

U 36/2022 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle tilapäisen suojelun direktiivin käyttöön ottamisesta Ukrainan tilanteeseen vastaamiseksi

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle 4 päivänä maaliskuuta 2022 annettu neuvoston täytäntöönpanopäätös (EU) 2022/382 Ukrainasta siirtymään joutuneiden henkilöiden joukoittaisen maahantulon tilanteen toteamisesta direktiivin 2001/55/EY 5 artiklan nojalla ja sen seurauksena tilapäisen suojelun antamisesta sekä asiasta laadittu muistio.

Helsingissä 12.5.2022

Sisäministeri Krista Mikkonen

Johtava asiantuntija Kukka Krüger

SISÄMINISTERIÖ

MUISTIO
10.5.2022

EU/2022/0298

NEUVOSTON TÄYTÄNTÖÖNPANOPÄÄTÖS (EU) 2022/382 UKRAINASTA SIIRTYMÄÄN JOUTUNEIDEN HENKILÖIDEN JOUKOITTAISEN MAAHANTULON TILANTEEN TOTEAMISESTA DIREKTIIVIN 2001/55/EY 5 ARTIKLAN NOJALLA

1 Tausta

Venäjän 24.2.2022 Ukrainassa aloittaman hyökkäyssodan vuoksi jo noin 5,4 miljoonaa ihmistä on paennut naapurimaihin. Komissio antoi 2.3.2022 ehdotuksen (COM(2022) 91 final) tilapäisen suojelun direktiivin 2001/55/EY (jäljempänä tilapäisen suojelun direktiivi) käyttöön ottamisesta, jotta suojelua voitaisiin myöntää nopeasti ja yhtenäisesti Ukrainasta paenneille ihmisille kaikissa jäsenvaltioissa. Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto hyväksyi asiaa koskevan täytäntöönpanopäätöksen 4.3. ja se tuli voimaan samana päivänä.

Tilapäisen suojelun direktiivin käyttöön ottamista koskeva asia toimitettiin kiireellisyyden vuoksi eduskunnalle ensi vaiheessa E-asiana (E 19/2022 vp) 28.2. Eduskunnalle annettiin E-asiana 23.3. myös selvitys erityisesti sotaa pakenevien vastaanottoon liittyvästä yhteisvastuusta, joka asiallisesti liittyy tilapäisen suojelun antamiseen (E 29/2022 vp). Tällä kirjelmällä myös täydennetään mainituissa E-kirjelmissä todettuja käsittelytietoja ja tilannekuvaa.

Komissio antoi 8.3.2022 tiedonannon (COM(2022) 107 final) Venäjän suurhyökkäyksen muutoliikevaikutuksiin vastaamiseksi toteutettavista EU-toimista. Tiedonantoa käsiteltiin osana E-kirjettä E 29/2022 vp.

Komissio antoi 23.3.2022 tiedonannon (COM(2022) 131 final) edellä mainitun neuvoston täytäntöönpanopäätöksen (EU) 2022/382 täytäntöönpanoa koskevista toimintaohjeista liittyen mm. Ukrainasta saapuvien turvallisuuteen, lasten asemaan, koulutukseen, terveydenhuoltoon, työntekoon ja asumiseen.

2 Päätöksen tavoite

Tilapäisen suojelun direktiivin 5 artikla edellyttää neuvoston täytäntöönpanopäätöstä siirtymään joutuneiden henkilöiden joukoittaisen maahantulon tilanteen toteamiseksi ja tilapäisen suojelun antamisesta.

Tilapäistä 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.

