

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

Eduskuntatunnus
U 36/2022 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

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

Vähimmäisvaatimuksista tilapäisen suojelun antamiseksi siirtymään joutuneiden henkilöiden joukoittaisen maahantulon tilanteissa, ja toimenpiteistä näiden henkilöiden vastaanottamisen ja vastaanottamisesta jäsenvaltioille aiheutuvien rasitusten tasapuolisen jakautumisen edistämiseksi annettuun neuvoston direktiiviin 2001/55/EY (tilapäisen suojelun direktiivi) perustuvaa suojelua on sittemmin jatkettu 4.3.2026 saakka.

Tilapäisen suojelun jatkaminen maaliskuun 2026 jälkeen edellyttää uutta neuvoston täytäntöönpanopäätöstä.

Komissio ehdottaa 4.6.2025 antamassaan ehdotuksessa neuvoston päätökseksi (COM(2025) 650 final) tilapäisen suojelun jatkamista yhdellä vuodella 4.3.2027 saakka.

Puheenjohtajavaltio Puolan tavoitteena on käsitellä asia erittäin kiireellisesti siten, että tilapäisen suojelun jatkolle on tarkoitus antaa poliittinen tuki oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 13.6.2025. Virallinen päätös tilapäisen suojelun jatkosta on tarkoitus tehdä kesäkuun aikana.

Komissio antoi 4.6.2025 myös ehdotuksen neuvoston suositukseksi koordinoidusta lähestymistavasta tilapäisen suojelun päättymiseen (COM(2025) 651 final). Ehdotuksesta on tarkoitus käynnistää keskustelu oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 13.6.2025.

Suomen kanta

Pääministeri Orpon hallitusohjelman mukaan Suomi auttaa täysimääräisesti Ukrainasta sotaa paenneita ja jatkaa heidän suojeluaan hyvässä yhteistyössä muiden EU-maiden kanssa. Kiinnitetään erityistä huomiota haavoittuvassa asemassa oleviin, kuten ilman huoltajia Ukrainasta sotaa paenneisiin lapsiin. Suomen tavoitteena on saada Venäjä lopettamaan sota Ukrainassa ja torjua yhdessä kumppaneiden kanssa sen epävakautta lisäävät pyrkimykset. Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa ja muut muutokset turvallisuusympäristössä edellyttävät rajaturvallisuuden vahvistamista edelleen. Hallitus varmistaa Suomen rajaturvallisuuden.

Seuraava kanta on muodostettu U-kirjelmässä U 36/2022 vp jatkokirjeineen:

Suomi tuomitsee jyrkästi Venäjän Ukrainaankohdistaman hyökkäyksen, joka on räikeä kansainvälisen oikeuden loukkaus. Suomi kantaa osana unionia vastuunsa Ukrainan tilanteen muuttoliikevaikutuksista 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.

Suomi pitää tärkeänä, että Ukrainasta sotaa pakenevien ihmisten tilanteessa on edelleen käytössä yhteinen eurooppalainen ratkaisu, jonka avulla näille ihmisille voidaan taata jäsenvaltioissa välitöntä suojaa ja yhdenmukainen asema. Suomi pitää tärkeänä, että käsillä olevan kaltaisia tilanteita varten luotu EU:n tilapäisen suojelun mekanismi pysyy käytössä ja kannattaa neuvoston päätöstä jatkaa tilapäisen suojelun antamista. Suomi pitää tärkeänä, että henkilöryhmät, joihin tilapäistä suojelua sovelletaan, kuvataan neuvoston täytäntöönpanopäätöksessä riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. (kts mm UJ 25/2023 ja UJ 14/2024 vp)

Valtioneuvosto tarkentaa aiempia asiassa muodostettuja kantojaan seuraavasti:

Suomi kannattaa tilapäisen suojelun jatkamista ehdotetusti yhdellä vuodella. Lisäksi Suomi pitää erittäin tärkeänä, että löydetään koordinoitu ja hallittu unionitason ratkaisu sitä silmällä pitäen, kun tilanne Ukrainassa vakautuu ja tilapäisen suojelun päätyminen ja palaaminen Ukrainaankin tulee ajankohtaiseksi. Suomi osallistuu Ukrainan jälleenrakentamiseen kokonaisvaltaisesti kansallisen jälleenrakentamissuunnitelman pohjalta. Komission ehdotuksen mukaiset jäsenvaltioihin yhteistyössä Ukrainan viranomaisien kanssa perustettavat ns. Unity Hub-keskukset tukevat tätä tavoitetta.

