



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Maahanmuutto | Sisäministeriön julkaisuja 2023:10

Selvitys Suomen maahanmuuttohallinnon järjestämisestä

Sisäministeriön julkaisuja 2023:10

Selvitys Suomen maahanmuuttohallinnon järjestämisestä

Pekka Järviö

Sisäministeriö Helsinki 2023

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Sisäministeriö

This publication is copyrighted. You may download, display and print it for Your own personal use. Commercial use is prohibited.

ISBN pdf: 978-952-324-955-4

ISSN pdf: 2490-077X

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2023

Selvitys Suomen maahanmuuttohallinnon järjestämisestä

Sisäministeriön julkaisuja 2023:10		Teema	Maahanmuutto
Julkaisija	Sisäministeriö		
Tekijä/t	Pekka Järviö		
Kieli	suomi	Sivumäärä	103

Tiivistelmä

Selvityksen tarkoituksena on antaa kokonaiskuva maahanmuuttoa koskevasta lainsäädännöstä, maahanmuuttoon liittyvistä prosesseista sekä viranomaisten rooleista. Sitä on tarkoitus käyttää maahanmuuttohallintoa edelleen kehitettäessä. Muutoksia ei ehdoteta ministeriö rakenteeseen eikä Maahanmuuttoviraston toimialaan. Maahanmuuttoon liittyviä asioita tulisi käsitellä yhdessä ministerityöryhmässä.

Tulisi laatia kokonaisvaltainen maahanmuuttopoliittinen ohjelma. Sen seuranta varten tulisi perustaa ministeriöiden korkeasta virkamiesjohdosta koostuva elin.

Maahanmuuttovirastoa tulisi edelleen kehittää lupaviranomaisena, joka tarjoaa sujuvaa palvelua asiakkailleen ja kumppaneilleen. Viraston tulostulosohjausta tulisi kehittää yhteistyössä niin, että ohjaus ottaa huomioon viraston koko toimialan. Viraston tulisi viipymättä käynnistää myös maahanmuuttoon liittyvä varautumis- ja valmiussuunnittelu. Tulisi myös luoda ulkomaalaisille Suomeen muuttaville vahva digitaalinen tunnistautumisjärjestelmä.

Euroopan raja- ja merivartiostalon Frontexin palveluita tulisi hyödyntää vapaaehtoisten palautusten toteuttamisessa ja laadittaessa kansallista uudelleenkotoutumisstrategiaa. Valtioneuvoston tulisi myös arvioida jatkuvasti maahanmuuttoa koskevan eurooppalaisen säädöspohjan ja operatiivisten toimien vaikuttavuutta ja tehdä tarvittaessa aloitteita niiden päivittämiseksi.

Asiasanat maahanmuutto, säädösvalmistelu, lainsäädäntö, ulkomaalaislaki, Maahanmuuttovirasto

ISBN PDF 978-952-324-955-4 **ISSN PDF** 2490-077X
Asianumero VN/31586/2022 **Hankenumero**

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-955-4>

Utredning om ordnande av Finlands migrationsförvaltning

Inrikesministeriets publikationer 2023:10		Tema	Migration
Utgivare	Inrikesministeriet		
Författare	Pekka Järviö	Sidantal	103
Språk	finska		

Referat

Syftet med utredningen är att ge en helhetsbild av lagstiftningen om migration, processerna i anslutning till migration samt av myndigheternas roller. Avsikten är att den ska användas vid vidareutvecklingen av migrationsförvaltningen. Inga ändringar föreslås i ministeriestrukturen eller Migrationsverkets ansvarsområde. Frågor som gäller migration bör behandlas i en enda ministerarbetsgrupp.

Det bör utarbetas ett övergripande migrationspolitiskt program. För uppföljningen av programmet bör det inrättas ett organ som består av hög tjänstemannaledning vid vissa ministerier.

Migrationsverket bör vidareutvecklas som tillståndsmyndighet som tillhandahåller sina kunder och partner smidig service. Resultatstyrningen av verket bör utvecklas i samarbete så att styrningen beaktar verkets hela ansvarsområde. Verket bör också utan dröjsmål inleda beredningsplanering som gäller migration. Det bör också skapas ett digitalt system för stark autentisering för utlänningar som flyttar till Finland.

Nyckelord migration, invandring, lagberedning, lagstiftning, utlänningslag, Migrationsverket

ISBN PDF	978-952-324-955-4	ISSN PDF	2490-077X
Ärendenummer	VN/31586/2022	Projektnummer	

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-955-4>

Study on the organisation of migration administration in Finland

Publications of the Ministry of the Interior 2023:10	Subject	Migration
Publisher	Ministry of the Interior	
Author(s)	Etunimi Pekka Järviö	
Language	Finnish	Pages 103

Abstract

The purpose of this study is to provide an overall picture of the legislation on migration, processes related to migration and the roles of the authorities with respect to migration. The study serves to support the further development of migration administration in Finland. It does not propose changes to ministerial structures or to the mandate of the Finnish Immigration Service. Migration issues should be discussed in a single ministerial working group set up for that purpose.

A comprehensive migration policy programme should be drawn up, and a body consisting of senior officials from the relevant ministries should be established to monitor it.

The Finnish Immigration Service should be further developed as a permit authority that provides seamless service to its customers and partners. Performance management at the agency should be developed in cooperation with the relevant actors so that it takes into account the entire sector of operation of the agency. The agency should also begin work on preparedness and contingency planning related to migration without delay. In addition, a strong digital identification system should be created for people moving to Finland from abroad.

Keywords Immigration, law drafting, legislation, Aliens Act, Finnish Immigration Service

ISBN PDF	978-952-324-955-4	ISSN PDF	2490-077X
Reference number	VN/31586/2022	Project number	

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-955-4>

Sisältö

Yhteenveto	8
1 Johdanto	10
1.1 Toimeksianto	13
2 Maahanmuutto Suomeen	15
2.1 Taustaa	15
2.1.1 Maahanmuuttohallinnon historiaa	15
2.1.2 Maahanmuutto Suomeen 1917–1990	20
2.1.3 Maahanmuutto Suomeen 1991–2022	23
2.1.3.1 Kansainvälinen suojelu	23
2.1.3.2 Työ- ja opiskeluperusteinen maahanmuutto	26
2.2 Lainsäädäntö ja tilastointi	28
2.2.1 Lainsäädäntö	28
2.2.2 Tilastointi	29
2.3 Viranomaiset ja maahanmuuton prosessit	30
2.3.1 Viranomaiset	30
2.3.1.1 Viranomaisten tehtävänjako	30
2.3.2 Maahanmuuton prosessit	41
2.3.2.1 Maahantulo	41
2.3.2.2 Oleskelulupa	43
2.3.2.3 Kansainvälisen suojelun hakeminen	45
2.3.2.4 Vastaanotto	47
2.3.2.5 Pääsyn epääminen, käännyttäminen ja karkottaminen	48
2.3.2.6 Kansalaisuus	51
2.3.2.7 Tunnistaminen	53
2.3.2.8 Automaattinen päätöksenteko maahanmuuttohallinnossa	55
2.3.3 Kokemuksia ja arviointia	56
2.3.3.1 Maahanmuuttohallinnon rakenne	56
2.3.3.2 Maahanmuuttohallinnon poliittinen ohjaus	62
2.3.3.3 Maahanmuuttovirasto	65
2.3.3.4 Maahanmuuttoviraston jaettu tulosohjaus	69
2.3.3.5 Maahanmuuttohallinnon koordinaatio	71
2.3.3.6 Laajamittaiseen maahantuloon varautuminen	74
2.3.3.7 Lainsäädäntö	75
2.3.3.8 Tunnistaminen ja tietojärjestelmät	76
2.3.3.9 Palauttaminen	79
2.3.3.10 Kansainvälinen ja EU-vaikuttaminen	82

3	Kansainvälinen vertailu	84
3.1	Euroopan unioni ja Pohjoismaat	84
3.2	Ruotsi.....	87
3.3	Tanska	89
3.4	Saksa	91
3.5	Arviointia.....	93
4	Ehdotukset	95
4.1	Maahanmuuttohallinnon rakenne	95
4.2	Maahanmuuttohallinnon poliittinen ohjaus	95
4.3	Maahanmuuttovirasto.....	96
4.4	Maahanmuuttoviraston tulosohjaus	97
4.5	Maahanmuuttohallinnon koordinaatio	97
4.6	Laajamittaiseen maahantuloon varautuminen	97
4.7	Lainsäädäntö	97
4.8	Tunnistaminen.....	98
4.9	Palauttaminen	99
4.10	EU-vaikuttaminen	99
	Liitteet	100
	Liite 1. Haastattelut	100
	Liite 2. Kyselylomakkeet.....	101
	Kirjalliset lähteet	103

YHTEENVETO

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman mukaan Suomi tarvitsee aktiivista työperäistä maahanmuuttoa. Hallituksen tavoitteena on lisätä osaajien työperäistä maahanmuuttoa. Työperäisen maahanmuuton painopisteeksi asetetaan työvoimapulasta kärsivät alat sekä TKI-toiminnan kärki- ja kasvualojen kannalta olennaiset erityisosaajat, opiskelijat ja tutkijat.

Maahanmuuttohallinnon prosesseja on kehitetty erityisesti työ- ja opiskeluperusteisen maahanmuuton alalla kuluvalle hallituskaudella mutta hallintoa tulee edelleen kehittää.

Tämän selvityksen tarkoituksena on antaa kokonaiskuva maahanmuuttoa koskevasta lainsäädännöstä, maahantuloon ja maassa oleskeluun liittyvistä prosesseista sekä kansallisten viranomaisten rooleista. Selvitystä on tarkoitus käyttää hyväksi Suomen maahanmuuttohallintoa edelleen kehitettäessä.

Selvityksessä ei ehdoteta muutoksia nykyiseen ministeriörakenteeseen eikä Maahanmuuttoviraston toimialaan. Eri ministeriöiden toimivallanjakoa maahanmuuttoasioissa tulisi kuitenkin edelleen täsmentää ja selkeyttää. Maahanmuuttoon liittyviä asioita tulisi tulevaisuudessa käsitellä yhdessä ministerityöryhmässä poliittisen koordinaation varmistamiseksi.

Uuden hallituksen tulisi laatia kokonaisvaltainen maahanmuuttopoliittinen ohjelma, jonka lähtökohtana on kansantalouden välttämätön tarve maahanmuuton lisäämiselle. Ohjelman seuranta varten ehdotetaan perustettavaksi mekanismi – maahanmuuttoasioiden kannalta keskeisten ministeriöiden korkeasta virkamiesjohdosta koostuva elin – joka raportoi ohjelman täytäntöönpanon edistymisestä neljännesvuosittain maahanmuuttopoliittiselle ministerityöryhmälle.

Maahanmuuttovirastoa tulisi edelleen kehittää lupaviranomaisena, joka tarjoaa sujuvaa palvelua asiakkailleen ja kumppaneilleen. Viraston toimintaan liittyvät ongelmat tulisi ratkaista ensisijaisesti prosessien sekä johtamis- ja toimintakulttuurin uudistamisen kautta. Uuden johdon käynnistämälle uudistusprosessille tulisi antaa poliittinen ja hallinnollinen tuki ja riittävät resurssit. Virastolle tulisi varmistaa pitkäjänteinen rahoitus, joka mahdollistaisi sen, että suurempi osa sen viroista olisi vakinaisia.

Työ- ja elinkeinoministeriön ja sisäministeriön yhteistä Maahanmuuttoviraston tulosohjausta tulisi kehittää niin, että prosessi tuottaa yksiselitteisen ohjauksen, joka ottaa huomioon viraston koko toimialan.

Maahanmuuttoviraston tulisi viipymättä käynnistää maahanmuuttoon liittyvä varautumis- ja valmiussuunnittelu ja operatiivisen toiminnan valmistelu. Siinä tulee yhteensovittaa viranomaisten ja kolmannen sektorin organisaatioiden tilannekuvat, toiminta ja vastuut.

Käynnistettävän ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen yhteydessä koko maahanmuuttolainsäädäntö olisi käytävä läpi siitä näkökulmasta, miten se vastaa tämän päivän ja tulevaisuuden maahanmuuton rakenteeseen ja määrään.

Useiden hallinnonalojen yhteistyöhankkeena tulisi myös luoda järjestelmä, jolla viranomaisen luona luotettavasti tunnistaunut Suomeen tulossa oleva tai tullut ulkomalainen saisi käyttöönsä digitaalisen vahvan tunnistautumistavan, joka mahdollistaa eri viranomaisten ja muiden tahojen - mukaan lukien pankit - palvelujen käytön verkon välityksellä.

Maahanmuuttoviraston ja poliisin tulisi laatia yhteinen ohjeistus, jota käytetään vapaaehtoista paluuta ja palauttamista koskevassa neuvonnassa.

Euroopan raja- ja merivartioviraston Frontexin laajentunutta mandaattia tulisi käyttää hyväksi vapaaehtoisten palautusten toteuttamisessa ja hyödyntää sen asiantuntevasta laadittaessa kansallista uudelleenkotoutumisstrategiaa osana kansallista palautusjärjestelmää.

Valtioneuvoston tulisi myös arvioida jatkuvasti maahanmuuttoa ja rajaturvallisuutta koskevan eurooppalaisen säädöspohjan ja operatiivisten toimien vaikuttavuutta ja tehdä tarvittaessa aloitteita niiden päivittämiseksi.

1 Johdanto

Suomessa on perinteisesti suhtauduttu maahanmuuttoon kriittisesti. Maatalouden työvoimantarpeen jyrkkä aleneminen toisen maailmansodan jälkeen toi muun elinkeinoelämän käyttöön paljon vapaata työvoimaa. Tämä aiheutti laajaa työttömyyttä, jonka seurauksena myös sadat tuhannet muuttivat maasta, lähinnä Ruotsiin. Työttömyyden ollessa korkealla tasolla työnantajilla ei ollut ulkomaisen työvoiman tarvetta ja ammattiliitot vastustivat jyrkästi työvoiman maahanmuuttoa.

Turvapaikanhakijoita alkoi tulla Suomeen 1990-luvulla suurempia määriä ensimmäistä kertaa sitten 1920-luvun. Vaikka hakijoiden määrä oli pieni verrattuna muihin Länsi-Euroopan maihin, ilmiö sai paljon julkisuutta.

Suomen sosiaaliturvajärjestelmä on asumisperusteinen eli yksilön oikeus sosiaalietuuksiin perustuu ensisijaisesti maassa asumiseen. Suomen ja muiden Pohjoismaiden sosiaaliturvajärjestelmät eroavat länsieurooppalaisista järjestelmistä, jotka perustuvat henkilön tai hänen perheenjäsenensä työntekijäasemaan. Suomen asumisperusteinen sosiaaliturvajärjestelmä merkitsi, että tulijat pääsivät turvapaikan saatuaan suoraan perustoimeentuloturvan piiriin. Tämä aiheutti epäilyjä siitä, että Suomeen pyrittäisiin ilman tarkoitusta osallistua työelämään.

Tilanne on 2020-luvulle tultaessa muuttunut molempien maahanmuuttajaryhmien osalta.

Laskevan syntyvyyden ja vanhenevan väestön seurauksena työvoima pienenisi eikä yhteiskunnan tarvitsemia palveluja voitaisi järjestää ilman nykyistä suurempaa maahanmuuttoa. Vaikka Suomessa on tilastojen mukaan tällä hetkellä noin 187.000 työtöntä, suuri osa pitempään työttöminä olleista ei ole ilmeisesti työllistettävissä. Tämän seurauksena on ryhdytty työvoiman maahanmuuttoa edistäviin toimiin. Painopisteenä ovat olleet elinkeinoelämän tarvitsemat korkeapalkkaiset erityisosaajat mutta suuri tarve on myös suorittavan portaan työntekijöistä, erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluissa mutta myös palvelualoilla ja teollisuudessa. Koska lähes kaikki Euroopan unionin jäsenvaltiot ovat samassa tilanteessa, työvoimaa ei ole juurikaan saatavissa unionin yhteisiltä työmarkkinoilta. Katse on siis käännettävä Euroopan ulkopuolelle.

Suuri osa turvapaikanhakijoista elää Suomeen tultuaan pitkään vastaanottopalvelujen ja sosiaaliturvan varassa koska heidän työllistymisensä on ollut heikkoa ja heidän kotoutumisensa on epäonnistunut.

Vuosien 2015–2016 Syyrian pakolaiskriisin aikana Suomeen tuli noin 38.000 uutta turvapaikanhakijaa. Venäjän hyökättyä Ukrainaan helmikuussa 2022 Suomesta haki tilapäistä suojelua yli 47.000 henkilöä. Maahanmuuttoviraston arvion mukaan Suomeen saapuu vuonna 2023 30 000–40 000 uutta tilapäistä suojelua hakevaa.

Koronapandemian jälkeen Euroopan ulkopuolelta EU:n alueelle tulevien turvapaikanhakijoiden määrä lähenee vuonna 2022 jo miljoonaa, kun se huippuvuonna 2015 oli 1,3 miljoonaa. Tämä tulee joko suoraan tai Euroopan unionissa mahdollisesti sovittavan järjestelmän kautta kasvattamaan myös Suomeen tulevien hakijoiden lukumäärää lähivuosina. Suomen tulevaisuuden kannalta on tärkeää, että turvapaikan tai muuta suojelua saavat integroituvat mahdollisimman pian työvoimaan. Tämä edellyttää entistä selvästi tehokkaampaa kotouttamista ja asenteiden muuttumista sekä työnantajien että turvapaikan saaneiden puolella.

Ulkomailla syntyneiden työllisyysaste nousi vuonna 2022 jo lähes samaksi kuin Suomessa syntyneillä. Vielä vuonna 2019 ulkomailla syntyneiden työllisyysaste oli 10–15 prosenttia Suomessa syntyneitä matalampi. Yksi selitys tälle on viime vuosien lisääntynyt työperäinen maahanmuutto ja laskenut Euroopan ulkopuolelta tulevien turvapaikanhakijoiden määrä. Suomeen työperusteisesti muuttavilla työllisyysaste on hyvin korkea; heillä on tänne tullessaan jo työpaikka ja työpaikka on myös pitkään edellytys oleskeluluvan voimassaololle.

On ymmärrettävää, että ihmiset köyhistä usein poliittisesti sekasortoisista valtioista lähtevät liikkeelle paremman elämän toivossa kohti vauraampia maita. Monien maiden – esimerkiksi Yhdysvaltojen - menestys on perustunut tällaiseen maahanmuuttoon. Nykyisin valtioita, jotka houkuttelisivat kaikenlaisia ihmisiä muuttamaan maahan, ei enää ole. Maahanmuutto on sallittua toisaalta työ- tai opiskelupaikan ja toisaalta kansainvälisen suojelun perusteella. Valtiot haluavat hallita maahanmuuttoa.

Monet parempaa elämää hakevat yrittävät väärinkäyttää turvapaikkajärjestelmää keinona maahanmuuttoon, vaikka he eivät täytä Geneven pakolaisyleissopimuksen asettamia edellytyksiä pakolaisaseman tai toissijaisen suojelun myöntämiselle. Tämän seurauksena turvapaikkainstituutio on saanut stigman ja hakemusten käsittelyjärjestelmät ovat ruuhkautuneet kaikissa länsimaissa; kansainvälistä suojelua todella tarvitsevat joutuvat kärsimään tästä.

Pitkien hakemusten käsittelyaikojen jälkeen ihmiset ovat tavalla tai toisella juurtuneet maahan. Kielteisen päätöksen saaneiden maasta poistaminen esitetään julkisuudessa ihmisten julmana kohteluna.

Julkisuudessa on myös esitetty, että Suomen tulisi vähentää tänne suuntautuvaa humanitaarista maahanmuuttoa. Ainoa tapa, jolla voidaan suoraan säätää humanitaarisen maahanmuuton määrää, on pakolaiskiintiön supistaminen tai poistaminen. Pakolaiskiintiö on tällä vuosikymmenellä ollut 850–1 500 vuodessa ja sen puitteissa on tullut Suomeen kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevia pakolaisia, joiden pakolaisasema on jo UNHCR:n vahvistama. Tanska on kytkenyt pakolaiskiintiönsä Tanskaan tulevien turvapaikanhakijoiden lukumäärään ja jättänyt joinakin vuosina kokonaan vastaanottamatta kiintiöpakolaisia.

Suomen maantieteellisen aseman vuoksi turvapaikkaa täältä hakevat tulevat maahan pääosin joko muiden EU:n jäsenvaltioiden kautta tai Venäjältä. Jonkin verran turvapaikanhakijoita saapuu myös lentoteitse Aasiasta.

Suomen maahanmuuttohallinnon tausta on poliisihallinnossa. Vaikka se on hallinnollisesti eriytetty poliisista jo 1980-luvun lopulla, hallintokulttuuri oli pitkään kontrolli- ja turvallisuuspainotteinen erityisesti lupaviranomaisena toimivassa Maahanmuuttovirastossa.

Työ- ja koulutusperusteisella maahanmuutolla edistetään Suomen kansainvälistä kilpailukykyä, innovaatiotoimintaa ja kansainvälisten investointien saamista Suomeen. Maahanmuuton hyötyjä saadaan taloudellisen huoltosuhteen, kestävyysvajeen ja työllisyysasteen parantumisen kautta.

Suomen maahanmuuttopolitiikan tavoitteena on myös oikeudenmukainen kansainvälisen suojelun järjestelmä, joka toteuttaa perus- ja ihmisoikeuksia.

Maahanmuuttohallinnon tehtävänä on huolehtia osaltaan siitä, että suomalaisilla työnantajilla on mahdollisuus kilpailla osaavasta työvoimasta kansainvälisesti. Samalla on tärkeää ehkäistä maahanmuuttoon liittyviä turvallisuusuhkia. Työvoiman maahanmuuton lisääminen edellyttää myös työnantajien aktiivisuutta.

Vuosittainen nettomaahanmuutto Suomeen on ollut 10 000–22 000 vuosina 2006–2021. Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen laskelmien mukaan työikäisten määrän pysyvä vakauttaminen edellyttäisi vähintään 44 000 henkilön vuotuista nettomaahanmuuttoa.¹

1 Etlä Raportti 132 2023

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman mukaan Suomi tarvitsee aktiivista työperäistä maahanmuuttoa. Hallituksen tavoitteena on lisätä osaajien työperäistä maahanmuuttoa. Työperäisen maahanmuuton painopisteeksi asetetaan työvoimapulasta kärsivät alat sekä TKI-toiminnan kärki- ja kasvualojen kannalta olennaiset erityisosajat, opiskelijat ja tutkijat.

Hallitus tavoittelee työperäisen maahanmuuton vähintään kaksinkertaistamista nykytasosta vuoteen 2030 mennessä niin että yhteensä vähintään 50 000 työperäisen maahanmuuttajan lisäys toteutuisi vuoteen 2030 mennessä. Vuoden 2030 jälkeen lisäyksen tulisi olla vähintään 10 000 vuositasona.²

1.1 Toimeksianto

Sisäministeriö antoi 25.11.2022 varatuomari Pekka Järviölle tehtäväksi laatia selvitys maahanmuuttohallinnon järjestämisestä. Selvityksen tulee antaa kokonaiskuva maahanmuuttoa koskevasta lainsäädännöstä, maahantuloon ja maassa oleskeluun liittyvistä prosesseista sekä kansallisten viranomaisten rooleista. Selvitystä on tarkoitus käyttää hyväksi Suomen maahanmuuttohallintoa edelleen kehitettäessä.

Selvitykseen budjetoitiin yhteensä enintään 15 työpäivää á 8 tuntia.

Selvityksessä edellytettiin vähintään

1. Suomen maahanmuuttohallintoon osallistuvien viranomaisten sekä valittavien asiantuntijoiden haastattelemista toimeksiantajan kanssa erikseen sovittavassa laajuudessa;
2. Suomen ja valittujen verrokkimaiden (Ruotsi, Tanska ja Saksa) maahanmuuttohallinnon arviointia; sekä
3. ehdotusten tekemistä Suomen maahanmuuttohallinnon kehittämiseksi.

Selvitystä tehtäessä on ollut tiedossa, että työ- ja elinkeinoministeriö on tilannut loppuvuonna 2022 Owl Group:ilta selvityksen siitä, millaisella viranomaisrakenteella ja -yhteistyöllä parhaiten turvataan työ- ja koulutusperusteisen maahanmuuton onnistunut lisääminen. Työ- ja elinkeinoministeriön tilaaman selvityksen painotus on työperusteisessa maahanmuutossa ja sen tarkastelun keskiössä ovat Maahanmuuttovirasto ja käynnisteillä oleva Work in Finland -toiminto, näiden välinen yhteistyö ja yhteistyö muiden osallisten viranomaisten kanssa.

2 Koulutus- ja työperäisen maahanmuuton tiekartta 2035.

Kahden samaan aikaan tehtävän selvityksen välillä on pakostakin jossain määrin päällekkäisyyttä. Sen minimoimiseksi tässä selvityksessä ei ole käsitelty työvoiman rekrytointia ulkomailta Suomeen tai kotouttamista, ja toimeksiannon mukaisesti on keskitytty Suomen lainsäädäntöön, viranomaisten rooleihin sekä maahanmuuttoon liittyviin prosesseihin. Selvityksessä ei ole myöskään tehty ehdotuksia aineellisen lainsäädännön muuttamisesta.

Selvityksen puitteissa on tehty 11 viranomaisen tai sidosryhmän edustajan haastattelua. Lisäksi on lähetetty selvityksen teemoja koskeva kyselylomake ja saatu siihen yhteensä 18 vastausta eri intressitahoilta.

2 Maahanmuutto Suomeen

2.1 Taustaa

2.1.1 Maahanmuuttohallinnon historiaa

Suomen itsenäistyttyä ulkomaalaisasioista vastasi kesällä 1918 perustettu Pääesikunnan III osasto, jonka päätehtävä oli tiedustelu. Sen alaisena ulkomaalaisasioita hoitanut passi-osasto siirrettiin jo helmikuussa 1919 sisäasiainministeriöön. Myös kotimaassa tapahtuva poliittinen tiedustelu siirrettiin sisäasiainministeriöön saman vuoden heinäkuussa.

Elokuussa 1919 perustetun Etsivän keskuspoliisin (EK) tehtävänä oli 'koko valtakuntaa käsittävänä poliisitoimistona pitää silmällä ja mahdollisuuden mukaan ehkäistä kaikkia yrityksiä ja toimia, jotka ovat tähdätyt valtakunnan itsenäisyyttä vastaan taikka ovat omiansa järkyttämään valtakunnan yleistä turvallisuutta tahi laillista yhteiskuntajärjestystä'.³

Asetus ulkomaalaisten maahantulosta ja oleskelusta valtakunnassa tuli voimaan 1.8.1919. Lähetystöt veloitettiin leimaamaan passianomus ennen maahantuloa. Lähetystöön tai konsulaattiin jätetty hakemus oli alistettava ulkoministeriön ratkaistavaksi. Asetuksen mukaan oli myös mahdollista jättää viisumihakemus suoraan ulkoministeriön passiosastolle. Suomeen pyrkivältä edellytettiin virallisin leimoin varustettu voimassa oleva kuvallinen passi. Suomessa sai oleskella kahden kuukauden ajan.

Asetuksessa säädettiin myös Suomen viranomaisten toiminnasta Suomen rajoilla. Passiin tuli merkitä saapumisaika ja -paikka ja viranomaisten tehtävänä oli pitää sisäasiainministeriön vahvistaman kaavakkeen mukaista luetteloa maahan tulleista. Asetuksessa säädettiin myös passittoman henkilön ja läpikulkumatalla olevan kohtelusta. Ulkomaalaisen oikeus oleskella Suomessa rajoittui tiettyyn paikkakuntaan tai paikkakuntiin.

Ulkomaalaisella oli mahdollisuus anoa ulkoministeriöltä kahden kuukauden oloajan pidennystä. Tämänkin jälkeen oli vielä mahdollista jäädä Suomeen, kunhan hankki maaherralta ololipun. Asuinpaikan poliisiviranomaiselle jätetty hakemus toimitettiin poliisiviranomaisen lausunnon kanssa maaherralle, joka ratkaisi päätöksen. Maaherralla oli annettujen tietojen nojalla mahdollisuus myöntää kuuden kuukauden ololippu tai hylätä hakemus. Viranomaisten asetuksen nojalla tekemiin päätöksiin ei voinut hakea muutosta.

3 Valtioneuvoston väliaikainen ohjesääntö 13.8.1919 1 §

Ulkomaalaisten liikkumisoikeutta Suomen alueella helpotettiin vuonna 1923 niin, että oikeuden oleskella eri paikkakunnilla saattoi saada jo maahantuloluvan yhteydessä.

Vuoden 1919 asetus korvattiin vuonna 1926 asetuksella ulkomaalaisten Suomeen tulosta ja oleskelusta maassamme (292/1926). Asetuksessa mahdollistettiin viisumivapaussopimusten tekeminen muiden maiden kanssa. Suomi teki vuosina 1926–1929 sopimukset viisumivapaudesta kaikkiaan kahdentoista valtion kanssa.

Vuonna 1929 tehdyillä sopimuksilla otettiin käyttöön matkakortti, joka mahdollisti muiden Pohjoismaiden ja Viron kansalaisten passittoman matkustamisen Suomeen.

Vuoden 1926 asetuksella ulkomaalaisen oikeutta oleskella Suomessa pidennettiin kolmeen kuukauteen. Poliisiviranomaisilla oli oikeus estää ei-toivotun henkilön saapuminen maahan.

Etsivän keskuspoliisin neljästä toimistosta passitoimisto vastasi ulkomaan matkustajaliikenteen valvonnasta ja antoi lausuntoja. Valvontatoimisto vastasi tiedustelutoiminnasta ja maassa olevien ulkomaalaisten silmälläpidosta. Nämä tehtävät siirtyivät vuonna 1937 perustetulle Valtiolliselle poliisille (Valpo).

Sisäasiainministeriön alaisuuteen perustettiin vuonna 1922 Valtion pakolaisavustuskeskus hoitamaan Venäjältä tulleiden pakolaisten majoittamista sekä avustamista muun muassa työhaussa ja terveydenhuollossa. Pakolaisavustuskeskus peri tehtävänsä alueellisilta huoltokomiteoilta sekä suuren määrän elintarvikkeita Amerikan Punaiselta Ristiltä, joka oli edellisinä vuosina Venäjän Punaisen Ristin kanssa suurelta osin huolehtinut idästä tulleiden pakolaisten elintarvikehuollosta.⁴ Keskus siirrettiin vuonna 1949 sosiaaliministeriön alaisuuteen ja se lakkautettiin vuonna 1958.

Toisen maailmansodan jälkeen vasemmiston hallintaan joutunut Valpo lakkautettiin vuonna 1948. Ulkomaalaishallintoon liittyviä tehtäviä ei siirretty Valpon seuraajaksi 1949 perustetulle Suojelupoliisille (Supo) vaan ne siirrettiin Sisäasiainministeriön poliisiosastoon perustetulle ulkomaalaistoimistolle. Suojelupoliisin tehtäväksi jäi 'valvoa valtakunnan itsenäisyyttä tai laillista valtio- ja yhteiskuntajärjestystä vastaan suunnattuja hankkeita ja heti sellaista havaittaessa antaa niistä tarpeelliset tiedot asianomaisille siviili- ja sotilasviranomaisille, jotta nämä saattoivat ne huomioida omassa toiminnassaan'.

4 Matti Välimäki: Suomi ja pakolaiset - Ensimmäinen vuosisata 1917–2017 (2017)

Sisäasiainministeriön poliisiosaston ulkomaalaistoimiston tehtävänä oli 'hoitaa ulkomaalaisten yleisvalvonnan johtoa, ulkomaalaisten oleskelu- ja työlupia sekä niihin liittyviä asioita, muukalaispassien antamista, ulkomaalaisyhdistyksiä, passintarkastustoiminnan johtoa, kansalaisuusasioita ja ulkomaalaisten kiinteistönomistusta'.

Ulkomaalaistoimiston tehtävät siirrettiin vuonna 1989 sisäasiainministeriön poliisiosastolta uuteen ulkomaalaiskeskukseen, joka oli sisäasiainministeriön osastoon verrattavissa oleva yksikkö.

Ulkomaalaisvirasto perustettiin vuonna 1995. Viraston tehtävänä oli käsitellä ja ratkaista yksittäisiä ulkomaalaisia koskevat lupa-asiat, valmistella kansalaisuusasiat Tasavallan presidentin ratkaisua varten ja ylläpitää ulkomaalaisrekisteriä. Samalla sisäasiainministeriön perustettiin ulkomaalaisosasto, joka oli ja on edelleen vastuussa maahanmuuttopolitiikan ja -lainsäädännön kehittämisestä. Ulkomaalaisviraston nimi muutettiin vuonna 2008 maahanmuuttovirastoksi. Samalla ministeriön osaston nimeksi tuli maahanmuutto-osasto.

Kansalaisuuslakia muutettiin vuonna 1998 niin, että toimivalta kansalaisuuden myöntämisasioiden siirrettiin Tasavallan presidentiltä ulkomaalaisvirastolle. Samalla avattiin mahdollisuus hakea muutosta lääninoikeudelta kansalaisuuspäätöksiin.

Passintarkastukset rajaa ylitettäessä ovat siirtyneet poliisilta vaiheittain kokonaan rajavartiolaitoksen tehtäväksi. Viisumihakemusten vastaanotosta ja viisumien myöntämisestä sekä oleskelulupahakemusten vastaanotosta ovat vastanneet alusta alkaen ulkoasiainhallinnon edustustot ulkomailla. Nykyisin viisumi- ja oleskelulupahakemuksia vastaanottavat monessa maassa ulkoiset palveluntarjoajat.

Vuonna 1999 oleskelulupien myöntäminen perhesiteen perusteella siirtyi edustustoilta kokonaisuudessa ulkomaalaisvirastolle. Samalla perhesiteeseen perustuvan oleskelulupahakemuksen vireillepano-oikeutta laajennettiin niin, että Suomessa oleskeleva ulkomaalainen, Suomen tai muun pohjoismaan kansalainen saattoi jättää ulkomailla oleskelevaa perheenjäsentä koskevan oleskelulupahakemuksen paikallispoliisille. Vuonna 2004 ratkaisuvallasta myös ulkomailta haettavien oleskelulupien osalta siirtyi edustustoilta ulkomaalaisvirastolle.

Työministeriön alaisissa työvoimatoimistoissa (sittemmin Työ- ja elinkeinoministeriön alaisissa TE-keskuksissa) on tehty työperusteisten oleskelulupahakemusten osalta osapäätökset työvoiman saatavuusharkinnan osalta.

