

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain väliaikaisesta muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia väliaikaisesti. Lakiin lisättäisiin säännös siitä, että tilapäisen suojelun perusteella Suomessa myönnettävät oleskeluluvat olisivat voimassa koko sen ajan, kuin tilapäinen suojelu Euroopan unionissa jatkuu. Myös jo myönnettyjen oleskelulupien ja niiden osoitukseksi annettujen oleskelulupakorttien voimassaolo jatkuisi koko tämän ajan.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian. Laki olisi voimassa 4.3.2025 asti.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	4
2.1 Euroopan unionin lainsäädäntö	4
2.1.1 Tilapäisen suojelun direktiivi	4
2.1.2 Neuvoston täytäntöönpanopäätös.....	5
2.2 Kansallinen lainsäädäntö.....	5
2.2.1 Valtioneuvoston päätös tilapäisen suojelun antamisesta Ukrainan tilanteeseen vastaamiseksi	5
2.2.2 Ulkomaalaislain tilapäisen suojelun perusteella myönnettävän oleskeluluvan pituutta, jatkolupaa ja oleskelulupakorttia koskeva sääntely	6
3 Tavoitteet	8
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	8
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	8
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	9
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	9
4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	9
4.2.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset	10
4.2.4 Vaikutukset tilapäistä suojelua Suomessa saaviin henkilöihin	10
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	11
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	11
5.1.1 Ulkomaalaislain mukainen jatkolupamenettely	11
5.1.2 Jatkoluvan myöntäminen hallinnollisesti kevennettynä menettelynä ilman lainmuutoksia	12
5.1.3 Säättäminen väliaikaisesta kevennetystä jatkolupamenettelystä tilapäistä suojelua saaville	12
5.1.4 Säättäminen tilapäisten oleskelulupien jatkumisesta erillislaissa.....	13
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	13
6 Lausuntopalaute.....	13
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	14
8 Voimaantulo	15
9 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	15
LAKIEHDOTUS	17
Laki ulkomaalaislain väliaikaisesta muuttamisesta.....	17

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

Venäjän 24 helmikuuta 2022 Ukrainassa aloittaman hyökkäyssodan vuoksi jo lähes 8 miljoonaa ihmistä on paennut naapurimaihin. 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 päättää tilapäisen suojelun antamisesta. Jäsenvaltioilla on mahdollisuus kansallisesti päättää soveltaa täytäntöönpanopäätöstä myös muihin henkilöryhmiin.

Tilapäistä suojelua annetaan ensin yhden vuoden ajan neuvoston täytäntöönpanopäätöksen voimaantulosta, eli 4 päivään maaliskuuta 2023 saakka. Suojelu jatkuu tämän jälkeen automaattisesti vuodella 4 päivään maaliskuuta 2024 saakka, ellei neuvosto päättä sen lakkaamisesta. Neuvosto voi tämän jälkeen vielä erikseen päättää tilapäisen suojelun jatkamisesta enintään yhdellä vuodella. Tilapäisen suojelun kesto voi siten olla yhteensä enintään kolme vuotta, 4 päivään maaliskuuta 2025 saakka.

Ukrainasta pakenevien määrissä ja tilanteessa EU-tasolla ei ole odotettavissa lähiaikoina merkittäviä muutoksia. Talven lähestyessä tulijamäärät todennäköisesti kääntyvät jälleen kasvuun, koska osalla alueista normaalin elämän edellytykset ovat edelleen heikot. Myös Ukrainan sisällä paenneiden määrä on jälleen kasvussa. Ukrainan tilanne huomioiden on erittäin epätodennäköistä, että neuvosto päättäisi tilapäisen suojelun lakkaamisesta siten, että suojelu päättyisi ennen 4 päivää maaliskuuta 2024. Tiedossa ei vielä ole, tekeekö neuvosto uuden täytäntöönpanopäätöksen suojelun jatkamisesta maaliskuuhun 2025. Tähän on kuitenkin syytä varautua jo nyt.

Suomessa tilapäistä suojelua on hallituksen esityksen antamiseen mennessä annettu noin 42 000 henkilölle, ja vuoden 2022 loppuun mennessä määrän arvioidaan olevan noin 48 000. Ulkomaalaislain (301/2004) mukaan oleskelulupa tilapäisen suojelun perusteella myönnetään enintään yhdeksi vuodeksi kerrallaan. Hallituksen esityksen antamishetkellä kaikkien tilapäistä suojelua Suomesta saavien henkilöiden oleskelulupien voimassaolo päättyy neuvoston täytäntöönpanopäätöksen ja ulkomaalaislain 110 §:n nojalla 4 päivänä maaliskuuta 2023.

Ulkomaalaislaki edellyttää, että jatkolupaa haetaan erikseen. Tämä tarkoittaisi, että kaikkien Suomesta tilapäistä suojelua saavien henkilöiden tulisi tehdä jatkolupahakemus Maahanmuuttovirastolle. Keskustelua mahdollisista toimintavaihtoehdoista käytiin kesän 2022 aikana erityisesti Maahanmuuttoviraston kanssa.

Uusittavien oleskelulupien määrä ja lupien umpeutumisen samanaikaisuus sekä toisaalta tilapäisen suojelun poikkeuksellinen luonne huomioiden ulkomaalaislain mukainen jatkolupamenettely ei ole tarkoituksenmukainen ratkaisu. Tästä syystä sisäministeriö päätti asettaa hankkeen erillislain valmistelemiseksi Suomesta tilapäistä suojelua saavien oleskelulupien jatkumisesta siihen saakka, kun tilapäinen suojelu Euroopan unionissa jatkuu.