Pääasiallinen sisältö

Tausta

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

Tilapäisen suojelun direktiiviin perustuen suojelua annettiin ensin yhden vuoden ajan neuvoston täytäntöönpanopäätöksen voimaantulosta, eli 4.3.2023 saakka. Suojelu jatkui päätöksen nojalla automaattisesti vielä vuodella, eli 4.3.2024 saakka. Tilapäistä suojelua jatkettiin 19.10.2023 neuvoston täytäntöönpanopäätöksellä (EU) 2023/2409 vuodella, 4.3.2025 saakka ja vielä 25.6.2024 täytäntöönpanopäätöksellä (EU) 2024/1836 vuodella.

4.3.2026 saakka. Suojelun jatkaminen maaliskuusta 2026 eteenpäin edellyttää uutta neuvoston täytäntöönpanopäätöstä.

Tilapäisen suojelun ajatuksena on, että suojelua saavilla on yhdenmukainen asema ja oikeudet kaikissa unionin jäsenvaltiossa. Tilapäisen suojelun antaminen myös vähentää siirtymään joutuneiden henkilöiden tarvetta hakea välittömästi kansainvälistä suojelua, mikä helpottaa jäsenvaltioiden turvapaikkajärjestelmiin kohdistuvaa painetta.

Ukrainan tilanne jatkuu epävakana ja vaikeasti ennakoitavana. EU- ja Schengen asosioituneissa maissa aktiivisia tilapäisen suojelun rekisteröintejä on tällä hetkellä noin 4,6 miljoonaa. Rekisteröinneistä lähes puolet on tehty Saksassa (25 %) ja Puolassa (21 %). Suomen osuus aktiivisista rekisteröinneistä on 1,6 %.

Ukrainan sodan jatkuminen yhdistettynä vaikeaan humanitaariseen tilanteeseen todennäköisesti ylläpitää EU-alueelle pyrkivää muuttoliikettä. Myös EU-maissa jo oleskelevien suojelun tarve jatkuu. Tämän vuoksi komissio ehdottaa, että tilapäisen suojelun antamista jatketaan. Samalla estettäisiin tilanne, jossa tilapäisen suojelun saajat siirtyisivät laajamittaisesti hakemaan kansainvälistä suojelua. Kuluvana vuonna ukrainalaisten jättämien turvapaikkahakemusten määrä on ollut kasvussa, ja he ovat jättäneet EU-alueella lähes 14 000 turvapaikkahakemusta. Eniten turvapaikkahakemuksia on jätetty Ranskassa ja Puolassa.

Ehdotus neuvoston uudeksi täytäntöönpanopäätökseksi

Komissio ehdottaa 4.6.2025 antamassaan ehdotuksessa, että tilapäistä suojelua jatketaisiin vuodella, eli ajalle 5.3.2026-4.3.2027.

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

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

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

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

Artiklan 3 kohdassa todetaan, että tilapäisen suojelun direktiivin mukaan jäsenvaltiot voivat soveltaa päätöstä myös muihin henkilöihin, mukaan lukien kansalaisuudettomat henkilöt ja muiden kolmansien maiden kuin Ukrainan kansalaiset, jotka oleskelivat laillisesti

Ukrainassa ja jotka eivät voi palata lähtömaahansa tai lähtöalueelleen turvallisesti ja pysyvästi.

Artiklan 4 kohdassa määritellään, keitä pidetään päätöksen mukaisina perheenjäseninä.

