

Vuosittainen
maahanmuutto- ja
turvapaikkapolitiikkaa
koskeva raportti
SUOMI 2014



Euroopan unionin
osarahoittama

Vuosittainen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa koskeva raportti

Suomi 2014

Julkaisija:

Euroopan muuttoliikeverkosto 2014

Tutkimuksesta vastaavat henkilöt:

Ylitarkastaja Jutta Saastamoinen (Suomen kansallinen yhteyspiste)

Kansallinen koordinaattori Kielso Brewis (Suomen kansallinen yhteyspiste)

ISBN 978-952-5920-41-3 (PDF)

ISBN 978-952-5920-42-0 (Nid.)

Sisällys

Tiivistelmä.....	4
1. Johdanto.....	7
1.1. Suomen turvapaikka- ja maahanmuuttohallinnon rakenne.....	7
2. Turvapaikka- ja maahanmuuttoasioihin liittyvä yleinen kehitys	9
3. Laillinen maahanmuutto ja muuttoliike	10
3.1. Työperusteinen maahanmuutto.....	10
3.2. Perheenyhdistäminen	15
3.3. Opiskelijat	19
3.4. Paluumuuttajat.....	20
3.5. Kotouttaminen	21
3.6. Kansalaisuus	23
3.7. Maahanmuuton ja muuttoliikkeen hallinta	25
3.8. Hallinnollisia muutoksia	26
4. Kansainvälinen suojelu ja turvapaikka.....	27
4.1. Turvapaikanhakijat ja tehdyt päätökset.....	27
4.2. Kiintiöpakolaiset	33
4.3. Vastaanotto	35
4.4. Hallinnollisia muutoksia	36
5. Yksintulleet alaikäiset ja muut haavoittuvassa asemassa olevat	37
5.1. Yksintulleet alaikäiset.....	37
5.2. Muut haavoittuvassa asemassa olevat	39
6. Ihmiskaupan torjuminen	40
7. Maahanmuutto- ja kehityspolitiikka.....	42
8. Sääntöjen vastainen maahanmuutto.....	43
9. Paluu	46
Lähteet.....	48

Tiivistelmä

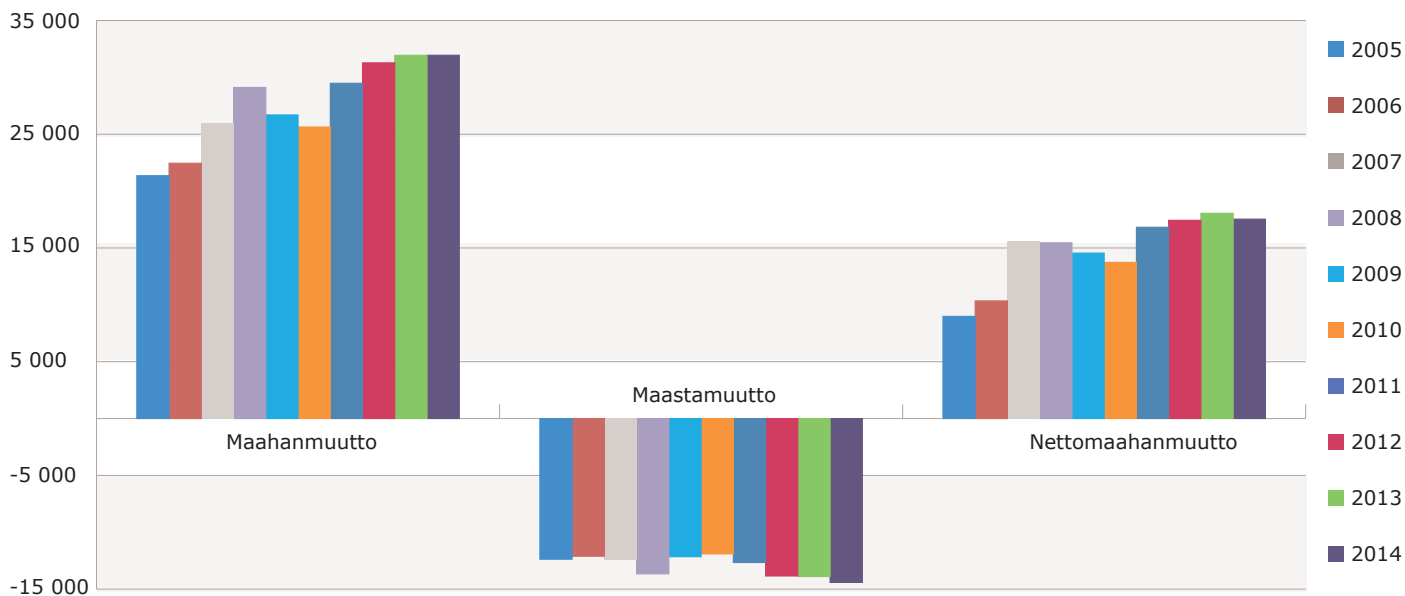
Tilastokeskuksen mukaan ulkomailta Suomeen muutti 31 950 henkeä vuoden 2014 aikana. Maahanmuuttoa oli siten saman verran kuin edellisvuonna (2013: 31 940 henkeä). Suomeen muuttaneista 43 % oli EU-maiden kansalaisia. Maastamuuttoa oli puolestaan 520 edellisvuotta enemmän: vuonna 2014 Suomesta ulkomaille muutti 14 410 henkeä (2013: 13 890 henkeä). Nettomaahanmuuttoa vuonna 2014 kertyi 17 540 henkeä, mikä on 510 vähemmän kuin vuonna 2013.

Suomen väkiluku oli vuoden 2014 lopussa 5 474 289. Väkiluku kasvoi vuoden aikana 23 020 hengellä. **Väestönkasvusta 76 prosenttia koostui nettomaahanmuutosta.** Luonnollinen väestönlisäys

on hiipumaan päin, sillä syntyneiden määrä laski Suomessa jo neljättä vuotta peräkkäin, samalla kun kuolleiden määrä kasvoi edellisvuodesta.¹

Maahanmuuttovirasto myönsi vuonna 2014 ensimmäisiä oleskelulupia kaikkiaan 20 371 kappaletta. Lisäksi poliisi myönsi ensimmäisiä oleskelulupia 1 835 kappaletta.² Yhteensä ensimmäisiä oleskelulupia kolmansien maiden kansalaisille myönnettiin 22 206 kappaletta.³

EU-kansalaisten ja heidän perheenjäsenten rekisteröintiä tehtiin 11 145 kappaletta.



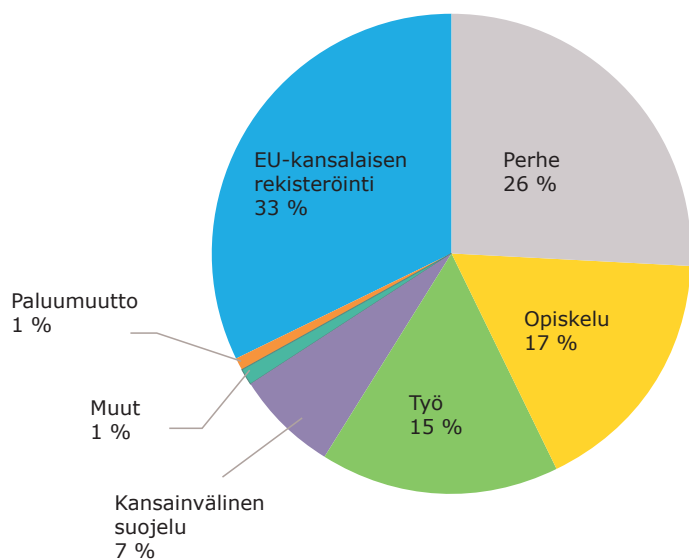
Lähde: Tilastokeskus, Suomen virallinen tilasto (SVT): Väestö

¹ Tilastokeskus, Suomen virallinen tilasto: Väestön ennakkotilasto 2014

² Poliisin myöntämät ensimmäiset oleskeluluvat ovat Suomen kansalaisen perheenjäsenille myönnettyjä oleskelulupia. Suomen kansalaisten perheenjäsenten ensimmäisistä oleskelulupahakemuksista poliisi ratkaisee hakemukset, jotka on pantu vireille Suomessa.

³ Luku sisältää Maahanmuuttoviraston ja poliisin myöntämät ensimmäiset oleskeluluvat.

EU-kansalaisten rekisteröinnit ja kolmansien maiden kansalaisille myönnetty ensimmäiset oleskeluluvat hakuperusteittain vuonna 2014



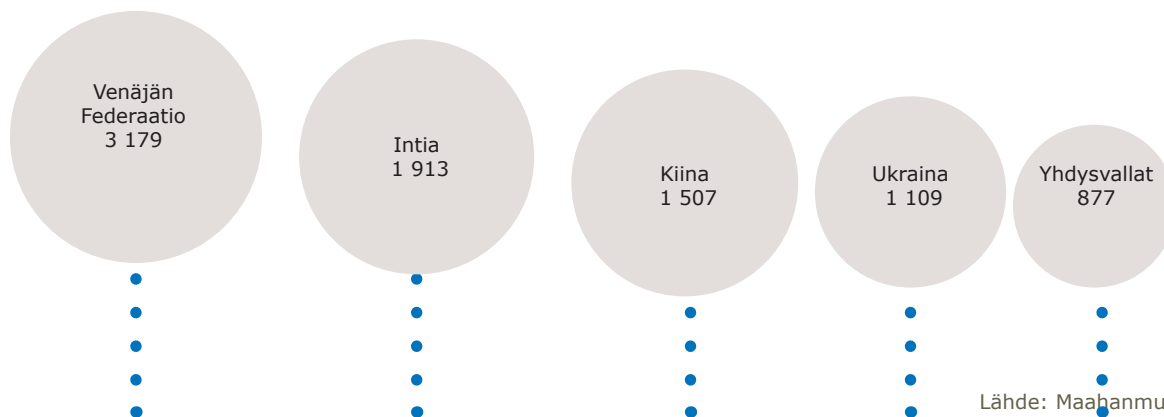
Lähde: Maahanmuuttovirasto ja poliisi

Yllä olevasta kaaviosta voidaan nähdä, että **EU-kansalaiset olivat suurin yksittäinen Suomeen saapuneiden ryhmä** vuonna 2014. Kolmansien maiden kansalaisten maahanmuuton yleisin peruste oli perheside. Perhesiteen perusteella ensimmäinen oleskelulupa myönnettiin 8 609 henkilölle.⁴ Opiskelun perusteella ensimmäisen oleskeluluvan sai 5 611 ja työnteon perusteella 5 062 henkilöä. Suomeen turvapaikanhakijoina saapuneille henkilöille tehtiin yhteensä 1 346 myönteistä oleskelulupapäätöstä. Heistä 993:lle myönnettiin kansainvälistä suojelua ja 353:lle oleskelulupa muulla perusteella.⁵ Lisäksi 276 paluumuuttajalle myönnettiin oleskelulupa Suomeen. Muulla kuin jollakin edellä mainituista perusteista

oleskeluluvan sai 272 henkilöä. Eri perusteilla myönnettyjen oleskelulupien määrässä ei nähty suurta muutosta edellisvuoteen verrattuna. Ainoan poikkeuksen muodostivat paluumuuttajat Suomeen suuntautuvan paluumuuton ollessa selvästi vähenevässä. Eniten ensimmäisiä oleskelulupia myönnettiin venäläisille (3 179), intialaisille (1 913), kiinalaisille (1 507), ukrainalaisille (1 109) ja yhdysvaltalaisille (877).⁶

Hakijan jo oleskellessa Suomessa ja hakiessa jatkoa oleskeluoikeudelleen hakemuksen ratkaisee poliisi. Poliisi myönsi jatko-oleskelulupia 25 957 kappaletta.

Myönnetty ensimmäiset oleskeluluvat, viisi suurinta kansalaisuutta



Lähde: Maahanmuuttovirasto

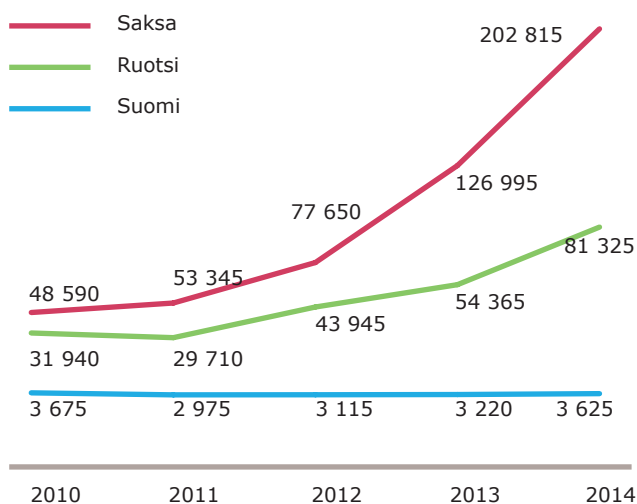
⁴ Luku sisältää Maahanmuuttoviraston ja poliisin myöntämät ensimmäiset perhesideperusteiset oleskeluluvat.

⁵ Turvapaikkamenettelyssä ratkaistut muut myönteiset päätökset sisältävät esimerkiksi yksilöllisen inhimillisen syyn ja maasta poistamisen estymisen vuoksi myönnettyt oleskeluluvat. Lisäksi lukuun sisältyy yksittäisiä perheside-, työ- ym. -perusteisia oleskelulupia.

⁶ Kansalaisuuden perusteella eriteltyt luvut sisältävät vain Maahanmuuttoviraston myöntämät ensimmäiset oleskeluluvat, joita on haettu oleskelulupamenettelyn kautta. Ilmoitettuihin lukuihin ei sisälly Maahanmuuttoviraston turvapaikkamenettelyssä myönnettyjä ensimmäisiä oleskelulupia eikä poliisin myöntämiä ensimmäisiä oleskelulupia.

Turvapaikkaa haki Suomesta 3 651 henkilöä. **Turvapaikanhakijoiden määrässä oli hienoista kasvua edellisvuoteen verrattuna**, jolloin turvapaikkahakemuksia tehtiin 3 238. Turvapaikanhakijoiden määrän kasvu Suomessa on kuitenkin hyvin maltillinen verrattuna monien EU-maiden tilanteeseen: koko EU-alueella turvapaikanhakijoiden määrä kasvoi vuonna 2014 noin 40 prosenttia edellisvuoteen verrattuna. EU-maista eniten turvapaikanhakijoita saapui Saksaan ja Ruotsiin. Alla olevassa kaaviossa näkyy turvapaikkahakemusten määrän kehitys Saksassa, Ruotsissa ja Suomessa vuosina 2010–2014.

Turvapaikkahakemukset 2010–2014 Saksa, Ruotsi ja Suomi



Lähde: Eurostat (erilaisista laskentatavoista johtuen luvut eroavat hieman maiden maahanmuuttoviranomaisten ilmoittamista luvuista)

Yhtenä merkittävänä uudistuksena maahanmuuttoa koskevassa lainsäädännössä voidaan mainita vuoden 2015 alussa voimaan tullut **uusi yhdenvertaisuuslaki**.⁷ Myös ulkomaan kansalaisen rekisteröintiä koskeva laki uudistui. 1.3.2014 voimaan tulleen lakimuutoksen seurauksena **maahanmuuttaja voi nykyisin saada henkilötunnuksen jo oleskeluluvan myöntämisen yhteydessä**. Henkilötunnuksen myöntäminen suomalaisessa yhteiskunnassa helpottuu.⁸

Vuonna 2014 valmistelluista lainsäädäntömuutoksista keskeisimpiä olivat muun muassa **ehdotetut muutokset ulkomaalaisvalvontaa koskeviin säännöksiin**. Lakiesityksen tavoitteena on

selkeyttää ulkomaalaisvalvonnan periaatteita ja ulkomaalaisvalvontaa suorittavien viranomaisten toimivaltuuksia.⁹ Vuonna 2014 tehtiin myös **lakiesitys vapaaehtoisen paluun järjestelmän vakiinnuttamisesta**. Suomessa on ollut käynnissä vapaaehtoisen paluun ohjelmia vuodesta 2010 lähtien. Ohjelmien tarkoitus on tarjota kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneille tai hakemuksensa peruuttaneille henkilöille mahdollisuus palata vapaaehtoisesti kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa. Saman hallituksen esityksen yhteydessä esitetään myös **muutoksia tilapäisen oleskeluluvan myöntämisen ehtoihin**. Luvan myöntämisen ehtoja esitetään kiristettäväksi siten, että tilapäistä oleskelulupaa ei jatkossa myönnettäisi maasta poistumisen estymisen vuoksi, jos vapaaehtoinen paluu olisi tosiasiallisesti mahdollinen.¹⁰ Lisäksi **ulkomaalaisen säilöönottoa koskevaa lainsäädäntöä ehdotettiin muutettavaksi**. Lakiesityksessä täsmennetään säilöönoton edellytyksiä ja rajoitetaan alaikäisten säilöönottoa.¹¹

Maahanmuuttohallinnon tehtävien organisoinnissa ei tapahtunut perustavanlaatuisia muutoksia vuonna 2014. **Tiettyjen poliisille kuuluvien tehtävien siirtämistä Maahanmuuttovirastolle alettiin kuitenkin valmistella**. Poliisihallitus ja Maahanmuuttovirasto selvittivät Sisäministeriön pyynnöstä siirron toteuttamiskelpoisuutta ja vaikutuksia. Selvitys valmistui elokuussa 2014. Sisäministeriö asetti helmikuussa 2015 hankkeen, jossa valmistellaan esitystä tehtävien siirrosta. Näillä näkymin Maahanmuuttovirastolle oltaisiin siirtämässä muun muassa jatko-oleskelulupien ja pysyvien oleskelulupien myöntäminen sekä EU-kansalaisten rekisteröinti, jotka tällä hetkellä kuuluvat poliisiin tehtäviin. Lisäksi siirto koskisi osaa niistä turvapaikkamenettelyn alkuvaiheen tehtävistä, jotka kuuluvat nyt poliisille ja Rajavartiolaitokselle.¹²

Toteutuneista organisaatiomuutoksista voidaan mainita **vähemmistövaltuutetun muuttaminen yhdenvertaisuusvaltuutetuksi** ja yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston siirtyminen sisäministeriön hallinnonalalta oikeusministeriön hallinnonalalle 1.1.2015 lähtien. Myös etnisten suhteiden neuvottelukunta (ETNO) siirtyi sisäministeriöstä oikeusministeriön hallinnon alaisuuteen 1.1.2015.¹³

⁷ Aihetta on käsitelty raportin luvussa 5.2.

⁸ Aihetta on käsitelty raportin luvussa 3.5.

⁹ Aihetta on käsitelty raportin luvussa 8.

¹⁰ Aihetta on käsitelty raportin luvussa 9.

¹¹ Aihetta on käsitelty raportin luvussa 5.1.

¹² Aihetta on käsitelty raportin luvuissa 3.8. ja 4.4.

¹³ Aihetta on käsitelty raportin luvussa 5.2.

1. Johdanto

Tämä on Euroopan muuttoliikeverkoston (EMN) Suomen yhteispisteen vuoden 2014 politiikkaraportti. Raportissa selvitetään maahanmuutto- ja turvapaikka-asioita koskevan politiikan ja lainsäädännön tärkeimpiä kehitysvaiheita sekä aiheeseen liittyvää julkista keskustelua. Raportin viitejakso on 1.1.2014–31.12.2014.

Euroopan muuttoliikeverkoston kansalliset yhteispisteet tuottavat vuosittain maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiittisen raportin, jossa kuvataan maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan kehitystä ja esitetään tilastotietoa kyseiseltä vuodelta.¹⁴ Raportointi on kaksivaiheista. Raportoinnin ensimmäisessä vaiheessa yhteispisteet keräävät maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiittista seurantatietoa Euroopan komissiolle. Komissio käyttää seurantatietoja koko EU:ta käsittelevän vuosittaisen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiittisen raportin koostamiseen. Suomen yhteispiste keräsi seurantatiedon jakamalla raportointivastuun kustakin aiheesta vastuullisten viranomaisten kesken. Raportointiin osallistivat Maahanmuuttovirasto, sisäministeriö, Poliisihallitus, Rajavartiolaitoksen esikunta, työ- ja elinkeinoministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö sekä ulkoasiainministeriö. Tilastotietojen keräämisestä vastasi Suomen kansallinen yhteispiste.

Tämä vuosittainen politiikkaraportti on raportoinnin toinen osa. Se on suunnattu ennen kaikkea kansalliselle yleisölle. Kyseessä on ainoa maahanmuuttoasioiden kehityskulkuja kootusti esittävä dokumentti Suomessa. Raportoinnin ensimmäisestä osasta esille nousseet tärkeimmät löydökset on nostettu mukaan tähän raporttiin. Lisäksi raportissa seurataan julkista keskustelua maahanmuutosta vuonna 2014 ja esitetään maahanmuutto- ja turvapaikkatilastojen tärkeimmät trendit. Euroopan muuttoliikeverkoston Suomen yhteispiste on laatinut raportin verkoston yleisten tutkimusohjeiden mukaisesti. Euroopan muuttoliikeverkosto julkaisee myös erillisen tilastokatsauksen, *Maahanmuuton tunnusluvut 2014*.

Tutkimuksessa on käytetty lähteenä useita internetissä julkaistuja maahanmuuttoa koskevia viranomaisraportteja, tutkimuksia, lausuntoja ja lehdistötiedotteita. Vireillä olevia lainsäädäntöhankkeita on seurattu valtioneuvoston hankerekisterin ja valtiopäiväasiakirjojen avulla. Yhteispiste osallistui vuonna 2014 myös useisiin maahanmuuttoa käsitteleviin seminaareihin

kotimaassa ja muissa EU-maissa tarkoituksenaan verkostoitua maahanmuuttoa koskevaa tutkimusta tuottavien tahojen kanssa ja kerätä tietoa meneillään olevista hankkeista.

Tutkimuksessa käytetty terminologia perustuu Euroopan muuttoliikeverkoston julkaisemaan ja ylläpitämään maahanmuuttoaiheeseen sanastoon (EMN Glossary).¹⁵ Tutkimuksen rakenne ja otsikointi perustuu Euroopan muuttoliikeverkoston yhdessä sopimaan malliin. Raportin aihealueiden jaottelu on Euroopan komission käyttämä, jota myös Euroopan muuttoliikeverkosto seuraa.

1.1. Suomen turvapaikka- ja maahanmuuttohallinnon rakenne

Valtioneuvosto ohjaa maahanmuuttopolitiikkaa ja -hallintoa hallitusohjelmaan sisältyvien tavoitteiden ja valtioneuvoston hyväksymien periaatepäätösten avulla. Sisäministeriö vastaa maahanmuutto-osaston kautta maahanmuuttoasioista. Sen tehtäviin kuuluu politiikan ja lainsäädännön valmistelu, Maahanmuuttoviraston toiminnan valvonta sekä osallistuminen maahanmuutto- ja turvapaikka-asioita koskevaan kansainväliseen, EU:n ja kansalliseen yhteistyöhön. Valtioneuvoston kanslia vastaa EU-asioiden yleisestä koordinoinnista. Hallitusohjelman mukaisesti sisäministeriö toteuttaa aktiivista, kokonaisvaltaista ja johdonmukaista maahanmuuttopolitiikkaa, jossa otetaan täysipainoisesti huomioon työvoiman tarve, maahanmuuttajien moninaiset lähtökohdat ja Suomen kansainväliset velvoitteet. Sisäministeri Päivi Räsänen vahvistaa osana sisäasiainhallinnon toiminta- ja taloussuunnitelmaa toiminnan keskeiset painopisteet, päätoimintalinjat ja tulostavoitteet. Maahanmuuttohallinnon määrärahat sisältyvät sisäministeriön talousarvioehdotukseen.

Sisäministeriö vastaa maahanmuuttopolitiikan sekä maahanmuuttoa ja kansalaisuutta koskevan lainsäädännön valmistelusta. Sisäministeriö edustaa Suomea maahanmuuttoasioissa Euroopan unionissa ja kansainvälisessä yhteistyössä.

Maahanmuuttovirasto myöntää ensimmäiset oleskeluluvat, käsittelee turvapaikkahakemukset, ohjaa vastaanottokeskusten toimintaa, päättää käännättämisestä ja karkottamisesta, vastaa kansalaisuushakemusten käsittelystä ja muukalaispassien myöntämisestä. Maahanmuuttovirasto toimii sisäministeriön alaisuudessa.

¹⁴ Raportointitehtävästä määrätään Neuvoston asetuksella 2008/381/EY, jolla EMN perustettiin.

¹⁵ EMN Glossary, versio 3.0, osoitteessa (20.2.2015) http://www.emn.fi/raportit/emn_glossary

Poliisi valvoo ulkomaalaislain noudattamista, ottaa vastaan ulkomaalaisten lupahakemuksia, selvittää turvapaikanhakijan henkilöllisyyden ja matkareitin, myöntää jatko-oleskeluluvat ja ottaa vastaan EU-kansalaisten rekisteröinnin. Poliisi myös panee täytäntöön karkotus- ja käännytyspäätökset.

Rajavartiolaitos valvoo maahantuloa ja maasta lähtemistä sekä suorittaa passintarkastuksen. Rajavartiolaitos selvittää yhdessä poliisin kanssa turvapaikanhakijan henkilöllisyyden ja matkareitin. Rajavartiolaitos tekee tarvittaessa viisumipäätöksiä rajalla.

Ulkoasiainministeriö vastaa viisumipolitiikasta. Suomen ulkomaan edustustot myöntävät viisumeita ja vastaanottavat kansalaisuusilmoituksia sekä oleskelulupahakemuksia.

Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa kotouttamisasioiden johtamisesta. Yhdessä sisäministeriön kanssa työ- ja elinkeinoministeriö seuraa työvoiman maahanmuuton määriä ja rakennetta ja kehittää seurattavilaineitä.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten maahanmuuttoyksiköt hoitavat alueellisesti maahanmuuttoon, kotouttamiseen ja hyviin etnisiin suhteisiin liittyviä tehtäviä.

Opetus- ja kulttuuriministeriön tehtävänä on kehittää maahanmuuttajien koulutusta eri koulutusasteilla. Opetusministeriön toimialaan kuuluvat myös maahanmuuttajien kulttuuria, liikuntaa ja nuorisotyötä sekä uskontoa koskevat asiat.

Opetushallitus vastaa maahanmuuttajien koulutusasioista ja ulkomaalaisten tutkintojen tunnustamisesta.

Sosiaali- ja terveysministeriön tehtävänä on edistää maahanmuuttajien terveyttä ja hyvinvointia. STM:lle kuuluvat maahanmuuttajien toimeentuloon liittyvät kysymykset. STM tukee maahanmuuttajien kotoutumista suomalaiseen yhteiskuntaan muun muassa kehittämällä sosiaali- ja terveyspalveluja niin, että niissä otetaan huomioon maahanmuuttajien tarpeet.

Kunnat tarjoavat kunnassa vakituisesti asuville maahanmuuttajille kunnan peruspalvelut, kuten muillekin kuntalaisille. Kunnat myös päättävät itsenäisesti kiin-

tiöpakolaisten ja oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden vastaanotosta kuntaansa. Useat kunnat ovat määritelleet kotouttamisohjelmassaan maahanmuuttajien kotouttamisen periaatteet.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun¹⁶ tehtävänä on edistää yhdenvertaisuutta ja puuttua syrjintään. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävään kuuluu myös ulkomaalaisten oikeuksien ja aseman edistäminen. Tämän lisäksi yhdenvertaisuusvaltuutetulla on erikoistehtävänä valvoa ulkomaalaisten maasta poistamisen täytäntöönpanoa ja toimia kansallisena ihmiskaupparaporttina.

Kansalaisjärjestöt tuottavat erilaisia palveluja ja antavat apua ja neuvontaa turvapaikanhakijoille sekä tekevät osaltaan kotouttamistyötä. Kansalaisjärjestöjen asiantuntemusta maahanmuuttoasioissa tarvitaan lainvalmistelun ja maahanmuuttopolitiikan kehittämisessä.

Ulkomaalaisen maahantuloa, maahanmuuttoa ja maasta poistamista säädellään ulkomaalaislaissa. Säilöönnotosta on oma lakinsa. Samoin ulkomaalaisrekisteristä ja sen käytöstä. Turvapaikkaa hakevan henkilön vastaanottoa säätelee laki kansainvälistä suojelua hakevien vastaanotosta. Kotouttamispalveluista ja kotoutumisen tuesta säädellään laissa kotoutumisen edistämisestä. Suomen kansalaisuuden saamisen ehdot säädellään kansalaisuuslaissa.

Maahanmuuttoon liittyviä keskeisiä lakeja ja asetuksia ovat:

- Ulkomaalaislaki (301/2004)
- Kansalaisuuslaki (359/2003)
- Valtioneuvoston asetus kansalaisuudesta (799/2004)
- Laki ulkomaalaisrekisteristä (1270/1997)
- Laki kotoutumisen edistämisestä (1386/2010)
- Laki Maahanmuuttovirastosta (156/1995)
- Valtioneuvoston asetus Maahanmuuttovirastosta (193/2002)
- Yhdenvertaisuuslaki (1325/2014)
- Laki yhdenvertaisuusvaltuutetusta (1326/2014)
- Laki yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta (1327/2014)
- Sisäministeriön asetus Maahanmuuttoviraston suoritteiden maksullisuudesta (1022/2014)

¹⁶ 1.1.2015 saakka vähemmistövaltuutettu

2. Turvapaikka- ja maahanmuuttoasioihin liittyvä yleinen kehitys

Suomen maahanmuuttopolitiikka perustuu nykyiseen hallitusohjelmaan ja maahanmuuttostrategiaan. Kesäkuussa 2013 julkaistu **Maahanmuuton tulevaisuus 2020 -strategia määrittelee pitkäjänteiset suuntaviivat maahanmuuttopolitiikalle.**¹⁷ Strategian rinnalle tehtiin toimenpideohjelma, johon koottiin konkreettisia ja seurattavissa olevia toimenpiteitä strategiaan kirjattujen tavoitteiden toteutumiseksi. Toimenpideohjelma julkaistiin maaliskuussa 2014.¹⁸

Maahanmuuton tulevaisuus 2020 -strategian suuntaviivat ovat: 1. Suomi on turvallisesti avoin, 2. Jokainen löytää paikkansa ja 3. Moninaisuus on arkea.

Ensimmäiseen suuntaviivaan, ”Suomi on turvallisesti avoin”, sisältyy ajatus siitä, että kansainvälinen liikkuvuus on Suomelle mahdollisuus. Konkreettisina toimenpiteinä vuonna 2014 tehostettiin esimerkiksi Suomeen työhön pyrkiville suunnattua viestintää Suomen vahvuuksista. Lisäksi parannettiin Suomessa tutkintonsa suorittaneiden mahdollisuuksia työllistyä Suomeen. Ensimmäiseen suuntaviivaan kuuluu myös Suomen vastuu osana kansainvälistä yhteisöä. Tämän periaatteen mukaisesti Suomen pakolaiskiintiöön (750 henkilöä) tehtiin 300 henkilön korotus vuodelle 2014. Vastaavaa lisäkiintiötä on esitetty myös vuodelle 2015.

Toinen suuntaviiva, ”Jokainen löytää paikkansa”, kiinnittää huomiota etenkin maahanmuuttajien kotoutumiseen, koulutukseen, työllistymiseen ja yhteiskunnalliseen osallistumiseen. Tämän suuntaviivan mukaisesti vuonna 2014 työ- ja elinkeinoministeriöön perustettiin kotouttamisen osaamiskeskus tukemaan paikallistason kotouttamistyötä. Lisäksi kehitettiin esimerkiksi ulkomaalaisten tutkintojen tunnistamista. Myös työelämässä esiintyvään syrjintään kiinnitettiin huomiota.

Kolmannessa suuntaviivassa, ”Moninaisuus on arkea”, todetaan yhtäläisten oikeuksien kuuluvan kaikille. Vuoden 2015 alussa voimaan tullut uusi yhdenvertaisuuslainsäädäntö toteuttaa tätä suuntaviivaa.

Hallitus hyväksyi kesäkuussa 2012 **kotouttamisohjelman, joka sisältää kotouttamisen painopistealueet vuosille 2012–2015.** Ohjelman yleisenä tavoitteena on maahanmuuttajien osallisuus

den tukeminen yhteiskunnan kaikilla sektoreilla. Erityisiä painopisteitä ovat maahanmuuttajien työllistymisen edistäminen sekä maahanmuuttajalasten, -nuorten, -perheiden ja -naisten tuki.¹⁹

Eduskunta edellyttää hallitukselta vaalikausittain annettavaa selontekoa ulkomaalais-, maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikasta ja niiden toimivuudesta. Tämän toimeksiannon mukaisesti sisäministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö julkaisivat helmikuussa 2015 **katsauksen maahanmuutto- ja kotoutumispolitiikkaan: Maahanmuuton ja kotouttamisen suunta 2011–2014.**²⁰ Vaalikauden 2011–2015 lopun työkiireiden vuoksi eduskunta ei ehtinyt käsitellä selontekoa. Julkaistu raportti sisältää selontekoa varten kootun aineiston.

