



# Maahanmuuton tilannekatsaus 1/2019

Maahanmuutto | Sisäministeriön julkaisuja 2019:22



Sisäministeriön julkaisuja 2019:22

## Maahanmuuton tilannekatsaus 1/2019

Sisäministeriö

ISBN: 978-952-324-263-0

Kansikuva: Lasse Ansaharju / Mostphotos

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2019

## Kuvailulehti

<b>Julkaisija</b>	Sisäministeriö	8.5.2019	
<b>Tekijät</b>	Maahanmuutto-osasto		
<b>Julkaisun nimi</b>	Maahanmuuton tilannekatsaus 1/2019		
<b>Julkaisusarjan nimi ja numero</b>	Sisäministeriön julkaisu 2019:22		
<b>Diaari/hankenumero</b>	-	<b>Teema</b>	Maahanmuutto
<b>ISBN PDF</b>	978-952-324-263-0	<b>ISSN PDF</b>	2490-077X
<b>URN-osoite</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-263-0">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-263-0</a>		
<b>Sivumäärä</b>	21	<b>Kieli</b>	suomi
<b>Asiasanat</b>	Maahanmuutto, tilannekuva, EU-lainsäädäntö, oleskeluluvat, turvapaikanhakijat		
<b>Tiivistelmä</b>	<p>Kotimaisen työvoiman lisäksi Suomi tarvitsee työntekijöitä ulkomailta. Päättyneellä hallituskaudella on lakimuutoksien pyrittä helpottamaan yrittäjien ja erityisasiantuntijoiden maahanmuuttoa ja siten edistämään talouskasvua ja työllisyyttä. Myös opiskelijoiden ja tutkijoiden maahanmuuttoa on helpotettu.</p> <p>Kansainvälistä suojelua saavat ovat verrattain pieni osa Suomeen muuttavista, ja uusien turvapaikanhakijoiden määrä on laskenut jo vuotta 2015 edeltävää tasoa alemmas. Järjestelmä on kuitenkin edelleen kuormittunut. Turvapaikkamenettelyä on nopeutettu lakimuutoksilla, ja hakemusten käsittelyajat ovat lyhentyneet.</p> <p>Vapaaehtoisien paluun tuella palanneiden määrä on laskenut. Lisäksi käännätyks- tai karkotuspäätöksen saaneiden maasta poistamisessa on yhä haasteita, sillä kaikki lähtömaat eivät halua ottaa palautettavia kansalaisiaan vastaan. Suomi on jatkanut kahdenvälisiä neuvotteluita keskeisten maiden kanssa.</p> <p>Rikoksiin syyllistyneiden tai yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle vaaraksi katsottavien henkilöiden maasta poistamista on nopeutettu ulkomaalaislain muutoksella. Kansalaisuuslakia on muutettu siten, että tiettyihin vakaviin rikoksiin syyllistynyt henkilö voi menettää Suomen kansalaisuuden.</p> <p>Maahanmuuton tilannekatsaus kokoaa yhteen maahanmuuttoa koskevia ajankohtaisia asioita politiikan valmistelun ja lainsäädännön näkökulmasta. Katsaus kootaan vuosittain sisäministeriön maahanmuutto-osastolla.</p>		
<b>Kustantaja</b>	Sisäministeriö		
<b>Julkaisun jakaja/myynti</b>	Sähköinen versio: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Julkaisumyynti: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>		

## Presentationsblad

<b>Utgivare</b>	Inrikesministeriet	8.5.2019	
<b>Författare</b>	Migrationsavdelningen		
<b>Publikationens titel</b>	Lägesöversikt över migrationen 1/2019		
<b>Publikationsseriens namn och nummer</b>	Inrikesministeriets publikationer 2019:22		
<b>Diarie-/ projektnummer</b>	-	<b>Tema</b>	migration
<b>ISBN PDF</b>	978-952-324-263-0	<b>ISSN PDF</b>	2490-077X
<b>URN-adress</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-263-0">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-263-0</a>		
<b>Sidantal</b>	21	<b>Språk</b>	finska
<b>Nyckelord</b>	Migration, lägesbild, EU-lagstiftning, uppehållstillstånd, asylsökande		
<b>Referat</b>	<p>Utöver den inhemska arbetskraften behöver Finland arbetstagare från utlandet. Under den nyligen avslutade regeringsperioden har man genom lagändringar strävat efter att underlätta invandringen för företagare och specialsakunniga och att därmed främja den ekonomiska tillväxten och sysselsättningen. Invandringen har underlättats även för studerande och forskare.</p> <p>De som får internationellt skydd är en relativt liten andel av dem som flyttar till Finland, och antalet nya asylsökande har redan sjunkit under den nivå som föregick år 2015. Trots detta belastas systemet fortfarande. Asylförfarandet har påskyndats genom lagändringar, och handläggningstiderna för ansökningarna har blivit kortare.</p> <p>Antalet asylsökande som har rest tillbaka med hjälp av stödet för frivillig återresa har minskat. Utöver detta förekommer det ännu utmaningar vad gäller att ur landet avlägsna sådana personer som har fått beslut om avvisning eller utvisning, eftersom alla länder inte är villiga att ta emot sina medborgare som ska återsändas. Finland har fortsatt med bilaterala förhandlingar med centrala länder.</p> <p>Avlägsnande ur landet av personer som har gjort sig skyldiga till brott eller som anses utgöra en fara för den allmänna ordningen och säkerheten har påskyndats genom en ändring av utlänningslagen. Medborgarskapslagen har ändrats så att en person som gjort sig skyldig till vissa allvarliga brott kan förlora sitt finska medborgarskap.</p> <p>Lägesöversikten över migrationen samlar aktuella migrationsfrågor med tanke på beredningen av politik och lagstiftningen. Översikten sammanställs årligen på inrikesministeriets migrationsavdelning.</p>		
<b>Förläggare</b>	Inrikesministeriet		
<b>Distribution/ beställningar</b>	Elektronisk version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Beställningar: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>		

