Sisäministeriö
Inrikesministeriet

11.2.2025
Tuuli Tuunanen
p. 0504560803

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja sen väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta (HE 199/2024 vp)

Yleistä

Venäjän Ukrainassa aloittama hyökkäyssota on jatkunut jo yli 1000 päivää. Miljoonat ovat paenneet Ukrainan sisällä ja Ukrainan ulkopuolelle on paennut arviolta yli 6 miljoonaa ukrainalaista. Suomessa tilapäistä suojelua on annettu noin 77 000 henkilölle. Tilapäiseen suojeluun perustuvalla oleskeluluvalla Suomessa oleskelee noin 46 000 ulkomaalaista. Loppujen arvioidaan palanneen takaisin Ukrainaan tai siirtyneen muualle unionin alueella. Arvio hakijamäärästä Suomeen vuodelle 2025 on 8 000 ja 12 000 välillä.

Hallitusohjelman mukaan ”Suomi on sitoutunut edelleen jatkamaan Ukrainan tukemista ja auttamaan täysimääräisesti Ukrainasta sotaa paenneita ja jatkamaan heidän suojeluaan hyvässä yhteistyössä muiden EU-maiden kanssa. Muiden toimien ohella tämä tuki sisältää turvan antamisen sotaa pakeneville ukrainalaisille ja heidän perheenjäsenilleen”. Tilapäisen suojelun antaminen perustuu unionitason velvoitteeseen eli tilapäisen suojelun direktiivin 2001/55/EY sisältämän suojelumekanismin käyttöönottoon unionin neuvoston täytäntöönpanopäätöksellä (EU) 2022/382, joka tehtiin 4.3.2022 ensimmäistä kertaa koskaan. Tilapäisen suojelun antamista on unionitasolla jatkettu (neuvoston täytäntöönpanopäätökset (EU) 2023/2409 ja (EU) 2024/1836) niin, että tällä hetkellä tilapäisen suojelun jatkumisesta on päätetty 4.3.2026 asti. Valtioneuvosto on 7.3.2022 tehnyt päätöksen 149/2022 tilapäisen suojelun antamisesta Ukrainan tilanteeseen vastaamiseksi, jonka voimassaolo jatkuu edelleen. Valtioneuvosto on 7.9.2023 päätöksellään 936/2023 tilapäisen suojelun antamisesta Ukrainan tilanteeseen vastaamiseksi tietyille kansalaisuudettomille henkilöille ja kolmansien valtioiden kansalaisille päättänyt tilapäisen suojelun henkilöryhmän rajaamisesta.

Tilapäistä suojelua koskevan lainsäädännön muutostarve

Ukrainan kriisin neljännen vuoden kynnyksellä on syntynyt tarve tilapäistä suojelua koskevan kansallisen lainsäädännön muuttamisesta tietyin osin.

11.2.2025
Tuuli Tuunanen
p. 0504560803

Ulkomaalaislain säännökset tilapäisestä suojelusta ovat tulleet voimaan vuonna 2004 ja ovat nykytilanteessa osin vanhentuneet. Tilapäistä suojelua koskevien säännösten muuttaminen nyt ehdotettavin osin on välttämätöntä, jotta tilapäisen suojelun antamista ukrainalaisille ja heidän perheenjäsenilleen voidaan jatkaa sekä hakijoiden että viranomaisten näkökulmasta tarkoituksenmukaisella ja sujuvalla tavalla. Ukrainan tilanteesta saatujen kokemusten perusteella on perusteltua varautua myös muihin tulevaisuuden mahdollisiin tilapäisen suojelun tilanteisiin eikä siten rajata ehdotettavia muutoksia vain nyt käsillä olevaan Ukrainan tilanteeseen.

Lain ulkomaalaislain muuttamisesta on välttämätöntä tulla voimaan 5.3.2025 ja lain ulkomaalaislain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta viimeistään 4.3.2025.

Tilapäisen suojelun enimmäiskeston poistaminen (109 §)

Ulkomaalaislain 109 §:n mukaan tilapäisen suojelun enimmäiskesto on kolme vuotta. Lisäksi tilapäisen suojelun antaminen edellyttää, että suojelun tarve voidaan arvioida lyhytaikaiseksi. Kolme vuotta Ukrainan tilanteen vuoksi annettavaa tilapäistä suojelua tulee täyteen 4.3.2025. Unionitasolla on aiemmin tulkittu tilapäisen suojelun direktiivin 4 artiklaa siten, tilapäisen suojelun enimmäiskesto olisi kolme vuotta mutta, tulkinta on muuttunut ja neuvosto päätti 25.6.2024 täytäntöönpanopäätöksellä (EU) 2024/1836 tilapäisen suojelun jatkamisesta neljännellä vuodella ajanjaksolla 5.3.2025 - 4.3.2026. Tämän seurauksena tilapäisen suojelun ja sen perusteella myönnettyjen oleskelulupien voimassaolon jatkuminen edellyttää ulkomaalaislain sisältämän kolmen vuoden enimmäiskeston poistamista ulkomaalaislaista. On myös tarkoituksenmukaista poistaa laista viittaus suojeluntarpeen arvioimisesta lyhytaikaiseksi.