Europarlamenttivaalit järjestettiin toukokuussa 2014. **Maahanmuutto ei noussut erityisen näkyväksi vaaliteemaksi Suomen eurovaaleissa** verrattuna esimerkiksi vuoden 2011 eduskuntavaaleihin. Maahanmuuttoteemaa käsiteltiin kuitenkin myös vuoden 2014 eurovaalikampanjan aikana. Vastakkainasettelua eri puolueiden ehdokkaiden välillä oli näkyvässä edelleen, joskin ei yhtä kiihkeänä kuin aikaisemmin. Muun muassa rajavalvonta, EU:n yhteinen turvapaikkapolitiikka ja vastuunjako, vapaa liikkuvuus EU:n sisällä sekä maahanmuuttajien saamat sosiaalietuudet olivat aiheita, jotka puhututtivat kansalaisia ja eurovaaliehdokkaita.²¹

Suomessa ei järjestetty kansallisia parlamentti- tai presidentinvaaleja vuonna 2014. Keväällä 2015 järjestettävät eduskuntavaalit alkoivat kuitenkin näkyä poliittisessa keskustelussa vuoden lopulla. **Maahanmuutosta on tuskin tulossa erityisen näkyvää vaaliteemaa kevään 2015 eduskuntavaaleihin.** Vuoden 2011 eduskuntavaaleissa maahanmuuttokriittisenä ja eurokriittisenä puolueena profiloitunut Perussuomalaiset ei ole pitänyt maahanmuuttoteemaa esillä samalla tavalla kuin vuoden 2011 vaalien alla, muutamia puolueen maahanmuuttokriitikoina tunnettuja hahmoja lukuun ottamatta. Muiden puolueiden halukkuus profiloitua maahanmuuttokysymyksissä mihinkään suuntaan vaikuttaa sitäkin vähäisemmältä.

¹⁷ Sisäministeriö, Maahanmuuton tulevaisuus 2020 -strategia

¹⁸ Sisäministeriö, Maahanmuuton tulevaisuus 2020 -strategia, Toimenpideohjelma

¹⁹ Työ- ja elinkeinoministeriö, Valtion kotouttamisohjelma, Hallituksen painopisteet vuosille 2012–2015

²⁰ Sisäministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö, Maahanmuuton ja kotouttamisen suunta 2011–2014, Sisäministeriön julkaisu 2/2015

²¹ Matti Välimäki, 5.12.2014, PowerPoint-esitys Euroopan parlamentin Suomen tiedotustoimiston ja EMN:n tilaisuudessa ”Faktat puhuvat? Eurooppalainen maahanmuuttopolitiikka mediassa”

3. Laillinen maahanmuutto ja muuttoliike

3.1. Työperusteinen maahanmuutto

Suurin osa ulkomaisesta työvoimasta saapuu Suomeen vapaan liikkuvuuden puitteissa EU- ja ETA-alueelta taikka viisumilla tai viisumivapaasti esimerkiksi kausityötä varten. Valtaosan Suomeen työhön tulevista ei siten tarvitse hankkia oleskelulupaa Suomeen.

Vuonna 2014 työperusteisia ensimmäisiä oleskelulupahakemuksia pantiin vireille yhteensä 6 050 kappaletta. Vuonna 2013 vastaava luku oli 5 800, joten kasvua edellisvuoteen verrattuna oli nelisen prosenttia.

Työperusteisen oleskeluluvan Suomeen voi saada kahdessa erilaisessa menettelyssä: oleskeluluvan hakija voi hakea joko työntekijän oleskelulupaa tai muuta oleskelulupaa ansiotyötä varten. Suurin osa työperusteisen oleskeluluvan hakijoista hakee työntekijän oleskelulupaa. *Työntekijän oleskelulupaa* hakevat ovat pääasiassa suorittavan työn tekijöitä, kuten siivoojia ja rakennustyöntekijöitä. Työntekijän oleskelulupahakemus ratkaistaan kaksivaiheisessa prosessissa: Työ- ja elinkeinotoimisto (TE-toimisto) tekee hakemukseen ensin osapäätöksen. TE-toimiston osapäätös on kokonaisuutena, joka sisältää työvoiman saatavuuden,²² työsuhteen ehtojen ja työnantajan ja työntekijän edellytysten arvioinnin. TE-toimiston osapäätöksen jälkeen oleskelulupahakemuksen lopullinen ratkaisu siirtyy Maahanmuuttovirastolle, joka arvioi, täyttyvätkö oleskeluluvan myöntämisen yleiset edellytykset.²³

Muu oleskelulupa ansiotyötä varten voidaan puolestaan myöntää henkilöille, jotka ovat tulossa Suomeen työskentelemään tietyissä, ulkomaalaislaissa erikseen määritellyissä työtehtävissä. Tällaisia työtehtäviä ovat esimerkiksi erityisasiantuntijan ja tutkijan tehtävät.²⁴ Muu oleskelulupa ansiotyötä varten ratkaistaan yksivaiheisessa prosessissa: hakemuksen ratkaisuun ei sisälly TE-toimiston osapäätöstä.

Työperusteiset ensimmäiset oleskelulupahakemukset 2014



Lähde: Maahanmuuttovirasto

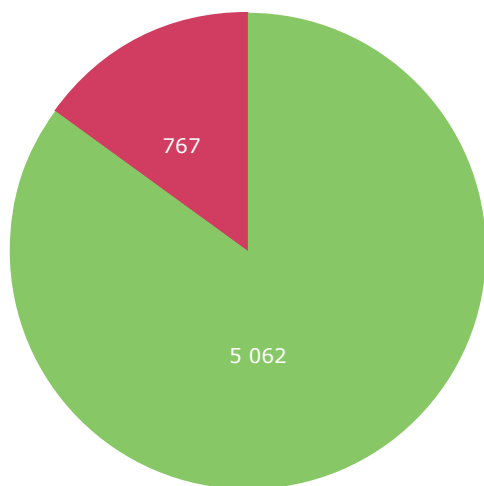
²² Työvoiman saatavuusharkinta eli työvoimapolitiittinen tarveharkinta tarkoittaa TE-toimiston arviota siitä, onko avoinna olevaan työpaikkaan saatavilla sopivaa työvoimaa omalta työmarkkina-alueelta (EU/ETA-alue), jolta tulee rekrytoida ensisijaisesti. Elinkeino-, liikenne-, ja ympäristökeskusalueet (ELY-keskusalueet) linjaavat säännöllisesti ne alat, joilla työntekijöistä on puutetta.

²³ Ensimmäisen oleskelulupahakemuksen ratkaisee Maahanmuuttovirasto. Hakijan jo ollessa Suomessa ja hakiessa uutta määräaikaista oleskelulupaa tai pysyvää oleskelulupaa, hakemuksen ratkaisee poliisi.

²⁴ Kattava lista työtehtävistä löytyy Maahanmuuttoviraston internet-sivuilta (katsottu 15.2.2015) http://www.migri.fi/tyoskentely_suomessa/tyontekijat_ ja_tyonteko

Vuonna 2014 Maahanmuuttovirastossa tehtiin yhteensä 5 829 päätöstä työperusteiseen ensimmäiseen oleskelulupahakemukseen, joista myönteisiä oli 5062 kappaletta (87 %) ja kielteisiä 767 kappaletta (13 %).

Päätökset ensimmäisiin oleskelulupahakemuksiin työn perusteella



- Myönteiset
- Kielteiset

Lähde: Maahanmuuttovirasto

KEHITTÄMISTOIMIA

EU:n yhdistelmä lupadirektiivi²⁵ on implementoitu Suomessa. Lainmuutokset tulivat voimaan 1.1.2014. Direktiivin tavoitteena on yksinkertaistaa työperusteisen oleskeluluvan ja siihen liittyvän työnteko-oikeuden hakemista siten, että molemmat myönnetään yhden hakemuksen menettelyssä. Suomessa menettely oli tältä osin direktiivin mukaista jo ennen implementointia. Sisäministeriön hallinnonalalla keskeinen muutos koski kuitenkin työperusteisten oleskelulupien käsittelyaikaa: **viranomaisen on nyt tehtävä kolmansien maiden kansalaisten työperusteisiin lupahakemuksiin päätökset neljän kuukauden kuluessa**. Direktiivin implementoinnin yhteydessä tehtiin myös muita lainmuutoksia: ulkomaalaislain työntekoa koskevaa sääntelyä yksinkertaistettiin ja lakiin lisättiin muun muassa määritel-

mät erilaisista työperusteisista oleskeluluvista sekä työnteko-oikeudesta. Oleskelulupien myöntämisedellytykset eivät kuitenkaan muuttuneet millään tavalla. Direktiivi aiheutti muutoksia myös sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöön, sillä yhdistelmäluvan haltijoita tulee kohdella yhdenvertaisesti jäsenvaltion omien kansalaisten kanssa tietyillä sosiaaliturvan aloilla. Kansanterveys-, erikoissairaanhoidon- ja lapsilisälakia sekä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annettua lakia muutettiin. Lisäksi ympäristöministeriön hallinnonalalla tehtiin muutoksia lainsäädäntöön, joka koskee yhdenvertaista kohtelua asuntojen saannissa.²⁶

ICT-direktiivin²⁷ sekä kausityöntekijädirektiivin²⁸ implementointi on käynnistymässä sisäministeriössä. Niin kutsuttu ICT-direktiivi (intra-corporate transferees directive) koskee monikansallisen yrityksen palveluksessa olevien henkilöiden siirtymistä Euroopan unionin ulkopuolelta EU-alueelle ja unionin jäsenvaltiosta toiseen saman työnantajan palveluksessa. Direktiivin mukaisen liikkumis-oikeuden piiriin kuuluvat EU:n ulkopuolella kotipaikkaansa pitävät yritykset, jotka lähettävät palveluksessaan olevia johtajia ja asiantuntijoita EU-alueella toimiviin yksiköihinsä. Käytännössä direktiivin täytäntöönpano merkitsee oikeutta työskennellä yhdessä EU-maassa myönnetyllä luvalla myös toisessa tai useammassa jäsenvaltiossa. Tavoitteena on parantaa erityisesti korkean teknologian yritysten mahdollisuuksia laajentaa toimintaansa Euroopan unionin sisällä. Kausityödirektiivillä yhdenmukaistetaan kausityöntekijöiden maahanpääsyn ehtoja ja parannetaan heidän oikeuksiaan koko EU:n alueella. Kausityöntekijöillä tarkoitetaan työntekijöitä, jotka asuvat pysyvästi EU:n ulkopuolella ja tulevat tilapäisesti ja lyhytaikaisesti työskentelemään alueille, joilla työvoiman tarve vaihtelee vuodenaikojen mukaan. Tällaisia ovat esimerkiksi maatalous- ja matkailuala. Direktiivi koskee vain sellaisia työntekijöitä, jotka ovat työsuhteessa. Kausityöntekijöillä ei siten tarkoiteta esimerkiksi metsämärjanpoimijoita. Nykyisin direktiivin tarkoittamia kausityöntekijöitä tulee Suomeen vuosittain noin 10 000–12 000. Direktiivin ei arvioida vaikuttavan tulijoiden määrään.²⁹

Työvoiman maahanmuuttoa pidetään tärkeänä Suomen työmarkkinoiden toimivuuden ja talouden kasvun kannalta. Maahanmuuttajaväestö on ikärakenteeltaan nuorempaa kuin kantaväestö. Suurten ikäluokkien ollessa poistumassa Suomen työmarkki-

²⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/98/EU, annettu 13 päivänä joulukuuta 2011, kolmansien maiden kansalaisille jäsenvaltion alueella oleskelua ja työskentelyä varten myönnettävää yhdistelmä lupaa koskevasta yhden hakemuksen menettelystä sekä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevien kolmansista maista tulleiden työntekijöiden yhtäläisistä oikeuksista

²⁶ Sisäministeriö, Tiedote 30.12.2013, Ulkomaalaisten työntekoa koskevaa sääntelyä selvennetään

²⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/66/EU, annettu 15 päivänä toukokuuta 2014, kolmansien maiden kansalaisten maahanmuuton ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä

²⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/36/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, kolmansien maiden kansalaisten maahanmuuton ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijänä työskentelyä varten

²⁹ Sisäministeriö, tiedote 2.2.2015, Kausityöntekijöiden maahanpääsyn ehtoja yhdenmukaistetaan

noilta maahanmuuttajilla on merkittävä vaikutus tulevien vuosikymmenten huoltosuhteeseen. Maahanmuuton tulevaisuus 2020 -strategiassa todetaan Suomen tarvitsevan aktiivista, suunnitelmallista ja kohdennettua työperusteista maahanmuuttoa menestyäkseen muuttuvassa maailmassa. Strategian toimenpideohjelman mukaan **viestintää Suomen avoimuudesta, vahvuuksista ja vetovoimitehokkuudesta tulee tehostaa**. Työ- ja elinkeinoministeriö onkin asettamassa koordinaatioryhmää maahanmuuttajille suunnatun tiedottamisen tehostamiseksi ja koordinoimiseksi.

ESR-rahoitteinen työvoiman maahanmuuton kehittämissuunnitelma, Matto-tukirakenne, jatkoi toimintaansa vuoden 2014 loppuun saakka. Lähinnä työnhakijoille suunnattu **Workinfinland-verkkosivusto** otettiin käyttöön osana Matto-tukirakennetta.³⁰ Sivustolle on tarkoitus keskittää tiedotus Suomesta työntekijöiden keskuudessa. Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö laati **Suomeen työhön -oppaan** työntekijöille sekä yrittäjille, jotka ovat kiinnostuneita Suomesta.³¹

Maahanmuuton tulevaisuus 2020 -strategian toimenpideohjelmassa korostetaan **työvoiman tarpeen ennakoinnin** merkitystä. Toimenpideohjelman mukaan ennakoitintietoa tulee tuottaa työvoiman kysynnän ja tarjonnan sekä ulkomaisen työvoiman tarpeesta kaikilla strategisilla aloilla. Ennakoitintietoa tulee tuottaa säännönmukaisesti ja se tulee pitää julkisesti saatavilla internetissä. Työ- ja elinkeinotoimistot julkaisevat kolme kertaa vuodessa ammattibarometrin, jonka avulla arvioidaan työvoiman kysyntää ja tarjontaa sekä näiden välistä tasapainoa eri ammattialoilla ja Suomen eri alueilla.

Kansainvälistä rekrytointia pyritään **kohdentamaan aloille, joilla on puutetta työvoimasta**. Sosiaali- ja terveysala on suurin työllistäjä Suomessa. Viime vuosina sosiaali- ja terveyspalvelut ovat myös kärsineet voimakkaimmin työvoimapulasta useilla muilla aloilla ollessa ylitarjontaa työvoimasta. Vuoden 2014 viimeisen ammattibarometrin mukaan sosiaali- ja terveysalan pula työvoimasta näyttää kuitenkin olevan helpottumassa. Kun vielä kesäkuussa 2014 sairaanhoitajista oli pulaa koko maassa, lokakuun barometrissä tulee esille alueita, joilla sairaanhoitajista on jopa ylitarjontaa. Pula kohdistuu lähinnä väkirikkaille alueille, kuten Uusimaa ja Varsinais-Suomi. Kysynnän ja tarjonnan tasoittumista huolimatta myös uusimmassa arvioinnissa niiden

ammattien lista, joilla on pulaa työvoimasta, muodostuu suurelta osin terveydenhuollon ammattialoista.³² Kansainvälistä rekrytointia onkin pyritty kohdentamaan sosiaali- ja terveysalan ammattialoihin. Sosiaali- ja terveysministeriö asetti syksyllä 2014 työryhmän laatimaan suositukset kansainvälisen rekrytoinnin eettisistä periaatteista. Työ- ja elinkeinoministeriön hoito- ja hoivapalvelualan kehittämissuunnitelma, HYVÄ, jatkui edelleen vuonna 2014. Sosiaali- ja terveyspalveluja koskevan kansainvälisen toimintamallin kehittäminen on yksi HYVÄ-ohjelman toimenpiteistä. Ohjelman puitteissa valmistellaan parhaillaan workinfinland-sivustolle tietopakettia sosiaali- ja terveysalan kansainvälisestä rekrytoinnista. Lisäksi Suomessa asuville maahanmuuttajille kohdistettu hoiva-avustajakoulutus käynnistyi keväällä 2014 yli kymmenellä ELY-keskusalueella. Alueilta saatu palaute on ollut myönteistä.³³

Työ- ja elinkeinoministeriö kartoitti vuonna 2014 syrjintää ja eriarvoista kohtelua työelämässä. Joulukuussa 2014 julkaistussa **tutkimuksessa ”Työsyrjinnän seuranta Suomessa” on luotu työsyryjinnän seurantamalli**. Tutkimus on jatkoa vuonna 2012 toteutetulle tutkimukselle ”Syrjintä suomalaisilla työmarkkinoilla – yleiskatsaus ja kenttäkoe rekrytointisyrjinnästä”, jossa suositeltiin järjestelmällistä ja yhdenmukaista tiedonkeruuta työsyryjinnän pitkittäisseurannan mahdollistamiseksi.³⁴ Tarkasteltavat syrjintäperusteet määräytyvät laissa kiellettyjen syrjintäperusteiden mukaan. Niitä ovat: sukupuoli, ikä, etninen tai kansallinen alkuperä, kansalaisuus, kieli, uskonto, vakaumus, mielipide, poliittinen toiminta, ammattiyhdistystoiminta, perhe-suhteet, terveydentila, vammaisuus, sukupuolinen suuntautuminen ja muu henkilöön liittyvä syy. Tutkimuksen yhteenvedossa todetaan etnisen tai kansallisen alkuperän osoittautuneen yhdeksi yleisimmistä syrjintäperusteista. Tutkimuksen mukaan tiedot syrjinnästä työelämässä muistuttavat siitä, että syrjimättömyyden eteen on edelleen tehtävä töitä.³⁵

Suomeen tulee vuosittain yli 4 000 metsämarjanpoimijaa, joista valtaosa Thaimaasta. Ulkomaalaisen marjanpoimijoiden asema on puhututtanut Suomessa. Metsämarjanpoimijoiden työ ei tällä hetkellä ole Suomessa työsuhteista. Ulkomailta Suomeen saapuvat poimijat maksavat matkan järjestävälle marjanostajayhtiölle tai sitä edustavalle koordinaattorille yleensä noin 1 600 €. Summa koostuu matkoista, viisumista, viranomaismaksuista ja koordi-

³⁰ www.workinfinland.fi

³¹ Työ- ja elinkeinoministeriö, TE-palvelut, Suomeen työhön: Opas Suomesta kiinnostuneille työntekijöille ja yrittäjille, Työ- ja elinkeinoministeriö 11/2014

³² Työ- ja elinkeinoministeriö, Ammattibarometri 17.10.2014

³³ Työ- ja elinkeinoministeriö, tiedote 3.12.2014, Hoiva-avustajan koulutus maahanmuuttajille lähtenyt hyvin käyntiin

³⁴ Liisa Larja, Johanna Warius, Liselott Sundbäck, Karmela Liebkind, Irja Kandolin, Inga Jasinskaja-Lahti, Discrimination in the Finnish Labour Market – An Overview and a Field Experiment on Recruitment, Publications of the Ministry of Employment, and the Economy, Employment and Entrepreneurship 16/2012

³⁵ Marjut Pietiläinen ja Miina Keski-Petäjä, Työsyrjinnän seuranta Suomessa, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu, Työ ja yrittäjyys, 53/2014

naattorin palkkiosta. Poiminta voi epäonnistua ulkomaisen poimijan kannalta eri syistä ja matka päätyä hänelle tappiollisesti. Vuonna 2013 tappiolle jäi useita kymmeniä henkilöitä ja koko poimijajoukon tulot jäivät verraten heikoiksi. Tästä aiheutui ongelmia, jotka näkyivät julkisuudessa myös Suomessa. Työ- ja elinkeinoministeriö tilasi 7.10.2013 **selvityksen ulkomaisten metsämarjanpoimijoiden työskentelyolosuhteista**. Markku Wallinin selvitystyö *Ehdotuksia ulkomaalaisten metsämarjanpoimijoiden olosuhteisiin liittyvien epäkohtien korjaamiseksi* valmistui helmikuussa 2014. Selvityksessä Markku Wallin esittää, että poimijoiden ja marjanostajayritysten välillä solmittaisiin työsopimukset ja työ tehtäisiin työsuhteessa.³⁶ Vuoden 2014 kuluessa hallitus ei tehnyt avauksia marjanpoimijoiden työn muuttamiseksi työsuhteiseksi. Työ ja elinkeinoministeriö sekä ulkoasiainministeriö kuitenkin allekirjoittivat joulukuussa 2014 metsämarjanpoimintaa koskevan aiesopimuksen useiden marjateollisuuden yritysten kanssa. Sopimuksella halutaan parantaa ja yhdenmukaistaa alan toimintatapoja.³⁷

VUONNA 2014 JULKAISTUJA TUTKIMUKSIA TYÖPERUSTEISESTA MAAHANMUUTOSTA

Ajatushautomo Magma julkaisi vuonna 2014 selvityksen, *Yrittäjänä Suomessa: Maahanmuuttajataustaisten yrittäjien kokemuksia*.³⁸ FM Katja Bloigu toteaa selvityksessä **maahanmuuttajayrittäjien olevan unohtettu voimavara Suomessa**. Raportin mukaan sekä maahanmuuttajat että kansantalous hyötyisivät siitä, että siirtyminen yrittäjäksi tehtäisiin helpommaksi. Valtaosa Suomen maahanmuuttajataustaisista yrittäjistä tulee naapurimaista, Venäjältä, Ruotsista ja Virosta. Näistä alkuperämaista on myös eniten maahan muuttaneita. Seuraavaksi suurin maahanmuuttajaryhmä Suomessa ovat somalitaustaiset, joita on yrittäjinä kuitenkin vähän. Afrikkalaistaustaisten yrittäjyysinnostus on alhaista kaikkialla pohjoisella pallonpuoliskolla, mikä johtuu osin syrjitystä asemasta työmarkkinoilla. Ilman toimivia verkostoja on vaikea perustaa yrityksiä ja pärjätä yrittäjänä. Yrittäjäaktiivisuuteen vaikuttaa myös alkuperämaan yhteiskunta ja opitut arvot. Yrittäjänostus on korkealla erityisesti Lähi-idästä kotoisin olevilla. Selvityksessä esitetään, että maahanmuuttajille pitäisi antaa tietoa suomalaisista työmarkkinoista ja yrittäjyydestä jo varhaisessa vaiheessa. Tällä hetkellä maahan muuttaneen tie työelämään voi kestää 8–10 vuotta maahantulosta. Mitä kauemmin

marginaalissa olo kestää, sitä vaikeampi on ryhtyä yrittäjäksi. Yrittäjät kokevat, ettei Suomessa kannusteta omaehtoiseen yrittämiseen. Hyvinvointiyhteiskunnan tarjoamat tuet hämmästyttävät ulkomaalaistaustaisia yrittäjiä. Selvityksen mukaan näyttää siltä, että hyvinvointiyhteiskunnan ja yrittäjyyden välillä on konflikti. Tästä näkökulmasta maahanmuuttajien vahva työn tekemisen arvo on valtava hyödynämätön voimavara myös kansantalouden kannalta. Maahanmuuttajien yrittäjäksi ryhtymistä hankaloittaa usein se, etteivät he ole tietoisia uuden kotimaan käytännöistä ja yrityskulttuurista. Maahanmuuttajat tarvitsisivatkin kohdennettua tukea yrittäjyyden alun tiellä. Lisäksi toimenpiteiden tulisi tähdätä kestävään yritystoimintaan, ei pelkästään yritysten perustamiseen.

Euroopan muuttoliikeverkosto laati vuonna 2014 **tutkimuksen kolmannen maan kansalaisten maahanmuutosta bisnestarkoituksessa**, *Admitting third-country nationals for business purposes*.³⁹ Tutkimuksen mukaan Suomen maahanmuuttojärjestelmällä on käytännöllinen lähestymistapa bisnesperusteiseen maahanmuuttoon. Maahantuloväyliä on kaksi: viisumi lyhytaikaiseen oleskeluun tai oleskelulupa pidempiaikaiseen oleskeluun. Viisumijärjestelmää pidetään joustavana ja tehokkaana ja se on maahantuloväylänä ehdottomasti oleskelulupaa yleisempi. Oleskelulupajärjestelmää sen sijaan pidetään monimutkaisena ja joustamattomana, mikä luultavasti selittää sen vähäisemmän suosion liike-elämän tarkoituksessa maahan muuttavien keskuudessa. Suomessa on useita ohjelmia, joissa mainostetaan Suomea hyvänä kohteena ulkomaisille investoinneille. Kyseisillä toimenpiteillä ei kuitenkaan pyritä erityisesti markkinoimaan Suomea ulkomaisille yrittäjille maahanmuuton kohdemaana yritystarkoituksessa.

TYÖPERUSTEISESTA MAAHANMUUTOSTA KÄYTY JULKINEN Keskustelu

Suomi noudatti vuonna 2014 työvoimapolitiittista tarveharkintaa.⁴⁰ Tarveharkinnan noudattamisesta on päätetty hallitusohjelmassa. Tarveharkintaa on pidetty tärkeänä korkean työttömyyden oloissa ja sen on katsottu parantavan maassa jo asuvien maahanmuuttajien työllistymismahdollisuuksia. Monet **tutkijat ja talouselämä kuitenkin kritisoivat tarveharkintaa**. Esimerkiksi Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen ylijohtajan Juhana Vartiainen totesi marraskuussa 2014, että tarveharkinnasta tulisi luoda

³⁶ Markku Wallin, 28.2.2014, Ehdotuksia ulkomaalaisten metsämarjanpoimijoiden olosuhteisiin liittyvien epäkohtien korjaamiseksi

³⁷ Työ- ja elinkeinoministeriö, tiedote 18.2.2014, Metsämarjanpoiminnan aiesopimus parantaa alan toimintatapoja

³⁸ Katja Bloigu, *Yrittäjänä Suomessa: Maahanmuuttajataustaisten yrittäjien kokemuksia*, Helsinki, Magma, 2014

³⁹ Euroopan muuttoliikeverkosto (EMN), EMN focussed study 4/2014, Finnish national contribution, *Admitting third-country nationals for business purposes*

⁴⁰ Työvoimapolitiittinen tarveharkinta eli työvoiman saatavuusharkinta on TE-toimiston arvio siitä, onko avoinna olevaan työpaikkaan saatavilla sopivaa työvoimaa omalta työmarkkina-alueelta (EU/ETA-alue), kts. alaviite 22

pua. Tarveharkinnasta luopumista kannattavat katsovat, ettei työn määrä ole vakio. Heidän näkemyksensä mukaan tarveharkinnasta luopuminen lisäisi työvoiman saatavuutta, joka loisi uusia työpaikkoja. Lisäksi kansainvälisten yritysten tulo Suomeen helpottuisi. Tarveharkinnan kannattajiin puolestaan luetaan esimerkiksi ammattiyhdistysliike.⁴¹ Tarveharkinnan puolustajat ovat sitä mieltä, että suomalaiset ja jo maassa oleskelevat henkilöt tulisi työllistää ennen ulkomaisen työvoiman käyttämistä. Juhana Vartiainen ja muiden saatavuusharkinnan vastustajien mukaan työttömyys ei kuitenkaan johdu siitä, että Suomessa olisi liian paljon työvoimaa, vaan siitä, että työmarkkinat toimivat tehottomasti.⁴² Aiheesta käytiin julkisuudessa debattia vuonna 2014, mutta hallituksen taholta ei tehty uusia avauksia tarveharkinnasta luopumiseksi.

KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN VUOSIKIRJAPÄÄTÖKSET TYÖPERUSTEISESTA MAAHANMUUTOSTA

KHO:2014:62 ja KHO:2014:63 (17.4.2014)

Korkein hallinto-oikeus teki samana päivänä **kaksi päätöstä, jotka koskivat turkkilaisen elinkeinonharjoittajan oleskeluluvan myöntämättä jättämistä maahantulosäännösten kiertämisen vuoksi**. Molemmissa Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksissä oli lisäksi kyse siitä, **voidaanko ulkomaalaislain 36 §:n 2 momentin tarkoittama maahantulosäännösten kiertämistä soveltaa Turkin kansalaisten kohdalla ottaen huomioon Turkin tasavallan ja Euroopan talousyhteisön välinen assosiaatiosopimus ja sen lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdan niin sanottu standstill-lauseke**. Maahanmuuttovirasto oli hylännyt kahden Turkin kansalaisen elinkeinonharjoittajan oleskelulupahakemukset, koska katsoi heidän kiertäneen maahantulosäännöksiä ulkomaalaislain 36 §:n 2 momentin tarkoittamalla tavalla. Hallinto-oikeus oli hylännyt molemmat valitukset. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehdyissä valituksissa vedottiin siihen, että Turkin tasavallan ja Euroopan talousyhteisön välinen assosiaatiosopimus ja sen lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdan niin sanottu standstill-lauseke olivat esteenä ulkomaalaislain 36 §:n 2 momentin soveltamiselle. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan standstill-lausekkeella estetään jäsenvaltiota ottamasta käyttöön uusia toimenpiteitä, jotka ra-

joittavat Turkin kansalaisen sijoittautumista jäsenvaltion alueelle tai hänen oleskeluaan siellä. Assosiaatiosopimus lisäpöytäkirjoineen oli tullut Suomea velvoittavaksi 1.1.1994. Tuolloin voimassa olleen ulkomaalaislain 21 §:ssä säädettiin oleskeluluvan peruuttamisesta väärin tietojen antamisen tai tietojen salaamisen perusteella. Soveltamiskäytännössä näitä perusteita käytettiin myös luvan myöntämisedellytyksiä harkittaessa. **Korkein hallinto-oikeus katsoi molemmissa ratkaisuisaan, ettei Turkin kanssa solmittu assosiaatiosopimus ja sen lisäpöytäkirja asettaneet estettä ulkomaalaislain 36 §:n 2 momentin soveltamiselle**, sillä vastaava luvan myöntämisen este oli olemassa jo ennen kuin assosiaatiosopimus ja lisäpöytäkirja tulivat Suomea velvoittaviksi eikä kyseessä siten ollut uusi rajoite. Kahden erillisen päätöksen lopputulokset poikkesivat toisistaan: toisen muutoksenhakijan kohdalla Korkein hallinto-oikeus päätyi siihen, että kyse oli ollut maahantulosäännösten kiertämisestä, kun taas toisessa tapauksessa ei.⁴³ Olennaista molemmissa päätöksissä oli kuitenkin se, että ulkomaalaislain 36 §:n 2 momentin tarkoittamaa maahantulosäännösten kiertämistä olisi voitu soveltaa molemmissa ratkaisuisa assosiaatiosopimuksen ja lisäpöytäkirjan sitä estämättä.

⁴¹ SAK, Työvoiman maahanmuutto, internet-sivuilla www.sak.fi (katsottu 6.2.2015)

⁴² Kauppalehti, 25.11.2014, Työmarkkinat tarvitsevat maahanmuuttajia; Taloussanomat, 29.1.2015, Eva: Maahanmuuttajia tarvitaan tuplasti enemmän

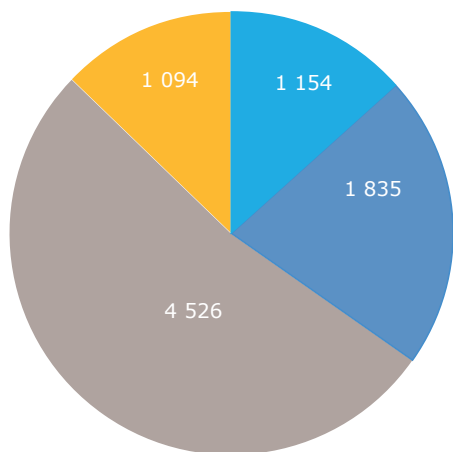
⁴³ Yksityiskohtaiset perustelut molemmista oikeustapauksista löytyy Korkeimman hallinto-oikeuden internet-sivuilta (katsottu 15.2.2015) <http://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/vuosikirjapaatokset.html>

3.2. Perheenyhdistäminen

Vuonna 2014 perhesiteeseen perustuvia ensimmäisiä oleskelulupahakemuksia tehtiin yhteensä 9 197 kappaletta.⁴⁴ Määrässä oli pientä kasvua edellisvuoteen verrattuna, jolloin hakemuksia tehtiin 8 950 kappaletta.

Vuonna 2014 Maahanmuuttovirastossa tehtiin yhteensä 8 873 päätöstä perhesiteen perusteella tehtyihin ensimmäisiin oleskelulupahakemuksiin. Myönteisiä näistä oli 6 774 kappaletta ja kielteisiä 2 099 kappaletta. Lisäksi poliisi teki 1 914 päätöstä Suomen kansalaisen perheenjäsenen ensimmäiseen oleskelulupahakemukseen.⁴⁵ Myönteisiä näistä päätöksistä oli 1 835 kappaletta ja kielteisiä 79 kappaletta. Kaikkiaan myönteisiä päätöksiä perhesideperusteisiin oleskelulupahakemuksiin tehtiin Suomessa vuonna 2014 8 609 kappaletta (80 %) ja kielteisiä 2 178 kappaletta (20 %). Alla olevassa taulukossa myönnetyt ensimmäiset perhesideperusteiset oleskeluluvat on eroteltu perheenkokoajan mukaan.

