



Turvallinen ja kriisinkestävä oikeusvaltio –reformipöydän alainen 8.1 Sisäinen turvallisuus -jaosto

Sisäministeriön ylijohtaja Minna Hulkkosen kuuleminen 22.5.2023

Lisäselvityspyyntö: Vaikutusten arviointia erilaisten säästötoimien vaikutuksista

Kuulemisessa todettiin, että säästötoimien vaikutuksia ei voida arvioida ennen kuin konkreettiset toimet ovat tiedossa. Jaostolle voidaan kuitenkin toimittaa muiden hankkeiden yhteydessä tehtyjä vaikutusarvioita taustatiedoksi.

Alla referoidaan viimeaikaisia selvityksiä ja toimintaohjelmia koskien ilman oleskeluoikeutta maassa olevia, ulkomaalaislain soveltamiskäytäntöä, vapaaehtoisen paluun kohderyhmää ja ihmiskaupan torjuntaa vaikutusten arviointien osalta. Tekstien lihavoinnit eivät sisälly alkuperäisiin asiakirjoihin.

Sisällys

1. Laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastainen toimintaohjelma (2021)	1
2. Matkustusasiakirjavelvollisuutta koskeva selvitys (2022)	4
3. Selvitys mahdollisista kansallisista ratkaisuista koskien pitkään maassa ilman oleskeluoikeutta olleita (2022)	7
4. Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakaneiden ja saaneiden asemaan (2021)	8
5. Vapaaehtoisen paluun kohderyhmän laajentaminen (2023)	10
6. Ihmiskaupan torjunta	11

1. Laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastainen toimintaohjelma (2021)

8.1 Ilman oleskeluoikeutta maassa oleskelevien tilanne (s. 60-63)

Ilman oleskeluoikeutta maassa oleskelevia koskeva ilmiö on Suomessa verrattain uusi. Tämän vuoksi näiden henkilöiden elämää ja tilannetta on toistaiseksi **tutkittu Suomessa melko vähän**. Kyse on monisyisestä ilmiöstä, joka on **monilta osin piilossa viranomaisilta, ja siksi**



vaikea selvittää. Viranomaisilla on hieman parempi käsitys turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmän kautta laittomaan oleskeluun päätyneiden henkilöiden määrästä. Sen sijaan muiden ilman oleskeluoikeutta maassa olevien osalta tilannekuva on puutteellinen. Tutkittu tieto ilmiöstä ja ilman oleskeluoikeutta olevista ihmisistä on edellytys kokonais kuvan saamiseksi sekä vaikuttavien toimenpiteiden tunnistamiseksi ja toteuttamiseksi.

Laittomaan maassa oleskeluun liittyy **monenlaisia riskejä niin ilman oleskeluoikeutta maassa oleskeleville henkilöille kuin koko yhteiskunnalle.** Turvapaikanhakijoiden ja ilman oleskeluoikeutta olevien kanssa työskentelevien järjestöjen mukaan Suomessa on jo muodostunut virallisen yhteiskunnan ulkopuolelle epäviralliset asunto- ja työmarkkinat. Yhteiskunnan ulkopuolella elää ihmisiä erilaisista taustoista ja erilaisissa elämäntilanteissa. He ovat vaarassa joutua eri tavoin hyväksikäytetyiksi ja jopa ihmiskaupan uhreiksi. Erityisesti lapsiperheiden ja naisten asema on vaikea.

Kunnat ja kaupungit, joissa ilman oleskeluoikeutta olevat henkilöt asuvat, ovat huolestuneita nykytilanteesta ja peräänkuuluttavat valtiolta ratkaisuja sekä selkeämpää ohjeistusta tilanteeseen vaikuttamiseksi. Kuntien, kaupunkien ja järjestöjen edustajat raportoivat asiakkaidensa hyvin **mutkikkaista elämäntilanteista**. Perheet ovat voineet olla kunnassa jo useamman vuoden ajan, lapset ovat syntyneet Suomessa ja käyvät koulua. Silti ihmisillä ei ole oleskelulupaa, eivätkä he sen vuoksi pääse tarvitsemiinsa palveluihin ja osallisiksi yhteiskuntaan.

Useat **tutkijat ja järjestöt** ovat viestineet,¹ että **lainsäädännön ja soveltamiskäytännön muutokset ovat vuosien mittaan vaikeuttaneet turvapaikanhakijoiden tilannetta.** Muuttunut tilanne on osaltaan vaikuttanut ilman oleskeluoikeutta olevien määrän kasvuun. Hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti vuoden 2020 aikana toteutettiin tutkimushanke, jossa selvitettiin ulkomaalaislain ja soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saavien asemaan. Tutkimus toteutettiin osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoimintaa (VN TEAS) ja se valmistui helmikuussa 2021.²

¹ Mm. Lyytinen, Eveliina (toim.): Turvapaikanhaku ja pakolaisuus Suomessa. Siirtolaisuusinstituutti, 2019 s. 96–97; Helsingin Diakonissalaitoksen Suojattomat -hankkeen loppuraportti: Kohti järkeviä ratkaisuja Uuspaperittomien tilanne, tuen tarve sekä viisi toimenpide-ehdotusta, 2017 s. 9–10 & ohjelman päivitystyössä kuullut sidosryhmät, toimintaohjelman liite 2.