Aiemmista tilapäisen suojelun jatkoa koskevista päätöksistä poiketen luonnokseen sisältyy johdanto-osan perustelukappale (5), jonka mukaan henkilö voi hyötyä tilapäiseen suojeluun liittyvistä oikeuksista vain yhdessä jäsenvaltiossa kerrallaan. Tämän varmistamiseksi tilapäistä suojelua koskevien rekisteröintien päällekkäisyyden välttämiseksi, jäsenvaltioiden olisi hylättävä oleskelulupahakemukset, jos on ilmeistä, että asianomainen on jo saanut oleskeluluvan tällä perusteella toisessa jäsenvaltiossa ja hänellä on näin ollen tilapäiseen suojeluun liittyvät oikeudet, mukaan lukien sosiaalietuudet. Komission mukaan tämä olisi johdonmukaista Euroopan unionin tuomioistuimen asiassa C-753/23 antaman tuomion ja erityisesti sen 30 kohdan kanssa, joka on annettu 27.2.2025. Kaikki jäsenvaltiot eivät kuitenkaan käytä Temporary Protection Platform -rekisteriä aktiivisesti tai ollenkaan.

Ehdotus neuvoston suositukseksi koordinoidusta lähestymistavasta tilapäisen suojelun päättymiseen

Komissio ehdottaa jäsenvaltioille, että ne valmistautuisivat neuvoston suositusta koskevan ehdotuksen esittämällä tavalla koordinoidusti tilapäisen suojelun päättymiseen. Ehdotetuilla toimenpiteillä vastattaisiin unionin alueella oleskelevien tilapäistä suojelua saavien tarpeisiin mutta myös Ukrainan tarpeeseen jälleenrakentaa maata muun muassa tukemalla turvallista, vapaaehtoista ja ihmisarvoista paluuta ja uudelleenkotoutumista.

Ehdotus neuvoston suositukseksi keskittyisi neljään toimenpidekokonaisuuteen:

- 1) Muille oleskeluluville siirtymisen edistäminen ja helpottaminen jo ennen tilapäisen suojelun päättymistä. Tämä voisi tarkoittaa siirtymistä työ-, opiskelu ja perhesideperusteisille oleskeluluville. Osa tilapäisen suojelun saajista on oleskellut alueella pitkään ja kotoutunut, joten on tarkoituksenmukaista mahdollistaa jääminen alueelle oleskeluluvalla, joka paremmin edustaa heidän tosiasiallista oleskeluaan.
- 2) Edellytysten luominen kitkattomalla ja kestäväälle paluulle Ukrainaan esimerkiksi mahdollistamalla omarahoitteiset vierailut Ukrainaan. Vapaaehtoisen paluun ohjelmien perustaminen tiiviissä yhteistyössä Ukrainan viranomaisten kanssa, jotta mahdollistettaisiin asteittainen paluu kotiin tilapäisen suojelun päätyttyä.
- 3) Riittävästä tiedonsaannista huolehtiminen siirtymään joutuneille henkilöille tiedottamalla mahdollisuuksista siirtyä muille oleskeluluville, tilanteesta Ukrainassa sekä vierailuista Ukrainassa sekä palaamisen tukemisesta. Komissio nostaa esille Ukrainan viranomaisten kanssa perustettavat ns. Unity Hub -keskukset, jotka voisivat toimia tiedonjakokeskuksina tältä osin. Komissio aikoo nimittää myös Ukraina erityislähettilään EU:hun.
- 4) Koordinaation, seurannan ja tietojenvaihdon varmistaminen suositusten täytäntöönpanossa jäsenvaltioiden välillä mutta myös suhteessa Ukrainaan. Tältä osin tärkeää olisi mm. jatkaa jäsenvaltioiden välistä tietojenvaihtoa solidaarisuusfoorumin kautta ja päivittää tilapäisen suojelun rekisteröintialustan tietoja oikea-aikaisesti.

Tilanne Suomessa

Suomeen saapuvien ukrainalaisten määrä on ollut vuonna 2025 hienoisessa laskussa ja tilapäisen suojelun hakemuksia on jätetty ensimmäisen viiden kuukauden aikana yhteensä 3 310. Kokonaishakemusmäärä laski 19 % viime vuoden vastaavaan ajanjaksoon verrattuna. Hakemusmäärä on pysynyt kuluvana vuonna tasaisena toukokuuta lukuun ottamatta, jolloin hakemusmäärät lähtivät nousuun Suomeen saapuvien kausityöntekijöiden myötä. Ilmiö on toistunut myös aikaisempina vuosina. Maahanmuuttovirasto arvioi, että Suomen saapuu vuonna 2025 8 000–12 000 tilapäisen suojelun hakijaa ja ensi vuonna saman verran. Vuoden 2026 hakemusmäärän arviointiin liittyy kuitenkin merkittävää epävarmuutta. Koko sodan aikana ukrainalaiset ovat jättäneet Suomessa reilut 81 000 tilapäisen suojelun hakemusta (2022: 46 640, 2023: 18 825, 2024: 12 513, 2025: 3 282).

