

OSA; Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle tilapäisen suojelun direktiivin käyttöön ottamisesta Ukrainan tilanteeseen vastaamiseksi; tilapäisen suojelun jatkaminen

Eduskuntatunnus
U 36/2022 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Venäjän 24.2.2022 Ukrainassa aloittaman suurhyökkäyksen vuoksi miljoonat ihmiset ovat paenneet Ukrainasta naapurimaihin. Miljoonat muut ovat paenneet Ukrainan sisällä. Neuvosto päätti tilapäisen suojelun käyttöön otosta Ukrainan tilanteeseen vastaamiseksi 4.3.2022 tehdyllä neuvoston täytäntöönpanopäätöksellä (EU) 2022/382.

Vähimmäisvaatimuksista tilapäisen suojelun antamiseksi siirtymään joutuneiden henkilöiden joukoittaisen maahantulon tilanteissa, ja toimenpiteistä näiden henkilöiden vastaanottamisen ja vastaanottamisesta jäsenvaltioille aiheutuvien rasitusten tasapuolisen jakautumisen edistämiseksi annettuun neuvoston direktiiviin 2001/55/EY (tilapäisen suojelun direktiivi) perustuvaa suojelua on sittemmin jatkettu 4.3.2025 saakka.

Tilapäisen suojelun jatkaminen maaliskuun 2025 jälkeen edellyttää uutta neuvoston täytäntöönpanopäätöstä. Komissio ehdottaa 11.6.2024 antamassaan ehdotuksessa neuvoston päätökseksi (COM(2024) 253 final) tilapäisen suojelun jatkamista vuodelle 4.3.2026 saakka.

Puheenjohtajavaltio Belgian tavoitteena on käsitellä asia erittäin kiireellisesti siten, että tilapäisen suojelun jatko voitaisiin vahvistaa 25.6.2024 yleisten asioiden neuvostossa.

Suomen kanta

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

kanssa. Kiinnitetään erityistä huomiota haavoittuvassa asemassa oleviin, kuten ilman huoltajia Ukrainasta sotaa paenneisiin lapsiin.

Seuraava kanta on muodostettu U-jatkokirjelmässä UJ 25/2023 vp:

Suomi pitää tärkeänä, että Ukrainasta sotaa pakenevien ihmisten tilanteessa on edelleen käytössä yhteinen eurooppalainen ratkaisu, jonka avulla näille ihmisille voidaan taata jäsenvaltioissa välitöntä suojaa ja yhdenmukainen asema.

Suomi pitää tärkeänä, että käsillä olevan kaltaisia tilanteita varten luotu EU:n tilapäisen suojelun mekanismi pysyy käytössä ja kannattaa neuvoston päätöstä jatkaa tilapäisen suojelun antamista. Suomi pitää tärkeänä, että henkilöryhmät, joihin tilapäistä suojelua sovelletaan, kuvataan neuvoston täytäntöönpanopäätöksessä riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti.

Seuraava kanta on muodostettu E-selvityksessä E 58/2023 vp:

EU:n tulee jatkaa vahvaa poliittista, taloudellista ja sotilaallista tukeaan Ukrainalle, niin kauan kuin on tarpeen. Suomi tukee Ukrainaa sen eurooppalaisella polulla. Jälleenrakennukseen sekä kestävän rauhan rakentamiseen tulee valmistautua.

Pääasiallinen sisältö

Tausta

Neuvosto päätti tilapäisen suojelun käyttöönotosta Ukrainan tilanteeseen vastaamiseksi 4.3.2022 tehdyllä neuvoston täytäntöönpanopäätöksellä (EU) 2022/382. Kyseessä on ensimmäinen kerta, kun neuvosto otti käyttöön tilapäisen suojelun direktiivillä luodun mekanismin.

Tilapäisen suojelun direktiiviin perustuen suojelua annettiin ensin yhden vuoden ajan neuvoston täytäntöönpanopäätöksen voimaantulosta, eli 4.3.2023 saakka. Suojelu jatkui päätöksen nojalla automaattisesti vielä vuodella, eli 4.3.2024 saakka. Tilapäistä suojelua jatkettiin 19.10.2023 neuvoston täytäntöönpanopäätöksellä (EU) 2023/2409 vuodella, 4.3.2025 saakka. Suojelun jatkaminen maaliskuusta 2025 eteenpäin edellyttää uutta neuvoston täytäntöönpanopäätöstä ja on komission täsmentyneen tulkinnan mukaan mahdollista tilapäisen suojelun direktiivin 4 artiklan 2 kohdan nojalla.

Tilapäisen suojelun ajatuksena on, että suojelua saavilla on yhdenmukainen asema ja oikeudet kaikissa unionin jäsenvaltioissa. Tilapäisen suojelun antaminen myös vähentää siirtymään joutuneiden henkilöiden tarvetta hakea välittömästi kansainvälistä suojelua, mikä helpottaa jäsenvaltioiden turvapaikkajärjestelmiin kohdistuvaa painetta. Tällä hetkellä EU:n alueella on rekisteröity noin 4,2 miljoonaa tilapäistä suojelua saavaa henkilöä.