² Pirjatanniemi E., Lilja I, Helminen M., Vainio K., Lepola O. & Alvesalo-Kuusi A.: Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden asemaan. Valtioneuvoston kanslia.

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162850/VNTEAS_2021_10.pdf?sequence=1&isAllowed=y



Toimintaohjelmaa päivitettäessä on korostunut **ilmiön moniulotteisuus**.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu, eräät kaupungit ja järjestöt ovat kuulemisissa esittäneet **ratkaisuksi tilanteeseen oleskeluluvan myöntämistä**. Ne ovat ehdottaneet esimerkiksi humanitaarista suojelua koskevan luvan palauttamista ulkomaalaislakiin, oleskeluluvan myöntämistä Suomeen syntyneiden siteiden perusteella nykyistä väljemmin sekä tilapäisen, maasta poistumisen estymisen vuoksi myönnettävän oleskeluluvan palauttamista aiempaan muotoonsa, jossa lupa voitiin myöntää, vaikka henkilö ei suostunut palaamaan lähtömaahan. Tämä nostaa esiin kysymyksen, onko – ja jos niin kuinka kauan – kohtuullista tai yhteiskunnan näkökulmasta tarkoituksenmukaista jättää ihmiset virallisen yhteiskunnan ulkopuolelle. Yhdenvertaisuusvaltuutettu ja eräät järjestöt ovat myös nähneet ongelmalliseksi sen, että ilman oleskeluoikeutta maassa oleskelevan kynnys oleskeluluvan saamiselle on korkea, sillä kielteisen turvapaikkapäätöksen jälkeen muun luvan hakeminen voidaan tulkita maahantulosäännösten kiertämiseksi. On myös katsottu, että joidenkin henkilöiden tilanne olisi kotimaahan palautettaessa inhimillisesti kohtuuton, vaikka oleskeluluvan myöntämisen perusteiden ei lupamenettelyssä ole arvioitu täyttyvän.

Toisaalta toimintaohjelman päivitystyössä on tuotu esiin **paluun ensisijaisuutta ja sitä, että jos henkilö itse haluaa palata, palaaminen on mahdollista**. Lisäksi on nostettu esiin, että mahdollisuus saada lupa kielteisen turvapaikkapäätöksen jälkeen, maassa jo oleskeltaessa, loisi poikkeuksen oleskelulupajärjestelmään. Oleskelulupajärjestelmän lähtökohtana on se, että lupaa haetaan pääsääntöisesti ennen Suomeen saapumista. Oleskeluluvan hakeminen Suomesta käsin on lainsäädännössä tarkoitettu poikkeukselliseksi tilanteeksi. Työryhmässä eri tahot ovat tuoneet esiin, että **oleskeluluvan myöntäminen kielteisen päätöksen saaneille ei olisi oikeudenmukaista suhteessa sellaisiin henkilöihin, jotka ovat noudattaneet viranomaisten päätöstä ja poistuneet maasta**.

Muuttoliikkeiden syyt ovat moninaiset ja tutkitusti merkittävä osa syistä on ennen kaikkea työntäviä (push-factors). Merkittävimpiä tekijöitä turvapaikanhakijoiden määrässä ovat kansainvälisten konfliktien ja ihmisoikeusloukkausten määrä ja laajuus sekä mahdolliset ympäristökatastrofit. Turvapaikanhaun kohdemaan valikoitumiseen vaikuttavat useat tekijät, joiden vaikutusta Suomeen hakeutumisen todennäköisyyteen on erittäin vaikea tutkia.³ Työryhmässä on noussut esiin, että **maahanmuuttopoliittiset päätökset saattavat toimia vetotekijänä Suomeen saapumiseksi ja siten jopa edistää ihmissalakuljetusta – etenkin jos Suomen lainsäädäntö poikkeaisi selkeästi muista EU-maista. Erillisellä oleskeluluvalla saatettaisiin myös vähentää kielteisen päätöksen saaneiden halukkuutta poistua maasta**

³ Esimerkiksi Turvapaikanhakijat - Mitä tiedämme kustannuksista? Valtiovarainministeriön julkaisu – 41/2017 s. 20–21. Significant Pull/Push Factors for Determining of Asylum-Related Migration, A Literature Review. European Asylum Support Office, 2016 s. 29.



vapaaehtoisesti. Asiaan voisi liittyä myös haasteita liittyen muun muassa kohderyhmän rajaamiseen.

EU-tasolla vain noin 29 prosenttia maastapoistamispäätöksen saaneista poistuu tai poistetaan viranomaistoimin EU:n alueelta. Tämän vuoksi myös muut maat joutuvat Suomen tavoin pohtimaan ratkaisuja pitkään maassa ilman oleskeluoikeutta oleskelleiden tilanteeseen.⁴ Edellisen kerran tilannetta on selvitetty Euroopan laajuisesti vuonna 2013.⁵ Tilanteesta saadaan pian päivitettyä tietoa, sillä Euroopan muuttoliikeverkosto (EMV) tekee parhaillaan vertailevaa tutkimusta EU-maiden haasteista ja käytänteistä koskien ilman oleskeluoikeutta maassa olevia.⁶ Tutkimuksen on määrä valmistua kesällä 2021.

