

Hallintovaliokunta

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

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja sen väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta (HE 199/2024 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- johtava asiantuntija Tuuli Tuunanen, sisäministeriö
- erityisasiantuntija Katariina Paasikivi, Maahanmuuttovirasto
- asiantuntija Olga Silfver, Ukrainalaisten yhdistys Suomessa ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö
- Poliisihallitus
- suojelupoliisi
- Pakolaisneuvonta ry

HALLITUKSEN ESITYS

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.

Valiokunnan mietintö HaVM 1/2025 vp

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

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Suomi jatkaa hallitusohjelman mukaan Ukrainan tukemista ja auttaa täysimääräisesti sotaa paenneita ja jatkaa heidän suojeluaan hyvässä yhteistyössä muiden EU-maiden kanssa. Muiden toimien ohella tämä tuki sisältää turvan antamisen sotaa pakeneville ukrainalaisille ja heidän perheenjäsenilleen. Hallintovaliokunta pitää tärkeänä, että ehdotetuilla ulkomaalaislain (301/2004) muutoksilla varmistetaan se, että tilapäistä suojelua Suomessa saavien henkilöiden oleskeluluvat ja oleskeluluvan osoitukseksi annettavat oleskelulupakortit ovat voimassa koko sen ajan, kun tilapäinen suojelu jatkuu.

Tilapäisen suojelun antaminen EU-tasolla edellyttää vuonna 2001 annetun tilapäisen suojelun direktiivin¹ mukaan neuvoston täytäntöönpanopäätöstä. Tilapäisen suojelun käyttöönotosta on päätetty oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa ensimmäisen kerran 4.3.2022. Tilapäinen suojelu jatkuu nykyisillä päätöksillä 4.3.2026 asti. Suomessa valtioneuvosto on päättänyt 7.3.2022 tilapäisen suojelun antamisesta Ukrainan tilanteeseen vastaamiseksi ja sittemmin 7.9.2023 päättänyt tilapäisen suojelun henkilöryhmän rajaamisesta niin, ettei tilapäistä suojelua anneta enää päätöksen voimaantulon jälkeen saapuville kansalaisuudettomille henkilöille ja muiden kolmansien maiden kuin Ukrainan kansalaisille.

Tilapäisen suojelun direktiivissä ei säädetä oleskeluluvan myöntämistä tai uusimista koskevasta menettelystä, minkä vuoksi kansallinen sääntely asiasta on tarpeen. Väliaikaisesti 4.3.2025 asti voimassa olevan ulkomaalaislain 110 a §:n mukaan tilapäisen suojelun perusteella Ukrainasta paenneille Suomessa myönnettävät oleskeluluvat ovat voimassa koko sen ajan, kun tilapäinen suojelu Euroopan unionissa jatkuu (HaVM 27/2022 vp — HE 252/2022 vp). Maahanmuuttovirasto on tämän sääntelyn perusteella jatkanut tilapäisen suojelun oleskelulupien voimassaoloa 4.3.2026 asti. Perustelujen mukaan tilapäisen suojelun jatkaminen tarkoituksenmukaisella tavalla väliaikaisen sääntelyn voimassaolon päätyttyä edellyttää kuitenkin ulkomaalaislain muuttamista. Valiokunta pitää oikeustilan selkeyden vuoksi välttämättömänä, että ehdotetut ulkomaalaislain muutokset tulevat voimaan ennen väliaikaisen sääntelyn voimassaolon päättymistä. Valiokunta pitää perusteltuna, että ehdotetulla sääntelyllä varaudutaan nyt käsillä olevan tilanteen lisäksi myös mahdollisiin muihin tilapäisen suojelun tilanteisiin.

