



Luonnos turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston Suomen ohjelmaksi 2021-2027

1. Ohjelmastrategia: keskeiset haasteet ja poliittiset toimet

Turvapaikkajärjestelmien toimintaympäristö on ollut viime vuosina suurten muutosten kohteena. Vuonna 2015 yli miljoona ihmistä haki turvapaikkaa EU:sta paljastaen uudenlaisia haasteita järjestelmien toimintakyvyn ja laadukkaan päätöksenteon ylläpitämiselle ja osoittaen konkreettisesti tarpeet järjestelmien kyvyille varautua nopeisiin muutoksiin hakijamäärissä. Vaikka turvapaikanhakijamäärät ovat sittemmin tasaantuneet korkean maahanmuuttopaineen vuosia edeltävälle tasolle, tapahtumat osoittivat tarpeet sekä uudistaa turvapaikkajärjestelmien toimintatapoja että sujuvoittaa menettelyitä kansallisella tasolla.

Tarpeet EU:n turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmien kehittämiseksi ovat ajankohtaisempia kuin ehkä koskaan aiemmin. Epävakaus Euroopan lähialueilla on jatkunut heikentäen unionin alueelle kohdistuvan humanitäärisen muuttoliikkeen ennustettavuutta. Epävakaus, poliittiset muutokset ja jopa hybridivaikuttamispyrkimykset vaikuttavat siihen, että muuttoliikkeitä on aiempaa vaikeampi ennakoida. EU:n alueelle suuntautuva maahantulopaine ja oikeudenmukainen vastuun jakautuminen jäsenvaltioiden kesken erityisesti kansainvälistä suojelua hakeneista henkilöistä onkin ollut muuttoliikekeskustelun keskiössä.

Euroopan komission syksyllä 2020 antaman EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistusta koskevan tiedonannon ja sen liitteenä olevien lainsäädäntöehdotusten (ns. paktin) tavoitteena on uudistaa turvapaikkajärjestelmää kokonaisvaltaisesti, jotta menettelyt olisivat nopeita ja tehokkaita, suojelua myönnettäisiin jäsenvaltiosta riippumatta yhdenmukaisilla kriteereillä ja vastuu turvapaikanhakijoista jakautuisi jäsenvaltioiden kesken



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

nykyistä oikeudenmukaisemmin. Pyrkimyksenä on myös tukea laillisia maahantuloväyliä kuten uudelleensijoittamista. Paktin sisältämät säädökset asettavat velvoitteita kansallisten järjestelmien ja niiden puitteissa noudatettavien menettelyiden mukauttamiseksi näihin muutoksiin. Säädökset aiheuttavat kehittämistarpeita turvapaikkajärjestelmän kaikilla osaluilla. Rahaston tuella voidaan edistää yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän uudistamista ja toimeenpanoa soveltamalla EU-lainsäädäntöä sekä kehittämällä viranomaismenettelyitä ja tietojärjestelmiä.

EU:ssa on selkeä tarve varmistaa, ettei mitään muuttoliikepaineen kohteena olevaa jäsenvaltiota jätetä yksin, ja että tällaisia jäsenvaltioita voidaan tukea yhteisin toimin. Myös Suomen hallitusohjelmassa todetaan, että globaaliin pakolaistilanteeseen vastaaminen edellyttää yhteisiä eurooppalaisia ratkaisuja. Suomi edistää yhteisten, ihmisoikeuksia kunnioittavien eurooppalaisten turvapaikka- ja pakolaispolitiikkaa koskevien ratkaisujen muodostumista pyrkimyksenä oikeudenmukainen ja kestävä vastuunjako EU-maiden kesken. Suomi on myös käytännössä osoittanut solidaarisuuttaan osallistumalla turvapaikanhakijoiden sisäisiin siirtoihin Välimeren alueen EU:n ulkorajavaltioista.

Suomen keskeiset haasteet turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmien osalta liittyvät EU-säännösten soveltamisen ohella erityisesti tarpeeseen sujuvoittaa turvapaikkamenettelyä. Vaikka hakijamäärät ovat viime vuosina laskeneet, ja uusien hakemusten käsittelyn osalta menettelyä on kyetty nopeuttamaan, uusintahakemusten suhteellinen osuus on noussut selvästi. Niiden käsittely on aikaavievää ja hakijoiden joukossa on jopa vuosia asiansa käsittelyä odottaneita asiakkaita. Vastaanottojärjestelmässä korostuu tarve kyetä havaitsemaan ja tukemaan erityisen haavoittuvassa asemassa olevia asiakkaita. Pitkä ajanjakso vastaanottojärjestelmässä ja tulevaisuuden epävarmuus ovat lisänneet haavoittuvasta asemasta johtuvia erityistarpeita. Rahastolla tuetaan tehokkaasti ja kohdennetusti sekä EU-säännösten kansallista soveltamista että turvapaikkamenettelyn sujuvoittamista. Lisäksi edistetään erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien asiakkaiden tunnistamista. Oikea-aikaisilla rahastosta tuetuilla tukitoimilla kyetäänkin paitsi edistämään kotoutumisen edellytyksiä, myös ehkäisemään asiakkaiden passivoitumista ja mielenterveyteen liittyviä ongelmia.



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Suomessa asuu yli 250 000 ulkomaan kansalaista. Maahanmuuttajien määrä on ollut tasaisessa nousussa ja viime vuosina noin 70 % muuttajista on ollut kolmansien maiden kansalaisia. Vaikka maahanmuutto on lisääntynyt ja kansainvälisen suojelun perusteella tulevien määrä väliaikaisesti nousi Lähi-idän konfliktin seurauksena, edelleen yleisin syy saapua Suomeen on perhe tai työ. Kolmansista maista tulevan ulkomaisen työvoiman määrä on kasvussa. Muuta kuin suomea tai ruotsia puhuu Suomen väestöstä noin 7,5 %

Kansainvälistä suojelua hakevien ja saavien määrä on viime vuosina vaihdellut suuresti. Myönteisten oleskelulupien määrät ovat laskeneet vuoden 2016 ennätysmääristä. Vuonna 2019 ensimmäisiä oleskelulupia kansainvälisen suojelun perusteella myönnettiin 2 073 ja kansainvälistä suojelua saaneiden perheenjäsenille 1 525. Toissijaisen suojelun perusteella luvan sai 452 henkilöä ja muilla perustein 434 henkilöä. Suomen pakolaiskiintiön koko on viime vuosina ollut 750-1050 henkilöä.

Hallitusohjelman pyrkimyksenä on kotoutumisen nopeuttaminen sekä maahanmuuttajien osallisuuden ja yhdenvertaisuuden lisääminen kaikilla yhteiskunnan osa-alueilla. Erityishuomiota tarvitaan työllistymiseen, koulutukseen, rasismiin, syrjinnän ja köyhyyden ehkäisemiseen ja vähentämiseen, terveyteen ja hyvinvointiin sekä asumiseen liittyviin kysymyksiin. Kotoutumisen nopeuttaminen nähdään yhtenä keinona keskeiseksi tavoitteeksi asetetun 75 %:n työllisyysasteen saavuttamisessa, mikä edellyttää myös maahanmuuttajien työmarkkinoille osallistumisen lisäämistä. Hallitus on asettanut maahanmuuttajanaiset kotouttamispalveluiden erityiseksi kohderyhmäksi ja edellyttänyt, että järjestöjen ja vapaan sivistystyön osuutta kotouttamisessa kasvatetaan.

Työ- ja elinkeinoministeriön vuosina 2019-2020 valmisteleman kotoutumisen selonteon pohjalta uudistetaan kotoutumislaki. Kotouttamisprosessiin ja palvelurakenteeseen suunnitellut muutokset sekä sote-palveluiden uudistus edellyttävät monialaisen kotouttamista edistävän asiakastyön kehittämistä.

Suomi edistää aktiivista koulutus- ja työperäistä maahanmuuttoa, jolla on kasvava elinkeinopoliittinen merkitys kilpailukyvyyn vahvistamiseen. Kansallisen Talent Boost -toimenpideohjelman tavoitteina on osaajille houkutteleva Suomi, jossa työnantajat osaavat



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

ja haluavat rekrytoida kansainvälisiä osaajia joko ulkomailta tai Suomessa vastatakseen osaajatarpeisiin sekä vahvistaakseen kasvuaan, kansainvälistymistään ja uudistumistaan.

Vuoden 2015 jälkeisessä tilanteessa AMIF-rahoituksella on ollut merkittävä rooli kotoutumisen edistämisessä. Kuntia ja järjestöjä on tuettu alkuvaiheen kotoutumista edistävien palveluiden järjestämisessä. Kotoutumisen tietopohjaa on vahvistettu rahaston tukemissa tutkimus- ja seurantahankkeissa. Laillisen maahanmuuton osalta on kehitetty erityisesti lupamenettelyn prosesseja ja asiakaspalvelun sujuvuutta.

Kaudelle 2021-2027 valmisteltu ohjelma on linjassa niin hallituksen kotoutumista koskevien tavoitteiden ja Talent Boost -toimenpideohjelman kuin EU:n laillisen maahanmuuton kehittämistä koskevien tavoitteiden sekä kotoutumista koskevan toimintasuunnitelman kanssa. Rahasto jatkaa edelleen pyrkimyksiä tehostaa kolmansien maiden kansalaisille tarjottavaa tukea kotoutumisen alkuvaiheessa, edistää palveluiden inklusiivisuutta, osaamista, laatua ja tietopohjaa sekä vahvistaa erityistä tukea tarvitsevien valmiuksia, osaamista ja hyvinvointia. Erityistä huomiota kiinnitetään heikommassa asemassa oleviin, ml. ihmiskaupan uhreihin. Pyrkimyksenä on lisätä maahanmuuttajien osallisuutta ja yhdenvertaisuutta yhteiskunnan eri osa-alueilla.

Uudella kaudella entistäkin vahvempaan fokukseen nousee kohderyhmien aikainen tavoittaminen ja tukeminen sekä laadukkaiden, kumppanuuksissa toteutettavien palveluiden kehittäminen. Monikielisten ohjaus- ja neuvontapalveluiden saatavuutta ja toimintaa kehitetään määräaikaisella budjettirahoituksella, mutta lisäresursseja tarvitaan mm. omakielisen tuen, palveluiden tavoitettavuuden ja monikanavaisuuden parantamiseksi erityisesti alueilla, joilla ko. palvelua ei ole. Määräaikaisella budjettirahoituksella rahoitetaan myös maahanmuuttajien osaamiskeskustoja suurimmissa kaupungeissa. AMIF-rahoituksella monialaisia palvelujärjestelmiä sopeutetaan vastaamaan myös maahanmuuttajien tarpeita.

