

**Kestävä maahanmuuttopolitiikka****Kirjausehdotukset:**

- Uudistetaan ulkomaalaislaki selkeämmäksi kokonaisuudeksi vastaamaan paremmin muuttuvan yhteiskunnan tarpeisiin.
- Tehostetaan turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmän toimintaa sekä paluita ja palautuksia kokonaisuutena:
 - varmistamalla turvapaikkapäätöksenteko 6 kuukaudessa ja uudistamalla vastaanottolakia mm. vastaanottopalvelujen lyhytaikaisuutta korostamalla;
 - etsimällä keinoja välttää toistuvien uusintahakemusten kierre ja panemalla turvapaikkamenettelyä koskevat EU-säännökset täysimääräisesti täytäntöön;
 - aikaistamalla ja systematisoimalla paluuneuvontaa ja laajentamalla avustetun vapaaehtoisen paluun kohderyhmää; ja
 - vaikuttamalla EU:n yhteiseen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan valmisteluun maahanmuuton hallinnon yhtenäistämiseksi koko unionin alueella ja turvapaikkaprosessin sujuvoittamiseksi varmistaen samalla kansainvälisen suojelun antaminen sitä tarvitseville.
- Pidetään valmistautuminen ja varautuminen muuttuviin muuttoliikkeisiin ja laajamittaisen maahantulon tilanteisiin korkealla tasolla:
 - varmistamalla asiantuntevaan analyysiin ja ennakointiin perustuva tilannekuva;
 - tehostamalla turvapaikkamenettelyä ottamalla käyttöön kansallinen rajamenettely; ja
 - kehittämällä edelleen myös häiriötilanteisiin varautumiseen ja hallintaan liittyvien säännösten kokonaisuutta ml. viranomaisten toimivaltuudet.
- Kehitetään ja vahvistetaan Eurooppaan suuntautuvia laillisia ja täydentäviä maahanmuuttoreittejä.
- Turvataan Maahanmuuttoviraston toimintakyky osoittamalla virastolle pysyvät resurssit hakemuskäsittelyn sujuvoittamiseksi, edistetään viraston automaattisen päätöksenteon käyttöönottoa valmistelemalla tarvittavat lainsäädäntömuutokset ja päivitetään kansalaisuuslakia.

Globaalin muuttoliikkeen juurisyyt sodista, konflikteista ja ilmastonmuutoksesta johtuvaan nälänhätään ja elinolojen kaventumiseen vaikuttavat suoraan ja epäsuorasti myös suomalaisen maahanmuuttotilanteeseen. Samalla kun voimakas väestönkasvu lähettää yhä useammat nuoret etsimään parempia mahdollisuuksia mm. Euroopasta, länsimaat kamppailevat vastakkaisen kehityskulun kanssa, joka liittyy väestön vanhentumiseen, huoltosuhteen kriisiytymiseen ja suhteellisen pian uhkaavaan väestön laskuun. ETLA:n tuoreen arvion¹ mukaan tarvitaan vuosittainen 44 000 hengen nettomaahanmuutto nykyisellä muuton ikä- ja sukupuolirakenteella, jotta syntyvien ja työikäisten ikäluokkien koko saadaan Suomessa vakaantumaan pysyvästi.

Eurooppaan suuntautuvan kasvavan maahanmuuton ansiosta myös Suomesta tulee yhä useammin kotimaa tänne muualta muuttaville tai täällä tilapäisesti opiskeleville ja työskenteleville. Suomi tarvitsee kestävän maahanmuuttopolitiikan, joka tarkastelee

¹ Maahanmuutto ja työvoiman riittävyys. Taloudellisten vaikutusten arviointi. ETLA:n raportti 132, 3.2.2023.



maahanmuuttoa kokonaisuutena, kokoaa yhteen eri toimijoiden vastuualueet ja asettaa niille yhtenäiset tavoitteet. Kestävä maahanmuuttopolitiikka edistää maahanmuuton vahvuuksia, ehkäisee ennalta ja ratkaisee siihen liittyviä haasteita sekä huomioi eri maahanmuuttajaryhmien tarpeet.

Toimivat lupa- ja kansalaisuuspalvelut ja koherentti lainsäädäntö tukevat luottamusta viranomaisten tasa-arvoiseen ja oikeudenmukaiseen toimintaan ja parempaa valmistautumista tuleviin muutoksiin. Nykyinen erittäin laaja ulkomaalaislaki tuli voimaan vuonna 2004. Laissa säädetään mm. maahantulon ja maassa oleskelun edellytyksistä, maasta poistamisesta, kansainvälisestä suojelusta, turvaamistoimista ja oikeusturvasta. Lukuisten muutosten johdosta laista on tullut pirstaleinen ja vaikeasti hahmotettava. Loppuvuodesta 2021 sisäministeriö asetti hankkeen ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen esiselvityksestä, joka valmistui 4.4.2023. Hankkeen tehtävänä on arvioida voimassa olevan ulkomaalaislain sisällön ja rakenteen nykytila ja toimivuus sekä tunnistaa keskeiset kehittämistarpeet ml. toimintaympäristön muutoksesta johtuvat kehittämiskohteet. Ulkomaalaislakia koskeva kokonaisuudistus tulee käynnistää heti seuraavan hallituskauden alusta.

Suomen maahanmuuttopolitiikka ja siihen liittyvän lainsäädännön valmistelu perustuvat hallituksen linjaamiin tavoitteisiin, EU:n yhteiseen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaan sekä kansainvälisiin sopimuksiin. Suomi tukee EU:n pyrkimyksiä löytää kestäviä ratkaisuja maahanmuuton parempaan hallintaan ja osallistuu aktiivisesti EU:n yhteisen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan kehittämiseen. Suomi tukee kansainvälisen suojelun painopisteen siirtämistä turvapaikkajärjestelmästä uudelleensijoittamiseen. Pakolaiskiintiö tulee määrittää heijastamaan entistä paremmin uudelleensijoittamisen tarvetta ja Suomen kantokykyä, ja pakolaiskiintiön rinnalle tulee rakentaa täydentäviä väyliä.

Maahanmuuttojärjestelmän kestävyys kannalta meillä tulee olla riittävät välineet tukea vapaaehtoista paluuta, mutta viime kädessä pystyä myös palauttamaan ne, jotka eivät täytä oleskeluluvan myöntämisen edellytyksiä. Erityisesti avustettua vapaaehtoista paluuta tulee arvioida ja sen käyttöä tehostaa, ja käyttää tältä osin hyväksi myös toiminnalle tarjolla oleva EU-tuki. Toimivia palautuksia edistetään erityisesti EU-tasolla, ja sekä paluu- että palautustoimintaa tulee kehittää kiinteässä yhteistyössä EU:n paluukoordinaattorin kanssa ja tehokkaassa dialogissa keskeisten kolmansien maiden kanssa. Toimivat paluut tuovat laaja-alaista hyötyä: niiden avulla tehostetaan EU:n yhteisen maahanmuutto- ja turvapaikkajärjestelmän kestävyttä ja toimivuutta, vahvistetaan Schengen-alueen toimintaa, estetään ilman oleskelulupaa maassa oleskelevien määrän kasvua ja heidän haavoittuvan asemansa hyväksikäyttöä, ja tehostetaan laillisten reittien luomista. Suomen on tärkeää osallistua EU:n kumppanuusohjelmien kehittämiseen ja käytännön toteuttamiseen tältä osin.