Myönnetyt ensimmäiset perhesideperusteiset oleskeluluvat perheenkokoajan perusteella eroteltuna

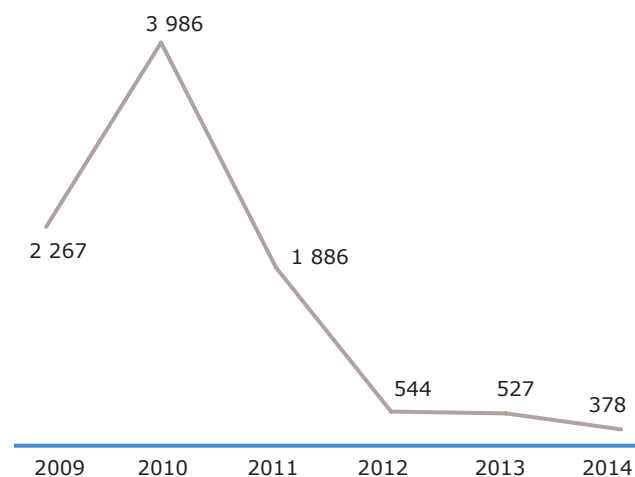


- Suomen kansalaisen perheenjäsenen (Migri)
- Suomen kansalaisen perheenjäsenen (poliisi)
- Muun ulkomaalaisen perheenjäsenen
- Kansainvälistä suojelua saaneen perheenjäsenen

Lähde: Maahanmuuttovirasto ja poliisi⁴⁶

Maahanmuuttovirastossa ensimmäisiä perhesidepäättöksiä vuonna 2014 tehtiin edelleen paljon Somalian kansalaisille somalialaisten perheenyhdistämishakemusten ruuhkauduttua vuosina 2009–2011. **Somalialaisten perhesidehakemusten ruuhka saatiin purettua vuonna 2014.** Maahanmuuttovirasto julkaisi asiasta lehdistötiedotteen 17.12.2014.⁴⁷ Perhesideperusteisista oleskeluluvista puhuttaessa keskustelu Suomessa kääntyy usein koskettamaan juuri kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden perheenyhdistämistä. Syynä ilmiöön on edellä mainittu somalialaisten perheenyhdistämishakemusten määrän voimakas kasvu vuosina 2009–2011. Somalialaisten tekemät perhesideperusteiset oleskelulupahakemukset ovat kuitenkin vähentyneet huomattavasti noista huippuvuosista. Yhtenä syynä määrän vähenemiseen ovat olleet kiristyneet perheenyhdistämiskäytännöt, joita kirjattiin lakiin vuosina 2010–2012.⁴⁸ Tarkasteluvuonna 2014 somalialaisten tekemiä perheenyhdistämishakemuksia tuli vireille 378 kappaletta, verrattuna esimerkiksi suurimman hakijakansallisuuden venäläisten hakemusten määrään 1 563 kappaletta. Ensimmäistä kertaa seurantajaksoalla (2009–2014) Somalia ei ollut enää viiden suurimman hakijamaan joukossa perhesiteen perusteella tehdyissä oleskelulupahakemuksissa, vaan edelle menivät Venäjä (1563), Intia (737), Thaimaa (521), Kiina (409) ja Irak (403).

Somalialaisten tekemät ensimmäiset oleskelulupahakemukset perhesiteen perusteella



Lähde: Maahanmuuttovirasto⁴⁹

⁴⁴ Luku sisältää kaikki vireille tulleet ensimmäiset perhesideperusteiset oleskelulupahakemukset riippumatta siitä, kuuluuko hakemuksen ratkaisu Maahanmuuttovirastolle vai poliisille.

⁴⁵ Suomen kansalaisten perheenjäsenten ensimmäisistä oleskelulupahakemuksista poliisi ratkaisee hakemukset, jotka on pantu vireille Suomessa.

⁴⁶ Suomen kansalaisen perheenjäsenille myönnetyt oleskeluluvat on eroteltu luvan myöntäneen viranomaisen perusteella: Maahanmuuttovirasto (Migri) tai poliisi.

⁴⁷ Maahanmuuttovirasto, tiedote 17.12.2014, Somalialaisten perhesidehakemusten ruuhka purettu

⁴⁸ Vuonna 2010 ulkomaalaislakiin mm. lisättiin säännös kasvattilapsista, jolla pyrittiin varmistamaan, että oleskeluluvan myöntämisen perusteena oleva kasvattilapsisuude on aito. Lisäksi lainmuutoksen astuttua voimaan 1.8.2010 alaikäisen hakijan tai perheenkokoajan tuli olla alaikäinen luvan myöntämishetkellä (aiemmin: luvan hakemishetkellä). Muutoksia tehtiin myös esim. toimeentuloedellytykseen. Vuonna 2012 voimaan tulleiden lainmuutosten mukaan perheenyhdistämishakemus tulee nykyään mm. jättää henkilökohtaisesti lähimpään Suomen edustustoon ja matkajärjestelyt tulee hoitaa ja maksaa itse.

⁴⁹ Luvut korjattu vuosien 2009–2013 osalta Maahanmuuttoviraston aiemmin ilmoittamiin lukuihin nähden.

PERHEENYHDISTÄMISESTÄ KÄYTY JULKINEN KESKUSTELU

Suomen perheen yhdistämispolitiikka sai vuonna 2014 osakseen kritiikkiä. Ennen kaikkea **kritiikkiä aiheutti Suomeen ilman huoltajaa saapuneiden pakolaislasten perheen yhdistäminen**. Kritiikki alkoi vuosina 2010–2012 perheen yhdistämisen ehtojen kiristyttyä.⁵⁰ Vuonna 2014 kritiikkiä kuitenkin aiheutti erityisesti myönteisten perheen yhdistämispäätösten vähäinen suhteellinen osuus, jonka perusteella kritisoijat katsoivat linjan kiristyneen edelleen myös ratkaisukäytäntöjen osalta. Kritiikissä kiinnitettiin huomiota ennen kaikkea kansainvälistä suojelua saaneiden huoltajille tehtyihin päätöksiin. Edellisvuosien lukujen perusteella esitettiin kritiikkiä, jonka mukaan jopa 99 prosenttia yksintulleiden pakolaislasten perheen yhdistämishakemuksista hylätään.⁵¹ Vuonna 2013 tämä suhteellinen osuus pitikin paikkansa: kansainvälistä suojelua saaneen vanhemmalle tehtiin 1 myönteinen päätös ja 156 kielteistä päätöstä. Vuonna 2014 päätösten suhteellinen osuus kuitenkin muuttui: kansainvälistä suojelua saaneen huoltajalle tehtiin 10 myönteistä perheen yhdistämispäätöstä (23 %) ja 33 kielteistä päätöstä (77 %).

Maahanmuuttovirastosta todetaan, että vuosittaiseen kielteisten ja myönteisten päätösten määrän vaihteluun ei ole olemassa yksittäistä selitystä. Vaihtelut myönteisten ja kielteisten perhesidepäätösten suhdeluvuissa eivät niinkään kerro muutoksista Maahanmuuttoviraston ratkaisukäytännöissä, vaan ennemminkin erilaisista hakijaprofiileista. Katsottaessa myönteisten ja kielteisten perhesidepäätösten suhdelukua eri vuosina, huomataan, että kielteisten päätösten osuus oli aiempaa korkeampi vuosista 2010–2011 lähtien ja laski jälleen vuotta 2015 kohti. Kyseisellä aikavälillä ratkaistiin paljon juuri Somalian kansalaisten perheen yhdistämishakemuksia, jotka olivat ruuhkautuneet hakemuskäärän voimakkaan kasvun myötä. Näissä hakemuksissa hakijaprofiili oli usein sellaista, ettei hakemuksille ollut ulkomaalaislain mukaisia menestymismahdollisuuksia, vaan oleskelulupaa esimerkiksi haettiin muille kuin perheenjäsenille tai perhesiteiden todentaminen oli mahdotonta.

VUONNA 2014 JULKAISTUJA TUTKIMUKSIA PERHEENYHDISTÄMISESTÄ

Jaana Anglén väitöskirja *Maahanmuuttajan puolisona Suomessa* julkaistiin Lapin yliopiston sar-

jassa. Väitöskirja on narratiivinen **tutkimus kestävästä monikulttuurisista avioliitoista**. Tutkimuksen yhteenvedon perusteella on tärkeää, että maahanmuuttaja löytää uudesta kotimaastaan mielekästä tekemistä. Sosiaaliset suhteet ja kielitaito auttavat myös sopeutumisessa.⁵²

KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN VUOSIKIRJAPÄÄTÖKSIÄ PERHEENYHDISTÄMISESTÄ

KHO:2014:22 (6.2.2014)

Asiassa oli kysymys siitä, **voidaanko perheen yhdistämishakemus hylätä ainoastaan sillä perusteella, ettei hakijalla ole eikä hän voi hankkia sellaista matkustusasiakirjaa, jonka Suomi hyväksyisi**. Perheenkokoaja oli Suomen kansalainen. Maahanmuuttovirasto oli hylännyt Somalian kansalaisen perhesideperusteisen oleskelulupahakemuksen sillä perusteella, ettei tämä ollut esittänyt Suomen valtion hyväksymää matkustusasiakirjaa. Maahanmuuttoviraston päätöksen mukaan asiassa ei ollut esitetty sellaista perustetta, jonka johdosta matkustusasiakirjavaatimuksesta olisi voitu poiketa. Hallinto-oikeus oli hylännyt Maahanmuuttoviraston päätöksestä tehdyn valituksen. **Korkein hallinto-oikeus katsoi, että oleskeluluvan epääminen asianosaiselta ainoastaan sillä perusteella, ettei hänellä ole eikä hän voi hankkia Somalian valtiolta sellaista matkustusasiakirjaa, jonka Suomi hyväksyisi, rajoitti Suomen kansalaisen ja tämän perheenjäsenen oikeutta perheen yhdistämiseen Suomessa enemmän kuin oli välttämätöntä**. Korkein hallinto-oikeus hyväksyi valituksen ja kumosi Maahanmuuttoviraston sekä hallinto-oikeuden päätökset. Korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei Suomen kansalaisen perheenjäsenen oleskelulupahakemusta olisi tullut hylätä ainoastaan matkustusasiakirjan puuttumisen vuoksi.

KHO:2014:50 ja KHO:2014:51 (19.3.2014)

Korkein hallinto-oikeus teki samana päivänä **kaksi päätöstä, jotka koskivat perheen yhdistämistä ja toimeentuloedellytyksestä poikkeamista**. Maahanmuuttovirasto oli hylännyt molemmat perhesideperusteiset oleskelulupahakemukset. Molemmissa tapauksissa hakija ja perheenkokoaja olivat avioituneet vasta perheenkokoajan maahantulon jälkeen. Tällöin oleskeluluvan edellytyksenä on ulkomaalaislain 114 §:n 4 momentin ja 39 §:n 1 momentin mukaisesti se, että hakijan toimeentulo Suomes-

⁵⁰ Kts. alaviite 48

⁵¹ Yle Uutiset, 22.7.2014, Enää harva turvapaikan saanut lapsi saa perheensä Suomeen; Uusi Suomi, 29.10.2014, Shokkiluku Ylellä: 99 % näistä Suomeen pyrkijöistä hylätään – ”Suuri häpeä”; Pelastakaa Lapset ry:n Blogi, 16.12.2014, Lapset rajalla

⁵² Jaana Anglén, *Maahanmuuttajan puolisona Suomessa*: Narratiivinen tutkimus kestävästä monikulttuurisista avioliitoista, Acta Universitatis Lapponiensis 272, Rovaniemi 2014

sa on turvattu ulkomaalaislain 39 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla. Toimeentuloedellytys ei täytynyt kummankaan hakijan kohdalla. Siten molempien hakijoiden kohdalla tuli arvioitavaksi, oliko hänen kohdallaan poikkeuksellisen painavia syitä poiketa toimeentuloedellytyksestä tai vaatiko lapsen etu sitä. Hallinto-oikeus oli hylännyt molemmista Maahanmuuttoviraston päätöksistä tehdyt valitukset. **Korkein hallinto-oikeus päätyi ratkaisuihinsa erilaisiin lopputuloksiin.** Korkein hallinto-oikeus katsoi toisen muutoksenhakijan kohdalla, ettei lapsen etu edellyttänyt toimeentuloedellytyksestä poikkeamista yksinomaan siitä syystä, että oleskeluluvan epääminen saattoi johtaa yhteiselämän katkeamiseen lapsen ja toisen vanhemman välillä. Toimeentuloedellytyksestä poikkeaminen lapsen edun perusteella edellytti myös muita yksilöllisiä lapsen etuun konkreettisesti vaikuttavia seikkoja tai olosuhteita, joita tässä tapauksessa ei ollut ilmennyt. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi valituksen. Toisen muutoksenhakijan kohdalla Korkein hallinto-oikeus puolestaan katsoi, että lapsen etu edellytti toimeentuloedellytyksestä poikkeamista. Yhtä perheen lapsista oli hoidettu useiden sairauksien vuoksi syntymästään saakka Suomessa ja hän oli täällä jatkuvan sairaanhoidollisen seurannan piirissä. Korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei perheen olosuhteista saatu selvitys huomioon ottaen ollut olemassa takeita siitä, että perheen vanhemmat kykenisivät hankkimaan lapsen tarvitsemaa hoitoa muualla kuin Suomessa. Lisäksi lapsen hoito vaati perheenkokoajalta paljon voimavaroja. Näissä poikkeuksellisissa olosuhteissa Korkein hallinto-oikeus katsoi, että painavat lapsen etuun liittyvät syyt edellyttivät hakijan osallistumista kiinteästi perheen elämään Suomessa. Lapsen etu edellytti siten toimeentuloedellytyksestä poikkeamista. Kahdella toisistaan poikkeavilla päätöksillä Korkein hallinto-oikeus vahvisti **perheen yksilöllisen tilanteen arvioimisen merkitystä toimeentuloedellytyksestä poikkeamisen arvioinnissa.**

KHO:2014:150 (13.10.2014)

Asiassa oli kysymys **suullisen käsittelyn tarpeellisuudesta, kun perhesidehakemus hylätään lumeavioliittoepäilyksen vuoksi.** Maahanmuuttovirasto oli hylännyt perhesideperusteisen oleskelulupahakemuksen katsoen, että asiassa oli perusteltua aihetta epäillä avioliiton olevan solmittu maahantuloa ja maassa oleskelua koskevien säännösten kiertämiseksi. Perheenkokoaja oli valitusvaiheessa hallinto-oikeudessa pyytänyt suullisen käsittelyn toimit-

tamista äitinsä kuulemiseksi perhesiteen aitoudesta, mutta suullista käsittelyä ei ollut järjestetty. Hallinto-oikeus oli kumonnut Maahanmuuttoviraston päätöksen ja palauttanut asian sille uudelleen käsiteltäväksi. Hallinto-oikeus oli katsonut, ettei hakemusta olisi tullut ratkaista ilman suullista kuulemistä oleskeluluvan edellytysten selvittämiseksi, koska Maahanmuuttovirastossa oli syntynyt epäily lumeavioliitosta ja kyse oli hakijan tarkoituksen selvittämisestä. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että ulkomaalaislakia sovellettaessa suullisen kuulemisen tarpeellisuutta tulee arvioida ulkomaalaislain suullista kuulemistä koskevien oikeusohjeiden mukaan (ulkomaalaislain 62 ja 64 §) eikä hallintolainkäyttölain suullista käsittelyä koskevien periaatteiden ja oikeuskäytännön mukaan, kuten hallinto-oikeus oli päätöksessään tehnyt. Kun asiaa arvioitiin ulkomaalaislain oikeusohjeiden perusteella, Maahanmuuttovirasto ei ollut menetellyt virheellisesti, kun se ei ollut tässä asiassa kuullut asianosaisia suullisesti. Maahanmuuttovirasto oli voinut ratkaista hakijan perhesideperusteiden oleskelulupahakemuksen saamansa kirjallisen selvityksen perusteella eikä hallinto-oikeuden olisi tullut käyttämällä perusteella kumota Maahanmuuttoviraston päätöstä.

KHO:2014:162 (5.11.2014)

Asiassa oli kysymys **perhesidehakemuksen ratkaisusta, jossa arvioitiin perhesiteen aitouden ja jatkuvuuden lisäksi muun muassa hakemuksen tekemisen ajankohtaa, hakijoiden sidettä muihin perheenjäseniin sekä heidän kulttuuri- ja sosiaalisia siteitään kotimaahansa.** Suomessa vuodesta 2002 asunut Thaimaan kansalainen oli vuonna 2011 hakenut oleskelulupaa perheensä perusteella kaksostyttärilleen, jota olivat syntyneet vuonna 1998 ja asuivat Thaimaassa. Maahanmuuttovirasto oli hylännyt hakemuksen sillä perusteella, että perheenkokoajan perheside kaksostyttäriin oli katkennut. Asiassa saadun selvityksen mukaan perheenkokoaja oli vuosina 1998–2002 asunut Thaimaassa äitinsä kanssa, joka oli huolehtinut kaksosista perheenkokoajan työskennellessä toisella paikkakunnalla. Muutettuaan Suomeen perheenkokoaja oli parin vuoden välein tehnyt pari kuukautta kestäneen vierailun Thaimaahan. Perheenkokoaja oli edelleen tytärtensä yksinhuoltaja ja oli jatkuvasti taloudellisesti huolehtinut heidän koulunkäynnistään ja toimeentulostaan Thaimaassa. Koulua käydessään kaksoset olivat ajoittain asuneet itsenäisesti vuokra-asunnossa, mutta muuten 80 vuotta täyttäneen

isoäitinsä kanssa, joka kaksosten mukaan oli heille läheisempi henkilö kuin äiti. Toinen kaksosista oli lisäksi katsonut, että perheenkokoajan sisar oli hänelle läheisempi henkilö kuin äiti. Korkeimmalle hallinto-oikeudelle toimitetun lisäselvityksen mukaan kaksokset asuivat nykyisin perheenkokoajan sisaren ja tämän perheen sekä isoäitinsä kanssa ja kävivät paikallista koulua. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että perheenkokoajan yhteys Thaimaassa asuviin kaksostyttäriinsä ei ollut koskaan täysin katkennut. Perheenkokoajan ennen hakemuksen tekemistä Suomessa viettämän ajan pituus, tytärten pitkäkestoinen ja läheinen suhde Thaimaassa asuviin sukulaisiin sekä heidät puutteelliset tietonsa oloista, joissa heidän äitinsä Suomessa asui sekä hänen elämästään uuden perheensä parissa ei kuitenkaan tukenut päätelmää, jonka mukaan äidin ja tytärten välillä vallitsisi ulkomaalaislain 37 §:n 1 momentissa tarkoitettu perhesuhde. Kun lisäksi otettiin huomioon, että kaksokset puhuivat pelkästään thain kieltä sekä jonkun verran englantia ja olivat käyneet koulunsa thain kielellä ja heillä siten oli vahvat perheeseen liittyvät, kulttuuriset, sosiaaliset ja kielelliset siteet kotimaahansa, hakemuksen hylkäämistä ei voitu pitää heidän etunsa vastaisena. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi valituksen.

KHO:2014:188 (23.12.2014)

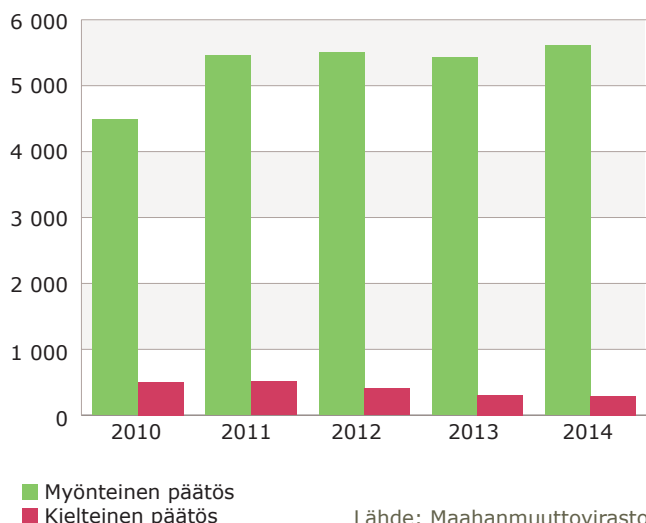
Asiassa oli kyse siitä, **oliko perheenkokoajana toimivalla aviopuolisolla valitusoikeus hänen puolisonsa oleskeluluvan myöntämättä jättämisestä koskevassa asiassa.** Helsingin poliisilaitos oli hylännyt perhesideperusteisen oleskelulupahakemuksen, koska oli perusteltua aihetta epäillä hakijan solmineen avioliiton Suomen kansalaisen kanssa maahantuloa ja maassa oleskelua koskevien säännösten kiertämiseksi ulkomaalaislain 36 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla. Asianosaiset olivat valittaneet poliisilaitoksen päätöksestä hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeus oli hylännyt hakijan valituksen ja jättänyt perheenkokoajan valituksen tutkimatta. Hallinto-oikeus oli katsonut, että perheenkokoajalla ei ollut valitusoikeutta asiassa, koska hän ei ollut hallintolainkäyttölain 6 §:ssä tarkoitettu asianosainen. Hallinto-oikeus oli katsonut, ettei perheenkokoajalla ollut enää valitusoikeutta perheenyhdistämistä koskevissa asioissa sen jälkeen, kun ulkomaalaislain 62 §:n 1.1.2012 voimaan tulleella muutoksella oli poistettu perheenkokoajan vireillepano-oikeus perheenyhdistämistä koskevissa hakemusasioissa. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että oleskeluluvan

myöntämättä jättäminen perheenkokoajan aviopuolisolle koski myös perheenkokoajan etua ja oikeutta hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että asianosaisen muutoksenhakuoikeuden rajoittaminen olisi edellyttänyt, että siitä säädetään erikseen eikä ulkomaalaislain 62 §:n muutoksella ollut voitu rajoittaa perheenkokoajan muutoksenhakuoikeutta. **Korkein hallinto-oikeus katsoi, että perheenkokoajalla oli valitusoikeus päätöksestä, jolla hänen aviopuolisonsa perhesiteeseen perustuva oleskelulupahakemus oli hylätty.** Korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden päätöksen perheenkokoajan valituksen tutkimatta jättämisestä, tutki valituksen välittömästi ja hylkäsi valituksen. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi hakijan valituksen hallinto-oikeuden päätöksestä.

3.3. Opiskelijat

Ulkomaalaisten tutkinto-opiskelijoiden määrä Suomessa on kasvanut 2000-luvulla. Vuonna 2013 suomalaisissa korkeakouluissa opiskeli lähes 20 000 ulkomaista tutkinto-opiskelijaa, mikä on kolminkertainen määrä vuoteen 2000 verrattuna.⁵³ Ulkomaalaisten tekemien opiskeluperusteisten oleskelulupahakemusten määrä on 2010-luvulla vaihdellut viiden tuhannen ja hieman yli kuuden tuhannen välillä. Vuonna 2014 vireille tuli 6 046 oleskelulupahakemusta opiskelun perusteella. Opiskeluun perustuvia oleskelulupapäätöksiä tehtiin 5 902, joista myönteisiä oli 5 611 (95 %) ja kielteisiä 291 (5 %).

Ensimmäiset opiskelijan oleskelulupapäätökset 2010–2014



KEHITTÄMISTOIMIA

Ulkomaiset tutkinto-opiskelijat nähdään tärkeäksi voimavaraksi suomalaisille työmarkkinoille. On kuitenkin koettu ongelmalliseksi, että merkittävä osa ulkomaisista opiskelijoista ei jää valmistuttuaan Suomeen työskentelemään. Hallitus puuttui epäkohtaan vuonna 2013 rakennepoliittisessa ohjelmassaan sekä Maahanmuuton tulevaisuus 2020 -strategiassa. Vuonna 2014 sisäministeriössä valmisteltiin ulkomaalaislain muutos, jonka tarkoitus on **pidentää ulkomaalaisten opiskelijoiden oleskeluoikeutta Suomessa valmistumisen jälkeen** ja siten parantaa heidän edellytyksiään jäädä Suomeen työskentelemään. Jatkossa

tutkinnon suorittaneelle voidaan myöntää oleskelulupa työnhakua varten nykyisen kuuden kuukauden sijasta yhden vuoden ajaksi. Lainmuutos vahvistettiin 6.2.2015 ja se tulee voimaan 1.4.2015.⁵⁴

OPISKELUPERUSTEISESTA MAAHANMUUTOSTA KÄYTY JULKINEN KESKUSTELU

Suomessa keskusteltiin vuonna 2014 myös **lukukausimaksujen käyttöönotosta ulkomaalaisten opiskelijoiden kohdalla**. Nykyisin korkeakoulujen tutkintoon johtava koulutus ja valintaan liittyvät valintakokeet ovat sekä suomalaisille että kansainvälisille opiskelijoille pääsääntöisesti maksuttomia. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT ja kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskus CIMO laativat vuonna 2014 esiselvityksen ulkomaalaisten korkeakouluopiskelijoiden taloudellisista vaikutuksista.⁵⁵ Esiselvityksen mukaan ulkomaalaisten korkeakouluopiskelijoiden rekrytointi on julkisen talouden näkökulmasta kannattavaa. Olennaista tuottavuuden kannalta on kuitenkin, että opiskelijat jäävät valmistuttuaan Suomeen ja työllistyvät koulutustaan vastaavasti, kuten aikaisemmin on jo todettu. Lukukausimaksujen tarpeellisuuteen ja hyödyllisyyteen esiselvityksessä ei otettu yksiselitteistä kantaa. Lukukausimaksuilla arvioitiin kuitenkin olevan voimakkaasti negatiivinen vaikutus opiskelijamääriin, sillä Suomessa opiskelee paljon EU/ETA-alueen ulkopuolelta tulevia opiskelijoita. Opetus- ja kulttuuriministeriö laati hallituksen esitysluonnoksen yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamisesta. Lokakuussa 2014 valmistuneen luonnoksen mukaan yliopistolakiin ja ammattikorkeakoululakiin olisi lisätty säännökset EU/ETA-alueen ulkopuolisilta opiskelijoilta perittävistä lukukausimaksuista alempaan tai ylempään korkeakoulututkintoon johtavassa vieraskielisessä koulutuksessa. Lukukausimaksun suuruus olisi ollut vähintään 4 000 euroa lukuvuodessa.⁵⁶ Ehdotus sai osakseen kritiikkiä esimerkiksi opiskelijajärjestöjen taholta, vaikka toisaalta useat lausunnonantajatahot puolsivat ehdotusta.⁵⁷ Luonnos lukukausimaksujen käyttöönotosta ei edennyt lakiehdotuksen tasolle. Sen sijaan joulukuussa 2014 Opetus- ja kulttuuriministeriö antoi eduskunnalle käsiteltäväksi lakimuutosehdotuksen, jonka tarkoitus on ottaa käyttöön hakemuksen käsittelymaksu ulkomaalaisille opiskelijoille. **Hakemuksen käsittelymaksuksi esitetään 100 euroa.** Hakemuksen käsittelymaksuja on tarkoitus periä ensimmäisen kerran haettaessa syksyllä 2016 alkavaan koulutukseen.⁵⁸

⁵³ CIMO, Fakta Express, No. 4A/2014, Mitä tiedämme ulkomaalaisten korkeakouluopiskelijoiden taloudellisista vaikutuksista?

⁵⁴ HE 219/2014 vp

⁵⁵ Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT, Esiselvitys ulkomaalaisten korkeakouluopiskelijoiden taloudellisista vaikutuksista, VATT Valmisteluraportti 21/2014; Op. cit. CIMO Fakta Express, No. 4A/2014

⁵⁶ Hallituksen esitys eduskunnalle yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE /2014) täydentämisestä (LUONNOS)

⁵⁷ Opetus- ja kulttuuriministeriö, 68/010/2014, Yhteenveto korkeakoulujen lukukausimaksuista annetuista lausunnoista; Ilkka, 31.1.2014, "Ei järkeä lukukausimaksussa", Miksi samasta opista pitäisi maksaa, kysyy Samon hallituksen puheenjohtaja Heli Lahti

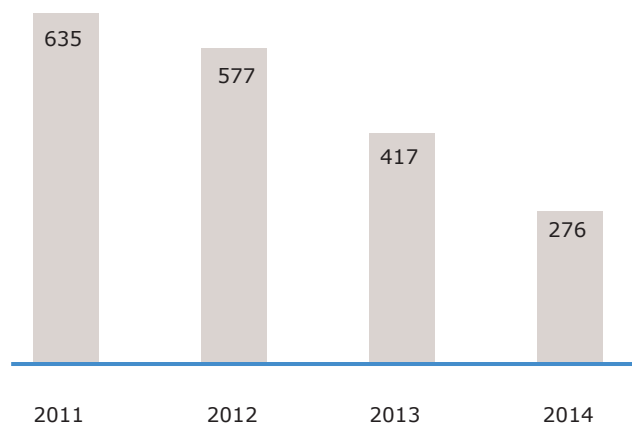
⁵⁸ Opetus- ja kulttuuriministeriö, tiedote 4.12.2014, Euroopan ulkopuolella tutkinnon suorittaneille korkeakouluhakijoille otetaan käyttöön hakemuksen käsittelymaksu

3.4. Paluumuuttajat

276 paluumuuttajalle myönnettiin vuonna 2014 oleskelulupa Suomeen. Paluumuuttajiksi luetaan sekä paluumuuton että suomalaisen syntyperän perusteella Suomeen muuttavat. Hakemuksia näillä perusteilla tehtiin 298 kappaletta vuonna 2014. Suomeen suuntautuva paluumuutto on selkeästi vähenevässä: paluumuuton perusteella myönnettyjen oleskelulupien määrä väheni 30 prosentilla edellisvuoteen verrattuna.

Syynä paluumuuttajien vähenevään määrään on inkerinsuomalaisten paluumuuttojonon sulkeminen vuonna 2011 ja siihen liittyvän viiden vuoden määräajan umpeutumisen lähestyminen. Venäjällä käytössä oleva paluumuuttojono suljettiin 1.7.2011, jonka jälkeen paluumuuttojonoon ei ole voinut enää ilmoittautua. Ennen 1.7.2011 ilmoittautuneet voivat hakea oleskelulupaa Suomeen paluumuuton perusteella viiden vuoden määräaikana 1.7.2016 mennessä.⁵⁹

Paluumuuttajille myönnetyt oleskeluluvat 2011–2014



Lähde: Maahanmuuttovirasto

⁵⁹ Lähde: Maahanmuuttovirasto, www.migri.fi

3.5. Kotouttaminen⁶⁰

Ulkomaan kansalaisen rekisteröintiä koskeva laki uudistui 1.3.2014. Maahanmuuttovirasto toteutti vuonna 2014 LuvallaHetu -hankkeen, jolla viranomaisia valmisteltiin muutokseen. Euroopan unionin kotouttamisrahasto osallistui hankkeen rahoittamiseen. Lakimuutoksen seurauksena ulkomaan kansalaiset ovat 1.12.2014 lähtien voineet pyytää rekisteröintiä väestötietojärjestelmään (VTJ) ensimmäisen oleskeluluvan hakemisen tai oleskelukortin anomisen yhteydessä. Siten **maahanmuuttaja voi saada henkilötunnuksen jo oleskeluluvan myöntämisen yhteydessä**. Henkilötunnuksen myötä asiointi suomalaisessa yhteiskunnassa helpottuu. Myös viranomaisten näkökulmasta on hyvä tilanne, kun henkilön identiteetti kiinnitetään alusta lähtien yksiselitteiseen tunnukseen. Tällöin esimerkiksi nimen vaihtuminen tai nimen eri kirjoitusasut eivät aiheuta ongelmia. Lakimuutos koskee kaikkia oleskeluluvan hakijoita, mukaan luettuna turvapaikanhakijat.

Kotouttamisen osaamiskeskus aloitti toimintansa 21.3.2014. Valtion kotouttamisohjelmaan vuosille 2012–2015 tehtiin kirjaus, että kotoutumisen edistämisen informaatio-ohjauksen vahvistamiseksi perustetaan kotouttamisen osaamiskeskus. Hallitus päätti asiasta kehysriihessään maaliskuussa 2013. Osaamiskeskus toimii työ- ja elinkeinoministeriön työllisyys- ja yrittäjyysosastolla. Rahoitus tulee valtion budjetista. Osaamiskeskuksen tehtävänä on erityisesti maahanmuuttajien kotoutumiseen liittyvän tiedon, tilastoinnin ja tutkimuksen kehittäminen ja seuranta. Osaamiskeskus tekee esimerkiksi erilaisia kotouttamiseen liittyviä selvityksiä säännöllisesti. Lisäksi se kerää lukuisissa hankkeissa kertyneitä hyviä käytäntöjä sekä mallintaa ja levittää niitä valtakunnallisesti. Osaamiskeskuksessa työskentelee kehittämisspäällikkö, lasten, nuorten ja perheiden kotoutumisesta vastaava erityisasiantuntija, viestinnän erityisasiantuntija sekä tilastoasiantuntija. Vuoden 2014 aikana tehtiin rekrytoinnit, selvitettiin alueellisia ja paikallisia odotuksia osaamiskeskuksen toimintaa kohtaan, perustettiin internet-sivusto (www.kotouttaminen.fi), suunniteltiin osaamiskeskuksen toimintalogiikkaa, edistettiin tutkimus- ja selvitystoimintaa sekä aloitettiin valtakunnallinen koulutuskierrös.

Euroopan sosiaalirahasto (ESR) -rahoitteisen **ALPO-tukirakenteen toiminta päättyi vuoden 2014 lopussa**. ALPO-tukirakenne toimi valtakunnallisesti

vuodesta 2008 lähtien sellaisten hankkeiden tukena, joissa kehitettiin maahanmuuttajien alkuvaiheen ohjauspalveluita. Tukirakenteen avulla kehitettiin muun muassa maahanmuuttajien neuvontapisteiden asiakaskäyntirekisteri (ALPO-rekisteri). ALPO-rekisteri on tietokanta, johon kootaan keskitetysti maahanmuuttajien neuvontapisteiden asiakaskäyntejä ympäri maan. Rekisteri tuottaa informaatiota ennakkoinnille, seurannalle ja tutkinnalle.