Rahasto panostaa osaltaan työllisyysasteen nostamiseen vahvistamalla kolmansien maiden kansalaisten, erityisesti kotona olevien naisten työelämäorientaatiota, osaamista ja kielitaitoa. Rahasto edistää lasten ja perheiden hyvinvointia ja vahvistaa lasten ja nuorten koulumenestystä mm. koti-kouluyhteistyöllä. Lisäksi panostetaan tehostetusti yhteiskunnan vastaanottavuutta sekä rasismien ja segregatioiden ehkäisemistä edistäviin toimiin. Laillisen



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

maahanmuuton osalta keskitytään vahvemmin laillisten väylien edistämiseen ja sitä koskevaan kansainväliseen yhteistyöhön sekä osaajien maahanmuuton edistämiseen.

Ohjelman toimeenpanoa yhteensovitetään muiden EU-rahastojen, kanssa. Kotoutumisen osalta rahasto täydentää ESR+ -toimia kohdentamalla tukea erityisesti kotoutumisen alkuvaiheeseen ja haavoittuvassa asemassa oleville kolmansien maiden kansalaisille sekä vahvistamalla kotoutumisen tietopohjaa ja digitaalisuutta. AMIF-toimet kohdistuvat yleisten ja yhteiskunnallisten valmiuksien ja hyvinvoinnin vahvistamiseen, kun taas ESR+ ulottaa toimet myös mm. ammatilliseen koulutukseen ja työelämään.

AMIF- ja ESR+ -rahastot täydentävät toisiaan myös koulutus- ja työperäisen maahanmuuton osalta ja kansainvälisten osaajien houkuttelemisessa Suomeen. AMIF:n avulla edistetään laillisten väylien hyödyntämistä, vahvistetaan maahanmuuttohallinnon tiedolla johtamista ja kehitetään lupamenettelyitä. Lupamenettelyjen kehittämisen ohella osaajien maahanmuuttoa ja liikkuvuutta edistetään kolmansissa maissa (lähtömaissa) tapahtuvilla toimenpiteillä, kuten lähtömaatiedotuksella ja ennen maahantuloa tapahtuvan työelämä- ja yhteiskuntaviestinnän kehittämisellä. ESR+ luo niihin jatkumon kotimaassa.

Yhteensovittaminen ja synergioiden hyödyntäminen varmistetaan jatkossakin rahoittajien ja kotoutumisen asiantuntijoiden välisessä, vuonna 2016 perustetussa koordinaatioryhmässä.

Rahaston tukemien toimien odotetaan edesauttavan mahdollisimman tehokkaan, inklusiivisen ja aukottoman tuen tarjoamista kolmansien maiden kansalaisille. Toivottuna tuloksena on, että kotoutumispalvelut ja niitä täydentävät, erityisesti 3. sektorin toteuttamat palvelut tavoittavat tehokkaasti kohderyhmänsä, huomioivat erityisesti haavoittuvassa asemassa olevat ja toimivat saumattomassa kumppanuudessa kotoutumisen edistämiseksi. Tavoitteena on osallistava ja inklusiivinen yhteiskunta, jossa maahanmuuttajat nähdään yhdenvertaisina toimijoina.

Ohjelmakauden 2021-2027 käynnistyessä Suomessa on tuhansia turvapaikanhakijoita, jotka ovat joko vastaanottopalveluiden piirissä tai heidän palvelunsa ovat lakanneet.

Vastaanottojärjestelmä on edelleen kuormittunut vuonna 2015 tulleista turvapaikanhakijoista, jotka joko odottavat päätöstään Maahanmuuttovirastolta tai hallinto-



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

oikeudelta tai ovat hakeneet uudelleen turvapaikkaa kielteisen päätöksen saatuaan. Vuosien 2016-2019 aikana vapaaehtoisesti palanneiden määrä on jatkuvasti vähentynyt.

Ohjelmakaudella 2014-2020 Suomessa on AMIF:n tuella kehitetty muun muassa paluuneuvontaa, -viestintää, yhteistyötä ulkoministeriön ja lähtömaiden kanssa ja sidosryhmäyhteistyötä. Vapaaehtoisesti palaavien määrään hankkeilla ei ollut suoranaisia vaikutuksia, osaltaan siksi, että tärkeimpien kohdemaiden turvallisuustilanne heikkeni. Maastapoistamisen toimeenpanossa on päättyvällä kaudella panostettu osaamisen vahvistamiseen, menettelyjen yhtenäistämiseen ja takaisinottosopimusten edistämiseen. Lisäksi on käynnistetty tarvittavia tietojärjestelmien kehittämistoimenpiteitä. Palautusten valvonnan osalta on vahvistettu prosessin eri vaiheita, palautettavien haavoittuvuuden tunnistamista ja viranomaisyhteistyötä. Maastapoistamisen suurin haaste on edelleen keskeisten lähtömaiden haluttomuus vastaanottaa kansalaisiaan.

Ohjelmakaudella 2014-2020 toteutetut toimet ovat pitkälti edelleen relevantteja. Vapaaehtoisen paluun järjestelmä toimii sinällään hyvin, mutta neuvontapalveluita, vapaaehtoisen paluun houkuttelevuutta ja viranomaisyhteistyötä on tarve vahvistaa. Päättyvän kauden lopputuotoksena summattiin myös Suomessa aiemmin tunnistamattomia tai vähällä painoarvolla olleita ulottuvuuksia, kuten ulkopoliittiset keinot ja vahvistettu yhteistyö lähtömaan kanssa, yhtymäkohdat kehitysyhteistyöhön ja siviilikriisinhallintaan, yhteistyö diasporan ja järjestöjen kanssa sekä paluun seuranta. Keskeisenä kehitysehdotuksena on noussut tarve kehittää pysyvämpiä rakenteita viranomaisten ja järjestöjen yhteistyölle edistämään avustetun vapaaehtoisen paluun ja uudelleenkotoutumisen tehokkuutta sekä niiden yhtymäkohtia mm. kehitysyhteistyöhön. Kokemusten perusteella todetaan myös, että pienen maan on syytä toteuttaa tarvittaessa yhteishankkeita muiden EU-toimijoiden kanssa esim. seurannan toteuttamiseksi.

Hallitusohjelman mukaisesti laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastainen (LAMA-) toimintaohjelma on päivitetty vuosille 2021–2024. Toimintaohjelman tarkoituksena on vaikuttaa kokonaisvaltaisesti laittomaan maahantuloon ja maassa oleskeluun, rajat ylittävään rikollisuuteen sekä siihen, ettei Suomeen syntyisi virallisen yhteiskunnan ulkopuolelle varjoyhteiskuntaa. Toimintaohjelman sekä paktin ja paluudirektiivin



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

painopisteiden mukaan toimiva maahanmuuttojärjestelmä edellyttää kokonaisvaltaisia, vahvoja ja tehokkaita hallintamekanismeja niin kotimaassa kuin kolmansissa maissa. Tämä huomioidaan myös rahaston ohjelmassa. Paluun insentiiveihin tulee tarttua mahdollisimman aikaisessa vaiheessa ja paluujärjestelmän kapasiteetin riittävyys varmistaa. Ohjelma vastaa tarpeeseen edelleen vahvistaa vapaaehtoisen paluun järjestelmää ja siihen liittyviä palveluita ml. kestävä uudelleenkotoutuminen. Sidosryhmäyhteistyön vahvistamisella puututaan laittoman maahanmuuton ilmiöön. Lisäksi tunnistetaan tarve vahvistaa erilaisia yhteistyömuotoja lähtömaissa niin laittoman muuttoliikkeen ehkäisemiseksi kuin takaisinottosopimusten edistämiseksi.

Paluutoimien hallintaa vahvistetaan varmistamalla sitä tukevien tietojärjestelmien toimivuus ja riittävä tietopohja. Palautusten valvonnan tukemista jatketaan ja siihen liittyvää yhteistyötä vahvistetaan. Uusina elementteinä ohjelmassa ovat säilöönottotoiminnan kehittäminen sekä Schengen-arvioinnissa kehityskohteiksi nostetut UMA-järjestelmän kehittämistoimenpiteet.

Paluutoimien täytäntöönpanossa varmistetaan yhteensovittaminen ja synergioiden hyödyntämismahdollisuudet erityisesti NDICI - Global Europe -instrumentin sekä rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineen (BMVI) kanssa, jotka osaltaan edistävät muuttoliikepainopisteiden toimeenpanoa ja helpottavat mm. takaisinottoyhteistyötä, vapaaehtoista paluuta ja kestävästä uudelleenkotoutumista. Yhteensovittaminen varmistetaan viranomaisyhteistyöllä ja synergioita edistetään erityisesti paluuviestinnän, uudelleenkotoutumisen keinojen ja kolmasmaayhteistyön vahvistamisen osalta.

Rahaston tukemilla toimilla tavoitellaan entistäkin kokonaisvaltaisempaa ja aukottomampaa paluun hallintajärjestelmää sen eri vaiheet kattaen. Toivottuna tuloksena on, että paluujärjestelmä tavoittaa tehokkaasti kohderyhmänsä, tarjoaa kattavaa palvelua huomioiden myös haavoittuvassa asemassa olevat ja toimii saumattomassa viranomaisyhteistyössä niin kotimaassa kuin lähtömaiden ja EU-yhteistyön osalta. Paluujärjestelmää täydentävät uudelleenkotoutumisen kattava palveluvalikoima ja palveluntarjoajien riittävyys.



Rahaston hallintoviranomaisen tehtäviä hoitaa sisäministeriö. Tarkastusviranomaisena toimii valtiovarainministeriön valtiovarain controller-toiminto, jonka vastaa myös EU:n alue- ja rakennepolitiikan rahasto-ohjelmien tarkastusviranomaistehtävistä ohjelmakaudella 2021-2027. Tarkastusviranomaisen tehtävien keskittämällä saavutetaan synergiaetuja ja varmistetaan yleisasetuksen yhdenmukainen soveltaminen rahastoissa. Hallinto- ja tarkastusviranomaisen henkilötyövuosien määrän arvioidaan kokonaisuudessaan säilyvän suunnilleen vastaavana kuin ohjelmakaudella 2014-2020. Rahoituksenmerkittävä kasvu merkitsee myös avustusta saavien hankkeiden ja toiminnan lukumäärän lisääntymistä, minkä arvioidaan lisäävän viranomaisten työmäärää. Työmäärää pyritään osaltaan tasaamaan lisäämällä yksinkertaistettujen kustannusmallien käyttöä rahastoissa.

2. Erityistavoitteet

Erityistavoite 1 - vahvistetaan ja kehitetään yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän kaikkia näkökohtia, myös sen ulkoista ulottuvuutta

Kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden määrä on Suomessa laskenut vuoden 2015 poikkeukselliselta tasolta noin 4 000 hakijan vuosittaiselle tasolle. COVID-19 -pandemian myötä hakijoiden määrä pienentyi edelleen. Viime vuosina uusintahakemusten osuus kaikista turvapaikkahakemuksista on kasvanut voimakkaasti. Vuonna 2019 lähes puolet turvapaikkahakemuksista oli uusintahakemuksia. Sen sijaan yksintulleiden alaikäisten osuus hakijoiden kokonaismäärästä on ollut laskeva. Suomen vastaanottojärjestelmässä oli vuoden 2020 lopussa noin 6 500 turvapaikanhakijaa, joista n. 71 % oli miehiä ja 29 % naisia.

Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistustoimet vaikuttavat kansalliseen turvapaikkamenettelyyn. Turvapaikkamenettelydirektiivin mukainen ulkomaalaislain turvapaikkahakemusten käsittelyaikoja koskeva muutos tuli voimaan 2018. Pääsäännön mukaan tämän jälkeen vireille tulleet hakemukset tulee käsitellä kuudessa kuukaudessa niiden jättämisestä. Myös hallitusohjelmassa todetaan, että turvapaikkamenettelyn sujuvuus ja perusoikeuksien toteutuminen tulee varmistaa, ja turvapaikkahakemukset tulee



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

käsittellä ilman aiheettomia viivästyksiä yksilöllisessä ja oikeusturvan takaavassa menettelyssä tavoitteena kuuden kuukauden käsittelyaika.

Turvapaikkahakemusten käsittelyaikoja on kyetty nopeuttamaan uusien hakemusten osalta tavoitteen mukaisiksi. Haasteeksi ovat muodostuneet ennen veloitteen voimaantuloa vireille tulleet hallinto-oikeuden palauttamat hakemukset. Myös oikeusjärjestelmän ruuhkautuminen pitkittää turvapaikkaprosessia. Suurin osa vastaanottokeskusten asiakkaista onkin saanut vähintään yhden kielteisen päätöksen. Käsittelyaikavelvoitteissa pysyminen ja aiemmilta vuosilta periytyvien uusintahakemusten käsitteleminen osoittaa tarpeen riittävien henkilöstöressurssien turvaamiseksi turvapaikkatutkinnassa myös turvapaikanhakijamäärien äkillisiin vaihteluihin varautumiseksi.

Henkilöstöresursseja eniten sitova osa turvapaikkaprosessia ovat turvapaikkapuhuttelut ja muut hakemusperusteiden selvittämiseen liittyvät kuulemiset. Puhutteluiden sujuvuuden ja taloudellisuuden sekä asiakkaiden oikeusturvan kannalta haasteena on usein tulkien vaihteleva taso sekä saatavuus.

Vastaanottokeskuksia on viime vuosina lakkautettu hakijamäärien laskiessa. Lisäksi yli kolmannes hakijoista asuu yksityismajoituksessa. Suomessa ilman huoltajaa olevien alaikäisten siirtymistä vastaanottovaiheesta kotoutumisvaiheeseen on pyritty sujuvoittamaan perustamalla alaikäisille hakijoille niin kutsuttuja hybridi-yksiköitä, joissa alaikäinen voi asua myös oleskeluluvan saamisen jälkeen.

Vaikka majoituskapasiteetti ja infrastruktuuri ovat pääosin riittäviä ja oikein mitoitettuja nykyiseen hakijamäärien tasoon, vastaanotto- ja säilöönottokapasiteetin riittävyys alueellisesti etenkin pääkaupunkiseudulla on osoittautunut haastavaksi. Vastaanotto- ja säilöönottokeskusten kiinteistöt ovat monissa tapauksissa ikääntyneitä. Niissä on kyetty huomioimaan heikosti erityistarpeita kuten liikuntaesteisiä.

Erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien erityistarpeiden tunnistaminen ja huomioiminen edellyttävät tukitoimia. Vastaanottokeskuksissa on pitkään järjestelmässä olleita asiakkaita, joiden palvelutarve on suuri. Mielenterveyspalveluista ja aihepiirin osaamisesta on puutetta vastaanottojärjestelmässä ja keskusten ulkopuolella. Yksilöllisiin tarpeisiin perustuvia palveluita on voitava tarjota yhdenvertaisuus- ja syrjimättömyysperiaatteen mukaisesti.



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Hallitusohjelman mukaan ihmiskaupan uhrien asemaa parannetaan. Ihmiskaupan uhrien auttamista koskevaa lainsäädäntöä uudistetaan ja uhrien turvallisesta ja tuetusta asumispalvelusta huolehditaan EU-lainsäädännön edellyttämällä tavalla.

Vastaanottojärjestelmän yhteydessä toimivan ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakasmäärä on kasvanut vuodesta 2015 moninkertaiseksi. Auttamisjärjestelmän piirissä ovat myös asiakkaiden alaikäiset lapset. Asiakkaiden määrän voimakas kasvu kuvaa viranomaisten osaamisen kasvua ilmiön tunnistamisessa.

Hallitusohjelmassa korostetaan tarpeita turvapaikanhakijoiden oikeusturvan vahvistamiseen. Tätä edistävät lainsäädännön muutokset tuleekin huomioida oikeudellisen neuvonnan ja oikeusapupalveluiden kehittämisessä ja tarjonnassa. Vastaanottopalveluihin liittyvää hakijoiden oikeudellista neuvontaa on kehitetty eri toimijoiden tukemana.

Hallitusohjelman mukaisesti kotoutumisen tulisi käynnistyä jo vastaanottokeskuksessa.

Lisäksi korostetaan pyrkimystä maahanmuuttajien osaamisen tunnistamiseen.

Vastaanottojärjestelmän työ, opinto- sekä muuta aktivoivaa toimintaa pyritään kehittämään turvapaikanhakijoiden omatoimisuuden ja hyvinvoinnin edistämiseksi.

Vuoden 2015 maahanmuuttopaine osoitti vastaanottojärjestelmässä olevat tarpeet varautumiselle äkillisiin muutoksiin turvapaikanhakijoiden määrässä. Sen seurauksena aloitettiin hakijoiden rekisteröinnissä käytettävien tietojärjestelmien kehitystyö suuriin asiakasmääriin varautumiseksi. Työ on resurssien niukkuudesta johtuen yhä kesken. Ajanmukaisilla tietojärjestelmillä monet aikaa vievät toiminnot kyetään automatisoimaan, jolloin kyetään myös varaamaan enemmän aikaa varsinaiselle asiakastyölle. Sujuva digitaalinen asiointi edistää asiakkaiden oikeusturvaa. Vastaanotto toiminnan ja laajemmin turvapaikkaprosessin taloudellisuuden varmistaminen ja valmiuden ylläpitäminen edellyttävät raportointi- ja käsittelyjärjestelmien kehittämistä sekä liityntöjä eri järjestelmien välillä.

Suomi tekee turvapaikka- ja pakolaispolitiikassa jatkuvaa yhteistyötä niin EU:n kuin pohjoismaidenkin tasolla edistäen yhtenäisiä käytäntöjä. Päätöksentekoa tukevan alkuperämaita koskevan tiedon keräämistä, analysointia ja jakamista pyritään edelleen tehostamaan.



EU-keskustelussa on korostunut tarve parantaa turvapaikkajärjestelmän toimintaan liittyvää tilannekuvaa. Eurodac-järjestelmän osalta on tuotu esiin tarve siirtyä laskemaan hakijoita hakemusten sijaan, jolloin saataisiin totuudenmukaisempi kuva eri jäsenvaltioissa olevien turvapaikanhakijoiden määrästä. On myös pidetty tärkeänä laajemminkin hyödyntää tietojärjestelmien tietoa turvapaikanhakijoiden liikkeistä EU:n ulkorajan yli ja jäsenvaltioiden alueella. Paremmen tilannekuvan avulla voidaan rakentaa tarkempia ennakoinnin malleja. Komissio tarjoaakin paktissa keinoja näihin tavoitteisiin pääsemiseksi.

Suomi edistää kiintiöpakolaisjärjestelmän laajempaa käyttöä. Pakolaiskiintiötä nostettiin vuodelle 2021 1050 henkilöön. Suomi painottaa haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden valintaa. Vähintään 10 % kiintiöstä on varattu hätätapauksille.

Uudelleensijoittaminen on saanut lisää painoarvoa osana kokonaisvaltaista lähestymistapaa muuttoliikkeeseen. Se nähdään tapana jakaa globaalisti vastuuta pakolaisista ja osana muuttoliikkeen kestävästä hallintaa. Operationaalinen yhteistyö ja tiedonvaihto tiivistyvät EU-jäsenvaltioiden välillä. UNHCR:n lisäksi EASO:n kasvava rooli uudelleensijoittamisessa tulee huomioitavaksi kansallisten menettelyiden kehittämisessä.

UNHCR perusti 2017 Emergency Transit Mechanism (ETM) evakuointimekanismin, jonka puitteissa evakuoidaan haavoittuvassa asemassa olevia pakolaisia. Myös Suomi on uudelleensijoittanut pakolaisia mekanismin puitteissa, mikä edellyttää menettelyn sujuvuutta kaikilta prosessin toimijoilta. Yleistä valmiutta kiintiöpakolaisten tehokkaaseen ja nopeaan Suomeen siirtymiseen tulee kehittää.

Sujuva uudelleensijoittaminen edellyttää riittävää vuosittaista kuntapaikkojen määrää. Kokemukset uudelleensijoittamisesta ja humanitäärisestä maahanmuutosta koskettavat nykyään valtaosaa Suomen kunnista. Kuntien uudelleensijoittamistoiminnan jatkuvuuden turvaaminen edellyttääkin osaamista tukevia toimia erityisesti alue- ja paikallistasoilla.

Ohjelmakaudella 2014-2020 AMIF:n avulla kyettiin tehokkaasti vastaamaan vuosien 2015-2016 maahanmuuttopaineen aiheuttamiin tarpeisiin tehostamalla turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmää ja sen varautumiskykyä. Erityisesti sujuvoitettiin viranomaismenettelyitä ml. vastaanotossa ja turvapaikkakäsittelyssä hyödynnettävien tietojärjestelmien kehittäminen. Uudelleensijoittamisen osalta tuettiin paikallisia ja



alueellisia toimijoita uudelleensijoittamisen edellytysten parantamiseksi. Ohjelmakaudella 2021-2027 jatketaan edellisen kauden toimintojen kehittämistä.

Tunnistettuihin kehittämistarpeisiin vastaamiseksi rahasto toteuttaa seuraavia täytäntöönpanotoimia ja toimia:

Unionin säännösten ja Euroopan yhteiseen turvapaikkajärjestelmään liittyvien painopisteiden yhdenmukaisen soveltamisen varmistaminen;

- Kansallista turvapaikkajärjestelmää arvioidaan, kehitetään ja muutetaan vastaamaan EU-lainsäädännön muutoksia toimintojen uudelleenjärjestelyllä ja kehittämällä työprosesseja eri viranomaisissa, ml. tietojärjestelmien kehittäminen. Muutokset edellyttävät viranomaisille ja kolmannen sektorin toimijoille kohdennettuja koulutus- ja tiedotustoimenpiteitä sekä viranomaisohjeistusten ja turvapaikanhakijoille suunnatun ohjeistuksen muuttamista. Uusien turvapaikkamenettelyiden edellyttämää infrastruktuuria vahvistetaan.
- Turvapaikkamenettelyn tehokkuutta lisätään käsittelyaikojen nopeuttamiseksi esim. henkilöstöä kouluttamalla, työvälineitä, ohjelmistoja ja laitteistoja hankkimalla, tietojärjestelmiä kehittämällä ja toimintoja automatisoimalla. Myös laajamittaisen maahantulon tilanteisiin varaudutaan. Kansallisia järjestelmiä mukautetaan vastaamaan tietojärjestelmien yhteentoimivuutta koskevien EU-asetusten edellytyksiä. Turvapaikkahakemusten käsittelyä tehostetaan kehittämällä tietojärjestelmiä tukemaan teknisesti sujuvampaa päätöksentekoa ja päätösten laatua. Digitaalisessa muodossa esitetyn näytön arvioimista turvapaikkapäätöksenteossa kehitetään henkilöstöä kouluttamalla.
- Eurodac-järjestelmän ja sen kautta saatavien tietojen käyttö yhdistetään osaksi asiankäsittelyjärjestelmiä, millä parannetaan tiedon käytettävyyttä turvapaikkaprosessissa. EU:n yhteisvastuutoimien sekä vastuunmäärittämisen edellyttämää osaamista ja menettelyjä kehitetään. Näiden menettelyjen täysimääräinen ja oikea-aikainen noudattaminen varmistetaan kehittämällä tiedonvaihto tapahtumaan kokonaan asiankäsittelyjärjestelmissä.