3 Päätöksen pääasiallinen sisältö

3.1 Tilannekuva Ukrainasta paenneiden osalta

YK:n pakolaisjärjestö UNHCR:n arvioiden mukaan jo noin 5,4 miljoonaa ihmistä on sodan alettua paennut Ukrainasta. Miljoonat muut ovat paenneet Ukrainan sisällä. Suurimmat tulija-

määrät ovat kohdistuneet Puolaan, Unkariin, Slovakiaan, Romaniaaan, ja Moldovaan. Maaliskuun alussa tulija määrät EU:n alueelle kasvoivat suurella päivävuuhdilla, nousten korkeimmillaan lähes 200 000 henkilöön päivässä, mutta huhti-toukokuun aikana tulija määrät ovat tasaantuneet noin 40 000 henkilöön päivässä. Tilapäisen suojelun piiriin on toukokuun alkuun mennessä rekisteröitynyt noin 2,5 miljoonaa henkilöä, ja hieman yli 21 000 on hakenut turvapaikkaa. Ukrainassa on asunut puoli miljoonaa kolmannen maan kansalaista vuoden 2021 lopussa. Näistä yli kolmasosan arvioidaan paenneen nyt EU:n alueelle. Ukrainasta paenneet ovat yleisen liikekannallepanon vuoksi pääasiassa naisia, lapsia ja ikääntyneitä. Ukrainan kansalaiset voivat matkustaa viisumivapaasti Schengen-alueella 90 vuorokautta, jos heillä on biometrinen passi. Monilla alkuvaiheessa paenneilla on ollut EU-jäsenmaissa sukulaisia tai tuttavuuksia, joiden luokse he ovat voineet mennä. Tilanne on kuitenkin muuttumassa, ja yhä useampi tulija on jatkossa haavoittuvassa asemassa ja avun tarpeessa. Tiedossa on myös, että ihmisiä on palannut Ukrainaan sotatoimien siirryttyä enenevässä määrin Itä-Ukrainaan. On vielä aikaista sanoa, miten paluun mahdollisuus kehittyi ja tuleeko paluusta laajempi ilmiö.

EU:ssa Ukrainan tilanteen muuttoliikevaikutuksia käsitellään tällä hetkellä kolmella eri foorumilla: (1) strategiseen keskusteluun keskittyvä neuvoston kriisimekanismi IPCR, (2) komission hallinnoima varautumis- ja kriisinhallintaverkosto Blueprint Network ja (3) komission Ukrainan tilannetta varten perustama solidaarisuusfoorumi, jonka puitteissa keskustellaan jäsenmaiden tukitoimien tarpeista ja niihin vastaamisesta.

3.2 Tilapäinen suojelu ja suojelua saavia koskeva yhteisvastuu

Vuonna 2001 hyväksytyllä tilapäisen suojelun direktiivillä on luotu järjestelmä sellaisia joukkoittaisen maahantulon tilanteita varten, joissa EU:hun saapuu kolmansien maiden kansalaisia, jotka eivät voi palata kotimaahansa erityisesti sodan, väkivallan tai ihmisoikeusloukkausten takia. Se soveltuu tilanteessa, jossa unionin alueelle tulevat henkilöt ovat lähtöisin tietystä maasta tai tietyltä maantieteelliseltä alueelta, riippumatta siitä, tulevatko he alueelle omasta aloitteestaan tai avustettuna, esimerkiksi evakointiohjelman kautta. Direktiivin tarkoitus on siis mahdollistaa suojelun myöntäminen suuremmalle ryhmälle kerrallaan, ilman yksilöllistä harkintaa suojelun tarpeesta.

Tilapäisen suojelun direktiivi edellyttää jäsenvaltioiden tekävän tarvittaessa koko suojelun voimassaolon ajan keskenään yhteistyötä suojelua saavien henkilöiden siirtämiseksi jäsenvaltiosta toiseen edellyttäen, että nämä ovat suostuneet tällaiseen siirtoon. Tarkoituksena on päästä yhteisymmärrykseen siirtymään joutuneiden henkilöiden jakamisesta eri jäsenvaltioihin sekä vastaanottavien valtioiden että tulijoiden itsensä molemminpuolisen vapaaehtoisuuden pohjalta. Keskustelua vastaanottovalmiudesta ja tarpeista siirtää täytäntöönpanopäätöksen alaan kuuluvia henkilöitä toisiin jäsenvaltioihin käydään 11.3. työnsä aloittaneen solidaarisuusfoorumin puitteissa.

