

27.5.2021

Sisäministeriö
kirjaamo@intermin.fi
VN/12756/2021
VN/12756/2021-SM-1

Lastensuojelun Keskusliiton lausunto luonnokseen turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston suomen ohjelmaksi kaudelle 2021–2027

Ohjelmaluonnoksen asiakonteksti

EU:n sisäasioiden alalle on perustettu uudelle ohjelmakaudelle 2021–2027 kolme rahastoa: turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto, sisäisen turvallisuuden rahasto sekä rajaturvallisuutta ja viisumipolitiikkaa rahoittava rahasto. Rahoituksen määrä kasvaa ja rahoituksen rakenne muuttuu uudella ohjelmakaudella jonkin verran, lähinnä liittyen kahteen muuhun rahastoon, mutta turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto (AMIF) säilyy melko lailla samansisältöisenä kuin juuri päättyneellä 2014–2020 ohjelmakaudella.

AMIF (Asylum, Migration and Integration Fund) rahastosta rahoitetaan hankkeita, jotka koskevat turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmiä, uudelleensijoittamista (eli kiintiöpakolaisten vastaanottamista), laillista maahanmuuttoa, kolmansien maiden kansalaisten kotoutumista ja osallisuutta sekä laittoman muuttoliikkeen torjuntaa, paluuta ja paluun jälkeistä uudelleenkotouttamista. Suomen osuus rahoituksesta on komission alustavan arvion mukaan 67,9 miljoona euroa.

Ohjelmassa kuvataan, millaisiin haasteisiin rahaston hankkeilla pyritään vastaamaan ja määritellään strategia niihin vastaamiseksi. Ohjelma tavoitteineen on kirjoitettu yleisluontoiseksi, ja tarkemmat toimet tullaan määrittämään ohjelman toimeenpanoa ohjaavassa toimeenpanosuunnitelmassa, joka päivitetään 1–2 vuoden välein.

Vaikka AMIF-rahastossa noudatetaan pääosin samanlaisia linjauksia kuin edelliselläkin kaudella, asettaa vuonna 2015 koettu turvapaikanhakijoiden määrän voimakas kasvu odotuksia järjestelmän varautumiskyvyn suhteen. Rahaston tavoitteessa näkyikin tarve vahvistaa järjestelmän toimintakykyä ja kykyä varautua nopeisiin hakijamäärien muutoksiin. Yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää pyritään vahvistamaan kehittämällä työprosesseja ja saattamalla tietojärjestelmiä yhteen toimiviksi,

Ohjelma jakautuu tavoitteissaan karkeasti ottaen kolmeen osaan:

- humanitäärinen maahanmuutto – eli turvapaikkajärjestelmä ja uudelleensijoittaminen (kiintiöpakolaiset)
- muu maahanmuutto (kotoutumiseen/kotouttamiseen liittyvät hankkeet sisältyvät tähän)
- palauttaminen ja vapaaehtoinen paluu

Ohjelma sisältää varsin laajasti erilaisia näkökulmia maahanmuuton kokonaisuuteen ja sen tavoitteet ovat pääosin todella kannatettavia. Keskusliitto tuo esiin näkemyksiä rahaston strategisista painotuksista ja rahaston merkityksestä kiristyneen politiikan kielteisten seurauksien korjaamisessa, sekä joitain huomioita erityistavoitteiden tasolla.

Lastensuojelun Keskusliiton lausunto

Lastensuojelun Keskusliitto kiinnittää ensinnä huomiota eräänlaisiin painopisteväärityksiin. Ensinnäkin ja Suomen demografinen tilanne edellyttää paradigmanmuutosta: **maahanmuuttajat tulisi nähdä mahdollisuutena eikä uhkana**. EU:n ja Suomen kiristynyt turvapaikkapolitiikka ja Suomen hidas herääminen ulkomaisen työvoiman tarpeeseen näkyvät myös tämän ohjelman painotuksissa. Ohjelmassa olisi hyvä näkyä selvästi painotus kotoutumisen ja osallisuuden tukemiseen.