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163072/SM_2021_9.pdf?sequence=4&isAllowed=y

2. Matkustusasiakirjavelvollisuutta koskeva selvitys (2022)

9 Vaikutusten alustavaa arviointia (s. 52-54)

Tämän selvityksen tavoitteena on ratkaisujen kartoittaminen sellaisiin käytännön tilanteisiin, joissa Suomessa oleskelee ilman oleskeluoikeutta henkilöitä, jotka voivat hakea oleskelulupaa Suomessa, mutta he eivät voi saada Suomessa tai Suomesta käsin oleskeluluvan myöntämisen edellytykseksi asetettua matkustusasiakirjaa. Julkisuudessakin esillä olleissa yksittäisissä tapauksissa on ollut kyse nuorista Suomessa kouluttautuneista ja työllistyneistä henkilöistä, jotka ovat oleskelleet maassa jo pitemmän aikaa. Tilanne on koettu kohtuuttomaksi erityisesti silloin, kun hakija täyttäisi kaikki muut oleskeluluvan myöntämisen edellytykset. Lisäksi selvityksessä ehdotetaan nostettavaksi lakiin nykyistä soveltamiskäytäntöä, jotta säännösten yhdenmukainen soveltaminen voidaan turvata paremmin.

Toimiva ja tehokas paluu- ja palautusjärjestelmä on ensisijainen keino torjua luvattomaan oleskeluun pohjautuvan niin sanotun varjoyhteiskunnan syntymistä. Henkilön edellytetään palaavan kotimaahansa saatuaan kielteisen turvapaikkapäätöksen ja siihen liittyvän maastapoistamispäätöksen. Käytännössä jokainen maa ottaa vastaan vapaaehtoisesti palaavat

⁴ Esimerkiksi Saksassa on käytössä nk. Duldung (sietäminen/suvaitseminen), jonka turvin ulkomaalainen voi oleskella maassa tietyin perustein ilman oleskelulupaa. Duldung voidaan myöntää esimerkiksi puuttuvan matkustusasiakirjan tai sairauden vuoksi.

⁵ Euroopan komission maaliskuussa 2013 julkaisema tutkimus sellaisten kolmannen maan kansalaisten asemasta, joiden maasta poistaminen tai paluu on viivästynyt (Study on the situation of third country nationals pending return/removal in the EU Member States and the Schengen Associated Countries, HOME/2010/RFX/PR/101).

⁶ Responses to long-term irregularly staying migrants: practices and challenges in EU Member States and Norway



omat kansalaisensa. Jos henkilö ei palaa vapaaehtoisesti, on viranomaisten velvollisuutena varmistaa päätöksen täytäntöönpano. Tätä edellyttää myös oikeusjärjestelmän uskottavuus.

Tänä päivänä käsillä on kuitenkin **tilanne, jossa kaikkia henkilöitä ei onnistuta poistamaan maasta viranomaistoimin, eivätkä nämä henkilöt noudata velvollisuuttaan poistua omaehtoisesti Suomesta, vaikka se olisi mahdollista.** Tällöin heidät poistetaan vastaanottojärjestelmästä ja turvapaikkapäätöksen tultua täytäntöönpanokelpoiseksi heidän työntekonsa muuttuu luvattomaksi. Monet vuosina 2015–2016 tulleista ovat hakeneet useita kertoja turvapaikkaa juuri sen vuoksi, että he voisivat laillistaa oleskelunsa hakemuksen käsittelyn ajaksi sekä saada vastaanottopalvelut ja työnteko-oikeuden.

Turvapaikanhakija voi hakea oleskelulupaa milloin tahansa turvapaikkahakemuksen käsittelyn aikana tai kielteisen päätöksen saatuaan. Poliisihallituksen maastapoistamista koskeva ohje edellyttää, että tilanteessa, jossa aiempaa täytäntöönpanokelpoista maastapoistamispäätöstä ollaan panemassa täytäntöön, täytäntöönpanosta vastaava poliisilaitos on yhteydessä Maahanmuuttovirastoon oleskelulupahakemuksen käsittelyvaiheeseen liittyen, jotta mahdollinen oleskelulupa tulee huomioiduksi maasta poistamisen täytäntöönpanon yhteydessä. Jos Maahanmuuttovirasto ilmoittaa, että henkilö on varmuudella saamassa oleskeluluvan, maasta poistamisen täytäntöönpano keskeytetään.

Mahdollistamalla ensimmäisen oleskeluluvan ja muukalaispassin myöntäminen kansallisen passin hankkimista varten voidaan torjua niin kutsutun varjoyhteiskunnan syntymistä. **On viranomaisten intressissä tietää, keitä maassa oleskelee, ja varmistaa, että maassa oleskellaan ja tehdään töitä laillisesti.** Ehdotuksella edesautettaisiin sitä, että Suomessa oleskeleva ja oleskeluluvan edellytykset kaikilta muilta osin täyttävä henkilö voisi hankkia kansallisen matkustusasiakirjan. Näin hän voisi pykälän tavoitteiden mukaisesti täyttää matkustusasiakirjavaatimuksen ja osoittaa henkilöllisyytensä jatkolupaa tai myöhempiä lupia hakiessaan.