Laittomaan maahantuloon ja maassa oleskeluun tulee vaikuttaa ennakoivilla toimilla jo lähtö- ja kauttakulkumaissa. Luomalla laillisia väyliä maahanmuutolle vähennetään myös tarvetta laittomalle maahantulolle ja ehkäistään rikollisjärjestöjen tarjoamien salakuljetuspalveluiden kysyntää. Kehittämällä lähtömaiden elinolosuhteita rakennetaan luottamuksellista suhdetta kolmansien maiden kanssa, mikä mahdollistaa neuvottelemisen myös lähtömaille hankalammista asioista, kuten palautuksista.

Muita politiikka-alueita tulee pystyä käyttämään maahanmuuttopolitiikan tavoitteiden saavuttamisen tukemisessa. Esimerkiksi kauppa- ja kehitysapupolitiikkaa tulee arvioida myös



keinoina, joilla torjutaan laitonta maahanmuuttoa, edistetään tehokkaasti vapaaehtoista paluuta ja mahdollistetaan palautuksia. Kehitysapu sisältää myös tehokkaita toimenpiteitä muuttoliikkeen juurisyiden vähentämiseksi.

On koko yhteiskunnan etu, että Suomessa oleskelee mahdollisimman vähän ilman oleskeluoikeutta olevia henkilöitä. Heidän haavoittuva asemansa lisää riskiä esimerkiksi työperäisen hyväksikäytön tai ihmiskaupan uhriksi joutumisesta, tai ajautumisesta rikollisen toiminnan pariin. Tällä on myös yhteys yhteiskuntamme sisäisen turvallisuuden kehitykseen. Työperäistä maahanmuuttoa tehostettaessa tulee vahvistaa viranomaisyhteistyönä tehtävää riskiperusteista jälkivalvontaa, jotta nopeutetut prosessit eivät johda työperäisen hyväksikäytön lisääntymiseen.

Viime vuosien tapahtumat EU:n ulkorajoilla ovat osoittaneet, että maahantulon häiriötilanteiden syntyyn voivat vaikuttaa monenlaiset syyt ml. muuttoliikkeiden tarkoituksellinen ohjaaminen toisen valtion rajalle painostuskeinona. Menettelyyn liittyviä prosesseja tulee tehostaa ja jokaisella relevantilla viranomaisella tulee olla selkeä rooli itärajan turvaamisen osalta, myös mahdollisissa laajamittaisen tai välineellistetyn maahantulon tilanteissa. Kansallista rajamenettelyä koskeva aloite tulee saada eduskunnan uudelleen käsittelyyn. Ulkorajamme turvaamista koskevat tavoitteet on otettava huomioon myös Suomen käymissä EU:n yhteistä maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa koskevissa neuvotteluissa: solidaarisuuden vahvistamisen myötä myös Suomi saa tarvittaessa tukea muilta jäsenmailta.

Muuttoliikkeet ovat jatkuvassa muutoksessa. Se, kuinka hyvin maahanmuuton trendeihin ja näiden vaikutuksiin valmistaudutaan, vaikuttaa suoraan siihen, voidaanko rajat ylittävään liikkuvuuteen ja maahanmuuttoon suhtautua uhkana vai mahdollisuutena. Ukrainaista paenneiden tilapäisen suojelun nopea järjestäminen toimii hyvänä esimerkkinä nopeasti muuttuvasta maahanmuuttotilanteesta, johon pystyttiin vastaamaan tehokkaan valmiuden ja varautumisen avulla sekä tiiviillä kansallisen ja EU-tason yhteistyöllä. On tärkeää, että tästä saadut opit hyödynnetään tulevaisuuden valmiustyössä. Yhteistä tilannekuvaa, analyysiä ja ennakkointia on tehostettava ja kehitettävä edelleen, jotta erilaisiin tilanteisiin voidaan valmistautua paremmin ja pohjata niitä koskeva päätöksenteko oikea-aikaiseen tietoon.

Yhteyshenkilö:

Ylijohtaja Minna Hulkkonen, Sisäministeriö, Maahanmuutto-osasto

minna.hulkkonen@gov.fi

Puh. +358 295 488 600

**LIITE I: Ulkomaalaislain kokonaisuudistus****Täydentävä kirjausehdotus:**

- Käynnistetään ulkomaalaislain kokonaisuudistus.
 - Uudistetaan ulkomaalaislainsäädäntö selkeämmäksi kokonaisuudeksi tavoitteena vastata elinvoimaisen yhteiskunnan muuttuviin tarpeisiin ja vahvistaa asiakaslähtöisyyttä.
 - Joustavoitetaan ja yksinkertaistetaan oleskelulupajärjestelmää niin, että lupaprosessit olisivat sujuvia sekä asiakkaiden että viranomaisten kannalta.

Nykyistä ulkomaalaislakia on sen voimassaolon aikana muutettu noin 100 kertaa. Lukuisat muutokset ovat tehneet laista **pirstaleisen ja monimutkaisen** kokonaisuuden. Saadun palautteen ja tehdyn selvityksen perusteella **tarve lain uudistamiselle on ilmeinen** niin asiakkaiden kuin lain soveltajien näkökulmasta.

Maahanmuuton merkitys yhteiskunnassa on kasvanut. Ulkomaalaislaki on **keskeisin maahanmuuttoa sääntelevä laki**, jonka vaikutukset ulottuvat laajalti suomalaiseen yhteiskuntaan. Sujuvilla maahanmuuttoprosesseilla tuetaan Suomen elinvoimaisuutta ja kilpailukykyä. Kyse on myös yksilöiden oikeusturvasta ja hyvän hallinnon periaatteiden noudattamisesta.

Uudistuksessa ulkomaalaislaki on ajantasaistettava vastaamaan nyky-yhteiskunnan tarpeita. Uudistustyössä lain **läpileikkaaviksi periaatteiksi** otettaisiin asiakaslähtöisyys, perus- ja ihmisoikeuslähtöisyys sekä digitalisaation ja teknologisen kehityksen hyödyntäminen.

Kokonaisuus on niin laaja, että sitä ei voida kokonaan toteuttaa yhdessä hallituskaudessa. Laki olisi uudistettava **kokonaisuudessaan**, mutta uudistaminen toteutettaisiin **osahankkeina**.

Kiireellisimmäksi ja keskeisimmäksi sisällölliseksi uudistamisen kohteeksi on tunnistettu **oleskelu-lupajärjestelmän yksinkertaistaminen ja joustavoittaminen**. Uudistustyö aloitettaisiin tästä kokonaisuudesta, jolla edistetään asiakaslähtöisyyttä ja sujuvoitetaan maahanmuuttoa.

Laaja kokonaisuudistus ja sen laadukas valmisteluprosessi edellyttävät **riittävästi aikaa ja tarvittavat resurssit**. Tarvitaan keskeisten ministeriöiden, erityisesti SM:n, TEM:n ja UM:n, välistä yhteistyötä ja koordinaatiota.

Ulkomaalaislain kokonaisvaltainen ja pitkäjänteinen uudistaminen voisi hyötyä siitä, että valmistelua seuraamaan perustettaisiin **parlamentaarinen seurantaryhmä**.

Linkki ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen esiselvityksen raporttiin: *Näkökohtia ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen valmisteluun* <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-983-7>

**LIITE II: Paluu- ja palautustoiminta****Täydentävät kirjausehdotukset:**

- Vaikutetaan EU:n maahanmuuttopolitiikan valmisteluun kokonaisvaltaisesti ja etupainotteisesti korostamalla tehostettua EU-vetoista, mutta myös jäsenmaiden toiminnan ja velvoitteet tunnustavaa palautuspolitiikkaa ja –toimintaa.
- Tuodaan muuttoliike- ja palautuskysymykset kiinteäksi osaksi Suomen kokonaisvaltaista ulkopoliittikkaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen huomioiden.
- Pyritään kaikin mahdollisin kansallisin toimin tukemaan takaisinottosopimusten ja -järjestelyjen aikaansaamista kolmansien maiden kanssa.
- Vahvistetaan avustetun vapaaehtoisen paluun järjestelmää laajentamalla sen kohderyhmää lainmuutoksella tehden siitä ensisijainen vaihtoehto turvata kielteisen päätöksen saaneiden maasta poistuminen kestävää paluuta tukien.
- Lisätään nykyistä aikaisemmassa vaiheessa annettavaa laadukasta ja systemaattista paluuneuvontaa kiinnittäen huomiota neuvojien ja koulutuksen lisäresursseihin.

