



# Lausuntoyhteenveto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (tilapäinen suojelu)

## Sisällys

Lausuntoyhteenveto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (tilapäinen suojelu)	1
Johdanto	1
Lausunnot	2
Yleistä	2
Tilapäiseen suojeluun perustuvien oleskelulupien voimassaolon jatkuminen ja oleskelulupakorttien voimassaolo ja uusiminen	2
Tilapäisen suojelun päättäminen tiettyjen kolmansien maiden kansalaisten osalta	3
Tilapäisen suojelun enimmäiskesto ja lyhytaikaisuus	4
Tilapäisen suojelun oleskeluluvan laji	4
89 §:n nojalla myönnetyn oleskeluluvan laji	5
Muut huomiot esityksestä	5

## Johdanto

Sisäministeriössä on valmistelussa luonnos hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta (SM022:00/2024). Ehdotetut muutokset perustuvat pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmaan, jonka mukaan Suomi jatkaa Ukrainan tukemista ja auttaa täysimääräisesti Ukrainasta sotaa paenneita ja jatkaa heidän suojeluaan hyvässä yhteistyössä muiden EU-maiden kanssa. Lisäksi taustalla on Ukrainan kriisin pitkittymisestä syntynyt tarve uudistaa tilapäisen suojelun lainsäädäntöä.

Esityksessä ehdotetaan, että tilapäistä suojelua saavan henkilön oleskeluluvan voimassaoloaika määräytyisi suoraan lain nojalla kulloinkin voimassa olevan valtioneuvoston tilapäistä suojelua koskevan päätöksen voimassaolon mukaisesti. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että oleskelulupien osoitukseksi annettujen oleskelulupakorttien voimassaolo jatkuisi suoraan lain nojalla oleskeluluvan koko voimassaolon ajan. Lisäksi ehdotetaan, että laista poistetaan tilapäistä suojelua koskeva kolmen vuoden enimmäisaika sekä poistetaan maininta siitä, että tilapäinen suojelun tarve arvioidaan tilapäiseksi. Lisäksi ehdotetaan, että tilapäisen suojelun perusteella myönnettävät oleskeluluvat olisivat jatkossa aina luonteeltaan määräaikaista tilapäisiä oleskelulupia. Muutokset koskisivat sekä Ukrainan tilannetta, että mahdollisia muita tilapäisen suojelun tilanteita tulevaisuudessa.

Noin 200 sellaisen kolmannen maan kansalaisen, jotka ovat saaneet tilapäistä suojelua Ukrainan tilanteesta johtuen, oleskeluluvan voimassaolo päättyisi 31.3.2025.

Esityksessä ehdotetaan myös, että ulkomaalaislain 89 §:n mukaiset poissuljentalausekkeen nojalla myönnetyt oleskeluluvat ovat aina tilapäisiä.

Ehdotettujen muutosten on tarkoitus tulla voimaan 5.3.2025.



## Sisäministeriö Inrikesministeriet

Esitysluonnoksen lausuntoaika oli 16.10.-6.11.2024. Lausuntoaika oli merkittävästi tavanomaista lyhyempi, koska lakimuutosten on tultava voimaan 5.3.2025. Tämä on välttämätöntä, jotta voidaan turvata tilapäistä suojelua saavien oikeudet ja asema ilman katkoksia oleskelulupien voimassaolossa. Sisäministeriö pyysi lausunnon yhteensä 19 taholta: Valtioneuvoston oikeuskansleri, Eduskunnan oikeusasiamies, oikeusministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, sisäministeriö/rajavartio-osasto, sisäministeriö/kansallisen turvallisuuden yksikkö, sisäministeriö/poliisiosasto, Maahanmuuttovirasto, Yhdenvertaisuusvaltuutettu, Lapsiasiavaltuutettu, Digi- ja väestötietovirasto, Keskusrikospoliisi, Poliisihallitus, Kansaneläkelaitos, Kuntaliitto, Ukrainalaisten Yhdistys Suomessa ry, Amnesty International Suomen osasto ja Suomen Punainen Risti. Lisäksi myös muilla tahoilla oli mahdollisuus antaa lausunto Lausuntopalvelu.fi -palvelussa. Lausuntoja saapui yhteensä 17. Yhteensä kaksi (Sisäministeriö/Rajavartio-osasto ja Eduskunnanoikeusasiamies) lausunnonantajaa ilmoitti lausuntonaan, ettei heillä ole lausuttavaa asiassa toimialansa osalta.