Valmistelun aikana havaittiin, että jo myönnettyjen oleskelulupien voimassaolon lisäksi oli tarpeen säätää myös lain voimaantulon jälkeen myönnettävän ensimmäisen luvan voimassaolosta

siten, että se voisi olla voimassa koko sen ajan, kuin suojelua annetaan. Näin vältettäisiin mahdollisuuksien mukaan se, että lähellä 4 päivää maaliskuuta 2023 myönnetty lupa olisi voimassa vain hyvin lyhyen ajan. Tästä syystä lain myös ehdotetaan tulevan voimaan mahdollisimman pian. Valmistelussa myös päätettiin pitäytyä siinä pääsäännössä, että määräaikaikaisetkin poikkeukset säädetään siihen lakiin, johon ne liittyvät. Tästä syystä erillislain sijasta ehdotetaan ulkomaalaislain väliaikaista muuttamista.

Hallituksen esitys ei kytkeydy hallitusohjelmaan tai hallituksen painopistealueisiin. Esitys perustuu kansalliseen säädöstarpeeseen.

Esitys on valmisteltu sisäministeriössä. Valmistelua on tehty yhteistyössä erityisesti oikeusministeriön ja Maahanmuuttoviraston kanssa.

Luonnos hallituksen esitykseksi lähetettiin lausuntokierrokselle ajalle 26.9-7.10.2022. Kahden viikon lausuntoaika oli aikataulusyistä merkittävästi tavanomaista lyhyempi.

Tämän hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat nähtävillä sisäministeriön verkkosivuilla <https://intermin.fi/hankkeet/hankesivu?tunnus=SM037:00/2022>.

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 rasitusten 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 rasitusten 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.

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 vielä enintään yhdellä vuodella. Tilapäisen suojelun kesto on voi siten olla yhteensä enintään kolme vuotta.

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).

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

2.1.2 Neuvoston täytäntöönpanopäätös

Direktiivin käyttöönotto edellyttää, että neuvosto tekee määräenemmistöllä 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.

Neuvoston täytäntöönpanopäätös annettiin 4 päivänä maaliskuuta 2022. Se tuli voimaan samana päivänä.

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.

Täytäntöönpanopäätöksellä käyttöön otetun tilapäisen suojelun voimassaoloaika on tilapäisen suojelun direktiivin mukaisesti ensin yksi vuosi päätöksen voimaantulosta eli 4 päivään maaliskuuta 2023. Komission täytäntöönpanopäätöstä koskevassa soveltamisohjeessa 2022/C 126 I/01 (jäljempänä *komission soveltamisohje*) todetaan tämän yhden vuoden jakson olevan kaikille sama, ja se päättyy 4 päivänä maaliskuuta 2023 riippumatta siitä, milloin oleskelulupa on myönnetty. Suomessa ulkomaalaislain 110 §:n nojalla myönnetty oleskeluluvat ovat tällä hetkellä voimassa edellä mainittuun päivään asti. Jos neuvosto ei tänä aikana tee komission ehdotuksesta päätöstä tilapäisen suojelun lopettamisesta, täytäntöönpanopäätöksen voimassaolo jatkuu direktiivin nojalla ilman eri toimenpiteitä vielä vuodella, 4 päivään maaliskuuta 2024 saakka. Velvollisuus myöntää tai pidentää oleskelulupia jatkuu tänä ajanjaksona. Komission soveltamisohjeessa todetaan, että jäsenvaltiot voivat myöntää oleskeluluvan jo lähtökohtaisesti kahdeksi vuodeksi tietoisena siitä, että tilapäinen suojelu voi loppua milloin tahansa.

2.2 Kansallinen lainsäädäntö

2.2.1 Valtioneuvoston päätös tilapäisen suojelun antamisesta Ukrainan tilanteeseen vastaimiseksi

Neuvoston täytäntöönpanopäätöksessä luetellaan ne henkilöryhmät, joille jäsenvaltioiden on annettava tilapäistä suojelua suoraan päätöksen nojalla. Tämän lisäksi siinä 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 sovelletaan Suomessa valtioneuvoston 7 päivänä maaliskuuta 2022 tekemällä päätöksellä 149/2022 (jäljempänä *valtioneuvoston päätös*) myös seuraaviin henkilöryhmiin: a) 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; b) 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 c) täytäntöönpanopäätöksen 2 artiklan 3 kohdassa viitatus 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, eli enintään 4 päivään maaliskuuta 2024 saakka. Jos neuvosto päättää tilapäisen suojelun jatkamisesta maaliskuuhun 2025 saakka, tilapäisen suojelun antamisesta edellä kuvatuille henkilöryhmille samoin kuin jo annetun suojelun jatkumisesta on tehtävä uusi valtioneuvoston päätös.

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

2.2.2 Ulkomaalaislain tilapäisen suojelun perusteella myönnettävän oleskeluluvan pituutta, jatkolupaa ja oleskelulupakorttia koskeva sääntely

Koska neuvoston täytäntöönpanopäätös ei sisällä oleskeluluvan myöntämistä tai uusimista koskevaa tarkempaa sääntelyä, oleskeluluvan ja sen osoitukseksi annettavan oleskelulupakortin

myöntämistä ja uusimista koskevaan menettelyyn sovelletaan pelkästään 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.

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. Voimassa oleva laki ei näin mahdollista sitä, että tilapäistä suojelua voitaisiin Suomea velvoittavan unionin lainsäädännön nojalla myöntää vuotta pidemmäksi ajaksi. 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 löydettävissä myöskään estettä säätää vuotta pidemmästä voimassaoloajasta. Kuten 110 §:n perusteluissa todetaan, kaikkien myönnettujen lupien on kuitenkin päätyttävä samaan aikaan riippumatta siitä, milloin ne on myönnetty. Näin myönnettyt luvat ovat käytännössä eri pituisia riippuen siitä, milloin hakemus on tehty ja oleskelulupa myönnetty.

Ulkomaalaislaki ei sisällä luvan pituutta ja tilapäisyyttä koskevan sääntelyn lisäksi erillistä sääntelyä tilapäistä suojelua koskevan jatkoluvan hakemisesta tai myöntämisestä. Näin ollen muilta osin jatkoluvan myöntämiseen sovelletaan samoja säännöksiä kuin mihin tahansa lain nojalla haettavaan ja myönnettävään jatkolupaan. 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 tekävän jatkolupahakemuksen Maahanmuuttovirastolle ennen jokaisen oleskeluluvan samanaikaista umpeutumista 4 päivänä maaliskuuta 2023.