Kotona Suomessa -hankekokonaisuus käynnistyi vuoden 2015 alussa. Kotona Suomessa sisältää kaksi erillistä ja toisiaan tukevaa hankeosiota: Hyvä alku -osio kehittää kotoutumisen alkuvaiheen palvelukokonaisuutta ja palveluiden ulkopuolelle jäävien maahanmuuttajien kotoutumiskoulutusta. Hyvä polku -osiossa kehitetään alueellisten ja paikallisten kotouttamistyötä tekevien viranomaisten osaamista. Hankekokonaisuus on Uudenmaan ELY-keskuksen koordinoima.⁶¹

VUONNA 2014 JULKAISTUJA TUTKIMUKSIA KOTOUTUMISESTA

Kansaneläkelaitos julkaisi vuonna 2014 **tutkimuksen maahanmuuttajataustaisten lasten ja nuorten integroitumisesta Suomeen**.⁶² Maahanmuuttajataustaisten lasten kiinnittymistä yhteiskuntaan voidaan pitää inhimillisenä ja yksilöiden tasa-arvoon liittyvänä kysymyksenä. Toisaalta maahanmuuttajataustaiset lapset ja nuoret voidaan nähdä myös merkittävänä taloudellisena mahdollisuutena, joka Suomen väestön ikääntyessä tarjoaa merkittävän potentiaalisen työvoimaresurssin ja jonka hyödyntäminen on yksi tulevaisuuden avainkysymyksistä. Tutkimuksen johtopäätöksissä todetaan **maahanmuuttajataustaisten lasten ja nuorten pärjännän seurantajakson aikana kantaväestöä heikommin** tietyillä taloudellisilla ja sosiaalisilla mittareilla mitattuna. Maahanmuuttajatausta ei kuitenkaan vaikuta olevan selittävä tekijä huonommalle pärjäämiselle, vaan **muut taustamuuttajat selittävät valtaosan eroista**. Erot kantaväestön ja maahanmuuttajien välillä joko häviävät kokonaan tai pienenevät huomattavasti, kun vertaillaan taloudellisilta olosuhteiltaan samanlaisten perheiden lapsia keskenään.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT) julkaisi kesäkuussa 2014 **analyysin maahanmuuttajien integroitumisesta Suomeen**.⁶³ Analyysi kuvaa maahanmuuton taloudellisia ja julkistaloudellisia vai-

⁶⁰ Kotouttamisella tarkoitetaan viranomaisten toimenpiteitä maahanmuuttajan uuteen kotimaahan sopeutumisen edistämiseksi. Kotoutuminen-termi puolestaan katsoo tätä asiakokonaisuutta maahanmuuttajan näkökulmasta.

⁶¹ Lähde: Kotouttaminen.fi

⁶² Laura Ansala, Ulla Hämäläinen ja Matti Sarvimäki, Integroitumista vai eriytymistä? Maahanmuuttajalapsen ja -nuoren Suomessa, Kansaneläkelaitos, Työpapereita 56/2014, Helsinki, 2014

⁶³ VATT Analyysi 1-2014, Maahanmuuttajien integroituminen Suomeen, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki 2014

kutuksia. Maahanmuutto voi kohentaa sekä muuttajien että kantaväestön taloudellista hyvinvointia. Tämä ei kuitenkaan tapahdu automaattisesti vaan riippuu siitä, kuinka maahanmuuttajat pärjäävät suomalaisilla työmarkkinoilla. Analyysin mukaan **hyvä kotouttamis- ja koulutuspolitiikka edesauttaa maahanmuuttajien pärjäämistä työelämässä** ja hyödyttää siten sekä maahanmuuttajia että kantaväestöä. Analyysissä todetaan, että tietyn yhteiskuntapoliittisen toimenpiteen vaikutusten vertailu on yleensä haastavaa, sillä käytettävissä on vain harvoin kaksi riittävän samanlaista verrokkiryhmää. Esimerkkinä mainitaan kotouttamissuunnitelmat: tyypillisillä menetelmillä päädytään helposti uskomaan, että suunnitelmat ovat haitallisia maahanmuuttajan tulotason kehitykselle. Virheelliseen tulkintaan on helppo päätyä, koska verrattaessa kotouttamissuunnitelman saaneita niihin, jotka eivät saaneet kotouttamissuunnitelmaa, ryhmät eivät ole taustaominaisuuksiltaan vertailukelpoisia: ne, joille kotouttamissuunnitelmaa ei laadittu, olivat onnistuneet hankkimaan itse työpaikan. Siten ei ole yllättävää, että myös heidän myöhemmät tulonsa olivat suuremmat kuin kotouttamissuunnitelman saaneiden. Otollinen tutkimusasetelma pääsi kuitenkin syntymään kuin vahingossa kotouttamislain toimeenpanon takia: velvollisuus kotouttamissuunnitelman vastaanottoon päätettiin kohdistaa vain niihin maahanmuuttajiin, jotka oli kirjattu väestörekisteriin 1.5.1997 tai sen jälkeen. Yli 40 prosentille toukokuussa 1997 väestörekisteriin kirjautuneista maahanmuuttajista laadittiin kotouttamissuunnitelma, kun vastaava luku kukaikautta aiemmin saapuneille oli yhdeksän prosenttia. Verrattaessa huhti- ja toukokuussa 1997 saapuneiden tulotasoa vuosina 2000–2009 voidaan todeta kotouttamissuunnitelmien nostaneen toukokuussa saapuneiden maahanmuuttajien tuloja. VATT Analyysissä peräänkuulutetaan **hyvien tutkimusasetelmien luomista tietoisesti, kun kotouttamispoliittisia kokeiluja otetaan käyttöön**, jotta kokeilujen vaikuttavuutta voitaisiin paremmin arvioida.

Helsingin kaupungin tietokeskus julkaisi Martti Tuomisen, Tuula Joroisen ja Eija Laihisen **tutkimuksen maahanmuuttajataustaisten nuorten turvattomuuskokemuksista** Helsingissä. Tutkimuksen nimi on *”...Sanoi että näytän aivan ***** ja alkoi solvaamaan”*.⁶⁴ Tutkimus on osa Helsingin kaupungin tietokeskuksen julkaisemien Helsingin turvallisuus-kyselyjen sarjaa. Kyseisessä tutkimuksessa paneudutaan erityisesti maahanmuuttajataustaisten nuor-

ten asukkaiden turvattomuuskokemuksiin, rikoksen kohteeksi joutumiseen ja heidän näkemyksiinsä poliisin toiminnan tasapuolisuudesta. Tutkimuskysymyksenä on se, vaikuttaako maahanmuuttajatausta siihen, kuinka turvalliseksi nuoret kokevat arkiympäristönsä. Yhtenä tutkimuksen keskeisistä tuloksista havaittiin, että naiset kokevat turvattomuutta miehiä yleisemmin ja että maahanmuuttajanuorten joukossa sukupuoli on vielä suurempi merkitys turvattomuuden kokemukseen kuin kantaväestön samanikäisten joukossa. Tutkimuksessa tuli esiin, että maahanmuuttajataustalla on selvästi merkitystä turvattomuuden kokemuksen kannalta. Turvattomuuden tunne puolestaan voi kaventaa yksilön fyysistä ja sosiaalista elämämpiiriä ja heikentää toimintakykyä, koettua hyvinvointia ja psyykkistä terveyttä, joten se todennäköisesti hidastaa maahanmuuttajien kotoutumista.

Siirtolaisuusinstituutti julkaisi Krister Björklundin tutkimuksen **yksintulleiden alaikäisten turvapaikkahakijoiden kotoutumisesta**: *”Haluun koulutusta, haluan työtä ja elämän Suomessa” – Yksintulleiden alaikäisten pakolaisten kotoutuminen Varsinais-Suomessa*.⁶⁵ Tutkimus oli osa Turun ammattikorkeakoulun ja Siirtolaisuusinstituutin yhdessä toteuttamaa Halaten-hanketta. Hankkeen toimikausi oli 1.6.2013–31.12.2014. Euroopan pakolaisrahasto osallistui hankkeen rahoittamiseen. Hankkeen tarkoitus oli tukea yksintulleiden alaikäisten maahanmuuttajien kotoutumista ja kehittää heidän parissaan toimivien ammattilaisten osaamista Varsinais-Suomessa. Yhtenä tavoitteena oli myös tutkia aikuistuneiden nuorten kokemuksia ja heidän saamiaan palveluja kotoutumisprosessin aikana, aina maahantulosta oleskeluluvan saamiseen ja itsenäiseen asumiseen asti, johon Björklundin tutkimus vastasi.

⁶⁴ Martti Tuominen, Tuula Joroinen ja Eija Laihinen, *”...Sanoi että näytän aivan ***** ja alkoi solvaamaan”* Maahanmuuttajataustaisten nuorten turvattomuuskokemukset Helsingissä, Helsingin kaupungin tietokeskus, Tutkimuksia 2014:3

⁶⁵ Krister Björklund, *”Haluun koulutusta, haluan työtä ja elämän Suomessa”*: Yksintulleiden alaikäisten pakolaisten kotoutuminen Varsinais-Suomessa, Siirtolaisuusinstituutti, Tutkimuksia A48, Turku, 2014

3.6. Kansalaisuus

Suomen kansalaisuuden vuonna 2014 sai 8 499 henkilöä. Määrä oli hieman edellisvuotta pienempi, jolloin kansalaisuuden sai 9 292 henkilöä. Kielteisiä kansalaisuuspäätöksiä vuonna 2014 tehtiin 1 212 kappaletta. Yleisin syy kielteiselle kansalaisuuspäätökselle oli se, ettei kielitaitoedellytys täytynyt hakijan kohdalla. Vuonna 2014 kansalaisuutensa menetti 15 henkilöä. Yleisimmät syyt kansalaisuuden menettämiseksi olivat isyyden kumoaminen ja väärin tietojen antaminen. Alla olevassa taulukossa Suomen kansalaisuuden saaneista on eroteltu viisi suurinta ryhmää aiemman kansalaisuuden perusteella.

Kansalaisuushakemuksia vastaanotettiin 11 424 kappaletta, missä on selvää nousua vuoden 2013 hakemusmäärään 8 693. Yhtenä syynä kansalaisuushakemusten määrän kasvulle voidaan pitää hakemuksen jättämisen helpottumista: huhtikuusta 2013 lähtien kansalaisuutta on voinut hakea sähköisellä lomakkeella.

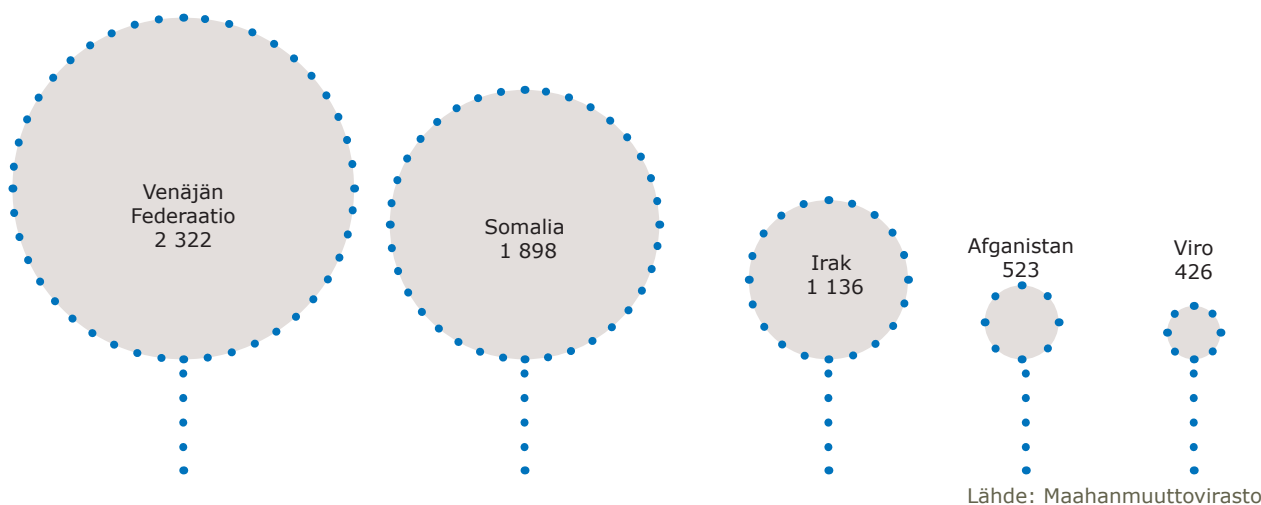
KANSALAIUUSKYSYMYKSISTÄ KÄYTY JULKINEN KESKUSTELU

Vuonna 2014 ei tehty Suomen kansalaisuuden saamiseen tai menettämiseen liittyviä lakimuutoksia. Julkisessa ja poliittisessa keskustelussa kansalaisuuskyselemykseen kuitenkin kiinnitettiin jonkin verran huomiota. Kaksoiskansalaisuus on ollut mahdollista Suomessa vuodesta 2003 lähtien. Yle Uutiset

uutisoi elokuussa hallituksen pyytäneen **selvityksen kaksoiskansalaisuuden merkityksestä.**⁶⁶ Julkisudessa ehdittiin jo arvella taustalla olevan suunnitelma kiristää kaksoiskansalaisuuden ehtoja Venäjän aktivoituttua valvomaan ulkomailla asuvia kansalaisiaan ja heidän etujensa toteutumista. Pääministeri Alexander Stubb kuitenkin korjasi spekulatiot heti seuraavana päivänä ilmoittamalla, ettei hallitus ole harkinnut kaksoiskansalaisuuden ehtojen kiristämistä. Pääministerin mukaan tarkoitus on ainoastaan kartoittaa verrattain uuden kaksoiskansalaisuuskäytännön merkitystä ja kokonaisvaikutusta.⁶⁷ Sisäministeriön aiheesta laatiman taustamuistion mukaan Suomessa asuu tällä hetkellä arviolta noin 60 000 henkilöä, joilla on sekä Suomen että jonkin toisen maan kansalaisuus.⁶⁸ Aihetta käsiteltiin myöhemmin syksyllä myös A-studion ajankohtaisohjelmassa.⁶⁹ Keskustelusta ei seurannut vuonna 2014 konkreettisia toimenpiteitä.

Myös taistelualueille lähteneiden henkilöiden kansalaisuus puhututti Suomessa syksyllä 2014. Suomi teki Euroopan muuttoliikeverkoston kautta kyselyn muille Euroopan maille, onko joissain maissa jo toteutettu tai pantu vireille radikalisoituneiden henkilöiden kansalaisuuteen liittyviä lainsäädäntömuutoksia. Kysymys koski sitä, **voidaanko radikaalissa toiminnassa mukana olevan henkilön kansalaisuus peruuttaa tai poistaa.**⁷⁰ Lainsäädännöllisesti kysymys on vaikea, sillä henkilöä ei kansainvälisten sopimusten mukaan voi jättää kokonaan kansalaisuudettomaksi. Sisäministeri Päivi Räsänen mukaan kaksoiskansalaisuus saattaisi kuitenkin tietyissä ti-

Kansalaisuushakemukset kansalaisuuksittain, viisi suurinta ryhmää 2014



⁶⁶ Yle Uutiset, 21.8.2014, Presidentti Niinistö: Minä pyysin selvityksen kaksoiskansalaisuudesta

⁶⁷ Yle Uutiset, 22.8.2014, Stubb: Kaksoiskansalaisuuden ehtojen kiristämistä ei ole edes harkittu

⁶⁸ Sisäministeriö, Taustamuistio 3.9.2014

⁶⁹ Yle Uutiset, Näkökulma: Suomenvenäläinen, kenen joukossa seisot?, A-studio 3.10.2014

⁷⁰ Yle Uutiset, 7.10.2014, Raportti: Terroristit saavat pitää kansalaisuutensa useimmissa EU-maissa

lanteissa mahdollistaa Suomen kansalaisuuden peruuttamisen.⁷¹ Ulkopoliittisen Instituutin vanhempi tutkija Teemu Sinkkonen vastasi virinneeseen keskusteluun Helsingin Sanomien Vieraskynä -palstalla ja perusteli, miksi kansalaisuuden peruminen ei tepsii terrorismiin.⁷² Hallitus ei tehnyt vuonna 2014 konkreettisia toimenpiteitä kansalaisuuslainsäädännön muuttamiseksi radikalisoituneiden henkilöiden kohdalla. Luvussa 8, Laiton maahanmuutto, on kerrottu muista toimenpiteistä, joita vuonna 2014 pohdittiin radikalismien torjumiseksi.

KORKEIMMAN HALLINTOOIKEUDEN VUOSIKIRJAPÄÄTÖKSIÄ KANSALAISSUUS- ASIOISTA

KHO:2014:105 (16.6.2014)

Asiassa oli kysymys siitä, **milloin henkilöllisyyttä voidaan pitää luotettavasti selvitettyinä**. Suomen kansalaisuutta hakenut henkilö, oli saapunut Suomeen turvapaikanhakijana vuonna 2004. Hänet oli aikaisemmin rekisteröity Kreikassa ja Norjassa. Hakija oli ilmoittanut Kreikan, Norjan ja Suomen viranomaisille toisistaan poikkeavia syntymäaikoja. Maahanmuuttovirasto ei ollut pitänyt hakijan henkilöllisyyttä luotettavasti selvitettyinä, koska hänen esittämänsä Afganistanin Oslon suurlähetystön vuonna 2012 myöntämä passia ei voitu pitää luotettavana asiakirjanäyttönä ja hän oli esiintynyt eri henkilötiedoilla Kreikassa ja Norjassa. Maahanmuuttovirasto ei ollut myöntänyt hakijalle Suomen kansalaisuutta, koska hänen henkilöllisyyttään ei voitu pitää luotettavasti selvitettyinä. Hallinto-oikeus puolestaan oli pitänyt asianosaisen asiakirjaselvitystä luotettavana ja katsoi hänen esittäneen nimestään ja syntymäajastaan selvitystä siinä määrin, kun häneltä voidaan kohtuudella edellyttää. Hallinto-oikeus katsoi asianosaisen henkilöllisyyden luotettavasti selvitettyksi. Korkein hallinto-oikeus sen sijaan katsoi Maahanmuuttoviraston alkuperäisen päätöksen mukaisesti, ettei asianosaisen henkilöllisyydestä ollut esitetty luotettavaa asiakirjanäyttöä. Hänen syntymäajastaan oli saatu ristiriitaisia tietoja ja hänen taustastaan ja aiemmista vaiheistaan muutoin saadut tiedot olivat jääneet vähäisiksi. Siten **asianosaisen henkilöllisyyttä ei voitu kokonaisharkinnan perusteella pitää luotettavasti selvitettyinä** kansalaisuuslain 6 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitetulla tavalla.

⁷¹ Yle Uutiset, 2.9.2014, Räsänen: Pikaradikalisoituminen on kasvussa – ekstremismin suitsimista pohditaan

⁷² Helsingin Sanomat, 12.9.2014, Vieraskynä, Teemu Sinkkonen, Kansalaisuuden peruminen ei tepsii terrorismiin

3.7. Maahanmuuton ja muuttoliikkeen hallinta

VIISUMIPOLITIikka

Suomen ulkomaanedustustot ja Kouvolan viisumi-palvelukeskus käsittelivät vuonna 2014 yhteensä **1 204 948 viisumihakemusta**. Määrä on 23 prosenttia edellisvuotta pienempi. Ulkoasiainministeriön tiedotteessa todetaan, että viisumihakemusten määrän vähenemiseen vaikutti Venäjän epäsuotuisa talouskehitys, erityisesti ruplan kurssin heikkenemisen myötä tapahtunut matkailijoiden määrän lasku. Kaikista viisumihakemuksista yli 90 prosenttia vastaanotettiin edelleen Venäjällä. 99 prosenttia tehdyistä viisumipäätöksistä oli myönteisiä.

Viisumihakemusten määrä kasvoi tasaisesti aina vuoteen 2013 saakka. Miljoonan hakemuksen raja ylitettiin vuonna 2010 ja voimassaoleva ennätys viisumihakemusten määrässä saavutettiin vuonna 2013, jolloin vastaanotettiin yli 1,56 miljoonaa hakemusta.⁷³

Euroopan komissio antoi **ehdotuksen uudeksi viisumisäännöksi** huhtikuussa 2014.⁷⁴ Uuden viisumisäännöksen tarkoitus on lyhentää ja yksinkertaistaa laillisesti Schengen-alueelle pyrkivien viisumihakemusten käsittelyä heikentämättä silti rajaturvallisuutta. Ehdotuksen käsittely on kesken neuvoston viisumityöryhmässä.

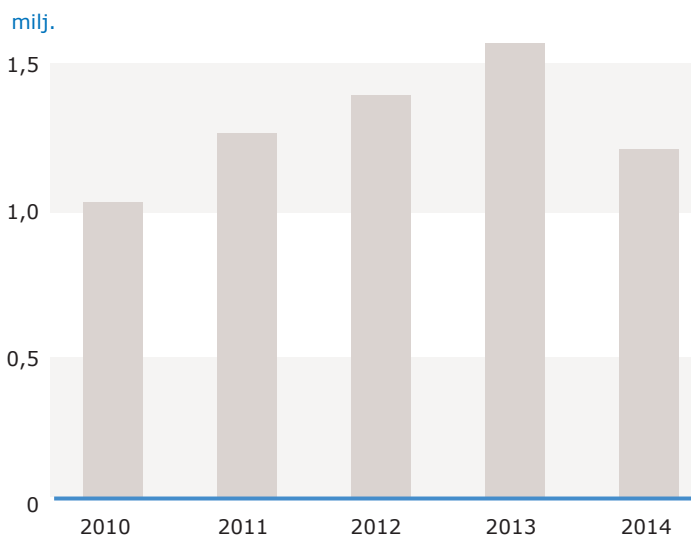
Suomen ulkoasiainministeriön **uusi kansallinen viisumiohje** tuli voimaan 1.3.2014 ja korvasi aiemmat viisumikäsittelyä koskevat ohjeet. Ohjeessa tarkennettiin erityisesti Suomen kansalaisten perheenjäsenten viisumeita koskevaa ohjeistusta. Viisumeita koskevaan lainsäädäntöön ei tullut muutoksia vuonna 2014.

Viisumitietojärjestelmä VIS otettiin käyttöön vuonna 2011. VIS-järjestelmään syötetään viisumihakijoiden biometriset tiedot – sormenjäljet ja digitaalinen kasvokuva. Järjestelmän myötä viisuminhaltijoiden tunnistaminen ja henkilöllisyysvarkauksien torjuminen ovat helpottuneet. Schengen-maat voivat myös vaihtaa lyhytaikaisia viisumeita koskevia tietoja nopeasti ja tehokkaasti. Järjestelmä otettiin ensin käyttöön Pohjois-Afrikan edustustoissa. Sittemmin sitä on laajennettu Lähi-itään, Persianlahden alueelle, Etelä-Amerikkaan sekä Keski- ja Kaakkois-Aasiaan. Toukokuussa 2014 **VIS-järjestelmän käyttö laajennettiin Pohjois-Amerikan edustustoihin** (Mexico City, Los Angeles, New York City, Washington ja Ottawa) ja syyskuussa edelleen **Kaakkois-Eurooppaan** (Pristina, Belgrad, Ankara).

Viisumipalvelukeskuksia perustettiin Venäjälle vuoden 2014 aikana seitsemän kappaletta seuraaville paikkakunnille: Ufa, Irkutsk, Viipuri, Veliki Novgorod, Vologda, Pihkova ja Kaliningrad. Suomalaisla on Venäjällä yhteensä 22 viisumipalvelukeskusta.

Marraskuussa 2014 **viisumipalvelut ulkoistettiin** Bangkokissa. Vuoden 2014 päättyessä viisumiulkoistaminen on käytössä kolmessa maassa (Venäjä, Ukraina, Thaimaa).

Käsiteltyt viisumihakemukset 2010–2014



Lähde: Ulkoasiainministeriö

SCHENGEN-ALUE

Ulkomaalaislakia ja eräitä siihen liittyviä lakeja muutettiin **Schengenin rajasäännöstöä paremmin vastaaviksi**. Lainmuutokset tulivat voimaan 1.1.2014.⁷⁵ Tärkeimpinä muutoksina ulkomaalaislain maahantulon edellytyksiä ja maasta poistamista koskevia säännöksiä täsmennettiin siten, että laista käy paremmin ilmi, milloin sovelletaan Schengenin rajasäännöstöä ja milloin ulkomaalaislakia. Ulkomaalaislakiin myös lisättiin pääsyn epäämisen käsite, joka on Schengenin rajasäännöstössä määritelty menettely ulkorajalla tapahtuvalle maahantulon estämiselle. Lainmuutosten yhteydessä vähemmistövaltuutetulle annettiin tehtäväksi valvoa maasta poistamisen täytäntöönpanoa.⁷⁶

⁷³ Ulkoasiainministeriö, tiedote 9/2015, 14.1.2015, Vuonna 2014 käsiteltyjen viisumien määrä väheni 23 prosenttia edellisvuoteen verrattuna

⁷⁴ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Union Code on Visas (Visa Code) (recast), Brussels, 1.4.2014, COM (2014) 164 final

⁷⁵ HE 134/2013 vp

⁷⁶ Katso luku 9, Palauttaminen

3.8. Hallinnollisia muutoksia

Sisäministeriössä valmisteltiin lakimuutos koskien **vaihtoehtoisia tapoja vastaanottaa oleskelulupahakemuksia**. Uudistus mahdollistaisi oleskelulupahakemuksen jättämisen ulkomailla ulkoiselle palveluntarjoajalle tai toisen Schengen-valtion edustustolle. Sisäministeriössä valmistellun esityksen tavoitteena on luoda vaihtoehtoisia tapoja nykyiselle järjestelylle ja mahdollistaa oleskelulupahakemusten vastaanoton ja tiedoksiannon osalta samanlaisia yhteistyömalleja, joita jo käytetään viisumihakemusten osalta. Esitetyillä muutoksilla pyritään turvaamaan Suomen ulkomaan edustustojen toimintaedellytykset ja ylläpitämään oleskeluluvan hakijoille suunnattujen palvelujen saatavuus ja taso. Hallituksen esitys annettiin eduskunnalle 4.12.2014. Eduskunta hyväksyi esityksen 12.3.2015. Lainmuutos odottaa tasavallan presidentin vahvistusta (tilanne 19.3.2015).⁷⁷

Suomessa **harkitaan tiettyjen poliisille kuuluvien oleskelulupa- ja kansalaisuusasioiden siirtämistä Maahanmuuttovirastolle**. Nykyisellään pääsääntö oleskelulupa-asioiden osalta on, että ensimmäisen oleskeluluvan myöntää Maahanmuuttovirasto ja uuden määräaikaisen oleskeluluvan (ns. jatkolupa) sekä pysyvän oleskeluluvan poliisi. Lisäksi poliisi myöntää oleskeluluvan Suomen kansalaisen Suomessa olevalle perheenjäsenelle ja lapselle sekä Suomessa asuvan ja oleskelunsa täällä rekisteröineen unionin kansalaisen Suomessa olevalle perheenjäsenelle ja lapselle. Poliisi myös suorittaa EU-kansalaisen rekisteröinnin. Kansalaisuusasioissa poliisin rooli on jo nykyisellään hyvin pieni: poliisi ainoastaan ottaa hakemukset vastaan ja tarkistaa ne sekä tarkistaa hakijan henkilöllisyyden ja perii suoritmaksun. Maahanmuuttovirasto tekee kaikki tarvittavat rekisteritarkastukset ja lupaharkinnan kokonaisuudessaan. Sisäministeriön poliisiosasto sekä maahanmuutto-osasto antoivat kesäkuussa 2013 toimeksiannon Poliisihallitukselle ja Maahanmuuttovirastolle selvittää poliisille kuuluvien oleskelulupa- ja kansalaisuusasioiden siirtämistä Maahanmuuttovirastolle.⁷⁸ Selvitystyötä varten asetettu työryhmä antoi elokuussa 2014 arviomuistion. Johtopäätösten mukaan toimivallan siirrolla olisi saavutettavissa resurssisäästöjä. Säästöjä olisi saavutettavissa prosessien, menettelyiden ja tietojärjestelmien kehittämisellä ja automatisoinneilla, jotka eivät sinänsä ole riippuvaisia toimivallan jaosta poliisiin ja Maahan-

muuttoviraston välillä, mutta joiden toteuttaminen on helpompaa, jos prosessin kokonaisuutena omistaa ja sitä koskevat tavoitteet asettaa ja päätökset tekee yksi taho. Sisäministeriö asetti helmikuussa 2015 hankkeen, jossa valmistellaan esitystä tehtävien siirrosta. Näillä näkymin Maahanmuuttovirastolle oltaisiin siirtämässä muun muassa jatko-oleskelulupien ja pysyvien oleskelulupien myöntäminen, EU-kansalaisten rekisteröinti, kansalaisuushakemusten vastaanotto sekä muukalaispassien ja pakolaisen matkustusasiakirjojen myöntäminen.⁷⁹ Vastaavan selvityksen kohteena on myös turvapaikka-asioiden toimivallan jako (katso luku 4. Kansainvälinen suojele ja turvapaikka).

⁷⁷ HE 295/2014 vp

⁷⁸ Poliisihallitus, Poliisihallituksen julkaisusarja 5/2014, Arviomuistio ulkomaalaisasioiden siirrosta, Kuopio, 2014

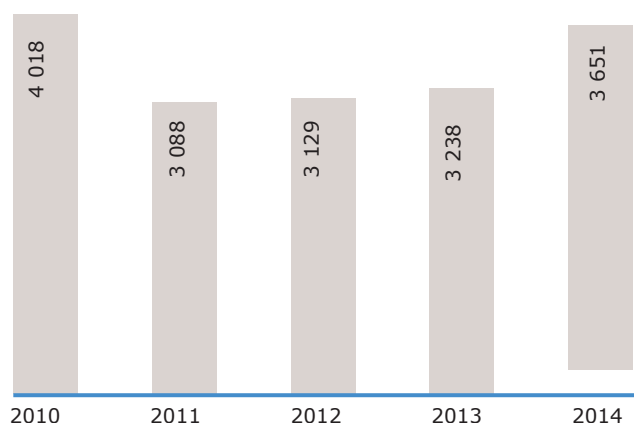
⁷⁹ Sisäministeriö, Tiedote 6.2.2015, Ulkomaalaisten oleskeluun liittyvät lupa-asiat siirtymässä poliisilta Maahanmuuttovirastolle

4. Kansainvälinen suojelu ja turvapaikka

4.1. Turvapaikanhakijat ja tehdyt päätökset

Turvapaikkaa haki Suomesta 3 651 henkilöä vuonna 2014. Hakijamäärä kasvoi hieman edellisvuodesta. Turvapaikanhakijoiden määrä Suomessa on kuitenkin pieni verrattuna muihin EU-maihin. Vuonna 2014 koko EU:n alueella sekä Norjassa ja Sveitsissä turvapaikkaa haki 650 000 henkilöä.⁸⁰ Määrässä oli kasvua edellisvuoteen verrattuna 40 %. Suomen noin 13 prosentin kasvu on siten hyvin mallittainen verrattuna monien EU-maiden tilanteeseen.

Turvapaikanhakijat 2010–2014

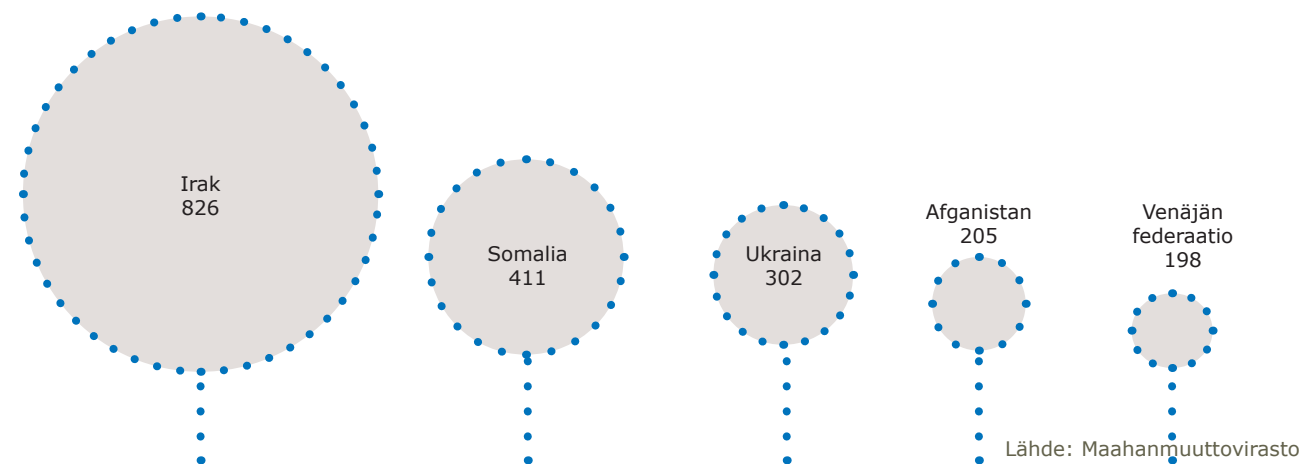


Turvapaikanhakijoiden suurimmat lähtömaat olivat vuonna 2014 pitkälti samoja kuin tähänkin saakka. Irak, Somalia, Afganistan ja Venäjän federaatio, jotka ovat vuodesta 2007 lähtien olleet lähtömaiden top 5-listalla, mahtuivat edelleen kärkiviisikkoon. **Uutena suurimpien lähtömaiden joukossa näkyi Ukraina**, josta saapui Suomeen 302 turvapaikanhakijaa.

Selvästi **suurin ikäryhmä olivat nuoret aikuiset**: yli puolet Suomeen saapuneista turvapaikanhakijoista oli 18–34-vuotiaita. Alaikäisiä turvapaikanhakijoista oli noin neljännes. Suurin osa Suomeen saapuneista alaikäisistä tuli yhdessä perheensä kanssa.⁸¹ Turvapaikanhakijoista miehiä oli noin 70 prosenttia ja naisia noin 30 prosenttia.

Päätöksiä turvapaikkahakemuksiin tehtiin 3 706 kappaletta. Kansainvälistä suojelua myönnettiin 993 henkilölle, joista 501 sai turvapaikan ja loput muun suojeluaseman (humanitaarinen suojelu tai toissijainen suojelu). Lisäksi 353 turvapaikanhakijaa sai oleskeluluvan jollakin muulla kuin kansainvälisen suojelun perusteella.⁸² **Myönteisiä oleskelulupapäätöksiä turvapaikanhakijoille tehtiin kaikkiaan 1 346 kappaletta, mikä on 36 prosenttia kaikista tehdyistä päätöksistä.** Kielteisiä sen sijaan tehtiin 2 050 kappaletta (55 %) ja hakemuksia raukesi 310 kappaletta (8 %). Kielteisten päätösten määrässä ovat mukana myös päätökset, joissa hakemusta ei ratkaistu ai-neellisesti, vaan hakija päätettiin esimerkiksi käännyt-tää toiseen EU:n vastuunmäärittämisasetusta sovelta-vaan valtioon (ns. Dublin-päätökset). Dublin-päätösten osuus kaikista kielteisistä päätöksistä oli 42 prosenttia.

