

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om temporär ändring av utlänningslagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att utlänningslagen ändras temporärt. Det föreslås att det i lagen tas in en bestämmelse om att uppehållstillstånd som i Finland beviljas på grund av tillfälligt skydd ska gälla under hela den tid som tillfälligt skydd tillämpas i Europeiska unionen. Också redan beviljade uppehållstillstånd och uppehållstillståndskort som utfärdats som intyg på uppehållstillstånd är fortsatt giltiga hela denna tid.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt. Lagen föreslås gälla till och med den 4 mars 2025.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
MOTIVERING	3
1 Bakgrund och beredning	3
2 Nuläge och bedömning av nuläget	4
2.1 Europeiska unionens lagstiftning	4
2.1.1 Direktivet om tillfälligt skydd	4
2.1.2 Rådets genomförandebeslut	5
2.2 Nationell lagstiftning	5
2.2.1 Statsrådets beslut om givande av tillfälligt skydd för bemötande av situationen i Ukraina	5
2.2.2 Utlänningslagens bestämmelser om längden på uppehållstillstånd som beviljas på grund av tillfälligt skydd, fortsatt tillstånd och uppehållstillståndskort	7
3 Målsättning	8
4 Förslagen och deras konsekvenser	8
4.1 De viktigaste förslagen	8
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna	9
4.2.1 Ekonomiska konsekvenser	9
4.2.2 Konsekvenser för myndigheterna	9
4.2.3 Samhälleliga konsekvenser	10
4.2.4 Konsekvenser för personer som får tillfälligt skydd i Finland	10
5 Alternativa handlingsvägar	11
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser	11
5.1.1 Förfarandet för fortsatt tillstånd enligt utlänningslagen	11
5.1.2 Beviljande av fortsatt tillstånd i ett administrativt förenklat förfarande utan lagändringar	12
5.1.3 Föreskrivande om ett temporärt, förenklat förfarande för fortsatt tillstånd för personer som omfattas av tillfälligt skydd	13
5.1.4 Bestämmelser om fortsatt tillfälligt uppehållstillstånd i en speciallag	13
5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet	13
6 Remissvar	14
7 Specialmotivering	14
8 Ikraftträdande	15
9 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	15
LAGFÖRSLAG	17
Lag om temporär ändring av utlänningslagen	17

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

På grund av det anfallskrig som Ryssland inledde i Ukraina den 24 februari 2022 har nästan 8 miljoner människor flytt till grannländerna. Miljontals andra människor har flytt inom Ukraina.

För att svara mot denna situation antog Europeiska unionens råd för rättsliga och inrikes frågor den 4 mars 2022 rådets genomförandebeslut (EU) 2022/382 om fastställande av att det föreligger massiv tillströmning av fördrivna personer från Ukraina i den mening som avses i artikel 5 i direktiv 2001/55/EG, med följden att tillfälligt skydd införs (nedan *rådets genomförandebeslut*). Beslutet trädde i kraft samma dag. På detta sätt ges människor som flytt från Ukraina snabbt och enhetligt tillfälligt skydd i alla medlemsstater. Det är första gången rådet beslutar om beviljande av tillfälligt skydd. Det finns möjlighet för medlemsstaterna att nationellt besluta att tillämpa genomförandebeslutet också till andra kategorier av personer.

Tillfälligt skydd ges först under ett års tid från ikraftträdandet av rådets genomförandebeslut, dvs. till och med den 4 mars 2023. Efter detta fortsätter skyddet automatiskt med ett år till och med den 4 mars 2024, om inte rådet beslutar att det ska upphöra att gälla. Rådet får därefter separat besluta att förlänga det tillfälliga skyddet med upp till ett år. Det tillfälliga skyddet kan således gälla sammanlagt högst tre år, till och med den 4 mars 2025.

I fråga om antalet personer som flyr från Ukraina och situationen på EU-nivå är inga betydande förändringar att vänta inom den närmaste framtiden. När vintern närmar sig kommer antalet människor som anländer sannolikt att börja öka igen, eftersom förutsättningarna för ett normalt liv fortfarande är svaga i en del regioner. Även antalet personer som flytt inom Ukraina ökar igen. Med beaktande av situationen i Ukraina är det ytterst osannolikt att rådet beslutar att det tillfälliga skyddet ska upphöra att gälla före den 4 mars 2024. Det är ännu inte känt om rådet kommer att fatta ett nytt genomförandebeslut om att förlänga skyddet till mars 2025. Det är emellertid motiverat att redan nu förbereda sig på detta.

I Finland har ca 42 000 personer getts tillfälligt skydd före överlämnandet av denna regeringsproposition, och fram till utgången av 2022 uppskattas antalet uppgå till ca 48 000. Enligt utlänningslagen (301/2004) beviljas uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd för högst ett år i sänder. Vid den tidpunkt då regeringspropositionen lämnas upphör alla uppehållstillstånd för personer som får tillfälligt skydd i Finland att gälla den 4 mars 2023 med stöd av rådets genomförandebeslut och 110 § i utlänningslagen.

Utlänningslagen förutsätter att ansökan om fortsatt tillstånd görs separat. Detta innebär att alla som får tillfälligt skydd i Finland ska ansöka om fortsatt tillstånd hos Migrationsverket. Sommaren 2022 diskuterades eventuella handlingsalternativ särskilt med Migrationsverket.

Med beaktande av att antalet uppehållstillstånd som ska förnyas är stort och tillstånden löper ut samtidigt samt av att det tillfälliga skyddet är av exceptionell karaktär är det i utlänningslagen föreskrivna förfarandet för fortsatt tillstånd inte en ändamålsenlig lösning. Inrikesministeriet beslutade därför att tillsätta ett projekt för att bereda en speciallag för att förlänga giltigheten för uppehållstillstånd för personer som får tillfälligt skydd i Finland för en så lång tid som det tillfälliga skyddet tillämpas i Europeiska unionen.

Under beredningen konstaterades det att det fanns behov av att föreskriva inte bara om giltighetstiden för redan beviljade uppehållstillstånd utan också om giltighetstiden för det första tillstånd som beviljas efter lagens ikraftträdande, så att tillståndet kan vara i kraft under hela den tid som skydd ges. På detta sätt undviker man så långt möjligt att ett tillstånd som beviljats nära den 4 mars 2023 endast är i kraft en mycket kort tid. Av denna anledning föreslås det också att lagen ska träda i kraft så snart som möjligt. Vid beredningen beslutade man också att hålla fast vid huvudregeln att också temporära undantag ska föreskrivas i den lag som de hänför sig till. Därför föreslås det att utlänningslagen ändras temporärt i stället för att det skulle utfärdas en separat lag.

Regeringspropositionen har ingen anknytning till regeringsprogrammet eller regeringens prioriterade områden. Propositionen grundar sig på ett nationellt behov av lagstiftning.

Propositionen har beretts vid inrikesministeriet. Utkastet har beretts i samarbete i synnerhet med justitieministeriet och Migrationsverket.

Ett utkast till regeringsproposition var på remiss under tiden 26.9–7.10.2022. Remisstiden på två veckor var på grund av tidsplanen betydligt kortare än normalt.