Usean kymmenen tuhannen jatkolupahakemuksen käsittely, uusien oleskelulupakorttien tilaaminen ja päätösten tiedoksianto olisi Maahanmuuttovirastolle valtava hallinnollinen ponnistus, vaikka se käytännössä saattaisikin jakaantua usean kuukauden ajanjaksolle. Käytännössä Maahanmuuttovirasto ei kuitenkaan 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 lupaharkintaan tai hakijoiden oikeuksiin liittyviä tarpeita.

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. Lain 60 f §:ssä säädetään oleskelulupakortin voimassaolon päättymisestä sen mukaisesti mitä 33 a §:n 2 momentissa säädetään. Näin ollen tilapäistä suojelua saavien henkilöiden oleskelulupakorttien voimassaolo umpeutuu oleskelulupien voimassaolon umpeutuessa.

Lain 60 d §:ssä säädetään biometrisistä tunnisteista oleskelulupakorttia varten. Pykälän mukaan maahanmuuttovirasto tai Suomen edustusto ottaa oleskelulupahakemuksen ja poliisi tai rajavär-

tiolaitos kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättämisen yhteydessä hakijalta sormenjäljet jokaisesta sormesta oleskelulupakorttia varten. Jatkoluvan hakemisen yhteydessä sormenjäljet otetaan kuitenkin vain, jos tähän on erityinen syy tai jos edellisen oleskelulupakortin, jota varten sormenjäljet on annettu, myöntämisestä on kulunut viisi vuotta. Lain henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa (615/2020) 10 §:ssä säädetään tarkemmin oleskelulupahakemusta varten otettujen sormenjälkitietojen käsittelystä. Pykälän 5 momentin mukaan maahanmuuttovirastolla on oikeus käyttää oleskelulupakorttia varten otettuja jo tallennettuja sormenjälkitietoja oleskelulupakortin valmistamista varten asianomaisen henkilön suostumuksella. Lain 60 d §:n 4 momentin mukaan hakijan on liitettävä hakemukseen kasvokuvansa.

Ulkomaalaislain ja maahanmuuttohallinnon henkilötietolain mukaan uuden oleskelulupakortin antaminen edellyttää joko uusien biometristen tunnistaiden ottamista tai suostumusta olemassa olevien biometristen tunnistaiden käyttämiseen sekä kasvokuvan liittämistä hakemukseen. Tästä syystä uuden oleskelulupakortin antaminen edellyttää oleskeluluvan haltijalta aina toimenpiteitä.

3 Tavoitteet

Ehdotetun lain tavoitteena on, että tilapäistä suojelua Suomessa saavan henkilön oleskelulupa ja luvan osoitukseksi annettava oleskelulupakortti olisi voimassa koko tilapäisen suojelun ajan. 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.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Ehdotetussa laissa ulkomaalaislain väliaikaisesta muuttamisesta säädettäisiin ensimmäisen tilapäisen suojelun perusteella myönnettävän oleskeluluvan olevan voimassa siihen asti, kuin kulloinkin sovellettava neuvoston täytäntöönpanopäätös on voimassa. Kyse olisi siten poikkeuksesta 110 §:n oleskeluluvan pituutta ja pituuden määräytymistä koskevasta sääntelystä. Lisäksi laissa säädettäisiin ulkomaalaislain 110 §:n nojalla myönnettyjen tilapäisten oleskelulupien ja luvan osoitukseksi annettujen oleskelulupakorttien voimassaolon jatkumisesta koko sen ajan, kun tilapäinen suojelu Euroopan unionissa jatkuu. Ehdotuksessa huomioidaan myös se tilanne, että neuvosto tekee vielä uuden, enintään vuoden voimassa olevan tilapäistä suojelua koskevan täytäntöönpanopäätöksen. Tilapäistä suojelua saavan ei näin tarvitsisi erikseen hakea oleskeluluvallensa jatkoa. Kokonaisuudessaan luvan pituudeksi voisi näin muodostua yhteensä enintään kolme vuotta. Maahanmuuttovirasto antaisi hakemuksesta oleskeluluvan jatkumisen osoittavan uuden oleskelulupakortin, jossa luvan ja kortin voimassaoloa koskevat merkinnät olisivat ajan tasalla.

Lain ehdotetaan olevan voimassa 4 päivään maaliskuuta 2025 asti eli koko sen ajan, kuin tilapäistä suojelua voidaan direktiivin perusteella antaa.

Jos neuvosto päättää tilapäisen suojelun jatkamisesta maaliskuuhun 2025 saakka, tilapäisen suojelun antamisesta valtioneuvoston päätöksessä tarkoitetuille henkilöryhmille on tehtävä uusi valtioneuvoston päätös. Jos tällainen päätös tehdään, ehdotetussa laissa säädetty soveltuu myös valtioneuvoston päätöksen alaan kuuluviin henkilöihin.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Suomessa tilapäistä suojelua on hallituksen esityksen antamiseen mennessä annettu noin 42 000 henkilölle, ja vuoden 2022 loppuun mennessä määrän arvioidaan olevan noin 48 000.

Uusi määräaikaista oleskelulupaa tilapäisen suojelun perusteella koskeva hakemus olisi Maahanmuuttoviraston suoritteiden maksullisuudesta vuonna 2022 annetun sisäministeriön asetuksen (2021/1175) 4 §:n nojalla maksuton. Vuotta 2023 koskevaa asetusta ei ole vielä annettu.

Oleskelulupien ja oleskelulupakorttien uusimisesta aiheutuu kustannuksia riippumatta siitä, millä tavalla tämä toteutetaan. Nyt ehdotetulla lailla vältettäisiin ne kustannukset, jotka olisivat aiheutuneet Maahanmuuttovirastolle tilapäistä suojelua saavien erillisten jatkolupahakemusten käsittelystä ja sen yhteydessä luvan osoitukseksi annettavien oleskelulupakorttien uusimisesta. Ehdotettu laki tarjoaa siten kokonaistaloudellisesti kustannustehokkaimman tavan turvata oleskelulupien jatkuminen direktiivin edellyttämällä tavalla.

