

HE 199/2024 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja sen väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia ja ulkomaalaislain väliaikaisesta muuttamisesta annettua lakia siten, että tilapäisen suojelun perusteella Suomessa myönnettävät ja jo myönnettyt oleskeluluvat olisivat voimassa siihen asti, kuin kulloinkin sovellettava valtioneuvoston päätös tilapäisen suojelun antamisesta on voimassa. Myös oleskelulupien osoitukseksi annettujen oleskelulupakorttien voimassaolo jatkuisi koko tämän ajan. Ukrainan tilanteeseen liittyen tiettyjen kolmansien maiden kansalaisten oleskelulupien voimassaolo kuitenkin päättyisi 31.3.2025. Lisäksi valtioneuvostolle säädettäisiin toimivalta muuttaa tilapäistä suojelua koskevaa aiempaa päätöstään, jos tarvetta tilapäiselle suojelulle ei enää ole. Esityksessä ehdotetaan myös, että tilapäisen suojelun kolmen vuoden enimmäiskesto poistetaan ja että oleskeluluvat jatkuvat lajiltaan tilapäisinä myös kolmen vuoden jälkeen.

Laki ulkomaalaislain muuttamisesta on tarkoitettu tulemaan voimaan 5.3.2025 ja laki ulkomaalaislain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta 4.3.2025.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
PERUSTELUT	4
1 Asian tausta ja valmistelu	4
2 Nykytila ja sen arviointi	5
2.1 Euroopan unionin lainsäädäntö	5
2.1.1 Tilapäisen suojelun direktiivi	5
2.1.2 Neuvoston täytäntöönpanopäätös	6
2.2 Kansallinen lainsäädäntö	6
2.2.1 Valtioneuvoston päätös tilapäisen suojelun antamisesta Ukrainan tilanteeseen vastaamiseksi	6
2.2.2 Valtioneuvoston päätös tilapäisen suojelun antamisesta Ukrainan tilanteeseen vastaamiseksi tietyille kansalaisuudettomille henkilöille ja kolmansien valtioiden kansalaisille	7
2.2.3 Ulkomaalaislaki	8
3 Tavoitteet	12
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	12
4.1 Keskeiset ehdotukset	12
4.2 Pääasialliset vaikutukset	12
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	12
4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan	13
4.2.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset	14
4.2.4 Vaikutukset tilapäistä suojelua Suomessa saaviin henkilöihin	15
4.2.5 Vaikutukset tiettyjen kolmansien maiden kansalaisiin, joiden oleskelulupien voimassaolo päättyy	18
4.2.6 Vaikutukset lapsiin	18
4.2.7 Vaikutukset poissuljentaperusteen (89 §) nojalla oleskeluluvan saaneisiin	19
4.2.8 Vaikutukset tietojärjestelmiin	19
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	19
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset	19
5.1.1 Ulkomaalaislain mukainen jatkolupamenettely	19
5.1.2 Oleskelulupakorttia koskevat vaihtoehdot	20
5.1.3 Tilapäisen oleskelun enimmäiskeston pidentäminen	21
5.1.4 Vaihtoehtoiset ratkaisumallit tiettyjen kolmansien maiden kansalaisten oleskelulupien voimassaolon päättämiseksi	21
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	21
6 Lausuntopalaute	23
7 Säännökohtaiset perustelut	23
8 Voimaantulo	26
9 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	29
LAKIEHDOTUKSET	34
1. Laki ulkomaalaislain muuttamisesta	34
2. Laki ulkomaalaislain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta	36
LIITE	37
RINNAKKAISTEKSTIT	37

1. Laki ulkomaalaislain muuttamisesta.....	37
2. Laki ulkomaalaislain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta.....	39

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

Venäjän 24 helmikuuta 2022 Ukrainassa aloittaman hyökkäyssodan vuoksi maan rajojen ulkopuolelle arvioidaan paenneen noin 6,6 miljoonaa Venäjän hyökkäystä paennutta ukrainalaista. Miljoonat muut ovat paenneet Ukrainan sisällä.

Tilanteeseen vastaamiseksi EU:n oikeus- ja sisäasioiden neuvosto hyväksyi 4 päivänä maaliskuuta 2022 päätöksen (EU) 2022/382 (jäljempänä *neuvoston täytäntöönpanopäätös*) Ukrainasta siirtymään joutuneiden henkilöiden joukoittaisen maahantulon tilanteen toteamisesta direktiivin 2001/55/EY 5 artiklan nojalla ja sen seurauksena tilapäisen suojelun antamisesta. Päätös tuli voimaan samana päivänä. Näin Ukrainasta paenneille ihmisille annetaan tilapäistä suojelua nopeasti ja yhtenäisesti kaikissa jäsenvaltioissa. Kyseessä on ensimmäinen kerta, kun neuvosto päätti tilapäisen suojelun antamisesta. Neuvosto on päättänyt tilapäisen suojelun jatkamisesta 4.3.2026 asti. Tiedossa ei vielä ole, tuleeko neuvosto tekemään uuden täytäntöönpanopäätöksen suojelun jatkumisesta maaliskuun 2026 jälkeen. Tähänkin mahdollisuuteen on kuitenkin syytä varautua jo nyt.

Suomessa tilapäistä suojelua on hallituksen esityksen antamiseen mennessä annettu noin 77 000 henkilölle. Arvio hakijamäärästä Suomeen vuodelle 2025 on 8 000–12 000. Tilapäiseen suojeluun perustuvalla tilapäisellä oleskeluluvalla Suomessa oleskelee noin 46 000 ulkomaalaista. Koko unionin alueella tilapäistä suojelua on annettu noin 4,4 miljoonalle henkilölle. Ukrainasta pakenevien määrissä ja tilanteessa unionin tasolla ei ole odotettavissa lähiaikoina merkittäviä muutoksia.

Ukrainan kriisin pitkittyessä on syntynyt tarve tilapäisen suojelun lainsäädännön uudistamisesta. Ulkomaalaislain (301/2004) säännökset tilapäisestä suojelusta ovat tulleet voimaan vuonna 2004 ja ovat nykytilanteessa osin vanhentuneet. Tilapäisen suojelun enimmäiskestoksi on säädetty kolme vuotta, joka tulee Ukrainan tilanteen vuoksi annettavan tilapäisen suojelun osalta täyteen 4.3.2025. Päätös tilapäisen suojelun jatkumisesta neljännellä vuodella vuoteen 2026 asti on neuvostossa kuitenkin jo tehty. Lisäksi on säädetty tammikuussa 2023 voimaan tullut ulkomaalaislain väliaikainen 110 a §, joka sisältää poikkeuksen tilapäisen suojelun perusteella myönnettävän oleskeluluvan myöntämiseen ja voimassaoloon mahdollistaen sen, että tilapäisen suojelun perusteella Suomessa myönnettävät oleskeluluvat ovat ilman erillistä päätöstä voimassa koko sen ajan, kuin tilapäinen suojelu Euroopan unionissa jatkuu. Pykälän voimassaolo kuitenkin päättyy 4.3.2025, joskin tilapäisen suojelun perusteella jo myönnettyjen oleskelulupien voimassaoloa voidaan jatkaa sen perusteella 4.3.2026 asti. Tilapäisen suojelun jatkaminen 4.3.2025 jälkeen tarkoituksenmukaisella tavalla kuitenkin edellyttää ulkomaalaislain muuttamista. On myös perusteltua varautua muihin tulevaisuuden mahdollisiin tilapäisen suojelun tilanteisiin Ukrainan tilanteesta saatujen kokemusten perusteella.

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaan Suomi jatkaa Ukrainan tukemista ja auttaa täysimääräisesti Ukrainasta sotaa paenneita ja jatkaa heidän suojeluaan hyvässä yhteistyössä muiden EU-maiden kanssa.

Esitys on valmisteltu virkatyönä sisäministeriössä. Valmistelua on tehty yhteistyössä erityisesti Maahanmuuttoviraston kanssa. Luonnos hallituksen esitykseksi lähetettiin lausuntokierrokselle ajalle 16.10.2024–6.11.2024. Kolmen viikon lausuntoaika oli aikataulusyistä merkittävästi tavanomaista lyhyempi siksi, että ulkomaalaislain muutoksen on tultava voimaan 5.3.2025 ja ulkomaalaislain väliaikaista muuttamisesta koskevan muutoksen (viimeistään) 4.3.2025. Tämä

on välttämätöntä, jotta tilapäistä suojelua saavien henkilöiden asema ja oikeudet voidaan turvata sujuvasti ja ilman katkoja.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Euroopan unionin lainsäädäntö

2.1.1 Tilapäisen suojelun direktiivi

Tilapäisen suojelun järjestelmä perustuu 20 päivänä heinäkuuta 2001 annettuun neuvoston direktiiviin 2001/55/EY vähimmäisvaatimuksista tilapäisen suojelun antamiseksi siirtymään joutuneiden henkilöiden joukoittaisen maahantulon tilanteissa, ja toimenpiteistä näiden henkilöiden vastaanottamisen ja vastaanottamisesta jäsenvaltioille aiheutuvien raskaiden tasapuolisen jakautumisen edistämiseksi (jäljempänä *direktiivi*).

Direktiivin tavoitteena on vahvistaa vähimmäisvaatimukset tilapäisen suojelun antamiseksi siirtymään joutuneiden henkilöiden, jotka eivät voi palata kotimaahansa, joukoittaisen, kolmansista maista tapahtuvan maahantulon tilanteissa, ja edistää näiden henkilöiden vastaanottamisen ja vastaanottamisesta jäsenvaltioille aiheutuvien raskaiden tasapuolista jakamista. Tilapäisellä suojelulla tarkoitetaan asianomaisten ja muiden suojelua hakevien henkilöiden etua palvelevaa poikkeusluonteista menettelyä välittömän ja tilapäisen suojelun antamiseksi siirtymään joutuneille henkilöille, jotka eivät voi palata kotimaahansa, kolmansista maista tapahtuvan tai tapahtuvaksi uhkaavan näiden henkilöiden joukoittaisen maahantulon tilanteissa erityisesti, jos on myös vaara, että turvapaikkajärjestelmä ei kykene käsittelemään tätä maahantuloa ilman, että sen asianmukaiselle toiminnalle aiheutuu kielteisiä seurauksia.

Tilapäinen suojelu mahdollistaa sen, että siirtymään joutuneilla henkilöillä on kaikkialla unionissa yhdenmukaiset oikeudet, jotka tarjoavat asianmukaisen suojelun tason.

Direktiivin mukaan tilapäisen suojelun voimassaoloaika on yksi vuosi. Jos neuvosto ei tätä ennen päättä suojelun lakkaamisesta, suojelua voidaan jatkaa ilman eri toimenpiteitä kuusi kuukautta kerrallaan enintään vuoden ajan. Jos tilapäiselle suojelulle on yhä perusteita, neuvosto voi määräenemmistöllä päättää pidentää tilapäisen suojelun voimassaoloa enintään yhdellä vuodella. Komission nykyisen tulkinnan mukaan pidentäminen enintään yhdellä vuodella ei kuitenkaan rajoitu yhteen kertaan ja yhteensä enintään kolmeen vuoteen, kuten asiaa on aiemmin tulkittu. Tilapäisen suojelun enimmäiskesto ei tällä hetkellä siten ole tiedossa.

Jäsenvaltioiden on direktiivin mukaan myönnettävä oleskelulupa tilapäistä suojelua saaville henkilöille suojelun ajaksi ja annettava tästä asiakirjat tai muut vastaavat todisteet. Jäsenvaltioiden on tullut sisällyttää tämä ja muut direktiivin velvoitteet osaksi kansallista lainsäädäntöään. Direktiivissä ei erikseen säädetä luvan myöntämistä tai uusimista koskevasta menettelystä. Myöskään neuvoston täytäntöönpanopäätös ei sisällä oleskeluluvan myöntämistä tai uusimista koskevaa tarkempaa sääntelyä. Oleskeluluvan myöntämistä ja uusimista koskevaan menettelyyn sovelletaan näin ollen pelkästään kansallista lainsäädäntöä. Tilapäistä suojelua koskeva sääntely on Suomessa sisällytetty ulkomaalaislakiin ja lakiin kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (746/2011) (jäljempänä *vastaanottolaki*). Kansallinen sääntely rakentuu sittemmin muuttuneeseen tulkintaan direktiivin sisältämästä kolmen vuoden enimmäiskestosta.

2.1.2 Neuvoston täytäntöönpanopäätös

Direktiivin käyttöönotto edellyttää, että neuvosto tekee määränemmistöllä komission ehdotuksesta päätöksen siirtymään joutuneiden henkilöiden joukoittaisen maahantulon tilanteen toteamisesta. Täytäntöönpanopäätöksessä määritellään myös ne henkilöryhmät, joille tilapäistä suojelua annetaan. Direktiivin mukaan suojelua annetaan täytäntöönpanopäätöksessä määritellyksi ajaksi. Neuvosto on antanut seuraavat kolme täytäntöönpanopäätöstä: 1) (EU) 2022/382 annettu 4 päivänä maaliskuuta 2022, Ukrainasta siirtymään joutuneiden henkilöiden joukoittaisen maahantulon tilanteen toteamisesta direktiivin 2001/55/EY 5 artiklan nojalla ja sen seurauksena tilapäisen suojelun antamisesta, 2) (EU) 2023/2409 annettu 19 päivänä lokakuuta 2023, täytäntöönpanopäätöksellä (EU) 2022/382 aloitetun tilapäisen suojelun jatkamisesta sekä 3) (EU) 2024/1836 annettu 25 päivänä kesäkuuta 2024 täytäntöönpanopäätöksellä (EU) 2022/382 aloitetun tilapäisen suojelun jatkamisesta. Tilapäisen suojelun voimassaoloaika on tällä hetkellä 4.3.2026 asti.

Komission täytäntöönpanopäätöstä koskevassa soveltamisohjeessa 2022/C 126 I/01 (jäljempänä *komission soveltamisohje*) todetaan neuvoston päätöksen nojalla myönnettyjen oleskelulupien voimassaolojakson olevan kaikille sama riippumatta siitä, milloin oleskelulupa on myönnetty. Komission soveltamisohjeessa todetaan, että jäsenvaltiot voivat myöntää oleskeluluvan jo lähtökohtaisesti kahdeksi vuodeksi tietoisena siitä, että tilapäinen suojelu voi loppua milloin tahansa.

Neuvoston täytäntöönpanopäätöksen nojalla tilapäistä suojelua myönnetään seuraaviin ryhmiin kuuluville henkilöille, jotka ovat joutuneet siirtymään 24 päivänä helmikuuta 2022 tai sen jälkeen kyseisenä päivänä alkaneen Venäjän asevoimien sotilaallisen hyökkäyksen vuoksi: a) Ukrainassa ennen 24 päivää helmikuuta 2022 asuneet Ukrainan kansalaiset; b) kansalaisuudettomat henkilöt ja muiden kolmansien maiden kuin Ukrainan kansalaiset, jotka saivat kansainvälistä suojelua tai vastaavaa kansallista suojelua Ukrainassa ennen 24 päivää helmikuuta 2022; ja c) edellä tarkoitettujen henkilöiden perheenjäsenet.

2.2 Kansallinen lainsäädäntö

2.2.1 Valtioneuvoston päätös tilapäisen suojelun antamisesta Ukrainan tilanteeseen vastaamiseksi

Neuvoston täytäntöönpanopäätöksessä luetellaan ne henkilöryhmät, joille jäsenvaltioiden on annettava tilapäistä suojelua suoraan päätöksen nojalla. Tämän lisäksi edellytetään, että jäsenvaltiot soveltavat joko täytäntöönpanopäätöstä tai antavat kansallisen lainsäädäntönsä mukaista asianmukaista suojelua kansalaisuudettomiin henkilöihin ja muiden kolmansien maiden kuin Ukrainan kansalaisiin, jotka voivat osoittaa, että he oleskelivat laillisesti Ukrainassa ennen 24 päivää helmikuuta 2022 Ukrainan lainsäädännön mukaisesti myönnetyn voimassa olevan pysyvän oleskeluluvan perusteella, ja jotka eivät voi palata lähtömaahansa tai lähtöalueelleen turvallisesti ja pysyvästi. Tämän lisäksi täytäntöönpanopäätöksessä todetaan jäsenvaltioiden voivan päättää soveltaa sitä myös muihin kansalaisuudettomiin henkilöihin ja muiden kolmansien maiden kuin Ukrainan kansalaisiin, jotka oleskelivat laillisesti Ukrainassa ja jotka eivät voi palata lähtömaahansa tai lähtöalueelleen turvallisesti ja pysyvästi. Lisäksi jäsenvaltioita kannustettiin harkitsemaan tilapäisen suojelun ulottamista myös henkilöihin, jotka pakenivat Ukrainasta vähän ennen 24 päivää helmikuuta 2022 jännitteiden kasvaessa tai jotka olivat unionin alueella juuri ennen kyseistä päivää ja jotka eivät aseellisen konfliktin vuoksi voi palata Ukrainaan. Valtioneuvosto katsoi, että edellä mainittujen henkilöryhmien tilanteeseen oli perusteltua soveltaa neuvoston täytäntöönpanopäätöstä.

Direktiivi sallii jäsenvaltioiden antavan tilapäistä suojelua myös muille, kuin täytäntöönpanopäätöksessä mainituille henkilöryhmille. Valtioneuvosto katsoi, että siinä mainittujen henkilöryhmien lisäksi oli myös muita, selkeästi määriteltävissä olevia ryhmiä, jotka eivät aseellisen konfliktin vuoksi voi palata Ukrainaan. Näiden henkilöiden mahdollisuus palata Ukrainaan liittyi samaan tilanteeseen, jota suoraan päätöksen soveltamisalaan kuuluvat henkilöt pakenevat. Valtioneuvosto katsoi, että yllä kuvatuille henkilöryhmille oli sekä yhdenmukaisen kohtelun että hallinnollisen menettelyn selkeyden takia perusteltua myöntää yhdenmukainen asema. Valtioneuvosto katsoi olevan myös todennäköistä, että suuri osa näistä muista henkilöistä hakisi Suomesta kansainvälistä suojelua, jos Suomeen tulon tai Suomessa oleskelun edellytykset eivät muuten täytyisi.

Edellä mainituilla perusteilla neuvoston täytäntöönpanopäätöstä sovellettiin Suomessa valtioneuvoston 7 päivänä maaliskuuta 2022 tekemällä päätöksellä 149/2022 (jäljempänä *valtioneuvoston päätös*) myös seuraaviin henkilöryhmiin: 1) Ukrainan kansalaiset ja heidän täytäntöönpanopäätöksen 2 artiklan 4 kohdassa määritellyt perheenjäsenensä, jotka pakenivat Ukrainasta vähän ennen 24 päivää 2022 helmikuuta jännitteiden kasvaessa tai jotka olivat unionin alueella juuri ennen kyseistä päivää ja jotka eivät aseellisen konfliktin vuoksi voi palata Ukrainaan; 2) Suomessa jo oleskelevat tai Suomeen saapuneet Ukrainan kansalaiset ja heidän täytäntöönpanopäätöksen 2 artiklan 4 kohdassa määritellyt perheenjäsenensä, jotka eivät aseellisen konfliktin vuoksi voi palata Ukrainaan; ja 3) täytäntöönpanopäätöksen 2 artiklan 3 kohdassa viitatu kansalaisuudettomat henkilöt ja kolmannen valtion kansalaiset.