## Description sheet

<b>Published by</b>	Ministry of the Interior	8 May 2019	
<b>Authors</b>	Migration Department		
<b>Title of publication</b>	Migration Review 1/2019		
<b>Series and publication number</b>	Publications of the Ministry of the Interior 2019:22		
<b>Register number</b>	-	<b>Subject</b>	Migration
<b>ISBN PDF</b>	978-952-324-263-0	<b>ISSN (PDF)</b>	2490-077X
<b>Website address (URN)</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-263-0">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-263-0</a>		
<b>Pages</b>	21	<b>Language</b>	Finnish
<b>Keywords</b>	Migration, situation picture, EU legislation, residence permits, asylum seekers		
<p><b>Abstract</b></p> <p>The Finnish labour market needs foreign employees. In the previous term of government, legislative amendments were introduced to make it easier for entrepreneurs and experts to move to Finland, and thereby to promote economic growth and employment. Measures have also been taken to facilitate immigration of students and researchers.</p> <p>Beneficiaries of international protection represent a relatively small percentage of people moving to Finland, and the number of new asylum seekers has already fallen below the level seen before 2015. However, the system is still overburdened. New legislative amendments have accelerated the asylum procedure and the processing times for applications have become shorter.</p> <p>The number of returnees who have received assistance for voluntary return has decreased. In addition, there are challenges related to the removal from the country for those who have received a decision on denial of admittance or stay or on deportation, because not all countries of origin are willing to readmit their citizens who are to be returned. Finland has continued bilateral negotiations with key countries of return.</p> <p>An amendment to the Aliens Act has speeded up the enforcement of deportation decisions for those who have committed offences and those who are considered to pose a danger to public order and security. The Nationality Act has been amended so that persons found guilty of certain serious offences may lose their Finnish citizenship.</p> <p>The Migration Review brings together issues related to migration from the perspective of policy formulation and legislation. The Review is compiled annually by the Ministry of the Interior's Migration Department.</p>			
<b>Publisher</b>	Ministry of the Interior		
<b>Distributed by/ publication sales</b>	Online version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Publication sales: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>		





# Sisältö

<b>Esipuhe</b>	<i>Ylijohtaja Jorma Vuorio</i>	9
<b>1</b>	<b>Suomeen muutetaan entistä enemmän työn ja opiskelun perusteella</b>	11
1.1	Useilla toimilla kohti sujuvampia työlupaprosesseja	13
1.2	Opiskelijan oleskelulupaprosessi kokonaistarkastelussa	14
<b>2</b>	<b>Kansallista ja EU:n yhteistä turvapaikkajärjestelmää uudistetaan</b>	15
2.1	Suomen turvapaikkajärjestelmä on edelleen kuormittunut	16
2.2	Turvapaikkahakemukset käsitellään nopeammin, uusintahakemusten käsittelyyn tarkennuksia	17
2.3	Ilman huoltajaa olevan alaikäisen asemaa perheenkokoajana parannetaan	18
<b>3</b>	<b>Maasta poistamista ja vapaaehtoista paluuta halutaan nopeuttaa</b>	19
<b>4</b>	<b>Jatkossa Suomen kansalaisuuden voi menettää tiettyjen rikosten perusteella</b>	21



## ESIPUHE

### *Ylijohtaja Jorma Vuorio*

Maahanmuutto on erityisesti näin vaalikeväänä ollut hyvin näkyvässä roolissa julkisessa keskustelussa. Tämä sisäministeriön maahanmuutto-osastolla laadittu tilannekatsaus tarjoaa ajankohtaista ja tarkastettua tietoa kaikille maahanmuuton teemoista lisätietoa kaipaaville. Nostamme esiin asioita, jotka ovat olleet ja ovat todennäköisesti jatkossakin keskeisiä osastomme työssä.

Kansainvälisistä osaajista käydään kovaa kilpailua maailmalla. Suomi tarvitsee työvoimaa ja osaajia ulkomailta kotimaisen työvoimamme lisäksi. Sipilän hallituksen tahtotila oli edistää työvoiman maahanmuuttoa, ja työhön ja yrittäjyyteen perustuva maahanmuutto onkin kasvanut viime vuosina. Työvoiman maahanmuuttoa on kuitenkin edelleen sujuvoitettava uudistamalla lainsäädäntöä ja huolehtimalla siitä, että prosessien pullonkaloista päästään eroon.

Suomen EU-puheenjohtajakausi alkaa heinäkuussa. Maahanmuuttokysymykset ovat olleet näkyvästi EU:n asialistalla viime vuosina ja keskustelu jatkuu myös Suomen kaudella, joka sijoittuu Euroopan parlamentin vaalien vuoksi lainsäädäntökausien nivelkohtaan. Aika on sopiva vapaammalle tulevaisuuskeskustelulle.