Suomessa on Venäjän hyökkäyssodan alkamisen jälkeen annettu tilapäistä suojelua yhteensä noin 77 000 henkilölle. Tällä hetkellä Suomessa oleskelee tilapäiseen suojeluun perustuvalla oleskeluluvalla noin 46 000 ulkomaalaista, joista luonnollisesti suurin osa on ukrainalaisia. Edellä mainittu väliaikainen sääntely on mahdollistanut sen, ettei tilapäistä suojelua saavien henkilöiden ole tarvinnut hakea jatkolupaa ensimmäisen luvan päättyessä. Hallintovaliokunta pitää sekä

¹ Neuvoston direktiivi 2001/55/EY vähimmäisvaatimuksista tilapäisen suojelun antamiseksi siirtymään joutuneiden henkilöiden joukottaisen maahanoton tilanteissa, ja toimenpiteistä näiden henkilöiden vastaanottamisen ja vastaanottamisesta jäsenvaltioille aiheutuvien rasitusten tasapuolisen jakautumisen edistämiseksi

Valiokunnan mietintö HaVM 1/2025 vp

viranomaisprosessien sujuvuuden, hallinnon byrokratian ja resurssien käytön näkökulmasta että myös tilapäistä suojelua saavien henkilöiden itsensä kannalta tarkoituksenmukaisena, että myös ehdotetun pysyvän sääntelyn mukaan oleskelulupien ja oleskelulupakorttien voimassaolo jatkuu suoraan lain nojalla. Voimassaolo jatkuu koko sen ajan, kun valtioneuvoston päätös tilapäisen suojelun antamisesta on voimassa. Tältä osin sääntely on erilaista kuin väliaikaisesti voimassa olevassa 110 a §:ssä, jossa oleskelulupien kesto on sidottu neuvoston päätöksen voimassaoloon. Perustelujen mukaan ehdotettu sääntely mahdollistaa nykyistä joustavammin esimerkiksi tilapäisen suojelun keston muuttamisesta päättämisen. Valtioneuvostolle ehdotetaan toimivaltaa myös muuttaa päätöstään, jos tarvetta tilapäiselle suojelulle ei enää ole.

Voimassa olevan ulkomaalaislain 109 §:n mukaan tilapäisen suojelun enimmäiskesto on kolme vuotta. Lisäksi tilapäisen suojelun antaminen edellyttää, että suojelun tarve voidaan arvioida lyhytaikaiseksi. Valiokunta pitää perusteluna, että nämä edellytykset ehdotetaan poistettavaksi laisista, sillä EU-tasolla on päätetty jatkaa tilapäistä suojelua ainakin vielä neljännen vuoden ajan.

Oleskelulupa on ulkomaalaislain 33 §:n mukaan joko määräaikainen tai pysyvä. Määräaikainen oleskelulupa myönnetään tilapäisluonteista (tilapäinen oleskelulupa, ns. B-lupa) tai jatkuvaluonteista (jatkuva oleskelulupa, ns. A-lupa) oleskelua varten. Tilapäistä suojelua saavalle henkilölle myönnetään tilapäinen oleskelulupa. Nykyisen ulkomaalaislain 113 §:n 2 momentin mukaan ulkomaalaiselle, jolle on myönnetty oleskelulupa muun muassa tilapäisen suojelun perusteella, myönnetään kolmen vuoden yhtäjaksoisen maassa oleskelun jälkeen jatkuva oleskelulupa, jos perusteet luvan myöntämiselle ovat edelleen olemassa.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että tilapäisen suojelun perusteella myönnettävät oleskeluluvat ovat jatkossa aina luonteeltaan tilapäisiä eikä lupatyyppejä muutu jatkuvaksi kolmen vuoden oleskelun jälkeen. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, ettei tilapäistä suojelua saava voi saada tällä perusteella pysyvää oleskelulupaa, jonka myöntäminen edellyttää neljän vuoden yhtäjaksoista luvallista oleskelua jatkuvan oleskeluluvan saamisen jälkeen. Valiokunta toteaa, että tilapäinen suojelu on alun perinkin tarkoitettu luonteeltaan tilapäiseksi, eikä nykyistä ulkomaalaislain 113 §:n 2 momentin sääntelyä ole saadun selvityksen mukaan tarkoitettu koskemaan tilapäisen suojelun perusteella myönnettyjä oleskelulupia. Tässä yhteydessä on syytä huomata myös, ettei tilapäistä suojelua saavien oleskelun luonteessa tapahdu mitään muutosta, vaan se jatkuu nykyisellään. Lisäksi valiokunta toteaa, että jos henkilön on tarkoitus jäädä Suomeen pysyväisluonteisesti ja asettua osaksi suomalaista yhteiskuntaa, hän voi milloin tahansa hakea oleskelulupaa esimerkiksi työnteon tai opiskelun perusteella. Valiokunta tähdentää, että ulkomaalaislain 36 f §:ssä säädettyä ns. kaistanvaihdon kieltoa ei sovelleta tilapäistä suojelua saaneisiin, jotka hakevat oleskelulupaa tilapäisen suojelun aikana tai välittömästi sen jälkeen poistumatta maasta.