Oleskelulupien ja niiden osoitukseksi annettavien oleskelulupakorttien voimassaolon jatkuminen suoraan lain nojalla (110 §)

Ulkomaalaislain 110 §:n 1 momentin mukaan tilapäisen suojelun tarpeessa olevalle ulkomaalaiselle myönnetään tilapäinen oleskelulupa enintään yhdeksi vuodeksi kerrallaan. Väliaikaisesti 19.1.2023–4.3.2025 voimassa olevan 110 a §:n mukaan poiketen 110 §:n sääntelystä oleskelulupa myönnetään ja on voimassa siihen asti, kuin kulloinkin sovellettava Ukrainasta siirtymään joutuneiden henkilöiden joukoittaisen maahantulon tilanteen toteamisesta ja sen seurauksena tilapäisen suojelun antamisesta annettu neuvoston täytäntöönpanopäätös on voimassa. Myös oleskeluluvan osoitukseksi annettu oleskelulupakortti on voimassa sen ajan, kuin oleskelulupa on voimassa.

Voimassa olevan oleskeluluvan osoitukseksi annetaan hakemuksesta uusi oleskelulupakortti, jota haetaan Maahanmuuttovirastolta.

Vastaavasti kuin väliaikaisessa 110 a §:ssä on säädetty, tilapäistä suojelua saavien henkilöiden oleskelulupien ja oleskeluoikeuden osoitukseksi annettavien oleskelulupakorttien voimassaolon ehdotetaan jatkuvan tavanomaisen jatkolupamenettelyn sijaan suoraan lain nojalla. Nyt olisi kuitenkin kyse ulkomaalaislain pysyvästä, ei siis väliaikaisesta, muutoksesta. Voimassaolo jatkuisi koko sen ajan, kun valtioneuvoston 109 §:n 2 momentin mukainen päätös tilapäisen suojelun antamisesta on voimassa. Tältä osin sääntely poikkeaisi 110 a §:sta, jossa oleskelulupien voimassaolon kesto on sidottu neuvoston täytäntöönpanopäätöksen voimassaoloon. On arvioitu, että voimassaolon sitominen kansalliseen valtioneuvoston päätöksen todennäköisesti mahdollistaa ja varmistaa tarvittaessa paremman joustavuuden myös sellaisissa tilanteissa, joita ei pystytä tyhjentävästi ennakoimaan. Asialla on erityistä merkitystä ainakin silloin kun on kyse tilapäisen suojelun antamisesta kansallisen ratkaisun perusteella. Käytännössä valtioneuvosto kuitenkin tehnee päätöksen tilapäisen suojelun kestosta sen perusteella, miten tilapäisen suojelun kestosta unionin neuvostossa päätetään.

Maahanmuuttovirasto on voimassaolevan 110 a §:n nojalla alkuvuodesta 2025 jatkanut tilapäisen suojelun oleskelulupien voimassaoloa 4.3.2026 asti.

Tilapäisen suojelun oleskeluluvat alisivat aina tilapäisiä oleskelulupia (113 §)

Ulkomaalaislain 33 §:n mukaan oleskelulupa on joko määräaikainen tai pysyvä. Määräaikainen oleskelulupa myönnetään tilapäisluonteista (tilapäinen oleskelulupa, ns. B-lupa) tai jatkuvaluonteista (jatkuva oleskelulupa, ns. A-lupa) maassa oleskelua varten. Lain 113 §:n 2 momentin mukaan ulkomaalaiselle, jolle on myönnetty oleskelulupa 112 §:n nojalla, myönnetään kolmen vuoden yhtäjaksoisen maassa oleskelun jälkeen jatkuva oleskelulupa, jos perusteet luvan myöntämiselle ovat edelleen olemassa. 112 §:n mukaan tilapäinen oleskelulupa myönnetään ulkomaalaiselle 1) joka saa tilapäistä suojelua 109 §:n nojalla; […] taikka 3) jonka oleskeluluvan myöntämisen perusteena on 89 §.