Turvapaikanhakijoiden kansalaisuudet, viisi suurinta ryhmää 2014



⁸⁰ European Asylum Support Office, EASO, Newsletter – January 2015

⁸¹ Yksintulleiden alaikäisten osalta kts. luku 5.

⁸² Esimerkiksi maasta poistamisen estymisen vuoksi, yksilöllinen inhimillinen syyn johdosta tai työn tai perhesiteen perusteella.

Myönteisten päätösten osuus tehdyistä päätöksistä oli hieman edellisvuosia pienempi: esimerkiksi vuonna 2013 myönteisiä oleskelulupapäätöksiä oli 45 % kaikista tehdyistä päätöksistä. Ero päätösja-kaumassa edellisvuoteen verrattuna selittyy uudella hakijaryhmällä, ukrainalaisilla, joita saapui vuonna 2014 merkittävästi aiempia vuosia enemmän ja joille tehdyt päätökset olivat pääosin kielteisiä. Maahanmuuttovirasto katsoi Ukrainan kriisialueilta tulevien olevan oikeutettuja humanitaariseen suojeluun. Maan kiristyneestä tilanteesta huolimatta Ukrainassa on kuitenkin edelleen turvallisia alueita, joten sisäistä pakoa pidettiin yleensä mahdollisena. Sisäisen paon mahdollisuutta on kuitenkin harkittava hakija-kohtaisesti yksilöllisin perustein. Siten jokaisen hakijan kohdalla tosiasiallinen paluumahdollisuus arvioitiin hakijan henkilökohtaisen tilanteen perusteella.⁸³

KEHITTÄMISTOIMIA

Uudelleenlaadittu määritelmädirektiivi⁸⁴ implementoitiin Suomessa 1.7.2014 voimaan tulleella ulkomaalaislain muutoksella. Valtaosa direktiiviin tehdyistä muutoksista ei aiheuttanut Suomessa tarvetta tehdä lakimuutoksia. Ulkomaalaislain säännöksiä, jotka koskevat vainon syitä, suojelun tarjoamista, sisäisen paon mahdollisuutta sekä pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman lakkauttamista, oli kuitenkin tarpeen täsmentää. Lisäksi lainmuutoksella vahvistettiin pyrkimystä luoda uudelleen yhteys Suomeen ilman huoltajaa saapuneen alaikäisen ja hänen ulkomailla oleskelevan vanhempansa välille.

Lisäksi sisäministeriössä valmisteltiin vuoden 2014 aikana lainmuutoksia uudelleenlaadittujen **menettelydirektiivin⁸⁵ ja vastaanottodirektiivin⁸⁶ implementoimiseksi**. Lainmuutokset koskivat ulkomaalaislakia sekä vastaanottolakia. Suomen turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmä vastasivat peruspiirteiltään direktiivien vaatimuksia jo ennestään. Ulkomaalaislakiin tehtiin kuitenkin muutoksia, jotka parantavat turvapaikkajärjestelmän selkeyttä, läpinäkyvyyttä ja kansainvälistä suojelua hakevien yhdenvertaista kohtelua.

Etenkin uusintahakemusten käsittelyä ja maasta poistamisen kieltämistä koskevaa menettelyä selkeytettiin. Vastaanottolain muutoksilla täsmennettiin haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden erityistarpeiden arviointia, kansainvälistä suojelua hakevan majoitusta ja ilman huoltajaa olevan lapsen edustajaa koskevia säännöksiä. Ulkomaalaislakia koskevat

lainmuutokset vahvistettiin 6.3.2015 ja vastaanottolakia koskevat 6.2.2015. Molemmat lainmuutokset tulevat voimaan 1.7.2015.

Uusi Dublin III-asetus⁸⁷ tuli sovellettavaksi 1.1.2014. Uusi asetus edellytti muutoksia muun muassa yksintulleiden alaikäisten perheenjäsenten, sisarusten ja sukulaisten tunnistamiseen liittyvään tietojenvaihtoon sekä lapsen edun arviointiin. Tähän liittyen Maahanmuuttovirasto käynnisti ERF-rahoitteen **Dublin tietokeskus -hankkeen**. Hankkeessa Dublin III-asetuksen tiedonvaihtoon liittyvät velvoitteet organisoitiin keskitetyksi prosessiksi, jonka hoitamisesta vastaa Maahanmuuttoviraston Dublin-tulosalueelle perustettu kansallinen yhteyspiste. Perhesiteiden tunnistamiseen, tietojenvaihtoon sekä lapsen edun tai riippuvuussuhteen arviointiin ja niitä koskevaan kansalliseen tiedonhankintaan luotiin alustavat standardoidut toimintamallit. Prosesseja hiotaan edelleen käytännön kokemusten sekä parhaat käytänteet -tietojenvaihdon pohjalta. Lisäksi komissio antanee vuoden 2015 puolella tietojenvaihtomenettelyihin liittyvän delegoidun säädöksen, joka tullaan huomioimaan valmistuttuaan. Myös siirtomenettelyihin liittyvä vakiomuotoinen tiedonvaihto toisten jäsenvaltioiden kanssa keskitettiin vuonna 2014 edellä mainitun kansallisen yhteyspisteen tehtäväksi, kun aiemmin siirtomenettelyn ilmoituksineen on hoitanut kokonaisuudessaan poliisi.

Uusi asetus edellyttää myös jäsenvaltioiden säätävän kansallisesti asianosaisen mahdollisuudesta pyytää kohtuullisen ajan kuluessa tuomioistuinta **lykkäämään siirtopäätöksen täytäntöönpanoa**, kunnes muutoksenhaun tai uudelleen käsittelyn tulos on selvillä. 1.1.2014 jälkeen on käytännössä noudatettu seitsemän päivän määräaika, jonka jälkeen siirtopäätös voidaan panna täytäntöön, jos täytäntöönpanokieltöä ei ole haettu eikä muuta estettä täytäntöönpanolle ole. Vastaava vaatimus sallia hakijan jäädä jäsenvaltion alueelle odottamaan täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskevan hakemuksen ratkaisemista löytyy myös uudelleenlaaditusta menettelydirektiivistä. Lainmuutoksella, jolla implementoitiin uudelleenlaadittu menettelydirektiivi, säädettiin seitsemän päivän määräajasta hakea täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä tilanteissa, joissa maasta poistamispäätös on täytäntöönpanokelpoinen ennen kuin tuomioistuin on ratkaissut asiaa koskevan valituksen. Säännös koskee sekä vastuunmäärittämisasetuksen mukaisia siirtoja toiseen asetusta soveltavaan valtioon (ns.

⁸³ Helsingin Sanomat, 29.12.2014, Sadat ukrainalaiset hakeneet turvapaikkaa Suomesta

⁸⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/95/EU, annettu 13 päivänä joulukuuta 2011, vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijasta suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle (uudelleenlaadittu). Implementoitiin Suomessa lainmuutoksella HE 9/2014.

⁸⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/32/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä (uudelleenlaadittu). Implementoitiin Suomessa lainmuutoksella HE 218/2014.

⁸⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/33/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista (uudelleenlaadittu). Implementoitiin Suomessa lainmuutoksella HE 171/2014 vp.

⁸⁷ Vastuunmäärittämisasetus 604/2013 eli ns. Dublin III-asetus

Dublin-palautukset) että muita hakemuksen tutkitta jättämisspäätökseen tai nopeutetun menetelyn käyttämiseen liittyviä käännättämisspäätöksiä. Lisäksi säädettiin, ettei käännättämisspäätöstä panna täytäntöön ennen kuin täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskeva hakemus on ratkaistu. Ratkaisu on tehtävä seitsemän päivän kuluessa. Lainmuutos tulee voimaan 1.7.2015.⁸⁸

Lisäksi uusi asetus edellyttää **henkilökohtaisen puhuttelun** suorittamista vastuuvallion määrittämiseksi. Suomessa henkilökohtainen puhuttelu on käytännössä suoritettu samalla, kun poliisi tai rajatarkastusviranomaisella on selvittänyt hakijan henkilöllisyyden, matkareitin ja maahantulon. Käytäntö vahvistettiin edellä mainitulla lainmuutoksella.

Uutta Eurodac-asetusta 603/2013 sovelletaan 20.7.2015 lukien. Maahanmuuttovirasto on kesälä 2014 aloittanut valmistautumisen asetuksen soveltamiseen.

Maahanmuuttohallinnon tuloksellisuuden parantaminen -hankkeen toimikausi päättyi vuoden vaihteessa. Sisäministeriön asettaman hankkeen toimikausi oli 1.12.2011–31.12.2014. Hanke perustui hallitusohjelmaan, sillä turvapaikkahakemusten käsittelyn nopeuttaminen on yksi hallitusohjelman keskeisistä tavoitteista maahanmuuton saralla. Hankkeessa tarkasteltiin mahdollisuuksia tehostaa turvapaikkapäätöksentekoa. Myös turvapaikkapäätösten laatuun kiinnitettiin huomiota. Vuoden 2014 vuosi- ja loppuraportti on hankkeen päättyessä samalla hankkeen loppuraportti. Kehittämistoimien vaikutuksesta turvapaikkahakemusten keskimääräistä kokonaiskäsitelyaikaa on vuosina 2011–2014 pystytty laskemaan 93 vuorokaudella: 263 vuorokaudesta 170 vuorokauden. Yhteenvetona tuloksista todetaan maahanmuuttoviraston nopeuttaneen turvapaikkamenettelyä, poliisin turvapaikkatutkimuksen toimivan vakiintuneesti, moniviranomaisyhteistyön tiivistyneen, muutoksenhaun nopeutuneen, vastaanottojärjestelmää sopeutetun ja kuntaan siirtymisen nopeutuneen.⁸⁹

Prosessin nopeuttamisen ohella myös turvapaikkapäätösten laatuun kiinnitettiin erityistä huomiota. Osana tehostamistoimia Maahanmuuttovirasto kehitti turvapaikkapäätösten päätösanalyysiä ja rakenteisesti päätöksiä uudelleen. Yhdenmukainen päätösanalyysi ja päätösten rakenne helpottaa ja nopeuttaa yksittäisen päätöksentekijän työtä ja varmistaa samalla päätösten tasalaatuisuutta. Turvapaikkapäätöksentekoon osallistuvilla järjestettiin myös koulu-

tusta eri aiheista, erityisesti Euroopan turvapaikkavirasto EASO:n kehittämien koulutusmoduulien pohjalta. Turvapaikkapuhuttelu on keskeinen osa turvapaikkahakemuksen tutkintaa ja siten työntekijöille järjestettiin esimerkiksi puhuttelukoulutusta.

Maahanmuuttohallinnon tuloksellisuuden parantaminen -hankkeessa tarkasteltiin erityisesti viranomaisten välisen yhteistyön tehostamista. Maahanmuuttovirasto asetti **operatiivista yhteistyötä varten pysyvän yhteistyöryhmän**, joka aloitti toimintansa vuoden 2014 alussa. Yhteistyöryhmässä ovat edustettuina Maahanmuuttovirasto, poliisi, poliisihallitus, Rajavartiolaitos sekä vastaanottokeskukset. Yhteistyöryhmän tarkoituksena on suunnitella, koordinoita ja toteuttaa turvapaikkamenettelyyn liittyvää käytännön yhteistyötä. Tavoitteena on turvapaikkaprosessin nopeuttaminen ja sitä kautta säästöt vastaanottokustannuksissa.⁹⁰

Sisäministeriö teki 17.9.2014 päätöksen esivalmistelun käynnistämisestä koskien **kansainvälistä suojelua hakeville annettavaa yleistä oikeudellista neuvontaa**. Ulkomaalaislain 95 a §:n mukaan kansainvälistä suojelua hakevalle kerrotaan turvapaikkamenettelystä sekä hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan menettelyssä. Poliisi tai rajatarkastusviranomaisella antaa tiedon hakijalle hänen jättäessään hakemuksen. Tiedon voi antaa myös Maahanmuuttovirasto tai vastaanottokeskus mahdollisimman pian hakemuksen jättämisen jälkeen. Esivalmistelussa selvitetään, onko kansainvälistä suojelua hakeville annettavasta yleisestä oikeudellisesta neuvonnasta tarpeen säätää tarkemmin. Samalla selvitetään vaihtoehtoisia tapoja neuvonnan järjestämiseksi.

KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN TURVAPAIKKA-ASIOITA KOSKEVIA VUOSIKIRJAPÄÄTÖKSIÄ

KHO:2014:23 (7.2.2014)

Asiassa oli kysymys siitä, **tuleeko turvapaikkahakemuksen yhteydessä ratkaista myös muu oleskelulupaperuste (työntekijän oleskelulupa) ilman erillistä hakemusta**. Ulkomaalaislain 94 §:n 3 momentin mukaan turvapaikkamenettelyn yhteydessä tutkitaan ja ratkaistaan oleskeluoikeuden myöntäminen myös muilla esillä olevilla perusteilla. Lain esitöiden mukaan (HE 28/2003 vp) näillä perusteilla tarkoitetaan erityisesti kansainväliseen suojeluun liittyviä oleskelulupaperusteita. Sen lisäksi on tarkoitettu selvitettäväksi terveydelliset syyt ja muut

⁸⁸ HE 218/2014 vp

⁸⁹ Sisäministeriö, Maahanmuuttohallinnon tuloksellisuuden parantaminen vuonna 2014, Sisäministeriön julkaisu 9/2015

⁹⁰ Op. cit. Sisäministeriö, Maahanmuuttohallinnon tuloksellisuuden parantaminen vuonna 2014

olennaisesti maasta poistamisarviointiin vaikuttavat seikat. Maahanmuuttovirasto oli jättänyt turvapaikkamenettelyn yhteydessä tutkimatta turvapaikanhakijan työntekijän oleskelulupaa koskevan perusteen ja kehottanut hakijaa laittamaan vireille erillisen oleskelulupahakemuksen työnteon perusteella. Hallinto-oikeus oli kumonnut Maahanmuuttoviraston päätöksen ja katsonut, että Maahanmuuttoviraston olisi tullut ulkomaalaislain 94 §:n 3 momentin perusteella tutkia turvapaikkahakemuksen yhteydessä myös työntekijän oleskelulupaperuste. Toisin kuin hallinto-oikeus, Korkein hallinto-oikeus katsoi, että **työntekijän oleskeluluvan perustetta ei ollut tarkoitettu ratkaistavaksi turvapaikkamenettelyn yhteydessä**. Kysymys ei ollut ulkomaalaislain 95 §:n 3 momentissa tarkoitettua turvapaikka-asiassa annettavaan ratkaisuun liittyvästä oleskelulupaperusteesta. Maahanmuuttovirasto oli voinut edellyttää erillisen työntekijän oleskelulupaa koskevan hakemuksen vireille laittamista ja jättää tutkimatta mainittua oleskelulupaa koskevan asian turvapaikkamenettelyn yhteydessä. Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen hylkäävässä päätöksessä on otettava kantaa myös turvapaikanhakijan maasta poistamiseen. Turvapaikkahakemuksen vireillä ollessa syntynyt työsuhde ei ollut kääntymisen kokonaisharkintaan olennaisesti vaikuttava seikka. Korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden päätöksen katsoen, ettei Maahanmuuttoviraston alkuperäistä päätöstä ei tullut muuttaa.

KHO:2014:24 (7.2.2014)

Kysymys oli vastaavasta harkinnasta kuin edellisessä päätöksessä KHO:2014:23, eli **tuleeko turvapaikkahakemuksen yhteydessä ratkaista myös muu oleskelulupaperuste**. Toisin kuin edellisessä päätöksessä, jossa kyse oli työntekijän oleskeluluvasta, tässä päätöksessä kysymys oli perhesiteen perusteella myönnettävästä oleskeluluvasta. Maahanmuuttovirasto oli jättänyt turvapaikkamenettelyn yhteydessä tutkimatta perhesideperusteen ja kehottanut hakijaa laittamaan vireille erillisen oleskelulupahakemuksen perhesiteen perusteella. Hallinto-oikeus oli kumonnut Maahanmuuttoviraston päätöksen ja katsonut, että Maahanmuuttoviraston olisi tullut tutkia turvapaikkahakemuksen perusteella myös perhesiteeseen liittyvä oleskelulupaperuste. Toisin kuin hallinto-oikeus, **Korkein hallinto-oikeus katsoi, että myöskään perhesiteeseen perustuvaa oleskeluluvan perustetta ei ollut tarkoitettu ratkaistavaksi turvapaikkamenettelyn yhtey-**

dessä, vaan perhesiteeseen perustuvaa oleskelulupaa on ulkomaalaislaissa tarkoitettu haettavaksi erillisellä oleskelulupahakemuksella, jonka yhteydessä hakija esittää lupahakemuksen ratkaisemiseksi tarpeellisen selvityksen. Maahanmuuttovirasto oli perhesiteen tarkemmaksi selvittämiseksi voinut ohjata turvapaikanhakijan tekemään erillisen oleskelulupahakemuksen perhesiteen perusteella. Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen **hylkäävässä päätöksessä on kuitenkin otettava kantaa myös turvapaikanhakijan maasta poistamiseen. Muun muassa lapsen etu, perhe-elämän suoja ja ulkomaalaisen siteet Suomeen ovat maasta poistamisen kokonaisharkintaan liittyviä seikkoja, jotka tulisi huomioida maasta poistamista koskevassa päätöksessä**. Asianosainen oli sittemmin jättänyt erillisen oleskelulupahakemuksen perhesiteen perusteella. Näin ollen ja koska Maahanmuuttovirasto ei ollut arvioinut perhesiteen merkitystä kääntymisen kokonaisharkinnassa, hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen muuttamiseen ei ollut perusteita. Asia palautettiin Maahanmuuttovirastolle uudelleen ratkaistavaksi.

KHO:2014:35 (18.2.2014)

Asiassa oli kysymys **poissulkemislausekkeen soveltamisesta ulkomaalaisen kohdalla, jonka epäillään tehneen törkeän rikoksen. Erityisesti kysymys oli siitä, kuinka vahva epäilyksen aste poissulkemislausekkeen soveltamiseen vaaditaan**. Ulkomaalaislain 88 a §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella jätetään myöntämättä ulkomaalaiselle, jos on perusteltua aihetta epäillä, että hän on tehnyt törkeän rikoksen. Maahanmuuttovirasto oli katsonut, että Etelä-Somaliasta kotoisin oleva henkilö olisi kotimaansa yleisen turvallisuustilanteen perusteella toissijaisen suojelun tarpeessa. Maahanmuuttovirasto oli kuitenkin soveltanut ulkomaalaislain 88 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaista poissulkemislauseketta ja jättänyt toissijaisen suojeluaseman myöntämättä, koska asianosaisen epäiltiin syyllistyneen Suomessa törkeään rikokseen. Lähtökohdaksi poissulkemislausekkeen soveltamisessa oli otettava kyseisen lainkohdan sanamuoto ”perusteltua aihetta epäillä.” Tällä katsottiin tarkoitettavan näyttöä, joka ei edellytä tuomitusta tulemista, mutta joka ylittää pelkän oletuksen tason. Lähtökohtaisesti lainkohta edellyttää myös vahvempaa epäilyä kuin esitutkintalaki, jonka mukaan esitutkinta on käynnistettävä silloin, kun on ”syytä epäillä”, että rikos on tehty. Har-

kittaessa, täyttykö vaatimus ”perusteltua aihetta epäillä” yksittäistapauksessa jo esitutkintavaiheessa vai edellytetäänkö asian siirtymistä ainakin poliisilta syyteharkintaan, huomioon oli otettava muun muassa asian yksilölliset olosuhteet, kuten epäillyn rikoksen laatu ja sen aiheuttama vaara yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. Asianosainen oli valittanut Maahanmuuttoviraston päätöksestä hallinto-oikeuteen, joka oli hylännyt valituksen. Asianosainen valitti edelleen Korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi valituksen. Poissulkemislausekkeen sanamuoto on ”perusteltua aihetta epäillä”. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että soveltamiskynnykseksi ei ole säädetty törkeästä rikoksesta tuomitukseksi tulemista tai sellaiseen syyllistymistä tai edes sellaisesta syytteesen asettamista. Soveltamiskynnyks on siten tarkoituksellisesti asetettu näitä matalammalle. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että **vaikka pelkkä esitutkinnan käynnistäminen ei sellaisenaan merkitse poissulkemislausekkeen soveltamiskynnyksen ylittymistä, Maahanmuuttovirastolla oli tämän asian olosuhteissa ollut perusteltua aihetta epäillä asianosaisen syyllistyneen Suomessa törkeään rikokseen.** Näin ollen poissulkemislauseketta oli Maahanmuuttoviraston alkuperäisen päätöksen mukaisesti tullut soveltaa asianosaisen kohdalla.

KHO:2014:114 (26.6.2014)

Asiassa oli kysymys **kielianalyysin merkityksestä tilanteessa, jossa henkilön katsotaan olevan kotoisin toisaalta kuin hän on itse ilmoittanut ja hänen suojeluasemansa Suomessa peruutetaan tällä perusteella.** Maahanmuuttovirasto oli peruuttanut Somalian kansalaiselle myönnetyn toissijaisen suojeluaseman ja oleskeluluvan ja määrännyt hänet karkotettavaksi Somaliaan (Somalimaahan). Syynä suojeluaseman peruuttamiseen ja karkottamiseen oli kielianalyysin tulos, jonka mukaan asianosainen oli tosiasiallisesti kotoisin Somalimaasta eikä Etelä-Somaliasta, kuten tämä oli kertonut. Asianosainen ei siten ollut toissijaisen suojelun tarpeessa. Hallinto-oikeus oli hylännyt Maahanmuuttoviraston päätöksestä tehdyn valituksen. Asianosainen valitti edelleen Korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että asiassa voitiin perustellusti katsoa, ettei asianosainen ollut kotoisin Etelä-Somaliasta vaan Somalimaasta. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen mukaan asiaan vaikuttivat kielianalyysin tulos, vähäinen kotipaikkatuntemus sekä ja asiassa ilmenneet ristiriitaiset kertomuk-

set asianosaisen asuinpaikasta. Asianosaisen katsottiin siten antaneen tietoisesti vääriä tietoja, jotka olivat vaikuttaneet päätöksen lopputulokseen. Kun asiassa ei ollut ilmennyt perusteita kansainvälisen suojelun myöntämiselle suhteessa Somalimaahan, hänelle myönnetty toissijainen suojeluasema oli tullut peruuttaa ja hänet oli voitu määrätä karkotettavaksi kotimaahansa.

KHO:2014:117 (30.6.2014)

Kysymys oli **henkilön käännyttämisestä maahan, jonka kansalaisuuden hän voisi halutessaan saada, mutta jonka kansalaisena hän ei pidä itseään.** Maahanmuuttovirasto oli hylännyt kansalaisuudeltaan tuntemattoman hakijan kansainvälistä suojelua ja oleskelulupaa koskevan hakemuksen ja päättänyt käännyttää hänet Marokkoon. Hakija oli syntynyt Länsi-Saharan alueella, mutta asunut lähes koko elämänsä Algeriassa pakolaisleirillä. Hallinto-oikeus oli hylännyt Maahanmuuttoviraston päätöksestä tehdyn valituksen. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi valituslupahakemuksen kansainvälisen suojelun osalta, mutta myönsi valitusluvan siltä osin kun kyse oli oleskeluluvan myöntämisestä yksilöllisestä inhimillisestä syystä. Asianosaisella ei ollut minkään maan kansalaisuutta. Hän ei kertomansa mukaan ollut koskaan käynyt Länsi-Saharaa miehittävän Marokon alueella eikä ollut ollut tekemisissä Marokon viranomaisten kanssa. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että asianosaisen pakottaminen siirtymään Marokkoon, johon hänellä ei ole mitään siteitä ja jonka kanssa hän ei halua niitä luoda, ei olisi sopusoinnussa ihmisoikeuksien suojaa koskevien periaatteiden kanssa. Pelkästään se seikka, että asianosainen voisi saada Marokon kansalaisuuden, ei välttämättä merkinnyt sitä, että hänen voitaisiin edellyttää ottavan sitä vastaan. Henkilön pakottaminen vastoin tahtoaan ottamaan tietyn valtion kansalaisuus voisi merkitä hänen yksityiselämänsä suojaan puuttumista ja se olisi vastoin Suomen viranomaisille perustuslain 22 §:n mukaan kuuluvaa velvollisuutta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Korkein hallinto-oikeus kumosi Maahanmuuttoviraston ja hallinto-oikeuden päätökset ja asia palautettiin Maahanmuuttovirastolle uudelleen käsiteltäväksi.

KHO:2014:131 (25.8.2014)

Asiassa oli kysymys **poissulkemislausekkeen soveltamisesta tilanteessa, jossa osallistuminen tekoihin ihmisyyttä vastaan on tapahtunut virka- tai peitetehtävissä toimittaessa.** Maahan-

muuttovirasto oli todennut Afganistanin kansalaisen olevan turvapaikan tarpeessa. Ulkomaalaislain 87 §:n 2 momentin 1 ja 3 kohdan mukaan turvapaikka jätetään kuitenkin myöntämättä ulkomaalaiselle, joka on tehnyt tai jonka on perusteltua aihetta epäillä tehneen rikoksen rauhaa vastaan, sotarikoksen tai rikoksen ihmiskuntaa vastaan. Maahanmuuttovirasto oli soveltanut asianosaisen kohdalla edellä mainittua poissulkemislauseketta ja katsonut, ettei hänelle voida myöntää turvapaikkaa, koska hän oli syyllistynyt törkeään ei-poliittiseen rikokseen kotimaassaan. Hallinto-oikeus oli hylännyt Maahanmuuttoviraston päätöksestä tehdyn valituksen. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että asianosaisen vastuuta arvioitaessa merkitystä oli hänen työskentelyllään Afganistanin turvallisuuspalvelun vakoojana ja että tällaista toimintaa oli arvioitava rikoksia ihmisyyttä vastaan koskevan poissulkemislausekkeen valossa. Asianosainen oli tehtävässään soluttautunut terroristijoukkoihin, saanut siellä ase- ja terroristikoulutuksen sekä toiminut terroristijoukkojen komentajana. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että **poissulkemislausekkeen soveltamisedellytyksiä arvioitaessa ei ollut merkitystä sillä, että osallistuminen tekoihin ihmisyyttä vastaan oli ollut pakollista virka- tai peitetehtäviin osallistumisen vuoksi.** Asiassa oli ollut perusteltua aihetta epäillä asianosaisen osallistuneen rikokseen ihmiskuntaa (ihmisyyttä) vastaan. Maahanmuuttoviraston ja hallinto-oikeuden päätösten lopputulosta ei muutettu.

KHO:2014:152 (20.10.2014)

Kyse oli **asianosaisen kuulemisen tarpeellisuudesta tilanteessa, jossa hallintotuomioistuin käyttää päätöksessään uutta maatietoutta.** Maahanmuuttovirasto oli hylännyt Venäjän federaation kansalaisten kansainvälistä suojelua ja oleskelulupaa koskevan hakemuksen sekä määrännyt heidän käännettäväksi kotimaahansa. Hallinto-oikeus oli hylännyt asianosaisten valituksen Maahanmuuttoviraston päätöksestä. Hallinto-oikeus ei ollut varannut asiamiehelle tämän pyytämää tilaisuutta lausua maatietoudesta, jota hallinto-oikeus käytti päätöksensä perusteluissa. Korkein hallinto-oikeus totesi, että hallintolainkäyttölain 34 §:n 1 momentin mukaan viran puolesta hankitusta uudesta selvityksestä tuli lähtökohtaisesti kuulla asianosaista. Arvioitaessa tarpeellisuutta kuulla asianosaista hallinto-oikeuden käyttämästä maatietoudesta merkitystä oli kuitenkin sillä, koskiko hallinto-oikeuden hankkima maatietous välittömästi yksittäistä hakijaa. Toisek-

si oli otettava huomioon, **missä määrin valitusperusteet liittyivät käytetyn maatietouden luotettavuuteen ja oliko maatieto samansisältöistä kuin Maahanmuuttoviraston asiassa esittämä selvitys. Olennaista muutoksenhakijoiden tilanteessa oli saadun tiedon sisällön samankaltaisuus.** Näin ollen menettelyvirheenä ei ollut pidettävä sitä, ettei hallinto-oikeus ollut erikseen varannut muutoksenhakijoille tilaisuutta lausua päätöksensä perusteena käyttämästään maatietoudesta. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi valituksen.

MUU TURVAPAIKKA-ASIOITA KOSKEVA OIKEUSKÄYTÄNTÖ

HeHaO 06315/13/3106 (4.7.2014)

Helsingin hallinto-oikeus antoi ratkaisun asiassa, joka koski **alaikäisen yksintulleen turvapaikanhakijan käännättämistä hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaan valtioon** (ns. Dublin-menettely). Maahanmuuttovirasto oli katsonut ratkaisussaan, että tilanteessa, jossa **alaikäisen hakemus oli jo yhdessä valtiossa tutkittu ja asiasisällön osalta vastuunmäärittämisasetuksen tarkoittamalla tavalla hylätty, ei lapsen etu vaatinut sitä, että hakija pääsisi uudelleen turvapaikamenettelyyn toisessa valtiossa ja päätti käännättää hakijan asetuksen perusteella vastuussa olevaan valtioon.** Hallinto-oikeus hylkäsi Maahanmuuttoviraston päätöksestä tehdyn valituksen. Maahanmuuttovirasto on tämän jälkeen noudattanut samaa käytäntöä muissa vastaavanlaisissa tapauksissa (2 kpl vuoden 2014 loppuun mennessä). Asetuksen 8 artiklan 4 kohtaa koskeva Unionin tuomioistuimen tuomiota C-648/11 heijastava muutossehdotus on parhaillaan käsiteltävänä neuvoston turvapaikkatyöryhmässä.

4.2. Kiintiöpakolaiset

Suomi vastaanottaa pakolaiskiintiössä YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun (UNHCR) pakolaisiksi katsomia henkilöitä tai muita kansainvälisen suojelun tarpeessa olevia ulkomaalaisia. UNHCR esittää uudelleensijoitettavaksi henkilöitä, jotka ovat lähteneet kotimaastaan tai pysyvistä asuinmaastaan toiseen maahan, johon he eivät kuitenkaan voi asettua asumaan pysyvästi. Suomen kiintiöpakolaispolitiikassa on painotettu erityisesti haavoittuvimpien ryhmien uudelleensijoittamista. Kiintiöstä on vuosittain varattu kymmenesosa hätätapaukseksi luokiteltujen pakolaisten vastaanottamiseen, jolloin vastaanotto päätökset tehdään asiakirjojen pohjalta kiireellisessä menettelyssä.

Suomessa eduskunta päättää vuosittain valtion talousarvion hyväksymisen yhteydessä, kuinka monta kiintiöpakolaista Suomi sitoutuu ottamaan. Vuodesta 2001 alkaen Suomeen otettavien kiintiöpakolaisten määrä on ollut 750 henkilöä vuodessa. Vuonna 2014 sovittiin 300 henkilön lisäksi kiintiöstä Syyrian kriisin vuoksi. Vuoden 2014 kokonaiskiintiö oli tällöin 1 050 henkilöä. Kiintiö täyttyi lähes kokonaan: vuonna 2014 **Suomeen valittiin 1 030 kiintiöpakolaista**. Todellisuudessa kuitenkin myös vuoden 2014 kiintiön kautta Suomeen saapuu enemmän pakolaisia kuin valitut 1 030, koska joillekin valituille syntyy lapsi ennen Suomeen saapumista. Siten 1 050 henkilön kiintiö täyttyi lähes täydellisesti.

Kiintiöpakolaisten kuntiin sijoittaminen on viime vuosina ollut ongelma heidän vastaanottamisensa. Kunnat päättävät pakolaisten vastaanotosta eikä kuntapaikkoja välttämättä löydy helposti kaikille valituille kiintiöpakolaisille. Lopputuloksena voi olla, että Suomeen jo valittu kiintiöpakolainen joutuu odottamaan oleskelumaassa joitakin kuukausia tai jopa muutaman vuoden. **Kaikille vuoden 2014 kiintiössä valituille syyrialaispakolaisille kuntapaikka järjestyi kuitenkin nopeasti**. Syyrian sota on ollut esillä tiedotusvälineissä. Se, että tämän ryhmän hätään on herätty, vaikuttikin varmasti osaltaan kuntien innokkuuteen vastaanottaa juuri syyrialaisia kiintiöpakolaisia.⁹¹ Kuntapaikkoja järjestyi vuonna 2014 kuitenkin myös muille ryhmille, joista jotkut olivat odottaneet kuntapaikkaa jo pari vuotta. Yhtenä vaikuttimena kuntapaikkojen löytymiseen vuonna 2014 oli Työ- ja elinkeinoministeriön Sylvia-hanke, jonka tarkoitus oli edesauttaa kiintiö-

tiöpakolaisten sekä muiden kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden sijoittumista kuntiin.

Työ- ja elinkeinoministeriön **Sylvia-hanke tuki kuntia vuonna 2014 kiintiöpakolaisten sekä muiden kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden sijoittamisessa kuntiin**. Hankkeen toimikausi on 1.12.2013–31.5.2015 ja sen rahoitus tulee täysimääräisesti Euroopan Pakolaisrahastolta. Hankkeessa kunnille on maksettu taloudellisia kannustimia, järjestetty koulutusta kuntien kotouttamis- ja vastaanottotyötä tekeville, lisätty pakolaisuuteen liittyvää tietoa viestinnän avulla ja kehitetty hätätapauksina tulevien kiintiöpakolaisten vastaanottoa. Työn tuloksena pakolaisten kuntapaikkoja on saatu edellisvuosia enemmän. Vuoden 2014 aikana noin 20 uutta kuntaa teki sopimuksen pakolaisten vastaanotosta tai pakolaisia jo aiemmin vastaanottaneet kunnat korottivat kiintiötään vähintään 20 henkilöllä. Yhteensä 1 167 kiintiöpakolaiselle saatiin sovittua kuntapaikka vuonna 2014. Kiintiöpakolaisia vastaanottavia kuntia on Suomessa nyt noin 80.