Euroopan unionin yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistaminen on osoittautunut vaikeaksi, mutta se on välttämätöntä. Monissa maissa tilapäisesti käytössä olevat, jäsenvaltioiden välisillä rajoilla tehtävät rajatarkastukset ovat Schengen-alueen perusajatuksen vastaisia. Niistä voi kuitenkin olla vaikeaa luopua, jollei unionissa saavuteta yhteistä näkemystä maahanmuuttopolitiikasta. Yhteisen maahanmuuttopolitiikan tulee olla kestävää, perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittavaa sekä kansalaisten yleisesti hyväksymää. Niin EU:n jäsenmaana kuin myös neuvoston puheenjohtajana Suomi pyrkii aktiivisesti edistämään yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamista.

Tällä hetkellä turvapaikanhakijoita tulee Suomeen vain vähän. Tilanteen muuttumiseen on kuitenkin edelleen varauduttava. Suomen lainsäädäntöön olisi tarpeellista sisällyttää EU:n menettelydirektiivin mukainen rajamenettely, jossa on mahdollisuus pitää

turvapaikanhakijat raja- tai kauttakulkualueella hakemuksen käsittelyn ajan. Edellytyksenä on, että hakemus jätetään tutkimatta tai sovelletaan nopeutettua menettelyä. Rajamenettelyssä hakemus ratkaistaan neljän viikon kuluessa. Rajamenettely antaa lisäkeinoja laajamittaisen maahantulon hallintaan. Toki ylläpidämme muutoinkin kansallisesti riittävää valmiutta laajamittaisen maahantulon varalta yhteistyössä eri viranomaisten, järjestöjen ja elinkeinoelämän kanssa.

Turvapaikkajärjestelmän kestävyys edellytyksenä on toimiva palautusjärjestelmä, jossa pääpaino on vapaaehtoisessa paluussa. Vapaaehtoisen paluun avustusten on oltava riittävällä tasolla ja mahdollistettava myös palaajan uudelleenkotoutuminen. Se kannustaa palaamaan kotimaahan ennemmin kuin jäämään laittomasti Suomeen. Samanaikaisesti on varmistettava, että myös vapaaehtoisesta paluusta kieltäytyvät pystytään tarvittaessa palauttamaan kotimaahansa viranomaistoimin. Tässä tärkeää on sekä kahdenvälisen että EU:n yhteisten takaisinottosopimusten sekä yhteistyöpöytäkirjojen ja -järjestelyjen edistäminen erityisesti Irakin, Somalian ja Afganistanin kanssa.

Maahanmuuttovirasto myöntää vuosittain Suomen kansalaisuuden noin 10 000 henkilölle. Kansalaisuuslakia on tarpeen uudistaa tarkastelemalla kansalaisuuden saamisen edellytyksiä ja menettelyjä. Uudistustyön taustaksi kootaan vertailutietoa muiden Euroopan maiden kansalaisuuslainsäädännöistä ja hyvistä käytännöistä. Näin varmistetaan laadukas lopputulos.

# 1 Suomeen muutetaan entistä enemmän työn ja opiskelun perusteella

Sipilän hallituksen hallitusohjelmassa todettiin, että ”hallitus edistää Suomen työllisyyttä ja julkistaloutta vahvistavaa, huoltosuhdetta kohentavaa sekä talouden kansainvälistymistä edistävää työperäistä maahanmuuttoa”<sup>1</sup>. Tahtotilaa alleviivattiin hallituksen maahanmuuttopoliittisessa ohjelmassa<sup>2</sup>, joka julkaistiin tammikuussa 2018. Ohjelma valmisteltiin rinnakkain työ- ja elinkeinoministeriön koordinoiman *Talent Boost – kasvua kansainvälistä osaajista* -toimenpideohjelman kanssa.

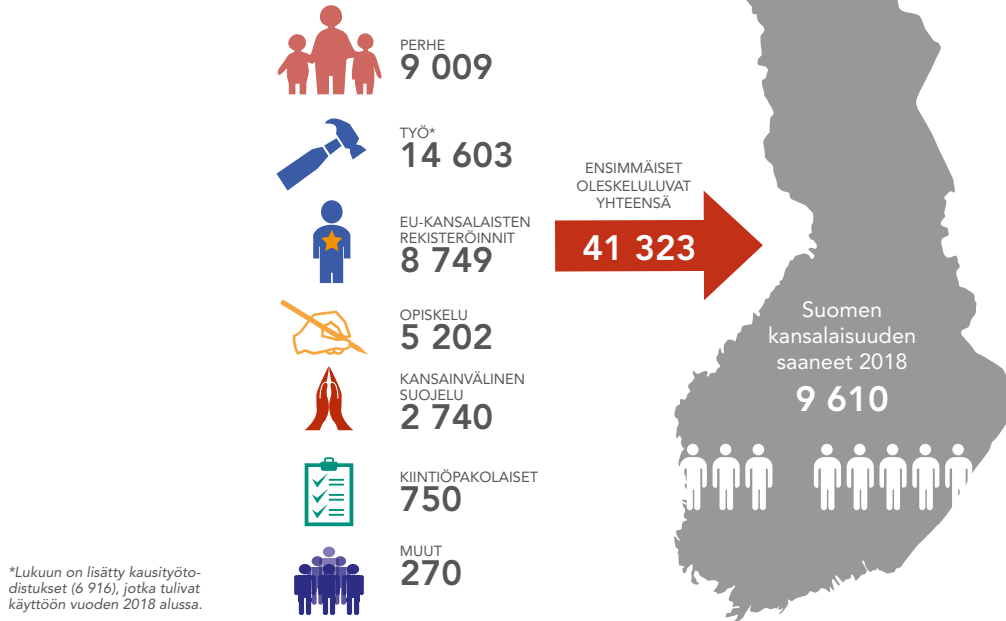
Sisäministeriön hallinnonalalla hallituksen tahtotilaa toteutettiin muun muassa luomalla uusia lupatyyppejä sekä tekemällä uudistuksia jo olemassa oleviin oleskelulupiin. Päättyneellä hallituskaudella on tullut voimaan useita lakimuutoksia, joilla on pyritty helpottamaan erityisesti yrittäjien ja erityisasiantuntijoiden maahanmuuttoa Suomeen ja siten edistämään talouskasvua ja työllisyyttä.