Turvapaikkahakemusmäärän kasvamista koskevaa Ilmiötä ei Suomessa ole ainakaan vielä ollut havaittavissa.

Yhteensä noin 4 700 ukrainalaiselle on myönnetty muu oleskelulupa tilapäisen suojelun lisäksi. Eniten oleskelulupia on myönnetty työntöön (2 583) ja perhesiteen (1 916) perusteella.

Vastaanottojärjestelmässä on tällä hetkellä kirjoilla noin 13 000 ukrainalaista, minkä lisäksi kuntiin on siirtynyt noin 32 000 ukrainalaista. Loppujen arvioidaan palanneen Ukrainaan tai siirtyneen muualle EU-alueelle.

Valtioneuvosto on päätöksillään 149/2022 (7.3.2022, valtioneuvoston päätös tilapäisen suojelun antamisesta Ukrainan tilanteeseen vastaamiseksi), 936/2023 (7.9.2023, valtioneuvoston päätös tilapäisen suojelun antamisesta Ukrainan tilanteeseen vastaamiseksi tietyille kansalaisuudettomille henkilöille ja kolmansien valtioiden kansalaisille) ja 9/2025 (20.3.2025, valtioneuvoston päätös tilapäisen suojelun antamisesta Ukrainan tilanteeseen vastaamiseksi tehdyn päätöksen (149/2022) muuttamisesta) päättänyt henkilöryhmistä, joille tilapäistä suojelua voidaan antaa, sekä ajanjaksosta, jolloin oleskelulupia tilapäisen suojelun perusteella voidaan myöntää.

Ehdotuksen suhde perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin ja perustuslakiin

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

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

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

Ehdotuksen hyväksymisestä päätetään neuvostossa määräenemmistöllä.

Neuvoston suositus voidaan SEUT 292 artiklan nojalla hyväksyä neuvostossa määräenemmistöllä. SEUT 288 artiklan mukaisesti suositukset eivät ole oikeudellisesti sitovia, eivätkä ne luo yksityisille oikeussubjekteille oikeuksia, joihin olisi mahdollista vedota

kansallisissa tuomioistuimissa. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kansallisten tuomioistuinten on kuitenkin otettava ratkaisuihissaan suositukset huomioon erityisesti silloin, kun on kyse suositusten toteuttamiseksi annettujen kansallisten säädösten tulkinasta tai kun suositusten tarkoituksena on täydentää unionin sitovia säädöksiä.

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

EU6-jaoston (maahanmuutto-, turvapaikka- ja kotouttamisasiat) kirjallinen menettely 6.6.2025

EU-ministerivaliokunnan kirjallinen menettely 10.6.2025

Eduskuntakäsittely

SuVEK 64/2024 vp

SuVEK 44/2023 vp

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

E 29/2022 vp, SuVEK 33/2022 vp

U 36/2022 vp

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

Tilapäisen suojelun järjestelmän käyttöönotosta aiheutuvia taloudellisia vaikutuksia on käsitelty U-kirjelmässä U 36/2022 vp. Taloudellisten vaikutusten arvioiden perusteisiin ei kohdistu muutoksia. Talousarviovaikutukset sisältyvät julkiseen talouden suunnitelmaan vuosille 2026-2029.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Tämänhetkisen tiedon mukaan neuvosto päättäisi tilapäisen suojelun jatkamisesta virallisesti kesäkuun aikana.

Suomessa on jo ukrainalaisilla mahdollisuus hakea työ- tai opiskeluperäistä oleskelulupaa.

Asiakirjat

COM(2025) 650 final 4.6.2025

COM(2025) 651 final 4.6.2025

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Tuuli Tuunanen, SM/MMO, p. 0295 488 658
Anne Lamminmäki, VNEUS, p. 029 516 0129

VAHVA-tunnus

EU/705/2025

Liitteet -

Viite -