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

- Turvapaikkahakemuksiin liittyvien kuulemisten järjestelyprosessia tehostetaan ja selkeytetään. Erityisesti haavoittuvassa asemassa oleville hakijoille taataan mahdollisimman sujuva hakemusprosessi, jossa voidaan huomioida menettelylliset takeet ja oikeudellisten palveluiden saatavuus. Asiakkaiden, heidän avustajiensa sekä edustajiensa sujuvalla ja suojatulla digitaalisella tiedonvaihdolla viranomaisten kanssa turvataan asiakkaan oikeusturvaa ja asioiden käsittelyn oikea-aikaisuutta. Tehokkaalla ja automatisoidulla tapahtumien hallinnalla vähennetään tapahtumiin tarvittavia resursseja.
- Edistetään toimia, joilla varmistetaan turvapaikanhakijoiden oikeusturvan ja yhdenvertaisuuden toteutuminen sekä hakemus- että valitusvaiheessa. Kehitetään toimia, ml. sähköisten välineiden käyttöönotto, joilla varmistetaan oikeudellisen neuvonnan ja avustamisen laatu. Turvapaikkapuhutteluiden sujuvuutta edistetään kehittämällä turvapaikkapuhutteluiden tulkkauksen saatavuutta ja laatua sekä ottamalla käyttöön koneellisen tulkkauksen ja kääntämisen palveluita.

Jäsenvaltioiden turvapaikkajärjestelmien kapasiteetin tukeminen infrastruktuurin ja palvelujen osalta tarvittaessa, mukaan lukien alue- ja paikallistaso

- Turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmän kapasiteettia tuetaan infrastruktuurin ja palvelujen osalta kehittämällä vastaanotto-olosuhteita järjestelmän tehokkuuden, varautuvuuden ja mukautuvuuden varmistamiseksi. Varmistetaan, että viranomaisilla ja vastaanottokeskuksilla on tietoa erityisesti yksityismajoittujien palvelutarpeista sekä parannetaan palveluihin pääsyä.
- Turvapaikanhakijoiden osallisuutta edistetään suhteessa ympäröivään yhteiskuntaan kolmannen sektorin tuella. Tavoitteena on nopeuttaa kotoutumisen käynnistymistä sujuvoittamalla nivelvaihetta vastaanottokeskuksesta kuntaan siirryttäessä. Kotoutumisen edellytyksiä ja osaamisen tunnistamista edistetään vastaanottovaiheessa. Vastaanottokeskuksissa järjestettävää työ- ja opintotoimintaa, aktivoivaa toimintaa sekä yhteistyötä kolmannen sektorin



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

toimijoiden kanssa kehitetään. Asiakkaille viestitään erilaisista työ- ja opintotoiminnan mahdollisuuksista myös vastaanottokeskuksen ulkopuolella.

- Haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien huomioimista kehitetään esim. vastaanottojärjestelmän henkilöstöä kouluttamalla. Turvapaikkamenettelyssä tunnistetaan systemaattisesti erityisen haavoittuvassa asemassa olevat ja heidät ohjataan tukipalveluiden piiriin. Lapsen etu huomioidaan turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmää koskevissa kehittämistoimissa. Ihmiskaupan uhrien oikeuksien toteutuminen ja tukitoimien saatavuus varmistetaan. Kehitetään vastaanottokeskuksiin uusia tapoja olla yhteydessä asiakkaisiin, joilla on haavoittuvasta asemasta johtuvia erityistarpeita. Mielensterveystyön työvälineitä ja osaamista kehitetään vastaanottojärjestelmässä.
- Vastaanottokeskusten infrastruktuuria päivitetään vastaamaan nykypäivän tarpeita erityisesti erityisryhmien tukemisessa. Vastaanotto toiminnan kiinteistöjä korjataan ja varustetaan esimerkiksi opetukseen ja terveydenhoitoon sopivien tilojen, majoitustilojen selkeän osastoinnin sekä turvallisuusjärjestelyjen osalta. Kiinteistöihin järjestetään tietoturvalliset tietoliikenneyhteydet. Tarpeet eristys- ja karanteenitiloille huomioidaan. Myös säilöönottoyksiköiden olosuhteita ajanmukaistetaan. Huomioidaan mahdolliset vastaanottoon ja säilöönottokapasiteettiin liittyvät uudistustarpeet, jotka johtuvat EU:n komission säädösehdotuksista.
- Vastaanottojärjestelmän asiankäsittelyjärjestelmien manuaalisia toiminnallisuuksia automatisoidaan, jolloin vastaanottojärjestelmä pystyy tuottamaan lakisääteiset palvelut ja muun toiminnan tehokkaammin, ja jotta työaika voidaan kohdentaa käytännön asiakastyöhön. Tietojärjestelmät suunnitellaan skaalautumaan myös laajamittaista maahantuloa varten. Henkilöstöä koulutetaan toteutettujen muutosten osalta. Lisäksi varmistetaan, että vastaanottojärjestelmässä on selkeät säännöt, roolit ja toimintaperiaatteet turvallisuuteen liittyen.
- Turvapaikkajärjestelmän toimintaan ja muuttoliikkeisiin liittyvää tilannekuvaa parannetaan humanitäärisen maahanmuuton ennustettavuuden lisäämiseksi



Sisäministeriö Inrikesministeriet

kehittämällä tietojärjestelmiä, tiedonkeruumenetelmiä sekä viranomaisten välistä yhteistyötä ja maatiedon vaihtoa sekä kansallisesti että EU:n laajuisesti. Tiedollisten kokonaisuuksien hallintaa, päivittämistä sekä teknisiä ratkaisuja kehitetään, mikä edistää lähtömaatiedon tehokasta hyödyntämistä. Poikkihallinnollista viranomaisyhteistyötä tehostetaan maatietoa tuottavien ja sitä käyttävien tahojen kesken ajankohtaisen maatiedon käytettävyyden parantamiseksi.

Yhteistyön lisääminen kolmansien maiden kanssa muuttoliikkeen hallitsemiseksi, mukaan lukien toimet näiden valmiuksien lisäämiseksi kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien henkilöiden suojelemiseksi kansainvälisen yhteistyön viitekehyksessä

- Tehokkaalla uudelleensijoittamispolitiikalla tarjotaan humanitäärisen muuttoliikkeen laillisia ja inhimillisesti kestäviä väyliä kansainvälistä suojelua tarvitseville sekä kannetaan globaalia vastuuta pakolaistilanteesta tukien maita, joihin muuttoliike vaikuttaa voimakkaasti ja lisätään samalla jäsenvaltioiden yhteisvastuullisuutta ja vastuunjakoa.
- Kiintiöpakolaisia vastaanottaville kunnille ja ELY-keskuksille tarjotaan osaamista ja uudelleensijoittamisen edellytyksiä tukevaa koulutusta. Kolmannen sektorin osallistumista kiintiöpakolaisten vastaanoton ja ensivaiheen kotoutumisen tukemiseksi esimerkiksi yhteisölähtöisen kotouttamisen ohjelmia hyödyntämällä edistetään.
- Uudelleensijoittamisen laatua ja tehokkuutta arvioidaan menettelyn kaikissa vaiheissa. Uudelleensijoittamista koskevaa yhteistyötä edistetään kansainvälisesti.

Operatiivinen tuki

Erityistavoitteen 1 osalta operatiivista tukea käytetään erityisesti turvapaikkamenettelyn sujuvuuden varmistamiseksi ja käsittelyaikojen nopeuttamiseksi. Operatiivista tukea hyödyntävä viranomainen on Maahanmuuttovirasto, joka vastaa turvapaikkahakemusten käsittelystä Suomessa.



Tulostavoitteet:

- Erityistavoitteen puitteissa toteutettavien toimien myötä turvapaikkamenettely tehostuu ja nopeutuu erityisesti viranomaisten yhteistyötä, työnjakoa sekä työskentelytapoja kehittämällä. Hakemukset saadaan pääsääntöisesti ratkaistua ulkomaalaislain mukaisessa kuuden kuukauden määräajassa.
- Vastaanottokeskusten infrastruktuuri on nykyaikaista ja toimintaan hyvin soveltuvaa.
- Vastaanottopalveluissa huomoidaan entistä paremmin erilaiset asiakkaat ja heidän tarpeensa.
- Turvapaikkamenettelystä ja vastaanottojärjestelmästä saadaan aiempaa tarkempaa ja yksityiskohtaisempaa tietoa. Ajantasaisen maatiedon saatavuus varmistetaan.
- Tuetaan sujuvaa uudelleensijoittamismenettelyä sekä kiintiöpakolaisten kuntiinsijoittamista.

Erityistavoite 2 - vahvistetaan ja kehitetään jäsenvaltioihin suuntautuvaa laillista muuttoliikettä niiden taloudellisten ja sosiaalisten tarpeiden mukaisesti ja edistetään kolmansien maiden kansalaisten tehokasta kotouttamista ja sosiaalista osallistamista

Yleisimmät syyt saapua Suomeen ovat työ, perhe tai opiskelu. Kolmansista maista tulevan ulkomaisen työvoiman määrä on kasvussa. Vuonna 2019 jätettiin työn perusteella 12 687 ensimmäistä oleskelulupahakemusta ja myönteisiä päätöksiä tehtiin 9 461.

Laillisten väylien kehittäminen on keskeinen osa muuttoliikepolitiikkaa. Kokonaan uusien väylien luomisen sijasta on pohdittu mahdollisuutta edistää olemassa olevien työ- ja opiskeluperusteisten väylien saavutettavuutta ja sitä kautta laillisten väylien uskottavuutta.



Sisäministeriö Inrikesministeriet

Hallitusohjelman tavoitteita edistävä, poikkihallinnollinen Talent Boost -toimenpideohjelma edistää laajasti työvoiman ja opiskelijoiden maahanmuuttoa. Tavoitteena on kansainvälisiä osaajia houkutteleva Suomi.