Siirroilla on tässä vaiheessa ollut varsin vähäinen määrällinen vaikutus suurina määrinä Ukrainasta sotaa paenneita henkilöitä vastaanottaneiden valtioiden tilanteeseen. Tärkeimpään rooliin on noussut siirtymisen helpottaminen EU:n sisällä, jotta henkilö voi hakeutua haluamaansa valtioon, ja oikean tiedon välittäminen jäsenvaltioiden tilanteesta, tilapäisen suojelun mahdollisuudesta ja käytettävistä olemista liikenneyhteyksistä. Siirtojen kokonaismerkitys voi kuitenkin kiihtyä pitkäaikaisessa kasvussa, kun henkilöiden mahdollisuudet liikkua omatoimisesti vähenevät ja toisaalta vastaanottokapasiteetit tietyissä maissa ylittyvät. On arvioitu, että noin puolet Ukrainasta paenneista on alaikäisiä. Näiden joukossa on merkittävä määrä myös yksin liikkuvia alaikäisiä, joiden osalta tuentarpeet ovat ilmeiset. Vaikka siirrot ovat Ukrainasta paenneiden kokonaismäärään nähden pienessä roolissa, niiden merkitys voi olla huomattava tiettyjen haavoittuvien ryhmien, kuten vammaisten tai alaikäisten osalta, joiden mahdollisuudet itsenäiseen liikkumiseen

ovat rajalliset. Olennaisinta siten onkin periaatteellinen valmius tukea näitä valtioita kaikin tarvittavin tavoin. Siirrot ovat yksi käytettävissä oleva yhteisvastuun muoto. Sovittuun aikaan viiranomaisten kesken koordinoidusti toteutettava siirto antaa muita saapumistapoja paremman mahdollisuuden ennakoita ja varautua henkilöiden vastaanottoon ja heidän välittömän ohjaamisen suojelun piiriin.

Erityisen paineen alla on ollut Moldova, jonka vastaanottokyky on jo ylitetty ja joka on pyytänyt kahdenvälistä tukea EU:n jäsenvaltioilta. Jo 11 EU:n jäsenvaltiota samoin kuin EU:n ulkopuolisista maista Norja, Sveitsi ja Liechtenstein ovat jo sitoutuneet siirtämään yhteensä n. 19 500 henkilöä Moldovasta. Komissio on toivonut myös muilta jäsenvaltioilta valmiutta siirtoihin Moldovasta. Siirtojen osalta on huomioitava, että siirtoja voidaan tehdä vain henkilöiden itsensä suostumuksella, ja esimerkiksi Puola on jo tuonut EU-keskusteluissa esiin, että monet jäävät mieluummin lähelle Ukrainan rajaa. Tämä tilanne on noussut esille myös siirrettäessä henkilöitä Moldovasta. Moldovasta onkin toukokuun alkuun mennessä väliin mennessä siirretty hieman alle 1300 henkilöä.

Suomi on ilmaissut ministeritasolla olevansa valmis ottamaan vastaan Ukrainasta siirtymään joutuneita henkilöitä myös siirtojen muodossa ja Suomelle on esitetty kahdenvälisiä pyyntöjä tilapäistä suojelua saavien vastaanottamiseksi. Ukrainan Suomen suurlähetystö toimitti 22.3.2022 Suomelle pyynnön harkita mahdollisuutta ja valmiuksia vastaanottaa lapsia sekä vammaisia henkilöitä Ukrainasta ja tarpeista on keskusteltu Ukrainan Suomen edustuston kanssa. Ukrainalle vastattiin nootilla 7.4., jossa todettiin Suomella olevan ensi vaiheessa valmius ottaa vastaan 20 liikuntavammaista henkilöä, jotka tarvitsevat esteettömät vastaanottoolosuhteet sekä heidän läheiset perheenjäsenensä, ja 30 ilman huoltajaa olevaa alaikäistä. Ministeritason keskusteluissa on tullut esille Virossa olevien Ukrainasta paenneiden suuri määrä ja toive tiiviimpään yhteistyöhön Suomen kanssa heidän vastaanottamisessa. Virolle on ilmaistu Suomen valmius antaa tukea tarvittaessa. Tällä hetkellä ensisijaista on helpottaa ihmisten liikumista omin päin ja tarvittaessa toteuttaa haavoittuvien siirtoja, esimerkiksi siirrettävien määristä tai aikatauluista ei ole käyty vielä keskustelua. Myös Puola on ilmaissut kahdenvälisissä ministeritason keskusteluissa toiveensa yhteistyöstä Suomen kanssa siirtymään joutuneiden edelleen siirtymisen helpottamiseksi. Tämä ei ainakaan toistaiseksi ole johtanut tarkempaan keskusteluun tuen toteuttamisesta tai sen muodosta.