Nyt ehdotetusta aiheutuvat taloudelliset vaikutukset kohdistuvat sisäasiainhallinnon alalla Maahanmuuttovirastoon. Kyse on lähinnä vähäisiksi arvioiduista tietojärjestelmänmuutosten kustannuksista.

4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Ehdotettu laki vaikuttaa erityisesti Maahanmuuttoviraston toimintaan. Ehdotettu laki poistaa ne voimavaratarpeet, jotka olisivat aiheutuneet jatkolupahakemusten käsittelystä. Ehdotettu lupien ja oleskelulupakorttien voimassaolon jatkuminen voidaan kirjata teknisesti suoraan ulkomaa-laisasioiden asiainkäsittelyjärjestelmään (jäljempänä *UMA-järjestelmä*).

Olennaista on, että ehdotetusta menettelystä tiedotetaan sen kohteena oleville henkilöille ja muille tahoille, joihin ehdotetulla voi olla vaikutusta. Tiedottamisen tulee tapahtua tavoilla, joilla edellä mainitut tahot tavoitetaan mahdollisimman laajasti.

Ehdotettu oleskeluluvan voimassaolon jatkuminen edellyttää tietojärjestelmämuutoksia. UMA-järjestelmästä lähetetään oleskeluoikeudesta tietoa myös Kansaneläkelaitokselle ja Digi- ja väestötietovirastolle.

Nyt ehdotettu hajauttaa arvioiden mukaan oleskelulupakorttien tilauksia pidemmälle ajanjaksolle, jolloin riski pullonkaulojen syntymiselle jossain kohtaa kortin antamista koskevaa menettelyä pienenee. Voidaan arvioida, että pyyntöjä oleskelulupakortin antamiseksi esitettäisiin vähemmän, kuin mitä kortteja on tähän mennessä annettu. On mahdollista, että osa tilapäistä suojelua saavista henkilöistä ei katsoisi tarvitsevan uutta korttia, ja osa on voinut poistua maasta. Maahanmuuttovirasto on ilmoittanut kehittävänsä sujuvaa asiointiväylää asiakkaille uuden oleskelulupakortin saamiseksi. Jos tässä työssä todetaan, ettei sähköinen asiointi ole käytännössä mahdollinen, seuraa tarve käyntiasioinnille, jossa henkilö tunnistetaan. Virasto myös järjestää mahdollisuuden tarvittaessa hakea oleskelulupakorttia myös muulla tavoin kuin sähköistä asiointia hyödyntäen.

Jos tilapäistä suojelua Suomessa saava ei ole pyytänyt uutta oleskelulupakorttia, on hänen oleskelulupakortissaan edelleen merkitty luvan päättymispäiväksi 4 päivä maaliskuuta 2023. Poliisilla ja rajavartiolaitoksella on ulkomaalaislain mukaista ulkomaalaisvalvontaa suorittaessaan

mahdollisuus tarkistaa henkilön oleskeluluvan ja oleskelulupakortin voimassaolo UMA-järjestelmästä.

4.2.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Suomi on muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden tavoin sitoutunut antamaan neuvoston täytäntöönpanopäätöksessä määritetyille ryhmille tilapäistä suojelua ja sen osoitukseksi oleskeluluvan. Tämän lisäksi valtioneuvoston päätöksellä neuvoston täytäntöönpanopäätöstä sovelletaan myös yllä kappaleessa 2.2.1 mainittuihin henkilöryhmiin. Tilapäisen suojelun ensimmäisen vuoden aikana myönnettyjen oleskelulupien voimassaolo päättyy Suomessa 4 päivänä maaliskuuta 2023. Oleskeluluvan päättymisen kesken suojelun voimassaolon johtaisi unionin oikeuden vastaiseen tilanteeseen. On myös yleisesti yhteiskunnan kannalta tarkoituksenmukaista, että Maahanmuuttoviraston ei tarvitse suunnata huomattavaa määrää voimavaroja tilapäistä suojelua saavien oleskelulupien uusimiseksi tilanteessa, jossa oikeus suojeluun ja velvollisuus antaa oleskelulupa perustuu suoraan Suomea velvoittavaan EU:n lainsäädäntöön, eikä erillistä lupaharkintaa luvan jatkamisen osalta tehtäisi.

Käytännössä on mahdotonta tietää, kuinka suuri määrä tilapäistä suojelua Suomessa saavista tosiasiaa oleskelee edelleen Suomessa. Suojelu ja velvollisuus antaa tämän osoittava oleskelulupa kuitenkin jatkuu koko sen ajan, kuin neuvoston täytäntöönpanopäätös on voimassa. On myös huomattava, että tilapäistä suojelua saavan henkilön ei edellytetä oleskelevan koko ajan Suomessa, vaan hän voi matkustaa ja poistua Suomesta suojelun voimassaolon aikana. Komission toimintaohjeissa myös nimenomaisesti todetaan, että jäsenvaltion myönnettyä oleskeluluvan, tilapäistä suojelua saavalla henkilöllä on oikeus matkustaa muihin jäsenvaltioihin kuin oleskeluluvan myöntäneeseen jäsenvaltioon 90 päivän ajan 180 päivän jakson aikana. Henkilö voi myös esimerkiksi matkustaa käymään Ukrainassa, oleskella siellä ja palata takaisin Suomeen ilman, että sillä on vaikutusta tilapäisen suojelun antamiseen. Myönnetty oleskelulupa tulee direktiivin nojalla peruuttaa vain, jos Maahanmuuttovirasto saa tiedon henkilön siirtymisestä toiseen jäsenvaltioon, jossa hän on saanut oleskeluluvan tilapäisen suojelun perusteella. Päätös luvan peruuttamisesta tehdään tällöin tapauskohtaisesti toisesta valtiosta saadun tiedon perusteella. Näin ollen tieto siitä, että henkilö on edelleen Suomessa, ei ole edellytys oleskeluluvan voimassaololle koko suojelun ajan.