Valtioneuvoston päätös tuli voimaan 7 päivänä maaliskuuta 2022 ja se on voimassa niin kauan, kuin neuvoston täytäntöönpanopäätös on voimassa.

Tässä ehdotuksessa henkilöihin, joihin sovelletaan neuvoston täytäntöönpanopäätöstä joko suoraan tai valtioneuvoston päätöksen nojalla, viitataan yleisesti termillä tilapäistä suojelua Suomessa saavat henkilöt.

2.2.2 Valtioneuvoston päätös tilapäisen suojelun antamisesta Ukrainan tilanteeseen vastaamiseksi tietyille kansalaisuudettomille henkilöille ja kolmansien valtioiden kansalaisille

Valtioneuvoston 7 päivänä syyskuuta 2023 tekemällä päätöksellä 936/2023 (jäljempänä *valtioneuvoston päätös 936/2023*) tilapäisen suojelun antamisesta Ukrainan tilanteeseen vastaamiseksi tietyille kansalaisuudettomille henkilöille ja kolmansien valtioiden kansalaisille valtioneuvosto päätti, että Suomi ei enää anna tilapäistä suojelua päätöksen voimaantulon jälkeen Suomeen saapuville valtioneuvoston päätöksen 149/2022 kohdassa 3) tarkoitetuille kansalaisuudettomille henkilöille ja muiden kolmansien valtioiden kuin Ukrainan kansalaisille. Tilapäistä suojelua ei ole annettu myöskään niille valtioneuvoston päätöksen 149/2022 kohdassa 3 tarkoitetuille henkilöille, jotka ovat tulleet Suomeen ennen päätöksen voimaantuloa, mutta eivät ole tätä ennen ilmaisseet haluaan saada tilapäistä suojelua. Kyseisessä kohdassa mainituille tietyille kolmansien valtioiden kansalaisille ei siten ole annettu tilapäistä suojelua eikä sen perusteella oleskelulupaa 7.9.2023 jälkeen. Päätös perustui siihen, että tarvetta tilapäisen suojelun antamiselle näille henkilöille ei enää katsottu olevan.

Valtioneuvosto perusteli muutosta tuolloin seuraavasti: ”Venäjän aloittaman hyökkäyssodan alussa jäsenvaltioihin saapui nopeasti suuria määriä Ukrainasta paenneita henkilöitä, ja liike Ukrainasta pois myös jatkui korkealla tasolla vuoden 2022 aikana. Tällöin oli paitsi tarve antaa sujuvasti tilapäistä suojelua sitä tarvitseville ukrainalaisille, myös mm. tarve nopeille ja selkeille ratkaisuille, joilla pyrittiin varmistamaan, ettei unionin (ja Suomen) alueelle jäisi suuria määriä Ukrainasta paenneita kolmansien valtioiden kansalaisia ilman oleskeluoikeutta ja

mahdollistamaan heille oleskelua ja paluuta koskevien järjestelyjen tekeminen. Samalla oli tarve välttää turvapaikkamenettelyn ruuhkautuminen. Tarve tarjota tilapäistä suojelua Ukrainan kansalaisille ei ole poistunut. Puolitoista vuotta sodan alkamisen jälkeen valtioneuvoston päätöksen 149/2022 kohdassa 3) viitatuilla kansalaisuudettomilla ja kolmansien valtioiden kansalaisilla on ollut jo pitkään mahdollisuus poistua Ukrainasta ja tehdä oleskeluoikeuteensa ja paluuseen liittyviä järjestelyjä, mukaan lukien mahdollisuus hakea EU:n alueella oleskelulupaa. Koska tilapäisen suojelun antaminen näille henkilöille perustuu jäsenvaltion omaan kansalliseen harkintaan, ei näillä henkilöillä ole myöskään perusteita olettaa voivansa saada tilapäistä suojelua ja jäädä unionin alueelle sen turvin. Lähtökohtana Ukrainassa tilapäisellä oleskeluluvalla oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten osalta on paluu kotimaahan, jos edellytykset oleskella unionin alueella eivät täyty. Koska kyseinen henkilö on oleskellut Ukrainassa muun kuin kansainvälisen suojelun perusteella myönnetyllä oleskeluluvalla (esimerkiksi opiskelun tai työnteon perusteella), ei paluulle lähtökohtaisesti ole estettä. Jos henkilö katsoo, ettei hän voi palata kotimaahansa, hänen on mahdollista jättää kansainvälistä suojelua koskeva hakemus ja saada suojelun tarpeensa tutkittua turvapaikkamenettelyssä. Suomi ei myöskään omalla lupakäytännöllään halua houkutella kolmansien valtioiden kansalaisia turvautumaan luvattomaan edelleen liikkumiseen EU:n sisällä. Tarvetta myöntää uusia oleskelulupia valtioneuvoston päätöksen 149/2022 kohdassa 3) viitatuille kansalaisuudettomille henkilöille ja kolmansien valtioiden kansalaisille ei näin ollen enää ole.”

Päätös ei vaikuttanut valtioneuvoston päätöksen 149/2022 kohdassa 3 tarkoitetuille henkilöille jo annettuun tilapäiseen suojeluun eikä tämän osoitukseksi ulkomaalaislain nojalla myönnetyn oleskeluluvan voimassaoloon. Valtioneuvosto selvitti samassa yhteydessä mahdollisuutta näiden oleskelulupien voimassaolon päättämiseksi edellä kuvatuin perustein, mutta asialla ei tuolloin ollut edellytyksiä edetä. Koska oleskelulupien voimassaolon jatkumisesta on säädetty lailla, jossa oleskeluluvan voimassaolo on sidottu neuvoston täytäntöönpanopäätökseen, oleskelulupien voimassaolon päättämisen arvioitiin edellyttävän lain muuttamista. Tämän lisäksi valtioneuvoston olisi tehtävä päätös kyseisen väestöryhmän tilapäisen suojelun päättymisestä voimassa olevasta päätöksestään poiketen. Nyt jo kolme vuotta sodan alkamisen jälkeen Ukrainassa muulla kuin pysyvällä oleskeluluvalla (käytännössä tilapäisellä oleskeluluvalla) oleskelleiden henkilöiden osalta tarvetta tilapäisen suojelun antamiseksi ei enää ole. Kyse ei myöskään ole ukrainalaisten perheenjäsenistä tai kansainvälistä suojelua saavista, jotka ovat jatkossakin suoraan neuvoston täytäntöönpanopäätöksellä oikeutettuja tilapäiseen suojeluun. Tässä esityksessä kyseisiin kansalaisuudettomiin henkilöihin ja muiden kolmansien maiden kuin Ukrainan kansalaisisiin viitataan jatkossa yleisesti termillä tietyt kolmansien maiden kansalaiset.

Yhteensä 189 ulkomaalaiselle, jotka kuuluvat valtioneuvoston päätöksen 149/2022 kohdassa 3 määriteltyyn väestöryhmään, on annettu tilapäistä suojelua. Suurimmat kansalaisuudet tässä ryhmässä ovat Nigeria (93), Intia (24) ja Bangladesh (14). Muiden kansalaisuuksien osalta on kyse yksittäisistä ulkomaalaisista. Ryhmään kuuluu Maahanmuuttoviraston tilastojen mukaan kaksi alaikäistä lasta.

2.2.3 Ulkomaalaislaki

Koska neuvoston täytäntöönpanopäätös ei sisällä oleskeluluvan myöntämistä tai sen voimassaolon jatkumista koskevaa tarkempaa sääntelyä, oleskeluluvan sekä sen osoitukseksi annettavan oleskelulupakortin myöntämistä ja uusimista koskevista edellytyksistä ja myöntämistä koskevaan menettelyyn sovelletaan kansallista lainsäädäntöä.

Tilapäistä suojelua koskeva sääntely sisällytettiin 22 päivänä helmikuuta 1991 annettuun ulkomaalaislakiin (378/1991) (jäljempänä *aiempi ulkomaalaislaki*) 15 päivänä helmikuuta 2002 voimaan tulleella lailla 130/2002. Tämä aiemman ulkomaalaislain sääntely sisällytettiin käytännössä sellaisenaan myös voimassa olevaan ulkomaalaislakiin. Sitten tilapäistä suojelua koskevaa sääntelyä on muutettu kerran Ukrainan tilanteen johdosta lisäämällä lakiin 19.1.2023–4.3.2025 voimassa oleva väliaikainen 110 a § lailla 1364/2022 (HE 252/2022 vp).

Ulkomaalaislain 109 §:ssä säädetään, että tilapäistä suojelua voidaan antaa kansainvälisen suojelun tarpeessa olevalle ulkomaalaiselle, jonka turvallinen paluu kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa ei ole mahdollinen sen vuoksi, että maasta tai sen lähialueilta on tapahtunut ihmisten joukkopako aseellisen selkkauksen tai muun väkivaltatilanteen taikka ympäristökatastrofin vuoksi. Tilapäisen suojelun antaminen edellyttää, että suojelun tarve voidaan arvioida lyhytaikaiseksi. Tilapäisen suojelun kesto on yhteensä enintään kolme vuotta. Kolmen vuoden enimmäisaika Ukrainan tilanteen vuoksi annettavan tilapäisen suojelun osalta tulee täyteen 4.3.2025, vaikka tilapäisen suojelun jatkumisesta vuodelta on päätetty unionin tasolla Suomea velvoittavasti. Suojelun tarve ei ole enää myöskään arvioitavissa lyhytaikaiseksi.

Ulkomaalaislain 110 §:n 1 momentin mukaan tilapäisen suojelun tarpeessa olevalle ulkomaalaiselle myönnetään tilapäinen oleskelulupa enintään yhdeksi vuodeksi kerrallaan. Säännös koskee sekä ensimmäistä oleskelulupaa että jatkolupaa. Säännös ei mahdollista sitä, että tilapäistä suojelua voitaisiin Suomea velvoittavan unionin lainsäädännön nojalla myöntää vuotta pidemmäksi ajaksi, vaikka neuvoston tekemien tilapäisen suojelun jatkamista koskevien täytäntöönpanopäätösten tarkoituksenmukainen täytäntöönpano on tätä edellyttänyt. Hallituksen esityksessä HE 28/2003 vp ei esitetä erillisiä perusteita luvan enintään vuoden pituudelle, eikä sellaisia esitetty myöskään lakia 130/2002 koskeneessa hallituksen esityksessä HE 23/2001 vp. Perusteluista ei siten ole ollut löydettävissä estettä säätää vuotta pidemmästä voimassaoloajasta. Kuten 110 §:n perusteluissa todetaan, kaikkien myönnettyjen lupien on kuitenkin päättyttävä samaan aikaan riippumatta siitä, milloin ne on myönnetty. Näin myönnetyt luvat ovat käytännössä eri pituisia riippuen siitä, milloin tilapäisen suojelun hakemus on tehty ja oleskelulupa myönnetty. Ulkomaalaislaki ei myöskään sisällä erillistä sääntelyä tilapäistä suojelua koskevan jatkoluvan hakemisesta tai myöntämisestä. Näin ollen muilta osin jatkoluvan myöntämiseen sovelletaan lähtökohtaisesti samoja säännöksiä kuin mihin tahansa lain nojalla haettavaan ja myönnettävään jatkolupaan.

Edellä mainitun johdosta ulkomaalaislakiin lisättiin tammikuussa 2023 väliaikainen 110 a §, joka sisältää 110 §:stä poiketen sääntelyä tilapäisen suojelun perusteella myönnettävän oleskeluluvan voimassaolosta ja sen jatkumisesta sekä oleskelulupakortista Ukrainan tilanteen johdosta. Tavoitteena oli, että tilapäistä suojelua Suomessa saavan henkilön oleskelulupa ja luvan osoitukseksi annettava oleskelulupakortti olisivat kummatkin voimassa koko tilapäisen suojelun ajan ja että jo myönnettyjen oleskelulupien voimassaolon jatkumisen ja jo annettujen oleskelulupakorttien uusimisen tulisi tapahtua mahdollisimman joustavassa ja sujuvassa menettelyssä sekä viranomaisten että tilapäistä suojelua saavien itsensä näkökulmasta. Pykälän 1 momentissa säädetään, että poiketen siitä, mitä 110 §:n 1 momentissa säädetään, tilapäisen suojelun tarpeessa olevalle ulkomaalaiselle myönnetään tilapäinen oleskelulupa, joka 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. Pykälän 2 momentissa säädetään, että 110 §:n perusteella jo myönnetty tilapäinen oleskelulupa on voimassa niin kauan, kuin kulloinkin sovellettava 1 momentissa mainittu neuvoston täytäntöönpanopäätös on voimassa.

Väliaikaista 110 a §:ää perusteltiin näin: Lain 60 §:n mukaan jatkolupaa haetaan Suomessa. Hakemus jätetään Suomessa Maahanmuuttovirastolle. Myös 110 §:n perustelujen mukaan jatkolupaa tulisi hakea erikseen. Ulkomaalaislaki edellyttää siten kaikkien Suomessa tilapäistä suojelua saavien henkilöiden tekevän jatkolupahakemuksen Maahanmuuttovirastolle ennen jokaisen oleskeluluvan samanaikaista umpeutumista. Kymmenien tuhansien jatkolupahakemuksen käsittely, uusien oleskelulupakorttien tilaaminen ja päätösten tiedoksianto olisi Maahanmuuttovirastolle valtava hallinnollinen ponnistus. Käytännössä Maahanmuuttovirasto ei myöskään tekisi varsinaista lupaharkintaa, koska tilapäinen suojelu jatkuu suoraan neuvoston täytäntöönpanopäätöksen nojalla ja henkilöiden, joille on myönnetty oleskelulupa lain 110 §:n nojalla, on jo katsottu kuuluvan tilapäisen suojelun piiriin. Suojelua saavien oikeudet puolestaan perustuvat suoraan Euroopan unionin lainsäädäntöön, jolloin luvan mahdollinen päätyminen ei niihin vaikuttaisi. Henkilö olisi tällöinkin oikeutettu esimerkiksi vastaanottopalveluihin. Erilliselle, voimassa olevan lain edellyttämälle lupamenettelylle ei siten ole lupaharkintaa tai hakijoiden oikeuksiin liittyviä tarpeita. (HE 252/2022 vp). Tavanomainen jatkolupamenettely on siten korvattu oleskelulupien ja oleskelulupakorttien voimassaolon jatkumisella suoraan lain nojalla.

Pykälän nojalla myönnettyt ja jatkettut oleskeluluvat ovat tällä hetkellä voimassa ulkomaalaisasioiden asiainkäsittelyjärjestelmään (jäljempänä *UMA-järjestelmä*) ja oleskelulupakortteihin merkitysti 4.3.2025 asti. Koska neuvosto on tehnyt asiaa koskevan päätöksen 4.3.2026 asti, niin oleskelulupien ja niiden osoitukseksi annettavien oleskelulupakorttien voimassaolo tullaan jatkamaan 110 a §:n nojalla 4.3.2026 asti. Tarvittavat tietojärjestelmäajot UMA-järjestelmään tullaan tekemään alkuvuodesta 2025 hyvissä ajoin ennen 4.3.

Väliaikaisen 110 a §:n voimassaolo päättyy 4.3.2025, johon asti sen 1 momentin perusteella on mahdollista myöntää uusia tilapäisen suojelun perusteella annettavia oleskelulupia sekä jonka perusteella ennen kyseistä ajankohtaa myönnettyjen oleskelulupien voimassaolo jatkuu 4.3.2026 asti. Pykälän voimassaolon päättymisen johdosta olisi kuitenkin selkeyden näkökulmasta perusteltua säätämällä varmistaa oleskelulupien pysyminen voimassa.

Tarve poiketa jatkoluvan myöntämistä koskevasta tavanomaisesta menettelystä on edelleen olemassa paitsi Ukrainan tilanteen jatkuessa niin myös muissa tilapäisen suojelun tilanteissa tulevaisuudessa vastaavasti ja samoin perusteluin. Uusittavien oleskelulupien määrä ja lupien umpeutumisen samanaikaisuus sekä toisaalta tilapäisen suojelun poikkeuksellinen luonne huomioiden ulkomaalaislain mukainen tavanomainen jatkolupamenettely hakemuksineen ja harkintoineen ei ole tarkoituksenmukainen menettely jatkossakaan.

Lain 33 a §:n mukaan oleskeluluvan osoitukseksi annetaan oleskelulupakortti. Oleskelulupakortin muodosta ja ominaisuuksista, turvatekijöistä, tekniseen osaan tallennettavista biometrisistä tunnisteista sekä niiden ottamisesta, rajoituksista ja käyttötarkoituksesta sekä haltijan oikeudesta tarkistaa tekniseen osaan hänestä tallennetut tiedot säädetään kolmansien maiden kansalaisten oleskeluluvan yhtenäisestä kaavasta annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1030/2002 (EU:n oleskelulupa-asetus). Pykälän 2 momentin mukaan oleskelulupakortti annetaan oleskeluluvan voimassaoloajaksi. Oleskelulupakortti voidaan erityisestä syystä antaa tätä lyhyemmäksi ajaksi. Oleskelulupakortti on voimassa kuitenkin enintään viisi vuotta. Lain 60 f §:ssä säädetään oleskelulupakortin voimassaolon päättymisestä.

Väliaikainen 110 a § sisältää poikkeussäännöksen myös tilapäisen oleskeluluvan osoitukseksi annettavasta oleskelulupakortista. Pykälän 2 momentin mukaan oleskeluluvan osoitukseksi annettu oleskelulupakortti on voimassa sen ajan, kuin oleskelulupa on voimassa riippumatta

korttiin merkitystä kortin voimassaolopäivästä. Vaikka oleskelulupakortin vanhentuneet voimassaolotiedot eivät vaikuta oleskeluluvan voimassaoloon eikä henkilön oikeuksiin, eikä hänen tästä syystä olisi välttämätöntä hakea uutta oleskelulupakorttia, hänellä on kuitenkin oltava mahdollisuus sellainen saada. Näin ollen voimassa olevan oleskeluluvan osoitukseksi annetaan hakemuksesta uusi 33 a §:n mukainen oleskelulupakortti. Oleskelulupakorttia haetaan Maahanmuuttovirastolta. Uusia oleskelulupakortteja on haettu vuosina 2023 ja 2024 yhteensä lähes 70 000 kappaletta, kun tilapäisen suojelun oleskelulupien voimassaoloa on tänä aikana jatkettu kaksi kertaa. Uusi oleskelulupakortti on hakijalle maksuton. Vaikka uusia oleskelulupakortteja on haettu runsaasti, olisi perusteltua, että jatkossakin oleskelulupakorttien voimassaolo olisi sidottu oleskelulupien voimassaoloaikaan niin, että velvoitetta uuden oleskelulupakortin hankkimiseen ei kuitenkaan olisi. Oleskelulupakorttien uusimisen tulisi jatkossakin tapahtua mahdollisimman joustavassa ja sujuvassa menettelyssä sekä viranomaisten että tilapäistä suojelua saavien itsensä näkökulmasta. Sisäministeriön vuotta 2024 koskeva asetus Maahanmuuttoviraston suoritteiden maksullisuudesta (1205/2023) (jatkossa *maksuasetus*) korvaavan vuoden 2025 maksuasetuksen valmistelun yhteydessä arvioidaan oleskelulupakorttien maksullisuus.