3.3 Komission viimeisimmät toimenpiteet liittyen tilapäiseen suojeluun

Komissio antoi 23.3. tiedonannon (COM(2022) 131 final) koskien EU:n valmiutta vastaanottaa Ukrainasta saapuvia ihmisiä, erityisesti turvallisuuden, lasten aseman, koulutuksen, terveydenhuollon, työnteon ja asumisen kysymyksissä. Tiedonannossa komissio korosti resurssien ja asiantuntijuuden koordinaatiota, kansainvälistä järjestäytymistä jäsenmaiden välillä ja niiden ulkopuolella, sekä tehokasta ja joustavaa rahoitusta edistääkseen solidaarisuutta ja yhteistyötä tilapäisen suojelun toimeenpanossa. Komission mukaan lyhyen ja keskipitkän aikavälin tarpeet ovat nyt keskiössä, mutta tilanne muistuttaa myös pitkän aikavälin uudistusten tärkeydestä kokonaisvaltaisessa maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikassa.

Komissio julkaisi 28.3. järjestetyn ylimääräisen oikeus- ja sisäasioiden neuvoston yhteydessä kymmenen kohdan suunnitelman, joka listaa keskeisimmät toimet eurooppalaisen koordinaation vahvistamiseksi Ukrainasta sotaa pakenevien vastaanottamisessa:

1. Eurooppalainen tietokanta, joka kokoaa yhteen jäsenmaissa tehdyt tilapäisen suojelun rekisteröinnit

2. EU-tason koordinaatio liittyen jäsenmaissa sijaitseviin kuljetus- ja informaatiokeskukseen
3. Vastaanottojärjestelmien tehostaminen ja asianmukaisen hoidon ja asumisen takaaminen
4. Kansallisten varautumissuunnitelmien päivittäminen kattamaan pitkän ja keskipitkän aikavälin tarpeet
5. Yhteiset menettelyt lasten vastaanottamiseksi
6. Yhteinen ihmiskaupan vastainen suunnitelma: ihmiskaupan torjuminen ja uhrien auttaminen
7. EU-tason koordinaatio solidaarisuuden vahvistamiseksi Moldovan kanssa
8. Yhteistyön vahvistaminen EU:n ulkopuolisten maiden kanssa, jotka voivat antaa suojaa Ukrainasta pakeneville
9. EU:n sisäisen turvallisuuden kysymysten huomiointi
10. Asianmukaiset resurssit ja rahoitus

3.4 Neuvoston täytäntöönpanopäätöksen sisältö

Neuvoston täytäntöönpanopäätös tuli voimaan 4.3.2022. Sitä sovelletaan seuraaviin ryhmiin kuuluvii 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.

Tämän lisäksi jäsenvaltioiden tulee soveltaa 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. Suomessa näiden henkilöiden tilanteeseen on perusteltua soveltaa neuvoston täytäntöönpanopäätöstä.

Jäsenvaltiot voivat päättää soveltaa päätöstä 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.

Jäsenvaltioita myös kannustetaan harkitsemaan tilapäisen suojelun ulottamista myös henkilöihin, jotka pakenivat Ukrainasta vähän ennen 24.2.2022 jännitteiden kasvaessa tai jotka olivat unionin alueella juuri ennen kyseistä päivää ja jotka eivät aseellisen konfliktin vuoksi voi palata Ukrainaan.

Jäsenvaltiot voivat soveltaa täytäntöönpanopäätöstä myös muihin henkilöihin. Valtioneuvosto päätti 8.3. tilapäisen suojelun antamisesta edellä kuvatuille kolmelle henkilöryhmälle. Tämän lisäksi tilapäistä suojelua annetaan Suomessa jo oleskeleville ja Suomeen saapuneille Ukrainan kansalaisille ja heidän perheenjäsenilleen, jotka eivät aseellisen konfliktin vuoksi voi palata Ukrainaan (valtioneuvoston päätös 149/2022). Päätös tuli voimaan heti ja se on voimassa niin kauan kuin neuvoston täytäntöönpanopäätös (EU) 2022/382 on voimassa.