Laki myös selkeyttäisi työnantajien tilannetta heidän palkatessaan tilapäistä suojelua Suomessa saavia, koska tilapäisen suojelun asema ja luvan voimassaolo olisi selkeä ja kaikilla tilapäistä suojelua saavilla yhtenevä. Epäselvyyttä työnantajille voisi aiheuttaa oleskelulupakortin vanhentuneet voimassaolotiedot silloin, kun uutta oleskelukorttia ei ole haettu.

4.2.4 Vaikutukset tilapäistä suojelua Suomessa saaviin henkilöihin

Ehdotetun olennaisin vaikutus on se, että kaikkien Suomesta tilapäistä suojelua saavien oleskelulupa olisi voimassa niin kauan, kuin neuvoston täytäntöönpanopäätös on voimassa. Suojelu päättyy edelleen kaikilta henkilöiltä samaan aikaan. Kuten nykyisin, luvat olisivat eri mittaisia riippuen siitä, milloin sitä on haettu ja lupa myönnetty. Ehdotus ei myöskään luo tilapäistä suojelua saaville uusia oikeuksia tai velvollisuuksia.

Laajakaan tiedottaminen tarpeesta hakea jatkolupaa ei olisi taannut sitä, että kaikki Suomesta tilapäistä suojelua saavat olisivat näin tehneet. Nyt ehdotetun nojalla henkilön oma toiminta tai toimimattomuus ei vaikuttaisi oleskeluluvan voimassaoloon. Laki ja sen mahdollisimman nopea voimaantulo hälventäisivät 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 epätietoisina varmuuden vuoksi kansainvälistä suojelua

tai jotain muuta, maksullista, oleskelulupaa vaikka edellytykset sen myöntämiselle eivät kaikissa tilanteissa täytyisikään.

Tilanteessa, jossa luvan voimassaolo jatkuu, henkilö voisi hakea uutta oleskelulupakorttia Maahanmuuttovirastolta. Uusi kortti voi olla tarpeen esimerkiksi matkustettaessa, erityisesti jos henkilöllä ei ole biometrista passia. Jos henkilöllä ei ole biometrista passia, Suomeen saapuminen edellyttää viisumia tai oleskelulupaa. Esimerkiksi kolmansista maista saavuttaessa liikenteenharjoittajat eivät välttämättä ota matkustajaa kyytiin, jos oleskelulupakortin tiedot eivät ole ajan tasalla. Mahdollisuudesta hakea uutta oleskelulupakorttia tulee tiedottaa tilapäistä suojelua saaville.

Kotikuntalain (201/1994) 4 §:n mukaan henkilö voi saada kotikunnan, jos hänellä on ulkomaalaislaissa tarkoitettu voimassa oleva vähintään yhden vuoden tilapäiseen oleskeluun oikeuttava lupa ja hänellä on lisäksi tarkoitus olosuhteet kokonaisuudessaan huomioon ottaen jäädä Suomeen vakinaisesti asumaan. Vakinaisuutta osoittavina seikkoina otetaan huomioon muun muassa, että henkilöllä on ollut tilapäinen asuinpaikka Suomessa yhtäjaksoisesti vähintään yhden vuoden ajan maahanmuuton jälkeen. Kotikuntalaki näin ollen edellyttää, että vähintään vuoden kestävä asuminen on tapahduttava oleskeluluvalla. Myös oikeus Kansaneläkelaitoksen asumisperusteisiin etuuksiin (mukaan lukien sairausvakuutuksen etuudet) edellyttää paitsi voimassa olevaa oleskelulupaa, myös yksilökohtaista vakinaista asumistarkoitusta osoittavaa seikkaa. Tällainen kotikuntalain 4 §:ään perustuva vakinaista asumista osoittava seikka on esimerkiksi jo toteutunut yhden vuoden tosiasiallinen oleskelu Suomessa. Nyt ehdotettu laki varmistaa sen, että oleskeluluvan päättyminen ei aiheuta katkosta luvalla tapahtuvaan asumisaikaan ja näin vaikuta tilapäistä suojelua saavan mahdollisuuteen saada kotikunta tai oikeuteen kansaneläkelaitoksen asumisperusteisiin etuuksiin.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

5.1.1 Ulkomaalaislain mukainen jatkolupamenettely

Voimassa olevan ulkomaalaislain mukainen menettely vaatisi tilapäistä suojelua saavilta henkilöiltä itseltään hakemusmenettelyn käynnistämistä ensimmäisen oleskeluluvan umpeutuessa. Maahanmuuttovirastolle tämä tarkoittaisi jopa usean kymmenen tuhannen jatkolupahakemuksen käsittelyä. Uusittavien oleskelulupien suuri määrä ja umpeutumisen samanaikaisuus merkitsisi sitä, että viraston tulisi suunnata lupamenettelyyn merkittävä määrä henkilövoimavaroja.

Maahanmuuttovirastolla ei ole tarvetta suorittaa erillistä lupaharkintaa jatkoluvan myöntämisessä. Henkilön oikeus tilapäiseen suojeluun on jo kerran selvitetty ja velvollisuus antaa suojelun osoitukseksi oleskelulupa perustuu suoraan Suomea velvoittavaan Euroopan unionin lainsäädäntöön. Tällä perusteella arvioitiin, että ei olisi tarkoituksenmukaista sitoa Maahanmuuttoviraston voimavaroja hallinnollisesti ja hakijoiden oikeuksien toteutumisen kannalta tarpeettomaan erilliseen lupamenettelyyn.

Lisäksi erilliseen lupamenettelyyn liittyisi epävarmuus siitä, tavoittaisiko tieto uuden hakemuksen tarpeesta kaikki ne, joiden oleskelulupa on umpeutumassa. Vaikka henkilön suojeluasema säilyykin suoraan direktiivin nojalla, sen osoitukseksi annetun oleskeluluvan päättyminen ennen suojelun päättymistä johtaisi paitsi unionin oikeuden vastaiseen tilanteeseen myös mahdollisesti kansallisen lainsäädännön näkökulmasta hallinnollisesti epäselvään tilanteeseen. Henkilön oma toiminta tai toimimattomuus taikka lupamenettelyn kesto yli 4 päivän maaliskuuta 2023 saattaisi vaikuttaa myös esimerkiksi kotikuntalain mukaiseen henkilön mahdollisuuteen saada

kotikunta vähintään yhden vuoden asumisen perusteella, koska lain 4 §:n mukaan asumisen on tapahduttava oleskeluluvalla.