Hallitusohjelmakirjaukseen liittyen on esitetty näkemyksiä, että tämänkaltainen sääntely johtaisi turvapaikkamenettelyn väärinkäyttöön, eikä kielteisen päätöksen saaneille turvapaikanhakijoille tulisi luoda väylää työmarkkinoille. Vaikka monissa julkisuudessa esillä olleissa tapauksissa on ollut kyse turvapaikanhakijoina maahan saapuneista, tässä selvityksessä katsotaan, ettei ole perusteltua erotella oleskeluluvan hakijoita heidän taustansa perusteella. Kaikki ulkomaalaiset, myös turvapaikanhakijat, asetettaisiin tältä osin samaan asemaan. Matkustusasiakirjojen hankinnassa kohdatut käytännön ongelmat, jotka liittyvät passin hankintaan Suomen ulkopuolella, ovat samat kaikille Suomesta käsin oleskelulupaa hakeville henkilöille. Voimassa oleva laki mahdollistaa tietyissä tilanteissa oleskeluluvan hakemisen Suomesta käsin, eikä tähän olla ehdottamassa muutosta.



Olennaista muutosehdotusten vaikutuksia arvioitaessa on se, että ensimmäistä oleskelulupaa tulee edelleenkin pääsääntöisesti hakea ennen Suomeen saapumista siinä maassa, jossa hakija laillisesti oleskelee. Matkustusasiakirjaedellytystä lukuun ottamatta kaikkien muiden oleskeluluvan edellytysten edellyttäisiin jatkossakin täyttyvän. Tämä koskee sekä luvan yleisiä että erityisiä edellytyksiä. Yleisten edellytysten osalta oleskelulupaharkinnassa arvioidaan normaaliin tapaan toisaalta sitä, ettei ulkomaalainen vaarana yleistä järjestystä ja turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita (36 § 1 mom.), ja toisaalta sitä, ettei maahantuloa tai maassa oleskelua koskevia säännöksiä kierretä (36 § 2 mom.).

Eräänä keskeisenä kysymyksenä selvitystä valmisteltaessa on noussut esiin henkilöllisyyden selvittämisen tai varmistamisen merkitys. On tärkeä tietää, kenelle lupa myönnetään. Erona Maahanmuuttoviraston aiempaan soveltamiskäytäntöön olisi se, että ehdotetussa sääntelyssä ei edellyttäisi, että hakijan henkilöllisyys olisi selvitetty tai varmistettu ennen luvan myöntämistä. Lähtökohtaisesti henkilöllisyys pyritään kuitenkin aina selvittämään turvapaikka- ja oleskelulupamenettelyissä niin hyvin kuin se on mahdollista. Näin tehdään tänä päivänä myös niissä tilanteissa, joissa matkustusasiakirjavaatimuksesta lain nojalla poiketaan.

Kun henkilö hakee oleskelulupaa Suomessa, ja erityisesti tilanteessa, jossa hän on aiemmin ollut turvapaikkamenettelyssä, häneltä on otettu sormenjäljet maahantulon yhteydessä ja viranomaisille on voinut kertyä tietoa esimerkiksi hänen käyttäytymisestään Suomessa oleskelun aikana. Selvitystä valmisteltaessa on toisaalta noussut esiin, että **matkustusasiakirjavaatimuksen joustavammalla sääntelyllä voitaisiin mahdollisesti edistää sitä, että hakijat, jotka eivät saa kansallista passia, pyrkisivät esittämään muuta selvitystä henkilöllisyydestään.** Toisaalta taas on esitetty, että **joustavampi sääntely voisi johtaa sellaiseen käyttäytymiseen, jolla poistettaisiin keino hankkia kansallinen passi matkustamalla sitä hankkimaan (esim. odottamalla voimassa olevan matkustusasiakirjan umpeutumista).** Jälkimmäiseen tilanteeseen liittyy voimassa olevan ulkomaalaislain 7 §:n 2 momentti, joka edellyttää henkilön myötävaikutettavan oman asiansa selvittämiseen. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa on tarkoitus myös täsmentää, että poikkeusta ei olisi tarkoitus soveltaa tilanteessa, jossa henkilöllä on ollut matkustusasiakirja Suomeen saapuessaan, mutta hän on itse omalla tahallisella toiminnallaan aiheuttanut sen, että asiakirjaa ei enää ole tai että se on vanhentunut.

Ehdotusten vaikutuksia on tarkoitus arvioida yksityiskohtaisemmin hallituksen esitystä valmisteltaessa. Vaikutusten arvioinnin tueksi kuullaan sidosryhmiä.

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163826/SM_2022_15.pdf?sequence=1&isAllowed=y



3. Selvitys mahdollisista kansallisista ratkaisuista koskien pitkään maassa ilman oleskeluoikeutta olleita (2022)

3.4 Mahdollisen laillistamisen vaikutusten alustavaa arviointia (s. 36-38)

Laillistamisella vähennetään riskejä, joita ilman oleskeluoikeutta elämisestä aiheutuu henkilöille itselleen ja yhteiskunnalle. Oleskelun **laillistamisella vähennettäisiin henkilöiden tilanteeseensa liittyvää epävarmuutta ja pelkoa, edistettäisiin heidän kotoutumistaan, mahdollistettaisiin heidän työntekonsa sekä vahvistettaisiin heidän osallisuuttaan yhteiskuntaan. Samalla viranomaisilla olisi parempi käsitys siitä, keitä maassa oleskelee.** Näin voitaisiin tehokkaasti ehkäistä nk. varjoyhteiskunnan syntymistä.