De beredningsdokument som gäller denna regeringsproposition finns till påseende på inrikesministeriets webbplats

<https://intermin.fi/sv/projekt-och-lagberedning/projektsida?tunnus=SM037:00/2022>.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Europeiska unionens lagstiftning

2.1.1 Direktivet om tillfälligt skydd

Systemet med tillfälligt skydd grundar sig på rådets direktiv 2001/55/EG om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta, nedan *direktivet*, som antogs den 20 juli 2001.

Syftet med direktivet är att fastställa miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer från tredje land vilka inte kan återvända till sitt ursprungsland och att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta. Med tillfälligt skydd avses ett förfarande av undantagskaraktär som, vid massiv tillströmning eller vid omedelbart förestående massiv tillströmning av fördrivna personer från tredje land vilka inte kan återvända till sitt ursprungsland, ger ett omedelbart och tillfälligt skydd för dessa personer, särskilt om det även finns risk för att tillströmningen inte kan hanteras av asylsystemet utan negativa följder för detta systems funktion, i berörda personers och i övriga skyddssökandes intresse.

Enligt direktivet ska varaktigheten för det tillfälliga skyddet vara ett år. Om rådet dessförinnan inte beslutar att skyddet ska upphöra, kan skyddet utan särskilda åtgärder förlängas med sex månader i taget i högst ett år. Om det fortfarande finns skäl för tillfälligt skydd, får rådet med kvalificerad majoritet besluta att förlänga det tillfälliga skyddet med upp till ett år. Det tillfälliga skyddet kan således gälla sammanlagt högst tre år.

Medlemsstaterna ska enligt direktivet bevilja personer som åtnjuter tillfälligt skydd uppehållstillstånd under hela den tid som skyddet varar och utfärda handlingar eller andra motsvarande bevis i detta syfte. Medlemsstaterna har varit skyldiga att införliva detta och de övriga skyldigheterna i direktivet i den nationella lagstiftningen. I direktivet föreskrivs det inte separat om förfarandet för beviljande eller förnyande av tillstånd. Inte heller rådets genomförandebeslut innehåller närmare bestämmelser om beviljande eller förnyande av uppehållstillstånd. På förfarandet för beviljande och förnyande av uppehållstillstånd tillämpas således enbart den nationella lagstiftningen. Bestämmelser om tillfälligt skydd har i Finland tagits in i utlänningslagen och i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel (746/2011).

Tillfälligt skydd gör det möjligt för fördrivna personer att i hela unionen åtnjuta harmoniserade rättigheter som erbjuder en tillräcklig skyddsnivå.

2.1.2 Rådets genomförandebeslut

I bruktagandet av direktivet förutsätter att rådet genom ett beslut som fattats med kvalificerad majoritet, på förslag av kommissionen, fastställer huruvida det föreligger massiv tillströmning av fördrivna personer. I genomförandebeslutet anges också vilka kategorier av personer som har rätt till tillfälligt skydd. Enligt direktivet ges skydd under en i genomförandebeslutet fastställd tid.

Rådets genomförandebeslut antogs den 4 mars 2022. Beslutet trädde i kraft samma dag.

Med stöd av genomförandebeslutet ska tillfälligt skydd tillämpas på följande kategorier av personer som den 24 februari 2022 eller senare fördrivits till följd av de ryska väpnade styrkornas militära invasion som inleddes den dagen: a) ukrainska medborgare bosatta i Ukraina före den 24 februari 2022, b) statslösa personer, och medborgare i andra tredjeländer än Ukraina, som åtnjöt internationellt skydd eller motsvarande nationellt skydd i Ukraina före den 24 februari 2022, och c) familjemedlemmar till personer som avses ovan.

Det tillfälliga skydd som infördes genom genomförandebeslutet varar i enlighet med direktivet om tillfälligt skydd först i ett år från beslutets ikraftträdande, dvs. till och med den 4 mars 2023. I tillämpningsanvisningen för kommissionens genomförandebeslut 2022/C 126 I/01 (nedan *kommissionens tillämpningsanvisning*) konstateras det att denna period på ett år är generell och varar till och med den 4 mars 2023 oavsett när uppehållstillståndet utfärdades. Upphållstillstånd som beviljats i Finland med stöd av 110 § i utlänningslagen gäller för närvarande fram till det datumet. Om rådet under denna period inte på förslag av kommissionen beslutar att det tillfälliga skyddet upphör, fortsätter genomförandebeslutet med stöd av direktivet utan särskilda åtgärder att gälla ytterligare ett år, fram till den 4 mars 2024. Skyldigheten att utfärda eller förlänga uppehållstillstånd fortsätter att gälla under denna period. I kommissionens tillämpningsanvisning konstateras det att medlemsstaterna får bevilja uppehållstillståndet för två år, samtidigt som de är medvetna om att det tillfälliga skyddet när som helst kan upphöra.

2.2 Nationell lagstiftning

2.2.1 Statsrådets beslut om givande av tillfälligt skydd för bemötande av situationen i Ukraina

I rådets genomförandebeslut anges de kategorier av personer till vilka medlemsstaterna ska ge tillfälligt skydd direkt med stöd av beslutet. I beslutet förutsätts dessutom att medlemsstaterna ska tillämpa antingen genomförandebeslutet eller ge tillräckligt skydd enligt sin nationella rätt

vad gäller statslösa personer och medborgare från andra tredjeländer än Ukraina som på grundval av ett giltigt permanent uppehållstillstånd som utfärdats i enlighet med ukrainsk rätt kan visa att de var lagligen bosatta i Ukraina före den 24 februari 2022 och som inte kan återvända till sitt ursprungsland eller sin ursprungsregion på trygga och varaktiga villkor.

I genomförandebeslutet konstateras vidare att medlemsstaterna också får besluta att tillämpa beslutet för andra statslösa personer och medborgare från andra tredjeländer än Ukraina, som var lagligen bosatta i Ukraina och som inte kan återvända till sitt ursprungsland eller sin ursprungsregion på trygga och varaktiga villkor. Dessutom uppmuntrades medlemsstaterna att överväga att utvidga det tillfälliga skyddet även till personer som flydde från Ukraina kort före den 24 februari 2022 då spänningarna ökade eller som befann sig på unionens territorium strax före detta datum och som till följd av den väpnade konflikten inte kan återvända till Ukraina. Statsrådet ansåg det vara motiverat att tillämpa rådets genomförandebeslut på den situation ovannämnda kategorier av personer befinner sig i.

Direktivet tillåter att medlemsstaterna ger tillfälligt skydd också till andra kategorier av personer än de som nämns i genomförandebeslutet. Statsrådet ansåg att det utöver de kategorier av personer som nämns där också fanns andra tydligt definierbara kategorier som till följd av den väpnade konflikten inte kan återvända till Ukraina. Orsaken till att det är omöjligt för dessa personer att återvända till Ukraina hade samband med samma situation som de personer som direkt omfattas av beslutets tillämpningsområde flyr.