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat, mukaan lukien lausuntopyyntö, lausunnot ja tämä lausuntoyhteenveto ovat luettavissa sisäministeriön verkkosivuilla ([SM022:00/2024](#)).

## Lausunnot

### Yleistä

Yleisesti ottaen lausunnonantajat kannattivat tilapäiseen suojeluun perustuvien oleskelulupien ja niiden osoitukseksi annettavien oleskelulupakorttien voimassaolon jatkumista esityksessä ehdotetulla tavalla. Oleskelulupien voimassaolon jatkumista, ensimmäisten oleskelulupien myöntämistä ja oleskelulupakorttien uusimista koskevia ehdotuksia pidettiin tarkoituksenmukaisina ja kustannustehokkaina vaihtoehtoina. Esimerkiksi Maahanmuuttovirasto ja Poliisihallitus kuitenkin pitivät tärkeänä, että muutoksista viestitään tehokkaasti ja oikea aikaisesti. Myös tilapäisen suojelun enimmäiskeston poistamisen osalta ehdotetut muutokset saivat lausunnonantajilta kannatusta.

Tiettyjen kolmansien maiden kansalaisten oleskelulupien päättymiseen avoitiin, esimerkiksi oikeusministeriön, Keskusrikospoliisin ja Amnestyn mukaan, puuttuvan taannehtivasti ja kollektiivisesti henkilöille jo myönnettyihin oleskelulupiin. Tältä osin muutoksiin vaadittiin vielä perusteluita sääntelyn tarpeen ja tavoitteiden kannalta. Lausunnoissa tuotiin esiin huomioita perustuslain 21 §:n luottamuksensuojan periaatteesta ja perustuslain 6 §:n 2 momentin ja yhdenvertaisuuslain 8 §:n mukaisesta syrjinnänkiellosta.

Useat lausunnonantajat pyysivät jatkovalmistelussa kiinnittämään huomiota vaikutusarvioinnin täydentämiseen. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriö ja Kansaneläkelaitos toivat esiin asumisperusteiseen sosiaaliturvaan liittyviä huomioita. Yhdenvertaisuusvaltuutettu totesi, että esitykseen olisi sisällytettävä yhdenvertaisuusvaikutusten arviointia. Kirkkohallituksen ja Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan muutokset koskien 89 §:n nojalla Suomessa oleskelevien jatkuvien lupien epäämisen vaikutukset työnteke-oikeuden näkökulmasta saattaisivat lisätä jonkin verran laitonta työskentelyä.

### Tilapäiseen suojeluun perustuvien oleskelulupien voimassaolon jatkuminen ja oleskelulupakorttien voimassaolo ja uusiminen

**Maahanmuuttovirasto** kannatti tilapäistä suojelua koskevan pysyvemmän sääntelyn sisällyttämistä ulkomaalaislakiin.

**Poliisihallitus** katsoi, että oleskelulupien ja oleskelulupakorttien uusiminen ehdotetulla tavalla on tarkoituksenmukaista ja kustannustehokasta. Menettelystä tiedottamiseen tulee käyttää resursseja. Hyvällä ja oikea aikaisella tiedottamisella säästetään viranomaisresursseja.



## Sisäministeriö

Inrikesministeriet

**Keskusrikospoliisi** kannatti oleskelupien jatkamista ja oleskelulupakorttien voimassaoloa sekä uusimista koskevia muutoksia. Sen mukaan muutoksen nykytila, tavoitteet, ehdotus ja vaikutukset on kuvattu selkeästi ja niitä voidaan pitää perusteltuina paitsi Ukrainaa koskien myös tulevaisuudessa.

**Digi- ja väestötietovirasto** kannatti ehdotettua sääntelyä. Sen arvion mukaan oleskelulupakorttien uusimatta jättämisellä tilapäisen suojelun luvan jatkamisen yhteydessä ei ole vaikutuksia viraston toimintaan, koska virasto tarkistaa aina henkilön oleskeluluvan suoraan UMA-järjestelmästä ennen henkilön tai kotikunnan rekisteröimistä.

**Kansaneläkelaitos** toi esiin oleskelulupien automaattiseen jatkamiseen liittyvän haasteen. Tilapäiseen suojeluun perustuvan oleskeluluvan jatkaminen ilman hakemusta voi mahdollistaa sen, että tilapäistä suojelua saavalle maksetaan asumisperusteisia etuuksia perusteetta. Tämä on mahdollista, jos Kansaneläkelaitos ei saa tietoa tilapäistä suojelua saaneen paluusta Ukrainaan tai siirtymisestä toiseen EU-maahan.