Joka vuosi noin 500 000 kolmannen maan kansalaista määrätään poistumaan EU:n alueelta, koska he oleskelevat alueella ilman oleskeluoikeutta. Kuitenkin käytännössä vain noin 30 prosenttia maastapoistamispäätöksen saaneista poistuu tai poistetaan EU-alueelta. Taustalla on useita tekijöitä, mutta haasteena on ollut erityisesti joidenkin kolmansien maiden välinpitämättömyys kansainvälisen oikeuden tai takaisinottosopimusten mukaisista velvoitteista ottaa omat kansalaiset takaisin, haluttomuus tunnistaa omia kansalaisiaan tai myöntää heille matkustusasiakirjoja ja hyväksyä muita kuin vapaaehtoisesti palaavia. Monille maille vastahakoisten kansalaisten palauttaminen kotimaihinsa viranomaistoimin on sisäpoliittisesti arkaluonteista, ja neuvottelut asiasta ovat siksi hyvin haastavia.

Ensisijaisesti kielteisen päätöksen saaneen tulisi lähteä maasta vapaaehtoisesti. Avustetussa vapaaehtoisessa paluussa palaajaa tuetaan matkajärjestelyissä ja tarvittaessa uudelleenkotoutumisessa, millä pyritään varmistamaan palaavien inhimillinen ja kestävä paluu lähtömaihin. Vapaaehtoinen paluu on yleensä myös kustannustehokkaampi vaihtoehto kuin palauttaminen, ja se antaa palaajille mahdollisuuksia elinkeinon hankkimiseen paluun jälkeen vähentäen siten myös tarvetta lähteä maasta uudelleen. Tällä hetkellä lakisääteisen vapaaehtoisen paluun mukaisen avustuksen saamisen edellytys turvapaikkaa hakeneelle on, että hän poistuu maasta vapaaehtoisesti peruttuaan hakemuksensa tai hakemuksen tultua hylätyksi. Myös ihmiskaupan uhrin vapaaehtoista paluuta voidaan avustaa. Näitä tapauksia on käytännössä ollut huomattavan vähän. Tuen paremmaksi kohdentamiseksi tulee arvioida sen laajentamista muille ryhmille, esimerkiksi kansainvälistä suojelua hakeneille, jotka ovat saaneet oleskeluluvan muulla kuin kansainvälisen suojelun perusteella, joka on sittemmin umpeutunut.

Jos henkilö ei palaa vapaaehtoisesti, poliisin lakisääteinen tehtävä on poistaa henkilö maasta. Järjestelmän perälautana tulee olla toimiva palautusjärjestelmä, jossa vuoropuhelun tehostaminen kolmansien maiden kanssa korostuu. Palautuksia ei voida toteuttaa ilman kolmansien maiden kanssa tehtävää yhteistyötä, jota tekevät kaikki jäsenmaat, Suomi mukaan lukien, kahdenvälisesti ja hieman erilaisista lähtökohdista. EU:n jäsenmaat kohtaavat samoja ongelmia palautusten toteuttamisessa, mikä lisää Euroopan komissioon kohdistuvia paineita



yhteisten, tehokkaiden toimien kehittämiseksi paluiden sujuvoittamiseksi. EU tukeekin jäsenmaita muun muassa neuvottelemalla takaisinottosopimuksista ja panemalla ne täytäntöön. Yhteistyössä on saavutettu myönteisiä tuloksia, mutta EU:n palauttamis- ja takaisinottoyhteistyössä on edelleen jatkuvia haasteita useiden kolmansien maiden kanssa lisääntyneistä aloitteista huolimatta.

Tästä syystä on tärkeää tehdä EU:n sisällä riittävästi toimia. Esimerkiksi se käytännön tuki, jota Frontex tarjoaa palautusten, avustetun vapaaehtoisen paluun ja uudelleenkotoutumisen suhteen, on ensiarvoisen tärkeää ja sen hyödyntämistä tulee johdonmukaisesti lisätä. On myös keskeistä, että Suomi tukee toukokuussa 2022 aloittaneen komission alaisen EU:n paluukoordinaattorin työtä, jonka operatiivisen strategian avulla pyritään pureutumaan erityisesti vapaaehtoisten paluiden tehostamiseen ja palautusten haasteiden ratkaisemiseen.

EU-yhteistyöllä on erityisen tärkeä vaikutus Suomen kaltaisen suhteellisen pienen jäsenmaan mahdollisuuksiin harjoittaa uskottavaa ja kestävästä paluu- ja palautuspolitiikka. On tärkeää käyttää johdonmukaisesti hyväksi kaikkia mahdollisia käytettävissä olevia välineitä viisumipolitiikasta kehitysyhteistyöhön, investointeihin, kauppaan ja työllisyyteen relevanttien kolmansien maiden kanssa käytävässä vuoropuhelussa, jotta maahanmuuttoyhteistyöhön saataisiin tasapainoisempi ja kokonaisvaltaisempi lähestymistapa. Tämä on vuosien ajan vahvistettu useissa Eurooppa-neuvoston päätelmissä, joissa mainitaan erityisesti kauppa-, viisumi- ja kehitysyhteistyöpolitiikka. Esimerkiksi kehitysyhteistyöpolitiikka sisältää myös tehokkaita toimenpiteitä muuttoliikkeen perimmäisten syiden hillitsemiseksi. Olisi myös tärkeää arvioida sellaisten uusien välineiden kehittämistä, joilla vahvistettaisiin EU:n reagointikykyä tapauksissa, joissa kolmannet maat eivät tee yhteistyötä takaisinoton alalla. Jäsenmaiden sisäisen strategisen ja poliittisen koordinoinnin parantaminen on tässä suhteessa avainasemassa.

Tehokkaasti toimeenpantu paluu- ja palauttamispolitiikka on välttämätön edellytys ei pelkästään Suomen ja EU:n turvapaikkajärjestelmän tehokkaalle toiminnalle, vaan pidemmällä aikavälillä myös Schengen-järjestelmän, EU:n sisäisen turvallisuuden ja eurooppalaisen rajaturvallisuusmallin toimivuudelle ja kestävyydelle. Toimiva paluu- ja palautuspolitiikka vahvistaa myös oman yhteiskuntamme resilienssiä; laitton oleskelu heikentää yleistä luottamusta järjestelmän toimivuuteen ja oikeutukseen.

**LIITE III: Laiton maahantulo ja Suomessa ilman oleskeluoikeutta oleskelevat****Täydentävät kirjausehdotukset:**

- Ensimmäisenä keinona nk. varjoyleiskunnan syntyminen ehkäisemiseksi tehostetaan toimia paluu- ja palautusjärjestelmän edelleen kehittämiseksi ja vahvistamiseksi. Lisäksi vaikutetaan Suomessa ilman oleskeluoikeutta maassa oleskelevien henkilöiden tilanteeseen:
 - vahvistamalla viranomaisten välistä yhteistyötä ilman oleskeluoikeutta maassa oleskelevien henkilöiden kokonaistilanteen paremmaksi selvittämiseksi ja heihin kohdistuvan hyväksikäytön tehokkaammaksi ehkäisemiseksi;
 - kehittämällä edelleen Suomessa ilman oleskeluoikeutta olevia henkilöitä koskevaa tilannekuvaa, analyysiä ja ennakkointia, jotta päätöksenteko pohjautuu yhdenmukaiseen, kattavaan ja ajantasaiseen tietoon; ja
 - ottamalla ilman oleskeluoikeutta maassa oleskelevat henkilöt ja heidän tilanteensa huomioon ulkomaalaislain kokonaisuudistustyössä.