Hallituksen esitykseen sisältyy myös ehdotus ulkomaalaislain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta, jossa säädetään ensinnäkin selvyiden vuoksi siitä, että väliaikaisen sääntelyn nojalla myönnetty ja jatkettu oleskeluluvat jäävät voimaan siihen asti, kuin ne on myönnetty tai niitä on jatkettu. Lisäksi eräiden kolmansien maiden kansalaisten osalta tilapäinen suojelu ja sen perusteella myönnettyjen oleskelulupien voimassaolo päättyvät 31.3.2025. Käytännössä kyse on Ukrainassa tilapäisellä oleskeluluvalla sodan alkaessa oleskeleista työntekijöistä ja opiskelijoista, joita on Suomessa yhteensä noin 200. Tarvetta tilapäiselle suojelulle ei tämän henkilöryhmän osalta enää ole.

Valiokunnan mietintö HaVM 1/2025 vp

Hallituksen esityksestä ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella hallintovaliokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä muuttamattomina. Valiokunta korostaa sujuvan, oikea-aikaisen ja oikein kohdennetun viranomaisviestinnän keskeistä merkitystä. Ehdotetuista muutoksista ja niiden vaikutuksista on viestittävä riittävän selkeästi sekä ukrainalaisille ja heidän perheenjäsenilleen, joiden oleskeluluvat jatkuvat, että niille, joiden osalta tilapäinen suojelu päättyy.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Hallintovaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 199/2024 vp sisältyvät 1. ja 2. lakiehdotuksen.

Helsingissä 14.2.2025

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Mauri Peltokangas ps
varapuheenjohtaja Pihla Keto-Huovinen kok
jäsen Alviina Alametsä vihr
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Juha Hänninen kok
jäsen Christoffer Ingo r
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Rami Lehtinen ps
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Saku Nikkanen sd
jäsen Eemeli Peltonen sd
jäsen Hanna Räsänen kesk
jäsen Paula Werning sd
jäsen Joakim Vigelius ps
jäsen Ben Zyskowitz kok
varajäsen Henrik Vuornos kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Henri Helo

Valiokunnan mietintö HaVM 1/2025 vp
Vastalause 1

Vastalause 1

Perustelut

Tällä hetkellä tilapäisen suojelun perusteella myönnetty tilapäinen oleskelulupa oikeuttaa kolmen vuoden jälkeen jatkuvaan oleskelulupaan, joka puolestaan mahdollistaa neljän vuoden jälkeen pysyvän oleskeluluvan hakemisen. Esityksessä ehdotetaan, että tilapäisen suojelun perusteella myönnettyiltä oleskeluluvilta ei jatkossa voisi siirtyä jatkuvalle oleskeluluvulle. Tältä osin esitystä ei voi pitää kannatettavana.

Tilapäistä suojelua voidaan antaa kansainvälisen suojelun tarpeessa olevalle ulkomaalaiselle, jonka turvallinen paluu kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa ei ole mahdollinen jonkin akuutin kriisin vuoksi. Valtioneuvosto päättää tilapäisestä suojelusta yleisistunnossa. Nyt ehdotettu muutos koskettaisi siten lähinnä Venäjän hyökkäystä paenneita ukrainalaisia.

Monet Suomeen sotaa paenneista ovat kotoisin Venäjän valtaamilta alueilta. Ei ole realistista olettaa, että he palaisivat kotimaahansa aivan pian. Mahdollisuus vakaampaan oleskelustatukseen tukee ukrainalaisten kotoutumista ja mahdollistaa näkymän pysyvämpään oleskeluun Suomessa.