Toisaalta erillinen lupamenettely tarkoittaisi sitä, että jatkolupa myönnettäisiin ainoastaan henkilölle, jonka tiedetään oleskelevan Suomessa ja jonka asuinpaikka ja osoite olisivat tiedossa. Tämä ei kuitenkaan merkityksellistä huomioiden yllä kohdassa 4.2.3 maassa oleskelusta to-
dettu.

5.1.2 Jatkoluvan myöntäminen hallinnollisesti kevennettyä menettelyä ilman lainmuutoksia

Valmistelussa arvioitiin vaihtoehtoa, jossa jatkolupa tilapäistä suojeluun Suomessa saaville henkilöille olisi myönnetty hallinnollisesti kevennettyä menettelyä ilman lainmuutoksia. Peruste kevennetylle menettelylle olisi ollut hallinnollisesti käytännöllisen ratkaisun löytäminen direktiivin sisältämän ja Suomea sitovan velvollisuuden täyttämiseksi.

Tähän liittyen valmistelussa pohdittiin mahdollisuutta käynnistää jatkolupamenettely viranomaisaloitteisesti ja myöntää lupa henkilön aiemman tilapäistä suojelua koskevan hakemuksen sisältämän tahdonilmaisun perusteella. Hallintoasian vireilletulo viranomaisaloitteisesti ilman tätä tukevaa selkeää lain säännöstä olisi kuitenkin ollut ongelmallinen perustuslain 2 §:n 3 momentin kannalta. Kyseisen momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lisäksi arvioitiin, että esimerkiksi maahanmuuttopoliisin henkilötietolain biometriaa koskevat säännökset eivät mahdollistaisi olemassa olevien sormenjälkitietojen käyttämistä uudessa oleskelulupakortissa ilman henkilön suostumusta, joka siten joka tapauksessa edellyttäisi henkilöltä tahdonilmaisua menettelyn ku-
luessa.

Euroopan unionin lainsäädäntö ei sisällä oleskeluluvan myöntämistä tai uusimista koskevaa sääntelyä, vaan tämä on nimenomaisesti jätetty kansallisen lainsäädännön varaan. Toimimista kansallisesta lainsäädännöstä poiketen ei näin voitaisi perustella unionin lainsäädännön velvoitteen noudattamisella. Myöskään voimassa oleva kansallinen sääntely sisällä mitään sellaista liikkumavaraa, joka mahdollistaisi jatkoluvan myöntämisen hallinnollisesti kevennettyssä menettelyssä direktiivin sisältämien velvollisuuden täyttämiseksi. Näillä perusteilla valmistelussa päädyttiin siihen, ettei arvioitu vaihtoehto ole toteuttamiskelpoinen.

5.1.3 Säättäminen väliaikaisesta kevennetystä jatkolupamenettelystä tilapäistä suojelua saaville

Valmistelussa arvioitiin myös vaihtoehtoa, jossa ulkomaalaislaissa tai erillislaissa olisi säädetty kevennetystä jatkolupamenettelystä, jos henkilölle olisi jo myönnetty oleskelulupa ulkomaalaislain 110 §:n nojalla. Käytännössä kyse olisi voinut olla esimerkiksi säättäminen jatkolupamenettelyn käynnistymisestä viranomaisaloitteisesti sekä jo annettujen sormenjälkitietojen käyttämisestä uudessa oleskelulupakortissa ilman henkilön suostumusta. Tämän vaihtoehdon arvioitiin kuitenkin olevan lainsäädännöllisesti nyt ehdotettua monimutkaisempi menettely ilman, että sillä olisi saavutettu samanlaista hallinnollista työtä helpottavaa vaikutusta.

Tämä ratkaisu ei olisi ehdotettuun verrattuna tuonut myöskään mitään lisäarvoa tilapäistä suojelua saavalle henkilölle itselleen. Sen sijaan kysymykseksi olisi noussut se, miten biometristen tunnistetietojen käyttämistä ilman tällä hetkellä laissa edellytettyä suostumusta olisi tullut arvioida perustuslain yksityiselämän suojaa koskevan 10 §:n valossa. Lisäksi uusien oleskelulupakorttien lähettäminen automaattisesti kaikille tilapäistä suojelua Suomessa saaville ei olisi tarkoituksenmukaista, koska tilapäistä suojelua haettaessa viranomaisille annetut osoitetiedot voivat olla useissa tapauksissa vanhentuneet. Näillä perusteilla valmistelussa päädyttiin siihen, ettei arvioitu vaihtoehto ole tarkoituksenmukainen.

5.1.4 Säättäminen tilapäisten oleskelulupien jatkumisesta erillislaissa

Lakiehdotuksen valmistelemiseksi asetetussa hankkeessa oli lähtöajatuksena erillislain säätäminen tilapäistä suojelua saavien oleskelulupien jatkumisesta. Perusteena tälle oli, että ehdotettu sääntely olisi koskenut ainoastaan nyt käsillä olevaa erityistilannetta. Valmistelun aikana päädyttiin pitäytymään siinä pääsäännössä, että määräaikaisetkin poikkeukset säädetään siihen lakiin, johon ne liittyvät. Tämä on tärkeää erityisesti lainsäädännön selkeyden ja sääntelyn löydettävyyden kannalta. Tästä syystä nyt ehdotetaan erillislain sijasta ulkomaalaislain väliaikaista muuttamista. Nyt ehdotettu ei jatkossa olisi osa ulkomaalaislain mukaista yleistä tilapäistä suojelua koskevaa sääntelyä.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Velvoite antaa oleskelulupa koko 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.