Statsrådet ansåg att det med tanke på både likabehandlingen och klarheten i det administrativa förfarandet var motiverat att bevilja de ovan beskrivna personkategorierna en enhetlig ställning. Statsrådet ansåg det också sannolikt att en stor del av dessa andra personer ansöker om internationellt skydd i Finland, om villkoren för inresa till eller vistelse i Finland inte annars uppfylls.

På ovannämnda grunder tillämpas rådets genomförandebeslut i Finland genom statsrådets beslut 149/2022 av den 7 mars 2022 (nedan *statsrådets beslut*) också på följande kategorier av personer: a) ukrainska medborgare och deras familjemedlemmar enligt definitionen i artikel 2.4 i genomförandebeslutet, som flydde från Ukraina kort före den 24 februari 2022 då spänningarna ökade eller som befann sig på unionens territorium strax före detta datum och som till följd av den väpnade konflikten inte kan återvända till Ukraina, b) ukrainska medborgare som redan vistas i eller har anlänt till Finland och deras familjemedlemmar enligt definitionen i artikel 2.4 i genomförandebeslutet och som till följd av den väpnade konflikten inte kan återvända till Ukraina, och c) sådana statslösa personer och medborgare från tredjeländer som det hänvisas till i artikel 2.3 i genomförandebeslutet.

Statsrådets beslut trädde i kraft den 7 mars 2022 och gäller så länge rådets genomförandebeslut är i kraft, dvs. högst till den 4 mars 2024. Om rådet beslutar att förlänga det tillfälliga skyddet till mars 2025, ska ett nytt statsrådsbeslut fattas om givande av tillfälligt skydd till de ovan beskrivna kategorierna av personer och om fortsatt skydd.

I denna proposition hänvisas det allmänt till personer på vilka rådets genomförandebeslut tillämpas antingen direkt eller med stöd av statsrådets beslut med termen *personer som får tillfälligt skydd i Finland*.

2.2.2 Utlänningslagens bestämmelser om längden på uppehållstillstånd som beviljas på grund av tillfälligt skydd, fortsatt tillstånd och uppehållstillståndskort

Eftersom rådets genomförandebeslut inte innehåller några närmare bestämmelser om beviljande eller förnyande av uppehållstillstånd, tillämpas enbart den nationella lagstiftningen på förfarandet för beviljande och förnyande av uppehållstillstånd och av uppehållstillståndskort som utfärdas som intyg på uppehållstillstånd. Bestämmelser om tillfälligt skydd togs in i utlänningslagen 378/1991 av den 22 februari 1991 (nedan *den tidigare utlänningslagen*) genom lag 130/2002 som trädde i kraft den 15 februari 2002. Dessa bestämmelser i den tidigare utlänningslagen togs i praktiken in som sådana också i den gällande utlänningslagen.

Enligt 110 § 1 mom. i utlänningslagen beviljas en utlänning som är i behov av tillfälligt skydd tillfälligt uppehållstillstånd för högst ett år i sänder. Bestämmelsen gäller både det första uppehållstillståndet och fortsatt tillstånd. Den gällande lagen möjliggör således inte att tillfälligt skydd med stöd av den unionslagstiftning som är förpliktande för Finland kan beviljas för längre tid än ett år. I regeringens proposition RP 28/2003 rd läggs det inte fram några särskilda grunder för att tillståndets längd är högst ett år, och sådana lades inte heller fram i regeringens proposition RP 23/2001 rd som gällde lag 130/2002. I motiveringen finns det således inte heller något hinder för att föreskriva om en längre giltighetstid än ett år. Såsom det konstateras i motiveringen till 110 § ska alla tillstånd som beviljats dock upphöra att gälla samtidigt oberoende av när de har beviljats. De tillstånd som beviljats på detta sätt är i praktiken av olika längd beroende på när ansökan har gjorts och när uppehållstillstånd har beviljats.

Utlänningslagen innehåller utöver bestämmelserna om tillståndets längd och tillfälliga karaktär inga särskilda bestämmelser om ansökan om och beviljande av fortsatt tillstånd på grund av tillfälligt skydd. Således tillämpas i övriga delar på beviljande av fortsatt tillstånd samma bestämmelser som på vilket fortsatt tillstånd som helst som söks och beviljas med stöd av lagen. Enligt lagens 60 § ska ansökan om fortsatt tillstånd göras i Finland. I Finland lämnas ansökan till Migrationsverket. Också enligt motiveringen till 110 § ska fortsatt tillstånd sökas separat. Utlänningslagen förutsätter således att alla personer som får tillfälligt skydd i Finland lämnar in en ansökan om fortsatt tillstånd till Migrationsverket innan varje uppehållstillstånd samtidigt går ut den 4 mars 2023.

Behandlingen av tiotusentals ansökningar om fortsatt tillstånd, beställningen av nya uppehållstillståndskort och delgivningen av beslut skulle bli en enorm administrativ kraftanstängning för Migrationsverket, även om den i praktiken kunde fördela sig på en period på flera månader. I praktiken skulle Migrationsverket dock inte göra någon egentlig tillståndsprövning, eftersom det tillfälliga skyddet fortsätter direkt med stöd av rådets genomförandebeslut och de personer som beviljats uppehållstillstånd med stöd av 110 § redan har ansetts omfattas av tillfälligt skydd. Rättigheterna för dem som får tillfälligt skydd grundar sig däremot direkt på Europeiska unionens lagstiftning, vilket innebär att rättigheterna inte påverkas av att tillståndet eventuellt upphör att gälla. Personen har också då rätt exempelvis till mottagningstjänster. Det finns således inte behov av ett separat tillståndsförfarande som krävs enligt den gällande lagen när det gäller tillståndsprövning eller sökandenas rättigheter.

Enligt 33 a § i lagen utfärdas som intyg på uppehållstillstånd ett uppehållstillståndskort. I rådets förordning (EG) nr 1030/2002 om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd för medborgare i tredjeland (EU:s uppehållstillståndsförordning) finns bestämmelser om uppehållstillståndskortets form, egenskaper och säkerhetsdetaljer, om biometriska kännetecken som lagras i den tekniska delen och om hur de ska tas fram, om begränsningar och användningsändamål när det gäller biometriska kännetecken samt om innehavarens rätt att kontrollera de uppgifter om sig själv som finns lagrade i uppehållstillståndskortets tekniska del. Enligt 33 a § 2 mom. utfärdas

ett uppehållstillståndskort för den tid uppehållstillståndet är i kraft. I 60 f § föreskrivs det om när ett uppehållstillståndskort upphör att gälla i enlighet med vad som föreskrivs i 33 a § 2 mom. Således upphör uppehållstillståndskorten för personer som får tillfälligt skydd att gälla när uppehållstillstånden upphör att gälla.