Suomi näyttäytyy tilastojen valossa suhteellisen vetovoimaisena maana. Vuonna 2018 yhä useampi maahanmuuttaja haki oleskelulupaa työn tai opiskelun perusteella. Tilastot ovat olleet samansuuntaiset jo muutaman vuoden peräkkäin. Viime vuonna ensimmäisiä oleskelulupahakemuksia työn perusteella tehtiin 10 805 (2017: 8 650). Oleskelulupa työn perusteella myönnettiin 7 687 hakijalle (2017: 6 751). Tämän lisäksi kausityötodistuksia myönnettiin yhteensä 6 916 henkilölle (kuva 1).

1 Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. [https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi\\_FI\\_YHDISTETTY\\_netti.pdf](https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi_FI_YHDISTETTY_netti.pdf)

2 Töihin Suomeen – Hallituksen maahanmuuttopoliittinen ohjelma työperusteisen maahanmuuton vahvistamiseksi (2018) <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/160444>

Maahanmuuttoviraston myöntämät ensimmäiset oleskeluluvat, EU-kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oleskeluoikeuden rekisteröinnit ja Suomen kansalaisuuden saaneet 2018



**Kuva 1.** Maahanmuuttoviraston myöntämät ensimmäiset oleskeluluvat, EU-kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oleskeluoikeuden rekisteröinnit ja Suomen kansalaisuuden saaneet 2018. Lähde: Maahanmuuttovirasto.

Suomeen muutetaan eniten EU:n ulkopuolisista maista perhesiteen, työn ja yrittämisen tai opiskelun perusteella. Myös huomattava määrä EU-maiden kansalaisia muuttaa Suomeen vuosittain. Kansainvälistä suojelua saavat ovat vain pieni osa Suomeen muuttavista, vaikka julkisuudessa keskustellaan erityisesti tästä maahanmuuttajaryhmästä. Uusien turvapaikanhakijoiden määrä on Suomessa laskenut jo vuotta 2015 edeltävää tasoa alemmas. Tarkempaa tietoa maahanmuuton tilastoista on saatavilla Maahanmuuttoviraston tilastopalvelusta osoitteesta [tilastot.migri.fi](http://tilastot.migri.fi) sekä Maahanmuuttoviraston ja Euroopan muuttoliikkeen verkoston (EMN) tuoreesta julkaisusta Maahanmuuton tunnusluvut 2018<sup>3</sup>.

3 Maahanmuuton tunnusluvut 2018. Euroopan muuttoliikkeen verkosto. [http://www.emn.fi/files/1967/Maahanmuuton\\_tunnusluvut\\_2018\\_FI\\_SCREEN.pdf](http://www.emn.fi/files/1967/Maahanmuuton_tunnusluvut_2018_FI_SCREEN.pdf)

## 1.1 Useilla toimilla kohti sujuvampia työlupaprosesseja

Oleskelulupajärjestelmän halutaan olevan mahdollisimman sujuva, jottei se olisi osaltaan esteenä osaajien saamiselle Suomeen. Sisäministeriö sekä työ- ja elinkeinoministeriö tilasivat yhteistyössä esiselvityksen työnteon perusteella myönnettävien oleskelulupien käsittelyn pullonkauloista vuonna 2018. Käytännössä haluttiin selvittää, mistä työlupaprosessin viivytykset johtuvat ja mitä niille on tehtävissä, jotta työlupien hakeminen ja niiden myöntäminen olisi mahdollisimman sujuvaa. Esiselvityksen perusteella työ- ja elinkeinoministeriö, sisäministeriö ja ulkoministeriö ovat tehneet yhteistyötä työlupaprosessien sujuvoittamiseksi. Pian on tarkoitus asettaa koordinaatioryhmä, joka koordinoi muun muassa työnteon perusteella myönnettävien oleskelulupien käsittelyä ja prosessien kehittämistä. Koordinaatioryhmä tulee raportoimaan toiminnastaan maahanmuuton ministerityöryhmälle.

Päättäneellä hallituskaudella on sisäministeriössä valmisteltu esitys laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa. Esitystä ei ehditty käsitellä kuluneella hallituskaudella eduskunnassa, mutta se on tarkoitus tuoda mahdollisimman pian uuden eduskunnan käsiteltäväksi. Lakimuutoksen tarkoituksena on paitsi uudistaa vanhentunut laki ulkomaalaisrekisteristä EU:n tietosuojasetuksen mukaiseksi, myös mahdollistaa automaattinen päätöksenteko Maahanmuuttovirastossa. Maahanmuuttovirasto vastaanotti viime vuonna yli 100 000 hakemusta. Automaattisella päätöksenteolla voidaan sujuvoittaa rutiiniratkaisujen tekemistä ja ohjata ihmistyöpanosta vaativampiin tehtäviin.