**Yhdenvertaisuusvaltuutettu** piti myönteisenä muutosta ja sille asetettua tavoitetta.

**UNHCR** arvosti Suomen halukkuutta tehokkaasti käsitellä tilapäisen suojelun jatkamista.

**Amnesty** kannatti ehdotusta tilapäisen suojelun perusteella myönnettävien oleskelulupien voimassaolon jatkumisesta.

**Pelastakaa Lapset** mukaan tilapäisen suojelun käytäntöjen joustavuuden lisääminen oleskelulupakorttien, ja oleskeluluvan automaattisen jatkumisen myötä on myönteinen muutos.

**Pakolaisneuvonta** katsoi tilapäisen suojelun jatkamisen ja oleskelulupakorttien voimassaolon jatkamisen olevan kannatettavaa.

**Ukrainalaisten yhdistys Suomessa** tuki hallituksen ehdotusta siltä osin kuin se koskee tilapäistä suojelua.

**Kirkkohallitus** piti joustavuuden osoituksena sitä, ettei oleskelulupakorttien uusimista erikseen vaadita.

### Tilapäisen suojelun päättäminen tiettyjen kolmansien maiden kansalaisten osalta

**Oikeusministeriö** esitti täsmennyksiä muutoksen perusteluihin. Sen mukaan jatkovalmistelussa on välttämätöntä käsitellä sääätämisyjärjestysperusteluissa perustuslain 21 §:n luottamuksensuojaa, muutoksenhakuoikeutta ja oikeusturvaa. Myös valtioneuvostolle ehdotetun uuden toimivallan suhde Maahanmuuttoviraston tehtäviin ja toimivaltaan sekä esimerkiksi muutoksenhakuoikeuteen vaativat perusteluiden osalta täsmentämistä. Valtioneuvoston päätöksenteon olisi perusteltua jatkossakin koskea kansallisen harkinnan tilanteissa vastaavia asioita kuin nykyisin [=päättäminen tilapäisen suojelun väestöryhmästä ja kestosta]. Silmiinpistäväenä oikeusministeriö piti sitä, ettei valtioneuvoston toimivallan käyttämiseksi ehdoteta säädettäväksi edellytyksiä.

**Maahanmuuttovirasto** piti muutosta sinänsä kannatettavana siltä osin, että asiasta säädetään lain tasolla epäselvyyksien välttämiseksi. Asiasta tiedottamista pidettiin tärkeänä.

**Poliisihallitus** kiinnitti huomiota siihen, tulisiko muutoksen kohteena olevan ryhmän maasta karkottamisesta päättää oma-aloitteisesti, jos ulkomaalaislain edellytykset täyttyvät. Riittävää tiedottamista ja laittoman maassa oleskelun ehkäisyä pidetään tärkeänä.

**Keskusrikospoliisi** huomautti, että muutoksella puututaan taannehtivasti ja kollektiivisesti henkilöille jo myönnettyihin lupiin. Perusteluita ja vaikutuksia on tältä osin tarkennettava.



## Sisäministeriö

Inrikesministeriet

**Amnesty** totesi, ettei esityksessä ole perusteltu miksi taannehtiva puuttuminen myönnettyihin oleskelulupiin olisi oikeutettua. Muutos on oikeudenhaltijoita [oleskelulupien saajia] kohtaan mielivaltainen ja ennakoimaton.

**Pelastakaa Lapset** huomautti, ettei esityksestä käy ilmi kuuluuko muutoksen piiriin kohdistuvaan ryhmään perheitä ja lapsia. Tilapäisen suojelun päättäminen tältä ryhmältä ei ole suositeltavaa ja todennäköisesti lapsen edun vastaista.

**Pakolaisneuvonta** vastusti muutosta ja katsoo, että muutos tietyn väestöryhmän rajaamisesta tilapäisen suojelun ulkopuolelle on epätarkoituksenmukainen, kyseenalainen yhdenvertaisuuden näkökulmasta ja ristiriidassa Orpon hallitusohjelmakirjauksen kanssa. Muutos edellyttää yksilöllistä kirjallista informaatiota niille henkilöille, joita se koskettaa.

**Ukrainalaisten yhdistys Suomessa** katsoi tähän ryhmään kuuluvien kolmansien maiden kansalaisten olevan pieni ryhmä ja heidän todennäköisesti voivan palata kotimaihinsa.