Ainakin *Alankomaissa*, *Belgiassa*, *Itävallassa*, *Ruotsissa* ja *Virossa* ensimmäinen lupa myönnetään 4 päivään maaliskuuta 2023 asti. Noudatettavista menettelyistä luvan uusimiseksi ei tällä hetkellä ole saatavissa tietoa. Myös *Luxembourgiissa* ensimmäinen lupa myönnetään edellä mainittuun päivään asti, ja se uusitaan automaattisesti suojelun jatkuessa. Suojelua saaville tiedotetaan noudatettavasta menettelystä erikseen. Ainakin *Saksassa* tilapäinen suojelu ja sen osoitukseksi annettava oleskelulupa on voimassa suoraan 4 päivään maaliskuuta 2024. Jäsenvaltioiden oleskeluluvan myöntämistä ja voimassaoloa koskevat säännökset heijastavat aina niiden omaa hallintokäytäntöä ja viranomaisten välistä toimivallanjakoa. Vaikka menettelyistä olisikin saatavilla tietoa, tiedot eivät tästä syystä olisi suoraan vertailukelpoisia keskenään, eikä menettely olisi käytännössä suoraan sovellettavissa toisessa jäsenvaltiossa.

6 Lausuntopalaute

Esityksestä pyydettiin lausunnot seuraavilta tahoilta: oikeusministeriö, sisäministeriön poliisi-osasto, sisäministeriön rajavartiolaitos-osasto, valtioneuvoston oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies, yhdenvertaisuusvaltuutettu, lapsiasiavaltuutettu, Maahanmuuttovirasto, Poliisihallitus, Kansaneläkelaitos, Digi- ja väestötietovirasto (DVV), Suomen Punainen Risti ja Amnesty International. Näiden lisäksi lausunnon antoi myös Keskuskauppakamari. Kaikki lausunnonantajat pitivät esitysluonnosta kannatettavana ja tilapäistä suojelua saavien näkökulmasta tarkoituksenmukaisena. Oikeusministeriön pykäläehdotuksesta esittämät muokausehdotukset huomioitiin ministeriön kanssa neuvotetulla tavalla. Poliisihallitus kiinnitti huomiota siihen, että jäsenvaltioiden tulee edelleen kehittää tiedonvaihtoa siihen liittyen, onko henkilö hakenut tai saanut tilapäistä suojelua myös toisessa jäsenvaltiossa. Kansaneläkelaitoksen näkökulmasta jatkolupapäätöstä tehtäessä tulisi tarkistaa, ettei Suomesta tilapäistä suojelua saava henkilö ole hakenut ja saanut tilapäistä suojelua myös toisesta EU-maasta. Tämä ei kuitenkaan ole käytännössä mahdollista, eikä yllä kohdassa 4.2.3. kuvatulla tavalla tilapäisen suojelun jatkumiseksi tarpeen. DVV totesi lausunnossaan, että kotikuntaoikeuden osalta suurimmalla osalla tilapäisen suojelun piirissä olevista henkilöistä merkityksellinen seikka on oleskeluaikaan perustuva kotikuntalain 4 § mukaisen asumisedellytyksen täyttyminen. Lainkohdassa mainittu yhden vuoden asumisedellytys täyttyy tilapäistä suojelua saavien osalta pääsääntöisesti aikaisintaan maaliskuun alussa 2023. Osalla tilapäisen suojelun piirissä olevista kotikunnan saamisen edellytykset saattavat kuitenkin täytyä jo ulkomaalaislain väliaikaisen muutoksen voimaan tullessa, millä on vaikutusta siihen, milloin kunnille voi syntyä vastuu palvelujen järjestämisestä. Keskuskaup-

pakamari nosti esille tiedottamisen tarpeen lainmuutoksesta, erityisesti yrittäjille, koska oleskelulupakortin uusiminen ei olisi pakollista. Lisäksi se toi esille huolensa ajasta, jolloin tilapäistä suojelua ei ole enää mahdollista saada ja painotti tarvetta varautua siihen ajoissa, jotta työllistyneet tai opiskelupaikan saaneet voisivat jäädä perheineen Suomeen muulla oleskeluluvalla.

7 Säännöskohtaiset perustelut

110 a §. *Väliaikainen poikkeus oleskeluluvan myöntämiseen tilapäisen suojelun perusteella Ukrainan tilanteeseen vastaamiseksi.* Pykälän ensimmäisessä momentissa säädettäisiin tilapäisen suojelun perusteella myönnettävän ensimmäisen oleskeluluvan pituudesta. Ulkomaalaislain 110 §:stä poiketen tilapäisen suojelun tarpeessa olevalle ulkomaalaiselle myönnettäisiin tilapäinen oleskelulupa, joka olisi voimassa siihen asti, kuin kulloinkin sovellettava neuvoston täytäntöönpanopäätös on voimassa. Lain voimaantulon jälkeen ensimmäinen oleskelulupa voitaisiin myöntää voimassa olevan neuvoston täytäntöönpanopäätöksen (EU) 2022/382 perusteella 4 päivään maaliskuuta 2024 saakka, kyseinen päivä mukaan lukien. Jos neuvosto tämän jälkeen tekee vielä uuden tilapäistä suojelua koskevan päätöksen, ensimmäinen lupa myönnettäisiin siihen asti, kuin tämä päätös on voimassa. Tilapäisen suojelun direktiivin perusteella mahdollisesti tehtävä uusi neuvoston täytäntöönpanopäätös voi olla voimassa enintään vuoden. Oleskeluluvan osoitukseksi annettavasta oleskelulupakortista säädetään ulkomaalaislain 33 a §:ssä.

