Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Lausunto 4.9.2019

Eduskunnan hallintovaliokunta

Asiantuntijakuuleminen 5.9.2019 klo 12.15 - sisäministeri Ohisalon kuuleminen

O 7/2019 vp Maahanmuutto- ja turvapaikka-asiat

1. Hallitusohjelma ja sen toimeenpano maahanmuutto- ja turvapaikka-asioissa

Maahanmuutto-osastolla on valmisteltu seuraavia toimia pääministeri Rinteen hallituksen hallitusohjelman kirjauksien toimeenpanemiseksi. Hallitusohjelmassa on muitakin maahanmuuttoon liittyviä tai sitä sivuavia kirjauksia, joiden toimeenpanoa vielä selvitetään.

• Selvitetään perheenyhdistämiseen liittyviä ongelmia sekä kansainvälistä suojaa saavien perheenkokoajiin sovellettavien tulorajojen kohtuullisuutta ottaen huomioon perhe-elämän suoja, lapsen edun toteutuminen ja muissa Pohjoismaissa sovellettavien toimeentuloedellytysten taso ja käytännöt. Toimeentuloedellytyksen soveltaminen kansainvälisen suojelun tarpeen perusteella oleskeluluvan saaneisiin alaikäisiin perheenkokoajiin lopetetaan.

Maahanmuutto-osasto valmistelee lainsäädäntöhankkeen asettamista kansainvälistä suojelua saavien perheenyhdistämisen edellytysten muuttamiseksi. Hankkeessa valmisteltaisiin tarvittavat ulkomaalaislain muutokset niin, että perheenjäsenen oleskeluluvan edellytyksenä olevan toimeentuloedellytyksen soveltaminen kansainvälistä suojelua saaviin alaikäisiin perheenkokoajiin lopetetaan.

Tavoitteena on hallituksen esityksen antaminen kevätistuntokauden 2020 loppupuolella.

Ulkomaalaislaissa oleskeluluvan pääsääntöisenä edellytyksenä olevan toimeentuloedellytyksen soveltaminen laajennettiin vuonna 2016 koskemaan myös kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden perheenyhdistämistä tietyin poikkeuksin. Turvapaikan saaneilla ja kiintiöpakolaisilla on kolmen kuukauden määräaika, jonka kuluessa heidän perheenjäsenensä voisivat hakea perheenyhdistämistä ilman toimeentuloedellytystä. Toimeentuloedellytyksestä voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii. Tavoitteena on, että jatkossa toimeentuloedellytystä ei lainkaan sovellettaisi tilanteissa, joissa on kyse kansainvälistä suojelua saavien alaikäisten perheenyhdistämisestä. Maahanmuuttoviraston soveltamiskäytännössä toimeentuloedellytyksestä kuitenkin poiketaan jo nykyisin tilanteissa, joissa kyse kansainvälistä suojelua saavien alaikäisten perheenkokoajien perheenyhdistämisestä.

Lisäksi on huomioitava ulkomaalaislakiin tehdyt kesäkuussa 2019 voimaan tulleet muutokset, joiden mukaan kansainvälistä suojelua saaneiden ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten osalta perheenkoko-

Kirkkokatu 12, Helsinki
PL 26, 00023 Valtioneuvosto
Vaihde 0295 480 171 | kirjaamo@intermin.fi | www.intermin.fi

ajana alaikäiseksi katsotaan se, joka on jättänyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa alaikäisenä, vaikka päätös perhesidehakemukseen tehtäisiin sen jälkeen, kun hän on tullut täysi-ikäiseksi. Oleskelulupaa perhesiteen perusteella tulee hakea kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun perheenkokoaja sai tiedoksi päätöksen kansainvälisen suojelun antamisesta. Säännöstä muutettiin Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön edellyttämällä tavalla.

• Helpotetaan ulkomaalaisten tutkijoiden, Suomessa opiskelevien ja korkeakoulututkinnon suorittaneiden sekä heidän perheidensä maahan jäämistä uudistamalla lupakäytäntöjä, sujuvoittamalla oleskelulupaprosesseja sekä vahvistamalla korkeakoulujen ja työelämän vuorovaikutusta. Opiskelijoille myönnetään oleskelulupa koko tutkinnon suorittamisen ajaksi ja valmistumisen jälkeen sitä pidennetään kahteen vuoteen.