Täytäntöönpanopäätöksen mukaan jäsenvaltioiden on käytettävä EU:n muuttoliikettä käsittelevää varautumis- ja kriisinhallintaverkostoa (Blueprint Network) ja edistettävä unionin yhteistä tilannetietoisuutta jakamalla asiaankuuluvia tietoja EU:n poliittisen kriisitoiminnan integroitujen järjestelyjen (IPCR) kautta. Komissio koordinoi jäsenvaltioiden yhteistyötä ja tietojenvaihtoa ja seuraa jäsenvaltioiden vastaanottovalmiutta ja lisätuen tarpeita. Tätä varten komissio seuraa ja tarkastelee tilannetta jatkuvasti yhteistyössä jäsenvaltioiden, Euroopan raja- ja merivartiostoviraston (Frontex), turvapaikkaviraston (EUAA) ja Europolin kanssa. Lisäksi Frontex, EUAA ja Europol antavat operatiivista tukea jäsenvaltioille, jotka pyytävät niiden apua tilanteesta selviämiseksi, myös tämän päätöksen soveltamiseksi.

Täytäntöönpanopäätöstä sovelletaan vuoden ajan eli 4.3.2023 asti, jollei sen soveltamista lopeteta aikaisemmin. Komissio voi milloin tahansa ehdottaa neuvostolle tilapäisen suojelun lopettamista sillä perusteella, että Ukrainan tilanne mahdollistaa tilapäisen suojelun saaneiden henkilöiden turvallisen ja pysyvän paluun. Soveltamista myös jatketaan ilman eri toimenpiteitä kuusi kuukautta kerrallaan enintään vuoden ajan, jos alkuperäisen ajanjakson ei katsota riittävän siihen, että jäsenvaltiot pystyisivät tehokkaasti hallitsemaan tilannetta, tai jos tilanne ei edelleenkään salli tilapäistä suojelua saavien henkilöiden turvallista paluuta Ukrainaan.

4 Päätöksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Täytäntöönpanopäätöksen oikeusperustana on tilapäisen suojelun direktiivi ja erityisesti sen 5 artikla. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan oikeusperusta on asianmukainen.

Päätöksen hyväksymiseen vaadittiin neuvostossa direktiivin 5 artiklan mukaisesti määräänemistä.

Komission mukaan jäsenvaltiot eivät pysty riittävässä määrin saavuttamaan ehdotuksen tavoitteita yksin, vaan tavoitteet pystytään toiminnan laajuuden ja vaikutusten vuoksi saavuttamaan paremmin unionin tasolla. Komissio katsoo, että ehdotus täytäntöönpanopäätökseksi kunnioittaa myös suhteellisuusperiaatetta eikä ylitä sitä, mikä on välttämätöntä ilmoitettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Komission arvion mukaan tilapäinen suojelu on tässä tilanteessa asianmukainen väline, kun otetaan huomioon Venäjän Ukrainaan kohdistuvan hyökkäyksen poikkeuksellinen luonne ja joukoittaisen maahantulon laajuus.

Valtioneuvosto pitää ehdotusta ja sen pohjalta tehtyä täytäntöönpanopäätöstä toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen mukaisena.

5 Päätöksen vaikutukset

i) Vaikutukset EU:n budjettiin

Komissio on korostanut, että olemassa olevia eri EU-budjetin rahoitusvälineitä pyritään mahdollisimman joustavasti hyödyntämään Ukrainan sotaa pakenevien ihmisten tarpeisiin vastamiseksi EU-budjetin määrärahojen puitteissa. Komissio on muun muassa esittänyt sisäasioiden

rahastojen käyttöön vaikuttavia säädösmuutoksia, joilla lisättäisiin joustoja rahoitusvälineiden hyödyntämisen helpottamiseksi. Paitsi sisäasioiden rahoitusvälineitä, komissio korostaa myös erityisesti koheesiopolitiikan rahastojen merkitystä tilanteeseen vastaamiseksi.