Toinen ongelmallinen painopiste on, että **valtaosa rahaston varoista tullaan jälleen käyttämään normaaliin viranomaistoimintaan ja sen kehittämiseen. Minkä verran jaa tilaa kansalaisjärjestöjen hankkeille?** Järjestöillä on merkittävä rooli esimerkiksi kotoutumisen tukemisessa, koska ne toimivat ruohonjuuritasolla lähellä ihmisiä. Jos painotus tulee suoraan EU:n linjasta, tämä olisi hyvä kertoa. Ylipäätään **ohjelmassa olisi hyvä tuoda esille selkeämmin rahaston konteksti, eli mitkä ovat tavoitteet EU:n tasolla, ja kuinka paljon ohjelmissa on kansallista liikkumavaraa.**

Tähän kiinnittyy myös mm. laillisen maahanmuuton käsite. EU:n kielessä esiintyvä käsite tulee luonnollisesti myös rahastojen tavoitteisiin mukaan. Se kuitenkin se asettaa helposti vastakkain humanitäärisen maahanmuuton ja muun maahanmuuton, jälkimmäisen tarkoittaessa etenkin työvoiman ja osaajien muuttoa. Käytämällä termiä laillinen maahanmuutto muista kuin pakolaisista ja turvapaikanhakijoista saatetaan huo- maamatta tulla vahvistaneeksi vastakkainasettelua ja vaarana on, että humanitäärinen maahanmuutto nähdään jopa laittomana. Se, että EU on tehnyt alueelleen tulemisen vaikeaksi, ei tee turvapaikan hakemisesta laitonta. Suojelua hakevat tarvitsevat myös nimenomaan laillisia väyliä päästä EU:n alueelle. Ohjelman rakennetta ei varmasti voi muuttaa tältä osin, mutta jos tätä vastakkainasettelua on mahdollista lieventää sanavalinnoilla tai käsitteen määrittelyillä, se voisi olla paikallaan.

Ohjelmaluonnoksesta puuttuu sisällysluettelo, mikä tekee siitä hieman vaikealukuisen. Lukija ei löydä helposti esimerkiksi sellaista merkittävää rahoituskohtaa kuin kiintiöpakolaisten vastaanotto – uudelleensijoittaminen ei näy otsikoissa, vaan sisältyy erityistavoitteen 1 pitkään ja monimutkaiseen alaotsikkoon ”Yhteistyön lisääminen kolmansien maiden kanssa muuttoliikkeen hallitsemiseksi jne.” Tarkoitus ei varmasti ole kiintiöpakolaisjärjestelmän merkityksen vähätteleminen, mutta tältä se voi vaikuttaa kokonaisuudessa. Jos otsikointi ja painotukset tulevat suoraan EU:n tasolta, eikä niihin voi vaikuttaa, se tulisi kertoa ohjelmassa.

Tilannekuva – ohjelmakauden toimintaympäristön muutoksia EU:n tasolla

Koska sisäasioiden rahastoja koskeva lakikin edellyttää, että ohjelmissa esitetään jäsenvaltion tärkeimpiä haasteita sekä perustelut valituille tavoitteille, haluaa keskusliitto kiinnittää huomiota Suomea koskeviin haasteisiin vielä tarkemmin niin kansallisella kuin EU:n tasollakin. Rahastolla on merkittävä mahdollisuus vastata noihin haasteisiin.

Parhailtaan jäsenmaiden käsittelyssä olevan EU:n säädöspaketin (Pact on Migration and Asylum) tarkoitus on yhdenmukaistaa ja tehostaa menettelyitä muuttoliikkeen hallinnassa. **Ohjelma ei tuo kuitenkaan esille paketista käytyä kriittistä keskustelua.** Säädöspaketin taustalla on EU:n huoli maahanmuuton hallinnasta, etenkin liittyen turvapaikanhakijoiden liikkumiseen EU:n sisällä jäsenmaasta toiseen sekä siihen, että kielteisen päätöksen saaneiden palautus on liian tehotonta. Ihmisoikeuksia puolustavat järjestöt Euroopassa ovat laajasti olleet huolissaan siitä, että ongelmiin yritetään vastata rajoitusten ja sanktioiden avulla sen sijaan, että pyrittäisiin aidosti löytämään ratkaisuja ongelmiin ja niiden juurisyihin.