Pohdittaessa oleskelun laillistamista vastaan puhuvia argumentteja nousevat esiin **LAMA-ohjelman valmistelussa esitetyt näkökohdat** kuten paluun ensisijaisuus ja laillistamisen poikkeuksellisuus suhteessa nykyiseen oleskelulupajärjestelmään, jossa oleskelulupaa haetaan lähtökohtaisesti ulkomailta käsin. Keskusteluissa esiin nousee myös kysymys laillistamisen oikeudenmukaisuudesta suhteessa sellaisiin henkilöihin, jotka ovat noudattaneet viranomaisten päätöstä ja poistuneet maasta. Näitä eri näkökohtia on syytä jatkossa tarkoin punnita.

Turvapaikanhaun kohdemaan valikoitumiseen vaikuttavat useat tekijät, joiden vaikutusta on erittäin vaikea tutkia. Jos laillistaminen kohdistuisi tiettyyn ajallisesti rajattuun hetkeen (esim. turvapaikanhaku viimeistään 31.12.2016), ei tämä todennäköisesti muodostaisi varsinaista vetotekijää maahantuloon, eikä siten vaikuttaisi laittomaan maahantuloon tulevaisuudessa. Lisäksi yhtäjaksoisen Suomessa oleskelun edellytys ja edellytys siitä, että hakija oleskelee Suomessa myös lain voimaantulon hetkellä, estäisivät sellaisen tilanteen muodostumisen, jossa aiemmin Suomesta turvapaikkaa hakeneet palaisivat Suomeen oleskeluluvan saadakseen.

Maahanmuuttoviraston näkökulmasta mahdollinen laillistaminen vähentäisi suurella todennäköisyydellä uusintahakemusten määrää ja sen myötä niiden käsittelyn ja päätöksenteon edellyttämää henkilöstöresurssia. Näihin kustannuksiin laillistaminen luultavasti vaikuttaisi kuitenkin vasta viiveellä. Riippumatta siitä, käsiteltäisiinkö hakemukset turvapaikkahakemuksen yhteydessä tai erillisenä, ensimmäisenä vuotena Maahanmuuttoviraston kokonaisuusmäärä todennäköisemmin nousisi. Vasta myöhemmin muutos näkyisi asiamäärän laskuna siltä osin kuin uusintahakemukset vähenisivät. Tältä osin tulee myös huomioida, että myönnettävän ensimmäisen oleskeluluvan pituus vaikuttaisi olennaisesti Maahanmuuttovirastossa käsiteltävien asioiden määrään. Jos oleskelulupa myönnettäisiin yhdeksi vuodeksi, olisivat vaikutukset Maahanmuuttoviraston kokonaisuusmäärän laskuun pienemmät.



Tällä hetkellä vastaanottokeskusten asiakkaista 4/5 on jo saanut päätöksen aiemmin tekemäänsä kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen. **Selvityksessä hahmoteltavilla ratkaisuilla voisi näin ollen olla merkittäviä vaikutuksia vastaanottokeskusten toimintaan ja kustannuksiin, koska hakemuksia ei enää jätettäisi ainoastaan vastaanottojärjestelmässä pysymisen ja maassa oleskelun jatkamisen tarkoituksessa.** Tämä mahdollistasi viraston voimavarojen tarkoituksenmukaisemman käytön. Toisaalta tämä merkitsisi sitä, että ylläpidettävän vastaanottokapasiteetin tarve saattaisi vähetä merkittävästi ja vastaanottokeskuksia tulisi lakkautettavaksi edellyttäen, että hakijamäärät muutoin pysyisivät nykyisellään. Tämä tulisi ottaa huomioon, kun tarkastellaan valmiutta reagoida mahdolliseen nopeaan ja tavallista suurempaan turvapaikanhakijamäärän kasvuun. **Vastaanoton sijasta laillistamisen kautta vaikutukset siirtyisivät kotoutumisvaiheeseen kunnissa.** Vaikutukset kotoutumispalveluita tarjoaviin kuntiin kuitenkin riippuisivat mahdollisesta laillistamisen yhteydessä tehtävästä kotoutumislain määräaikaisesta muutoksesta. Jos laillistamiseen päädyttäisiin, olisikin tärkeää, että sen toteuttamista koskeva päätös tehtäisiin riittävän ajoissa, jotta se voitaisiin ottaa huomioon toisaalta vastaanottokapasiteetin ja toisaalta kotoutumisen suunnittelussa.