Pykälän toisessa momentissa säädettäisiin tilapäisen suojelun perusteella jo myönnettyjen oleskelulupien voimassaolon jatkumisesta. Ulkomaalaislain 110 §:n perusteella myönnetty tilapäinen oleskelulupa pysyisi voimassa niin kauan, kuin kulloinkin sovellettava 1 momentissa mainittu neuvoston täytäntöönpanopäätös on voimassa. Lain voimaantulosäännöksen mukaisesti momenttia sovellettaisiin ensimmäisen kerran 4 päivänä maaliskuuta 2023 päättyviin oleskelulupiin, jolloin ulkomaalaislain 110 §:n perusteella myönnettyjen oleskelulupien voimassaolo jatkuisi lain voimaantulopäivästä lukien 4 päivään maaliskuuta 2024 saakka, kyseinen päivä mukaan lukien. Jos neuvosto tekee uuden tilapäistä suojelua koskevan päätöksen, momentin säännöstä sovellettaisiin kaikkiin päätöksen voimaantulon hetkellä voimassa oleviin 110 §:n perusteella myönnettyihin oleskelulupiin. Tällöin luvan voimassaolo jatkuisi siihen asti, kuin uusi neuvoston täytäntöönpanopäätös on voimassa. Uusi täytäntöönpanopäätös voi olla voimassa enintään 4 päivään maaliskuuta 2025 saakka, jolloin tulee täyteen direktiivin mukainen kolmen vuoden enimmäisaika. Neuvosto voi myös päättää tätä lyhyemmästä ajasta.

Myös oleskeluluvan osoitukseksi annetun oleskelulupakortin voimassaolo jatkuisi koko sen ajan, kun oleskelulupa on voimassa. Oleskeluluvan jatkumisen osoitukseksi annettaisiin hakemuksesta uusi 33 a §:n mukainen oleskelulupakortti. Vaikka oleskelulupakortin vanhentuneet tiedot eivät vaikuta oleskeluluvan voimassaoloon eikä henkilön oikeuksiin, eikä hänen tästä syystä olisi välttämätöntä hakea uutta oleskelulupakorttia, hänellä on kuitenkin oltava mahdollisuus sellainen saada. Uusi oleskelulupakortti ajantasaisilla voimassaolotiedoilla voi olla tarpeen esimerkiksi matkustettaessa, erityisesti jos henkilöllä ei ole biometristä passia. 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.

Oleskelulupakorttia haettaisiin Maahanmuuttovirastolta. Hakemuksen voisi tehdä se, jolle oleskelulupakortti on myönnetty. Hallintolain 14 §:n mukaisesti alle 15-vuotiaan hakemuksen tekee hänen huoltaja tai muu laillinen edustaja. Jos alaikäinen on täyttänyt 15 vuotta, hän voi hakea uutta oleskelulupakorttia itse, tai hakemuksen voi tehdä hänen huoltaja tai muu laillinen edustaja. Uusi määräaikaista oleskelulupaa tilapäisen suojelun perusteella koskeva hakemus on Maahanmuuttoviraston suoritteiden maksullisuudesta vuonna 2022 annetun sisäministeriön

asetuksen (2021/1175) 4 §:n nojalla maksuton, jolloin myös uusi oleskelulupakortti olisi maksuton. Vuodelle 2023 annetaan uusi vuosittainen sisäministeriön asetus.

8 Voimaantulo

Lain ehdotetaan tulevan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu. Laki olisi voimassa 4 päivään maaliskuuta 2025 asti, kyseinen päivä mukaan lukien. Lain 2 momenttia sovellettaisiin ensimmäisen kerran 4 päivänä maaliskuuta 2023 päättyviin oleskelulupiin.

9 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Perustuslain (731/1999) 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 on siten hyväksyttävä tavoite.

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 tilapäinen suojelu Euroopan unionissa jatkuu, 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 neuvoston täytäntöönpanopäätöksessä säädetyn ajan. 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 päättynyt. Nyt ehdotettu ei luo suojelua saaville uusia oikeuksia tai velvollisuuksia, vaan tavoitteena on ainoastaan 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.

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 tilapäinen laki soveltuisi ainoastaan tilapäistä suojelua Suomessa saaviin henkilöihin ja sillä ratkaistaisiin ainoastaan nyt käsillä oleva Ukrainan sodasta johtuva erityistilanne. Laki olisi tästä syystä voimassa väliaikaisena 4 päivään maaliskuuta 2025 asti. Ehdotuksessa on siten yksittäistapauksellisen lain piirteitä. Perustuslakivaliokunnan käytännössä lähtökohtana on pidetty sitä, että yksittäistapauksellisten lakien säätämistä on syytä pyrkiä välttämään (ks. PeVL 19/2008 vp, s. 5/II). Valiokunnan käytännössä lain yksittäistapauksellisuuden ei ole kuitenkaan katsottu merkitsevän suoranaista ristiriitaa perustuslain kanssa. Tätä käsitystä tukee perustuslain 2 §:n 1 momentin korostama eduskunnan asema ylimpänä valtioelimenä (PeVL 41/2017 vp, ks. myös HE 1/1998 vp, s. 73), (PeVL 41/2022 vp). Kyseessä on ensimmäinen kerta, kun Euroopan unionissa on otettu käyttöön tilapäisen suojelun järjestelmä, eikä asiaa koskevaa kansallista lainsäädäntöä ole aikaisemmin sovellettu. Muutos perustuu tarpeeseen 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. Nyt ehdotetun voidaan katsoa kuuluvan lainsäätäjän harkintavaltaan, eikä ehdotus näin olisi ristiriidassa perustuslain kanssa.

Edellä mainituilla perusteilla ehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

ulkomaalaislain väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään ulkomaalaislakiin (301/2004) väliaikaisesti uusi 110 a § seuraavasti:

110 a §

Väliaikainen poikkeus oleskeluluvan myöntämiseen tilapäisen suojelun perusteella Ukrainan tilanteeseen vastaamiseksi

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.

Edellä 110 §:n perusteella myönnetty tilapäinen oleskelulupa on voimassa niin kauan, kuin kulloinkin sovellettava 1 momentissa mainittu neuvoston täytäntöönpanopäätös 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.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 ja on voimassa 4 päivään maaliskuuta 2025. Lain 110 a §:n 2 momenttia sovelletaan ensimmäisen kerran 4 päivänä maaliskuuta 2023 päättyviin oleskelulupuihin.

Helsingissä 3 päivänä marraskuuta 2022

Pääministeri

Sanna Marin

Sisäministeri Krista Mikkonen