Säädöspaketille on aito tarve: tilanne EU:n ulkorajoilla on inhimillisesti kestävä, eikä vastuunjakoa EU:n sisällä toimi, jolloin maahanmuuton paine kohdistuu muutamaasiin jäsenmaihiin. Säädöspaketti kuitenkin korostaa toimia, joissa alueelle pyrkivien ihmisten perus- ja ihmisoikeuksia ei riittävästi huomioida. Esitys toisi jäsenmaille pakollisia rajamenettelyjä normaalin turvapaikkaprosessin sijaan. Rajamenettelyihin liitettäisiin vielä erityisiä seulonnamenetttelyjä, joihiin todennäköisesti liittyisi säilöönottoa. Esityksen mukaan myös perheidensä mukana tulevat, yli 12-vuotiaat lapset pidettäisiin rajalla ja heidän liikkumisvapauttaan rajoitettaisiin seulonnan ajan.

Suunnitelluissa menettelyissä on piirteitä, jotka saattavat itse asiassa vaarantaa oikeuden hakea turvapaikkaa ja saada yksilöllinen käsittely hakemukselle. Rajamenettelyt asettaisivat joka tapauksessa huomattavia haasteita oikeudelliselle avulle ja tuomioistuinmenettelylle. Kun raja- ja seulonnamenetttelyiden suorana jatkeena olisi vielä erityinen paluuprosessi, heikkenisi turvapaikanhakijoiden asema huomattavasti.

Turvapaikanhakijoiden palauttamiseen keskittyminen vaikuttaakin korvaavan tavoitteet vastuunjaosta ja solidaarisuudesta. Jäsenmaat voisivat jatkossa välttyä ottamasta turvapaikanhakijoita toisista maista osallistumalla sen sijaan yhteisiin palautustoimiin monimutkaisen yhteisvastuumekanismin kautta. Komission ehdotus ei näin ollen vastaa Dublin-järjestelmän perusongelmaan, sillä saapumismaa säilyisi vastuuvaltion määrittämisen kriteerinä jatkossakin, ja valtaosan turvapaikanhakijoista vastaanottaisivat edelleen Välimeren maat.

Komission säädöspaketin esityksessä on periaatteessa myös hyviä piirteitä ja tavoitteita, kuten uudelleensijoittamisen eli kiintiöpakolaisten vastaanoton edistäminen, Välimeren hukkumisten ehkäisy meripelastuksen kehittämällä, periaatteellinen jäsenvaltioiden solidaarisuus, perusoikeusmonitorointi sekä sitoutuminen ehdottomaan palautuskieltoon. Näitä tavoitteita ei kuitenkaan täsmennetä ja vahvisteta riittäväällä tavalla. Tällaisenaan jo komission ehdotus on omiaan kiristämään EU:n turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaa, saati että jäsenvaltiot heikentävät pakettia entisestään. EU:n turvapaikkapolitiikassa komission ehdotukset ovat usein ottaneet kohtuullisen hyvin huomioon kolmansien perus- ja ihmisoikeudet, mutta jäsenvaltiot ovat sitten lainsäädäntöä käsiteltäessä usein vesittäneet tai kiristäneet komission ehdotuksia.

Kun vaikuttaa siltä, että EU:n maahanmuuttopolitiikka siis voi olla kiristymässä entisestään, niin voidaan ajatella, että EU:n rahastoilla olisi merkittävä tehtävä paikkailla EU-tason politiikan aiheuttamia kielteisiä vaikutuksia kolmansien maiden kansalaisten elämään ja korjata prosesseja myös kokonaisuuden kannalta tehokkaiksi. Tässä mielessä on tärkeää, että rahastoista rahoitetaan perus- ja ihmisoikeuksia edistäviä hankkeita, eikä keskitytä liiaksi esimerkiksi tehokkaaseen palauttamiseen.

Suomen tilanne ohjelmakaudelle tultaessa

EU:ssa vahvistuva trendi liittyen kansainvälisen suojelun myöntämiseen on ollut se, että jäsenmaat hakevat alhaisinta mahdollista tasoa ja pyrkivät minimoimaan ns. vetovoimatekijöitä. **Suomi on viime vuosina ollut osaltaan vahvistamassa suuntausta kiristämällä lainsäädäntöä ja keskittymällä oletettuihin väärinkäytöksiin ja turvapaikanhakijoiden määrän vähentämiseen.** Kansainvälisen suojelun ydin – oikeus hakea turvapaikkaa – on jäänyt sivummalle.¹

Vuoden 2015 turvapaikanhakijoiden määrään reagoitina tehdyt kiristykset ulkomaalaislakiin sekä samaan aikaan tapahtunut oikeusavun saatavuuden ja laadun heikkeneminen yhdistettynä Maahanmuuttoviraston työpaineeseen johtivat siihen, että ensinnäkin kaikki kansainvälistä suojelua ansainneet eivät sitä saaneet. Niinkään ulkomaalaislaista poistettiin mahdollisuus antaa humanitääristä suojelua niille, joiden kohdalla kansainvälisen suojelun kriteerien ei katsota täysin täyttyvän, mutta joita ei voida palauttaakaan kotimaan tilanteen takia. Niistä, jotka eivät uskaltaneet palata kotimaahansa, tuli paperittomia palvelujen ulkopuolelle.