Lain 112 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan ulkomaalaiselle, joka saa tilapäistä suojelua 109 §:n nojalla, myönnetään tilapäinen oleskelulupa. 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. Koska tilapäistä suojelua on 4.3.2025 mennessä annettu kolme vuotta, voimassa olevan lain mukaan oleskelulupa tulisi tämän jälkeen myöntää jatkuvana. Tilapäisen suojelun tilapäinen luonne huomioiden ei kuitenkaan ole perusteltua, että oleskelulupa muuttuisi luonteeltaan jatkuvaksi. Hallituksen esityksenkin mukaan tilapäisen suojelun perusteella myönnettävä oleskelulupa olisi nimensäkään mukaisesti tilapäinen (HE 28/2003). Tilapäistä suojelua koskevia ulkomaalaislain säännöksiä valmisteltaessa direktiiviä on tulkittu niin, että tilapäisen suojelun enimmäiskesto on kolme vuotta. Näin ollen tilapäisen suojelun perusteella myönnetyn oleskeluluvan lajin muuttuminen kolmen vuoden jälkeen ei ole ollut lainsäätäjän tahto vaan se olisi tilapäisen suojelun enimmäisaikaa koskevan tulkintamuutoksen seuraus. Lisäksi on hyvin keskeistä huomata, että koska voimassa olevan 110 a §:n mukaisesti oleskeluluvan voimassaoloa nimenomaan jatketaan - ei myönnetä uutta oleskelulupaa eli jatkolupaa - luvan lajin muuttuminen kesken oleskeluluvan voimassaolon ei ole tarkoituksenmukaista eikä käytännössä edes mahdollistakaan.

Lain 112 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan tilapäinen oleskelulupa myönnettäisiin myös ulkomaalaiselle, jonka luvan myöntämisen perusteena on lain 89 §. Lain 89 §:n mukaan Suomessa olevalle ulkomaalaiselle, jolle ei myönnetä turvapaikkaa tai oleskelulupaa toissijaisen suojelun perusteella sen vuoksi, että hän on tehnyt tai on perusteltua aiheetta epäillä hänen tehneen 87 §:n 2 momentissa tai 88 §:n 2 momentissa tarkoitetun teon, myönnetään tilapäinen oleskelulupa enintään yhdeksi vuodeksi kerrallaan, jos häntä ei voida poistaa maasta, koska häntä uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus, vaino tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Lain 113 §:n 2 momentin perusteella myös näissä tilanteissa kolmen vuoden jälkeen myönnetään jatkuva oleskelulupa. Ei ole perusteltua, että lupa näissäkään tilanteissa muuttuu jatkuvaksi. Oleskelulupia 89 §:n nojalla on myönnetty vuositasolla melko vähän, keskimäärin noin 5–20 tapauksessa, vuosina 2021–2024 yhteensä 34. Kyseisellä aikavälillä 89 §:n nojalla ei myönnetty yhtäkään oleskelulupaa jatkuvana.

Koska pysyvän oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä on lain 56 §:ssä säädetty jatkuvaa oleskelua, tilapäisen suojelun tai oleskeluluvan myöntäminen poissulkemislausekkeita sovellettaessa tilanteissa ei olisi enää mahdollista saada pysyvää oleskelulupaa. Tämän johdosta 35 §:n 3 momentista olisi poistettava viittaukset sekä 89 että 110 §:ään.

3 Tavoitteet

Tavoitteena on varmistaa, että tilapäistä suojelua Suomessa saavan henkilön oleskelulupa ja luvan osoitukseksi annettava oleskelulupakortti on voimassa koko tilapäisen suojelun ajan. Tavoitteena on toteuttaa tilapäistä suojelua Suomessa saavien henkilöiden ensimmäisten oleskelulupien myöntäminen ja lupien voimassaolon jatkuminen direktiivin edellyttämällä tavalla siten, että menettely on hallinnollisesti tarkoituksenmukainen ja suojelua saavan oikeudet täysimääräisesti turvaava. Lisäksi tavoitteena on, että tilapäisen suojelun perusteella myönnettyjen oleskelulupien osoitukseksi annettavien ja annettujen oleskelulupakorttien voimassaolon ja uusimisen tulisi tapahtua mahdollisimman joustavassa ja sujuvassa menettelyssä sekä viranomaisten että tilapäistä suojelua saavien itsensä näkökulmasta. Tavoitteena on lisäksi pitää tilapäinen suojelelu luonteeltaan tilapäisenä. Tavoitteena on, että muutokset soveltuvat sekä Ukrainan tilanteen johdosta annettavaan tilapäiseen suojeleluun, että muihin tulevaisuuden mahdollisiin tilapäisen suojelelun tilanteisiin.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Tilapäistä suojelelu saavan henkilön oleskeluluvan voimassaoloaika määräytyisi suoraan lain nojalla kulloinkin voimassa olevan valtioneuvoston tilapäistä suojelelu koskevan päätöksen voimassaolon mukaisesti. Oleskelulupien osoitukseksi annettujen oleskelulupakorttien voimassaolo jatkuisi suoraan lain nojalla oleskeluluvan koko voimassaolon ajan. Uuden oleskelulupakortin saisi hakemuksesta.

Siltä osin, kun tilapäisen suojelelun antaminen perustuu kansallisen ratkaisun kautta valtioneuvoston päätöksen 149/2022 kohtaan 3, niin oleskelulupien voimassaolo päättyisi 31.3.2025, koska tarvetta tilapäiselle suojelelulle ei enää ole. Kyse on Ukrainasta paenneista sellaisien kolmansien maiden kansalaisista, jotka eivät ole Ukrainan kansalaisia tai heidän perheenjäseniään taikka jotka oleskelivat Ukrainassa muun syyn kuin kansainvälisen suojelelun tai pysyvän oleskeluluvan vuoksi. Lisäksi valtioneuvostolle säädettäisiin toimivalta muuttaa tilapäistä suojelelu koskevaa aiempaa päätöstään, jotta kyseisen ryhmän tilapäinen suojelelu on mahdollista päättää.

Tilapäisen suojelelun kolmen vuoden enimmäiskestosta luovuttaisiin ja oleskeluluvat jatkuvat lajiltaan tilapäisinä myös kolmen vuoden jälkeen. Myös oleskelulupa, joka myönnetään poissulkemislausekkeita sovellettaessa (89 §), jatkuisi lajiltaan tilapäisenä kolmen vuoden jälkeen.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Oleskelulupien voimassaolon jatkamista koskevasta menettelystä ja oleskelulupakorttien uusimisesta aiheutuvat taloudelliset vaikutukset kohdistuisivat pääasiassa Maahanmuuttovirastoon.

Suomessa tilapäistä suojelelu koskevia hakemuksia on esityksen antamishetken mennessä jätetty noin 77 000. Tilapäiseen suojeleluun perustuvalla tilapäisellä oleskeluluvalla Suomessa oleskelee noin 46 000 ulkomaalaista. Loppujen arvioidaan palanneen takaisin Ukrainaan tai siirtyneen muualle unionin alueelle.

Tilapäisen suojelun tilanteissa ulkomaalaislaissa säädetty tavanomainen jatkolupamenettely, joka perustuu hakijan itsensä vireille laittamaan hakemukseen sekä hallintomenettelyssä tehtävään Maahanmuuttoviraston yksittäistä hakemusta koskevaan päätökseen aiheuttaisi merkittäviä kustannuksia. Maksuasetuksen 4 §:n 2 kohdan mukaan uusi määräaikaista oleskelulupaa tilapäisen suojelun perusteella koskeva hakemus on maksuton. Vaikka noin 46 000 tilapäistä suojelua saavan henkilön oleskeluluvan voimassaolon jatkumisesta suoraan lain nojalla seuraava tarve päivittää tiedot UMA-järjestelmään ja oleskelulupakorttien uusimisesta hakemuksesta syntyy joka tapauksessa kustannuksia, nyt ehdotetulla tavalla vältettäisiin ne kustannukset, jotka aiheutuisivat Maahanmuuttovirastolle tilapäistä suojelua saavien tavanmukaisten jatkolupahakemusten käsittelystä ja sen yhteydessä oleskeluluvan osoitukseksi annettavien oleskelulupakorttien uusimisesta kaikissa tilanteissa. Ehdotus on siten kokonaistaloudellisesti kustannustehokkain tapa jatkaa tilapäistä suojelua saavien oleskelulupien voimassaoloa direktiivin edellyttämällä tavalla tilanteessa, jossa tilapäisen suojelun soveltamisalaan kuuluvan henkilön osalta ei sisälly kansallista harkintavaltaa luvan myöntämisen suhteen.

Vuoden 2025 maksuasetuksessa on mahdollista säätää tilapäisen suojelun nojalla annettavan oleskeluluvan osoitukseksi annettavan oleskelulupakortin maksullisuudesta jatkossa.

Jatkettaessa oleskelulupia ehdotetulla tavalla ilman erillistä hakemusmenettelyä, voi syntyä tilanteita, joissa Kansaneläkelaitos maksaa perusteetta asumisperusteisia etuuksia, jos Kansaneläkelaitos ei saa tietoa tilapäistä suojelua saaneen paluusta Ukrainaan tai siirtymisestä toiseen unionin jäsenvaltioon, koska henkilö ei ilmoita muuttoaan Digi- ja väestötietovirastolle eikä tieto siten saavuta Kansaneläkelaitosta. Tietoja poismuutosta saadaan myös vastaanottokeskuksilta ja muilta viranomaisilta. Kansaneläkelaitos on viimeisen vuoden aikana lakkauttanut etuuksia ulkomaille muuton vuoksi yhteensä 728:ltä tilapäistä suojelua saavalta. Todennäköisesti kaikki tilapäistä suojelua saavien ulkomailla oleskelut ja ulkomaille muutot eivät tule Kansaneläkelaitoksen tietoon, mikä johtaa etuuksien maksuun perusteetta. Tällä voidaan arvioida olevan julkisen talouden menoihin negatiivinen vaikutus.

Tiettyjen kolmansien maiden kansalaisten oleskelulupien päättymisestä voi aiheutua jonkin verran taloudellisia vaikutuksia Maahanmuuttovirastolle, jos henkilöt hakevat kansainvälistä suojelua ja jatkavat siten myös vastaanottopalveluiden piirissä, tai poliisille, jos se joutuu poistamaan henkilön maasta oleskeluoikeuden päätyttyä. Varsinkin näissä asioissa mahdolliset valitukset hallintotuomioistuimiin saattavat hieman kasvaa. Kyseisen ryhmän osalta Kansaneläkelaitos saa tiedon oleskeluoikeuden päättymisestä eikä asumisperusteisia etuuksia tältä osin tule maksettavaksi.

4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esityksen vaikutukset kohdentuvat viranomaisista pääsääntöisesti Maahanmuuttoviraston toimintaan. Tilapäisen suojelun perusteella jo myönnettyjen oleskelulupien voimassaolon jatkuminen ja jo annettujen oleskelulupakorttien uusiminen mahdollisimman joustavassa ja sujuvassa menettelyssä on perusteltua viranomaisen näkökulmasta. Väliaikainen 110 a § on varmistanut menettelyn sujuvuuden ja tehokkuuden ja nyt ehdotettava vastaava mutta luonteeltaan pysyvä muutos ulkomaalaislakiin varmistaisi tämän nykytilaa vastaavasti jatkossa.

Ehdotettu menettelytapa oleskeluluvan jatkamisen ja oleskelulupakortin uusimisen suhteen ei edellytä muutoksia voimassa olevaan menettelyyn tilapäistä suojelua koskevien hakemusten käsittelystä. Oleskelulupien ja oleskelulupakorttien jatkettu voimassaolo kirjattaisiin nykytilaa vastaavasti UMA-järjestelmään tehtävillä ”ajoilla”. Tilapäistä suojelua saavalle henkilölle ilmoitetaan oleskeluluvan voimassaolon jatkumisesta.

Kun oleskelulupakortteja ei uusittaisi viranomaisen aloitteesta oleskeluluvan jatkumisen kirjaamisen yhteydessä UMA-järjestelmään, uuden oleskelulupakortin saisi hakemuksesta, kuten nytkin. Ei olisi perusteltua lähettää uutta korttia kaikille tilapäistä suojelua saaville ilman henkilön omaa hakemusta, koska osa tilapäistä suojelua saavista henkilöistä on poistunut maasta joko kotimaahansa tai muualle unionin alueelle. Kaikki tilapäisen suojelun saajat, erityisesti esimerkiksi lapset, eivät uutta korttia myöskään tarvitse. Kortin uusimisesta aiheutuvat kustannukset huomioiden tämä on painava peruste nyt valitulle menettelytavalle. Kortin uusiminen hakemuksesta tapahtuisi joko sähköisesti Enter Finlandin kautta tai asioimalla Maahanmuuttoviraston palvelupisteellä. Mikäli tilapäistä suojelua saava ei hae uutta oleskelulupakorttia, on hänen oleskelulupakorttiinsa merkitty voimassaolopäivä vanhentunut. Poliisilla ja Rajavartiolaitoksella on ulkomaalaislain mukaista ulkomaalaisvalvontaa suorittaessaan kuitenkin mahdollisuus tarkistaa henkilön oleskeluluvan ja oleskelulupakortin voimassaolo suoraan UMA-järjestelmästä. Näin tekevät myös muut viranomaiset, jotka tarvitsevat tietoa henkilön maassa oleskelun perusteesta ja kestosta kuten esimerkiksi Verohallinto ja Kansaneläkelaitos. Maahanmuuttoviraston tehokkaalla tiedottamisella asianomaiset viranomaiset ja yksityisen sektorin toimijat saavat ajantasaista tietoa tilapäisen suojelun jatkumisesta ja oleskelulupakorttien voimassaolosta ja oleskelulupien jatkumisesta. Nyt ehdotetun menettelyn hyödyt perustuvat pitkälti siihen, että asiasta tiedotetaan riittävän kattavasti ja oikea aikaisesti.

Muutos, että tilapäistä suojelua saaneet oleskelisivat jatkossa aina tilapäisellä luvalla Suomessa, ei arvioida vaikuttavan viranomaistoimintaan. Siirtyminen jatkuvalle oleskeluluvalla mahdollistaisi Maahanmuuttovirastolle pidempien oleskelulupien myöntämisen, mutta käytännössä Suomi on sidottu unionitasolla tehtäviin ratkaisuihin tilapäisen suojelun kulloisestakin voimassaoloajasta. Tilapäisen suojelun luonne huomioiden ei ole todennäköistä, että suojelua annettaisiin kerralla kovin pitkäksi ajaksi.

Niiden, joiden tilapäinen suojele päättyisi, tulisi hakea oleskelulupaa muulla perusteella tai poistua maasta. Kyse on alle 200 ulkomaalaisen ryhmästä, joiden oleskelulupahakemusten käsittelyn, kansainvälisen suojelun hakemusten tai mahdollisten maasta poistamisten arvioidaan maltillisesti lisäävän Maahanmuuttoviraston ja poliisin työmäärää. Tilanteisiin liittyvien mahdollisten valitusten voidaan arvioida maltillisesti nostavan valitusasioiden määrää hallintotuomioistuimissa. Kyse on kuitenkin rajatusta alle 200 henkilön ryhmästä, joten valitusasioiden määrän mahdollinen kasvu jäänee pieneksi.

4.2.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Suomi on sitoutunut muiden unionin jäsenvaltioiden tavoin antamaan neuvoston täytäntöönpanopäätöksessä määritetyille ryhmälle tilapäistä suojelua ja sen osoitukseksi oleskeluluvan. Neuvoston täytäntöönpanopäätöksen (EU) 2024/1836 mukaisesti tilapäistä suojelua on annettava 4.3.2026 saakka. Esityksen antamishetkellä Suomessa oleskelee arviolta 46 000 tilapäistä suojelua saavaa henkilöä. Ehdotettujen muutosten seurauksena neuvoston täytäntöönpanopäätöksessä mainitut ryhmät voivat jatkaa oleskeluaan Suomessa sujuvasti ja ilman mahdollisia katkoja oleskeluluvan voimassaolossa. Yhteiskunnan kannalta on tärkeää, että oikeustila ei muodostu epäselväksi, koska tilapäiseen suojeluun neuvoston täytäntöönpanopäätöksen perusteella oikeutetun henkilön oikeudet perustuvat suoraan Euroopan unionin lainsäädäntöön eikä kansallisen oleskeluluvan mahdollinen päättymisen hakemuksen tekemättä jättämisen seurauksena lähtökohtaisesti vaikuttaisi niihin. Henkilö olisi tällöinkin oikeutettu esimerkiksi vastaanottopalveluihin. Yhteiskunnan kannalta voidaan myös arvioida olevan tarkoituksenmukaista, että Maahanmuuttoviraston ei tarvitse suunnata huomattavaa määrää voimavaroja tilapäistä suojelua saavien oleskelulupien uusimiseksi tavanomaisessa jatkolupamenettelyssä tilanteessa, jossa oikeus suojeluun ja velvollisuus antaa

oleskelulupa perustuu suoraan Suomea velvoittavaan unionin lainsäädäntöön, eikä erillistä lupaharkintaa luvan jatkamisen osalta tehdä.

Valtioneuvoston päätöksessä 149/2022 kohdassa 3 tarkoitettu väestöryhmä, joka käsittää alle 200 ulkomaalaista, ei jatkossa saisi enää tilapäistä suojelua. Koska kyse on tiettyjen kolmansien maiden kansalaisista, jotka eivät ole ukrainalaisten perheenjäseniä tai jotka ovat oleskelleet Ukrainassa muun kuin kansainvälisen suojelun tai pysyvän oleskeluluvan perusteella myönnetyllä oleskeluluvalla eli esimerkiksi opiskelun tai työnteon perusteella, ei yhteiskunnan näkökulmasta ole perusteltua tarjota heille suojelua, koska olemassa olevien tietojen perusteella tarvetta suojelulle ei ole. Henkilöillä on sodan alkupisteestä poiketen ollut jo pitkään mahdollisuus tehdä oleskeluoikeutensa ja kotimaahan paluuseen liittyviä järjestelyjä, mukaan lukien mahdollisuus hakea unionin alueella oleskelulupaa. Jos henkilö katsoo, ettei hän voi palata kotimaahansa, hänen on mahdollista jättää kansainvälistä suojelua koskeva hakemus ja saada suojelun tarpeensa tutkittua turvapaikkamenettelyssä. Lähtökohtana näiden henkilöiden osalta on paluu kotimaahan, jos tavanomaiset edellytykset oleskella unionin alueella eivät täyty. Ratkaisun tilapäisen suojelun antamisesta on lisäksi perustunut kansalliseen harkintaan eikä neuvoston velvoittavaan päätökseen. Näillä henkilöillä ei ole perusteita olettaa voivansa saada tilapäistä suojelua ja jäädä unionin alueelle sen turvin. On keskeistä, että Suomi ei omalla lupakäytännöllään houkuttele kolmansien maiden kansalaisia turvautumaan luvattomaan edelleen liikkumiseen unionin alueella. Kyseisen väestöryhmän oleskelulupien voimassaolo päättyisi 31.3.2025. Yhteiskunnan näkökulmasta on erityisen tärkeää tiedottaa mahdollisimman kattavasti, kohdennetusti ja oikea aikaisesti mitkä ryhmät ovat jatkossa tilapäisen suojelun piirissä.

