

Poissulkemislausekkeen sääntelystä ja oikeuskäytännöstä ulkomaalaisoikeudessa

HAKUSANAT: ulkomaalaisoikeus, poissulkemislauseke, kansainvälinen suojelu, turvapaikka, toissijainen suojelu

1. Johdanto

Juridiikka on ongelmanratkaisua. Ongelmia pyritään ratkaisemaan ja hallitsemaan yhtäältä ennalta sääntelyn avulla ja toisaalta jälkikäteen riitojen ratkaisuun turvautumalla. Sääntelystä huolimatta ennemmin tai myöhemmin syntyy kuitenkin erimielisyyksiä säännösten tulkinnasta tai erimielisyyksiä siitä, kuinka säännökset olisi pitänyt tehdä. Tämä saattaa johtaa uuteen sääntelyyn, tai sitten tuomioistuimessa joudutaan ratkaisemaan säännösten tulkintaa ja soveltamista koskevia riitoja. Eri oikeudenalojen välisillä rajapinnoilla voidaan puolestaan joutua rajanvetoon ratkaistaessa sitä, mitä säännöksiä sovelletaan. Säännöksistä ja niistä koskevasta oikeuskäytännöstä muodostuu kudelma, jota tutkimuksessa taas pyritään analysoimaan ja systematisoimaan.

Tässä artikkelissa tutkitaan oikeudellisen sääntelyn ja ratkaisutoiminnan tarkoitusta ja ulottuvuutta. Tutkimuskohteena on ulkomaalaisoikeuteen liittyvä poissuljentaharkinta. Poissuljennalla tarkoitetaan sitä, että henkilölle ei myönnetä tietyissä tilanteissa kansainvälistä suojelua eli turvapaikkaa tai toissijaista suojelua, vaikka edellytykset kansainvälisen suojelun myöntämiseksi sinänsä hänen osaltaan täyttyisivätkin.

Artikkelissa pyritään erityisesti selvittämään sääntelyyn, ohjeistukseen ja oikeuskäytännön tulkintakannanottoihin liittyviä lähestymistapoja. Lisäksi tarkastellaan, kuinka tuomioistuin yksittäistapauksessa käsittelee sitä, miten riita ratkaistaan. Tässä suhteessa artikkelin tutkimusaineistona on käytetty poissul-

* *Tuomas Kuokkanen*, OTT, VT, dosentti, Helsingin ja Itä-Suomen yliopistot; oikeusneuvos, korkein hallinto-oikeus. Kirjoittaja on toiminut korkeimman hallinto-oikeuden jäsenenä vuodesta 2016, josta saakka hän on osallistunut joihinkin poissulkemislauseketta koskevien asioiden ratkaisemiseen. Artikkelit on kirjoitettu tutkimuksellisista lähtökohdista käsin, eikä se edusta millään tavoin korkeimman hallinto-oikeuden virallista kantaa. Haluan kiittää Lakimies-aikakauskirjan vertaisarvioijia sekä korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Kari Kuusiniemeä ja oikeusneuvos Janne Aeria arvokkaasta palautteesta.

kemislauseketta koskevaa oikeuskäytäntöä, erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksiä vuosilta 2008–2023.

Artikkelissa käsitellään aluksi luvussa 2 poissulkemista koskevaa kansainvälisen oikeuden, EU-oikeuden ja kansallisen lainsäädännön sääntelyä. Luvussa 3 tarkastellaan poissuljentaa koskevien säännösten soveltamisen yleisiä lähtökohtia. Luvussa käydään läpi erilaisia ohjeasiakirjoja ja tulkintaohjeita sekä analysoidaan oikeuskäytäntöä. Luvussa 4 tarkastellaan ja analysoidaan KHO:n poissuljentaa koskevaa oikeuskäytäntöä. Erityisesti luvussa käsitellään rajanvetoa ulkomaalaisoikeuden ja rikosoikeuden välillä. Lopuksi luvussa 5 esitetään artikkelin johtopäätökset.

Poissulkemislauseke liittyy ulkomaalaisoikeuteen.¹ Artikkelissa asiaa tarkastellaan laajemmin myös muiden oikeudenalojen, kuten kansainvälisen oikeuden, hallintoprosessioikeuden ja kansainvälisen rikosoikeuden, näkökulmasta.

2. Poissuljentaa koskevat normit

2.1. Pakolaissopimus

Lakien esitöistä, kuten hallituksen esityksistä ja eduskunnan valiokuntien lausunnoista ja mietinnöistä, EU-säädösten johdantoteksteistä ja valmisteluasiakirjoista sekä valtiosopimusten neuvotteluasiakirjoista (*travaux préparatoires*) usein ilmenee ongelma, jota sääntelyllä on pyritty ratkaisemaan. Tämä regulaatiivinen idea selittää syitä normien laatimiselle. Taustalla voi olla myös laajempi periaatteellinen tai systemaattinen asia, joka on kodifioitu sääntelyn yhteydessä.

Pakolaisoikeudessa on määritelty edellytykset, joiden perusteella henkilö katsotaan pakolaiseksi, jolloin hänelle voidaan antaa turvapaikka. Jos henkilö täyttää kyseiset kriteerit, pakolaisen määritelmä soveltuu häneen (*inclusion*). Pakolaisoikeudessa on kuitenkin määritelty myös kriteerit sille, missä tilanteissa henkilö voidaan sulkea pois pakolaisasemasta (*exclusion*).

Pakolaisoikeudessa poissulkemismahdollisuutta on perinteisesti pidetty tärkeänä periaatteellisena kysymyksenä. Hugo Grotius kirjoitti sotaa ja rauhaa käsittelevässä kirjassaan vuonna 1625, että kansainvälinen oikeus hyväksyy turvapaikan niille, jotka ovat kärsineet epäoikeutettua vihaa, mutta ei niille, jotka

1. Ks. ulkomaalaisoikeudesta Janne Aer, Ulkomaalaisoikeuden perusteet. Alma Talent 2016 ja Jaana Palander, Ulkomaalaisoikeuden sääntelyjärjestelmä, s. 1–38 teoksessa Heikki Kallio – Toomas Kotkas – Jaana Palander (toim.), Ulkomaalaisoikeus. Alma Talent 2018.

ovat tehneet jotakin vahingollista ihmisyyhteisölle.² Toteamus ilmaisee poissulkemisen taustalla keskeisesti olevan ajatuksen: turvapaikkaa ei anneta sellaiselle, joka ei ansaitse sitä.

Kansainvälinen pakolaisoikeudellinen sääntely alkoi kehittyä Kansainliiton aikana. Oikeudelliset järjestelyt oli kuitenkin kasuistisesti kohdennettu vain tiettyistä maista tulleisiin pakolaisiin. Yleiseen pakolaissopimukseen tai poissulkemista koskevaan sääntelyyn ei tuolloin vielä ollut erityistä tarvetta.³

Toisen maailmansodan aikaiset sotarikokset ja Nürnbergin sotarikosoikeudenkäynti tekivät poissulkemisen sääntelyn ajankohtaisemmaksi. Poissuljentaa koskevalla sääntelyllä haluttiin varmistaa pakolaisjärjestelmän uskottavuus. Järjestelmää ei myöskään haluttu ulottaa sellaisiin henkilöihin, jotka eivät olleet *bona fide* pakolaisia vaan pakenivat oikeutta.⁴ Ajatus on ilmaistu YK:n vuoden 1948 ihmisoikeuksien julistuksen⁵ 14 artiklan 2 kohdassa, jonka mukaan turvapaikkaan ei voi vedota, kun on kyse tosiasiallisesti epäpoliittisiin rikoksiin perustuvista syyteistä.

Edellä mainittu tausta oli perusteena vuoden 1951 pakolaissopimuksen⁶ 1 artiklan F kohtaan⁷ otetulle poissulkemislausekkeelle, jonka mukaan yleissopimuksen määräyksiä ei sovelleta henkilöön, johon nähden on perusteltua aihetta epäillä, että hän on a) tehnyt rikoksen rauhaa vastaan, sotarikoksen, tai rikoksen ihmiskuntaa vastaan, sellaisia rikoksia koskevien kansainvälisten sopimusten määritelmien mukaisesti; b) tehnyt törkeän ei-poliittisen rikoksen pakomaansa ulkopuolella ennen kuin hänet on otettu tähän maahan pakolaisena; c) syyllis-

2. Ks. Marc de Wilde, Seeking Refuge: Grotius on Exile, Expulsion and Asylum. *Journal of the History of International Law* 20(4) 2018, s. 471–500, 492.
3. Atle Grahl-Madsen, The League of Nations and the Refugees, s. 126–137 teoksessa Peter Macalister-Smith – Gudmundur Alfredsson (eds), *The Land Beyond. Collected Essays on Refugee Law and Policy* by Atle Grahl-Madsen. Martinus Nijhoff Publishers 2000.
4. Kuten Peter J. van Krieken toteaa: “Refugee law was after all not meant to protect those who flee justice, but only those who flee injustice.” Ks. Peter J. van Krieken, Preface, s. vii–x teoksessa Peter J. van Krieken (ed.), *Refugee Law in Context: The Exclusion Clause*. T.M.C. Asser Press 1999, s. viii.
5. United Nations Universal Declaration of Human Rights 1948. UNGA Res.217A(III), UN Doc. A/810 (Dec. 10, 1948).
6. Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus, Geneve, 28.7.1951, SopS 77/1968. Aiemmin vuonna 1946 väliaikaiseksi perustetun YK:n pakolaisjärjestön (International Refugee Organization) mandaatti sisälsi poissulkemislausekkeen. UN Doc. A/45, Part II of Annex I. Ks. Atle Grahl-Madsen, *The Status of Refugees in International Law*. Sijthoff 1 (1966), s. 270–271. Myös UNCHR:n mandaatin kohtaan 7 d sisältyy poissulkemislauseke: Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees. General Assembly Resolution 428 (v) of 14 December 1950.
7. Ks. sopimuskohdasta ja sen taustasta Grahl-Madsen 1966, s. 270–304 ja Andreas Zimmerman – Philipp Wennholz, Article 1 F, s. 579–610 teoksessa Andreas Zimmerman – Jonas Dörschner – Felix Machts (eds), *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol. A commentary*. Oxford University Press 2011.

tynyt Yhdistyneiden kansakuntien tarkoituksien ja periaatteiden vastaisiin tekoihin.