Toimivalta turvapaikanhakijoiden ja muiden kansainvälistä suojelua hakevien vastaanotossa ja kotouttamisessa on vaihdellut eri ministeriöiden välillä. Alussa vastuu kuului edellä mainitulle vuonna 1958 lakkautetulle ensin sisäasiainministeriön ja sittemmin sosiaaliministeriön alaiselle Pakolaisavustuskeskukselle. Vuonna 1991 annettiin laki⁵ turvapaikan hakijoiden vastaanottoasemista ja -keskuksista, jotka toimivat sosiaali- ja terveysministeriön alaisina. Vuonna 1999 maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain⁶ nojalla vastaanotto ja kotouttaminen siirrettiin työministeriön vastuulle.

Vuodesta 2001 lähtien turvapaikkakuulustelujen tekeminen siirrettiin asteittain poliisilta ulkomaalaisvirastolle. Vastuu turvapaikkaa tai oleskelulupaa suojelun tarpeen perusteella hakevan ulkomaalaisen henkilöllisyyden, matkareitin ja maahantulon selvittämisestä jäi edelleen poliisille ja rajavartiolaitokselle. Muutos toteutui kokonaisuudessaan vuonna 2004.

Vuonna 2007 päätettiin koota kaikki ulkomaalaisasiat ministeriötasolla sisäasiainministeriölle. Vuoden 2008 alussa työministeriöstä siirrettiin sisäasiainhallintoon turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten vastaanottoon sekä kotouttamiseen liittyvät tehtävät. Perusteluna mainittiin, että voimassa oleva jako kahteen päävastuussa olevaan ministeriöön ilman maahanmuuttopolitiikan kokonaisvastuuta oli vaikeuttanut politiikan valmistelua. Yhä haastavampien tehtävien, esimerkiksi taloudellisin perustein tapahtuvan maahanmuuton lisääntymisen tarpeiden, ja Euroopan unionin merkittävien hankkeiden myötä katsottiin edellyttävän jatkossa kokonaisvastuun osoittamista yhdelle ministeriölle.⁷

Sisäasiainministeriön vuonna 2007 asettama selvitysmies Ole Norrback esitti raportissaan 'Maahanmuuttohallinnon ja Maahanmuuttoviraston toiminnan kehittäminen'⁸ maahanmuuttoasioiden keskittämistä edelleen sisäasiainministeriölle niin, että ulkoasiainministeriön oikeudellisen osaston passi- ja viisumiyksiköstä siirrettäisiin viisumiasioiden hallinnointi sisäasiainministeriön maahanmuutto-osastolle. Samalla ehdotettiin luopumista työvoiman saatavuusharkinnasta. Nämä ehdotukset eivät toteutuneet.

Turvapaikanhakijoiden vastaanottotoiminnan käytännön ohjaus ja suunnittelu siirtyivät vuonna 2010 sisäasiainministeriöstä Maahanmuuttoviraston vastuulle. Samalla siirtyivät virastolle säilöönottoyksikön käytännön toiminnan ohjaus ja valvonta sekä ihmiskaupan uhrien auttamisen toimeenpanon ohjaus. Sisäasiainministeriö vastasi uudistuksen jälkeen

5 1465/1991

6 493/1999

7 HE 90/2007

8 Sisäasiainministeriön julkaisu 15/2008

vain valtion omien vastaanottokeskusten perustamisesta ja lakkauttamisesta, Maahanmuuttovirasto muiden vastaanottokeskusten perustamisesta, lakkauttamisesta ja toimipaikoista sopimisesta.

Vuonna 2011 hallitus esitti kotouttamistoimien johtamisen kokoamista työministerin vastuulle työ- ja elinkeinoministeriöön.⁹ Tavoitteena oli tehostaa maahanmuuttajien kotoutumista ja edistää työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Hallituksen esityksen mukaan kotouttamistoimien johtamisen ja valmistelun siirtäminen työllisyys- ja yrittäjyysasioista vastaavaan työ- ja elinkeinoministeriöön oli keskeinen keino tehostaa maahanmuuttajien kotoutumista. Muutos tuli voimaan vuoden 2012 alusta lukien.

Vuoden 2015 heinäkuussa vapaaehtoisesta paluusta tuli osa vastaanottokeskusten ja Maahanmuuttoviraston lakisääteisiä tehtäviä. Aikaisemmin vapaaehtoisen paluun järjestelyjä hoiti Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö IOM.

Turvapaikkatutkinta siirtyi ulkomaalaislain muutoksella poliisilta ja Rajavartiolaitokselta Maahanmuuttovirastolle 1.7.2016. Muutoksen jälkeen turvapaikanhakijan henkilöllisyyden ja matkareitin selvittäminen siirtyi Maahanmuuttoviraston vastuulle. Poliisi hoitaa kuitenkin edelleen hakemusten vastaanoton ja rekisteröinnin yhdessä Rajavartiolaitoksen kanssa.

Vuoden 2017 alusta lähtien Maahanmuuttovirasto on vastannut kaikista ulkomaalaisten lupa- asioista. Virastolle kuuluvat kaikki Suomessa haettavat oleskeluluvat, lupahakemusten, kansalaisuushakemusten ja -ilmoitusten vastaanottaminen, EU-kansalaisten rekisteröinti ja heidän perheenjäsentensä oleskelukorttihakemukset. Virasto hoitaa muukalaispasseihin ja pakolaisen matkustusasiakirjoihin liittyvät tehtävät sekä päätösten tiedoksiantoon liittyvät tehtävät lukuun ottamatta sellaisia päätöksiä, joihin liittyy maasta poistaminen.

Tehtävien siirtoon liittyi asiakaspalvelupisteiden perustaminen alueellista palveluverkostoa varten. Palvelupisteitä perustettiin kymmenelle paikkakunnalle, joista Maarianhamina palvelee määrääjoin.

Rajavartiolaitokselta siirrettiin turvapaikkatutkinta Maahanmuuttoviraston vastuulle vuoden 2017 alusta, poliisin osalta vastaava siirto oli toteutettu jo 2016.

9 HE 73/2011

Valtion vastaanottokeskukset Oulussa ja Joutsenossa liitettiin Maahanmuuttoviraston organisaatioon, vastaanottoyksikön tulosalueiksi. Keskusten henkilöstö siirtyi viraston palvelukseen. Vuoden 2017 lopussa Helsingin säilöönottokeskus tuli viraston tulosalueeksi.

Viimeisin suuri muutos maahanmuuttohallinnossa toteutettiin vuoden 2020 alusta lukien. Tuolloin vastuu työ- ja opiskeluperäisestä maahanmuutosta ja siihen liittyvä Maahanmuuttoviraston tulosohtaus siirrettiin sisäministeriöltä työ- ja elinkeinoministeriölle.

2.1.2 Maahanmuutto Suomeen 1917–1990

Maahanmuutto Suomeen on ollut maastamuuttoa pienempää aina vuoteen 1980 saakka (lukuun ottamatta vuosien 1970–1974 paluumuuttoa Ruotsista). Pohjois-Amerikkaan on muuttanut vuodesta 1860 alkaen arviolta 400 000 ja Ruotsiin noin 575 000 suomalaista. Osa muuttaneista on palannut Suomeen. Nykyisin amerikansuomalaisten lukumääräksi arvioidaan noin 600.000 ja ruotsinsuomalaisten noin 700 000.

Ennen Suomen itsenäistymistä Suomeen muutti ensin Ruotsista ja sitten vuoden 1809 jälkeen Venäjältä virkamiehiä ja sotilaita, joista osa jäi pysyvästi maahan. Lisäksi syntynyt teollisuus ja ulkomaankauppa edellytti osaavaa työvoimaa, jota tuli Ruotsin lisäksi ennen muuta Saksasta mutta myös muista Manner-Euroopan maista.

Venäjän ensimmäinen vallankumous maaliskuussa 1917 ei aiheuttanut heti pakolaisuutta Venäjältä Suomeen. Bolshevikkien kaapattua vallan marraskuussa 1917 Suomeen saapui joitakin tuhansia lähinnä yläluokkaan kuuluneita venäläisiä. Jo aikaisemmin syksyllä osa Suomen alueella kesää viettäneistä venäläisistä jäi palaamatta kotimaahansa. Venäjän sisällissodan kiihdyttyä pakolaisuus Venäjältä Suomeen kasvoi.

Itsenäisyysjulistuksen jälkeen Suomi oli määrännyt viisumipakon venäläisille. Lisäksi Suomen sisällissodan loppuvaiheessa senaatti määräsi, että kaikkien venäläisten tulee poistua maasta. Olojen vaikeutuessa Venäjällä pakolaisvirtaa ei kuitenkaan saatu tukahduttua ja kesällä 1919 Suomessa oli noin 10.500 oleskeluluvan saanutta venäläistä. Lukuun sisältyvät jo ennen Suomen itsenäistymistä saapuneet venäläiset.

1920-luvun alussa Suomeen hakeutui Venäjän valkoisiin armeijoihin kuuluneita sotilaspakolaisia, jotka internettiin Suomessa leireihin. Kronstadtin kapinan kukistuttua maaliskuussa 1920 yhden vuorokauden aikana Suomeen pyrki jään yli 6 000–8 000 pakolaista, joista venäläiset sotilaat ampuivat osan jäälle. Henkiin jääneille myönnettiin Suomessa turvapaikka ja oikeus jäädä maahan.

Niin kutsuttujen heimosotien ja epäonnistuneiden kansannousujen seurauksena Suomeen tuli Inkerinmaalta ja Venäjän Karjalasta vuosina 1918–1922 noin 24 000 suomen-sukuista Venäjän kansalaista. Vuonna 1922 Suomeen tuli noin 33 500 pakolaiseksi katsottua henkilöä. Tämän jälkeen Venäjältä tulevien pakolaisten määrä väheni muutama sataan vuotta kohden ja pysyi samalla tasolla vuoteen 1939 saakka. Suurin osa niistä venäläisistä, joita ei palautettu Venäjälle, jatkoi matkaansa Suomesta muualle Eurooppaan tai Pohjois-Amerikkaan.

Suomen kansalaissodan jälkeen osa hävinneen osapuolen kannattajista siirtyi laittomasti Neuvostoliittoon 1930-luvun alkuun asti. Osa onnistui palaamaan Suomeen ennen 1935 Neuvostoliitossa alkaneita suomalaisiin kohdistuneita vainoja.

Ennen toista maailmansotaa muualta kuin Venäjältä tuleva maahanmuutto Suomeen oli määrältään pientä. Maahanmuuttajia tuli lähinnä Ruotsista, Virosta ja Saksasta. Syyt olivat edelleen pääosin taloudellisia ja tulijat asettautuivat suuriin kaupunkeihin ja teollisuuspaikkakunnille.

Kansallissosialistien tultua valtaan Saksassa vuonna 1933 ja Saksan liitettyä itseensä Itä-vallan, Sudeettimaan ja Tšekkoslovakian, Suomeen saapui yksittäisiä juutalaispakolaisia. Suurin osa jatkoi matkaansa muualle Eurooppaan tai Pohjois-Amerikkaan mutta Saksan painostuksen seurauksena Suomi luovutti kahdeksan juutalaista Saksaan vuonna 1942. He joutuivat keskitysleireille ja vain yksi heistä säilyi hengissä sodan loppuun saakka.

Vuosina 1943–1944 Suomeen siirrettiin Inkerinmaalta Leningradin kaupungin ympäristöstä noin 63 000 inkeriläistä. Sodan päätyttyä noin 55 000 palasi vapaaehtoisesti tai palautettiin Neuvostoliittoon. Noin 5 000 siirrettyä inkeriläistä pakeni Ruotsiin ja noin 3 000 onnistui jäämään Suomeen.

Toisen maailmansodan jälkeen vuoteen 1960 saakka Suomeen muutti vuosittain 2 000–3 000 henkilöä, joista suurin osa oli suomalaisia paluumuuttajia. Muiden valtioiden kansalaisten maahanmuuton taustalla oli useimmiten seurustelu- tai aviosuhde. Maastamuuton kohteena olivat pääasiassa Ruotsi ja Australia.

Suomalaisten maastamuutto Ruotsiin alkoi kasvaa huomattavasti 1950-luvun toisella puoliskolla sen jälkeen, kun Suomi oli liittynyt Pohjoismaiden yhteiseen työmarkkina-alueeseen. Vuodesta 1961 noussut maahanmuutto selittyykin pääosin paluumuutolla. Korkeimmillaan maasta- ja maahanmuutto olivat ennen vuotta 1991 vuosina 1969–1971.

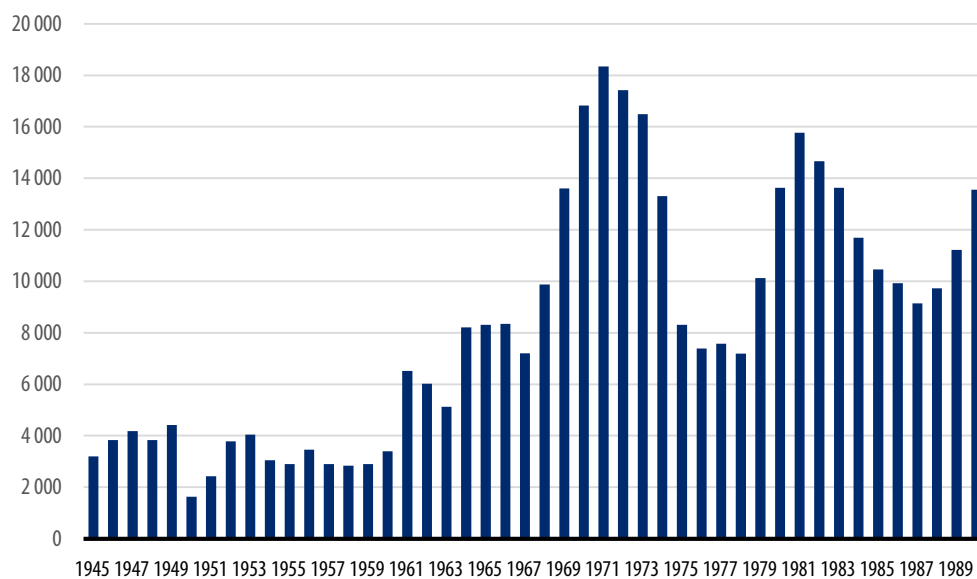
Useissa Länsi-Euroopan maissa työvoiman maahanmuutto oli tärkeä edellytys toisen maailmansodan jälkeiselle talouden elpymiselle. Ranska ja Iso-Britannia saivat työvoimaa (pian entisistä) siirtomaistaan. Saksan teollisuus alkoi tuomaan tarvitsemiaan työntekijöitä

jo 1950-luvulla Turkista ja Balkanilta. Tarkoituksena oli alun perin, että Saksaan tultaisiin töihin lyhyeksi ajaksi (Gastarbeiter) ja vaurastuttuaan työntekijät palaisivat kotimaihinsa. Työvoiman tarve oli kuitenkin pysyvää ja paluuajatuksista luovuttiin vähitellen. Maahan syntyneet eri kansallisuuksista muodostuneet yhteisöt helpottivat työvoiman asettautumista Saksaan.

Ruotsin työvoimantarvetta kattoi siis paljolti maahanmuutto Suomesta, mutta sen laennuttua työntekijöitä saatiin myös Jugoslaviasta ja Turkista.

Muiden kuin suomalaisperäisten paluumuuttajien maahanmuutto Suomeen oli vuosina 1961–1990 vähäistä. Sen perusteena oli edelleen useimmiten parisuhde. Suomen talouselämä sai tarvitsemansa lisätyövoiman maataloustyöstä vapautuvasta maaseudulta kaupunkeihin muuttavasta väestöstä.

Kuvio 1. Maahanmuutto Suomeen 1945–1990.



Toisen maailmansodan jälkeen vuosina 1945–1981 Suomesta haki turvapaikkaa 153 loikkaria Neuvostoliitosta. Näistä 114 palautettiin Neuvostoliittoon ja loput saivat joko oleskeluluvan tai ohjattiin edelleen Ruotsiin tai Saksan Liittotasavaltaan. Myös Neuvostoliiton hallitseman Itä-Euroopan valtioista tuli joitakin yksittäisiä turvapaikanhakijoita.

Ensimmäiset Suomen suunnitelmallisesti vastaanottamat pakolaiset tulivat Chilestä sen jälkeen, kun presidentti Salvador Allenden hallinto oli kaadettu sotilasvallankaappauksessa vuonna 1973. Suomi vastaanotti vuosina 1973–1977 yhteensä noin 180 henkilöä, joista suurin osa palasi Chileen sen jälkeen, kun vallan kaapannut kenraali Augusto Pinochet astui syrjään vuonna 1990. Toisen Suomeen tulleen pakolaisryhmän muodostivat Vietnamista vuosina 1979–1989 vastaanotetut noin 900 niin kutsuttua venepakolaista, joista pääosa jäi Suomeen.

Vuonna 1986 alkoi Suomessa kiintiöpakolaisten vastaanotto. Kiintiöpakolaisten vastaanotto on tehokas ja vaikuttava tapa auttaa kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevia pakolaisia, sillä tulijoiden suojelun tarve ja muut oleskelun edellytykset selvitetään jo ennen heidän tuloaan Suomeen. Suomi on kiintiöpakolaisia valitessaan asettanut etusijalle heikoimmassa asemassa olevia pakolaisia. Monet muut maat ovat tehneet valintoihin niin, että valitut sopeutuisivat mahdollisimman hyvin työmarkkinoille.

Kiintiöpakolaiset tulevat Suomeen vuotuisen hallituksen vahvistaman kiintiön puitteissa YK:n pakolaisasiain pääkomissaarin (UNHCR) tekemän ehdotuksen pohjalta. Suomalaiset virkamiehet valitsevat heidät pakolaisleireiltä suorittamiensa valintahaastattelujen perusteella. Kiintiöpakolaisilla on jo saapuessaan UNHCR:n vahvistama pakolaisasema. Ensimmäisen vuoden 100 pakolaisesta vuosittainen määrä kasvoi eräitä poikkeusvuosia lukuun ottamatta 500 henkilöön vuosina 1989–1997.

2.1.3 Maahanmuutto Suomeen 1991–2022

2.1.3.1 Kansainvälinen suojelu

Kansainvälisen suojelun tarpeeseen perustuvan maahanmuuton osalta Suomi siirtyi uuteen aikakauteen vuonna 1991 Neuvostoliiton hajoamisprosessin seurauksena. Suomen viranomaiset seurasivat tilannetta ja varautuivat hallitsemattomaan, jopa satojentuhansien ihmisten maahantuloon talouden ja elintarvikejakelun romahdettua Neuvostoliitossa. Pelättyä tilannetta ei kuitenkaan syntynyt, ihmiset jäivät kotiseuduilleen.

Neuvostoliiton hajoaminen aiheutti myös maassa olleiden ulkomaalaisten opiskelijoiden ja työntekijöiden aseman vakavan heikentymisen. Maa oli poliittisista syistä kutsunut useista kehittyvistä valtioista nuoria opiskelemaan yliopistoihin. Kun opiskelijoiden tukijärjestelmä petti, he lähtivät liikkeelle.

Helsingin rautatieasemalle alkoi saapua erityisesti somalialaisia, jotka hakivat turvapaikkaa. Aluksi kyse oli lähinnä Neuvostoliitossa opiskelleista mutta myöhemmin Moskovan kautta tuli Suomeen turvapaikanhakijoita myös Somaliasta, joka oli vajonnut sisällissodan seurauksena kaaokseen. Somalialaisten maahanmuutto kasvoi edelleen 1990-luvulla myös perheenyhdistämisen perusteella.

Jugoslavian hajoamissotia paenneita ihmisiä alkoi saapua Suomeen turvapaikanhakijoina vuonna 1992. Vuonna 1993 Suomeen rekisteröitiin 1 708 maahanmuuttajaa Jugoslavian alueelta. Keskeisiä lähtöalueita 1990-luvulla olivat Somalian ja entisen Jugoslavian lisäksi entisen Neuvostoliiton alueet, Irak, Iran ja Turkki. 2000-luvulla hakijoita on näiden lisäksi tullut erityisesti Afganistanista ja Syyriasta.

Turvapaikkaa vuosittain Suomesta hakeneiden lukumäärä nousi 1990-luvun alkuvuosina. Hakijoita oli 179 vuonna 1989. Seuraavana vuonna heitä oli jo 2 743. Lukumäärä nousi edelleen niin, että se oli vuonna 1992 jo 3 634. Tämän jälkeen hakijoiden lukumäärä tasaantui niin, että se oli vuoteen 1997 alle tuhat vuodessa. Vuonna 1998 lukumäärä oli 1 272 ja vuosina 1999 ja 2000 noin 3 100. Vuodesta 2000 vuoteen 2014 hakijoita oli vuodessa 1 500–6 000.

Vuonna 2015 turvapaikkaa Euroopasta hakevien määrä nousi jyrkästi ja oli yli 1,3 miljoonaa. Syynä oli pääasiassa Syyrian sisällissodan kiihtyminen ja pitkittyminen. Aikaisemmin suuri osa turvapaikanhakijoista oli peräisin Saharan eteläpuolisesta Afrikasta, ja he olivat saapuneet Eurooppaan Välimeren yli Libyasta Italiaan. Miljoonat olivat paenneet Syyrian ja Irakin sisällissotia suhteellisen vakaisiin naapurimaihin kuten Turkkiin, Jordaniaan ja Libanoniin, joissa he oleskelivät huonoissa olosuhteissa leireillä. Vuonna 2014 Libanon, Jordania ja Egypti, joissa oli miljoonia Syyriasta paenneita, lopettivat näiden vastaanottamisen. Ihmissalakuljettajat perustivat uusia salakuljetusreittejä Turkista Kreikan saarille ja sieltä Balkanin läpi muualle Eurooppaan.

EU:n Dublin-järjestelmä, jonka mukaan jäsenvaltio, jossa turvapaikanhakija ylittää unionin ulkorajan, on velvollinen rekisteröimään hakijan ja yleensä velvollinen tutkimaan hakemuksen, lakkasi käytännössä kokonaan toimimasta. EU:n jäsenvaltiot sulki sisärajojaan ja ohjasivat alueelleen päässeitä turvapaikanhakijoita eteenpäin toisiin jäsenvaltioihin.

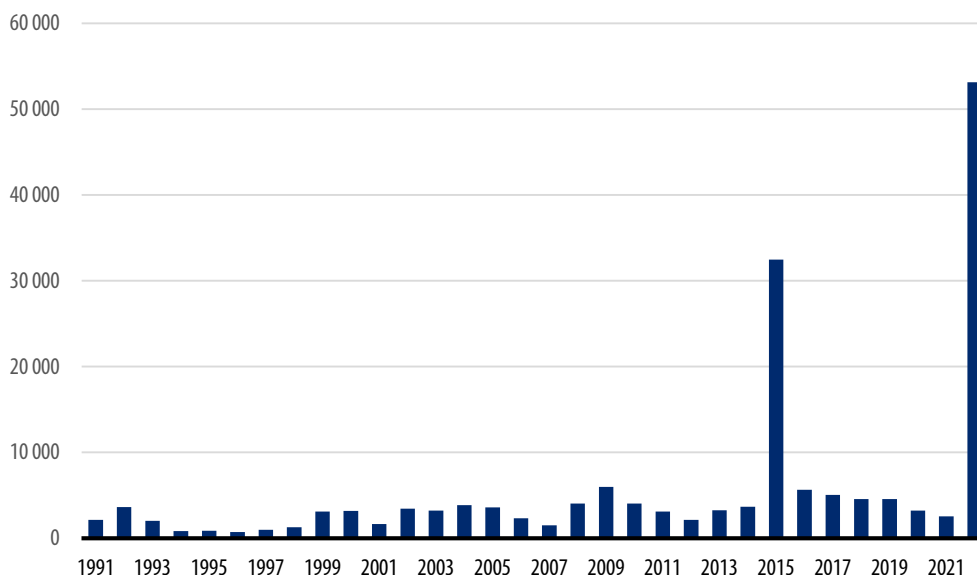
Tämän seurauksena Suomestakin haki vuonna 2015 turvapaikkaa noin 32.500 henkilöä, joista suurin osa tuli maahan Ruotsista maarajan yli. Venäjä suoritti myös hybridioperaation pohjoisilla maarajoillaan ja ohjasi Suomeen ja Norjaan jonkin verran turvapaikanhakijoita kolmansista maista.

Hakijoiden määrä alkoi laskea syksyllä 2015 talven lähestyessä. Euroopan unioni ja Turkki tekivät maaliskuussa 2016 sopimuksen, jonka mukaan Turkki lupasi vahvistaa rajavalvontaansa estääkseen ihmisten laittoman saapumisen Turkista Kreikan saarille. Turkille myönnettiin kuuden miljardin euron rahoitus paenneiden olojen parantamiseksi maassa.

Vuoden 2015 jälkeen turvapaikanhakijoita tuli Suomeen vuosittain noin 2 500–5 500 aina vuoteen 2021.

Venäjän hyökättyä Ukrainaan helmikuussa 2022 suojelua haki Suomesta vuoden 2022 aikana yli 53 000 henkilöä, mikä on kaikkien aikojen suurin määrä. 4.3.2022 otettiin käyttöön EU:n tilapäisen suojelun mekanismi. Tilapäistä suojelua myönnetään rajatulle kohderyhmälle eikä siihen sovelleta yksilöllistä harkintaa suojelun tarpeesta kuten turvapaikanhakijaan. Vuonna 2022 jätettiin 47 302 tilapäisen suojelun hakemusta ja tilapäisen suojelun status myönnettiin 45 308 hakijalle. Tilapäisen suojelun hakijoista 46 641 oli ukrainalaisia. Heidän hakemuksistaan hylättiin vain kahdeksan kappaletta.

Kuvio 2. Turvapaikka- ja kansainvälisen suojelun hakemukset 1991-2022.



Euroopan unionin alueelle saapuvien turvapaikanhakijoiden määrä on Turkin kanssa tehdyn sopimuksen ja koronapandemian aiheuttaman laskun jälkeen jälleen kääntynyt nousuun. Vuonna 2022 jäsenvaltioista, Sveitsistä ja Norjasta haki turvapaikkaa noin 966 000 henkilöä, mikä tarkoittaa noin 50 prosentin kasvua edelliseen vuoteen verrattuna.

Suurimmat hakijamäärät tulivat Syyriasta ja Afganistanista. Vireillä olevien ensimmäisten turvapaikkahakemusten määrä nousi 44 prosentilla ja oli vuoden 2022 lopussa noin 636 000.¹⁰

Tämän lisäksi noin neljälle miljoonalle on myönnetty tilapäisen suojelun status Venäjän hyökättyä Ukrainaan.

Valtioneuvoston vuosittain vahvistama pakolaiskiintiö on ollut 500–750 vuodesta 1991 vuoteen 2019. Vuosina 2014 ja 2015 kiintiöksi vahvistettiin 1 050 Syyrian sisällissodan perusteella. Kiintiö oli 850 vuodelle 2020, 1 050 vuodelle 2021, 1 500 vuodelle 2022 ja vuodelle 2023 jälleen 1 050.

2.1.3.2 Työ- ja opiskeluperusteinen maahanmuutto

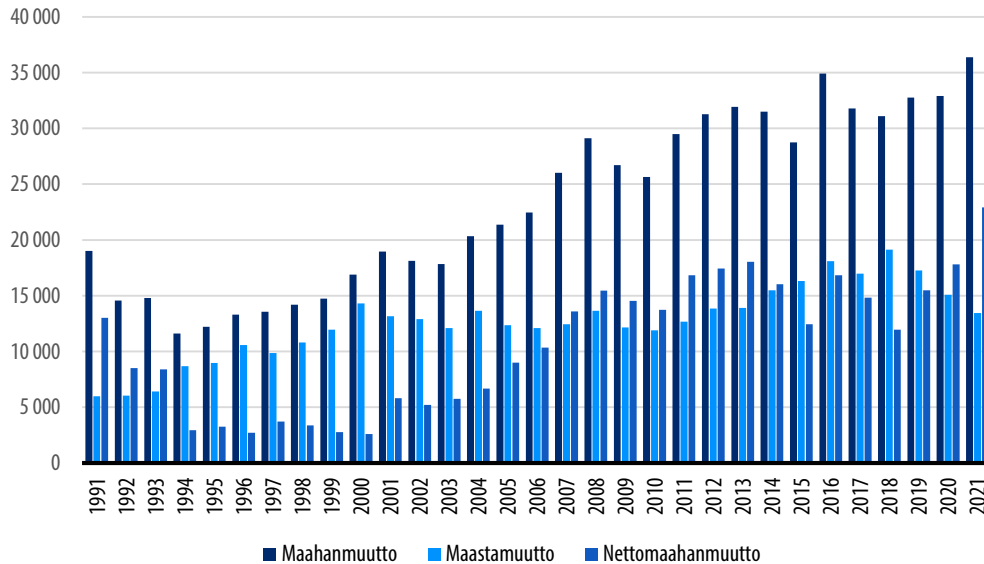
Ulkomaalaisten työperäinen maahanmuutto Suomeen oli 1990-luvulla edelleen vähäistä. Vuosikymmenen alun turvapaikanhakijat ja paluumuuttajiksi luokitellut Venäjältä muuttaneet inkeriläiset nostivat nettomaahanmuuton vuosikymmenen alussa yli 10 000 henkilöön.

Suomen liittyttyä Euroopan unionin jäseneksi vuonna 1995 odotettiin, että oleskelulupa-edellytyksen poistuessa Suomeen tulisi työntekijöitä muista EU-valtioista mutta näin ei käynyt. 2000-luvulla työperäinen maahanmuutto alkoi kasvaa erityisesti Virosta mutta myös muista vuosina 2004 ja 2007 unioniin liittyneistä maista sekä Venäjältä.

Suomen nettomaahanmuutto on ollut positiivinen jo ennen vuotta 1991 mutta sen jälkeen nettomaahanmuuton takana on ollut ulkomaalaisten maahanmuutto, ei enää suomalaisten paluumuutto. 2010-luvulla maahanmuuttoja on ollut vuosittain noin 12 000–17 000 enemmän kuin maastamuuttoja. Vuonna 2021 luku oli ensimmäistä kertaa yli 20 000 (22 905).

10 Euroopan unionin turvapaikkavirasto EUAA
<https://euaa.europa.eu/latest-asylum-trends-annual-overview-2022>

Kuvio 3. Maahan/maastamuutto Suomi 1991–2021.



Yleisimpiä syitä muuttaa Suomeen ovat työ, perhe ja opiskelu. Vuonna 2022 työnteon perusteella myönnettiin ensimmäisiä oleskelulupia 16.081. Näistä erityisasiantuntijoita oli 2 358. Vuonna 2022 EU-kansalaisia rekisteröityi Suomeen työnteon perusteella 4 270. Muihin EU-valtioihin verrattuna Suomessa asuu vähän muiden jäsenvaltioiden kansalaisia.

Työperäisen maahanmuuton suurin taustamaa on 2000-luvulla ollut entinen Neuvostoliitto/Venäjä mukaan luettuna Ukraina. Suurempia määriä maahanmuuttajia on tullut myös Virost, Intiasta ja Kiinasta mutta näistä maista on tultu usein työskentelemään Suomeen lyhyemmäksi aikaa.

Kun Suomen väestöstä oli ulkomaalaistaustaisia vuonna 1991 noin 50 000, vuonna 2021 luku oli kasvanut lähes kymmenkertaiseksi ja oli noin 470 000. Ulkomaalaistaustaisten osuus väestöstä on edelleen Länsi-Euroopan alhaisimpia.

Keskustelu työperäisen maahanmuuton tarpeesta on käynnistynyt Suomessa laajemmin vasta 2000-luvulla, kun väestörakenne ja huoltosuhde ovat syntyvyyden laskun ja väestön vanhenemisen seurauksena muuttuneet ja ovat edelleen muuttumassa epäedulliseksi.

Suomeen opiskelemaan tulleita on vasta viime vuosina alettu pitämään mahdollisena työvoiman lähteenä. Aikaisemmin erityisesti kehittyvistä maista tulevien opiskelijoiden koulutuksen katsottiin olevan osa lähtömaille suunnattavaa kehitysyhteistyötä eikä Suomessa tutkinnon suorittaneiden yleensä sallittu jäävän Suomeen. Kilpailun osaavasta

työvoimasta kiristyessä valmistuneiden Suomeen jäämistä on viime vuosina rohkaistu ja hallituksen tavoitteena onkin, että ulkomaalaisten opiskelijoiden Suomeen työllistyminen ja jääminen pyritään nostamaan 75 prosenttiin. Samalla uusien ulkomaalaisten tutkinto-opiskelijoiden määrä pyritään kolminkertaistamaan 15 000:een vuoteen 2030 mennessä.

2.2 Lainsäädäntö ja tilastointi

2.2.1 Lainsäädäntö

Ulkomaalaislaki (301/2004) on maahanmuuttoa säätelevä yleislaki. Sitä sovelletaan ulkomaalaisen maahantuloon, maasta lähtöön sekä oleskeluun ja työntekoon Suomessa. Sitä on muutettu 100 kertaa sen voimassaoloaikana.

Ulkomaalaislain tarkoituksena on sen 1 §:n mukaan toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa ja oikeusturvaa ulkomaalaisasioissa sekä edistää hallittua maahanmuuttoa ja kansainvälisen suojelun antamista ihmis- ja perusoikeuksia kunnioittaen sekä ottaen huomioon Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset.

Maahantulon, oleskelun ja työnteon edellytyksistä säädetään lisäksi seuraavissa laeissa:

- Laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten (kausityölaki, 907/2017)
- Laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä (908/2017)
- Laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella (719/2018)
- Laki Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan eroamisesta Euroopan unionista ja Euroopan atomienergiayhteisöstä tehdyn sopimuksen oleskeluoikeuksia koskevien eräiden määräysten täytäntöönpanosta (666/2020)

Kansalaisuuslaissa (359/2003) säädetään, millä edellytyksillä henkilö saa, säilyttää tai menettää Suomen kansalaisuuden. Lisäksi laissa säädetään tällaisen kansalaisuusasian käsittelystä.

Maahanmuuttoviraston toimintaa säätelevät laki Maahanmuuttovirastosta (156/1995), valtioneuvoston asetus Maahanmuuttovirastosta (193/2002), laki turvatoimista Maahanmuuttovirastossa (717/2018) sekä sisäministeriön asetus Maahanmuuttoviraston suoritteiden maksullisuudesta vuonna 2022 (1175/2021).