Vastaanottolain 14 §:n mukaan tilapäistä suojelua saavalle, jolle on myönnetty jatkuva oleskelulupa tai jolla on kotikunta Suomessa, voidaan myöntää vastaanottopalveluita kohtuullinen aika. Jos tilapäistä suojelua saava ei voi saada tilapäisen suojelun perusteella jatkuvaa oleskelulupaa eikä hän hae oleskelulupaa muulla perusteella eikä kuntapaikkaa, vastaanottopalveluiden osalta tämä tarkoittaa sitä, että nykyisen lainsäädännön mukaisesti tilapäistä suojelua saavat voivat olla koko tilapäisen suojelun keston ajan vastaanottopalveluiden asiakkaana. Tilapäistä suojelua saavien siirtymistä kuntiin pyritään kuitenkin aktiivisesti ja tehokkaasti edistämään muilla sekä käytännön että lainsäädännöllisillä toimenpiteillä.

4.2.4 Vaikutukset tilapäistä suojelua Suomessa saaviin henkilöihin

Suomi on velvoitettu antamaan tilapäistä suojelua neuvoston täytäntöönpanopäätöksen mukaisesti. Neuvoston täytäntöönpanopäätöksessä mainituilla väestöryhmillä on oikeus tilapäiseen suojeluun. Tilapäinen suojelu jatkuisi ehdotuksessa esitetyin tavoin ilman suojelua saavan henkilön omaa toimintaa. Suojelu päättyisi edelleen kaikilta henkilöiltä samaan aikaan. Kuten nykyisin, joissain tilanteissa luvat olisivat eri mittaisia riippuen siitä, milloin sitä on haettu ja lupa myönnetty. Laajakaan tiedottaminen tarpeesta hakea jatkolupaa ei takaisi sitä, että kaikki Suomesta tilapäistä suojelua saavat olisivat näin tehneet. Nyt ehdotetun nojalla henkilön oma toiminta tai toimimattomuus ei vaikuttaisi oleskeluluvan, joihin he ovat oikeutettuja ja jotka Suomi on sitoutunut heille myöntämään, voimassaoloon. Menettely varmistaisi tilapäisen suojelun oleskelulupien jatkumisen katkoitta, jolla on vaikutusta esimerkiksi kotikuntalain (201/1994) mukaisen kotikunnan saamisen edellytyksen täyttymisen näkökulmasta. Laki hälventäisi tilapäistä suojelua saavien huolta luvan pituudesta ja siitä, miten heidän tulee toimia oleskeluluvan jatkumiseksi. Näin myös vältettäisiin se, että nyt tilapäistä suojelua saavat hakisivat tilanteestaan epä tietoisina varmuuden vuoksi kansainvälistä suojelua.

Uutta oleskelulupakorttia päivitetyn voimassaolotiedon voisi hakea sen jälkeen, kun oleskeluluvan jatkamista koskeva merkintä on kirjattu UMA-järjestelmään. Mahdollisuudesta hakea uutta oleskelulupakorttia tulisi tiedottaa tilapäistä suojelua saavia. Uusi oleskelulupakortti ei olisi välttämätön mutta mikäli henkilö tarvitsisi uuden kortin, hänen olisi mahdollista saada se hakemuksesta. Uusi oleskelulupakortti ajantasaisilla voimassaolotiedoilla voi olla tarpeen esimerkiksi matkustettaessa, erityisesti jos henkilöllä ei ole biometristä passia tai jos henkilö ei enää ole tunnistettavissa kortissa olevasta valokuvasta. Myös joissain arkielämän tilanteissa oleskelulupakortti päivitettyillä voimassaolotiedoilla saattaa olla tarpeen. Poliisilla ja Rajavartiolaitoksella on ulkomaalaislain mukaista ulkomaalaisvalvontaa suorittaessaan mahdollisuus tarvittaessa tarkistaa henkilön oleskeluluvan ja oleskelulupakortin voimassaolo myös UMA-järjestelmästä, joten uutta korttia ei tarvitse hankkia Suomessa oleskelun laillisuuden osoittamista varten. Myös muilla viranomaisilla kuten Kansaneläkelaitoksella ja Verohallinnolla on laajat tiedonsaantioikeudet UMA-järjestelmään, josta oleskeluluvan voimassaolotiedot pääsääntöisesti suoraan tarkistetaan.

Tilapäiseen suojeluun perustuvan oleskeluluvan jatkuminen tilapäisenä oleskelulupana vaikuttaisi siten, että henkilö ei saisi kolmen vuoden maassa oleskelun jälkeen jatkuvaa oleskelulupaa. Niissä tilanteissa, joissa ulkomaalaisen Suomessa oleskelu perustuisi tilapäiseen suojeluun, hän oleskelisi Suomessa aina tilapäisellä oleskeluluvalla. Tämän johdosta tilapäistä suojelua saavan ei olisi lainkaan mahdollista saada pysyvää oleskelulupaa tilapäisen suojelun perusteella, koska pysyvän oleskeluluvan edellytyksenä on oleskelu jatkuvalla oleskeluluvalla. Jos henkilö haluaa oleskella Suomessa pysyväisluontoisemmin, niin hänen tulisi hakea oleskelulupaa muulla kuin tilapäisen suojelun perusteella eli esimerkiksi työntöön tai opiskelun perusteella.

Muilta osin tilapäisellä oleskeluluvalla jatkamisen vaikutukset suhteessa jatkuvalla oleskeluluvalla oleskeluun olisivat pieniä. Muutoksella ei olisi suoria vaikutuksia oleskeluluvan kestoon, koska tilapäisen suojelun oleskeluluvan voimassaolo olisi sidottu valtioneuvoston päätökseen, joka lienee pääsääntöisesti sidottu neuvoston täytäntöönpanopäätöksessään päättämään tilapäisen suojelun kestoon. Oleskelulupa tulisi myöntää valtioneuvoston päätöksen mukaisesti ajaksi. Oleskeluluvan jatkuminen tilapäisenä ei vaikuttaisi suojelua saavan työnteko-oikeuteen, koska tilapäistä suojelua saavan työnteko-oikeudesta säädetään erikseen.

Kotikunnan määräytymisessä on ero sen suhteen, onko henkilön oleskelulupa luonteeltaan tilapäinen vai jatkuva. Tilapäisellä oleskeluluvalla oleskelevien kotikunnan määräämisessä toteutetaan aina tapauskohtaista harkintaa kotikuntalain mukaisesti. Tilapäistä suojelua Suomessa saavien henkilöiden kohdalla asiantilan muutoksella ei kuitenkaan ole kovin suurta käytännön merkitystä, koska oleskelu on ilman lainmuutostakin joka tapauksessa tilapäistä ensimmäiset kolme vuotta. Käytännössä kotikuntaa hakeneiden tilapäistä suojelua saaneiden henkilöiden kotikunnan määräämisessä ei ole ilmennyt haasteita siten, että suojelua saaneille ja kotikuntaa hakeneille ei olisi määrätty kotikuntaa oleskeluluvan lajin vuoksi. Kun henkilö siirtyy asumaan kuntaan, hänen etuuksiaan ja palveluitaan järjestävänä tahona toimii hyvinvointialue ja Kansaneläkelaitos.

Asumisperusteisten sosiaaliturvaetuuksien osalta ei ole merkitystä sillä, onko henkilön oleskelulupa luonteeltaan tilapäinen vai jatkuva. Oikeus asumisperusteisiin sosiaaliturvaetuuksiin syntyy tilapäisen suojelun perusteella Suomessa oleskelevalle, kun etuutta hakevan henkilön katsotaan asuvan Suomessa vakinaisesti. Asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetussa laissa (16/2019) edellytetään oleskelun laillisuutta. Olennaisinta on voimassa oleva oleskeluoikeus. Lain mukaan Suomeen tulevan henkilön Suomeen muuton ja maassa asumisen vakinaisuus ratkaistaan kokonaisharkinnalla henkilön hakiessa jotain etuutta. Tilapäistä suojelua saavan henkilön kohdalla otetaan huomioon

kotikuntalain 4 §:ssä todetut seikat. Oleskeluluvan lajilla on tässä kontekstissa yksilöiden oikeuksiin vain vähäinen vaikutus. Lisäksi työntekijällä on oikeus tiettyihin sosiaaliturvaetuksiin työskentelyn aloittamisesta lukien, vaikka hänen ei katsottaisi vielä asuvan Suomessa vakinaisesti. Työmarkkinatukeen ei kuitenkaan ole oikeutta henkilöllä, jolla on oikeus ansiotyöhön tilapäisen oleskeluluvan perusteella. Siltä osin, kun ehdotetulla muutoksella estetään mahdolliset katkokset oleskeluluvan voimassaolon ja uuden luvan hakemisen välissä, on muutoksilla myönteinen vaikutus yksilön sosiaaliturvaoikeuksien jatkuvuuden kannalta.

Toimeentulotuen osalta on merkitystä sillä, onko henkilön oleskelulupa luonteeltaan tilapäinen vai jatkuva. Laissa toimeentulotuesta (1412/1997) säädetään Suomessa oleskelevan toimeentulosta. Toimeentulotuki myönnetään Suomessa vakinaisesti oleskelevälle hakijalle tai perheelle. Oleskelun tosiasiallinen luonne on selvitettävä yksilöllisesti jokaisen hakijan kohdalla. Selvityksen tulee perustua kokonaisarvioon hakijan yksilöllisistä olosuhteista. Edellytykset saada toimeentulotukea eivät määräydy yksinomaan oleskeluluvan tai sen puuttumisen, oleskeluluvan tyypin tai oleskeluoikeuden rekisteröinnin perusteella, vaikka muun ohella näitä seikkoja voidaan ottaa huomioon, kun arvioidaan hakijan oleskelun tosiasiallista luonnetta. Mikäli hakijan tosiasiallista oleskelua Suomessa olisi pidettävä muuna kuin vakinaisena, olisi hakijalla, joka ei kykenisi hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, kuitenkin oikeus saada vähintään välttämätön toimeentulo ja huolenpito turvatuksi. Voidaan siis arvioida, että toimeentulolain näkökulmasta oleskelun vakituisuudella, jonka voidaan katsoa olevan osin sidoksissa oleskeluluvan lajiin, on merkitystä esimerkiksi myönnettäessä toimeentulotukea tai harkinnanvaraista toimeentulotukea. Jatkuvalla oleskeluluvalla oleskelevilla on oikeus toimeentulotukeen, kun taas tilapäisellä oleskeluluvalla oleskelevien kohdalla toteutetaan tapauskohtaista harkintaa. Oleskelun tosiasiallinen luonne selvitetään yksilöllisesti jokaisen hakijan kohdalla.

Yksilön näkökulmasta tarkasteltavaksi tulevat myös monet arkielämään liittyvät palvelut ja etuudet, mikäli oleskelu perustuisi jatkossa aina tilapäiselle oleskeluluvalla. Lähtökohtaisesti voidaan kuitenkin arvioida, että oleskeluluvan lajia olennaisempaa on voimassa oleva oleskeluoikeus ja henkilöllisyysasiakirja.

Tilapäisellä oleskeluluvalla jatkamisen johdosta tilapäistä suojelua saavalla ei olisi mahdollisuutta saada pysyvää oleskelulupaa. Yksilöiden kannalta olennaisimmat vaikutukset liittyvät kotikunnan määräämiseen. Pysyvällä oleskeluluvalla Suomessa oleskelevalla on oikeus kotikuntaan, kun taas tilapäisellä oleskeluluvalla oleskelevan kotikunnan määräämisessä toteutetaan tapauskohtaista harkintaa. Myös toimeentulotuen osalta on merkitystä sillä, oleskeleeko henkilö tilapäisellä vai pysyvällä oleskeluluvalla. Pysyvällä oleskeluluvalla oleskelevalla on oikeus toimeentulotukeen, kun taas tilapäisellä oleskeluluvalla oleskelevan kohdalla toteutetaan tapauskohtaista harkintaa. Joka tapauksessa toimeentulotuen hakijalla, joka ei kykenisi hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, olisi kuitenkin oikeus saada vähintään välttämätön toimeentulo ja huolenpito turvatuksi. Asumisperusteisen sosiaaliturvan näkökulmasta ei ole eroa sillä oleskeleeko henkilö Suomessa tilapäisellä vai pysyvällä oleskeluluvalla. Asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annettussa laissa edellytetään oleskelun laillisuutta. Olennaisinta on siis voimassa oleva oleskeluoikeus. Jos henkilö myöhemmin saisi luonteeltaan jatkuvan oleskeluluvan jollakin muulla perusteella, voisi hän saada pysyvän oleskeluluvan sen edellytysten täytyessä.

Tilapäiselle oleskeluluvalla jatkamisen johdosta tilapäistä suojelua saavalla ei olisi mahdollisuutta saada kansalaisuutta, joka edellyttää oleskelua jatkuvalla oleskeluluvalla. Jos henkilö myöhemmin saisi kansalaisuuden mahdollistavan jatkuvan oleskeluluvan muulla kuin

tilapäisen suojelun perusteella, kansalaisuuden asumisaikaedellytyksen täyttymiseen lasketaan vain puolet tilapäisellä oleskeluluvalla tapahtuneesta oleskelusta.

4.2.5 Vaikutukset tiettyjen kolmansien maiden kansalaisiin, joiden oleskelulupien voimassaolo päättyy

Valtioneuvoston päätöksessä 936/2023 määrittämän väestöryhmän tiettyjen kolmansien maiden kansalaisia, joiden osalta tilapäinen suojele päättyisi lain voimaantulon 4.3.2025 jälkeen 31.3.2025. Kyse on alle 200 ulkomaalaisen ryhmästä, jotka olivat oleskelleet Ukrainassa esimerkiksi työhön tai opiskeluun perustuvalla tilapäisellä oleskeluluvalla. Kyse on yhteensä 189 henkilöstä, joiden osalta keskeisimmät lähtömaat ovat Nigeria (93), Intia (24) ja Bangladesh (14). Ryhmään kuuluu kaksi alaikäistä lasta. Lähtökohtana on henkilöiden paluu kotimaahan tai oleskelun laillistaminen hakemalla oleskelulupaa muulla perusteella, jos tavoitteena on jäädä unionin alueelle. Henkilö voi jättää kansainvälistä suojeleä koskevan hakemuksen, jos paluu kotimaahan ei ole mahdollinen.

Epäselvyyksien ja väärinkäytösten välttämiseksi on riittävästi ja ajantasaisesti tiedotettava niitä henkilöitä, joiden osalta tilapäinen suojele lakkaa, heidän oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Tiedottamista on tehtävä jo hyvissä ajoin ennen tämän lain voimaantuloa. Maahanmuuttovirasto on loppuvuodesta 2024 lähettänyt tiedotuskirjeen kyseisille henkilöille heidän oleskelulupansa päättymiseen vireillä olevien lainsäädäntömuutosten seurauksena.

Mikäli ryhmään kuuluva henkilö jäisi oleskelemaan Suomeen ilman oleskeluoikeutta ja esittäisi vanhentuneen oleskelulupakorttinsa tavoitellakseen hyötyä tai harhauttaakseen, voitaisiin hänen katsoa syyllistyneen ulkomaalaisrikkomukseen ulkomaalaislain 185 §:ssä säädetyn mukaisesti.

4.2.6 Vaikutukset lapsiin

Tilapäistä suojeleä on sen käyttöönoton jälkeen hakenut Suomesta noin 77 000 henkilöä tämän esityksen antamiseen mennessä. Tähän ryhmään kuuluu myös perheitä ja lapsia. Tilapäisen suojeleän ja oleskelulupakorttien voimassaolon jatkaminen ehdotetulla tavalla takaa sen, että tilapäisen suojeleän jatkuminen on sujuvaa myös tilapäistä suojeleä saavien alaikäisten lasten ja heidän perheidensä näkökulmasta. Sujuvalla menettelyllä taataan jatkuvuutta lasten ja perheiden elämään ja oleskelulle Suomessa. Oleskelulupien jatkaminen ehdotetulla tavalla edistää lapsen oikeuksien ja lapsen edun toteutumista.

Siinä väestöryhmässä, jonka kohdalla tilapäisen suojeleän ehdotetaan esityksessä päättyvän, on alaikäisiä lapsia yhteensä kaksi. Lasten ja heidän perheidensä kiinnittyminen suomalaiseen yhteiskuntaan on jo jatkunut enimmillään lähes kolmen vuoden ajan ja tilapäisen suojeleän päättymisen mahdollisesti tarkoittaisi lähtöä Suomesta. Ryhmään kuuluvien ulkomaalaisten tulisi jatkossa hakea oleskelulupaa jollakin muulla perusteella tai poistua maasta. Lasten voidaan arvioida voivan palata kotimaahansa perheidensä kanssa. Mikäli olosuhteet ovat tältä osin muuttuneet eikä paluu kotimaahan ole mahdollista, on heidän mahdollista vireyttää kansainvälisen suojeleän hakemus. Lasten olinpaikka määräytyy ensisijaisesti huoltajiensa kautta ja lapsen huoltajalla on ensisijainen vastuu lapsen kasvatuksesta, kehityksestä, huolenpidosta ja turvasta. Mikäli edellytyksiä oleskeluluvalla ei tilapäisen suojeleän päättymisen jälkeen olisi, tulisi asiassa harkittavaksi maasta poistaminen. Maasta poistamista koskevan harkinnan yhteydessä arvioitaisiin esimerkiksi ulkomaalaislain 6 §:n, 145 §:n ja 146 §:n mukaisesti muun muassa myös lapsen etua ja lapsen sekä perheen siteitä Suomeen. Lapsen etu ja oikeudet tulevat lain edellyttämällä tavalla huomioiduksi myös tältä osin.

4.2.7 Vaikutukset poissuljentaperusteiden (89 §) nojalla oleskeluluvan saaneisiin

Muutos koskien poissuljentaperusteisten oleskelulupien oleskeluluvan lajin osalta tarkoittaisi sitä, että kolmen vuoden tilapäiselle oleskeluluvalla tapahtuvan oleskelun jälkeen oleskelulupa jatkuisi jatkuvan sijaan tilapäisenä oleskelulupana. Kyse on vakaviin rikoksiin syyllistyneistä henkilöistä, joiden osalta lähtökohtana on paluu kotimaahan eikä kotouttaminen Suomalaiseen yhteiskuntaan. Palautuskiellon tai käytännön syiden johdosta palauttaminen ei kuitenkaan aina ole mahdollista.

Maahanmuuttoviraston tilastojen mukaan yhteensä 34 ulkomaalaiselle myönnettiin tilapäinen oleskelulupa lain 89 §:n nojalla vuosien 2021–2024 aikana (vuoden 2024 osalta luvut on huomioitu ajalla 1.1.–7.11.2024). Kyseisellä aikavälillä ei kuitenkaan myönnetty yhtäkään jatkuvaa oleskelulupaa 89 §:n nojalla. Muutoksen käytännön vaikutus on siten hyvin pieni. Muutoksen kohteena oleva ryhmä ulkomaalaisia on myös melko rajattu. Ehdotetun muutoksen myötä oleskeluluvan edellytysten ja karkottamisen mahdollisuuden arviointi voisi kuitenkin tulla arvioitavaksi säännöllisemmin. Muutoksen ei kuitenkaan arvioida lisäävän Maahanmuuttoviraston työmäärää merkittävästi huomioiden, että 89 §:n nojalla uusia oleskelulupia myönnetään vuositasolla melko vähän, noin 5–20 tapauksessa. Ulkomaalaislakia ehdotetaan muutettavaksi poissuljentaperusteiden osalta (HE 29/2024 vp). Näiden muutosten arvioidaan mahdollisesti lisäävän poissuljentatapausten määrää maltillisesti.