Määritelmän a-kohdassa mainitaan tekoina rikos rauhaa vastaan, sotarikos tai rikos ihmiskuntaa vastaan sellaisia rikoksia koskevien kansainvälisten sopimusten määritelmien mukaan. Pakolaissopimuksen taustalla oli Nürnbergin sotarikosoikeudenkäynti. Lontoossa vuonna 1945 tehdyn kansainvälisen sotarikostuomioistuimen perussäännön 6 artikla sisältää määritelmän rikoksesta rauhaa vastaan, sotarikoksesta ja rikoksesta ihmisyyttä vastaan.⁸ Sopimusneuvottelijat kuitenkin tiedostivat, että määritelmän tulisi kestää myös aikaa. Pakolaissopimuksen solmimisen jälkeen keskeisiä sopimuksia ovat kansainvälisen rikostuomioistuimen Rooman perussääntö⁹ sekä humanitaarista oikeutta ja sodan oikeussääntöjä koskevat Geneven yleissopimukset lisäpöytäkirjoineen.¹⁰ Kyseessä on tämän vuoksi dynaaminen määritelmä.

YK:n tarkoituksiperät ja periaatteet sisältyvät Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan johdantoon sekä sen 1 ja 2 artiklaan. Sanotuissa artikloissa on lueteltu ne perustavanlaatuiset periaatteet, joiden tulisi ohjata YK:n jäsenten käyttäytymistä keskinäisissä suhteissaan ja kansainvälisen yhteisön piirissä. Kohdan yleisluonteisuuden vuoksi sitä on sovellettava varoen.¹¹ Terrorismi ja sen tietoinen rahoittaminen, suunnittelu ja siihen yllyttäminen ovat YK:n tarkoituksien ja periaatteiden vastaisia tekoja.¹²

Muodollisesti poissulkemislausekkeesta on kyse myös 1 artiklan D ja E kohdassa. D kohta koskee YK:n palestiinalaispakolaisjärjestön UNRWA:n suojelun piiriin kuuluvia henkilöitä.¹³ E kohta koskee puolestaan tilannetta, jossa hakija ei ole kansainvälisen suojelun tarpeessa.¹⁴ Artikkelissa keskitytään kuitenkin pakolaissopimuksen osalta vain 1 artiklan F kohdan mukaisiin tilanteisiin.

Pakolaissopimuksen 1 artiklan F kohdan poissulkemisen tavoite ei ole rangaista turvapaikan hakijaa vaan suojella turvapaikan hakemista koskevaa järjes-

8. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, United States of America, France, Union of Soviet Socialist Republics, Agreement for the prosecution and punishment of the major war criminals of the European Axis, Charter of the International Military Tribunal, Signed at London, on 8 August 1945, United Nations Treaty Collection, No. 251.

9. Kansainvälisen rikostuomioistuimen Rooman perussääntö, Rooma, 17.7.1998 (SopS 55–56/2002).

10. Geneven yleissopimukset lisäpöytäkirjoineen (SopS 7–8/1955, SopS 81–82/1980, SopS 23/1994 ja SopS 32–33/2009).

11. UNHCR:n käsikirja, kohta 163.

12. Määritelmädirektiivin 31 johdantokappale.

13. Vastaava sopimusmääräys on otettu määritelmädirektiivin (2011/95/EU) 12 artiklan 1 kohdan a alakohtaan. Suomessa määräys on täytäntöönpantu ulkomaalaislain 87 §:n 3 momentissa. Ks. lähemmin pakolaissopimuksen 1 artiklan D kohdasta Grahl-Madsen 1966, s. 263–265.

14. Historiallisesti määräys liittyy erityisesti Saksan kansalaisiin tai ns. Volkdeutsche-henkilöihin. Ks. lähemmin Grahl-Madsen 1966, s. 265–270. Määräys on otettu määritelmädirektiivin 12 artiklan 1 kohdan b alakohtaan ja ulkomaalaislain 87 §:n 4 momenttiin.

telmää. Kyse on nimenomaan kansainvälisen suojelun systeemin legitimitetistä ja integriteetistä. Kanadan korkein oikeus on todennut, että pakolaissopimuksen tavoitteena on yhtäältä edistää pakolaissopimuksen laajoja humanitaarisia tavoitteita ja toisaalta pyrkiä varmistamaan, ettei järjestelmää käytetä väärin.¹⁵ Vastaavasti EU-tuomioistuin on todennut yhdistetyissä asioissa Saksa v. B ja D, että poissulkemisperusteiden tarkoituksena on järjestelmän uskottavuuden säilyttäminen.¹⁶

2.2. EU-oikeus ja kansallinen oikeus

Kansainvälisellä oikeudella, EU-oikeudella ja kansallisella oikeudella on yhtymäkohtia. Kyse on usein, kuten pakolaissopimuksen osalta, kansainvälisen sopimuksen määräyksen tai EU-säännöksen noudattamisesta ja täytäntöönpanosta alueellisella tai kansallisella tasolla.

Poissulkemislauseketta koskeva pakolaissopimuksen 1 artiklan F kohta on Suomessa pantu täytäntöön ulkomaalaislain 87 §:n 2 momentilla.¹⁷ Vastaavantyyppinen säännös sisältyi myös aiemman ulkomaalaislain (378/1991) 30 §:n 2 momentin 2 kohtaan.

EU ei ole pakolaissopimuksen osapuoli. EU:n turvapaikkapolitiikan on kuitenkin EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 78 artiklan mukaan oltava pakolaissopimuksen ja muiden asiaan liittyvien sopimusten mukaista.¹⁸ EU:n turvapaikkajärjestelmään (Common European Asylum Systems, CEAS)¹⁹ sisältyvän määritelmädirektiivin (2011/95/EU)²⁰ johdanto-osan 23 kappaleessa todetaankin nimenomaisesti, että direktiivi on laadittu kansallisille elimille ohjeeksi pakolaissopimuksen soveltamista varten.

15. Supreme Court of Canada, *Ezokola v. Canada (Minister of Citizenship)*, 2013 SCC 40, 19.7.2013, kohta 36 osoitteessa <https://decisions.scc-csc.ca/scc-csc/scc-csc/en/item/13184/index.do> (vierailtu 4.8.2024).

16. Yhdistetyt asiat C-57/09 ja C-101/09 *Bundesrepublik Deutschland v. B*, ECLI:EU:C:2010:661, kohta 115.

17. Ks. hallituksen esitys ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 28/2003 vp, 87 §:ää koskevat yksityiskohtaiset perustelut.

18. Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus. EUVL C 202, 7.6.2016 ja C 202/47.

19. Järjestelmä sisältää muun muassa määritelmädirektiivin 2011/95/EU, menettelydirektiivin 2013/32/EU, Dublin-asetuksen (EU) N:o 604/2013 ja paluudirektiivin 2008/115/EY. Ks. unionin yhteisestä turvapaikkalainsäädännöstä osoitteessa <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2020/21-common-european-asylum-system-and-current-issues> (vierailtu 12.8.2024).

20. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/95/EU, annettu 13 päivänä joulukuuta 2011, vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myöntönetyn suojelun sisällölle (uudelleenlaadittu). EUVL L 337/9, 20.12.2011.

Pakolaissopimuksen poissulkemislauseketta vastaavat määräykset on otettu EU:n määritelmädirektiivin 12 artiklan 2 kohtaan. Määritelmädirektiivi sisältää myös säännökset toissijaisesta suojelusta, jota voidaan myöntää, jos hakija ei täytä turvapaikan antamisen edellytyksiä mutta on kuitenkin kansainvälisen suojelun tarpeessa. Toissijainen suojele ei pohjautu pakolaismääritelmään vaan kytkeytyy palautuskieltoon.²¹ Toissijaiseen suojeleluun liittyy myös poissulkemislauseke. Direktiivin 17 artiklan 1 kohdan mukaan toissijaista suojeleua ei myönnetä kolmannen maan kansalaiselle tai kansalaisuudettomalle henkilölle, jos on perusteltua syytä olettaa, että hän on a) tehnyt rikoksen rauhaa vastaan, sotarikoksen tai rikoksen ihmisyyttä vastaan siten kuin nämä rikokset on määritelty asiaankuuluvissa kansainvälisissä sopimuksissa; b) tehnyt törkeän rikoksen; c) syylistynyt Yhdistyneiden kansakuntien tarkoituserien ja periaatteiden vastaisiin tekoihin Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan johdanto-osassa sekä 1 ja 2 artiklassa esitetyn mukaisesti; d) vaaraksi sen jäsenvaltion yhteiskunnalle ja turvallisuudelle, jossa hän on.