Joulukuussa 2014 tulevan vuoden pakolaiskiintiön määräksi päätettiin jälleen 750 henkilöä. Eduskunnan päätettyä kiintiön koon sisäministeriö teki kiintiön kohdentamispäätöksen UNHCR:n esityksen perusteella. Sisäministeriö uutisoi 15.12.2014 Suomen jatkavan syyrialaispakolaisten vastaanottamista.⁹² Vuoden 2015 pakolaiskiintiössä otetaan vastaan 350 syyrialaista pakolaista, 150 kongolaista pakolaista eteläisestä Afrikasta ja 150 afganistanilaista pakolaista Iranista. Lisäksi Suomi varautuu 100 hätätapauksen vastaanottoon. Helmikuussa 2015 hallitus teki eduskunnalle lisätalousarvioesityksen. Esityksessä **ehdotetaan kiintiön korottamista 300 henkilöllä vuonna 2015**. Siten vuoden 2015 kokonaiskiintiö tulee olemaan 1 050 henkilöä, kuten vuonna 2014.⁹³

Kiintiöpakolaisille perustettiin vuonna 2014 internet-sivusto (www.movingtofinland.fi). Suomeen valitut kiintiöpakolaiset voivat saada sivustolta tietoa Suomesta. Tarkoituksena on perehdyttää Suomeen valittuja kiintiöpakolaisia jo ennen heidän Suomeen saapumistaan. Sivustolla on hyödyllistä tietoa myös muille Suomeen aikoville maahanmuuttajille. Euroopan pakolaisrahasto rahoitti sivuston kehittämistä. Sivuston kehittäminen oli jatkoa vuonna 2013 aloitetulle kiintiöpakolaisten kotouttamishankkeelle.

⁹¹ Turun Sanomat, 28.10.2014, Syyrialaispakolaisille kuntapaikka muita nopeammin

⁹² Sisäministeriö, tiedote 15.12.2014, Suomi jatkaa syyrialaispakolaisten vastaanottamista ensi vuoden pakolaiskiintiössä

⁹³ Valtioneuvosto, 9.2.2015, Vuoden 2015 lisätalousarvioesitys tukee kasvua, työllisyyttä ja investointeja

JULKINEN KESKUSTELU KIINTIÖPAKOLAISISTA

Kiintiöpakolaisten vastaanotosta uutisoitiin vuonna 2014 melko runsaasti. Monet **paikalliset lehdet kirjoittivat kuntiin saapuneista kiintiöpakolaisista** ja heidän asettumisestaan uudelle paikkakunnalle.⁹⁴ Erytystä huomiota näissä lehti-jutuissa kiinnitettiin syyrialaisiin kiintiöpakolaisiin. Lehdissä uutisoitiin myös kunnissa järjestetyistä tiedotustilaisuuksista, joissa kuntia kannustettiin vastaanottamaan kiintiöpakolaisia.⁹⁵

Suomen Pakolaisapu ehti kritisoida pakolaiskiintiön pienentämistä takaisin edellisvuosien tasolle ennen kuin ehdotus vuoden 2015 lisäkiintiöstä oli tehty.⁹⁶ Vaihtoehtona kiintiön kasvattamiselle Pakolaisapu esitti **muiden turvallisten reittien mahdollistamista, esimerkiksi humanitaaristen viisumien järjestelmällistä myöntämistä.**⁹⁷ Myös muut järjestöt, kuten Suomen Punainen Risti ovat tehneet vastaavia ehdotuksia jo aiemmin. Ulkoministeriö arvioi, että Suomi on myöntänyt vuosittain muutamia humanitaarisia viisumeja. Suomessa valtiovalta on päättänyt, että pakolaispolitiikkaa harjoitetaan lähinnä kiintiöiden kautta. Ulkoministeriön passi- ja viisumiyksikön päällikkö Päivi Blinnikka totesi Yle Uutisille, ettei humanitaarinen viisumi ole niin yksinkertainen ratkaisu kuin järjestöt ovat antaneet ymmärtää: humanitaarisen viisumin myöntäminen ei vielä takaa mitään. Henkilön saavuttua Suomeen humanitaarisen viisumin avulla ja haettua turvapaikkaa hänen turvapaikkahakemuksensa arvioidaan ja ratkaistaan kuten kaikkien turvapaikanhakijoiden kohdalla. Vasta tällöin selviää, saako henkilö turvapaikan tai oleskeluluvan Suomeen.⁹⁸

⁹⁴ Esim. Hufvudstadsbladet, 21.12.2014, Från kriget till lugnet i Ruukki; Savon Sanomat, 18.12.2014, Lisää syyrialaispakolaisia Kuopioon

⁹⁵ Keski-Pohjanmaa, 23.10.2014, Vetelissä tiedotettiin pakolaisista, ELY-keskus yrittää löytää uusia kuntapaikkoja kiintiöpakolaisille

⁹⁶ Hufvudstadsbladet, 21.12.2014, "Omriligt att sänka kvoten nu"

⁹⁷ Kansan uutiset, 16.12.2014, Pakolaisten määrä kasvaa, Suomi auttaa vähemmän

⁹⁸ Yle uutiset, 20.6.2014, Järjestö: Humanitaarisesta viisumista apua pakolaisille

4.3. Vastaanotto

Maahanmuuttovirasto ohjaa vastaanottokeskusten toimintaa. **Vuonna 2014 vastaanoton piirissä oli keskimäärin 3 041 henkilöä.** Vastaaonttojärjestelmää on sopeutettu hakijamääriä vastaavasti. Vuoden 2014 aikana vähennettiin yhteensä 650 paikkaa pienentämällä vastaanottokeskusten majoituskapasiteettia ja lakkauttamalla kokonaisia yksiköitä, koska vastaanottokeskusten käyttöasteet olivat laskusuunnassa. Vuoden 2014 jälkipuolella uusien turvapaikanhakijoiden määrä alkoi kuitenkin hiljalleen kasvaa ja vastaanottokeskusten käyttöasteet nousivat lähelle 90 %:a. Varsinkin transit-vastaanottokeskuksissa⁹⁹ vapaiden paikkojen määrä supistui liian pieneksi. Tämän johdosta jouduttiin palauttamaan aiemmin karsittuja majoituspaikkoja takaisin vastaanottokäyttöön. Vastaanottokeskusten kapasiteettia lisättiin 270 paikalla, joista transit-paikkoja oli 130. Vastaanottokeskusten keskimääräinen käyttöaste vuonna 2014 oli 83 %.¹⁰⁰

Ilman huoltajaa Suomeen saapuneet alaikäiset turvapaikanhakijat majoittuvat erillisissä alaikäisyksiköissä. Yksintulleiden alaikäisten määrä on pysynyt viime vuosina alhaisena ja **myös alaikäisten vastaanottojärjestelmää on sopeutettu hakijamääriä vastaavasti.** Vuonna 2014 alaikäispaikkoja vähennettiin yhteensä 63. Punkalaitumen vastaanottokeskuksen alaikäistoiminta päättyi 1.2.2014 ja Siuntion alaikäisyksikön toiminta päättyi 1.5.2014. Lisäksi vuoden aikana supistettiin Oulun ja Espoon ryhmäkoteja sulkemalla kummastakin yksi 7-paikkainen osasto. Alaikäisten turvapaikanhakijoiden määrä alkoi loppuvuotta kohden kasvaa hitaasti ja alaikäisyksiköiden käyttöasteet alkoivat nousta lähelle 100 %:a. Välillä osa ryhmäkoteista toimi tilapäisesti ylipaikoilla. Tämän johdosta Mänttä-Vilppulan perheryhmäkodin kanssa tehtiin sopimus yksittäisten alaikäispaikkojen ostamisesta, mikäli yksikössä on vapaita paikkoja. Vuoden 2014 lopussa alaikäispaikkoja oli käytettävissä yhteensä 77 ja lisäksi kaksi erillistä ostopalvelupaikkaa Mänttä-Vilppulan perheryhmäkodissa.¹⁰¹

KEHITTÄMISTOIMIA

Kesällä 2014 päättyneen työ- ja elinkeinoministeriön VIPRO II -hankkeen tavoitteena oli pakolaisten vastaanottoon liittyvän viranomaisyhteistyön kehittäminen. Euroopan pakolaisrahasto rahoitti hanketta. Hankkeen päättyessä valmistui kaksi selvitystä.

VERTTI-työryhmän selvitys koski kansainvälistä suojelua saaneiden muutttoa vastaanottokeskuksista kuntiin. Maahanmuuttovirasto vastaa turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskusten ohjauksesta. Kansainvälistä suojelua saavien kuntiin sijoittamisesta puolestaan vastaa työ- ja elinkeinoministeriö yhdessä ELY-keskusten kanssa. Kuntaan muuttossa on käytössä kaksi mallia: tähän saakka ensisijaisena pidetyn mallin mukaan ELY-keskus osoittaa kansainvälistä suojelua saaneelle kuntapaikan. Toisaalta kansainvälistä suojelua saanut henkilö voi muuttaa myös itsenäisesti vastaanottokeskuksesta kuntaan. Viime vuosina ELY-keskusten osoittamia kuntapaikkoja ei ole ollut riittävästi tarjolla.¹⁰² Itsenäisesti kuntaan muuttavien määrä onkin nykyään suurempi kuin ELY-keskusten sijoittamien määrä: vuonna 2014 vastaanottokeskuksista kuntiin muutti itsenäisesti 1 267 henkilöä ja ELY-keskusten osoittamana 317 henkilöä.¹⁰³ VERTTI-työryhmä esitti selvityksessä, että itsenäinen muutto vakiinnutetaan ohjatun ELY-keskus muuton rinnalle. Työryhmä painotti myös viranomaisten yhteistyö- ja sopimuskäytäntöjen selkiyttämistä.

Vipro II -hankkeen **ALTTI-työryhmän selvitys keskittyi yksintulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden vastaanottoprosessiin ja sen kehittämiseen.**¹⁰⁴ Myös alaikäisten vastaanoton hallinto on jakautunut kahteen: turvapaikkaprosessin aikaisesta vastaanotosta vastaa Maahanmuuttovirasto, kun taas oleskeluluvan saamisen jälkeen vastuussa on työ- ja elinkeinoministeriö. Työryhmän antamien suositusten tarkoitus on yhtenäistää kahden hallinnon välisiä toimintatapoja ja selkeyttää ja lisätä viranomaisten yhteistyötä yksintulleiden alaikäisten vastaanottojärjestelmän kehittämiseksi.¹⁰⁵

Vastaanottokeskusten työ- ja opintotoimintaa on kehitetty yhteistyössä vastaanottokeskusten ja kansalaisjärjestöjen kanssa syksyllä 2014 alkaneessa hankkeessa. **Maahanmuuttoviraston Mieli-vok-hanke on rakentanut laadukkaita ryhmäinfopaketteja vastaanottokeskusten käyttöön** aiheista, jotka tukevat etenkin turvapaikanhakijoiden hyvinvointia ja terveyttä ja lisäävät tietoisuutta suomalaisesta yhteiskunnasta ja lainsäädännöstä. Ryhmäinfot otetaan käyttöön vuoden 2015 aikana.

⁹⁹ Turvapaikkaa hakevat henkilöt sijoitetaan ensivaiheessa ns. transit-vastaanottokeskuksiin. Maahanmuuttoviraston suorittaman turvapaikkapuhuttelun jälkeen turvapaikanhakijat voidaan sijoittaa transit-keskuksista muihin vastaanottokeskuksiin odottamaan päätöstä turvapaikkahakemukseen.

¹⁰⁰ Op. cit. Sisäministeriö, Maahanmuuttohallinnon tuloksellisuuden parantaminen vuonna 2014

¹⁰¹ Op. cit. Sisäministeriö, Maahanmuuttohallinnon tuloksellisuuden parantaminen vuonna 2014

¹⁰² Työ- ja elinkeinoministeriö, Kansainvälistä suojelua saavien muutto vastaanottokeskuksista kuntiin, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Konserni 26/2014

¹⁰³ Op. cit. Sisäministeriö, Maahanmuuttohallinnon tuloksellisuuden parantaminen vuonna 2014

¹⁰⁴ Työ- ja elinkeinoministeriö, Ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden vastaanotto ja järjestelmän kehittämistarpeet, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Konserni 29/2014

¹⁰⁵ Aiheesta tarkemmin luvussa 4.4. Vastaanotto

Yhtenä vastaanottotoiminnan strategisena tavoitteena on ollut **muuttaa ns. odotusajan vastaanottokeskusten¹⁰⁶ toimintakonsepti laitostyyppisestä toiminnasta hajautettuun asuntopohjaiseen toimintamuotoon**. Jatkossa laitospohjaisia keskuksia olisivat enää alkuvaiheen transit-keskukset Helsingissä, Turussa, Oulussa ja Lappeenrannassa. Tätä muutosta on viimeisten vuosien aikana toteutettu niin, että varsinaisesti laitospohjaisia odotusajan vastaanottokeskuksia ei enää ole.¹⁰⁷

4.4. Hallinnollisia muutoksia

Suomessa **harkitaan turvapaikkamenettelyn keskittämistä entistä enemmän Maahanmuuttovirastolle**. Nykyisellään turvapaikkamenettelyn alkuvaihe eli hakemuksen vastaanottaminen ja henkilöllisyyden ja matkareitin selvittäminen kuuluu poliisille tai Rajavartiolaitokselle. Vuonna 2014 poliisi otti vastaan yli 90 % turvapaikkahakemuksista ja rajavartiolaitos puolestaan noin 10 % hakemuksista.¹⁰⁸ Hakemuksen vastaanottanut viranomais suorittaa henkilöllisyyden ja matkareitin selvittämisen. Alkuvaiheen jälkeen turvapaikkahakemuksen käsittely siirtyy poliisilta tai Rajavartiolaitokselta Maahanmuuttovirastolle, joka on vastuussa turvapaikkaperusteiden selvittämisestä ja turvapaikkapäätöksen tekemisestä. Lopuksi vastuu siirtyy jälleen poliisille, jonka tehtävä on antaa päätös tiedoksi asiakkaalle ja tarvittaessa huolehtia maasta poistamisesta. Sisäministeriön poliisi-osasto sekä maahanmuutto-osasto antoivat kesäkuussa 2013 toimeksiannon Poliisihallitukselle ja Maahanmuuttovirastolle selvittää turvapaikkaprosessin ensimmäisen vaiheen sekä turvapaikkapäätöksen tiedoksiannon siirtämistä Maahanmuuttovirastolle. Selvitystyötä varten asetettu työryhmä antoi elokuussa 2014 arviomuistion.¹⁰⁹ Johtopäätösten mukaan toimivallan siirrolla olisi saavutettavissa resurssisäästöjä. Nykytilassa turvapaikka- ja ulkomaalaislupa-asioilla ei ole selkeää prosessinomistajaa, jonka vastuulla olisi kokonaisuuden hallintaa. Johtopäätösten mukaan turvapaikka-asioiden keskittäminen yhdelle taholle, joka on myös päätöksentekijä, lyhentäisi käsittelyaikoja ja siten vähentäisi yhteiskunnalle kalliita vastaanottovuorokausia. Työryhmän mukaan turvapaikkatutkimuksen alkuvaiheen tehtävien siirtäminen poliisilta ja Rajavartiolaitokselta Maahanmuuttovirastolle on mahdollista. Turvapaikkapäätösten tiedoksiannon osalta työryhmä esitti kuitenkin, että toimivalta säilyisi nykymallin mukaisesti poliisilla, sillä tiedoksiannot ovat tiiviisti sidoksissa maasta poistamispäätöksiin. Sisäministeriö asetti helmikuussa 2015 hankkeen, jossa valmistellaan esitystä tehtävien siirrosta. Näillä näkymin Maahanmuuttovirastolle oltaisiin siirtämässä joitakin osia turvapaikkamenettelyn alkuvaiheen tehtävistä, jotka nykyisellään kuuluvat poliisille ja Rajavartiolaitokselle. Vastaavan selvityksen kohteena on myös lupa-asioiden toimivallan jako (katso luku 3. Laillinen maahanmuutto).

¹⁰⁶ Odotusajan vastaanottokeskuksilla tarkoitetaan keskuksia, joissa turvapaikanhakijat odottavat päätöstä turvapaikkahakemukselleen sen jälkeen, kun turvapaikkapuhuttelu on pidetty.

¹⁰⁷ Op. cit. Sisäministeriö, Maahanmuuttohallinnon tuloksellisuuden parantaminen vuonna 2014

¹⁰⁸ Op. cit. Sisäministeriö, Maahanmuuttohallinnon tuloksellisuuden parantaminen vuonna 2014

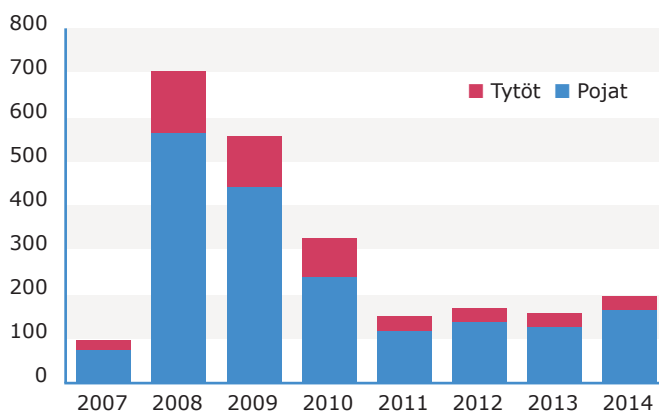
¹⁰⁹ Op. cit. Poliisihallituksen julkaisusarja 5/2014, Arviomuistio ulkomaalaisasioiden siirrosta

5. Yksintulleet alaikäiset ja muut haavoittuvassa asemassa olevat

5.1. Yksintulleet alaikäiset

Suomeen saapuneiden yksintulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden määrä on laskenut suunnilleen aiemmalle tasolle vuoden 2008 äkillisen nousun jälkeen, jolloin alaikäisten määrä kasvoi yllättäen edellisvuoden 96 hakijasta 706:een. Vuodesta 2011 lähtien yksintulleita alaikäisiä on saapunut Suomeen hieman yli 150 vuosittain. Vuonna 2014 määrässä oli kuitenkin pientä kasvua: **196 ilman huoltajaa olevaa alaikäistä haki Suomesta turvapaikkaa vuonna 2014**. Heistä noin 84 prosenttia oli poikia ja 16 prosenttia vastaavasti tyttöjä. Suurimmat lähtömaat olivat Somalia (48 alaikäistä hakijaa) ja Afganistan (47 alaikäistä hakijaa).

Yksintulleet alaikäiset turvapaikanhakijat 2007–2014



Lähde: Maahanmuuttovirasto

KEHITTÄMISTOIMET

Vuonna 2014 toteutetut kehittämistoimet, jotka koskevat yksintulleita alaikäisiä turvapaikanhakijoita, olivat seurausta ennen kaikkea **uudesta Dublin-asetuksesta**.¹¹⁰

Lisäksi heinäkuussa 2014 voimaan tullut ulkomaalaislain muutos, joka koski uudelleenlaaditun mää-

ritelmädirektiivin implementointia, aiheutti joitakin muutoksia yksintulleisiin alaikäisiin liittyen.¹¹¹ Ulkomaalaislain mukaan Maahanmuuttoviraston tulee lapsen edun toteutumiseksi jäljittää ilman huoltajaa olevan alaikäisen vanhemmat tai tosiasialliset huoltajat. Heinäkuun 2014 lainmuutoksella vahvistettiin entisestään pyrkimystä luoda uudelleen yhteys yksintulleiden alaikäisen ja hänen ulkomailla oleskelevan vanhempansa välille. Ulkomaalaislakia muutettiin vanhempien tai tosiasiallisten huoltajien jäljittämisen osalta siten, että kun aikaisemmin jäljittäminen on rajoittunut turvapaikanhakuvaiheeseen, lainmuutoksen myötä **jäljittämistä tulee jatkaa tarvittaessa vielä kansainvälisen suojelun päätöksen tekemisen jälkeenkin**. Lainmuutoksen ei kuitenkaan odoteta tuovan merkittäviä muutoksia käytäntöihin. Tähänkin saakka jäljittäminen on Suomessa käynnistetty kaikkien yksintulleiden alaikäisten kohdalla jo turvapaikanhakuvaiheessa, mikäli se on katsottu lapsen edun mukaiseksi ja käytännössä mahdolliseksi. Lisäksi jäljittämistä ei edelleenkään tule jatkaa kohtuuttoman kauan, vaan jatkamisesta päätetään yksittäistapauksittain sen mukaan, arvioidaanko huoltajien tavoittaminen ylipäätään mahdolliseksi. Yleisesti ottaen **jäljittämisten suorittamista vuonna 2014 vaikeutti jäljittämiskumppanin puuttuminen** Suomen aiemmin käyttämän jäljittämiskumppanin lopetettua jäljittämiset joulukuussa 2013.

Kesällä 2014 valmistuneessa **ALTTI-selvityksessä annettiin ehdotuksia yksintulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden vastaanottoprosessin kehittämiseksi** (aihetta käsitelty luvussa 4.3. Vastaanotto). Turvapaikkaprosessin aikana alaikäiset majoittuvat yleensä alaikäisille tarkoitettuihin vastaanottokeskuksiin eli ryhmäkoteihin, joita hallinnoi Maahanmuuttovirasto. Oleskeluluvan saamisen jälkeen he siirtyvät perheryhmäkoteihin, joiden toiminnasta vastaa työ- ja elinkeinoministeriö. Kah-tiajakautunut hallinto asettaa haasteita alaikäisyksiköiden valtakunnalliseen koordinoointiin. Kun lapsi saa oleskeluluvan, saattaa hän joutua muuttamaan paikkakunnalta toiselle, koska ryhmäkodit ja perheryhmäkodit sijaitsevat eri puolilla Suomea. Selvityksen johtopäätöksissä todetaan, että lapsen etuun perustuvan majoituksen jatkuvuuden takaaminen edellyttää ryhmäkotien, perheryhmäkotien ja vastaanottokeskusten sijoittumista toistensa läheisyyteen.

Sisäministeriössä on valmisteltu vuodesta 2011 lähtien ulkomaalaisten säilöönottoa koskevien säännösten muuttamista.¹¹² Säilöönoton säännösten tarkis-

¹¹⁰ Aiheesta tarkemmin luvussa 4.1. Turvapaikanhakijat ja tehdyt päätökset

¹¹¹ Lainmuutosta käsitelty yleisesti edellä luvussa 4.1. Turvapaikanhakijat ja tehdyt päätökset

¹¹² Sisäasiainministeriö, Maahanmuutto-osasto, Asettamispäätös 16.11.2011, Ulkomaalaisten säilöönottoa koskevien säännösten tarkistaminen

taminen liittyi hallitusohjelman linjauksiin yksintulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden säilöön ottamisen kieltämisestä ja säilöönnoton vaihtoehtojen kehittämistä. Sisäministeriössä valmisteltiin vuonna 2014 eduskunnalle hallituksen esitys ulkomalaislain ja säilöönottolain muuttamiseksi. Syyskuussa 2014 annetun hallituksen esityksen mukaan **alle 15-vuotiaan ilman huoltajaa olevan alaikäisen säilöönotto kielletään** myös tilanteessa jossa hänen maasta poistamista koskeva päätös on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi. Tätä vanhempien ilman huoltajaa maassa olevien lasten säilöönottoa maasta poistamisen turvaamiseksi rajoitetaan ja alaikäisten säilöönotto poliisin tiloissa kielletään.¹¹³ Esitys alaikäisten säilöönnoton rajoittamisesta jakoi näemyksiä eduskunnassa. Esimerkiksi vihreiden mielestä käsittelyssä oleva lakiesitys ei kiellä alaikäisten säilöönottoa riittävän kattavasti mahdollistaessaan edelleen yli 15-vuotiaiden säilöönnoton.¹¹⁴ Esitys kuitenkin hyväksyttiin eduskunnassa äänestyspäätöksellä 14.3.2015. Äänestyksessä 162 kansanedustajaa äänesti lainmuutoksen puolesta ja 23 lainmuutosta vastaan. Tyhjiä ääniä annettiin 14 kappaletta.

Hallitus totesi jo esitystä käsitellessään, että **tavoitteena on myöhemmin poistaa esityksessä asetettava 15 vuoden ikäraja, eli laajentaa säilöönottokielto koskemaan kaikkia maasta poistettavia yksintulleita alaikäisiä.** Tähän liittyen sisäministeriö teki kansainväliseen vertailuun perustuvan selvityksen vaihtoehtoista säilöönnotolle. Kansainvälinen vertailu perustui suurelta osin Euroopan muuttoliikeverkoston syksyllä 2014 valmistuneeseen tutkimukseen *Säilöönnotto ja vaihtoehtoiset turvaamistoimet osana maahanmuuttopolitiikkaa*.¹¹⁵ Sisäministeriön selvityksessä esitetään neljä mahdollista toimenpidettä turvaamistoimien kehittämiseksi: 1) nykyisten turvaamistoimien käytön tehostaminen ja parempi tilastointi, 2) yhteistyö lastensuojeluviranomaisten kanssa, 3) asuinpaikka-velvoitteet ja 4) sähköinen valvonta. Kaksi viimeistä olisivat Suomessa uusia ja tarvitsevat riittävän valmistelun. Sisäministeriön 18.12.2014 antaman mediatiedotteen mukaan asian valmistelu jatkuu hallituksen asettamien tavoitteiden mukaisesti.¹¹⁶

Järjestösektori **kritisoi voimakkaasti sitä, ettei alaikäisten säilöönottoa kielletty kokonaan lainmuutoksessa.** Esimerkiksi Amnesty Internationalin Suomen osasto totesi lakiesityksen olevan riittämätön. Amnestyn Suomen osaston toiminnanjohtaja Frank Johansson totesi, että lakiesitys ei paranna säilöön otettujen oikeusturvaa ja lisäksi se pettää

alkuperäisen lupauksen lasten säilöönnoton lopettamisesta.¹¹⁷ Hallituksen ilmoitus tavoitteesta laajentaa säilöönottokielto koskemaan kaikkia yksintulleita alaikäisiä ei riittänyt rauhoittamaan Amnestyn kritiikkiä: Johansson totesi, että hallitus olisi voinut pitää lupauksensa ja kieltää lasten säilöönnoton jo kyseisessä esityksessä.

¹¹³ HE 172/2014 vp.

¹¹⁴ Keskipohjanmaa (STT), 2.10.2014, Kiistaa alaikäisten turvapaikanhakijoiden säilöönnotosta

¹¹⁵ Euroopan muuttoliikeverkosto (EMN), The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies, Synthesis Report for the EMN Focussed Study 2014

¹¹⁶ Sisäministeriö, tiedote 18.12.2014, Selvitys kartoittaa säilöönnoton vaihtoehtoja

¹¹⁷ Amnesty International, 26.9.2014, Hallituksen lupaus yhä lunastamatta – lasten säilöönnotto Suomessa jatkuu

5.2. Muut haavoittuvassa asemassa olevat

Joutsenon vastaanottokeskuksen yhteyteen perustettiin uusi 30-paikkainen **säilöönottoyksikkö, joka erikoistuu haavoittuvien ryhmien majoittamiseen**.¹¹⁸ Uudessa säilöönottoyksikössä on erillinen osasto perheille ja haavoittuvassa asemassa oleville. Etenkin yksintulleiden alaikäisten säilöönottoa on kritisoitu Suomessa, mutta myös perheen mukana hakevien lasten säilöönotto on aiheuttanut kritiikkiä. Ennen uuden säilöönottoyksikön perustamista vuonna 2014 Suomessa oli vain yksi säilöönottoyksikkö, Helsingissä sijaitseva Metsälän säilöönottoyksikkö. Metsälän säilöönottoyksikköä on arvosteltu lapsiperheille ja muille haavoittuvassa asemassa oleville sopimattomaksi.

Suomessa valmisteltiin **uusi yhdenvertaisuuslainsäädäntö**. Hallitus antoi asiasta esityksen eduskunnalle 3.4.2014¹¹⁹ ja uusi yhdenvertaisuuslainsäädäntö tuli voimaan vuoden 2015 alussa. Uusi laki antaa aiempaa laajempaa suojaa syrjinnältä. Lakia sovelletaan julkisen toiminnan lisäksi yksityiseen toimintaan. Velvoite edistää yhdenvertaisuutta laajeni koskemaan viranomaisten lisäksi koulutuksen järjestäjiä ja oppilaitoksia sekä työnantajia. Syrjityn oikeusturvaan tehtiin myös käytännön parannuksia. Aiemmin syrjityksi joutuneen mahdollisuudet saada esimerkiksi neuvoja ja oikeusapua olivat erilaiset sen mukaan, mikä katsottiin syrjinnän perusteeksi. Myös viranomaisvalvonnassa oli eroja. Uuden lainsäädännön mukaan suoja syrjinnältä on yhtäläinen riippumatta siitä, perustuuko syrjintä etniseen alkuperään, ikään, kansallisuuteen, kieleen, uskontoon, vakaukseen, mielipiteeseen, terveydentilaan, vammaisuuteen, seksuaaliseen suuntautumiseen tai muuhun henkilöön liittyvään syyhyn. **Entinen vähemmistövaltuutettu muutettiin yhdenvertaisuusvaltuutetuksi**, jonka toimiala kattaa kaikki syrjintäperusteet sukupuolta ja sukupuoli-identiteettiä lukuun ottamatta. Sukupuolisyrjinnän kiellosta ja sukupuolten tasa-arvosta säädetään edelleen tasa-arvolaista.¹²⁰ Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävä siirtyi oikeusministeriön hallinnonalalle.¹²¹ Myös etnisten suhteiden neuvottelukunta (ETNO) siirtyi sisäministeriöstä oikeusministeriön hallinnon alaisuuteen 1.1.2015.

¹¹⁸ Sisäministeriö, tiedote 26.9.2014, Ministeri Räsänen: Uusi säilöönottoyksikkö vähentää tarvetta sijoittaa säilöön otettuja poliisin tiloihin

¹¹⁹ HE 19/2014 vp

¹²⁰ Oikeusministeriö, tiedote 30.12.2014, Uusi yhdenvertaisuuslaki voimaan ensi vuoden alusta

¹²¹ Sisäministeriö, tiedote 29.12.2014, Vuodenvaihteen muutoksia sisäministeriön hallinnonalalla

6. Ihmiskaupan torjuminen

TURVAPAIKKA- JA OLESKELULUPAMENETTELYSSÄ HAVAITUT VIITTEET IHMISKAUPASTA

Maahanmuuttoviraston havaitsemat viitteet ihmiskaupasta havaitaan yleensä henkilön hakiessa joko turvapaikkaa tai oleskelulupaa. Vuonna 2014 viitteitä ihmiskaupasta havaittiin yhteensä 59 turvapaikan- tai oleskeluluvanhakijan kohdalla.¹²² Suomessa olevalle ihmiskaupan uhrille voidaan tietyin edellytyksin myöntää tilapäinen oleskelulupa ihmiskaupassa uhriutumisen perusteella. Vuonna 2014 ihmiskaupan uhrin oleskelulupia myönnettiin 23 kappaletta. Lisäksi 9 henkilölle, joiden kohdalla oli viitteitä ihmiskaupasta, myönnettiin oleskelulupa muilla perusteilla.

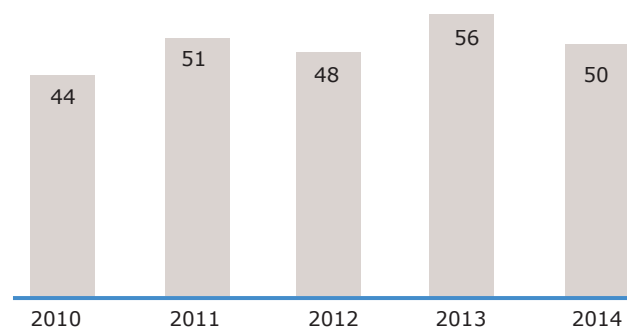
IHMISKAUPAN UHRIEN AUTTAMISJÄRJESTELMÄ

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä toimii osana Joutsenon vastaanottokeskusta. Auttamisjärjestelmä ylläpitää tilastoja auttamisjärjestelmään haकेutuneista ja järjestelmään otetuista henkilöistä.¹²³

Vuoden 2014 viimeisenä päivänä ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmässä oli 85 henkilöä.