Maahanmuutto-osastolla on suunnitteilla lainsäädäntöhanke, jolla pantaisiin toimeen opiskelijoiden oleskelulupia ja niiden pituutta koskevat muutokset. Muutokset tehtäisiin lakiin kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella (719/2018). Opiskelijan oleskelulupa on voimassa olevan lain mukaan voitu myöntää tilapäisenä oleskelulupana enintään kahdeksi vuodeksi kerrallaan. Tutkinnon suorittaneella tai tutkijalle on voimassa olevan lain mukaan voitu myöntää oleskelulupa enintään yhdeksi vuodeksi tutkimustoiminnan loppuunsaattamisen tai tutkinnon suorittamisen jälkeen työnhakua tai yritystoimintaa varten. Oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä on aina se, että on osoitettu hakijan toimeentulon olevan turvattu myönnettävän oleskeluluvan koko keston ajaksi.

Hallituksen esitys on alustavasti suunniteltu annettavaksi eduskunnalle syysistuntokaudella 2020 tai kevätistuntokaudella 2021.

• Siirretään työperäisen maahanmuuton hallinto työ- ja elinkeinoministeriöön käsittelyn tehostamiseksi.

Sisäministeriön ja työministeriön kesken on aloitettu neuvottelut, miten kirjausta voidaan toteuttaa ja panna toimeen niin, että työperäistä maahanmuuttoa voidaan edistää ja oleskelulupakäsittelyjä tehostaa.

• Kiintiöpakolaisten määrä nostetaan vuonna 2020 vähintään 850 tasolle. Tämän jälkeen arvioidaan vuosittain kiintiöpakolaisten määrä välillä 850-1 050 ottaen huomioon turvapaikanhakijoiden määrä.

Hallitus nostaa pakolaiskiintiötä ensi vuonna aiemmasta 750 henkilön tasosta vähintään 850 henkilön tasoon. Suurempaa lukumäärää voidaan tarkastella. Tämän jälkeen arvioidaan vuosittain kiintiöpakolaisten määrä välille 850-1050 ottaen huomioon turvapaikanhakijoiden määrä. Kiintiöpakolaisia valittaessa painotetaan haavoittuvaa asemaa ja tarkastellaan myös kotoutumisen edellytyksiä, kuten muun muassa perheiden yhdessä pitämistä.

2. Maahanmuutto- ja turvapaikka-asiat ja Suomen puheenjohtajakausi

Muuttoliiketilanne elokuussa 2019

Muuttoliikereittejä tarkasteltaessa Turkin kautta EU:n alueelle on tänä vuonna saapunut 25 342 henkilöä, mikä on 10 % vähemmän viime vuoteen verrattuna. Läntisen Välimeren reitin kautta EU:n alueelle on saapunut 17 038 henkilöä, mikä on 31,7 % vähemmän kuin viime vuonna samaan aikaan. Keskisen Välimeren reitin kautta on saapunut yhteensä 5 559 henkilöä tämän vuoden puolella, mikä on 71 % vähemmän kuin viime vuonna samaan aikaan. EU-maissa ja Schengen-assosiaatiomaissa on tänä vuonna pantu vireille yhteensä hieman yli 395 000 kansainvälisen suojelun hakemusta. Viime vuonna hakemuksia tuli koko vuoden aikana 634 200. Suomessa viime vuoden kokonaishakemusmäärä oli 4 548 ja tehdyistä päätöksistä 2 740 oli myönteisiä päätöksiä (luku sisältää pakolaisaseman

lisäksi myös toissijaisen suojelun ja muut perusteet). Tänä vuonna Suomessa on pantu vireille 2 261 kansainvälisen suojelun hakemusta.

Tilannekatsaus Suomen EU:n neuvoston puheenjohtajakauteen

Suomen EU-puheenjohtajakausi osuu ajankohtaan, jolloin uusi komissio ja uusi Euroopan parlamentti aloittavat työskentelynsä, sekä Eurooppa-neuvoston puheenjohtajuus ja Korkea edustaja vaihtuvat. Näillä kaikilla vaihdoksilla on vaikutuksensa myös siihen, kuinka unionin puitteissa tehtäviä linjauksia saadaan tehtyä, sekä lainsäädäntöä valmisteltua. Sisäministeriö on valmistautunut EU-puheenjohtajakauteen tiedostaen nämä em. murrosvaiheen haasteet. Nyt on toisaalta ollut mahdollista saada jäsenmaat käymään tulevaisuuskeskusteluja niin maahanmuutosta, muuttoliikkeestä, kuin sisäisestä turvallisuudesta ja hybridiuhkista.

Heinäkuun epävirallisessa sisäministerikokouksessa Helsingissä ministerit vaihtoivat ajatuksia niin Välimeren tilanteesta, kuin laajemmin muuttoliikkeestä. Samoja muuttoliikkeeseen liittyviä keskusteluja tullaan myös käymään virallisissa ministerineuvoston kokouksissa loka- ja joulukuussa. Suomen EU-puheenjohtajakaudella pyritään tarjoamaan jäsenmaille tilaisuus keskustella ajankohtaisista kysymyksistä ja samalla tarjotaan uudestaan rakentuvalle komissiolle evästystä tulevien vuosien työskentelyyn.