Nykyinen ulkomaalaislaki sisälsi alun perin kansalliseen sääntelyyn perustuvat säännökset toissijaisesta suojelusta ja humanitaarisesta suojelusta, joiden osalta sovellettiin turvapaikkasäännöksen poissulkemislauseketta.²² Määritelmädirektiivin täytäntöönpanemiseksi 88 §:ää muutettiin vastaamaan direktiivin määritelmää.²³ Samalla humanitaarista suojeleua koskeva säännös erotettiin uudeksi 88 a §:ksi ja liitettiin sen toiseksi momentiksi ehdollinen poissulkemislauseke. Myöhemmin ulkomaalaislain muutoksella 332/2016 humanitaarista suojeleua koskeva pykälä kumottiin.

Entisen Jugoslavian sisällissodan jälkeen EU:ssa hyväksyttiin vuonna 2001 tilapäisen suojeleun direktiivi (2011/55/EY). Sen 28 artiklaan sisältyvät myös poissulkemislauseketta koskevat säännökset. Venäjän hyökättyä Ukrainaun neuvosto päätti ensimmäisen kerran ottaa direktiivin käyttöön Ukrainasta sotaa pakeneville henkilöille.²⁴ Suomessa tilapäisen suojeleun direktiivi on pantu täytäntöön ulkomaalaislain 109–112 pykälässä. Poissulkemislausekkeen kannalta lain 110 §:n 3 momentissa viitataan turvapaikan yhteydessä käytettäviin 87 §:n 2 momentin mukaisiin kriteereihin.

Edellä olevan valossa voidaan todeta, että poissulkemislausekkeesta on säädetty kansainvälisen, EU-oikeuden ja kansallisen lainsäädännön tasolla. Suomi on pakolaissopimuksen sopimuspuoli, ja EU on taas sitoutunut toimimaan sopimuksen mukaisesti. Pakolaissopimuksen 1 artiklan F kohta paaluttaa näin ollen rajat EU-oikeudelliselle ja kansalliselle sääntelylle. Koska pakolaissopimuksen

21. Aer 2016, s. 250.

22. Ks. alkuperäisen ulkomaalaislain (301/2004) 88 §.

23. Ulkomaalaislain muutos 323/2009 ja hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta 166/2007 vp.

24. Neuvoston direktiivi 2001/55/EY. EYVL L 212, 7.8.2001. Tällä tilapäistä suojeleua on EU:ssa jatkettu 4.3.2026 saakka.

mukaan poissulkemislausekkeen soveltaminen on pakollista, EU:ssa ja kansallisessa lainsäädännössä ei voitaisi esimerkiksi säätää pelkästään ehdollisesta lausekkeen soveltamisesta.

Pakolaissopimuksen poissulkemislauseke on kuitenkin yleisluonteinen. Tämän vuoksi se tietyssä määrin mahdollistaa yksityiskohtaisemman sääntelyn. Esimerkiksi EU:n määritelmädirektiivin 12 artiklan 3 kohta ja 17 artiklan 2 kohta sisältävät määräykset poissulkemisen soveltamisesta myös rikoksiin tai tekoihin yllyttäjiin.²⁵ Kysymys on siis tarkemmasta rajanvedosta. Kansallisten ja EU-säännösten tulee kuitenkin olla pakolaissopimuksen ja määritelmädirektiivin mukaisia.²⁶

Sääntelyssä ei ymmärrettävästi pystytä tyhjentävyyteen. Tämä tiedostettiin myös pakolaissopimuksen neuvotteluissa. Ranskan edustaja totesikin sattuvasti neuvotteluissa, että pakolaissopimus on vielä luuranko, joka pitää myöhemmin vaatettaa.²⁷ Kysymys onkin dynaamisesta prosessista, jossa sääntely pluralisoi-tuu.²⁸

2.3. Palautuskiellon merkitys

Pakolaissopimuksen 33 artikla koskee palautuskieltoa eli niin sanottua non-re-foulement-periaatetta. Sen mukaan henkilöä ei saa palauttaa sellaiseen maahan, jossa hänellä on perusteita pelätä vainoa. Artikla kuitenkin mahdollistaa poikkeamisen tilanteissa, joissa pakolainen on vaaraksi oleskelumaan turvallisuudelle tai hänet on tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta ja hän on vaaraksi yhteiskunnalle oleskelumaassaan.

Myöhemmin palautuskielto on kirjattu eri ihmisoikeussopimuksiin kuitenkin ilman poikkeamismahdollisuutta koskevaa ehtoa.²⁹ Euroopan ihmisoi-

25. Kyseisiä direktiivin määräyksiä ollaan nyt myös Suomessa panemassa nimenomaisesti täytäntöön, sillä hallitus on antanut asiasta hallituksen esityksen ulkomaalaislain muuttamisesta. Hallituksen esitys eduskunnalle ulkomaalaislain muuttamisesta HE 29/2024 vp.

26. Hallituksen esityksessä esitetään myös poissulkemislausekkeen ulottamista myös henkilöön, joka on ”muutoin osallistunut” rikoksiin tai tekoihin. Tältä osin perustuslakivaliokunta on todennut, että sanamuoto on varsin väljä ja saattaa antaa harhaanjohtavan kuvan, ks. PeVL 20/2024 vp, s. 3.

27. Sharelle Aitchison – Martin Treadwell, Staged interpretation of Article 1F(b): ‘serious non-political crime outside the country of refuge prior to [his or her] admission to that country as a refugee’. A periaktos, scene setting problem?, s. 279–307 teoksessa James C. Simeon (ed.), Serious International Crimes, Human Rights and Forced Migration. Routledge 2022, s. 283.

28. Ks. pluralisointimiskehityksestä perustuslakivalvonnan yhteydessä Juha Lavapuro, Uusi perustuslakikontrolli. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2010, s. 24–29.

29. Kansalaisyhteisö- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 8/1976) 7 artikla ja kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimuksen (SopS 60/1989) 3 artikla.

keussopimus ei sisällä turvapaikkaa koskevia määräyksiä, mutta sopimuksen oikeudet kuuluvat myös pakolaisille. Palautuskiellon kannalta sopimuksen 2 ja 3 artikla sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntö ovat keskiössä. Kansallisessa lainsäädännössä palautuskielto on kirjattu perustuslain (731/1999) 9 §:n 4 momenttiin ja ulkomaalaislain 147 §:ään.

Poissulkemislausekkeen soveltaminen ja palautuskielto usein lomittuvat toisiinsa. Siinä tapauksessa, että henkilöön sovelletaan poissulkemislauseketta, palautuskielto kuitenkin käytännössä estää hänen palauttamisensa kotimaahansa. Tämän vuoksi henkilölle lähtökohtaisesti myönnetään ulkomaalaislain 89 §:n mukainen tilapäinen oleskelulupa. Lainkohdan mukaan Suomessa olevalle ulkomaalaiselle, jolle ei myönnetä kansainvälistä suojelua poissulkemislausekkeen soveltamisen vuoksi, myönnetään tilapäinen oleskelulupa enintään yhdeksi vuodeksi kerrallaan, jos häntä ei voida poistaa maasta, koska häntä uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus, vaino tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.

Palautuskielto mahdollistaa näin ollen henkilön jäämisen maahan, vaikka häneen sovellettaisiinkin poissulkemislauseketta. Kyse on tavallaan pakolaisoikeuden ja ihmisoikeuksien välisestä suhteesta. Akbar Rasulov toteaa, että palautuskielto luo turvaverkon, vaikka poissulkemislauseke sulkeekin oven pakolaisasemaan.³⁰

3. Poissuljentalausekkeen tulkinnasta ja soveltamisesta

3.1. Yleisiä lähtökohtia

Käsitellessään poissulkemislausekkeen soveltamista USA:ssa ja Kanadassa James Sloan toteaa, että poissulkemislauseketta koskevan asian ratkaiseminen on yksi vaikeimmista tehtävistä. Päätöksentekijän on yhtäältä varmistettava, ettei pakolaisasemaa jätetä antamatta sellaiselle, joka sitä tarvitsee, ja toisaalta varmistettava, ettei sitä anneta sellaiselle, joka sitä ei ansaitse.³¹

Kansainvälistä suojelua koskevassa päätöksenteossa poissuljentateon aikaa koskevassa arvioissa kyse on keskeisesti tulevaisuuden kohdistuvasta uhka-arvioinnista. Jo tapahtuneet oikeudenloukkaukset otetaan huomioon arvioitaessa tulevaisuuden uhkia. Riskiarviointi tehdään ulkomaalaislain 6 luvun mukaan

30. Akbar Rasulov, *Criminals as Refugees: The “Balancing Exercise” and Article 1F(b) of the Refugee Convention*. *Georgetown Immigration Law Journal* 16(4) 2002, s. 815–834, 834.

31. James Sloan, *The Application of Article 1F of the 1951 Convention in Canada and the United States*. *International Journal of Refugee* 12(Issue suppl_1) 2000, s. 222–247, 246–247.

suhteessa hakijan määränpäähän kotivaltiossaan tai pysyvässä oleskelumaassaan. Poissuljenta koskeva arviointi suuntautuu puolestaan menneisiin tapahtumiin. Kyse on siitä, onko henkilö tehnyt tai onko perusteltua aihetta epäillä hänen tehneen poissuljennan piiriin kuuluvan teon.³²

Poissuljentateon tekopaikan osalta turvapaikkaa ja toissijaista suojelua koskevan poissuljennan välillä on ero. Poissulkemisperuste turvapaikan osalta on törkeä muu kuin poliittinen rikos, joka on tehty turvapaikkamaan ulkopuolella ennen kuin henkilö otettiin maahan pakolaisena. Sen sijaan poissuljenta on mahdollista toissijaisen suojelun osalta missä vaiheessa tahansa tehdyn rikoksen osalta.³³ Näin ollen lauseketta voidaan soveltaa myös Suomessa tehdyn teon perusteella.