Vastaanottoa ja kotoutumista säätelevät laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (746/2011), laki kotoutumisen edistämisestä (1386/2010, työ- ja elinkeinoministeriön valmisteluvastuulla) sekä valtioneuvoston asetus ilman huoltajaa olevan lapsen edustajalle maksettavasta palkkiosta ja kulukorvauksesta (115/2012). Vapaaehtoista paluuta puolestaan sääntelee sisäministeriön asetus vapaaehtoisen paluun avustuksesta (1192/2021).

Säilöönoton perusteista ja säilöön ottamisesta säädetään ulkomaalaislain 7 luvussa. Säilöön otettavien kohtelua koskee laki säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä (116/2002).

Lisäksi henkilötietojen käsittelyä koskee laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa (615/2020).

2.2.2 Tilastointi

Maahanmuuttoa koskevia luotettavia tilastoja on käytössä vuodesta 1945 alkaen.

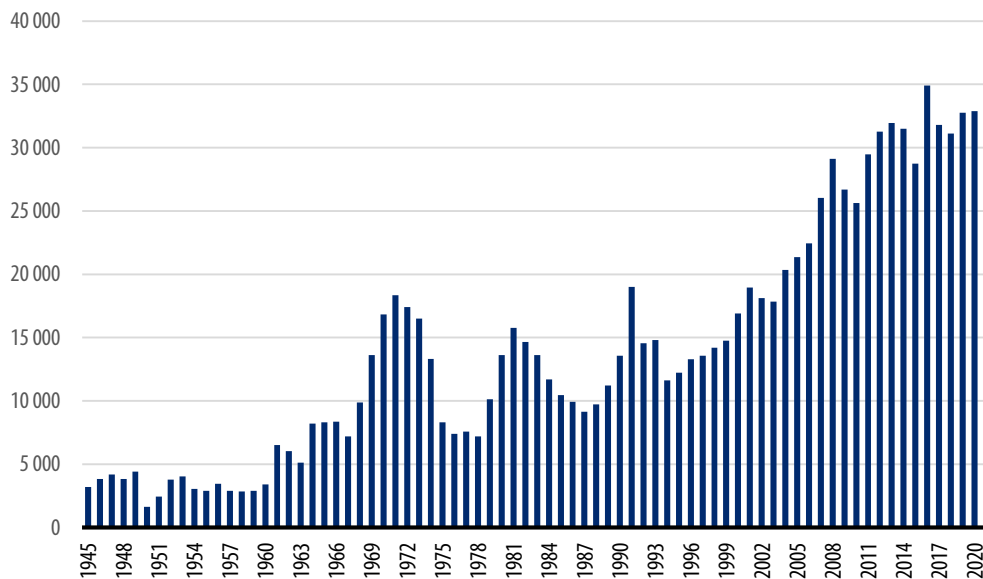
Maahan muuttavaa ei välttämättä lasketa heti muuttohetkellä Suomen vakituiseksi asukkaaksi. Kotikunnan myöntämisen edellytyksistä on nykyisin säädetty kotikuntalaisissa (201/1994), ja eri maahanmuuttoperusteille on eri käytännöt.

Kotikunta myönnetään henkilöille, joilla on maassa jatkuvaan tai pysyvään oleskeluun oikeuttava lupa. Näihin luetaan myös turvapaikanhakijoiden saamat myönteiset oleskelulupapäätökset kansainvälisen suojelun perusteella.

Kotikunta voidaan myöntää myös, jos henkilöllä on vähintään yhden vuoden tilapäiseen oleskeluun oikeuttava lupa ja lisäksi tarkoitus jäädä Suomeen vakinaisesti asumaan. EU-kansalaisille kotikunta myönnetään oleskeluoikeuden rekisteröinnin jälkeen.

Vasta kotikunnan saatuaan henkilö tilastoidaan maahan muuttaneeksi ja lasketaan väkilukuun.¹¹

Kuvio 4. Maahanmuutto Suomeen 1945-2021.



2.3 Viranomaiset ja maahanmuuton prosessit

2.3.1 Viranomaiset

2.3.1.1 Viranomaisten tehtävänjako

Valtioneuvosto ja ministeriöt

Valtioneuvosto ohjaa maahanmuuttopolitiikkaa ja -hallintoa hallitusohjelmaan sisältyvien tavoitteiden ja valtioneuvoston linjausten avulla. Valtioneuvoston kanslia vastaa EU-asioiden yleisestä koordinoinnista.

Sisäministeriö vastaa maahanmuuton yleisistä edellytyksistä ja maahanmuuton sääntelystä lukuun ottamatta työntekijöiden, yrittäjien, harjoittelijoiden, opiskelijoiden ja tutkijoiden maahanmuuttoa sekä kansainvälisestä suojelusta ja paluumuutosta. Lisäksi

¹¹ Tilastokeskus

ministeriölle kuuluvat Suomen kansaisuuteen liittyvät asiat. Yhdessä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa se tulosohjaa Maahanmuuttovirastoa, jonka määrärahat sisältyvät valtion talousarviossa sisäministeriön pääluokkaan.

Lisäksi sisäministeriö sovittaa yhteen maahanmuuttoasioihin liittyvää toimintaa eri hallinnonalojen välillä ja edustaa Suomea maahanmuuttoasioissa Euroopan unionissa ja muilla kansainvälisillä foorumeilla.

Maahanmuuttoviraston tehtäviä ja toimintaa selostetaan seuraavassa jaksossa.

Ulkoministeriö 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 seurantavälineitä. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa vuoden 2020 alusta lähtien myös työntekijöiden, opiskelijoiden ja tutkijoiden maahanmuuttoon liittyvästä politiikasta, lainsäädännöstä sekä lupaprosessien kehittämisestä.

Työ- ja elinkeinoministeriön alaisena toimivien Business Finlandin ja KEHA-keskuksen muodostama Work in Finland -toiminto tarjoaa tietoa, tukea ja ohjausta kansainvälisten osaajien rekrytointiin, palkkaus- ja lupaprosesseihin sekä Suomeen asettautumiseen liittyviin kysymyksiin.

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

Ministeriön alaisuudessa toimiva **Opetushallitus** vastaa maahanmuuttajien koulutusasioista ja ulkomaalaisten tutkintojen tunnustamisesta.

Sosiaali- ja terveysministeriön tehtävänä on edistää maahanmuuttajien terveyttä ja hyvinvointia. Sosiaali- ja terveysministeriölle kuuluvat myös maahanmuuttajien toimeentuloon liittyvät kysymykset sekä työsuojelun valvonta.

Oikeusministeriössä toimiva Etnisten suhteiden neuvottelukunta ETNO on valtioneuvoston asettama laajapohjainen asiantuntijaelin, jonka tarkoituksena on kehittää vuorovaikutusta eri maahanmuuttajien, etnisten vähemmistöjen, viranomaisten, poliittisten puolueiden ja kansalaisjärjestöjen välillä.

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

Valtiovarainministeriön alainen Digi- ja väestötietovirasto (DVV) vastaa ulkomaan kansalaisten henkilötietojen rekisteröimisestä väestötietojärjestelmään. Rekisteröinnin yhteydessä myönnetään suomalainen henkilötunnus, joka on edellytyksenä useiden muiden palvelujen käytölle.

Ministeriön alainen **Finanssivalvonta (Fiva)** valvoo pankkien toimintaa. Pankkitilin avaaminen ja pankkitunnusten saaminen ovat perusedellytyksiä sille, että maahanmuuttaja voi asua ja tehdä työtä Suomessa.

Poliisi harjoittaa yleistä ulkomaalaisvalvontaa, ottaa vastaan turvapaikkahakemuksia ja antaa päätöksiä tiedoksi. Poliisi tekee käännytyspäätöksiä, esittää karkottamista ja panee täytäntöön karkotus- ja käännytyspäätökset. Sisäministeriön poliisiosasto vastaa toimialan strategisesta ohjauksesta ja valvonnasta. Poliisihallitus suunnittelee, johtaa, kehittää ja valvoo poliisilaitoksilla tapahtuvaa käytännön poliisitoimintaa.

Rajavartiolaitos valvoo maahantuloa ja maasta lähtemistä sekä suorittaa passintarkastuksen. Rajavartiolaitos tekee tarvittaessa viisumipäätöksiä rajalla ja ottaa vastaan turvapaikkahakemuksia. Rajavartiolaitoksella on toimivaltaa myös maastapoistamisasioissa. Rajavartiolaitoksen päällikön alaisuudessa toimii rajavartiolaitoksen esikunta, joka toimii myös sisäministeriön rajavartio-osastona.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan kuuluvat **elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskus)**, jotka hoitavat alueellisesti maahanmuuttoon, kotouttamiseen ja hyviin etnisiin suhteisiin liittyviä tehtäviä, sekä **työ- ja elinkeinotoimistot (TE-toimisto)**, joiden työlupayksiköt tekevät työntekijän oleskelulupahakemukseen työvoiman saatavuusharkintaan perustuvan osapäätöksen ennen kuin Maahanmuuttovirasto käsittelee ja ratkaisee hakemuksen.

ELY-keskus seuraa yhdessä työmarkkinaosapuolten kanssa alueensa työmarkkinatilannetta ja tekee päätöksen, jossa annetaan linjaukset ulkomaisen työvoiman käytön yleisistä edellytyksistä sen alueella. Useilla aloilla työvoiman saatavuusharkintaa ei yksittäistapauksissa tehdä, koska saatavuuden puute on jo etukäteen tiedossa.

Eduskunnan 1.3.2023 hyväksymässä hallituksen esityksessä (HE 207/2022 vp) ehdotettiin työ- ja elinkeinotoimistojen lakkauttamista. Nykyisenkaltaisesta kaksivaiheisesta lupa-prosessista, jossa työ- ja elinkeinotoimisto tekee työntekijän oleskelulupaan liittyvän osapäätöksen, luovutaan vuoden 2025 alusta. Työntekijän oleskeluluvan myöntäminen kuuluu jatkossa Maahanmuuttoviraston toimivaltaan. Maahanmuuttoviraston tulee työntekijän oleskelulupaa myöntäessään tehdä edellä mainittu saatavuusharkinta.

Aluehallintovirasto (AVI) ohjaa kuntien toimintaa muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä koulutus- ja muun sivistystoimen toimialoilla, joiden puitteissa tarjotaan maahanmuuttajien kotoutumista edistäviä palveluja. Aluehallintovirasto toimii kahdeksan eri ministeriön ohjauksessa. Hallinnollisesti viraston toimintaa ohjaa valtiovarainministeriö.

Kunnilla on vastuu kotouttamisesta paikallistasolla. Kunnat esimerkiksi laativat muiden alueensa toimijoiden kanssa kotouttamisohjelman kotoutumisen edistämiseksi ja yhteistyön vahvistamiseksi. Kunnat tarjoavat kunnassa vakituisesti asuville maahanmuuttajille peruspalvelut, kuten muillekin kuntalaisille. Kunnat myös päättävät itsenäisesti kiintiöpakolaisten ja oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden vastaanotosta kuntaan. Kunta laatii alaikäisen maahanmuuttajan kanssa kotoutumissuunnitelman, jos siihen on alaikäisen yksilöllisistä olosuhteista johtuva tarve. Alaikäiselle ilman huoltajaa saapuneelle ja oleskeluluvan saaneelle laaditaan aina kotoutumissuunnitelma yhdessä hyvinvointialueen kanssa. Paikallisten viranomaisten on kehitettävä kotouttamista monialaisena yhteistyönä. Yhteistyöhön osallistuvat kunta, työ- ja elinkeinotoimisto, hyvinvointialue, Kansaneläkelaitos ja poliisi sekä kotoutumista edistäviä toimenpiteitä ja palveluja järjestävät järjestöt, yhdistykset ja yhteisöt.

Hallintotuomioistuimet ovat vastuussa Maahanmuuttoviraston päätöksistä tehtyjen valitusten käsittelystä. Turvapaikkavalitusten käsittely on keskitetty Helsingin, Itä-Suomen, Pohjois-Suomen ja Turun hallinto-oikeuksiin. Turvapaikka-asioissa toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyy Maahanmuuttoviraston vastuualueen perusteella (eteläinen, pohjoinen, läntinen tai itäinen vastuualue). Muissa Maahanmuuttoviraston päätöksiin tehdyissä valituksissa toimivaltainen hallinto-oikeus on se hallinto-oikeus, jonka tuomiopiirin alueella asianosainen asuu.

Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Alla olevasta taulukosta¹² saa yleisnäkemyksen tärkeimmistä maahan tuloon liittyvistä asioista ja viranomaisista, jotka asioita hoitavat ja niistä päättävät. Eri asiakohdissa on tilanteita, joissa päättävä viranomainen on muu kuin taulukossa mainittu.

Taulukko 1. Vastuuviranomaiset maahanmuuttohallinnossa.

Asia	Vastuuviranomainen
Maahanmuuttopoliittiset linjaukset, toiminnan painopisteet	Sisäministeri ja työministeri ohjaavat maahanmuuttopoliittikkaa valtioneuvoston linjausten mukaisesti
Maahanmuuttohallinto- ja politiikka	Sisäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö
Maahanmuuttolainsäädännön kehittäminen	Sisäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö
Maahanmuuttoviraston tulosoajaus	Sisäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö
Viisumi	Ulkoministeriön edustustot
Ensimmäinen oleskelulupa	Hakemuksen vastaanottaminen ja tunnistautuminen ulkomailla: Ulkoministeriön edustustot Hakemuksen vastaanottaminen ja tunnistautuminen Suomessa: Maahanmuuttovirasto Luvan myöntäminen: Maahanmuuttovirasto
EU-kansalaisen ja häneen rinnastettavan oleskeluoikeuden rekisteröinti	Maahanmuuttovirasto
Työntekijän oleskelulupa	Työvoimapolitiittinen harkinta: Työ- ja elinkeinotoimisto (TE-toimisto) Muut edellytykset: Maahanmuuttovirasto
Elinkeinoharjoittajan oleskelulupa	Elinkeinoon kannattavuuden edellytykset: Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) Muut edellytykset: Maahanmuuttovirasto

¹² Maahanmuuttovirasto <https://migri.fi/maahanmuuttoasioiden-vastuunjako>

Asia	Vastuuviranomainen
Kansainvälisen suojelun perusteella myönnettävät oleskeluluvat, tilapäinen suojelu	Puhuttelut ja päätös: Maahanmuuttovirasto Vastaanoton käytännön toiminnan ohjaus ja suunnittelu: Maahanmuuttovirasto Vastaanottokeskusten perustaminen ja lakkauttaminen: Maahanmuuttovirasto Kiintiöpakolaisten ja oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden kuntiin sijoittaminen: ELY-keskukset
Oleskelulupien jatkaminen ja pysyvä oleskelulupa	Maahanmuuttovirasto
Pääsyn epääminen	Poliisi, rajatarkastusviranomainen, Maahanmuuttovirasto
Käännyttäminen	Rajatarkastusviranomainen, Poliisi, Maahanmuuttovirasto
Karkottaminen	Esitys: Poliisi, rajatarkastusviranomainen Päätös: Maahanmuuttovirasto Täytäntöönpano: Poliisi
Kansalaisuushakemus ja -ilmoitus	Maahanmuuttovirasto
Muutoksenhaku	Hallinto-oikeudet Korkein hallinto-oikeus
Kotouttaminen	Työ- ja elinkeinoministeriö, ELY-keskukset, kunnat
Koulutus- ja kulttuuripalvelut	Opetus- ja kulttuuriministeriö ja Opetushallitus

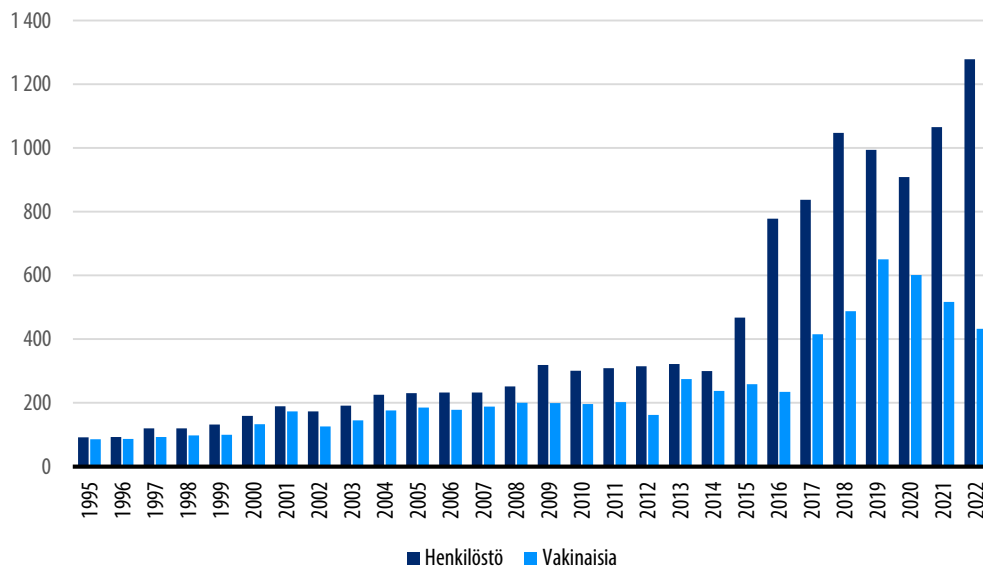
Maahanmuuttovirasto

Maahanmuuttovirasto (Migri) käsittelee oleskelulupa-, turvapaikka- ja kansalaisuushakemukset. Lisäksi Maahanmuuttovirasto ohjaa, valvoo ja suunnittelee vastaanottokeskusten toimintaa, päättää käännyttämisestä ja karkottamisesta sekä vastaa muukalaispassien myöntämisestä. Maahanmuuttovirastolle kuuluvat myös unionin kansalaisten ja heihin rinnastettavien henkilöiden oleskeluoikeusasiat. Se rekisteröi unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan henkilön oleskeluoikeuden ulkomaalaisasioiden asiankäsitteilyjärjestelmään sekä myöntää määräaikaisen ja pysyvän oleskelukortin. Virasto vastaa ulkomaalaisrekisteristä ja tiedontuotannosta muille viranomaisille ja kansainvälisille järjestöille.

Ulkomaalaisvirasto perustettiin vuonna 1995. Viraston tehtävänä oli käsitellä ja ratkaista yksittäisiä ulkomaalaisia koskevat lupa-asiat, valmistella kansalaisuusasiat Tasavallan presidentin ratkaisua varten ja ylläpitää ulkomaalaisrekisteriä. Ulkomaalaisviraston nimi muutettiin vuonna 2008 maahanmuuttovirastoksi.

Ulkomaalais/Maahanmuuttoviraston henkilöstö on viraston toiminta-aikana kasvanut noin 13,5-kertaiseksi. Vuonna 2022 henkilöstöä oli 1.278, joista 432 oli vakinaisia. Henkilöstön kehitys ilmenee seuraavasta kuviosta.¹³

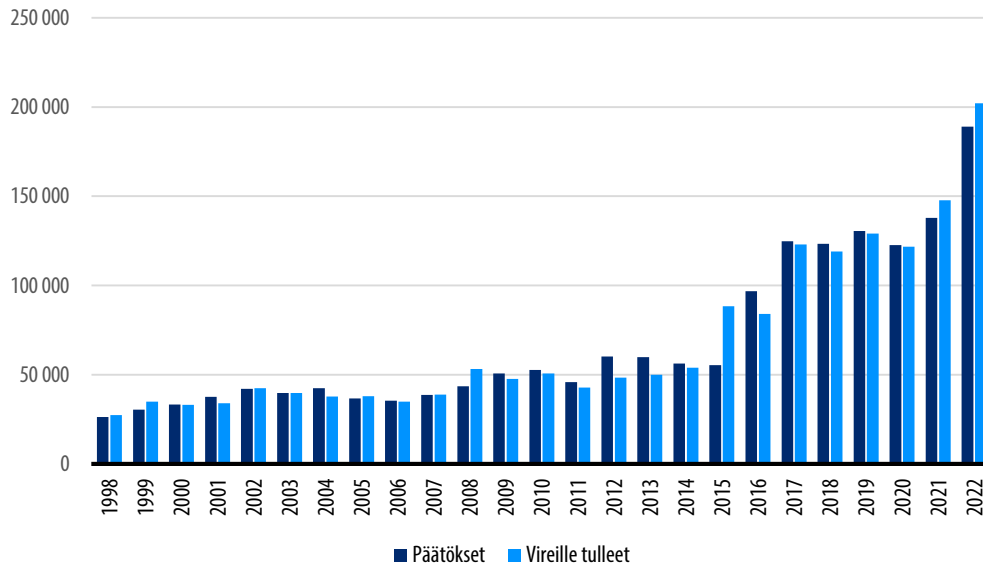
Kuvio 5. Ulkomaalaisviraston/Maahanmuuttoviraston henkilöstön kehitys 1995–2022.



Kuten edellä jaksossa 'Maahanmuuttohallinnon historiaa' on todettu, Maahanmuuttovirastolle on siirretty suuri määrä aikaisemmin muilla viranomaisilla olleita tehtäviä. Viraston käsittelemien hakemusten määrä on kasvanut voimakkaasti, noin kahdeksan-kertaiseksi. Osa kasvusta johtuu hakemusten lukumäärän absoluuttisesta noususta ja osa siitä, että aikaisemmin muiden viranomaisten päätettäviä asioita on siirretty maahanmuuttovirastolle.

Seuraavasta kuviosta ilmenee tehtyjen päätösten ja vireille tulleiden asioiden kehitys vuodesta 1998 alkaen.

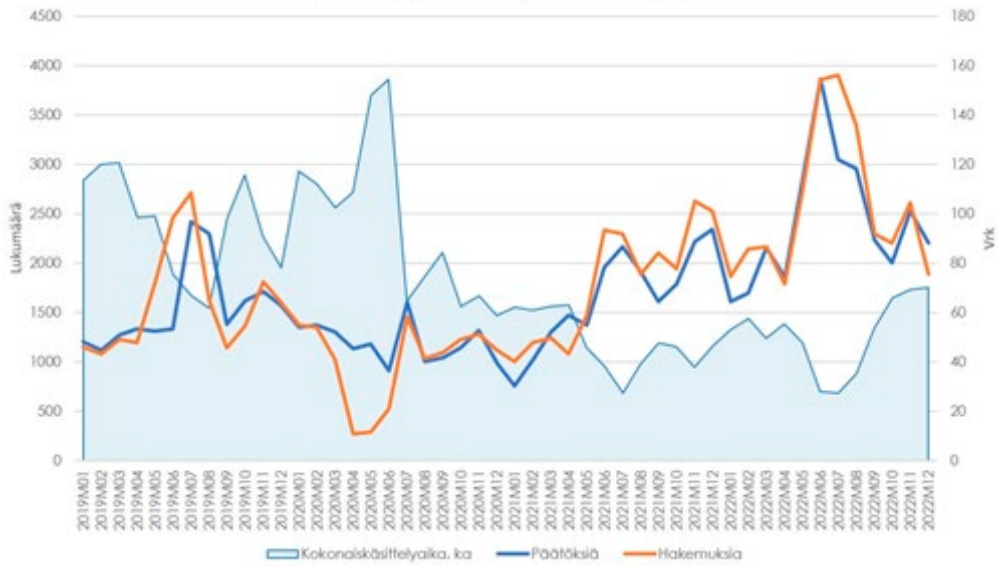
¹³ Maahanmuuttovirasto

Kuvio 6. Ulkomaalaisviraston/Maahanmuuttoviraston päätökset ja vireille tulleet asiat 1998–2022.

Samalla kun ensimmäisten työ- ja opiskeluperusteisen oleskelulupahakemusten lukumäärä on kasvanut, niiden käsittelyaika on lyhentynyt. Kuukausittaiset lukumäärät ja hakemusten käsittelyaika 2019–2022 ilmenevät seuraavasta kuviosta¹⁴.

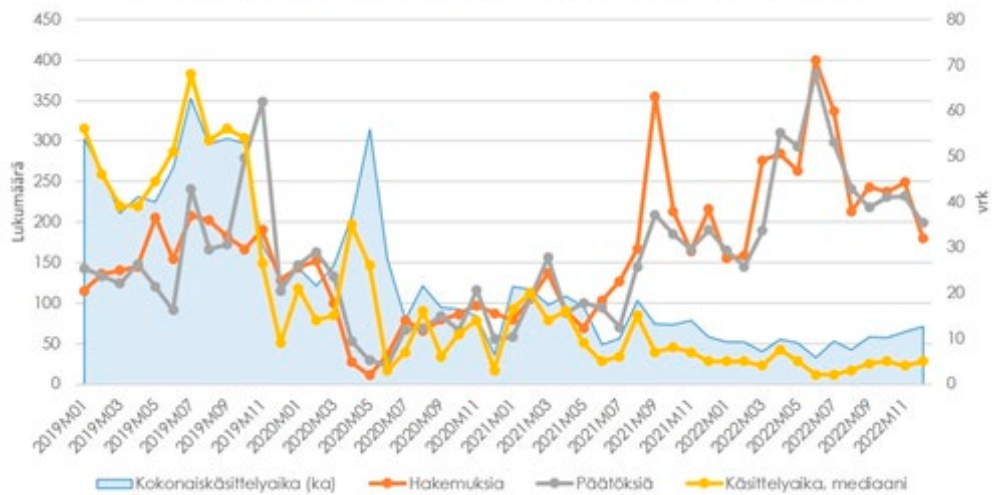
¹⁴ Maahanmuuttovirasto

Kuvio 7. Työ- ja opiskeluperusteisten lupien kehitys Maahanmuuttovirastossa.



Erityisasiantuntijoiden kohdalla on käsittelyajan osalta saavutettu vielä parempia tuloksia, joskin absoluuttiset hakemuskäärät ovat olleet edelleen pieniä.

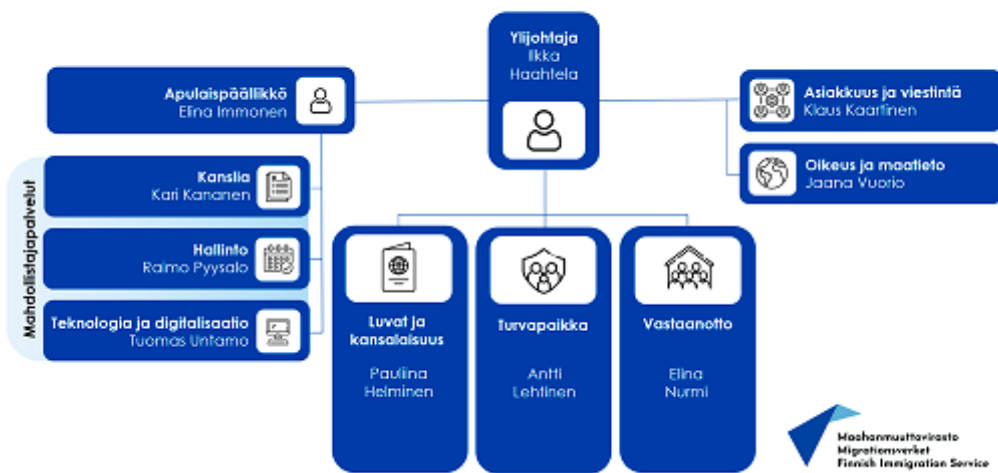
Kuvio 8. Erityisasiantuntijan ja blue card -oleskelulupien käsittelyaika.



Maahanmuuttovirasto toimii sisäministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön ohjauksessa. Sen budjetti on valtion talousarviossa sisäministeriön pääluokassa.

Viraston rakenne tammikuussa 2023 ilmenee seuraavasta kuviosta.

Kuvio 9. Maahanmuuttoviraston organisaatio.



Vuonna 2022 Maahanmuuttoviraston tekemien päätösten määrä oli sen historian suurin. Koronapandemian aiheuttamien rajoitusten poistuttua oleskelulupahakemuksia tehtiin aikaisempaa enemmän. Oleskelulupaa koskevia päätöksiä tehtiin yli 90 000, joista yli 80 000 oli myönteisiä.

Työnteko oli yleisin syy myönteiselle ensimmäiselle oleskelulupapäätökselle (16 081, vuonna 2021 11.428). Lähes puolet myönteisistä ensimmäisistä työlupapäätöksistä oli sellaisia työntekijän oleskelulupia, johon sisältyy ennen Maahanmuuttoviraston päätöstä TE-toimiston työvoiman saatavuuden, työsuhteen ehtojen sekä työnantajan ja työntekijän edellytysten arviointiin perustuva osapäätös (2022: 9 671, 2021: 5 929).

Erityisasiantuntijoille, eli esimerkiksi IT-asiantuntijoille, tehtiin 2.358 myönteistä oleskelulupapäätöstä (2021: 1 293). Eniten erityisasiantuntijoita Suomeen muutti Venäjältä, Intiasta ja Turkista. Suomalaisten yritysten vetäytyminen Venäjältä näkyi Suomeen muuttaville venäläisille erityisasiantuntijoille myönnettyjen lupien kasvuna (2022: 874, 2021: 191).

Muita yleisiä syitä muuttaa Suomeen ovat perheside (2022: 15 457 myönteistä päätöstä, 2021: 9 821) ja opiskelu (2022: 8 383, 2021: 5 837). Opiskelun perusteella oleskelulupia myönnettiin kaikkien aikojen suurin määrä.

Kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia vuonna 2022 jätettiin noin 53 000 (2021: 2 545). Ukrainasta pakeneville myönnettävää tilapäistä suojelua koskevia hakemuksia oli 47 302 ja turvapaikkahakemuksia 5.827. Kaikista turvapaikanhakijoista yli puolet oli Ukrainan (1 805) tai Venäjän (1 172) kansalaisia. Lähes kaikki tilapäistä suojelua hakeneet olivat ukrainalaisia, ja yli 45 000 ukrainalaiselle on annettu myönteinen päätös.

Myös muiden kuin ukrainalaisten ja venäläisten jättämässä kansainvälisen suojelun hakemuksissa on kasvua edellisvuosiin; näitä hakemuksia oli yhteensä vähän alle 3 000. Tämä oli noin kymmenesosa ennätysvuoden 2015 määrästä, jolloin turvapaikka-hakemuksia jätettiin yli 30 000.

Vuonna 2022 Suomen kansalaisuus myönnettiin hakemuksesta 9.509 henkilölle. Kansalaisuutta haki vuonna 2022 12.915 henkilöä.

Maahanmuuttoviraston päätöksellä karkotettiin 1 244 ja käännytettiin 2 790 henkilöä.

Maahanmuuttovirasto myönsi yli 10 000 muukalaispassia tai pakolaisen matkustusasiakirjaa sekä yli 18.000 oleskeluoikeutta muun kuin oleskeluluvan perusteella. Näistä yleisin peruste oli EU-kansalaisten rekisteröinti (yli 10 000 rekisteröintiä).

Maahanmuuttoviraston kehittämissuunnitelmat ja tavoitteet 2023

Maahanmuuttovirasto aikoo uudistua voimakkaasti vuonna 2023. Tavoitteena on entistä asiakaslähtöisempi ja tehokkaampi virasto. Uuden 31.1.2023 viraston johtoryhmässä hyväksytyyn organisaatiostrategian mukaisesti pyritään Euroopan tasolla vertailleenkin parhaaseen maahanmuuttokokemukseen. Tällöin prosessien on oltava nopeita ja helppoja kaikille. Uusi organisaatiostrategia tukee yhteistä ymmärrystä viraston toimintaperiaatteista ja niihin liittyvää toimintakulttuurin muutosta.

Virasto haluaa nostaa asiakaskokemuksen entistä voimakkaammin läpileikkaavaksi periaatteeksi kaikessa toiminnassa, oli sitten kyse työntekijän oleskeluluvista, perheenjäsenistä, kansalaisuushakemuksista tai vastaanottotoiminnasta. Kaikki viraston palvelut käydään läpi asiakaskokemus keskiössä.

Virasto haluaa kehittää toimintaansa yhdessä asiakkaiden ja kumppanien kanssa. Virasto tulee kuluvan vuoden aikana kutsumaan asiakkaitaan kehittämään palveluitaan, jotta asiakkaiden kokemuksista kuultaisiin entistä herkemmin. Mukaan kutsutaan myös sidosryhmät ja yhteistyökumppanit.

Yhtenä toteutusmuotona tulevat toimimaan useat teemakohtaiset yhteistyöryhmät sekä korkeamman tason Migri Advisory Board -neuvoa antava elin. Nämä tukevat uuden organisaatiostrategian toimeenpanoa. Ryhmissä halutaan kuulla virastosta saatuja kokemuksia siitä, missä toimintaa voidaan parantaa ja varmistaa se, että muutokset todella tapahtuvat.

Kehittämistyö edellyttää tiedolla johtamisen, ennakoinnin ja data-analytiikan lisäämistä ja entistä voimakkaampaa hyödyntämistä. Kuluvana vuoden aikana uudistetaan myös johtamista, talon sisäistä tulosohjausta ja kehitetään viraston sisäisiä prosesseja tehokkaammiksi.

Satsauksia automaatioon ja digitalisaatioon jatketaan. Viraston ensimmäinen digiohjelma valmistuu helmikuussa. Myös täysin digitaalisesti hoituvia palveluja lisätään.

Kuluvan vuoden kehityskohteisiin kuuluu myös viraston soveltamisohjeiden uusiminen. Tämän työn tueksi tilataan myös ulkopuolinen auditointi ohjeiden asiakaslähtöisyydestä.

Kuluvan vuoden aikana uudistetaan myös asiakaspalvelupisteiden toiminta ja kehitetään suunnitelmallisesti asiakaskokemusta ja asiakaskohtaamista. Myös muita viranomaisia, esim. ulkomaanedustustoja tuetaan prosesseissa. Kaiken kehittämisen keskiössä on asiakaskokemus ja asiakkaiden kanssa kehittäminen ja osallistaminen. Tähän liittyy myös käsittelyaikojen lyhentäminen – myös muissa kuin työ- ja opiskeluluvissa – sekä viraston tuottavuuden nostaminen.

2.3.2 Maahanmuuton prosessit

2.3.2.1 Maahantulo

Ulkomaalaislain 11 §:ssä säädetään ulkomaalaisen maahantulon edellytyksistä pidempiaikaista oleskelua varten. Edellytyksiä ovat muun muassa voimassa oleva matkustusasiakirja ja viisumi tai oleskelulupa, sekä se, ettei häntä ole määrätty maahantulokieltoon, eikä hänen katsota vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita.

Schengenin rajasäännöstön (EU) 2016/399 6 artiklassa säädetään vastaavan sisältöisistä kolmansien maiden kansalaisten maahantulon edellytyksistä lyhytaikaista oleskelua varten. Schengenin rajasäännöstön 8 artiklassa säädetään lisäksi rajatarkastuksesta, jossa tarkastetaan henkilön henkilöllisyys ja kansalaisuus sekä rajanylitykseen oikeuttavan matkustusasiakirjan aitous ja voimassaolo, myös tekemällä hakuja asiaankuuluviin tietokantoihin.