Kesäkuun alusta voimaan tulee myös lakimuutos, jolla työvoiman saatavuusharkinnasta luovutaan niissä tilanteissa, joissa työntekijän oleskeluluvalla jo vähintään vuoden Suomessa työskennellyt työntekijä hakee jatkolupaa toiselle alalle kuin mihin ensimmäinen lupa on myönnetty (HE 273/2018vp). Muutoksen tavoitteena on parantaa ammatillisen liikkuvuuden edellytyksiä.

Uusi, huhtikuussa 2018 voimaan tullut, kasvuyrittäjille suunnattu oleskelulupa (ns. startup-lupa) on herättänyt kiinnostusta erityisesti teknologia-alan osaajissa. Mahdollisuus kasvuyrittäjän oleskelulupaun tukee osaajien houkuttelua Suomeen ja edistää myös uusien innovaatioiden tuomista. Osana oleskeluluvan myöntämisprosessia Business Finland arvioi yrityksen liiketoimintasuunnitelman ja sen, onko perustettavalla yrityksellä riittävä osaaminen sekä mahdollisuudet ja resurssit kansainväliseen kasvuun ja liiketoimintaan. Uuden lain ensimmäisen voimassaolovuoden aikana Business Finland on saanut yli sata lausuntohakemusta, joista 34:lle annettiin myönteinen lausunto. Maahanmuuttovirasto myönsi ensimmäisen vuoden aikana 23 kasvuyrittäjän oleskelulupaa.

Myös erityisasiantuntijoille ja heidän perheenjäsenilleen myönnettävien oleskelulupien kestoja muutettiin lailla siten, että oleskelulupa voidaan myöntää kahdeksi vuodeksi

aiemman yhden vuoden sijaan. Lisäksi samassa yhteydessä oleskelulupaprosessia sujuvoitettiin siten, että jatkolupaa on nyt mahdollista hakea täysin sähköisesti käymättä Maahanmuuttovirastossa. Tämä muutos koskee kaikkia oleskelulupia, mutta käytännössä se helpottaa erityisesti kansainvälisissä yrityksissä työskentelevien lupaprosessia, koska he matkustavat paljon.

## 1.2 Opiskelijan oleskelulupaprosessi kokonaistarkastelussa

Myös opiskelijoiden ja tutkijoiden maahanmuuttoa on helpotettu. Syyskuun 2018 alussa voimaan tulleen lakimuutoksen myötä EU:n ulkopuolelta tulevien tutkijoiden ja opiskelijoiden oleskelulupia pidennettiin ja työnhakuun ja yrittäjyyteen kannustetaan siihen myönnettävällä oleskeluluvalla. Lakimuutoksella pantiin täytäntöön EU-direktiivi, jonka tavoitteena on, että mahdollisimman moni tutkintonsa EU-maassa suorittanut jäisi työskentelemään EU:n alueelle. Kaikille opiskelijoille myönnetään jatkossakin tilapäinen oleskelulupa, mutta se myönnetään yhden vuoden sijasta lähtökohtaisesti kahdeksi vuodeksi, jos oleskeluluvan myöntämisen edellytykset täyttyvät koko oleskeluajalla. Myös jatkolupa myönnetään lähtökohtaisesti kahdeksi vuodeksi kerrallaan. Tutkijoille myönnetään aina jatkuva oleskelulupa riippumatta tutkimuksen kestosta.

Lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriö ja sisäministeriö asettivat maaliskuussa 2019 yhteistyöhankkeen tukemaan kansainvälisten korkeakouluopiskelijoiden maahantuloa ja -integroitumista. Hankkeen tavoitteena on löytää toimenpiteitä maahantulon ja oleskelulupakäytäntöjen sujuvoittamiseksi. Työryhmän tehtävänä on muodostaa yhteinen tilanne- ja tavoitekuva kansainvälisten opiskelijoiden maahantuloprosessien sujuvuudesta ja suomalaisille työmarkkinoille integroitumisesta sekä tarvittaessa ehdottaa parannuksia nykykäytäntöihin. Ryhmä tekee ehdotuksia siitä, miten voidaan tiivistää poikkihallinnollista yhteistyötä sekä lisätä verkostoitumista ja tiedonkulkua.



## 2 Kansallista ja EU:n yhteistä turvapaikkajärjestelmää uudistetaan

Euroopan unionissa on jatkettu neuvotteluita yhteisen turvapaikkajärjestelmän (CEAS, Common European Asylum System) kehittämistä. Muutoksilla, jotka käsittävät yhteensä seitsemän säädösehdotusta, pyritään muun muassa yhdenmukaistamaan kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien henkilöiden tunnistamiskriteereitä, yhtenäistämään ja tehostamaan turvapaikkapäätöksentekoa ja -menettelyä, sekä rajoittamaan järjestelmän väärinkäyttöä ja turvapaikanhakijoiden edelleen liikkumista Euroopan unionin sisällä. Uudistusten keskeinen tavoite on järjestelmän parempi kriisinkestävyys.

Viisi seitsemästä ehdotuksesta on pitkällä trilogivaiheessa, mutta erityisesti Dublin-asetusta koskevan lukkiutuneen neuvottelutilanteen takia uudistuksen toteuttamisessa ei ole vielä onnistuttu. Puheenjohtajakaudellaan Suomi jatkaa työtä uudistuksen eteenpäin viemiseksi. Suomen puheenjohtajuus ajoittuu nivelkohtaan heti Euroopan parlamentin vaalien jälkeen. Tulevan komission toimenpiteet CEAS-uudistuksen suhteen selviävät aikaisintaan kautemme lopussa. Tässä tilanteessa tarkoituksenmukaista on käydä laajempia temaattisia keskusteluja, joiden kautta lukkiutunutta neuvottelutilannetta saataisiin avattua.

