Sisäministeriö
Inrikesministeriet

MAAHANMUUTTO-OSASTON LISÄLAUSUNTO KANSALAISALOITTEESTA KAA 5/2019

Otsikossa mainittuun kansalaisaloitteen käsittelyyn liittyen hallintovaliokunta on pyytänyt lisäselvitystä seuraavista asioista:

- **Valiokunnan asiankuulemisessa saadun tiedon perusteella EU:n menettelydirektiivin sääntely sallii sen, että pakolaisasema/toissijaisen suojelun asema voidaan peruuttaa henkilöltä, joka on syyllistynyt törkeään rikokseen. Hallintovaliokunta pyytää lyhyttä selvitystä siitä, miksi Suomessa on direktiiviä täytäntöön pantaessa päädytty siihen, että direktiiviä ei tältä osin implementoida Suomen lainsäädäntöön.**
- **Pakolaisasema/toissijaisen suojelun asema voidaan saadun selvityksen mukaan tietyissä tilanteissa peruuttaa. Miten prosessi käytännössä etenee ja esimerkiksi, kenellä on vastuu sen käynnistämisestä.**

Maahanmuutto-osasto tarkastelee lausunnossaan ensimmäistä kysymystä. Toinen kysymys ja sitä koskeva myöhemmin lähetetty täsmennyspyyntö koskevat Maahanmuuttoviraston käytännön menettelyä ja siten viraston toimialaa. Maahanmuutto-osasto on välittänyt kysymyksen Maahanmuuttovirastolle vastattavaksi.

1. Yleistä

Pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman lakkauttamisesta säädetään ulkomaalaislain 107 §:ssä. Pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman peruuttamisesta säädetään ulkomaalaislain 108 §:ssä. Suojeluaseman myöntämättä jättämisestä poissuljennan perusteella säädetään lain 87 § 2 mom:ssa (turvapaikka) ja 88 § 2 mom:ssa (toissijainen suojeluasema)

Kansainvälisen suojeluaseman myöntämisen ja aseman poistamisen (peruuttaminen, lakkauttaminen ja uusimatta jättäminen) perusteista säädetään EU:n ns. määritelmädirektiivissä. Voimassa olevaa direktiiviä 2011/95/EU edelsi direktiivi 2004/83/EY.

Suomi on pannut voimassa olevan EU:n määritelmädirektiivin kansallisesti täytäntöön 1.7.2014 voimaantulleella ulkomaalaislain muuttamista koskeneella lailla 422/2014 (HE 9/2014 vp). Direktiivin muutokset vastasivat suurelta osin Suomessa jo noudatettuja käytäntöjä ja aikaisemman direktiivin kansallista täytäntöönpanoa koskeneen ulkomaalaislain muutoksen (323/2009) perusteluja (HE 166/2007). Kansallista lainsäädäntöä lähinnä täsmennettiin lainsäädännön johdonmukaisuuden ja käsitteiden selkeyden varmistamiseksi.

2. Pakolaisaseman poistaminen henkilöltä, joka on syyllistynyt törkeään rikokseen

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Määritelmädirektiivin 14 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat peruuttaa, lakkauttaa tai jättää uusimatta valtion elimen, hallinnollisen elimen, tuomioistuimen tai lainkäyttöelimen pakolaiselle myöntämän aseman, kun

a) on perusteltua syytä olettaa, että hän on vaaraksi sen jäsenvaltion turvallisuudelle, jossa hän on;

b) hän on yhteiskunnalle vaarallinen kyseisessä jäsenvaltiossa, koska hänet on lainvoiman saaneella tuomiolla tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta.

Kyseinen 4 kohta on saman sisältöinen kuin aiemman menettelydirektiivin 14 artiklan 4 kohta. Kohtaa ei käsitelty hallituksen esityksessä HE 9/2014. Perusteluja kansalliselle täytäntöönpanolle on siten etsittävä hallituksen esityksestä HE 166/2007 vp.