Maahan saapuminen ja maasta lähteminen on sallittua vain nimetyillä rajanylityspaikoilla niiden aukioloaikoina. Maahantulosta ja maastalähdöstä säädetään Valtioneuvoston asetuksella rajanylityspaikoista sekä rajatarkastustehtävien jakamisesta niillä (901/2006). Rajan ylittämisestä muualta kuin rajanylityspaikkojen kautta säädetään Rajavartiolain (578/2005) 13 §:ssä.

Jos kolmannesta maasta ei saa matkustaa viisumivapaasti Suomeen, maahan pääsy edellyttää viisumia, jonka myöntää Suomen edustusto. Hakijan on jätettävä viisumihakemus oleskelumaastaan vastaavaan edustustoon tai ulkoministeriön valtuuttamalle ulkoiselle palveluntarjoajalle. Myös rajaviranomaiset voivat myöntää viisumin ulkorajalla, jos hakija ei ole voinut hakea viisumia etukäteen ja hänellä on ennalta arvaamaton ja pakottava maahantulon syy (EU:n viisumisäännöstö 35 artikla 1 a-b kohta).

EU:ssa on käytössä yhteinen viisumivapaata matkustamista koskeva järjestelmä, johon kuuluu 61 EU:n ulkopuolista maata, kaksi Kiinan erityistä hallintoaluetta (Hongkong ja Macao) ja yksi alueviranomaisen, jota yksi tai useampi EU-maa ei tunnusta valtioksi (Taiwan). Tässä järjestelmässä näiden EU:n ulkopuolisten maiden ja alueiden kansalaiset, joilla on biometrinen passi, voivat oleskella Schengen-alueella lyhyen ajan ilman viisumia.

EU:n viisumisäännöstössä säädetään alle kolmen kuukauden viisumien myöntämisestä, Pitkäaikaisista kansallisista viisumeista säädetään ulkomaalaislaissa.

Sisärajatarkastusten poistuminen Suomen liittyttyä Schengen-alueeseen vuonna 2001 mahdollisti luvattomasti Schengen-alueella oleskelevien ulkomaalaisten sekä kansainvälisten rikollisten vapaan liikkumisen. Liittyessään Schengen-järjestelmään valtiot sitoutuvat ottamaan käyttöön nk. kompensoivia toimenpiteitä, joista yksi on valtioiden alueella – ei sisärajoilla – tehtävä ulkomaalaisvalvonta. Sisämaassa suoritettavan valvonnan merkitys on kasvanut liikkuvuuden lisääntyessä ja uusien valtioiden liittyttyä Schengen-järjestelmään.

Ulkomaalaisvalvonnan keskeisenä tarkoituksena on ulkomaalaisten henkilöllisyyden, oleskelu- ja työnteko-oikeuden selvittäminen ja laittoman maassa oleskelun torjuminen. Lisäksi tarkoituksena on yleisen järjestyksen ja turvallisuuden edistäminen ja rajat ylittävän rikollisuuden torjunta.

2.3.2.2 Oleskelulupa

Oleskelulupahakemus jätetään Suomen edustustolle tai ulkoministeriön valtuuttamalle ulkoiselle palveluntarjoajalle siinä maassa, jossa hakija laillisesti oleskelee.¹⁵ Hakijan tulee henkilökohtaisesti saapua edustustoon tunnistautumista varten.

Oleskelulupa on joko määräaikainen tai pysyvä. Määräaikainen oleskelulupa myönnetään joko tilapäisluonteista tai jatkuvaluonteista maassa oleskelua varten. Ensimmäinen lupa on aina määräaikainen. Pysyvä oleskelulupa on voimassa toistaiseksi.

Oleskelulupatyyppejä merkitään oleskelulupa- ja kirjaintunnuksella. Tilapäinen oleskelulupa merkitään kirjaintunnuksella B ja jatkuva oleskelulupa kirjaintunnuksella A. Pysyvän oleskeluluvan kirjaintunnus on P ja pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan kirjaintunnus on P-EU tai P-EY.

Oleskelulupaa myönnettäessä Maahanmuuttovirasto tutkii, että hakija täyttää yleiset myöntämisedellytykset. Oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos ulkomaalaisen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita. Oleskelulupaa ei myönnetä, jos henkilön maahantulo ja kauttakulku tulee Suomea sitovan kansainvälisoikeudellisen velvoitteen tai Euroopan unionista tehdyn sopimuksen nojalla annetun neuvoston päätöksen mukaisesti estää.

Oleskelulupa voidaan jättää myös myöntämättä, jos on perusteltua aihetta epäillä ulkomaalaisen tai hänen työnantajansa tai toimeksiantajansa tarkoituksena olevan maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertäminen.

Oleskelulupa perhesiteen perusteella voidaan jättää myöntämättä, jos on perusteltua aihetta epäillä perheenkokoajan saaneen oleskelulupansa maahantuloa tai maassa oleskelua koskevia säännöksiä kiertämällä antamalla väärää tietoa henkilöllisyydestään tai perhesuhteistaan.

Oleskelulupahakemuksesta päättää Maahanmuuttovirasto.¹⁶ Suomeen tulevan oikeus työntekoon voi perustua työntekijän oleskelulupa- ja viisumiin tai viisumivapauteen.

Oleskelulupa työntekoa varten myönnetään joko saatavuusharkintaan perustuvana työntekijän oleskelulupana tai muuna oleskelulupana ansiotyötä varten. Työtä voidaan tehdä muunkin oleskeluluvan perusteella. Lainsäädännössä on lukuisia erityisiä lupatyyppejä, jotka liittyvät työntekoon tai elinkeinonharjoittamiseen. Näitä myönnetään esimerkiksi

15 UIKL 60.1 §

16 UIKL 83.2 §

erityisasiantuntijoille, tutkijoille, kasvuyrittäjille, työharjoittelijoille, harjoittelijoille, kausityöläisille jne. Rajoittamaton työnteko-oikeus sisältyy usein muillakin perusteilla myönnettyihin oleskelulupiin esimerkiksi perheenjäsenille myönnettäviin oleskelulupiin.

ELY-keskus seuraa yhdessä työmarkkinaosapuolten kanssa alueensa työmarkkinatilannetta ja tekee päätöksen, jossa annetaan linjaukset ulkomaisen työvoiman käytön yleisistä edellytyksistä sen alueella. Useilla aloilla työvoiman saatavuusharkintaa ei yksittäistapauksissa tehdä, koska saatavuustarve on jo etukäteen tiedossa.

Työntekijän oleskelulupahakemusten käsittelyyn osallistuvat Suomen ulkomaan edustusto, TE-toimisto ja Maahanmuuttovirasto. Yrittäjän oleskelulupahakemuksen käsittelyyn osallistuvat samat viranomaiset kuitenkin niin, että TE-toimiston korvaa Uudenmaan ELY-keskus, joka arvioi hakijan liiketoimintasuunnitelman.

Työntekijän oleskeluluvan myöntämismenettely on kaksivaiheinen. TE-toimisto tekee ensin osapäätöksen. Osapäätös perustuu kokonaisharkintaan, joka sisältää työvoiman saatavuuden, työsuhteen ehtojen sekä työnantajan ja työntekijän edellytysten arvioinnin. Myös työntekijän toimeentulosta ansiotyöllä on varmistuttava.

TE-toimisto arvioi, onko kyseessä olevaan työtehtävään kohtuullisessa ajassa saatavissa sopivaa työvoimaa Suomen ja EU/ETA-alueen työmarkkinoilta. Jos sopivaa työvoimaa on kohtuullisessa ajassa saatavissa työmarkkinoilta, työntekijän oleskeluluvan myöntämiselle ei ole perusteita. Saatavuusharkintaa ei tehdä, jos alueelle vahvistetun ELY-keskuksen linjauksen perusteella tiedetään olevan puutetta kyseisen alan työntekijöistä.

Maahanmuuttovirasto päättää TE-toimiston myönteisen osapäätöksen jälkeen työntekijän oleskeluluvan myöntämisestä tutkittuaan oleskeluluvan myöntämisen yleiset edellytykset.

Muissa työperusteista oleskelulupaa koskevissa hakemuksissa kuin työntekijän oleskelulupahakemuksissa toimivalta työnantajavelvoitteiden ja työehtojen selvittämisessä on Maahanmuuttovirastolla.

Yrittäjän oleskelulupaa haetaan oleskelumaan edustustossa. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus tekee asiassa osapäätöksen ja Maahanmuuttovirasto tekee päätöksen oleskeluluvan myöntämisestä.

Startup-yrittäjän tulee hankkia Business Finlandin lausunto liiketoimintasuunnitelmasta ennen oleskeluluvan hakemista.

Oleskeluluvan Suomessa olevan ulkomaan edustuston henkilökuntaan kuuluville ja heidän perheenjäsenilleen myöntää ulkoministeriö.

Laissa kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten (907/2017, kausityölaki) säädetään kausityöhön oikeuttavasta luvasta. Kausityöhön oikeuttava lupa voi olla kausityötodistus, kausityöviisumi tai kausityöoleskelulupa. Jos kausityötä koskevan oleskelun on tarkoitus kestää yli 90 päivää, kausityöntekijän oleskelu edellyttää kausityöoleskelulupaa. Jos kausityöntekijä on viisumivapaan maan kansalainen ja tulee kausitöihin enintään 90 päiväksi, kausityölupahakemus jätetään Maahanmuuttovirastolle ja siitä annetaan kausityötodistus.¹⁷ Kausityöhön oikeuttavan luvan pidennystä haetaan Maahanmuuttovirastosta.¹⁸

Perhesideperusteisen oleskeluluvan myöntämisedellytykset riippuvat perheenkokoajan oleskeluluvasta. Suomen kansalaisen perheenjäsenet voivat saapua maahan joko viisumilla tai viisumivapaista maista ilman viisumia ja hakea oleskelulupaa Maahanmuuttovirastolta.¹⁹ Lisäksi perheenkokoajan tulee pääsääntöisesti täyttää toimeentuloedellytykset. Päätöksen oleskeluluvasta perhesiteen perusteella tekee Maahanmuuttovirasto.

2.3.2.3 Kansainvälisen suojelun hakeminen

Kansainvälisen suojelun perusta on pakolaisen oikeusasemaa koskeva Geneven yleissopimus vuodelta 1951, joka koski ainoastaan Euroopasta tulevia pakolaisia, joiden pakolaisuus johtui ennen vuotta 1951 sattuneista tapahtumista ja sitä täydentävä vuoden 1967 lisäpöytäkirja, jossa yleissopimuksen ajalliset ja maantieteelliset rajoitukset poistettiin. Suomessa yleissopimus ja lisäpöytäkirja tulivat voimaan vuonna 1969.

Maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle annetaan turvapaikka, jos hän oleskelee kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa ulkopuolella sen johdosta, että hänellä on perustellusti aihetta pelätä joutuvansa siellä vainotuksi alkuperän, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta, ja jos hän pelkonsa vuoksi on haluton turvautumaan sanotun maan suojeluun.²⁰

Maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle myönnetään oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella, jos 87 §:n mukaiset edellytykset turvapaikan antamiselle eivät täyty, mutta on esitetty merkittäviä perusteita uskoa, että jos ulkomaalainen palautetaan kotimaahansa

17 Kausityölaki 9.1 §

18 Kausityölaki 17.2 §

19 UIKL 50.1 §

20 UIKL 87 § 1 mom

tai pysyvään asuinmaahansa, hän joutuisi todelliseen vaaraan kärsiä vakavaa haittaa, ja hän on kykenemätön tai sellaisen vaaran vuoksi haluton turvautumaan sanotun maan suojeluun.²¹

Kansainvälisen suojelun perusteella myönnetään jatkuva oleskelulupa neljän vuoden ajaksi. Sen jälkeen tulee hakea jatkolupaa, mikäli edellytykset, joiden perusteella oleskelulupa on myönnetty ovat edelleen voimassa.

Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on jätettävä poliisille tai rajatarkastusviranomaiselle maahan saavuttaessa tai mahdollisimman pian sen jälkeen. Jos kansainvälistä suojelua koskeva hakemus tehdään Maahanmuuttoviraston, vastaanottokeskuksen, säilöönottoyksikön tai Tullin henkilöstölle, hakija on ohjattava jättämään hakemus poliisille tai rajatarkastusviranomaiselle ja hakemus on rekisteröitävä kuuden arkipäivän kuluessa hakemuksen tekemisestä.²²

Turvapaikkatutkinnan tekee Maahanmuuttovirasto.²³ Poliisi voi osallistua turvapaikkatutkinnan osan muodostavaan turvapaikkapuhutteluun, jos kyse on kansallisesta turvallisuudesta, kansainvälisistä suhteista tai yleisestä järjestyksestä tai turvallisuudesta.²⁴ Jos turvapaikanhakijalle tehdään ikätutkinta, tutkinnan tekee Maahanmuuttoviraston pyynnöstä Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.²⁵ Päätöksen turvapaikan myöntämisestä ja pakolaisaseman tai toissijaisen suojelun aseman lakkauttamisesta tai peruuttamisesta tekee Maahanmuuttovirasto.²⁶

Tilanteessa, jossa suuri määrä EU:n ulkopuolelta kotimaastaan siirtymään joutuneita henkilöitä, jotka eivät voi palata kotimaahansa, on saapunut tai saapumassa EU:n alueelle, EU:n neuvosto voi päättää, että tällaisille henkilöille annetaan tilapäistä suojelua kaikissa jäsenvaltioissa. Tilapäistä suojelua myönnettäessä ei tutkita hakijan yksilöllistä suojelun tarvetta. Tilapäistä suojelua myönnetään enintään vuodeksi kerrallaan. EU:n neuvosto päätti ensimmäistä kertaa tilapäisen suojelun käyttöönotosta 4.3.2022 Venäjän hyökättyä Ukrainaan. Päätöstä on jatkettu 4.3.2024 saakka.

21 UIKL 88 §

22 UIKL 88 §

23 UIKL 97 §

24 UIKL 97 §:n 3 mom

25 UIKL 6b §:n 1 mom

26 UIKL 116 § 1 mom 2 kohta

Turvapaikanhakijan oikeus tehdä Suomessa työtä alkaa kolmen kuukauden kuluttua hakemuksen tekemisestä, jos hän on esittänyt voimassa olevan ja aidoksi todetun passin tai muun matkustusasiakirjan viranomaiselle. Jos asiakirjaa ei ole esitetty, oikeus työntekoon alkaa kuuden kuukauden kuluttua hakemuksen tekemisestä.

Turvapaikkahakemuksesta annettuun päätökseen voi hakea muutosta hallinto-oikeudesta. Hallinto-oikeus voi joko hylätä valituksen tai kumota Maahanmuuttoviraston päätöksen. Jos oikeus kumoo päätöksen, se lähettää asian Maahanmuuttovirastolle uudelleen käsiteltäväksi. Valituslupaa hallinto-oikeuden päätökseen voi hakea korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Jos turvapaikanhakijan tilanteessa on tapahtunut merkittävä muutos sen jälkeen, kun hän on saanut lopullisen päätöksen, hän voi tehdä uuden turvapaikkahakemuksen. Jos uusia syitä turvapaikan hakemiselle ei esitetä uudessa hakemuksessa, hakemus jätetään tutkimatta.

2.3.2.4 Vastaanotto

Kansainvälistä suojelua hakevat, tilapäistä suojelua saavat henkilöt ja ihmiskaupan uhrit ovat oikeutettuja vastaanottopalveluihin. Vastaanottopalveluiden tarkoituksena on turvapaikanhakijoiden ja tilapäistä suojelua saavien toimeentulon ja hyvinvoinnin turvaaminen.

Vastaanottopalveluita ovat majoitus, välttämättömät sosiaali- ja terveyspalvelut, vastaanotto- tai käyttöraha, tulkkaus, työ- ja opintotoiminta sekä vapaaehtoisen paluun avustaminen. Vastaanottokeskuksessa kirjoilla olevat saavat myös erilaista ohjausta ja neuvontaa.

Kansainvälistä suojelua, tilapäistä suojelua saavalla ja ihmiskaupan uhrilla on oikeus sosiaalipalveluihin, jos sosiaalihuollon ammattihenkilö arvioi ne välttämättömiksi.²⁷ Lisäksi heillä on oikeus kiireelliseen terveydenhoitoon ja terveydenhuollon ammattihenkilön välttämättömiksi arvioimiin muihin terveyspalveluihin.²⁸ Tilapäistä suojelua saavalla ja alaikäisellä lapsella on oikeus saada terveyspalveluita samoin perustein kuin henkilöllä, jolla on kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta Suomessa.

Vastaanoton ja auttamisjärjestelmän käytännön toiminnan ohjauksesta, suunnittelusta ja valvonnasta vastaa Maahanmuuttovirasto. Maahanmuuttovirasto vastaa myös valtion vastaanotto- ja järjestelykeskusten ylläpidosta ja päättää niiden perustamisesta, lakkauttamisesta ja toimipaikoista. Maahanmuuttoviraston alainen Joutsenon vastaanottokeskus

²⁷ Vastaanottolaki 25 §

²⁸ Vastaanottolaki 26 §

ylläpitää auttamisjärjestelmää, jolla autetaan ihmiskaupan uhreja. Vastaanottokeskuksia voivat ylläpitää Maahanmuuttoviraston kanssa tehtävän sopimuksen perusteella myös kunnat, kuntayhtymät, muut julkisoikeudelliset yhteisöt ja yksityiset yhteisöt tai säätiöt.²⁹

Kunnat päättävät itsenäisesti kiintiöpakolaisten ja oleskeluluvan saaneiden kuntapaikalle sijoitettavien turvapaikanhakijoiden vastaanotosta kuntaansa. Kiintiöpakolaisten ja oleskeluluvan saaneiden henkilöiden kuntiin sijoittamisesta vastaavat ELY-keskukset. Suurin osa vastaanottokeskuksista kuntaan siirtyvistä henkilöistä siirtyy kuitenkin itsenäisesti haluamaansa kuntaan.

2.3.2.5 Pääsyn epäminen, käännyttäminen ja karkottaminen

Valtion suvereniteettiin kuuluu valtion toimivalta estää toisen valtion kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön maahan pääsy ja poistaa maassa oleskeleva ei-toivottu ulkomaalainen.

Maasta poistettavat ulkomaalaiset voidaan jakaa kahteen eri kategoriaan. Ensimmäisen ryhmän muodostavat ulkomaalaiset, joiden maasta poistaminen liittyy yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantamiseen, mikä yleensä ilmenee rikollisuutena. Maasta poistetaan henkilö, joka on yhteiskunnalle vaarallinen tai vahingollinen. Toisen maasta poistettavan ryhmän muodostavat kielteisen oleskelulupapäätöksen saaneet ja laittomasti maassa oleskelevat ulkomaalaiset. Tällöin maasta poistamisen perusteena ovat yleensä valtion taloudelliset intressit ja maahanmuuton hallinta.

Maasta poistaminen voidaan toteuttaa joko epäämällä maahan pääsy, käännyttämällä tai karkottamalla.³⁰

Ulkomaalaisen maahan pääsy voidaan evätä, jos edellytykset maahan pääsulle eivät täyty. Epäämispäätöksen tekemiseen toimivaltaisia viranomaisia ovat poliisi, rajatarkastusviranomaisen ja Maahanmuuttovirasto.³¹ Poliisin tai rajatarkastusviranomaisen on ryhdyttävä päätöksen perusteella toimenpiteisiin ulkomaalaisen pääsyn epäämiseksi.³²

Ulkomaalaisen maahantulon edellytyksenä on, että hänellä on voimassa oleva vaadittava rajanylitykseen oikeuttava matkustusasiakirja, voimassa oleva vaadittava viisumi, oleskelulupa tai työntekijän tai yrittäjän oleskelulupa. Hänen tulee tarvittaessa esittää asiakirjoja,

29 Vastaanottolaki 10 §

30 UlkL 142 § 1-2 mom ja 143 §

31 UlkL 151 § 1 mom ja 152 § 1 mom

32 UlkL 151 § 1 mom

joilla osoitetaan suunnitellun oleskelun tarkoitus ja edellytykset, ja osoittaa, että hänellä on tai hän pystyy hankkimaan tarvittavat varat ottaen huomioon suunnitellun oleskelun kesto, paluu lähtömaahan tai kauttakulkumatka sellaiseen kolmanteen maahan, jonne hänen pääsynsä on varmistettu. Edellytyksenä on myös, että häntä ei ole määrätty maahantulokieltoon eikä hänen katsota vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita.³³

Käännyttäminen viittaa muun muassa unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan tai näiden perheenjäsenen maahantulon estämiseen sekä ilman oleskelulupaa maahan saapuneen ulkomaalaisen maasta poistamiseen esimerkiksi kielteisen turvapaikkapäätöksen jälkeen.³⁴ Poliisi tai rajatarkastusviranomainen voi päättää käännyttämisestä kolmen kuukauden kuluessa ulkomaalaisen maahantulosta. Tämän määräajan jälkeen poliisi tai rajatarkastusviranomainen voi tehdä Maahanmuuttovirastolle esityksen ulkomaalaisen käännyttämisestä tai maasta karkottamiseksi, ellei Maahanmuuttovirasto ole jo ryhtynyt toimenpiteisiin ulkomaalaisen maasta poistamiseksi.

Maahanmuuttovirasto päättää käännyttämisestä ja pääsyn epäämisestä poliisilaitoksen tai rajatarkastusviranomaisen esityksestä tai käännyttämisestä omasta aloitteestaan.³⁵ Poliisin tai rajatarkastusviranomaisen on tehtävä Maahanmuuttovirastolle esitys ulkomaalaisen käännyttämisestä silloin, jos niillä ei ole toimivaltaa käännyttämiseen, jos ne arvioivat, että ulkomaalaiselle tulisi määrätä yli kahden vuoden pituinen maahantulo-kielto tai muissa vastaavissa tapauksissa.³⁶ Jos ulkomaalainen on hakenut oleskelulupaa kansainvälisen suojelun tai tilapäisen suojelun perusteella, käännyttämisestä päättää Maahanmuuttovirasto³⁷.

Maasta karkottaminen tarkoittaa ulkomaalaisen poistamista silloin, kun tällä on oleskelulupa, oleskelu on rekisteröity tai oleskelulupa tai rekisteröity oleskelu ei ole enää voimassa. Maasta karkottamisesta päättää Maahanmuuttovirasto omasta aloitteestaan tai poliisin tai rajaviranomaisen esityksestä.³⁸ Karkottamisen täytäntöönpanosta huolehtii poliisi.

33 UIKL 11 § 1 mom

34 UIKL 142 §

35 UIKL 152 § 1 mom

36 UIKL 151 § 4 mom

37 UIKL 152 § 2 mom

38 UIKL 252 § 3 mom

Maassa oleskelevalle kolmannen maan kansalaiselle voidaan esittää myös vaatimus siirtyä toiseen EU:n jäsenvaltioon, jos oleskelulupahakemus Suomessa on hylätty ja henkilöllä on oleskeluun oikeuttava lupa toisessa jäsenmaassa. Siirtymisvaatimuksen voivat esittää poliisi, rajatarkastusviranomainen ja Maahanmuuttovirasto.³⁹

Ulkomaalaiselle ja hänen Suomessa olevalle puolisolleen on varattava tilaisuus tulla kuulluksi häntä koskevassa pääsyn epäämistä, käännättämistä, karkottamista ja maahan-tulokiellon määräämistä koskevassa asiassa.⁴⁰

Jos kolmannen maan kansalaisen turvapaikkahakemus hylätään, päätetään samalla henkilön käännättämisestä tai maasta karkottamisesta.⁴¹ Henkilö saa tiedon päätöksestä postitse Maahanmuuttovirastolta tai henkilökohtaisesti poliisilta. Henkilö voi palata vapaaehtoisesti ja jättää hakemuksen vapaaehtoisen paluun avustuksesta⁴² omaan vastaanotto-keskukseen tai Maahanmuuttovirastoon, jos henkilö ei ole minkään vastaanottokeskuksen asiakas.⁴³ Vastaanottokeskus tai Maahanmuuttovirasto varmistaa poliisilta, voiko henkilö palata vapaaehtoisesti kotimaahansa.

Jos poliisi ei ole aloittanut maasta poistamista, eikä vapaaehtoiselle paluulle ole muita esteitä, Maahanmuuttovirasto lähettää päätöksen YK:n kansainväliselle siirtolaisuusjärjestölle IOM:lle, jolta Maahanmuuttovirasto ostaa palveluita vapaaehtoiseen paluuseen. IOM aloittaa paluujärjestelyt, tarjoaa paluuneuvontaa sekä järjestää henkilölle matkustusasiakirjat, matkaliput, Suomen viranomaisten hallussa olleet asiakirjat sekä tiedot palaavan kotimaassa saatavasta paluuavustuksesta.

Jos henkilö ei poistu maasta vapaaehtoisesti annettuna määräaikana, poliisi palauttaa henkilön eli järjestää lentoliput ja saattaa rajalle tai kotimaahan asti. Viimesijaisena keinona henkilö voidaan ottaa säilöön, jos on perusteltua odottaa tämän piileskelevän, pakenevan tai vaikeuttavan maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanoa.⁴⁴ Säilöön ottamisesta päättää poliisi tai rajaviranomainen.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu valvoo maasta poistamisen täytäntöönpanoa sen kaikissa vaiheissa.⁴⁵

39 UikL 151 § 1 mom ja 152 § 1 mom

40 UikL 145 §

41 UikL 89 §

42 Vastaanottolaki 31 §

43 Sisäministeriön asetus vapaaehtoisen paluun avustuksesta 1192/2021, 1 §

44 UikL 121 §

45 UikL 152 b §

Ulkomaalaiselle voidaan määrätä maahantulokiello. Maahantulokiello määrätään enintään viiden vuoden määräajaksi tai toistaiseksi.

Poliisi tai rajatarkastusviranomainen voi määrätä maahantulokiellon enintään kahdeksi vuodeksi maahantulon epäämisen tai käännättämisen yhteydessä tai jos vapaaehtoista paluuta ei ole noudatettu määrätyn ajan kuluessa.⁴⁶

Yli kahden vuoden maahantulokielloista päättää Maahanmuuttovirasto omasta aloitteestaan tai poliisin tai rajatarkastusviranomaisen esityksestä. Maahanmuuttovirasto päättää myös maahantulokiellon peruuttamisesta.⁴⁷

Maahanmuuttoviraston, poliisin tai rajatarkastusviranomaisen päätökseen maahan pääsyn epäamisestä, käännättämisestä ja maasta karkottamisesta voi hakea muutosta hallinto-oikeudelta valittamalla.

2.3.2.6 Kansalaisuus

Suomen kansalaisuudesta säädetään Suomen perustuslaissa ja tarkemmin kansalaisuuslaissa (359/2003). Suomen kansalaisuuden voi saada syntymäpaikan ja vanhempien kansalaisuuden perusteella sekä hakemuksesta tai ilmoituksesta. Kansalaisuudesta voidaan vapauttaa vain, jos henkilöllä on tai hän saa toisen valtion kansalaisuuden.

Suomessa noudatetaan ensisijaisesti kansalaisuuden periytymisperiaatetta, jolloin lapsi saa vanhempansa kansalaisuuden. Vaikka Suomen kansalaisen lapsi syntyisi ulkomailla, hän saa Suomen kansalaisuuden vanhemmaltaan.

Kansalaisuuslain mukaan Suomen kansalaisuuden saamisesta, säilyttämisestä ja menettämisestä sekä kansalaisuusaseman määrittämisestä päättää Maahanmuuttovirasto.

Maahanmuuttovirasto myöntää ulkomaalaiselle hakemuksesta Suomen kansalaisuuden, jos hakemusta ratkaistaessa

- hän on täyttänyt 18 vuotta tai sitä ennen avioitunut;
- hänen varsinainen asuntonsa ja kotinsa on ja on ollut Suomessa joko yhtäjaksoisesti viimeksi kuluneet viisi vuotta tai seitsemän vuotta 15 ikävuoden täyttämisen jälkeen, joista viimeksi kuluneet kaksi vuotta keskeytyksettä;

⁴⁶ UIKL 151 § 2 mom

⁴⁷ UIKL 152 §

- hän ei ole syylistynyt muulla kuin rikesakolla rangaistuun tekoon eikä häntä ole määrätty lähestymiskieltoon;
- hän ei ole olennaisesti laiminlyönyt elatusvelvollisuuttaan tai julkisoikeudellisia maksuvelvoitteitaan;
- hän pystyy luotettavasti selvittämään, miten saa toimeentulonsa; ja
- hänellä on suomen tai ruotsin kielen tyydyttävä suullinen ja kirjallinen taito tai näiden sijasta vastaavan tasoinen suomalaisen tai suomenruotsalaisen viittomakielen taito.

Henkilöä ei kansalaisteta, vaikka hän täyttäisi kansalaistamisen edellytykset, jos on perusteltua syytä epäillä, että kansalaistaminen vaarantaa valtion turvallisuutta tai yleistä järjestystä, tai jos kansalaisuuden saamisen pääasiallisena tarkoituksena on hyödyntää Suomen kansalaisuuteen liittyvää etuutta ilman tarkoitusta asettua asumaan Suomeen taikka jos kansalaistaminen muusta painavasta syystä hakijan tilanteen kokonaisvaltaisen tarkastelun perusteella on vastoin valtion etua.⁴⁸

Asumisaika-, kielitaito- ja nuhteettomuusedellytyksistä voidaan poiketa erityisistä kansalaisuuslain 18–23 §:ssä säädetyistä syistä.

Suomen kansalaisuuden saa eräin edellytyksin ilmoituksesta ulkomaalainen, jonka isä tai äiti on Suomen kansalainen, kaksitoista vuotta täyttänyt adoptiolapsi, nuori (18–23-vuotias) henkilö, entinen Suomen kansalainen sekä toisen Pohjoismaan kansalainen.⁴⁹

Suomen kansalaisuuden voi menettää isyyden tai äitiyden kumoamisen, väärin tietojen antamisen, sekä maanpetos-, valtiopetos- tai terrorismirikokseen syyllistymisen perusteella.⁵⁰

Suomen kansalaisuutta ei voi menettää, jos henkilöstä sen seurauksena tulisi kansalaisuudeton.

Suomen kansalainen, jolla on myös jonkin vieraan valtion kansalaisuus, säilyttää Suomen kansalaisuuden täyttäessään 22 vuotta vain, jos hänellä on riittävä, kyseisessä pykälässä lähemmin määritelty yhteys Suomeen.⁵¹

48 KansalaisuusL 13 §

49 KansalaisuusL 26–30 §

50 KansalaisuusL 32–33 ja 33 a §

51 KansalaisuusL 34 §

Suomen kansalainen, jolla on myös toisen valtion kansalaisuus tai joka on saamassa toisen valtion kansalaisuuden, voidaan kansalaisuuslain 35 §:ssä säädetyin edellytyksin hakemuksesta vapauttaa Suomen kansalaisuudesta.

Maahanmuuttoviraston kansalaisuusasiassa tekemästä päätöksestä saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.

2.3.2.7 Tunnistaminen

Kansallisessa lainsäädännössä ei ole yleistä määritelmää tunnistamiselle. Nykyisen lainsäädännön tunnistamisen ja henkilöllisyyden todentamisen määritelmät ovat sidoksissa kulloiseenkin asiayhteyteen. Viranomaistoinnassa tunnistamisella tarkoitetaan henkilöllisyyden toteamista eli henkilön yhdistämistä tiettyyn olemassa olevaan henkilöllisyyteen halutulla luotettavuustasolla. Todennettavan henkilöllisyyden luotettavuus riippuu henkilön rekisteröintiprosessin luonteesta (heikko tunnistaminen vs. vahva tunnistaminen). Maahanmuuttolainsäädännössä on useita yksittäisiä edellytyksiä ulkomaalaisen tunnistamiseen tai henkilöllisyyden selvittämiseen. Vahvasti todennettu henkilöllisyys ja siten vahva tunnistaminen ovat tarpeen, jos mahdolliset väärinkäytökset aiheuttavat merkittävää haittaa ja riski väärinkäyttöihin on suuri.

Ulkomaalaisen vahva tunnistaminen edellytyksenä maahantulolle

Kolmannen maan kansalaiselle myönnetty viisumi, oleskelulupa tai oleskelukortti oikeuttaa maahantuloon ja maassa oleskeluun Schengen-alueella, joten viranomaisen on tiedettävä, kenelle se myöntää tähän oikeuttavan luvan.

Koska kolmansien maiden kansalaisten henkilöllisyyden todentamiseen liittyy riski väärinkäytöksistä ja koska viranomaisella on tämän takia lakiin perustuva velvoite arvioida kunkin alueelle päästettävän henkilön aiheuttama uhka, kolmansien maiden kansalaisten henkilöllisyyden todentamiselta ja tunnistamiselta edellytetään korkeaa luotettavuuden tasoa.

Tunnistautumista on arvioitava myös laajemmin osana ulkomaalaisen sujuvaa palvelupolkua. Erityisesti elinkeinoelämän piirissä on toivottu, että ensimmäistä oleskelulupahakemusta ulkomaanedustustossa tai maahanmuuttovirastossa jätettäessä suoritettu vahva tunnistaminen antaisi hakijalle kansalaisvarmenteeseen tai pankkitunnuksiin verrattavissa olevan tunnistautumiskeinon, jota hän voisi käyttää asioidessaan maahanmuuttoprosessin myöhäisemmissä vaiheissa eri viranomaisten ja muiden tahojen kuten pankkien, vakuutusyhtiöiden ja teleoperaattoreiden digitaalisissa palveluissa.

Hallituksen esityksessä digitaalista henkilöllisyyttä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 133/2022 vp) tarkoituksena oli muun ohessa mahdollistaa ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen tuottaminen ja käyttö. Kyse olisi ollut niistä tiedoista, jotka voidaan johtaa asiointivälineen perustana olevasta ulkomaisesta henkilöllisyysasiakirjasta ja ulkomaalaiselle rekisteröidystä suomalaisesta henkilötunnuksesta. Ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen olisi myöntänyt Digi- ja väestötietovirasto DVV. Hallituksen esitys raukesi eduskunnassa vuonna 2023.

Ulkomaalaisen henkilöllisyyden todentaminen ja tunnistaminen maahanmuuttolainsäädännössä

Ulkomaalaislaissa tai muussa kansallisessa maahanmuuton lainsäädännössä ei ole nimenomaista määritelmää ulkomaalaisen tunnistamiselle ja tämän henkilöllisyyden todentamiselle eikä sääntelyä henkilön tunnistamisesta ja tämän henkilöllisyyden todentamisesta maahantuloon ja maassa oleskeluun oikeuttavan asiakirjan myöntämisen edellytyksenä.

