Sisäministeriö
Inrikesministeriet

ASIANTUNTIJALAUSUNTO
Erityisasiantuntija Eeva-Maija Leivo
Lainsäädäntöneuvos Jutta Gras

19.3.2025

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Kuuleminen valiokunnassa 20.3.2025

HE 10/2025 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

1. Esityksen tavoitteet

Esityksen tavoitteena on tehostaa kansainvälistä suojelua koskevia hakemusprosesseja kehittämällä viranomaisten toimintaa ja yksinkertaistamalla hakemusmenettelyä, millä katsotaan olevan esimerkiksi hakemusten käsittelyaikoihin niitä lyhentävä vaikutus. Lisäksi tavoitteena on maasta poistamisen tehostaminen ja turvapaikkajärjestelmän väärinkäytön estäminen sellaisissa kansainvälisen suojelun hakemiseen liittyvissä tilanteissa, joissa henkilölle tehdään karkottamispäätös. Lisäksi järjestelmän väärinkäyttöä estetään ottamalla käyttöön EU:n määritelmädirektiivin (2011/95/EU, uudelleenlaadittu) mukainen tiukennus ja rajoittamalla kansainvälistä suojelua saaville myönnettävien matkustusasiakirjojen kelpoisuusaluetta.

2. Esityksen tausta

Hallituksen ohjelmassa on kirjaus, jonka mukaan otetaan käyttöön määritelmä-, menettely- ja paluudirektiivien mahdollistamat tiukennukset ja parhaat käytänteet. Tarkoituksena on saattaa Suomen turvapaikkapolitiikan keskeiset säädökset yhteispohjoismaiselle tasolle. Lisäksi hallitusohjelma edellyttää kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelyn tehostamista siten, että käsittelyajat lyhenevät nykyisestä selvästi. Tämän taustalla ovat Maahanmuuttovirastossa vuosien 2015 ja 2016 hakemusmäärien merkittävän kasvun vuoksi pitkittyneet käsittelyajat, joihin ei viraston toimesta ole löydetty riittäviä ratkaisuja. Käsittelyaikoihin ovat myös viime vuosina vaikuttaneet niitä pidentävästi muun muassa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten monimutkaistuminen.

Turvapaikkaprosessin painopistettä on ohjelman mukaan tarkoitus siirtää turvapaikkapuhutteluun, ja turvapaikkapuhuttelupöytäkirjan läpikäynti hakijan kanssa puhuttelutilaisuudessa poistaa huolehtien kuitenkin oikeusturvasta ja kiinnittäen huomiota erityisryhmiin. Ohjelmassa on myös kirjaus, jonka mukaan suojeluasema lakkautetaan, jos henkilö matkustamalla lomalle lähtömaahansa turvautuu sen suojeluun.

Lisäksi hallitusohjelma edellyttää, että kielteisen päätöksen saaneet palaavat tai heidät palautetaan lähtömaihin mahdollisimman nopeasti. Hallitusohjelmassa todetaan, että perusteettomat uusintahakemukset estetään, ja myös Suomea koskevissa Schengen-arvioinneissa on edellytetty palautusten tehokkaampaa täytäntöönpanoa.

3. Keskeiset ehdotukset

Puhuttelupöytäkirjan tarkastuksen poisto

Ulkomaalaislain 97 a §:ää muokattaisiin siten, ettei Maahanmuuttovirastolla olisi jatkossa laista tulevaa tarvetta käydä turvapaikkapuhuttelupöytäkirjaa läpi kansainvälistä suojelua hakevan kanssa puhuttelutilaisuudessa, vaan hakijoille annettaisiin vähintään kahden viikon määräaika, jonka aikana hän voisi halutessaan toimittaa puhuttelun jälkeen pöytäkirjaan lisäyksiä ja korjauksia. Määräaika voisi olla myös pidempi, jos asian laatu sitä vaatii, ja lisäksi annettua määräaikaa voitaisiin pidentää, jos hakija on tosiasiallisesti pyrkinyt toimittamaan lisäselvitystä asiaansa, muttei itsestään riippumattomista syistä ole sitä kyennyt tekemään.

Hakemuksia tutkitaan erilaisissa menettelyissä, jotka eivät ole täysin vertailukelpoisia keskenään, ja lisäksi puhuttelupöytäkirjojen pituudessa voi myös tietyn menettelyn sisällä olla merkittäviä eroja. Näin ollen Maahanmuuttovirasto voisi määrittää, mikä olisi sopiva määräaika lisäysten ja korjausten toimittamiselle kussakin asiassa, mutta annettavan määräajan tulisi kuitenkin olla asian laatuun ja pöytäkirjan pituuteen nähden kohtuullinen. Lisäksi virasto voisi tarkoituksenmukaisiksi katsomissaan tapauksissa yhä vastaisuudessakin käydä puhuttelupöytäkirjan hakijan kanssa läpi puhuttelun lopuksi. Määräaika antamalla varmistutaan siitä, ettei turvapaikkahakemuksen käsittely toisaalta turhaan viivästy, mutta toisaalta myös siitä, ettei hakemusta ratkaistaisi, ennen kuin hakijalla on ollut tosiasiallinen mahdollisuus toimittaa lisäselvitystä. Uudistuksen keskeinen syy on mahdollistaa Maahanmuuttoviraston parempi puhutteluajan allokointi.