Suomi edistää puheenjohtajana **kokonaisvaltaista lähestymistapaa muuttoliikkeeseen** ja korostaa muuttoliikkeen perimmäisiin syihin puuttumista. Suomi pyrkii edistämään koko EU:n keinovalikoiman hyödyntämistä. Tavoitteena on, että toimet yhtäältä EU:n sisällä ja toisaalta suhteessa kolmansiin maihin muodostavat johdonmukaisen ja tavoitteellisen kokonaisuuden tältä osin. Suomi edistää puheenjohtajakaudellaan EU-tason yhteistoimintaa ja laaja-alaista kumppanuutta keskeisten lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa ja pitää esillä myös omia prioriteettimaitaan (Irak, Afganistan ja Somalia).

Suomen puheenjohtajakaudella **muuttoliiketilanteen kehittymistä seurataan tarkasti**. Lisäksi keskustellaan mahdollisuuksista muuttaa raportointia ja tilannekuvaa paremmin eteenpäin katsovaksi, jotta muutoksiin voidaan varautua ennakollisesti. Muuttoliiketilannekuvan kehittämistä käsiteltiin heinäkuun epävirallisen SCIFA-komitean kokouksessa, ja keskustelun seurauksena syksyn aikana käynnistetään uusi koordinaatioryhmä purkamaan säännöllisten tilanneraporttien antia. Keskustelua muuttoliiketilanteen kehityksen paremmasta ennakoinnista ja tämän tiedon käyttämisestä poliittisessa päätöksenteossa käydään lisäksi erityisesti maahanmuuton ulkosuhteiden näkökulmasta HLWG-työryhmässä.

Koska Suomen puheenjohtajakausi ajoittuu nivelkohtaan EU-vaalien jälkeen, jolloin Euroopan parlamentti ja komissio vasta järjestäytyvät, on otollista käydä **laajempaa keskustelua muuttoliikepolitiikan tulevaisuudesta**. Näin voidaan tarpeen mukaan ottaa ajatuksellista etäisyyttä käynnissä oleviin lainsäädäntöhankkeisiin, ja antaa syötteitä esimerkiksi komission tulevaan työohjelmaan. Tällainen keskustelu käynnistettiin heinäkuun epävirallisessa sisäministerikokouksessa, jossa keskeisin johtopäätös oli turvapaikkajärjestelmän uudistamisen välttämättömyys, jos haluamme säilyttää nykyisenkaltaisen liikkumisvapauden Schengen-alueen sisällä. Keskustelua jatketaan osa-alueittain SCIFA-komitean kokouksissa Suomen puheenjohtajakauden aikana, ja se vedetään yhteen oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa joulukuussa 2019.

Haastavin muuttoliikekokonaisuus Suomen kaudella on **yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän (CEAS) uudistus**, johon liittyvät neuvottelut ovat jatkuneet vuodesta 2016, eikä konkreettisiin tuloksiin ole päästy. Suomi pyrkii puheenjohtajana edesauttamaan CEAS-uudistusta rakentavalla tavalla käsitellen kokonaisuutta temaattisin keskusteluin eri foorumeilla, kuten SCIFA-komiteassa. Valitulla lähestymistavalla on tarkoitus edetä uudistuksessa asteittain, rakentaa luottamusta jäsenvaltioiden kesken, keskittyä yhteisesti tunnustettuihin kehittämistarpeisiin ja edistää yhteistä neuvottelupohjaa riippumatta siitä, miltä pohjalta tuleva komissio jatkaa uudistuksen läpivientiä. On mahdollista, että osa lainsäädäntöehdotuksista vedetään pois ja korvataan uusilla, mutta uudistuksella korjattavat perusongelmat - erityisesti järjestelmän puutteellinen kriisinsietokyky ja epätasainen vastuunjako jäsenvaltioiden välillä - pysynevät pitkälti ennallaan.

Vastuun jakautuminen EU:n jäsenvaltioiden kesken erityisesti kansainvälistä suojelua hakeneista henkilöistä on ollut viimeisen neljän vuoden ajan muuttoliikekeskustelun keskiössä. Tämä kysymys on myös keskeinen syy siihen, että yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän uudistamista koskevat neuvottelut ovat olleet vaikeita. Dublin-uudistuksen viivästyessä jäsenmaiden välillä on pyritty sopimaan **väliaikaisista järjestelyistä**, joilla tarkoitetaan yleisesti niitä toimenpiteitä (erityisesti sisäiset siirrot), joilla vastattaisiin Välimeren maihin suuntautuvaan maahantulopaineeseen tilanteessa, jossa mereltä pelastettuja kuljettanut alus on rantautunut EU:n alueelle.