Maahanmuuttovirastoon jätettyjen uusintahakemusten määrä kasvoi valtavasti. Vaikka uusintahakemusten tutkittavaksi ottamisen kynnyistä nostettiin (yli puolta hakemuksista ei ole edes tutkittu) ja sen käännyttämisen lykkäävä vaikutus poistettiin vuonna 2019, lähes puolet turvapaikkahakemuksista vuonna 2019 oli kuitenkin uusintahakemuksia, kuten ohjelmaluonnoksessakin mainitaan. Ihmisillä, jotka eivät voineet palata kotimaahansa, ei ole ollut muuta keinoa kuin jättää uusi hakemus, kun oikeusturvakeinotkaan eivät toimineet. Ihmiset eivät myöskään jättäneet hakemuksia turhan takia tai väärinkäyttäkseen järjestelmää: uusintahakemusten motiiveista kertoo jotain, että Pakolaisneuvonnan mukaan noin 800:lle kahden viime vuoden aikana uusintahakemuksen jättäneelle hakijalle myönnettiin kansainvälistä suojelua, vaikkei suojelun tarvetta ollut havaittu ensimmäisellä kierroksella. Ne, jotka ovat onnistuneet saamaan oikeusapua, saattavat vielä tänä päivänäkin saada lopulta myönteisiä päätöksiä. Pakolaisneuvonnan mukaan vastikään sai vuonna 2015 tullut hakija turvapaikan, pitkän valitusprosessin jälkeen.

Tilanne on selvästi huonontunut sekä inhimillisesti että myös yhteiskunnan resurssien käytön kannalta. Järjestelmän tehostamiseksi tarkoitetut muutokset johtivat itseasiassa siihen, että tarve muutoksenhakuun ja uusintahakemusten tekemiseen lisääntyi. Näin ollen lakimuutokset johtivat osin päinvastaisiin tuloksiin, kuin mihin niillä pyrittiin.²

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

Erityistavoite 1 pitää sisällään niin turvapaikka- kuin kiintiöpakolaisjärjestelmän. **Uudelleensijoittaminen (eli kiintiöpakolaisjärjestelmä) saa kuitenkin verrattain vähän huomiota ohjelman kokonaisuudessa.** Uudelleensijoittaminen voitaisiin nähdä myös osana erityistavoite 2:sta, sillä sehän on nimenomaan

¹ Pirjatanniemi, Elina; Lilja, Inka; Helminen, Maija; Vainio, Kristiina; Lepola, Outi ja Alvesalo-Kuusi, Anne (2021). Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden asemaan. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:10, Valtioneuvoston kanslia.

² emt. 229–236.

turvallinen laillisen maahanmuuton väylä. Ilmeisesti sen sijoittaminen erityistavoite 1:een kuitenkin tulee suoraan EU-säännöstöstä.

Tämä selittynee sillä, että maahanmuuton hallinta korostuu EU:n tasolla niin voimakkaasti, että sen vuoksi turvapaikkajärjestelmä saa suuren huomion myös rahoitusohjelmissa. Olisi kuitenkin toivottavaa, että Suomen ohjelma ottaisi paremmin huomioon kiintiöpakolaisjärjestelmän. Suomi on näyttänyt perinteisesti esi-merkkiä ja säilyttänyt järjestelmän, vaikkei vuosittain kiintiöön otettujen pakolaisten määrä olekaan muuttunut suuremmaksi pakolaisuuden kasvun myötä. **Uudelleensijoittaminen on kuitenkin turvallinen väylä ja hallittu tapa auttaa pakolaisia**, ja sen soisi yleistyvän EU:n alueella, jossa keskitytään pitkälti estämään ihmisten oma-aloitteista rajojen ylittämistä kolmansista maista. **Rahaston avulla tulisi kehittää edelleen kiintiöpakolaisjärjestelmää sekä kiintiöpakolaisten kotoutumista tukevien toimijoiden osaamista ja yhteistyötä.**