EU:n turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoa koskevien asetusten (ohjelmakausi 2014-2020 ja 2021-2027) ja horisontaaliasetuksen muuttamista koskeva Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus tuli voimaan 11.4.2022. Muutoksen tavoitteena on helpottaa Euroopan unionin sisäasioiden rahastojen varojen käyttöä pidentämällä ohjelmakauden 2014-2020 kustannusten tukikelpoisuusaikaa ja vapauttamalla käyttämättömiä varoja, jotta ne voivat vastata paremmin hyökkäyksen johdosta lisääntyneeseen muuttoliikkeeseen Ukrainasta sekä rajavalvonnasta aiheutuneisiin tarpeisiin. Muutosta koskevasta komission asetusehdotuksesta on annettu U-kirjelmä U 28/2022 vp.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2022/562 asetusten (EU) N:o 1303/2013 ja (EU) N:o 223/2014 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse koheesiopoliittisesta tukitoimesta Euroopan pakolaisten auttamiseksi (CARE) tuli voimaan 8.4.2022. Kyseisessä asetuksessa muutettiin ohjelmakauden 2014 - 2020 koheesiopolitiikan rahastoihin ja vähävaraisimmille suunnattuun eurooppalaisen avun rahastoon (FEAD) sovellettavaa sääntelyä, jotta Eurooppa voisi osoittaa solidaarisuuttaan pakolaisille ja auttaa Ukrainan sotaa pakenevia ihmisiä. Menot Venäjän sotilaallisen hyökkäyksen aiheuttamiin muuttoliikehaasteisiin vastaamisesta ovat tukikelpoisia takautuvasti 24.2.2022 alkaen. Muutosta koskevasta komission asetusehdotuksesta on annettu E-kirjelmä E 26/2022 vp ja tämän jälkeen U-kirjelmä U 30/2022 vp.

Suomen käytössä olevien 2014 - 2020 ohjelmakauden varojen sidonta-aste on jo korkea, eikä komission ehdotuksilla ole alustavan arvion mukaan merkittävää vaikutusta ohjelmien toimeenpanoon.

Komissio antoi 22.4.2022 lisätalousarvioesityksen nro 3/2022 (COM (2022) 262 final), jolla vahvistettaisiin EU:n turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston sekä rajaturvallisuus- ja viisumipolitiikan rahoitusvälineen määrärahoja kuluvan vuoden EU-budjetissa. Esityksestä laaditaan erillinen U-jatkokirjelmä (U 35/2021 vp).

ii) Vaikutukset kansalliseen talousarvioon

Tilapäistä suojelua saavien vastaanotosta tulee kustannuksia samaan tapaan kuin turvapaikanhakijoiden vastaanotosta, riippuen merkittävästi siitä, kuinka moni suojelua saavista pystyy itse turvaamaan toimeentulonsa työnteko-oikeutensa myötä. Ulkomaalaislain (301/2004) 109 §:n perusteella tilapäistä suojelua saavat kuuluvat tilapäisen suojelun ajan vastaanottolain piiriin ja ovat oikeutettuja vastaanottolain mukaisiin palveluihin.

Hallitus on päättänyt, että valtio korvaa pakolaisten palveluista aiheutuvia kustannuksia kunnille tilapäisen suojelun käyttöönotosta lähtien. Toistaiseksi palvelut toteutetaan Maahanmuuttoviraston alaisten vastaanottokeskusten järjestämisvastuulla ja tuotetaan joustavasti kuntien ja vastaanottokeskusten yhteistyöllä. Korvattaviin palveluihin kuuluvat majoituksen lisäksi niin sovittaessa myös mm. sosiaali- ja terveyspalvelut, työllisyyspalvelut sekä palvelut sotaa pakenevien lasten auttamiseksi ja oppimisen edellytysten turvaamiseksi siten, että lasten oikeudet toteutuvat:

-varhaiskasvatusta valtionavustuksella vuonna 2022 sekä tilapäislain turvin vuonna 2023

-perusopetuksen valmistavaa opetusta

-suomi/ruotsi toisena kielenä ja oman äidinkielen opetusta sekä

-riittävät oppilashuollon palvelut sotaa pakenevien lasten auttamiseksi.