**Kirkkohallitus** esitti, että myös niiden kolmansista maista tulleiden ulkomaalaisten, jotka oleskelivat Ukrainassa tilapäisellä oleskeluluvalla, olisivat myös jatkossa osa tilapäistä suojelua. Kirkkohallitus arvioi, että joukossa voi olla kansalaisuudettomia henkilöitä, joiden paluu lähtömaahansa ei onnistu.

### Tilapäisen suojelun enimmäiskesto ja lyhytaikaisuus

**Oikeusministeriö** piti enimmäiskeston poistoa koskevaa muutosta selkeästi perusteltuna. Täsmennyttömäksi jää kuitenkin se, miksi suojelun tarpeen lyhytaikaisuutta koskeva kohta ehdotetaan poistettavaksi ja mikä sen suhde olisi valtioneuvoston valtuutukseen säätää tiettyjen oleskelulupien päättymisestä.

**UNHCR** piti tervetulleena muutosta koskien enimmäiskeston poistoa.

**Kirkkohallitus** piti hyvänä, että tilapäistä suojelua voidaan jatkaa yli kolmen vuoden.

### Tilapäisen suojelun oleskeluluvan laji

**Oikeusministeriö** piti perusteluja osin epätarkkoina.

**Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö** totesi, että muutosten vaikutukset on arvioitu oikeasuuntaisesti, mutta esitti täsmennyksiä koskien asumisperusteisia sosiaaliturvaetuksia ja toimeentulotukea.

**Maahanmuuttovirasto** painotti viestinnän tärkeyttä sekä sitä, että muutos saattaa aiheuttaa tilapäistä suojelua saavien keskuudessa tyytymättömyyttä.

**Kansaneläkelaitos** huomautti, että tilapäistä suojelua saavien kohdalla lähtökohtana voidaan pitää sitä, että toimeentulo turvataan perustoimeentulotukeen nähden ensisijaisesti vastaanottopalveluiden avulla tai muulla tavoin siihen sakka, kunnes oleskelu voidaan katsoa vakinaiseksi ja vastaanottopalvelut päättyvät kotikunnan saamiseen.

**Yhdenvertaisuusvaltuutettu** totesi, että muutos asettaa tilapäistä suojelua saaneet huonompaan asemaan suhteessa kansainvälistä suojelua saaneisiin. Esitykseen tulee sisällyttää yhdenvertaisuusvaikutusten arviointi ja säätämisympäristöperusteluihin sisällytettävä syrjintäkieltoa koskevaa arviointia.

**UNHCR** huomautti, että erilainen kohtelu maahanmuuttajan oleskeluluvan perusteella on sallittua vain objektiivisten ja oikeasuhtaisten perusteiden valossa.

**Amnesty** katsoi, että tilapäisen suojelun pitkittyessä tulisi mahdollistaa siirtyminen jatkuvien oleskelulupien piiriin.



## Sisäministeriö

Inrikesministeriet

**Pelastakaa Lapset** piti muutosta erityisesti lasten ja perheiden osalta ongelmallisena. Tärkeää on, että tilapäistä suojelua saavilla säilyy mahdollisuus hakea pysyvää oleskelulupaa tilapäisen suojelun perusteella.

**Pakolaisneuvonta** vastusti ehdotusta. Esityksessä ei ole esitetty perusteita sille, miksi muutos olisi toteutettava. Mahdollisuus hakea ja saada jatkuva oleskelulupa olisi pitkällä aikavälillä kustannustehokasta ja tukisi Orpon hallitusohjelman kirjausta.

**Kirkkohallitus** piti tärkeänä, että tilapäisen suojelun pitkittyessä joustava siirtyminen jatkuvan oleskeluluvan piiriin mahdollistetaan.

### 89 §:n nojalla myönnetyn oleskeluluvan laji

**Oikeusministeriö** piti perusteluja osin epätarkkoina.

**Maahanmuuttovirasto** toi esiin 89 §:n nojalla oleskeluluvan saaneiden vähäisen määrän. Työnteko-oikeuden puuttuminen tarkoittaisi sitä, että poissuljentalausekkeen nojalla Suomessa oleskelevat tukeutuisivat toimeentulossaan sosiaaliturvajärjestelmään.