Vaikeiden oikeudellisten rajanvetojen lisäksi poissulkemislausekkeen soveltamiseen liittyy James C. Simeonin sanoin syvällisiä filosofisia ja moraalisia kysymyksiä.³⁴ Tuomioistuimen on kuitenkin kyettävä ratkaisemaan asia oikeudellisesti. Poissuljenta koskeva harkinta sisältää sekä itse tekoa ja sen olosuhteita ja seurauksia koskevan objektiivisen kriteerin (*actus reus*) että henkilön tietoisuutta ja myötävaikutusta koskevan subjektiivisen kriteerin (*mens rea*).

Selostaessaan Irlannin kansainvälisten suojeluasioiden valitustuomioistuimen (International Protection Appeals Tribunal) käytäntöä tuomioistuimen puheenjohtaja Hilka Becker tuo esiin, kuinka tuomioistuimen yleinen lähestymistapa perustuu Irlannin korkeimman oikeuden, EU-tuomioistuimen ja muiden jäsenvaltioiden oikeuskäytäntöön, UNHCR:n ohjeistukseen ja EASO:n analyysiin.³⁵ Beckerin mainitsema seikka kuvaa sitä, että tuomioistuimella on käytössään säännösten, ennakkopäätösten sekä tulkinta- ja soveltamisohjeiden perusteella yleisiä lähtökohtia ja arviointimenetelmiä, joihin tukeutuen se voi käsitellä tai arvioida yksittäistä tapausta. Kyse voi olla myös siitä, missä loogisessa järjestyksessä tuomioistuin etenee poissuljenta koskevassa harkinnassa.³⁶

Mitä yleiset lähtökohdat asian ratkaisemiselle tarkoittavat poissulkemislausekkeen osalta? Pitäkö esimerkiksi lauseketta tulkita laajasti vai suppeasti? Miten arvioidaan teon kohteena olevan ajan ja paikan kriteereitä? Näytön osalta

32. Ks. ajan ja paikan merkityksestä kansainvälisen suojelun asioissa Tuomas Kuokkanen, Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikertomus 2021, s. 17–21.

33. Ks. C-369/17 Ahmed, ECLI:EU:C:2018:713, kohta 47 (”direktiivin 2011/95 17 artiklan 1 kohdan b alakohdassa säädettyssä toissijaisen suojelun poissulkemisperusteessa tarkoitetaan yleisemmin törkeää rikosta, eikä sitä ole rajattu maantieteellisesti, ajallisesti eikä kyseessä olevien rikosten luonteen perusteella”).

34. Zalar 2022, s. 73 sisältää viittauksen Simeonin Torontossa vuonna 2010 pitämään esitelmään.

35. Hilka Becker, The application of Article 1 F UNCSR in international protection decision making in Ireland in the context of EU and international law, s. 202–228 teoksessa James C. Simeon (ed.), Serious International Crimes, Human Rights and Forced Migration. Routledge 2022, s. 219.

36. Ks. päätöksentekopuimallista EASO Judicial analysis Exclusion: Articles 12 and 17 Qualification Directive (2020), s. 134–143.

voidaan kysyä, kenellä on todistustaakka tai näyttövelvollisuus poissuljentalausekkeen soveltamiseksi. Entä kuinka näyttöä tulisi arvioida ja tuleeko asiassa ottaa huomioon myös kyseistä maata koskevat yleiset olosuhteet? Poissuljentaa koskevien tekojen kannalta taas voidaan pohtia, miten niitä arvioidaan. Onko poissuljentaluettelossa mainitut teot tyhjentävästi lueteltu vai voidaanko luetteloa tulkita dynaamisesti? Edelleen voidaan kysyä, kuinka henkilön myötävaikuttamista johonkin poissuljennan piiriin kuuluvaan tekoon tulisi arvioida. Edellä mainitut kysymykset ovat vaikeita, mutta niihin on olemassa säädösten, soveltamisohjeiden ja oikeuskäytännön perusteella hahmotettavissa yleisiä lähtökohtia.

3.2. Tulkintaohjeita

Oikeussäännökset eivät useinkaan anna yksiselitteistä vastausta ratkaistavana olevaan poissulkemisasiaan. Tämän vuoksi tulkinta- ja soveltamisapua joudutaan hakemaan erilaisista maahanmuuttoviranomaisten soveltamisohjeista ja tuomioistuinten oikeuskäytännöstä.³⁷ Myös oikeuskirjallisuuden lähteillä voi olla merkitystä asioiden ratkaisemisen kannalta.

YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun toimisto (UNHCR) on julkaissut useita tulkintaohjeita ja suuntaviivoja pakolaissopimuksen soveltamisesta. Merkittävä asiakirja on UNHCR:n vuonna 1979 ja sittemmin uudelleen vuosina 1992 ja 2019 julkaistu käsikirja.³⁸ UNHCR on myös julkaissut suuntaviivoja³⁹ ja tausta-asiakirjan⁴⁰ poissulkemislausekkeesta. UNHCR:n ohjeistus on koskenut muun muassa poissulkemislausekkeen tulkintaa, näytön arviointia, rikosten luonnetta ja lasta koskevaa poissuljentaa. UNHCR:n teksteissä korostetaan sitä, että pois-

37. Kaarlo Tuori toteaa, että ”normiaineisto, josta oikeudellisten ongelmatilanteiden ratkaisunormi muodostetaan, saattaa olla peräisin erityyppistä oikeuslähteistä, eikä se ole enää järjestettävissä sellaisella oikeuslähdeopilla, joka rakentuu kansallisen lainsäätäjän suvereniteetin varaan”. Ks. Kaarlo Tuori, Oikeudenalajaotus – strategisista valtapeliä ja normatiivista argumentaatiota. Lakimies 7–8/2004, s. 1196–1124, 1123.

38. Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status and Guidelines on International Protection under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, Reissued Geneva, February 2019 osoitteessa <https://www.unhcr.org/media/handbook-procedures-and-criteria-determining-refugee-status-under-1951-convention-and-1967> (vierailtu 19.8.2024). Poissulkemistä käsitellään käsikirjan kohdissa 140–163.

39. Guidelines on International Protection: Application of the Exclusion Clauses: Article 1 F of the 1951 Convention, 4 September 2003, HCR/GIP/03/05; Guidelines on the Application of the Exclusion Clauses in Mass Influx Situation, 7 February 2006 osoitteessa <https://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2006/en/29614> (vierailtu 5.8.2024) ja Guidelines on International Protection: Child Asylum Claims under 1A(2) and 1F of the 1951 Convention, 22 December 2009, HCR/GIP/06/07.

40. Background Note on the Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention, 4 September 2003 osoitteessa <https://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2003/en/33331> (vierailtu 5.8.2024).

suljentalauseketta on tulkittava suppeasti, koska poissulkemislausekkeen soveltamisesta aiheutuu vakavia seurauksia asianomaisille henkilöille.⁴¹ Kyse on myös poikkeussäännöstä, jota on senkin vuoksi tulkittava suppeasti.⁴²

EU:n turvapaikkavirasto EUAA ja sen edeltäjä EU:n turvapaikka-asioiden tukivirasto EASO ovat julkaisseet oikeudellisia analyyseja ja ohjekirjoja poissulkemisen soveltamisesta.⁴³ Tarkoituksena on antaa ohjeita määritelmädirektiivin 12 ja 17 artiklan soveltamisesta.

Monien valtioiden viranomaiset ovat myös julkaisseet tulkintaohjeita poissulkemislausekkeen soveltamisesta. Esimerkiksi Ison-Britannian sisäministeriön (UK Home Office) on laatinut poissulkemisesta selvityksen⁴⁴, johon KHO on joissakin ratkaisuisaan viitannut.⁴⁵

Poissulkemislausekkeesta on kirjoitettu oikeuskirjallisuudessa varsin paljon.⁴⁶ Tutkijat ovat voineet tuoda esiin myös tulkinta- ja soveltamisohjeita. Esimerkkinä voidaan viitata tutkijakollegiumin vuonna 2013 hyväksymiin Michiganin suuntaviivoihin⁴⁷. Oikeuskirjallisuuteen on viitattu niukasti ja valikoivasti korkeimman hallinto-oikeuden poissulkemista koskevassa käytännössä.⁴⁸

41. UNHCR:n käsikirja, kohta 149.

42. KHO 2008:21.

43. Ks. Exclusion: Articles 12 and 17 Qualification Directive, Second Edition; EASO, Updated by IARMJ-Europe under contract to EASO 2020 ja EASO, Practical Guide on Exclusion for Serious (Non-Political) Crimes, December 2021.

44. Exclusion (Article 1 F) and Article 33(2) of the Refugee Convention, updated 28 June 2022 osoitteessa <https://www.gov.uk/government/publications/asylum-instruction-exclusion-article-1f-of-the-refugee-convention/exclusion-article-1f-and-article-332-of-the-refugee-convention-accessible-version> (vierailtu 5.8.2024).

45. Ks. esim. KHO 2014:131.

46. Ks. esim. Aer 2016, s. 255–259; Geoff Gilbert, Current Issues in the Application of the Exclusion clauses, s. 425–485 teoksessa Erika Feller – Volker Türk – Frances Nicholson (eds), Refugee Protection in International Law, UNHCR's Global Consultations on International Protection. Cambridge University Press 2003; Guy S. Goodwin-Gill – Jane McAdam – Emma Dunlop, The Refugee in International Law. Fourth Edition. Oxford University Press 2021, s. 194–238; James C. Hathaway – Michelle Foster, The Law of Refugee Status. Second Edition. Cambridge University Press 2015, s. 524–598; International Journal of Refugee Law Vol. 12, Special Supplementary Issue Refugee Law in Context; van Krieken 1999 ja Jukka Similä, Kansainvälinen suojelu, s. 281–355 teoksessa Kallio – Kotkas – Palander 2018, s. 321–328.