On tärkeää muistaa, että EU:n alueelle saavutaan yhä pääasiassa laillisesti työn tai perhesyiden takia, ja että vain pieni osa ihmisistä saapuu laittomasti. Sama pätee myös Suomen kohdalla. Laiton maahantulo ja maassa oleskelu ovat Suomessa edelleen vähäistä suhteessa sekä muiden Euroopan maiden tilanteeseen että Suomeen suuntautuvaan kokonaisuudistoliikkeeseen.

Nykyisen hallitusohjelman kirjausten mukaisesti laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastainen toimintaohjelma on päivitetty vuosille 2021-2024. Sen tavoitteena on vaikuttaa kokonaisvaltaisesti laittomaan maahantuloon ja maassa oleskeluun, ehkäistä rajat ylittävää rikollisuutta, varjoyleiskunnan syntyä ja ilman oleskeluoikeutta maassa oleskelevien hyväksikäyttöä, sekä parantaa ihmiskaupan uhrien asemaa. Toimintaohjelmassa tuodaan esiin EU-tasoisia toimia laittoman maahantulon ja maassa oleskelun torjunnassa. Suomen kaltaiselle pienelle jäsenmaalle on hyödyllistä olla myös tällä osa-alueella aktiivisesti mukana EU-yhteistyössä, jonka tulokset ovat usein kansallisia toimia vaikuttavampia. Toimintaohjelman sisältämien toimenpiteiden toteutumista seurataan säännöllisesti ja arvioidaan erikseen sekä ohjelman puolivälissä että sen päättyessä ml. ohjelman jatkosta päättäminen.

Maassa ilman oleskeluoikeutta oleskelevien henkilöiden tilanteeseen ei pystytä vastaamaan yhden selkeän ratkaisun avulla. Tämä johtuu erityisesti siitä, että paluut ja palautukset EU:n alueelta eivät tällä hetkellä toimi toivotulla tavalla. Eri toimenpiteillä pyritään vähentämään riskejä, joita tilanteesta aiheutuu henkilöille itselleen ja yhteiskunnalle. Myös muut EU-maat ovat Suomen tavoin pohtineet ratkaisuja pitkään maassa ilman oleskeluoikeutta oleskelleiden tilanteeseen. Kansallisia ratkaisuja pohdittaessa hyödynnetään muiden EU-maiden kokemuksia ja hyviä käytänteitä. Ilmastonmuutos, globaali eriarvoisuus ja konfliktit muuttavat ja lisäävät muuttoliikettä. Siksi laittomaan maahantuloon ja maassa oleskeluun on erityisen tärkeää vaikuttaa myös ennakoivilla toimilla lähtö- ja kauttakulkumaissa.

Samalla kun kehitetään lähtömaiden elinolosuhteita, rakennetaan luottamuksellista suhdetta niiden kanssa. Laillisten väylien kehittäminen esimerkiksi EU-rahoitteisten kumppanuusohjelmien kautta on tärkeä viesti sekä Eurooppaan pyrkiville että heidän lähtömailleen. Yhdenvertaisemmat kumppanuudet lähtömaiden kanssa mahdollistavat



neuvottelemisen myös niille hankalista asioista, kuten palautuksista. Tämä voi puolestaan vähentää painetta pyrkiä Eurooppaan laittomasti tai tukeutua tässä laitonta maahantuloa järjestäviin rikollisryhmiin.

Muuttoliikeviestinnällä, eli muuttoliikkeisiin vaikuttavalla siirtolaisuuden lähtö-, kauttakulku- ja kohdemaihin suunnatulla tai paikan päällä tehtävällä viestinnällä, on tärkeä rooli ihmisten tietouden lisäämisessä muuttoliikkeen käytännöistä ja riskeistä. Erityisenä haasteena on kumota ihmissalakuljettajien ja epärehellisten työnvälittäjien antamaa väärää tietoa ja katteettomia lupauksia. Kansainvälisen muuttoliikkeen kasvaessa toimintaympäristön muutosten ennakoinnin merkitys korostuu entisestään sekä kansallisissa että EU-tason toimissa.

Ilman oleskeluoikeutta maassa oleskelevia koskeva ilmiö on Suomessa suhteellisen uusi. Tämän vuoksi näiden henkilöiden elämää ja tilannetta on toistaiseksi tutkittu melko vähän. Ilmiö on moniulotteinen ja monilta osin viranomaisilta piilossa, ja siksi myös vaikea kattavasti selvittää. Viranomaisilla on hieman parempi käsitys turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmän kautta laittomaan oleskeluun päätyneiden henkilöiden määristä. Sen sijaan muiden ilman oleskeluoikeutta maassa olevien osalta kuva on puutteellinen. Parempi tilannekuva itse ilmiöstä ja ilman oleskeluoikeutta olevista ihmisistä on edellytys vaikuttavien toimenpiteiden tunnistamiseksi ja toteuttamiseksi.

On tärkeää pyrkiä aktiivisesti ennalta ehkäisemään sellaisten rikollisryhmien toimintaa, jotka käyttävät hyväkseen ja luovat valtavia taloudellisia voittoja usein hädänalaisten ihmisten tarpeesta pyrkiä EU:n alueelle laittomasti. Ihmissalakuljetuksen vastainen työ tulee priorisoida myös tulevaisuudessa sisäisen turvallisuuden ja järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen työn puolella.

Yhteiskunnan marginaaliin jäävät ihmiset, joilla ei ole oleskeluoikeutta, ovat erityisen haavoittuvassa asemassa ja voivat päätyä työperäisen hyväksikäytön ja ihmiskaupan uhreiksi tai muun rikollisen toiminnan kohteiksi, tai ajautua itse rikollisen toiminnan pariin. Varjoyhteiskunnan ehkäiseminen on tärkeää myös sisäisen turvallisuuden näkökulmasta. Ilman oleskeluoikeutta maassa oleviin kohdistuvat rikokset jäävät usein raportoimatta, sillä he pyrkivät tavallisesti pysymään viranomaisilta piilossa. Heillä voi olla vaikeuksia luottaa yhteiskunnallisiin toimijoihin tai asioida viranomaisten kanssa, koska he pelkäävät joutuvansa kiinniotetuiksi ja palautetuiksi kotimaahansa. Pelko palvelee erityisesti hyväksikäyttäjiä, joiden etu on, ettei uhri tunne oikeuksiaan, eikä osaa tai uskalla hakea apua. Kaikissa toimissa tulee kiinnittää erityistä huomiota haavoittuvassa asemassa oleviin henkilöihin. Ilman oleskeluoikeutta maassa olevan tulisi pystyä ilmoittamaan tietämästään rikoksesta, tai rikoksen ja hyväksikäytön uhri asioimaan lainvalvontaviranomaisten kanssa, ilman pelkoa välittömästä palauttamisesta.