**Keskusrikospoliisi** totesi, että vaikka oleskeluluvan edellytysten arviointi sekä mahdollinen karkottaminen tulisivat muutoksen myötä jatkossa säännöllisemmin arvioitavaksi myös kolmen vuoden jälkeen. Kokemusten perusteella karkottamisen edellytykset eivät kuitenkaan useimmiten muutu kuin hyvin pitkällä aikavälillä, jos silloinkaan. Säännönmukainen tarkastelu kuitenkin sinänsä tukee oleskeluluvan tilapäisyyden tarkoitusta. Työnteko-oikeuden puuttuminen saattaa yksittäisten ulkomaalaisten kohdalla johtaa laittomaan työskentelyyn, muutoksella ei kuitenkaan todennäköisesti ole vaikutusta esimerkiksi harmaaseen talouteen.

**Pakolaisneuvonta** vastusti ehdotusta. Esityksessä ei ole esitetty perusteita sille, miksi muutos olisi toteutettava. Nykytilan arvioinnissa ei ole esitetty niitä syitä, joiden vuoksi muutosta ehdotetaan. Muutosten vaikutusarvioinnin todettiin olevan puutteellista.

**Kirkkohallitus** piti ongelmallisena sitä, että muutoksen myötä 89 §:n nojalla Suomessa oleskelevilla ei jatkossa olisi kolmen vuoden oleskelun jälkeen työnteko-oikeutta. Tämä estäisi lailliset itsensä elättämisen mahdollisuudet.

### Muut huomiot esityksestä

**Oikeusministeriön** mukaan esitysluonnoksessa oli selostettu selkeästi nykytilaa, direktiivin sisältöä ja neuvoston täytäntöönpanopäätöstä sekä kansallista sääntelyä. Myös ehdotettuja muutoksia ja niiden perusteluita oli lähtökohtaisesti selkeästi kuvattu. Ehdotetuille muutoksille oli esitetty muun muassa sitovaan EU-oikeuteen sekä hallintotoiminnan järjestämiseen kiinnittyviä perusteita sekä kuvattu sitä, mitä ehdotetut muutokset merkitsisivät suhteessa nykytilaan.

**Sosiaali- ja terveysministeriö** huomautti, ettei luonnoksessa ole erikseen käsitelty tilapäistä suojelua saavien oleskelulupien päättymistä yleisellä tasolla. Asiaa on arvioitu vain siltä osin, kun esitetään muutosta eräiden väestöryhmien oleskelulupien päättymiseksi aiemmin.

**Maahanmuuttovirasto** toi esiin, että viraston toimintaan kohdistuu laajoja säästötarpeita, jotka joudutaan toiminnassa ottamaan huomioon. Tästä näkökulmasta tilapäistä suojelua saavien oleskelulupakorttien uusimista olisi tarpeen tarkastella ja järkevöittää. Viraston mukaan uusia tilapäisen suojelun oleskelulupakortteja on haettu vuosien 2023–2024 aikana yhteensä noin 70 000, mikä on vaatinut virastolta merkittäviä resursseja. Esiin tuotua vaihtoehtoa oleskelulupakortin uusimisen maksullisuudesta pidetään hyvänä kustannusten kattamisen näkökulmasta. Valmisteltaessa mahdollista muutosta oleskelulupakortin maksullisuuteen on viraston mukaan huomioitava palvelupisteille kohdistuva resurssitarve, järjestelmäkehitys ja suoratoimitukseen liittyvät seikat.



## Sisäministeriö Inrikesministeriet

**Poliisihallitus** kiinnitti huomiota siihen, että tilapäistä suojelua saavan henkilön maasta karkottamisen tulee olla mahdollista, jos ulkomaalaislain edellytykset tältä osin täyttyvät.

**Yhdenvertaisuusvaltuutettu** totesi, että esityksessä olisi tarpeen arvioida vaikutuksia siitä näkökulmasta, mikäli tällä hetkellä Suomessa tilapäisen suojelun nojalla Suomessa oleskelevat henkilöt hakisivat kansainvälistä suojelua.

**UNHCR** huomautti, että jotkin ehdotetuista muutoksista saattavat vaikuttaa Suomessa oleskelevien ulkomaalaisten sosio-ekonomisen aseman eriytymiseen.

**Tuomioistuinvirasto** piti tärkeänä, että esityksen jatkovalmistelussa muutoksenhakuvaihetta ja tuomioistuimille kohdistuvaa työmäärään lisäystä pohditaan tarkemmin.

**Pelastakaa Lapset** huomautti, ettei esitysluonnoksessa ole tehty lapsivaikutusten arviointia eikä ole arvioitu muutosten vaikutuksia ihmisoikeuksien toteutumiseen.