47. The Michigan guidelines on the Exclusion of International Criminals, March 22–24, 2013 osoitteessa <https://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1024&context=mjil> (vierailtu 13.8.2024).

48. Esimerkiksi ennakkopäätökseen KHO 2016:181 sisältyy viittaus, joka koski Saddam Husseinin hallituksen aikaisen Bath-puolueen kannattajien hierarkiaa ja lukumäärää. Ennakkopäätöksessä KHO 2022:15 on puolestaan selostettu, miten oikeuskirjallisuudessa on käsitelty oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin poissuljentalausekkeiden soveltamisen kannalta. Ks. myös tapaukseen KHO 2014:35 sisältyvä viittaus Kriekenin toimittamaan kirjaan, Krieken 1999.

3.3. Oikeuskäytännön merkitys

Vakiintuneen käsityksen mukaan Suomessa ylimpien tuomioistuinten ratkaisuihin sisältyvät tulkinnat eivät ole sitovia. Ennakkopäätöksillä voidaan kuitenkin yhtenäistää tulkinta- ja soveltamiskäytäntöä, jolloin otetaan kantaa siihen, mitä tulkintaa on pidettävä voimassa olevan oikeuden mukaisena. Kari Kuusiniemi on todennut, että ennakkopäätöksen prejudikaattivaikutus merkitsee sitä, että päätöksellä on vaikutuksia kyseisellä päätöksellä ratkaistun konkreettisen tapauksen ulkopuolella.⁴⁹

Koska poissulkemislauseke perustuu pakolaissopimukseen, EU-oikeuteen ja kansalliseen lainsäädäntöön, useiden eri tuomioistuinten ratkaisuihin saattaa löytyä relevantteja tulkintakannanottoja poissulkemislausekkeen soveltamisesta. EU ei ole muodollisesti sidottu pakolaissopimukseen osapuolena, eikä unionin tuomioistuimella ole toimivaltaa tulkita suoraan pakolaissopimusta.⁵⁰ Tuomioistuin voi kuitenkin välillisesti tulkita pakolaissopimusta EU:n turvapaikkajärjestelmään sisältyvän lainsäädännön kautta. Tässä mielessä EU-tuomioistuimen ratkaisukäytäntö on relevanttia myös pakolaissopimuksen tulkinnan kannalta. Lisäksi Euroopan ulkopuolisten pakolaissopimuksen sopimuspuolten oikeuskäytännöllä voi olla merkitystä. Esimerkiksi Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston laatimassa oikeuskäytännön kokoelmassa viitataan Kanadan ja Uuden-Seelannin korkeimpien oikeuksien ratkaisukäytäntöön.⁵¹

Pakolaissopimus ei sisällä mitään ylikansallista pakolaisasioiden tribunaalia, joka voisi antaa valtioita koskevia päätöksiä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tapaan.⁵² Myöskään sopimuksen noudattamista valvovaa elintä ei ole. Tämän vuoksi kansainvälisten ja kansallisten tuomioistuimien rooli on korostunut sopimusmääräysten tulkinnassa ja määräysten noudattamisen valvonnassa.⁵³ Andreas Zimmermann ja Philipp Wennholz toteavatkin, että tuomioistuimien laaja ja dynaaminen oikeuskäytäntö tulisi ottaa huomioon poissulkemista koskevassa tulkinnassa.⁵⁴

Tietyissä tilanteissa poissulkemislauseketta koskeva EU-oikeuden säännös on epäselvä, minkä takia kansallisen tuomioistuimen on pyydettävä SEUT 267 artiklan nojalla ennakkoratkaisua unionin tuomioistuimelta. Tuomioistuin on-

49. Kari Kuusiniemi, Ylimpien tuomioistuinten asema ja prejudikaatit oikeusyhteisössä. Lakimies 7–8/2021, s. 1366–1374, 1367.

50. Ks. lähemmin Daniel Thym, Constitutional Framework and Principles for Interpretation, s. 1–45 teoksessa Daniel Thym – Kay Hailbronner (eds), EU Immigration and Asylum Law, Article-by-Article Commentary. Third Edition. Verlag C.H.Beck 2022, s. 41.

51. Compilation of jurisprudence, Exclusion: Articles 12 and 17 Qualification Directive, Second Edition ja EASO, Updated by IARMJ-Europe under contract to EASO, 2020, s. 84–91.

52. Gilbert 1999, s. 427.

53. Goodwin-Gill – McAdam 2021, s. 7.

54. Zimmermann – Wennholz 2011, s. 610–611.

kin antanut tähän mennessä joitakin merkittäviä ratkaisuja poissulkemislausekkeen tulkinnasta.⁵⁵ Tuoreena esimerkkinä tällaisesta pyynnöstä on liettualaisen hallintotuomioistuimen (Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas) tekemä ennakkoratkaisupyyntö siitä, onko poissulkemisharkinnassa otettava huomioon henkilön jo suorittama rangaistus, henkilölle myönnetty armahdus tai saman luonteinen seikka.⁵⁶

4. KHO:n poissulkemista koskevaa oikeuskäytäntöä

4.1. Yleistä

Vaikka viranomaisten soveltamisohjeet ja oikeuskäytännön kannanotot muodostavat yleisen lähtökohdan yksittäisille ratkaisuille, jokainen asia on kuitenkin ratkaistava yksilöllisesti. Ulkomaalaislain mukaan jokaisen turvapaikanhakijan asia ratkaistaan yksilöllisesti ottaen huomioon hänen esittämänsä selvitykset olosuhteistaan asianomaisessa valtiossa sekä eri lähteistä hankitut ajantasaiset tiedot valtion oloista.⁵⁷

Suomessa Maahanmuuttovirasto (Migri) tekee viranomaispäätöksen turvapaikanhakijan hakemuksen johdosta. Hakemuksen ratkaisun yhteydessä Migri voi joutua päättämään poissuljentaa koskevasta kysymyksestä. Migrin päätöksestä voi valittaa hallinto-oikeuteen.⁵⁸ Hallinto-oikeuden päätöksestä voi ulkomaalaislain 196 §:n (1022/2018) 4 momentin mukaan hakea valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Lupa voidaan myöntää, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi tai jos luvan myöntämiseen on muu erityisen painava syy. Ulkomaalaislaissa valitusluvan myöntämisen edellytykset ovat rajatummat kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin perustuvat kriteerit, jotka ovat yleisiä.

Korkein hallinto-oikeus on valituslupatuomioistuin mutta ei pelkästään pre-judikaattituomioistuin. Poissulkemislauseketta koskevissa asioissa korkein hallinto-oikeus voi antaa valitusluvan samalla tavalla kuin kansainvälisen suojelun

55. Ks. esim. yhdistetyt asiat C-57/09 ja C-101/09 B ja D; C-573/14 Lounani, ECLI:EU:C:2017:71; C-369/17 Ahmed ja C-159/21 GM, ECLI:EU:C:2022:708.

56. C-63/24 Galte.

57. Ulkomaalaislain 98 §:n 2 momentti.

58. Toimivaltaisia hallinto-oikeuksia ovat ulkomaalaislain 193 §:n 2 momentin mukaan Helsingin hallinto-oikeus, Itä-Suomen hallinto-oikeus, Pohjois-Suomen hallinto-oikeus ja Turun hallinto-oikeus.

asioissa eli joko prejudikaattiperusteella tai muulla erityisen painavalla syyllä. Jos korkein hallinto-oikeus ei myönnä valituslupaa, ratkaisu perustuu valitusluvan myöntämistä koskevien edellytysten arviointiin. Valituslupa voidaan myöntää myös osittain tietyn kysymyksen osalta. KHO on monissa asioissa päätenyt hylkäämään valitusluvan poissulkemista koskevilla asioilla. Koska tällaiset ei lupaa -ratkaisut eivät sisällä asiasisältöä koskevia perusteluita, artikkelissa ei tarkemmin käsitellä kyseisiä ratkaisuja.

Harkitessaan mahdollista prejudikaattia korkein hallinto-oikeus joutuu erittelemaan aikaisempaa oikeuskäytäntöä ja arvioimaan, onko uuden ennakkopäätöksen antamiselle tarvetta. Jos tietyistä kysymyksestä on jo annettu ennakkopäätös, uutta prejudikaattia ei tarvita, ellei tiettyä tulkintakannanottoa haluta toistaa. Sinänsä KHO ei ole sidottu aikaisempiin ennakkopäätöksiinsä, vaan se voi muuttaa ratkaisukäytäntöä. Tämä saattaa kuitenkin edellyttää ratkaisun tekemistä koko jaoston istunnosta tai täysistunnossa.⁵⁹

4.2. Poissuljenta koskevien KHO:n päätösten esittely

Korkein hallinto-oikeus on vuosina 2008–2023 antanut seuraavat 11 julkaistua päätöstä, jotka koskevat poissulkemislauseketta: KHO 2008:21, KHO 2014:35, KHO 2014:131, KHO 2015:136, KHO 2016:181, KHO 2018:147, KHO 2021:5, KHO 2021:6, KHO 2022:15, KHO 2023:49 ja KHO 2023:119. Päätökset ovat liittyneet sekä turvapaikan⁶⁰ antamiseen että toissijaisen suojelun⁶¹ myöntämisen edellytyksiin.