I 66 d § i lagen föreskrivs det om biometriska kännetecken för uppehållstillståndskort. Enligt paragrafen ska Migrationsverket eller en finsk beskickning vid inlämning av ansökan om uppehållstillstånd och polisen eller gränsbevakningsväsendet vid inlämning av ansökan om internationellt skydd, för uppehållstillståndskortet ta fingeravtryck av sökandens samtliga fingrar. I samband med ansökan om fortsatt tillstånd tas fingeravtryck dock endast om det finns särskilda skäl till det eller om det har gått fem år sedan det föregående uppehållstillståndskortet för vilket fingeravtryck lämnades blev beviljat. Närmare bestämmelser om behandling av uppgifter om fingeravtryck som tagits för ansökningar om uppehållstillstånd finns i 10 § i lagen om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen (615/2020). Enligt 5 mom. i den paragrafen har Migrationsverket rätt att med den aktuella personens samtycke använda tidigare registrerade fingeravtryck som tagits för uppehållstillståndskort för tillverkning av uppehållstillståndskort. Enligt 60 d § 4 mom. i utlänningslagen ska sökanden foga sin ansiktsbild till ansökan.

Enligt utlänningslagen och lagen om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen förutsätter utfärdandet av ett nytt uppehållstillståndskort antingen att nya biometriska kännetecken tas eller att samtycke ges till att befintliga biometriska kännetecken används och att en ansiktsbild fogas till ansökan. Av denna anledning förutsätter utfärdandet av ett nytt uppehållstillståndskort alltid att innehavaren av uppehållstillståndet vidtar åtgärder.

3 Målsättning

Målet med den föreslagna lagen är att uppehållstillståndet för personer som får tillfälligt skydd i Finland och det uppehållstillståndskort som utfärdas som intyg på tillståndet ska vara i kraft under hela den tid som det tillfälliga skyddet varar. Förlängningen av giltighetstiden för redan beviljade uppehållstillstånd och förnyandet av redan utfärdade uppehållstillståndskort bör ske i ett så flexibelt och smidigt förfarande som möjligt för både myndigheterna och dem som får tillfälligt skydd.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

I den föreslagna lagen om temporär ändring av utlänningslagen föreskrivs det att det första uppehållstillstånd som beviljas på grund av tillfälligt skydd ska gälla till dess att det vid den aktuella tidpunkten tillämpliga genomförandebeslutet av rådet upphör att gälla. Det är således fråga om ett undantag från bestämmelserna i 110 § om uppehållstillståndets längd och hur tillståndets längd bestäms. I lagen föreskrivs det dessutom att tillfälliga uppehållstillstånd som beviljats med stöd av 110 § i utlänningslagen och uppehållstillståndskort som utfärdats som intyg på tillståndet ska vara fortsatt giltiga under hela den tid som tillfälligt skydd tillämpas i Europeiska unionen. I förslaget beaktas också den situationen att rådet fattar ett nytt genomförandebeslut om tillfälligt skydd som är i kraft högst ett år. En person som får tillfälligt skydd behöver således inte separat ansöka om förlängning av sitt uppehållstillstånd. I sin helhet kan tillståndets giltighetstid således bli sammanlagt högst tre år. Migrationsverket beviljar på ansökan som intyg på fortsatt uppehållstillstånd ett nytt uppehållstillståndskort med uppdaterade anteckningar om tillståndets och kortets giltighet.

Lagen föreslås gälla till och med den 4 mars 2025, dvs. under hela den tid som tillfälligt skydd kan ges med stöd av direktivet.

Om rådet beslutar att förlänga det tillfälliga skyddet till mars 2025, ska ett nytt statsrådsbeslut fattas om givande av tillfälligt skydd till de kategorier av personer som avses i statsrådsbeslutet. Om ett sådant beslut fattas, tillämpas den föreslagna lagen också på personer som omfattas av statsrådets beslut.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

4.2.1 Ekonomiska konsekvenser

I Finland har ca 42 000 personer getts tillfälligt skydd före överlämnandet av denna regeringsproposition, och fram till utgången av 2022 uppskattas antalet uppgå till ca 48 000.

En ansökan om ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd är enligt 4 § i inrikesministeriets förordning om Migrationsverkets avgiftsbelagda prestationer 2022 (1175/2021) avgiftsfri. Förordningen för 2023 har ännu inte utfärdats.

Förnyandet av uppehållstillstånd och uppehållstillståndskort medför kostnader oberoende av hur detta genomförs. Genom den föreslagna lagen undviks de kostnader som Migrationsverket hade orsakats av behandlingen av separata ansökningar om fortsatt tillstånd för personer som får tillfälligt skydd och av förnyandet av de uppehållstillståndskort som i samband med detta utfärdas som intyg på tillståndet. Den föreslagna lagen erbjuder således det totalekonomiskt mest kostnadseffektiva sättet att säkerställa uppehållstillståndens fortsatta giltighet på det sätt som direktivet förutsätter.

De ekonomiska konsekvenserna av förslaget riktar sig inom området för inrikesförvaltningen till Migrationsverket. Det är närmast fråga om sådana kostnader för ändringar i informationssystemet som bedöms vara ringa.

4.2.2 Konsekvenser för myndigheterna

Den föreslagna lagen inverkar särskilt på Migrationsverkets verksamhet. Den föreslagna lagen undanröjer de resursbehov som skulle ha orsakats av behandlingen av ansökningar om fortsatt tillstånd. Den föreslagna förlängningen av giltighetstiden för tillstånd och uppehållstillståndskort kan tekniskt registreras direkt i det elektroniska systemet för hantering av utlänningsärenden (nedan *UMA-systemet*).

Det väsentliga är att de personer och andra aktörer som kan påverkas av det föreslagna förfarandet informeras om det. Informationen ska ges på sätt som når de ovannämnda aktörerna i så stor utsträckning som möjligt.

Den föreslagna förlängningen av giltighetstiden för uppehållstillstånd kräver ändringar i informationssystemen. Från UMA-systemet skickas information om uppehållsrätt också till Folkpensionsanstalten och Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata.

Det bedöms att det som nu föreslås fördelar beställningarna av uppehållstillståndskort över en längre period, varvid risken för uppkomsten av flaskhalsar i något skede av förfarandet för utfärdande av kortet minskar. Det kan bedömas att antalet ansökningar om uppehållstillståndskort är mindre än det antal kort som hittills har beviljats. Det är möjligt att en del av dem som får tillfälligt skydd inte anser sig behöva ett nytt kort och att en del av dem redan har lämnat landet.

Migrationsverket har meddelat att det håller på att utveckla en smidig servicekanal för kunderna för att de ska få ett nytt uppehållstillståndskort. Om det vid detta arbete konstateras att e-tjänster i praktiken inte är möjliga, föranleder det behov av kundbesök i samband med vilket personen identifieras. Verket ordnar också en möjlighet att vid behov ansöka om uppehållstillståndskort på något annat sätt än med hjälp av e-tjänster.

Om en person som får tillfälligt skydd i Finland inte har begärt ett nytt uppehållstillståndskort, anges det i uppehållstillståndskortet fortsatt att tillståndet upphör att gälla den 4 mars 2023. Polisen och gränsbevakningsväsendet har vid övervakningen av utlänningar enligt utlänningslagen möjlighet att kontrollera giltigheten av en persons uppehållstillstånd och uppehållstillståndskort i UMA-systemet.