Kyseisessä hallituksen esityksessä todetaan, että artiklan 4-6 kohtiin sisältyvät säännökset on kirjoitettu ehdolliseen muotoon. Ulkomaalaislaissa ei ole tällaisia perusteita pakolaisaseman pois ottamiselle. Pakolaissopimus ei myöskään tunne tällaisia perusteita. Sen sijaan pakolaissopimuksen maastakarkotusta koskevan 32 artiklan mukaan sopimusvaltio voi karkottaa alueellaan laillisesti oleskelevan pakolaisen kansalliseen turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen perustuvista syistä. Sopimusvaltioita sitoo kuitenkin 33 artiklan sisältämä palautuskielto, jonka mukaan sopimusvaltio ei saa karkottaa tai palauttaa pakolaista sellaisten alueiden rajoille, joissa hänen henkeään tai vapauttaan uhataan rodun, uskonnon, kansalaisuuden ja tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen vuoksi. Palautuskieltoon ei voi 33 artiklan 2 kohdan mukaan kuitenkaan vedota pakolainen, jos on perusteltua aihetta olettaa, että hän on vaaraksi oleskelumaansa turvallisuudelle tai hän on lainvoiman saaneella tuomiolla tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta ja hän on yhteiskunnalle vaarallinen sanotussa maassa[1]. Direktiivin 14 artiklan 4 kohdan sisältämän säännöksen sanamuoto vastaa pakolaissopimuksen 33 artiklan 2 kohtaa. Direktiivin 14 artiklan 5 kohdassa todetaan, että 4 kohdassa kuvatuissa tilanteissa jäsenvaltio voi päättää olla myöntämättä asemaa pakolaiselle, jos tällaista päätöstä ei vielä ole tehty. Tässä kohdin direktiivi rinnastaa pakolaisaseman pois ottamiseen johtavat perusteet niihin perusteisiin, joilla asema voidaan

[1] Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan henkilöllinen soveltamisala ja pakolaisen käsite kansainvälisessä oikeudessa eivät ole joka suhteessa yhteneväisiä. Ihmisoikeussopimuksen antama suoja on sikäli ehdottomampi, että se ei Geneven yleissopimuksen tavoin salli poikkeamista palautuskiellosta kansallisen turvallisuuden nimissä tai sillä perusteella, että henkilö on syyllistynyt tietynasteiseen rikokseen. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 19 artiklan 2 kappaleen mukaan ketään ei saa palauttaa, karkottaa tai luovuttaa sellaiseen maahan, jossa häntä vakavasti uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai halventava rangaistus tai kohtelu. Myös tämä kielto on luonteeltaan ehdoton ja menee siten pidemmälle kuin Geneven pakolaissopimuksen 33 artikla. Myös Suomen perustuslain 9 §:n 4 momentti sisältää palautuskiellon, joka on niin ikään luonteeltaan ehdoton (esim. PeVL 6/2016). Säännöksen esitöiden mukaan palautuskielto on tarkoitettu kattamaan kaikki tosiasialliset tilanteet, joissa ulkomaalainen Suomen viranomaisen toimesta siirretään toiseen valtioon. Säännöksellä myös todetaan olevan asiallinen kytkentä pakolaisten oikeusasemaa koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen (HE 309/1993 vp, s. 52). Katso palauttamiskiellon ehdottomuudesta myös unionin tuomioistuimen ratkaisu yhdistetyissä asioissa C-391/16, C-77/17 ja C-78/17 k. 94 ja 95.