KHO katsoi päätöksessä KHO 2008:2, ettei ollut perusteltua aihetta epäillä turvapaikanhakijana olleen A:n syyllistyneen törkeään ei-poliittiseen rikokseen ilmiantaessaan Taleban-hallinnolle entisen Wadhat-komentajien nimiä.

Päätöksessä KHO 2014:35 kyse oli siitä, että turvapaikanhakijan epäiltiin syyllistyneen Suomessa ollessaan törkeään raiskaukseen. KHO päätyi siihen, että Maahanmuuttovirasto oli voinut jättää toissijaisen suojeluaseman myöntämättä hakijalle. Myös päätöksessä KHO 2015:136 KHO katsoi, että toissijainen

59. Ks. korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 7 §:n 1 momentti, jonka mukaan periaatteellisesti merkittävä tai muuten laajakantoinen lainkäyttöasia tai sen osa voidaan määrätä käsiteltäväksi täysistunnossa tai koko jaoston istunnossa. Ks. myös korkeimman hallinto-oikeuden työjärjestyksen 19 §. Korkeimman hallinto-oikeuden työjärjestyksen 19 §:n mukaan istunnon puheenjohtajan on saatettava tehty ratkaisu ennen päätöksen antamista presidentin ja jaoston puheenjohtajan tietoon muun ohella, jos ratkaisulla poiketaan KHO:n tai KKO:n aikaisemmin omaksumasta oikeusperiaatteesta tai laintulkinnasta.

60. KHO 2008:21; KHO 2014:131; KHO 2016:181; KHO 2018:147; KHO 2021:5; KHO 2021:6; KHO 2023:49; KHO 2023:119.

61. KHO 2014:35; KHO 2015:136; KHO 2022:15.

suojeluasema voitiin jättää myöntämättä hakijalle, joka oli Suomessa tuomittu lapsensa törkeästä pahoinpitelystä.

KHO katsoi päätöksessään KHO 2014:131, että oli ollut perusteltua aihetta epäillä Afganistanista kotoisin olevan turvapaikanhakijan osallistuneen rikokseen ihmiskuntaa (ihmisyyttä) vastaan työskennellessään Afganistanin turvallisuuspalvelun (KhAD) vakoojana ja ilmiantajana.

Päätös KHO 2018:147 koski syyrialaista turvapaikanhakijaa A:ta, joka oli suorittanut asepalveluksen Syyrian armeijassa vuosina 2010–2012 Damaskoksessa ja Homsissa. Asiassa oli kyse A:n yksikön roolista ja A:n henkilökohtaisesta vastuusta kidutuksessa ja siviiliväestön pommittamisesta. KHO yhtyi hallinto-oikeuden esittämiin perusteluihin ja katsoi, ettei asiassa ollut perusteltua aihetta epäillä A:n syyllistyneen rikoksiin ihmiskuntaa vastaan ja sotarikoksiin.

Päätöksessä KHO 2016:181 kyse oli irakilaisesta turvapaikanhakijasta, joka oli toiminut Saddam Husseinin hallituksen aikaisessa sotilastiedustelupalvelussa ja ollut Baath-puolueen kannattaja. KHO totesi, että pelkkä epäily tai spekulatio ei riittänyt asiassa näyttökynnyksen ylittymiseen vaan poissulkemislausekkeen soveltaminen edellyttää aina viranomaisen esittävän selvitystä poissulkemisperusteen soveltumisesta juuri kysymyksessä olevaan henkilöön.

Tapausparissa KHO 2021:5 ja KHO 2021:6 korkein hallinto-oikeus arvioi poissulkemislausekkeen soveltamista erityisesti henkilökohtaisen vastuunalaisuuden kannalta tilanteessa, jossa turvapaikanhakija oli osallistunut terroristijärjestön toimintaan. KHO 2021:5 -päätöksessä KHO totesi Turkin kansalaisena olleen turvapaikanhakijan olleen verrattain korkeassa asemassa Kurdistanin työväenpuolueessa (PKK). Hakija ei ollut henkilökohtaisesti syyllistynyt poissulkemislausekkeessa tarkoitettuihin tekoihin. Maatieto sekä hänen asemansa merkittävänä aatteellisena kouluttajana huomioon ottaen oli kuitenkin perusteltua aihetta epäillä hänen olleen myötävaikuttamisen perusteella henkilökohtaisesti vastuussa PKK:n taistelijoiden tekemistä ulkomaalaislain poissulkemistä tarkoittamista teoista. Päätöksessä KHO 2021:6 kyse oli puolestaan Iranista kotoisin olevasta turvapaikanhakijasta, joka oli toiminut Kurdistanin työväenpuolueessa (PKK) ja sen alaisuudessa toimivissa järjestöissä useiden vuosien ajan. KHO katsoi, että hakijan asema ja tehtävät huomioon ottaen hänen ei voitu katsoa olevan henkilökohtaisesti vastuussa suoritetuista terroriteoista.

Päätöksessä KHO 2022:15 KHO katsoi, että kotimaassaan kuolemaan tuomittuun muutoksenhakijaan ei ollut voitu soveltaa poissulkemislauseketta, kun asiassa ei ollut selvitetty muutoksenhakijan väitettä siitä, että hänellä ei ollut ollut oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuolemantuomioon johtaneessa prosessissa.

Päätös KHO 2023:49 (äänestys 4–1) koski afganistanilaista turvapaikanhakijaa, joka oli Afganistanin paikallispoliisissa työskennellessään kuljettanut kiinniotettuja henkilöitä kuulusteltavaksi. KHO katsoi, ettei asiassa ollut voitu soveltaa poissuljentaa, koska hakija ei nuoruutensa, kouluttamattomuutensa ja

kasvu ympäristönsä vuoksi välttämättä ollut mieltänyt, että hän oli olennaisella tavalla myötävaikuttanut törkeisiin rikoksiin. Päätös KHO 2023:119 (äänestys 4–1) koski tilannetta, jossa turvapaikanhakija oli kotimaassaan ampunut kohti serkkuaan haavoittaen tätä vakavasti. Hakijan mukaan kysymys oli hätävarjelutai pakkotilanteesta. KHO palautti asian hallinto-oikeudelle suullisen käsittelyn järjestämiseksi.

Mainittujen päätösten osalta kuudessa tapauksessa lopputulos oli se, ettei hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen muuttamiseen ole perusteita (KHO 2008:21, KHO 2014:35, KHO 2014:131, KHO 2018:147, KHO 2021:5 ja KHO 2021:6). Hallinto-oikeuden päätös oli voinut koskea sitä, ettei poissulkemislausekkeen soveltamiseen ollut perusteita (KHO 2008:21, 2018:147 ja KHO 2021:6), tai sitä, että poissulkemislauseketta oli voitu soveltaa (KHO 2014:35, KHO 2014:131 ja KHO 2021:5). Yhdessä asiassa (KHO 2015:136) KHO kumosi hallinto-oikeuden päätöksen ja saattoi Maahanmuuttoviraston päätöksen voimaan. Kahdessa tapauksessa (KHO 2016:181 ja KHO 2022:15) KHO kumosi hallinto-oikeuden ja Maahanmuuttoviraston päätökset ja päätti palauttaa asian Maahanmuuttovirastolle uudelleen käsiteltäväksi. Yhdessä tapauksessa KHO palautti asian hallinto-oikeudelle suullisen käsittelyn pitämistä varten (KHO 2023:119). Lisäksi yhdessä asiassa (KHO 2023:49) KHO kumosi Maahanmuuttoviraston ja hallinto-oikeuden päätökset ja palautti asian Maahanmuuttovirastolle turvapaikan antamista varten, koska poissulkemislausekkeen soveltamiseen ei ollut perusteita.

4.3. Poissulkemislauseketta koskevien päätösten analysointia

4.3.1. Yleisiä huomioita

KHO:n päätökset voivat sisältää konkreettisen asian ratkaisun lisäksi kannanottoja säännösten tulkinnasta; ne tulee ottaa huomioon hallintoviranomaisen ratkaisutoiminnassa sekä hallinto-oikeuksien ja KHO:n myöhemmässä ratkaisutoiminnassa. Tämän vuoksi ratkaisut on julkaistu ennakkopäätösinä. Poissuljenta koskevat KHO:n julkaistut ratkaisut ovat koskeneet erityisesti törkeän ei-poliittisen rikoksen määrittelyä, henkilökohtaista vastuunalaisuutta, näyttövelvollisuutta, näytön arviointia, rikosepäilyn merkitystä, oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin merkitystä, viranomaisen selvittämismuuttovirastolle terroristi-järjestöön kuulumisen merkitystä ja suullisen käsittelyn järjestämistä. Päätökset ovat esimerkkejä sellaisista tilanteista, joissa poissulkemislauseketta on voitu soveltaa tai ei ole voitu soveltaa.