Oleskelulupaprosessit näyttäytyvät hitaina ja monimutkaisina. Hallitusohjelman tavoitteena on päästä asteittain enintään 1 kk:n käsittelyaikaan kaikkien työ- ja koulutusperusteisten oleskelulupien osalta ja 2 viikon käsittelyaikaan erityisasiantuntijoiden, startup-yrittäjien ja heidän perheenjäsentensä osalta sekä varmistaa käsittelyajoissa pysyminen.

Kestävä rekrytointi lähtömaista edellyttää hyviä työoloja ja yhdenvertaisuutta. On tärkeää turvata suomalaisten työmarkkinoiden pelisäännöillä toimiminen ja huomioida mm. eettistä rekrytointia koskevat suositukset.

Tavoitteiden saavuttaminen vaatii lainsäädäntömuutosten lisäksi tietoisuuden lisäämistä uramahdollisuuksista Suomessa, eri hallinnonalojen ja toimijoiden pitkäjänteistä yhteistyötä, sähköisten järjestelmien kehittämistä, asiakasviestinnän, perehdytys- ja koulutusmateriaalien, toimintatapojen ja -prosessien uudistamista hakemuskäsittelyssä sekä kolmansista maista tehtävän rekrytoinnin ja pätevyöitymis- ja laillistuspolkujen digitalisoinnin kehittämistä.

Kuntien, erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluiden työvoimatarve edellyttää monenlaista osaamista. Erilaisia lisä-, täydennys- ja muutokoulutuksia sekä lähtömaakoulutuksia on tarve lisätä ja kytkeä nämä osaksi osajien veto- ja pitovoimatyötä. Myös puolisoiden työmahdollisuuksien edistämisen on pitkäjänteisiä vaikutuksia osajien saatavuudessa.

Lupaprosesseissa haasteita ovat mm. digikehityksen, lupakäsittelyn ja tukitoimintojen (esim. perehdytys, koulutus, viestintä) resurssipula, lupahakemusten lisäselvitystarpeet sekä lainsäädännön pullonkaulat ja liiteasiakirjojen väärennökset.

Tiedonkulkua maahanmuuttohallinnon osapuolten välillä tulee parantaa. Lupaprosessien kehittäminen poikkihallinnollisena kokonaisuutena edellyttää kaikkien osapuolten tiedontarpeet yhdistävää, analysoitua tietoa ja sen tarkoituksenmukaista jakelua nykyaikaisilla välineillä.



Sisäministeriö Inrikesministeriet

Lupaprosessin eheyden varmistamisessa haasteena on henkilöllisyyden luotettava identifiointi. Viranomaistyössä on tarpeen hyödyntää nykyistä enemmän biometriikkaa, ohjelmistorobotiikkaa, tekoälyä ja koneoppimisprosesseja materiaalin läpikäynnissä, tietojen luokittelussa, tietosuojavaatimusten edellyttämässä yksittäistarkastuksissa sekä henkilöllisyyksien varmentamisessa.

Ohjelmakaudella 2014-2020 tehostettiin, yksinkertaistettiin ja harmonisoitiin lupaviranomaisten prosesseja sekä selkeytettiin asiakasohjeistusta lupamenettelyssä. Kaudella 2021-2027 lupamenettelyjen kehittämistä jatketaan, mutta panostetaan vahvemmin laillisten maahanmuuttoväylien vahvistamiseen ja osaajien maahanmuuton edistämiseen.

Hallitusohjelman mukaisesti kotoutumistoimien uudistamisen keskiössä on kotoutumisen nopeutuminen. Vuoden 2020 lopussa TE-toimistoissa oli ulkomaalaisia työttömiä työnhakijoita 37 651, joista 47% oli kolmansien maiden kansalaisia. Kotoutuskoulutukseen osallistui 11 556 kolmannen maan kansalaista, joista naisia oli 63%.

Pakolaiset sijoittuvat ympäri Suomen. Vastaanottokeskusmuutto suuntautuu enimmäkseen suurimpiin kaupunkeihin, erityisesti pääkaupunkiseudulle. Vuonna 2020 yhteensä 2 666 oleskeluluvan saanut siirtyi vastaanottokeskuksesta kuntaan. Kiintiöpakolaisten kuntiin sijoittaminen on hallitumpaa, suuntautuen pääosin keskisuuriin ja pieniin kuntiin, jotka ovat aktiivisesti myöntäneet kuntapaikkoja.

Monikielisten ohjaus- ja neuvontapalveluiden oheen tarvitaan lisäresursseja mm. omakielisen tuen, palveluiden tavoitettavuuden ja monikanavaisuuden parantamiseksi erityisesti alueilla, joissa ko. palvelua ei ole. Tarpeet koskevat pakolaisten lisäksi mm. työperäisiä muuttajia puolisoineen. Erityisryhmille, kuten ikääntyneille tai vammaisille maahanmuuttajille sekä ihmiskaupan uhreille tarjottavia palveluita tulee vahvistaa.

Työ- ja elinkeinoministeriön selvityksen (2020) mukaan kunnilla ei ole riittävää tilannekuvaa maahanmuuttajataustaisesta väestöstä ja sen palveluiden tarpeesta. Haasteena on palveluiden pirstaleisuus, koordinaation puute, alueittain vaihteleva saatavuus ja laatu sekä kyky tunnistaa palvelutarpeita. Palvelujen kehittämistä haittaavat tiedonluovutuksen esteet, tieto- ja asiakasjärjestelmien eroavuudet ja puutteet sekä puutteellinen tietopohja. Monilla



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

paikkakunnilla maahanmuuttajien määrät ovat pieniä palvelujen kehittämisen ja tuottamisen näkökulmasta.

Hallitus on nostanut yhdeksi kärkitavoitteeksi maahanmuuttajanaisten työllisyyden nostamisen. Työvoimatutkimuksen mukaan ulkomaalaistaustaisten naisten työllisyys jää lähes 20 % suomalaistaustaisten työllisyydestä. Työllistyminen on heikointa pakolaistaustaisilla naisilla ja alaikäisten lasten äideillä, syinä mm. perhesyyt, matala tai muualla hankittu koulutus, heikko kielitaito sekä työkokemuksen ja verkostojen puute. Yhteiskunnallisen osallisuuden puutteella on ylisukupolvisia vaikutuksia myös lasten kotoutumiseen.

Maahanmuuttajataustaisten oppilaiden määrä perusopetuksessa on kasvanut tasaisesti 2000-luvulla ja kehitys jatkuu. Oppilaille suunnattuihin tukipalveluihin kohdistuu kasvupaineita. Valtiontalouden tarkastusviraston (2015) mukaan maahanmuuttajataustaisten oppilaiden erityistarpeet huomioiva koulutusjärjestelmä on tehokas tapa integroida nuoret maahanmuuttajat yhteiskuntaan, mutta koulutuksellista tasa-arvoa tulee parantaa. Maahanmuuttajataustaiset lapset pärjäävät koulussa kantasuomalaisia heikommin. Koulupudokkuus on suurempaa ja he suorittavat vähemmän tutkintoja. Ensimmäisen sukupolven pakolaistaustaisissa oli eniten 25-vuotiaana opintonsa keskeyttäneitä (23%) ja niitä, jotka eivät olleet aloittaneet lainkaan toisen asteen opintoja (22%).

Heikko kielitaito ja puutteellinen digi- ja mediaosaaminen vähentävät mahdollisuuksia käyttää sähköisiä palveluita. Verkkopalvelut, niiden kielivalikoima ja tuki eivät aina tavoita maahanmuuttajia.

Yksi keskeisimmistä terveyseroista Suomen ulkomaalaistaustaisen ja koko väestön välillä liittyy psyykkiseen kuormittuneisuuteen ja mielenterveysoireisiin. FinMonik-tutkimuksen mukaan tämä koskee erityisesti Lähi-idästä ja Pohjois-Afrikasta muuttaneita, joilla korostuvat pakolaisuuteen liittyvät vaikeat kokemukset.

Riittämättömät taidot hoitamattomat terveysongelmat vaikeuttavat arkea ja oman elämän hallintaa sekä vaikuttavat haitallisesti koulutukseen osallistumiseen ja työkykyyn.



Sisäministeriö Inrikesministeriet

Ulkomaalaiset asuvat suomalaisia useammin ahtaasti, mikä voi vaikuttaa negatiivisesti perhe-elämään ja lasten koulutyöhön. Maahanmuuttajat turvautuvat usein välittäjiin ja tekevät epäedullisia vuokrasopimuksia, mistä seuraa taloudellisia haasteita ja muita kotoutumista hidastavia ongelmia. Asumiseen liittyviä tietopaketteja eri kielillä on hyvin olemassa, mutta tieto ei aina tavoita kohderyhmää. Neuvonnan kirjoja ja väärinkäsityksiä ilmenee edelleen.

Perheen eritahtinen kotoutuminen haastaa koko perheen hyvinvointia ja kotoutumista. Vanhemmuuden vahvistaminen ja kaikkien perheenjäsenten huomioiminen kotoutumissuunnitelmia tehtäessä on tärkeää. Yhdenvertaisesti tarjottavaa, tasalaatuista ja asiantuntevaa tietoa ja neuvontaa perheenyhdistämiseen liittyvistä asioista on tarpeen lisätä.

Psyykinen kuormitus ja stressi hidastavat ilman huoltajaa maahan saapuneiden lasten ja nuorten kotoutumista, kielen oppimista, koulutusta ja sosiaalisten suhteiden luomista. Kohderyhmän tukeminen edellyttää ammattilaisilta erityisosaamista ja joustavaa yhteistyötä palveluiden ja hallinnonalojen välillä. Tiedon jakamisessa ja siirtymisessä sekä palveluiden järjestämisessä on kuitenkin haasteita ja lainsäädäntöä tulkitaan vaihtelevasti. Myös perhehoitoa ja jälkihuoltoa on tarve kehittää.

Syrjinnän Eurobarometri -tutkimuksen mukaan etniseen alkuperään perustuvaa syrjintää ilmenee laajalti. Erityisesti pakolaistaustaisiin kohdistuva syrjintä ja rasismi sekä väestösuhteisiin liittyvät haasteet estävät kotoutumista ja osallisuutta. Syrjintää esiintyy kaikilla kouluasteilla, vapaa-ajan toiminnoissa sekä työmarkkinoilla. Rakenteellista syrjintää ilmenee mm. palveluissa.

Rahastolla on ollut merkittävä rooli kuntapaikkojen lisäämisessä, pakolaisten kunta-ohjaamisessa ja kotoutumisen edistämässä. Vuoden 2019 lopussa rahasto oli tukenut 14 065 henkilön kotoutumista, 199 kotoutumisen toimintamallin tai menetelmän kehittämistä ja kotoutumisen tietopohjan vahvistamista.