Edellä mainittuihin kokonaisuuksiin tarvittavat määrärahat varataan vuoden 2022 lisätalousarvioon sekä jatkossa talousarvioon ja julkisen talouden suunnitelmaan tarpeen mukaan.

Tämän hetken arvioiden mukaan maahanmuuttokokonaisuuden lisämäärätarpeet olisivat yhteensä n. 570 milj. euroa vuonna 2022, n. 780 milj. euroa vuonna 2023 ja n. 470 milj. euroa vuonna 2024. Vastaanoton osuus maahanmuuttokokonaisuudesta on n. 500 milj. euroa vuosina 2022 ja 2023 ja 160 milj. euroa vuonna 2024.

Määrärahatarve perustuu arvioon, jonka mukaan v. 2022 jätettäisiin 60 000 tilapäisen suojelun hakemusta ja 6 000 turvapaikkahakemusta. Tilapäistä suojelua hakevat voivat saapua Suomeen joko omaehtoisesti tai osana yhteisvastuuta toteutettuina siirtoina. Vuonna 2023 turvapaikkahakemusten lukumääräksi arvioidaan 5 000 ja vuonna 2024 lukumääräksi arvioidaan 5 500. Taloudellisiin vaikutuksiin vaikuttaa olennaisesti se, paljonko tilapäistä suojelua saavia Suomi päätyy vastaanottamaan.

Hakijoiden vastaanotosta muodostuvat kustannukset maksetaan valtion talousarvion momenteilta 26.40.01 Maahanmuuttoviraston ja valtion vastaanottokeskusten toimintamenot, 26.40.21 Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanotto sekä 26.40.63 Vastaanottotoiminnan asiakkaille maksettavat tuet. Mahdolliset tilapäistä suojelua saavien siirtojen järjestämisestä aiheutuvat kustannukset eivät sisälly nyt esitettyihin kustannuksiin. Siirtojen järjestämisestä aiheutuvien menojen maksaminen momentilta 26.40.21 edellyttää momentin päätösosan muutoksen, joka esitetään vuoden 2022 toisessa lisätalousarviossa. Lisäksi lisätalousarviossa esitetään MEDEVAC-tyyppisten evakuointien terveydenhuollon kustannuksiin varautumiseksi 2 milj. euroa. MEDEVAC-tapausten fyysiset siirrot katetaan EU:n pelastuspalvelumekanismiin (UCPM) kautta, jossa 75 % kustannuksista katetaan EU-rahoituksella ja 25 % kansallisesti valtion talousarvion momentilta 26.30.20 pelastustoimen erityismenot.

iii) Vaikutukset viranomaisten toimintaan vastaanoton alalla

Tavoitteena on, että tilapäisen suojelun piirissä olevat henkilöt asettuvat nopeasti osaksi yhteiskuntaa, mukaan lukien työelämää ja palveluita. Tästä syystä keskustelua on käyty tilapäistä suojelua saavan työnteke-oikeuden alkamisen ajankohdasta. Tilapäistä suojelua hakeneella on direktiivin tarkoituksen mukaisesti oikeus työntekoon heti, kun hänen tilapäisen suojelun hakemuksensa on rekisteröity. Tätä tukeva ulkomaalaislain muutos on valmisteilla osana työntekoa koskevan 5 luvun muuttamista (TEM007:00/2020).

Maahanmuuttovirasto on nostanut majoituskapasiteettia, tällä hetkellä toiminnassa on yhteensä 62 yksikköä. Merkittävä osa, noin 70 %, tulijoista, majoittuu edelleen yksityismajoituksessa.

Maahanmuuttovirasto on valmistellut väliaikaisen toimintamallin, jolla kunnille voidaan korvata tilapäistä suojelua saavien henkilöiden majoituksen ja vastaanottopalvelujen järjestämisestä aiheutuvat kustannukset. Kuntien on mahdollisuus tarjota tilapäisen suojelun piirissä oleville henkilöille vastaanottopalveluita ilman, että kuntaan perustetaan omaa vastaanottokeskusta. Monet kunnat ovat jo heti Venäjän hyökkäyksen jälkeen vastaanottaneet Ukrainasta saapuneita ja tarjonneet heille majoitusta ja muita palveluita. Uuden mallin tavoitteena on, että tiettyyn kuntaan asettuneet ukrainalaiset voisivat halutessaan myös jatkaa asumistaan siellä.