Ukrainan sotilaallinen tilanne on vaikeutunut erityisesti Harkovan, mutta myös Donetskin alueilla. Venäjä on myös jatkanut massiivisia ohjus- ja droneiskuja erityisesti Ukrainan energiainfrastruktuuriin eri puolella maata. Tuhojen laajuus aiheuttaa jo nyt huolta ensi talveen varautumisen kannalta.

EU- ja Schengen assosioituneissa maissa rekisteröityjä tilapäisen suojelun hakemuksia on tällä hetkellä aktiivisena noin 4,3 miljoonaa. Rekisteröinnistä lähes puolet on tehty Saksassa (25 %) ja Puolassa (22 %). Suomessa hakemuksista on rekisteröity 1,5 %. Rekisteröintien kokonaismäärä on ollut pienessä kasvussa syyskuusta 2023.

Ukrainan epävakaa tilanne yhdistettynä vaikeaan humanitaariseen tilanteeseen voi lisätä jatkossa EU-alueelle pyrkivien määrää. Epävakaan tilanteen johdosta myöskään EU-maissa jo oleskelevien tilapäisen suojelun saajien tilanteeseen ei ole olemassa selkeitä ratkaisuja ja suojelun tarve jatkuu. Tämän vuoksi komissio ehdottaa, että tilapäisen suojelun antamista jatketaan. Samalla estettäisiin ennakolta tilanne, jossa tilapäisen suojelun saajat siirtyisivät laajamittaisesti hakemaan kansainvälistä suojelua.

Ehdotus neuvoston uudeksi täytäntöönpanopäätökseksi

Komissio ehdottaa 11.6.2024 antamassaan ehdotuksessa, että tilapäistä suojelua jatketaisiin vuodella, eli ajalle 5.3.2025-4.3.2026.

Jäsenvaltioiden olisi annettava tilapäistä suojelua neuvoston täytäntöönpanopäätöksen (EU) 2022/382 2 artiklassa mainituille henkilöryhmille. Henkilöt, joihin tilapäistä suojelua sovelletaan, olisivat siten samat kuin nykyisin. Jäsenvaltioilla on edelleen direktiiviin perustuva mahdollisuus ulottaa suojelu myös muihin henkilöryhmiin.

Täytäntöönpanopäätöksen (EU) 2022/382 2 artiklan 1 kohdan mukaan päätöstä sovelletaan seuraaviin ryhmiin kuuluviin henkilöihin, jotka ovat joutuneet siirtymään 24.2.2022 tai sen jälkeen kyseisenä päivänä alkaneen Venäjän asevoimien sotilaallisen hyökkäyksen vuoksi:

- a) Ukrainassa ennen 24.2.2022 asuneet Ukrainan kansalaiset;
- b) kansalaisuudettomat henkilöt ja muiden kolmansien maiden kuin Ukrainan kansalaiset, jotka saivat kansainvälistä suojelua tai vastaavaa kansallista suojelua Ukrainassa ennen 24.2.2022; ja
- c) edellä tarkoitettujen henkilöiden perheenjäsenet.

Artiklan 2 kohdassa edellytetään jäsenvaltioiden soveltavan joko tätä päätöstä tai kansallisen lainsäädäntönsä mukaista asianmukaista suojelua kansalaisuudettomiin henkilöihin ja muiden kolmansien maiden kuin Ukrainan kansalaisiin, jotka voivat osoittaa, että he oleskelivat laillisesti Ukrainassa ennen 24.2.2022 Ukrainan lainsäädännön mukaisesti myönnetyn voimassa olevan pysyvän oleskeluluvan perusteella, ja jotka eivät voi palata lähtömaahansa tai lähtöalueelleen turvallisesti ja pysyvästi.

Artiklan 3 kohdassa todetaan, että tilapäisen suojelun direktiivin mukaan jäsenvaltiot voivat soveltaa päätöstä myös muihin henkilöihin, mukaan lukien kansalaisuudettomat henkilöt ja muiden kolmansien maiden kuin Ukrainan kansalaiset, jotka oleskelivat laillisesti Ukrainassa ja jotka eivät voi palata lähtömaahansa tai lähtöalueelleen turvallisesti ja pysyvästi.

Artiklan 4 kohdassa määritellään, keitä pidetään päätöksen mukaisina perheenjäseninä.

Tilanne Suomessa

Suomeen saapuvien ukrainalaisten määrä on pysynyt suhteellisen vakaana jo pidemmän aikaa. Yhteensä ukrainalaiset ovat jättäneet Suomessa noin 70 000 tilapäisen suojelun hakemusta (2022 - 46 640, 2023 - 18 825, 2024 - 4 384).

Suomessa on tällä hetkellä noin 44 000 tilapäistä suojelua saavaa ukrainalaista. Vastaanottojärjestelmässä ukrainalaisia on noin 21 200 ja kuntiin siirtynyt noin 22 800. Lopputen arvioidaan palanneen takaisin Ukraina tai siirtyneen muualle EU-alueelle tai sen ulkopuolelle.