4.2.3 Samhälleliga konsekvenser

Finland har i likhet med de övriga medlemsstaterna i Europeiska unionen förbundit sig att ge tillfälligt skydd till de kategorier av personer som anges i rådets genomförandebeslut och som intyg på skyddet ett uppehållstillstånd. Dessutom genom statsrådets beslut tillämpas rådets genomförandebeslut även till de personkategorier som nämns ovan i avsnitt 2.2.1. Upphållstillstånd som beviljats under det första året av tillfälligt skydd upphör i Finland att gälla den 4 mars 2023. Att uppehållstillståndet upphör medan skyddet varar skulle leda till en situation som strider mot unionsrätten. Det är också allmänt sett ändamålsenligt med tanke på samhället att Migrationsverket inte behöver rikta betydande resurser till att förnya uppehållstillstånden för personer som får tillfälligt skydd i en situation där rätten till skydd och skyldigheten att bevilja uppehållstillstånd grundar sig direkt på EU-lagstiftning som är förpliktande för Finland och ingen separat tillståndsprövning görs i fråga om förlängning av tillståndet.

I praktiken är det omöjligt att veta hur många av dem som får tillfälligt skydd i Finland som i själva verket fortfarande vistas i Finland. Skyddet och skyldigheten att bevilja ett uppehållstillstånd som intyg på skyddet fortsätter dock under hela den tid rådets genomförandebeslut är i kraft. Det bör också noteras att en person som får tillfälligt skydd inte förutsätts vistas i Finland hela tiden, utan han eller hon kan resa och lämna Finland under den tid skyddet gäller. I kommissionens riktlinjer konstateras det också uttryckligen att när en medlemsstat har utfärdat ett uppehållstillstånd har den person som åtnjuter tillfälligt skydd rätt att resa till andra medlemsstater än den som utfärdar uppehållstillståndet för 90 dagar inom en 180-dagarsperiod. En person kan också till exempel resa till Ukraina, vistas där och återvända till Finland utan att det påverkar beviljandet av tillfälligt skydd. Ett beviljat uppehållstillstånd ska enligt direktivet upphöra att gälla endast om Migrationsverket får information om att en person överförs till en annan medlemsstat där han eller hon fått uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd. Beslut om återkallande av tillståndet fattas då från fall till fall på basis av information från den andra staten. Således är uppgiften om att en person fortfarande befinner sig i Finland inte en förutsättning för att uppehållstillståndet ska vara i kraft under hela den tid skyddet gäller.

Den föreslagna lagen förtydligar också arbetsgivarnas situation när de anställer personer som får tillfälligt skydd i Finland, eftersom det tillfälliga skyddets ställning och tillståndets giltighetstid är klar och densamma för alla som får tillfälligt skydd. För arbetsgivare kan de föräldrade uppgifterna om uppehållstillståndskortets giltighet orsaka oklarhet i det fall att inget nytt uppehållstillståndskort har sökts.

4.2.4 Konsekvenser för personer som får tillfälligt skydd i Finland

Den mest väsentliga konsekvensen av förslaget är att uppehållstillståndet för alla som får tillfälligt skydd i Finland ska gälla till utgången av giltighetstiden för rådets genomförandebeslut.

Skyddet upphör att gälla samtidigt för alla personer. Liksom för närvarande är tillstånden olika långa beroende på när tillstånd har sökts och beviljats. Förslaget medför inte heller några nya rättigheter eller skyldigheter för dem som får tillfälligt skydd.

Inte ens omfattande information om behovet av att ansöka om fortsatt tillstånd skulle ha garanterat att alla som får tillfälligt skydd i Finland skulle ha ansökt om det. Med stöd av det som nu föreslås påverkar inte personens egen aktivitet eller passivitet uppehållstillståndets giltighet. Lagen och ett möjligt snabbt ikraftträdande av den gör att de som får tillfälligt skydd inte behöver oroa sig över tillståndets längd eller över hur de ska agera för att uppehållstillståndet ska fortsätta att gälla. På detta sätt undviker man också att de som nu får tillfälligt skydd för säkerhets skull på grund av sin osäkra situation ansöker om internationellt skydd eller något annat avgiftsbelagt uppehållstillstånd, även om villkoren för beviljande av uppehållstillstånd inte uppfylls i alla situationer.

I en situation där tillståndet fortsätter att gälla kan personen ansöka om ett nytt uppehållstillståndskort hos Migrationsverket. Ett nytt kort kan behövas till exempel när man reser, särskilt om personen saknar ett biometriskt pass. Om personen saknar biometriskt pass, krävs det visum eller uppehållstillstånd för att komma till Finland. Till exempel vid inresa från tredjeländer tar transportörer inte nödvändigtvis resenärer med sig om uppgifterna i deras uppehållstillståndskort inte är uppdaterade. De som får tillfälligt skydd ska informeras om möjligheten att ansöka om ett nytt uppehållstillståndskort.

Enligt 4 § i lagen om hemkommun (201/1994) får hemkommun beviljas om personen har ett i utlänningslagen avsett giltigt uppehållstillstånd som ger rätt till minst ett års tillfällig vistelse och dessutom med beaktande av förhållandena som helhet har för avsikt att stadigvarande bosätta sig i Finland. Som en faktor som visar att en person är stadigvarande bosatt beaktas bland annat att han eller hon har haft en tillfällig bostad i Finland i minst ett års tid utan avbrott efter inflyttningen. Lagen om hemkommun förutsätter således att boende som varar i minst ett års tid ska ske med uppehållstillstånd. Även rätten till Folkpensionsanstaltens bosättningsbaserade förmåner (inklusive sjukförsäkringsförmåner) förutsätter förutom ett gällande uppehållstillstånd också en individuell faktor som visar personens avsikt att bosätta sig här stadigvarande. En sådan faktor som grundar sig på 4 § i lagen om hemkommun och som visar att en person är stadigvarande bosatt är till exempel att personen faktiskt vistats i Finland i ett år. Den föreslagna lagen säkerställer att det faktum att uppehållstillståndet upphör att gälla inte avbryter tiden för boende med tillstånd och på så sätt inverkar på möjligheterna för den som får tillfälligt skydd att få hemkommun eller på dennes rätt till Folkpensionsanstaltens bosättningsbaserade förmåner.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

5.1.1 Förfarandet för fortsatt tillstånd enligt utlänningslagen

Förfarandet enligt den gällande utlänningslagen kräver att personer som får tillfälligt skydd själva inleder ett ansökningsförfarande när det första uppehållstillståndet upphör att gälla. För Migrationsverket skulle detta innebära behandling av upp till tiotusentals ansökningar om fortsatt tillstånd. Eftersom antalet uppehållstillstånd som ska förnyas är stort och tillstånden löper ut samtidigt innebär det att verket skulle behöva anvisa en betydande mängd personalresurser till tillståndsförfarandet.

Migrationsverket behöver inte göra någon separat tillståndsprövning när fortsatt tillstånd beviljas. En persons rätt till tillfälligt skydd har utretts redan en gång och skyldigheten att som intyg på skyddet utfärda uppehållstillstånd grundar sig direkt på Europeiska unionens lagstiftning som är förpliktande för Finland. På denna grund bedömdes det inte vara ändamålsenligt att binda Migrationsverkets resurser till ett separat tillståndsförfarande som är onödigt både administrativt och med tanke på tillgodoseendet av de sökandes rättigheter.