Matkustaminen alkuperämaahan ja matkustusasiakirjojen kelpoisuusalueen rajoittaminen

Matkustamisen vaikutus kansainvälisen suojelun lakkauttamisharkinnassa nostettaisiin ehdotuksen mukaisesti lain tasolle, mikä vastaisi myös nykyistä oikeuskäytäntöä. Lisäksi kansainvälisen suojelun perusteella myönnettävien matkustusasiakirjojen kelpoisuusaluetta rajoitettaisiin jatkossa kansalaisuusvaltion tai entisen pysyvän asuinmaan osalta, eli sen valtion tai valtioiden osalta, joita vastaan henkilö on saanut suojelua. Tästä voitaisiin kuitenkin poikkeuksellisen painavista syistä poiketa, jolloin matkustusasiakirja myönnettäisiin rajoittamattomana lyhyemmäksi aikaa kuin kelpoisuusalueeltaan rajoitettu matkustusasiakirja.

Kansainvälisen suojelun tarpeen ilmeneminen sur place -tilanteessa

EU:n määritelmädirektiivin 5 artiklan 3 kohdan mukaisesti ulkomaalaislain 88 b §:n sisällytettäisiin säännös liittyen kansainvälisen suojelun tarpeen ilmenemiseen alkuperämaasta lähdön jälkeen (ns. sur place -tilanne). Sen mukaan pakolaisasema jätettäisiin myöntämättä tilanteessa, jossa kansainvälisen suojelun hakija tekee UlkL 102 §:n mukaisen uusintahakemuksen, jonka perusteet hän on itse tahallisesti aiheuttanut alkuperämaasta lähtönsä jälkeen, ja joiden ei voida katsoa ilmentävän hakijan todellista tilannetta esimerkiksi vakaumuksen, näkemyksien tai elämäntilanteen osalta. Hakijan toiminnan tulisi perustellusti täyttää tahallisuuden määritelmä siten, että hänen toimintansa ainoana päämääränä

voitaisiin katsoa olleen luoda perusteet turvapaikkahakemukselleen. Tällaisessa tapauksessa pakolaisaseman sijaan hakijalle voitaisiin myöntää toissijaista suojelua.

Karkottamispäätösten täytäntöönpanokelpoisuus kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa

Esityksessä ehdotetaan, että kansainvälistä suojelua koskevien päätösten yhteydessä tehtävät karkottamispäätökset olisivat pantavissa täytäntöön samalla tavalla kuin käännyttämispäätökset. Tämä mahdollistaisi tiettyjen karkottamispäätösten (esim. uusintahakemusten yhteydessä) nykyistä nopeamman täytäntöönpanon. Sisällöllisesti käännyttämispäätösten täytäntöönpanosäännöksiä ei ehdoteta muutettavaksi, vaan voimassa oleviin säännöksiin lisättäisiin mahdollisuus niiden soveltamiseen myös silloin kun on kyse karkottamisesta. Kyseiset säännökset on eduskunnassa aikanaan tarkoin arvioitu, eikä samojen säännösten soveltaminen karkottamiseen muuta arviota palautuskiellon tai oikeussuojakeinojen näkökulmasta.

Karkottamisella tarkoitetaan ulkomaalaisen maasta poistamista silloin kun hän oleskelee maassa oleskeluluvalla tai sen jälkeen, kun hänen oleskelulupansa ei ole enää voimassa. Henkilö, jolle tehdään turvapaikkamenettelyssä karkottamispäätös, on käytännössä käynyt jo aiemmin läpi yhden karkottamismenettelyn, jossa maasta poistamiseen ja maassa oleskelun edellytyksiin on otettu kantaa.

Karkottamispäätösten täytäntöönpanokelpoisuutta koskevien säännösten osalta ehdotetaan siirtymäsäännöstä, jolla varmistetaan karkotettavien oikeusturvan toteutuminen. Lisäksi kiinnitetään huomiota siihen, että esityksellä lakiin ehdotetaan lisättäväksi 40 §:n 4 kohta, joka sisältyi myös hallituksen esitykseen HE 143/2024 vp.

4. Lopuksi

Viime vuosina pidentyneet kansainvälisen suojelun hakemusten käsittelyajat vaativat tarkastelua myös lainsäädännöllisestä näkökulmasta, mihin käsillä olevalla esityksellä on pyritty vastaamaan. Uudistuksilla ei puututa esimerkiksi kansainvälistä suojelua hakevien oikeuteen saada asiansa viranomaisten ja riippumattomien tuomioistuinten tutkittavaksi sekä arvioitavaksi, mutta niillä voidaan tehostaa turvapaikkamenettelyjä, lyhentää käsittelyaikoja ja sitä kautta saada myös taloudellisia säästöjä.

Nyt esitetyt muutokset ovat yhteensopivat kesällä 2026 sovellettavaksi tulevan EU:n maahanmuuttopaktin asetusten kanssa.