Selvitystä laadittaessa on tarkasteltu laillistamisen mahdollisia vaikutuksia myös ihmiskauppaan ja muuhun hyväksikäyttöön. **Oleskeluoikeuden voidaan lähtökohtaisesti katsoa vähentävän haavoittuvuutta hyväksikäytölle: uhri uskaltaa todennäköisemmin ilmoittaa kokemastaan hyväksikäytöstä poliisille, jos hän ei pelkää tulevansa palautetuksi kotimaahansa.** Lisäksi kertalaillistamisratkaisussa oleskeluluvan myöntämisen edellytykset eivät olisi sidottuja tiettyyn työnantajaan tai perheenjäseneseen, mikä helpottaisi esimerkiksi työperäisestä tai perheen sisäisestä hyväksikäytöstä irtautumista. Tulee kuitenkin huomioida, että hyväksikäyttötilanteita ei pelkällä oleskeluoikeudella voida estää, ja myös maassa oleskeluoikeudella olevat voivat joutua ihmiskaupan tai muun hyväksikäytön uhreiksi. Hyväksikäyttötilanteista irtautumiseen vaikuttaa myös moni muu seikka mahdollisen oleskeluoikeuden puuttumisen lisäksi.

4. Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden asemaan (2021)

5.1. Muutosten yhteisvaikutukset (s. 232-234)

3. Lakimuutosten myötä sellaiset tilanteet ovat lisääntyneet, joissa henkilöt eivät saa kansainvälistä suojelua, eivätkä mitään muutakaan oleskelulupaa, mutta heitä ei myöskään saada poistettua maasta. Lakimuutosten seurauksena on syntynyt erilaisia väliinputoajien ryhmiä, joiden osalta muutosten vaikutukset olivat kohtuuttomia suhteessa niiden yhteiskunnallisiin tavoitteisiin.



Erityisen haasteen muodostavat ne henkilöt, jotka eivät saa kansainvälistä suojelua, mutta joita ei voi poistaa maasta. Kaikki kansainvälistä suojelua hakevat henkilöt eivät saa oleskelulupaa. Järjestelmä rakentuu sen lähtökohdan varaan, että suojelua saa vain tiettyjen kriteerien täyttyessä. Kielteisen päätöksen saaneiden henkilöiden on poistuttava maasta. **Perusasetelma on oikeudellisesti selkeä ja kansainvälisen suojelun lähtökohdat huomioon ottaen tarkoituksenmukainen. Ongelmaksi on muodostunut se, että kaikkia kielteisen päätöksen saaneita henkilöitä ei tosiasiallisesti saada palautettua.** Tilannetta on pyritty purkamaan vahvistamalla vapaaehtoisen paluun järjestelmää, mutta se ei ole toiminut kaikilta osin lainsäätäjän oletusten mukaisesti. Tässä yhteydessä olennainen on erityisesti lakimuutos koskien tilapäistä oleskelulupaa maasta poistumisen estymisen vuoksi. Ennen lakimuutosta sellaiset henkilöt, jotka eivät suostuneet poistumaan maasta, ja joita ei voitu poistaa maasta viranomaistoimin, saivat tilapäisen oleskeluluvan. Näin ei enää tapahdu, vaan ne henkilöt, jotka eivät tällaisessa tilanteessa suostu palaamaan kotimaahansa, jäävät ilman minkäänlaista oleskelulupaa.

Jos henkilö ei suostu poistumaan ja hänen kotimaansa ei suostu ottamaan vastaan tahtonsa vastaisesti palautettuja, joudutaan vaikeaan tilanteeseen. **Yhtäältä on niin, että oikeusvaltiossa lainvoimaiset tuomiot tulisi panna tehokkaasti täytäntöön. Jos näin ei tehdä, se voi heikentää luottamusta hallinto-oikeudelliseen järjestelmään.** Jos ihmiset eivät luota järjestelmän kykyyn seuloa hakijoista suojaa tarvitsevat, myös kansainvälinen suojelu saattaa menettää hyväksyttävyyttään. Tällaisella kehityskululla on kielteisiä vaikutuksia kansainvälistä suojelua hakeville ja sitä saaneille. **Toisaalta oikeusvaltiossa on vaikea pitää hyväksyttävänä sitäkin, että ihmiset ajautuvat tilanteeseen, jossa heillä ei ole laillista asemaa yhteiskunnassa.** Tarkasteluaikana tehdyt lakimuutokset ovat valitettavasti lisänneet tällaisten henkilöiden määrää. **Lainsäätäjä joutuu näin ollen arvioimaan, mikä kahdesta huonosta vaihtoehdosta on huonompi: päätösten täytäntöönpanon tietynasteinen tehottomuus vai joidenkin ihmisten jääminen yhteiskunnan ulkopuolelle.** Perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta tarkastellen parempi vaihtoehto olisi tarjota ihmisille jonkinasteinen laillinen asema. Se ehkäisisi myös niitä kielteisiä seurannaisvaikutuksia, joita paperittomuudesta aiheutuu sekä yksilöille että yhteiskunnalle.