Uudella kaudella vastaavat toimet ovat edelleen relevantteja. Rahaston tukee entistä vahvemmin kohderyhmän aikaista tavoittamista, palvelutarpeiden tunnistamista ja laadukkaita tukitoimia, ml. erityisen tuen tarpeessa olevia ja edistää osallisuutta ja



yhdenvertaisuutta. Rahastokaudella fokusoidutaan vahvemmin maahanmuuttajanaisten työllistymisvalmiuksien vahvistamiseen, lasten oppimisen tukemiseen sekä ja perheiden hyvinvoinnin varmistamiseen.

Kehittämistarpeisiin vastaamiseksi rahasto toteuttaa seuraavia täytäntöönpanotoimia ja toimia:

Yhteistyön lujittaminen ja kumppanuus kolmansien maiden kanssa muuttoliikkeen hallitsemiseksi

- Laillisten väylien ja kansainvälisen yhteistyön edistämiseksi tutkitaan mahdollisuutta hyödyntää liikkuvuuskumppanuuksia, pilottiprojekteja, osaamiskumppanuuksia ja muita välineitä. Lisätään tietoisuutta laillisen maahanmuuton mahdollisuuksista. Tarkastellaan mahdollisuuksia täydentävien laillisen maahanmuuton väylien tarjoamiseksi ja olemassa olevien työ- ja opiskeluperusteisten väylien saavutettavuuden parantamiseksi kansainvälistä suojelua tarvitseville henkilöille.

Laillisen muuttoliikkeen edistäminen ja sitä koskevan unionin säännösten soveltaminen

- Suomen tunnettuutta lisätään tietopaketein ja kampanjoin kolmansissa maissa. Tuetaan lupaprosessien sujuvuutta. Ehkäistään ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöä. Lähtömaiden kanssa kehitetään systemaattista yhteistyötä ammattitaidon testauksessa, tutkintojen tunnistamisessa ja ammatti- ja kieliopetuksessa. Lähtömaissa tarjotaan työperäisille maahanmuuttajille (kieli)koulutusta ja osaajille pätevytymispolkuja. Työnantajille, työntekijöille, yrittäjille ja opiskelijoille luodaan sujuvia palvelupolkuja. Puolisoiden Suomessa työllistymistä edistetään lähtömaissa.

Toimenpiteet, joilla helpotetaan laillista maahantuloa ja oleskelua unionissa

- Kootaan maahanmuuttohallinnon prosesseista syntyvää dataa, selvitetään tietojen yhdistämisen lainsäädännöllisiä haasteita, määritellään tiedon tarpeet, tuotetaan



Sisäministeriö Inrikesministeriet

raportit ja visualisoinnit ja kehitetään näiden sujuva jakelu käyttäjille. Kehitetään sujuvia asiakaspolkuja, asiakasviestintää ja asiakkuuksien hallintaa. Varmistetaan henkilöstön riittävä osaaminen.

- Oleskelulupaprosesseja automatisoidaan. Kehitetään sähköistä asiointia, viestintää ja asiakasohjeita. Koulutetaan henkilökuntaa prosessin eri vaiheisiin. Tiedonhankintaa lupahakijoista tehostetaan ja riskiperusteiseen käsittelyyn siirtymistä edistetään hyödyntämällä jälkikäteisvalvonnan automaatiota.

Tulostavoitteet:

- Maahantuloväyliä on kehitetty. Kumppanuuksiin on luotu rakenteita ja toimintatapoja.
- Työperäistä maahanmuuttoa on edistetty lähtömaissa. Rekrytointiyhteistyö on edistynyt.
- Maahanmuuttohallinnon tiedolla johtamisen valmiudet ovat parantuneet. Asiakaspolut ovat sujuvia ja asiakasviestintä selkeää. Asiakastyytyväisyys on parantunut.
- Oleskelulupien käsittelyaika on nopeutunut.
- Työ- ja koulutusperusteisten lupien jälkivalvonta on automatisoitu.
- Lisäselvituspyyntöjen suhteellinen määrä on pienentynyt.
- Lupaprosesseille on luotu perehdytysmalli.
- Henkilöstön osaaminen on ajantasaista ja toimintatavat yhtenäisiä.
- Lupamenettelyn eheyttä on parannettu.

Kotoutuminen

Kotouttamistoimenpiteiden edistäminen ja kolmansien maiden kansalaisten osallisuuden tukeminen kansallisten, erityisesti alueellisten tai paikallisten viranomaisten ja



kansalaisjärjestöjen, ml. pakolais- ja maahanmuuttajajärjestöjen ja työmarkkinaosapuolten yhteistyöllä

- Järjestetään kolmansien maiden kansalaisille alue- ja paikallistasolla viranomaisten ja järjestöjen yhteistyössä alkuvaiheen ohjausta ja neuvontaa, omakielistä yhteiskuntaorientaatiota ja räätälöityjä tukipalveluita. Kehitetään ohjausosaamista ja verkosto- ja alueellista yhteistyötä. Vahvistetaan kohderyhmän digi- ja mediataitoja, kielitaitoa, yhteiskuntatietoutta ja asumiseen liittyvää osaamista. Huomioidaan erityisen haavoittuvassa asemassa olevien ml. ihmiskaupan uhrien erityistarpeet. Vahvistetaan kuntien ja alueiden yhteistyötä ja etäpalveluiden käyttöä.
- Palvelujärjestelmiä sopeutetaan maahanmuuttajien tarpeisiin. Kehitetään maahanmuuttotilastointia ja seuranta. Vahvistetaan pakolaisia kohtaavien osaamista maahanmuuttoon, pakolaisuuteen, mielenterveyteen ja ihmiskauppaan liittyvistä erityisteemoista ja -tarpeista. Vahvistetaan yhteistyön koordinaatiota ja rakenteita, palvelukokonaisuuksia sekä kumppanuuksia, ja, ja erityisesti maahanmuuttajajärjestöjen roolia maahanmuuttajien tavoittamisessa ja palveluiden suunnittelussa. Levitetään tietoa ja hyviä käytäntöjä kotoutumista edistävän työn tueksi. Edistetään alueellisesti tasavertaisten palvelujen saatavuutta ja palveluihin pääsyä yksilökohtaiset tarpeet huomioiden.
- Poistetaan työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajanaisten työllisyyden esteitä. Varmistetaan kohderyhmän tavoittaminen ja erityistarpeiden tunnistaminen ja tarjotaan tarpeisiin vastaavaa tukea, kuten räätälöityjä ohjaus-, neuvonta- ja tukitoimia sekä kotoutumista ja työllistymistä edistävää koulutusta ja palveluita. Vahvistetaan naisten yhteiskunnan tuntemusta, kielenoppimista ja toimijuutta. Vahvistetaan naisille tarjottavien palveluiden työelämäorientaatiota.
- Vahvistetaan alaikäisinä ilman huoltajaa maahantulleiden hyvinvointia. Lisätään heidän parissaan työskentelevien osaamista. Varmistetaan sujuva tiedonvaihto ja yhteistyön toimintamallit eri hallinnonalojen ja ammattilaisten kesken. Yhtenäistetään kotoutumisen ja jälkihuollon tuen sisältöjä ja toimintatapoja sekä vahvistetaan mahdollisuuksia kotoutumista tukevien sosiaalisten suhteiden solmimiseen.



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

- Lisätään maahanmuuttajaperheiden hyvinvointia. Vahvistetaan perheitä tavoittavissa palveluissa osaamista, kohderyhmän tavoittamista ja ohjaustyötä. Luodaan välineitä ja toimintatapoja, kuten omakielisiä perhepalveluita ja vanhemmuuden tukea. Kehitetään ennaltaehkäisevää perhetyötä, kuten tuki- ja kummiperhetoimintaa, nuorisotyötä ja jalkautuvaa työtä. Lisätään tietoa perheiden monimuotoisuudesta. Vahvistetaan kuntien osaamista pakolaisten perheenyhdistämisprosessista ja –lainsäädännöstä ja vahvistetaan niiden tekemää ohjausta ja neuvontaa perheenyhdistämisen edistämiseksi.
- Tuetaan lapsiperheitä koulunkäynnin sujuvoittamiseksi ja oppimisedellytysten turvaamiseksi. Koti-koulu yhteistyöhön luodaan toimintamalleja, ml. kielenoppimisen tukea. Tuetaan oppimista ja oppimispolun sujuvuutta. Edistetään asteelta toiselle siirtymistä ja opintojen loppuunsaattamista. Tehostetaan kaiken ikäisten ja eri kieliryhmien kielen oppimista.
- Lisätään kolmansien maiden kansalaisten osallisuutta ja yhteisöjen roolia kotoutumisen edistämässä. Tuetaan esim. asiakasraati- ja kokemusasiantuntijatoimintaa sekä kulttuuritulkkitoimintaa. Ehkäistään väestöryhmien välistä segregatiota. Edistetään yhteiskunnan vastaanottavuutta ja väestöryhmien välistä vuorovaikutusta. Lisätään moninaisuusosaamista ja edistetään hyviä väestösuhteita palveluissa ja kouluissa. Vahvistetaan osallisuutta edistävää vapaa-ajan toimintaa. Lisätään kolmansien maiden kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Järjestetään yhteiskunnan eri osa-alueita osallistavia näkyviä foorumeita, keskusteluita ja tapahtumia.

Rahasto täydentää ESR+-ohjelmaa erityisesti kotoutumisen alkuvaiheessa sekä työelämän ulkopuolella ja erityisen haavoittuvassa asemassa olevien osalta. Monialaista yhteistyötä täydennetään mm. tietojärjestelmiä kehittämällä. AMIF keskittyy oppimisvalmiuksien tukemiseen, kun taas ESR-toimet ulottuvat myös mm. jatkuvaan oppimiseen ja uudelleenoppimiseen. ESR-toimissa luodaan jatkumo työelämään.

Tulostavoitteet:



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

- Alkuvaiheen tukipalveluita on vahvistettu eri puolilla Suomea.
- Palveluiden koordinaatio on sujuvaa ja osaavaa. Tietopohja on vahvistunut.
- Kohderyhmä tavoitetaan helpommin, heidän erityistarpeensa tunnistetaan ja tarjolla on tarpeisiin vastaavaa tukea.
- Kolmansien maiden kansalaisten yhteiskunnan tuntemusta, kielenoppimista ja toimijuutta on vahvistettu. Rahasto on tavoittanut ja tukenut xxx työelämän ulkopuolella olevaa maahanmuuttajanaista.
- Alaikäisinä ilman huoltajaa maahantulleiden hyvinvointi ja valmiudet solmia sosiaalisia suhteita ovat lisääntyneet. Kohderyhmän parissa työskentelevien osaamista ja tiedonvaihtoa on vahvistettu. Työn tueksi on luotu toimintamalleja.
- Perheitä tukevia palveluita ja vanhemmuuden tukea on vahvistettu. Kuntien perheenyhdistämistä koskeva osaaminen ja ohjaus on vahvistunut.
- xxx henkilön oppimisen edellytyksiä on vahvistettu. Koti-kouluyhteistyöhön ja koulupudokkuuden vähentämiseen on luotu menetelmiä.
- Kolmansien maiden kansalaisten osallisuutta, yhteiskunnan vastaanottavuutta ja kaksisuuntaista kotoutumista on edistetty. Segregaatiota on ehkäisty.