Yleisesti prejudikaattien perustelut voidaan jakaa kahteen ryhmään: systeemiperusteluihin ja tiettyä kysymystä koskeviin perusteluihin. Systeemiperusteissa on kyse siitä, että prejudikaatissa selostetaan poissulkemislauseketta koske-

vat sovellettavat säännökset, soveltamisohjeet ja aiempi oikeuskäytäntö. Kyse on tältä osin Miikka Vuorelan, Tapio Määttä ja Niko Soinisen mainitsemasta säännösten tarkastelusta laajemman oikeuslähde- ja normikokonaisuuden valossa.⁶²

Ylimpien tuomioistuinten ennakkopäätökset on usein jaettu demonstraatiivisiin ja deklaratiivisiin. Demonstratiivinen prejudikaatti toimii lähinnä esimerkkinä ratkaisuharkinnassa huomioon otettavista seikoista. Tällöin prejudikaatilla ei ilmaista sääntöä, jota voitaisiin seurata. Kirsi Uusitalo toteaa, että demonstraatiivinen prejudikaatti syntyy tavallisesti avointen säännösten soveltamiskysymyksistä, joiden osalta lainsäätäjällä on tarkoittanutkin jättää lainsoveltajalle harkintavaltaa.⁶³ Toisinaan on saatettu puhua myös periaateprejudikaatista, jos prejudikaatilla tuodaan esiin harkintavallan käyttöä ohjaava periaate. Deklaratiivinen ennakkopäätös puolestaan ilmaisee yleisen oikeusohjeen, joka on tarkoitettu avuksi ratkaistaessa tulevaisuudessa vastaavia tapauksia.⁶⁴

KHO:n poissuljentaa koskevat päätökset on luokiteltavissa pääasiassa demonstraatiivisiksi prejudikaateiksi. Ne sisältävät myös poissuljentaa koskevia systeemiperusteluja. Tietyin kysymyksen osalta päätöksiin on voinut sisältyä myös spesifisempiä tulkintakannanottoja.

Selostaessaan poissulkemislauseketta koskevaa järjestelmää KHO pääsääntöisesti viittaa sovellettavien säännösten lisäksi lakien esitöihin⁶⁵, UNHCR:n ohjeistukseen⁶⁶ ja oikeuskäytäntöön⁶⁷. Oikeuskäytännön osalta KHO on päätöksissään selostanut poissulkemislauseketta koskevaa EUT:n oikeuskäytäntöä. Lisäksi se on viitannut muiden eurooppalaisten tuomioistuinten poissulkemisratkaisuihin. Esimerkiksi ennakkopäätöksessä KHO 2016:181 KHO viittasi Saksan ylimmän hallintotuomioistuimen (Bundesverwaltungsgericht), Itävallan ylimmän hallintotuomioistuimen (Verwaltungsgerichtshof), Ison-Britannian korkeimman oikeuden, Ruotsin Migrationsöverdomstolenin ja Alankomaiden tuomioistuimen (Rechtbank 's-Gravenhage) ratkaisukäytäntöön.⁶⁸

62. Miikka Vuorela – Tapio Määttä – Niko Soininen, ”Lain tarkoitus ja systematiikka huomioon ottaen on selvää” – julkilausut systeemiperustelut korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuissa. Lakimies 7–8/2020, s. 1146–1171, 1146.

63. Kirsi Uusitalo, Korkeimman oikeuden ratkaisujen merkitys normaalirangaistuksen arvioinnissa alemmissa oikeusasteissa – määritteleekö korkein oikeus normaalirangaistustason?, s. 13–40 teoksessa Tapio Lappi-Seppälä – Veera Kankaanrinta (toim.), Rangaistuksen määrittäminen. Helsingin hovioikeus 2013, s. 18.

64. Uusitalo 2013, s. 13–40 ja Gustaf Möller, Korkein oikeus oikeuskäytännön ohjaajana – erityisesti alioikeuden näkökulmasta. Korkein oikeus 75 vuotta. Lakimiesliiton Kustannus 1993, s. 191–202, 193–195.

65. Ks. esim. KHO 2015:136, jossa viitataan hallituksen esitykseen 166/2007 vp.

66. Ks. esim. KHO 2023:119, kohdat 26–30.

67. Ks. esim. KHO 2021:5 ja KHO 2021:6.

68. Päätöksessä KHO 2022:15 puolestaan viitattiin myös Belgian pakolaisasioiden valitustuomioistuimeen (Commission permanente de recours des réfugiés) ja Alankomaiden Raad van Staten oikeuskäytäntöön.

Useat KHO:n poissuljenta koskevat päätökset ovat koskeneet ulkomaalaisoikeudellisen ja rikosoikeudellisen lähestymistavan suhdetta. Tämän vuoksi seuraavassa tarkastellaan lähemmin, miten päätöksissä tätä suhdetta on käsitelty.

4.3.2. *Ulkomaalaisoikeudellisen ja rikosoikeudellisen lähestymistavan suhde*

Oikeuskirjallisuudessa on käsitelty poissulkemislausekkeen yhteydessä pakolaisoikeuden ja rikosoikeuden välistä suhdetta. James C. Simeon tuo esiin ajatuksen, että kansainvälisen oikeuden mukaisuuden pitäisi mennä yli kansainvälisen rikosoikeuden ja käsittää kaikki kansainvälisen oikeuden osat pakolaisoikeus mukaan luettuna.⁶⁹ Koska oikeus on kontekstuaalista, on kuitenkin vaikea löytää rikosoikeuden ja pakolaisoikeuden yläpuolelle sijoittuvaa yleistä oikeuden mukaisuutta, joka olisi tavallaan kaikkien kontekstien konteksti.⁷⁰ Yao Li on tutkimuksessaan pyrkinytkin löytämään harmonisen lähestymistavan poissulkemislausekkeen tulkinnaalle pakolaisoikeuden ja rikosoikeuden välillä.⁷¹

Pakolaisoikeudelle ja rikosoikeudelle on omat systemaattiset järjestelmänsä, jotka ovat poissulkemislausekkeen tarkoittamien tekojen osalta erilaiset. Kun pakolaisoikeuden poissulkeminen on joko- tai ratkaisu, rikosoikeus mahdollistaa nyansoidumman ratkaisun erilaisine vaihtoehtoineen esimerkiksi rangaistuksen mittaamisessa.⁷² Koska kyse on ulkomaalaislain perusteella tehtävästä ratkaisu-toiminnasta, vuoropuhelu on tapahtunut, kuten Elina Pirjatanniemi toteaa, ulkomaalaisoikeuden ehdoilla.⁷³ Esimerkkinä hän toteaa, että syyttömysolettaman⁷⁴ ydinsisältö jää hallinnollisessa prosessissa taka-alalle.⁷⁵

Poissuljenta-asioissa hallintotuomioistuin ei voi lähteä ottamaan kantaa puhtaasti rikosoikeudellisiin kysymyksiin tai rikoksen tekijöiden luovuttamista

69. James C. Simeon, *Violations of fundamental human rights, serious international crimes, and the prosecution of those who have been excluded from refugee protection*, s. 95–119 teoksessa James C. Simeon (ed.), *Serious International Crimes, Human Rights and Forced Migration*. Routledge 2022, s. 109.

70. Ks. kansainvälisen oikeuden osalta Veijo Heiskanen, *International Legal Topics*. Lakimiesliiton Kustannus 1992, s. 470–471.

71. Yao Li on tutkimuksessaan pyrkinyt löytämään harmonisen lähestymistavan poissulkemislausekkeen tulkinnaalle pakolaisoikeuden ja rikosoikeuden välillä, ks. Yao Li, *Exclusion from Protection as a Refugee. An approach to a Harmonizing Interpretation in International Law*. Brill Nijhoff 2017.

72. Ks. Elies van Sliedregt, *International Crimes, International Outlaws and the Interface Between ICL and IRL*, s. 45–54 teoksessa James C. Simeon (ed.), *Serious International Crimes, Human Rights, and Forced Migration*. Routledge 2022, s. 54.

73. Elina Pirjatanniemi, *Muukalaisia ja muita ihmisiä*. Lakimies 7–8/2014, s. 953–971, 963.

74. Ks. syyttömysolettamasta myös Boštjan Zalar, *Legal implications of the ‘presumption and innocence’ and the exclusion clauses in international protection cases: the European law perspective*, s. 55–75 teoksessa James C. Simeon (ed.), *Serious International Crimes, Human Rights and Forced Migration*. Routledge 2022.

75. Pirjatanniemi 2014, s. 960–963.

koskeviin seikkoihin, jotka kuuluvat toisen tuomioistuimen ja viime kädessä korkeimman oikeuden ratkaistaviin asioihin.

KHO:n päätösten perusteluissa on tuotu esiin lähtökohtainen ero rikosprosessin ja poissuljentaprosessin välillä. Esimerkiksi päätöksessä KHO 2016:181 viitattiin UK Home Officen selvityksen mainintaan, että poissuljentalauseke ei ole rangaistuksenomainen säännös eikä sen soveltamisen edellytyksenä ole, että hakijan asia on tullut tuomioistuimessa käsitellyksi ja hakija tuomituksi rangaistukseen. Ratkaisussa KHO 2014:35 KHO puolestaan totesi, että ”perusteltua aihetta epäillä” -kriteeri tarkoittaa näyttöä, joka ei edellytä tuomituksi tuleamista ja syylliseksi katsomista tai edes syytteen nostamista mutta joka ylittää pelkän olettamuksen tason.

Päätöksessä KHO 2008:21 KHO käsitteli sitä, oliko perusteltua aihetta epäillä afganistanilaisen turvapaikanhakijan syyllistyneen törkeään ei-poliittiseen rikokseen ilmiantaessaan Taleban-hallinnolle entisten Wahdat-komentajien nimiä. KHO totesi rikosoikeudellisen ja pakolaisoikeudellisen lähestymistavan osalta, ettei poissulkemislausekkeen soveltamisen edellytyksenä ole, että henkilö olisi asetettu siinä tarkoitettusta rikoksesta syytteeseen. KHO:n mukaan asiaa arvioitaessa on saatavissa johtoa siitä yleisestä rikosoikeudellisesta periaatteesta, että epäselvissä tapauksissa asia on ratkaistava rikoksesta epäillyn eduksi (*in dubio pro reo*). KHO totesi, että vastaavasti pakolaisoikeudellisessa näytönarvioinnissa on merkitystä niin sanotulla benefit of doubt -periaatteella. Näistä periaatteista KHO:n mukaan seuraa, että rajatapauksessa asia on pikemminkin ratkaistava poissulkemislausekkeen soveltamista vastaan kuin sen puolesta.