Komissio on kesällä 2019 esittänyt Suomelle useita pyyntöjä vastaanottaa turvapaikanhakijoita Välimereltä pelastettuja kuljettavilta aluksilta. Kahden ensimmäisen pyynnön osalta Suomi ilmaisi valmiutensa ottaa vastaan hakijoita (yhteensä enintään 13 henkilöä vuoden 2019 loppuun mennessä). Heinäkuussa 2019 EU-ministerivaliokunta linjasi, että Suomi pidättäytyy ottamasta vastaan sisäisesti siirrettäviä turvapaikanhakijoita, kunnes riittävä määrä jäsenvaltioita on päässyt sopuun väliaikaisista järjestelyistä. Tämän jälkeen yksittäisiin pyyntöihin on vastattu kieltävästi.

Kesällä 2019 keskusteluiden kohteena ovat erityisesti Ranskan ja Saksan aloitteesta olleet Välimereltä etulinjan jäsenvaltioihin kohdistuva muuttoliikepaine, pelastettuja kuljettavien alusten rantautumiseen liittyvät haasteet, Välimerellä tapahtuvat hukkumiset sekä muuttoliikepaineen tasaisempi jakaminen jäsenvaltioiden kesken. Suomi on Välimeren väliaikaisia järjestelyjä koskevissa keskusteluissa mukana EU-puheenjohtajana ja tukee keskusteluiden käymistä sekä ratkaisun löytymistä. Keskustelua käytiin Helsingin epävirallisen sisäministerikokouksen yhteydessä heinäkuussa ja sitä on jatkettu sekä asiantuntija- että poliittisella tasolla Saksan ja Ranskan johdolla. Toistaiseksi varsinaisia jäsenvaltioiden sitoumuksia tilapäisiin järjestelyihin osallistumisesta ei ole saatu, vaan tilanteita on ratkaistu laiva kerrallaan komission koordinoimana.

Paluu- ja palauttamispolitiikkaa edistetään Suomen puheenjohtajakaudella yhtenä maahanmuuttopolitiikan keskeisenä osana. Olennaista on eurooppalaisen raja- ja merivartioviraston (Frontex) kasvaneiden resurssien ja laajemman mandaatin hyödyntäminen palautusasioissa. Lisäksi keskustellaan takaisinottoyhteistyön parantamisen keinovalikoimasta, erityisesti eri politiikkasektoreiden käytöstä kannustimina. Puheenjohtajana Suomi käynnistää keskusteluja kauppapolitiikan hyödyntämisestä poikkihallinnollisesti kutsumalla yhteiseen kokoukseen maahanmuutto- ja kauppapolitiikan asiantuntijat. Tavoitteena on selvittää kauppa- ja maahanmuuttopolitiikan väliset mahdolliset rajapinnat. Suomi pitää puheenjohtajana esillä myös palaajien uudelleenkotoutumisen tukemista osana kestävää paluuta.

Pakolaisten uudelleensijoittamista (eli kiintiöpakolaisten vastaanottoa) pyritään edistämään EU:n laajuisesti, sillä uudelleensijoittaminen on yksi tehokkaimmista tavoista auttaa haavoittuvassa asemassa olevia kansainvälistä suojelua tarvitsevia henkilöitä. EU:n laajuinen, riittävillä taloudellisilla kannustimilla tehostettu uudelleensijoittamisohjelma muodostaa hallitun tavan helpottaa muuttoliikepaineita ja osoittaa solidaarisuutta sekä jäsenvaltioiden kesken että erityisesti niitä kolmansia maita kohtaan, joiden alueella on merkittäviä määriä pakolaisia ja jotka siten kantavat globaalisti suurta vastuuta. Suomi käsittelee uudelleensijoittamista omana kokonaisuutenaan SCIFA-komitean kokouksessa lokakuussa 2019. EU:n tämänhetkisen uudelleensijoittamisohjelman toimeenpano päättyy tämän vuoden lopussa, mikä avaa mahdollisuuden pohtia paitsi järjestelmän edelleen kehittämistä myös laajentamista uudelleensijoitettujen määrän kasvattamiseksi EU:ssa.

Laillisen maahanmuuton väylien edistämistä käsitellään laajemminkin SCIFA-komitean lokakuun kokouksessa. Tavoitteena on tuoda näkyvämmäksi keskustelua eri perustein tapahtuvasta laillisesta maahanmuutosta EU:n alueelle erityisesti siitä näkökulmasta, missä jäsenvaltiot kaipaavat EU:n tukea ja missä EU-tason toiminnasta saadaan suurinta lisäarvoa.

Puheenjohtajakauden kokonaisuuteen kuuluu myös siihen vaikuttaminen, että EU:n **muuttoliikerahoitus** muodostaisi tulevalla rahoituskehyskaudella johdonmukaisen kokonaisuuden.