Suomessa turvapaikkapäätösten laatua ja menettelyä kohtaan on julkisuudessa osoitettu kritiikkiä viime vuosina. Vastatakseen tähän kritiikkiin sisäministeriö pyysi Maahanmuuttovirastoa tekemään sisäisen selvityksen turvapaikkaprosessista ja päätöksenteosta. Selvitys<sup>4</sup> valmistui kesäkuussa 2018. Selvityksen perusteella turvapaikkapäätökset ovat pääasiassa olleet lain mukaisia, mutta tulkkausten ja turvapaikkahakemusten käsittelyn laadussa havaittiin puutteita. Maahanmuuttoviraston päätösten pysyvyydessä valitusasteissa on tapahtunut myönteistä kehitystä, ja esimerkiksi menettely- tai laintulkintavirheiden vuoksi

---

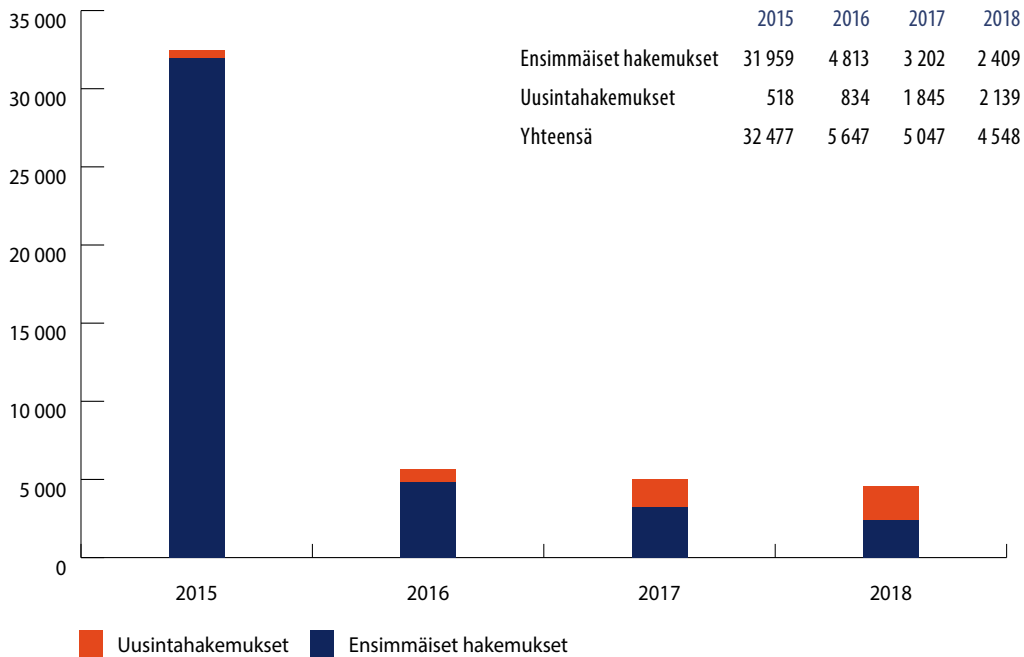
4 Maahanmuuttoviraston selvitys sisäministerille turvapaikkapäätöksentekoon ja -menettelyyn liittyen. 13.6.2018. [https://migri.fi/documents/5202425/8701378/Maahanmuuttoviraston+selvitys+sis%C3%A4ministerille+turvapaikkap%C3%A4%C3%A4t%C3%B6ksentekoon\\_valmis.pdf/0bb0572e-0309-4250-b1f1-45cc9d5f00da/Maahanmuuttoviraston+selvitys+sis%C3%A4ministerille+turvapaikkap%C3%A4%C3%A4t%C3%B6ksentekoon\\_valmis.pdf](https://migri.fi/documents/5202425/8701378/Maahanmuuttoviraston+selvitys+sis%C3%A4ministerille+turvapaikkap%C3%A4%C3%A4t%C3%B6ksentekoon_valmis.pdf/0bb0572e-0309-4250-b1f1-45cc9d5f00da/Maahanmuuttoviraston+selvitys+sis%C3%A4ministerille+turvapaikkap%C3%A4%C3%A4t%C3%B6ksentekoon_valmis.pdf)

hallinto-oikeuden Maahanmuuttoviraston käsiteltäväksi palauttamattomat turvapaikka-asiat ovat vähentyneet vuonna 2018.

Viraston oman selvityksen lisäksi sisäministeriö tilasi joulukuussa 2018 turvapaikkaprosessia koskevan riippumattoman selvityksen. Tämän selvityksen tarkoituksena on muun muassa tunnistaa turvapaikkaprosessin kehittämistarpeet sekä tarkastella viranomaisten välisiä toimintatapoja ja hallinto-oikeuksien toimintamalleja turvapaikka-asioissa. Tavoitteena on selvittää, kuinka turvapaikkaprosessia voitaisiin jatkossa sujuvoittaa, prosessin laatua parantaa ja sen kestoa lyhentää huolehtien samalla turvapaikanhakijoiden oikeusturvasta yhä paremmin. Selvityksen on määrä valmistua kesällä 2019.

## 2.1 Suomen turvapaikkajärjestelmä on edelleen kuormittunut

Uusia turvapaikanhakijoita saapui Suomeen vuonna 2018 ennätysellisen vähän. Turvapaikkahakemuksia jätettiin viime vuonna 4 548. Hakemuksista ennätyselliset 47 prosenttia oli uusintahakemuksia, mikä tarkoittaa, että uusia turvapaikanhakijoita oli ainoastaan 2 409 vuonna 2018.



