkaisut perustuvat keskenään vertailukelpoisiin arviointiperusteisiin.

Tutkielmassa tarkasteltiin myös ulkomaalaisasioiden erityispiirteitä, erityisesti ex nunc -periaatetta, jonka mukaan asia ratkaistaan päätöksentekohetken tilanteen perusteella. Tarkastelu osoitti, että ajantasaisen tiedon merkitys on keskeinen turvapaikka-asioissa, mutta samalla järjestelmässä syntyy jännite silloin, kun muuttuneet olosuhteet ilmenevät vasta sen jälkeen, kun asian käsittelymahdollisuudet ovat käytännössä päättyneet. Tämä vaikuttaa siihen, kuinka tehokkaasti oikeussuoja voi toteutua.

Tutkimuksessa analysoitiin täytäntöönpanon vaikutusta muutoksenhakijan oikeudelliseen asemaan. Johtopäätöksenä todettiin, että maasta poistamisen toteuttaminen ennen ylimmän oikeusasteen arviointia voi johtaa tilanteeseen, jossa hakijoiden mahdollisuudet saada asiansa tutkittavaksi eroavat toisistaan. Tutkielman perusteella täytäntöönpanon ajoitus muodostuu

keskeiseksi tekijäksi arvioitaessa oikeussuojakeinojen tosiasiallista tehokkuutta ulkomaalaisasioissa.

Ratkaisun kannalta huomionarvoista on se, että valituslupan myöntämisen perusteita arvioitiin tapauksessa pääosin palautuskiellon rikkomisen näkökulmasta. Sen sijaan lain esitöissä tunnustetulle muulle selvälle oikeudenloukkauksen vaaralle ei annettu ratkaisussa painoarvoa, vaikka asiaan liittyi kysymyksiä yhdenvertaisesta kohtelusta ja hakijan oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Tapauksessa nousi siten esiin kysymys siitä, miten ulkomaalaislain 196 §:n mukaista erityisen painavan syyn kriteeriä tulisi tulkita tilanteessa, jossa olosuhteet ovat muuttuneet olennaisesti ja valituslupa on myönnetty useille samassa asemassa oleville hakijoille.

Lopuksi tutkielmassa arvioitiin oikeussuojajärjestelmän kehittämistarpeita. Tarkastelu johti johtopäätökseen, että täytäntöönpanon vaikutuksen selkeämpi huomioon ottaminen valituslupaharkinnassa ja purkujärjestelmässä voisi parantaa oikeussuojakeinojen ennakoitavuutta ja vahvistaa yhdenvertaisuuden toteutumista. Kokonaisuutena tutkimus osoittaa, että ulkomaalaisasioiden muutoksenhakujärjestelmässä yhdenvertaisuuden toteutuminen riippuu merkittävästi prosessuaalisista rakenteista ja niiden vaikutuksesta yksilön tosiasialliseen mahdollisuuteen saada asiansa tutkittavaksi.