On sekä Suomen että ukrainalaisten itsensä etu, että tilapäisyyttä ei jatketa loputtomiin. Erityisesti tästä hyötyvät lapset, joita tässä ryhmässä on noin neljännes ja joista useimmat ovat ehtineet käydä suomalaisissa päiväkodeissa ja kouluissa jo usean vuoden ajan.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme

että 1. ja 2. lakiehdotus hyväksytään muutoin valiokunnan mietinnön mukaisena paitsi 1. lakiehdotuksen 35 ja 113 § muutettuna seuraavasti (***Vastalauseen muutosehdotukset***).

Vastalauseen muutosehdotukset

35 §

Tunnistaminen oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä

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

Valiokunnan mietintö HaVM 1/2025 vp
Vastalause 1

113 §

Jatkuvan oleskeluluvan myöntäminen

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

Helsingissä 14.02.2025

Anna Kontula vas
Eemeli Peltonen sd
Saku Nikkanen sd
Paula Werning sd
Alviina Alametsä vihr

Valiokunnan mietintö HaVM 1/2025 vp
Vastalause 2

Vastalause 2

Perustelut

Keskustan linja Suomen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikassa on "inhimillisesti, realistisesti ja tilanne hallinnassa pitäen". Autamme hädänalaisia ihmisiä, mutta emme saa olla sinisilmäisiä. Suomeen voi tulla tekemään työtä ja opiskelemaan. Rikollisia ja sosiaaliturvan väärinkäyttäjiä Suomi ei tarvitse, vaan heidät tulee poistaa maasta. Lainsäädännössään Suomen on noudatettava yhteispohjoismaista linjaa ja välttää säätämästä ns. kansallisia vetovoimatekijöitä, jonka vuoksi Suomeen hakeuduttaisiin turvapaikanhakijoina.

Nyt puheena olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia siten, että tilapäisen suojelun jatkaminen on mahdollista EU:n oikeus- ja sisäasioiden neuvoston täytäntöönpanopäätöksen mukaisesti. Käytännössä Suomi on veloitettu myöntämään oleskelulupia sen mukaan kuin unionin neuvosto päättää tilapäisen suojelun antamisesta.

Nämä ulkomaalaislakiin tehtävät tarvittavat muutokset ehdotetaan toteutettavaksi sisällyttämällä luonteeltaan ulkomaalaislain nykyisen väliaikaisen 110 a §:n kanssa samankaltaista, mutta pysyvää sääntelyä ulkomaalaislakiin. Käytännössä tilapäisen suojelun perusteella myönnettävä tilapäinen oleskelulupa (B-lupa) ei enää muuttuisi jatkuvaksi (A-lupa) kolmen vuoden jälkeen. Tältä osin kysymys on hallituksen omasta päätöksestä.

Käytännössä hallituksen esittämä muutos tarkoittaisi sitä, että sotaa paenneilla ukrainalaisilla oikeus tilapäiseen suojeluun loppuisi samalla hetkellä kuin valtioneuvosto päättää lakkauttaa heiltä tilapäisen suojelun ulkomaalaislain 110 §:n nojalla.

Keskustan valiokuntaryhmä pitää tilannetta kohtuuttomana myöhemmin mainituin perustein. Katsomme, että tässä tilanteessa olisi perusteltua jatkaa voimassa olevan ulkomaalaislain pohjalta sotaa paenneiden Ukrainan kansalaisten kohdalla, jolloin kolmen vuoden oleskelun jälkeen oleskelulupa muuttuisi jatkuvaksi ja myöhemmin pysyväksi.

Katsomme, että muutosehdotuksemme ei olisi uhka Suomen sisäiselle turvallisuudelle tai houkuttaisi ei-toivottua maahanmuuttaja-ainesta. Ulkomaalaislaki sisältää jo säännökset, jolla oleskelulupa voidaan lakkauttaa ja henkilö karkottaa maasta. Muutosehdotuksemme ei olisi myöskään niin sanottu kansallinen vetovoimatekijä, koska se olisi rajattu koskemaan Suomessa jo asuvia tilapäisellä oleskeluluvalla Ukrainan sotaa turvaan paenneita ukrainalaisia. Pohjoismaisessa vertailussa muutosehdotuksemme olisi lähimpänä Norjassa käytössä olevaa mallia.