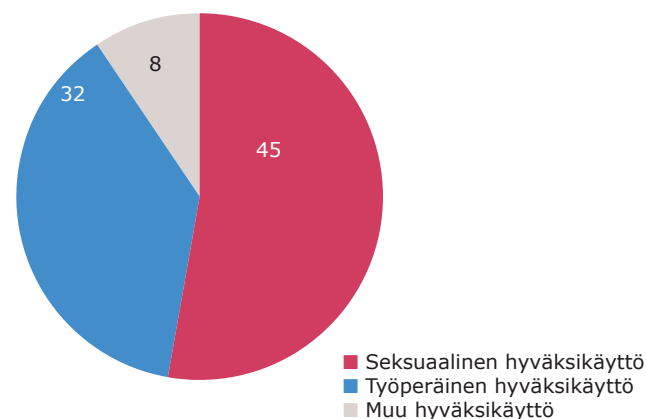
Uusia asiakkaita auttamisjärjestelmään vuonna 2014 otettiin 50. Auttamisjärjestelmän asiakkaat edustivat yhteensä 29 eri kansallisuutta. Yksittäisistä kansallisuuksista vahvimmin edustettuna oli Nigeria. Asiakkaista valtaosa, noin kolme neljänestä, oli naisia ja yksi neljäs miehiä. Suurimman osan auttamisjärjestelmän asiakkaista arvioitiin joutuneen seksuaalisen hyväksikäytön uhreiksi (53 % asiakkaista). Vuoden 2014 uusien asiakkuuksien kohdalla seksuaaliseen hyväksikäyttöön uhriutuminen oli tätäkin yleisempää (64 % vuonna 2014 järjestelmän piiriin tulleista asiakkaista). Seksuaalisessa hyväksikäytössä uhriutuminen oli yleensä tapahtunut ulkomailla. Seuraavaksi eniten oli työvoiman hyväksikäyttöön liittyvän ihmiskaupan uhriksi joutuneita asiakkaita (38 % asiakkaista). Heistä valtaosa oli uhriutunut Suomessa, tyypillisesti siivous- tai ravintola-alalla.¹²⁴

Auttamisjärjestelmän uudet asiakkaat



Lähde: Joutsenon vastaanottokeskus, auttamisjärjestelmä

Auttamisjärjestelmän asiakkaat uhriutumistyyppin perusteella vuonna 2014



Lähde: Joutsenon vastaanottokeskus, auttamisjärjestelmä

KEHITTÄMISTOIMIA

Joutsenon ja Oulun vastaanottokeskusten **ihmiskaupan vastainen yhteistyöhanke HAPKE 2 voitti kansallisen rikosentorjuntakilpailun vuonna 2014.**¹²⁵ Hankkeen tavoitteena oli etenkin työvoiman hyväksikäyttöön liittyvän ihmiskaupan torjunta. Toiminta keskittyi vastaanottojärjestelmässä oleviin turvapaikanhakijoihin. Hankkeella

¹²² Tilastointi perustuu Maahanmuuttoviraston ihmiskauppa-asiantuntijan tietoon tulleisiin tapauksiin eikä ole aukoton. Ihmiskauppaviitteillä ei tarkoiteta, että henkilö olisi todettu ihmiskaupan uhriksi. Ihmiskauppaviitteeksi lasketaan, jos viranomaisella heräsi epäily, että tapaukseen saattaa liittyä ihmiskauppaa.

¹²³ Auttamisjärjestelmän tilastot koskevat ainoastaan auttamisjärjestelmän tietoon tulleita henkilöitä ja tapauksia. Koko ihmiskauppailmiön laajuus Suomessa on jonkin verran korkeampi, kuin mitä tilastot osoittavat.

¹²⁴ Joutsenon vastaanottokeskus, 31.12.2014, Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän tilannekatsaus 1.1.–31.12.2014

¹²⁵ Oikeusministeriö, tiedote 17.9.2014, Rikosentorjuntaneuvosto: Työperäisen ihmiskaupan torjuntahanke voitti kansallisen rikosentorjuntakilpailun 2014

pyrittiin parantamaan palvelujärjestelmän mahdollisuuksia ja kykyä ehkäistä ihmiskauppaa sekä tunnistaa ja auttaa ihmiskaupan uhreja. Hanke sisälsi useita osa-alueita: esimerkiksi Joutsenon vastaanotokeskuksen hallinnoimalle ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmälle rakennettiin toimintakäsikirja, ihmiskauppa.fi -sivustoa kehitettiin edelleen ja lähes kaikissa Suomen vastaanotokeskuksissa järjestettiin ihmiskaupan vastaisia työpajoja.

Sisäministeriön poliisiosastolle perustettiin ihmiskauppakoordinaattorin tehtävä. Koordinaattori aloitti tehtävässä 1.6.2014. Ihmiskauppakoordinaattorin tehtävänä on muun muassa yhteen sovittaa poikkihallinnollisia ihmiskaupan torjuntaan liittyviä asioita sekä osallistua kansainväliseen yhteistyöhön. Koordinaattori myös kehittää yhteistyötä viranomaisten ja kolmannen sektorin toimijoiden välillä.¹²⁶

Sisäministeriössä vuodesta 2012 lähtien käynnissä ollut **ihmiskauppalakihanke eteni hallituksen esitysvaiheeseen.** Valtioneuvosto antoi 27.11.2014 eduskunnalle esityksen vastaanotosta annetun lain ja ulkomaalaislain muuttamisesta.¹²⁷ Esityksen tarkoituksena on kehittää ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää. Pääosin kyse on nykykäytäntöjen tuomisesta lakiin. Muutoksilla auttamisjärjestelmää tehdään läpinäkyvämpi ja selkeämpi kokonaisuus. Tarkoituksena on turvata uhrien yhdenvertainen kohtelu ja selkeyttää viranomaisten välistä työnjakoa. Ehdotetusta laista kävisi entistä selkeämmin ilmi muun muassa se, mitä auttamistoimilla käytännössä tarkoitetaan ja millä edellytyksillä ihmiskaupan uhrien auttaminen voidaan aloittaa ja lopettaa. Auttamisjärjestelmään pääsisi jatkossakin matalalla kynnyksellä ilman, että ihmiskaupparikoksen tapahtumisesta olisi täyttä varmuutta. Hallituksen esitys täsmentää lainsäädännössä tällä hetkellä vallitsevaa epäselvyyttä siitä, voivatko auttamisjärjestelmään päästä myös ihmiskaupan uhrit, joilla on kotikunta Suomessa. Jatkossa laissa ilmaistaisiin selkeästi, että myös he ovat oikeutettuja apuun. Lakiin on lisäksi ehdotettu uutena asiana 1–3 kuukaudeksi annettava toipumisaika. Vastedes myös laillisesti maassa oleskelevilla ihmiskaupan uhreilla olisi oikeus toipumisaikaan, jolloin esitutkintaviranomainen tai syyttäjä ei vielä ottaisi heihin yhteyttä ihmiskaupparikoksen selvittämiseksi. Nykyisin tällainen mahdollisuus on tarjolla vain luvatta maassa oleskeleville ulkomaalaisille, joille voidaan myöntää toipumisaikaa vastaava harkinta-aika ulkomaalaislain nojal-

la. Uhria autettaisiin heti, vaikka hän ei olisi valmis osallistumaan rikoksen selvittämiseen. Ihmiskauppalakihankkeen taustalla on hallitusohjelman linjaus, jonka mukaan lainsäädäntöä tulee kehittää ihmiskaupan torjumiseksi, uhrien suojelemiseksi ja oikeusturvan parantamiseksi. 27.11. annetun esityksen tavoitteena on toteuttaa ne säädösmuutokset, jotka on todettu tällä hetkellä auttamisjärjestelmän käytännön työn ja sen jatkokehittämisen kannalta keskeisimmiksi. Mahdollinen laajempi auttamisjärjestelmän ja sitä koskevan lainsäädännön kehittämistyö toteutetaan sen jälkeen, kun nyt esitettävien muutosten toimivuudesta on kertynyt kokemusta.

¹²⁶ Sisäministeriö, verkkouutinen 11.9.2014, Ihmiskaupan vastaista viranomaisyhteistyötä tehostettava

¹²⁷ HE 266/2014 vp; Sisäministeriö, tiedote 27.11.2014, Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää kehitetään

7. Maahanmuutto- ja kehityspolitiikka

Kehitystä tukeva politiikkajohdonmukaisuus pyrkii siihen, että eri politiikan alat toimivat johdonmukaisesti samaan suuntaan luoden edellytyksiä kehitysmaiden kestäväälle kehitykselle ja köyhyyden poistamiselle. Nykyinen hallitusohjelma ja kehityspoliittinen toimenpideohjelma (2012) määrittelevät muuttoliikkeen yhdeksi johdonmukaisuustyön painopistealueeksi. Myös Maahanmuuton tulevaisuus 2020 -strategiassa todetaan maahanmuuttopolitiikan yhteys ulko- ja kehityspolitiikkaan ja peräänkuulutaan tietämyksen lisäämistä kyseisten politiikan alojen vaikutuksista toisiinsa. Valtioneuvosto antoi toukokuussa 2014 eduskunnalle selonteon kehityspolitiikan vaikuttavuudesta ja johdonmukaisuudesta.¹²⁸ Eduskunta antoi selonteon perusteella kannanoton, jossa valtioneuvoston edellytetään ryhtymään toimenpiteisiin kehityspoliittisen johdonmukaisen vahvistamiseksi edelleen.¹²⁹ Tämän seurauksena vuonna 2014 alettiin kehittää **tiivimpää muuttoliikkeeseen ja kehitykseen liittyvää yhteistyötä ulkoasiainministeriön ja sisäministeriön sekä muiden relevanttien tahojen välillä**. Yhteistyön kehittäminen tulee jatkumaan vuonna 2015. Esimerkiksi siirtolaisten rahalähetyksiin ja niiden suuntaamiseen kehitystä tukeviksi on kysymys, johon yhteistyössä tullaan kiinnittämään huomiota.

Suomalaiset siirtolaistaustaiset kansalaisjärjestöt ovat aktiivisia kehitysyhteistyössä, erityisesti Suomen somalidiasporan järjestöt. Ulkoministeriö rahoitti kansalaisjärjestöille tarkoitettuja kehitysyhteistyövaroista yhteensä 27 kansalaisjärjestöä ja niiden 27 hanketta Somaliassa vuonna 2014. Tuki oli yhteensä noin 3,8 miljoonaa euroa. Yli puolet tuesta kanavoitui maahanmuuttajataustaisten järjestöjen kautta. Yksi tärkeimmistä vuonna 2014 käynnissä olleista hankkeista on **terveysalan ammattilaisten koulutushanke, jonka tavoitteena on vahvistaa terveyssektoria Pohjois-Somaliassa** kehittämällä sen henkilöresursseja. Somalian terveyspalvelut ovat romahtaneet lähes 20 vuotta jatkuneen sotimisen ja hallinnon puutteen takia. Ammattitaitoisesta työvoimasta on pulaa eikä varoja ole ollut tarvittavaan infrastruktuuriin ja välineistöön. Esimerkiksi kättilöitä on todella vähän. Hanketta toteuttavat Suomen somalidiasporan terveysalan ammattilaiset,

jotka matkustavat alueelle kouluttamaan paikallisia terveysalan työntekijöitä. Suomen somalidiasporassa on paljon terveysalan ammattilaisia, jotka ovat koulutuneet ammattiinsa Suomessa. Hankkeen tavoitteena on kouluttaa paikallisia alan ammattilaisia kouluttajiksi, jotka voivat jakaa tietojaan ja taitojaan koko alueelle myös hankkeen päättymisen jälkeen. Näin toiminnan kehitysvaikutus saadaan kestäväälle pohjalle. Hankkeeseen pyritään valitsemaan naispuolisia terveysammattilaisia, jotka pystyvät auttamaan naisten terveyden parantamisessa ja samalla tarjoamaan paikallisille naisille esimerkin naisten tuloksekkaasta toiminnasta yhteiskunnassa. Hanke on kahdenvälinen ja sitä toteuttaa kansainvälinen siirtolaisjärjestö IOM (International Organization for Migration). Hanke on kolmas ja viimeinen vaihe terveysosaajien koulutushanketta Somalimaassa ja Puntmaassa. Hanke toteutetaan 2014–2016. Hankkeen kolmannessa vaiheessa keskitytään entistä voimallisemmin tukemaan ja seuraamaan sitä, että annettu koulutus on sisäistetty ja sitä pystytään toteuttamaan myös ulkopuolisten kouluttajien lähdettyä.

¹²⁸ Valtioneuvoston selonteko kehityspolitiikan vaikuttavuudesta ja johdonmukaisuudesta, 8.5.2014, Kohti reilumpaa maailmaa ilman köyhyyttä

¹²⁹ Eduskunnan kirjelmä 26/2014

8. Sääntöjen vastainen maahanmuutto¹³⁰

LUVATTOMASTI MAASSA TAVATUT

Poliisin mukaan **Suomessa tavattiin vuoden 2014 aikana 2 933 laittomasti maassa oleskellutta henkilöä.** Lukumäärä on pienempi kuin edellisvuonna (2013: 3 368). Tilastointi perustuu tapauksiin, jotka on kirjattu tutkintanimikkeillä turvapaikkatutkinta tai ulkomaalaisrikkomus. Turvapaikkatutkinnan osalta on huomioitu tapaukset, joissa henkilö on tavattu sisämaassa eikä hänellä ole maassa oleskeluun oikeuttavaa matkustusasiakirjaa eikä hän ole EU-kansalainen. Ulkomaalaisrikkomuksista on huomioitu tapaukset, joissa henkilö ei ole EU-kansalainen.

ULKOMAALAISSALVONNAN KEHITTÄMINEN

Sisäministeriössä valmisteltiin lainmuutos, jolla **selkeytettiin ulkomaalaisvalvonnan periaatteita ja ulkomaalaisvalvontaa suorittavien toimivaltuuksia.** Lakihanke perustui laittoman maahantulon vastaiseen toimintaohjelmaan 2012–2015. Ulkomaalaislain turvaamistoimia käsittelevän luvun otsikkoa ehdotettiin muutettavaksi: Turvaamistoimet ja ulkomaalaisvalvonta (aiemmin: Turvaamistoimet). Kyseiseen lukuun ehdotettiin myös kahta uutta säännöstä. Toisessa ehdotetussa säännöksessä määritellään, mitä ulkomaalaisvalvonta on ja mitä periaatteita sen toteuttamisessa tulee noudattaa (suhteellisuusperiaate ja vähimmän haitan periaate). Samassa säännöksessä todetaan myös, että valvontatoimenpide ei saa perustua henkilön todelliseen tai oletettuun etniseen alkuperään, vaan sen tulee perustua valvontaviranomaisen yleisiin tietoihin ja kokemukseen.

Lisäksi lakiin lisättiin poliisille ja Rajavartiolaitokselle oikeus suorittaa ulkomaalaisvalvontaa myös julkisrauhan piiriin kuuluvissa paikoissa, kuten ravintoloissa, liiketiloissa ja rakennustyömailla. Uudistuksen tavoite on parantaa viranomaisten mahdollisuutta torjua harmaata taloutta. Ulkomaalaisvalvontaa tehtäessä on mahdollista havainnoida myös viitteitä ihmiskaupasta ja muista vastaavista rikoksista.

Lainmuutos vahvistettiin 6.3.2015 ja se tulee voimaan 1.5.2015.¹³¹

PAPERITTOMIEN TERVEYSPALVELUT

Suomessa keskusteltiin vuonna 2014 **paperittomien henkilöiden oikeudesta terveyspalveluihin.** Paperittomilla henkilöillä tarkoitetaan maassa ilman oleskelulupaa oleskelevia kolmannen maan kansalaisia. Paperittomilla on Suomessa rajoitettu oikeus terveyspalveluihin ja he ovat siten haavoittuvassa asemassa. Luvattomasti maassa oleskelevien lisäksi paperittomien kaltaisessa asemassa ovat maassa luvallisesti oleskelevat henkilöt, joilla ei ole vakuutusturvaa sairauden tai sairaalahoidon varalle. Luvallisesti mutta ilman vakuutusturvaa maassa oleskelevat henkilöt voivat olla kolmannen maan kansalaisia, joiden oleskeluluvan edellytyksenä ollut vakuutusturva on päättynyt tai se ei ole kattava sekä tilapäisesti maassa oleskelevat EU-kansalaiset, joilla ei ole vakuutusturvaa. Nykyisen lainsäädännön mukaan julkisen terveydenhuollon on aina annettava kiireellistä hoitoa kaikille sitä tarvitseville, riippumatta henkilön oleskelun luonteesta ja perusteesta.¹³² Tätä pidemmälle menevä oikeus saada julkisia terveyspalveluja riippuu henkilön oleskeluoikeuden perusteesta ja oleskelun luonteesta. Paperittomat henkilöt ovat tällä hetkellä oikeutettuja ainoastaan kiireelliseen sairaanhoitoon. Kunnat voivat kuitenkin päätöksellään tarjota myös laajempia terveydenhuoltopalveluita paperittomille. Tällä hetkellä Helsingin kaupunki tarjoaa ainoana Suomessa julkisia terveydenhuollon palveluita paperittomille henkilöille. Paperittomien henkilöiden asemaan Suomessa ovat kiinnittäneet huomiota muun muassa useat kansalaisjärjestöt, Suomen Lääkäriliitto sekä valtakunnallinen sosiaali- ja terveysalan eettinen neuvottelukunta ETENE.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) teki Sosiaali- ja terveysministeriön pyynnöstä **selvityksen paperittomien terveyspalveluista Suomessa.**¹³³ Selvityksessä esitetään, että paperittomien oikeudet terveyspalveluihin turvattaisiin nykyistä laajempina. Selvityksessä esitetään kolme vaihtoehtoista mallia paperittomien terveyspalvelujen turvaamiseksi. Mallien mukaan paperittomille henkilöille tulisi turvata 1) mahdollisuudet käyttää terveyspalveluita samassa laajuudessa kuin henkilöt, joilla on kotikunta Suomessa, 2) laajuudeltaan samantasoiset palvelut kuin turvapaikanhakijoille tai 3) nykylainsäädännön mukainen kiireellinen hoito sekä alle 18-vuotiaiden lasten, raskaana olevien ja synnyttäneiden naisten hoito.

¹³⁰ Termin englanninkielinen vastine on 'irregular migration'. Suomenkielinen käännös 'sääntöjen vastainen maahanmuutto' perustuu EMN:n uusimpaan sanastoon (EMN Glossary, version 3.0). Aiemmissä suomenkielisissä EMN-raporteissa ja EMN-sanaston versiossa 2.0 on käytetty Suomen lainsäädännössäkin käytettyä termiä 'laiton maahanmuutto'. Uusi käännös 'sääntöjen vastainen maahanmuutto' on tätä laajempi käsite ja vastaa siten paremmin englanninkielistä vastinettaan.

¹³¹ HE 169/2014

¹³² Erikoissairaanhoitolaki 1062/1989 3 § 2 mom. ja terveydenhuoltolaki 1326/2010 50 § 1 mom.

¹³³ Ilmo Keskimäki, Eeva Nykänen, Hannamaria Kuusio, Paperittomien terveyspalvelut Suomessa, Terveyden ja Hyvinvoinnin laitos (THL), Helsinki 2014

Hallitus antoi 18.12.2014 eduskunnalle esityksen **paperittomien terveyspalvelujen järjestämisestä**. Esityksen tavoitteena oli turvata riittävät terveyspalvelut myös niille kolmansien maiden kansalaisille, joilla ei ole tai joille ei voida myöntää pitkäaikaista oleskelulupaa. Esityksen mukaan kuntien olisi järjestettävä välttämättömät terveyspalvelut luvattomasti Suomessa oleskeleville henkilöille. Oikeus terveyspalveluihin olisi lähes saman laajuinen kuin turvapaikanhakijoilla. Paperittomille pitäisi esityksen mukaan taata kiireellisen sairaanhoidon lisäksi esimerkiksi synnytyksen hoito sekä eräät pitkäaikaissairauksien hoidot. Hoidon välttämättömyyden arvioisi terveydenhuollon ammattilainen. Alaikäiset saisivat kaikki tarvittavat terveydenhuollon palvelut samoin perustein kuin alaikäiset, joilla on Suomessa kotikunta. Kunta voisi periä palveluista asiakasmaksun, joka saisi olla enintään palvelun tuottamisesta aiheutuvien kustannusten suuruinen. Maksukyvyttömyys ei kuitenkaan saisi olla este palvelun saamiselle, vaan valtio korvaisi kustannukset kunnille, jos niitä ei saataisi perittyä ihmisiltä itseltään.¹³⁴

Kansalaisjärjestöt näkivät lakiesityksen askeleena oikeaan suuntaan, mutta kokivat sen yhä puutteelliseksi. Pakolaisneuvonta ry:n Paperittomat-hankkeen projektikoordinaattori Meri Korniloff piti ongelmallisena, että lakiesitys ei koskenut kaikkia haavoittuvia ryhmiä. EU-kansalaiset, joilla ei ole laajaa vakuutusturvaa, jäisivät uuden lakiesityksen ulkopuolelle. Lisäksi Korniloff piti huonona sitä, että lakiesityksessä pyrittiin lähtökohteisesti perimään asiakasmaksua kunnan terveydenhuollon palveluita käyttäneeltä henkilöltä.¹³⁵ Perussuomalaiset puolestaan kritisoivat terveyspalvelujen laajentamista paperittomille ja näkivät Sosiaali- ja terveysministeriön esityksen avaavan terveydenhuoltoa liikaa maassa luvattomasti oleskeleville.¹³⁶

Lakiesityksen käsittely päättyi eduskunnan täysistunnossa 9.3.2015 kansanedustaja Kari Rajamäen esitettyä esityksen jättämistä pöydälle. Koska eduskunta päätti valtiopäivänsä samalla viikolla 14.3.2015, lakiesitystä ei ehditty käsitellä ja esitys raukesi. Kyseessä oli poikkeuksellinen tilanne, sillä sosiaalidemokraattista puoluetta edustava Rajamäki kaatoi lakiesityksen, jonka valmistellut ministeri oli hänen omasta puolueestaan ja lakiesityksen odotettiin menevän läpi.¹³⁷

TAISTELEMAAN LÄHTEVÄT JA PALAAVAT

Taistelualueille matkustavat ääri-islamistit heittäivät Suomessa huolta vuonna 2014. Aihe nousi esille eri yhteyksissä useita kertoja vuoden mittaan. Suojelupoliisi arvioi tammikuussa, että osa Suomeen palaavista taistelijoista voi aiheuttaa turvallisuushan Suomessa.¹³⁸ Marraskuussa 2014 Suojelupoliisin päällikkö Antti Peltari arvioi, että Syyriaan on lähtenyt Suomesta yli 50 henkilöä ja Syyriasta Suomeen palanneita on noin 20. Osa taistelualueille lähteneistä pyrkii radikaali-islamistien kuten Isisin riveihin, osa avustustoimintaan. Lähtijöiden joukko on hyvin hajanainen. Suojelupoliisin mukaan enemmistö lähtijöistä on kuitenkin Suomen kansalaisia ja asunut käytännössä koko ikänsä Suomessa. Joukossa on myös sellaisia, joiden vanhemmat ovat etnisiä suomalaisia.¹³⁹ Viranomaisten keinot puuttua sotamatkailuun ovat vähäisiä.

Yhtenä keinona terrorismin torjumiseksi poliisin oikeutta hyödyntää matkustajarekisteritietoja rikosten estämiseksi ja selvittämiseksi laajennettiin. Lakiesitys lähti eduskunnan käsiteltäväksi 25.9. Lainmuutos vahvistettiin 23.1.2015 ja se tuli voimaan 27.1.2015. Tulli- ja rajaviranomaisilla oli jo ennestään vastaavat oikeudet. Suojelupoliisin mukaan muutos parantaa mahdollisuuksia tunnistaa henkilöitä, jotka matkustavat taistelutarkoituksessa taistelualueille tai palaavat sieltä. Myös poliisin mahdollisuudet torjua ulkomailta johdettua omaisuusrikollisuutta paranevat lakimuutoksen myötä.¹⁴⁰

Lisäksi mahdollisena toimenpiteenä pohdittiin kansalaisuuden poistamista radikalisoituneilta henkilöiltä (aihetta käsitellään tarkemmin luvussa 3.6. Kansalaisuus). Sisäministeriössä selvitettiin myös mahdollisuutta laajentaa maahantulokielto koskemaan Suomesta poistuneita, ulkomailta oleskelevia henkilöitä.¹⁴¹ Kyseiset aloitteet eivät kuitenkaan johtaneet selvityksen lisäksi muihin toimenpiteisiin vuonna 2014.

¹³⁴ HE 343/2014 vp; Sosiaali- ja terveysministeriö, Tiedote 310/2014 18.12.2014, Kunnille velvollisuus järjestää välttämättömät terveyspalvelut paperittomille; Lääkärilehti, 19.12.2014, Paperittomien oikeus terveyspalveluihin laajenee

¹³⁵ Turun sanomat, 19.12.2014, Kansalaisjärjestössä tyytymättömyyttä paperittomien terveyspalveluista

¹³⁶ Kansan uutiset, 6.11.2014, Perussuomalaiset ei hyväksy terveyspalveluita paperittomille

¹³⁷ Helsingin Sanomat, 10.3.2015, Sdp:n ryhmä sanoutuu irti Kari Rajamäen toiminnasta: "Suojaus ja vartiointi petti"

¹³⁸ Yle Uutiset, 10.1.2014, Syyriassa sotineita taistelijoita alkanut palata Suomeen – Supo seuraa tiiviisti

¹³⁹ Yle Uutiset, 29.11.2014, Supon Peltari: Syyriaan on lähtenyt yli 50 taistelijaa Suomesta

¹⁴⁰ HE 168/2014 vp; Sisäministeriö, tiedote 25.9.2014, Sisäministeri Päivi Räsänen: Matkustajatietojen hyödyntäminen auttaa poliisia tunnistamaan taistelemaan lähteviä ja palaavia

¹⁴¹ Sisäministeriö, tiedote 23.10.2014, Sisäministeriö käynnistää uusia toimenpiteitä terrorismin uhan vähentämiseksi konfliktialueille matkustaneiden osalta

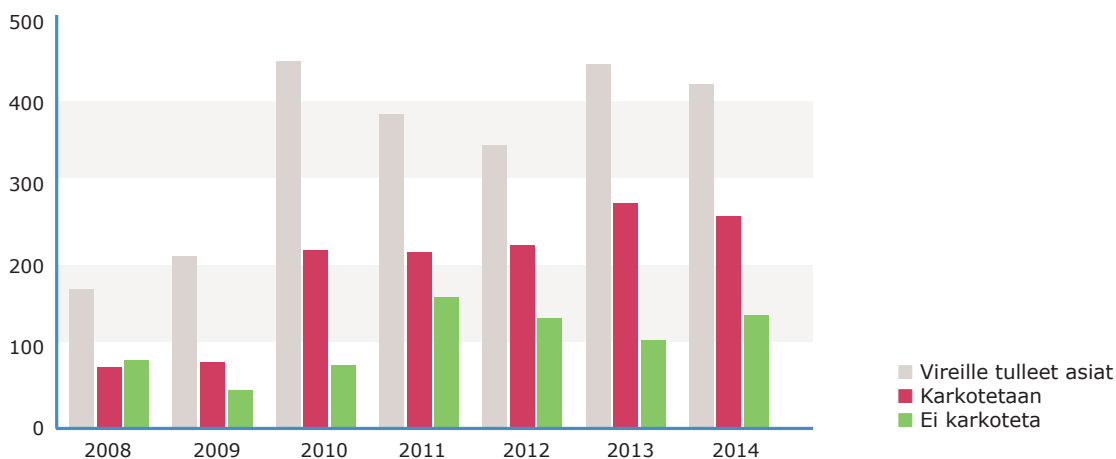
TERRORISMIRIKOSTEN KRIMINALISOINTI

Oikeusministeriön vuodesta 2012 käynnissä ollut lakihanke **terrorismirikosten kriminalisoimiseksi** eteni vuonna 2014. Hallitus antoi 3.4.2014 esityksen, jonka mukaan kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten säädetään rangaistavaksi ja terrorismin rahoittamisen kriminalisointia laajennetaan. Tasavallan presidentti vahvisti lait 12.12.2014.¹⁴²

KARKOTTAMINEN

Vuonna 2014 Suomessa pantiin vireille 418 karkotusasiaa.¹⁴³ **258 henkilöä päätettiin karkottaa.** Vireille tulleiden karkotusasioiden ja tehtyjen karkotuspäätösten määrät ovat pysyneet suunnilleen samoina vuodesta 2010 lähtien. Yleisin karkotusperuste vuonna 2014 oli se, ettei henkilölle voitu myöntää uutta määräaikaista oleskelulupaa tai aikaisempi lupa oli peruutettu. Syynä luvan myöntämättä jättämiselle tai peruuttamiselle oli esimerkiksi maahantulosäännösten kiertäminen tai puuttuva toimeentulo. Karkotuksista 31 % oli rikosperusteisia.

Vireille tulleet karkotusasiat ja tehdyt päätökset 2008–2014



Lähde: Maahanmuuttovirasto

¹⁴² Oikeusministeriö, 24.9.2012, päivitetty 22.12.2014, Terrorismirikoksia koskevien rikoslain säännösten tarkastelu

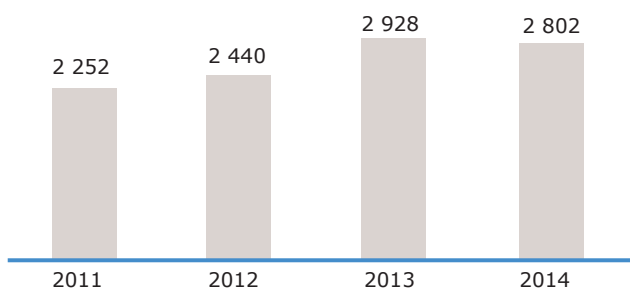
¹⁴³ Luku pitää sisällään sekä poliisin tekemät karkotusesitykset että Maahanmuuttoviraston käynnistämät karkotusprosessit.

9. Paluu

MAASTA POISTAMINEN

Maasta poistamispäätöksen täytäntöönpanolla tarkoitetaan käytännössä käännytys- ja karkottamispäätösten saaneiden henkilöiden poistamista maasta. Poliisi suorittaa maasta poistamisen täytäntöönpanon. Maasta poistamisten täytäntöönpano oli tehokasta vuonna 2014, kuten aikaisempinakin vuosina. Vuonna 2014 **maasta poistamispäätöksiä pantiin täytäntöön yhteensä 2 802.**¹⁴⁴

Maasta poistamisten täytäntöönpanot



Lähde: Sisäministeriö, Maahanmuuttohallinnon tuloksellisuuden parantaminen vuonna 2014 ja Poliisihallitus, Katsaus ulkomaalaisasioihin 2/2015

Suomi on jo pitkään kuulunut EU-maiden tehokaimpiin maasta poistamisen täytäntöönpanijoihin. **Kaikkia maasta poistamispäätöksiä ei kuitenkaan pystytä panemaan täytäntöön.** Osa maasta poistettavista jää kateisiin joko Suomessa tai siirtyy toiseen EU-maahan, eikä poliisi sen vuoksi pysty poistamaan heitä maasta. Muita hidastavia tai maasta poistamisen estäviä syitä ovat esimerkiksi matkustusasiakirjan puute, joidenkin edustustojen yhteistyöhaluttomuus tai edustuston sijainti Suomen ulkopuolella sekä yhteistyöongelmat joidenkin kuljetusyhtiöiden ja kauttakulkumaiden kanssa. Kaikki maat eivät myöskään suostu ottamaan omia kansalaisiaan takaisin eikä kaikkiin maihin voida panna täytäntöön päätöksiä kohdemaiden sisäisen turvallisuustilanteen takia. Vuoden 2014 haasteena olivat erityisesti Irakin, Afganistanin ja Somalian kansalaiset, joita käytännön syistä ei pystytä poistamaan. Sisäministeriön johdolla on käynnissä neuvotteluita ns. haastavien palautusmaiden kanssa, jotka toteutuessaan nopeuttaisivat maasta poistamispäätösten täytäntöönpanoa. Myös poliisi on omalla toiminnallaan pyrkinyt tehostamaan maasta poistamispäätösten täytäntöönpanoa. Tätä tarkoitusta varten Helsingin

poliisilaitoksella toteutettiin EU:n paluurahaston osittain rahoittama hanke (POSID-hanke), jonka tarkoituksena oli tehostaa maasta poistettaviksi määrättyjen henkilöiden identifiointia ja matkustusasiakirjojen hankintaa. Hankkeessa kehitettiin suhteita kolmansien maiden lähetystöihin ja maahanpääsyä vastaaviin viranomaisiin sekä Suomen ulkomailta sijaitseviin lähetystöihin palautusten mahdollistamiseksi. Hanke päättyi 31.12.2014 ja vuoden 2015 alusta toiminto vakiinnutettiin osaksi Helsingin poliisilaitoksen rakenteita.¹⁴⁵

Yhdenvertaisuusvaltuutetulla¹⁴⁶ on toimivalta **valvoa ulkomaalaisten maasta poistamisen täytäntöönpanoa.** Valvontatehtävä lisättiin ulkomaalaislakiin ja vähemmistövaltuutetusta ja syrjintälautakunnasta annettuun lakiin 30.12.2013 ja lakimuutos tuli voimaan 1.1.2014.¹⁴⁷ Tehtävä perustuu EU:n paluudirektiiviin, jossa todetaan, että jäsenmaiden on säädettävä tehokkaasta järjestelmästä palautusten valvomiseksi.¹⁴⁸ Vuoden 2014 päättyessä yhdenvertaisuusvaltuutetulla on vuoden verran kokemusta maasta poistamisten valvonnasta. Vuonna 2014 yhdenvertaisuusvaltuutettu osallistui yhdelle kaupalliselle palautuslennolle ja yhdelle EU:n rajaturvallisuusvirasto Frontexin järjestämälle palautuslennolle. Lisäksi yhdenvertaisuusvaltuutettu seurasi useita noutoja säilöönottoyksiköstä. Osaa noudoista seurattiin lentokoneeseen saakka. Jatkossa yhdenvertaisuusvaltuutetun tavoitteena on osallistua vuosittain 4–6 palautusmatkalle kotimaahan saakka. Lisäksi yhdenvertaisuusvaltuutettu on hallituksen esityksen mukaisesti perustamassa valvontatoiminnan tueksi laajapohjaisen seurantatyöryhmän, jossa ovat edustettuina ainakin keskeiset viranomaiset sekä ulkomaalais- ja pakolaisasioiden parissa työskentelevät järjestöt. Seurantatyöryhmä välittää tietoa eri toimijoiden välillä ja toimii yhdenvertaisuusvaltuutetun tukena esimerkiksi valvontatoiminnan arviointiin ja kehittämiseen liittyvissä kysymyksissä.