Dessutom skulle ett separat tillståndsförfarande vara förenat med en osäkerhet om huruvida informationen om behovet av en ny ansökan når alla dem vars uppehållstillstånd håller på att löpa ut. Även om en persons skyddsstatus kvarstår direkt med stöd av direktivet, skulle det faktum att det uppehållstillstånd som utfärdats som intyg på detta upphör att gälla innan skyddet upphör leda till en situation som inte är förenlig med unionsrätten och eventuellt också till en situation som är administrativt oklar med tanke på den nationella lagstiftningen. Personens egen aktivitet eller passivitet eller ett tillståndsförfarande som varar längre än till den 4 mars 2023 skulle också kunna påverka till exempel personens möjlighet enligt lagen om hemkommun att få hemkommun på basis av boende i minst ett år, eftersom boendet enligt 4 § i den lagen ska ske med uppehållstillstånd.

Däremot skulle ett separat tillståndsförfarande innebära att fortsatt tillstånd endast beviljas en person som man vet att vistas i Finland och vars bostadsort och adress är kända. Detta är dock inte relevant med beaktande av vad som ovan i avsnitt 4.2.3 konstateras om vistelse i landet.

5.1.2 Beviljande av fortsatt tillstånd i ett administrativt förenklat förfarande utan lagändringar

Vid beredningen bedömdes ett alternativ där fortsatt tillstånd för personer som omfattas av tillfälligt skydd i Finland skulle ha beviljats i ett administrativt förenklat förfarande utan lagändringar. Grunden för det förenklade förfarandet hade varit att finna en administrativt sett praktisk lösning för att uppfylla den skyldighet som ingår i direktivet och som är bindande för Finland.

I samband med detta övervägde man vid beredningen möjligheten att inleda förfarandet för fortsatt tillstånd på myndighetsinitiativ och att bevilja tillstånd på basis av den viljeyttring som ingick i personens tidigare ansökan om tillfälligt skydd. Anhängiggörandet av ett förvaltningsärende på myndighetsinitiativ utan en tydlig bestämmelse i lag som stöder detta skulle dock ha varit problematiskt med tanke på 2 § 3 mom. i grundlagen. Enligt det momentet ska all utövning av offentlig makt bygga på lag, och i all offentlig verksamhet ska lag noggrant iakttas. Dessutom bedömdes det att till exempel bestämmelserna om biometriska uppgifter i lagen om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen inte gör det möjligt att använda befintliga fingeravtrycksuppgifter i det nya uppehållstillståndskortet utan personens samtycke, vilket hur som helst skulle förutsätta att personen avger en viljeyttring under förfarandets gång.

Europeiska unionens lagstiftning innehåller inga bestämmelser om beviljande eller förnyande av uppehållstillstånd, utan detta har lämnats uttryckligen till den nationella lagstiftningen. Åtgärder som avviker från den nationella lagstiftningen kan således inte motiveras med iakttagandet av en skyldighet i unionslagstiftningen. Inte heller den gällande nationella lagstiftningen ger något sådant handlingsutrymme som gör det möjligt att bevilja fortsatt tillstånd i ett administrativt förenklat förfarande för att fullgöra den skyldighet som ingår i direktivet. På dessa grunder kom man vid beredningen fram till att det övervägda alternativet inte var genomförbart.

5.1.3 Föreskrivande om ett temporärt, förenklat förfarande för fortsatt tillstånd för personer som omfattas av tillfälligt skydd

Vid beredningen bedömdes också ett alternativ där det i utlänningslagen eller i en speciallag hade föreskrivits om ett förenklat förfarande för fortsatt tillstånd, om personen redan har beviljats uppehållstillstånd med stöd av 110 § i utlänningslagen. I praktiken kunde det till exempel ha varit fråga om att utfärda bestämmelser om inledande av förfarandet för fortsatt tillstånd på myndighetsinitiativ och om användning av redan lämnade fingeravtrycksuppgifter i det nya uppehållstillståndskortet utan personens samtycke. Detta alternativ bedömdes dock vara ett i lagstiftningshänseende mer komplicerat förfarande än det nu föreslagna, utan att det skulle ha haft samma underlättande effekt på det administrativa arbetet.

Denna lösning skulle inte heller ha medfört något mervärde för den som får tillfälligt skydd jämfört med vad som nu föreslås. Däremot skulle frågan ha blivit hur användningen av biometrisk data kännetecknas utan det samtycke som för närvarande krävs enligt lagen borde ha bedömts i ljuset av grundlagens 10 § som gäller skydd för privatlivet. Dessutom vore det inte ändamålsenligt att automatiskt sända nya uppehållstillståndskort till alla som får tillfälligt skydd i Finland, eftersom de adressuppgifter som lämnats till myndigheterna i samband med ansökan om tillfälligt skydd i många fall kan vara föråldrade. På dessa grunder kom man vid beredningen fram till att det övervägda alternativet inte var ändamålsenligt.

5.1.4 Bestämmelser om fortsatt tillfälligt uppehållstillstånd i en speciallag

Utgångspunkten för det projekt som tillsattes för att bereda lagförslaget var att det stiftas en speciallag om fortsatt uppehållstillstånd för personer som får tillfälligt skydd. Motiveringen till detta var att den föreslagna regleringen endast hade gällt den nu aktuella, exceptionella situationen. Under beredningen beslutade man att hålla fast vid huvudregeln att också temporära undantag ska föreskrivas i den lag som de hänförs till. Detta är viktigt i synnerhet med tanke på att lagstiftningen ska vara tydlig och bestämmelserna lätta att hitta. Av denna anledning föreslås det nu att utlänningslagen ändras temporärt i stället för att det stiftas en speciallag. Det som nu föreslås ska inte i fortsättningen utgöra en del av de allmänna bestämmelserna om tillfälligt skydd enligt utlänningslagen.

5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet

Skyldigheten att bevilja uppehållstillstånd för hela den tid som skyddet varar är bindande för alla medlemsstater som tillämpar direktivet. Emellertid föreskrivs det varken i direktivet eller i rådets genomförandebeslut om förfarandet för beviljande eller förnyande av uppehållstillstånd. På förfarandet för beviljande och förnyande av uppehållstillstånd tillämpas således enbart den nationella lagstiftningen.

Åtminstone i *Nederländerna*, *Belgien*, *Österrike*, *Sverige* och *Estland* beviljas det första tillståndet till och med den 4 mars 2023. Det finns för tillfället inga uppgifter att tillgå om det förfarande som tillämpas vid förnyande av tillstånd. Också i *Luxemburg* beviljas det första tillståndet fram till det datumet och det förnyas automatiskt om skyddet fortsätter. De som får skydd informeras separat om det förfarande som ska iaktas. Åtminstone i *Tyskland* gäller det tillfälliga skyddet och det uppehållstillstånd som ges som intyg på skyddet direkt till och med den 4 mars 2024. Medlemsstaternas bestämmelser om beviljande av uppehållstillstånd och tillståndets giltighetstid återspeglar alltid deras egen förvaltningspraxis och behörighetsfördelningen mellan myndigheterna. Även om det fanns tillgång till information om förfarandena, vore uppgifterna av denna orsak inte direkt jämförbara, och förfarandet inte i praktiken direkt tillämpligt i en annan medlemsstat.