Ulkomaalaislain 14 §:n mukaan ulkomaalaisella on maahan saapuessaan ja maassa oleskellessaan oltava sellainen matkustusasiakirja, jonka Suomi tunnustaa ja johon liitetystä valokuvasta matkustusasiakirjan haltija voidaan vaikeudetta tunnistaa.

Vaikka kyseessä on Suomen tunnustama matkustusasiakirja, se saattaa olla väärennetty. Tämän vuoksi maahanmuuttohallinnossa työskentelee asiantuntijoita, joiden tehtävänä on varmistaa viranomaisille esitettävien matkustusasiakirjojen oikeellisuus. Lisäksi on maita, joissa korruption tai muun syyn seurauksena on mahdollisuus saada matkustusasiakirja toisen tai olemattoman ihmisen henkilöllisyydellä. Samalla henkilöllä saattaa olla useita matkustusasiakirjoja eri henkilöllisyyksillä.

Ulkomaalaislain 60 d §:ssä säädetään oleskelulupakorttia varten kerättävistä sormenjäljistä ja kasvokuvasta. Lain 60 e §:ssä säädetään eri viranomaisten oikeudesta ottaa oleskeluluvan haltijalta biometriset tunnisteet ja verrata niitä oleskelulupakorttiin ja matkustusasiakirjaan tallennettuihin biometrisiin tunnisteisiin oleskelulupakortin aitouden toteamiseksi ja oleskeluluvan haltijan henkilöllisyyden todentamiseksi.

Lain 97 §:ssä säädetään erikseen Maahanmuuttoviraston velvollisuudesta selvittää kansainvälistä suojelua hakeneen henkilön henkilöllisyys osana turvapaikatutkintaa. Eräs vaikeimmista turvapaikkaprosessin osista onkin hakijan luotettava tunnistaminen. Turvapaikanhakijat ovat usein lähteneet kotimaastaan ilman matkustusasiakirjoja tai ne ovat kadonneet tai tahallaan hävitetty matkalla Suomeen. Useissa lähtömaissa ei ole väestörekisterijärjestelmiä, joiden perusteella hakijan henkilöllisyys tai syntymäaika voitaisiin luotettavasti selvittää.

2.3.2.8 Automaattinen päätöksenteko maahanmuuttohallinnossa

Hakemusmäärien kasvaessa ja julkisen hallinnon säästöpainneiden kohdistuessa myös Maahanmuuttoviraston toimintaan, tulisi viraston kyetä käsittelemään entistä enemmän hakemuksia käytössään olevilla resursseilla.

Maahanmuuttovirastolla on jo tietyissä asiaryhmissä hyviä kokemuksia osa-automaatiosta, jossa järjestelmä suorittaa tarvittavat rekisteritarkastukset ja tuottaa virkamiehen tarkistettavaksi päätösehdotuksen. Automaation lisääminen Maahanmuuttoviraston selkeitä tyyppitapauksia koskevassa päätöksenteossa on nähty eräänä ratkaisukeinona viraston toiminnan tehostamiseksi, mutta lainsäädäntö ei nykyisellään mahdollista täysin automatisoitujen päätösten tekemistä.

EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 22 artiklassa säädetään rekisteröidyn oikeudesta olla joutumatta sellaisen päätöksen kohteeksi, joka perustuu pelkästään automaattiseen käsittelyyn. Tästä lähtökohtaisesta kiellosta voidaan säätää poikkeus kansallisessa lainsäädännössä edellyttäen, että säädetään riittävästä suoja-toimista rekisteröidyn oikeuksien turvaamiseksi. Kansallisessa yleislainsäädännössä tai maahanmuuton erityislainsäädännössä ei nykyisellään ole sääntelyä automaattisista hallintopäätöksistä.

Oikeusministeriössä asetettiin hanke (OM021:00/2020) automaattista päätöksentekoa koskevan hallinnon yleislainsäädännön valmistelemiseksi. Lisäksi valtiovarainministeriön asettamassa julkisen hallinnon tietojärjestelmiä koskevan yleislainsäädännön tarkistamista valmistelleessa työryhmässä (VM059:00/2021) valmisteltiin automaattisen päätöksenteon mahdollistavaa yleislainsäädäntöä.

Hallituksen esityksellä eduskunnalle julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 145/2022 vp) on tarkoituksena mahdollistaa poikkeaminen yleisen tietosuoja-asetuksen luonnollisiin henkilöihin kohdistuvan automaattisen päätöksenteon kiellosta ja huomioida kansallisen perusoikeussäätelyn reunaehdot julkisen hallinnon automaattisessa päätöksenteossa.

Ehdotettu hallintolain sääntely perustaisi viranomaiselle toimivallan tehdä ratkaisuja automaattisesti siihen sisältyvillä edellytyksillä. Ehdotuksen mukaan viranomainen voisi ratkaista automaattisesti asian, johon ei sisälly seikkoja, jotka viranomaisen etukäteisen harkinnan mukaan edellyttäisivät tapauskohtaista harkintaa, tai johon sisältyvät tapauskohtaista harkintaa edellyttävät seikat virkamies tai muu asian käsittelijä on arvioinut. Lisäksi hallintolain mukainen oikaisuvaatimus tai vastaava maksuton oikeussuojakeino olisi lisäedellytys, jonka on täytyttävä, jotta automaattisia ratkaisuja voidaan tehdä. Edellytystä ei kuitenkaan sovellettaisi, kun automaattisella ratkaisulla hyväksytään asianosaisten vaatimus, joka ei koske toista asianosaista.

Hallituksen ehdotus on hyväksytty eduskunnassa 23.2.2023.

Yleislainsäädännön arvioidaan lähtökohtaisesti mahdollistavan Maahanmuuttoviraston automaattisen päätöksenteon esimerkiksi hakemuksen mukaan ratkaistavissa opiskelijan ja tutkijan oleskeluluissa sekä kansalaisuusasioissa ja EU-kansalaisen rekisteröinneissä silloin kun asiassa ei ole toista asianosaista. Käytännössä automaattinen päätöksenteko voisi edellä mainituissa ryhmissä siis tulla kyseeseen suoraan yleislainsäädännön nojalla myönteisissä päätöksissä, joissa ei ole kanssakijaa.

Automaattinen päätöksentekomenettely on kuitenkin tarkoitus ulottaa Maahanmuuttovirastossa myös tilanteisiin, joissa asiaa ei ratkaista hakemuksen mukaisesti tai asiassa on toinen asianosainen, ja näissä tilanteissa Maahanmuuttoviraston automaattisesti ratkaisemasta päätöksestä tulisi saada vaatia oikaisua.

Hallituksen esitys eduskunnalle Maahanmuuttoviraston automaattisen päätöksenteon oikaisuvaatimusta koskevaksi lainsäädännöksi (HE 276/2022 vp) annettiin eduskunnalle 17.11.2022. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia siten, että Maahanmuuttoviraston tiettyjä ansiotyön perusteella myönnettäviä oleskelulupia sekä Euroopan unionin sinistä korttia koskeviin päätöksiin saisi vaatia maksutta oikaisua Maahanmuuttovirastolta. Koska oikeus vaatia maksutta oikaisua ulottuisi kuitenkin myös yksinomaan virkamiehen tekemiin päätöksiin, ensi vaiheessa oikaisuvaatimuksen käyttöönottamista esitettiin vain rajatuissa asiaryhmissä, joissa oikaisuvaatimuksen käsittelyn ei ole arvioitu merkittävästi pidentävän asian käsittelyä tai tarvetta lisätä Maahanmuuttoviraston resursseja.

Tämä hallituksen ehdotus raukesi eduskunnassa istuntokauden päättyttyä.

2.3.3 Kokemuksia ja arviointia

Tämä luku perustuu selvityksen puitteissa tehtyihin haastatteluihin sekä lähetettyyn kyselylomakkeeseen saatuihin vastauksiin ja muuhun kirjalliseen aineistoon. Siinä esitetyt mielipiteet eivät ole vastaajien taustaorganisaatioiden virallisia kannanottoja.

2.3.3.1 Maahanmuuttohallinnon rakenne

Ulkomaalaislain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on edistää hallittua maahanmuuttoa ja kansainvälisen suojelun antamista ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia kunnioittaen sekä ottaen huomioon Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset.

Hallitun maahanmuuton periaatteen ydinsisällöksi on katsottu se, että oleskelulupaa haetaan muodollisesti ulkomailta ennen maahantuloa, luvan myöntämisen edellytykset tutkitaan huolellisesti ja maahan tullaan oleskeluluvan myöntämisen jälkeen. Periaate on pitänyt sisällään ajatuksen maahantulon kontrollista lieveilmiöiden välttämiseksi ja laittoman maahanmuuton estämiseksi.

Suomessa ulkomaalaisasioiden käsittely nähtiin pitkään poliisi- ja turvallisuusasiana. Turvapaikanhakijoiden lukumäärän lisääntyessä 1990-luvun alusta alkaen hallinnon ensisijainen tavoite oli edelleen paljolti sisäisen turvallisuuden varmistaminen. Julkista keskustelua käytiin lähinnä siitä, miten hallinto- ja oikeuskäytäntö oli yhteensovittavissa Suomea sitoviin kansainvälisiin pakolais- ja ihmisoikeussopimuksiin.

Myös nykyisissä rakenteissa heijastuu edelleen pyrkimys hillitä maahantuloa ja tarkastella henkilön maahan jäämistä lähtökohtaisen kriittisesti. Tämä ilmeni myös useissa vastauksissa. Tämä lähtökohta ei enää vastaa yhteiskunnan tarpeita, eikä myöskään (ainakaan tämänhetkistä) poliittisesti linjattua tahtotilaa. Vaikka rakenteiden uudistaminen on aloitettu, eivät organisaatiot, niiden tehtävä ja toimintastrategia muutu hetkessä.

Vuoden 2020 maahanmuuttohallinnon rakennemuutosten voimaantulon jälkeen on suurimmaksi osin eletty poikkeustilassa, joten rakenteiden toimintaa normaalioloissa on hankala arvioida luotettavasti.

Työ- ja elinkeinoministeriölle siirretty toimivalta on eräiden vastausten mukaan mahdollistanut ulkomaalaislain ja siihen liittyvien rinnakkaislakien ja säännösten pitkään kaivatun kokonaistarkastelun ja uudistamisen työhön liittyvän ja työperäisen maahanmuuton kokonaisuudistamisen laajasti elinkeinoelämää ja muita sidosryhmiä kuunnellen. Toisaalta on arvioitu, että toteutetuissa muutoksissa ei ole riittävästi tarkasteltu ulkomaalaislainsäädännön kokonaisuutta.

Maahanmuuttohallinnon rakenteellinen muutos on myös vahvistanut Business Finlandin asemaa niin sanottujen erityisosaajien houkuttelussa kuluneella hallituskaudella laajentuneen Talent Boost -ohjelman myötä. Tämä on johtanut muutostarpeisiin Business Finlandin oikeudellisen aseman selkiyttämiseksi lainsäädännöllä sen käyttäessä viranomaisvaltaa ja hyödyntäessä viranomaisrekistereitä.

Muutos on vastausten mukaan eriyttänyt prosesseissa vielä aiempaa vahvemmin työ- ja osaamisperusteisen maahantulon humanitaarisesta maahanmuutosta. Työ- ja osaamisperusteisen maahantulon prosessin sujuvoittamisessa on lisäksi keskitytty hyvin rajattujen maahantulijaryhmien prosessiin (erityisasiantuntijat, tutkijat ja korkeakouluopiskelijat sekä heidän perheenjäsenensä).

Maahantulon yhdenvertaisuuden kannalta tilannetta pidettiin ongelmallisena. Esimerkiksi työntekijäammatteihin työllistyvien ammatillisten osaajien maahantulon sujuvuus on jäänyt uudistuksessa lähes huomiotta ja ammatillisen toisen asteen opiskelijat on rajattu kokonaan lakimuutosten ulkopuolelle.

Julkinen keskustelu keskittyy usein erityisosaajiin. Samalla unohdetaan, että työperäisen maahanmuuton suurimmat työntekijäryhmät tulevat ravintola- ja siivous-, rakennus- ja logistiikka-alalle sekä etenkin kausitöissä maatalouden aloille. Nämä ovat aloja, joilla on jo tunnistettu ja tunnustettu merkittävät työperäisen hyväksikäytön riskit. Työ- ja opiskeluperusteisten lupien käsittelyä on tehostettu ja tehostaminen on eräiden vastausten mukaan käytännössä tarkoittanut sitä, että lupakäsittelyä on kevennetty. Lupakäsittelyn keventäminen on jo johtanut siihen, että jälkivalvonnassa paine on lisääntynyt.

Maahanmuuton moninaisuus on tullut myös entistä näkyvämmäksi. Toisaalta muutokset ovat ajoittain näyttäneet ulospäin kokonaisvastuun puuttumisena tai roolien epäselvyytenä.

Ongelmana on useiden vastausten mukaan maahanmuuttopolitiikan ja -hallinnon pirstaloituminen ja siiloutuminen. Maahanmuutto on laaja kokonaisuus, jota hallinnoidaan useassa ministeriössä ja hallinnonalalla. Jokainen niistä hoitaa omaa tärkeää asiantuntemusalaansa, kuten pitääkin, mutta puuttuu rakenne, jossa seurattaisiin kaikkien substanssien kokonaisuutta; samalla puuttuvat yhteiset tavoitteet.

Keskusteluissa on käynyt ilmi, että ministeriöissä on ollut puutteellisia ja jopa virheellisiä käsityksiä toistensa tavoitteista ja valmiuksista edistää tarvittavia toimenpiteitä.

Yhteistyö kahden ministeriön ja Maahanmuuttoviraston välillä ei ole vastausten mukaan toiminut optimaalisesti mutta vika ei ole välttämättä ollut uudessa rakenteessa vaan ihmisissä ja heidän yhteistyökyvyssään.

Toisaalta ministeriöiden välistä hyvää yhteistyötä pidettiin täysin mahdollisena, mikäli tahtotila on selkeä, tavoitteet on yhteisesti jaettu, eikä niissä ole ristiriitaa. Työ- ja elinkeinoministeriön ja sisäministeriön välillä on tehty myös hyvää yhteistyötä jo tällä hallituskaudella.

Joissakin vastauksissa esitettiin koko maahanmuuttohallinnon keskittämistä uudelleen yhdelle ministeriölle. Toisten mielestä vastuuministeriön tulisi olla työ- ja elinkeinoministeriö ja toisten mielestä sisäministeriö. Kummassakaan näistä ministeriöistä ei kannatettu tällaista keskittämistä.

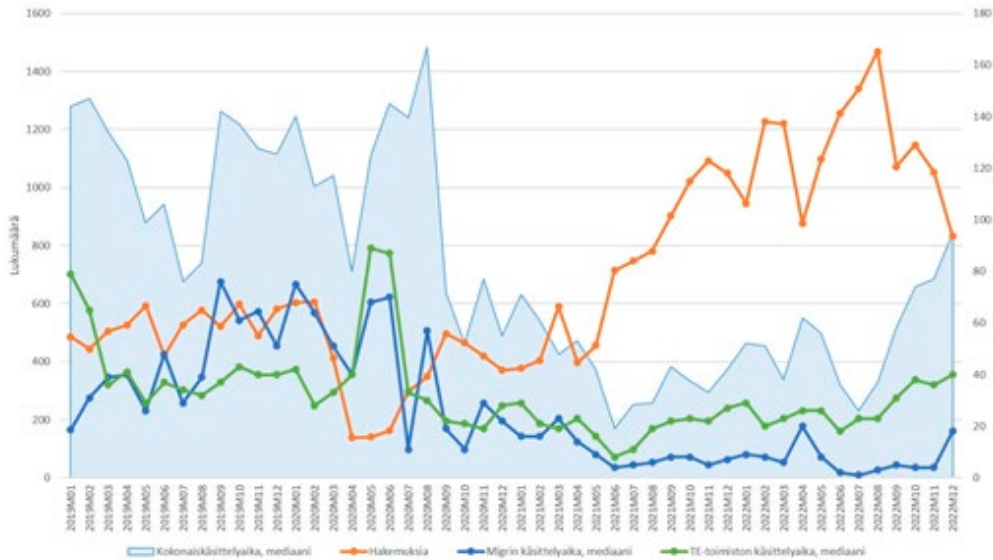
Myös maailmanlaajuisiin muuttoliikkeisiin varautumisen osalta on tärkeää, ettei koulutus- ja työperusteista maahanmuuttoa ja kansainvälisen suojelun tarpeeseen perustuvaa maahanmuuttoa eroteta kategorisesti toisistaan. UNHCR on esittänyt käyttöönotettavaksi nk. vaihtoehtoisia väyliä, joissa yhdistyisivät kansainvälinen suojelu ja opiskelu- tai työperusteinen maahanmuutto. Kansainvälistä suojelua hakevien joukossa on paljon ammattitaitoisia henkilöitä, joilla on korkea motivaatio löytää uusi kotimaa ja päästä siellä oman alansa töihin.

Riippumatta siitä, kenen vetovastuulla työ- ja koulutusperusteista maahanmuuttoa hoidetaan, haastavana pidettiin sektorirajat ylittävien kehittämistoimien läpivientiä. Mukana on sekä ministeriötasoisia että operatiivisia toimijoita, joiden tulosvastuullisuus on erilaista. Hallituksen selkeästä tahtotilasta huolimatta tavoitteiden saavuttamiseksi tarpeellisia toimia on välillä haastavaa toteuttaa hallinnonalojen välillä. Koulutus- ja työperusteisen maahanmuuton politiikan valmistelun ja täytäntöönpanon toimet jakautuvat usealle eri hallinnonalalle ja toimijalle, myös itsehallinnollisille kunnille, joiden roolia TE2024-uudistus entisestään vahvistaa.

Yleisellä tasolla edelleen keskeisenä ongelmana pidettiin prosessin eri vaiheiden pitkiä ja osin jopa ylipitkiä käsittelyaikoja. Vaikka esimerkiksi työntekijän oleskelulupaa koskevan osapäätöksen käsittelyaika TE-toimistoissa on lyhentynyt ja osittain automatisoitu, saman hakemuksen käsittely kahdessa viranomaisessa aiheuttaa aina jonkin verran kitkaa. Tätä tilannetta ovat jossain määrin helpottaneet alueelliset linjaukset työvoiman saatavuudesta eräillä aloilla. Hakemusten lukumäärä ja käsittelyajat TE-toimistoissa ja Maahanmuuttovirastossa (Migri) vuosina 2019–2022 ilmenevät seuraavasta kuvioista.⁵²

52 Maahanmuuttovirasto

Kuvio 10. Osaratkaisua edellyttävän työnteon käsittelyajan mediaani Maahanmuuttovirastossa.



TE2024-uudistuksen myötä osapäätöksistä työntekijöiden kohdalla luovutaan ja hakemuksen käsittely siirtyy kokonaan tehtäväksi Maahanmuuttovirastossa vuoden 2025 alusta lukien. Yrittäjien osalta osapäätös tehdään jatkossakin Uudenmaan ELY-keskuksessa.

Ongelmia katsottiin esiintyvän myös perheenyhdistämiseen sekä muihin oikeudellisiin kysymyksiin liittyvissä tukipalveluissa. Perheenyhdistämisen katsotaan kuuluvan kotoutumisen tuen kokonaisuuteen, jota koordinoi työ- ja elinkeinoministeriö. Neuvontaa turvapaikanhakijoille antavat kuntien ja vastaanottokeskusten sosiaalipalvelut, jotka toimivat sosiaali- ja terveysministeriön ja sisäministeriön hallinnonaloilla. Oikeudellista neuvontaa annetaan oikeusministeriön hallinnonalalta. Hakemusmenettely ja hakemusten käsittely tapahtuu Maahanmuuttovirastossa ja ulkoministeriön edustustoverkoston kautta.

Kokonaisuus jää pirstaleiseksi, eikä perheenyhdistämiseen liittyvä tuki ole kunnolla kenenkään vastuulla, mistä kärsivät viime kädessä haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt. Sosiaalipalveluiden siirtyminen hyvinvointialueille ja kotoutumisen tuen palvelujen jääminen kuntaan saattavat aiheuttaa edelleen epäselvyyttä vastuista.

Nykyisissä rakenteissa nähtiin ongelmia palveluiden nivelvaiheissa (esimerkiksi maahan- tulosta opiskelijaksi, maahan- tulosta työntekijäksi, kuntalaiseksi jne.), tietynlaisessa rakenteiden kahtiajakautumisessa ja kokonaiskuvan pirstoutumisessa. On selvää että,

maahanmuuttopolitiikka on moniulotteinen kokonaisuus, jossa tarvitaan ”rajoittavia” ja ”avaavia” elementtejä, mutta yksilön kannalta maahanmuuton polulla nämä toimenpiteet muodostavat ajoittain sekavan kokonaisuuden.

Vastaanottopalveluiden osalta eräänä periaatteellisena ongelmana katsottiin olevan valvonta: Maahanmuuttovirasto ohjeistaa, tilaa, tuottaa itse ja valvoo palveluja. Toisaalta ehdotuksia ei tullut siitä, mikä viranomainen voisi tätä valvontaa suorittaa.

Kuntien (ennen 1.1.2023) ja hyvinvointialueiden velvollisuudessa tuottaa sote-palveluja turvapaikanhakijoille nähtiin epäselvyyksiä erityisesti tilanteissa, joissa palveluja ei ole ostettavissa yksityiseltä sektorilta. Lisäksi turvapaikanhakijoiden sote-palveluiden toteutumisen tilannekuvaraportointia pidettiin puutteellisena, mikä vaikeuttaa valvontaa sekä varautumista; tieto on valtaosin kokemusperäistä eikä rekistereitä hyödynnetä.

Tärkeinä kehittämiskohteina pidettiin hallinnonalojen välisten sillojen poistamista, jotta yrityksille ja maahanmuuttajille pystytään tarjoamaan saumaton palvelupolku lähtömaasta aina Suomeen asettautumiseen ja kotoutumiseen.

Suomen startup-yhteisö on tuonut esiin ajatuksen siitä, että lineaarisen päätösprosessin sijaan tulisi hakemusprosessin mahdollistaa ehdollisten päätösten tekeminen, jotka voitaisi toimeenpanna automaattisesti siinä vaiheessa, kun tarvittavat edeltävät päätöksentekovaiheet on suoritettu. Näin prosessi olisi vireillä koko palveluketjussa samanaikaisesti sen sijaan, että asiakas odottaa kunkin päätöksen saamista ennen seuraavaan vaiheeseen etenemistä.

Maahanmuuttohallinnon vastuuministeriöiden yhteistyön ongelmat eivät saisi muodostua sujuvien lupa- ja kotouttamisprosessien esteeksi. Toimivalta maahanmuuttoasioissa tulee jatkossakin jakautumaan useamman ministeriön kesken. Rakennetta olennaisempana pidettiin eri tietojärjestelmien yhteensopivuutta ja prosessin digitalisoimista.

Maailmanlaajuisia muuttoliikkeitä on usein vaikea ennakoida, koska niiden taustalla ovat sota tai luonnontapahtumat. Turvapaikkahallinnon ja -prosessien tulisi olla valmiita reagoimaan nopeasti ja joustavasti muuttuneisiin maahanmuuttovirtoihin.

Vastaanottojärjestelmää tulisi vastausten mukaan kehittää vuosien 2015 ja 2022 kokemusten pohjalta sellaiseksi, että järjestelmä toimii pääasiassa olemassa olevien normaaleiden rakenteiden avulla ilman tarvetta ajaa ylös ja alas koko järjestelmää, kun kapasiteetin tarve kasvaa ja vähenee. Maahanmuuttovirasto on kyennyt ukrainalaisten kohdalla nopeasti ja tehokkaasti perustamaan uusia vastaanottokeskuksia, mutta haasteena on ollut muiden toimintojen kuin itse keskusten järjestäminen ja toteutus.

Turvapaikanhakijoiden vastaanotossa yksityistä majoitusta ja kuntien järjestämää majoitusta pidettiin joustavampina ja julkiselle taloudelle edullisempina ratkaisuin kuin valtion vastaanottokeskukset. Tilapäisen suojelun osalta käyttöön otettu ns. kuntamalli, jossa kunnat tuottavat mm. majoituspalveluita ja valtio korvaa kustannukset kunnille, voisi olla hyvä esimerkki laajemminkin hallinnon järjestämisen mahdollisuuksista.

Vastaanottojärjestelmässä onkin tehty laajoja toimintojen ulkoistamisia. Suurimman osan vastaanottokeskuspalveluista järjestävät kilpailutetut palveluntuottajat. Toiminnassa tulisi kuitenkin huolehtia yhtenäisistä käytännöistä ja laatukriteereistä palveluntuottajasta riippumatta ja julkisen vallan käyttö, kuten liikkumisrajoitusten valvominen tai vapaaehtoisen tuen päätökset, tulee säilyttää viranomaisilla.

2.3.3.2 Maahanmuuttohallinnon poliittinen ohjaus

Suomen maahanmuuttohallinnon poliittisen ohjauksen fokus on ollut perinteisesti sisäisen turvallisuuden varmistamisessa ja maahantuloon - mukaan lukien työperäinen maahanmuutto - on pitkään suhtauduttu pikemminkin sen hillitsemisen ja rajoittamisen kuin lisäämisen kautta. Muutos tähän asenteeseen on tapahtunut vasta edellisellä ja kuluvalle hallituskaudella.

Maahanmuuttoasioiden arvioitiin olevan hyvin korkealla seuraavan hallituksen agendalla riippumatta hallituksen kokoonpanosta. Työvoiman maahanmuuttoa on lisättävä syntyvyyden laskiessa. On myös nähtävissä, että turvapaikanhakijoiden määrä tulee nousemaan Euroopassa ja Suomessa uudelleen lähivuosina. Myös Ukrainasta tulee Suomeen ainakin vuonna 2023 edelleen paljon suojelua hakevia.

Eri tahoilla on ehdotettu erillisen maahanmuutto- tai työ- ja maahanmuuttoministeriön perustamista. Tämä ei saanut kannatusta selvityksen puitteissa tehdyssä kyselyssä tai haastatteluissa.

Maahanmuuttoministeristä on kokemusta vuosilta 2007–2011. Ministerillä voisi eräiden vastausten mukaan olla tulevaisuudessa alaisuudessa sisäministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön sekä mahdollisesti myös ulkoministeriön, opetus- ja kulttuuri-ministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön maahanmuuttoa ja maahanmuuttajia koskevia asioita keskeisesti hoitavat osastot.

Tällaisen ratkaisun toimivuuden katsottiin riippuvan paljon ministerin henkilöstä, hallinnollisesta kokemuksesta sekä poliittisesta painoarvosta eikä sen toimivuudesta yli vaalikausien siten voisi olla varmuutta. Nykyisessä kahden ministeriön ja kahden ministerin mallissa myös ministerien henkilökemiat ovat tärkeitä.

Valtioneuvoston tasolla ministerityöryhmillä on keskeinen asema poliittisessa ohjauksessa. Maahanmuuttoasioita käsitellään nykyisen hallituksen aikana kolmessa ministerityöryhmässä. Oikeusvaltion kehittämisen ja sisäisen turvallisuuden ministerityöryhmä käsittelee oikeusministerin johdolla mm. sisäiseen turvallisuuteen sekä turvapaikka- ja pakolaispolitiikkaan kuuluvia asioita. Työvoiman maahanmuuttoon liittyvät asiat käsitellään työministerin johdolla työllisyyden edistämisen ministerityöryhmässä. Lisäksi osamisen, sivistyksen ja innovaatioiden ministerityöryhmä käsittelee opiskeluperäiseen maahanmuuttoon sekä maahanmuuttajien koulutukseen liittyviä asioita opetusministerin johdolla. Kuluvalle hallituskaudella on toiminut myös koulutus- ja työperäisen maahanmuuton valtiosihteeriryhmä työministerin valtiosihteerin puheenjohtajana.

Useiden vastausten mukaan maahanmuuttoasioita käsittelevien ministerityöryhmien välillä ei näyttäisi olevan riittävää koordinaatiota koko maahanmuuttopolitiikan kannalta yhteisissä kysymyksissä. Maahanmuuttoviraston rahoitusta ei käsitellä kokonaisuutena missään ministerityöryhmässä, minkä seurauksena se ei saa ansaitsemaansa kokonais-tarkastelua eikä painoarvoa.

Maahanmuuttopolitiikka on poliittisesti vaikea ja herkkä aihe, jota tulisi useiden arvioiden mukaan käsitellä kokonaisuutena. Päivänkohtaisia esille nousevia asioita ei tulisi ratkaista irrallaan kokonaisuudesta. Tämän vuoksi maahanmuuttopolitiikkaa tulisi usean vastauksen mukaan käsitellä kokonaisvaltaisesti yhdessä ministerityöryhmässä, jonka sihteeristössä olisivat edustettuina sekä työ- ja elinkeinoministeriö että sisäministeriö.

Koko maahanmuuttopolitiikan alaa käsittelevän ministerityöryhmän puute on vastausten mukaan näkynyt mm. ukrainalaisten tilanteen hoidossa; mihin saakka tilapäisen suojelun statuksen kysymyksiä aiheuttama poikkeuksellinen tilanne oli sisäministeriön hoidossa ja milloin se siirtyi työ- ja elinkeinoministeriölle? Haasteen aiheutti siis Ukrainaa koskevan valmistelun hajautuminen kahdelle tai jopa useammalle eri ministerityöryhmälle ja näiden välisen koordinaation puuttuminen.

Toisaalta erään vastauksen mukaan, jos lähtökohtana olisi kokonaisvaltainen maahanmuuttopolitiikka ja työvoiman maahanmuuttoa ja kansainvälisen suojeluun liittyviä asioita käsiteltäisiin samassa ministerityöryhmässä, maahanmuuttopolitiikasta muodostuisi 'aliresursoitu perifeerinen turvallisuuspainotteinen politiikkalohko'.

Muista työllisyyden edistämistoimista irrallisen maahanmuuttopolitiittisen valmistelun seurauksena merkittävin osa työvoiman, tutkijoiden ja opiskelijoiden maahanmuuttoa sekä kotoutumista edistävästä viranomaisista jäisi tämän vastauksen mukaan valmistelun ulkopuolelle, jolloin aihe helposti marginalisoituisi ja keskittyisi maahanmuuton tuomiin haasteisiin. Samalla voisi tulla sivuutetuksi se, kuinka laajaa yhteiskunnallista panostusta

työ- ja koulutusperusteinen maahanmuutto sekä kotoutuminen onnistuakseen edellyttävät ja kuinka voimakkaasti ne vaikuttavat Suomen elinvoimaan ja yhteiskunnan hyvinvointiin.

Kokonaisnäkemystä maahanmuutto- ja kotoutumispolitiikastakin katsottiin toki tarvittavan, mutta maahanmuuttopolitiikan käsittelemisessä poliittisesti yhtenä kokonaisuutena (esim. erillisessä ministerityöryhmässä) nähdään selkeitä riskejä työ- ja koulutusperusteisen maahanmuuton edistämisen kannalta. Riskit vain kasvaisivat tilanteessa, jossa pakotetun muuttoliikkeen ja pakolaisuuden määrä on globaalissa kasvussa ja sisäisen turvallisuuden näkökulmat väistämättä korostuvat kansallisessa keskustelussa.

Erään vastauksen mukaan lisääntyvä poliittinen ohjaus ihmisoikeuksiin ja perusoikeuksiin liittyvissä kysymyksissä on ollut huolestuttava suunta. Maahanmuuttohallinnossa on kyse ratkaisuisista, jotka määrittävät ihmisten perustavanlaatuisia oikeuksia (suojelu, elämä, turvallisuus, perhe, kansalaisuus). Oikeusvaltiossa perusoikeuksiin liittyvien kysymysten poliittisen ohjauksen tulisi tapahtua lainsäädännön kautta.

Maahanmuuttohallinnossa tarvittaisiin useiden vastausten mukaan pitkäjänteisyyttä ja ylivaalikautista politiikkaa. Viime vuosien politiikka erityisesti turvapaikkakysymyksissä on siis ollut eräiden arvioiden mukaan erittäin poukkoilevaa, mikä on aiheuttanut paitsi inhimillistä kärsimystä, myös epäselvyyttä ja runsaasti ylimääristä työtä sekä turvapaikanhakijoiden että muiden toimijoiden keskuudessa. Edellisellä vaalikaudella poliittinen ohjaus suhteessa kansainvälistä suojelua hakeviin oli erittäin voimakasta. Tällä vaalikaudella on keskitytty työperäiseen maahanmuuttoon ja ohituskaistojen rakentamiseen.

Vaalikausittain vaihtuvat poliittiset linjaukset aiheuttavat vaikeuksia viranomaisten toiminnan pitkäjänteiselle kehittämiselle myös esimerkiksi palauttamisten näkökulmasta. Yhteistyö vastaanottavien maiden kanssa on aikaa vievää ja edellyttää kiinteätä johdonmukaista keskustelua vastaanottavan maan viranomaisten kanssa.

Vaikka yhteyksiä vastaanottaviin maihin hoitavat virkamiehet, jotka eivät vaihdu poliittisten suhdanteiden mukaan, poliittisen johdon muuttuvat linjaukset aiheuttavat suuria haasteita asioiden hoitamiselle virkamiehen näkökulmasta.

Ministereiden ja virkamiesten välinen suhde ministeriöissä näyttäisi yleisemminkin muodostuneen ongelmalliseksi poliittisten esikuntien kasvaessa. Poliittiset avustajat valmistelevat ja käytännössä päättävätkin asioita ministereiden mandaatilla. Ministerit tapaavat ulkopuolisia ilman virkamiesten läsnäoloa, mikä aiheuttaa katkoksia tiedonkulkuun. Jos virkakunta ei saa etukäteen tietoa näistä tapaamisista, ministerillä ei ole

käytettävissään asianmukaista valmisteluaineistoa, josta ilmenee esim. asian aikaisempi käsittely ja päätöksenteko. Tapaamisten jälkeen ei ministeriössä saada tietoa siitä, mitä ministeri ja tapaamisen vastapuoli ovat sanoneet ja mihin tapaamisessa on päädytty.

Vaikutelmaksi tulee, että ministeri ja virkamiehistö eivät 'pelaa samassa joukkueessa' vaan ministeri tuo ministeriöön oman joukkueensa, joka pelaa virkamiehiä vastaan.