Kaikkien lakimuutosten tavoitteena on muuttaa vallitsevaa oikeustilaa. Tämä merkitsee, että lakien muuttuessa joidenkin henkilöiden tilanne voi muuttua aiempaa epäsuotuisempaan suuntaan. Ulkomaalaislakiin tehdyt muutokset eivät muodosta tältä osin poikkeusta. Tutkimuksen perusteella on kuitenkin nähtävissä, että lakimuutoksilla on joissain tilanteissa ollut erittäin kohtuuttomia seurauksia ns. väliinputoajille. Tällaisia ovat ensinnäkin sellaiset henkilöt, jotka jäivät humanitaarisen suojelun lakkauttamisen jälkeen kaikkien oleskelulupakategorioiden ulkopuolelle. Humanitaarisen suojelun kumoamisen myötä moni jatkolupaa hakeva joutui erittäin vaikeaan tilanteeseen. Heidän joukossaan on henkilöitä, jotka ovat asuneet Suomessa pitkään ja jotka ovat kotiutuneet tänne hyvin. On sekä yksilöiden



että yhteiskunnan kokonaisedun kannalta ongelmallista, jos tällaiset henkilöt eivät saa oleskelulupaa. Heidän joukossaan on ihmisiä, jotka voisivat saada oleskeluluvan esimerkiksi työn perusteella, mutta he eivät voi hakea sitä, koska heiltä puuttuu passi tai muukalaispassi.

Eräänlaisen väliinputoajien joukon muodostavat myös alaikäiset yksin saapuneet lapset. Osalle heistä on myönnetty määräaikaista oleskelulupia ennen kaikkea yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella. Tämä oleskelupakategoria ei takaa sellaista jatkuvuutta lasten olosuhteisiin, mitä kohtuudella voitaisiin odottaa. Heidän tilanteensa on monella tavalla epävarma. Yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella myönnettävät luvat voivat olla lyhytkestoisia, mikä vaikeuttaa kotiutumista ja perheenyhdistämistä. Heidän osaltaan on myös epävarmaa se, miten järjestelmä suhtautuu heihin sen jälkeen, kun he saavuttavat täysi-ikäisyyden. Ilman kansainvälistä suojelua jäänyt henkilö voi luonnollisesti hakea oleskelulupaa muilla perusteilla, jos heillä siihen tarvittavat asiakirjat. Tätä väylää hankaloittaa kuitenkin se, että tällainen toimenpide voidaan tulkita maahantulosäännösten kiertämiseksi.

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162850/VNTEAS_2021_10.pdf?sequence=1&isAllowed=y

5. Vapaaehtoisen paluun kohderyhmän laajentaminen (2023)

3 Yhteenveto ja johtopäätökset

Vapaaehtoisen paluun laajentamiseen suhtauduttiin haastatteluissa positiivisesti tai neutraalisti. Haastatteluissa tunnistettiin erilaisia syitä ja tilanteita, joiden takia henkilöt voisivat hyötyä paluun mahdollisuudesta. Toteutettujen haastatteluiden mukaan vapaaehtoisen paluun tulisi olla viranomaisesti laaja-alaisesti käytettävissä oleva mahdollisuus moninlaisiin yksilöllisiin tilanteisiin ja tarpeisiin. Paluulle olisi laadittava tarkemmat kriteerit ja viranomaisella tulisi olla tapauskohtaista harkintavaltaa. Vapaaehtoista paluuta tulisi kehittää palaajien näkökulmasta erilaisia tarpeita huomioivana palveluna. Tilanteet ja paluuseen johtavat syyt ovat yksilöllisiä. **Kohderyhmän laajentamisesta voisi haastatteluissa annettujen arvioiden perusteella hyötyä satoja tällä hetkellä Suomessa olevia henkilöitä.** Todellinen kiinnostus riippuu kuitenkin yksilöllisistä tilanteista.

Mikäli kohderyhmää laajennetaan, niin neuvontaa, hakemista ja päätöksentekoa kannattaisi riittävän osaamisen ja toiminnan sujuvuuden varmistamiseksi keskittää.

Laajennettua kohderyhmää kohtaisivat käytännössä nykyistä kohderyhmää laajemmin kaikki kunnat, hyvinvointialueet ja monet muut toimijat. Toimintaa olisi tällöin kyettävä toteuttamaan yhdenmukaisesti, nopeasti ja laadukkaasti. Usea haastateltu piti mahdollisena toiminnan keskittämistä Migriin. Tällöin tulisi kuitenkin pohtia, millainen kynnys yhteydenotto viranomaiseen voi olla tilanteissa, joissa henkilö pelkää eri syistä joutuvansa vaikeuksiin viranomaisten kanssa. Kysymys on myös siitä, miten toiminnan keskittämiseen



suhtauduttaisiin Migrissä sisäisesti. Frontexin ja kansallisen järjestelmän ja näihin kiinnittyvien toimijoihin välinen työnjako ja roolitus edellyttää jatkoselvittelyä. Lisäksi jatkossa tulisi tarkastella IOM:n roolia ja tehtävää kohderyhmää mahdollisesti laajennettaessa.

Vaikka osa haastatelluista ulottaisi laajentamisen EU:n ja Schengen-alueen kansalaisiin, useimmalle haastatellulle laajentaminen koskisi kolmansien maiden kansalaisia. **Jatkossa voisi kuitenkin tarkastella myös mahdollisuuksia tukea muitakin yksittäisiä ihmisiä, joiden tilanteet ovat samankaltaisia.**

Uudelleenkotoutumisen tuen tulisi olla jatkossa hyödynnettävissä vapaaehtoisen paluun laajennetulle kohderyhmälle. Keskeinen jatkopohdinnan kohde tältä osin on se, missä määrin uudelleenkotoutumisen tuki voi perustua yksilöllisiin tarpeisiin. Haastatteluissa tärkeänä pidettiin paluun kestävyyttä, johon myös tuen muoto ja määrä vaikuttaa. Samalla haastatteluissa kuitenkin myös ymmärrettiin, että sujuvuuden aikaansaamiseksi järjestelmä ei voisi olla liian monimutkainen.