Uusi toimintamalli on kunnille vapaaehtoinen. Toimintamallissa kunta voi tehdä vastaanottokeskuksen kanssa määräaikaisen sopimuksen siitä, mitä vastaanottopalveluita kunta itse järjestää alueellaan. Näitä voivat olla pelkkä majoitus tai sovittaessa myös terveydenhuollon palvelut ja välttämättömät sosiaalipalvelut. Jokainen tilapäistä suojelua hakenut tai saava on kuitenkin kirjoilla jossakin vastaanottokeskuksessa, vaikka asuisikin yksityisessä tai kunnan tarjoamassa majoituksessa.

Maahanmuuttovirasto maksaa kunnalle korvausta vastaanottokeskuksen kautta. Korvausta voidaan maksaa siitä lähtien, kun tilapäinen suojelu otettiin käyttöön 4.3.2022, tarvittaessa siis myös takautuvasti maaliskuulta.

Kesäkuun 2022 loppuun mennessä hallitus arvioi tarvittavat lisäpäätökset ja lakimuutokset varmistukseksi tilapäisen suojelun piirissä olevien palvelut sekä edellytykset kotikuntaoikeuteen.

6 Päätöksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Komission ehdotuksen mukaan päätösehdotuksessa kunnioitetaan perusoikeuksia ja noudatetaan erityisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustettuja periaatteita sekä kansainvälisen oikeuden velvoitteita, mukaan lukien Genevessä 28. heinäkuuta 1951 tehty pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus, sellaisena kuin se on muutettuna 31. tammikuuta 1967 tehdyllä New Yorkin pöytäkirjalla.

Siirtymään joutuneilla henkilöillä on yhdenmukainen asema ja oikeudet kaikissa unionin jäsenvaltioissa, millä varmistetaan näiden henkilöiden yhdenvertainen kohtelu.

Suomessa tilapäistä suojelua koskevat säännökset sisältyvät ulkomaalaislakiin (301/2004) ja lakiin kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (746/2011).

7 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 26 ja 34 kohtien mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat ulkomaalaislainsäädäntöä ja Rajavartiolaitosta.

8 Päätöksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto käsitteli tilanteen kiireellisyyden vuoksi komission ehdotusta neuvoston täytäntöönpanopäätökseksi 4.3.2022. Täytäntöönpanopäätös hyväksyttiin neuvostossa yksimielisesti.

9 Päätöksen kansallinen käsittely

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

E 29/2022 vp, SuVEK 33/2022 vp

EU-jaosto 6, kirjallinen menettely 13.4. - 21.4.2022

10 Valtioneuvoston kanta

Suomi tuomitsee jyrkästi Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyksen, joka on räikeä kansainvälisen oikeuden loukkaus. Suomi kantaa osana unionia vastuunsa Ukrainan tilanteen muutoliikevaikutuksista ja erityisesti sotaa pakenevien ihmisten suojelemisesta.

Tilapäisen suojelun direktiivi tarjoaa yhtenäisen eurooppalaisen ratkaisun, jonka avulla Ukrainasta sotaa pakeneville ihmisille taataan jäsenmaissa välitöntä suojaa ja yhdenmukainen asema. Suomi on sitoutunut tarjoamaan tilapäistä suojelua neuvoston täytäntöönpanopäätöksen ja sitä täydentävän valtioneuvoston päätöksen piiriin kuuluville henkilöille.

Osana EU:n jäsenvaltioiden yhteisiä toimia sotaa pakenevien ihmisten auttamiseksi Suomella on valmius ottaa vastaan tilapäisen suojelun piiriin kuuluvia henkilöitä myös siirtämällä muista maista sen mukaisesti, miten Suomen vastaanottovalmius ja sen ylöspäin skaalaus mahdollistavat.