Ratkaisussa KHO 2023:119 KHO totesi, että viranomaisella on todistustaakka sen osalta, ovatko poissuljentalausekkeen soveltamisen edellytykset olemassa juuri kysymyksessä olevaan henkilöön.⁷⁶ Pelkkä epäily tai spekulatio ei päätöksen KHO 2016:181 mukaan riitä näyttökynnyksen ylittymiseen. Esimerkiksi jäsenyys terroristijärjestössä ei automaattisesti merkitse poissulkemistä.⁷⁷ Poissulkemislausekkeen soveltaminen ei kuitenkaan päätöksen KHO 2018:147 mukaan edellytä syyllisyyden määrittämistä rikosoikeudellisessa mielessä, mutta näytön tason on oltava kuitenkin riittävän korkea, jotta varmistetaan, että pakolainen ei joudu erehdyksessä turvapaikkaoikeuden ulkopuolelle. Vaatimuksena on siten oltava luotettava, uskottava ja vakuuttava näyttö, joka on pelkkää epäilystä tai väitettä voimakkaampi.⁷⁸ Osallisuuden asteella on myös merkitystä. Päätöksissä KHO 2021:5 ja KHO 2021:6 KHO totesi, että myötävaikutus voi ilmetä käy-

76. Ks. myös UNHCR Guidelines on International Protection: Application of the Exclusion Clauses: Article 1 F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, 4.9.2003.

77. KHO 2021:5 ja KHO 2021:6 sekä unionin tuomioistuimen tuomio 9.11.2010 yhdistetyissä asioissa C-57/09 ja C-101/09 B ja D.

78. KHO 2018:147. Ks. myös UNHCR Statement on Article 1 F of the 1951 Convention, heinäkuu 2009.

tännöllisenä apuna, rohkaisuna tai moraalisenä tukena ja että sillä on oltava olennainen, mutta ei välttämättä kausaalinen, vaikutus rikoksen toteutumiseen.

Yleiseen arviointiin kansainvälisen suojelun asioissa toisin kuin rikosasioissa kuuluu myös maatieto. Sillä tarkoitetaan tietyn valtion yleisiä olosuhteita koskevaa tietoa.⁷⁹ Tiettyä poissulkemisasiaa harkittaessa voidaan ottaa huomioon esimerkiksi maatiedosta ilmenevät tietyt toimintatavat tai menetelmät. Esimerkiksi ennakkopäätöksessä KHO 2023:49 KHO viittasi Maahanmuuttoviraston ja hallinto-oikeuden päätöksissä viitattuun maatietoon paikallispoliisin toiminnassa käyttämistä väkivaltaisista menetelmistä.⁸⁰

Ulkomaalaislain 87 §:n 2 momentin 1 kohdassa ja 88 §:n 2 momentin 1 kohdassa mainituilla poissuljentateoilla on yhteys kansainväliseen rikosoikeuteen, koska lainkohdissa mainitut rikokset on määritelty ”sellaisia rikoksia koskevien kansainvälisten sopimusten määritelmien mukaisesti”. Tässä suhteessa pakolais-sopimuksen tulkinnan tulisi seurata eikä johtaa kansainvälisen rikosoikeuden⁸¹ kehitystä, kuten James Hathaway ja Michelle Foster toteavat⁸².

Kyseisen poissulkemislausekkeen suhde kansainväliseen rikosoikeuteen oli esillä päätöksessä KHO 2014:131. Siinä KHO totesi, että ulkomaalaislain 87 §:n 2 momentin 1 kohdassa mainitulla rikoksella ihmiskuntaa vastaan tarkoitetaan samaa kuin pakolais-sopimuksen 1 artiklan F kappaleen a kohdassa. Perusteluiden mukaan kyse on siten samoista teoista, joista käytetään nimitystä ”rikokset ihmisyyttä vastaan”. Tämän jälkeen KHO viittasi perusteluissaan kansainvälistä rikostuomioistuinta koskevan Rooman perussäännön 7 artiklaan, jonka mukaan rikos ihmisyyttä vastaan tarkoittaa muun muassa murhia, lainvastaisia vapaudenriistoja, kidutusta ja muita epäinhimillisiä tekoja. Ratkaisu on esimerkki KHO:n kannanotosta siihen, kuinka ulkomaalaislain 87 §:n 2 momentissa ja 88 §:n 2 momentissa olevaa toteamusta ”sellaisia rikoksia koskevien kansainvälisten sopimusten määritelmien mukaisesti” pitäisi tulkita.

Edellä olevan valossa KHO:n poissuljetaratkaisuissa rajanvetoa ulkomaalaisoikeuden ja rikosoikeuden välillä ei ole pidetty ongelmana. Oikeudenaloja on pidetty erillisinä, mutta niiden on katsottu tietyiltä osin lomittuvan.

79. Ulkomaalaislain 98 §:n 2 momentissa arvioinnin osalta viitataankin ajantasaisiin tietoihin kyseisen valtion oloista. Lakia koskevan hallituksen esityksen mukaan asialla tarkoitetaan yleisiä valtion yhteiskunnallisia ja poliittisia olosuhteita sekä valtion ihmisoikeustilannetta ja lainsäädännön tilaa. Ks. hallituksen esitys eduskunnalle ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 28/2003 vp ja hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta 86/2008 vp, yksityiskohtaiset perustelut.

80. Ks. esim. KHO 2023:49, kohta 33.

81. Ks. kansainvälisestä rikosoikeudesta esim. Antonio Cassese, *International Criminal Law*. Oxford University Press 2003; Kriangsak Kittichaisaree, *International Criminal Law*. Oxford University Press 2001 ja Antonio Cassese (gen. ed.), *The Oxford Companion to International Criminal Justice*. Oxford University Press 2009.

82. Hathaway – Foster 2014, s. 572.

5. Johtopäätökset

Artikkelissa on käsitelty poissuljentaa koskevaa sääntelyä ja oikeudellista ratkaisutoimintaa. Artikkelin tutkimustuloksena voidaan ensinnäkin todeta, että poissulkemislauseketta koskeva sääntely on ollut monitasoista ja dynaamista. Kyse ei ole pelkästään ulkomaalaislain 87 §:n 2 momentin ja 88 §:n 2 momentin sanamuodosta, vaan tulkinnassa on otettava huomioon pakolaissopimuksen ja EU:n määritelmädirektiivin tulkintavaikutus, erilaiset tulkinta- ja soveltamisohjeet sekä laaja kansainvälinen, EU-oikeudellinen ja kansallinen oikeuskäytäntö. Tätä kautta sääntelystä, soveltamisohjeista ja oikeuskäytännön tulkintakannanotoista muodostuu moniaineksinen verkosto.

Poissuljentatapauksissa on tarpeen erottaa ulkomaalaisoikeudellisen ja rikosoikeudellisen lähestymistavan suhde. Oikeudenalat eivät sulaudu yhdeksi, vaan kyse on ennemmin lähestymistapojen lomittumisesta. KHO:n ratkaisukäytännössä poissuljentalausekkeen soveltamisen edellytyksiä on arvioitu ulkomaalaisoikeudellisista lähtökohdista käsin.

KHO joutuu valituslupajärjestelmän perusteella arvioimaan valituslupahakemusten yhteydessä mahdollista ennakkopäätöksen tarvetta. Jos valituslupa myönnetään prejudikaattiperusteella, kyse on tällöin konkreettisen ratkaisun lisäksi oikeuskäytäntöä ohjaavan ratkaisun antamisesta. Artikkelissa tarkastelluissa KHO:n poissulkemislauseketta koskevissa julkaistuissa ratkaisuissa korostuvat systeemiperustelut ja demonstratiiviset prejudikaatit.

Konkreettisessa oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa jokainen asia on käsiteltävä yksilöllisesti siinä esitetyn selvityksen valossa. Poissulkemislausekkeen soveltamisen osalta kyse on lopulta rajanvedosta: sovelletaanko poissulkemislauseketta vai ei. Vaikka kyse on yksittäisen asian ratkaisusta, tuomioistuin voi ottaa huomioon yleisiä soveltamis- ja tulkintaohjeita. Ne voivat koskea esimerkiksi todistustaakkaa, näytön arviointia ja henkilökohtaisen vastuun kriteereitä. Tuomioistuin voi ottaa tällaisia systemaattisia näkökohtia yksittäisen ratkaisun lähtökohdaksi.

The regulation and application of the exclusion clause in refugee law

TUOMAS KUOKKANEN, LL.D., Docent, Universities of Helsinki and Eastern Finland; Justice of the Supreme Administrative Court

The article analyses the so-called exclusion clause by which certain individuals can be excluded from international protection. The exclusion clause is based on Article 1 F of the 1951 Refugee Convention. The clause is implemented in Article 12 and Article 17 of the EU Qualification Directive (2011/95/EU) and in section 87(2) and 88(2) of the Finnish Aliens Act.

At the outset, the article examines the rationale behind the exclusion clause. The article then deals with the regulatory framework and the guidance issued by the United Nations Refugee Agency (UNHCR) and the European Union Agency for Asylum (EUAA). After that, the case law of the Supreme Administrative Court of Finland during the period 2008–2023 is examined. In particular, the article focuses on the key elements and procedural aspects of the exclusion clause.

As a conclusion, the article states that the application of the exclusion clause has been dynamic and multi-level. In the case law, the systematic aspects relating to the clause have been highlighted in the interpretation of the clause.