Muutoksella on vaikutuksia oleskeluluvan voimassaoloajan enimmäiskeston. Lisäksi oleskeluluvan tilapäisyyden johdosta henkilö ei jatkossa voisi 89 §:n nojalla myönnetyn luvan perusteella saada lainkaan pysyvää oleskelulupaa eikä siten kansalaisuutta. Jos henkilö myöhemmin saisi kansalaisuuden mahdollistavan jatkuvan oleskeluluvan muulla perusteella, kansalaisuuden asumisaikaedellytyksen täyttymiseen lasketaan vain puolet tilapäisellä oleskeluluvalla tapahtuneesta oleskelusta.

Muutoksella olisi vaikutuksia ulkomaalaisen työnteko-oikeuteen kolmen vuoden oleskelun jälkeen. Jatkuvalla oleskeluluvalla oleskelevalla henkilöllä on rajoittamaton työnteko-oikeus, toisin kuin 89 §:n nojalla myönnetyllä tilapäisellä oleskeluluvalla. Näin ei jatkossa enää olisi. Työnteko-oikeuden puuttumisen myötä henkilön toimeentulo jäisi valtion kustannettavaksi ja joidenkin yksilöiden voidaan arvioida mahdollisesti tukeutuvan laittomiin ansaintahankintatapoihin. Arviona kuitenkin on, ettei muutoksella olisi kohderyhmän koon vuoksi merkittäviä vaikutuksia esimerkiksi harmaan talouden lisääntymiseen.

Kotikunnan, asumisperusteisten sosiaaliturvaetuuksien sekä toimeentulotuen osalta oleskeluluvan lajin muutoksen vaikutukset ovat samanlaiset kuin tilapäistä suojelua saavien osalta (ks. 4.2.4 Vaikutukset tilapäistä suojelua Suomessa saaviin henkilöihin)

4.2.8 Vaikutukset tietojärjestelmiin

Esityksellä ei ole vaikutuksia tietojärjestelmiin.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

5.1.1 Ulkomaalaislain mukainen jatkolupamenettely

Väliaikaiseksi poikkeukseksi säädetyn 110 a §:n voimassaolon päättyminen merkitsee, että ulkomaalaislain mukainen jatkolupamenettely ulkomaalaislain 54 §:n mukaisesti tulisi

sovellettavaksi. Ulkomaalaislain mukainen jatkolupamenettely vaatisi tilapäistä suojelua saavilta henkilöiltä itseltään hakemusmenettelyn käynnistämistä oleskeluluvan umpeutuessa. Tämä tarkoittaisi usean kymmenen tuhannen jatkolupahakemuksen käsittelyä samanaikaisesti. Uusittavien oleskelulupien suuri määrä merkitsisi sitä, että viraston tulisi suunnata lupamenettelyyn merkittävä määrä henkilövoimavaroja. Velvollisuus antaa suojelua ja oleskelulupa perustuvat velvoittavaan unionin lainsäädäntöön. Maahanmuuttovirastolla ei ole tarvetta suorittaa erillistä lupaharkintaa jatkoluvan myöntämisessä. Oikeustila muodostuisi epäselväksi, koska tilapäiseen suojeluun neuvoston täytäntöönpanopäätöksen perusteella oikeutetun henkilön oikeudet perustuvat suoraan unionin lainsäädäntöön eikä kansallisen oleskeluluvan mahdollinen päätyminen sen johdosta, että henkilö ei hae oleskeluluvalleen jatkoa siten lähtökohtaisesti vaikuttaisi niihin. Perusteita tavanomaisen jatkolupamenettelyn käyttämiselle tilapäisen suojelun tilanteissa ei löytynyt.

5.1.2 Oleskelulupakorttia koskevat vaihtoehdot

Esityksen valmistelussa on arvioitu useita vaihtoehtoisia malleja oleskelulupakorttien uusimiselle.

Ensimmäiseksi tarkasteltiin mallia, jossa oleskelulupakortin uusiminen säädettäisiin maksulliseksi. Valmistelussa todettiin, että vaikka kortin maksullisuus olisi kustannussyistä perusteltua, niin ei kortin uusimisen maksullisuudesta ole tarkoituksenmukaista säätää tässä esityksessä, koska oleskelulupien ja -korttien maksullisuudesta säädetään sisäministeriön asetuksessa Maahanmuuttoviraston suoritteiden maksullisuudesta. Maksuasetus vuodelle 2025 valmistellaan sisäministeriössä erikseen syksyn 2024 aikana.

Toisena vaihtoehtona arvioitiin mallia, jossa mahdollisuus kortin uusimiseen olisi rajattu vain tiettyihin tilanteisiin, kuten jos henkilö kadottaisi korttinsa. Vaihtoehtoa ei kuitenkaan pidetty toteuttamiskelpoisena, sillä kortin uusimisen rajoittamisen katsottiin olevan direktiivistä johtuvien velvoitteiden ja yksilön oikeuksien näkökulmasta mahdollisesti ongelmallinen. Haasteena pidettiin myös sellaisten tilanteiden tunnistamista, jossa uusi kortti poikkeuksellisesti voitaisiin myöntää sekä Maahanmuuttovirastolle kortin uusimiseen liittyvästä tapauskohtaisesta harkinnasta aiheutuvaa hallinnollista taakkaa.

Kolmannessa vaihtoehdossa arvioitiin mallia, jossa kortille määriteltäisiin enimmäisvoimassaoloaika oleskeluluvan kestosta riippumatta, esimerkiksi viisi vuotta. Näin välttyttäisiin siltä, että kortteja tulisi huomattava määrä uusittavaksi joka kerta oleskelulupien voimassaolon jatkamisen yhteydessä. Vaihtoehtoa ei kuitenkaan pidetty toimivana esimerkiksi siitä syystä, että ulkomaalaislain mukaisesti oleskelulupakortin voimassaolo on lähtökohtaisesti sidottu oleskeluluvan voimassaoloon. Kyseessä olisi uudenlainen tilanne, jonka mahdollisista hyödyistä huolimatta vaikutusten arviointiin ei valmistelussa ollut riittävästi aikaa. Kortin voimassaolon huomattava pituus voisi aiheuttaa haasteita erityisesti tilanteessa, jossa tilapäistä suojelua ei enää jatkettaisi, mutta useilla kymmenillä tuhansilla olisi hallussaan oleskelulupakortti, johon merkitty voimassaoloaika ei olisi vielä päättynyt.

Neljäntenä vaihtoehtona harkittiin sitä, voisiko oleskeluluvan osoitukseksi antaa jonkin muun todistuksen tai asiakirjan. Vaihtoehtoa ei pidetty mahdollisena huomioiden asetus oleskeluluvan yhtenäisestä kaavasta (EY/1030/2002). On kuitenkin tiedossa, että esimerkiksi Alankomaissa tilapäistä suojelua saaneille henkilöille annetaan todistukseksi paperinen asiakirja oleskelulupakortin sijaan. Alankomaissa tilapäistä suojelua saaneille ei kuitenkaan myönnetä oleskelulupaa, vaan heidän oleskeluoikeutensa perustuu suoraan tilapäisen suojelun asemaan.

5.1.3 Tilapäisen oleskelun enimmäiskeston pidentäminen

Valmistelussa on arvioitu vaihtoehtoa, jossa tilapäisen suojelun enimmäisaika olisi jatkossakin määritelty laissa, mutta sitä olisi välttämätöntä nostaa nykyisestä kolmesta vuodesta, kun kolme vuotta tulee täyteen 4.3.2025. Valmistelussa on kuitenkin arvioitu, että kansallinen enimmäisaika ei toisi lisäarvoa, sillä unionin jäsenvaltioiden on direktiivin mukaan myönnettävä oleskelulupa tilapäistä suojelua saaville henkilöille suojelun ajaksi ja annettava tästä asiakirjat tai muut vastaavat todisteet. Myös Suomi on siten velvoitettu antamaan tilapäistä suojelua sen mukaan ja niin kauan kuin tilapäisen suojelun jatkamisesta unionin tasolla neuvoston täytäntöönpanopäätöksellä linjataan. Mahdollinen kansallisesti valittu enimmäisvuosimäärä tarkoittaisi käytännössä vain sitä, että kyseisen enimmäisvuosimäärän täytyessä kansallista lainsäädäntöä olisi välttämätöntä jälleen muuttaa.

5.1.4 Vaihtoehtoiset ratkaisumallit tiettyjen kolmansien maiden kansalaisten oleskelulupien voimassaolon päättämiseksi

Valmistelussa on arvioitu erilaisia oikeudellisia ratkaisumalleja tiettyjen kolmansien maiden kansalaisten oleskelulupien voimassaolon päättämiseksi valtioneuvoston tahdon mukaisesti. Kyse on Ukrainasta paenneista henkilöistä, joiden oleskelulupien voimassaolo jatkuu neuvoston täytäntöönpanopäätöksen mukaisesti 4.3.2026 asti mutta joiden osalta valtioneuvosto on katsonut, että perusteita tilapäisen suojelun jatkamiselle ei enää ole. Valmistelussa arvioitiin mahdollisuutta säätää valtioneuvostolle toimivaltuus päättää lailla jo jatkettujen oleskelulupien voimassaolon päättymisestä tiettyjen edellytysten nojalla. Koska kyse on nyt käsillä olevasta yksittäisestä tilanteesta niin tilannetta koskeva yleisen toimivaltuuden säätämistä valtioneuvostolle ei pidetty hyväksyttävänä tai välttämättömänä. Toisaalta tiettyyn yksittäiseen tilanteeseen sidotun toimivaltuuden sijoittamista lakiin ei pidetty tarkoituksenmukaisena edes väliaikaisena säännöksenä. Lisäksi arvioitiin vaihtoehtoa, jossa 4.3.2025 päättyvää väliaikaista 110 a §:ää olisi muutettu ennen sen voimassaoloajan päättymisestä niin että valtioneuvoston toimivalta päättää oleskelulupien päättymisestä olisi sijoitettu sinne mutta vaihtoehto osoittautui aikataulusyistä mahdottomaksi. Asian ratkaisemista ulkomaalaislain väliaikaisen 110 a §:n voimaantulosäännöstä muuttamalla pidettiin täsmällisimpänä, tarkoituksenmukaisimpana ja hyväksyttävimpänä ratkaisumallina.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Velvoite antaa oleskelulupa koko tilapäisen suojelun ajaksi sitoo kaikkia direktiiviä soveltavia jäsenvaltioita. Direktiivissä tai neuvoston täytäntöönpanopäätöksessä ei kuitenkaan säädetä oleskeluluvan myöntämistä tai uusimista koskevasta menettelystä. Luvan myöntämistä ja uusimista koskevaan menettelyyn sovelletaan näin ollen pelkästään kansallista lainsäädäntöä.

Jäsenvaltioiden oleskeluluvan myöntämistä ja voimassaoloa koskevat säännökset heijastavat aina niiden omaa hallintokäytäntöä ja viranomaisten välistä toimivallanjakoa. Tiedot eivät tästä syystä ole suoraan vertailukelpoisia keskenään, eikä yhdessä maassa valittu menettely ole käytännössä suoraan sovellettavissa toisessa jäsenvaltiossa.

Ruotsissa tilapäiseen suojeluun perustuvat oleskeluluvat myönnetään 4.3.2026 saakka. Kun oleskeluluvan voimassaolon päättymisen lähenee, tilapäistä suojelua saaville henkilöille lähetetään tieto siitä, miten toimia luvan jatkumiseksi. Tilapäisen suojelun saajan tulee ilmoittaa halukkuutensa jatkaa (*apply for extension, ansökt om förlängning*) tilapäisen suojelun saajana annettuun määräaikaan mennessä. Tilapäisen suojelun jatkamista koskeva päätös lähetetään henkilölle postitse. Suojelun jatkamista koskevan päätöksen yhteydessä henkilölle myönnetään uusi oleskelulupakortti. Mikäli henkilön biometriset tunnisteet ovat ajantasaiset,

oleskelulupakortti luodaan heti päätöksen jälkeen ja lähetetään henkilölle postitse. Jos suojelua saava henkilö ei tee ilmoitusta annetussa määräajassa, tulee hänen vireyttää uusi tilapäistä suojelua koskeva hakemus. Jos henkilö ei tee ilmoitusta määräaikaan mennessä eikä vireytä uutta hakemusta, voidaan hänen vastaanottopalvelunsa lakkauttaa. Niin ikään työnteke-oikeus on voimassa vain, jos päätös jatkoluovasta on tehty. Tilapäinen suojelu ei lähtökohtaisesti luo edellytyksiä pysyväisluonteiselle oleskelulle. Tilapäiseen suojeluun perustuvalla luvalla Ruotsissa oleskelevien henkilöiden oleskelulupa ei kolmen vuoden maassaolon jälkeen luo mahdollisuuksia hakea jatkuvaa oleskelulupaa.

Tanskan osalta on huomioitava, että tilapäisen suojelun antamista koskeva direktiivi ei sido Tanskaa eikä sitä sovelleta Tanskassa. Tanska ei siten myöskään ole osallistunut neuvoston täytäntöönpanopäätöksen tekemiseen eikä päätös sido Tanskaa. Tanska on säätänyt kansallisesti tilapäisen suojelun myöntämisestä erityislailla (*Special Act, Særloven*). Tanskassa tilapäistä suojelua saaneille henkilöille myönnetään kansallisen lainsäädännön nojalla tilapäinen oleskelulupa. Tanskassa on vireillä tilapäisen suojelun kestoja koskeva lakiesitys, joka on tarkoitettu esitellä parlamentille syksyllä 2024. Lakiesityksessä ehdotetaan, että tilapäiseen suojeluun perustuvia oleskelulupien kestoja jatkettaisiin 17.3.2026 saakka. Tilapäiseen suojeluun perustuvien oleskelulupien jatkaminen ei edellytä toimenpiteitä suojelua saavilta henkilöiltä. Oleskelulupia jatketaan viran puolesta ja suojelua saaville ilmoitetaan joko sähköisesti tai postitse suojelun jatkumisesta. Oleskeluluvan jatkamisen yhteydessä suojelua saaville myönnetään uusi oleskelulupakortti. Oleskelulupakortin uusimisessa hyödynnetään hakemuksen yhteydessä aiemmin otettuja biometrisiä tunnisteita. Tilapäisen suojelun nojalla tapahtuvan oleskelun ei katsota täyttävän kestoensa osalta pysyväisluonteisen luvan edellytysten täyttymistä. Tilapäinen suojelu ei siis lähtökohtaisesti luo edellytyksiä pysyväisluonteiselle oleskeluluvulle.

Norja ei ole Euroopan unionin jäsen eikä tilapäisen suojelun antamista koskeva direktiivi siten sido sitä tai tule siellä sovellettavaksi. Norja on säätänyt tilapäisen suojelun antamisesta kansallisesti. Tilapäiseen suojeluun perustuvaa oleskelulupaa jatketaan viranomaisten toimesta eikä se vaadi tilapäistä suojelua saavilta toimenpiteitä. Uuden luvan myöntämisen yhteydessä henkilölle myönnetään uusi oleskelulupakortti. Tilapäistä suojelua voidaan myöntää Norjassa vuodeksi kerrallaan enintään kolmen vuoden ajan. Kun tilapäisen suojelun saaja on oleskellut maassa 3 vuotta voi hän hakea tilapäistä oleskelulupaa. Tilapäisen oleskeluluvan perusteella henkilölle voidaan myöntää pysyvä oleskelulupa, kun henkilö on oleskellut ensin tilapäisellä oleskeluluvalla Norjassa yhteensä viisi vuotta. Tilapäisen suojelun perusteella Norjassa oleskelevat voivat siis tällä hetkellä 8 vuoden maassa oleskelun jälkeen hakea pysyvää oleskelulupaa. Norjan hallitus on esittänyt lainsäädäntöä muutettavaksi enimmäiskeston osalta ja tilapäisen suojelun enimmäiskestoksi on tarkoituksena säätää yhteensä 5 vuotta. Syyskuussa 2024 Norja ilmoitti jatkossa käsittelevänsä tilapäistä suojelua hakevien henkilöiden hakemukset turvapaikkasäännöstensä mukaisesti soveltaen tapauskohtaista harkintaa, mikäli henkilö on kotoisin sellaiselta Ukrainan alueelta, jonka Norjan Maahanmuuttovirasto on arvioinut turvalliseksi.

Saksassa tilapäisen suojelun hakijoille myönnetään tilapäinen oleskelulupa. Voimassa olevan Saksan kansallisen lainsäädännön mukaan tilapäistä suojelua koskeva oleskelulupa myönnetään vuodeksi kerrallaan ja sitä voidaan myöntää yhteensä kolmeksi vuodeksi. Tilapäisen oleskeluluvan saaneille henkilöille annetaan oleskeluluvan osoitukseksi oleskelulupa-asiakirja (*provisional residence document, Abbildung einer amtlichen Fiktionsbescheinigung*). Tilapäistä suojelua saaneiden ei tarvitse erikseen hakea oleskeluluvallensa jatkoa, vaan suojelun jatkaminen tapahtuu viran puolesta.

6 Lausuntopalaute

Luonnos hallituksen esitykseksi lähetettiin lausuntokierrokselle ajalle 16.10.2024–6.11.2024. Kolmen viikon lausuntoaika oli aikataulusyistä merkittävästi tavanomaista lyhyempi siksi, että ulkomaalaislain muutoksen on tultava voimaan 5.3.2025 ja ulkomaalaislain väliaikaista muuttamisesta koskevan muutoksen 4.3.2025. Tämä on välttämätöntä, jotta tilapäistä suojelua saavien henkilöiden asema ja oikeudet voidaan turvata sujuvasti ja ilman katkoja.

Lausuntoja pyydettiin yhteensä 19 taholta muun muassa muilta ministeriöiltä, keskeisiltä viranomaisilta, järjestöiltä ja yhdistyksiltä. Esityksestä pyydettiin lausunnot seuraavilta tahoilta: oikeusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, Maahanmuuttovirasto, Poliisihallitus, Keskusrikospoliisi, valtioneuvoston oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies, yhdenvertaisuusvaltuutettu, lapsiasiavaltuutettu, Digi- ja väestötietovirasto, Kansaneläkelaitos, Kuntaliitto, Suomen Punainen Risti, Amnesty International Suomen osasto, Ukrainalaisten Yhdistys Suomessa ry, sisäministeriö/poliisiosasto, sisäministeriö/rajavartio-osasto ja sisäministeriö/kansallisen turvallisuuden yksikkö. Lausuntoja annettiin yhteensä 17 kappaletta. Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat, mukaan lukien lausuntopyyntö, lausunnot ja lausuntoyhteenveto ovat sisäministeriön verkkosivuilla ([SM022:00/2024](#)).

Yleisesti ottaen lausunnonantajat kannattivat tilapäiseen suojeluun perustuvien oleskelupien voimassaolon jatkamista ja oleskelulupakorttien voimassaolon uusimista esityksessä ehdotetulla tavalla. Oleskelulupien jatkamista, ensimmäisten oleskelulupien myöntämistä ja oleskelulupakorttien uusimista koskevia ehdotuksia pidettiin tarkoituksenmukaisina ja kustannustehokkaina vaihtoehtoina. Muutoksista tiedottamista pidettiin erittäin tärkeänä. Myös tilapäisen suojelun enimmäiskeston poistamisen sai lausunnonantajilta kannatusta.