**LIITE IV: Varautuminen erilaisiin maahantulon häiriötilanteisiin kuten laajamittaiseen tai välineellistettyyn maahantuloon****Täydentävät kirjausehdotukset:**

- Pidetään valmistautuminen ja varautuminen muuttuviin muuttoliikkeisiin ja laajamittaisen maahantulon tilanteisiin korkealla tasolla.
- Tarkastellaan ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen yhteydessä myös maahantulon häiriötilanteisiin varautumiseen ja hallintaan liittyvien säännösten kokonaisuutta ja tehdään tarpeelliset muutokset.
- Vastaanottolakia uudistettaessa huomioidaan valmiuden ylläpitäminen yhtenä keskeisenä vastaanottojärjestelmän tehtävänä.
 - Mahdollistetaan vastaanottopalveluiden järjestämisessä tiivis yhteistyö kuntien, hyvinvointialueiden ja keskeisten valmiustoimijoiden kanssa.
- Huolehditaan, että erilaisiin maahantulon häiriötilanteisiin varautumisen resurssit ja viranomaisten osaaminen ovat jatkuvasti riittävällä tasolla.
- Varmistetaan, että Suomi ei jää häiriötilanteessa yksin.
 - Etsitään ratkaisuja EU-tasolla neuvoteltavan lainsäädännön osalta, ja huolehditaan siitä, että Suomi saa tarvittaessa riittävästi sekä poliittista että käytännöllistä tukea Euroopan unionilta sekä toisilta jäsenmailta kahdenvälisesti.

Maailmassa oli vuoden 2022 puolivälissä noin 103 miljoonaa konfliktien, väkivallan tai muun turvallisuutta uhkaavan tilanteen, vainon tai ihmisoikeusrikkomusten vuoksi kotoaan lähtemään joutunutta ihmistä. Heistä noin 53 miljoonaa on paossa oman kotimaansa sisällä. Siirtymään joutuneiden ihmisten määrä on UNHCR:n mukaan yli kaksinkertaistunut kymmenessä vuodessa. Venäjän hyökkäysota Ukrainassa on aiheuttanut Eurooppaan suurimman pakolaiskriisin sitten toisen maailmansodan. Maahantulo Eurooppaan on muutenkin kasvussa. Väestöliikkeet voivat kohdistua Suomeen sekä ulko- että sisärajojen kautta.

Maahantulon häiriötilanteisiin varautuminen on aiemmin perustunut lähtöajatukseseen siitä, että laajamittaisen maahantulon tilanteiden taustalla on esimerkiksi sota, konflikti, pandemia tai äkillinen ympäristökatastrofi, joiden vuoksi Suomeen pyrkisi kerralla suuri määrä suojelun tarpeessa olevia ihmisiä. Viime vuosien tapahtumat etenkin Euroopassa ovat kuitenkin osoittaneet, että muuttoliikkeiden tarkoituksellista ohjaamista toisen valtion rajalle käytetään myös yhtenä keinona painostaa valtioita. Vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuva maahantulo ei edellytä maahantulijoiden suurta määrää, mutta se voi johtaa myös laajamittaisen maahantulon tilanteeseen.

Laajamittaisen tai välineellistetyn maahantulon tilanteessa sisäasiainhallinnon viranomaisten toiminnan tärkeimpinä tavoitteina on pitää tilanne hallittuna rajalla ja rajanylityspaikoilla, pitää turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmä toimintakykyisenä kaikissa tilanteissa, huolehtia yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta koko yhteiskunnassa, sekä huolehtia maahantulijoiden oikeudesta hakea suojelua ja saada välttämätöntä huolenpitoa. Välineellistetyn maahantulon tilanteessa korostuu viranomaisten kyky pitää tilanne



kokonaisuudessaan hallittuna, ja varmistaa, että tilanteen poliittiselle ratkaisemiselle jää riittävästi aikaa ja tilaa.

Suomi on hyvin varautunut laajamittaisen maahantulon tilanteisiin. Varautumista on edistetty voimakkaasti erityisesti vuosien 2015-16 tilanteen pohjalta. Valmiussuunnitelmat ovat huomattavasti aiempaa kattavampia ja laadukkaampia, ja niiden toimivuutta testataan harjoittelemalla säännöllisesti. Maahanmuuttovirasto pystyy tarvittaessa lisäämään majoituspaikkoja nopeasti, ja on kehittänyt varautumiseen liittyvää yhteistyötä myös kuntien ja kolmannen sektorin kanssa. Tietojärjestelmiä ja viranomaisyhteistyötä Maahanmuuttoviraston, Rajavartiolaitoksen ja poliisin kesken on kehitetty, jotta maahantulijat saadaan nopeasti rekisteröidyksi ja asian käsittely vireille. Valmiutta on silti tarpeen edelleen kehittää.

Yhtenä keskeisenä varautumiskeinona on selkeä lainsäädäntö ja viranomaisten riittävät toimivaltuudet toimia ennalta ehkäisevästi ja tehokkaasti häiriötilanteissa. Lainsäädäntöä onkin kehitetty valmiuden näkökulmasta viime vuosina eri tavoilla, mutta kokonaisuuden yhteneväisyyttä ja kattavuutta on tarpeen tarkastella myös ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen ja vastaanottolain päivittämisen yhteydessä. Myös tiedon systemaattisen keräämisen ja analysoinnin kehittämiseen on panostettava, jotta monimutkaisiin muuttoliiketilanteisiin osataan varautua ja pohjata niitä koskeva päätöksenteko oikea-aikaiseen tietoon.

Suomi on tiiviisti osa EU:n maahanmuuttopolitiikkaa ja muuttoliiketilanne EU:ssa vaikuttaa aina myös Suomeen. Ratkaisut erilaisiin tilanteisiin, kuten poliittiseen painostukseen, edellyttävät yhteistyötä EU-tasolla mutta myös kahdenvälisesti jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden kanssa. EU:n ulkoista toimintakykyä, yhtenäisyyttä ja unionin globaalia johtajuutta lujittamalla Suomi vahvistaa myös omaa valmiuttaan ja turvallisuuttaan. EU-lainsäädännöllä tulee taata viranomaisille riittävät keinot ja toimivaltuudet toimia ennalta ehkäisevästi ja tehokkaasti häiriötilanteissa. EU:ssa vuodesta 2016 valmisteilla olleen maahanmuutto- ja turvapaikkauudistuksen lisäksi Euroopan komissio on vuosien 2020 ja 2021 aikana esittänyt uutta lainsäädäntöä muuttoliikkeen välineellistämiseen sekä kriisi- ja *force majeure* -tilanteisiin vastaamiseksi. Komissio on lisäksi vuoden 2021 lopulla antanut Schengenin rajasäännösten muuttamista koskevan ehdotuksen, joka sisältää mm. määritelmän muuttoliikkeen välineellistämisestä. Suomen on välttämätöntä edesauttaa EU-politiikan ja -lainsäädännön kehitystä myös tässä yhteydessä.

**LIITE V: Kansainvälistä suojelua hakevien vastaanottotoiminta****Täydentävät kirjausehdotukset:**

- Turvataan vastaanottojärjestelmän toimintaedellytykset päivittämällä vastaanottolakia vastaamaan paremmin muuttuvien muuttoliikkeiden vaatimuksiin.
- Vahvistetaan valmiuden ylläpitämistä vastaanottojärjestelmän keskeisenä tehtävänä sekä mahdollistetaan vastaanottopalveluiden järjestäminen yhteistyössä kuntien, hyvinvointialueiden ja keskeisten valmiustoimijoiden kanssa.
- Selvitetään kuntien kanssa tehtävän yhteistyön (nk. kuntamalli) toimivuus vastaanoton järjestämisessä ja mahdollistetaan tarvittaessa mallin jatkuvuus.
- Tuetaan asiakkaiden hyvinvointia, toimintakykyä ja omatoimisuutta varmistamalla vastaanottopalveluiden ja vastaanottokeskuksissa järjestettävän opintotoiminnan laatu ja tarkoituksenmukaisuus.
- Varmistetaan lapsen edun toteutuminen vastaanottoprosessin aikana esimerkiksi kehittämällä ilman huoltajaa maahan tulevien alaikäisten edustajajärjestelmää koskevaa lainsäädäntöä.
- Tasapainotetaan vastaanoton kustannuksia sujuvoittamalla turvapaikkaprosessia ja tukemalla vapaaehtoista ja erityisesti avustettua vapaaehtoista paluuta sekä viime kädessä palautuksia.