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

jättää antamatta. Näistä poissulkemisperusteista säädetään pakolaissopimuksen 1 F artiklassa ja direktiivin 12 artiklassa. Direktiivin 14 artiklan 4 kohta ei vastaa sisällöllisesti pakolaissopimuksen 1 F artiklaa. Ikään kuin lievittämään tätä epäsuhtaa direktiivin 14 artiklan 6 kohtaan on kirjoitettu säännös, jonka mukaan henkilöillä, joihin on sovellettu 4 ja 5 kohdan säännöksiä, on kuitenkin pakolaissopimuksen 3, 4, 16, 22, 31, 32 ja 33 artiklassa määrätyt tai niitä vastaavat oikeudet (s. 27).

Edellä mainitun selvityksen lopuksi hallituksen esityksessä todetaan direktiivin 14 artiklan 4-6 kohtien olevan ongelmallisia ja ristiriidassa pakolaissopimuksen määräysten kanssa. Mainitut kohdat eivät ole jäsenvaltioita velvoittavia, eikä ulkomaalaislakia ehdoteta muutettavaksi näiltä osin (s. 27).

Unionin tuomioistuin käsitteli direktiivin 14 artiklan 4 kohdan mahdollista ristiriitaa pakolaissopimuksen kanssa yhdistetyissä asioissa C-391/16, C-77/17 ja C-78/17 (14.5.2019) antamassaan ratkaisussa.

Tuomioistuin muistutti, että yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä, jonka osa tämä direktiivi on, perustuu Geneven yleissopimuksen ja pöytäkirjan täysimääräiseen ja kokonaisvaltaiseen soveltamiseen ja sen varmistamiseen, ettei ketään palauteta vainottavaksi (k. 80).

Tuomioistuin totesi, että siltä osin kuin on kyse direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 ja 5 kohdassa tarkoitetuista tilanteista, joissa jäsenvaltiot voivat peruuttaa pakolaisaseman tai olla myöntämättä sitä, ne vastaavat lähinnä tilanteita, joissa jäsenvaltiot voivat palauttaa pakolaisen tämän direktiivin 21 artiklan 2 kohdan ja Geneven yleissopimuksen 33 artiklan 2 kohdan nojalla (k. 93).

Tuomioistuin kuitenkin totesi perusoikeuskirjan 4 artiklan ja 19 artiklan 2 kohdan kieltävän ehdottomasti kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan rangaistuksen ja kohtelun kyseisen henkilön käyttäytymisestä riippumatta sekä poistamisen maasta valtioon, jossa henkilöä vakavasti uhkaa tällainen kohtelu (k. 94). Näin ollen silloin, kun pakolaisen, jota koskee jokin direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 ja 5 kohdassa ja 21 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuista tilanteista, palauttaminen altistaisi hänet vaaralle siitä, että hänen perusoikeuskirjan 4 artiklassa ja 19 artiklan 2 kohdassa vahvistettuja perusoikeuksiaan loukattaisiin, asianomainen jäsenvaltio ei voi poiketa palauttamiskiellon periaatteesta Geneven yleissopimuksen 33 artiklan 2 kohdan nojalla (k. 95).

Näissä olosuhteissa siltä osin kuin direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 ja 5 kohdassa säädetään niissä tarkoitetuissa tilanteissa jäsenvaltioiden mahdollisuudesta peruuttaa tämän direktiivin 2 artiklan e alakohdassa tarkoitettu pakolaisasema tai jättää tämä asema myöntämättä, kun taas Geneven yleissopimuksen 33 artiklan 2 kohdassa puolestaan sallitaan jossakin näistä tilanteista olevan pakolaisen palauttaminen maahan, jossa hänen henkensä tai vapautensa on uhattuna, unionin oikeudessa säädetään asianomaisille pakolaisille tässä yleissopimuksessa vahvistettua laajemmasta kansainvälisestä suojelusta (k 96).

Unionin tuomioistuimen mukaan direktiivin 14 artiklan 4 kohta siten sallisi pakolaisaseman poistamisen tilanteessa, joissa pakolaissopimus sallisi poiketa palauttamiskiellon periaatteesta. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kyseinen henkilö voitaisiin karkottaa aseman lakkauttamisen johdosta, jos karkottaminen johtaisi palautuskiellon rikkomiseen.