Nyt ehdotetaan, että tilapäisen suojelun perusteella myönnetyt oleskeluluvat olisivat jatkossa aina luonteeltaan *tilapäisiä* (ns. B-lupa). Lupa ei siis muuttuisi *jatkuvaksi* (ns. A-lupa) kolmen vuoden jälkeen, kuten voimassa olevan lain mukaan tapahtuisi. Muutos on välttämätön, koska tilapäinen suojelu on nimensä mukaisesti luonteeltaan tilapäistä. Lisäksi luvan tilapäisyys on myös ollut

lainsäätäjän alkuperäinen tahto ja tarkoitus. Tilapäisen suojelun kolmen vuoden enimmäiskeston johdosta 113 §:n 2 momentin ei sanamuodostaan huolimatta ole tarkoitettu koskevan tilapäisen suojelu perusteella myönnettyjä oleskelulupia. Ja, koska tarkoitus on, että oleskelulupien voimassaoloa edellä kuvatuin tavoin *jatketaan* suoraan lain nojalla ilman tavanomaista jatkolupamenettelyä, luvan lajin muuttaminen kesken luvan voimassaolon ei myöskään käytännön syistä ole mahdollista. On tärkeää huomata, että tilapäistä suojelua saavat jatkaisivat oleskeluaan Suomessa saman luonteiselle luvalla kuin tähänkin asti, eli muutos ei muuttaisi heidän tilannettaan siitä, mikä se on nyt.

Merkittävin vaikutus sillä, että oleskelulupa ei muuttuisi jatkuvaksi on, että tilapäistä suojelua saava ei voisi lainkaan saada pysyvää oleskelulupaa tai kansalaisuutta tilapäisen suojelun perusteella. Näiden edellytyksenä on jatkuva oleskelulupa. On kuitenkin tärkeää korostaa, että jos henkilön tarkoituksena on jäädä Suomeen pysyväisluonteisesti ja asettua osaksi suomalaista yhteiskuntaa, niin hän voi milloin tahansa hakea oleskelulupaa esimerkiksi työnteon tai opiskelun perusteella saadakseen sitä kautta aikanaan pysyvän oleskeluluvan ja/tai lopulta myös kansalaisuuden. Oleskeluluvan jatkumisella tilapäisenä on joitain vaikutuksia sosiaaliturvaan ja oikeuteen saada kotikunta.

Ehdotettu muutos koskisi myös 89 §:n perusteella myönnettäviä oleskelulupia. Tältä osin muutos ei liity lainkaan tilapäiseen suojeluun. Lain 89 §:ssä säädetään oleskeluluvan myöntämisestä poissulkemislausekkeita sovellettaessa. Kyse on ulkomaalaisesta, jolle ei myönnetä turvapaikkaa tai oleskelulupaa toissijaisen suojelun perusteella sen vuoksi, että hän on tehnyt tai on perusteltua aihetta epäillä hänen tehneen tiettyjä rangistavia tekoja mutta palautuskiellon takia henkilöä ei ole mahdollista palauttaa. On perusteltua korostaa, että kyse on henkilöistä, joita ei ole tarkoitus kotouttaa suomalaiseen yhteiskuntaan vaan lähtökohta on, että he palaisivat kotimaahansa. Perusteet muutokselle ja vaikutukset ovat muilta osin vastaavia kuin tilapäistä suojelua saavien osalta. Heidän osaltaan luvan jatkuminen tilapäisenä tarkoittaisi lisäksi myös sitä, että he eivät jatkossa enää saisi työnteko-oikeutta 3 vuoden jälkeen saatavan jatkuvan oleskeluluvan myötä.

Tiettyjen kolmansien maiden kansalaisten tilapäisen suojelun ja sen perusteella myönnettyjen oleskelulupien voimassaolon päättyminen (UlkL 109 § sekä ulkomaalaislain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttaminen)

Eräiden kolmansien maiden kansalaisten osalta sekä tilapäinen suojelu että sen perusteella myönnettyjen oleskelulupien voimassaolo päättyisi. Kyse on

Ukrainasta tulleista kolmansien maiden kansalaista, jotka ovat oleskelleet Ukrainassa tilapäisellä oleskeluluvalla ja joille on annettu tilapäistä suojelua Suomessa kansallisen päätöksen nojalla. Käytännössä kyse on Ukrainassa tilapäisellä oleskeluluvalla oleskelleista työntekijöistä ja opiskelijoista. On siis huomioitava, että kyse ei ole Ukrainan kansalaisten perheenjäsenistä eikä kansainvälistä suojelua Ukrainassa saavista eikä siellä pysyvällä oleskeluluvalla oleskelleista. Kyseisen ryhmän tarve paeta Ukrainasta nopeasti sodan alkuvaiheessa ei eronnut muista henkilöryhmästä, mutta heillä on ollut kolme vuotta aikaa joko palata kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa taikka laillistaa oleskelunsa Suomessa tai unionin alueella hakemalla oleskelulupaa esimerkiksi työn tai opiskelun perustella, jos tavoitteena on jäädä unionin alueelle. Tarvetta tilapäiselle suojelulle ei tämän ryhmän osalta enää ole. Ryhmän koko on noin 200 henkilöä.