2.3.3.3 Maahanmuuttovirasto

Maahanmuuttoviraston asema on jatkossakin keskeinen maahanmuuttohallinnossa. Vastauksissa esiintyi jonkin verran erilaisia näkemyksiä siitä, miten sen toimintaa ja painopisteitä tulisi kehittää. Kehittämistarpeesta sinänsä ei ollut erimielisyyttä.

Eräät haastatellut katsoivat, että virasto tulisi kytkeä tiiviisti osaksi työ- ja elinkeinoministeriön Work in Finland -toimintaa niin, että sen päätehtävä olisi osaltaan vastata ulkomaisen työvoiman houkuttelusta Suomeen. Viraston ei tulisi olla kontrolliviranomainen vaan sen tulisi keskittyä maahanmuuton sujuvoittamiseen. Sen neuvontapalvelut tulisi myös sitoa osaksi Work in Finland -toiminnon neuvontaa.

Work in Finland arvioi työvoiman kysyntää ja tulevaisuuden tarpeita. Se määrittelee kärkilähtömaat ja Maahanmuuttoviraston tulisi toimia ennakkollisesti ja luoda valmiudet työvoiman maahanmuuttoon erityisesti näistä maista. Suurilla työnantajilla tulisi olla virastossa avainasiakkuusyhteyshenkilöt, jotka sujuvoittavat prosesseja.

Toisten näkemysten mukaan Maahanmuuttovirasto on lupaviranomainen ja sellaisena nimenomaan kontrolliviranomainen. Maahanmuuttoviraston (tai sisäministeriön) tehtävä ei ole houkuttella Suomeen työperäistä maahanmuuttoa, se on työ- ja elinkeinoministeriön ja sen alaisen hallinnon tehtävä.

Viraston rooli työvoiman houkuttelussa voisi olla, että se tarjoaa laadukkaita ja sujuvia lupapalveluita asiakkailleen, joita ovat oleskeluluvanhakijat, työnantajat, turvapaikanhakijat ja kansalaisuutta hakevat sekä kumppaneilleen, esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriölle ja sen alaisille toimintoille. Vaikka työvoiman maahanmuutto on kansallinen prioriteetti, eri hakijaryhmien tulee saada mahdollisimman yhdenvertainen kohtelu. Myös turvapaikan tai muuta kansainvälistä suojelua saaneista pitää tulla mahdollisimman nopeasti osa työmarkkinoiden käytössä olevaa työvoimaa.

Vaikka turvallisuusaspektia ei aikaisempien vuosien tapaan tule ylikorostaa Maahanmuuttoviraston toiminnassa, sen tulee useiden vastausten mukaan olla läsnä muotoiltaessa ja täytäntöön pantaessa maahanmuuttopolitiikkaa. Luvanmyöntämisprosessissa

pelkällä tietokantahauulla ei voi varmistaa sitä, että sisäisen turvallisuuden vaatimukset täytetään. Yhteistyön turvallisuusviranomaisten kanssa tulee edelleen olla tiivistä. Tämän ei tarvitse estää sujuvaa käsittelyprosessia virastossa.

Eräät julkisuudessa olleet viraston käytännöt on uusi johtokin myöntänyt kohtuuttomiksi ja ryhtynyt uudistuksiin. Tämä koskee mm. oleskeluluvan peruuttamista avio- tai asumuserotilanteessa.

Tiukat ulkomaalaisten oikeuksia rajoittavat toimet, erityisesti turvaamistoimet kuten säilöönotto, tulisi rajata tilanteisiin, joissa ne ovat ehdottoman välttämättömiä ja niiden käyttö on suhteellisuusperiaatteen mukaista. Turvaamistoimet tulee toteuttaa ihmisarvoa kunnioittavasti huomioiden, ettei kyse ole rikoksesta tai rangaistuksesta vaan hallinnollisista toimista; näin voidaan lisätä myös luottamusta maahanmuuttoviranomaisiin.

Kukaan vastaajista ei kannattanut julkisuudessa esillä ollutta vaihtoehtoa jakaa Maahanmuuttovirasto kahteen uuteen virastoon, joista toinen vastaisi opiskelu- ja työperusteisen maahanmuuton lupahallinnosta ja toinen kansainvälisestä suojelusta ja mahdollisesti kansalaisuusasioista. Kuten eräässä vastauksessa todettiin, kaikki Suomeen tulijat haluavat pääsääntöisesti tehdä työtä ja heitä tulee kohdella yhdenmukaisesti.

Maahanmuuttovirastossa katsottiin olevan jonkin verran 'vaikeaa' henkilöstöä, jolla on asenneongelmia. Siitä huolimatta Maahanmuuttoviraston jakaminen kahtia ei olisi hyvä ratkaisu. Henkilöstö olisi virastoissa pitkälti entinen ja uuden viraston perustaminen aiheuttaisi hallinnollista kitkaa, mihin nykytilanteessa ei ole varaa.

Maahanmuuttoviraston resurssien sisäinen allokointi joustaa, kun eri hakijaryhmien volyymit vaihtelevat voimakkaasti. Kahdessa erillisessä virastossa ongelma olisi vielä suurempi, kun kahden viraston kesken ei voisi joustavasti siirtää resursseja volyymien vaihdellessa eri asiaryhmissä.

Haasteena pidettiin Maahanmuuttoviraston kokonaisvaltaista kehittämistä. Myös muiden kuin työ- ja opiskeluperäisiä oleskelulupia käsittelevien viraston osien toiminta tulisi saada ajan tasalle. Jo käynnistetyt uudistukset ovat lupaavia mutta viraston sujuva toiminnan katsottiin edellyttävän tuotantotalouden oppien tehokkaampaa soveltamista päätöksentekoprosesseissa.

Samalla kun työlupien käsittelyyn ja erilaisiin "ohituskaistoihin" on panostettu, muiden asioiden, esimerkiksi turvapaikka- ja kansalaisuushakemusten käsittelyaikoja pidettiin edelleen liian pitkinä.

Yksi ehdotettu vaihtoehto luoda entistä selkeämmät vastuurakenteet olisi keskittää kaikki lupahallinto mukaan lukien ulkomaanedustustoissa suoritettava työ Maahanmuuttovirastoon. Virasto vastaisi tällöin myös kaikista viisumeista ja lähettäisi itse lupakäsittelystä vastaavat työntekijät ulkomaanedustustoihin. Se vastaisi tällöin myös lupakäsittelyn ulkoistushankkeista eri maissa.

Viimeaikaisen hyvän kehityksen viraston toiminnassa katsottiin olevan osittain seurausta julkisuuteen tuotujen epäkohtien synnyttämästä paineesta sekä muutoksista viraston johdossa. Maahanmuuttoviraston ylijohtaja on vaihtunut kaksi kertaa vuoden 2019 jälkeen. Tämäkin on aiheuttanut epäjatkuvuutta viraston uudistamisprosessiin.

Lupamenettelyjä on uudistettu mahdollistamaan aktiiviset työvoiman maahanmuuton kasvua edistävät toimet, joilla pyritään vastaamaan Suomen kestävyysvajeen, taloudelliseen huoltosuhteen ja osaavan työvoiman saatavuuden haasteisiin. Työ- ja koulutusperäistä maahanmuuttoa pidettiin kuitenkin paljon lupamenettelyä laajempänä kysymyksenä, joka kytkeytyy työllisyys-, elinkeino-, innovaatio- ja kotoutumispolitiikkaan. Toisaalta lupamenettelyyn liittyy myös muita näkökohtia kuin nämä.

Eräissä vastauksessa viraston organisaatiokulttuurin muutokselle nähtiin todellinen tarve. Vaikutelmaksi oli tullut, että pyrkimyksenä on ollut tehdä kielteisiä päätöksiä, jos se vain on jotenkin perusteltavissa. Uuden johdon aloitettua virastossa tähän on kiinnitetty huomiota ja tarkoituksena on uudistaa sisäiset lainsoveltamisohjeet vastaamaan paremmin ympäröivän yhteiskunnan odotuksiin. Toisaalta päätöksenteko on perustunut tuomioistuinten vahvistamiin päätöksiin siitä, millaiset päätökset ovat lainmukaisia, joten ilman lainsäädännön muuttamista voidaan linjauksia muuttaa vain siltä osin, kun se on viranomaisen harkintavallassa.

Vuonna 2015 toteutunut turvapaikanhakijoiden määrän kymmenkertaistuminen aikaisemmasta edellytti Maahanmuuttoviraston henkilöstön nopeaa kasvattamista ja olemassa olevien resurssien uudelleen suuntaamista. Tämä aiheutti käsittelyaikojen merkittävää pidentymistä kaikissa hakemustyypeissä. Vuosina 2015–2016 arvioitiin virastoon myös palkatun paljon epäpätevää henkilöstöä, mikä on jättänyt jälkensä.

Erään arvion mukaan maahanmuuttovirastossa on liikaa ongelmakeskeisiä ja liian vähän ratkaisukeskeisiä lakimiehiä soveltamassa lakia ja tulkitsemassa oikeuskäytäntöä. Virheitä pelätään liikaa. Toisaalta jatkuvat kohut julkisuudessa lisäävät virheiden pelkoa entisestään.

Maahanmuuttoviraston monien sisäisten ongelmien arvioitiin aiheuttavan tyhjäkäyntiä ja tehottomuutta, ei ainoastaan virastossa itsessään vaan myös muualla valtionhallinnossa. Katsottiin, että virastossa on jo vuosien ajan tehty tarkoitushakuisesti kielteisiä päätöksiä, jotka estävät Suomessa jo olevien (ja tänne joka tapauksessa jäävien) oleskelun laillistamisen Suomen edun vastaisesti.

Erään vastaajan mukaan kielteisillä perhesidepäätöksillä on estetty perheenyhdistäminen ja sitä kautta Suomessa jo olevan, kansainvälistä suojelua saaneen kotoutuminen, tai Suomessa jo olevan hakijan perhesideluvan saaminen esimerkiksi perustellen, ettei lapsi tarvitse kahta vanhempaa, koska vaikkei yksin jäävä vanhempi selviäisi lasten kanssa, lastensuojelu auttaa.

Turvapaikkamenettelyn ongelmista vuoden 2015 jälkeen on tehty lukuisia perusteellisia selvityksiä, mutta ongelmia nähtiin edelleen. Esimerkkeinä mainittiin puhuttelijoiden vaihtuminen (osin johtuen henkilöstön suuresta vaihtuvuudesta), puhuttelemisen ja päätöksen kirjoittamisen erottaminen eri henkilöille ”objektiivisuuden” nimissä sekä puhuttelujen pitkittyminen ja niiden aikataulutuksen ongelmat, jotka aiheuttavat ennen kaikkea tehottomuutta.

Saatujen vastausten mukaan Maahanmuuttoviraston resurssitehokkuutta ja tuottavuutta tulee parantaa. Virasto on kasvanut henkilöstöltään kolminkertaiseksi vuodesta 2015 eivätkä sen johtamisjärjestelmät ja -kulttuuri ole kehittyneet vastaavasti. Johtamista ja työkuultuuria tulee parantaa samalla kun lupaprosesseja tehostetaan ja automatisoidaan.

Viraston henkilökunnasta on poikkeuksellisen suuri osuus (66 %) määräaikaisia. Viraston toiminnan kannalta pidettiin tärkeänä, että viraston pysyvän henkilöresurssin taso saataisiin kehyksessä riittäväksi. Resurssien antaminen lisätalousarvioissa ja määräaikaisina pakottaa viraston jatkuviin rekrytointeihin, henkilöstön vaihtuvuus on erittäin suurta ja tuottavuus kärsii.

Päätösten automatisointi vaatii myös paljon rahoitusta mutta tulee parantamaan tuottavuutta, kunhan tekniset ja lainsäädännölliset ongelmat saadaan ratkaistuiksi.

Työperäisen maahanmuuton osalta tehokkuutta on saatu nostettua mutta toiminnan tehostaminen jatkuu. Esimerkkinä voi mainita, että oleskeluluvan hakijalta tai työnantajalta kysyttiin aikaisemmin erikseen 25 asiaa, jotka saadaan nyt suoraan verohallinnolta.

Riskikriteereitä soveltamalla voidaan tunnistaa turvallisuusuhat mm. laittoman maahanmuuton torjunnassa. Esimerkiksi Supercellin tarvitsemien huippuosaajien kohdalla tulee soveltaa eri kriteereitä kuin nepalilaisten kokkien osalta.

Tuloksellisuuden mittareita ovat esimerkiksi työ- ja koulutusperusteisesti haettujen lupien määrät ja käsittelyajat, joista molemmat kehittyvät nyt suotuisasti.

Käsittelyajoissa on kuluvalle hallituskaudella saavutettu keskimääräinen yhden kuukauden tavoite. Samaan aikaan lupaprosessin muun tehostamisen, kuten digitaalinen käsittely- ja asiointi, prosessin läpinäkyvyyden hakijalle, tunnistautumisen jne. katsottiin kehittyneen hitaasti. Myöskään viranomaisten ja muiden toimijoiden välinen tiedonvaihto prosessin eri vaiheissa eri ministeriöiden hallinnonalojen välillä ei ole tehostunut riittävästi.

Jotta muut työperäisen maahanmuuton alalla toimivat voivat onnistua tavoitteissaan, on pidetty tärkeänä, että Maahanmuuttoviraston lupatoiminta on tehokasta ja sujuvaa. Sen osalta on tällä hallituskaudella luotu panos-tuotos-seurannan mittarit esimerkiksi tuottavuus päätöksiä/htv, kustannusvastaavuus ja päätösten automaatioaste. Tuottavuuden lisäysten tulee myös mahdollistaa resurssien siirtämisen muihin toimintoihin, joissa niitä tarvitaan.

Yhteistyössä valtiovarainministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön kanssa on edistetty työvoiman ja opiskelijoiden maahanmuutossa myös niiden alaisten viranomaisten resurssitehokkuutta ja tuottavuutta. Tätä työtä tulee vastausten mukaan jatkaa. Digi- ja väestötietovirastolla on oleellinen rooli henkilötunnuksen myöntämisessä ja muissa palveluissa. Valviralla puolestaan on merkittävä roolin sote-henkilöstön rekrytointivolyymien kasvattamisessa, oppilaitoksilla opiskelijoiden jne. Myös aluehallintovirastot, rajavartiolaitos ja poliisi ovat oleellinen osa kokonaisuutta työvoiman hyväksikäytön ja laittoman maahanmuuton ehkäisemisen kannalta.

2.3.3.4 Maahanmuuttoviraston jaettu tulosohtaus

Työ- ja elinkeinoministeriön tulosohtaus on useimpien arvioiden mukaan tuonut Maahanmuuttoviraston toimintaan uutta otetta. Viraston prosesseja on kehitetty aikaisempaa aktiivisemmin ja oleskelulupien käsittelyaikoja on saatu lyhennettyä merkittävästi.

Toisaalta työ- ja elinkeinoministeriön toiminnan arvioidaan kuitenkin kohdistuneen ainoastaan työ- ja koulutusperusteisen maahanmuuton edistämiseen eikä viraston kokonaisuuden kehittäminen ole pysynyt samassa tahdissa. Tämä indikoi, ettei kahden ministeriön yhteistyö tulosohtauksessa ole toiminut.

Huomattavasti olennaisempaa kuin se, mikä taho vastaa Maahanmuuttoviraston tulosohtauksesta, pidettiin vastauksissa sitä, onko virastossa ja sen keskeisillä tulosalueilla toimiva ja tuloshakuinen ja uusiutumiskykyinen operatiivinen johto.

Sisäministeriön näkökulmasta nykymalli on tuottanut tulosta etenkin hallituksen kärkitavoitteen (työvoiman, osaajien maahanmuutto) alalla, mutta osittain muun toiminnan kustannuksella, kun ohjausta ja resursseja on kohdistettu vahvasti työ- ja opiskeluperusteisten oleskelulupaprosessien kehittämiseen. Ministeriöiden välillä on ollut kilpailua, joka on varmasti osaltaan parantanut niiden tulosohjauksen laatua. Työ- ja elinkeinoministeriö on ohjannut omalle alalleen kuuluvia toimintoja suoraan viraston sisällä ”käsiohjauksella”, ilman sisäministeriön mukanaoloa, mikä on heikentänyt ministeriöiden yhteisen tulosohjauksen merkitystä ja viraston kehittämistä kokonaisuutena.

Viraston kokonaisuuden kehittämisen sijaan on keskitytty omien tavoitteiden edistämiseen eikä ole ollut halua nähdä ja kehittää kokonaisuutta, mikä kuitenkin tuottaisi paremmat tulokset. Tulosohjauksen tavoitteenahan ei pitkällä aikavälillä voi olla yksittäisten lupatyyppeiden käsittelyaikojen lyhentäminen vaan koko toiminnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden lisääminen. Siihen on vaikea päästä, jos keskitytään liikaa yhden toiminnon/prosessin ehdoilla etenemiseen muiden mukana olevien toimijoiden roolia ja merkitystä tunnustamatta.

Kahden tulosohjaavan ministeriön malli on saattanut tuntua virastosta sekavalta. Tulosohjauksen kokonaisuutta on kuitenkin toteutettu säännöllisissä tulosseurantapalaverissa, joiden sisältöä on kehitetty yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa paremmaksi pitkin hallituskautta ja kehitetään edelleen. Tarkoituksena on kuukausittain seurata tavoitteiden saavuttamiseen liittyviä onnistumisia ja haasteita, jotta kurssia voidaan tarvittaessa korjata ajoissa.

Työ- ja elinkeinoministeriön osoittama EU:n elvytysrahaston rahoitus Maahanmuuttovirastolle on ollut irrallaan viraston muusta rahoituksesta. Koska maahanmuutto tai virasto kokonaisuudessaan eivät kuulu millekään ministeriryhmälle, alan rahoitusta käsitellään valtioneuvoston tasolla kovin hajanaisesti.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkökulmasta Maahanmuuttoviraston tulosohjaus toimii nyttemmin hyvin mutta tulokseen pääsy on edellyttänyt ’käsiohjausta’ viraston sisällä. Aikaisemmin viraston toiminnan tulostavoitteet olivat epämääräisiä.

Maahanmuuttoviraston hallinnon arvioidaan olleen kokonaisuudessaan huonossa tilassa vuonna 2020. Viraston tavoitteissa ja tulosohjauksessa ei näkynyt lainkaan sen yhteiskunnallinen ja elinkeinopoliittisesti merkittävä rooli sujuvassa ja nopeassa maahantulo-prosessissa.

Monia viraston tulohajaukseen vielä vuonna 2020 sisältyneitä haasteita on saatu korjattua hyvässä yhteistyössä sisäministeriön kanssa, ja viraston kyky tuottaa tulohajauksen – ja samalla oman toimintansa ja taloutensa suunnittelun – tueksi tarvittavaa tietoa ja analyysiä on merkittävästi parantunut.

Työ ja opiskeluperusteisten oleskelulupamenettelyiden nopeuttaminen on edellyttänyt työ- ja elinkeinoministeriöltä normaalin tulohajauksen ja sen kehittämisen ohella merkittävää panostamista myös viraston toiminnan ja talouden suunnittelun kehittämisen tukeen. Tukea on annettu Maahanmuuttoviraston toiminnan, talouden, resursoinnin, seurannan ja tuottavuuden suunnittelun ja kehittämisen vahvistamiseksi selvästi enemmän kuin muille ministeriön tulohajauksille virastoille, sillä toiminnan tuloksellisuuden ja tuottavuuden lähtökohdat olivat hallituskauden alussa heikot.

Tapahtuneen kehityksen ja uuden johdon myötä virastolta sopii odottaa edelleen paranevaa kehittämisotetta ja asiakaslähtöisyyttä sekä toiminnan strategista seuranta ja mittamista. Parantamisen varaa on edelleen viraston tulostavoitteiden seurannassa eri toiminnoissa. Panostuksien vaikutusta tuottavuuteen tulisi seurata nykyistä tarkemmin. Tuottavuuden parantumisen mm. automatisaation seurauksena tulisi vapauttaa resursseja läpinäkyvästi muuhun toimintaan.

Toiminnan ja talouden mittarointi on edelleen virastossa heikkoa muutoin kuin työ- ja opiskeluperustaisen maahanmuuton osalta.

Maahanmuuttovirasto ei julkisuudessa näyttäisi menestyvän budjettiprosesseissa yhtä hyvin kuin poliisi ja rajavartiolaitos, joilla on suuri hallinto ja joiden toiminta nähdään suuren yleisön taholla tärkeämpänä.

Viraston yksikköjako tulisi organisaatiouudistuksen yhteydessä muuttaa niin, että työ- ja elinkeinoministeriön ohjauksen kohteena olisi yksi (tai useampi) yksikkö kokonaisuudessaan. Nykyinen tilanne, jossa työperäiset oleskeluluvat ja kansalaisuusasiat ovat samassa yksikössä, aiheuttaa sekaannusta ja vaikeuksia tuloksellisuusmittareiden suhteen.

2.3.3.5 Maahanmuuttohallinnon koordinaatio

Suurimpana nykyisiin rakenteisiin liittyvänä ongelmana pidettiin poikkihallinnollisen viranomaisyhteistyön ja koordinaation puutetta.

Maahanmuuton eri osa-alueiden tulos- ja tavoiteohjauksen katsottiin olevan edelleen melko sekavaa ja tavoitteellinen kokonaiskoordinaatio loistaa poissaolollaan. Ratkaisu tähän olisi valtioneuvostotasoinen omistajuus. Se voisi olla huomattavasti nykyistä

näkyvämpää ja selkeämpää siten, että eri viranomaisilla olisi yhteisiä ohjaavia tavoitteita työperäiseen maahanmuuttoon ja vieraskielisten työllistymiseen ja työllisyysasteen nostamiseen.

Hallinnon rakenteiden ei pitäisi olla ongelma mutta yhteistyökyvyn ja -halun arvioitiin puuttuvan. Yhteistyö sujuu kyllä ajoittain ansiokkaasti, mutta välillä eri tahojen näkemykset ja lähtökohdat poikkeavat toisistaan. On toki vaikea erottaa poliittisen ohjauksen, virkahenkilöohjauksen tai rakenteiden vaikutuksia toisistaan.

Sitä että jokainen hoitaa maahanmuuton tehtäviä omalla asiantuntemusalueellaan, ei sinällään pidetty huonona asiana. Hallinnon siiloista pois pyrkimisen ei tarvitse tarkoittaa sitä, että kaikista tulisi yleisviranomaisia vaan sitä, että asiantuntijuudet tuodaan yhteen ja pyritään asetettuihin tavoitteisiin yhdessä. Jossain siis pitäisi pystyä kokoamaan maahanmuuton eri osa-alueita.

Haasteena nykyään onkin kokonaiskuvan epäselvyys: prosesseja ja prosessin osia kehitetään monessa virastossa ja hankkeessa, mutta kokonaiskuvan johtaminen ja ajankohtainen tilanne on ainakin ulkopuolisille vaikeaa hahmottaa.

On pullonkauloja, jotka estävät maahanmuuttokokonaisuuden tehokkaan toimimisen. Maahantulon yhden kokonaisuuden sujuvoittaminen ja tehostaminen on saattanut siirtää pullonkaulan toisen viranomaisen työvaiheeseen, jos sitä ei ole samalla kehitetty ja resursoitu. Maahanmuuton ja maahantulon kokonaisuutta tulisikin tarkastella kokonaisvaltaisena ekosysteeminä ja paremmin ymmärtää toimenpiteiden vaikutukset toisiinsa.

Esimerkiksi korkeakoulusektorilla on hallitusohjelmatasolla asetettu suuria tavoitteita kansainvälisten opiskelijoiden lukumäärän kasvulle. Esteet tälle onkin sektorilla pääosin ratkottu, mutta suuri osa korkeakouluista ilmoittaa, että oleskelulupaprosessien venyminen on johtanut opiskelupaikkojen perumiseen. Nämä ongelmat koskevat lähinnä ulkoministeriön hallinnonalaa eli edustustoissa tapahtuvaa tunnistautumista, johon ajan saaminen on kestänyt joillakin opiskelijoilla jopa puoli vuotta. Myös ulkoministeriö on siis keskeinen maahanmuuttopolitiikan toimija ja suunnannäyttäjä kohdemaissa tapahtuvissa toimissaan.

Pullonkaulaksi maahanmuutossa on yleisemminkin muodostunut tunnistautuminen Suomen ulkomaanedustustoissa. Edustustoverkko ei ole kovin kattava. Erityisesti turvapaikkahakemuksen perusteella oleskeluluvan saaneiden perheenyhdistämistä hakevat perheenjäsenet asuvat myös usein maissa, joissa ei ole Suomen edustustoa.

Oleskeluluvanhakijoiden palvelu ei ole ollut prioriteetti päätettäessä ulkomaanedustustojen resursoinnista. Tämä on johtanut siihen, että ajan tunnistautumista ja hakemuksen jättämistä varten saa varattua usein vasta useiden kuukausien päähän. Viime vuonna eräisiin työperäisen maahanmuuton kannalta priorisoituihin edustustoihin on palkattu määräaikaisia työvoimakonsuleita purkamaan ruuhkia tunnistaumisessa. Tämä ei ole kuitenkaan pysyvä ratkaisu.

Nykyisten maahanmuuttohallinnon rakenteiden katsottiin olevan kykenemättömiä parhaalla mahdollisella tavalla vastaamaan alueellisiin tarpeisiin, joihin tehokas vastaus olisi vahva valtiollinen yli hallinnonalojen tapahtuva palveluiden tuottaminen yhteistyössä eri alueiden julkisten, yksityisten ja kolmannen sektorin toimijoiden kanssa.

Kaupunkien näkökulmasta maahanmuuttohallinnon suurin haaste Suomessa on sen pirstaleisuus, mikä heijastuu myös toiminnan rahoitukseen. Ministeriöiden välinen yhteistyö ja koordinaatio näyttää olevan monilta osin heikkoa ja kunnille suunnattu rahoitus on jakautunut eri hallinnonaloille. Mikäli toimintaa ei voida keskittää tulisi valtion edellyttää eri hallinnonaloilta tiiviimpää yhteistyötä. Lisäksi tulisi kehittää poikkihallinnollista, ilmiöpohjaista budjetointia esim. kv-osaajatyön rahoittamiseksi ja kehittämiseksi koordinoitusti ja pitkäjänteisesti.

Yritysmailmalta puolestaan toivottiin enemmän tietoa siitä, miten paljon tuottavuutta ja innovaatioita menetetään huonosti toimivien maahanmuuttohallinnon prosessien seurauksena. Tämä tieto voisi toimia valtionhallinnon resursoinnin perustana.

Maahanmuuttopolitiikan, kotoutumisen ja integraation ekosysteemin todettiin koskettavan yhä enemmän kaikkia hallinnonaloja eikä vain niitä, jotka maahanmuuttokokonaisuudesta virallisesti vastaavat. Pidettiin tärkeänä mahdollistaa toimivat hallinnonalan ylittävät rakenteet. Sisäministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön välisen suhteen lisäksi tärkeitä ovat Digi- ja väestötietoviraston prosessit, pankkitunnusten saaminen, maahanmuuttajien lasten koulutusasiat, puolisoiden asema ja työntekomahdollisuudet sekä oikeusministeriön käsissä oleva päätöksenteon automatisointi.

Valtiovarainministeriön hallinnonalalla tulisi useiden vastausten mukaan vihdoinkin saada pankkipalvelujen saatavuus maahanmuuttajille kuntoon. Tämä ongelma on suuri mainehaitta osaajien keskuudessa ja pullonkaula pääsyssä pitkälti digitalisoidun yhteiskunnan palveluihin. Muutos ei välttämättä edellyttäisi lainsäädännön muutosta vaan parempaa viranomaisohjeistusta pankeille. Pankkien tulisi muuttaa toimintatapojaan ja asenteitaan.

Yhä edelleen Suomeen töihin haluava joutuu asioimaan monien eri viranomaisten kanssa ja toimittamaan samoja papereita moneen eri paikkaan. Tarvittaisiin huomattavia panostuksia digitaalisten asiointipalveluiden kehittämiseen siten, että maahanmuuttajalle kokonaisuus näyttäytyisi yhden (digitaalisen) luukun palveluna.

Erään näkemyksen mukaan maahanmuuttohallinto ei ole resurssitehokasta ja tuottavaa. Keskeisin tekijä on vastuiden epäselvyys, joka johtaa tehottomaan toimintaan ja korkeampiin kustannuksiin. Käytännön tasolla tämä tarkoittaa osin päällekkäisiä vastuita eri viranomaisten välillä ja johtaa viranomaisten välisiin ristiriitoihin.

Resurssitehokkuutta työperäisen maahanmuuton valvonnassa tehostaisi myös tiedonvaihdon rajoitteiden poistaminen viranomaisten tiedonvaihtoa säätelevissä laeissa, jolloin viranomaiset voisivat paremmin hyödyntää toisen viranomaisen jo kertaalleen keräämiä tietoja.

Tehottomuutta on lupakäsittelyn lisäksi myös muissa ulkomaalaisten maahantuloon kytkeytyvissä toiminnoissa sekä kotouttamisessa. Ennakkokontrollin ja jälkivalvonnan keho määritys prosessiin kytkeytyvien eri viranomaisten välillä ja näiden viranomaisten välinen tiedonvaihto on edelleen vähäistä.

Kokonaistarkastelun puute aiheuttaa sekä tehottomuutta että päällekkäisiä rooleja, joissa vastuutaho puuttuu tai on epäselvä. Mikään määrä jälkivalvontaa ei pysty kitkemään esimerkiksi harmaaseen talouteen tai työperäiseen hyväksikäyttöön kytkeytyvää toimintaa, mikäli päällekkäiset prosessit henkilön maahan saapuaessa luovat edellytykset väärinkäytöksille.

2.3.3.6 Laajamittaiseen maahantuloon varautuminen

Ilmastonmuutos aiheuttaa ja tulee aiheuttamaan suoraa siirtolaisuutta ja ilmastopakolaisuutta, ja välillisesti lisääntyvien konfliktien vuoksi muunlaista Suomeen kohdistuvaa pakolaisuutta.

Maahanmuuttoon liittyvä konkreettinen yhteistyö sekä varautumissuunnittelu alueellisten toimijoiden välillä on kehittymässä, mutta tämän arvioidaan edellyttävän vielä lisätoimenpiteitä johtovastuussa olevalta Maahanmuuttovirastolta. Maahanmuuton käyttäminen hybridivaikuttamisen keinona edellyttää myös ulkopoliittisen johdon kytkemistä varautumiseen.

Viimeisimpien muutosten myötä Maahanmuuttovirasto vastaa valtion vastaanotto- ja järjestelykeskusten ylläpidosta ja päättää niiden perustamisesta, lakkauttamisesta ja toimipaikoista. Vastaanoton käytännön toiminnan ohjaus, suunnittelu ja valvonta kuuluvat

siten kokonaisuudessaan Maahanmuuttovirastolle. Viraston johtovastuun muutokset ovat arvioiden mukaan selkeyttäneet toimintaa ja ne edesauttavat jatkossa toteutettavaa yhteistä varautumis- ja valmiussuunnittelua.

Maahanmuuttohallinnon kannalta kriittisten ongelmien arvioidaan liittyvän varautumisen ja valmiussuunnittelun yhteensovittamisen puutteisiin sekä valtakunnallisella että alueellisella tasolla. Tämän takia laajamittaiseen maahantuloon kansallinen koordinaatio ja kokonaisvarautuminen on edelleen keskeneräistä.

Kansallisen varautumisen kannalta pidetään keskeisenä, että maahanmuuttoa koskeva valmiussuunnittelu sekä operatiivisen toiminnan johtaminen tapahtuu Maahanmuuttoviraston toimesta, joka yhteensovittaa muiden viranomaisten ja kolmannen sektorin organisaatioiden tilannekuvan, toiminnan ja vastuut. Varautuminen pohjautuu arkipäiväiselle yhteistyölle, eikä varautumista tai poikkeustilanteisiin vastaamista tule erottaa varsinaisesta vastaanotto toiminnasta vastaavasta tahosta.

Laajamittaisten muuttoliikkeiden hallinnan katsotaan edellyttävän lisäksi, että Suomessa on edellytykset hyödyntää täysimääräisesti EU-virastojen mahdollistamaa tukea. Muuttoliikkeisiin varautumistyö on laaja-alaista ja edellyttää yhteistyötä paitsi EU-tasolla, myös IOM:n, UNHCR:n, ILO:n ja OECD:n kanssa.

2.3.3.7 Lainsäädäntö

Ulkomaalaislaki (301/2004) on maahanmuuttoa säätelevä yleislaki. Sitä sovelletaan ulkomaalaisen maahantuloon, maasta lähtöön sekä oleskeluun ja työntekoon Suomessa. Sitä on muutettu 100 kertaa sen voimassaoloaikana. Vuoden 2020 jälkeen lakiin on valmisteltu muutosehdotuksia itsenäisesti kahdessa ministeriössä eikä ehdotuksia ole välttämättä riittävästi koordinoitu esimerkiksi kuulemalla toisen ministeriön hallinnonalan viranomaisia.

Ulkomaalaislaki on vuodelta 2004, ja sääntely on vastausten mukaan osin vanhentunut ja kerrostunut sekä terminologialtaan hajanaista. Maahanmuuttoa säätelevä ulkomaalaislaki on systematiikaltaan rikkonainen, ja sen eri osat heijastavat omaa sääntämisaikaansa. Osa lain säännöksistä on kompleksisia tulkita, mikä heikentää säädöksen kustannustehokasta soveltamista ja vähentää oikeuskohtelun ennakoitavuutta.

Vastauksissa katsottiin, että ulkomaalaislaki, kotouttamislaki sekä niihin kytkeytyvät muut lait, joissa säädetään viranomaisten vastuunjaosta suhteessa kansainväliseen muuttoliikkeeseen, työperäiseen maahanmuuttoon ja työvoiman rekrytointiin ulkomailta edellyttävät laajamittaista kokonaistarkastelua. Tämä edellyttäisi paitsi maahanmuuton myös

maahan asettumisen esteiden poistamista, sekä erilaisten yksilön ja yhteiskunnan turvallisuuteen liittyvien tekijöiden huomioimista osana tarkastelua. Kokonaistarkasteluun tulisi liittää myös harmaan talouden ja työperäisen hyväksikäytön torjunnan intressi.

Työ- ja elinkeinoministeriölle siirretty toimivalta on eräiden arvioiden mukaan mahdollistanut ulkomaalaislain ja siihen liittyvien rinnakkaislakien ja säännösten pitkään kaivatun kokonaistarkastelun ja uudistamisen työhön liittyvän ja työperäisen maahanmuuton kokonaisuudistamisen laajasti elinkeinoelämää ja muita sidosryhmiä kuunnellen. Toisaalta on arvioitu, että muutoksissa ei ole riittävästi tarkasteltu ulkomaalaislainsäädännön kokonaisuutta.