**Kuva 2.** Turvapaikkahakemusten sekä uusintahakemusten määrät vuosina 2015–2018.

Lähde: Maahanmuuttovirasto.

Vaikka uusia turvapaikanhakijoita saapui viime vuonna Suomeen vain vähän, vastaanottojärjestelmässä kirjoilla olevien asiakkaiden määrä on laskenut varsin hitaasti. Kun vuoden 2017 lopussa vastaanottojärjestelmässä oli kirjoilla noin 13 300 asiakasta, vuoden 2018 lopussa asiakkaita oli edelleen noin 10 700. Vastaanottojärjestelmän asiakkaista yhä suurempi osa on saanut vähintään yhden kielteisen turvapaikkapäätöksen ja odottaa joko kielteistä päätöstä koskevan valituksensa tai uusintahakemuksensa käsittelyä. Vuosien 2015–2016 suuren hakijamäärän aiheuttama turvapaikkaprosessien pitkittyminen, hakijoiden jättämät uusintahakemukset, vapaaehtoisen paluun houkuttelemattomuus ja palautusten vaikeutuminen ovat pidentäneet aikaa, jonka hakijat viipyvät vastaanottopalveluiden piirissä.

## 2.2 Turvapaikkahakemukset käsitellään nopeammin, uusintahakemusten käsittelyyn tarkennuksia

Heinäkuussa 2018 voimaan tullut lakimuutos edellyttää, että turvapaikkahakemukset käsitellään jatkossa pääsääntöisesti kuuden kuukauden sisällä niiden jättämisestä. Hakemusten käsittelyajat Maahanmuuttovirastossa lyhenivät koko vuoden 2018 ajan.

Turvapaikanhakijoiden jättämiä uusintahakemuksia koskeva ulkomaalaislain muutosehdotus (HE 273/2018 vp) hyväksyttiin eduskunnassa helmikuussa 2019, ja se tulee voimaan 1.6.2019. Muutokset koskevat sekä hakemusten tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä että käännyttämispäätöksen täytäntöönpanoa. Lakimuutoksen tavoitteena on vähentää kansainvälistä suojelua koskevan uusintahakemusmenettelyn väärinkäyttömahdollisuuksia, ja ohjata hakijat esittämään kaikki tiedossaan olevat, hakemuksen kannalta merkitykselliset seikat ja perusteet jo ensimmäisen hakemuksen tai sitä koskevan muutoksenhaun yhteydessä.

Samassa yhteydessä tarkennettiin kansainvälistä suojelua hakevan ulkomaalaisen työnteko-oikeutta siten, että työnteko-oikeus päättyy, kun kielteisen päätöksen saaneen turvapaikanhakijan maasta poistamista koskeva päätös on täytäntöönpanokelpoinen tai hänen hakemuksensa on rauennut. Uusintahakemuksen jättämisen jälkeen työnteko-oikeus alkaa uudelleen vasta kolmen tai kuuden kuukauden kuluttua uusintahakemuksen jättämisestä sen mukaan, onko hän hakemusta jättäessään esittänyt voimassa olevan matkustusasiakirjan vai ei. Lakimuutoksen myötä uusintahakemusta ei voi käyttää pelkästään työnteko-oikeuden jatkamiseen tilanteissa, joissa ulkomaalaisella ei ole perustetta saada oleskelulupaa työnteon perusteella.

Edellä mainittu hallituksen esitys sisälsi myös säännöksen kansainvälistä suojelua hakevan ulkomaalaisen matkustusasiakirjan haltuunotosta. Sen tavoitteena on varmistaa

turvapaikkamenettelyn sujuvuus siten, että puuttuva matkustusasiakirja ei estä esimerkiksi hakijan tunnistamista tai kielteisen päätöksen saaneen henkilön maasta poistamista. Asiakirja palautetaan hakijalle, kun hänelle myönnetään kansainvälistä suojelua koskeva oleskelulupa tai hän poistuu maasta.

## **2.3 Ilman huoltajaa olevan alaikäisen asemaa perheenkokoajana parannetaan**

Kesäkuun 2019 alussa voimaan tulee myös ulkomaalaislain muutos, jonka myötä perheenkokoajan ikä arvioidaan sen päivämäärän perusteella, jona hän on jättänyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa. Jatkossa siis Suomeen alaikäisenä ja ilman huoltajaa saapunutta käsitellään perheenyhdistämishakemuksessa alaikäisenä, vaikka hän täyttäisi prosessin aikana 18 vuotta. Muutos perustuu Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntöön, ja se koskee sekä turvapaikan että toissijaista suojelua saaneita. Perheenyhdistämistä on edelleen haettava kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun perheenkokoaja on saanut tiedoksi päätöksen kansainvälisen suojelun antamisesta. Vuonna 2018 Maahanmuuttovirastolle jätettiin 62 sellaista ensimmäistä oleskelulupahakemusta, joissa hakuperusteena oli kansainvälistä suojelua saaneen alaikäisen huoltajuus.