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Ratkaisussaan tuomioistuin myös totesi, että aseman lakkaaminen ei tarkoita, että henkilö ei olisi edelleen pakolainen, jos hän täyttää direktiivin ja pakolaissopimuksen pakolaisen määritelmän, ja käsitteli myös laajasti henkilön oikeuksia mm. direktiivin 14 artiklan 6 kohdan valossa (k. 97 - 110).

3. Pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman poistaminen poissuljennan perusteella aseman myöntämisen jälkeen

Määritelmädirektiivin 14 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on peruutettava, lakkautettava tai jätettävä uusimatta kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön *pakolaisasema*, jos asianomainen jäsenvaltio saa pakolaisaseman myöntämisen jälkeen selville, että a) pakolaisasema olisi pitänyt jättää tai jätetään myöntämättä asianomaiselle 12 artiklan (poissuljentaperusteet) mukaisesti.

Rikosperusteiset poissuljentaperusteet ovat seuraavat: on vakavaa aihetta epäillä, että henkilö on: a) tehnyt rikoksen rauhaa vastaan, sotarikoksen tai rikoksen ihmisyyttä vastaan, siten kuin nämä rikokset on määritelty asiaankuuluvissa kansainvälisissä sopimuksissa; b) tehnyt törkeän muun kuin poliittisen rikoksen turvapaikkamaan ulkopuolella ennen kuin hänet otettiin maahan pakolaisena eli ennen pakolaisaseman myöntämiseen perustuvan oleskeluluvan myöntämishetkeä; erityisen raa'at teot voidaan luokitella törkeiksi muiksi kuin poliittisiksi rikoksiksi, vaikka niillä väitettäisiin olleen poliittiset päämäärät; c) syyllistynyt Yhdistyneiden Kansakuntien tarkoitusperien ja periaatteiden vastaisiin tekoihin Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan johdanto-osassa sekä 1 ja 2 artiklassa esitetyn mukaisesti. Artikla ei siten mahdollista pakolaisaseman poistamista poissuljennan perusteella siksi, että henkilö olisi syyllistynyt b) kohdassa tarkoitettuun rikokseen aseman myöntämisen jälkeen.

Määritelmädirektiiviin 19 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on peruutettava, lakkautettava tai jätettävä uusimatta kolmannen maan kansalaiselle tai kansalaisuudettomalle henkilölle myönnetty *toissijainen suojeluasema*, jos: a) toissijaisen suojeluaseman myöntämisen jälkeen todetaan, että 17 artiklan 1 ja 2 (poissulkemisperusteet) kohdan mukaisesti asianomaista ei olisi pitänyt katsoa tai häntä ei ole katsottu henkilöksi, joka voi saada toissijaista suojelua. Yksi peruste jättää toissijainen suojeluasema myöntämättä poissuljennan perusteella on syyllistyminen törkeään rikokseen. Tällöin kyseeseen voi tulla myös rikos, joka on tehty aseman myöntämisen jälkeen.

Ulkomaalaislain 108 §:n mukaan pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema voidaan peruuttaa, jos turvapaikka olisi pitänyt jättää 87 §:n 2–4 momentin nojalla antamatta tai oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella 88 §:n 2 momentin nojalla myöntämättä, eli hakemusta käsitellessä olisi tullut soveltaa poissuljentaa. Syyllistyminen törkeään rikokseen on yksi peruste olla myöntämättä toissijaista suojeluasema (88 § 2 mom. 2 kohta). Se ei ole

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

peruste olla antamatta pakolaisen asemaa. Säännös on kirjoitettu siten, että peruuttaminen on mahdollista ainoastaan silloin, jos asema myönnettiin, vaikka se olisi pitänyt jättää poissuljentaperusteen nojalla myöntämättä.