Eryitystavoite 3 - osallistutaan laittoman muuttoliikkeen torjuntaan, tehostetaan tehokasta, turvallista ja ihmisarvoista palauttamista ja takaisinottoa sekä edistetään alkuvaiheessa tapahtuvaa uudelleenkotouttamista kolmansissa maissa

Poliisissa vuonna 2019 toteutetun arvion mukaan Suomessa oleskeli tuolloin noin 220–900 henkilöä, jotka olivat saaneet kielteisen turvapaikkapäätöksen ja maastapoistamispäätöksen, mutta eivät olleet poistuneet maasta. Kuntaliitto arvioi kesällä 2020 heidän määräkseen yhteensä noin 700–1 100 henkilöä. Vuosina 2016-2019 vapaaehtoisesti palanneiden määrä on jatkuvasti vähentynyt. Heitä oli 2 113 henkilöä



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

vuonna 2016, mutta vain 319 henkilöä vuonna 2019. Poliisin maastapoistamien henkilöiden määrä on vakiintunut n. 2 500 henkilön tasolle.

Kysymys palautusasteen nostamisesta on keskeinen osa EU:ssa maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan kehittämisestä ja uudistamisesta käytävää keskustelua. Sekä hallitusohjelman, LAMA-toimintaohjelman että EU:n vapaaehtoisen paluun ja uudelleenkotouttamisen strategian mukaisesti vapaaehtoisen paluun järjestelmää on kehitettävä ensisijaisena vaihtoehtona kielteisen päätöksen saaneiden maasta poistumiseen kestävä paluuta tukien. Lisäksi niiden henkilöiden osalta, jotka eivät poistu vapaaehtoisesti, palautuksia on toimeenpantava viranomaistoimin tehokkaasti kunnioittaen perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten palautuskieltoja. Hallitusohjelmassa todetaan myös, että hallitus pyrkii tekemään palautussopimukset kaikkien keskeisten kolmansien maiden kanssa, joiden kansalaisia Suomi voi palauttaa turvallisesti.

Hallitusohjelman mukaan kehitetään lainsäädäntöä ja soveltamiskäytäntöä sen edistämiseksi, että Suomessa työllistyneet kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneet voivat nykyistä joustavammin saada oleskeluluvan työnteon perusteella. Lisäksi paperittomuutta ehkäistään ja torjutaan laaja-alaisella viranomaisyhteistyöllä. Näitä kysymyksiä käsitellään laajasti LAMA-toimintaohjelmassa.

Valtiontalouden tarkastusviraston 2019 julkaiseman selvityksen mukaan tuetun vapaaehtoisen paluun järjestelmä on Suomessa lähtökohdiltaan toimiva ja kustannustehokas menettely, joka tarjoaa hyvät edellytykset paluulle. Paluuneuvonnan haasteet liittyvät mm. kohderyhmän tavoittamiseen sekä vastaanottokeskusten kapasiteettiin tukea asiakkaita paluun suunnittelussa. Tietyillä alueilla henkilökunnan syväisempää osaamista on hankala ylläpitää johtuen paluuneuvonnan erillisyydestä ja asiakkaiden vähäisestä määrästä. Maakohtaista paluuneuvontaa ei aina pystytä tarjoamaan. Vastaanotto palveluiden ulkopuolella ja laittomasti maassa ilman oleskelulupaa olevien tavoittaminen on erittäin haasteellista.

Asiakkaiden tiedot tuetun vapaaehtoisen paluun järjestelmästä ovat usein puutteellisia ja virheellisiä. Paluu kotimaahan voi tuntua epäonnistumiselta. Erityisesti haavoittuvassa



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

asemassa olevat palaajat, kuten ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakkaat, tarvitsevat nykyistä parempaa tukea.

Vapaaehtoisen paluun houkuttelevuutta vähentää myös se, että uudelleenkotoutuminen koetaan vaikeaksi. Tähän vaikuttavat mm. pitkä poissaolo kotimaasta, koulutusmahdollisuuksien ja työkokemuksen puute, paluumaidenkonfliktit ja korruptio. Asiakkaat tarvitsisivat keskusteluavun lisäksi kokonaisvaltaista tukea, joka huomioi työllistymistäidot ja ammattiosaamisen.

Paluupolitiikassa onkin noussut esiin yhä voimakkaammin paluun jälkeisen uudelleenkotoutumisen tuki. Käytännöt jäsenvaltioiden välillä ovat kirjavia ja tukitoimien koordinaatio vähäistä, mikä vähentää toiminnan vaikuttavuutta ja heikentää EU:n yhteisen viestin välittymistä suhteessa tulijoihin ja lähtömaihiin. Myös paluumaan viranomaisiin ja muihin paluumaan toimijoihin on tärkeää luoda kontakteja palvelujen kehittämiseksi tai erilaisten tukityöllistämisen mallien ja rekrytointikanavien luomiseksi.

LAMA-toimintaohjelman mukaisesti avustetun vapaaehtoisen paluun ohjelman kohderyhmää laajennetaan. Aluksi tehdään arvio uudesta kohderyhmästä, mutta tarkoituksena on laajentaa sitä myös turvapaikanhakijataustaisten henkilöiden ja ihmiskaupan uhrien ulkopuolelle paluun edesauttamiseksi. Myös Frontexin mukaantulo vapaaehtoisen paluun toimintoihin voi aiheuttaa muutoksia Suomen kansalliseen toimintamalliin, joka perustuu IOM:n kanssa tehtyyn sopimukseen. Nykyisen ERRIN:n toiminnot siirtyvät kesällä 2022 suurilta osin osaksi Frontexia, mutta Frontexin ulkopuolelle jääviä toimintoja jatkavaa verkostoa suunnitellaan ja Suomi on ollut työssä mukana. Komission vapaaehtoista paluuta ja uudelleenkotoutumista koskeva strategia jalkautetaan osaksi kansallista kehitystyötä.

Jos vapaaehtoinen paluu ei tule kysymykseen, vaihtoehdoksi jää palauttaminen viranomaistoimin. Päätösten täytäntöönpano edellyttää tunnistamiseen liittyvää yhteistyötä lähtömaan kanssa, koska palautettavilta usein puuttuu voimassa oleva matkustusasiakirja. Yhteistyötä voitaisiin tiivistää esimerkiksi yhdyshenkilötoiminnalla. Oikea-aikainen läsnäolo lähtömaassa mahdollistaisi myös ennaltaehkäisevän tiedottamisen.



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Palautusten tehokas toimeenpano edellyttää myös kansallisten järjestelmien ja viranomaistoiminnan kehitystyötä ja ensi vaiheessa tarpeiden kartoittamista. Kehitettävää on jo havaittu esimerkiksi tiedonvaihdossa ja tilastoinnissa. Prosesseissa asiakastietoa kirjataan eri tietokantoihin. Frontexin tavoitteena on tehostaa ja avustaa jäsenvaltioiden paluuseen liittyvien tietojärjestelmien kehittämistä yhtenäisemmiksi standardien mukaisesti. RECAMAS-mallin pohjalta tehdyssä analyysissä UMA-järjestelmän kehityskohteiksi tunnistettiin henkilöllisyyden todentamisen ja asiakirjojen hankkimisen vaiheet, tilastotiedon saaminen järjestelmästä sekä säilöönottoprosessiin liittyvät toiminnallisuudet. Myös Suomen Schengen-arvioinnissa ilmeni järjestelmän kehittämistarpeita. Jo tehtyjen toimenpiteiden lisäksi järjestelmän kehittämistyötä on tarve jatkaa huomioiden myös mm. poliisin tarpeet maasta poistamispäätösten identifiointia ja laittoman maassa oleskelun seuranta mahdollistavana työkaluna sekä yhdenvertaisuusvaltuutetun vastuulla oleva maastapoistamisen valvonta.

Toimivan paluujärjestelmän kehittäminen perustuu oikeaan tietoon ja sen analysointiin. Lähtökohtana on yhtäläisiin määritelmiin perustuvan tilastotiedon luominen. Haasteena on useista eri lähteistä saatavan tiedon yhteismitallistaminen (mm. Migri, poliisi, IOM). Esim. Frontexille, Eurostatille ja kansallisen päätöksenteon tueksi tuotettavan tiedon oikeellisuus ja virtaviivaisuus edellyttävät poikkihallinnollisen yhteistyön kehittämistä. Palautettavien tilanteeseen voi liittyä myös lastensuojelun tai terveydenhuollon toimenpiteitä. Palautusten täytäntöönpanoa valmisteltaessa tulee varmistua siitä, että kaikki tällaiset seikat ovat olleet päätöksiä tekevien viranomaisten, tuomioistuinten ja oikeusavustajien tiedossa.

Mahdolliset EU:n turvapaikka- ja paluulainsäädännön muutokset (erityisesti rajamenettelyn käyttöönotto) voivat lisätä tilanteita, joissa turvaamistoimien käyttö tulee harkittavaksi. Koska säilöönotto on viimesijainen keino, on tärkeää kehittää myös sitä lievempien turvaamistoimien käyttöä. Säilöönoton kesto tulisi minimoida ja sitä tulisi välttää erityisesti haavoittuviin ryhmiin kuuluvien osalta. Yhtenä ongelmana on se, että ainoastaan säilöönoton käytöstä saadaan tilastotietoa suoraan järjestelmästä. Muiden turvaamistoimien käytön laajuutta ja toimivuutta on vaikea arvioida. Suomi on nostanut säilöönottoyksiköiden kapasiteettia n. 35 %, ja se on nyt 109 paikkaa kahdessa yksikössä.



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Vuonna 2019 käyttöaste oli 76 % Helsingissä ja 48 % Joutsenossa. Joutsenon kiinteistön osalta on valmisteltu 30-paikkainen tila, joka voidaan tarvittaessa ottaa käyttöön.

Säilöönottokapasiteetin osalta kiireellistä ratkaisua vaatii strategisesti ja maantieteellisesti tärkeimmän Helsingin säilöönottoyksikön tilanne. Sen toimintamalli on rakentunut pitkälti nykyisen kiinteistön määrittämien reunaehtojen mukaan. Toimitilaolosuhteiden paranemisen myötä myös toiminnan sisällöllinen kehittäminen olisi mahdollista. Nykyaikaiset tilat mahdollistavat suunnittelun toiminnan tarpeet ja tavoitteet edellä. Suomesta puuttuu säilöönottotyöhön valmentava koulutus- ja perehdytysohjelma, jolla varmistettaisiin ohjaus- ja valvontatyön tasalaatuisuus ja tavoitteiden jalkauttaminen säilöönottoyksiköiden käytäntöihin.

Migri on laatinut vaatimuksia vastaavan säilöönottoyksikön konseptin, joka vastaisi myös perheiden ja haavoittuvassa asemassa olevien tilanteeseen sekä epidemioiden asettamiin vaatimuksiin.