Valtioneuvosto päätti 7.9.2023 päätöksellään 936/2023 tilapäistä suojelua saavan henkilöryhmän rajaamisesta siltä osin, kun kyse oli valtioneuvoston päätöksen 149/2022 kohdassa 3) tarkoitetuista kansalaisuudettomista henkilöistä ja muiden kolmansien valtioiden kuin Ukrainan kansalaisista. Tilapäisen suojelun antaminen kyseiselle ryhmälle perustui siis kansalliseen päätökseen. Päätöksen jälkeen uusia oleskelulupia ei ole myönnetty kyseiseen väestöryhmään kuuluville henkilöille. Sen sijaan siltä osin, kun kyse on tilapäisen suojelun perusteella jo aiemmin myönnetyistä oleskeluluvista, niin oleskelulupien voimassaolon päättymisen arvioitiin edellyttävän lain muuttamista. Nyt lakia ehdotetaan muutettavan siten, että valtioneuvostolle säädetään selkeä toimivalta muuttaa tilapäisen suojelun päätöstään tietyn väestöryhmän osalta, jos tarvetta tilapäiselle suojelulle ei enää ole. Lisäksi kyseiselle väestöryhmälle jo myönnettyjen oleskelulupien voimassaolo päättyisi 31.3.2025 suoraan lain nojalla. Kokonaisuutta hahmotettaessa on keskeistä huomata, että koska tilapäisen suojelun perusteella myönnettyjen oleskelulupien voimassaolon sujuva jatkuminen 4.3.2025 jälkeen on ollut ensisijainen tavoite, tilapäisen suojelun perusteella jo myönnettyjen kaikkien oleskelulupien voimassaoloa on Maahanmuuttovirastossa jatkettu alkuvuodesta 2025 väliaikaisen 110 a §:n nojalla 4.3.2026 asti. Laissa ei ole ollut perustetta olla jatkamatta kyseisen ryhmän oleskelulupien voimassaoloa. Näin ollen myös kyseisen väestöryhmän oleskeluluvat ovat hetkellisesti voimassa 4.3.2026 asti.

Luottamuksen suojaamisen keskeisenä sisältönä on, että yksityisten tulee voida luottaa viranomaisten toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaisten tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen. Perustuslakivaliokunta on lausunut valtioneuvoston päätöksen hallintopäätöksen luonteesta (PeVL 17/2001 vp). Edellä mainittu huomioiden tilapäisen suojelun ja sen perusteella

myönnettyjen oleskelulupien voimassaolon päättymisestä säätämistä on pidetty välttämättömänä. On huomioitava, että tiedottamisella on varmistuttu siitä, että missään vaiheessa päätöksen kohteille ei ole voinut syntyä käsitystä, että oleskelulupa tosiasiassa olisi voimassa 31.3.2025 jälkeen vaikka lain mukaan tällainen tilanne on hetkellisesti syntynyt ja UMA-järjestelmään oleskeluluvan voimassaolo on teknisesti joksikin aikaa näin merkitty. Kyseiselle väestöryhmälle ei myöskään ole voinut syntyä odotusta, että tilapäinen suojelu voisi jatkua yli kolme vuotta.

Näin ollen valtioneuvosto tulee nyt ehdotettavan lainsäädännön nojalla tekemään maaliskuussa 2025 päätöksen kyseisen ryhmän tilapäisen suojelun päättymisestä ja jo myönnetyt oleskeluluvat päättyisivät suoraan ulkomaalaislain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta annetun lain nojalla 31.3.2025.

On huomioitava vielä se, että unionin tuomioistuin on 19.12.2024 antanut tuomion yhdistetyissä asioissa C-244/24 ja C-290/24. Tuomio tukee nyt ehdotettavaa ratkaisua lopettaa tilapäisen suojelun antaminen tietyille kolmansien maiden kansalaisille. Tuomioistuimen mukaan jäsenvaltio voi päättää milloin tahansa ja ennen unionin tasolla vahvistetun tilapäisen suojelun mekanismin enimmäiskeston täyttymistä lopettaa tilapäisen suojelun, jota se on kansallista liikkumavaraa käyttäen päättänyt antaa myös muille kuin täytäntöönpanopäätöksessä 2022/382 tarkoitetuille ryhmille.

Lopuksi

On tärkeää jatkaa keskustelua tilapäistä suojelua saavien tilanteesta ja sen kehittymisestä. Tilapäistä suojelua on nyt päätetty jatkaa maaliskuulle 2026 mutta tarvitsemme unionitason ratkaisuja toimista sen jälkeen. Nämä ratkaisut on tehtävä ajoissa, jotta jäsenvaltioille jää riittävästi aikaa kansalliselle täytäntöönpanolle.