### 3 Maasta poistamista ja vapaaehtoista paluuta halutaan nopeuttaa

Käännytys- tai karkotuspäätöksen saaneiden maasta poistamisessa on edelleen haasteita. Haasteet liittyvät erityisesti kahden keskeisen turvapaikanhakijoiden lähtömaan, Irakin ja Somalian, haluttomuuteen ottaa vastaan palautettavia kansalaisiaan. Kahdenvälisiä neuvotteluita sekä Irakin että Somalian kanssa on jatkettu palautussopimusten solmimiseksi. Lisäksi Afganistanin kanssa on keskusteltu aikaisemmin sovittujen paluuta ja palauttamisia koskevien toimien sujuvasta täytäntöönpanosta.

Vapaaehtoisen paluun tuella palanneiden määrä laski vuonna 2018 edellisvuosiin verrattuna. Vuonna 2018 vapaaehtoisen paluun tuella kotimaihinsa palasi yhteensä 646 henkilöä, kun vuonna 2017 palaajia oli 1 422. Vapaaehtoisen paluun vauhdittamiseksi paluuavustuksia korotettiin 1.1.2019 alkaen hyödyketuen osalta. Aiemman 2 500 euron sijaan hyödyketuki on vapaaehtoisen paluun avustuksia koskevan asetuksen A-ryhmän maihin<sup>5</sup> kuten Irakiin, Afganistaniin tai Somaliaan palaaville enintään 5 000 euroa aikuista kohden, ja muihin maihin palaaville enintään 3 000 euroa aikuista kohden. Perheensä mukana palaavien lasten hyödyketuki pysyi ennallaan enintään 1 500 eurossa paluumaasta riippumatta. Hyödyketuen vaihtoehtona olevat käteisavustukset säilyivät ennallaan.

Hyödyketuen valinneen palaajan avustuksesta pieni osa maksetaan käteisenä. Sekä käteistä että hyödykkeitä sisältävä yhdistelmätki mahdollistaa palaajalle pelkkää käteistukea paremmat mahdollisuudet uudelleenkotoutumiseen. Hyödyketukea saava palaaja käy useamman kerran kotimaassaan IOM:n tai muun palveluntarjoajan luona ja saa samalla tarvitsemaansa neuvontaa ja tukea uudelleenkotoutumiseen liittyvissä kysymyksissä. Asetusmuutoksen jälkeen tammi–maaliskuussa 2019 palanneista aiempaa huomattavasti suurempi osa on valinnut hyödyketuen.

5 Sisäministeriön asetus vapaaehtoisen paluun avustuksesta 1278/2018: <http://finlex.fi/fi/laki/alkup/2018/20181278>

Ulkomaalaislakia muutettiin 1.1.2019 alkaen siten, että rikoksiin syyllistyneiden tai yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle vaaraksi katsottavien henkilöiden maasta poistaminen nopeutui. Tietyt yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvät karkottamispäätökset voidaan panna täytäntöön 30 päivän kuluttua päätöksen tiedoksiannosta, ellei hallinto-oikeus ole kieltänyt täytäntöönpanoa. Karkottamismenettelyä käytetään maasta poistamiseen silloin, kun henkilöllä on tai on ollut oleskelulupa Suomessa tai EU-kansalaisen oleskelu on rekisteröity. Karkottamismenettely ei koske turvapaikanhakijoita.

## 4 Jatkoa Suomen kansalaisuuden voi menettää tiettyjen rikosten perusteella

Eduskunta hyväksyi maaliskuussa 2019 hallituksen esityksen kansalaisuuslain muuttamisesta, ja lakimuutos tuli voimaan 1.5.2019. Tiettyihin vakaviin rikoksiin syyllistynyt henkilö voi jatkossa menettää Suomen kansalaisuuden. Tällaisia rikoksia ovat Suomen elintärkeitä etuja vastaan tehdyt maanpetos, valtiopetos ja terroristisessa tarkoituksessa tehdyt rikokset. Kansalaisuuden voi menettää vain, jos henkilöllä on myös toisen valtion kansalaisuus ja riittävästi tosiasiallisia siteitä toiseen kansalaisuusvaltioon. Myös syntyperäinen Suomen kansalainen voi menettää kansalaisuutensa.

Uuden lain mukaan Suomen kansalaisuuden voi menettää, jos tuomitaan rikoksesta, josta on säädetty ankarimmaksi rangaistukseksi vähintään kahdeksan vuotta vankeutta. Tällaisia ovat esimerkiksi Suomen itsemääräämisoikeuden vaarantaminen, sotaan yllyttäminen, maanpetos ja vakoilu. Edellytyksenä kansalaisuuden menettämiseksi on myös se, että henkilö on saanut vähintään viiden vuoden ehdottoman vankeusrangaistuksen.

Lakimuutoksen myötä kansalaisuuden voi menettää myös terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten, kuten kemiallisen aseiden kiellon rikkomisen, törkeän ihmiskaupan, panttivangin ottamisen, ydinräjähdysrikoksen, kaappauksen tai surman perusteella. Edellytyksenä on lisäksi aina se, että kyseinen rikos on kohdistunut Suomen elintärkeitä etuja vastaan.

Lakimuutos liittyi hallituksen turvapaikkapoliittiseen toimenpideohjelmaan. Ohjelmassa linjattiin, että YK:n ja EU:n terroristijärjestöksi luokitteleman organisaation toimintaan osallistuminen sekä matkustaminen ulkomaille terrorismirikoksen tekemistä varten ja tällaisen matkustamisen rahoittaminen kriminalisoidaan, minkä jälkeen säädetään mahdollisuudesta mitätöidä Suomen kansalaisuus terrorismitoimiin osallistuneilta kaksoiskansalaisilta.



**Sisäministeriö**  
Inrikesministeriet

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

[www.intermin.fi](http://www.intermin.fi)