Ukrainasta arvioidaan saapuvan kuluvana vuonna Suomeen noin 8 000 – 12 000 ja ensi vuonna noin 5 000 – 10 000 tilapäisen suojelun hakijaa. Sotilaallisen tilanteen lisäksi tulijamääriin vaikuttavat erityisesti Ukrainan kriittisen infrastruktuurin ja energiaverkkojen kestävyys sekä peruspalvelujen toimivuus. Myös suurten vastaanottajamaiden mahdolliset kansalliset toimet (esim. etuuksien leikkaaminen) tai politiikkamuutokset saattavat lisätä liikettä Suomeen maltillisesti.

Sisäministeriön toimeksiannosta loppuvuodesta 2023 laaditun selvityksen perusteella Suomeen jäämistä suunnitelevien ukrainalaisten määrä on lähes kaksinkertaistunut edellisestä selvityksestä, joka tehtiin kesällä 2022. Loppuvuonna 2023 noin 51 % vastaajista suunnitteli jäävänsä Suomeen, kun sama luku edellisen selvityksen aikaan kesällä 2022 oli 27 %.

Valtioneuvosto on päätöksillään 149/2022 (7.3.2022, valtioneuvoston päätös tilapäisen suojelun antamisesta Ukrainan tilanteeseen vastaamiseksi) ja 936/2023 (7.9.2023, valtioneuvoston päätös tilapäisen suojelun antamisesta Ukrainan tilanteeseen vastaamiseksi tietyille kansalaisuudettomille henkilöille ja kolmansien valtioiden kansalaisille) päättänyt henkilöryhmistä, joille tilapäistä suojelua voidaan antaa, sekä ajanjaksosta, jolloin oleskelulupia tilapäisen suojelun perusteella voidaan myöntää. Uudella päätöksellä, joka koskee tilapäistä suojelua maaliskuun 2025 jälkeen, valtioneuvoston on tarkoitus rajata soveltamisen ulkopuolelle kansalaisuudettomat henkilöt ja muiden kolmansien maiden kuin Ukrainan kansalaiset, siltä osin kuin se on neuvoston täytäntöönpanopäätöksen puitteissa kansallisesti mahdollista.

Ehdotuksen suhde perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin ja perustuslakiin

Suhdetta perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin ja perustuslakiin on käsitelty U-kirjelmässä U 36/2022 vp.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Ehdotuksen oikeusperusta on vähimmäisvaatimuksista tilapäisen suojelun antamiseksi siirtymään joutuneiden henkilöiden joukoittaisen maahantulon tilanteissa, ja toimenpiteistä näiden henkilöiden vastaanottamisen ja vastaanottamisesta jäsenvaltioille aiheutuvien rasitusten tasapuolisen jakautumisen edistämiseksi 20 päivänä heinäkuuta 2001 annettu neuvoston direktiivi 2001/55/EY (tilapäisen suojelun direktiivi) ja erityisesti sen 4 artiklan 2 kohta, jonka mukaan neuvosto voi päättää pidentää tilapäisen suojelun voimassaoloa enintään yhdellä vuodella.

Ehdotuksen hyväksymisestä päätetään neuvostossa määräenemmistöllä.

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

EU6-jaoston (maahanmuutto-, turvapaikka- ja kotouttamisasiat) kirjallinen menettely 12.6.2024

EU-ministerivaliokunnan kirjallinen menettely 14.-17.6.2024

Eduskuntakäsittely

SuVEK 44/2023 vp

E 19/2022 vp, SuVEK 19/2022 vp, HaVP 16/2022 vp

E 29/2022 vp, SuVEK 33/2022 vp
U 36/2022 vp

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Neuvoston täytäntöönpanopäätös tilapäisen suojelun jatkamisesta aiheuttaisi tarpeen muuttaa ulkomaalaislain tilapäistä suojelua koskevia säännöksiä, mm. sen suhteen, että tilapäistä suojelua on mahdollista myöntää yli kolmen vuoden ajalle.

Taloudelliset vaikutukset

Tilapäisen suojelun järjestelmän käyttöönotosta aiheutuvia taloudellisia vaikutuksia on käsitelty U-kirjelmässä U 36/2022 vp. Taloudellisten vaikutusten arvioiden perusteisiin ei kohdistu muutoksia. Talousarviovaikutukset sisältyvät julkiseen talouden suunnitelmaan vuosille 2025-2028.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Tämänhetkisen tiedon mukaan neuvosto päättäisi tilapäisen suojelun jatkamisesta yleisten asioiden neuvostossa 25.6.2024.

Asiakirjat

COM(2024) 253 final, 11.6.2024

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Berit Kiuru, SM/MMO, p. 0295 488 283
Anne Lamminmäki, VNEUS, p. 029 516 0129

VAHVA-tunnus

EU/729/2024