6 Remissvar

Utlåtanden om propositionen begärdes av följande instanser: justitieministeriet, inrikesministeriets polisavdelning, inrikesministeriets gränsbevakningsavdelning, justitiekanslern i statsrådet, riksdagens justitieombudsman, diskrimineringsombudsmannen, barnombudsmannen, Migrationsverket, Polisstyrelsen, Folkpensionsanstalten, Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata, Finlands Röda Kors och Amnesty International. Utöver dessa gav också Centralhandelskammaren ett utlåtande. Alla remissinstanser understödde utkastet till proposition och ansåg det vara ändamålsenligt med tanke på dem som får tillfälligt skydd. Justitieministeriets förslag till ändring av den föreslagna paragrafen beaktades på det sätt som förhandlades fram med ministeriet. Polisstyrelsen tog fasta på att medlemsstaterna bör vidareutveckla informationsutbytet i fråga om huruvida en person har sökt eller fått tillfälligt skydd även i en annan medlemsstat. Ur Folkpensionsanstaltens synvinkel bör det vid beslut om fortsatt tillstånd kontrolleras att en person som får tillfälligt skydd i Finland inte har sökt och fått tillfälligt skydd också i ett annat EU-land. Detta är emellertid inte möjligt i praktiken och inte nödvändigt för att på det sätt som beskrivs ovan i avsnitt 4.2.3 förlänga det tillfälliga skyddet. Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata konstaterade i sitt utlåtande att det i fråga om rätten till hemkommun för största delen av dem som omfattas att tillfälligt skydd är en viktig faktor att det i 4 § i lagen om hemkommun avsedda bosättningsvillkoret uppfylls på basis av vistelsetiden. Det villkor på ett års boende som avses i paragrafen uppfylls i fråga om personer som får tillfälligt skydd i regel tidigast i början av mars 2023. För en del av dem som omfattas av tillfälligt skydd kan villkoren för att få en hemkommun dock uppfyllas redan när den temporära ändringen av utlänningslagen träder i kraft, vilket inverkar på när kommunerna kan få ansvar för att ordna tjänster. Centralhandelskammaren lyfte fram behovet av att sprida information om lagändringen, särskilt till företagare, eftersom det inte ska vara obligatoriskt att förnya uppehållstillståndskortet. Dessutom förde den fram sin oro över den tid då det inte längre är möjligt att få tillfälligt skydd och betonade behovet av att vara förberedd på detta i tid, så att de som fått sysselsättning eller en studieplats ska kunna stanna i Finland med sina familjer med stöd av något annat uppehållstillstånd.

7 Specialmotivering

110 a §. *Temporärt undantag i fråga om beviljande av uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd för bemötande av situationen i Ukraina.* I 1 mom. föreskrivs det om längden på det första uppehållstillstånd som beviljas på grund av tillfälligt skydd. Med avvikelse från 110 § i utlänningslagen ska en utlänning som är i behov av tillfälligt skydd beviljas ett tillfälligt uppehållstillstånd som gäller till dess att det vid den aktuella tidpunkten tillämpliga genomförandebeslutet av rådet upphör att gälla. Efter lagens ikraftträdande kan det första uppehållstillståndet med stöd av rådets gällande genomförandebeslut (EU) 2022/382 beviljas att gälla till och med den 4 mars 2024. Om rådet efter detta fattar ett nytt beslut om tillfälligt skydd, ska det första uppehållstillståndet gälla till utgången av giltighetstiden för det beslutet. Ett eventuellt nytt genomförandebeslut som rådet antar med stöd av direktivet om tillfälligt skydd får gälla i högst ett år. Bestämmelser om det uppehållstillståndskort som utfärdas som intyg på uppehållstillstånd finns i 33 a § i utlänningslagen.

I 2 mom. föreskrivs det om förlängning av giltighetstiden för ett uppehållstillstånd som redan beviljats på grund av tillfälligt skydd. Ett tillfälligt uppehållstillstånd som har beviljats med stöd av 110 § i utlänningslagen ska gälla så länge det vid den aktuella tidpunkten tillämpliga genomförandebeslut av rådet som nämns i 1 mom gäller. I enlighet med lagens ikraftträdandebestämmelse ska momentet tillämpas första gången på uppehållstillstånd som upphör att gälla den 4 mars 2023, varvid uppehållstillstånd som har beviljats med stöd av 110 § i utlänningslagen fortsätter att gälla från den dag lagen träder i kraft till och med den 4 mars 2024. Om rådet fattar ett

nytt beslut om tillfälligt skydd, tillämpas bestämmelsen i momentet på alla uppehållstillstånd som beviljats med stöd av 110 § och som gäller när beslutet träder i kraft. Då gäller uppehållstillståndet till utgången av giltighetstiden för rådets nya genomförandebeslut. Det nya genomförandebeslutet kan gälla högst till och med den 4 mars 2025, då den i direktivet angivna maximitiden på tre år går ut. Rådet kan också besluta om en kortare tid än detta.

Också det uppehållstillståndskort som utfärdats som intyg på uppehållstillstånd är giltigt under den tid uppehållstillståndet är i kraft. Som intyg på ett fortsatt uppehållstillstånd utfärdas på ansökan ett nytt uppehållstillståndskort enligt 33 a §. Även om de föräldrade uppgifterna i uppehållstillståndskortet inte påverkar uppehållstillståndets giltighetstid eller personens rättigheter och det därför inte är nödvändigt att ansöka om ett nytt uppehållstillståndskort, ska personen dock ha möjlighet att få ett sådant. Ett nytt uppehållstillståndskort med aktuella uppgifter om giltighet kan behövas till exempel när man reser, särskilt om personen saknar ett biometriskt pass. Polisen och Gränsbevakningsväsendet har vid övervakningen av utlännningar enligt utlänningslagen möjlighet att vid behov kontrollera giltigheten av en persons uppehållstillstånd och uppehållstillståndskort i UMA-systemet, så något nytt kort behöver inte skaffas för att visa att vistelsen i Finland är laglig.

Ansökan om uppehållstillståndskort ska göras hos Migrationsverket. Ansökan kan göras av den som har beviljats uppehållstillståndskortet. I enlighet med 14 § i förvaltningslagen (434/2003) ska en ansökan för en person under 15 år göras av dennes vårdnadshavare eller någon annan laglig företrädare. Om den minderåriga har fyllt 15 år kan han eller hon själv ansöka om ett nytt uppehållstillståndskort, eller så kan ansökan göras av den minderårigas vårdnadshavare eller någon annan laglig företrädare. En ansökan om ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd är enligt 4 § i inrikesministeriets förordning om Migrationsverkets avgiftsbelagda prestationer 2022 (1175/2021) avgiftsfri, varvid också ett nytt uppehållstillståndskort ska vara avgiftsfritt. För 2023 utfärdas en ny årlig förordning av inrikesministeriet.