Ohjelmassa korostuu kauttaaltaan luottamus siihen, että digitaalisten välineiden kehittämisen kautta ratkaistaan monia ongelmia. Erityistavoitteen 1 kohdalla esitetään, että **turvapaikanhakijoiden oikeudellisen neuvonnan ja oikeusavun laadun varmistamiseksi otetaan käyttöön sähköisiä välineitä**. Oikeudellisen neuvonnan ja oikeusavun saatavuus ja laatu on ollut kriittinen kohta turvapaikkajärjestelmässä. Turvapaikanhakijoiden määrän kasvun aikaan tehtiin muutoksia, jotka johtivat oikeusavun saamisen ja laadun heikkenemiseen. Oikeusturvaa heikensi oikeusavustajien riittämätön määrä ja riittämätön asiantuntemus turvapaikka-asioissa, lakimiesten turvapaikkapuhutteluihin osallistumisen rajoittaminen sekä valitusaikeiden lyhentäminen³. **Tällaisiin ongelmiin ei vastata pelkästään sähköisten välineiden avulla**. Myöskään alkuvaiheen oikeudellista neuvontaa ei pitäisi jättää kokonaan sähköisten välineiden varaan.

Sähköisten palvelujen kehittämisessä tulee myös huomioida korostetusti eri taustoista tulevien mahdollisuudet ja valmiudet käyttää palveluja. Sähköisten palvelujen saatavuuteen ja saavutettavuuteen on kiinnitettävä erityistä huomiota, mutta tärkeää on tunnustaa myös, ettei ihan kaikkia palveluja voi siirtää verkkoon. Ohjelman sivulla 13 mainitaan myös koneellisen tulkkauksen käyttöönotto. Mahtaako koneellinen tulkkauksen olla riittävän kehittyntä, että sitä on hyvä käyttää turvapaikkaprosessissa? Prosessin toimilla on niin suuri oikeusvaikutus ihmisten elämään, että tulkkauksen laatu on oleellinen tekijä. Muutoin ohjelmassa mainittu tavoite tulkkauksen saatavuuden ja laadun kehittämisestä on tarpeellinen.

On erinomaista, että ohjelmassa tunnistetaan tarve löytää ja tukea erityisen haavoittuvassa asemassa olevia asiakkaita. Tarve on noussut esille etenkin vuoden 2015 hakemusruuhkan purkamisen yhteydessä, kun on havaittu, että haavoittuvassa asemassa oleva hakija on saattanut käydä koko hakemusprosessin läpi ilman että hänen erityisen tuen tarvettaan on tunnistettu. **On tärkeää tunnistaa haavoittuvassa asemassa olevat niin vastaanottojärjestelmässä kuin turvapaikkaprosessissa, kotouttamisessa kuin palauttamiseen liittyvissä toimissakin ja ohjata henkilöt oikean tuen piiriin mahdollisimman varhain.**

Niin ikään on tärkeää, että ohjelmassa huomioidaan lapsen etu turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmää koskeissa kehittämistoimissa. Lapsen oikeuksien toteutumisessa on puutteita ulkomaalaislain

³ Lepola, Outi (2018). Turvapaikanhakijat oikeusavun asiakkaina. Kohti yhdenvertaisia ja laadukkaita oikeusapupalveluita. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta, Policy brief 33/2018. <https://valtioneuvosto.fi/-/10616/selvitys-turvapaikanhakijoiden-oikeusavun-saamisessa-parannettavaa>

toimeenpanossa. Tuoreet selvitykset⁴ vahvistavat, että lapsen edun ensisijaisuus ei tällä hetkellä toteudu sen enempää turvapaikkamenettelyssä kuin perheenyhdistämisprosesseissaakaan.

Erityistavoite 1:n kohdalla mainitaan erityisen paljon toimintoja, jotka herättävät kysymyksen siitä, voiko näillä EU-rahastoilla olla epätoivottu sivuvaikutus: voiko olla niin, että valtiolta ei ohjata tarpeellista ja riittävä rahoitusta tiettyihin toimintoihin, koska on nähty näitä toimintoja rahoitettavan EU-rahastoista? EU:ssa on toki järjestelmällisesti ja sovitusti suunniteltu esimerkiksi varautumista uuteen turvapaikanhakijoiden määrän äkilliseen kasvuun, ja on järkevää jakaa rahoitusta jäsenmaille sitä varten.