Tällä hetkellä lainsäädännön ei arvioida määrittelevän riittävällä tarkkuudella esimerkiksi eri viranomaisten toimivaltaa tai keskinäistä vastuunjakoa maahantulon sekä ennakkotarkastustoiminnan ja jälkivalvonnan osalta. Viranomaisrekisterien rajapinnat tai tiedonluovuttamisen käytännöt eivät myöskään ole riittävän kehittyneitä tai selkeästi määriteltyjä. Tämä on havaittavissa erityisesti tilanteissa, joissa havaitaan ulkomaalaisen työvoiman hyväksikäyttöä, alipalkkausta tai muita työntekijöiden haavoittuvaan asemaan liittyviä väärinkäytöksiä. Työn murros ja esimerkiksi yrittäjämuotoisen työn yleistyminen haastaa myös valvontaa.

Eräänä haasteena pidettiin myös sote-yleislainsäädännön ja vastaanottolainsäädännön välistä suhdetta.

Lainsäädäntöä tulisi useiden vastausten mukaan edelleen kehittää siihen suuntaan, että sillä vältettäisiin päällekkäisten tietojen kerääminen hakijoilta ja työnantajilta ja että kerättyjä tietoja voitaisiin hyödyntää esimerkiksi läpi oleskelu- ja työlupaprosessien.

2.3.3.8 Tunnistaminen ja tietojärjestelmät

Digitalisaatiossa on menty tällä hallituskaudella eteenpäin, mutta resurssitehokkuutta ja tuottavuutta sekä asiakkaan sujuvaa palvelukokemusta edistäisi vastausten mukaan entistä vahvempi viranomaisten digitaalisten palveluiden yhteen nivominen ja se, että asiakas voisi toimittaa tarvittavat tiedot yhdellä kertaa useille eri viranomaisille. Tämän tulisi olla mahdollista jo ennen maahantuloa.

Maahanmuuttajan pitää tunnistautua maahan saavuttuaan useissa eri viranomaisissa, pankeissa ja vakuutusyhtiöissä. Jonot myös näihin tunnistautumisiin ovat pitkät ja hidastavat huomattavasti maahanmuuttoprosessia. Jos jo oleskelulupahakemusta varten tunnistauduttaessa olisi mahdollisuus saada vahvan tunnistautumisen tunnukset, voisi jatkokprosessin hoitaa sähköisesti huomattavasti nykyistä nopeammin.⁵³

Kuvio 11. Kv-osaajan tunnistautumisprosessi.



Ulkomailla henkilön tunnistamisen väestötietojärjestelmää varten voi tehdä vain Suomen ulkomaan edustusto. Myös ulkoministeriön käyttämä ulkoinen palveluntarjoaja voi tunnistaa henkilön oleskelulupahakemuksen käsittelyä varten, mutta ei tietojen väestötietojärjestelmään tallentamista varten.

Tilanteissa, joissa ulkomailla tunnistamisen tekee muu kuin Suomen ulkomaan edustusto, ei henkilön tietoja siis voida tallentaa väestötietojärjestelmään eikä hän voi saada henkilötunnusta oleskeluluvan myöntämisen yhteydessä. Näissä tilanteissa Digi- ja väestötietovirasto tai Verohallinto rekisteröi ulkomaan kansalaista koskevat tiedot väestötietojärjestelmään sen jälkeen, kun henkilö on saanut oleskeluluvan ja saapunut Suomeen.

53 Lähde: Teknologiaeteollisuus

Myös muista syistä on mahdollista, että ulkomaalaisen tietojen tallentaminen väestötietojärjestelmään ei aina onnistu oleskeluluvan myöntämisen yhteydessä. Näissä tapauksissa henkilö saa henkilötunnuksen, kun hän asioi henkilökohtaisesti Digi- ja väestötietovirastossa.

Eräiden vastausten mukaan digitaaliseen tunnistautumiseen liittyvien ongelmien ratkaisua ei ole riittävästi priorisoitu. Myös automaattiseen päätöksentekoon ja siihen liittyvään muutoksenhakuun tulisi löytää pian ratkaisut.

Viranomaisrekisterien rajapintoja ja tiedonluovuttamisen käytäntöjä ei pidetty riittävän kehittyneinä eikä selkeästi määriteltyinä. Tämä vaikeuttaa sekä ennakkovalvontaa maahantulon yhteydessä että jälkivalvontaa.

Turvapaikanhakijoilla ei ole henkilötunnusta eikä Maahanmuuttoviraston potilastietojärjestelmä ole yhteydessä avoHilmo/Kanta-palveluihin, minkä vuoksi asiakas- ja potilastietoja ei ole mahdollista välittää esimerkiksi kansallisiin sote-rekistereihin (mm. rokotusrekisteri) eikä e-reseptejä ole saatavilla Kanta-palvelusta.

Maahanmuuttoviraston, Kansaneläkelaitoksen ja Verohallinnon päällekkäinen oikeus myöntää väliaikainen henkilötunnus ulkomaalaiselle, ei ole johtanut näiden viranomaisten välisen tiedonvaihdon tehostumiseen tai rekisteriaineistojen yhdistämiseen. Näin ollen esimerkiksi henkilö, joka tarvitsee Suomessa työskentelyä varten veronumeron, saattaa olla yhden viranomaisen rekisteröimä mutta puuttua toisen rekisteristä kokonaan.

Oleskeluluvan myöntämisen yhteydessä voidaan myöntää henkilötunnus ja samalla tallentaa väestötietojärjestelmään ulkomaalaisen oleskeluluvan lajia ja kestoja koskevia tietoja. Tiedot väestötietojärjestelmään tallentaa pääsääntöisesti Maahanmuuttovirasto. Tietojen tallentamisen yhteydessä Maahanmuuttovirasto saa pääsääntöisesti väestötietojärjestelmästä käyttöönsä henkilölle annetun henkilötunnuksen.

Oleskeluluvan myöntämisen yhteydessä ei kuitenkaan aina kyetä antamaan henkilötunnusta ja tietojen päivittämisessä jälkeenpäin on esiintynyt ongelmia ja viiveitä. Lainsäädännön mukaan oleskelulupakäsittelyssä kerättyjä tietoja voivat käyttää vain maahanmuuttohallintoviranomaiset oleskeluluvan käsittelyyn liittyvissä hallinnollisissa toimissa.

Tietoteknisiä ratkaisuja kuten erilaisia portaaleja suunnitellaan eri ministeriöissä eikä niiden kehittämistä riittävästi yhteensovitetta, vaikka se palvelujen käytön ja saavutettavuuden sekä selkeyden ja resurssien käytön kannalta olisi tarkoituksenmukaista.

Esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriö on suunnittelemassa koulutusperusteiseen maahanmuuttoon omaa portaalia ja työ- ja elinkeinoministeriö on kehittämässä Work in Finland -verkkopalvelua.

Samaan aikaan ulkoministeriö suunnittelee maahanmuuttajille digipolkua ja palveluita, jotka alkaisivat jo Suomen ulkopuolella ja jatkuisivat Suomeen saapumisen jälkeen. Kyse on digitaalisesta palvelusta, jonka tavoitteena on helpottaa ulkomaalaisten työntekijöiden, yritysten ja opiskelijoiden saapumista ja asettumista Suomeen.

Kotoutumislain uudistuksen toimeenpanoon liittyen ollaan lisäksi valmistelemaan Koto-digi-asiakastietojärjestelmää, joka kuntien on määrä ottaa käyttöön.

2.3.3.9 Palauttaminen

Maahanmuuttopolitiikan keskeisenä tavoitteena tulisi olla hallittu maahanmuutto, johon kuuluu keskeisesti myös se, että Suomessa laittomasti oleskelevat henkilöt saadaan palautettua kotimaahansa tai aikaisempaan oleskelumaahansa. Tämä parantaisi myös Suomessa laillisesti oleskelevien ulkomaalaisten asemaa torjuttaessa laitonta työntekoa.

Oleskelulupaprosessin ei katsota toimivan johdonmukaisesti eikä se johda tehokkaasti ratkaisuihin. Kielteinen turvapaikkapäätös ei välttämättä johda maasta poistamiseen. Oleskelulupaa voi hakea eri perusteilla useita kertoja, minkä seurauksena esim. vuonna 2015 tulleista turvapaikanhakijoista osa on edelleen oleskelulupaprosessissa. Sisäministeriö on julkaissut selvityksen mahdollisista kansallisista ratkaisuista maassa ilman oleskeluoikeutta olevien tilanteeseen.⁵⁴

Yleisellä tasolla nähtiin edelleen keskeisenä ongelmana maasta poistamiseen johtavan prosessin eri vaiheiden pitkät ja osin jopa ylipitkät käsittelyajat. Ongelma näkyy esimerkiksi tilanteissa, joissa ulkomaalainen saa kielteisen oleskelulupapäätöksen, joka sisältää maastapoistamispäätöksen. Pitkät käsittelyajat aiheuttavat sen, että ulkomaalainen on prosessin aikana luonut siteitä Suomeen ja jopa täysin kotoutunut.

Avustetun vapaaehtoisen paluun kohderyhmä määritellään vastaanottolain 31 §:ssä. Se rajaa paluun tukemisen ennen kaikkea (kielteisen päätöksen saaneille) turvapaikanhakijoille ja ihmiskaupan uhreille. Tämä rajaus ei palvele tehokasta paluujärjestelmää, ja asia onkin tunnistettu kehittämiskohteeksi.

54 Sisäministeriön julkaisuja 2022:16

Paluun ja palautuksen järjestelmien eräänä nykyaikasteena pidettiin sitä, että sisäasiainhallinnossa on kaksi paluusta vastaavaa toimijaa, Maahanmuuttovirasto ja poliisi. Niiltä puuttuu yhteinen kokonaistilannekuva, minkä vuoksi palautustoimintojen kehittäminen, tehostaminen, resursointi ja käytännön toimeenpano on vaikeaa.

Maahanmuuttovirasto vastaa avustetun vapaaehtoisen paluun järjestelmästä. Maahanmuuttovirasto ei hoida vapaaehtoisia paluita itse, vaan jo vuosia paluiden ja mm. matkustusasiakirjojen hankinnan käytännön tuen on sopimuksen perusteella hoitanut YK:n Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö IOM. Vapaaehtoisen paluiden järjestelyiden ulkoistaminen IOM:lle tuottaa epäselvyyksiä prosesseissa ja sitä kautta resurssitehottomuutta, vaikka IOM:n rooli viranomaisista riippumattomana toimijana on toisaalta myös eduksi.

Vapaaehtoisen paluun asioita hoidetaan Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksikössä, eikä sillä ole suoria rakenteellisia yhteyksiä viraston turvapaikkayksikköön, jonka asiakkaita lähes kaikki vapaaehtoisen paluun asiakkaat ovat. Tämä aiheuttaa ajoittain katkoja tiedonkulussa, kun vastaanottoyksikön paluutiimi yrittää selvittää paluuprosesseissa esiin nousevia kysymyksiä ja seikkoja, jotka on selvitetty jo aiemmin turvapaikkaprosessissa.

Poliisi, jonka sisällä Helsingin poliisilaitoksella on erityistä kansallista koordinaatiovastuuta, vastaa palautuksista ja myös omaehtoisista paluista silloin, kun niihin ei liity paluun tukemista.

Olisi tarpeen myös miettiä erikseen, kuinka siirtymä vapaaehtoisten palautusten prosessista saatettuihin palautuksiin tapahtuu. Joissakin EU:n jäsenvaltioissa tämä ei tapahdu saumattomasti. Digitalisoidun palautusjärjestelmän pitäisi tuoda ratkaisu tähän ongelmaan.

Paluuneuvontaa annetaan ennen kaikkea vastaanottokeskuksissa. Keskuksia ohjaavassa Maahanmuuttovirastossa on tunnistettu, että neuvonnan osaamisessa esiintyy puutteita koko vastaanottoverkostossa.

Poliisi antaa maastapoistamispäätöksen antamisen yhteydessä myös tietoa vapaaehtoisesta paluusta ja siitä, että jos henkilö ei poistu maasta vapaaehtoisesti, seurauksena on maasta poistaminen. Tämä neuvonta on Poliisihallituksen ohjeistamaa eikä sisällöltään täysin yhtenevää Maahanmuuttoviraston ja vastaanottokeskusten antaman neuvonnan kanssa.

Hieman erillään tästä on vielä kuntien/hyvinvointialueiden mahdollisuus tukea oleskeluvuorolla Suomessa asuneiden henkilöiden paluumuuttoa kotouttamislain 85 §:n määrittämien tavoin.

Tämä eri toimijoiden verkosto ei näyttäyty selkeänä järjestelmän asiakkaille eli niille, jotka ovat kiinnostuneita vapaaehtoisesta paluusta tai joita ollaan palauttamassa. Järjestelmä ei ole myöskään kyllin selkeä kaikille viranomaisille, minkä vuoksi turhaa aikaa ja toimeksiantoja hukataan prosesseissa.

Tehokas paluu- ja palautusjärjestelmä toimisi parhaiten niin, että yhdellä yhteydenotolla palaajalle järjestyisi tietoa ja mahdollisesti myös paluutukea. Yhdenmukaisen ja laadukkaan paluuneuvonnan kehittäminen on tunnistettu niin kansallisesti kuin mm. EU-komission paluukoordinaattorin operationaalisen strategian suunnitelluissa tavoitteissakin kehittämistarpeeksi.

Vapaaehtoiset paluut ovat myös EU:n näkökulmasta toivottavin palautusten muoto. Ne eivät edellytä neuvotteluita kolmansien maiden kanssa, ovat edullisia ja linjassa unionin arvojen kanssa. Olisi hyvä, jos jäsenvaltioiden palautustoimintoja koskevat hallinnolliset rakenteet ja prosessit olisi suunniteltu tämä tavoite mielessä pitäen. Monet muutkin jäsenvaltiot hyödyntävät kansalaisjärjestöjen ja myös IOM:n tukea, mutta vapaaehtoisia palautuksia ei tulisi kokonaan ulkoistaa.

EU:n tasolla ei ole tehty kattavaa selvitystä siitä, millaisia paluun, palauttamisen ja uudelleenkotoutumisen järjestelmiä eri jäsenmaissa on. Järjestelmät myös muuttuvat koko ajan. Monessa maassa on tehty hiljattain muutoksia esimerkiksi perustamalla paluuvirastoja. Euroopan maahanmuuttoverkosto EMN on tehnyt joitain tutkimuksia aiheesta, mutta ne eivät fokuksensa vuoksi ole kovin hyödyllisiä.

Uudelleenkotoutumisen pitäisi olla EU-strategian mukaan osa palautusjärjestelmää – näin ei vielä ole Suomen tapauksessa. Tässä suhteessa on tärkeää ottaa huomioon Euroopan raja- ja merivartioston Frontexin laajentunut mandaatti.

Frontex on kehittänyt viime vuosina voimakkaasti toimintaansa vapaaehtoisten palautusten ja uudelleenkotoutumisen alalla. Frontex organisoii yhteispalautuslentoja. Sen kautta voi myös varata palautettaville reittilennon (Frontex kattaa kustannukset).

Frontex tukee myös palautusneuvontaa koulutuksen kautta ja tarjoamalla asiantuntijoita (tosin vain rajoitetusti). Huhtikuusta 2022 alkaen jäsenvaltiot ovat voineet hyödyntää Frontexin Joint Reintegration Services-palvelua useissa kolmansissa maissa.

2.3.3.10 Kansainvälinen ja EU-vaikuttaminen

Vastauksissa todettiin, että aktiivisen vaikuttamisen Euroopan Unionin lainsäädäntöön sekä Unionissa tehtävään maahanmuutto- ja turvapaikkayhteistyöhön tulee olla kiinteä ja jatkuvasti kehittyvä osa suomalaista maahanmuuttopolitiikkaa. Maahanmuuttoa ja raja-
turvallisuutta koskeva EU-lainsäädäntö muodostaa aineellisen perustan kansallisten järjes-
telyjen ja prosessien toteuttamiselle, mikä edellyttää jatkuvaa kriittistä arviointia olemassa
olevan säädöspohjan ajantasaisuudesta sekä operatiivisten toimien vaikuttavuudesta.

Vaikuttaminen unionissa edellyttää kokonaisvaltaisia poliittisia linjanvetoja ja niiden
esittelyä muissa jäsenvaltioissa ja komissiossa poliittisella ja virkamiestasolla.

Euroopan unionissa on jo 1990-luvulta alkaen pyritty rakentamaan järjestelmää, jolla
ulkorajoilla oleville jäsenvaltioille turvapaikanhakijoiden vastaanottamisesta aiheutuvaa
rasitusta voitaisiin tasata. Toisaalta on kehitetty ulkorajavalvontaa, jonka eräänä
tavoitteena on estää ihmiskuljetusta jäsenvaltioihin. Myös Dublin-järjestelmä (mukaan
lukien sormenjälkirekisteri EURODAC), jossa turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastaa
se jäsenvaltio, jonne hakija on ensin saapunut, tähtää osaltaan ulkorajavalvonnan
tehostamiseen.

Vaikka turvapaikanhakijoiden määrä unionissa laski koronapandemian aikana, se on
kääntynyt uudelleen nousuun. Unionin eteläisimpien jäsenvaltioiden vastaanotto-
järjestelmä ei toimi ja käytännössä ne ohjaavat maahan tulevia turvapaikkaa hakevia
edelleen muualle Eurooppaan.

Myös hakijoiden ensisijaisissa kohdemaissa kuten Saksassa, Itävallassa, Ruotsissa ja EU:sta
eronneessa Iso-Britanniassa vastaanottokapasiteetti on äärimmäisen rasittunut. EU:n
uudet vuoden 2003 jälkeen liittyneet jäsenvaltiot suhtautuvat pääosin hyvin kriittisesti
Euroopan ulkopuolelta tulevien turvapaikanhakijoiden vastaanottoon.

Mikäli Euroopan unionissa ei päästä lähivuosina yhteisymmärrykseen siitä, miten turva-
paikanhakijoita sijoitetaan eri jäsenvaltioihin oikeudenmukaisesti, edessä saattaa olla
vuotta 2015 vaikeampi tilanne, jossa sadat tuhannet turvapaikanhakijat liikkuvat hallitse-
mattomasti Euroopassa. Tämä olisi paitsi humanitaarinen, myös turvallisuusriski.

Tällaisessa tilanteessa Suomi olisi sijaintinsa vuoksi heikossa asemassa kahdessakin
suhteessa. Toisaalta vuoden 2015 tapaan Suomi olisi maa, josta hakijoita ei edes voisi
lähettää eteenpäin, vaikka tähän olisikin halua. Toisaalta Suomen ja Venäjän välisen rajan
yli saattaa tulla suuria määriä - joko Venäjän mobilisoimia tai spontaaneja - turvapaikan-
hakijoita. Hakijoiden käytöstä hybridivaikuttamisen välineenä on kokemuksia pienem-
mässä mittakaavassa Suomessa ja Norjassa vuosina 2015 ja esimerkiksi Puolan ja
Valko-Venäjän rajalla vuonna 2021.

Suomella olisi siis hallitsemattoman maahantulon potentiaalisena ensisijaisena ja myös viimekätisenä kohteena suuri intressi siihen, että Euroopan unionissa päästäisiin sopimukseen siitä, miten turvapaikanhakijoita sijoitetaan unionin alueelle.

Euroopan komissio teki vuonna 2020 ehdotuksen asetukseksi turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinnasta.⁵⁵ Ehdotuksessa todetaan mm. jäsenvaltioiden velvoite toimia yhteisvastuun ja oikeudenmukaisen vastuunjaon periaatteiden pohjalta.

Tukitoimina voisivat tulla kyseeseen mm. turvapaikanhakijoiden sisäiset siirrot, palauttamisen tukijärjestelyt ja kansainvälistä suojelua saavien sisäiset siirrot. Ehdotukseen sisältyy myös säännös kolmansien valtioiden kanssa tehtävästä yhteistyöstä paluun ja takaisinottoyhteistyön edistämiseksi.

Ehdotuksen käsittely ei ole edennyt useiden jäsenvaltioiden vastustuksen vuoksi. Koska Suomella on suuri intressi siihen, että turvapaikka-asioista ja muuttoliikkeen hallinnasta saavutettaisiin yhteisymmärrys, sen tulisi tehostaa vaikuttamista ja yhteistyötä samanmielisten jäsenvaltioiden kanssa.

55 COM 2020/610 final

3 Kansainvälinen vertailu

3.1 Euroopan unioni ja Pohjoismaat

Euroopan unionilla on yhteinen turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikka, jonka suunta-
viivat vahvistettiin Tampereen Eurooppa-neuvostossa lokakuussa 1999. EU:n jäsenvaltio-
iden kansalaisia ja heidän perheenjäseniään koskee henkilöiden vapaan liikkuvuuden
politiikka, joka on yksi unionin neljästä perusvapaudesta. Vapaan liikkuvuuden politiikkaa
sovellettaessa EU:n jäsenvaltioiden kansalaisiin rinnastetaan Euroopan vapaakauppa-
alueen EFTA:n jäsenvaltioiden (Norja, Islanti ja Liechtenstein) ja Sveitsin kansalaiset.

EU:n toimivaltaan kuuluva yhteinen turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikka koostuu
unionin perussopimuksen mukaan yhteisestä rajavalvonnasta, yhteisestä turvapaikka-
politiikasta ja kolmansien maiden kansalaisia koskevasta maahanmuuttopolitiikasta.

Suomi ja kaikki kolme kansainväliseen vertailuun sisällytettyä valtiota kuuluvat Schengen-
alueeseen, jonka tarkoituksena on poistaa sisärajarakastukset. Sisärajarakastusten pois-
taminen edellyttää säännöksiä korvaavista toimenpiteistä, jotka varmistavat, että alueen
sisäinen turvallisuus ei heikkene. Schengen-järjestelmän puitteissa on hyväksytty yhteiset
säännöt tarkastuksista alueen ulkorajoilla, lyhytaikaisista viisumeista, poliisiyhteistyöstä
sekä otettu käyttöön kaksi yhteistä tietojärjestelmää SIS ja VIS, joiden avulla jäsenvaltiot
voivat vaihtaa tietoja. Lisäksi asetuksella on säädetty yhteinen luettelo niistä kolmansista
maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi alueen ulkorajoja ylittäessään ja niistä maista,
joiden kansalaisia tämä vaatimus ei koske.

EU:n yhteisen turvapaikkapolitiikan puitteissa on hyväksytty eräitä EU-asetuksia, joista
tärkein, Dublinin yleissopimuksen korvannut asetus (Dublin III), määrittelee turvapaikka-
hakemuksen käsittelemisestä vastuussa olevan jäsenvaltion. Dublin III -asetukseen
liittyy EURODAC-asetus, jonka nojalla unionin alueelle saapuneelta turvapaikanhakijalta
otetaan sormenjäljet, jotka tallennetaan yhteiseen rekisteriin. Pääsääntöisesti turvapaikka-
hakemuksen käsittelystä vastaa se jäsenvaltio, jonka alueelle hakija on ensimmäiseksi
saapunut. Koska turvapaikanhakijoiden saapuminen unioniin on keskittynyt paljolti muu-
tamaan jäsenvaltioon, järjestelmä ei käytännössä ole osoittautunut toimivaksi. Suuri osa
hakijoista on ohjattu muihin jäsenvaltioihin eikä heitä ole rekisteröity unionin ulkorajalla.

Jo ennen Tampereen Eurooppa-neuvostoa jäsenvaltiot, joihin saapui paljon turvapaikanhakijoita, vaativat taakanjakoa EU-valtioiden kesken. Nämä vaatimukset lisääntyivät vuoden 2015 pakolaiskriisin jälkeen. Toisaalta erityisesti vuoden 2004 ja sen jälkeen unioniin liittyneet valtiot ovat olleet haluttomia sijoittamaan turvapaikanhakijoita alueelleen. Keskustelu taakanjaosta unionissa on ollut seisahduksissa.

Turvapaikkapolitiikkaa on harmonisoitu EU:ssa myös direktiiveillä, jotka koskevat mm. vastaanottoa, hakijoiden määrittelyä, menettelyjä, tilapäistä suojelua sekä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamista.

Maahanmuuttopolitiikan alalla on hyväksytty direktiivejä mm. pitkään jäsenvaltiossa oleskelleiden kolmansien valtioiden kansalaisten asemasta, perheen yhdistämisestä, erityisosaajien maahantulosta ja oleskelusta, opiskelijoiden ja tutkijoiden maahanpääsystä ja kausityöntekijöiden asemasta.

EU-asetuksia sovelletaan suoraan jäsenvaltioissa. Direktiivit tulee panna täytäntöön kansallisella lainsäädännöllä kussakin direktiivissä erikseen säädetyssä määräjassa.

Venäjän hyökättyä Ukrainaan 24.2.2022 Euroopan unionin jäsenvaltioihin pakeni sotaa miljoonia ukrainalaisia. Unionin neuvosto aktivoi 4.3.2022 ensimmäistä kertaa tilapäisen suojelun mekanismin. Tilapäistä suojelua myönnetään rajatulle kohderyhmälle eikä siihen sovelleta yksilöllistä harkintaa suojelun tarpeesta kuten turvapaikanhakijaan.

Euroopan unionin turvapaikkavirasto (EUAA) on EU:n erillisvirasto, joka tarjoaa operatiivista ja teknistä tukea sekä koulutusta EU-maiden kansallisille viranomaisille. Virasto auttaa kansallisia viranomaisia EU:n turvapaikkalainsäädännön täytäntöönpanossa sekä turvapaikkamenettelyjen ja vastaanotto-olosuhteiden yhdenmukaistamisessa. Viraston toimipaikka on Maltalla.

Virasto aloittaa 31.12.2023 EU-maiden turvapaikka- ja vastaanottokäytäntöjä koskevan EU:n lainsäädännön täytäntöönpanon seurannan. Puutteiden korjaamista koskevien suositusten laatiminen alkaa sen jälkeen, kun Dublin-asetus korvataan tai sitä päivitetään muulla tavoin.

Frontex on vuonna 2004 perustettu Euroopan raja- ja merivartiovirasto, jonka tehtävänä on auttaa EU:n jäsenvaltioita ja Schengen-yhteistyöhön osallistuvia maita suojelemaan ulkorajajoja EU:n vapaan liikkuvuuden alueella. Frontex on EU:n virasto, ja sitä rahoitetaan EU:n talousarviosta sekä Schengen-yhteistyöhön osallistuvien maiden rahoitusosuuksista. Viraston päämaja on Varsovassa.

Virasto lähettää jäsenvaltioiden ja Schengenin rajasäännöstyön osallistuvien maiden lainvalvontaviranomaisia sekä aluksia, ilma-aluksia ja rajavalvontalaitteita ulkoraja-alueille, joilla tarvitaan lisäapua. Rajavalvonnan lisäksi Frontexin operaatioissa toteutetaan meriturvallisuuteen, turvallisuustarkastuksiin, etsintään ja pelastukseen sekä ympäristönsuojeluun liittyviä tehtäviä.

Frontexilla on entistä merkittävämpi asema niiden henkilöiden palauttamisessa kotimaihinsa, joilla ei ole oikeutta jäädä Euroopan unioniin. Virasto auttaa jäsenvaltioita palautusoperaatioiden koordinoimisessa ja rahoittamisessa, mutta se voi käynnistää operaatioita myös omasta aloitteestaan. Frontex voi tätä varten käyttää tilauslentoja ja reittilentoja. Virasto voi myös auttaa hankkimaan tarvittavat matkustusasiakirjat palautettaville ja tarjota asiantuntijoita avuksi palautusoperaatioissa.

Vertailuun sisällytetyistä maista Ruotsi ja Tanska ovat Suomen tapaan osa Pohjoismaiden passivapaata aluetta ja yhteisiä työmarkkinoita. Pohjoismaiden kansalaiset eivät tarvitse oleskelu- tai työlupaa asettautuessaan toiseen Pohjoismaahan. Pohjoismaiden kesken on myös tehty väestön rekisteröintiä koskeva sopimus, jonka mukaan Pohjoismaiden välillä muuttavat henkilöt rekisteröidään muuttoilmoituksen perusteella suoraan kohdemaan väestötietojärjestelmään.

3.2 Ruotsi

Ruotsin oikeusministeriö vastaa maahanmuuttopolitiikasta, mutta kotoutuminen on pääasiassa työministeriön vastuulla. Ruotsin maahanmuuttovirasto ja poliisihallitus toimivat oikeusministeriön kanssa yhteistyössä, mutta ovat muodollisesti koko hallituksen eivätkä yksittäisen ministeriön alaisuudessa.

Maahanmuuttovirasto on maahanmuutosta päävastuussa oleva hallinnollinen virasto, joka vastaa oleskeluluvista, työluvista, viisumeista, turvapaikkahakemusten käsittelystä, turvapaikanhakijoiden vastaanotosta, palautuksista, kansalaisuushakemuksista ja karkotuksista. Virasto tekee yhteistyötä maahanmuuttotuomioistuinten, maahanmuuton valitustuomioistuimen, Ruotsin rikosseuraamuslaitoksen, Ruotsin ulkomaanedustustojen ja Ruotsin työvoimaviranomaisen kanssa. Virasto tarjoaa myös tukea vapaaehtoiseen paluuseen ja on mukana pakolaisten uudelleensijoittamisessa Ruotsiin.

Maahanmuuttovirasto on vastuussa koko prosessista hakemuksen jättämisestä kunta-paikan saamiseen oleskeluluvan myötä tai maasta poistumiseen, jos hakemus hylätään. Maakuntien hallintovaltuustot neuvottelevat kuntien kanssa suojelua saaneiden henkilöiden vastaanotosta. Pakolaisten ja toissijaista suojelua saaneiden kotouttaminen on Ruotsin työvoimaviranomaisen ja 290 kunnan vastuulla. Maakuntahallitukset varmistavat, että kunnissa on valmiudet ottaa vastaan maahan saapuneita ja yksin saapuneita alaikäisiä. Niiden tehtävä on myös koordinoita, että turvapaikanhakijoiden odotusaika on mielekäs.

Maahanmuuttotuomioistuimet ja maahanmuuttoasioiden muutoksenhakutuomioistuin käsittelevät maahanmuuttoviraston tekemiä päätöksiä koskevia valituksia. Maassa on neljä maahanmuuttotuomioistuinta, jotka sijaitsevat Göteborgin, Luulajan, Malmön ja Tukholman hallinto-oikeuksien yhteydessä. Maahanmuuttoasioiden muutoksenhakutuomioistuin sijaitsee Ruotsin korkeimman hallinto-oikeuden yhteydessä Tukholmassa. Muutoksenhakutuomioistuin päättää, myöntääkö se valitusluvan, ja se on viimeinen valitusaste turvapaikka-asioissa.

Maahanmuuttoviraston toiminnasta säädetään ulkomaalaislaissa, ulkomaalaisasetuksessa sekä Ruotsin maahanmuuttovirastoa ohjaavassa asetuksessa. Hallitus ohjaa virastoa määrittämällä vuotuiset talousarviopuitteet, joissa määritellään toimintabudjetti ja tavoitteet.

Tullilla ja rannikkovartiostolla on velvollisuus auttaa poliisia kolmansien maiden kansalaisten maahantulossa ja maasta poistamisessa, ja rannikkovartiosto valvoo alusliikennettä merirajoilla.

Ruotsin ulkomailla sijaitsevat suurlähetystöt ja konsulaatit ottavat vastaan viisumi-, työ- ja oleskelulupahakemuksia.

Ruotsin maahanmuuttovirastolla on vastuu vapaaehtoisesta paluusta. Poliisi vastaa raja-valvonnasta ja pakkopalautuksista. Maahanmuuttovirasto antaa tiedoksi maastapoistamis-päätöksen ja voi siirtää sen toimeenpanon poliisille. Jos Maahanmuuttovirasto katsoo, että on vaarana, että henkilö piileskelee tai ei tee yhteistyötä, se voi päättää henkilön ilmoittautumisvelvollisuudesta poliisille tai Maahanmuuttovirastolle tai päättää ottaa henkilön säilöön.

Maahanmuuttovirasto vastaa myös säilöönottoyksiköistä. Maahanmuuttovirasto voi päättää, että henkilö sijoitetaan poliisin pidätystiloihin tai rikosseuraamuslaitoksen tiloihin, jos henkilö on syyllistynyt rikokseen, aiheuttaa vaaran muille säilöön otetuille tai se on tarpeen muista ilmeisistä tai siirtymiseen liittyvistä syistä. Maahanmuuttovirasto voi myös asettaa henkilölle vuoden kestäväen maahantulokiellon, jos henkilö ei poistu maasta annetussa ajassa, tai pidemmän maahantulokiellon erikseen määritellyissä tapauksissa.

Kansalaisuusasioista vastaa Ruotsissa oikeusministeriö ja kansalaisuutta haetaan maahanmuuttovirastosta.

Kansalaisuudesta säädetään kansalaisuuslaissa (Lag om svenskt medborgarskap 2001:82). Kansalaisuuden myöntämisestä päättää maahanmuuttovirasto. Suomen, Norjan, Tanskan ja Islannin kansalaisten kansalaisuushakemukset käsittelee maakuntahallitus (22 §).

Kansalaisuushakemusta koskevasta päätöksestä voi valittaa maahanmuuttotuomioistuimeen (26 §). Jos turvallisuuspoliisi on esittänyt maahanmuuttovirastolle kansalaisuushakemuksen hylkäämistä valtakunnan tai yleiseen turvallisuuteen liittyvillä perusteilla, päätöksestä voi valittaa hallitukselle. Näissä asioissa valituksen voi tehdä myös Ruotsin turvallisuuspoliisi (27 §).

Sosiaalilautakunnan on annettava henkilöä koskevia tietoja hallituksen, maahanmuuttoviraston, maahanmuuttotuomioistuimen, maahanmuuttoasioiden muutoksenhakutuomioistuimen tai suojelupoliisin pyynnöstä.

3.3 Tanska

Tanskan maahanmuutto- ja kotoutumisministeriössä on noin 350 työntekijää. Ministeriön alaisuudessa toimii kolme virastoa, jotka ovat maahanmuuttovirasto (Udlændingestyrelsen n. 870 työntekijää), paluuvirasto (Hjemrejsestyrelsen n. 300 työntekijää) sekä kansainvälisen rekrytoinnin ja kotoutumisen virasto SIRI (Styrelsen for International Rekruttering og Integration n. 450 työntekijää).