Hallituksen esityksessä HE 9/2014 todettiin, että artiklaan 19 on tehty vähäisiä teknisiä ja kielellisiä muutoksia, jotka eivät edellyttäneet kansallisen lainsäädännön muuttamista.

Ensimmäisen menettelydirektiivin kansallista täytäntöönpanoa koskeneessa hallituksen esityksen HE 166/2007 vp 108 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan pykälää ehdotettiin muutettavaksi direktiivin mukaiseksi siten että pakolaisaseman peruuttaminen on mahdollista, jos asema olisi pitänyt jättää myöntämättä 87 §:n poissulkemissäännösten nojalla. Direktiivin 14 artiklan 3 kohdan a alakohdan mukaan pakolaisasema on peruutettava, lakkautettava tai jätettävä uusimatta, jos aseman myöntämisen jälkeen on saatu selville, että pakolaisasema olisi pitänyt jättää tai jätetään myöntämättä 12 artiklan (poissulkeminen) perusteella. Lisäksi perusteluissa todetaan, että pakolaissopimus ei sisällä direktiivin 3 kohdan säännöstä vastaavia määräyksiä, mutta lisätään, että UNHCR:n käsikirjan 117 kohdassa kuitenkin todetaan, että sellaisia tilanteita voi esiintyä, jotka osoittavat, että pakolaiselle ei alun alkaenkaan olisi pitänyt myöntää pakolaisasemaa. Esimerkkinä käsikirja mainitsee muun muassa tapaukset, joissa myöhemmin käy ilmi, että jokin poissulkemislauseke olisi tullut sovellettavaksi henkilöön. Perustelujen mukaan myös toissijainen suojeluasema peruutetaan, (mm.) jos henkilölle ei olisi pitänyt myöntää toissijaista suojelua poissulkemisen perusteella. Hallituksen esityksessä todettiin direktiivin täytäntöönpanon, asiakkaan oikeusturvan sekä lainsäädännön johdonmukaisuuden ja selkeyden kannalta olevan perusteltua, että myös toissijaisen suojeluaseman peruuttamisesta säädetään ulkomaalaislaissa samoin kuin pakolaisaseman peruuttamisesta (s. 59).

Hallituksen esityksessä ei siten lainkaan käsitellä toissijaisen suojeluaseman tai pakolaisaseman peruuttamista siltä osin, kun kyse on poissuljentaperusteissa tarkoitetuista teoista, joihin henkilö on syyllistynyt aseman saamisen jälkeen. Tällöin direktiiviä todennäköisesti tulkittiin siten, että peruuttaminen ei olisi näissä tilanteissa mahdollista. Asiaa ei siten ollut tarpeen tästä näkökulmasta käsitellä.

Toinenkin tulkinta vaikuttaa mahdolliselta. Tätä tulkintaa tukisi esimerkiksi se, että UNHCR:n on todennut pakolaisaseman peruuttamisen olevan mahdollista tilanteessa, jossa henkilö on syyllistynyt poissuljennan mahdollistaviin tekoihin aseman myöntämisen jälkeen. Kyseeseen tulisivat ainoastaan pakolaissopimuksen 1 F a) ja c) kohdissa mainitut teot.[2] Myös

[2] UNHCR Background note on the Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, https://www.refworld.org/docid/3f5857d24.html.

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

direktiiveissä käytetyt sanamuodot vaikuttaisivat mahdollistavan tämän tulkinnan sekä pakolaisaseman että toissijaisen suojeluaseman jälkikäteisen poistamisen osalta.

1 Fa) hän on tehnyt rikoksen rauhaa vastaan, sotarikoksen, tai rikoksen ihmiskuntaa vastaan, sellaisia rikoksia koskevien kansainvälisten sopimusten määritelmien mukaisesti
1F c) hän on syyllistynyt Yhdistyneiden Kansakuntien tarkoitusperien ja periaatteiden vastaisiin tekoihin.