Turvapaikkaprosessissa käytettävän tulkkauksen määrä ja laatu taikka hakijoiden rekisteröinnissä käytettävien tietojärjestelmien kehitystyö kuulostaa vielä jotenkin sopivalta rahoitettavaksi hankevaroin. Mutta **kuuluuko AMIF-rahastosta todella tukea infrastruktuurin ylläpitämistä, kuten esimerkiksi sellaisia perusasioita kuin vastaanottokeskuksen tilojen kunnostus?** Ohjelmassa on esitetty, että vastaanotto- ja säilönnötkeskusten tilat ovat vanhoja ja niissä on pystytty huomioimaan huonosti liikuntaesteisiä. Eikö valtion viraston ohjauksessa olevissa tiloissa tulisi esteettömyyden olla perusvaatimus, ilman erityisiä EU-hankkeita?

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.

Niin kiintiöpakolaisten kuin turvapaikkajärjestelmän kautta tulleidenkin kotoutumisen tukemisessa on tärkeää varautua sote-uudistukseen ja tehtävien siirtymiseen maakunnille tai hyvinvointialueille. Uudistuksen yhteydessä on varmasti paljon yhteensovitettavaa kotouttamisen saralla, joten tämän tulisi näkyä myös AMIF-ohjelmassa. Tekstissä mainitaan monialaisen kotouttamista edistävän asiakastyön kehittäminen, mutta se teema voisi näkyä vahvemmin erityistavoite 2:n painopisteissä.

Kotoutumisen selonteon pohjalta tehtävät uudistukset kotoutumislakiin tulevat varmasti näkymään myös hankehakemuksissa. Tätä voitaisiinkin korostaa erityistavoite 2:n kohdalla vahvemmin. **Kotoutumislain ja sosiaalihuoltolain yhteensovittamisessa ja ohjeistuksessa on jonkin verran parantamisen varaa, ja tätä voitaisiin kehittää myös AMIF-rahoituksella.** Lastensuojelun Keskusliitto teki selvityksen⁵, jossa tarkasteltiin asiaa ilman huoltajaa tulleiden lasten ja nuorten kotoutumispalvelujen näkökulmasta ja havaittiin, että näillä **lapsilla on palvelutarpeita, joita ei aina välttämättä tunnisteta tai joihin ei osata vastata.** Vaikuttaa siltä, ettei lainsäädäntö ole riittävän täsmällistä ja selkeää, minkä vuoksi kotoutumislain ja sosiaalihuoltolain toimeenpano ei ole johdonmukaista ja näiden rajapinnoille voi jäädä väliinputoajia. **AMIF-rahoituksella voitaisiin kehittää ohjausta ja osaamista.** Tämän vuoksi ohjelman kotoutumista käsittelevän osion tavoitteisiin tehty kirjaus on tärkeä: lisätään ilman huoltajaa tulleiden parissa työskentelevien osaamista sekä varmistetaan sujuva tiedonvaihto ja yhteistyön toimintamallit eri hallinnonalojen ja ammattilaisten kesken.

⁴ Pirjatanniemi & al. 2021 sekä Finnish Refugee Advice Centre and UNHCR. Family Reunification Practices in Finland A report by the Finnish Refugee Advice Centre, 15 March 2021. <https://www.pakolaisneuvonta.fi/pakolaisneuvonnan-selvitys-suomen-perheen-yhdistamiskaytannot-eivat-takaa-kansainvalista-suojelua-saaneille-oikeutta-perhe-elamaan-perus-ja-ihmisoikeuksien-edellyttamalla-tavalla/>

⁵ Martiskainen & Toivonen (2019). Kotoutumisen polku. Ilman huoltajaa tulleiden lasten oikeudet, tarpeet ja palvelut. Lastensuojelun Keskusliiton verkkojulkaisu 6/2019. https://www.lskl.fi/materiaali/lastensuojelun-keskusliitto/Kotoutumisen_polku_.pdf

Erytystavoite 2:n kohdalla mainitaan yhtenä osana toimenpiteet, joilla helpotetaan laillista maahantuloa ja oleskelua unionissa. **Yksi laillinen maahantulon väylä kuitenkin puuttuu, nimittäin perheenyhdistäminen. Hallitusohjelmassa luvataan selvittää perheenyhdistämiseen liittyviä ongelmia, ja näihin tulisi tarttua myös AMIF-ohjelmassa.** Lainsäädännön lisäksi perheenyhdistämisessä on paljon käytännön esteitä, joihin voitaisiin etsiä ratkaisuja viranomaisyhteistyöllä toteutettavien AMIF-hankkeiden avulla.