Tilanne sotaa paenneiden ukrainalaisten kannalta

Venäjän 24.2.2022 Ukrainassa aloittaman hyökkäyssodan vuoksi maan rajojen ulkopuolelle arvioidaan paenneen noin 6,6 miljoonaa Venäjän hyökkäystä paennutta ukrainalaista. Miljoonat muut ovat paenneet Ukrainan sisällä. Tilanne Ukrainassa on edelleenkin epäselvä. Maa on monin paikoin tuhoutunut. Edessä voi olla jopa tilanne, jossa monille Suomesta sotaa paenneille ukrainalaisille ei ole enää Ukrainassa kotipaikkaa, johon palata.

Valiokunnan mietintö HaVM 1/2025 vp
Vastalause 2

Tällä hetkellä Suomessa oleskelee noin 46 000 ukrainalaista, joista kotikunnan on saanut noin 29 300 ukrainalaista. Viime vuonna 80 % niistä ukrainalaisista, joilla oli oikeus siirtyä kuntiin, siirtyi sinne. He ovat halunneet luopua vastaanottopalveluista, mikä on merkki halusta kotoutua Suomeen.

Hallituksen tulisi noudattaa omaa ohjelmaansa

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".

Keskustan valiokuntaryhmän mielestä on ilmeistä, että hallitus on rajaamassa sotaa paenneiden ukrainalaisten auttamista vain siihen saakka kuin sotiminen kestää. Emme halua olla tukemassa ja vahvistamassa venäläistä propagandaa, jonka mukaan ukrainalaisia ei kannata auttaa.

Valiokunnan kuulemisissa kävi ilmi, että oleskeluoikeuden rajaaminen sotaa paenneilta ukrainalaisilta aina tilapäiseksi ei olisi Suomenkaan etu. Sitoutuminen Suomeen, kiinnostus suomalaista yhteiskuntaa ja suomen kielen oppimiseksi laskisivat, mielenterveys olisi koetteilla ja riski hyväksikäyttöön kasvaisi.

Lisäksi muutos saattaa vaikuttaa siihen, että kansainvälistä suojelua tai mahdollisesti myös muita oleskelulupia koskevat hakemukset Maahanmuuttovirastossa lisääntyisivät henkilöiden yrittäessä hakea jatkuvaa oleskelulupaa jollakin muulla perusteella. Se toisi huomattavia lisäkustannuksia ja poikisi valituksia, jotka ruuhkauttaisivat muutoksenhakuelimiä vuosikausiksi.

Lopuksi

Muilta osin Keskustan valiokuntaryhmä tukee hallituksen esitystä. Katsomme, että Ukrainasta sotaa paenneiden kolmansien maiden kansalaisten tilapäistä suojelua, jotka oleskelivat siellä tilapäisellä oleskeluluvalla, oleskelulupaa ei tule jatkaa 31.3.2025 jälkeen.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme

että 1. ja 2. lakiehdotus hyväksytään muutoin valiokunnan mietinnön mukaisena paitsi 1. lakiehdotuksen 35 ja 113 § muutettuna seuraavasti (***Vastalauseen muutosehdotukset***), ja

että hyväksytään yksi lausuma (***Vastalauseen lausumaehdotus***).

Valiokunnan mietintö HaVM 1/2025 vp
Vastalause 2

Vastalauseen muutosehdotukset

35 §

Tunnistaminen oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä

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

113 §

Jatkuvan oleskeluluvan myöntäminen

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

Vastalauseen lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää hallitusta tuomaan eduskunnalle esityksen, jolla sujuvoitetaan hyvin Suomeen kotoutuneiden (asunto, työpaikka, opiskelu sekä suomen tai ruotsin kielen taito) Ukrainan sotaa paenneiden ukrainalaisten mahdollisuuksia saada pysyvä oleskelulupa Suomessa.

Helsingissä 14.02.2025

Hanna Räsänen kesk
Petri Honkonen kesk