Suomi on vastaanottanut Venäjän hyökkäyssodan alettua yli 50 000 Ukrainasta paennutta henkilöä. Ukrainalaiset ovat voineet hakea Suomesta tilapäistä suojelua, jonka jälkeen heidän toimeentulonsa ja hyvinvointinsa on varmistettu vastaanottojärjestelmän toimesta. Keväästä 2023 alkaen tilapäistä suojelua saavilla on mahdollisuus hakea kotikuntaa ja siirtyä vastaanottojärjestelmästä kuntien ja hyvinvointialueiden palveluiden piiriin. Kotikuntaa hakevien määrää on mahdotonta arvioida etukäteen. Samanaikaisesti on kuitenkin arvioitu, että tämän vuoden aikana tilapäistä suojelua hakee Suomesta edelleen noin 20 000-30 000 ukrainalaista. EU-tason tilapäistä suojelua koskevan järjestely jatkuu nykyisin päätöksin keväälle 2024, mutta sitä voidaan jatkaa kevääseen 2025. Hyvissä ajoin ennen järjestelyn ja siihen liittyvän kansallisen oleskeluluvan voimassaolon päättymistä on varmistettava, että Suomeen jäävien ukrainalaisten lupa-asiat hoidetaan sujuvasti.

Suomi on tähän mennessä onnistunut Ukrainasta saapuneiden tilapäisen suojelun hakijoiden vastaanottamisessa. Kaikille tulijoille on järjestynyt majoitus ja järjestelmä on pystynyt vastaamaan asiakkaiden palvelutarpeisiin.

Vastaanoton järjestämisessä on ensimmäistä kertaa hyödynnetty myös kuntien kanssa tehtävää yhteistyötä, joka on mahdollistanut ukrainalaisten asumisen jatkumisen siellä, mihin he ovat heti maahan tullessaan hakeutuneet. Tämän nk. kuntamallin piirissä on tällä hetkellä noin 6 000 asiakasta ja kuntamallin sopimus on tehty 137 kunnan kanssa. Myös jatkossa on varmistettava, että vastaanottojärjestelmällä on joustava kyky reagoida yllättäviin maahanmuuton tilanteisiin. Lainsäädännön tulee mahdollistaa se, että valmiutta ja varautumista voidaan rakentaa tiiviissä yhteistyössä niin kuntien, hyvinvointialueiden kuin muidenkin toimijoiden kanssa.

Hyvin toimivat vastaanottopalvelut tukevat sekä järjestelmän asiakkaita että yhteiskunnan sisäistä turvallisuutta ja vakautta. Osana valmiutta tuleekin tarkastella myös



vastaanottopalveluiden järjestämiseen liittyviä kysymyksiä. Lisäksi vastaanottopalveluiden sisältö ja laatu vaikuttavat suoraan siihen, millaisilla edellytyksillä asiakkaat siirtyvät vastaanottojärjestelmästä kuntien ja hyvinvointialueiden palveluiden piiriin. Esimerkiksi hyvin käynnistyneet suomen tai ruotsin kielen opinnot vauhdittavat kotoutumisen jatkumista myös kunnissa.

Ilman huoltajaa maahan tulevalle alaikäiselle määrätään vastaanottolain mukaisesti edustaja, joka käyttää lapsen huoltajalle kuuluvaa puheoikeutta. Alaikäisen saatua oleskeluluvan edustajan tehtävä jatkuu kotoutumislain perusteella. Edustajatoimintaa koskevan lainsäädännön osalta on useassa eri poikkihallinnollisessa työryhmässä määritelty kehittämistarpeita, jotka toteuttamalla voitaisiin tukea lapsen edun parempaa toteutumista. Myös eduskunnan oikeusasiamies on lausunnoissaan kiinnittänyt huomiota mm. edustajan tehtävän ja kelpoisuusvaatimusten suppeaan säätelyyn suhteessa tehtävän vaativuuteen.

Sujuva ja tehokas turvapaikkajärjestelmä ja toimiva vapaaehtoisen paluun järjestelmä tukevat parhaiten myös vastaanottojärjestelmän toimivuutta ja kustannustehokkuutta. Mahdollisimman lyhyt vastaanottoprosessi edistää lisäksi parhaalla tavalla asiakkaan hyvinvointia ja kotoutumista sekä edesauttaa myös kotimaahan paluuta mahdollisen kielteisen päätöksen jälkeen.

**LIITE VI: Uusintahakemukset****Täydentävät kirjausehdotukset:**

- Etsitään keinoja välttää toistuvien uusintahakemusten kierre
 - Selvittämällä, millaisia ratkaisuja muissa EU-valtioissa on kehitetty uusintahakemusten käsittelyyn ja niitä koskevaan ilmiöön laajemmin, ja arvioimalla, voidaanko niitä hyödyntää Suomessa; ja
 - Tehostamalla turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmän toimintaa sekä paluita ja palautuksia kokonaisuutena, ml. varmistamalla turvapaikkapäätöksenteko 6 kuukaudessa ja uudistamalla vastaanottolakia mm. vastaanottopalvelujen lyhytaikaisuutta korostamalla.

Vaikka perusteettomat uusintahakemukset² jätetään useimmiten tutkimatta tai ratkaistaan nopeutetussa menettelyssä, vaatii niiden käsittely Maahanmuuttovirastolta resursseja. Uusintahakemusten käsittely vaikuttaa myös viraston käsittelyaikoihin. Samalla viraston on varmistettava, että tutkittavaksi ottamisen edellytykset täyttävät uusintahakemukset myös otetaan tutkittavaksi ja asiassa tehdään uusi päätös. Uusintahakemukset on huomioitava myös vastaanottojärjestelmän resursoinnissa ja paikkojen määrässä. Turvapaikanhakijalla on oikeus vastaanottopalveluihin ja tämän oikeuden päättymisestä säädetään laissa kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (ns. vastaanottolaki). Uusintahakemuksista aiheutuu kustannuksia myös poliisille, jos uusintahakemus estää jo suunnitellun maastapoistamisen täytäntöönpanon. Uusintahakemuksista tehtyjen valitusten käsittely vaatii puolestaan resursseja hallintotuomioistuimilta ja avustajilta.

Uusintahakemusten määrään ja uusintahakemusten kierteeseen johtaviin syihin ei pystytä vastaamaan yhden selkeän ratkaisun avulla. Ulkomaalaislakiin kesäkuussa 2019 tehdyillä muutoksilla otettiin täysimääräisesti käyttöön ns. menettelydirektiivin liikkumavara perusteettomien uusintahakemusten käsittelyyn ja maasta poistamisen täytäntöönpanoon. Onkin selvittävää, millaisia ratkaisuja muissa EU-valtioissa on kehitetty uusintahakemusten käsittelyyn ja niitä koskevaan ilmiöön laajemminkin, ja voidaanko niitä hyödyntää Suomessa.

Uusintahakemusten kierteen juurisyihin puuttuvilla ratkaisuilla vaikutetaan suoraan uusintahakemusten määrään ja vältetään se, että Suomeen syntyy ihmisryhmiä, jotka oleskelevat maassa pitkään ilman oleskelulupaa. Ratkaisuista tärkeimmät ovat ensimmäisen hakemuksen tehokas ja hakijan oikeusturvan takaava tutkinta ulkomaalaislain 6 kuukauden määräajassa ja nopea paluu kielteisen päätöksen jälkeen. Myös vastaanottolakia uudistettaessa varmistetaan se, että järjestelmä ei kannusta tekemään uusintahakemusta vain vastaanottopalvelujen saamiseksi.