Paluudirektiivin mukainen tehokas palautusten valvonta edellyttää, että Yhdenvertaisuusvaltuutettu saa tiedot suunnitteilla olevista maastapoistamisista. Yhteistyön ja tiedonkulun on oltava sujuvaa kaikkien poliisilaitosten kanssa. Schengen-arvioinnin suositusten mukaisesti on varmistettava, että pakkotoimin tapahtuvan palauttamisen seurantamekanismi toimii tehokkaasti, järjestelmällisesti ja hyvissä ajoin.

Valvonnan osalta Yhdenvertaisuusvaltuutetun ja poliisin yhteistyö on avointa ja rakentavaa. Vuosina 2021-2022 toteutettavan AMIF-rahoitteen Mappi 2 -hankkeen myötä on tarkoitus, että valtuutettu saa UMA-järjestelmästä maasta poistamiseen ja sen valmisteluun liittyvät asiat oikea-aikaisesti ja kattavasti. Tarpeita viranomaisten yhteistyön ja tiedonsaannin vahvistamiselle on hyvä tarkastella jatkossakin. Valvonnassa on tarve edelleen kehittää ja keskittyä haavoittuvien ryhmien tarpeiden tunnistamiseen.

Ohjelmakaudella 2014-2020 Migrin hankkeissa on vahvistettu mm. paluuasiantuntijoiden osaamista, etsivää työtä ja neuvontaa sekä sidosryhmäyhteistyötä. Poliisihallituksen hankkeissa edistettiin maastapoistamiseen liittyvää osaamista ja käytäntöjä sekä takaisinottoyhteistyötä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu kehitti mm. palautusten valvonnan prosesseja ja haavoittuvuuden tunnistamista. Lisäksi on edistetty turvapaikkatutkinnan



Sisäministeriö Inrikesministeriet

tekniisiä edellytyksiä, mm. monibiometrista tunnistamista kehittämällä. AUDA-hankkeessa laajennettiin avustetun vapaaehtoisen paluun järjestelmää ja sille luotiin mallipohja.

Konseptia monipuolistettiin testaamalla eri toimenpiteitä, kuten kansainvälinen yhteistyö, tiedonhankintamatkat, viestinnän kampanjat, dialogiprosessi diasporan ja järjestöjen kanssa, seurantatutkimus ja yhteistyö siviilikriisinhallinnan kanssa.

Päättävän kauden toimia on syytä jatkaa, mutta paluuneuvonnan kattavuutta ja palveluiden tarjontaa on tarpeen laajentaa. Painoarvoa on myös tarpeen lisätä ulkopoliittisten keinojen ja kolmasmaayhteistyön suuntaan.

Tunnistettuihin kehittämistarpeisiin vastaamiseksi rahasto toteuttaa seuraavia täytäntöönpanotoimia ja toimia:

Vapaaehtoisen paluun ja uudelleenkotoutumisen tukeminen

- Rakennetaan kattavia asiakkaiden koulutus- ja työllistämistoimet huomioivia tukipolkuja, jotka alkavat Suomessa ja jatkuvat paluun jälkeen. Vahvistetaan viranomaisten ja järjestötoimijoiden yhteistyön rakenteita. Kehitetään työkaluja sisältäen yhteistyön lähtömaan, diasporan ja järjestöjen kanssa sekä yhtymäkohdat kehitysyhteistyöhön.
- Kehitetään paluuneuvonnan kattavuutta, laatua, oikea-aikaisuutta ja kokonaisvaltaisen paluuneuvonnan muotoja. Koulutetaan paluuneuvoja ja järjestetään neuvontaa ja koulutusta sidosryhmille, jotka kohtaavat laittomasti maassa olevia työssään. Sisällöissä huomioidaan haavoittuvassa asemassa olevat ml. ihmiskaupan uhrin.
- Kirkastetaan viestintää vapaaehtoisesta paluusta.
- Kehitetään paluujärjestelmän digitaalisuutta ja interaktiivisuutta.
- Tuetun vapaaehtoisen paluun kohderyhmään arvioidaan ja laajennetaan LAMA-toimintaohjelman mukaisesti. Rakennetaan viestinnän toimintamalli, jolla parannetaan tiedonkulkua ja –siirtoa vastaanottojärjestelmän, SOTE-palveluiden ja maahanmuuttoviranomaisten välillä paluuneuvonnan kattavuuden varmistamiseksi.



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

- Laajennetaan paluumaiden palveluntarjoajien verkostoa. Järjestetään lisäkoulutusta ja valmennuskursseja palaajille ja palveluntarjoajille sekä Suomessa että paluumaissa. Ohjataan palveluntarjoajia erityisesti työllistymistä, yrittäjyyttä ja koulutusta koskevan toiminnan kehittämiseksi, ml. yhteistyössä muiden EU maiden kanssa.
- Edistetään yhteistyötä ja koordinaatiota kehitysyhteistyötä tekevien kansalaisjärjestöjen kanssa. Lisätään yhteistyötä paluumaiden viranomaisten ja muiden toimijoiden kanssa hyödyntäen EU-tason toimintaa.

Palauttamisen hallintaa koskevat toimet

- Parannetaan yhteistyötä ja tiedonvaihtoa viranomaisten ja järjestöjen kanssa.
- Varmistetaan yhdenvertaisuusvaltuutetun tiedonsaanti ja erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien tilanteen sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Kehitetään haavoittuvassa asemassa olevien tunnistamista palautusprosesseissa, mm. lapsiperheiden osalta sekä lapsen edun arviointia. Kehitetään toimintatapoja palautettavien ihmiskaupan uhrien uudelleen uhriutumisen välttämiseksi.
- Tehostetaan maastapoistamispäätöksen saaneiden tunnistamista ja operatiivisen (poliisi) tason viranomaisyhteistyötä kohdemaiden viranomaisten kanssa.
- Lähetetään tarvittaessa yhdyshenkilö kolmanteen maahan tai toisessa EU-maassa olevaan hotspottiin paluuprosessin tukemiseksi.

Yhteistyön vahvistaminen kolmansien maiden kanssa ja niiden valmiuksien lisääminen takaisinoton sekä kestävä paluun mahdollistamiseksi

- Pyritään sopimaan ja ylläpitämään kahdenvälisiä takaisinottojärjestelyjä sekä osallistutaan EU-tason yhteistyöhön palautusten tehostamiseksi.



- Vahvistetaan kontakteja lähtömaiden viranomaisiin ja muihin toimijoihin varmistamalla yhdyshenkilöiden ja muiden asiantuntijoiden oikea-aikainen läsnäolo lähtömaissa. Tehostetaan viestintää ja lisätään tietoisuutta laillisista maahantuloväylistä ja laittoman maahanmuuton riskeistä. Informoidaan paluumaiden yhteisöjä EU:n turvapaikkapolitiikasta ja paluusta. Ehkäistään ihmiskaupan uhrien uudelleenuhriutumista kehittämällä viranomaisyhteistyötä ja toimintatapoja.

Infrastruktuuria, menettelyjä ja palveluja koskevan unionin säännösten ja politiikan painopisteiden yhdenmukaisen soveltamisen varmistaminen

- Kehitetään viranomaisten tietojärjestelmiä huomioiden maastapoistamisasioihin liittyvä tiedon ja tilastoinnin tarve. Kehitetään UMA-järjestelmän paluutoiminnallisuuksia. Saatetaan järjestelmä RECAMAS-mallin mukaiselle tasolle ja varmistetaan, että sen toiminnallisuudet palvelet kansallisten- ja EU-tietojärjestelmien toimivuutta ja edistävät paluutoimien digitalisaatiota. Vahvistetaan yhteistyötä erityisesti Migrin, Poliisin ja IOM:n välillä paluuasioiden tietopohjan ml. tilastotiedon kehittämiseksi.
- Laaditaan säilöönoston sisällöllinen toimintakonsepti. Selvitetään vaatimuksia säilöönoston palvelusisältöön kuuluville erillisalueille kuten psykososiaaliseen työhön ja laaditaan säilöönottoympäristön psykososiaalisen tuen malli. Kehitetään säilöönottoyksiköihin tapoja ylläpitää asiakkaiden toimintakykyä. Suunnitellaan ohjaus- ja valvontatyöhön koulutus- ja perehdytysohjelma. Mahdollistetaan turvaamistoimia koskevan tilastotiedon saaminen automaattisesti viranomaisten tietojärjestelmistä. Tehostetaan tarpeen mukaan nykyisten turvaamistoimien käyttöä ja arvioidaan mahdollisuutta uusien säilöönnotolle vaihtoehtoisten toimien kehittämiseen.

Toimeenpanossa huomioidaan yhteensovittaminen erityisesti NDICI - Global Europe - rahoitusvälineen toimien kanssa.



Operatiivinen tuki

Erityistavoitteessa 3 operatiivista tukea hyödynnetään erityisesti maastapoistamisen tehostamisessa. Operatiivista tukea hyödyntävä viranomais on poliisi, joka vastaa maastapoistamistoiminnasta.

Tulostavoitteet

- Paluujärjestelmä tavoittaa tehokkaasti asiakkaansa, tunnistaa asiakkaiden tarpeet ja tarjoaa laadukasta ja kokonaisvaltaista palvelua. Paluutoimien hallintoa tukevat toimivat palveluratkaisut ja tietojärjestelmät.
- XX henkilöä on saanut vapaaehtoista paluuta koskevaa koulutusta.
- Paluu on houkuttelevampaa ja uudelleenkotoutumisen tukitoiminnot kannustavat palaamaan kestävästi. Vapaaehtoisesti palaavien osuus kielteisen päätöksen saaneista on kasvanut.
- Toimien koordinaatio sekä jäsenmaissa että EU-tasolla on vahvempaa.
- Maastapoistamispäätöksen saaneiden henkilöllisyys ja kansallisuus pystytään paremmin selvittämään. Maastapoistamistoiminta on tehokkaampaa.
- Viranomaisten osaaminen vastaa paremmin laittoman muuttoliikkeen torjuntatoimien vaatimuksiin ja maastapoistamistoiminnan tarpeita. Palautettavien perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen ja erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden turvallinen paluu on varmistettu.
- Yhteistyö kolmansien maiden ja muiden EU-maiden kanssa paluun ja takaisinoton edistämiseksi on tehokkaampaa.
- Suomen UMA-järjestelmä on saatettu RECAMAS-mallin mukaiselle tasolle ja sen paluuprosessin toiminnallisuudet palvelevat kansallisten ja EU:n tietojärjestelmien yhteentoimivuutta, paluuseen liittyvien toimintojen digitalisaation edistämistä, ja



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

siten prosessien tehostamista. Paluuasioista pystytään tuottamaan kattavampaa ja yhtenäisempää tietoa ja tilastoja.

- Säilöönottoyksiköille on luotu systemaattinen toimintamalli. Säilöönotto toiminta on tasalaatuista, osaavaa ja tavoitteellista ja henkilökunta on osaavaa. Haavoittuvassa asemassa olevien asiakkaiden erityistarpeet osataan huomioida paremmin.
- Turvaamistoimien käytöstä saadaan ajantasaista tilannekuvaa ja säilöönotolle on olemassa riittävästi vaihtoehtoja.