Lausunnonantajien mukaan perusteluita olisi tarkennettava erityisesti perustuslain 21 §:n ja hallintolain 6 §:n luottamuksensuojan periaatteen sekä perustuslain 6 §:n ja yhdenvertaisuuslain 8 §:n mukaisen syrjinnänkiellon osalta. Perusteluita pyydettiin täsmentämään erityisesti koskien muutosta tilapäisen suojelun päättämistä tiettyjen väestöryhmien osalta.

Lausuntokierroksen pohjalta muutettiin ratkaisua, jolla tiettyjen oleskelulupien voimassaolo päättyy. Valtioneuvostolle ehdotetun 110 §:ään sijoitetun yleisen asiaa koskevan toimivallan sijaan lupien voimassaolo ehdotetaan päätettäväksi voimassa olevan 110 a §:n voimaantulosäännöksen muutoksella, joka koskien vain Ukrainan tilannetta. Jatkovalmistelu tehtiin oikeusministeriön tuella.

Uusea lausunnonantaja kiinnitti huomioita vaikutusarvioinnin täydentämiseen. Vaikutusarviointia täydennettiin lausunnoista saadun palautteen perusteella. Esimerkiksi vaikutusarvioinnin ihmisryhmiin kohdistuvaa jaottelua tarkennettiin, oleskeluluvan lajin muutoksia koskevia vaikutuksia täsmennettiin ja omaksi luvukseksi lisättiin lapsivaikutuksia käsittelevä osio.

7 Säännöskohtaiset perustelut

35 §. *Tunnistaminen oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä.* Tässä esityksessä 113 §:n 2 momenttiin tehtävän muutoksen johdosta oleskelulupa poissulkemislausekkeita sovellettaessa (89 §) ja tilapäisen suojelun perusteella (110 §) olisi jatkossa aina tilapäinen eikä näillä perusteilla olisi siten mahdollista saada pysyvää oleskelulupaa. Tämän johdosta pykälän 3 momentista poistettaisiin viittaukset 89 ja 110 §:iin.

109 §. *Tilapäinen suojele*. Pykälän 1 momentista poistettaisiin viittaus siihen, että tilapäisen suojelelun antaminen edellyttää, että suojelelun tarve voidaan arvioida lyhtyaikaiseksi. Komission nykyisen tulkinnan mukaan tilapäisen suojelelun direktiivi ei rajaa tilapäisen suojelelun kestoa yhteensä enintään kolmeen vuoteen, kuten tähän asti on tulkittu. Tämän johdosta momentista myös poistettaisiin virheellisesti täytäntöönpanotuna säännös tilapäisen suojelelun kolmen vuoden enimmäiskestosta. Suomi on sitoutunut antamaan direktiivin mukaista tilapäistä suojelelun niin kauan kuin neuvosto täytäntöönpanopäätöksessään määrittää tilapäisen suojelelun kestoksi. Kansallinen rajoitus tilapäisen suojelelun enimmäiskeston on merkityksetön.

Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin valtioneuvostolle toimivalta muuttaa aiempaa päätöstään koskien väestöryhmää, jolle tilapäistä suojelelun voidaan antaa, sekä ajanjaksoa, jolloin oleskelulupia tilapäisen suojelelun perusteella voidaan myöntää. Käytännössä tämä koskisi sellaisia tilanteita, joissa valtioneuvosto on kansallisen ratkaisun nojalla päättänyt tilapäisen suojelelun antamisesta tilapäistä suojelelun koskevaa neuvoston täytäntöönpanopäätöstä laajemmin. Päätöksen tekeminen aiemmasta päätöksestä poiketen olisi tarpeen, jos tietyllä väestöryhmällä ei enää ole tarvetta tilapäiselle suojelelulle. Kyse voisi olla siitä, että tietyn selkeästi määriteltävissä olevan ryhmän tarve tilapäiselle suojelelulle on väistynyt esimerkiksi olosuhteiden muuttumisen vuoksi tai henkilön voidaan kohtuullisen ajan kuluessa olettaa voivan palata kotimaahansa tai pysyvään oleskelumaahansa turvallisesti ja pysyvästi ja ihmisoikeuksia ja perusvapauksia sekä palauttamiskieltoa koskevia jäsenvaltioiden velvoitteita noudattaen. Kotimaa tai sen osa tai pysyvä oleskelumaa voi myös olla muu kuin se, josta tai jonka lähialueilta ihmisten joukkopako on tapahtunut. Sodan alkupisteessä tarve poistua pikaisesti alueelta ei välttämättä eroa eri väestöryhmillä mutta konfliktin jatkuessa suojelelun tarpeessa voi ilmetä eroavaisuuksia. Esimerkiksi Ukrainan sodan alkupisteessä tiettyjen kolmansien maiden kansalaisten tarve poistua pikaisesti Ukrainasta ei eronnut muista hyökkäystä paenneista. Henkilöillä on kuitenkin sodan alkupisteestä poiketen ollut jo pitkään mahdollisuus tehdä oleskeluoikeuteensa ja kotimaahan paluuseen liittyviä järjestelyjä, mukaan lukien mahdollisuus hakea unionin alueella oleskelulupaa. Tämän johdosta valtioneuvoston on tehtävä päätös kyseisen ryhmän tilapäisen suojelelun päättymisestä. Tilapäisen suojelelun on päätyttävä samaan aikaan kuin tilapäisen suojelelun perusteella myönnettyjen oleskelulupien voimassaolon päättyy.

110 §. *Oleskeluluvan myöntäminen tilapäisen suojelelun perusteella*. Pykälän 1 momenttia muutettaisiin siten, että tilapäisen oleskeluluvan yhden vuoden enimmäiskestoa koskeva säännös korvattaisiin säännöksellä, jonka mukaan tilapäinen oleskelulupa on voimassa siihen asti, kuin kulloinkin sovellettava 109 §:n 2 momentissa tarkoitettu valtioneuvoston päätös on voimassa. Muutos koskisi tilapäisen suojelelun nojalla myönnettävän oleskeluluvan voimassaolon pituutta. Sääntely vastaisi lähtökohdaltaan väliaikaisen 110 a §:n sääntelyä. Tavanomaisen jatkolupamenettelyn sijaan kyseessä olisi sekä henkilöille itselleen, että viranomaisille kevyt ja tehokas menettely, jossa tilapäisen suojelelun oleskelulupien voimassaolo jatkuisi suoraan lain nojalla varmistuen tilapäisen suojelelun ja siihen liittyvien oikeuksien jatkumisen ilman katkoa. Säännös koskisi sekä tilannetta, jossa henkilölle on ennen lain voimaantuloa myönnetty oleskelulupa tilapäisen suojelelun perusteella ja kyse on oleskeluluvan voimassaolon jatkumisesta tässä esityksessä ehdotetun voimaantulosäännöksen muuttamista koskevan ajanjakson jälkeen, että tilannetta, jossa henkilölle lain voimaantulon jälkeen myönnetään tilapäisen suojelelun perusteella ensimmäinen oleskelulupa ja tämän jälkeen oleskeluluvan voimassaoloa jatketaan. Voimaantulosäännös olisi erityissäännös, joka soveltuisi jo myönnettyihin 110 a §:ssä tarkoitettuihin oleskelulupiin tämän 110 §:n sijasta. Kaikkien tilapäisen suojelelun nojalla myönnettyjen oleskelulupien päättymispäivä olisi aina sama. Käytännössä valtioneuvoston päätös tilapäisen suojelelun voimassaolosta olisi useimmiten sidottu neuvoston täytäntöönpanopäätökseen asiassa.

Kun tilapäisen suojelun perusteella myönnetyn oleskeluluvan voimassaolo olisi sidottu valtioneuvoston päätökseen, olisi jatkossa mahdollista nykyistä sujuvammin valtioneuvoston päätöksen voimassaoloajan kautta päättää muutoksista tilapäisen suojelun keston ja väestöryhmiin ja sen perusteella myönnettyjen oleskelulupien voimassaoloon.

Ukrainan tilanteen osalta on huomioitava, että oleskelulupien voimassaolon jatkuminen 4.3.2026 asti perustuisi väliaikaiseen 110 a §:ään. Tarvittavat tietojärjestelmäajot UMA-järjestelmään tehdään alkuvuodesta 2025. Vaikka väliaikaisen pykälän voimassaolo päättyy 4.3.2025, sen perusteella jo myönnetyt ja jatkettut oleskeluluvat jäisivät voimaan tietyin poikkeuksin (ks. 8 Voimaantulo).

Pykälään lisättäisiin uusi 4 momentti, jossa säädettäisiin oleskelulupakortin voimassaolosta. Oleskeluluvan osoitukseksi annetun oleskelulupakortin voimassaolo jatkuisi koko sen ajan, kun oleskelulupa on voimassa. Momentti vastaisi sisällöltään väliaikaisen 110 a §:n 2 momentissa oleskelulupakortin voimassaolosta säädettyä. Oleskeluluvan jatkumisen osoitukseksi annettaisiin hakemuksesta uusi 33 a §:n mukainen oleskelulupakortti. Vaikka oleskelulupakortin vanhentuneet tiedot eivät vaikuttaisi oleskeluluvan voimassaoloon eikä henkilön oikeuksiin, eikä hänen tästä syystä olisi välttämätöntä hakea uutta oleskelulupakorttia, hänellä olisi kuitenkin oltava mahdollisuus sellainen saada. Uusi oleskelulupakortti ajantasaisilla voimassaolotiedoilla voi olla tarpeen esimerkiksi matkustettaessa, erityisesti jos henkilöllä ei ole biometrasta passia tai jos henkilö ei enää ole tunnistettavissa kortissa olevasta valokuvasta. Myös joissain arkielämän tilanteissa oleskelulupakortti päivitettyillä voimassaolotiedoilla saattaa olla tarpeen. Poliisilla ja Rajavartiolaitoksella on ulkomaalaislain mukaista ulkomaalaisvalvontaa suorittaessaan mahdollisuus tarvittaessa tarkistaa henkilön oleskeluluvan ja oleskelulupakortin voimassaolo myös UMA-järjestelmästä, joten uutta korttia ei tarvitse hankkia Suomessa oleskelun laillisuuden osoittamista varten. Myös muilla viranomaisilla kuten Kansaneläkelaitoksella ja Verohallinnolla on laajat tiedonsaantioikeudet UMA-järjestelmään, josta oleskeluluvan voimassaolotiedot pääsääntöisesti suoraan tarkistetaan.

Oleskelulupakorttia haettaisiin Maahanmuuttovirastolta. Hakemuksen voisi tehdä se, jolle oleskelulupakortti on myönnetty. Hallintolain 14 §:n mukaisesti alle 15-vuotiaan hakemuksen tekee hänen huoltajansa tai muu laillinen edustaja. Jos alaikäinen on täyttänyt 15 vuotta, hän voi hakea uutta oleskelulupakorttia itse, tai hakemuksen voi tehdä hänen huoltajansa tai muu laillinen edustaja.

Lain 60 g §:ssä säädetään uudesta oleskelulupakortista. Pykälän 1 momentin mukaan oleskeluluvan haltijan on hankittava uusi oleskelulupakortti ennen kortin voimassaolon päättymistä tai jos kortista ilmenevät tiedot eivät enää ole ajantasaisia. Koska tilapäistä suojelua saavan henkilön oleskelulupakortin voimassaolo jatkuisi korttiin merkitystä päättymisajankohdasta huolimatta suoraan lain nojalla koko sen ajan kuin henkilön oleskelulupa on voimassa, säännös ei korttiin merkityn voimassaoloajan osalta tulisi sovellettavaksi. Sen sijaan säännös tulisi normaalisti sovellettavaksi silloin, kun kortista ilmenevät muut tiedot, kuten nimitiedot, eivät enää ole ajantasaisia.

Uusi määräaikaista oleskelulupaa tilapäisen suojelun perusteella koskeva hakemus on Maahanmuuttoviraston suoritteiden maksullisuudesta vuonna 2024 annetun sisäministeriön asetuksen 4 §:n nojalla maksuton, jolloin myös uusi oleskelulupakortti olisi maksuton. Vuodelle 2025 annetaan uusi vuosittainen sisäministeriön asetus.

113 §. *Jatkuvan oleskeluluvan myöntäminen.* Pykälän 2 momenttia muutettaisiin siten, että rajattaisiin niitä tilanteita, joissa myönnettäisiin kolmen vuoden yhtäjaksoisen maassa oleskelun

jälkeen jatkuva oleskelulupa, jos perusteet luvan myöntämiseksi ovat edelleen olemassa. Jatkossa kolmen vuoden yhtäjaksoisen maassa oleskelun jälkeen myönnettäisiin jatkuva oleskelulupa vain silloin, kun on kyse 112 §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla myönnetystä oleskeluluvasta. Kyse on oleskeluluvasta, joka myönnetään ulkomaalaiselle, joka otetaan Suomeen 93 §:n mukaisen valtioneuvoston päätöksen perusteella. Sen sijaan jatkuvan oleskeluluvan myöntäminen kolmen vuoden yhtäjaksoisen maassa oleskelun jälkeen ei enää koskisi tilanteita, joissa oleskelulupa myönnetään ulkomaalaiselle 112 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla eli henkilö saa tilapäistä suojelua 109 §:n nojalla tai 3 kohdan nojalla eli oleskeluluvan myöntämisen perusteena on 89 §.

Tilapäisen suojelun tilapäinen luonne huomioiden ei ole perusteltua, että oleskelulupa muuttuisi luonteeltaan jatkuvaksi kolmen vuoden jälkeen. Jo hallituksen esityksenkin mukaan tilapäisen suojelun perusteella myönnettävä oleskelulupa olisi nimensäkin mukaisesti tilapäinen (HE 28/2003). Tilapäistä suojelua koskevia ulkomaalaislain säännöksiä valmisteltaessa tilapäisen suojelun direktiiviä on tulkittu niin, että tilapäisen suojelun enimmäiskesto on joka tapauksessa kolme vuotta eikä luvan jatkumista kolmen vuoden jälkeen ja siten jatkuvana ole pidetty lähtökohtaisesti mahdollisena. Luvan muuttuminen luonteeltaan jatkuvaksi ei ole ollut lainsäätäjän tahto. Koska voimassa olevan 110 a §:n ja jatkossa tässä esityksessä ehdotetun 110 §:n mukaisesti oleskeluluvan voimassaoloa jatketaan - ei myönnetä uutta oleskelulupaa - luvan lajin muuttuminen kesken oleskeluluvan voimassaolon ei ole tarkoituksenmukaista eikä käytännössä mahdollista. Muutos ei vaikuttaisi henkilön oikeuteen oleskella maassa. Muutos ei myöskään huonontaisi tilapäistä suojelua saavien asemaa siitä mitä se on ollut tähän asti, koska he ovat tähänkin asti oleskelleet Suomessa tilapäisellä oleskeluluvalla. Sen sijaan he eivät pääsisi jatkuvan oleskeluluvan piiriin kolmen vuoden jälkeen, jos oleskelu jatkuu tilapäisen suojelun nojalla. Jos tarkoituksena on jäädä Suomeen pysyväisluonteisemmin, henkilö voi siirtyä esimerkiksi työn tai opiskelun perusteella myönnettävälle oleskeluluvalla, jolloin jatkuvan ja pysyvän oleskeluluvan saaminen on mahdollista.

Lain 89 §:n mukaan Suomessa olevalle ulkomaalaiselle, jolle ei myönnetä turvapaikkaa tai oleskelulupaa toissijaisen suojelun perusteella sen vuoksi, että hän on tehnyt tai on perusteltua aiheuttaa epäillä hänen tehneen 87 §:n 2 momentissa tai 88 §:n 2 momentissa tarkoitetun teon, myönnetään tilapäinen oleskelulupa enintään yhdeksi vuodeksi kerrallaan, jos häntä ei voida poistaa maasta, koska häntä uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus, vaino tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Lain 87 §:n 2 momentissa tai 88 §:n 2 momentissa säädetään vakavista teoista, kuten esimerkiksi rikoksista rauhaa vastaan, sotarikoksista tai rikoksista ihmiskuntaa vastaan. Lain 113 §:n 2 momentin perusteella myös näissä tilanteissa kolmen vuoden jälkeen myönnetään jatkuva oleskelulupa, mutta jatkossa näin ei olisi. Oleskeluluvan myöntämisen peruste huomioiden ei ole tarkoituksenmukaista, että henkilöitä pyritäisiin kotouttamaan tai kiinnittämään Suomalaiseen yhteiskuntaan vaan tavoitteena on palauttaa henkilöt sen mukaan kuin se palautuskielto huomioiden on mahdollista. Muutos ei vaikuttaisi henkilön oikeuteen oleskella maassa.

8 Voimaantulo

Laki ulkomaalaislain muuttamisesta on tarkoitettu tulemaan voimaan 5.3.2025 ja laki ulkomaalaislain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta 4.3.2025. On välttämätöntä, että laki 110 a §:n voimaantulosäännöksen muuttamisesta on voimassa samaan aikaan voimaantulosäännöksen kanssa, jonka voimassaolo päättyy 4.3.2025.

Voimassa olevan tilapäisen 110 a §:n mukaan tilapäisen suojelun oleskelulupa on voimassa siihen asti, kuin neuvoston täytäntöönpanopäätös on voimassa eli tällä hetkellä 4.3.2026 asti.

Oleskelulupien voimassaolon jatkumista koskevat päivitykset tehdään UMA-järjestelmään alkuvuodesta 2025, jotta tilapäisen suojelun nojalla myönnettyjen kaikkien kymmenien tuhansien oleskelulupien voimassaolomerkinnät on asianmukaisesti tehty, tilapäisen suojelun saajia tiedotettu asiasta ja tarvittavat uudet oleskelulupakortit mahdollisuuksien mukaan haettu ja myös toimitettu ennen 4.3.2025, jolloin oleskelulupien tämänhetkinen voimassaoloaika päättyy. Samana päivänä päättyy väliaikaisen 110 a §:n voimassaolo. Selkeyden vuoksi on perusteltua säätää, että kyseisen 110 a §:n nojalla myönnettyt ja jatkettut oleskeluluvat jäävät 110 a §:n voimassaolon päättymisestä huolimatta voimaan siihen asti, kuin ne on myönnetty tai niitä on jatkettu. Sisällöllisesti tämä tarkoittaa sitä mitä neuvoston täytäntönnpanopäätöksissä 2022/382 ja 2024/1836 tilapäisen suojelun voimassaolosta on päätetty, eli 4.3.2026 asti.

Kuitenkin siltä osin, kun tilapäisen suojelun antaminen perustuu valtioneuvoston päätöksen 149/2022 kohtaan 3 oleskelulupien voimassaolo päättyisi 31.3.2025. Tilapäisen suojelun direktiivin perusteella neuvosto päättää täytäntönnpanopäätöksellään henkilöryhmästä, joihin tilapäistä suojelua sovelletaan ja jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet oleskelulupien myöntämiseksi tilapäistä suojelua saaville henkilöille koko suojelun ajaksi. On mahdollista, että neuvosto päättää, että jäsenvaltiot voivat soveltaa päätöstä myös muihin henkilöihin, kuten se teki Ukrainan tilanteessa. Suomessa tämän päätöksen tekee 109 §:n nojalla valtioneuvosto päättäessään yleisistunnossa väestöryhmästä, jolle tilapäistä suojelua voidaan antaa, sekä ajanjaksosta, jolloin oleskelulupia tilapäisen suojelun perusteella voidaan myöntää. Sikäli kuin tilapäisen suojelun antaminen perustuu jäsenvaltion omaan kansalliseen harkintaan, myös tilapäisen suojelun kesto perustuu kansalliseen harkintaan ilman unionin oikeudesta tulevaa velvoitetta. Tilapäisen suojelun perusteella myönnettävien oleskelulupien voimassaolon määräytymisessä on kuitenkin luonnollisesti noudatettava kansallista lainsäädäntöä sekä hallinnon oikeusperiaatteita.