Uusintahakemusten määrään vaikuttavat myös mahdollisuudet jäädä maahan jollain muulla perusteella, jos oleskeluluvan edellytykset täyttyvät. Koska yksi kannuste uusintahakemuksen

² Ulkomaalaislain 102 §:n mukaan uusintahakemuksella tarkoitetaan kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta, jonka ulkomaalainen tekee saatuaan lainvoimaisen päätöksen Maahanmuuttovirastolta tai hallintotuomioistuimelta aikaisemmin tekemäänsä hakemukseen, kun hän oleskelee edelleen maassa tai on päätöksen saatuaan lyhyeksi ajaksi poistunut maasta.



tekemiselle on välttyä ns. paperittomuudelta³, ratkaisuilla pitkään maassa ilman oleskeluoikeutta oleskelleiden tilanteeseen ja kokonaisuudistuksen yhteydessä tehtävillä oleskelulupajärjestelmän muutoksilla voi olla vaikutusta myös uusintahakemusten määrään. Vaikutusta voi olla myös vapaaehtoista paluuta tai uudelleenkotoutumista koskevilla toimilla. Onkin huomattava, että jonkin toisen muuttoliikkeen alueen politiikan muutoksilla voidaan vaikuttaa myös uusintahakemusten määrään.

Ulkomaalaislain kansainvälistä suojelua koskeva sääntely perustuu EU lainsäädäntöön. Uusintahakemusten käsittelystä säädetään ns. menettelydirektiivissä 2013/32/EU. Kansainvälistä suojelua hakevaa ei voida estää tai rajoittaa esittämästä uusia perusteita hakemuksensa perusteeksi, ja hakemus on käsiteltävä. Kesäkuussa 2019 voimaan tulleella ulkomaalaislain muutoksella täsmennettiin uusintahakemuksen tutkittavaksi ottamista koskevaa sääntelyä. Lisäksi maasta poistamisen täytäntöönpanoa koskevaa sääntelyä täydennettiin siten, että vain maasta poistamisen estämisen tai viivyttämisen tarkoituksessa tehty ensimmäinen uusintahakemus ei estä aikaisemman lainvoimaisen käännättämispäätöksen täytäntöönpanoa, eikä toinen uusintahakemus enää estä aikaisemman käännättämispäätöksen täytäntöönpanoa riippumatta siitä, missä menettelyssä aikaisempi hakemus on ratkaistu. Muutoksilla otettiin täysimääräisesti käyttöön menettelydirektiivin liikkumavara perusteettomien uusintahakemusten käsittelyyn ja maasta poistamisen täytäntöönpanoon. Asiaa koskevaa sääntelyä ei näin ole enää mahdollista kiristää. Ulkomaalaislain oikeusturvaa ja maasta poistamisen täytäntöönpanoa koskevan luvun sääntely on kuitenkin koettu vaikeaselkoiseksi, ja tätä kokonaisuutta selkiytetään lain kokonaisuudistuksessa.

Uusintahakemusten määrä ja suhteellinen osuus kaikista Suomessa jätetyistä kansainvälistä suojelua koskevista hakemuksista on laskenut kuluvan ja edellisen vuoden aikana verrattuna aikaisempiin vuosiin. Vuonna 2020 uusintahakemusten osuus kaikista kansainvälistä suojelua koskevista hakemuksista oli jopa 60 % ja vuonna 2021 puolestaan 46 %. Luvuissa on kuitenkin huomioitava koronapandemia, joka käytännössä esti matkustamisen EU:n alueelle ja alueen sisällä. Tämä puolestaan heijastui suoraan ensimmäisten hakemusten määrään. Vuonna 2022 uusintahakemusten osuus kaikista hakemuksista oli 17 % ja kuluvan vuoden huhtikuun alkuun mennessä 22 %. Yksittäisten hakijoiden tekemien uusintahakemusten määrä on puolestaan kasvanut: vaikka ylivoimaisesti suurimmalla osalla kyse on ensimmäisestä hakemuksesta, on monella kyse kolmannelta tai neljännestä hakemuksesta ja yksi hakija tehnyt jo 15 hakemusta. On todennäköistä, että iso osa näistä useamman uusintahakemuksen tehneistä ovat vuosina 2015 – 2016 maahan saapuneita henkilöitä.

Uusintahakemusten suuri määrä johtuu erityisesti siitä, että hakijat eivät eri syistä halua palata koti- tai pysyvään asuinmaahansa eivätkä he tällöin katso vapaaehtoisen paluun olevan heille vaihtoehto. Myöskään mahdollisuudet palauttaa kielteisen päätöksen saaneita EU:n alueelta eivät tällä hetkellä toimi toivotulla tavalla kaikkiin maihin. Tilanteissa, joissa palauttaminen olisi

³ Niin kauan kuin henkilö on ulkomaalaislain mukaisesti hakijan aseman perusteella laillisesti maassa ja/tai vastaanottojärjestelmän piirissä, hänen tilanteensa ei ole täysin verrannollinen maassa täysin ilman oleskeluoikeuta olevien henkilöiden tilanteeseen, vaikka hän onkin oleskellut maassa ilman oleskelulupaa mahdollisesti useita vuosia.

17.4.2023



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

mahdollista, osa hakijoista tekee uusintahakemuksen tarkoituksenaan vain viivyttää maasta poistamista. Syitä haluttomuudelle palata voi olla monia, alkaen hakijan näkemyksistä kotimaan turvallisuudesta, aikaisempien hakemusten käsittelystä, hakijan tai hänen kotivaltionsa tilanteesta tapahtuneista muutoksista ja mahdollisuuksista asettautua uudelleen kotimaahan (esim. työ- ja opiskelunäkymät sekä perhesuhteet), päätyen hakijan toiveisiin mahdollisuudesta asettautua Suomeen tai muualle EU:n alueelle. Yhteistä kyseisille henkilöille on kuitenkin se, että he ovat saaneet useita kielteisiä päätöksiä kansainvälistä suojelua kokevaan hakemukseensa, he eivät ole käyttäneet mahdollisuutta vapaaehtoiseen paluuseen eikä heidän maasta poistaminen ole syystä tai toisesta ollut mahdollista. He ovat näin maassa ilman oleskelulupaa, osa jo useita vuosia.

Perustellut uusintahakemukset, esimerkiksi tilanteissa, joissa hakijan tai hänen kotivaltionsa tilanne on muuttunut kansainvälisen suojelun tarpeen osalta, eivät ole ongelma turvapaikkajärjestelmän uskottavuuden kannalta vaan osa oikeussuojan takeita.

**LIITE VII: Ilmastomuuttoliike****Täydentävät kirjausehdotukset:**

- Lisätään yhteistyötä ministeriöiden, viranomaisten ja muiden relevanttien toimijoiden kesken ilmastomuuttoliikkeen ja sen Suomeen ja Euroopan unioniin kohdistuvien vaikutusten arvioinnissa ja näihin valmistautumisessa.
- Valmistaudutaan muuttoliikkeiden jatkuvaan muutokseen tehostetulla tiedon keräämisellä ja analyysillä ml. ilmastomuuttoliikkeen hyötyjen arviointi.
- Yhdistetään ilmastomuuttoliike ja sen hallinta yhä tiiviimmin eri politiikka-alueiden tavoitteisiin ja toimintaan, ml. kauppaa- ja kehitysapupolitiikka.
- Arvioidaan olemassa olevien laillisten reittien ml. opiskelu ja työskentely vahvistamista ja laajentamista, toteuttaen tämä soveltuvilta osin EU-tason yhteistyössä.
- Otetaan ilmastonmuutoksen mukanaan tuomat haasteet huomioon myös lainsäädännön muutostarpeita arvioidessa ja lainsäädäntöä uudistettaessa, ml. ulkomaalaislain kokonaisuudistushanke.