8 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt efter det att den har antagits och blivit stadfäst. Lagen föreslås gälla till och med den 4 mars 2025. Bestämmelserna i 2 mom. tillämpas första gången på uppehållstillstånd som upphör att gälla den 4 mars 2023.

9 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Enligt 6 § 1 mom. i grundlagen (731/1999) är alla lika inför lagen. Enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd) förutsätter jämlikhetsbestämmelsen dock inte att alla medborgare ska bemötas likadant i alla avseenden, om inte de förhållanden som inverkar på ärendet är likadana. Ställningen och rättigheterna för personer som får tillfälligt skydd grundar sig på direktivet om tillfälligt skydd. Medlemsstaterna är skyldiga att ge tillfälligt skydd till de kategorier av personer som anges i rådets genomförandebeslut för hela den tid skyddet varar och som intyg på skyddet ett uppehållstillstånd. På detta sätt har dessa personer med stöd av unionslagstiftningen försatts i en annan ställning än andra personer som ansöker om uppehållstillstånd eller internationellt skydd i en medlemsstat. Rådets genomförandebeslut tillämpas i Finland också till de personkategorier som nämns i statsrådets beslut. Genom det föreslagna förfarandet säkerställs det att den ovannämnda skyldigheten uppfylls på ett enhetligt sätt för alla personer som får tillfälligt skydd i Finland och så att uppehållstillståndets giltighet inte avbryts under den tid skyddet varar. På detta sätt kan alla som får tillfälligt skydd i Finland behandlas lika. Det finns således ett godtagbart syfte för den föreslagna avvikelsen från det normala förfarandet för fortsatt tillstånd.

Enligt 9 § 4 mom. i grundlagen regleras rätten för utlänningar att resa in i Finland och att vistas i landet genom lag. Enligt grundlagens 21 § 1 mom., som gäller rättsskydd, har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättsskipningsorgan. Förslaget om att uppehållstillstånd som redan beviljats på grund av tillfälligt skydd ska fortsätta att gälla direkt med stöd av lag under hela den tid som tillfälligt skydd tillämpas i Europeiska unionen utgör ett undantag från huvudregeln i utlänningslagen och förvaltningslagen, dvs. att ansökan anhängiggörs och ett överklagbart beslut fattas i ärendet. Personer som omfattas av den föreslagna lagens tillämpningsområde har dock redan en gång uttryckt sin önskan att få tillfälligt skydd i Finland. Det tillfälliga skydd som getts på basis av denna viljeyttring fortsätter under hela den tid som anges i rådets genomförandebeslut. Ett uppehållstillstånd däremot visar endast att personen åtnjuter tillfälligt skydd, och medlemsstaterna ska i sin nationella lagstiftning säkerställa att tillståndet gäller under hela den tid skyddet varar. Rättigheterna för personer som får skydd förblir dock i kraft även om uppehållstillståndets giltighetstid har löpt ut. Det som här föreslås medför inga nya rättigheter eller skyldigheter för dem som får skydd, utan syftet är endast att säkerställa att uppehållstillståndet för personer som får tillfälligt skydd i Finland och det uppehållstillståndskort som utfärdas som intyg på tillståndet gäller under hela den tid som det tillfälliga skyddet varar. Med stöd av vad som anförts ovan förutsätter varken 9 § 4 mom. eller 21 § i grundlagen i denna situation att det ska föreskrivas att tillståndet fortsätter att gälla så att det är fråga om ett beslut som fattas i förvaltningsförfarande och som grundar sig på en ansökan om fortsatt tillstånd som sökanden själv har lämnat in. Det kan bedömas att det förfarande som nu föreslås inte äventyrar någons rättsskydd eller medför olägenhet.

Enligt 22 § i grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Genom det föreslagna tryggas tillgodoseendet av rättigheterna för dem som får tillfälligt skydd i Finland, vilket för sin del också främjar tillgodoseendet av deras rättigheter enligt 22 §.

Den föreslagna temporära lagen är endast tillämplig på personer som får tillfälligt skydd i Finland och genom den löses endast den aktuella, exceptionella situation som beror på kriget i Ukraina. Lagen ska därför gälla temporärt till och med den 4 mars 2025. Förslaget har alltså drag av en lag för ett enskilt fall. Grundlagsutskottet har i sin praxis utgått från att man bör undvika att stifta lagar för enskilda fall (se GrUU 19/2008 rd, s. 5/I–II). I utskottets praxis har stiftandet av lagar för enskilda fall dock inte ansetts innebära någon direkt konflikt med grundlagen. Den uppfattningen stöds av att 2 § 1 mom. i grundlagen framhåller riksdagens ställning som det högsta statsorganet (GrUU 41/2017 rd, se även RP 1/1998 rd, s. 74), (GrUU 41/2022 rd). Det är första gången som systemet med tillfälligt skydd har införts inom Europeiska unionen, och den relevanta nationella lagstiftningen har inte tillämpats tidigare. Ändringen grundar sig på behovet att på det sätt som förutsätts i direktivet bevilja det första uppehållstillståndet för personer som får tillfälligt skydd i Finland och att förlänga tillståndens giltighetstid, så att förfarandet är administrativt sett ändamålsenligt och fullt ut tillgodoser rättigheterna för dem som får tillfälligt skydd. Det som nu föreslås kan anses höra till lagstiftarens prövningsrätt, och förslaget står således inte i strid med grundlagen.

På de grunder som anges ovan kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Kläm

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lag

om temporär ändring av utlänningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
fögas temporärt till utlänningslagen (301/2004) en ny 110 a § som följer:

110 a §

*Temporärt undantag i fråga om beviljande av uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd
för bemötande av situationen i Ukraina*

Med avvikelse från 110 § 1 mom. beviljas en utlänning som är i behov av tillfälligt skydd ett tillfälligt uppehållstillstånd som gäller till dess att det vid den aktuella tidpunkten tillämpliga genomförandebeslutet av rådet om fastställande av att det föreligger massiv tillströmning av fördrivna personer från Ukraina, med följden att tillfälligt skydd införs, upphör att gälla.

Ett tillfälligt uppehållstillstånd som har beviljats med stöd av 110 § gäller så länge det vid den aktuella tidpunkten tillämpliga genomförandebeslut av rådet som nämns i 1 mom gäller. Det uppehållstillståndskort som utfärdats som intyg på uppehållstillstånd är giltigt under den tid uppehållstillståndet är i kraft. Som intyg på ett gällande uppehållstillstånd utfärdas på ansökan ett nytt uppehållstillståndskort. Ansökan om uppehållstillståndskort ska göras hos Migrationsverket.

Denna lag träder i kraft den 20 och gäller till och med den 4 mars 2025. Lagens 110 a § 2 mom. tillämpas första gången på uppehållstillstånd som upphör att gälla den 4 mars 2023.

Helsingfors den 3 november 2022

Statsminister

Sanna Marin

Inrikesminister Krista Mikkonen