Mikäli kohderyhmän laajentamisen valmistelu jatkuu, niin jatkopohdinnassa erityistä huomiota kannattaa kiinnittää toimivan tiedottamisen ja viestinnän toteutuksen suunnitteluun. Tietoa tulisi olla saatavilla erilaisissa viranomaisten ja järjestöjen palveluissa ja maassaolon eri vaiheissa. **Mahdollinen vapaaehtoisen paluun kohderyhmän laajentaminen vaikuttaa myös eri toimijoiden nykyisiin neuvontatoimintoihin siltä osin kuin toimijat kohtaavat henkilöitä, joille paluu voisi olla yksi vaihtoehto.** Tämän ohella on tärkeää tunnistaa ne kohderyhmät, joita ei nykyiseltään kohdata viranomaisten tai järjestöjen palveluissa, ja pyrkiä luomaan tiedotuksen ja viestinnän kanavia myös näille ihmisille.

<https://valtioneuvosto.fi/documents/1410869/0/Vapaaehtoisen+paluun+selvitys.pdf/f7cc54ae-f852-03a1-34b1-9409e9cd88c8/Vapaaehtoisen+paluun+selvitys.pdf?t=1680157042308>

6. Ihmiskaupan torjunta

Ihmiskauppa on piilorikollisuutta, josta vain osan arvioidaan tulevan viranomaisten tietoon. **On paitsi ihmiskaupan uhrin itsensä myös koko yhteiskunnan etu, että ihmiskauppa tulee viranomaisten tietoon.** Ihmiskauppa on vakava rikos, joka tuottaa rikosentekijöille merkittävää rikoshyötyä. Tämä rikoshyöty kannustaa tekemään ihmiskaupparikoksia, minkä vuoksi yhteiskunnan tulee torjua ihmiskauppaa kokonaisvaltaisesti. Sen lisäksi, että ihmiskauppa loukkaa vakavasti uhrin perustavanlaatuisia oikeuksia, heikentää se esimerkiksi rehellisten ja lainkuuliaisten yritysten kilpailumahdollisuuksia ja kaventaa verotuloja.

Esimerkiksi [EU:n ihmiskaupan torjuntaa koskevasta strategiassa](#) vuosille 2021–2025 viitataan [vuonna 2021 julkaistuun tutkimukseen](#), jonka mukaan **rikollisten tulot yleisimmästä ihmiskaupan muodosta eli seksuaalista hyväksikäyttöä varten harjoitettavasta**



ihmiskaupasta ovat EU:ssa yhden vuoden aikana arviolta jopa 14 miljardia euroa. Tässä määrässä ei siis oteta huomioon työvoiman hyväksikäyttöön eikä muunlaiseen hyväksikäyttöön tähtäävää ihmiskauppaa. Huomionarvoista on, että Suomessa tulee seksuaalista hyväksikäyttöä verrattain vähän viranomaisten tietoon EU-tasoon verrattuna.

Suomi on edistänyt merkittävästi ihmiskaupan ilmituloa muun muassa erilaisilla toimintaohjelmilla, strategioilla ja lainsäädäntömuutoksilla. **Kun uhrit uskaltavat hakeutua aiempaa enemmän avun piiriin ja saavat tarvittavat tukitoimet toipuakseen, on heillä paremmat mahdollisuudet tehdä yhteistyötä eri viranomaisten, kuten poliisin kanssa.**

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä on valtakunnallinen asiantuntijaviranomainen, joka antaa auttamistoimia ja tukitoimia ihmiskaupan uhreille, mutta tukee toiminnallaan merkittävästi myös rikosvastuun toteutumista ja rikosentorjuntaa. Sillä on esimerkiksi keskeinen merkitys ihmiskauppailmiöön liittyvän osaamisen vahvistumisessa Suomessa. Auttamisjärjestelmä toimii keskitettynä asiantuntijatukena muille viranomaisille ja kolmannelle sektorille ihmiskaupan uhrien tunnistamisessa, joka on avainasemassa rikosentorjunnan näkökulmasta. Se kouluttaa ihmiskaupan tunnistamisesta muita toimijoita, kuten esitutkintaviranomaisia, jolloin niillä on paremmat mahdollisuudet päästä kiinni ihmiskaupparikollisuuteen. Auttamisjärjestelmä tekee muutoinkin merkittävää yhteistyötä poliisin kanssa.

Suomessa hyväksikäytön uhriksi joutuneiden asiakkaiden määrä on järjestelmässä selvästi noussut viime vuosina, joka saattaa olla ainakin osin seurausta tehostuneesta ihmiskaupan vastaisesta työstä. Auttamisjärjestelmällä on merkittävä rooli tässä ihmiskaupan vastaisessa työssä.

Valtioneuvoston ihmiskaupan vastainen toimintaohjelma [OM 2021:15 Mietintöjä ja lausuntoja \(valtioneuvosto.fi\)](#)