Ilmastonmuutos vaikuttaa muuttoliikkeeseen tulevina vuosikymmeninä muuttaen samalla maahanmuuton peruselementtejä todennäköisesti pysyvästi. Nämä vaikutukset kohdistuvat myös Suomeen. Tarve ymmärtää ja hallita ilmasto- ja ympäristösyiden johdosta tapahtuvaa muuttoliikettä on keskeinen, varsinkin, kun otetaan huomioon, että ilmastonmuutokseen liittyvien tapahtumien ja muuttoliikkeen välinen suhde on korostetun monimutkainen. Muuttopäätökseen johtavat yleensä monet syyt, tekijät ja vaikuttimet. Etusijalla ovat usein taloudelliset, poliittiset, sosiaaliset, perhesyihin ja väestörakenteeseen liittyvät syyt, joita ympäristö- ja ilmastovaikutukset puolestaan edelleen vahvistavat. Vaikka syiden ja seurausten väliset yhteydet ovat monimutkaisia, edelleen lämpenevässä maailmassa niiden ihmisten määrä, jotka joutuvat muuttamaan suorien tai epäsuorien ilmastovaikutusten vuoksi, ennustetaan joka tapauksessa kasvavan.

Ilmastonmuutoksen aiheuttama muuttoliikkeiden kasvu ja niiden hallinta edellyttävät EU:lta aiempaa vahvempaa yhteistä ilmastomuuttoliikepolitiikkaa. Pidemmällä aikavälillä myös Suomeen kohdistuva muuttoliike kasvanee erityisesti alueilta, joilla elinympäristö muuttuu elinkelvottomaksi ilmastonmuutoksen vuoksi, mutta joilla asuu ihmisiä, joilla on yhä tarvittavat taloudelliset resurssit lähteä liikkeelle. Ympäristösyistä pakenevien henkilöiden tilanne korostaa tarvetta aiempaa vahvemmille ja kriisinkestäville eurooppalaisille järjestelmille sekä säännönmukaisille turvapaikkamenettelyä täydentäville väylille. Koska rajat ylittävä muuttoliike edellyttää taloudellisia resursseja, nämä keinot eivät kuitenkaan auta kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevia. He asuvat alueilla, joilla ilmastonmuutoksen vaikutuksia ei välttämättä voida edes esimerkiksi kehitysyhteistyön keinoin enää pysäyttää tai kääntää, ja joilla väestö on niin köyhää, ettei sillä ole resursseja liikkua elämiseen sopivammille alueille rajojen yli.

Ilmaston- ja ympäristömuutoksista johtuva muuttoliike on tutkijoiden mukaan usein väliaikaista ja kohdistuu ensisijaisesti lähialueille. Se voi kuitenkin muuttua myös pitkäaikaisemmaksi ja valtioiden rajat ylittäväksi ilmiöksi. Maailmanpankin varovaistenkin arvioiden mukaan



ilmastonmuutoksen vaikutukset voivat saada yli 215 miljoonaa ihmistä muuttamaan kotimaansa sisällä vuoteen 2050 mennessä. Useimmat näistä ihmisistä palaavat koteihinsa heti, kun se on heille mahdollista. Jos uusi luonnonkatastrofi tapahtuu, he saattavat joutua lähtemään kodeistaan uudelleen - joskus näin tapahtuu useita kertoja vuoden sisällä. Mutta vaikka useimmat ilmastonmuutoksen vuoksi muuttavat ihmiset liikkuisivat ensisijaisesti kotimaansa rajojen sisäpuolella, rajat ylittävän muuttoliikkeen odotetaan lisääntyvän erityisesti silloin, kun ilmastonmuutos on vuorovaikutuksessa konfliktien, väkivallan ja muiden maahanmuuton taustalla vaikuttavien juurisyiden kanssa. Kun maiden sisäiset siirtolaiskeskukset, esimerkiksi Kaakkois-Aasian usein jo valmiiksi erittäin suuret kaupungit, kasvavat entisestään ja yhä hallitsemattomammin, sisäisenä alkaneen muuttoliikkeen vaikutukset voivat alkaa siirtyä yhä kauemmas maan rajojen ulkopuolelle.

Ilmastosyistä siirtymään joutuvien ihmisten mahdollisuus saada kansainvälistä suojelua on nykyisessä oikeudellisessa kehityksessä pieni. Myös uusien kansainvälisten, alueellisten tai kansallisten suojeluinstrumenttien säätäminen on tällä hetkellä epätodennäköistä. Jos laillisia keinoja ei ole käytettävissä ja suojelussa on suuria aukkoja, viimeisenä vaihtoehtona saattaa olla turvautuminen sääntöjenvastaisiin keinoihin maahantulossa. Normaalit lailliset maahanmuuttoreitit kuten opiskelijoiden ja työvoiman lailliset väylät tarjoavatkin tällä hetkellä tärkeimmät suojelua ja sopeutumista tukevat kestävä vaihtoehdot. Hyvänä esimerkkinä tästä ovat EU-rahoitteiset osaamiskumppanuudet, jotka hyödyttävät sekä ikääntyvää ja työvoimaa tarvitsevaa Eurooppaa että maahanmuuttajia, mutta myös heidän lähtömailtaan. Olemassa olevien laillisten reittien vahvistamista ja laajentamista tulee arvioida myös tästä näkökulmasta. On tärkeää, että ilmastonmuutoksen mukanaan tuomat haasteet otetaan huomioon myös lainsäädännön muutostarpeita arvioitaessa.

Ilmastomuuttoliike on moniulotteinen ilmiö. Eri alojen toimijoiden, ml. eri sektoriministeriöiden, tulisi enenevässä määrin pyrkiä vastaamaan haasteisiin kokonaisvaltaisesti ja poikkihallinnollisesti sen sijaan että keskitytään etsimään kapeita alakohtaisia ratkaisuja. On tärkeää muistaa, että muuttoliikkeen juurisyihin voidaan vaikuttaa esimerkiksi ilmasto- ja ympäristöpolitiikan, kehitysyhteistyön, humanitaarisen avun tai käytännön kumppanuuksien kautta. Näiden avulla voidaan halutessa edistää, mutta tarvittaessa myös hidastaa, ihmisten liikkuvuutta. Esimerkiksi kehitysyhteistyöhankeissa olisi pyrittävä mahdollisimman monien toivottujen tavoitteiden saavuttamiseen.

Ilmastomuuttoliikkeen vaikutusten arvioinnissa ei ole kyse yksinomaan haasteesta, johon yhteiskuntamme eri sektorit joutuvat varautumaan. Ilmastomuuttoliikkeellä voi olla myönteisiä vaikutuksia maahanmuuttajille, heidän lähtömailleen ja heitä vastaanottaville yhteisöille, esimerkiksi väestörakenteeltaan vanhentuville EU-maille. Avainasemassa onkin se, kuinka hyvin ilmastomuuttoliikettä hallitaan ja kuinka kokonaisvaltaisesti sen vaikutuksiin valmistaudutaan ja sopeudutaan. Tämä vaatii itse ilmiön, sen vaikuttimien ja vaikutusten tarkempaa arviointia ja analyysin tuloksiin selkeästi pohjaavaa päätöksentekoa.