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

Ohjelmaluonnoksen mukaan ”arvioidaan mahdollisuutta uusien säilöönnotolle vaihtoehtoisten toimien kehittämiseen”. Tämä pitäisi kirjata vahvemmin. **Vaikka lainsäädäntö ei ole edennyt säilöönnoton vaihtoehtojen kehittämisessä, tulisi kehittämistyö aloittaa tämän osalta.** Lapsen säilöönnottoa ei ole saatu yrityksistä huolimatta kiellettyä Suomessa. Huoltajan seurassa kaiken ikäinen lapsi voidaan ottaa säilöön – vaihtoehdot perheille puuttuvat. Myös ilman huoltajaa tullut 15-vuotta täyttänyt voidaan ottaa säilöön maasta poistamisen varmistamiseksi. Vaihtoehdoksi tarkoitettu vuonna 2016 säädetty Ulk.lain 122 a §:n mukainen lapsen asumisvelvollisuus ei ole todellinen vaihtoehto, eikä olekaan tullut käyttöön – miten lasten huolenpidosta ja hoivasta vastaavat alaikäisyksiköt voisivatkaan ryhtyä rajoittamaan lapsen liikkumisvapautta.

Ohjelmassa mainitaan palautettavien perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen sekä erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden turvallisen paluun varmistaminen. **Lapset ovat yksi haavoittuvassa asemassa olevista ryhmistä. Keskusliitto näkee, että ohjelmasta tulisi tukea kehittämistyötä, jossa tunnistettaisiin ja korjattaisiin puutteita lapsen edun arvioinnissa.** Lasta koskevissa päätöksissä lapsen etu on arvioitava laaja-alaisesti ja yksilöllisesti. Tämä jää helposti tekemättä, jos lapsi kulkee vain huoltajansa hakemuksessa mukana eikä hänelle tehdä omaa päätöstä. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan jopa vastasyntyneen kohdalla käännyttäminen edellyttää lapselle tehtyä yksilöllistä ja perusteltua käännyttämisspäätöstä⁶.

Vapaaehtoisen paluun rahoittamiseen on liittynyt suuria haasteita EU-rahastojen alusta saakka. Paluuta edistäviin hankkeisiin tulee aina osoittaa rahoitusta EU:lta, vaikka Suomen tilanne on erilainen moneen muuhun maahan verrattuna. Suomeen suuntautuu kaiken kaikkiaan kovin vähän maahanmuuttoa eurooppalaisittain vertailtuna, ja tänne saakka päätyvät eivät välttämättä ole halukkaita palaamaan vapaaehtoisesti. Viranomaisten toimesta tehtävä ns. pakkopalauttaminen puolestaan toimii verrattain tehokkaasti. Ohjelmassakin tunnustetaan se tosiasia, että ohjelmasta aiemmin rahoitetuilla hankkeilla ei ole ollut suoranaisia vaikutuksia vapaaehtoisesti palaavien määrään osaltaan siksi, että tärkeimpien kohdemaiden turvallisuustilanne heikkeni. Tästä huolimatta todetaan, että vapaaehtoisen paluun houkuttelevuutta on tarve vahvistaa. Mistä tämä tarve tulee? Kun humanitäärisen suojelun käsite poistettiin ulkomaalaislaista, jäi ihmisiä maahan vailla minkäänlaista statusta. Heitä ei voitu pakkopalauttaa kotimaahansa sen heikon turvallisuustilanteen vuoksi. **Kun ihmiset eivät kerta kaikkiaan voi palata kotimaahansa, eivät he myöskään tartu paluuhjelmien luomiin erilaisiin houkuttimiin. Tämä johtaa siihen, että vapaaehtoiseen paluuseen varattua rahoitusta uhkaa jäädä taas käyttämättä. Jos tässä on kansallista liikkumavaraa, tulisi varoja käyttää mieluummin toisiin tarkoituksiin, enne kaikkea kotoutumisen tukemiseen.**

⁶ EOAK/5948/2016, 25.5.2018. Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu. Lapsen käännyttäminen ilman oleskelulupa- ja käännytyispäätöstä. <https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/5948/2016>