Maahanmuuttovirasto vastaa muun muassa turvapaikka-asioista, perheen yhdistämisestä, lyhytaikaisista viisumeista sekä pysyvistä oleskeluluvista. Paluuvirasto vastaa ilman oleskelulupaa olevien ulkomaalaisten paluista ja palauttamisesta, palautettavien henkilöiden sijoittamisesta säilöönottokeskukseen tai määräyksestä ilmoittautua viranomaiselle tietyin väliajoin ja paluutuesta. Paluuviraston alla toimii myös kansallinen ID-keskus, jonka pääasiallisena tehtävänä on tukea Tanskan viranomaisia ulkomaalaisten oleskeluedellytysten selvittämisessä mm. matkustusasiakirjojen oikeellisuudesta varmistautumalla. Lisäksi paluuviraston yhteydessä toimii kaksi maahanmuuttoasioita käsittelevää muutoksenhakulautakuntaa turvapaikka- ja oleskelulupa-asioita varten. SIRI vastaa ulkomaalaisten oleskelu- ja työluvista sekä EU/ETA-kansalaisten oleskeluasiakirjoista. Se tukee myös kuntien kotoutumistoimia.

Tanskan Maahanmuuttovirasto vastaa turvapaikkahakemusten käsittelystä. Poliisi vastaa henkilön rekisteröinnistä ja henkilöllisyyden varmentamisesta paluuviraston ID-keskuksen avustamana.

Jos turvapaikanhakija saapuu maahan ilman oleskelulupaa, turvapaikkaa voi hakea henkilökohtaisesti poliisiasemalla tai Sandholmin turvapaikkakeskuksen poliisin vastaanotolla. Jos turvapaikanhakijalla on jo toisella perusteella myönnetty oleskelulupa, turvapaikkaa voi hakea asuinpaikkansa poliisiasemalta.

Jos maahanmuuttovirasto katsoo, että hakemus on käsiteltävä Tanskassa, hakija voi hakea Tanskan humanitäärisin perustein myönnettävää oleskelulupaa. Jos taas virasto katsoo, että hakemus on ilmeisen perusteeton, Tanskan pakolaisneuvostolta pyydetään lausuntoa hakemuksesta. Jos se on maahanmuuttoviraston kanssa samaa mieltä, hakemus evätään ja siitä voi valittaa pakolaisasioiden muutoksenhakulautakuntaan.

Tanskassa on erilaisia keskuksia turvapaikanhakijoille ja sääntöjenvastaisesti maahan tulleille. Vastaanottokeskukset on tarkoitettu vasta maahan saapuneille turvapaikanhakijoille. Majoituskeskukset on tarkoitettu turvapaikanhakijoille, joiden hakemuksia käsitellään Tanskassa. Palautuskeskukset on tarkoitettu henkilöille, joilla ei ole laillista oleskeluoikeutta. Näitä ovat myös lopullisen kielteisen päätöksen saaneet turvapaikanhakijat sekä turvapaikanhakijat, jotka siirretään tai palautetaan toiseen EU-maahan

Dublin-asetuksen nojalla. Myös ulkomaalaiset, jotka ovat saaneet maastalähtömääräyksen, mutta joita ei voi karkottaa, majoittuvat palautuskeskuksissa (tålt ophold, ”suvaittu maahan jääminen”).

Turvapaikanhakijat voivat myös hakea maahanmuuttovirastolta lupaa asua yksityismajoituksessa hakuprosessin aikana tai palautuspäätöksen saatuaan. Tällöin heillä ei ole enää oikeutta viraston tarjoamiin tukiin ja terveystalveluihin.

Koska turvapaikanhakijoiden ja laittomasti maahan tulleiden määrä kasvoi voimakkaasta vuosina 2015 ja 2016, Tanskan hallitus päätti, ettei se ota kiintiöpakolaisia vuonna 2016–2018. Vuonna 2017 hyväksytyn lain mukaan maahan otettavien kiintiöpakolaisten määrä päätetään muun ohessa sillä perusteella, kuinka paljon turvapaikanhakijoita on saapunut Tanskaan ja miten aikaisemmin saapuneiden kotoutuminen on onnistunut.

Aikaisemmin maahanmuuttoasiat kuuluivat Tanskassa oikeusministeriölle, joka vastaa myös poliisista. 1980-luvun loppuvuosina ministeriö päätti estää Sri Lankasta Tanskaan tulleiden tamilipakolaisten perheenyhdistämiset. Vuonna 1993 päätös johti hallituksen eroon ja silloinen oikeusministeri tuomittiin vuonna 1995 asiassa neljän kuukauden ehdolliseen vankeuteen.

Maahanmuutto- ja turvapaikka-asiat siirrettiin kunnallishallintoa hoitavaan sisäministeriöön. Tässä vaiheessa maahanmuuttoasioita varten tuli ministeriöön uusi henkilökunta; aikaisemmat poliisitaustaiset työntekijät jäivät oikeusministeriöön. Maahanmuutto- ja kotoutumisministeriö perustettiin vuonna 2002 ja hajotettiin vuosiksi 2011–2015. Vuonna 2021 maan aikaisempi maahanmuuttoministeri sai 60 päivän vankeusrangaistuksen, jälleen perheenyhdistämisten estämisestä.

Tanskan silloinen maahanmuuttovirasto jaettiin vuonna 2011 kahteen osaan kun Kansainvälisen rekrytoinnin ja kotoutumisen virasto SIRI perustettiin. Ratkaisun pääsyynä oli talouselämän painostus kansainvälisten rekrytointien nopeuttamiseksi. Maahanmuuttovirastossa oli tuolloin paljon turvapaikkahakemuksia ja osaajien oleskelulupahakemukset haluttiin eri jonoon.

Maahanmuutto- ja kotoutumisministeriö vastaa maahanmuuttoasioiden lisäksi kotoutumispolitiikan koordinoinnista, mukaan lukien pakolaisten majoittaminen, kotouttamisohjelma, työllistyminen, maahan saapuneiden sosiaaliturva, tanskan opetus sekä radikalisoitumisen ja kunniaan liittyvien konfliktien ehkäisy.

Myös kunnilla on merkittävä rooli kotoutumisessa: ne etsivät majoitusvaihtoehdot, maksavat sosiaalietuuksia, tarjoavat koulu- ja päiväkotipalvelut ja tarjoavat tarvittaessa terveystarkastuksia. Ne ovat myös vastuussa kielikoulutuksesta, vaikka tehtävä on

käytännössä ulkoistettu eri toimijoiden hallinnoimille kielikeskuksille. Kotoutumislain mukaisesti kunnat voivat päättää itse kotoutumistoimistaan, kunhan ne täyttävät lain vähimmäisedellytykset.

Paluuasioista vastaa pääasiassa Tanskan maahanmuutto- ja kotoutumisministeriön alainen paluuvirasto. Tanskassa on kolme palautuskeskusta, joita hoitavat Punainen Risti ja Tanskan rikosseuraamusvirasto.

Jos katsotaan, että henkilö on Dublin-asetuksen nojalla palautettava toiseen EU-maahan, hänet kutsutaan kuultavaksi paluuvirastoon, joka vastaa myös käytännön järjestelyistä. Kielteisen turvapaikkahakemuksen yhteydessä henkilö saa maahanmuuttovirastolta maastapoistamispäätöksen, joka annetaan tiedoksi paluuvirastolle. Maahanmuuttovirasto voi määrätä myös maahantulokiellon. Paluuvirasto kutsuu maastapoistamispäätöksen jälkeen henkilön kuulemiseen ja auttaa tarvittaessa paluun käytännön järjestelyissä ja saattaa henkilön matkaan.

Rikostuomion yhteydessä tuomioistuin voi tehdä päätöksen karkottamisesta. Tällöinkin paluuvirasto hoitaa käytännön järjestelyt. Henkilö voidaan myös ottaa säilöön palautuskeskukseen, jos hän ei tee yhteistyötä viranomaisten kanssa. Maahanmuuttovirasto päättää sijoittamisesta palautuskeskukseen sekä ohjaa palautuskeskusten toimintaa.

Kansalaisuushakemusten käsittelystä vastaa maahanmuutto- ja kotoutumisministeriön kansalaisuusosasto.

Tanskan valtiopäivät myöntää kahdesti vuodessa lailla kansalaisuuden maahanmuutto- ja kansalaisuusministeriön toimittamien tietojen perusteella. Kun laki on hyväksytty ja astunut voimaan, maahanmuutto- ja kotoutumisministeriö lähettää tiedon asianosaisille. Kansalaisuuden saamisen edellytyksenä on lisäksi osallistuminen kansalaisseremoniaan omassa kunnassa ja julistuksen allekirjoittaminen.

3.4 Saksa

Saksassa viranomaisten tehtävät jakaantuvat toisaalta liittovaltion (Bund) ja toisaalta osavaltioiden (Länder) kesken. Liittovaltiotasolla keskeiset viranomaiset ovat sisäministeriö (Bundesministerium des Innern und für Heimat, BMI) ja maahanmuutto- ja pakolaisvirasto (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, BAMF).

BAMF vastaa turvapaikkamenettelystä ja tekee mm. päätökset pakolaisaseman ja toissijaisen suojelun myöntämisestä, päätökset kiintiöpakolaisista ja vastaa integraatiokursseista.

Virallinen turvapaikkahakemus jätetään liittovaltion maahanmuutto- ja pakolaisvirastolle (BAMF), joka tekee päätöksen hakemuksesta. Tämän jälkeen osavaltioiden paikalliset ulkomaalaisvirastot (Ausländerbehörde tai Ausländeramt) käsittelevät kaikki oleskeluoikeuteen ja passiin liittyvät toimet.

Yhdysvalloista tai entisen Neuvostoliiton maista tulevia juutalaisia maahanmuuttajia koskevat prosessit käsitellään liittovaltion maahanmuutto- ja pakolaisvirastossa. Niiden käsittelyssä kuullaan myös juutalaisten sosiaaliturvavirastoa (Zentrale Wohlfahrtstelle für Juden). Myös maahan muuttaviin etnisiin saksalaisiin sovelletaan erityisiä menettelyjä.

Kukin osavaltio vastaa vastaanottokeskusten perustamisesta ja turvapaikanhakijoiden majoittamisesta. Kunkin osavaltion vastaanottokiintiö määritellään erityisellä kertoimella (Königsteiner Schlüssel), joka lasketaan vuosittain osavaltion verotulojen (2/3) ja väestömäärän (1/3) perusteella.

Oleskeluluvat kuuluvat Saksassa osavaltioiden toimivaltaan. Osavaltioiden paikalliset ulkomaalaisvirastot myöntävät oleskeluluvat tai hylkäävät niitä koskevat hakemukset. Osavaltiot vastaavat turvapaikanhakijoiden majoituksesta ja vastaanottokeskuksista. Kun liittovaltion maahanmuutto- ja pakolaisvirasto on päättänyt suojeluasemasta, osavaltioiden ulkomaalaisvirastot myöntävät oleskeluluvat. Ne myöntävät oleskeluluvat myös turvapaikanhakijoille hakemuksen käsittelyn ajaksi ja nk. Duldung-asiakirjat niille, joilla ei ole oikeutta oleskella maassa mutta joita ei voida poistaa maasta.

Suurlähetystöt ja konsulaatit käsittelevät viisumihakemukset. Hakijan on jätettävä viisumi-hakemus omasta oleskelumaasta vastaavaan edustustoon. Myös kohdeosavaltion ulkomaalaisvirasto tai liittovaltion työviranomaisen osallistuu prosessiin, jos viisumia haetaan työskentelyä varten.

Liittovaltion poliisi (Bundespoleizei, BPOL) vastaa turvapaikanhakijoiden siirroista toiseen EU-jäsenmaahan Dublin-asetuksen mukaisesti. Jos maastapoistamispäätöksen saanut henkilö ei poistu maasta vapaaehtoisesti, hänet voidaan palauttaa. Osavaltioiden paikalliset ulkomaalaisvirastot tekevät maastapoistamispäätökset.

Jos maasta poistaminen liittyy Saksan turvallisuuteen tai terroriuhkaan, vastuun voi ottaa osavaltion sisäministeriö tai liittovaltion sisäministeriö (oleskeluoikeuslaki 58.1 ja 58.2 §).

Liittovaltion maahanmuutto- ja pakolaisvirastossa toimii paluuavustuskeskus, joka koordinoi paluita osavaltioiden kanssa. Osavaltiot ja BAMF valmistelevat paluun ja yhdessä liittovaltion poliisin kanssa avustavat tarvittaessa passia korvaavien asiakirjojen hankinnassa.

Saksassa pyritään torjumaan sääntöjenvastaista maassa oleskelua muun muassa sääntöjenvastaisen maahanmuuton yhteisen analyysi- ja strategiakeskuksen (Gemeinsames Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration, GASiM) avulla. Keskus toimii viranomaisten yhteispisteenä sääntöjenvastaisen oleskelun ja siihen liittyvän rikollisuuden torjunnassa.

Viranomaisilla on velvollisuus ilmoittaa sääntöjenvastaisesti oleskelevista henkilöistä ulkomaalaisvirastolle tai poliisille (oleskeluoikeuslaki 87 § 2).

Liittovaltion maahanmuutto- ja pakolaisviraston (BAMF) ja osavaltioiden ulkomaalaisvirastojen tekemistä päätöksistä voi valittaa hallintotuomioistuimeen.

Kansalaisuudesta säädetään kansalaisuuslaissa (Staatsangehörigkeitsgesetz, StAG).

Kansalaisuushakemus jätetään osavaltion viranomaiselle ja se käsitellään lain mukaisesti liittovaltion hallintovirastossa (Bundesverwaltungsamt). Jos lapsi syntyy Saksassa, hän saa Saksan kansalaisuuden, jos vähintään toinen vanhempi on oleskellut laillisesti ja yhtäjaksoisesti Saksassa vähintään kahdeksan vuoden ajan ja tällä on pysyvä oleskeluoikeus. Jos lapsi saa myös toisen kansalaisuuden, hän voi luopua Saksan kansalaisuudesta. Lapsen on 21-vuotiaana päätettävä, kumman kansalaisuuden säilyttää (kansalaisuuslain 29 §).

Kansalaisuuden voi saada myös kolmannessa maassa syntynyt henkilö. Osavaltiot ovat vastuussa prosessista kansalaisuuslain 10 § edellytysten täytyessä: kahdeksan vuoden laillinen oleskelu Saksassa, elättää itsensä ja henkilöt, joista on elatusvelvollinen, ei rikostuomioita, tunnustaa Saksan perustuslain vapaan ja demokraattisen järjestelmän, pääsääntöisesti luopuu toisesta kansalaisuudesta, riittävä saksan kielen taito ja Saksan oikeusjärjestelmän, yhteiskuntajärjestyksen ja elinolojen tuntemus.

Kansalaisuuskurssit ovat osavaltioiden vastuulla, mutta ne voivat delegoida kurssien järjestämisen järjestöille tai puolijulkisille palveluntarjoajille. Kurssien opetussuunnitelmista ja kokeiden sisällöstä päättää liittovaltion sisäministeriö (kansalaisuuslain 10 § 7).

3.5 Arviointia

Suomi ja tähän selvitykseen valitut kolme verrokkimaata kuuluvat kaikki Euroopan unioniin. Ruotsi ja Saksa soveltavat EU:n harmonisoituja sääntöjä ja vähimmäisvaatimuksia.

Tanska on kuitenkin jättäytynyt jo Maastrichtin sopimuksen ratifioinnin yhteydessä vuonna 1993 EU:n maahanmuuttoa ja turvapaikkaa koskevan lainsäädännön ulkopuolelle. Se soveltaa kuitenkin opt-in järjestelmänsä puitteissa mm. EU:n viisumiasetusta, sekä Dublin- ja EURODAC-asetuksia.

Tanskassa suuri turvapaikanhakijoiden määrä 1980-luvulta alkaen on ollut usein vaaleissa keskeinen teema. Maahanmuuttoa vastustanut Edistyspuolue menestyi 1990-luvulla ja 2000-luvun alussa. Myös valtavirtapuolueet ovat omaksuneet hyvin kriittisiä kantoja maahanmuuttoon. Tanskassa selvitetään Iso-Britannian tapaan mahdollisuutta siirtää turvapaikkahakemusten tutkinta tapahtuvaksi Ruandassa. Uusi hallitus keskeytti tätä suunnitelmaa koskevat neuvottelut tammikuussa 2023.

Tanskassa Suomen Maahanmuuttoviraston hoitamista tehtävistä vastaa kolme erillistä virastoa. Maahanmuuttovirasto vastaa muun muassa turvapaikka-asioista, perheenyhdistämisestä, lyhytaikaisista viisumeista sekä pysyvistä oleskeluluvista. Oleskeluluvat työntekoa ja opiskelua varten myöntää kansainvälisen rekrytoinnin ja kotoutumisen virasto SIRI. Paluuvirasto huolehtii palauttamisesta ja tukee maahanmuuttovirastoa asiakirjojen todentamisessa.

Saksan maahanmuuttohallinnon rakenteet eroavat Suomen ja muiden verrokkimaiden vastaavista koska Saksa on liittovaltio. Liittovaltiotason viranomaiset vastaavat turvapaikkamenettelystä, tekevät päätökset turvapaikan ja toissijaisen suojelun myöntämisestä ja kiintiöpakolaisten ottamisesta. Niillä on myös palauttamiseen liittyviä tehtäviä. Muilta osin maahanmuuttohallinnon toimeenpanotehtävistä huolehtivat osavaltioiden viranomaiset. Liittovaltion ja osavaltioiden välit maahanmuuttoasioissa ovat jännittyneet; rakenne ei ole välttämättä erityisen tehokas.

Verrokkimaista Ruotsin maahanmuuttohallinto on rakenteeltaan lähinnä Suomen vastaavaa. Myös siellä on yksi keskitetty viranomainen, Maahanmuuttovirasto. Ruotsissa maahanmuuttovirastolle kuuluu Suomesta poiketen myös viisumien myöntäminen. Virasto ei ole maahanmuuttopolitiikasta vastaavan oikeusministeriön vaan koko hallituksen alainen. Ruotsissa hallitus toimii kokonaisuutena; Ministeriöillä ei ole juurikaan itsenäistä päätösvaltaa, vaan päätökset tekee hallituksen yleisistunto. Tämä on omiaan ehkäisemään hallinnon siiloutumista ja parantamaan koordinaatiota politiikan täytäntöönpanossa.

4 Ehdotukset

Maahanmuuttopolitiikka ja -hallinto tulevat olemaan lähivuosikymmeninä ratkaisevan tärkeitä Suomen menestyksen kannalta. Suomi tulee tarvitsemaan selkeästi tähänastista enemmän työ- ja opiskeluperusteista maahanmuuttoa, jos hyvinvointivaltion perusta halutaan säilyttää. Myös humanitaarisella perusteella tapahtuva maahanmuutto tulee lisääntymään merkittävästi ja sekin on välttämättä saatava työmarkkinoiden tehokkaaseen käyttöön.

4.1 Maahanmuuttohallinnon rakenne

Sisäministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön välinen toimivallanjako tulisi säilyttää ennallaan. Eräissä ehdotuksissa esitetty erillisen maahanmuutto- tai työvoima- ja maahanmuuttoministeriön perustaminen ei olisi perusteltua.

Useammassa ministeriössä toimivan maahanmuuttoministerin nimittäminen ei ratkaisisi ainakaan kaikkia esille tulleita ongelmia.

Maahanmuuttoasioita hoitavien eri ministeriöiden välistä toimivallanjakoa tulisi edelleen täsmentää niin, että omat ja muiden tehtävät ovat selvät kaikille maahanmuuttopolitiikan ohjaukseen ja toimeenpanoon osallistuville tahoille.

Maahanmuuttoon liittyviä asioita – mukaan luettuna rahoitus – tulisi käsitellä yhdessä ministerityöryhmässä, jonka sihteeristössä olisivat edustettuina työ- ja elinkeinoministeriö ja sisäministeriö ja jäsenenä työ- ja sisäministerin lisäksi ainakin ulko-, opetus-, sosiaali- ja terveysministeri sekä kunta-asioista valtiovarainministeriössä vastaava ministeri.

4.2 Maahanmuuttohallinnon poliittinen ohjaus

Uuden hallituksen tulisi laatia kokonaisvaltainen maahanmuuttopoliittinen ohjelma, jonka lähtökohdiana on kansantalouden tarve maahanmuuton lisäämiselle, ja jonka toimenpiteet ulottuisivat yli vaalikausien. Ohjelman valmistelussa voitaisiin käyttää parlamentaarista seurantaryhmää.

Ohjelmassa tulee asettaa konkreettiset numeeriset maahanmuuttopoliittiset tavoitteet eri hallinnonaloille ja kunnille ja perustaa mekanismi niiden seuranta varten.

Esimerkkinä numeerisista tavoitteista voisivat olla Suomen työmarkkinoille ulkomailta tulevat uudet työntekijät, turvapaikan tai muun suojelun saaneiden työllistyminen, vastaanottokustannusten väheneminen sekä lupahallinnon käsittelyaikojen lyhentyminen ja jonojen purku.

Ohjelman tulee kattaa kaikki maahanmuuttoon liittyvät prosessit hakemuksen jättämisestä kansalaisuuden myöntämiseen.

Poliittista ohjausta suoraan ihmisoikeuksiin ja perusoikeuksiin liittyvissä asioissa tulisi välttää maahanmuuttopolitiikan täytäntöönpanossa. Näistä asioista tulisi päättää lainsäädännössä.

4.3 Maahanmuuttovirasto

Maahanmuuttovirastoa tulisi kehittää lupaviranomaisena, joka tarjoaa sujuvaa palvelua asiakkailleen ja kumppaneilleen. Myös muiden kuin työ- ja opiskeluperäisiä oleskelulupia käsittelevien osien toiminta pitäisi saada ajan tasalle.

Maahanmuuttoviraston toimintaan liittyvät ongelmat tulisi ratkaista ensisijaisesti prosessien sekä johtamis- ja toimintakulttuurin uudistamisen kautta. Uuden johdon käynnistämälle uudistusprosessille tulisi antaa poliittinen ja hallinnollinen tuki ja riittävät resurssit.

Maahanmuuttoviraston organisaatio tulisi uudistaa mm. niin, että työ- ja opiskeluperustaiset oleskeluluvat ovat erillisenä yksikkönä tai yksikköinä.

Maahanmuuttoviraston sisäiset lainsoveltamisohjeet tulisi uudistaa vastaamaan paremmin yhteiskunnan odotuksia ja tarpeita. Lainsäädännön muutostarpeet tulisi tunnistaa tässä yhteydessä ja ottaa huomioon maahanmuuttolainsäädännön kokonaisuudistuksessa.

Maahanmuuttovirastolle tulisi varmistaa pitkäjänteinen rahoitus, joka mahdollistaisi sen, että suurempi osa sen viroista olisi vakinaisia.

4.4 Maahanmuuttoviraston tulosohejaus

Työ- ja elinkeinoministeriön ja sisäministeriön yhteistä Maahanmuuttoviraston tulosohejausta tulisi kehittää – tarvittaessa ulkopuolista asiantuntemusta hyväksi käyttäen – niin, että prosessi tuottaa yksiselitteisen ohjauksen, joka ottaa huomioon viraston koko toimialan. Ministeriöiden tulisi toimia hyvässä yhteistyössä ja olla valmiita myös tukemaan toisiaan tulosohejauksen kehittämisessä.

4.5 Maahanmuuttohallinnon koordinaatio

Työ- ja elinkeinoministeriö, sisäministeriö ja Maahanmuuttovirasto ovat Suomen maahanmuuttohallinnon keskeisiä toimijoita. Niiden välinen tavoitteiden ja toimien yhteensovittaminen on tehokkaan maahanmuuttopolitiikan kulmakivi.

Koska tehokkaan maahanmuuttopolitiikan täytäntöönpano edellyttää koko prosessiketjun sujuvaa toimintaa, myös monien muiden ministeriöiden, virastojen ja kuntien toimintaa olisi koordinoitava. Maahanmuuton ja kotoutumisen kokonaisuus vaatii poikkihallinnollista yhteistyötä. Maahanmuuttopolitiisessa ohjelmassa tulisi asettaa hallinnonaloille konkreettiset vuosittaiset tavoitteet.

Maahanmuuttopolitiisessa ohjelmassa asetettujen tavoitteiden seuranta varten tulisi perustaa sisä-, työ- ja elinkeino-, ulko-, valtiovarain-, opetus- ja kulttuuri- sekä sosiaali- ja terveysministeriöiden korkeasta virkamiesjohdosta koostuva elin, joka raportoi neljännesvuosittain maahanmuuttopolitiiselle ministerityöryhmälle ohjelman täytäntöönpanon edistymisestä.

4.6 Laajamittaiseen maahantuloon varautuminen

Maahanmuuttoviraston tulisi viipymättä käynnistää maahanmuuttoon liittyvä varautumis- ja valmiussuunnittelu ja operatiivisen toiminnan valmistelu. Siinä tulee yhteensovittaa viranomaisten ja kolmannen sektorin organisaatioiden tilannekuvat, toiminta ja vastuut.

4.7 Lainsäädäntö

Ulkomaalaislain kokonaisuudistus on käynnistymässä. Samassa yhteydessä koko maahanmuuttolainsäädäntö olisi käytävä läpi siitä näkökulmasta, miten se vastaa tämän päivän ja tulevaisuuden maahanmuuton rakenteeseen ja määrään.

Uudistuksen yhteydessä tulisi pohtia, onko nykyisen ulkomaalaislain ala liian laaja. Tulisiko laki jakaa pienempiin, paremmin hallittavissa oleviin osiin?

Koska Suomi toimii sekä lainsäädännön että kansainvälisen sopimusjärjestelmän osalta vastaavassa viitekehyksessä kuin muut EU-maat, kattava vertailu eri EU-maiden maahanmuuttohallinnon järjestelyistä sekä varautumisesta olisi tarpeellinen ennen mahdollisia muutoksia kansallisiin vastuisiin ja järjestelyihin.

Tällä hetkellä lainsäädännön ei arvioida määrittelevän riittävällä tarkkuudella esimerkiksi eri viranomaisten toimivaltaa tai keskinäistä vastuunjakoa maahantulon sekä ennakkotarkastustoiminnan ja jälkivalvonnan osalta. Viranomaisrekisterien rajapinnat tai tiedonluovuttamisen käytännöt eivät myöskään ole riittävän kehittyneitä tai selkeästi määriteltyjä.

Lainsäädäntöä tulisi kehittää niin, että sillä vältettäisiin päällekkäisten tietojen kerääminen hakijoilta ja työnantajilta ja että kerättyjä tietoja voitaisiin hyödyntää esimerkiksi läpi oleskelu- ja työlupaprosessien. Myös sote-yleislainsäädännön ja vastaanottolainsäädännön välistä suhdetta tulisi tarkastella uudelleen.

4.8 Tunnistaminen

Useiden hallinnonalojen yhteistyöhankkeena tulisi luoda järjestelmä, jolla viranomaisen luona luotettavasti tunnistautunut Suomeen tulossa oleva tai tullut ulkomaalainen saisi käyttöönsä digitaalisen vahvan tunnistautumistavan, joka mahdollistaa eri viranomaisten ja muiden tahojen – mukaan lukien pankit – palvelujen käytön verkon välityksellä.

Työ- ja opiskeluperäisessä maahanmuutossa tunnisteiden myöntäisi pääsääntöisesti ulkomaanedustus oleskelulupahakemusta jätettäessä. Jos hakemus tehdään Suomessa, tunnisteiden voisi myöntää Digi- ja väestötietovirasto.

Turvapaikanhakijalla ei usein ole luotettavaa henkilöllisyyden todistavaa asiakirjaa. Tämän vuoksi viranomainen ei voi myöntää hänelle tunnistetta. Tähän ongelmaan on löydettävä ratkaisu, koska eläminen digitalisoidussa yhteiskunnassa ei ole mahdollista ilman tunnistetta.

Keskeistä olisi saada käyttöön kaikkien maahanmuuttoprosessiin osallistuvien tahojen hyväksymä yksiselitteinen tunniste. Hankkeeseen tulisi saada mukaan ainakin työ- ja elinkeinoministeriö, sisäministeriö, ulkoministeriö, valtiovarainministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, Maahanmuuttovirasto, poliisi, Digi- ja väestötietovirasto, verohallinto, Kela, pankit ja vakuutusyhtiöt.

4.9 Palauttaminen

Maahanmuuttoviraston tulisi kehittää vapaaehtoisen paluun sisäistä prosessiaan niin, että vastaanottoyksikön ja turvapaikkayksikön työntekijät toimivat yhteistyössä samalla tietopohjalla.

Maahanmuuttoviraston ja poliisin tulisi laatia yhteinen ohjeistus, jota käytetään vapaaehtoista paluuta ja palauttamista koskevassa neuvonnassa.

Maahanmuuttoviraston tulisi kehittää vastaanottokeskusten osaamista paluuneuvonnan alalla.

Euroopan raja- ja merivartioviraston Frontexin laajentunutta mandaattia tulisi käyttää hyväksi vapaaehtoisten palautusten toteuttamisessa ja hyödyntää sen asiantunte-
musta laadittaessa kansallista uudelleenkotoutumisstrategiaa osana kansallista
palautusjärjestelmää.

Sisäministeriön ja Maahanmuuttoviraston tulisi myös selkeyttää prosessi siirtymälle
vapaaehtoisten palautusten prosessista saatettuihin palautuksiin.

4.10 EU-vaikuttaminen

Valtioneuvoston tulisi laatia kunnianhimoiset ja kokonaisvaltaiset linjaukset Euroopan
komission turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeiden hallintaa koskevaan asetusehdotuk-
seen ja pyrkiä aktiivisesti ratkaisuihin neuvotteluissa muiden jäsenvaltioiden ja komission
kanssa.

Valtioneuvoston tulisi arvioida jatkuvasti maahanmuuttoa ja rajaturvallisuutta koskevan
eurooppalaisen säädöspohjan ja operatiivisten toimien vaikuttavuutta ja tehdä
tarvittaessa aloitteita niiden päivittämiseksi.

Liite 1. Haastattelut

Sisäministeriö:

Kansliapäällikkö Kirsi Pimiä 1.12.2022

Osastopäällikkö Minna Hulkkonen 30.11.2022

Maahanmuuttojohtaja Sanna Sutter 29.12.2022

Lainsäädäntöneuvos Jorma Kantola 1.12.2022

Työ- ja elinkeinoministeriö:

Kansliapäällikkö Raimo Luoma 15.12.2022

Maahanmuuttojohtaja Sonja Hämäläinen 22.12.2022

Ylijohtaja Tiina Korhonen 13.1.2023

Maahanmuuttovirasto:

Ylijohtaja Ilkka Haahtela 27.1.2023

Apulaispäällikkö Elina Immonen 27.1.2023

Teknologiатеollisuus:

Toimitusjohtaja Jaakko Hirvola 5.1.2023

Tanskan maahanmuutto- ja kotoutumisministeriö:

Alivaltiosihteeri Henrik Ankerstjerne 9.1.2023

Liite 2. Kyselylomakkeet

Ulkoministeriö:

Alivaltiosihteeri Pekka Puustinen
Konsulipäällikkö Jussi Tanner

Valtiovarainministeriö:

Johtava erityisasiantuntija Olli Kärkkäinen

Opetus- ja kulttuuriministeriö:

Opetusneuvos Kaisu Piironen

Sosiaali- ja terveysministeriö:

Erityisasiantuntija Jere Päivinen

Työ- ja elinkeinoministeriö:

Johtava asiantuntija Katri Niskanen
Erityisasiantuntija Satu Salonen:
Erityisasiantuntija Essi Lojander
Hallitussihteeri Jarmo Tiukkanen

Rajavartiolaitos:

Apulaispäällikkö, kontra-amiraali Markku Hassinen

Poliisihallitus:

Poliisitarkastaja Ari Jokinen

Suojelupoliisi:

Ylitarkastaja Heli Heikkola

Uudenmaan ELY-keskus:

Yksikön päällikkö Jarkko Tonttila
Maahanmuuttopäällikkö Jaana Suokonautio

Business Finland:

Senior Director Laura Lindeman

Euroopan komissio:

Palautuskoordinaattori Mari Juritsch

EK:

Asiantuntija Mikko Räsänen

Teknolohiateollisuus:

Johtava asiantuntija Eero Manninen

STTK:

Puheenjohtaja Antti Palola

Keskuskauppakamari:

Johtava asiantuntija Mikko Valtonen

Helsingin Seudun Kauppakamari:

Johtaja Markku Lahtinen

Helsingin kaupunki:

Maahanmuuttopäällikkö Elina Nurmi

Suomen Punainen Risti:

Pääsihteeri Kristiina Kumpula

Pakolaisneuvonta:

Toiminnanjohtaja Pia Lindfors

KIRJALLISET LÄHTEET

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma, VN 2019
Kallio - Kotkas - Palander (toim.): Ulkomaalaisoikeus, Alma Talent 2018
Sanna Laiho: Kivenä kengässä? Suomen kiintiöpakolaispolitiikka 1973–2007, Siirtolaisuusinstituutti 2008
Risto Murto: Puuttuvat puoli miljoonaa, Otava 2022
Ole Norrback: Maahanmuuttohallinnon ja Maahanmuuttoviraston toiminnan kehittäminen, SM 2008
Pasi Saukkonen: Ulkomaalaistaustaiset pääkaupunkiseudulla; asuminen, työllisyys ja tulot vuonna 2020, Helsingin kaupunki kaupunginkanslia 2020
Matti Simola: Ratakatu 12, WSOY 2009
Matti Välimäki: Suomi ja pakolaiset - Ensimmäinen vuosisata 1917–2017, E2 Research 2017
Koulutus- ja työperusteisen maahanmuuton tiekartta 2035, VNK 2021
Varautuminen muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen; Selvitys lainsäädännön muutostarpeista, SM 2022
Selvitys mahdollisista kansallisista ratkaisuista maassa ilman oleskeluoikeutta olevien tilanteeseen, SM 2022
Maahanmuutto ja työvoiman riittävyys, ETLA 2023
Kasvua ja työtä; Työ- ja elinkeinoministeriön virkamiespuheenvuoro ensi hallituskauden haasteista ja ratkaisuista, TEM 2022
Mahdollisuudet Suomelle; Kansliapäälliköiden viesti hallitusvaihdokseen, VNK 2023
Työperusteinen maahanmuutto; Maahanmuuttohallinnon tehokkuus, asiakaslähtöisyys sekä ulkomaisen työvoiman rekrytointi sosiaali- ja terveysalalle, VTV 2022
Tilastokeskus: Maahanmuuttajat ja kotoutuminen -teemasivusto



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Sisäministeriö PL 26, 00023 Valtioneuvosto
Inrikesministeriet PB 26, 00023 Statsrådet

www.intermin.fi