VAPAAEHTOISEN PALUUN VAKIINNUTTAMINEN

Vapaaehtoisen paluun ohjelmien tavoitteena on tarjota kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneille tai hakemuksensa peruuttaneille henkilöille mahdollisuus palata vapaaehtoisesti kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa. Vapaaehtoiseen paluuseen kannustetaan korvaamalla matkakustannukset sekä tarjoamalla paluuvavustus uudelleenintegraatiota varten.

¹⁴⁴ Poliisihallitus, Katsaus ulkomaalaisasioihin 2/2015

¹⁴⁵ Op. cit. Sisäministeriö, Maahanmuuttohallinnon tuloksellisuuden parantaminen vuonna 2014

¹⁴⁶ Aiemmin vähemmistövaltuutettu, 1.1.2015 lähtien yhdenvertaisuusvaltuutettu

¹⁴⁷ HE 134/2013 vp

¹⁴⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/115/EY, annettu 16 päivänä joulukuuta 2008, jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi

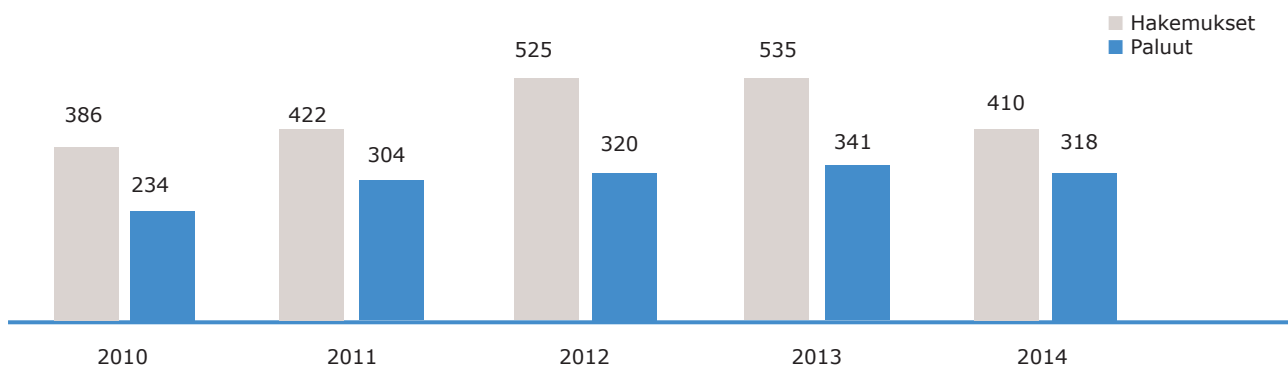
Suomessa on ollut käynnissä vapaaehtoisen paluun ohjelmia vuodesta 2010 lähtien. Ohjelmiin on saatu rahoitusta EU:n paluurahastosta. Käytännön toteutuksesta on vastannut Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö IOM.¹⁴⁹ Paluuavustus on maksettu joko käteis- tai hyödyketukena. Kästeistuen määrää on viime vuosina pienennetty ja hyödyketukena maksettavia summia on korotettu. Hyödykkeenä myönnettävän paluutuen määrää on haluttu lisätä, koska hyödyketuen on katsottu tarjoavan vapaaehtoisesti palaavalle henkilölle paremmat lähtökohdat kestäväällä pohjalla tapahtuvaan uudelleenkotoutumiseen. Käteisenä maksettavan paluutuen summat ovat paluumaasta riippuen aikuiselle palaajalle 200–1 000 euroa ja lapselle 100–600 euroa. Hyödyketuki on kaikkiin maihin, joissa se on saatavilla, 1 500 euroa aikuista palaajaa ja 750 euroa lasta kohden. Erityisissä tapauksissa paluutuen määrästä on voitu poiketa.¹⁵⁰

Joulukuussa 2012 sisäministeriössä käynnistettiin lainsäädäntöhanke, jonka tarkoituksena on vakiinnuttaa vapaaehtoisen paluun ohjelma. Hankkeen taustalla olivat hyvät kokemukset toteutetuista vapaaehtoisen paluun ohjelmista sekä EU:n paluudirektiivi, joka korostaa vapaaehtoista paluuta ensisijaisena paluun muotona. Hallitus antoi 25.9.2014 eduskunnalle esityksen **vapaaehtoisen paluun vakiinnuttamisesta**.¹⁵¹ Esityksen mukaan kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneelle ulkomaalaiselle voitaisiin korvata kohtuulliset muuttokustannukset sekä maksaa avustusta, mikäli hän poistuu maasta vapaaehtoisesti ja pysyväisluonteisesti. Esityksessä ehdotetaan myös, että **majoitus ja muut vastaanotto- palvelut lakkaisivat** kielteisen päätöksen saaneelta ulkomaalaiselta, joka voisi palata kotimaahansa vapaaehtoisesti.

Lisäksi samassa lakiesityksessä ehdotetaan tilapäisen oleskeluluvan myöntämisen ehtoja kiristettäväksi siten, että tilapäistä oleskelulupaa ei jatkossa myönnettäisi maasta poistumisen estymisen vuoksi, jos vapaaehtoinen paluu olisi tosiasiallisesti mahdollinen.¹⁵² Esitys korjaisi ulkomaalaislain 51 §:n epäkohdan. Tällä hetkellä kielteisen turvapaikkapäätöksen saanut voi joissakin tapauksissa päättää jäädä maahan. Näin toimiva henkilö saa ensin tilapäisen oleskeluluvan, joka johtaa pysyvään oleskeluun. Mainittu ongelmakohta on koskenut maita, jotka eivät vastaanota omia kansalaisiaan, elleivät nämä itse tahdo palata. Käytäntö on johtanut eri maista tulevien henkilöiden eriarvoiseen kohteluun, sillä tietyistä maista tulleet ovat voineet jäädä oleskellemaan Suomeen niin päättäessään, vaikka oleskeluluvan edellytykset eivät täyty. Sisäministeri Päivi Räsänen totesi epäkohdan olleen omiaan myös nakertamaan turvapaikkaprosessin uskottavuutta.¹⁵³

Tilapäisen oleskeluluvan ehtojen kiristämistä on kuitenkin kritisoitu. Muutoksen pelätään lisäävän paperittomien määrää. Esimerkiksi vihreät vastustivat muutosta. Järjestösektorilta erityisesti Pakolaisapu on kritisoinut esitystä voimakkaasti.¹⁵⁴ Myös hallitus on varautunut siihen, että lainmuutos voi johtaa tiettyihin ongelmiin. Lakiesitykseen on tämän vuoksi kirjattu lausuma, jonka mukaan esityksen vaikutuksia seurataan tarkasti ja korjaustoimiin ryhdytään, jos laittomasti maassa olevien määrä kasvaa merkittävästi. Erityistä huomiota kiinnitetään siihen, millaisia vaikutuksia esityksellä on laittomasti maassa oleskelevien riskiin tulla hyväksikäytetyksi harmaassa taloudessa tai ihmiskaupassa. Lainvalmistelijat kuitenkin luottavat siihen, että suuri osa kielteisen päätöksen saaneista lähtisi maasta vapaaehtoisesti matkalippuja ja korvausta vastaan.¹⁵⁵

Vapaaehtoisen paluun tilastot 2010-2014



Lähde: IOM Helsinki, Vapaaehtoinenpaluu.fi

¹⁴⁹ IOM Helsinki, Vapaaehtoinenpaluu.fi

¹⁵⁰ Op. cit. Sisäministeriö, Maahanmuuttotohallinnon tuloksellisuuden parantaminen vuonna 2014

¹⁵¹ HE 170/2014 vp. Eduskunta hyväksyi esityksen 6.3.2015. Esitys odottaa tasavallan presidentin vahvistusta (tilanne 19.3.2015).

¹⁵² Sisäministeriö, tiedote 25.9.2014, Vapaaehtoisen paluun järjestelmää ehdotetaan vakiinnutettavaksi

¹⁵³ Sisäministeriö, tiedote 25.9.2014, Sisäministeri Päivi Räsänen: Matkustajatietojen hyödyntäminen auttaa poliisia tunnistamaan taistelemaan lähteviä ja palaavia

¹⁵⁴ Maailma.net, 7.10.2014, Pakolaisapu: Sisäministeriö ajamassa siirtolaisia maan alle

¹⁵⁵ Aamulehti, 13.10.2014, Paperittomien määrä kasvaa

Lähteet

VIRANOMAISLÄHTEET

Eduskunnan kirjelmä 26/2014, osoitteessa (27.1.2015) http://www.eduskunta.fi/faktatmp/utatmp/akxtmp/ek_26_2014_p.shtml

European Asylum Support Office, EASO, Newsletter – January 2015

Euroopan muuttoliikeverkosto (EMN), EMN focussed study 4/2014, Finnish national contribution (Rafael Bärlund and Kielo Brewis), Admitting third-country nationals for business purposes

Euroopan muuttoliikeverkosto (EMN), EMN Glossary, osoitteessa (20.2.2015) http://www.emn.fi/raportit/emn_glossary

Euroopan muuttoliikeverkosto (EMN), The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies, Synthesis Report for the EMN Focussed Study 2014, osoitteessa (17.3.2014) http://www.emn.fi/files/1073/emn_study_detention_alternatives_to_detention_synthesis_report_en.pdf

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/115/EY, annettu 16 päivänä joulukuuta 2008, jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi, osoitteessa (18.3.2015) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?qid=1426686582723&uri=CELEX:32008L0115>

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/95/EU, annettu 13 päivänä joulukuuta 2011, vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä varten kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijasta suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle (uudelleenlaadittu), osoitteessa (18.3.2015) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?qid=1426684732953&uri=CELEX:32011L0095>

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/98/EU, annettu 13 päivänä joulukuuta 2011, kolmansien maiden kansalaisille jäsenvaltion alueella oleskelua ja työskentelyä varten myönnettävää yhdistelmä lupaa koskevasta yhden hakemuksen menettelystä sekä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevien kolmansista maista tulleiden työntekijöiden yhtäläisistä oikeuksista, osoitteessa (18.3.2015) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:32011L0098>

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/32/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä (uudelleenlaadittu), osoitteessa (18.3.2015) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?qid=1426684805856&uri=CELEX:32013L0032>

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/33/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista (uudelleenlaadittu), osoitteessa (18.3.2015) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?qid=1426684873727&uri=CELEX:32013L0033>

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/66/EU, annettu 15 päivänä toukokuuta 2014, kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä, osoitteessa (18.3.2015) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?qid=1426681115085&uri=CELEX:32014L0066>

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/36/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijänä työskentelyä varten, osoitteessa (18.3.2015) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?qid=1426682646761&uri=CELEX:32014L0036>

Hallituksen esitys eduskunnalle yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE /2014) täydentämisestä (LUONNOS), osoitteessa (5.2.2015) http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Koulutus/koulutuspolitiikka/vireilla_koulutus/ETA/liitteet/HE_luonnos.pdf

Joutsenon vastaanottokeskus, 31.12.2014, Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän tilannekatsaus 1.1.–31.12.2014

Ilmo Keskimäki, Eeva Nykänen ja Hannamaria Kuusio, Paperittomien terveyspalvelut Suomessa, Terveyden ja Hyvinvoinnin laitos (THL), Helsinki 2014

Ministry of the Interior/Arja Saarto, International Migration 2013–2014: Report for Finland, for the Continuous Reporting System on Migration of the Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), September 2014, (SOPEMI-report)

Oikeusministeriö, 24.9.2012, päivitetty 22.12.2014, Terrorismirikoksia koskevien rikoslain säännösten tarkastelu, osoitteessa (30.1.2015) <http://oikeusministerio.fi/fi/index/valmisteilla/lakihankkeet/rikosoikeus/terrorismirikoksiakoskevienrikoslainsaannostentarkastelu.html>

Opetus- ja kulttuuriministeriö, 68/010/2014, Yhteenveto korkeakoulujen lukukausimaksuista annetuista lausunnoista, osoitteessa (5.2.2015) http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Koulutus/koulutuspolitiikka/vireilla_koulutus/ETA/liitteet/Lukukausimaksut_lausuntoyhteenveto_2014.pdf

Poliisihallitus, Katsaus ulkomaalaisasioihin 2/2015

Poliisihallitus, Poliisihallituksen julkaisusarja 5/2014, Arviomuistio ulkomaalaisasioiden siirrosta, Kuopio, 2014, osoitteessa (21.1.2015) [http://www.poliisi.fi/intermin/biblio.nsf/5141B70BAB3EB265C2257D3F-0044D7C4/\\$file/562293_POL_OLE_A4.pdf](http://www.poliisi.fi/intermin/biblio.nsf/5141B70BAB3EB265C2257D3F-0044D7C4/$file/562293_POL_OLE_A4.pdf)

Poliisihallitus, Poliisitoimintayksikkö, Lupahallinto/Sini Kumpulainen, Poliisin lupahallinnon toimintaa kuvaavia tilastoja, 2015/01

Poliisihallitus, Poliisitoimintayksikkö, Poliisin ulkomaalaistilastot 2014

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Union Code on Visas (Visa Code) (recast), Brussels, 1.4.2014, COM (2014) 164 final

Sisäasiainministeriö, Maahanmuutto-osasto, Asettamispäätös 16.11.2011, Ulkomaalaisten säilöönottoa koskevien säännösten tarkistaminen, http://www.hare.vn.fi/upload/Asiakirjat/17882/177110_Asettamispaa-toskirje_Sailoonotto_.pdf

Sisäministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö, Maahanmuuton ja kotouttamisen suunta 2011–2014, Sisäministeriön julkaisu 2/2015, osoitteessa (20.2.2015) <http://www.intermin.fi/julkaisu/022015?docID=58218>

Sisäministeriö, Maahanmuuton tulevaisuus 2020 -strategia, osoitteessa (20.2.2015) http://www.intermin.fi/download/51686_Maahanmuuton_tulevaisuus_2020_LOW-res_FINNISH.pdf?a9bf7e62e49ad188

Sisäministeriö, Maahanmuuton tulevaisuus 2020 -strategia, Toimenpideohjelma, osoitteessa (20.2.2015) http://www.intermin.fi/download/51993_maahanmuuton_tulevaisuus_2020_toimenpideohjelma.pdf?33958862e49ad188

Sisäministeriö, Maahanmuuttohallinnon tuloksellisuuden parantaminen vuonna 2014, Sisäministeriön julkaisu 9/2015, osoitteessa (14.4.2015) <http://www.intermin.fi/julkaisu/092015?docID=59200>

Sisäministeriö, taustamuistio 3.9.2014, osoitteessa (22.2.2015) http://www.intermin.fi/download/55412_kaksoiskansalaisuus_tautamuistio_03092014.pdf?b7cdce7ae79ad188

Tilastokeskus, Suomen virallinen tilasto: Väestön ennakkotilasto 2014 (verkkajulkaisu), ISSN=1798-8381, joulukuu 2014, Helsinki, osoitteessa (21.2.2015) http://www.tilastokeskus.fi/til/vamuu/2014/12/vamuu_2014_12_2015-01-27_tie_001_fi.html

Työ- ja elinkeinoministeriö, Ammattibarometri 17.10.2014, osoitteessa (5.2.2015) http://www.tem.fi/files/41190/Ammattibarometri_lokakuu_2014.pdf

Työ- ja elinkeinoministeriö, Ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden vastaanotto ja järjestelmän kehittämistarpeet, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Konserni 29/2014, https://www.tem.fi/files/40852/TEMjul_29_2014_web_05092014.pdf

Työ- ja elinkeinoministeriö, Kansainvälistä suojelua saavien muutto vastaanottokeskuksista kuntiin, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Konserni 26/2014, https://www.tem.fi/files/40851/TEMjul_26_2014_web_05092014.pdf

Työ- ja elinkeinoministeriö, TE-palvelut, Suomeen työhön: Opas Suomesta kiinnostuneille työntekijöille ja yrittäjille, Työ- ja elinkeinoministeriö 11/2014

Työ- ja elinkeinoministeriö, Valtion kotouttamisohjelma, Hallituksen painopisteet vuosille 2012–2015, osoitteessa (22.2.2015) https://www.tem.fi/files/33350/Valtion_kotouttamisohjelma_vuosille_2012-2015_1.6.2012_2.pdf

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT, Esiselvitys ulkomaalaisten korkeakouluopiskelijoiden taloudellisista vaikutuksista, VATT Valmisteluraportti 21/2014, osoitteessa (5.2.2015) http://www.vatt.fi/file/vatt_publication_pdf/v21.pdf

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT Analyysi 1-2014, Maahanmuuttajien integroituminen Suomeen, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki 2014, osoitteessa (15.1.2015) http://www.vatt.fi/file/vatt_publication_pdf/j67.pdf

Valtioneuvosto, 9.2.2015, Vuoden 2015 lisätalousarvioesitys tukee kasvua, työllisyyttä ja investointeja

Valtioneuvoston selonteko kehityspolitiikan vaikuttavuudesta ja johdonmukaisuudesta, Kohti reilumpaa maailmaa ilman köyhyyttä, 8.5.2014, osoitteessa (27.1.2015) <http://217.71.145.20/TRIPviewer/show.asp?tunniste=VNS+5/2014&base=ermuut&palvelin=www.eduskunta.fi&f=WORD>

Vastuunmäärittämisasetus 604/2013, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta, osoitteessa (18.3.2015) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:32013R0604>

Wallin Markku, 28.2.2014, Ehdotuksia ulkomaalaisten metsämarjanpoimijoiden olosuhteisiin liittyvien epäkohtien korjaamiseksi, osoitteessa (19.2.2015) https://www.tem.fi/files/39114/Metsamarjanpoimijoiden_selvitystyön_raportti.pdf

TUTKIMUKSET JA MUUT LÄHTEET

Anglé Jaana, Maahanmuuttajan puolisona Suomessa: Narratiivinen tutkimus kestävästä monikulttuurisista avioliitoista, Acta Universitatis Lapponiensis 272, Rovaniemi, 2014

Laura Ansala, Ulla Hämäläinen ja Matti Sarvimäki, Integroitumista vai eriytymistä? Maahanmuuttajalapsen ja -nuoren Suomessa, Kansaneläkelaitos, Työpapereita 56/2014, Helsinki, 2014, osoitteessa (16.1.2015) <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/45401/Tyopapereita56.pdf?sequence=1>

Krister Björklund, ”Haluun koulutusta, haluan työtä ja elämän Suomesta”: Yksintulleiden alaikäisten pako-
laisten kotoutuminen Varsinais-Suomessa, Siirtolaisuusinstituutti, Tutkimuksia A48, Turku, 2014

Katja Bloigu, Yrittäjänä Suomessa: Maahanmuuttajataustaisten yrittäjien kokemuksia, Helsinki, Magma, 2014, osoitteessa (5.2.2015) <http://magma.fi/post/2014/6/4/yrittjn-suomessa-magma-studie-1-2014>

CIMO, Fakta Express, No. 4A/2014, Mitä tiedämme ulkomaalaisten korkeakouluopiskelijoiden taloudellisista vaikutuksista?, osoitteessa (5.2.2015) http://www.cimo.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/cimo/embeds/cimowwwstructure/53795_20.10_Express4A_14.pdf

Liisa Larja, Johanna Warius, Liselott Sundbäck, Karmela Liebkind, Irma Kandolin and Inga Jasinskaja-Lahti, Discrimination in the Finnish Labour Market – An Overview and a Field Experiment on Recruitment, Publications of the Ministry of Employment, and the Economy, Employment and Entrepreneurship 16/2012, osoitteessa (22.2.2015) http://www.tem.fi/files/32827/TEMjul_16_2012_web.pdf

Marjut Pietiläinen ja Miina Keski-Petäjä, Työsyrynnän seuranta Suomessa, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys, 53/2014, osoitteessa (21.2.2015) http://www.tem.fi/files/41717/TEMjul_53_2014_web_18122014.pdf

Martti Tuominen, Tuula Joroinen ja Eijan Laihinen, ”...Sanoi että näytän aivan ***** ja alkoi solvaamaan”: Maahanmuuttajataustaisten nuorten turvattomuuskokemukset Helsingissä, Helsingin kaupungin tietokeskus, Tutkimuksia 2014:3, osoitteessa (18.2.2015) http://www.hel.fi/hel2/tietokeskus/julkaisut/pdf/14_12_09_Tutkimuksia_3_Tuominen_Joronen.pdf

Matti Välimäki, ”Ulkomaalaispolitiikka mediassa ja vaalikeskustelussa”, PowerPoint-esitys Europarlamentin Suomen tiedotustoimiston ja EMN:n tilaisuudessa ”Faktat puhuvat? Eurooppalainen maahanmuuttopolitiikka mediassa”, 5.12.2014

LEHDISTÖTIEDOTTEET JA UUTiset

Aamulehti, 13.10.2014, Paperittomien määrä kasvaa

Amnesty International, 26.9.2014, Hallituksen lupaus yhä lunastamatta – lasten säilöönnotto Suomessa jatkuu

Helsingin Sanomat, 12.9.2014, Vieraskynä, Teemu Sinkkonen, Kansalaisuuden peruminen ei tepsii terrorismiin

Helsingin Sanomat, 29.12.2014, Sadat ukrainalaiset hakeneet turvapaikkaa Suomesta

Helsingin Sanomat, 10.3.2015, Sdp:n ryhmä sanoutuu irti Kari Rajamäen toiminnasta: ”Suojaus ja var-
tointi petti”

Hufvudstadsbladet, 21.12.2014, ”Omriligt att sänka kvoten nu”

Hufvudstadsbladet, 21.12.2014, Från kriget till lugnet i Ruukki

Ilkka, 31.1.2014, "Ei järkeä lukukausimaksussa" – Miksi samasta opista pitäisi maksaa, kysyy Samon hallituksen puheenjohtaja Heli Lahti

IOM Helsinki, Vapaaehtoinenpaluu.fi

Kansan uutiset, 6.11.2014, Perussuomalaiset ei hyväksy terveystalveta paperittomille

Kansan uutiset, 16.12.2014, Pakolaisten määrä kasvaa, Suomi auttaa vähemmän

Kauppalehti, 25.11.2014, Työmarkkinat tarvitsevat maahanmuuttajia

Keskipohtanmaa (STT), 2.10.2014, Kiistaa alaikäisten turvapaikanhakijoiden säilöönnotosta

Keski-Pohjanmaa, 23.10.2014, Vetelissä tiedotettiin pakolaisista, ELY-keskus yrittää löytää uusia kunta-paikkoja kiintiöpakolaisille

Lääkärilehti, 19.12.2014, Paperittomien oikeus terveystalvetaihin laajenee

Maahanmuuttovirasto, tiedote 17.12.2014, Somalialaisten perhesidehakemusten ruuhka purettu

Maailma.net, 7.10.2014, Pakolaisapu: Sisäministeriö ajamassa siirtolaisia maan alle

Oikeusministeriö, tiedote 17.9.2014, Rikoksantorjuntaneuvosto: Työperäisen ihmiskaupan torjuntahanke voitti kansallisen rikoksantorjuntakilpailun 2014

Oikeusministeriö, tiedote 30.12.2014, Uusi yhdenvertaisuuslaki voimaan ensi vuoden alusta

Opetus- ja kulttuuriministeriö, tiedote 4.12.2014, Euroopan ulkopuolella tutkinnon suorittaneille korkeakouluhakijoille otetaan käyttöön hakemuksen käsittelymaksu

Pelastakaa Lapset ry:n Blogi, 16.12.2014, Lapset rajalla

Savon Sanomat, 18.12.2014, Lisää syyrialaispakolaisia Kuopioon

Sisäministeriö, tiedote 25.9.2014, Sisäministeri Päivi Räsänen: Matkustajatietojen hyödyntäminen auttaa poliisia tunnistamaan taistelemaan lähteviä ja palaavia

Sisäministeriö, tiedote 25.9.2014, Säilöön otettujen ulkomaalaisten oikeusturvaa parannetaan ja säilöjen turvallisuutta kehitetään

Sisäministeriö, tiedote 25.9.2014, Vapaaehtoisen paluun järjestelmää ehdotetaan vakiinnutettavaksi

Sisäministeriö, tiedote 26.9.2014, Ministeri Räsänen: Uusi säilöönottoyksikkö vähentää tarvetta sijoittaa säilöön otettuja poliisin tiloihin

Sisäministeriö, tiedote 23.10.2014, Sisäministeriö käynnistää uusia toimenpiteitä terrorismin uhan vähentämiseksi konfliktialueille matkustaneiden osalta

Sisäministeriö, tiedote 27.11.2014, Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää kehitetään

Sisäministeriö, tiedote 15.12.2014, Suomi jatkaa syyrialaispakolaisten vastaanottamista ensi vuoden pakolaiskiintiössä

- Sisäministeriö, tiedote 18.12.2014, Selvitys kartoittaa säilöönoton vaihtoehtoja
- Sisäministeriö, tiedote 29.12.2014, Vuodenvaihteen muutoksia sisäministeriön hallinnonalalla
- Sisäministeriö, tiedote 30.12.2013, Ulkomaalaisten työntekoa koskevaa säätelyä selvennetään
- Sisäministeriö, tiedote 2.2.2015, Kausityöntekijöiden maahanpääsyn ehtoja yhdenmukaistetaan
- Sisäministeriö, tiedote 6.2.2015, Ulkomaalaisten oleskeluun liittyvät lupa-asiat siirtymässä poliisilta Maahanmuuttovirastolle
- Sisäministeriö, verkkouutinen 11.9.2014, Ihmiskaupan vastaista viranomaisyhteistyötä tehostettava
- Sosiaali- ja terveysministeriö, Tiedote 310/2014 18.12.2014, Kunnille velvollisuus järjestää välttämättömät terveyspalvelut paperittomille
- Taloussanomat, 29.1.2015, Eva: Maahanmuuttajia tarvitaan tuplasti enemmän
- Turun Sanomat, 28.10.2014, Syyrialaispakolaisille kuntapaikka muita nopeammin
- Turun sanomat, 19.12.2014, Kansalaisjärjestössä tyytymättömyyttä paperittomien terveyspalveluista
- Työ- ja elinkeinoministeriö, tiedote 18.2.2014, Metsämarjanpoiminnan aiesopimus parantaa alan toimintatapoja
- Työ- ja elinkeinoministeriö, tiedote 3.12.2014, Hoiva-avustajan koulutus maahanmuuttajille lähtenyt hyvin käyntiin
- Ulkoasiainministeriö, tiedote 9/2015, 14.1.2015, Vuonna 2014 käsiteltyjen viisumeiden määrä väheni 23 prosenttia edellisvuoteen verrattuna
- Uusi Suomi, 29.10.2014, Shokkiluku Ylellä: 99 % näistä Suomeen pyrkijöistä hylätään – ”Suuri häpeä”
- Yle Uutiset, 10.1.2014, Syyriassa sotineita taistelijoita alkanut palata Suomeen – Supo seuraa tiiviisti
- Yle uutiset, 20.6.2014, Järjestö: Humanitaarisesta viisumista apua pakolaisille
- Yle Uutiset, 22.7.2014, Enää harva turvapaikan saanut lapsi saa perheensä Suomeen
- Yle Uutiset, 21.8.2014, Presidentti Niinistö: Minä pyysin selvityksen kaksoiskansalaisuudesta
- Yle Uutiset, 22.8.2014, Stubb: Kaksoiskansalaisuuden ehtojen kiristämistä ei ole edes harkittu
- Yle Uutiset, 2.9.2014, Räsänen: Pikaradikalisoituminen on kasvussa – ekstremismin suitsimista pohditaan
- Yle Uutiset, 7.10.2014, Raportti: Terroristit saavat pitää kansalaisuutensa useimmissa EU-maissa
- Yle Uutiset, A-studio 3.10.2014, Näkökulma: Suomenvenäläinen, kenen joukossa seisot?
- Yle Uutiset, 29.11.2014, Supon Pelttari: Syyriaan on lähtenyt yli 50 taistelijaa Suomesta
-

MUITA LÄHTEITÄ

Jenni Erjansola, Helsingin ulkomaalaisväestö vuonna 2014, Helsingin kaupungin tietokeskus, Tilasto- ja 2014:36, osoitteessa (17.3.2015) http://www.hel.fi/hel2/tietokeskus/julkaisut/pdf/14_12_04_Tilasto-ja_36_Erjansola.pdf

Euroopan muuttoliikeverkosto (EMN), Fokusoitu EMN-tutkimus 1/2014 (Suomen kansallinen raportti, Berit Kiuru ja Kielo Brewis), Säilöönnotto ja vaihtoehtoiset turvaamistoimet osana maahanmuuttopolitiikkaa, osoitteessa (17.3.2014) http://www.emn.fi/files/951/EMN_Return_ENG_ja_FIN_final.pdf

Euroopan muuttoliikeverkosto (EMN), Fokusoitu EMN-tutkimus 2/2014 (Suomen kansallinen raportti, Berit Kiuru ja Kielo Brewis), Maahantulokiellot ja takaisinottosopimukset osana tehokasta paluuprosessia, osoitteessa (17.3.2014) http://www.emn.fi/files/951/EMN_Return_ENG_ja_FIN_final.pdf

Euroopan muuttoliikeverkosto (EMN), Fokusoitu EMN-tutkimus 3/2014 (Suomen kansallinen raportti, Riikka Asa, Berit Kiuru ja Kielo Brewis), Alaikäisiä yksintulleita koskevat politiikat, käytännöt ja tiedot vuonna 2014, osoitteessa (17.3.2014) http://www.emn.fi/files/1056/EMN_Minors_ENG_ja_FIN_FINAL.pdf

Lotta Haikkola, Niko Pyrhönen, Merja Pentikäinen, Teemu Pauha (toim.), Ulos kammioista!: Muuttoliikkeiden ja etnisyyden tutkimus yhteiskunnallisena vaikuttamisena, Helsinki: ETMU, 2014

Elli Heikkilä, Päivi Oksi-Walter ja Minna Säävälä (toim.), Monikulttuuriset avioliitot sillanrakentajina, Siirtolaisuusinstituutti, Tutkimuksia A46, Turku, 2014

Elli Heikkilä (toim.), Haavoittuvasta lapsuudesta ehjään aikuisuuteen, Siirtolaisuusinstituutti, Tutkimuksia A49, Turku, 2014

Marja-Liisa Helminen ja Saara Matsi, Ulkomaalaistaustainen väestö 2013 = Befolkning med utländsk bakgrund = Population with foreign background, Helsinki: Tilastokeskus, 2014, osoitteessa (17.3.2015) http://www.stat.fi/tup/julkaisut/tiedostot/julkaisuluettelo/yvrm_uls_i_201300_2014_12286_net.pdf

Max Janzon, Realizing border security culture in Finland (and Europe), Helsinki: Unigrafia, 2014

Leena Kelly, Suomen rintamalta Kanadan länsirannikolle: Vancouverin suomalaiset sotaveteraanit muistelevat, Siirtolaisuusinstituutti, Erikoisjulkaisut 3, Turku, 2014

Jenni Korjus, Monatta – Moniarvoisuudella työllisyys tasapainoon -hankkeen (2011–2014) seurantatutkimus: Maahanmuuttajien työllistymisen haasteet ja hyvät käytännöt, Helsingin yliopisto, Koulutus- ja kehittämiskeskus Palmenia, Helsinki, 2014

Tiina Lammervo, Bicultural competence in the context of remigration, Siirtolaisuusinstituutti, Tutkimuksia C23, Turku, 2014

Työne Martikainen, Inkerinsuomalaisten oikeus muistoon: "Että ketään heistä ei unohdettaisi", Siirtolaisuusinstituutti, Turku, 2014

Marika Nevala ja Anne Salmi, "It was like hard job" – Esiselvitys Suomeen turvapaikanhakijoina saapuneiden työntekijöiden työoloista ja työkyvystä, Työterveyslaitos, Helsinki 2014, osoitteessa (17.3.2015) <http://www.ttl.fi/fi/verkkokirjat/Documents/Esiselvitys%20Suomeen%20turvapaikanhakijoina%20saapuneiden.pdf>

Marja Peltola, Kunnollisia perheitä: Maahanmuutto, sukupolvet ja yhteiskunnallinen asema, Nuorisotutkimusverkosto, Julkaisuja 147, Helsinki, 2014

Reetta Pöyhtäri, Immigration and ethnic diversity in Finnish and Dutch magazines: Articulations of subject positions and symbolic communities, Acta Universitatis Tamperensis 1903, Tampere, 2014

Mari Toivanen, Negotiating home and belonging: Young Kurds in Finland, Turun yliopiston julkaisuja, Sarja B osa 389, Turku, 2014

Anu Yijälä, Maahanmuuttajien taloudellinen sopeutuminen Pohjoismaissa: Maassaolon keston ja muiden aikasidonnaisten tekijöiden vaikutus tukitarpeeseen, Helsingin kaupungin tietokeskus, Työpapereita 2014:2, osoitteessa (17.3.2015) http://www.hel.fi/hel2/Tietokeskus/julkaisut/pdf/14_11_18_Tyopapereita2_Yijala.pdf

Euroopan muuttoliikeverkosto (EMN)

Maahanmuuttovirasto
PL 18, 00581 Helsinki

+358 (0) 295 430 431
emn@migri.fi

www.emn.fi
ec.europa.eu/emn

ISBN 978-952-5920-41-3 (PDF)
ISBN 978-952-5920-42-0 (Nid.)

Euroopan muuttoliikeverkosto (EMN) perustettiin Neuvoston päätöksellä 14. päivänä toukokuuta 2008. Se saa taloudellista tukea Euroopan unionilta. Euroopan muuttoliikeverkoston tavoitteena on vastata yhteisön toimielinten sekä jäsenvaltioiden viranomaisten ja laitosten tarpeeseen saada tietoa maahanmuutto- ja turvapaikka-asioista. EMN tuottaa ajantasaista, puolueetonta, luotettavaa ja vertailukelpoista tietoa politiikan suunnittelun tueksi Euroopan unionissa ja sen jäsenvaltioissa. EMN antaa lisäksi yleisölle tietoa kyseisistä asioista.