Ukrainan tilanteen osalta valtioneuvosto päätti päätöksellään 936/2023, että Suomi ei enää anna tilapäistä suojelua päätöksen voimaantulon jälkeen Suomeen saapuville valtioneuvoston päätöksen 149/2022 kohdassa 3 tarkoitetuille kansalaisuudettomille henkilöille ja muiden kolmansien valtioiden kuin Ukrainan kansalaisille. Tilapäistä suojelua ei ole annettu myöskään niille valtioneuvoston päätöksen 149/2022 kohdassa 3 tarkoitetuille henkilöille, jotka ovat tulleet Suomeen ennen päätöksen voimaantuloa, mutta eivät ole tätä ennen ilmaisseet haluaan saada tilapäistä suojelua. Samassa yhteydessä valtioneuvosto selvitti mahdollisuutta Suomessa jo oleskelevien kyseiseen ryhmään kuuluvien kolmansien maiden kansalaisten oleskelulupien voimassaolon päättämiseksi samoin perustein kuin uusia oleskelulupia ei enää myönnetty, mutta asialla ei tuolloin ollut edellytyksiä edetä. Koska oleskelulupien voimassaolon jatkumisesta on säädetty lailla, jossa oleskeluluvan voimassaolo on sidottu neuvoston täytäntönnpanopäätökseen, oleskelulupien voimassaolon päättymisen arvioitiin edellyttävän lain muuttamista.

Kolme vuotta sodan alkamisen jälkeen valtioneuvoston päätöksen 149/2022 kohdassa 3 viitatuilla kansalaisuudettomilla ja kolmansien valtioiden kansalaisilla ei enää ole tarvetta tilapäiseen suojeluun. Kyse ei ole ukrainalaisten perheenjäsenistä, Ukrainassa kansainvälistä suojelua saavista tai Ukrainassa pysyvällä luvalla olevista. Käytännössä kyse on Ukrainassa tilapäisellä oleskeluluvalla olleista työntekijöistä tai opiskelijoista. Heillä on ollut jo pitkään mahdollisuus tehdä oleskeluoikeutensa ja paluuseen kotimaahan liittyviä järjestelyjä, mukaan lukien mahdollisuus hakea unionin alueella oleskelulupaa. Koska tilapäisen suojelun antaminen näille henkilöille perustuu jäsenvaltion omaan kansalliseen harkintaan, ei näillä henkilöillä ole myöskään perusteita olettaa voivansa saada tilapäistä suojelua ja jäädä unionin alueelle sen turvin. Lähtökohtana näiden henkilöiden osalta on paluu kotimaahan, jos muita edellytyksiä jatkaa oleskelua unionin alueella ei ole. Koska kyseinen henkilö on oleskellut Ukrainassa muun kuin kansainvälisen suojelun perusteella myönnetyllä oleskeluluvalla, ei paluulle kotimaahan

lähtökohtaisesti ole estettä. Valtioneuvosto katsoi päätöksen 936/2023 liitteenä olevassa muistiossa, että tarvetta myöntää uusia oleskelulupia valtioneuvoston päätöksen 149/2022 kohdassa 3 viitatuille kansalaisuudettomille henkilöille ja kolmansien valtioiden kansalaisille ei enää ollut. Samoilla perusteilla ei enää ole tarvetta jatkaa näille henkilöille jo annettua tilapäistä suojelua neljänneksi vuodeksi. Voimassa olevan 110 a §:n mukaan tilapäistä suojelua jo saavien osalta oleskeluluvat ovat suoraan lain nojalla kuitenkin voimassa neuvoston täytäntöönpanopäätöksen voimassaolon mukaisesti 4.3.2026 asti. Maahanmuuttoviraston on siten alkuvuodesta 2025 tehtävä UMA-järjestelmään tarvittavat merkinnät oleskeluluvan voimassaolon jatkumisesta myös tähän henkilöryhmään kuuluvien osalta. Voimassa olevan lainsäädännön ja yhdenvertaisuuden perusteella näin on tehtävä, vaikka valtioneuvosto on jo ilmaissut tahtonsa tämän ryhmän tilapäisen suojelun voimassaolon päättymisestä. Valtioneuvosto toimivaltansa puitteissa päättää tilapäisen suojelun kestosta ja väestöryhmästä.

Tämän hallituksen esityksen mukaisen lain ulkomaalaislain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta on tarkoitus tulla voimaan 4.3.2025. Eduskuntakäsittelyn vaatima aika huomioiden kovin paljon aikaisempi voimaantulo ei ole mahdollinen. Näin ollen oleskelulupien voimassaolon jatkamista koskevan pykälän voimassaolo päättyy 4.3.2025 ja tässä esityksessä ehdotettu oleskelulupien voimassaolon päättymistä koskeva sääntely tulee voimaan samana päivänä. On välttämätöntä, että lait ovat voimassa samaan aikaan, koska voimaantulosäännöksen muuttamista koskeva säännös edellyttää voimassa olevan voimaantulosäännöksen olemassaoloa. Oleskelulupien voimassaolon jatkamista koskevat päivitykset tehdään UMA-järjestelmään alkuvuodesta 2025. Tämän johdosta oleskelulupien voimassaolon päättymisen tapahtuu taannehtivasti niin, että ensin kaikkien tilapäisen suojelun perustella myönnettyjen oleskelulupien voimassaolo alkuvuonna 2025 jatketaan 4.3.2026 asti ja 4.3.2025 voimaan tulevalla lainmuutoksella tiettyjen kolmansien maiden kansalaisten oleskelulupien voimassaolo päättyy suoraan lain nojalla 31.3.2025 (ks. 9 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys).

Oleskelulupien voimassaolon päättymisen rinnastuisi mihin tahansa sellaiseen tilanteeseen, jossa oleskeluluvan voimassaolo päättyy kuten esimerkiksi määräaikaisen oleskeluluvan voimassaoloajan umpeutuminen. Koska oleskeluluvat päättyisivät suoraan lain nojalla, Maahanmuuttoviraston ei tarvitsisi tehdä asiassa päätöstä. Siten esimerkiksi karkottamiseen sovellettaisiin olemassa olevaa ulkomaalaislain maastapoistamissääntelyä sellaisenaan.

Siltä osin, kun tilapäinen suojelun nojalla myönnettyjen oleskelulupien voimassaolo päättyisi, myöskään oleskelulupakorttien voimassaolo ei jatkuisi. Lain 60 f §:n nojalla kortti lähtökohtaisesti otetaan viranomaisen haltuun. Jos korttia ei palautettaisi viranomaiselle, tämän rajatun ryhmän osalta oleskeluoikeuden päättymistä ei kuitenkaan olisi mahdollista havaita oleskelulupakortista. Tilanne vastaisi niitä tapauksia, jossa henkilön oleskelulupa peruutetaan ja oleskelulupakortin voimassaolo on päättynyt korttiin merkitystä voimassaolotiedosta poiketen. Ulkomaalaisvalvontaa tehtäessä tai yhteiskunnallisia etuuksia myönnettäessä viranomaisen on mahdollista tarkistaa henkilön oleskeluluvan ja oleskelulupakortin voimassaolo UMA-järjestelmästä. Sen sijaan on mahdollista, että henkilö voisi harhauttaa esimerkiksi työnantajaa esittämällä oleskelulupakortin. On kuitenkin huomioitava, että kyse olisi vilpillisestä toiminnasta, jossa henkilö syyllistyisi ulkomaalaisrikkomukseen. Myös työnantajalla on mahdollisuus kysyä työntekijän työnteko-oikeutta Maahanmuuttovirastosta sähköpostilla. On erittäin keskeistä, että henkilöitä itseään tiedotetaan riittävän selkeästi ja oikea-aikaisesti oleskeluoikeudesta ja sen päättymisestä 31.3.2025 tilanteessa, jossa oleskeluvan voimassaolo ensin teknisistä syistä joudutaan jatkamaan. Maahanmuuttovirasto on loppuvuodesta 2024 lähettänyt tiedotuskirjeen kyseisille henkilöille heidän oleskelulupansa päättymiseen vireillä olevien lainsäädäntömuutosten seurauksena. Lisäksi asiasta on tiedotettu yleisellä tasolla.

Tilapäistä suojelua saavalla on tietyn edellytyksin oikeus vapaaehtoisen paluun tukeen. Asiasta säädetään laissa vastaanottolaisista sekä sisäministeriön asetuksessa vapaaehtoisen paluun avustuksesta vuosina 2024 ja 2025 (1204/2023).

9 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Perusoikeusuudistuksen esitöiden (HE 309/1993 vp) mukaan yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien kansalaisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Tilapäistä suojelua saavan asema ja oikeudet perustuvat tilapäisen suojelun direktiiviin. Jäsenvaltioilla on velvollisuus antaa tilapäistä suojelua neuvoston täytäntöönpanopäätöksessä määritellyille henkilöryhmille koko suojelun ajaksi ja tämän osoitukseksi oleskelulupa. Näin nämä henkilöt on unionin lainsäädännön nojalla asetettu eri asemaan kuin muut jäsenvaltiosta oleskelulupaa tai kansainvälistä suojelua hakevat henkilöt. Neuvoston täytäntöönpanopäätöstä sovelletaan Suomessa myös valtioneuvoston päätöksessä mainittuihin henkilöryhmiin. Nyt ehdotetulla varmistettaisiin, että edellä mainittu velvollisuus toteutuu kaikkien Suomessa tilapäistä suojelua saavien osalta yhdenmukaisella tavalla ja siten, oleskeluluvan voimassaoloon ei tule katkosta sinä aikana, kun suojelu jatkuu. Näin kaikkia tilapäistä suojelua Suomessa saavia kohdeltaisiin yhdenvertaisella tavalla. Ehdotetulle normaalista jatkolupamenettelystä poikkeamiselle voimassa olevaa väliaikaista 110 a §:ää vastaavasti on siten hyväksyttävä tavoite.

Tiettyjen kolmansien maiden kansalaisten tilapäinen suojelu ja sen perusteella myönnetty oleskeluluvat päättyisivät 31.3.2025. Muutos asettaisi heidät eri asemaan kuin muut tilapäistä suojelua Suomessa saavat henkilöt. Muutos perustuu kansalliseen harkintaan ja valtioneuvoston tahtoon asiassa. Tilapäinen suojelu ja sen perusteella myönnetty oleskeluluvat päättyisivät, koska tarvetta tilapäiselle suojelulle ei enää ole. Muutoksen kohteena olevaan väestöryhmään kuuluvilla, toisin kuin muilla tilapäistä suojelua edelleen saavilla, ei ole estettä palata kotimaahansa eikä siten tarvetta tilapäiselle suojelulle. He eivät ole Ukrainan kansalaisia tai näiden perheenjäseniä, heille ei ole annettu kansainvälistä suojelua Ukrainassa eivätkä he ole asettuneet Ukrainaan pysyvästi niin, että heille olisi myönnetty pysyvä oleskelulupa Ukrainassa. Sodan alkupisteessä heidän tarpeensa poistua pikaisesti Ukrainasta ei ole eronnut muista hyökkäystä paenneista. Henkilöillä on kuitenkin sodan alkupisteestä poiketen ollut jo pitkään mahdollisuus tehdä oleskeluoikeuteensa ja kotimaahan tai pysyvään asuinmaahan paluuseen liittyviä järjestelyjä. Tältä osin ryhmän erilaiselle kohtelulle suhteessa muihin Suomessa tilapäisen suojelun perusteella myönnettyillä oleskeluluvilla oleskeleviin on hyväksyttävä peruste. Muutos ei kohdistu mihinkään tiettyyn kansalaisuuteen tai alkuperään vaan henkilöihin, jotka ovat oleskelleet Ukrainassa tilapäisellä oleskeluluvalla. Näiden henkilöiden kansalaisuudet vaihtelevat. Ehdotettu muutos on unionin lainsäädännön mukainen ja perustuu direktiivin mahdollistamaan kansalliseen harkintaan. Valtiolla voidaan lähtökohtaisesti katsoa olevan oikeus säännellä maahantuloa ja säätää lailla oleskeluluvan myöntämisen edellytyksistä. Oleskelulupien voimassaolon päättämiseksi on siten hyväksyttävä tavoite.

Tilapäiseen suojeluun perustuvan oleskeluluvan jatkuminen tilapäisenä asettaa tilapäisen suojelun saajat eri asemaan kuin kansainvälistä suojelua saavat, jotka saavat aina jatkuvan oleskeluluvan. Tilapäistä suojelua saavat eivät saisi jatkuvaa oleskelulupaa kolmen vuoden jälkeen. He eivät myöskään siten voisi saada lainkaan pysyvää oleskelulupaa tilapäisen suojelun perusteella. Tältä osin tilapäistä suojelua saaneet olisivat eri asemassa kuin kansainvälistä suojelua saaneet, jotka saavat aina jatkuvan oleskeluluvan ja voivat saada, edellytysten täyttyessä, pysyvän oleskeluluvan. Tilapäinen suojelu eroaa kansainvälisestä suojelusta eivätkä tilanteet siksi ole rinnastettavissa. Tilapäinen suojelu on tarkoitettu suojelua hakevien henkilöiden etua palvelevaksi poikkeusluonteiseksi ja jo nimensäkin mukaan tilapäiseksi

menettelyksi, jonka tavoitteena on estää turvapaikkajärjestelmän ruuhkautuminen. Tilapäistä suojelua annetaan turvapaikkamenettelyyn nähden kevennetyssä menettelyssä. Kyseessä on toisistaan poikkeavat suojeluasemat. Ryhmien erilaiselle kohtelulle ei tältä osin ole estettä. Jos henkilön tarkoitus on asettua Suomeen pysyväisluonteisesti, hänen olisi haettava oleskelulupaa esimerkiksi työn tai opiskelun perusteella. Sääntelystä ei siten seuraa, että henkilö ei voisi lainkaan saada pysyvää oleskelulupaa. Tilannetta, jossa luonteeltaan selkeästi tilapäinen oleskelu ei anna pysyvään oleskeluun liittyviä oikeuksia voi pitää hyväksyttävänä ja oikeasuhtaisena.

Tässä esityksessä ehdotetut muutokset kohdistuisivat pääasiassa Ukrainan kansalaisiin, koska tilapäistä suojelua saavat ovat tällä hetkellä pitkälti ukrainalaisia. Tulevaisuudessa voi kuitenkin olla kyse myös jostain toisesta ryhmästä tai kansalaisuudesta. Yhdenvertaisuuden näkökulmasta voidaan arvioida, ettei muutos kohdennu yhden tietyn kansalaisuuden, kielen tai alkuperän omaavaa ryhmään.

Perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentin nro 22 (2017) mukaan valtioiden tulisi varmistaa, että lapsia kohdellaan kansainvälisen siirtolaisuuden yhteydessä ennen kaikkea lapsina sekä että lapsen oikeuksia kansainvälisen siirtolaisuuden yhteydessä kunnioitetaan ja suojellaan lasten tai heidän vanhempiensa tai laillisten huoltajiensa siirtolaisasemasta riippumatta (CRC/C/GC/22). Ulkomaalaislain 6 §:n 1 momentin mukaan lain nojalla tapahtuvassa päätöksenteossa, joka koskee kahdeksaatoista vuotta nuorempaa lasta, on erityistä huomiota kiinnitettävä lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin. Siihen ryhmään, joiden tilapäinen suojelu sekä sen perusteella myönnetyt oleskeluluvat päättyvät 31.3.2025, kuuluu Maahanmuuttoviraston tilastojen mukaan kaksi alaikäistä lasta. Lähtökohtana pidetään sitä, että lapsen etu toteutuu parhaiten, kun lapsi saa oleskella huoltajansa tai huoltajiensa kanssa. Lapsen olinpaikka määräytyy ensisijaisesti huoltajansa tai huoltajiensa kautta. Lapsen huoltajilla on ensisijainen vastuu lapsen kasvatuksesta, kehityksestä, huolenpidosta ja turvasta. Mahdollisen maastapoistamisen yhteydessä lapsen etua ja lapsen sekä perheen siteitä Suomeen arvioitaisiin ulkomaalaislain ja kansainvälisten velvoitteiden edellyttämällä tavalla. Lapsen etu ja oikeudet tulevat siten huomioiduksi.

Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Perustuslain oikeusturvaa koskevan 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Ehdotus, jonka mukaan tilapäisen suojelun perusteella jo myönnettyjen oleskelulupien voimassaolo jatkuisi suoraan lain perusteella koko sen ajan, kun valtioneuvosto tilapäisen suojelun voimassaoloajasta ja henkilöryhmästä päättää, on poikkeus ulkomaalaislain ja hallintolain pääsäännöistä, että hakemus saatetaan vireille ja siihen tehdään valituskelpoinen ratkaisu. Ehdotetun lain soveltamisalaan kuuluva henkilö on kuitenkin jo kerran ilmaissut halunsa saada Suomesta tilapäistä suojelua. Tämän tahdonilmaisun perusteella annettu tilapäinen suojelu jatkuu koko valtioneuvoston päätöksen voimassaoloajan. Oleskelulupa puolestaan osoittaa ainoastaan sen, että henkilö on tilapäistä suojelua saava, ja jäsenvaltioiden on kansallisessa lainsäädännössään varmistettava, että lupa on voimassa koko suojelun ajan. Suojelua saavan oikeudet kuitenkin pysyvät voimassa, vaikka oleskeluluvan voimassaolo olisikin päätynyt. Nyt ehdotettu ei luo suojelua saaville uusia oikeuksia tai

velvollisuuksia, vaan tavoitteena on varmistaa, että tilapäistä suojelua Suomessa saavan henkilön oleskelulupa ja luvan osoitukseksi annettava oleskelulupakortti on voimassa koko tilapäisen suojelun ajan. Edellä kuvatun nojalla perustuslain 9 §:n 4 momentti tai 21 § eivät käsillä olevassa tilanteessa edellytä luvan jatkumisesta säätämistä siten, että kyse olisi hallintomenettelyssä tehtävästä päätöksestä, joka perustuisi hakijan itsensä vireille panemaan jatkolupahakemukseen. Voidaan arvioida, että nyt ehdotettu menettely ei vaaranna kenenkään oikeusturvaa tai aiheuta haittaa. Tavoitteena on nimenomaisesti turvata tilapäiseen suojeluun oikeutetun asema ja oikeudet tarkoituksenmukaisesti ja ilman katkoksia.

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Hallintolain (434/2003) 6 §:n mukaan viranomaisten toimien "on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia". Sääntely on merkityksellistä esityksen ehdotuksen kanssa, jonka mukaan tiettyjen kolmansien maiden kansalaisten oleskeluluvat päättyvät 31.3.2025 vaikka niiden voimassaoloa on tätä aiemmin ensin jatkettu 4.3.2026 asti. Luottamuksensuojan saaminen edellyttää, että yksityisellä on oikeutettuja odotuksia, jotka perustuvat oikeusjärjestykseen. Tällaiset odotukset voivat perustua viranomaisen myönteiseen päätökseen, joka voi olla esimerkiksi myönnetty lupa, taloudellinen tuki tai etuus. Periaate "ilmentää omalta osaltaan länsimaisiin oikeusjärjestyksiin ja Euroopan unionin oikeuteen sisältyvää yleistä oikeudenmukaisuus- ja kohtuusajattelua, jossa keskeistä on yksityisen vakiintuneen oikeusaseman suojaaminen viranomaisen ennalta arvaamattomalta ja merkittävää haittaa aiheuttavalta puuttumiselta" (KHO 2016:178). Hallinnon toiminnassa luottamuksensuoja merkitsee sitä, että yksityisellä henkilöllä, yrityksellä tai muulla oikeussubjektilla tulee perustelluin edellytyksin olla oikeus luottaa siihen, että viranomaisen toiminta ei yllättäen tai ainakaan takautuvasti muutu siltä osin kuin se vaikuttaa yksityisen oikeuteen tai etuun rajoittavasti tai muuten negatiivisesti. Lisäksi viranomaisilla on velvollisuus noudattaa tekemiään päätöksiä. Luottamuksensuojaa voidaan pitää siten myös oikeusvarmuuden takeena. Luottamuksensuoja ei kuitenkaan estä puuttumista esimerkiksi lainvastaisesti myönnettyyn lupaan, josta ehdotuksessa ei kuitenkaan olisi kyse (vrt. virheen korjaaminen). Kyse ei myöskään olisi tilanteesta, jossa asianosainen olisi toiminut vilpillisesti. Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen 6 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan "[v]iranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Säännös merkitsisi luottamuksensuojaperiaatteen laintasoista vahvistamista. Mainittu periaate merkitsee ennen muuta yksilön suojaa julkista valtaa vastaan. Luottamuksen suojaamisen keskeisenä sisältönä on, että yksityisten tulee voida luottaa viranomaisten toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaisten tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen. Periaatteen soveltamisessa on kysymys siitä, millä edellytyksillä yksityinen oikeussubjekti voi luottaa julkista valtaa käyttäen tehdyn päätöksen pysyvyyteen ja minkälainen turva tällä on viranomaisten toiminnan odottamattomia muutoksia vastaan. Luottamuksensuojan periaate rajoittaa edunsovien päätösten peruuttamista taannehtivin vaikutuksin ja yleensäkin päätösten muuttamista yksityiselle haitalliseen suuntaan." Toisaalta yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan "luottamuksen suojan arviointi perustuu viime kädessä tapauskohtaiseen harkintaan, jossa yksityisen luottamusta tulee punnita suhteessa julkiseen etuun" (HE 72/2002 vp).

Oleskelulupien voimassaolon jatkuminen tapahtuu 4.3.2025 päättyvän väliaikaisen 110 a §:n nojalla ja oleskelulupien päättymistä koskeva sääntely tulee voimaan 4.3.2025, niin että oleskelulupien voimassaolo päättyisi 31.3.2025. Tiedottamisella on varmistuttu siitä, että missään vaiheessa päätöksen kohteille ei ole voinut syntyä käsitystä, että oleskelulupa tosiasiaassa olisi voimassa 31.3.2025 jälkeen vaikka lain mukaan tällainen tilanne on syntynyt ja UMA-järjestelmään oleskeluluvan voimassaolo on teknisesti joksikin aikaa näin merkitty. Maahanmuuttovirasto on loppuvuodesta 2024 lähettänyt henkilökohtaisen tiedotuskirjeen kyseisille henkilöille heidän oleskelulupansa päättymiseen vireillä olevien lainsäädäntömuutosten seurauksena. Lisäksi asiasta on tiedotettu yleisellä tasolla sekä

lakihankkeen asettamisen, lausuntokierroksen että hallituksen esityksen antamisen yhteydessä. Myös Maahanmuuttovirasto on jakanut asiaa koskevan tiedotteen kotisivuillaan. Näin ollen kyse ei ole tilanteesta, jossa henkilöille olisi missään vaiheessa syntynyt oikeutettua tosiasiallista odotusta siitä, että oleskelulupa olisi voimassa vielä 31.3.2025 jälkeen. Myös tilapäinen suojelu, jonka nojalla oleskeluluvat on myönnetty, päättyisi valtioneuvoston päätöksen muutoksella. Valtioneuvoston on tehtävä päätös tilapäisen suojelun päättymisestä, koska Suomi on sitoutunut myöntämään oleskeluluvan tilapäisen suojelun piiriin kuuluville henkilöille. Koska valtioneuvoston päätöksen voimassaolo on sidottu neuvoston täytäntöönpanopäätöksen voimassaoloon, joka tällä hetkellä on 4.3.2026 asti, niin valtioneuvostolle olisi säädettävä toimivalta muuttaa päätöstään tietyin edellytyksin. Päätöksen muuttamisen edellytyksenä on, että tarvetta tilapäiselle suojelulle ei enää ole. Valtioneuvoston voimassa oleva päätös on sen voimassaolosäännöksen kirjoitusmuodosta huolimatta tehty kolmeksi vuodeksi, koska päätöstä tehtäessä tilapäisen suojelun maksimikesto oli kolme vuotta ja olisi mahdollista tulkita, että valtioneuvoston päätöksen oikeusvaikutus ei voi ulottua pidemmälle kuin päätöstä tehtäessä on tarkoitettu. Tilapäistä suojelua koskevien päätösten ja oleskelulupia koskevan sääntelyn tulee kuitenkin olla selkeää ja yhdenmukaista. Huomioiden perustuslakivaliokunnan lausunto valtioneuvoston päätöksen hallintopäätöksen luonteesta (PeVL 17/2001 vp) sekä hallintopäätöksiin liittyvä luottamuksensuojan periaate, epäselvän tilanteen välttämiseksi on perusteltua sisällyttää lakiehdotukseen selkeä säännös siitä, että valtioneuvosto voi muuttaa aiempaa päätöstään. Samoin perusteita kuin aiemmin tässä luvussa on perusteltu oleskelulupien päättymisen hyväksyttävyyttä, kyseiselle väestöryhmälle ei myöskään ole voinut syntyä odotusta, että tilapäinen suojelu voisi jatkua yli kolme vuotta. Lisäksi on huomioitava, että koska tilapäisen suojelun antaminen näille henkilöille perustuu jäsenvaltion omaan kansalliseen harkintaan, ei näillä henkilöillä ole myöskään perusteita olettaa voivansa saada tilapäistä suojelua neuvoston täytäntöönpanopäätöksen perusteella ja jäädä unionin alueelle sen turvin. On tärkeää huomata, että direktiivin 6 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan neuvosto voi olosuhteiden muuttuessa määräenemmistöllä tehdä päätöksen tilapäisen suojelun lopettamisesta milloin tahansa eli direktiiviin sisältyy oletamus tai mahdollisuus, että tilapäinen suojelu voi lähtökohtaisesti loppua milloin tahansa.

Lisäksi on huomioitava, että oleskelulupien voimassaolon päättymistä koskeva menettely koskee hyvin rajattua alle 200 henkilön ryhmää yksittäisessä Ukrainan sodan perusteella annettavassa tilapäisen suojelun tilanteessa. Kyse ei ole sääntelystä, joka mahdollistaisi vastaavia päätöksiä tulevaisuudessa. Tilapäisen suojelun nojalla annettavien oleskelulupien sujuva jatkuminen suoraan lain nojalla on hyödyttänyt sekä tilapäistä suojelua saavia henkilöitä itseään, että viranomaisia tavalla, joka on mahdollistanut poikkeuksellisen ja paineistetun tilanteen hallinnan ja siten tilapäisen suojelun ja siihen sisältyvien oikeuksien turvaamisen kaikille sen piiriin kuuluville henkilöille. Menettely on kuitenkin osoittautunut joustamattomaksi tilanteessa, jossa valtioneuvosto käyttää sille 109 §:ssä säädettyä toimivaltaa päättää tilapäisen suojelun väestöryhmän muutoksesta tilanteessa, jossa kyseisen väestöryhmän tilapäinen suojelu perustuu kansalliseen harkintaan eikä tarvetta tilapäiselle suojelulle enää arvioida olevan. Tapauskohtaisen harkinnan perusteella voidaan arvioida, että päätöksen kohteille ei ole missään vaiheessa voinut syntyä sellaista luottamusta tilapäisen suojelun tai oleskeluluvan voimassaolon jatkumiseen 31.3.2025 jälkeen, jonka suojaamista olisi pidettävänä painavampana kuin julkista etua, että tilapäistä suojelua annetaan asiassa toimivaltaisen valtioneuvoston kannan vastaisesti lakiteknisistä syistä henkilöille, joilla ei enää ole tilapäisen suojelun tarvetta.

Henkilöiden näkökulmasta on perusteltua, että oleskelulupien päättymisen ei tapahdu heti lainvoimaantulosta vaan hieman tätä myöhemmin eli 31.3.2025. Näin ollen henkilöillä on lainmuutoksen voimaantulon jälkeen kohtuullinen aika tehdä tarvittavat järjestelyt maasta poistumista varten. Vaikka henkilöitä on jo hyvissä ajoin syksystä 2024 alkaen tiedotettu siitä,

että oleskeluoikeus tulee päättymään, niin on välttämätöntä, että henkilöillä on lainmuutoksen voimaantulon ja siten muutoksen varmistumisen jälkeen kohtuullinen aika paluun käytännön järjestelyihin. Lähes neljän viikon aikaa maasta poistumiselle voidaan pitää kohtuullisena sekä riittävänä.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Nyt ehdotetulla turvataan tilapäistä suojelua Suomessa saavien oikeuksien toteutuminen, mikä osaltaan edistää myös heidän 22 §:ssä tarkoitettujen oikeuksien toteutumista.

Ehdotettu laki soveltuisi kaikkiin tilapäistä suojelua Suomessa saaviin henkilöihin. Pois lukien tiettyjen oleskelulupien päätyminen, kyse ei ole pelkästään Ukrainan sodasta johtuvasta tilanteesta, vaikka sääntelyllä pyritään ratkaisemaan myös Ukrainan sotaan liittyvistä tilapäisen suojelun kysymyksiä. Perustuslakivaliokunnan käytännössä lähtökohtana on pidetty sitä, että yksittäistapauksellisten lakien säätämistä on syytä pyrkiä välttämään (ks. PeVL 19/2008 vp, s. 5/II). Tästä syystä Ukrainan sodan jatkumisesta huolimatta oikeustila pyritään ratkaisemaan kokonaisvaltaisemmin. Ukrainan tilanteessa on kyse ensimmäisestä kerrasta, kun Euroopan unionissa on otettu käyttöön tilapäisen suojelun järjestelmä, eikä asiaa koskevaa kansallista lainsäädäntöä ole tätä aikaisemmin sovellettu. Sodan jatkuessa havaitut kokemukset tilapäistä suojelua koskevan kansallisen lainsäädännön kehittämistarpeista mahdollistavat aiemmasta (HE 252/2022 vp) poiketen muiden kuin väliaikaisten ratkaisuiden toteuttamisen.

Edellä mainituilla perusteilla ehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ulkomaalaislain (301/2004) 35 §:n 3 momentti, 109 §, 110 §:n 1 momentti ja 113 §:n 2 momentti,
sellaisena kuin niistä on 35 §:n 3 momentti laissa 472/2024, sekä
lisätään 110 §:ään uusi 4 momentti seuraavasti:

35 §

Tunnistaminen oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä

Jos hakijalle on myönnetty määräaikainen oleskelulupa 87 tai 88 §:n perusteella, pysyvä oleskelulupa voidaan näillä edellytyksillä myöntää voimassa olevan matkustusasiakirjan puuttumisesta huolimatta.

109 §

Tilapäinen suojelu

Tilapäistä suojelua voidaan antaa kansainvälisen suojelun tarpeessa olevalle ulkomaalaiselle, jonka turvallinen paluu kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa ei ole mahdollinen sen vuoksi, että maasta tai sen lähialueilta on tapahtunut ihmisten joukkopako aseellisen selkkauksen tai muun väkivaltatilanteen taikka ympäristökatastrofin vuoksi.

Valtioneuvosto päättää yleisistunnossa väestöryhmästä, jolle tilapäistä suojelua voidaan antaa, sekä ajanjaksosta, jolloin oleskelulupia tilapäisen suojelun perusteella voidaan myöntää. Valtioneuvosto voi muuttaa päätöstään, jos tarvetta tilapäiselle suojelulle ei enää ole.

110 §

Oleskeluluvan myöntäminen tilapäisen suojelun perusteella

Tilapäisen suojelun tarpeessa olevalle ulkomaalaiselle myönnetään tilapäinen oleskelulupa. Oleskelulupa on voimassa siihen asti, kuin kulloinkin sovellettava 109 §:n 2 momentissa tarkoitettu valtioneuvoston päätös on voimassa.

Oleskeluluvan osoitukseksi annettu oleskelulupakortti on voimassa sen ajan, kuin oleskelulupa on voimassa. Voimassa olevan oleskeluluvan osoitukseksi annetaan hakemuksesta uusi oleskelulupakortti. Oleskelulupakorttia haetaan Maahanmuuttovirastolta.

113 §

Jatkuvan oleskeluluvan myöntäminen

Ulkomaalaiselle, jolle on myönnetty oleskelulupa 112 §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla, myönnetään kolmen vuoden yhtäjaksoisen maassa oleskelun jälkeen jatkuva oleskelulupa, jos perusteet luvan myöntämiselle ovat edelleen olemassa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä 20 . _____

2.

Laki

ulkomaalaislain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään ulkomaalaislain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain (1364/2022) voimaantulosäännökseen uusi 2 momentti seuraavasti:

Tämän lain 110 a §:n nojalla myönnetty ja jatkettut oleskeluluvat jäävät lain voimassaolon päättyessä voimaan siihen asti, kuin ne on myönnetty tai niitä on jatkettu. Siltä osin kuin tilapäisen suojelun antaminen perustuu tilapäisen suojelun antamisesta Ukrainan tilanteeseen vastaamiseksi annetun valtioneuvoston päätöksen (149/2022) 3 kohtaan, oleskelulupien voimassaolo kuitenkin päättyy 31 päivänä maaliskuuta 2025.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 5.12.2024

Pääministeri

Petteri Orpo

Sisäministeri Mari Rantanen

1.

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ulkomaalaislain (301/2004) 35 §:n 3 momentti, 109 §, 110 §:n 1 momentti, 113 §:n 2 momentti,
sellaisena kuin niistä on 35 §:n 3 momentti laissa 472/2024, sekä
lisätään 110 §:ään uusi 4 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

35 §

35 §

*Tunnistaminen oleskeluluvan myöntämisen
edellytyksenä*

*Tunnistaminen oleskeluluvan myöntämisen
edellytyksenä*

Jos hakijalle on myönnetty määräaikainen oleskelulupa 87, 88, 89 tai 110 §:n perusteella, pysyvä oleskelulupa voidaan näillä edellytyksillä myöntää voimassa olevan matkustusasiakirjan puuttumisesta huolimatta.

Jos hakijalle on myönnetty määräaikainen oleskelulupa 87 tai 88 §:n perusteella, pysyvä oleskelulupa voidaan näillä edellytyksillä myöntää voimassa olevan matkustusasiakirjan puuttumisesta huolimatta.

109 §

109 §

Tilapäinen suojelu

Tilapäinen suojelu

Tilapäistä suojelua voidaan antaa kansainvälisen suojelun tarpeessa olevalle ulkomaalaiselle, jonka turvallinen paluu kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa ei ole mahdollinen sen vuoksi, että maasta tai sen lähialueilta on tapahtunut ihmisten joukkopako aseellisen selkkauksen tai muun väkivaltatilanteen taikka ympäristökatastrofin vuoksi. Tilapäisen suojelun antaminen edellyttää, että suojelun tarve voidaan arvioida lyhytaikaiseksi. Tilapäisen suojelun kesto on yhteensä enintään kolme vuotta.

Valtioneuvosto päättää yleisistunnossa väestöryhmästä, jolle tilapäistä suojelua

Tilapäistä suojelua voidaan antaa kansainvälisen suojelun tarpeessa olevalle ulkomaalaiselle, jonka turvallinen paluu kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa ei ole mahdollinen sen vuoksi, että maasta tai sen lähialueilta on tapahtunut ihmisten joukkopako aseellisen selkkauksen tai muun väkivaltatilanteen taikka ympäristökatastrofin vuoksi.

Valtioneuvosto päättää yleisistunnossa väestöryhmästä, jolle tilapäistä suojelua

Voimassa oleva laki

voidaan antaa, sekä ajanjaksosta, jolloin oleskelulupia tilapäisen suojelun perusteella voidaan myöntää.

110 §

Oleskeluluvan myöntäminen tilapäisen suojelun perusteella

Tilapäisen suojelun tarpeessa olevalle ulkomaalaiselle myönnetään tilapäinen oleskelulupa enintään yhdeksi vuodeksi kerrallaan.

113 §

Jatkuvan oleskeluluvan myöntäminen

Ulkomaalaiselle, jolle on myönnetty oleskelulupa 112 §:n nojalla, myönnetään kolmen vuoden yhtäjaksoisen maassa oleskelun jälkeen jatkuva oleskelulupa, jos perusteet luvan myöntämiselle ovat edelleen olemassa.

Ehdotus

voidaan antaa, sekä ajanjaksosta, jolloin oleskelulupia tilapäisen suojelun perusteella voidaan myöntää. *Valtioneuvosto voi muuttaa päätöstään, jos tarvetta tilapäiselle suojelulle ei enää ole.*

110 §

Oleskeluluvan myöntäminen tilapäisen suojelun perusteella

Tilapäisen suojelun tarpeessa olevalle ulkomaalaiselle myönnetään tilapäinen oleskelulupa. *Oleskelulupa on voimassa siihen asti, kuin kulloinkin sovellettava 109 §:n 2 momentissa tarkoitettu valtioneuvoston päätös on voimassa.*

Oleskeluluvan osoitukseksi annettu oleskelulupakortti on voimassa sen ajan, kuin oleskelulupa on voimassa. Voimassa olevan oleskeluluvan osoitukseksi annetaan hakemuksesta uusi oleskelulupakortti. Oleskelulupakorttia haetaan Maahanmuuttovirastolta.

113 §

Jatkuvan oleskeluluvan myöntäminen

Ulkomaalaiselle, jolle on myönnetty oleskelulupa 112 §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla, myönnetään kolmen vuoden yhtäjaksoisen maassa oleskelun jälkeen jatkuva oleskelulupa, jos perusteet luvan myöntämiselle ovat edelleen olemassa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

2.

Laki

ulkomaalaislain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään ulkomaalaislain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain (1364/2022) voimaantulosäännökseen uusi 2 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Tämän lain 110 a §:n nojalla myönnetyt ja jatkettut oleskeluluvat jäävät lain voimassaolon päättyessä voimaan siihen asti, kuin ne on myönnetty tai niitä on jatkettu. Siltä osin kuin tilapäisen suojelun antaminen perustuu tilapäisen suojelun antamisesta Ukrainan tilanteeseen vastaamiseksi annetun valtioneuvoston päätöksen (149/2022) 3 kohtaan, oleskelulupien voimassaolo kuitenkin päättyy 31 päivänä maaliskuuta 2025.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .