

Årlig rapport om migrations- och asylpolitik FINLAND 2014



Delfinansierad av
Europeiska Unionen

Årlig rapport om migrations- och asylpolitik

Finland 2014

Utgivare:

Europeiska migrationsnätverket 2014

Undersökningsansvariga:

Överinspektör Jutta Saastamoinen (Nationella kontaktpunkten i Finland)

Nationella samordnaren Kielo Brewis (Nationella kontaktpunkten i Finland)

Rapporten har publicerats och tryckts på finska och engelska med följande ISBN-koder:

ISBN 978-952-5920-41-3 (PDF)

ISBN 978-952-5920-42-0 (Inb.)

Europeiska migrationsnätverket (EMN) grundades genom Rådets beslut den 14 maj 2008. Rådet får ekonomiskt stöd från Europeiska unionen. Europeiska migrationsnätverkets mål är att svara på behovet av information om migrations- och asylfrågor hos samfundets organ samt medlemsstaternas myndigheter och verk. EMN producerar aktuell, neutral, tillförlitlig och jämförbar information som stöd för den politiska planeringen i Europeiska unionen och dess medlemsstater. EMN ger dessutom allmänheten information om de aktuella frågorna.

Innehåll

Sammanfattning	4
1. Inledning	7
1.1. Asyl- och migrationsförvaltningens struktur i Finland	7
2. Allmän utveckling som gäller asyl och migration	9
3. Laglig invandring och migration	10
3.1. Arbetsrelaterad invandring	10
3.2. Familjeåterförening	15
3.3. Studerande.....	19
3.4. Återflyttare	20
3.5. Integration	21
3.6. Medborgarskap	23
3.7. Hantering av invandring och migration	25
3.8. Administrativa förändringar.....	26
4. Internationellt skydd och asyl	27
4.1. Asylsökande och beslut som har fattats	27
4.2. Kvotflyktingar	33
4.3. Mottagande	35
4.4. Administrativa förändringar	36
5. Ensamkommande minderåriga asylsökande och andra personer i utsatt ställning	37
5.1. Ensamkommande minderåriga asylsökande.....	37
5.2. Andra personer i utsatt ställning	39
6. Bekämpning av människohandel	40
7. Invandrings- och utvecklingspolitik	42
8. Irreguljär migration	43
9. Återvändande	46
Källor	48

Sammanfattning

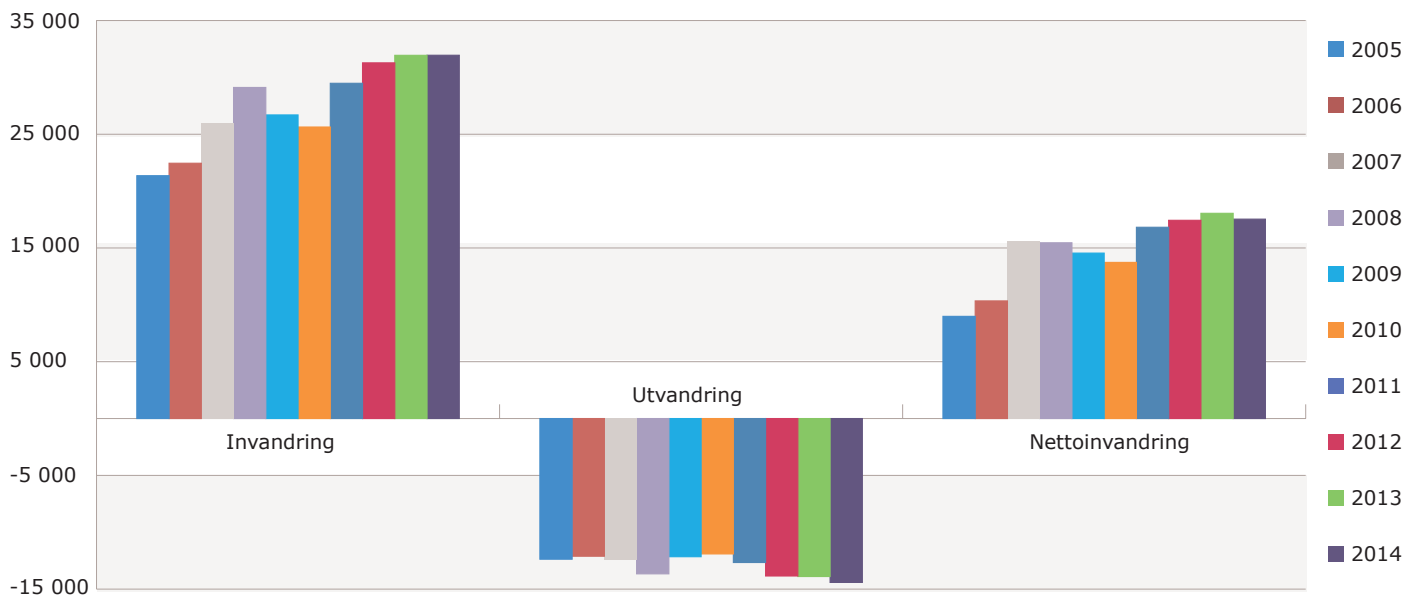
Enligt Statistikcentralen flyttade 31 950 personer från utlandet till Finland 2014. Antalet var ungefär det samma som året innan (2013: 31 940 personer). Av dem som flyttade till Finland var 43 procent EU-medborgare. Utvandrarerna var i sin tur 520 fler än föregående år: år 2014 flyttade 14 410 personer från Finland till utlandet (2013: 13 890 personer). År 2014 var nettomigrationen 17 540 personer, dvs. 510 färre än 2013.

Vid utgången av 2014 hade Finland 5 474 289 invånare. Invånarantalet ökade med 23 020 personer under året. **Nettoinvandringen utgjorde 76 procent av befolkningsökningen.** Den naturliga befolkning-

sökningen avtar, eftersom antalet födda sjönk redan för fjärde året i rad i Finland, samtidigt som antalet avlidna ökade jämfört med året innan.¹

År 2014 beviljade Migrationsverket ett första uppehållstillstånd åt 20 371 personer. Dessutom beviljade polisen ett första uppehållstillstånd åt 1 835 personer.² Totalt uppgick antalet första uppehållstillstånd som beviljades medborgare i tredje länder till 22 206.³

Sammanlagt har 11 145 EU-medborgare och familjemedlemmar registrerats.



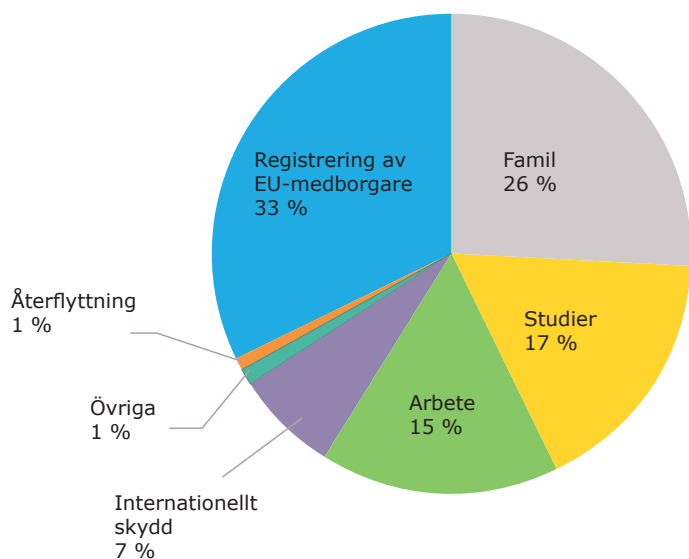
Källa: Statistikcentralen, Finlands officiella statistik (FOS): Befolkning

¹ Statistikcentralen, Finlands officiella statistik: Förhandsstatistik för befolkningen 2014

² De första uppehållstillstånd som beviljas av polisen är uppehållstillstånd som beviljats familjemedlemmar till finska medborgare. I fråga om ansökningar om ett första uppehållstillstånd för familjemedlemmar till finska medborgare avgör polisen dem som har anhängiggjorts i Finland.

³ Siffran inkluderar första uppehållstillstånd som beviljats av Migrationsverket och polisen.

Registreringarna av EU-medborgare och första uppehållstillstånd som beviljats medborgare i tredje länder enligt ansökningsgrund 2014



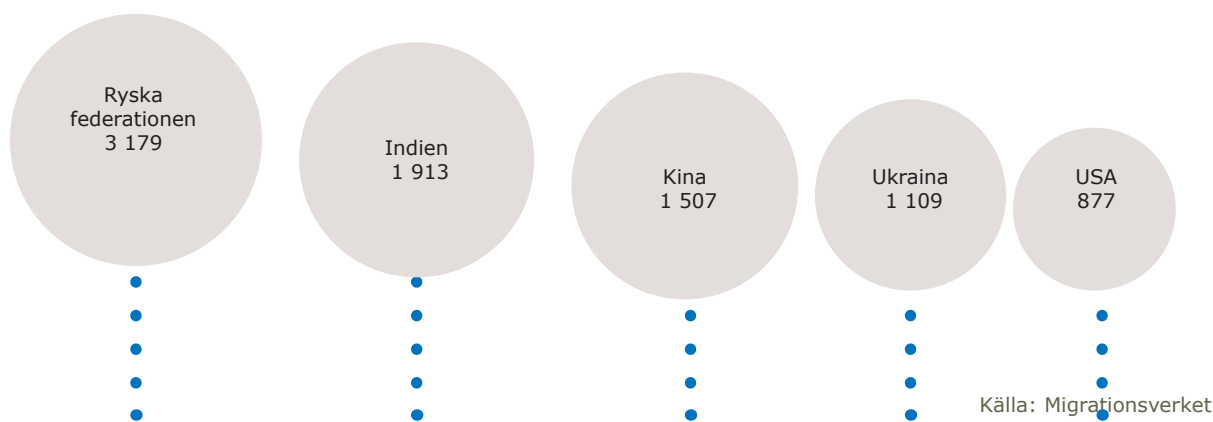
Källa: Migrationsverket och polisen

Av schemat ovan framgår det att **EU-medborgarna var den största enskilda gruppen som registrerade sitt uppehåll i Finland** år 2014. I fråga om tredje länders medborgare utgjorde familjeband den vanligaste grunden för invandring. 8 609 personer beviljades ett första uppehållstillstånd på grund av familjeband.⁴ På grund av studier beviljades 5 611 personer ett första uppehållstillstånd och på grund av arbete 5 062 personer. I asylprocessen beviljades 1 346 personer positiva beslut. Av dessa beviljades 993 internationellt skydd och 353 uppehållstillstånd enligt någon annan grund.⁵ Utöver dessa beviljades 276 återinflyttare uppehållstillstånd i Finland. För 272 personer beviljades uppehållstillstånd enligt

någon annan grund än de ovan nämnda. I fråga om de olika grunderna för beviljande av uppehållstillstånd observerades ingen större förändring jämfört med föregående år. Det enda undantaget utgjordes av återinflyttningen till Finland, vilken visade en klar nedgång. Största delen av de första uppehållstillstånden beviljades ryssar (3 179), indier (1 913), kineser (1 507), ukrainare (1 109) och amerikaner (877).⁶

Om sökanden redan vistas i Finland och ansöker om fortsatt uppehållstillstånd, avgörs ansökan av polisen. Polisen beviljade 25 957 fortsatta uppehållstillstånd.

Beviljade första uppehållstillstånd, de fem största nationaliteterna



Källa: Migrationsverket

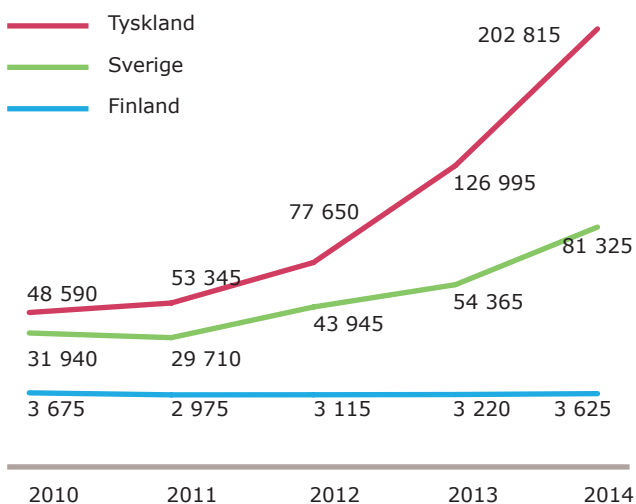
⁴ Siffran inkluderar första uppehållstillstånd på grund av familjeband som beviljats av Migrationsverket och polisen.

⁵ De övriga positiva besluten som avgjorts i ett asylförfarande omfattar till exempel en individuell mänsklig orsak och uppehållstillstånd som beviljats för att förhindra ett avlägsnande från landet. Siffran inkluderar dessutom enskilda uppehållstillstånd som grundar sig på familjeband, arbete eller något annat.

⁶ De enligt medborgarskap specificerade siffrorna omfattar första uppehållstillstånd som beviljats av Migrationsverket och som sökts genom ett uppehållstillstånds-förfarande. De siffror som uppgetts inkluderar inte första uppehållstillstånd som beviljats i Migrationsverkets asylförfarande och inte heller första uppehållstillstånd som beviljats av polisen.

Totalt sökte 3 651 personer asyl i Finland. **Antalet asylsökande ökade något jämfört med året innan** då 3 238 asylansökningar lämnades in. I Finland är dock ökningen i antalet asylsökande mycket måttlig jämfört med situationen i många EU-länder: i hela EU-området ökade antalet asylsökande 2014 med cirka 40 procent jämfört med året innan. Av EU-länderna var det Tyskland och Frankrike som tog emot mest asylsökande. I schemat nedan visas hur antalet asylansökningar har utvecklats i Tyskland, Sverige och Finland 2010–2014.

Asylansökningar 2010–2014 Tyskland, Sverige och Finland



Källa: Eurostat (talen skiljer sig något från de tal som migrationsmyndigheterna har publicerat. Det beror på olikheter i definitionerna).

Den nya **lagen om likabehandling** som trädde i kraft i början av 2015 kan nämnas som en betydande reform i migrationslagstiftningen.⁷ Också lagen om registrering av utländsk medborgare reviderades. Till följd av lagändringen som trädde i kraft 1.3.2014 kan en **invandrare i dag få ett personnummer redan i samband med att uppehållstillstånd beviljas**. Tack vare personnumret blir det lättare att utträta ärenden i Finland.⁸

De mest centrala av **de legislativa förändringarna som bereddades 2014 var bland annat de före-**

slagna ändringarna i reglerna om utlänningsövervakning. Syftet med lagförslaget är att förtydliga principerna för utlänningsövervakningen och befogenheterna bland myndigheterna som utför övervakningen.⁹ År 2014 lämnades också ett lagförslag om **befästandet av systemet för frivilligt återvändande.** Sedan 2010 har Finland haft program för frivilligt återvändande. Syftet med programmen har varit att erbjuda personer som meddelats ett negativt asylbeslut eller återtagit sin ansökan möjligheten att frivilligt återvända till sitt hemland eller permanenta bosättningsland. I anslutning till samma regeringsproposition föreslås även ändringar i **villkoren för beviljande av tillfälligt uppehållstillstånd.** Det föreslås en skärpning av villkoren för beviljande av tillstånd så att tillfälligt uppehållstillstånd i fortsättningen inte beviljas för att förhindra en avvisning från landet, om ett frivilligt återvändande de facto vore möjligt.¹⁰ Dessutom **föreslås ändringar i lagstiftningen om tagande i förvar** av utlännings- och tagandet i förvar av minderåriga begränsas.¹¹

År 2014 skedde inga grundläggande förändringar i organiseringen av migrationsförvaltningens uppgifter. **Man började dock bereda en överföring av vissa uppgifter som åligger polisen till Migrationsverket.** Polisstyrelsen och Migrationsverket utredde på inrikesministeriets begäran möjligheterna för och effekterna av en överföring. Utredningen blev färdig i augusti 2014. I februari 2015 tillsatte inrikesministeriet ett projekt där ett förslag på uppgiftsöverföringen bereds. Som det nu ser ut kommer bland annat beviljandet av fortsatta uppehållstillstånd och permanenta uppehållstillstånd samt registreringen av EU-medborgare att överföras till Migrationsverket. I dag åligger dessa uppgifter polisen. Dessutom skulle överföringen gälla en del av de uppgifter i den första fasen av asylförfarandet som nu åligger polisen och Gränsbevakningsväsendet.¹²

Som ett exempel på genomförda organisationsförändringar kan nämnas att den tidigare minoritetsombudsmannen ändrades till diskrimineringsombudsmannen och diskrimineringsombudsmannens byrå flyttades från inrikesministeriet till justitieministeriets förvaltningsområde från och med 1.1.2015. Också delegationen för etniska relationer (ETNO) flyttades från inrikesministeriet och lyder nu under justitieministeriets förvaltning sedan 1.1.2015.¹³

⁷ Frågan behandlas i stycke 5.2. i rapporten

⁸ Frågan behandlas i stycke 3.5. i rapporten

⁹ Frågan behandlas i stycke 8. i rapporten

¹⁰ Frågan behandlas i stycke 9. i rapporten

¹¹ Frågan behandlas i stycke 5.1. i rapporten

¹² Frågan behandlas i styckerna 3.8. ja 4.4. i rapporten

¹³ Frågan behandlas i stycke 5.2. i rapporten

1. Inledning

Kontaktpunkten för Europeiska migrationsnätverket (EMN) i Finland har utarbetat denna policyrapport för år 2014. I rapporten beskrivs de viktigaste utvecklingarna i politiken och lagstiftningen som gäller invandrings- och asylfrågor samt redogörs för offentlig diskussion om ämnet. Referensperioden för rapporten är 1.1.2014–31.12.2014.

Europeiska migrationsnätverkets nationella kontaktpunkter producerar årligen en migrations- och asylpolitisk rapport där man beskriver migrations- och asylpolitikens utveckling och presenterar statistik från det aktuella året.¹⁴ Rapporteringen sker i två faser. I den första fasen av rapporteringen samlar kontaktpunkterna in migrations- och asylpolitisk uppföljningsinformation för Europeiska kommissionen. Kommissionen använder uppföljningsuppgifterna i sammanställningen av den årliga migrations- och asylpolitiska rapporten som omfattar hela EU. Kontaktpunkten i Finland samlade in uppföljningsinformationen genom att fördela rapporteringsansvaret för vart och ett tema mellan de ansvariga myndigheterna. Migrationsverket, inrikesministeriet, Polisstyrelsen, staben för Gränsbevakningsväsendet, arbets- och näringsministeriet, undervisnings- och kulturministeriet samt utrikesministeriet deltog i rapporteringen. Den nationella kontaktpunkten i Finland svarade för att samla in de statistiska uppgifterna.

Denna årliga policyrapport är den andra delen av rapporten. Den är avsedd framför allt för nationellt bruk. EMN:s årliga policyrapport är det enda dokumentet i Finland som sammanställer information om hur migrations- och asylfrågorna utvecklas. De viktigaste insikterna från den första delen av rapporteringen har inkluderats i denna rapport. I rapporten följer man dessutom upp den offentliga diskussionen om migration 2014 och presenterar de viktigaste trenderna i invandrings- och asylstatistiken. Europeiska migrationsnätverkets kontaktpunkt i Finland har sammanställt rapporten i enlighet med nätverkets allmänna anvisning om undersökningar. Europeiska migrationsnätverket publicerar även en separat statistiköversikt, Nyckeltal om immigration 2014.

I undersökningen har man som källor använt flera myndighetsrapporter om invandring som publicerats på internet, undersökningar, utlåtanden och pressmeddelanden. Anhängiga lagstiftningsprojekt

har följts upp med hjälp av statsrådets projektregister och riksdagshandlingar. År 2014 deltog kontaktpunkten även i många seminarier om migration i Finland och andra EU-länder i syfte att bilda nätverk med parter som producerar forskning om migration och samlar in information om pågående projekt.

Undersökningsterminologin grundar sig på migrationsvokabulären (EMN Glossary) som publiceras och upprätthålls av Europeiska migrationsnätverket.¹⁵ Undersökningens struktur och rubricering grundar sig på en modell som har avtalats tillsammans med Europeiska migrationsnätverket. Indelningen av rapportens temaområden tillämpas av Europeiska kommissionen och Europeiska migrationsnätverket.

1.1. Asyl- och migrationsförvaltningens struktur i Finland

Statsrådet styr migrationspolitiken och -förvaltningen med hjälp av målsättningar och av statsrådet godkända principbeslut som ingår i regeringsprogrammet. I inrikesministeriet ansvarar migrationsavdelningen för invandringsärenden för migrationsfrågor. I avdelningens uppgifter ingår beredning av politik och lagstiftning, övervakning av Migrationsverkets verksamhet samt deltagande i internationellt, europeiskt och nationellt samarbete gällande invandrings- och asylfrågor. Statsrådets kansli svarar för allmän samordning av EU-frågor. I enlighet med regeringsprogrammet tillämpar inrikesministeriet en aktiv, övergripande och konsekvent invandringspolitik, där full hänsyn tas till behovet av arbetskraft, invandrarnas varierande utgångspunkter och Finlands internationella förpliktelser. Inrikesminister Päivi Räsänen fastställer de centrala prioriterade områdena för verksamheten, de viktigaste riktlinjerna för verksamheten och resultatmålen som en del av inrikesförvaltningens verksamhets- och ekonomiplan. Migrationsförvaltningens anslag ingår i inrikesministeriets budgetförslag.

Inrikesministeriet svarar för beredningen av lagstiftningen om migrationspolitik samt migration och medborgarskap. I migrationsfrågor representerar inrikesministeriet Finland i Europeiska unionen och det internationella samarbetet.

Migrationsverket beviljar första uppehållstillstånd, behandlar asylansökningar, styr förläggningarnas verksamhet, beslutar om avvisning och utvisning, svarar

¹⁴ Genom Rådets förordning 2008/381/EG grundades EMN, och förordningen innehåller bestämmelser om rapporteringsuppgiften.

¹⁵ EMN Glossary, version 3.0, på adressen (20.2.2015) http://www.emn.fi/raportit/emn_glossary

för behandlingen av ansökningar om medborgarskap och beviljande av främlingspass. Migrationsverket lyder under inrikesministeriet.

Polisen övervakar att utlänningslagen iakttas, tar emot utlänningsansökningar, utreder asylsökandens identitet och resrutt, beviljar fortsatt uppehållstillstånd och registrerar EU-medborgarnas uppehållsrätt. Polisen verkställer också utvisnings- och avvisningsbeslut.

Gränsbevakningsväsendet övervakar in- och utresor samt genomför passkontroller. Tillsammans med polisen utreder Gränsbevakningsväsendet asylsökandens identitet och resrutt. Gränsbevakningsväsendet fattar efter behov visumbeslut vid gränsen.

Utrikesministeriet svarar för visumpolitiken. Finlands utlandsbeskickningar beviljar visa och tar emot anmälningar om medborgarskap och ansökningar om uppehållstillstånd.

Arbets- och näringsministeriet svarar för styrningen av integrationsfrågorna. Tillsammans med inrikesministeriet följer arbets- och näringsministeriet upp arbetskraftsinvandringens volym och struktur och utvecklar uppföljningsverktyg.

Närings-, trafik- och miljöcentralernas invandringsenheter svarar regionalt för uppgifter i anslutning till invandring, integration och goda etniska relationer.

Undervisnings- och kulturministeriets uppgift är att utveckla utbildningen för invandrare på olika utbildningsstadier. Undervisningsministeriets verksamhetsområde omfattar också ärenden gällande invandrarnas kultur, idrott och ungdomsarbete samt religion.

Utbildningsstyrelsen svarar för invandrarnas utbildningsfrågor och erkännande av utländska examina.

Social- och hälsovårdsministeriets uppgift är att främja invandrarnas hälsa och välfärd. Social- och hälsovårdsministeriet svarar för frågor i anslutning till invandrarnas uppehälle. Social- och hälsovårdsministeriet stöder invandrarnas integration i det finska samhället bland annat genom att utveckla social- och hälsovårdstjänster så att invandrarnas behov beaktas i dessa.

Kommunerna tillhandahåller den kommunala basservicen för invandrare som är permanent bosatta i kommunen precis som för andra kommuninvånare. Kommunerna beslutar också självständigt om mottagande av kvotflyktingar och asylsökande som erhållit uppehållstillstånd. I sitt integrationsprogram har flera kommuner fastslagit principer för invandrarnas integration.

Diskrimineringsombudsmannen¹⁶ ska främja likabehandling och ingripa i diskriminering. Diskrimineringsombudsmannens uppgift omfattar även att främja utlänningsrättigheter och ställning. Därtill har diskrimineringsombudsmannen en specialuppgift, dvs. att övervaka verkställigheten av avlägsnandet av utlänningsfrån landet och verka som den nationella människohandelsrapportören.

Medborgarorganisationer producerar olika tjänster, tillhandahåller hjälp och rådgivning för asylsökande samt arbetar för sin del med integration. Medborgarorganisationernas sakkunnighet i invandringsfrågor behövs i lagberedningen och utvecklingen av invandringspolitiken.

Utlänningslagen innehåller föreskrifter om inresa, invandring och avlägsnande från landet i fråga om utlänningsfrån landet. Det finns en särskild lag om tagande i förvar. Det samma gäller utlänningsregistret och användningen av detta. Om mottagande av en asylsökande föreskrivs i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd. Lagen om främjande av integration innehåller föreskrifter om integrationstjänster och -stöd. I medborgarskapslagen föreskrivs om villkoren för att få finskt medborgarskap.

Centrala lagar och förordningar om migration:

- Utlänningslagen (301/2004)
- Medborgarskapslagen (359/2003)
- Statsrådets förordning om medborgarskap (799/2004)
- Lagen om utlänningsregistret (1270/1997)
- Lagen om främjande av integration (1386/2010)
- Lagen om Migrationsverket (156/1995)
- Statsrådets förordning om Migrationsverket (193/2002)
- Lagen om likabehandling (1325/2014)
- Lagen om diskrimineringsombudsmannen (1326/2014)
- Lagen om diskriminerings- och jämställdhetsnämnden (1327/2014)
- Inrikesministeriets förordning om Migrationsverkets avgiftsbelagda prestationer (1022/2014)

¹⁶ Fram till 1.1.2015 minoritetsombudsmannen

2. Allmän utveckling som gäller asyl och migration

Migrationspolitiken i Finland grundar sig på det aktuella regeringsprogrammet samt den i juni 2013 publicerade strategin **Migrationens framtid 2020. I denna definieras de långsiktiga riktlinjerna för migrationspolitiken.**¹⁷ Parallellt med strategin sammanställdes ett åtgärdsprogram där man samlade konkreta åtgärder som kan följas upp i syfte att uppnå målen i strategin. Åtgärdsprogrammet publicerades i mars 2014.¹⁸

Riktlinjer i strategin Migrationens framtid 2020: 1. Ett öppet men tryggt Finland, 2. Var och en finner sin plats och 3. Mångfald är vardag.

Den första riktlinjen, "Ett öppet men tryggt Finland", omfattar en tanke om att den internationella rörligheten utgör en möjlighet för Finland. Som en konkret åtgärd effektiviserades 2014 till exempel kommunikationen om Finlands starka sidor som riktades till personer som försöker få arbete i Finland. Dessutom förbättrades möjligheterna för dem som avlagt en examen i Finland att få arbete i Finland. Den första riktlinjen omfattar även det ansvar som Finland har som en del av den internationella gemenskapen. Enligt denna princip höjdes Finlands flyktkvot (750 personer) med 300 personer för 2014. En motsvarande tilläggskvot har föreslagits även för 2015.

Den andra riktlinjen, "Var och en finner sin plats", fokuserar framför allt på integration, utbildning, sysselsättning och delaktighet i samhället. I enlighet med denna riktlinje inrättades vid arbets- och näringsministeriet 2014 ett kunskapscentrum för integration som ska stödja integrationsarbetet på lokal nivå. Dessutom utvecklades till exempel erkännandet av utlänningarnas examina. Uppmärksamhet fästes även vid diskriminering som förekommer i arbetslivet.

I den tredje riktlinjen, "Mångfald är vardag", konstateras att alla har likvärdiga rättigheter. Den nya lagstiftningen om likabehandling som trädde i kraft i början av 2015 förverkligar denna riktlinje.

I juni 2012 godkände regeringen **integrationsprogrammet som innehåller de prioriterade områdena i integrationen 2012–2015**. Det allmän-

na målet för programmet är att stödja invandrarnas delaktighet inom samhällets alla sektorer. De särskilda prioriterade områdena omfattar främjande av invandrarnas sysselsättning samt stöd för invandrabarn, -ungdomar, -familjer och -kvinnor.¹⁹

Av regeringen förutsätter riksdagen för varje valperiod en redogörelse för utlännings-, migrations- och integrationspolitiken och hur den fungerar. I enlighet med detta uppdrag publicerade inrikesministeriet och arbets- och näringsministeriet i februari 2015 en **översikt över migrations- och integrationspolitiken: Maahanmuuton ja kotouttamisen suunta 2011–2014 (Invandrings- och integrationstrend 2011–2014)**.²⁰ På grund av arbetsmängden i slutet av valperioden 2011–2015 hann riksdagen inte behandla redogörelsen. Den publicerade rapporten innehåller materialet som sammanställts för redogörelsen.

I maj 2014 ordnades europaparlamentsvalet. **Migrationen blev inte något särskilt synligt tema i Finlands euroval** jämfört med till exempel riksdagsvalet 2011. Migrationstemat behandlades dock även under eurovalkampanjen 2014. Konfrontationer mellan de olika partiernas kandidater kunde fortfarande observeras, även om dessa inte var så hetsiga som tidigare. Bland annat gränsbevakningen, EU:s gemensamma säkerhetspolitik och ansvarsfördelning, den fria rörligheten inom EU samt invandrarnas sociala förmåner utgjorde teman som skapade diskussion bland medborgarna och eurovalkandidaterna.²¹

I Finland ordnades varken nationella parlaments- eller presidentval 2014. Riksdagsvalet som ordnas våren 2015 dök dock upp i den politiska diskussionen i slutet av året. **Migrationen blir knappast något särskilt synligt valtema under riksdagsvalet 2015**. Bortsett från några personer i partiet som är kända för sina invandringskritiska åsikter har Sannfinländarna, som profilerade sig som ett invandrar- och eurokritiskt parti under riksdagsvalet 2011, inte fört fram migrationstemat på samma sätt som under valet 2011. De övriga partiernas villighet att profilera sig i invandrarfrågor på ett eller annat sätt tycks vara ännu mindre.

¹⁷ Inrikesministeriet, strategin Migrationens framtid 2020

¹⁸ Inrikesministeriet, strategin Migrationens framtid 2020, Åtgärdsprogram

¹⁹ Arbets- och näringsministeriet, Statens integrationsprogram, regeringens prioriterade områden 2012–2015

²⁰ Inrikesministeriet samt arbets- och näringsministeriet, Maahanmuuton ja kotouttamisen suunta 2011–2014 (Invandrings- och integrationstrend 2011–2014), Inrikesministeriets publikation 2/2015

²¹ Matti Välimäki, 5.12.2014, PowerPoint-presentation under evenemanget "Faktat puhuvat? Eurooppalainen maahanmuuttopolitiikka mediassa" (Fakta talar? Den europeiska migrationspolitiken i media) som ordnades av EMN och Europaparlamentets informationskontor i Finland

3. Laglig invandring och migration

3.1. Arbetsrelaterad invandring

Största delen av den utländska arbetskraften i Finland kommer till Finland inom ramen för fri rörlighet inom EU- och EES-området eller med stöd av ett visum eller visumfritt till exempel för säsongarbete. Majoriteten av dem som kommer till Finland för att arbeta behöver således inte ansöka om ett uppehållstillstånd i Finland.

År 2014 anhängiggjordes sammanlagt 6 050 ansökningar för första uppehållstillstånd på grund av arbete. År 2013 var motsvarande siffra 5 800, dvs. ökningen var cirka fyra procent jämfört med året innan.

Ett uppehållstillstånd på grund av arbete i Finland kan erhållas i två olika förfaranden: sökanden kan ansöka om antingen ett uppehållstillstånd för arbetstagare eller annat uppehållstillstånd för förvärvsarbete. Majoriteten av dem som ansöker om ett ar-

betsrelaterat uppehållstillstånd ansöker om uppehållstillstånd för arbetstagare. *Uppehållstillstånd för arbetstagare* söks i huvudsak av personer som utför arbetsprestationer, till exempel lokalvårdare och byggarbetstagare. Ansökan om uppehållstillstånd för arbetstagare avgörs i en process i två faser: Arbets- och näringsbyrån (TE-byrån) fattar först ett delbeslut om ansökan. TE-byråns delbeslut är en helhetsprövning som omfattar en bedömning av tillgången på arbetskraft,²² anställningsvillkoren samt arbetsgivarens och arbetstagarens förutsättningar. Efter TE-byråns delbeslut överförs det slutliga avgörandet av ansökan om uppehållstillstånd till Migrationsverket som bedömer huruvida de allmänna förutsättningarna för att bevilja uppehållstillstånd uppfylls.²³

Annat uppehållstillstånd för förvärvsarbete kan i sin tur beviljas personer som ska komma till Finland för att arbeta i vissa arbetsuppgifter som särskilt definieras i utlänningslagen. Dessa arbetsuppgifter omfattar till exempel specialist- och forskaruppgifter.²⁴ Annat uppehållstillstånd för förvärvsarbete avgörs i en process med en fas: avgörandet av ansökan omfattar inte ett delbeslut från TE-byrån.

Första uppehållstillstånd på grund av arbete 2014



Källa: Migrationsverket

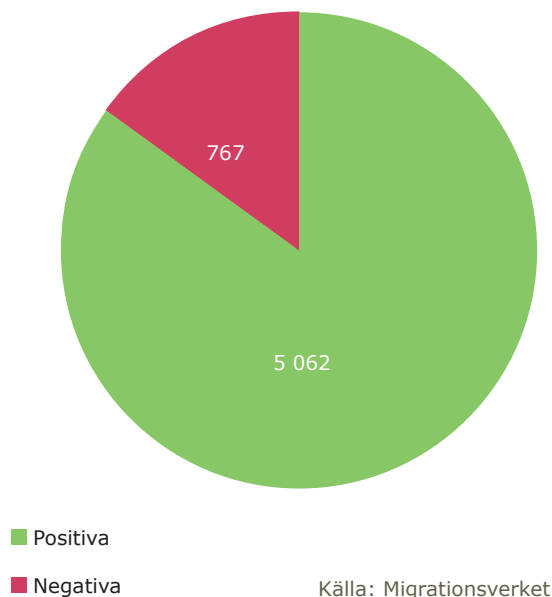
²² Med prövning som gäller tillgången på arbetskraft, dvs. den arbetskraftspolitiska behovsprövningen, avses TE-byråns bedömning av huruvida lämplig arbetskraft för det lediga jobbet finns på det egna arbetsmarknadsområdet (EU/EES-området) varifrån arbetstagarna primärt ska rekryteras. Närings-, trafik- och miljöcentralerna (NTM-centralsområdena) fastslår regelbundet de branscher där det råder brist på arbetskraft.

²³ Ansökan om ett första uppehållstillstånd avgörs av Migrationsverket. Om sökanden redan uppehåller sig i Finland och ansöker om ett tillfälligt uppehållstillstånd eller permanent uppehållstillstånd, avgörs ansökan av polisen.

²⁴ Listan över arbetsuppgifter finns på Migrationsverkets webbplats http://www.migri.fi/att_arbeta_i_finland/arbetstagare_och_arbete

År 2014 fattade Migrationsverket sammanlagt 5 829 beslut gällande ansökningar om första uppehållstillstånd på grund av arbete. Av dessa var 5 062 positiva (87 procent) och 767 negativa (13 procent).

Beslut på ansökningar om första uppehållstillstånd på grund av arbete



UTVECKLINGSÅTGÄRDER

EU:s direktiv om kombinerade tillstånd²⁵ har implementerats i Finland. Lagändringarna trädde i kraft 1.1.2014. Syftet med direktivet är att förenkla ansökan om arbetsrelaterat uppehållstillstånd och arbetstillstånd i anslutning till detta så att båda beviljas i ett förfarande med en ansökan. I Finland var förfarandet till denna del i enlighet med direktivet redan före implementeringen. En central ändring inom inrikesministeriets förvaltningsområde gällde dock behandlingstiden för arbetsrelaterade uppehållstillstånd: **i fråga om arbetsrelaterade tillstånd som ansöks av tredje länders medborgare måste myndigheterna i dag fatta beslut inom fyra månader.**

I samband med implementeringen av direktivet gjordes också andra lagändringar: Regleringen om arbete i utlänningslagen förenklades, och i lagen inklu-

derades bland annat definitioner av olika arbetsrelaterade uppehållstillstånd samt arbetsrätt. Förutsättningarna för att bevilja uppehållstillstånd ändrades dock inte på något sätt. Direktivet ledde till ändringar även i social- och hälsovårdslagstiftningen till följd av att innehavare av det kombinerade tillståndet ska bemötas likvärdigt i förhållande till medlemsstatens medborgare inom vissa områden av den sociala tryggheten. Lagarna om folkhälsovården, den specialiserade sjukvården, hälso- och sjukvård samt lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn ändrades. Inom miljöministeriets förvaltningsområde gjordes dessutom några ändringar i lagstiftningen som gäller likvärdigt bemötande i fråga om tillgången till bostäder.

Implementeringen av ICT-direktivet²⁶ **samt direktivet om säsongarbetare**²⁷ **ska inledas vid** inrikesministeriet. Det så kallade ICT-direktivet (intra corporate transferees directive) gäller förflyttning av anställda inom multinationella företag från länder utanför Europeiska unionen till EU-området och från en medlemsstat i unionen till en annan hos samma arbetsgivare. Rätten att röra sig enligt direktivet omfattar företag som har hemvist utanför EU och som skickar sina direktörer och experter till sina egna enheter inom EU-området. I praktiken innebär verkställigheten av direktivet att man efter att ha fått tillstånd att arbeta i ett EU-land också har rätt att arbeta i en annan medlemsstat eller flera medlemsstater. Målet är i synnerhet att förbättra möjligheterna för företag i högteknologibranscher att utvidga sin verksamhet inom Europeiska unionen. Genom direktivet om säsonganställning harmoniseras villkoren för inresa i fråga om säsongarbetare och förbättras deras rättigheter i hela EU. Med säsongarbetare avses arbetstagare som är stadigvarande bosatta utanför EU och som kommer till landet för att tillfälligt arbeta en kort tid i branscher där behovet av arbetskraft varierar enligt årstiderna. Sådana branscher är till exempel jordbruk och turism. Direktivet omfattar endast sådana arbetstagare som har ett anställningsförhållande. Med säsongarbetare avses sålunda inte till exempel skogsbärplockare. För närvarande kommer cirka 10 000–12 000 säsongarbetare enligt direktivet till Finland årligen. Direktivet förväntas inte påverka antalet.

Arbetsrelaterad invandring anses vara viktig med tanke på en fungerande arbetsmarknad och den ekonomiska tillväxten i Finland. I fråga om ålders-

²⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/98/EU av den 13 december 2011, om ett enda ansökningsförfarande för ett kombinerat tillstånd för tredjelandsmedborgare att vistas och arbeta på en medlemsstats territorium och om en gemensam uppsättning rättigheter för arbetstagare från tredjeland som vistas lagligen i en medlemsstat.

²⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/66/EU av den 15 maj 2014 om villkor för inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare inom ramen för företagsintern förflyttning av personal

²⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/36/EU av den 26 februari 2014 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för säsonganställning

strukturen är invandrarbefolkningen yngre än urbefolkningen.

I och med att de stora åldersgrupperna försvinner från arbetsmarknaden i Finland kommer invandrarna i hög grad att påverka försörjningsförhållandet i framtiden. I strategin Migrationens framtid 2020 konstateras det att Finland behöver aktiv, planmässig och fokuserad arbetsrelaterad invandring för att kunna klara sig i den föränderliga världen. Enligt åtgärdsprogrammet i strategin **bör kommunikationen om Finlands öppenhet, starka sidor och attraktionsfaktorer effektiviseras**. Arbets- och näringsministeriet har också för avsikt att tillsätta en samordningsgrupp för effektivisering och samordning av informationen för invandrare.

Det ESF-finansierade utvecklingsprogrammet rörande arbetskraftsinvandring, stödstrukturen Matto, fortsatte sin verksamhet fram till slutet av 2014. **Webbplatsen WorkinFinland**, som främst är avsedd för jobbsökning, togs i användning som en del av stödstrukturen Matto.²⁸ Avsikten är att information om Finland som arbetsland ska koncentreras till webbplatsen. Dessutom sammanställde arbets- och näringsministeriet **guiden Jobba i Finland** för arbetstagare och företagare som är intresserade av Finland.

I åtgärdsprogrammet i strategin Migrationens framtid 2020 betonas betydelsen av prognoser om arbetskraftsbehovet. Enligt åtgärdsprogrammet ska prognosinformation av utbudet och efterfrågan på arbetskraft samt behovet av utländsk arbetskraft produceras inom samtliga strategiska områden. Prognosinformation ska produceras regelbundet och den skall finnas offentlig tillgänglig på internet. Tre gånger om året publicerar arbets- och näringsbyråerna yrkesbarometern som används för att bedöma utbudet och efterfrågan på arbetskraft samt balansen mellan dessa i olika yrken och i olika delar av Finland.

Man strävar efter att **fokusera** den internationella rekryteringen **till branscher där det råder brist på arbetskraft**. Social- och hälsovårdsbranschen är den största sysselsättaren i Finland. Under de senaste åren har också social- och hälsovårdstjänsterna lidit mest av bristen på arbetskraft, medan det rått ett överutbud på arbetskraft inom andra branscher. Enligt den senaste yrkesbarometern 2014 verkar det dock som om bristen på arbetskraft lättar

inom social- och hälsovårdsbranschen. I juni 2014 rådde det fortfarande brist på sjuksköterskor i hela landet, men barometern i oktober visar att det inom vissa branscher till och med finns ett överutbud på sjuksköterskor. Brist förekommer främst inom de befolkningsrika områdena, till exempel i Nyland och i Egentliga Finland.

I den senaste utvärderingen omfattar förteckningen över yrken inom vilka brist på arbetskraft råder främst hälso- och sjukvårdsyrken, trots att utbudet och efterfrågan utjämnas.

Man har också försökt fokusera den internationella rekryteringen till social- och hälsovårdsyrken. Hösten 2014 tillsatte social- och hälsovårdsministeriet en arbetsgrupp som skulle sammanställa rekommendationer om de etiska principerna för internationell rekrytering. Arbets- och näringsministeriets strategiska program för den näringspolitiska utvecklingen av vård- och omsorgstjänsterna, HYVÄ, fortsatte 2014. En av åtgärderna i HYVÄ-programmet är att utveckla en internationell verksamhetsmodell för social- och hälsovårdstjänsterna. Inom ramen för programmet bereds som bäst ett informationspaket om den internationella rekryteringen inom social- och hälsovårdsbranschen för webbplatsen workinFinland. På våren startade dessutom en omsorgsassistentutbildning för invandrare i Finland inom mer än tio NTM-centralområden. Man har fått positiv respons från områdena.²⁹

År 2014 gjorde arbets- och näringsministeriet en kartläggning av diskriminering och ojämlik behandling i arbetslivet. I undersökningen "Työ syrjinnän seuranta Suomessa" (Uppföljning av arbetsdiskriminering i Finland) som publicerades i december 2014 har en modell för uppföljningen av arbetsdiskriminering skapats. Undersökningen är en fortsättning på undersökningen "Diskriminering på den finländska arbetsmarknaden: en översikt och ett fältexperiment om rekryteringsdiskriminering" som publicerades 2012 och där man rekommenderade en systematisk och enhetlig informationsinsamling för att möjliggöra en långsiktig uppföljning av arbetsdiskriminering.³⁰

Utifrån de diskrimineringsgrunder som förbjuds i lagen fastställs diskrimineringsgrunderna för granskningen. Dessa omfattar kön, ålder, etniskt eller nationellt ursprung, medborgarskap, språk, religion, övertygelse, åsikt, politisk verksamhet, fack-

²⁸ www.workinFinland.fi

²⁹ Arbets- och näringsministeriet, pressmeddelande 3.12.2014, Hoiva-avustajan koulutus maahanmuuttajille lähtenyt hyvin käyntiin (God start på omsorgsassistentutbildningen för invandrare)

³⁰ Liisa Larja, Johanna Warius, Liselott Sundbäck, Karmela Liebkind, Irja Kandolin, Inga Jasinskaja-Lahti, Discrimination in the Finnish Labour Market – An Overview and a Field Experiment on Recruitment, Publications of the Ministry of Employment, and the Economy, Employment and Entrepreneurship 16/2012

förbundsverksamhet, familjeförhållanden, hälsotillstånd, funktionshinder, sexuell läggning och annan orsak som anknyter till individen. I sammanfattningen av undersökningen konstateras det att det etniska och nationella ursprunget visat sig vara en av de vanligaste diskrimineringsgrunderna. Enligt undersökningen uppmärksammar uppgifterna om diskrimineringen i arbetslivet om att det fortfarande krävs arbete för icke-diskriminering.³¹

Varje år kommer mer än 4 000 skogsbärplockare till Finland, och av dessa är majoriteten från Thailand. De utländska bärplockarnas ställning har skapat diskussioner i Finland. För närvarande utför skogsbärplockarna inte arbetet i ett anställningsförhållande i Finland. Plockarna som kommer från utlandet till Finland betalar i allmänhet cirka 1 600 € till bärköparbolaget som ordnar resan eller samordnaren som representerar bolaget. Beloppet täcker resorna, visumet, myndighetsavgifterna och samordnarens arvode. För den utländska plockaren kan plockningen misslyckas av olika orsaker och resan ge upphov till en förlust. År 2013 gick tiotals personer med förlust, och hela bärplockargruppens inkomster blev relativt låga. Detta gav upphov till problem som också fick publicitet i Finland. Den 7 oktober 2013 beställde arbets- och näringsministeriet en utredning om de utländska skogsbärplockarnas arbetsförhållanden. Markku Wallins utredning **Ehdotuksia ulkomaalaisten metsämarjanpoimijoiden olosuhteisiin liittyvien epäkohtien korjaamiseksi (Förslag för att avhjälpa missförhållandena i anslutning till de utländska skogsbärplockarnas förhållanden, på finska)** blev färdig i februari 2014. I utredningen föreslår Markku Wallin att anställningsavtal ska slutas mellan plockarna och bärköparföretagen samt att arbetet ska utföras i ett anställningsförhållande.³² Under 2014 tog regeringen inget initiativ då det gällde att ändra bärplockarnas arbete så att det utförs i ett anställningsförhållande. I december 2014 undertecknade dock arbets- och näringsministeriet samt utrikesministeriet ett intentionsavtal om skogsbärplockningen med flera företag inom bärindustrin. Genom avtalet vill man förbättra och förenhetliga förfaringssätten inom branschen.³³

UNDERSÖKNINGAR OM ARBETSRELATERAD INVANDRING SOM PUBLICERATS 2014

År 2014 publicerade tankesmedjan Magma utredningen *Yrittäjänä Suomessa: Maahanmuuttajataustaisten yrittäjien kokemuksiä (Som företagare i Finland: Erfarenheter bland företagare med invandrarbakgrund)*.³⁴ I utredningen konstaterar FM Katja Bloigu att **invandrarföretagarna är en resurs som har glömts i Finland**. Enligt rapporten skulle både invandrarna och nationalekonomin dra nytta av att göra det lättare att bli företagare. Majoriteten av företagarna med invandrarbakgrund i Finland kommer från grannländerna, dvs. Ryssland, Sverige och Estland. Majoriteten av invandrarna härstammar också från dessa länder. Den fjärde största invandrargruppen i Finland är av somaliskt ursprung, men bland dessa finns det dock få företagare. Bland personer som härstammar från Afrika är företagandeivern låg överallt på det nordiska halvklotet, vilket delvis beror på den diskriminerade ställningen på arbetsmarknaden. Utan fungerande nätverk är det svårt att grunda företag och klara sig som företagare. Företagaraktiviteten påverkas också av samhället och de inlärdade värderingarna i ursprungslandet. Företagarivern är hög i synnerhet bland dem som härstammar från Mellanöstern. I utredningen föreslås det att invandrarna ska få information om arbetsmarknaden och företagandet i Finland redan i ett tidigt skede. För närvarande kan det efter inresan till landet ta 8–10 år för en invandrare att komma in i arbetslivet. Ju längre de befinner sig i marginalen, desto svårare är det att bli företagare. Företagarna upplever att man inte uppmuntrar till självständigt företagande i Finland. De stöd som välfärdssamhället tillhandahåller är förbluffande för företagarna av utländskt ursprung. Enligt utredningen verkar det som om det finns en konflikt mellan välfärdssamhället och företagandet. Ur detta perspektiv är det starka värdet av invandrarna då det gäller arbete en enorm outnyttjad resurs även med tanke på nationalekonomin. Invandrarna känner inte till praxisen och företagskulturen i sitt nya hemland, och därför blir det ofta svårare för dem att bli företagare. Invandrarna skulle därför också behöva specificerat stöd i början av företagandet. Dessutom borde åtgärderna fokusera på hållbar företagsverksamhet, inte enbart på att grunda ett företag.

Europeiska migrationsnätverket sammanställde 2014 **studien tredjelandsmedborgares invandring i affärsverksamhetssyfte**, "Admitting third-country nationals for business purposes".³⁵ Enligt studien har det finländska migrationssystemet en praktisk karaktär då det gäller invandring i affärsverksamhetssyfte. Det finns två inresealternativ: visum för kortvarig

³¹ Marjut Pietiläinen och Miina Keski-Petäjä, Työsyrynnän seuranta Suomessa (Uppföljning av diskriminering i arbetslivet), arbets- och näringsministeriets publikationer, Arbete och företagande, 53/2014

³² Markku Wallin, 28.2.2014, Ehdotuksia ulkomaalaisten metsämarjanpoimijoiden olosuhteisiin liittyvien epäkohtien korjaamiseksi (Förslag för att avhjälpa missförhållandena i anslutning till de utländska skogsbärplockarnas förhållanden, på finska)

³³ Arbets- och näringsministeriet, pressmeddelande 18.2.2014, Metsämarjanpoiminnan aiesopimus parantaa alan toimintatapoja (Intentionsavtal om skogsbärplockningen förbättrar förfaringssätten inom branschen)

³⁴ Katja Bloigu, Yrittäjänä Suomessa: Maahanmuuttajataustaisten yrittäjien kokemuksiä (Som företagare i Finland: Erfarenheter bland företagare med invandrarbakgrund), Helsingfors, Magma, 2014

³⁵ Europeiska migrationsnätverket (EMN), EMN focussed study 4/2014, Finnish national contribution, Admitting third-country nationals for business purposes

vistelse eller uppehållstillstånd för långvarigare vistelse. Visumsystemet betraktas som flexibelt och effektivt, och som inresealternativ är det absolut vanligare än uppehållstillstånd. Uppehållstillståndssystemet betraktas däremot som invecklat och styvt, vilket troligen förklarar dess lägre popularitet bland dem som flyttar till landet i affärsverksamhetssyfte. Finland har många program där man gör reklam för Finland som ett bra objekt för utländska investeringar. Genom de aktuella åtgärderna strävar man dock inte särskilt efter att marknadsföra Finland som en migrationsdestination i företagandesyfte för utländska företagare.

OFFENTLIG DISKUSSION OM ARBETSRELATERAD INVANDRING

Finland tillämpar en arbetskraftspolitisk behovsprövning för tredjelandmedborgare som söker om uppehållstillstånd för arbetstagare.³⁶ En behovsprövning har ansetts vara viktig i förhållanden med hög arbetslöshet och förbättra sysselsättningsmöjligheterna bland de invandrare som redan bor i landet. Många **forskare och näringslivet kritiserar dock behovsprövningen**. Till exempel överdirektör Juhana Vartiainen vid Statens ekonomiska forskningscentral konstaterade i november 2014 att man borde frångå behovsprövningen. De som stöder att behovsprövningen ska frångås anser att arbetsmängden inte är konstant. De anser att tillgången på arbetskraft skulle förbättras, om behovsprövningen frångicks, vilket skulle skapa fler arbetstillfällen. Dessutom skulle inträdet på den finländska marknaden bli lättare för internationella företag. De som understöder en behovsprövning omfattar till exempel fackförbundsrorelsen.³⁷ De som talar för en behovsprövning anser att finländarna och de som redan vistas i landet bör sysselsättas innan utländsk arbetskraft anlitas. Enligt Juhana Vartiainen och de andra som motsätter sig en behovsprövning beror arbetslösheten dock inte på att det finns för mycket arbetskraft i Finland, utan att arbetsmarknaden fungerar ineffektivt.³⁸ År 2014 fördes en offentlig debatt om detta, men regeringen tog inga nya initiativ för att frångå behovsprövningen.

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS ÅRSBOKSAVGÖRANDE OM ARBETSRELATERAD INVANDRING

HFD:2014:62 OCH HFD:2014:63 (17.4.2014)

Samma dag fattade högsta förvaltningsdomstolen

två beslut om att inte bevilja en turkisk näringsidkare uppehållstillstånd på grund av kringgående av inresebestämmelserna. I båda besluten från högsta förvaltningsdomstolen var det dessutom fråga om **huruvida kringgåendet av inresebestämmelserna som avses i utlänningslagen 36 § 2 mom. kan tillämpas på turkiska medborgare med hänsyn till associationsavtalet mellan Republiken Turkiet och Europeiska ekonomiska gemenskapen och standstill-klausulen i artikel 41.1 i tilläggsprotokollet till detta.** Migrationsverket hade gett avslag på två turkiska medborgares ansökningar om uppehållstillstånd för näringsidkare på grund av att man ansåg att personerna hade kringgått inresebestämmelserna på det sätt som avses i 36 § 2 mom. i utlänningslagen. Förvaltningsdomstolen hade avvisat båda besvären. I besvären som anfördes hos högsta förvaltningsdomstolen åberopades att associationsavtalet mellan Republiken Turkiet och Europeiska ekonomiska gemenskapen och den så kallade standstill-klausulen i artikel 41.1 i tilläggsprotokollet till detta utgjorde ett hinder för tillämpningen av utlänningslagen 36 § 2 mom. Enligt Unionens domstols rättspraxis hindrar standstill-klausulen en medlemsstat att ta till nya åtgärder som begränsar en turkisk medborgares placering eller vistelse i ett medlemsstatsområde. Associationsavtalet jämte tilläggsprotokollet blev förpliktande för Finland 1.1.1994. I 21 § i den då gällande utlänningslagen föreskrevs att uppehållstillstånd får återkallas, om en utlänning har lämnat oriktiga upplysningar eller hemlighållit upplysningar. I tillämpningspraxisen har dessa grunder även använts vid prövning av förutsättningarna för att bevilja ett tillstånd. I båda avgörandena ansåg högsta förvaltningsdomstolen att associationsavtalet som ingåtts med Turkiet jämte tilläggsprotokollet inte utgjorde ett hinder för att tillämpa utlänningslagen 36 § 2 mom. på grund av att det fanns ett motsvarande hinder för att bevilja ett tillstånd redan innan associationsavtalet och tilläggsprotokollet blev förpliktande för Finland, och således var det inte fråga om en begränsning. Slutresultaten av de två separata avgörandena avvek från varandra: i fråga om den ena överklaganden beslöt högsta förvaltningsdomstolen att det hade varit fråga om kringgående av inresebestämmelserna, medan det inte var det i det andra fallet.³⁹ Det väsentliga i båda avgörandena var dock att det kringgående av inresebestämmelserna som avses i utlänningslagen 36 § 2 mom. hade kunnat tillämpas i båda avgörandena, utan hinder av associationsavtalet och tilläggsprotokollet.

³⁶ Den arbetskraftspolitiska behovsprövningen, dvs. tillgångsprövningen gällande arbetskraft, är TE-byråns bedömning av huruvida det för ett ledigt jobb finns lämplig arbetskraft inom det egna arbetsmarknadsområdet (EU/EES-området), se fotnot 22.

³⁷ FFC, Arbetskraftsinvandring, på webbplatsen www.sak.fi (kontrollerat 6.2.2015)

³⁸ Kauppalehti, 25.11.2014, Työmarkkinat tarvitsevat maahanmuuttajia (Arbetsmarknaden behöver invandrare); Taloussanomat, 29.1.2015, Eva: Maahanmuuttajia tarvitaan tuplasti enemmän (Dubbelst fler invandrare behövs)

³⁹ Detaljerade motiveringar till båda besluten finns på högsta förvaltningsdomstolens webbplats (kontrollerat 15.2.2015) <http://www.kho.fi/sv/index/paatoksia/vuosikirjapaatokset.html>

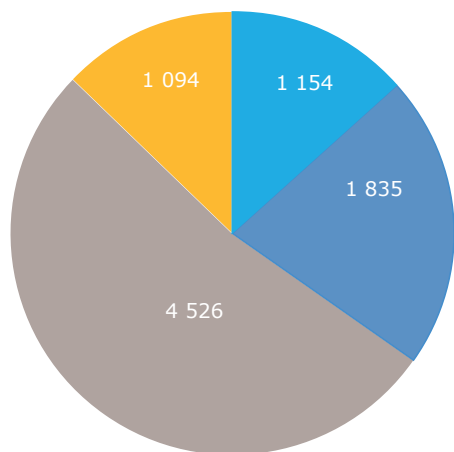
3.2. Familjeåterförening

År 2014 lämnades totalt 9 197 ansökningar om ett första uppehållstillstånd på grund av familjeband.⁴⁰ Antalet ökade något jämfört med året innan då 8 950 ansökningar lämnades.

År 2014 fattade Migrationsverket totalt 8 873 beslut gällande ansökningar om ett första uppehållstillstånd på grund av familjeband. Av dessa var 6 774 positiva och 2 099 negativa. Dessutom fattade polisen 1 914 beslut om ansökan om ett första uppehållstillstånd som lämnats av en finsk medborgares familjemedlem.⁴¹

Av dessa beslut var 1 835 positiva och 79 negativa. År 2014 var 8 609 (80 procent) beslut på ansökningarna om första uppehållstillstånd som grundade sig på familjeband positiva och 2 178 (20 procent) negativa. I tabellen nedan har de första uppehållstillstånd som beviljats på grund av familjeband skilts åt enligt referenspersonen.

Beviljade första uppehållstillstånd på grund av familjeband åtskilda enligt referenspersonen

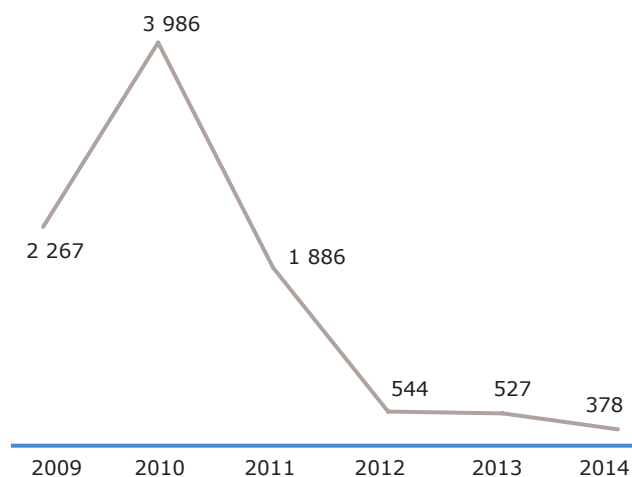


- Familjemedlem till finsk medborgare (Migri)
- Familjemedlem till finsk medborgare (polisen)
- Familjemedlem till övrig utlänning
- Familjemedlem till person som fått internationellt skydd

Källa: Migrationsverket och polisen⁴²

År 2014 gällde de första familjebandsbesluten vid Migrationsverket fortfarande till stor del somaliska medborgare på grund av anhopningen av somaliernas ansökningar om familjeåterförening 2009–2011. **Anhopningen av somaliernas ansökningar om familjeåterförening avvecklades 2014.** Migrationsverket publicerade ett pressmeddelande om detta 17.12.2014.⁴³ I fråga om uppehållstillstånd som grundar sig på familjeband går diskussionen i Finland i allmänhet in på just familjeåterförening bland personer som fått internationellt skydd. Orsaken till detta fenomen är just att de ovan nämnda ansökningarna om familjeåterförening som lämnades av somalier ökade kraftigt i antal 2009–2011. Somaliernas ansökningar om uppehållstillstånd som grundar sig på familjeband har dock minskat betydligt i antal jämfört med de nämnda toppåren. En orsak till att antalet har minskat kan vara den skärpta praxis gällande familjeband som infördes i lagen 2010–2012.⁴⁴ Under granskningsåret anhängiggjordes 378 ansökningar om familjeåterförening som lämnats av somalier. Detta kan jämföras med antalet ansökningar som lämnades av den största gruppen sökanden, dvs. ryska medborgare, 1 563 ansökningar. För första gången under uppföljningsperioden (2009–2014) hörde inte Somalia till de fem största länderna som lämnar ansökningar om uppehållstillstånd på grund av familjeband. Före Somalia placerade sig nu Ryssland (1 563), Indien (737), Thailand (521), Kina (409) och Irak (403).

Somaliernas ansökningar om första uppehållstillstånd på grund av familjeband



Källa: Migrationsverket⁴⁵

⁴⁰ I fråga om ansökningar om första uppehållstillstånd för familjemedlemmar till finska medborgare avgör polisen dem som har anhängiggjorts i Finland.

⁴¹ I fråga om ansökningar om första uppehållstillstånd för familjemedlemmar till finska medborgare avgör polisen dem som har anhängiggjorts i Finland.

⁴² Upphållstillstånden som beviljats en finsk medborgares familjemedlem har skilts åt enligt myndigheten som beviljat tillståndet: Migrationsverket (MIGRI) eller polisen.

⁴³ Migrationsverket, pressmeddelande 17.12.2014, Anhopningen av somaliska ansökningar om familjeåterförening har avvecklats

⁴⁴ År 2010 inkluderades bland annat en bestämmelse om fosterbarn i utlänningslagen. Genom denna strävade man efter att försäkra sig om att fosterbarnsförhållandet som utgjorde grunden för att bevilja uppehållstillstånd var äkta. Efter att lagändringen trädde i kraft 2012 skulle sökanden eller referenspersonen vara minderårig vid tidpunkten för beviljande av tillståndet (tidigare: tidpunkten för ansökan om tillståndet). Ändringar gjordes också i till exempel försörjningsförutsättningen. Enligt lagändringarna som trädde i kraft 2012 ska man i dag bland annat lämna in en ansökan om familjeåterförening personligen till närmaste finska beskickning och själv sköta och betala researrangemangen.

⁴⁵ Siffrorna för 2009–2013 har korrigerats jämfört med dem som tidigare meddelats av Migrationsverket.

OFFENTLIG DISKUSSION OM FAMILJEÅTERFÖRENING

År 2014 fick Finlands politik gällande familjeåterförening kritik. Framför allt familjeåterförening för flyktingbarn som rest in till Finland utan vårdnadshavare gav upphov till kritik. Kritiken började 2010–2012 då villkoren för familjeåterförening skärptes.⁴⁶ År 2014 orsakades kritik dock i synnerhet av den ringa relativa andelen positiva beslut om familjeåterförening. På basis av detta ansåg de som gav kritik att linjen ytterligare skärptes även i fråga om avgörandepraxisen. I kritiken fäste man uppmärksamhet framför allt vid beslut gällande vårdnadshavare som hade fått internationellt skydd. Utifrån siffrorna för de föregående åren framlades kritik enligt vilken avslag ges på 99 procent av ansökningarna om familjeåterförening som lämnas av flyktingbarn som anlant ensam.⁴⁷ År 2013 höll också denna relativa andel streck: i fråga om en förälder som fått internationellt skydd meddelades 1 positivt beslut och 156 negativa beslut. År 2014 ändrades dock beslutens relativa andel: i fråga om vårdnadshavare som fått internationellt skydd meddelades 10 positiva beslut om familjeåterförening (23 procent) och 33 negativa beslut (77 procent).

Vid Migrationsverket konstaterar man att det inte finns någon enskild förklaring på den årliga variationen i antalet negativa och positiva beslut. Variationerna i antalet positiva och negativa beslut beskriver inte i så hög grad ändringarna i Migrationsverkets avgörandepraxis, utan närmast att det är fråga om olika sökandeprofiler. En granskning av relationstalet mellan positiva och negativa beslut under olika år visar att andelen negativa beslut var större än tidigare från och med åren 2010 och 2011 och minskade igen under perioden fram till 2015. Under den aktuella perioden avgjordes många av just somaliernas ansökningar om familjeåterförening som hade anhopats på grund av den kraftiga ökningen av antalet ansökningar. I dessa ansökningar var sökandeprofilen ofta sådan att det inte fanns några möjligheter i enlighet med utlänningslagen för ansökningarna att lyckas, utan uppehållstillstånd söktes till exempel för andra än familjemedlemmar eller också var det omöjligt att påvisa familjebanden.

UNDERSÖKNINGAR OM FAMILJEÅTERFÖRENING SOM PUBLICERADES 2014

Jaana Anglés avhandling *Maahanmuuttajan puoliso-*

na Suomessa (Som en invandrades maka i Finland) publicerades i Lapplands universitets serie. Avhandlingen är en narrativ **undersökning om hållbara mångkulturella äktenskap**. Enligt sammanfattningen av undersökningen är det viktigt att en invandrare finner meningsfull sysselsättning i det nya hemlandet. Sociala förhållanden och språkkunskaper är också till hjälp i anpassningen.⁴⁸

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS ÅRSBOKSAVGÖRANDE OM FAMILJEÅTERFÖRENING

HFD:2014:22 (6.2.2014)

I ärendet är det inte fråga om **huruvida avslag på en ansökan om familjeåterförening kan ges enbart på basis av att en sökande inte har eller kan få fram en resehandling som skulle godkännas av Finland**. Anknytningspersonen var finsk medborgare. Migrationsverket hade gett avslag på en somalisk medborgares ansökan om uppehållstillstånd som grundade sig på familjeband. Orsaken var att sökanden inte hade visat upp en resehandling som godkänts av finska staten. Enligt Migrationsverkets beslut hade det i ärendet inte lagts fram någon grund som kunde ha gett anledning att avvika från kravet på resehandling. Förvaltningsdomstolen hade avvisat besväret gällande Migrationsverkets beslut. **Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att förvägrandet av uppehållstillståndet för den berörda personen enbart på grund av att hen inte har eller kan skaffa en sådan resehandling från somaliska staten som kunde godkännas av Finland i högre grad än nödvändigt begränsade den rätt som en finländsk medborgare och dennes familjemedlem har till familjeåterförening i Finland**. Högsta förvaltningsdomstolen godkände besväret och upphävde Migrationsverkets samt förvaltningsdomstolens beslut. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att en ansökan om uppehållstillstånd som lämnats av en finländsk medborgares familjemedlem inte borde ha avvisats enbart på grund av att en resehandling saknades.

HFD:2014:50 och HFD:2014:51 (19.3.2014)

Samma dag fattade högsta förvaltningsdomstolen **två beslut som gällde en familjeåterförening och avvikande från försörjningsförutsättning**. Migrationsverket hade gett avslag på båda ansökningarna om uppehållstillstånd som grundade sig på familjeband. I båda fallen hade sökanden och referenspersonen gift sig först efter referenspersonens

⁴⁶ Se fotnot 48.

⁴⁷ Yle Nyheter, 22.7.2014, Endast få barn som beviljats asyl får numera sin familj till Finland; Uusi Suomi, 29.10.2014, Chocksiffror hos Yle: Av dessa personer som försöker komma till Finland får 99 procent avslag – "Stor skam", Rädda barnen rf:s Blogg, 16.12.2014, Barn vid gränsen

⁴⁸ Jaana Anglé, *Maahanmuuttajan puolisona Suomessa: Narratiivinen tutkimus kestävistä monikulttuurisista avioliitoista (Som en invandrades maka i Finland: En narrativ undersökning om hållbara mångkulturella äktenskap)*, Acta Universitatis Lapponiensis 272, Rovaniemi 2014

inresa till landet. I detta fall var förutsättningen för uppehållstillståndet i enlighet med utlänningslagen 114 § 4 mom. och 39 § 1 mom. att sökandens försörjning i Finland har tryggats på det sätt som föreskrivs i utlänningslagen 39 § 2 mom. Försörjningsförutsättningen uppfylldes inte för någondera av sökandena. I fråga om båda sökandena skulle man således bedöma huruvida det fanns exceptionellt vägande orsaker till att avvika från försörjningsförutsättningen eller om barnets intresse krävde det. Förvaltningsdomstolen hade avvisat båda besvären gällande Migrationsverkets beslut. **I sina avgöranden kom högsta förvaltningsdomstolen fram till andra slutresultat.** Högsta förvaltningsdomstolen ansåg i fråga om den ena överklaganden att barnets intresse inte krävde ett avsteg från försörjningsförutsättningen enbart på grund av att vägran av uppehållstillstånd kunde leda till att barnets och den ena föräldrarnas gemensamma liv avbryts. Ett avsteg från försörjningsförutsättningen på basis av barnets intresse krävde också andra individuella faktorer eller omständigheter som konkret påverkar barnets intresse, och sådana hade inte framgått i detta fall. Högsta förvaltningsdomstolen avvisade besväret. I fråga om den andra överklaganden ansåg högsta förvaltningsdomstolen att barnets intresse krävde ett avsteg från försörjningsförutsättningen. Ett av familjens barn hade fått vård på grund av flera sjukdomar ända sedan födseln i Finland, och barnet omfattades här av en fortlöpande sjukvårdsuppföljning. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att det med hänsyn till utredningen av familjens förhållanden inte fanns några garantier för att föräldrarna i familjen skulle kunna få den nödvändiga vården för barnet på något annat ställe än i Finland. Dessutom krävde vården av barnet stora kraftresurser av referenspersonen. I dessa exceptionella förhållanden ansåg högsta förvaltningsdomstolen att vägande skäl som anknöt till barnets intresse förutsatte sökandens fasta delaktighet i familjens liv i Finland. Barnets intresse krävde således ett avsteg från försörjningsförutsättningen. Genom två från varandra avvikande beslut **bekräftade högsta förvaltningsdomstolen betydelsen av en utvärdering av familjens individuella situation vid en bedömning av huruvida avsteg från försörjningsförutsättningen ska göras.**

HFD:2014:150 (13.10.2014)

I ärendet var det fråga om nödvändigheten av en muntlig behandling när en familjebandsansökan avvisas på grund av en misstanke om

skenäktenskap. Migrationsverket hade avvisat en ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband till följd av att man ansåg att det i ärendet fanns en grundad anledning att misstänka att äktenskapet ingåtts i syfte att kringgå bestämmelserna om inresa och vistelse i landet. I besvärshöret hade referenspersonen begärt att en muntlig behandling skulle förrättas för att höra modern om familjebandets äkthet, men ingen muntlig behandling hade ordnats. Förvaltningsdomstolen hade upphävt Migrationsverkets beslut och återsänt ärendet till verket för ny behandling. Förvaltningsdomstolen hade ansett att ansökan borde ha avgjorts utan ett muntligt höret i syfte att reda ut förutsättningarna för ett uppehållstillstånd, eftersom det vid Migrationsverket hade uppstått en misstanke om ett skenäktenskap, och det var fråga om att reda ut sökandens intentioner. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att man vid tillämpningen av utlänningslagen ska bedöma nödvändigheten av ett muntligt höret enligt rättsanvisningen om muntligt höret (utlänningslagen 62 och 64 §) och inte enligt principerna och rättspraxisen om muntlig behandling i förvaltningsprocesslagen på det sätt som förvaltningsdomstolen gjort i sitt beslut. Enligt en bedömning av ärendet utifrån rättsanvisningarna i utlänningslagen hade Migrationsverket inte förfarit på ett felaktigt sätt då ett muntligt höret av parterna inte hade ordnats. Migrationsverket kunde ha avgjort sökandens ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband utifrån den mottagna skriftliga utredningen, och förvaltningsdomstolen borde inte enligt den tillämpade grunden ha upphävt Migrationsverkets beslut.

HFD:2014:162 (5.11.2014)

I ärendet var det fråga om **ett avgörande om en ansökan på grund av familjeband i vilket man utöver familjebandets äkthet och kontinuitet bedömde bland annat tidpunkten för ansökan, sökandenas band till övriga familjemedlemmar samt deras kulturella och sociala band till hemlandet.** En thailändsk medborgare som allt sedan år 2002 varit bosatt i Finland hade år 2011 ansökt om uppehållstillstånd på grund av familjeband för sina tvillingdöttrar som föddes 1998 och var bosatta i Thailand. Migrationsverket hade gett avslag på ansökan på grund av att referenspersonens familjeband till tvillingdöttrarna hade brutits. Av utredningen i ärendet framgick att referenspersonen under åren 1998–2002 i Thailand bott tillsammans med

sin mor, som tagit hand om tvillingdöttrarna medan referenspersonen arbetade på annan ort där. Efter flyttningen till Finland hade referenspersonen vartannat år besökt Thailand och stannat där ett par månader. Referenspersonen, som fortfarande var döttrarnas vårdnadshavare, hade kontinuerligt sört för döttrarnas skolgång och uppehälle i Thailand genom ekonomiska bidrag för detta ändamål. Tvillingdöttrarna hade tidvis bott självständigt i en lägenhet medan de gick i skola, men annars bott tillsammans med sin över 80 år gamla mormor, som enligt döttrarna stod dem närmare än modern. Den ena dottern ansåg också att referenspersonens syster stod henne närmare än modern. Enligt en tilläggsutredning som lämnats till högsta förvaltningsdomstolen bodde döttrarna numera tillsammans med referenspersonens syster och hennes familj samt mormodern och gick i skola nära hemmet. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att kontakten mellan referenspersonen och hennes tvillingdöttrar i Thailand aldrig helt hade brutits. Den tid som referenspersonen vistats i Finland innan ansökan gjorts, döttrarnas långvariga och nära relation till släktingar i Thailand och bristfälliga kunskaper om sin mors förhållanden i Finland och hennes liv med sin nya familj stödde dock inte slutsatsen att relationen mellan mor och döttrar kunde betraktas som en sådan familjerelation som avses i 37 § 1 mom. i utlänningslagen. När man dessutom tog hänsyn till att döttrarna talade endast thai och något engelska och hade fått sin skolundervisning på thai och således hade en stark familjemässig, kulturell, social och språklig anknytning till sitt hemland, kunde det inte heller anses stå i strid med deras bästa att avslå ansökan. Högsta förvaltningsdomstolen avvisade besväret.

HFD:2014:188 (23.12.2014)

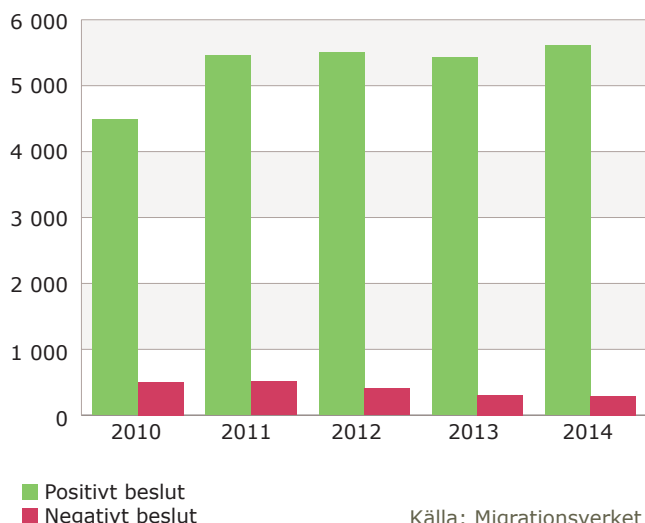
I ärendet var det fråga **om huruvida en äkta make som var referensperson hade besvärsmätt i ett ärende där den andra maken fått avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd**. Helsingfors polisinrättning hade avslagit ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband med hänvisning till att det fanns grundad anledning att misstänka att sökanden hade ingått äktenskap med en finsk medborgare i avsikt att kringgå bestämmelserna om inresa eller vistelse i landet på det sätt som avses

i 36 § 2 mom. i utlänningslagen. Parterna överklagade polisinrättningens beslut hos förvaltningsdomstolen. Förvaltningsdomstolen hade avvisat sökandens besvär och inte undersökt referenspersonens besvär. Förvaltningsdomstolen hade ansett att referenspersonen inte längre hade besvärsmätt i ärendet på grund av att hen inte var en part som avses i 6 § i förvaltningsprocesslagen. Förvaltningsdomstolen hade ansett att en referensperson inte längre hade besvärsmätt i ärenden som gällde återförening av familj efter att referenspersoners rätt att anhängiggöra ansökningar om återförening av familj hade upphört genom den ändring av 62 § i utlänningslagen (10.6.2011/631) som hade trätt i kraft 1.1.2012. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att beslutet om att inte bevilja uppehållstillstånd för referenspersonens maka även berörde referenspersonens intresse och rätt på det sätt som avses i förvaltningsprocesslagen 6 § 1 mom. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att en begränsning av partens besvärsmätt hade förutsatt separata föreskrifter och att man inte med stöd av ändringen i utlänningslagen 62 § hade kunnat begränsa referenspersonens besvärsmätt. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att referenspersonen hade rätt att anföra besvär om beslutet enligt vilket makens ansökan om uppehållsmätt på grund av familjeband hade avvisats. Högsta förvaltningsdomstolen upphävde förvaltningsdomstolens beslut om att inte undersöka referenspersonens besvär, undersökte besväret omedelbart och avlog besväret. Högsta förvaltningsdomstolen avvisade sökandes besvär gällande förvaltningsdomstolens beslut.

3.3. Studerande

Antalet utländska examensstuderande i Finland har ökat på 2000-talet. År 2013 studerade närmare 20 000 utländska examensstuderande vid finländska högskolor. Antalet är tre gånger högre än år 2000.⁴⁹ Antalet utlänningar som lämnat ansökningar om uppehållstillstånd på grund av studier har på 2010-talet varierat mellan 5 000 och drygt 6 000. År 2014 anhängiggjordes 6 046 ansökningar om uppehållstillstånd på grund av studier. Totalt fattades 5 902 beslut om uppehållstillstånd som grundar sig på studier, och av dessa var 5 611 (95 procent) positiva och 291 negativa (5 procent).

Beslut om första uppehållstillstånd för studerande 2010–2014



UTVECKLINGSÅTGÄRDER

Utländska examensstuderande betraktas som en viktig resurs för den finländska arbetsmarknaden. Man har dock sett det som ett problem att en väsentlig andel av de utländska studerandena inte stannar i Finland för att arbeta när studierna har avslutats. År 2013 tog regeringen itu med detta missförhållande i sitt strukturpolitiska program samt i strategin Migrationens framtid 2020. År 2014 beredde inrikesministeriet en ändring i utlänningslagen vars syfte var att förlänga de utländska studerandenas uppehållsrätt i Finland efter utexamineringen för att på detta sätt förbättra deras förutsättningar att stanna i Finland för att arbeta. I fortsättningen kan de utexami-

nerade beviljas ett uppehållstillstånd för jobsökning under ett år i stället för sex månader som är tillåtet i dag. Lagändringen bekräftades 6.2.2015 och träder i kraft 1.4.2015.⁵⁰

OFFENTLIG DISKUSSION OM STUDIERELATERAD INVANDRING

Även ett införande av terminsavgifter för utländska studerande diskuterades i Finland 2014.

I dag är högskolestudier som leder till en examen samt antagningsproven i regel avgiftsfria för både finländska och internationella studerande. Statens ekonomiska forskningscentral VATT och centret för internationell mobilitet och internationellt samarbete CIMO utarbetade 2014 en förutredning om de ekonomiska effekterna som utländska studerande ger upphov till.⁵¹ Med tanke på den offentliga ekonomin lönar det sig enligt förutredningen att rekrytera utländska högskolestuderande. Det som är väsentligt med tanke på produktiviteten är dock att studerandena stannar kvar i Finland efter utexamineringen och får ett arbete som svarar mot studierna, precis som det redan tidigare konstaterades. Man tog inte entydigt ställning till hur nödvändiga och nyttiga terminsavgifterna är. Man bedömde dock att terminsavgifterna får en kraftigt negativ inverkan på antalet studerande till följd av att många personer från områden utanför EU/EES-området studerar i Finland. Undervisnings- och kulturministeriet sammanställde ett utkast till regeringsproposition om ändring av universitetslagen och lagen om yrkeshögskolor. Enligt utkastet som blev färdigt i oktober 2014 skulle bestämmelser om att uppbära terminsavgifter av studerande från områden utanför EU/EES-området för sådan utbildning på främmande språk som leder till en lägre eller högre högskoleexamen ha införts i universitetslagen och lagen om yrkeshögskolor. Terminsavgifterna skulle ha uppgått till minst 4 000 euro per läsår.⁵² Förslaget möttes av kritik till exempel från studerandeorganisationerna, även om många parter som gav ett utlåtande understödde förslaget.⁵³ Utkastet om införande av terminsavgifter framskred inte till lagförslagsnivå. I december 2014 lämnade däremot undervisnings- och kulturministeriet ett förslag till lagändring till riksdagen för behandling. Syftet med förslaget är att införa en expeditonsavgift för ansökan för utländska studerande. **Som expeditonsavgift för ansökan föreslås 100 euro.** Avsikten är att debitera den första expeditonsavgiften för ansökan under ansökningen till utbildning som inleds hösten 2016.⁵⁴

⁴⁹ CIMO, Fakta Express, No. 4A/2014, Mitä tiedämme ulkomaalaisten korkeakouluopiskelijoiden taloudellisista vaikutuksista (Vad vet vi om de ekonomiska effekterna som utländska högskolestuderande ger upphov till)?

⁵⁰ RP 219/2014 rd

⁵¹ Statens ekonomiska forskningscentral VATT, förutredning av de ekonomiska effekterna som utländska studerande ger upphov till, VATT Beredningsrapport 21/2014; Op, cit. CIMO, Fakta Express, No. 4A/2014

⁵² Regeringens proposition till riksdagen med förslag till komplettering av regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av universitetslagen och av yrkeshögskolelagen (RP 244/2014 rd) (UTKAST)

⁵³ (På finska) Undervisnings- och kulturministeriet, 68/010/2014, Yhteenveto korkeakoulujen lukukausimaksuista annetuista lausunnoista (Sammanfattning av utlåtandena på högskolornas terminsavgifter); Ilkka, 31.1.2014 "Ei järkeä lukukausimaksuissa", Miksi samasta opista pitäisi maksaa, kysyy Simon hallituksen puheenjohtaja Heli Lahti ("Inget förnuft med terminsavgifter", Varför borde man betala för samma läror, frågar Heli Lahti, styrelseordförande för Samo)

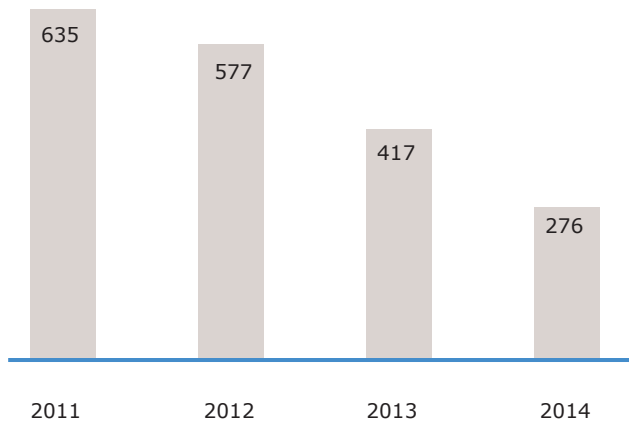
⁵⁴ Undervisnings- och kulturministeriet, pressmeddelande 4.12.2014, Euroopan ulkopuolella tutkinnon suorittaneille korkeakouluhakijoille otetaan käyttöön hakemuksen käsittelymaksu (För högskolesökande som avlagt en examen utanför Europa införs en expeditonsavgift för ansökan)

3.4. Återflyttare

År 2014 beviljades 276 återflyttare uppehållstillstånd i Finland. Återflyttare innefattar både återflyttning samt finsk härkomst som grund för flyttning till Finland. Enligt dessa grunder lämnades 298 ansökningar 2014. Återflyttningen till Finland visar en klar nedgång: antalet uppehållstillstånd på grund av återflyttning minskade med 30 procent jämfört med 2013.

Anledningen till det minskade antalet återflyttare är att återflyttningsskönen för ingermanländare stängdes 2011 och att femårstidsfristen i anslutning till detta snart löper ut. Återflyttningsskönen som tillämpas i Ryssland stängdes 1.7.2011, varefter man inte längre har kunnat anmäla sig till återflyttningsskönen. De som anmält sig före 1.7.2011 kan ansöka om uppehållstillstånd i Finland på grund av återflyttning inom en tidsfrist på fem år fram till 1.7.2016.⁵⁵

Beviljade uppehållstillstånd för återflyttare 2011–2014



Källa: Migrationsverket

⁵⁵ Källa: Migrationsverket, www.migri.fi

3.5. Integration⁵⁶

Också lagstiftningen gällande registrering av utländska medborgare reviderades 1.3.2014. År 2014 genomförde Migrationsverket projektet LuvallaHetu i syfte att förbereda myndigheterna för ändringen. Europeiska unionens integrationsfond deltog i finansieringen av projektet. Lagändringen innebar att utländska medborgare sedan 1.12.2014 har kunnat begära en registrering i befolkningsdatasystemet (BDS) i samband med ansökan om ett första uppehållstillstånd eller uppehållskort. **En invandrare kan således få ett personnummer redan i samband med att uppehållstillstånd beviljas.** Tack vare personnumret blir det lättare att uträtta ärenden i Finland. Även ur myndigheternas perspektiv är det bra att en persons identitet ända från början kopplas till en entydig kod. Då orsakar till exempel ett namnbyte eller olika stavningar av namnet inga problem. Lagändringen berör alla som ansöker om ett uppehållstillstånd, inklusive asylsökande.

Kompetenscentret för integration av invandrare inledde sin verksamhet 21.3.2014. I statens integrationsprogram 2012–2015 antecknades att ett kompetenscentrum för integration av invandrare inrättas för att stärka informationsstyrningen för främjandet av integration. Regeringen fattade ett beslut i ärendet under sina ramförhandlingar i mars 2013. Kompetenscentret verkar på avdelningen för sysselsättning och företagande vid arbets- och näringsministeriet. Centret finansieras ur statens budget. Kompetenscentrets uppgift är att utveckla och följa upp information, statistik och undersökning i anslutning till invandrarnas integration. Kompetenscentret gör till exempel regelbundet olika utredningar om integration. Dessutom samlar centret in god praxis som kumulerats i ett flertal projekt samt utarbetar modeller för och sprider dessa i hela landet. Kompetenscentret sysselsätter en utvecklingschef, en sakkunnig som svarar för barnens, ungdomarnas och familjernas integration, en kommunikationsspecialist samt en statistiksakkunnig. År 2014 genomfördes rekryteringen samt en utredning av de regionala och lokala förväntningarna gällande kompetenscentrets verksamhet, webbplatsen byggdes upp (www.kotouttaminen.fi), kompetenscentrets verksamhetslogik planerades, undersöknings- och utredningsverksamheten främjades och en rikstäckande utbildningsserie inleddes.

ALPO-stödstrukturens verksamhet som finansierades av Europeiska socialfonden (ESF) **upphörde vid utgången av 2014.** Sedan 2008 verkade ALPO-stödstrukturen i hela landet som stöd för projekt där man utvecklade handledningstjänsterna för invandrare i begynnelsefasen. Med hjälp av stödstrukturen utvecklades bland annat registret över kundbesök (ALPO-registret) vid invandrarnas rådgivningsställen. ALPO-registret är en databas med centraliserad information om kundbesöken till invandrarnas rådgivningsställen i hela landet. I registret genereras information för prognoser, uppföljning och utredning.

Projekthelheten Hemma i Finland startade i början av 2015. Hemma i Finland omfattar två separata projektdelar som stöder varandra: Delen En bra start utvecklar servicehelheten för början av integrationen och integrationsutbildningen för invandrare som inte omfattas av tjänsterna. Delen En bra väg utvecklar kunskaperna bland de lokala myndigheterna som arbetar med integrationsfrågor. Projekthelheten samordnas av Nylands NTM-central.⁵⁷

UNDERSÖKNINGAR OM INTEGRATION SOM PUBLICERADES 2014

År 2014 publicerade Folkpensionsanstalten **en undersökning om integrationen i Finland bland barn och ungdomar med invandrabakgrund.**⁵⁸ Invandrabarnens integration i samhället kan betraktas som en mänsklig fråga med anknytning till individernas jämställdhet. Å andra sidan kan barn och ungdomar med invandrabakgrund även betraktas som en betydande ekonomisk möjlighet och en väsentlig potentiell arbetskraftsresurs när befolkningen i Finland åldras, och utnyttjandet av dessa resurser blir en nyckelfråga i framtiden. I undersökningens slutsatser **konstateras det att barnen och ungdomarna med invandrabakgrund under uppföljningstiden klarat sig sämre än urbefolkningen** enligt vissa ekonomiska och sociala indikatorer. Invandrabakgrunden verkar dock inte vara en faktor som förklarar varför de klarade sig sämre, utan de övriga bakgrundsvariablerna förklarar största delen av skillnaderna. Skillnaderna mellan urbefolkningen och invandrarna försvinner helt eller minskar betydligt vid en jämförelse av barn i familjer med ungefär samma ekonomiska bakgrund.

⁵⁶ Med integration avses myndighetsåtgärder som vidtas för att främja en invandrades anpassning i det nya hemlandet. Termen integration ser i sin tur på denna faktahelhet ur invandrarens perspektiv.

⁵⁷ Källa: Integration.fi

⁵⁸ Laura Ansala, Ulla Hämmäläinen och Matti Sarvimäki, Integroitumista vai eriytymistä? Maahanmuuttajalapsen ja -nuoren Suomessa (Integration eller segregation? Invandrabarn och -ungdomar i Finland), Folkpensionsanstalten, Arbetsdokument 56/2014, Helsingfors, 2014

Statens ekonomiska forskningscentral (VATT) publicerade i juni 2014 en **analys av invandrarnas integration i Finland**.⁵⁹ Analysen beskriver konsekvenserna av invandringen för ekonomin och den ofrentliga ekonomin. Invandringen kan förbättra både invandrarnas och urbefolkningens välfärd. Detta sker dock inte automatiskt, utan beror på hur invandrarna klarar sig på den finländska arbetsmarknaden. Enligt analysen **bidrar en god integrations- och utbildningspolitik till att invandrarna klarar sig i arbetslivet** och är på detta sätt till nytta för både invandrarna och urbefolkningen. I analysen konstateras det att det i allmänhet är utmanande att jämföra konsekvenserna av en viss samhällspolitisk åtgärd på grund av att man endast sällan har en likadan jämförelsegrupp. Som exempel nämns integrationsplanerna: när vanliga metoder tillämpas får man lätt den uppfattningen att planerna påverkar utvecklingen av invandrarnas inkomstnivå negativt. Slutresultatet blir lätt en felaktig tolkning på grund av att grupperna inte är jämförbara i fråga om bakgrundsegenskaperna vid en jämförelse av dem som fått en integrationsplan med dem som inte har fått en integrationsplan. De personer för vilka en integrationsplan inte hade utarbetats hade själva lyckats få ett jobb. Det är således inte överraskande att även deras senare inkomster var högre än bland dem som hade fått en integrationsplan. En lämplig undersökningskonstellation uppstod dock nästan av misstag då integrationslagen verkställdes: en skyldighet att ta emot en integrationsplan ålades endast de invandrare som hade förts in i befolkningsregistret 1.5.1997 eller senare. För mer än 40 procent av de invandrare som hade förts in i befolkningsregistret i maj 1997 sammanställdes en integrationsplan. Motsvarande siffra för dem som hade anlänt en månad tidigare var nio procent. Vid en jämförelse av inkomstnivån 2000–2009 bland dem som anlänt i april och maj 1997 kan man konstatera att integrationsplanen hade inneburit en höjning av inkomsterna bland de invandrare som anlänt i maj. I VATT:s analys efterlyser man också att goda undersökningskonstellationer ska skapas medvetet då integrationspolitiska experiment inleds så att effekterna av experimenten kan bedömas bättre.

Helsingfors stads Faktacentral publicerade Martti Tuominens, Tuula Joroinens och Eija Laihins **undersökning om otryggheterfarenheterna bland ungdomar med invandrarbakgrund i**

Helsingfors. Undersökningens namn är *”Sanoi että näytän aivan ***** ja alkoi solvaamaan” (Sade att jag ser helt ***** ut och började förolämpa mig)*.⁶⁰ Undersökningen hör till serien Helsingfors trygghetsenkäter som publicerats av Helsingfors stads Faktacentral. I den aktuella undersökningen fokuserar man i fråga om unga invånare med invandrarbakgrund i synnerhet på otryggheterfarenheterna, hur de blir föremål för brott och deras åsikter om hur jämlikt polisens agerande är. I undersökningen är frågan huruvida invandrarbakgrunden påverkar hur trygg ungdomarna upplever att vardagsmiljön är. Som ett centralt resultat av undersökningen upptäckte man att kvinnorna upplever otrygghet i större omfattning än männen och att könet bland invandrarungdomarna har större betydelse för otryggheterfarenheten än bland urbefolkningens ungdomar i samma ålder. Av undersökningen framgick det att invandrarbakgrunden klart har betydelse med tanke på otryggheterfarenheten. Känslan av otrygghet kan i sin tur inskränka individens fysiska och sociala livskrets och försvaga funktionsförmågan, det upplevda välbefinnandet och den psykiska hälsan, med andra ord hejdar den sannolikt invandrarnas integration.

Migrationsinstitutet publicerade Krister Björklunds undersökning om integrationen bland minderåriga asylsökande som anlänt ensamma: *”Haluun koulutusta, haluun työtä ja elämän Suomessa” – Yksintulleiden alaikäisten pakolaisten kotoutuminen Varsinais-Suomessa (Jag vill ha utbildning, jag vill ha jobb och ett liv i Finland – Integrationen bland minderåriga flyktingar som anlänt ensamma i Egentliga Finland)*.⁶¹ Undersökningen var en del av Åbo yrkeshögskolas och Migrationsinstitutets gemensamma projekt Halaten. Projektet pågick under perioden 1.6.2013–31.12.2014. Europeiska flyktingfonden delfinansierade projektet. Syftet med projektet var att stödja integration bland minderåriga invandrare som anlänt ensamma och att utveckla kunskaperna bland personer som arbetar med dessa i Egentliga Finland. Ett annat syfte var också att undersöka erfarenheterna bland ungdomar som blivit vuxna och tjänsterna de fått under integrationsprocessen från och med inresan fram till tidpunkten då de fick uppehållstillstånd och självständigt boende. På detta gav Björklunds undersökning svar.

⁵⁹ VATT Analys 1-2014, Invandrarnas integration i Finland, statens ekonomiska forskningscentral, Helsingfors, 2014

⁶⁰ Martti Tuominen, Tuula Joroinen och Eija Laihinen, *”...Sanoi että näytän aivan ***** ja alkoi solvaamaan” Maahanmuuttajataustaisten nuorten turvattomuuskokemukset Helsingissä (Sade att jag ser helt ***** ut och började förolämpa mig) Otryggheterfarenhet bland ungdomar med invandrarbakgrund i Helsingfors*, Helsingfors stads Faktacentral, Undersökningar 2014:3

⁶¹ Krister Björklund, *”Haluun koulutusta, haluun työtä ja elämän Suomessa”: Yksintulleiden alaikäisten pakolaisten kotoutuminen Varsinais-Suomessa” (Jag vill ha utbildning, jag vill ha jobb och ett liv i Finland) – Integrationen bland minderåriga flyktingar som anlänt ensamma i Egentliga Finland*, Migrationsinstitutet, Undersökningar A48, Åbo, 2014

3.6. Medborgarskap

År 2014 fick 8 499 personer finskt medborgarskap. Antalet sjönk något jämfört med 2013, då 9 292 personer fick finskt medborgarskap. År 2014 fattades 1 212 negativa beslut om medborgarskap. Den vanligaste orsaken till ett negativt beslut om medborgarskap var att sökanden inte uppfyllde förutsättningen gällande språkkunskaper. År 2014 förlorade 15 personer sitt medborgarskap. Den vanligaste orsaken till att medborgarskapet förlorades var att faderskapet upphävdes och att falska uppgifter hade lämnats. I följande tabell över personer som fått finskt medborgarskap har de fem största grupperna skilts åt på basis av det tidigare medborgarskapet.

Antalet mottagna ansökningar om medborgarskap uppgick till 11 424, vilket är en tydlig ökning jämfört med 8 693 ansökningar 2013. En anledning till det ökade antalet medborgarskapsansökningar kan anses vara att det blivit lättare att lämna in en ansökan: sedan april 2013 är det möjligt att lämna en elektronisk ansökan om medborgarskap.

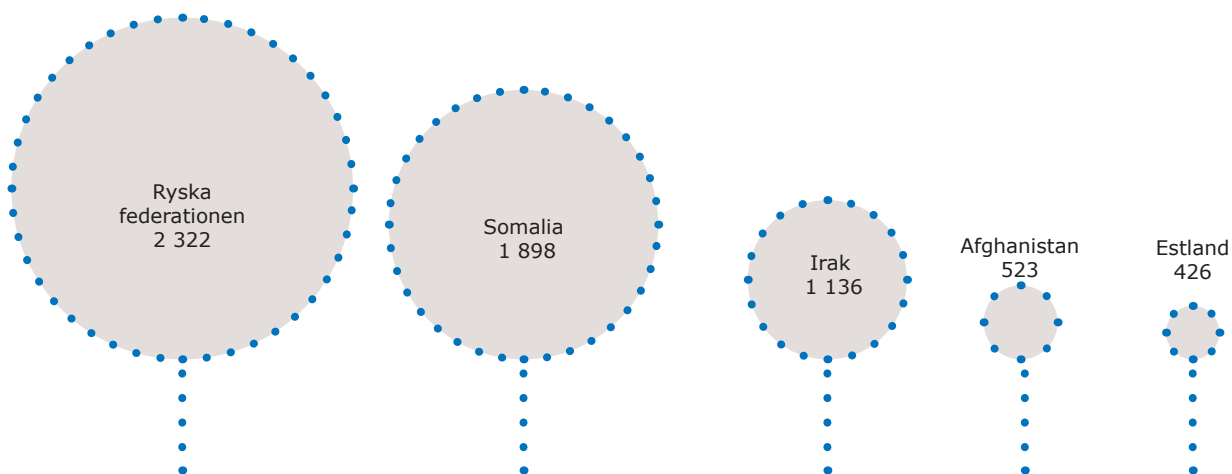
KUSSION OM MEDBORGARSKAPSFRÅGORNA

År 2014 gjordes inga lagändringar då det gällde att få eller förlora finskt medborgarskap. I den offentliga och politiska diskussionen fäste man dock i viss mån uppmärksamhet vid frågan om medborgarskap. Sedan 2003 har man kunnat

ha dubbelt medborgarskap i Finland. I augusti publicerade Yle Nyheter på begäran av regeringen en **utredning om betydelsen av dubbelt medborgarskap**.⁶² I offentligheten hann man redan spekulera om att det i bakgrunden låg en plan om att skärpa villkoren för dubbelt medborgarskap då Ryssland mer aktivt började övervaka sina medborgare och att deras intressen tillgodosågs. Statsminister Alexander Stubb rättade dock till spekuleringarna genast följande dag genom att meddela att regeringen inte har övervägt att skärpa villkoren för dubbelt medborgarskap. Enligt statsministern är avsikten enbart att kartlägga betydelsen av den relativt nya praxisen gällande dubbelt medborgarskap och den totala effekten av detta.⁶³ Enligt den bakgrundspromemoria som inrikesministeriet sammanställde om denna fråga bor det i dag i Finland uppskattningsvis cirka 60 000 personer som har både finskt och något annat medborgarskap.⁶⁴ Senare på hösten behandlades frågan även i A-studios aktualitetsprogram.⁶⁵ Diskussionen ledde inte till några konkreta åtgärder 2014.

Även medborgarskapet bland personer som åkt till stridszoner skapade diskussion i Finland hösten 2014. Genom Europeiska migrationsnätverket sände Finland en förfrågan till de övriga europeiska länderna om huruvida man i något land har aktualiserat legislativa ändringar gällande radikaliserade personers medborgarskap. Frågan gällde huruvida medborgarskapet kan återkallas eller tas bort då det gäller en person som deltar i radikal verksamhet.⁶⁶ Legislativt är frågan svår på grund av att en person enligt in-

Medborgarskapsansökningar enligt medborgarskap, de fem största grupperna 2014



Källa: Migrationsverket

⁶² Yle Nyheter, 21.8.2014, President Niinistö: Jag begärde en utredning om dubbelt medborgarskap

⁶³ Yle Nyheter 22.8.2014, Stubb: Man har inte ens övervägt att skärpa villkoren för dubbelt medborgarskap

⁶⁴ Inrikesministeriet, bakgrundspromemoria 3.9.2014

⁶⁵ Yle Nyheter, A-Studio 3.10.2014, Perspektiv: Du finlandsrysk, i vilken grupp står du?

⁶⁶ Yle Nyheter, 7.10.2014, Rapport: Terrorister får behålla sitt medborgarskap i de flesta EU-länder

ternationella avtal inte kan lämnas helt utan medborgarskap. Enligt inrikesminister Päivi Räsänen kunde ett dubbelt medborgarskap dock i vissa situationer möjliggöra att ett finskt medborgarskap återkallas.⁶⁷ På den spirande diskussionen gav forskaren Teemu Sinkkonen vid Utrikespolitiska Institutet en kommentar i Helsingin Sanomats spalt Vieraskynä och motiverade varför ett återkallande av medborgarskapet inte har någon effekt på terrorism.⁶⁸ År 2014 vidtog regeringen inga konkreta åtgärder för att ändra lagstiftningen om medborgarskap då det gäller radikaliserade personer. Kapitel 8, Olaglig invandring, innehåller information om andra åtgärder som 2014 övervägdes för att bekämpa radikalism.

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE I MEDBORGARSKAPSFRÅGOR

HFD:2014:105 (16.6.2014)

I ärendet var det fråga om när man kan anse att identiteten har utretts på ett tillförlitligt sätt. En person som ansökt om finskt medborgarskap hade kommit till Finland som asylsökande 2004. Han hade tidigare registrerats i Grekland och Norge. Sökanden hade anmält avvikande födelsedatum till myndigheterna i Grekland, Norge och Finland. Migrationsverket ansåg inte att sökandens identitet var tillförlitligt utredd, eftersom det pass som han år 2012 beviljats av Afghanistans ambassad i Oslo inte kunde betraktas som ett dokument som på ett tillförlitligt sätt skulle ha styrkt hans identitet och han hade uppträtt med olika personuppgifter i Grekland och Norge. Migrationsverket hade inte beviljat sökanden finskt medborgarskap på grund av att man inte kunde anse att hans identitet hade utretts på ett tillförlitligt sätt. Förvaltningsdomstolen ansåg i sin tur att de dokument som sökanden hade lagt fram var tillförlitliga och att sökanden presenterat en utredning om sitt namn och sin födelse-tid i den utsträckning som skäligen kunde förutsättas. Förvaltningsdomstolen ansåg att sökandens identitet var tillförlitligt utredd. Däremot ansåg högsta förvaltningsdomstolen i enlighet med Migrationsverkets ursprungliga beslut att inga tillförlitliga dokumentbevis hade lagts fram om den aktuella personens identitet. Man hade fått kontroversiella uppgifter om hans födelsedatum, och i övrigt hade ringa uppgifter om hans bakgrund och tidigare skeden mottagits. Av denna anledning kunde den aktuella personens identitet inte ens vid en sammantagen prövning anses tillförlitligt utredd på det sätt som avses i 6 § 1 och 2 mom. i medborgarskapslagen.

⁶⁷ Yle Nyheter, 2.9.2014, Räsänen: Snabbradikaliseringen ökar – stävande av extremism övervägs

⁶⁸ Helsingin Sanomat, 12.9.2014, Vieraskynä, Teemu Sinkkonen, Återkallande av medborgarskap har ingen effekt på terrorism

3.7. Hantering av invandring och migration

VISUMPOLITIK

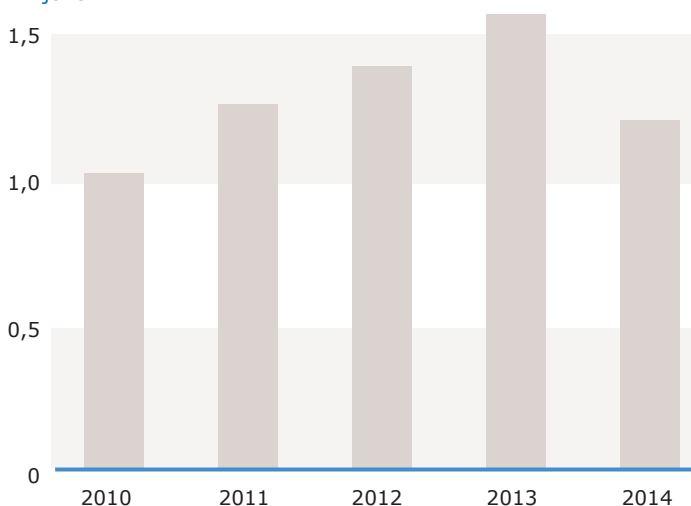
År 2014 behandlade Finlands utlandsbeskickningar och servicecentralen för viseringar i Kouvola totalt **1 204 948 visumansökningar**. Antalet är 23 procent lägre än året innan. I utrikesministeriets pressmeddelande konstateras det att minskningen av antalet viseringsansökningar under det gångna året påverkades av de ändringar i Ryssland som var en följd av den ogynnsamma ekonomiska utvecklingen, i synnerhet minskningen av antalet turister i takt med försvagningen av rubelkursen. Fortfarande togs över 90 procent av alla viseringsansökningar emot i Ryssland. Av visumbesluten var 99 procent positiva.

Antalet viseringsansökningar har ökat i jämn takt ända fram till 2013. År 2010 överskred antalet ansökningar miljongränsen. Det gällande rekordet för antalet viseringsansökningar uppnåddes 2013, då man tog emot över 1,56 miljoner ansökningar.⁶⁹

Europeiska kommissionen gav ett **förslag till nytt visumreglemente** i april 2014.⁷⁰ Syftet med de nya visumreglerna är att förkorta och förenkla förfarandet med visumansökningar för personer som har för avsikt att lagligt resa in i Schengenområdet, utan att gränssäkerheten ändå försvagas. Behandlingen av förslaget pågår i rådets visumarbetsgrupp.

Behandlade visumansökningar 2010–2014

miljoner



Källa: Utrikesministeriet

Finska utrikesministeriets nya nationella visumanvisning trädde i kraft 1.3.2014 och ersatte de tidigare anvisningarna om visumbehandling. I anvisningen preciserades i synnerhet instruktionerna om visum för finska medborgares familjemedlemmar. År 2014 gjordes inga ändringar i lagstiftningen om visa.

Visuminformationssystemet VIS togs i användning 2011. Visumsökandenas biometriska uppgifter – fingeravtryck och en digital porträttbild – matas in i VIS-systemet. I och med systemet har det blivit lättare att identifiera visuminnehavarna och bekämpa identitetsstöld. Schengenländerna kan också snabbt och effektivt växla information om kortvariga visa. Systemet togs först i användning av beskickningarna i Nordafrika. Senare utvidgades systemet till Mellanöstern, området vid Persiska viken, Sydamerika samt Centrala och Sydöstra Asien. I maj 2014 **utvidgades användningen av VIS-systemet till beskickningarna i Nordamerika** (Mexico City, Los Angeles, New York City, Washington och Ottawa) och i september vidare till **Sydöstra Europa** (Pristina, Belgrad, Ankara).

I Ryssland grundades sju **servicecentraler för viseringar** 2014 på följande orter: Ufa, Irkutsk, Viborg, Veliki Novgorod, Vologda, Pihkova och Kaliningrad. Finland har totalt 22 servicecentraler för viseringar i Ryssland.

I november **utkontrakterades visumtjänsterna** i Bangkok. Vid utgången av 2014 hade visumhanteringen utkontrakterats i tre länder (Ryssland, Ukraina, Thailand).

SCHENGENOMRÅDET

Utlänningslagen och vissa lagar i anslutning till denna ändrades så att de **bättre motsvarar Schengenregelverket**. Lagändringarna trädde i kraft 1.1.2014.⁷¹ De viktigaste ändringarna kan anses vara preciseringarna av reglerna om förutsättningarna för inresa och avlägsnande från landet så att det bättre framgår av lagen när Schengenregelverket och när utlänningslagen tillämpas. I utlänningslagen inkluderas även begreppet vägran av inträde vilket är ett förfarande för hindrande av inresa vid den yttre gränsen som definierats i kodex om Schengengränserna. I samband med lagändringarna fick diskrimineringsombudsmannen i uppdrag att övervaka verkställigheten av avlägsnande från landet.⁷²

⁶⁹ Utrikesministeriet, pressmeddelande 9/2015, 14.1.2015, Antalet visum som behandlades 2014 minskade med 23 procent jämfört med året innan

⁷⁰ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Union Code on Visas (Visa Code) (recast), Brussels, 1.4.2014, COM (2014) 164 final

⁷¹ RP 134/2013 rd

⁷² Se kapitel 9, Återsändande

3.8. Administrativa förändringar

Vid inrikesministeriet bereddes en lagändring om **alternativa metoder för att ta emot ansökningar om uppehållstillstånd**. Genom revideringen skulle ansökan om uppehållstillstånd kunna lämnas utomlands till en extern serviceleverantör eller en beskickning i ett annat Schengenland. Syftet med förslaget som beretts vid inrikesministeriet är att skapa alternativa metoder till det nuvarande arrangementet och möjliggöra likadana samarbetsmodeller för att ta emot och ge information om ansökningar om uppehållstillstånd som används för visumansökningar. Genom de föreslagna ändringarna försöker man trygga verksamhetsförutsättningarna för Finlands beskickningar utomlands och upprätthålla tillgången till och nivån på tjänsterna för dem som söker om uppehållstillstånd. Regeringens proposition lämnades till riksdagen 4.12.2014. Riksdagen godkände propositionen 12.3.2015. Lagändringen väntar på bekräftelse av republikens president (situation 19.3.2015).⁷³

I Finland **överbägs en överföring av vissa uppehållstillstånds- och medborgarskapsärenden som åligger polisen till Migrationsverket**.

I dag är huvudregeln för uppehållstillståndsärenden att det första uppehållstillståndet beviljas av Migrationsverket och ett nytt tidsbestämt uppehållstillstånd (så kallat fortsatt tillstånd) samt ett permanent uppehållstillstånd av polisen. Polisen beviljar dessutom uppehållstillstånd för en i Finland bosatt familjemedlem till en finsk medborgare och dennes barn samt för familjemedlemmar till i Finland registrerade EU-medborgare och dennes barn. Polisen registrerar också en EU-medborgare. I medborgarskapsärenden har polisen redan i dag en mycket liten roll: polisen tar endast emot ansökningar, kontrollerar dessa och sökandens identitet samt debiterar prestationsavgiften. Migrationsverket gör alla nödvändiga registerkontroller och tillståndsprövningen i sin helhet. I juni 2013 gav inrikesministeriets polisavdelning och migrationsavdelning Polisstyrelsen och Migrationsverket i uppdrag att reda ut en överföring av de uppehållstillstånds- och medborgarskapsärenden som åligger polisen till Migrationsverket.⁷⁴ Den arbetsgrupp som tillsattes för utredningen gav i augusti 2014 en utvärderingspromemoria. Enligt slutsatserna kunde en överföring av befogenheterna innebära att resursinbesparingar uppnås. Inbesparingar kunde

uppnås genom utveckling och automatisering av processerna, förfarandena och datasystemen som i och för sig inte är beroende av befogenhetsfördelningen mellan polisen och Migrationsverket, men som vore lättare att genomföra, om processen som helhet ägs och målen sätts upp samt besluten fattas av en och samma part. I februari 2015 tillsatte inrikesministeriet ett projekt där ett förslag på uppgiftsöverföringen bereds. Som det nu ser ut kommer bland annat beviljandet av de fortsatta uppehållstillstånden och de permanenta uppehållstillstånden samt registreringen av EU-medborgare, mottagandet av ansökningar om medborgarskap samt beviljandet av främlingspass och flyktingarnas resehandlingar att överföras till Migrationsverket.⁷⁵ Även fördelningen av befogenheter i asylärenden är föremål för en motsvarande utredning (se kapitel 4 Internationellt skydd och asyl).

⁷³ RP 295/2014 rd

⁷⁴ Polisstyrelsen, Polisstyrelsens publikationsserie 5/2014, Utvärderingspromemoria om överföring av utlänningsärenden, Kuopio, 2014

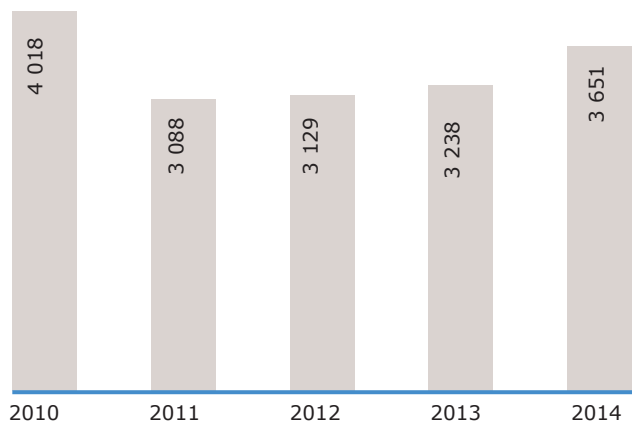
⁷⁵ Inrikesministeriet, Pressmeddelande 6.2.2015, Tillståndsärenden som gäller utlänningsars vistelse överförs från polisen till Migrationsverket

4. Internationellt skydd och asyl

4.1. Asylsökande och beslut som har fattats

År 2014 sökte 3 651 personer om asyl i Finland. Antalet sökande ökade något jämfört med året innan. Antalet asylsökande i Finland är dock litet jämfört med andra EU-länder. År 2014 uppgick antalet asylsökande inom hela EU-området samt Norge och Schweiz till 650 000.⁷⁶ Antalet ökade med 40 procent jämfört med året innan. Ökningen på cirka 13 procent i Finland är således mycket måttlig jämfört med situationen i många EU-länder.

Asylsökande 2010–2014

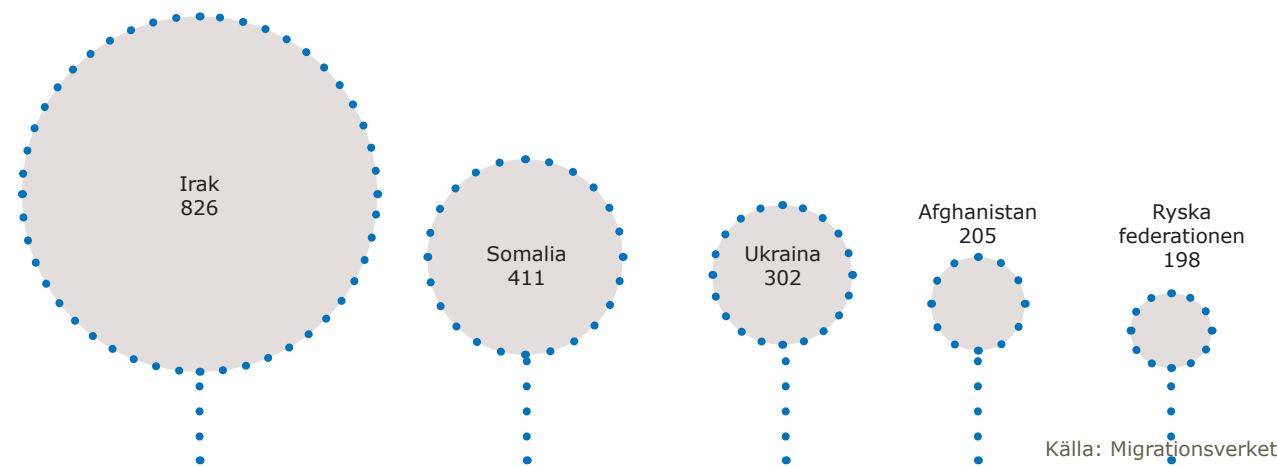


År 2014 var ursprungsländerna i stor utsträckning de samma som tidigare. Irak, Somalia, Afghanistan och Ryska federationen som sedan 2007 hört till ursprungsländernas topp 5-lista, fanns fortfarande med på denna lista. **En nykomling bland de största ursprungsländerna är Ukraina** varifrån 302 asylsökande kom till Finland.

Den klart **största åldersgruppen var unga vuxna**: mer än hälften av asylsökandena som kom till Finland var 18–34-åringar. Cirka en fjärdedel var minderåriga asylsökande. Majoriteten av de minderåriga som anlände till Finland kom tillsammans med sin familj.⁷⁷ Av asylsökandena var cirka 70 procent män och 30 procent kvinnor.

Antalet beslut i asylprocessen uppgick till 3 706. Internationellt skydd beviljades 993 personer av vilka 501 fick asyl och resten skyddsstatus (humanitär skydd eller subsidiärt skydd). Dessutom fick 353 asylsökande uppehållstillstånd på basis av någon annan orsak än internationellt skydd.⁷⁸ I asylprocessen beviljades 1 346 personer positiva beslut, vilket är 36 procent av samtliga beslut. 2 050 personer fick avslag på sin ansökan (55 procent), och 310 ansökningar (åtta procent) förföll. Antalet avslag omfattar även beslut där ansökan inte avgjordes kvalitativt, utan man beslöt att till exempel utvisa sökanden till en annan stat som tillämpar förordningen om bestämmandet av den ansvariga staten (de så kallade Dublinbesluten). Dublinbeslutens andel av avslagen var 42 procent.

Asylsökandes medborgarskap, de fem största grupperna 2014



⁷⁶ European Asylum Support Office, EASO, Newsletter – January 2015

⁷⁷ I fråga om minderåriga som anlände ensamma, se kapitel 5

⁷⁸ Till exempel på grund av hinder för avlägsnande från landet, en individuell mänsklig orsak, arbete eller familjeband

Av besluten var andelen positiva något mindre än året innan: till exempel 2013 utgjorde de positiva besluten om uppehållstillstånd 45 procent av samtliga beslut. Skillnaden i beslutsfördelningen jämfört med året innan kan förklaras med att den nya gruppen sökande, ukrainarna, var betydligt större 2014 än under tidigare år. I fråga om dessa var besluten i huvudsak negativa. Migrationsverket ansåg att de som kom från krisområdena i Ukraina hade rätt till humanitärt skydd. Trots den skärpta situationen i landet finns det dock fortfarande säkra områden i Ukraina, och därför ansåg man i allmänhet att en intern flykt var möjlig. Möjligheten för en intern flykt ska dock prövas för varje sökande enligt individuella grunder. I fråga om varje sökande bedömdes således den faktiska återvändande möjligheten utifrån sökandens personliga situation.⁷⁹

UTVECKLINGSÅTGÄRDER

Det omarbetade skyddsdirektivet⁸⁰ implementerades i Finland genom en ändring i utlänningslagen som trädde i kraft 1.7.2014. Största delen av ändringarna i direktivet gav inte upphov till några behov av lagändringar i Finland. De bestämmelser i utlänningslagen som gäller förföljelseorsaker, tillhandahållande av skydd, möjligheterna för intern flykt samt upphörande av flyktingstatus och sekundär skyddsstatus krävde dock preciseringar. Genom lagändringen bekräftades dock strävan att på nytt skapa en kontakt mellan en minderårig som anlant utan vårdnadshavare till Finland och dennes föräldrar utomlands.

Vid inrikesministeriet bereddes dessutom 2014 lagändringar för **implementering av de omarbetade skyddsdirektivet⁸¹ och mottagandedirektivet⁸²**. Lagändringarna gällde utlänningslagen och mottagandelagen. Finlands asyl- och mottagandesystem svarade i fråga om grunddragen mot direktivets krav redan tidigare. I utlänningslagen gjordes dock ändringar som förbättrar asylsystemets klarhet, transparens och det jämlika bemötandet av personer som ansöker om internationellt skydd. Framför allt förtydligades förfarandet gällande behandlingen av förnyade ansökningar och förbudet gällande avlägsnande från landet. Genom ändringarna i mottagandelagen preciserades bestämmelserna om bedömningen av särskilda behov bland personer i en utsatt ställning, inkvarteringen av en person som söker internationellt skydd och representanten för barn utan vårdnadshavare. Lagändringarna gällande utlän-

ningslagen bekräftades 6.3.2015 och gällande mottagandelagen 6.2.2015. Båda lagändringarna träder i kraft 1.7.2015.

Den nya Dublin III-förordningen⁸³ började tillämpas 1.1.2014. Den nya förordningen förutsatte ändringar i bland annat informationsbytet gällande identifiering av minderåriga familjemedlemmar, syskon och släktingar som anlant ensamma samt bedömningen av barnets intresse. I anslutning till detta startade Migrationsverket det ERF-finansierade **projektet Center för informationsutbyte i Dublinärenden**. I projektet organiserades förpliktelserna i anslutning till Dublin III-förordningens informationsbyte till en centraliserad process. Migrationsverket svarar för skötseln av denna genom en nationell kontaktpunkt som har etablerats på Dublin-resultatområdet. För fastställandet av familjeband, informationsbytet eller bedömningen av beroendeförhållandet och det nationella informationsinhämtandet gällande dessa skapades preliminära standardiserade verksamhetsmodeller. Processerna finslipade vidare utifrån de praktiska erfarenheterna samt informationsbytets bästa praxis. År 2015 torde kommissionen dessutom utfärda en delegerad förordning i anslutning till förfarandena med informationsbyte. Förordningen kommer att beaktas när den blir färdig. Även standardinformationsbytet i anslutning till flyttförfarandet med de andra medlemsstaterna centraliserades 2014 och blev den ovan nämnda nationella kontaktpunktens uppgift. Flyttförfarandet inklusive anmälningarna har tidigare i sin helhet skötts av polisen.

Den nya förordningen förutsätter även att medlemsstaterna nationellt ger föreskrifter om den berörda personens möjligheter att inom en rimlig tid begära att en domstol **ger anstånd gällande verkställigheten av flyttbeslutet** fram till att resultatet av ändringssökandet eller den förnyade behandlingen blir klart. Efter 1.1.2014 har man i praktiken iakttagit en tidsfrist på sju dagar varefter flyttbeslutet kan verkställas, om inget verkställighetsbeslut har sökts och det inte föreligger några andra hinder för verkställigheten. Även det omarbetade skyddsdirektivet innehåller motsvarande krav på att tillåta att sökanden stannar inom medlemsstatens område i väntan på att ansökan om att verkställigheten förbjuds eller avbryts har avgjorts. Genom den lagändring varmed det omarbetade skyddsdirektivet implementerades föreskrev också om en tidsfrist på sju dagar att ansöka om att verkställigheten

⁷⁹ Helsingin Sanomat, 29.12.2014, Hundratals ukrainare har sökt asyl i Finland

⁸⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU, av den 13 december 2011, om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (omarbeting). Implementerades genom lagändringen RP 9/2014 rd i Finland.

⁸¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (omarbeting). Implementerades genom lagändringen RP 218/2014 rd i Finland.

⁸² Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbeting). Implementerades genom lagändringen RP 171/2014 rd i Finland.

⁸³ Förordningen om bestämmandet av den ansvariga staten 604/2013, dvs. den så kallade Dublin-förordningen

förbjuds eller avbryts i situationer där ett beslut om avvisning kan verkställas innan en domstol har avgjort besväret i ärendet.⁸⁴ Bestämmelsen gäller både flyttningar i enlighet med förordningen om bestämmandet av den ansvariga staten till en stat som tillämpar förordningen (de så kallade Dublin-återsändandena) och andra utvisningsbeslut i anslutning till beslut om att inte undersöka en ansökan eller tillämpningen av påskyndat förfarande. Dessutom föreskrevs det att ett utvisningsbeslut inte kan verkställas innan ansökan om att förbjuda eller avbryta verkställigheten har avgjorts. Ärendet ska avgöras inom sju dagar. Lagändringen träder i kraft 1.7.2015.

Den nya förordningen förutsätter dessutom en personlig intervju för att fastställa den ansvariga staten. I Finland har man i praktiken ordnat en personlig intervju samtidigt som polisen eller gränskontrollmyndigheten har rätt ut sökandens identitet, resrutt och inresa. Praxisen bekräftades genom den ovan nämnda lagändringen.

Den nya Eurodac-förordningen 603/2013 tillämpas från och med 20.7.2015. Under sommaren 2014 startade Migrationsverket förberedelserna för tillämpningen av förordningen.

Mandatperioden för **Projektet för att förbättra migrationsförvaltningens resultat** slutade vid årsskiftet. Projektet tillsattes av inrikesministeriet och dess mandatperiod var 1.12.2011–31.12.2014. Projektet grundade sig på regeringsprogrammet, eftersom en snabbare behandling av asylansökningarna är ett av de centrala målen i regeringsprogrammet då det gäller migration. I projektet granskades möjligheterna att effektivisera asylbesluten. Uppmärksamhet fästes även vid asylbeslutens kvalitet. Årsrapporten för 2014 är samtidigt projektets slutrapport när projektet avslutas. Till följd av utvecklingsåtgärderna har den genomsnittliga behandlingstiden för asylansökningar kunnat förkortas med 93 dygn 2011–2014: från 263 dygn till 170 dygn. Som en sammanfattning av resultaten kan man konstatera att asylofförandet blivit snabbare vid Migrationsverket, polisens asylnedredning fungerar på ett etablerat sätt, flermyndighetssamarbetet har intensifierats, ändringssökandet har blivit snabbare, systemet för mottagande har anpassats och placeringen i kommunen blivit snabbare.

Parallellt med att processen påskyndades fäste man också särskild uppmärksamhet vid asylbeslutens kvalitet. Som en del av effektiviseringsåtgär-

derna utvecklade Migrationsverket en analys av asylbesluten och byggde upp en ny beslutsstruktur. En enhetlig beslutsanalys och beslutens struktur underlättar och påskyndar den enskilda beslutsfattarens arbete och säkerställer samtidigt en jämn kvalitet på besluten. För dem som deltar i asylbesluten ordnades även utbildning kring olika teman, i synnerhet utifrån de utbildningsmoduler som utvecklats av Europeiska stödkontoret för asylfrågor EASO. Asylintervjun är en central del i utredningen av asylansökningarna, och därför ordnades till exempel intervjuutbildning för de anställda.

I projektet för att förbättra migrationsförvaltningens resultat granskades i synnerhet en effektivisering av samarbetet mellan myndigheterna. Migrationsverket tillsatte en **permanent samarbetsarbetsgrupp för det operativa samarbetet**. Gruppen inledde sin verksamhet i början av 2014. Samarbetsgruppen har representanter från Migrationsverket, polisen, Polisstyrelsen, Gränsbevakningsväsendet och förläggningarna. Samarbetsgruppen ska planera, samordna och genomföra det praktiska samarbetet i anknytning till asylofförandet. Syftet är att påskynda asylprocessen och därigenom uppnå inbesparingar i mottagningskostnaderna.⁸⁵

Inrikesministeriet beslöt 17.9.2014 att starta en förhandsberedning gällande **allmän juridisk rådgivning för personer som ansöker om internationellt skydd**. Enligt utlänningslagen 95 a § får en person som ansöker om internationellt skydd information om asylofförandet samt om sina rättigheter och skyldigheter i förfarandet. Polisen eller gränskontrollmyndigheten ger personen denna information då ansökan inlämnas. Informationen kan även lämnas av Migrationsverket eller förläggningen så snart som möjligt efter att ansökan har lämnats in. I förhandsberedningen utreder man huruvida mer exakta föreskrifter behövs gällande den allmänna juridiska rådgivningen som ges till personer som ansöker om internationellt skydd. Samtidigt utreds alternativa sätt för att ordna rådgivningen.

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS ÅRBOKSAVGÖRANDE I ASYLFRÅGOR

HFD:2014:23 (7.2.2014)

I ärendet var det fråga om **huruvida man i samband med en asylansökan även ska avgöra någon annan grund för uppehållstillstånd (uppe-**

⁸⁴ RP 218/2014 rd

⁸⁵ Op. cit. Inrikesministeriet, Projektet för att förbättra migrationsförvaltningens resultat 2014 (utkast)

hållstillstånd för arbetstagare) utan någon separat ansökan. Enligt utlänningslagen 94 § 3 mom. prövas och avgörs i samband med asylförfarandet beviljande av uppehållsrätt även på andra framkommande grunder. Enligt förarbetet för lagen (RP 28/2003 rd) avses med dessa grunder i synnerhet grunder för uppehållstillstånd som anknyter till internationellt skydd. Utöver detta är avsikten att hälsomässiga orsaker och andra omständigheter som i väsentlig grad påverkar bedömningen av avlägsnande från landet ska utredas. Migrationsverket hade i samband med asylförfarandet inte undersökt grunden för asylsökandens uppehållstillstånd för arbetstagare och uppmanat sökanden att anhängiggöra en separat ansökan om uppehållstillstånd på grund av arbete. Förvaltningsdomstolen hade upphävt Migrationsverkets beslut och ansett att Migrationsverket enligt utlänningslagen 94 § 3 mom. även borde ha undersökt grunden för uppehållstillståndet i anslutning till arbetet i samband med asylansökan. I motsats till förvaltningsdomstolen ansåg högsta förvaltningsdomstolen att **grunden för arbetstagarens uppehållstillstånd inte skulle avgöras i samband med asylförfarandet.** Det var inte fråga om en grund för uppehållstillstånd i anslutning till ett avgörande i ett asylärende som avses i utlänningslagen 95 § 3 mom. Migrationsverket kunde ha förutsatt att en separat ansökan om uppehållstillstånd för arbetstagare anhängiggörs och låtit bli att undersöka ärendet gällande uppehållstillstånd i samband med asylförfarandet. I ett beslut där ansökan om internationellt skydd avvisas ska ställning även tas till avlägsnande av asylsökanden från landet. Den anställning som började när asylansökan anhängiggjorts var inte en omständighet som i väsentlig grad påverkade helhetsprövningen av utvisningen. Högsta förvaltningsdomstolen upphävde förvaltningsdomstolens beslut och ansåg att Migrationsverkets ursprungliga beslut inte skulle ändras.

HFD:2014:24 (7.2.2014)

Det var fråga om en liknande prövning som i det föregående beslutet HFD:2014:23, dvs. **hurvida man i anslutning till en asylansökan även ska avgöra någon annan grund för uppehållstillstånd.** I motsats till det föregående beslutet där det var fråga om ett uppehållstillstånd för arbetstagare, var det i detta beslut fråga om ett uppehållstillstånd som beviljas på grund av familjeband. I samband med asylförfarandet hade Migrationsverket inte undersökt familjebandsgrunden och uppmanat sökanden att anhängiggöra en separat ansö-

kan om uppehållstillstånd på grund av familjeband. Förvaltningsdomstolen hade upphävt Migrationsverkets beslut och ansett att Migrationsverket på basis av asylansökan även borde ha undersökt grunden för uppehållstillståndet i anslutning till familjebandet. I motsats till förvaltningsdomstolen ansåg högsta förvaltningsdomstolen att inte heller grunden för uppehållstillståndet enligt familjeband borde ha avgjorts i samband med asylförfarandet, utan ett uppehållstillstånd på grund av familjeband ska enligt utlänningslagen ansökas med en separat ansökan om uppehållstillstånd. I samband med denna lägger sökanden fram den nödvändiga utredningen för avgörandet av tillståndsansökan. I syfte att närmare utreda familjebandet kunde Migrationsverket ha anvisat asylsökanden att göra en separat ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband. I ett beslut där ansökan om internationellt skydd **avvisas ska dock ställning även tas till avlägsnande av asylsökanden från landet. Bland annat barnets intresse, skyddet för familjelivet och utlännings band till Finland är faktorer som anknyter till helhetsprövningen av avlägsnande från landet, och dessa bör beaktas i beslutet om avlägsnande från landet.** Den berörda personen hade senare lämnat in en separat ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband. Av denna orsak och på grund av att Migrationsverket inte hade bedömt betydelsen av familjebandet i helhetsprövningen av utvisningen fanns det inga grunder för att ändra slutresultatet av förvaltningsdomstolens beslut. Ärendet återsändes till Migrationsverket för ett nytt avgörande.

HFD:2014:35 (18.2.2014)

I ärendet var det fråga om **tillämpning av utslutningsklausulen då det gällde en utlännings som misstänktes ha begått ett grovt brott. Det var i synnerhet fråga om hur stark misstanke som krävs för att tillämpa utslutningsklausulen.** Enligt utlänningslagen 88 a § 2 mom. 2 punkten kan en utlännings förvägras uppehållstillstånd på grund av humanitärt skydd, om det finns grundad anledning att misstänka att han eller hon har gjort sig skyldig till ett grovt brott. Migrationsverket hade ansett att personen som härstammade från Södra Somalia hade behövt sekundärt skydd på grund av den allmänna säkerhetssituationen i landet. Migrationsverket hade dock tillämpat utslutningsklausulen i enlighet med utlänningslagen 88 a § 2 mom. 2 punkten och inte beviljat sekundär skyddsstatus, på grund av att man misstänkte att den berörda perso-

nen gjort sig skyldig till ett grovt brott i Finland. Som utgångspunkt för uteslutningsklausulen skulle man ta ordalydelsen i det aktuella lagrummet "grundad anledning att misstänka". Detta ansågs innebära bevisning som inte kräver en dom, men som överskrider nivån med enbart ett antagande. I princip kräver lagrummet även en starkare misstanke än förundersökningslagen, enligt vilken en förundersökning ska inledas om det finns "anledning att misstänka" att ett brott har begåtts. Vid en prövning av huruvida kravet "grundad anledning att misstänka" uppfylls i ett enskilt fall redan i förundersökningsfasen eller om det förutsätts att ärendet åtminstone ska överföras från polisen till åtalprövning, skulle hänsyn även tas till bland annat de individuella omständigheterna i ärendet, till exempel det misstänkta brottets karaktär och den risk det orsakar för den allmänna ordningen och säkerheten. Den berörda personen hade anfört besvär gällande Migrationsverkets beslut hos förvaltningsdomstolen som hade avvisat besväret. Den berörda personen anförde besvär vidare hos högsta förvaltningsdomstolen. Högsta förvaltningsdomstolen avvisade besväret. Ordalydelsen i uteslutningsklausulen är "grundad anledning att misstänka". Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att en dom för ett grovt brott eller att göra sig skyldig till ett brott eller ens ett åtal om brott inte föreskrivs som tröskel för tillämpningen. Tröskeln för tillämpningen har således avsiktligt satts lägre än dessa. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att trots att en förundersökning inleds så innebär detta inte som sådant att tröskeln för tillämpning av uteslutningsklausulen överskrider, utan Migrationsverket hade med tanke på omständigheterna i ärendet en grundad anledning att misstänka att den berörda personen hade gjort sig skyldig till ett grovt brott i Finland. Av denna orsak skulle uteslutningsklausulen ha tillämpats i enlighet med Migrationsverkets ursprungliga beslut.

HFD:2014:114 (26.6.2014)

I ärendet var det fråga om **betydelsen av en språkkanalys i en situation där en person anses komma från ett annat ställe än det hen uppgett och hans skyddsstatus i Finland återkallas på grund av detta**. Migrationsverket hade återkallat den subsidiära skyddsstatusen och uppehållstillståndet som hade beviljats den somaliska medborgaren och förordnat att hen skulle utvisas till Somalia (Somaliland). Orsaken till återkallelsen av skyddsstatusen och utvisningen var resultatet av språkkanalysen enligt vilket den berörda personen de facto härstammade från Somaliland och inte från södra Somalia

såsom hen hade uppgett. Den berörda personen var således inte i behov av ett sekundärt skydd. Förvaltningsdomstolen hade avvisat besväret gällande Migrationsverkets beslut. Den berörda personen anförde besvär vidare hos högsta förvaltningsdomstolen. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att det i ärendet med grundad anledning kunde anses att den berörda personen inte var hemma från Södra Somalia utan från Somaliland. Enligt högsta förvaltningsdomstolens beslut påverkades ärendet av resultatet av språkkanalysen, den ringa kännedomen om hemorten och de kontroversiella utsagor om den berördas hemort som kommit fram i ärendet. Den berörda ansågs således medvetet ha uppgett felaktiga uppgifter som hade påverkat slutresultatet av beslutet. I ärendet hade det inte framkommit grunder för beviljande av internationellt skydd i fråga om Somaliland, och därför skulle den beviljade subsidiära skyddsstatusen återkallas, och det hade också kunnat förordnas att hen utvisas till sitt hemland.

HFD:2014:117 (30.6.2014)

Det var fråga om **avvisning av en person till ett land där han kunde ha fått medborgarskap, men där han inte kände sig vara medborgare**.

Migrationsverket hade avvisat ansökan om internationellt skydd och uppehållstillstånd för personen med okänt medborgarskap och beslutat att avvisa honom till Marocko. Sökanden var född i Västra Saharaområdet, men hade nästan hela sitt liv bott på ett flyktingläger i Algeriet. Förvaltningsdomstolen hade avvisat besväret gällande Migrationsverkets beslut. Högsta förvaltningsdomstolen avtog ansökan om besvärstillstånd till den del som den grundade sig på begäran om internationellt skydd, men beviljade besvärstillstånd till den del som det var fråga om att bevilja uppehållstillstånd av individuella mänskliga orsaker. Ändringssökanden var inte medborgare i något land. Han berättade att han aldrig ens besökt Marocko, som ockuperade Västra Sahara, eller varit i kontakt med de marockanska myndigheterna. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att det inte var förenligt med principerna om skydd av mänskliga rättigheter att tvinga ändringssökanden att flytta till Marocko, ett land till vilket han saknade band och inte heller ville knyta sådana. Enbart den omständigheten att ändringssökanden kunde beviljas marockanskt medborgarskap innebar inte att han kunde förutsättas acceptera det. Att tvinga en person att mot sin vilja bli medborgare i en bestämd stat kunde innebära ett ingrepp i ändringssökandens skydd för sitt privatliv och stå i strid med de finska myndighe-

ternas skyldighet att enligt 22 § i Finlands grundlag se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodosågs. Högsta förvaltningsdomstolen upphävde Migrationsverkets och förvaltningsdomstolens beslut, och ärendet återvisades till Migrationsverket för ny handläggning.

HFD:2014:131 (25.8.2014)

I ärendet var det fråga **om tillämpning av uteslutningsklausulen i en situation där en person deltagit i aktiviteter som strider mot mänskligheten i tjänste- eller täckoperationer.** Migrationsverket hade konstaterat att en afghansk medborgare var i behov av asyl. Enligt utlänningslagen 87 § 2 mom. 1 och 3 punkten beviljas inte asyl för en utlänning som har begått ett brott mot fred, ett krigsbrott eller ett brott mot mänskligheten, eller om det finns en grundad anledning att misstänka att han gjort det. Migrationsverket hade i fråga om den berörda personen tillämpat den ovan nämnda uteslutningsklausulen och ansett att han inte kan beviljas asyl på grund av att han hade gjort sig skyldig till ett grovt icke-politiskt brott i sitt hemland. Förvaltningsdomstolen hade avvisat besväret gällande Migrationsverkets beslut. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att vid bedömningen av den berörda personens ansvar hade det betydelse att han hade arbetat som spion och angivare för Afghanistans säkerhetstjänst och att sådan verksamhet skulle betraktas i ljuset av den uteslutningsklausul som gäller brott mot mänskligheten. I sitt uppdrag hade den berörda infiltrerat sig i terroristtrupper och hos dem fått vapen- och terroristutbildning samt verkat som kommandör för sådana trupper. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg **att det vid bedömningen av förutsättningarna för tillämpning av uteslutningsklausulen inte hade någon betydelse huruvida den verksamheten mot mänskligheten varit obligatorisk för deltagandet i tjänste- eller täckoperationer.** I ärendet fanns det en grundad anledning att misstänka att den berörda personen hade deltagit i ett brott mot mänskligheten. Slutresultatet av Migrationsverkets och förvaltningsdomstolens beslut ändrades inte.

HFD:2014:152 (20.10.2014)

Det var fråga om nödvändigheten **att höra en person i en situation där förvaltningsdomstolen använder ny landsinformation i sitt beslut.** Migrationsverket hade avslagit en ansökan om internationellt skydd och uppehållstillstånd som medborgare i Ryska federationen hade gjort och bestämt att de skulle avvisas till Ryska federationen. Förvaltningsdomstolen hade avvisat de berördas besvär gällande Migra-

tionsverkets beslut. Förvaltningsdomstolen hade inte berett ändringssökandenas ombud tillfälle att i enlighet med sin begäran uttala sig om den landsinformation som förvaltningsdomstolen hade använt sig av i motiveringen till sitt beslut. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att enligt förvaltningsprocesslagen 34 § 1 mom. ska en part i princip höras om en ny utredning som inhämtats på tjänstens vägnar. Det som hade betydelse vid bedömningen av nödvändigheten att höra en part om landsinformation som använts av förvaltningsdomstolen var endast huruvida landsinformationen som förvaltningsdomstolen hade skaffat omedelbart gällde en enskild sökande. För det andra skulle hänsyn tas till i vilken utsträckning besvärsgrunderna anknöt till tillförlitligheten av den använda landsinformationen och huruvida landsinformationen hade samma innehåll som den utredning som lades fram av Migrationsverket i ärendet. Det väsentliga i ändringssökandenas situation var det likartade innehållet i den mottagna informationen. Den omständigheten att förvaltningsdomstolen inte särskilt hade berett ändringssökandena tillfälle att uttala sig om den landsinformation som legat till grund för dess beslut skulle därför inte anses innebära att det skulle ha skett ett fel i förfarandet. Högsta förvaltningsdomstolen avvisade besväret.

ANNAN RÄTTSPRAXIS SOM GÄLLER ASYLFRÅGOR

HeFD 06315/13/3106 (4.7.2014)

Helsingfors förvaltningsdomstol gav sitt avgörande i ett ärende som gällde **en avvisning av en minderårig asylsökande som anlant ensam till den stat som svarade för behandlingen av ärendet** (det så kallade Dublin-förfarandet). Migrationsverket hade i sitt avgörande ansett att situationen **där den minderårigas ansökan redan hade undersökts i en stat och i fråga om faktainnehållet avvisats på det sätt som avses i förordningen om bestämmandet av den ansvariga staten inte i fråga om barnets intresse hade krävt att sökanden i en annan stat får möjlighet till ett nytt asylofförande, och verket beslöt därför på basis av förordningen att avvisa sökanden till den ansvariga staten.** Förvaltningsdomstolen avvisade besväret gällande Migrationsverkets beslut. Därefter har Migrationsverket iakttagit samma praxis i motsvarande fall (2 fall före utgången av 2014). Det ändringsförslag till artikel 8.4 i förordningen som återspeglar domen C-648/11 från Unionens domstol behandlas som bäst i rådets asylarbetsgrupp.

4.2. Kvotflyktingar

Finland tar emot personer som FN:s flyktingkommisariat (UNHCR) betraktar som flyktingar eller andra utlänningar som är i behov av internationellt skydd inom ramen för flyktingkvoten. UNHCR föreslår en omplacering av personer som lämnat sitt hemland eller sitt permanenta bosättningsland till ett annat land där de dock inte kan bosätta sig permanent. I Finlands kvotflyktingpolitik har man i synnerhet betonat en omplacering av de mest utsatta grupperna. I kvoten har man årligen reserverat 10 procent för mottagande av flyktingar som klassificeras som nödfall. Det betyder att besluten om mottagande fattas utifrån dokumenten i ett brådskande förfarande.

I Finland beslutar riksdagen årligen i samband med godkännandet av statens budget hur många kvotflyktingar Finland förbinder sig att ta emot. Sedan 2001 har antalet kvotflyktingar som Finland ska ta emot varit 750 personer per år. År 2014 kom man överens om 300 kvotflyktingar extra på grund av krisen i Syrien. År 2014 var den totala flyktingkvoten således 1 050 personer. Kvoten fylldes nästan helt: **Finland tog emot 1 030 kvotflyktingar 2014.** Genom kvoten 2014 anländer de facto även mer flyktingar till Finland än de valda 1 030 på grund av att en del av dessa föder ett barn innan de anländer till Finland. Kvoten på 1 050 personer fylldes således nästan helt och hållet.

Placeringen av kvotflyktingarna i kommuner har under de senaste åren skapat ett problem då det gäller mottagandet. Kommunerna beslutar om mottagandet av kvotflyktingar, och det är inte alltid nödvändigtvis lätt att hitta kommunplatser för kvotflyktingarna. Slutresultatet kan bli att en kvotflykting som redan valts till Finland blir tvungen att vänta några månader eller till och med några år i vistelselandet. **För samtliga syriska flyktingar som valdes i kvoten 2014 ordnades dock en kommunplats snabbt.** Kriget i Syrien har behandlats i medierna. Det som säkert för sin del påverkade att man blev uppmärksam på nöden i denna grupp var kommunernas iver att ta emot just syriska kvotflyktingar.⁸⁶ År 2014 ordnades dock även kommunplatser för andra grupper av vilka en del hade väntat på en kommunplats redan ett par år. En faktor som påverkade hur man hittade kommunplatser 2014 var arbets- och näringsministeriets projekt Sylvia vars syfte var att främja placeringen av

kvotflyktingar samt personer som får internationellt skydd i kommunerna.

År 2014 stödde arbets- och näringsministeriets **projekt Sylvia placeringen av kvotflyktingar samt andra personer som får internationellt skydd i kommunerna.** Projektets mandatperiod är 1.12.2013–31.5.2015 och det finansieras i sin helhet av Europeiska Flyktingfonden. I projektet har kommunerna sporrats ekonomiskt, utbildning för dem som arbetar med integrations- och mottagningsfrågor ordnades, informationen om flyktingskap har ökat med hjälp av kommunikation och mottagandet av kvotflyktingar som anländer som nödfall har utvecklats. Arbetet har resulterat i att fler kommunplatser har ordnats för flyktingarna än under tidigare år. År 2014 ingick cirka 20 nya kommuner ett avtal om att ta emot flyktingar eller så höjde kommuner som redan tidigare tagit emot flyktingar sina kvoter med minst 20 personer. För sammanlagt 1 167 kvotflyktingar lyckades man avtala om en kommunplats 2014. I Finland finns det i dag cirka 80 kommuner som tar emot kvotflyktingar.

I december 2014 fastställdes antalet personer i flyktingkvoten igen till 750 för följande år. När riksdagen hade beslutat om kvotstorleken fattade inrikesministeriet i sin tur ett allokationsbeslut utifrån UNHCR:s förslag. Inrikesministeriet rubricerade 15.12.2014 att Finland fortsätter att ta emot syriska flyktingar.⁸⁷ Inom flyktingkvoten 2015 tar man emot 350 syriska flyktingar, 150 kongolesiska flyktingar från södra Afrika och 150 afghanska flyktingar från Iran. Dessutom förbereder sig Finland på att ta emot 100 nödfall. I februari 2015 lämnade regeringen en tilläggsbudgetproposition till riksdagen. I förslaget **läggs en höjning av kvoten med 300 personer fram för 2015.** Den totala kvoten 2015 torde således uppgå till 1 050 personer, precis som 2014.

År 2014 grundades en webbplats för kvotflyktingarna (www.movingtofinland.fi). På webbplatsen finns information om Finland för kvotflyktingar som valts för Finland. Syftet är att ge de kvotflyktingar som valts för Finland en introduktion redan innan de anländer till Finland. Webbplatsen innehåller nyttig information även för andra än invandrare som ämnar resa in i Finland. Europeiska flyktingfonden finansierade utvecklingen av webbplatsen. Utvecklingen av webbplatsen var en fortsättning på ett projekt med att integrera kvotflyktingarna som inleddes 2013.

⁸⁶ Turun Sanomat, 28.10.2014, Syriska flyktingar får kommunplatser snabbare än andra.

⁸⁷ Inrikesministeriet, pressmeddelande 15.12.2014, Finland fortsätter att ta emot syriska flyktingar i nästa års flyktingkvot

OFENNTLIG DISKUSSION OM KVOTFLYKTINGARNA

År 2014 togs mottagandet av kvotflyktingarna relativt ofta upp i nyheterna. Många lokala tidningar skrev om kvotflyktingar som kommit till kommunerna och hur de etablerade sig på den nya orten.⁸⁸ I dessa artiklar fästes särskild uppmärksamhet vid syriska kvotflyktingar. Tidningarna innehöll nyheter om informationsmöten som ordnats i kommunerna och där kommunerna uppmuntrades att ta emot kvotflyktingar.⁸⁹

Finlands Flyktinghjälp hann kritisera minskningen av flyktingkvoten till samma nivå som under de föregående åren innan förslaget om en tilläggskvot för 2015 hade lagts fram.⁹⁰ Som ett alternativ till att höja flyktingkvoten föreslog Flyktinghjälpen att **andra säkra kanaler skulle möjliggöras, till exempel systematiskt beviljande av humanitära visum.**⁹¹ Också andra organisationer, till exempel Finlands Röda Kors, har lagt fram liknande förslag redan tidigare. Utrikesministeriet uppskattar att Finland årligen har beviljat ett fåtal humanitära visum. I Finland har statsmakten beslutat att flyktingpolitik närmast bedrivs genom kvoterna. Päivi Blinikka, chef för pass- och visumenheten vid utrikesministeriet, har i Yle Nyheter konstaterat att ett humanitärt visum inte är en så enkel lösning som organisationerna gett sken av: beviljande av ett humanitärt visum garanterar ännu inget. När en person rest in i Finland med stöd av ett humanitärt visum och sökt asyl bedöms och avgörs asylstället i personens asylansökan på samma sätt som i fråga om samtliga asylsökande. Först i detta skede blir det klart huruvida personen beviljas asyl eller uppehållstillstånd i Finland.⁹²

⁸⁸ Till exempel Hufvudstadsbladet, 21.12.2014, Från kriget till lugnet i Ruukki; Savon Sanomat, 18.12.2014, Lisää syyrialaispakolaisia Kuopioon (Fler syriska flyktingar till Kuopio)

⁸⁹ Keski-Pohjanmaa, 23.10.2014, Vetelissä tiedotettiin pakolaisista (Information om flyktingarna i Vetil), ELY-keskus yrittää löytää uusia kuntapaikkoja kiintiöpakolaisille (NTM-centralerna försöker finna nya kommunplatser för kvotflyktingarna)

⁹⁰ Hufvudstadsbladet, 21.12.2014, "Orimligt att sänka kvoten nu"

⁹¹ Kansan uutiset, 16.12.2014, Pakolaisten määrä kasvaa, Suomi auttaa vähemmän (Antalet flyktingar ökar, Finlands hjälp minskar)

⁹² Yle Nyheter, 20.6.2014, Organisation: Ett humanitärt visum ger flyktingarna hjälp

4.3. Mottagande

Migrationsverket styr förläggningarnas verksamhet. **År 2014 befann sig i genomsnitt 3 041 personer i mottagningsystemet.** Mottagningsystemet har anpassats så att det svarar mot antalet sökande. År 2014 sänktes antalet platser med 650 genom att minska förläggningarnas inkvarteringskapacitet och lägga ned hela enheter på grund av att beläggingsgraden av förläggningarna visade en nedgång. I slutet av 2014 började dock antalet nya asylsökande sakta öka, förläggningarna började utnyttjas till närmare 90 procent. I synnerhet vid transitförläggningarna⁹³ blev antalet lediga platser alltför litet. På grund av detta blev man tvungen att återta de gallrade inkvarteringsplatserna i mottagningsbruk. Förläggningarnas kapacitet höjdes med 270 platser av vilka 130 var transitplatser. År 2014 var förläggningarnas genomsnittliga beläggingsgrad 83 procent.⁹⁴ Minderåriga asylsökande som anlänt till Finland utan vårdnadshavare inkvarteras i särskilda enheter för minderåriga.

Antalet minderåriga som anlänt ensamma har under de senaste åren förblivit lågt, och **även systemet för mottagande av minderåriga har anpassats så att det svarar mot antalet sökande.** År 2014 minskades antalet platser för minderåriga med totalt 63. Vid förläggningen i Punkalaidun upphörde verksamheten för minderåriga 1.2.2014 och i Sjundeå upphörde verksamheten vid enheten för minderåriga 1.5.2014. Under året inskränktes dessutom grupphemmen i Uleåborg och Esbo genom att vid båda enheterna stänga en avdelning med sju platser. Antalet minderåriga asylsökande började mot slutet av året visa en sakta uppgång, beläggingsgraden vid enheterna för minderåriga började närma sig 100 procent. Mellan varven fungerade en del av grupphemmen tillfälligt med extra platser. Av denna anledning slöt man med familjegrupphemmet i Mänttä-Filpula ett avtal om att köpa enstaka platser för minderåriga, om det finns lediga platser vid enheten. I slutet av 2014 stod totalt 77 platser för minderåriga till förfogande, och dessutom två separata köptjänstplatser i familjegrupphemmet i Mänttä-Filpula.⁹⁵

UTVECKLINGSÅTGÄRDER

Syftet med arbets- och näringsministeriets projekt VIPRO II som avslutades sommaren 2014 var att ut-

veckla myndighetssamarbetet i anslutning till mottagandet av flyktingar. Europeiska flyktingfonden finansierade projektet. Två utredningar blev färdiga när projektet avslutades. **VERTTI-arbetsgruppens utredning gällde personer som fått internationellt skydd när de flyttade från förläggningarna till kommunerna.** Migrationsverket svarar för styrningen av förläggningarna för asylsökande. Tillammans med NTM-centralerna svarar arbets- och näringsministeriet i sin tur för placeringen av dem som får internationellt skydd i kommunerna. Två modeller för flyttningen till en kommun används: enligt den modell som fram till i dag betraktats som den primära anvisar NTM-centralen en person som fått internationellt skydd en kommunplats. Å andra sidan kan en person som fått internationellt skydd även självständigt flytta från förläggningen till kommunen. Under de senaste åren har utbudet av kommunplatser som anvisas av NTM-centralen inte varit tillräckligt.⁹⁶ Antalet personer som självständigt flyttar till kommuner är också i dag högre än antalet som placeras av NTM-centralerna: år 2014 flyttade 1 267 personer självständigt från förläggningarna till kommuner och 317 personer anvisades platser av NTM-centralen.⁹⁷ I sin utredning förslög VERTTI-arbetsgruppen att självständig flyttning befästs parallellt med NTM-centralernas flyttning. Arbetsgruppen betonade också att myndigheternas samarbets- och avtalspraxis ska klarläggas.

I utredningen som sammanställdes av Vipro II-projektets ALTTI-arbetsgrupp fokuserade man på processen för mottagande av ensamkommande minderåriga asylsökande samt att utveckla denna process.⁹⁸ Också administrationen i anslutning till mottagande av minderåriga har indelats i två delar: Migrationsverket svarar för mottagandet under asylprocessen, medan den ansvariga parten efter att uppehållstillstånd har beviljats är arbets- och näringsministeriet. Syftet med arbetsgruppens rekommendationer är att harmonisera verksamhetsmetoderna mellan två förvaltningar samt klarlägga och öka myndigheternas samarbete för att utveckla systemet för mottagande av minderåriga som anlänt ensamma.⁹⁹

Förläggningarnas arbets- och studieverksamhet har utvecklats i samarbete med förläggningarna och medborgarorganisationerna i ett projekt som inleddes hösten 2014. **Migrationsverkets Mielivok-projekt har byggt upp högklassiga grupp-**

⁹³ I den första fasen placeras personer som söker asyl på så kallade transitförläggningar. Efter Migrationsverkets asyldiskussion kan asylsökandena flyttas från transitcentralerna till andra förläggningar för att vänta på svar på asylansökan.

⁹⁴ Op. cit. Inrikesministeriet, Projektet för att förbättra migrationsförvaltningens resultat 2014 (utkast).

⁹⁵ Op. cit. Inrikesministeriet, Projektet för att förbättra migrationsförvaltningens resultat 2014 (utkast).

⁹⁶ Arbets- och näringsministeriet, Kansainvälistä suojelua saavien muutto vastaanottokeskuksista kuntiin (Personer som får internationellt skydd och deras flyttning från förläggningarna till kommuner), arbets- och näringsministeriets publikationer, Konkern 26/2014

⁹⁷ Op. cit. Inrikesministeriet, Projektet för att förbättra migrationsförvaltningens resultat 2014 (utkast).

⁹⁸ Arbets- och näringsministeriet, Ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden vastaanotto ja järjestelmän kehittämistarpeet (Mottagande av minderåriga asylsökande som anlänt utan vårdnadshavare och behoven av att utveckla systemet), arbets- och näringsministeriets publikationer, Konkern 29/2014

⁹⁹ Närmare om temat i kapitel 4.4. Mottagande

formationspaket för förläggningarna. Paketet omfattar teman som i synnerhet stöder asylsökandenas välfärd och hälsa samt förbättrar kunskaperna om samhället och lagstiftningen i Finland. Gruppinformationen tas i användning 2015.

Ett av de strategiska målen för mottagningsverksamheten har varit att **ändra förläggningarnas så kallade¹⁰⁰ verksamhetskoncept för väntetiden från en verksamhet av anstaltstyp till en diversifierad bostadsbaserad verksamhetsform.** I fortsättningen skulle centralerna av anstaltstyp omfatta endast den första fasens transitcentraler i Helsingfors, Åbo, Uleåborg och Villmanstrand. Denna ändring har under de senaste åren genomförts så att det egentligen inte finns några förläggningar av anstaltstyp för väntetiden längre.¹⁰¹

4.4. Administrativa förändringar

I Finland **överbäger man att ytterligare centralisera asylförfarandet till Migrationsverket.** I sin nuvarande form åligger den första fasen i asylförfarandet, dvs. mottagandet av ansökan samt utredningen av identiteten och resrutten polisen eller Gränsbevakningsväsendet. År 2014 tog polisen emot mer än 90 procent av asylansökningarna och Gränsbevakningsväsendet i sin tur cirka 10 procent av ansökningarna.¹⁰² Den myndighet som tagit emot ansökan reder ut identiteten och resrutten. Efter den första fasen överförs behandlingen av asylansökan från polisen eller Gränsbevakningsväsendet till Migrationsverket som svarar för att reda ut asylgrunderna och fatta asylbeslutet. Slutligen överförs ansvaret igen till polisen som ska delge kunden beslutet och efter behov sköta avvisningen. I juni 2013 gav inrikesministeriets polisavdelning och migrationsavdelning Polisstyrelsen och Migrationsverket i uppdrag att reda ut överföringen av den första fasen av asylprocessen samt delgivningen av asylbeslutet till Migrationsverket. Den arbetsgrupp som tillsattes för utredningen gav i augusti 2014 en utvärderingspromemoria.¹⁰³ Enligt slutsatserna kunde en överföring av befogenheterna innebära att resursinbesparingar uppnås. I dagens läge har asyl- och utlänningsstillståndsärendena inte någon klar processägare som skulle svara för hanteringen av helheten. Enligt slutsatserna skulle behandlingstiderna förkortas genom en centralisering av asylärendena till en part som även fattar besluten, och på detta sätt skulle också antalet mottagningsdygn som blir dyra för samhället minska. Enligt arbetsgruppen kunde uppgifterna i den första fasen av asylundersökningen överföras från polisen och Gränsbevakningsväsendet till Migrationsverket. I fråga om delgivningen av asylbesluten föreslog arbetsgruppen dock att behörigheterna skulle kvarstå enligt dagens modell hos polisen, eftersom delgivningarna har fast anknytning till besluten om avvisning. I februari 2015 tillsatte inrikesministeriet ett projekt där ett förslag på uppgiftsöverföringen bereds. Som det ser ut i dag skulle några delar av uppgifterna i den första fasen av asylförfarandet överföras till Migrationsverket. För närvarande åligger dessa polisen och Gränsbevakningsväsendet. Även fördelningen av befogenheter i tillståndsärenden är föremål för en motsvarande utredning (se kapitel 3, Laglig invandring).

¹⁰⁰ Med förläggningar för väntetiden avses centraler där asylsökandena väntar på ett beslut på sin asylansökan efter att asyldiskussionen har genomförts.

¹⁰¹ Op. cit. Inrikesministeriet, Projektet för att förbättra migrationsförvaltningens resultat 2014 (utkast).

¹⁰² Op. cit. Inrikesministeriet, Projektet för att förbättra migrationsförvaltningens resultat 2014 (utkast).

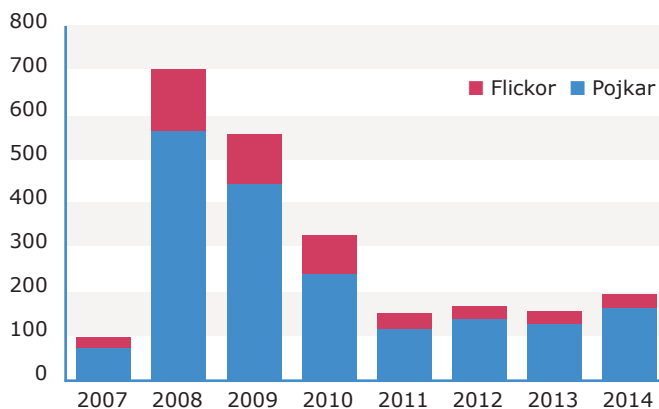
¹⁰³ Op. cit. Polisstyrelsen, Utvärderingspromemoria om överföring av utlänningsärenden

5. Ensamkommande minderåriga asylsökande och andra personer i utsatt ställning

5.1. Ensamkommande minderåriga asylsökande

Antalet ensamkommande minderåriga asylsökande har minskat ungefär till den tidigare nivån efter den plötsliga ökningen 2008 då antalet minderåriga överraskande ökade från 96 föregående år till 706. Sedan 2011 har antalet ensamkommande minderåriga asylsökande till Finland uppgått till drygt 150 per år. År 2014 ökade antalet något: **År 2014 söktes asyl av 196 minderåriga utan vårdnadshavare.** Av dessa var cirka 84 procent pojkar och 16 procent flickor. De flesta hade kommit från Somalia (48 minderåriga sökande) och Afghanistan (47 minderåriga sökande).

Ensamkommande minderåriga asylsökande 2007–2014



Källa: Migrationsverket

UTVECKLINGSÅTGÄRDER

De utvecklingsåtgärder som genomfördes 2014 och som gäller ensamkommande minderåriga asylsökande var en följd av framför allt **den nya Dublin-förordningen**.¹⁰⁴

Den ändring i utlänningslagen som trädde i kraft i juli 2014 och som gällde implementeringen av det om-

arbetade skyddsdirektivet ledde dessutom till några ändringar i anslutning till ensamkommande minderåriga.¹⁰⁵ Enligt utlänningslagen ska Migrationsverket i syfte att förverkliga barnets intresse spåra föräldrarna eller de faktiska vårdnadshavarna till en minderårig utan vårdnadshavare. Genom lagändringen i juli 2014 stärkte man ytterligare strävan att återföre en ensamkommande minderårig med sin förälder/sina föräldrar som bor utomlands. I fråga om spårningen av föräldrarna eller de faktiska vårdnadshavarna ändrades utlänningslagen så att spårningen som tidigare begränsades till fasen med asylansökan efter lagändringen även efter behov **ska fortsätta ännu efter beslutet om internationellt skydd.** Lagändringen väntas dock inte medföra några väsentliga förändringar i praxisen. Även fram till i dag har man i Finland i fråga om samtliga ensamkommande minderåriga inlett en spårning redan i fasen med asylansökan, om det har ansetts vara i enlighet med barnets intresse och praktiskt genomförbart. Dessutom ska spårningen fortfarande inte fortsättas orimligt länge, utan fortsättningen avgörs i varje enskilt fall enligt huruvida man bedömer att det överhuvudtaget är möjligt att nå vårdnadshavarna. Allmänt sett **försvårades spårningen 2014 på grund av avsaknaden av en spårningspartner** efter att den spårningspartner som tidigare anlätades av Finland upphörde med spårningarna i december 2013.

I den ALTTI-utredning som blev färdig sommaren 2014 **gav man förslag på hur processen med mottagande av ensamkommande minderåriga kunde utvecklas** (frågan behandlas i stycke 4.3 Mottagande). Under asylprocessen inkvarteras de minderåriga i allmänhet i förläggningarna som är avsedda för minderåriga, dvs. grupper som förvaltas av Migrationsverket. När de har fått uppehållstillstånd flyttas de till familjegrupper för vars verksamhet arbets- och näringsministeriet svarar. Den tudelade förvaltningen medför utmaningar för den rikstäckande samordningen av enheterna för minderåriga. När ett barn får uppehållstillstånd kan hen bli tvungen att flytta från en ort till en annan på grund av att grupperna och familjegrupperna finns på olika håll i Finland. I utredningens slutsatser konstateras det att grupperna, familjegrupperna och förläggningarna måste placeras i närheten av varandra för att kunna garantera kontinuiteten av inkvarteringen som grundar sig på barnets intresse.

¹⁰⁴ Närmare om temat i kapitel 4.1. Asylsökande och beslut som har fattats

¹⁰⁵ Lagändringen behandlas generellt i stycke 4.1 ovan. Asylsökande och beslut som har fattats

Vid inrikesministeriet har man sedan 2011 berett en ändring av reglerna gällande tagande i förvar av utlänningar.¹⁰⁶ Granskningen av reglerna för tagande i förvar anknöt till regeringsprogrammets riktlinjer om förbud mot tagande i förvar av ensamkommande minderåriga asylsökande och förbud mot alternativ till tagande i förvar. Vid inrikesministeriet bereddes 2014 en regeringsproposition om ändring av utlänningslagen och lagen om tagande i förvar till riksdagen. Enligt regeringens proposition i september 2014 **förbjuds tagande i förvar av minderåriga som är under 15 år och utan vårdnadshavare** även i en situation då ett beslut om avlägsnande av personen från landet kan verkställas. Tagande i förvar av minderåriga som är över 15 år och utan vårdnadshavare i syfte att säkerställa avlägsnande från landet begränsas och tagande i förvar av minderåriga i polisens lokaler förbjuds.¹⁰⁷ Förslaget om en begränsning av tagandet i förvar av minderåriga delade åsikterna i riksdagen. Till exempel De Gröna anser inte att det lagförslag som behandlas i tillräckligt övergripande utsträckning förbjuder att minderåriga tas i förvar på grund av att det fortfarande tillåter att personer över 15 år tas i förvar.¹⁰⁸ I riksdagen godkändes dock förslaget om tagande i förvar av minderåriga genom ett röstningsbeslut 14.3.2015. I röstningen röstade 162 riksdagsledamöter för och 23 mot lagförslaget. I röstningen gavs 14 tomma röster. Redan vid behandlingen av förslaget konstaterade regeringen att **målet är att senare ta bort denna åldersgräns på 15 år som sätts upp i lagändringen, dvs. att utvidga förbudet mot tagande i förvar så att det gäller samtliga minderåriga som anlant ensamma och ska avlägsnas från landet**. I anknytning till detta gjorde inrikesministeriet en utredning av alternativen till tagande i förvar som grundade sig på en internationell jämförelse. Den internationella jämförelsen grundade sig i hög grad på Europeiska migrationsnätverkets undersökning Sälilöönnotto ja vaihtoehtoiset turvaamistoi- met osana maahanmuuttopolitiikkaa (Tagande i förvar och alternativa säkringsåtgärder som en del av migrationspolitiken) som blev färdig hösten 2014.¹⁰⁹ I inrikesministeriets utredning framläggs fyra möjliga åtgärder för att utveckla säkringsåtgärderna: 1) effektivisering och bättre statistikföring av de nuvarande säkringsåtgärderna, 2) samarbete med barnskyddsmyndigheterna, 3) förpliktelserna gällande bostadsort och 4) elektronisk övervakning. De två sista vore nya för Finland och kräver en tillräcklig be-

redning. Enligt inrikesministeriets pressmeddelande 18.12.2014 fortsätter beredningen av ärendet i enlighet med de mål som satts upp av regeringen.¹¹⁰

Organisationssektorn **gav stark kritik för att tagande i förvar av minderåriga inte förbjöds helt och hållet i lagändringen**. Till exempel Amnesty Internationals avdelning i Finland konstaterade att lagförslaget var otillräckligt. Frank Johansson, verksamhetsledare för Amnesty Internationals avdelning i Finland, konstaterade att lagförslaget inte förbättrar rättssäkerheten bland dem som tas i förvar och dessutom går det tillbaka på löftet om att upphöra med att barn tas i förvar.¹¹¹ Regeringens meddelande om målet att utvidga förbudet mot tagande i förvar så att det gäller samtliga minderåriga som anlant ensamma räckte inte för att dämpa Amnestys kritik: Johansson konstaterade att regeringen kunde ha hållit sitt löfte och förbjuda tagandet i förvar av barn redan i det aktuella förslaget.

¹⁰⁶ Inrikesministeriet, Migrationsavdelningen, Beslut om tillsättande 16.11.2011, Översyn av bestämmelser om tagande i förvar av utlänningar

¹⁰⁷ RP 172/2014 rd

¹⁰⁸ Keskipohjanmaa (FNB), 2.10.2014, Kiistaa alaikäisten turvapaikanhakijoiden säilöönnotosta (Gräl om tagande i förvar av minderåriga asylsökande)

¹⁰⁹ Europeiska migrationsnätverket (EMN), The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies, Synthesis Report for the EMN Focussed Study 2014

¹¹⁰ Inrikesministeriet, pressmeddelande 18.12.2014, Utredning kartlägger olika alternativ till tagande i förvar

¹¹¹ Amnesty International, 26.9.2014, Hallituksen lupaus yhä lunastamatta – lasten säilöönnotto Suomessa jatkuu (Regeringen har fortfarande inte uppfyllt sitt löfte – tagandet i förvar av barn fortsätter i Finland)

5.2. Andra personer i utsatt ställning

I anslutning till förläggningen i Joutseno grundades en **förvarsenhet** med 30 platser **som specialiserar sig på inkvartering av personer i utsatt ställning**.¹¹² I den nya förvarsenheten finns en separat avdelning för familjer och personer i utsatt ställning. I Finland har i synnerhet tagandet i förvar av ensamkommande minderåriga kritiserats, men även tagandet i förvar av barn som lämnar en ansökan tillsammans med familjen har gett upphov till kritik. Innan den nya förvarsenheten grundades 2014 fanns det endast en förvarsenhet i Finland, dvs. förvarsenheten i Krämertsskog i Helsingfors. Förvarsenheten i Krämertsskog har kritiserats för att vara olämplig för barnfamiljer och personer i utsatt ställning.

I Finland bereddes **den nya lagen om likabehandling**. I detta ärende överlät regeringen ett förslag till riksdagen 3.4.2014,¹¹³ och den nya lagstiftningen om likabehandling trädde i kraft i början av 2015. Den nya lagen ger ett mer omfattande skydd mot diskriminering än tidigare. Förutom i den offentliga verksamheten tillämpas lagen även i den privata verksamheten. Skyldigheten att främja likabehandling utvidgades till att gälla förutom myndigheterna även utbildningsarrangörer och läroinrättningar samt arbetsgivare. Praktiska förbättringar gjordes också i fråga om en diskriminerad persons rättssäkerhet. Tidigare var möjligheterna för dem som blev diskriminerade att få till exempel råd och rättshjälp olika enligt vad som ansågs vara grunden för diskrimineringen. Det fanns också skillnader i myndighetstillsynen. Enligt den nya lagstiftningen är skyddet mot diskriminering likadant oavsett om diskrimineringen grundar sig på etniskt ursprung, ålder, medborgarskap, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd, funktionshinder, sexuell läggning eller annan orsak som anknyter till individen. Den f.d. **minoritetsombudsmannen blev diskrimineringsombudsman** i.o.m. att den nya lagen träder i kraft 1.1.2015. Diskrimineringsombudsmannens verksamhetsområde omfattar samtliga diskrimineringsgrunder bortsett från kön och könsidentitet. Jämlikhetslagen innehåller fortfarande föreskrifter om förbud mot könsdiskriminering och jämlikhet mellan könen.¹¹⁴

Diskrimineringsombudsmannens uppgift överförs till justitieministeriets förvaltningsområde.¹¹⁵ Också delegationen för etniska relationer (ETNO) flyttades från inrikesministeriet och lyder nu under justitieministeriets förvaltning sedan 1.1.2015.

¹¹² Inrikesministeriet, pressmeddelande 26.9.2014, minister Räsänen: Uusi säilöönnottoyksikkö vähentää tarvetta sijoittaa säilöön otettuja poliisin tiloihin (Den nya förvarsenheten minskar behovet av att placera personer som tagits i förvar i polisens lokaler)

¹¹³ RP 19/2014 rd

¹¹⁴ Justitieministeriet, pressmeddelande 30.12.2014, Ny diskrimineringslag träder i kraft i början av 2015

¹¹⁵ Inrikesministeriet, pressmeddelande 29.12.2014, Ändringar vid årsskiftet inom inrikesministeriets förvaltningsområde

6. Bekämpning av människohandel

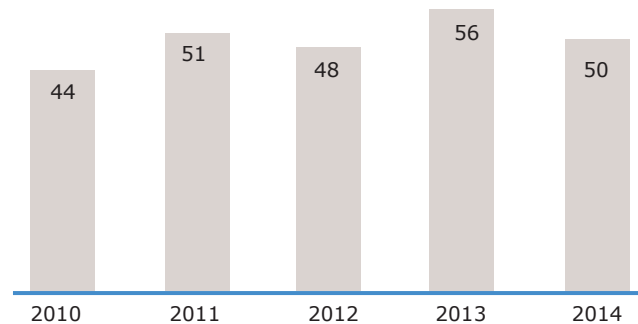
TECKEN PÅ MÄNNISKOHANDEL SOM UPPTAGATS I ASYL- OCH UPPEHÅLLSTILLSTÅNDSPROCESSEN

Migrationsverket finner tecken på människohandel i allmänhet i samband med att en person söker om antingen asyl eller uppehållstillstånd. År 2014 fann man i 59 fall av asyl- eller uppehållstillståndssökande tecken på människohandel.¹¹⁶ Ett offer för människohandel som befinner sig i Finland kan enligt vissa förutsättningar beviljas ett tillfälligt uppehållstillstånd för offer för människohandel. År 2014 beviljades 23 uppehållstillstånd för offer för människohandel. Utöver dessa beviljades nio personer, för vars del det fanns tecken på människohandel, uppehållstillstånd på andra grunder.

HJÄLPSYSTEM FÖR OFFER FÖR MÄNNISKOHANDEL

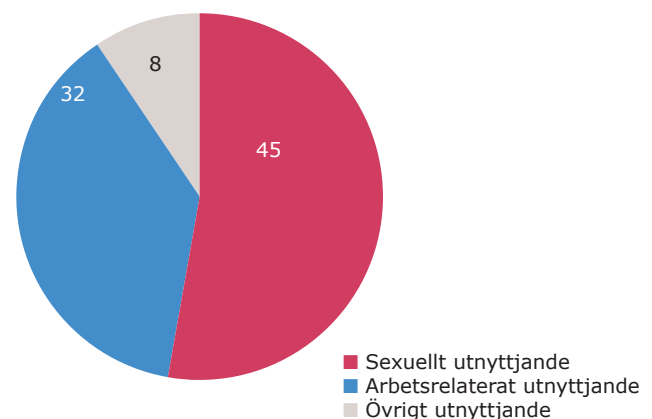
Hjälpssystemet för offer för människohandel är en del av Joutseno förläggning. Hjälpsystemet upprätthåller statistik över sökande till hjälpssystemet och personer som upptagits i systemet.¹¹⁷ **Den 31 december 2014 ingick 85 personer i hjälpssystemet för offer för människohandel.** Femtio nya kunder upptogs i hjälpssystemet år 2014. Hjälpsystemets kunder representerade totalt 29 olika nationaliteter. Av de enskilda nationaliteterna var Nigeria starkast representerat. Majoriteten av kunderna, cirka tre fjärdedelar, var kvinnor och en fjärdedel män. Majoriteten av hjälpssystemets kunder bedömdes ha fallit offer för sexuellt utnyttjande (53 procent av kunderna). I fråga om de nya kunderna 2014 var det vanligare att de hade fallit offer för sexuellt utnyttjande (64 procent av kunderna som anslöts till systemet 2014). Det sexuella utnyttjandet hade i allmänhet ägt rum utomlands. Den näst största gruppen var kunder som blivit offer för människohandel i anslutning till exploatering av arbetskraft (38 procent av kunderna). Majoriteten av dessa hade blivit offer för detta i Finland, vanligtvis inom lokalvårds- och restaurangbranschen.¹¹⁸

Nya kunder i hjälpssystemet



Källa: Joutseno förläggning, hjälpssystemet

Hjälpsystemets kunder enligt offertyp 2014



Källa: Joutseno förläggning, hjälpssystemet

UTVECKLINGSÅTGÄRDER

Förläggningarna i Joutseno och Uleåborg hade ett **samarbetsprojekt mot människohandel HAPKE 2, som vann den nationella brottsbekämpningstävlingen 2014.**¹¹⁹ Syftet med projektet var i synnerhet att bekämpa människohandel i anslutning till exploatering av arbetskraft. Verksamheten foku-

¹¹⁶ Statistiken grundar sig på fall som Migrationsverkets människohandelsexpert fått kännedom om och är inte helt utan brister. Med tecken på människohandel avses inte att personen skulle ha konstaterats vara ett offer för människohandel. Som tecken på människohandel räknas om en misstanke om att människohandel kan anknyta till fallet väcks hos en myndighet.

¹¹⁷ Hjälpsystemets statistik gäller endast personer och fall som hjälpssystemet fått kännedom om. Hela omfattningen av människohandelsfenomenet i Finland är något större än vad statistiken visar.

¹¹⁸ Joutseno förläggning, 31.12.2012, Hjälpsystemet för offer för människohandel lägesrapport 1.1–31.12.2014

¹¹⁹ Justitieministeriet, pressmeddelande 17.9.2014, Rådet för brottsförebyggande: Projektet för förebyggande av arbetsrelaterad människohandel vann den nationella brottsförebyggande tävlingen 2014

serade på asylsökanden i mottagningssystemet. Genom projektet strävade man efter att förbättra servicesystemets möjligheter och förmåga att förebygga människohandel samt identifiera och hjälpa offer för människohandel. Projektet omfattade många delområden: till exempel på Joutseno förläggning sammanställdes en verksamhetshandbok för hjälpsystemet för offer för människohandel, webbplatsen ihmiskauppa.fi vidareutvecklades och vid nästan alla förläggningar i Finland ordnades workshops mot människohandel.

Vid inrikesministeriets polisavdelning inrättades en uppgift som samordnare för arbetet mot människohandel. Samordnaren tillträdde sin tjänst 1.6.2014. Samordnaren för arbetet mot människohandel ska bland annat samordna tväradministrativa ärenden i anslutning till bekämpning av människohandel samt delta i det internationella samarbetet. Samordnaren utvecklar också samarbetet mellan myndigheterna och tredje sektorns aktörer.¹²⁰

Projektet gällande en lag om människohandel som pågått vid inrikesministeriet sedan 2012 **framskred till regeringspropositionsfasen.** Statsrådet överlät 27.11.2014 förslag till ändring av lagen om mottagande och utlänningslagen till riksdagen.¹²¹ Syftet med förslaget är att utveckla hjälpsystemet för offer för människohandel. Huvudsakligen är det fråga om att föra in den nuvarande praxisen i lagen. Genom ändringarna blir hjälpsystemet en mer transparent och tydligare helhet. Syftet är att trygga ett likvärdigt bemötande av offren och klarlägga arbetsfördelningen mellan myndigheterna. Av den föreslagna lagen skulle det tydligare än tidigare framgå bland annat vad man i praktiken avser med hjälpaktionerna och enligt vilka förutsättningar man kunde börja och sluta hjälpa offren för människohandel. Tillträdet till hjälpsystemet skulle även i fortsättningen ha en låg tröskel, dvs. utan att man med fullständig säkerhet vet att ett människohandelsbrott har begåtts. Regeringens proposition preciserar den oklarhet som härskar i lagstiftningen i dag gällande huruvida även offer för människohandel med hemvist i Finland kan få tillträde till hjälpsystemet. I fortsättningen skulle det tydligt framgå att även dessa har rätt till hjälp. Som en ny punkt i lagen har man dessutom föreslagit en konvalescenstid på 1–3 månader. I framtiden skulle även offer för människohandel som lagligen vistas i landet ha rätt till en konvalescenstid under

vilken förundersökningsmyndigheten eller åklagaren inte kontaktar dem för att reda ut människohandelsbrottet. För närvarande tillhandahålls denna möjlighet enbart för utlänningar som vistas i landet olagligt och för vilka en provningstid som svarar mot konvalescenstiden kan beviljas med stöd av utlänningslagen. Offret skulle få hjälp omedelbart, även om hen inte vore redo att delta i utredningen av brottet. Projektet gällande människohandel grundar sig på regeringsprogrammets riktlinje enligt vilken lagstiftningen bör utvecklas för att bekämpa människohandeln, skydda offren och förbättra rättssäkerheten. Syftet med propositionen som överläts 27.11 är att förverkliga de förordningsändringar som konstaterats vara de mest centrala för tillfället med tanke på det praktiska arbetet i hjälpsystemet och vidareutvecklingen av detta. En eventuell, mer omfattande utveckling av hjälpsystemet och lagstiftningen om detta genomförs efter att man fått erfarenhet av hur de förslag som nu läggs fram fungerar.

¹²⁰ Inrikesministeriet, webbnyhet 11.9.2014, Ihmiskaupan vastaista viranomaisyhteistyötä tehostettava (Myndighetssamarbetet mot människohandel måste effektiviseras)

¹²¹ RP 218/2014 rd; Inrikesministeriet, pressmeddelande 27.11.2014, Hjälpsystemet för offer för människohandel utvecklas

7. Invandrings- och utvecklingspolitik

Målet är enighet och konsekvens mellan olika politikområden i utvecklingsfrågor som skapar förutsättningar för en hållbar utveckling och eliminering av fattigdom i utvecklingsländer. Det nuvarande regeringsprogrammet och utvecklingspolitiska åtgärdsprogrammet (2012) definierar migrationen som ett prioriterat område i koherensarbetet. Även i strategin Migrationens framtid 2020 konstateras migrationspolitikens anknytning till utrikes- och utvecklingspolitiken och efterlyses ökad kännedom om hur de aktuella politiska områdena påverkar varandra. I maj 2014 överlät statsrådet en redogörelse för utvecklingspolitikens genomslagskraft och samstämmighet till riksdagen.¹²²

Utifrån redogörelsen lade riksdagen fram ett ställningstagande där statsrådet förutsätts vidta åtgärder för att ytterligare förstärka utvecklingspolitikens samstämmighet.¹²³ Till följd av detta började man 2014 utveckla ett **närmare samarbete i avslutning till invandring och utveckling mellan utrikesministeriet och inrikesministeriet samt andra relevanta parter. Samarbetet fortsätter 2015**. Till exempel åtgärder för att stödja **immigranternas penningförsändelser** och allokeringen av dessa är en fråga man kommer att fästa uppmärksamhet vid i samarbetet.

Immigrantorganisationerna i Finland är aktiva i utvecklingsarbetet, i synnerhet somalidiasporans organisationer i Finland. Ur utvecklingssamarbetsmedlen för medborgarorganisationer finansierade utrikesministeriet totalt 27 medborgarorganisationer och deras 27 projekt i Finland 2014. Stödet uppgick till sammanlagt cirka 3,8 miljoner euro. Mer än hälften av stödet kanaliserades genom immigrantorganisationer. Ett av de viktigaste projekten som pågick 2014 var **projektet med utbildning för hälso- och sjukvårdspersonal vars syfte var att stärka hälso- och sjukvårdssektorn i Norra Somalia** genom att utveckla personalresurserna. I Somalia har hälso- och sjukvårdstjänsterna kollapsat på grund av kriget som pågått i närmare 20 år och förvaltningsbristen. Det råder brist på yrkeskunnig arbetskraft och det har inte funnits medel för infrastrukturen

och instrumenten som behövs. Det finns till exempel mycket få barnmorskor. Projektet genomförs av somalidiasporans hälso- och sjukvårdspersonal i Finland. De reser till området för att utbilda den lokala hälso- och sjukvårdspersonalen. Somalidiasporan i Finland har många yrkesutbildade inom hälso- och sjukvården, och dessa har fått sin yrkesutbildning i Finland. Syftet med projektet är att utbilda de lokala yrkesutbildade personerna inom området till utbildare som kan dela med sig av sina kunskaper och färdigheter inom hela området även efter att projektet har avslutats. På detta sätt får utbildningseffekterna av verksamheten en hållbar grund. Man strävar efter att välja yrkesutbildade kvinnor inom hälso- och sjukvårdsbranschen som kan hjälpa till då det gäller att förbättra kvinnors hälsa och samtidigt ge de lokala kvinnorna ett exempel på hur kvinnor kan verka och uppnå resultat i samhället. Projektet är bilateralt och genomförs av den internationella migrationsorganisationen IOM (International Organization for Migration). Projektet är den tredje och sista fasen av projektet för utbildning av hälso- och sjukvårdspersonal i Somaliland och Puntland. Projektet genomförs 2014–2016. I den tredje fasen av projektet fokuserar man kraftigare än tidigare på att stödja och följa upp att den utbildning som tillhandahållits har omfattats och att den kan tillämpas även när de utomstående utbildarna har åkt.

¹²² Statsrådets redogörelse för utvecklingspolitikens genomslagskraft och samstämmighet, 8.5.2014, För en rättvisare värld utan fattigdom

¹²³ Riksdagens skrivelse 26/2014

8. Irreguljär migration¹²⁴

PÅTRÄFFADE OLAGLIGT I LANDET

Enligt polisen **påträffades i Finland 2 933 personer olagligt i landet 2014**. Antalet är lägre än året innan (2013: 3 368). Statistiken grundar sig på fall som registrerats under undersökningsbenämningarna asylundersökning eller utlänningsförbrytelse. I fråga om asylundersökning har man beaktat fall där en person påträffas i de inre delarna av landet och inte har resehandlingar som berättigar till vistelse i landet eller är EU-medborgare. I fråga om utlänningsförbrytelser har man beaktat fall där en person inte är EU-medborgare.

UTVECKLING AV UTLÄNNINGSÖVERVAKNINGEN

Vid inrikesministeriet bereddes en lagändring för att **klarlägga principerna för utlänningsövervakningen och behörigheterna bland dem som verkställer utlänningsövervakningen**. Lagprojektet grundade sig på ett handlingsprogram mot olaglig inresa 2012–2015. Man föreslog en ändring av rubriken på kapitlet som behandlar olaglig inresa i utlänningslagen: Säkringsåtgärder och övervakning av utläningar (tidigare: Säkringsåtgärder). Man föreslog också att två nya regler skulle införas i kapitlet. I den ena föreslagna regeln definieras vad övervakning av utläningar är och vilka principer som bör iaktas vid verkställigheten av denna (proportionalitetsprincipen och principen om minsta olägenhet). I samma regel konstateras det också att en övervakningsåtgärd inte enbart eller i avgörande grad får grunda sig på en persons verkliga eller antagna etniska ursprung, utan den ska grunda sig på tillsynsmyndighetens allmänna uppgifter och erfarenheter.

I lagen infördes dessutom en rätt för polisen och Gränsbevakningsväsendet att verkställa övervakningen av utläningar även på områden som omfattas av den offentliga friden, till exempel restauranger, affärslokaler och byggarbetsplatser. Syftet med reformen är att förbättra myndigheternas möjligheter att bekämpa grå ekonomi. Vid verkställigheten av utlänningsövervakningen är det också möjligt att observera tecken på människohandel och andra motsvarande brott. Lagändringen bekräftades 6.3.2015 och träder i kraft 1.5.2015.¹²⁵

HÄLSOVÅRD FÖR PAPPERSLÖSA

I Finland diskuterades 2014 **papperslösa personers rätt till hälso- och sjukvårdstjänster**. Med papperslösa personer avses tredje lands medborgare som vistas i landet utan uppehållstillstånd. De papperslösa har i Finland en begränsad rätt till hälso- och sjukvårdstjänster och är således i en utsatt ställning. Utöver personer som vistas olagligt i landet är även personer som vistas lagligt i landet, men som inte har ett försäkringsskydd för sjukdomar eller sjukhusvård, i ungefär samma ställning som de papperslösa. Personer som vistas i landet lagligt, men inte har något försäkringsskydd kan vara tredje lands medborgare för vilka det försäkringsskydd som utgör förutsättningen för uppehållstillståndet har gått ut eller inte är täckande samt EU-medborgare som tillfälligt vistas i landet, men som inte har ett försäkringsskydd. Enligt dagens lagstiftning ska den offentliga hälso- och sjukvården alltid tillhandahålla akut vård för samtliga som behöver det, oavsett karaktären av och grunden för personens vistelse.¹²⁶ En mer omfattande rätt att få tillgång till offentliga hälso- och sjukvårdstjänster beror på grunden för eller karaktären av personens uppehållsrätt. Papperslösa personer har för tillfället rätt till enbart akut sjukvård. Kommunerna kan dock genom ett eget beslut tillhandahålla även mer omfattande hälso- och sjukvårdstjänster för papperslösa. För tillfället tillhandahåller Helsingfors stad som enda instans i Finland offentliga hälso- och sjukvårdstjänster för papperslösa personer. Bland annat flera medborgarorganisationer, Finlands Läkarförbund samt riksomfattande etiska delegationen inom social- och hälsovården ETENE har fäst uppmärksamhet vid de papperslösa personernas ställning i Finland.

Institutet för hälsa och välfärd (THL) gjorde på begäran av social- och hälsovårdsministeriet en **utredning av de papperslösas hälso- och sjukvårdstjänster i Finland**.¹²⁷ I utredningen föreslås det att en rätt till mer omfattande hälso- och sjukvårdstjänster ska tryggas för de papperslösa. I utredningen framläggs tre alternativa modeller för tryggnaden av de papperslösas rätt till hälso- och sjukvårdstjänster. Enligt modellerna ska de papperslösa tryggas 1) möjligheter att anlita hälso- och sjukvårdstjänster i samma utsträckning som personer som har sin hemvist i Finland, 2) tjänster som i fråga om omfattningen är på samma nivå som för asylsökande eller 3) akut vård i enlighet med dagens lagstift-

¹²⁴ På engelska är den motsvarande termen "irregular migration". Den finska översättningen grundar sig på EMN:s nyaste vokabulär (EMN Glossary, version 3.0). I de tidigare finska EMN-rapporterna och i version 2.0 av EMN:s vokabulär användes termen "laiton maahanmuutto" (olaglig invandring) som också förekommer i den finska lagstiftningen. Den nya översättningen "säältäjäen vastainen maahanmuutto" (migration som strider mot reglerna) är ett vidare begrepp än detta och svarar således bättre mot den engelska varianten.

¹²⁵ RP 169/2014 rd

¹²⁶ Lagen om specialiserad sjukvård 1062/1989 3 § 2 mom. och hälso- och sjukvårdslagen 1326/2010 50 § 1 mom.

¹²⁷ Ilmo Keskimäki, Eeva Nykänen och Hannamaria Kuusio, Paperittomien terveystalvet Suomessa (De papperslösas hälso- och sjukvårdstjänster i Finland, på finska), Institutet för hälsa och välfärd (THL), Helsingfors 2014

ning samt vård för barn under 18 år, kvinnor som är gravida eller har fött barn.

Regeringen överlät 18.12.2014 ett förslag om **ordnande av de papperslösas hälso- och sjukvårdstjänster** till riksdagen. Syftet med förslaget var att trygga tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster även för de tredje länders medborgare som inte har eller inte kan beviljas ett långvarigt uppehållstillstånd. Enligt förslaget ska kommunerna ordna nödvändiga hälsovårdstjänster för personer som vistas olagligt i Finland. Rätten till hälsovårdstjänster skulle vara nästan lika omfattande som för asylsökande. Förutom akut sjukvård bör personer som vistas utan tillstånd i Finland också garanteras till exempel vård vid graviditet och förlossning samt vård för vissa kroniska sjukdomar. En yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvård gör en bedömning av nödvändigheten av sjukvård. Minderåriga skulle ges alla nödvändiga hälsovårdstjänster på samma grunder som minderåriga vars hemkommun ligger i Finland. Kommunen kunde debitera en kundavgift av personer som använt kommunens hälsovårdstjänster. Insolvens skulle dock inte få vara ett hinder för att erhålla tjänsterna, utan staten ersätter kommunerna för kostnaderna, om kostnaderna inte kan bekostas av personen själv.¹²⁸

Medborgarorganisationerna betraktade lagförslaget som ett steg i rätt riktning, men ansåg att det fortfarande var bristfälligt. Projektsamordnaren Meri Korniloff för Flyktingrådgivningen rf:s projekt Paperittomat (De papperslösa) ansåg att det var ett problem att lagförslaget inte gällde alla utsatta grupper. De EU-medborgare som inte har ett omfattande försäkringskydd skulle inte omfattas av lagförslaget. Enligt Korniloff var det också dåligt att man i lagförslaget i princip strävade efter att debitera en klientavgift av personer som anlitat de kommunala hälso- och sjukvårdstjänsterna.¹²⁹ Sannfinländarna kritiserade i sin tur utvidgningen av hälso- och sjukvårdstjänsterna till de papperslösa och ansåg att social- och hälsovårdsministeriets förslag i alltför hög grad öppnar hälso- och sjukvården för personer som olagligt vistas i landet.¹³⁰

Behandlingen av lagförslaget avslutades vid riksdagens plenum 9.3.2015 då riksdagsledamot Kari Rajamäki föreslog att förslaget ska bordläggas fram

till 13.3.2015. Riksdagen avslutade sitt riksmöte samma vecka 14.3.2015, och därför hann man inte behandla lagförslaget som sedan förföll. Det var fråga om en exceptionell situation, eftersom Rajamäki som representerar Socialdemokratiska partiet fällde lagförslaget som beretts av en minister i hans eget parti, och man väntade sig att lagförslaget skulle godkännas.¹³¹

PERSONER SOM ÅKER IVÄG FÖR ATT DELTA I STRIDER OCH SOM ÅTERVÄNDER

Extremislamisterna som reser till stridsområden väckte oro i Finland 2014. Under året dök frågan upp flera gånger i olika sammanhang.

Skyddspolisen bedömde i januari att en del av de personer som återvänder till Finland kan utgöra ett säkerhetshot.¹³² I november 2014 uppskattade chefen för Skyddspolisen Antti Peltari att mer än 50 personer hade rest från Finland till Syrien och cirka 20 personer återvänt från Syrien. En del av dem som åkt till stridsområdena strävar efter att ansluta sig till de radikala islamisterna, till exempel Isis, en del till biståndsverksamheten. De som ger sig av bildar en mycket splittrad grupp. Enligt Skyddspolisen är dock majoriteten av dem som ger sig av finländska medborgare som i praktiken bott i Finland hela sitt liv. I denna grupp finns också personer vars föräldrar är etniska finländare.¹³³ Det finns få metoder för myndigheterna att ingripa i krigsturismen.

Som en metod för att bekämpa terrorism utvidgades polisens rätt att utnyttja uppgifter i passagerarlistorna i syfte att förhindra och reda ut brott. Lagförslaget överlämnades 25.9 till riksdagen för behandling. Lagändringen bekräftades 23.1.2015 och trädde i kraft 27.1.2015. Tull- och gränsmyndigheterna hade redan motsvarande rättigheter. Enligt Skyddspolisen ger ändringen bättre möjligheter att identifiera personer som i stridssyfte reser till stridsområden och återvänder därifrån. Också polisens möjligheter att bekämpa egendomsbrottslighet som styrs från utlandet förbättras genom lagändringen.¹³⁴

¹²⁸ RP 343/2014 rd; Social- och hälsovårdsministeriet, Pressmeddelande 310/2014 18.12.2014, Skyldighet för kommunen att ordna nödvändiga hälsovårdstjänster för papperslösa; Lääkärilehti, 19.12.2014, Paperittomien oikeus terveyspalveluihin laajenee (De papperslösas rätt till hälsovårdstjänster utvidgas)

¹²⁹ Turun sanomat, 19.12.2014, Kansalaisjärjestöissä tyytymättömyyttä paperittomien terveyspalveluista (Missnöjdhet över de papperslösas hälso- och sjukvårdstjänster hos medborgarorganisationerna)

¹³⁰ Kansan uutiset, 6.11.2014, Perussuomalaiset ei hyväksy terveyspalveluita paperittomille (Sannfinländarna godkänner inte hälso- och sjukvårdstjänster för papperslösa)

¹³¹ Helsingin Sanomat, 10.3.2015, Sdp:n ryhmä sanoutuu irti Kari Rajamäen toiminnasta: "Suojaus ja vartiointi petti" (Sdp-gruppen tar avstånd från Kari Rajamäkis handlingar: "Skyddet och bevakningen gav efter")

¹³² Yle Nyheter, 10.1.2014, Stridsmän som krigat i Syrien har börjat återvända till Finland – Intensiv uppföljning hos Skype

¹³³ Yle Nyheter, 29.11.2014, Peltari vid Skype: mer än 50 stridsmän har åkt från Finland till Syrien

¹³⁴ RP 172/2014 rd; inrikesministeriet, pressmeddelande 25.9.2014, inrikesminister Päivi Räsänen: Att utnyttja passageraruppgifter hjälper polisen att identifiera personer som åker iväg för att strida och dem som återvänder

Dessutom övervägde man som en möjlig åtgärd att frånta vissa radikaliserade personer deras medborgarskap (frågan behandlas närmare i stycke 3.6 Medborgarskap). Vid inrikesministeriet undersökte man också möjligheten att utvidga inreseförbudet att gälla personer som lämnat Finland och vistas i utlandet.¹³⁵ Utöver en utredning ledde de aktuella initiativen inte till några andra åtgärder 2014.

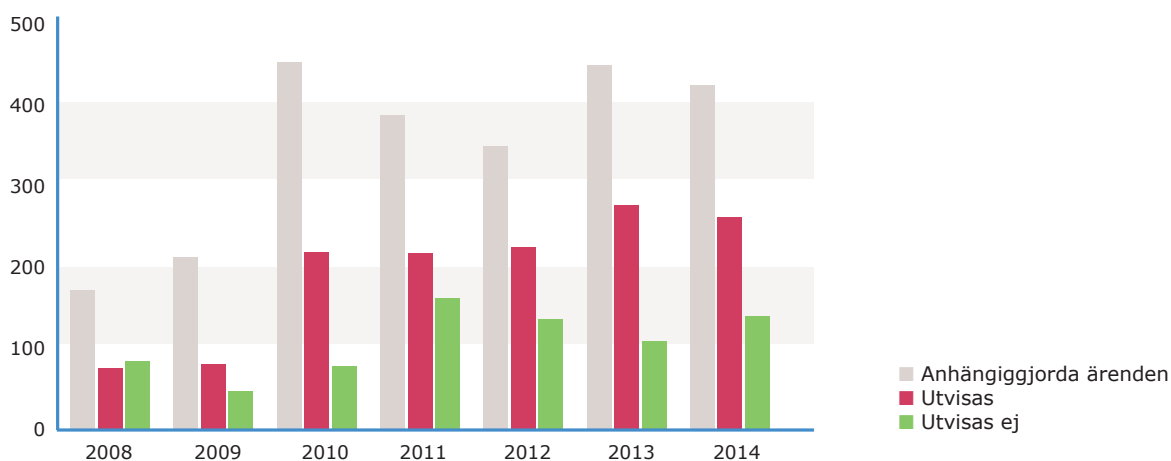
KRIMINALISERING AV TERRORISTBROTT

Lagprojektet om **kriminalisering av terroristbrott** som pågått vid utrikesministeriet sedan 2012 framskred 2014. Regeringen lämnade 3.4.2014 en proposition där deltagande i utbildning för ett terroristbrott föreslås bli straffbart och kriminaliseringen av finansiering av terrorism utvidgas. Republikens president stadfäste lagarna 12.12.2014.¹³⁶

UTVISNING

År 2014 anhängiggjordes 418 utvisningsärenden i Finland.¹³⁷ **Man beslöt att utvisa 258 personer.** Antalet anhängiggjorda utvisningsärenden och utvisningsbeslut har förblivit mer eller mindre oförändrat sedan 2010. År 2014 var den vanligaste grunden för utvisning att man inte kunde bevilja ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd för personen eller att det tidigare tillståndet dragits in. Anledningar till att inte bevilja eller att dra in uppehållstillstånd var exempelvis kringgående av inreseregler eller bristfällig utkomst. I 31 procent av fallen låg ett brott till grund för utvisningen.

Anhängiggjorda utvisningsärenden och beslut 2008–2014



Källa: Migrationsverket

¹³⁵ Inrikesministeriet, pressmeddelande 23.10.2014, Inrikesministeriet vidtar nya åtgärder för att minska terrorismhotet när det gäller personer som rest till konfliktområden

¹³⁶ Justitieministeriet, 24.9.2012, uppdaterat 22.12.2014, Granskning av bestämmelserna om terroristbrott i strafflagen

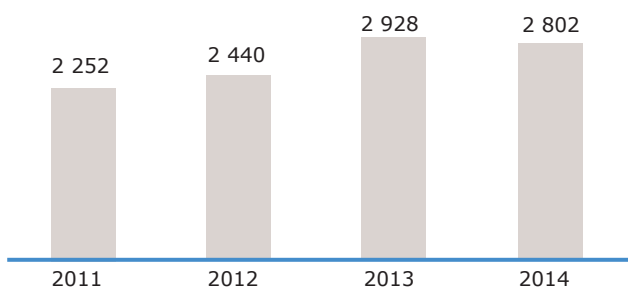
¹³⁷ Siffran inkluderar både de utvisningsförslag som getts av polisen och de utvisningsprocesser som inletts av Migrationsverket.

9. Återvändande

AVLÄGSNANDE UR LANDET

Med verkställighet av ett beslut om avlägsnande ur landet avses i praktiken att personer som meddelats ett avvisnings- eller utvisningsbeslut avlägsnas ur landet. Polisen verkställer avlägsnandet ur landet. Avlägsnandet ur landet verkställdes effektivt 2014, precis som under tidigare år. År 2014 **verkställdes totalt 2 802 beslut om avlägsnande ur landet**.¹³⁸

Verkställighet av avlägsnande ur landet



Källa: Inrikesministeriet, Projektet för att förbättra migrationsförvaltningens resultat 2014 (utkast) och Polisstyrelsen, Katsaus ulkomaalaisasioihin 2/2015 (Översikt över utlänningsärenden 2/2015).

Finland har redan länge varit ett av de EU-länder som verkställer avlägsnande ur landet mest effektivt. **Det är dock inte möjligt att verkställa samtliga beslut om avlägsnande ur landet.** En del av dem som ska avlägsnas ur landet antingen försvinner i Finland eller förflyttar sig till ett annat EU-land, och polisen kan därför inte avlägsna dem. Andra orsaker som fördröjer eller förhindrar ett avlägsnande ur landet är till exempel avsaknad av resehandling, en del beskickningars ovillighet att samarbeta eller beskickningens läge utanför Finland samt samarbetsproblem med vissa transportbolag och transitländer. Alla länder samtycker inte heller till att ta tillbaka sina medborgare, och beslut kan inte verkställas till alla länder på grund av destinationslandets interna säkerhetssituation. Det som utgjorde en utmaning 2014 var i synnerhet irakiska, afghanska och somaliska medborgare som av praktiska skäl inte kan avlägsnas. Under ledning av inrikesministeriet pågår förhandlingar med så kallade utmanande återsändandeländer. Om dessa ger resultat, skulle besluten om avlägsnande ur landet kunna verkställas snabbare. Även polisen har genom sina egna åtgärder strävat

efter att effektivisera verkställigheten av beslut om avlägsnande från landet. För detta ändamål genomfördes vid Helsingfors polisinrättning ett projekt (POSID-projektet) som delfinansierades av EU:s återvändandefond och vars syfte var att effektivisera identifieringen av personer som meddelats beslut om avlägsnande från landet och prövningen av resehandlingarna. I projektet utvecklades relationerna till beskickningar och myndigheter som svarar för tillträde till landet i tredje länder samt Finlands beskickningar utomlands i syfte att möjliggöra återsändandena. Projektet avslutades 31.12.2014. Från och med början av 2015 etablerades funktionen som en del av strukturerna vid Helsingfors polisinrättning.¹³⁹

Diskrimineringsombudsmannen¹⁴⁰ har befogenheter att **övervaka verkställigheten av avlägsnande av en utlännings från landet**. Övervakningsuppgiften fördes in i utlänningslagen samt i lagen om minoritetsombudsmannen och diskrimineringsnämnden 30.12.2013. Lagändringen trädde i kraft 1.1.2014.¹⁴¹ Uppgiften grundar sig på EU:s återvändandedirektiv där det konstateras att medlemsländerna ska ha föreskrifter om ett effektivt system för att övervaka återsändandena.¹⁴² Vid utgången av 2014 har diskrimineringsombudsmannen cirka ett års erfarenhet av övervakning av avlägsnande ur landet. År 2014 deltog diskrimineringsombudsmannen i en kommersiell återvändandeflygning och en återvändandeflygning som ordnades av EU:s gränssäkerhetsmyndighet Frontex. Dessutom följde diskrimineringsombudsmannen upp flera hämtningar från förvarsheten. En del av hämtningarna följdes upp ända fram till flygplanet. I fortsättningen har diskrimineringsombudsmannen som mål att årligen delta i 4–6 återvändandeflygningar ända till hemlandet. Dessutom deltar diskrimineringsombudsmannen i enlighet med regeringens proposition i bildandet av en bredbasig uppföljningsgrupp som stöd för övervakningen. Gruppen har representanter åtminstone från de centrala myndigheterna samt organisationer som arbetar med utlännings- och flyktingfrågor. Uppföljningsarbetsgruppen förmedlar information mellan de olika aktörerna och verkar som stöd för diskrimineringsombudsmannen till exempel i frågor som gäller utvärdering och utveckling av övervakningen.

BEFÄSTANDE AV FRIVILLIGT ÅTERVÄNDANDE

Syftet med programmen för frivilligt återvändande har varit att erbjuda personer som meddelats ett negativt asylbeslut eller återtagit sin ansökan möjligheten att frivilligt återvända till sitt hemland eller permanenta bopättningsland. Man uppmuntrar till frivilligt återvändande bland annat genom att ersätta resekostnaderna samt

¹³⁸ Polisstyrelsen, Katsaus ulkomaalaisasioihin 2/2015 (Översikt över utlänningsärenden 2/2015)

¹³⁹ Op. cit. Inrikesministeriet, Projektet för att förbättra migrationsförvaltningens resultat 2014 (utkast).

¹⁴⁰ Den tidigare minoritetsombudsmannen, sedan 1.1.2015 diskrimineringsombudsmannen

¹⁴¹ RP 134/2013 rd

¹⁴² Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna

erbjuda ett återvändandebidrag för ny integration.

Sedan 2010 har Finland haft program för frivilligt återvändande. Programmen har erhållit finansiering från EU:s återvändandefond. Internationella organisationen för migration, IOM, svarar för den praktiska implementeringen.¹⁴³ Återvändandebidraget har betalats antingen kontant eller i form av ett nyttighetsstöd. Beloppet av det kontanta stödet har under de senaste åren sänkts, och beloppen av nyttighetsstöden höjts. Man har velat höja beloppet av återvändandestödet som beviljas som nyttighet på grund av att man ansett att ett nyttighetsstöd ger en person som återvänder frivilligt bättre utgångspunkter för en ny integration på en hållbar grund. Beloppen av återvändandestödet som utbetalas kontant varierar beroende på återvändandelandet mellan 200 och 1 000 euro för en vuxen återvändande person samt mellan 100 och 600 euro för ett återvändande barn. Nyttighetsstödet är för alla länder där det finns tillgängligt 1 500 euro per vuxen återvändande och 750 euro per återvändande barn. I speciella fall har avsteg kunnat göras från beloppen av återvändandestödet.¹⁴⁴

I december 2012 inleddes vid inrikesministeriet ett lagstiftningsprojekt vars syfte var att befästa programmet för frivilligt återvändande. Projektet utgick från de goda erfarenheterna av de genomförda programmen för frivilligt återvändande samt EU:s återvändandenedirektiv som betonar frivilligt återvändande som den primära formen för återvändande. Regeringen överlät 25.9.2014 en proposition om **befästande av frivilligt återvändande till riksdagen**.¹⁴⁵ Enligt förslaget kunde en utlänning som meddelats ett negativt asylbeslut få ersättning för rimliga resekostnader samt ett bidrag, om hen frivilligt och permanent avlägsnar sig från landet. I propositionen föreslås det också att **in-kvarteringen och de övriga mottagningstjänsterna ska upphöra för en utlänning som meddelats ett negativt beslut och som kunde återvända till**

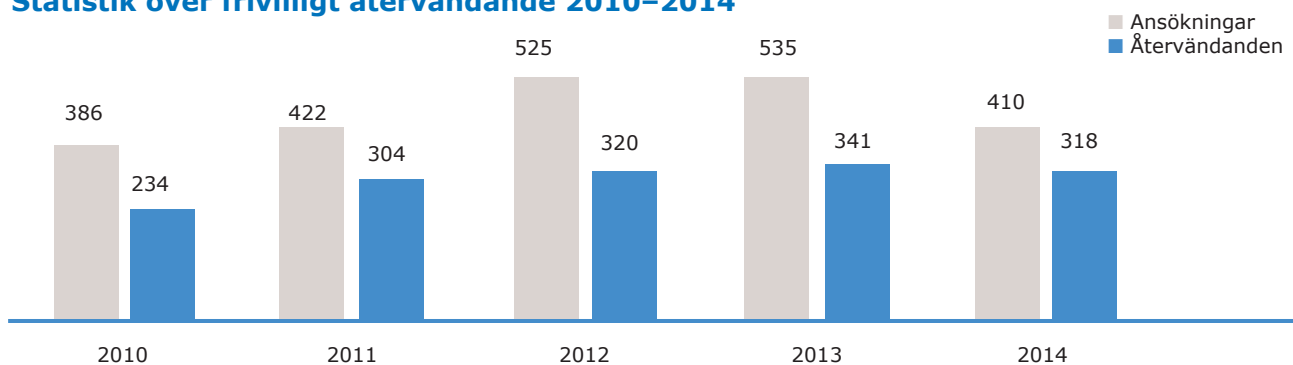
sitt hemland frivilligt.

I samma lagförslag föreslås dessutom en skärpning av villkoren för beviljande av tillstånd så att tillfälligt uppehållstillstånd i fortsättningen inte beviljas för att förhindra ett avlägsnande från landet, om ett frivilligt återvändande de facto vore möjligt.¹⁴⁶ Förslaget skulle rätta till missförhållandet i 51 § i utlänningslagen. För närvarande kan en person som meddelats ett negativt asylbeslut i vissa fall besluta sig för att stanna i landet. En person som går tillväga på detta sätt får först ett tillfälligt uppehållstillstånd som leder till en permanent vistelse. Den nämnda problempunkten har gällt länder som inte tar emot sina egna medborgare, om dessa inte själva vill återvända. Praxisen har lett till ett ojämnt bemötande av personer från olika länder på grund av att personer som kommer från vissa länder har kunnat stanna kvar och vistas i Finland, om de beslutar sig för detta, även om förutsättningarna för ett uppehållstillstånd inte uppfylls. Inrikesminister Päivi Räsänen ansåg att missförhållandet var ägnat att även tära på asylprocessens trovärdighet.¹⁴⁷

Skärpningen av villkoren för ett tillfälligt uppehållstillstånd har dock kritiserats.

Man befästar att antalet papperslösa ökar till följd av ändringen. Till exempel De Gröna motsatte sig förändringen. Inom organisationssektorn har i synnerhet Flyktinghjälpen kritiserat förslaget mycket starkt.¹⁴⁸ Även regeringen har förberett sig på att lagändringen kan leda till vissa problem. I lagförslaget har man därför skrivit in ett yttrande enligt vilket konsekvenserna av förslaget följs upp noggrant och korrigeringsåtgärder vidtas, om antalet personer som olagligt vistas i landet ökar betydligt. Särskild uppmärksamhet fästs vid vilka konsekvenser förslaget ger upphov till då det gäller risken för dem som vistas olagligt i landet att utnyttjas i den gråa ekonomin eller människohandeln. Lagberedarna litar dock på att en stor del av dem som meddelats ett negativt beslut lämnar landet frivilligt mot resebiljetter och ersättning.¹⁴⁹

Statistik över frivilligt återvändande 2010–2014



Källa: IOM Helsingfors, Vapaaehtoinenpaluu.fi

¹⁴³ IOM Helsingfors, Vapaaehtoinenpaluu.fi

¹⁴⁴ Op. cit. Inrikesministeriet, Projektet för att förbättra migrationsförvaltningens resultat 2014 (utkast).

¹⁴⁵ RP 170/2014 rd Riksdagen godkände propositionen 6.3.2015. Lagändringen väntar på bekräftelse av republikens president (situation 19.3.2015).

¹⁴⁶ Inrikesministeriet, pressmeddelande 25.9.2014, Systemet för frivilligt återvändande föreslås bli befäst

¹⁴⁷ Inrikesministeriet, pressmeddelande 25.9.2014, inrikesminister Päivi Räsänen: Att utnyttja passageraruppgifter hjälper polisen att identifiera personer som åker iväg för att strida och dem som återvänder

¹⁴⁸ Maailma.net, 7.10.2014, Flyktinghjälpen: Sisäministeriö ajamassa siirtolaisia maan alle (Inrikesministeriet i färd med att driva immigranter under jorden)

¹⁴⁹ Aamulehti, 13.10.2014, Paperittomien määrä kasvaa (Antalet papperslösa ökar)

Källor

MYNDIGHETSKÄLLOR

Riksdagens skrivelse 26/2014, på adressen (27.1.2015) https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/eduskunnan-vastaus/Documents/ek_26+2014.pdf

European Asylum Support Office, EASO, Newsletter – January 2015

Europeiska migrationsnätverket (EMN), EMN focussed study 4/2014, Finnish national contribution, Admitting third-country nationals for business purposes

Europeiska migrationsnätverket (EMN) EMN Glossary, på adressen (20.2.2015)
http://www.emn.fi/raportit/emn_glossary

Europeiska migrationsnätverket (EMN), The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies, Synthesis Report for the EMN Focussed Study 2014, på adressen (17.3.2014)
http://www.emn.fi/files/1073/emn_study_detention_alternatives_to_detention_synthesis_report_en.pdf

Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna, på adressen (18.3.2015) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008L0115&from=FI>

Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (omarbetning) på adressen (18.3.2015)
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011L0095&from=FI>

Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/98/EU av den 13 december 2011 om ett enda ansökningsförfarande för ett kombinerat tillstånd för tredjelandsmedborgare att vistas och arbeta på en medlemsstats territorium och om en gemensam uppsättning rättigheter för arbetstagare från tredjeland som vistas lagligen i en medlemsstat på adressen (18.3.2015) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011L0098&from=FI>

Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (omarbetning), på adressen (18.3.2015)
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013L0032&from=FI>

Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbetning), på adressen (18.3.2015)
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013L0033&from=FI>

Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/66/EU av den 15 maj 2014 om villkor för inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare inom ramen för företagsintern förflyttning av personal, på adressen (18.3.2015)
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014L0066&from=FI>

Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/36/EU av den 26 februari 2014 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för säsongsanställning, på adressen (18.3.2015)
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014L0036&from=FI>

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till komplettering av regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av universitetslagen och av yrkeshögskolelagen (RP 244/2014 rd) (UTKAST), på adressen (5.2.2015) http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Koulutus/koulutuspolitiikka/vireilla_koulutus/ETA/liitteet/HE_luonnos.pdf

Joutseno förläggning, 31.12.2012, Hjälpsystemet för offer för människohandel lägesrapport 1.1–31.12.2014

Ilmo Keskimäki, Eeva Nykänen ja Hannamaria Kuusio, Paperittomien terveystalvet Suomessa, Institutet för hälsa och välfärd (THL), Helsingfors 2014

Ministry of the Interior/Arja Saarto, International Migration 2013–2014: Report for Finland, for the Continuous Reporting System on Migration of the Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), September 2014, (SOPEMI-report)

Utrikesministeriet, 24.9.2012, uppdatering 22.12.2014, Granskning av bestämmelserna om terroristbrott i strafflagen, på adressen (30.1.2015) <http://oikeusministerio.fi/sv/index/underarbete/lakihankkeet/rikosoi-keus/terrorisirikoksiakoskevienrikoslainsaannostentarkastelu.html>

Undervisnings- och kulturministeriet, 68/010/2014, Yhteenveto korkeakoulujen lukukausimaksuista an-netuista lausunnoista, på adressen (5.2.2015) http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Koulutus/koulutuspolitiikka/vireilla_koulutus/ETA/liitteet/Lukukausimaksut_lausuntoyhteenveto_2014.pdf

Polisstyrelsen, Polisstyrelsens publikationsserie 5/2014, Arviomuistio ulkomaalaisasioiden siirrosta, Kuopio, 2014, på adressen (21.1.2015) [http://www.poliisi.fi/intermin/biblio.nsf/5141B70BAB3EB265C2257D3F-0044D7C4/\\$file/562293_POL_OLE_A4.pdf](http://www.poliisi.fi/intermin/biblio.nsf/5141B70BAB3EB265C2257D3F-0044D7C4/$file/562293_POL_OLE_A4.pdf)

Polisstyrelsen, enheten för polisverksamhet, Katsaus ulkomaalaisasiohin 2/2015

Polisstyrelsen, enheten för polisverksamhet, Tillståndsförvaltningen/Sini Kumpulainen, Poliisin lupahallin-non toimintaa kuvaavia tilastoja, 2015/01

Polisstyrelsen, enheten för polisverksamhet, Poliisin ulkomaalaistilastot 2014

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Union Code on Visas (Visa Code) (recast), Brussels, 1.4.2014, COM (2014) 164 final

Inrikesministeriet, Migrationsavdelningen, Beslut om tillsättande 16.11.2011, Översyn av bestämmelser om tagande i förvar av utlänningar http://www.hare.vn.fi/upload/Asiakirjat/17882/177110_Asettamispaatoskirje__Säilöönotto_.pdf

Inrikesministeriet samt arbets- och näringsministeriet, Maahanmuuton ja kotouttamisen suunta 2011–2014 (Invandrings- och integrationstrend 2011–2014), Inrikesministeriets publikation, på adressen (20.2.2015) <http://www.intermin.fi/julkaisu/022015?docID=58218>

Inrikesministeriet, strategin Migrationens framtid 2020, på adressen (20.2.2015) http://issuu.com/sisaministerio/docs/482215_maahanmuuton_tulevaisuus_202?e=0/6183607

Inrikesministeriet, strategin Migrationens framtid 2020, Åtgärdsprogram, på adressen (20.2.2015)

http://issuu.com/sisaministerio/docs/482215_maahanmuuton_tulevaisuus_202?e=0/6183607

Inrikesministeriet, Projektet för att förbättra migrationsförvaltningens resultat 2014 – arbetsgruppens rapport 28.1.2015 (på finska) Projektnummer SM073:00/2011, (utkast)

Inrikesministeriet, bakgrundspromemoria 3.9.2014, på adressen (22.2.2015) http://www.intermin.fi/download/55412_kaksoiskansalaisuus_taustamuistio_03092014.pdf?b7cdce7ae79ad188

Statistikcentralen, Finlands officiella statistik: Förhandsuppgifter om befolkningen 2014 (nätpublikation), ISSN=1798-8381, december 2014, Helsingfors, på adressen (21.2.2015) http://www.tilastokeskus.fi/til/vamuu/2014/12/vamuu_2014_12_2015-01-27_tie_001_sv.html

Arbets- och näringsministeriet, Yrkesbarometern 17.10.2014, på adressen (5.2.2015) http://www.tem.fi/files/41190/Ammattibarometri_lokakuu_2014.pdf

Arbets- och näringsministeriet, Ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden vastaanotto ja järjestelmän kehittämistarpeet, arbets- och näringsministeriets publikationer, Koncernen 29/2014 https://www.tem.fi/files/40852/TEMjul_29_2014_web_05092014.pdf

Arbets- och näringsministeriet, Kansainvälistä suojelua saavien muutto vastaanottokeskuksista kuntiin, arbets- och näringsministeriets publikationer, Koncernen 26/2014 https://www.tem.fi/files/40851/TEMjul_26_2014_web_05092014.pdf

Arbets- och näringsministeriet, TE-tjänster, Jobba i Finland: Guide för arbetstagare och företagare som är intresserade av Finland, arbets- och näringsministeriet 11/2014

Arbets- och näringsministeriet, Statens program för integrationsfrämjande, regeringens prioriteringar 2012–2015, på adressen (22.2.2015) https://www.tem.fi/files/33351/Valtioneuvosto_periaatepaatos_ruotsi_2pdf.pdf

Statens ekonomiska forskningscentral VATT, Esiselvitys ulkomaalaisten korkeakouluopiskelijoiden taloudellisista vaikutuksista, VATT Valmisteluraportti 21/2014, på adressen (5.2.2015) http://www.vatt.fi/file/vatt_publication_pdf/v21.pdf

Statsrådet, 9.12.2015, Tilläggsbudgetpropositionen för 2015 stöder tillväxt, sysselsättning och investeringar

Statsrådets redogörelse för utvecklingspolitikens genomslagskraft och samstämmighet, 8.5.2014, För en rättvisare värld utan fattigdom, på adressen (27.1.2015) <http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=130190&GUID={ED71D39D-2627-4F66-99B6-06B72AC6F87A}>

Förordningen om bestämmandet av den ansvariga staten 604/2013, Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (omarbetning), på adressen (18.3.2015) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R0604&from=FI>

VATT Analyysi 1-2014, Maahanmuuttajien integroituminen Suomeen, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsingfors 2014, på adressen (15.1.2015) http://www.vatt.fi/file/vatt_publication_pdf/j67.pdf

Wallin Markku, 28.2.2014, Ehdotuksia ulkomaalaisten metsämarjanpoimijoiden olosuhteisiin liittyvien epäkohtien korjaamiseksi, på adressen (19.2.2015) https://www.tem.fi/files/39114/Metsamarjanpoimijoiden_

[selvitystyön_raportti.pdf](#)

UNDERSÖKNINGAR OCH ANDRA KÄLLOR

Anglé Jaana, Maahanmuuttajan puolisona Suomessa: Narratiivinen tutkimus kestävästä monikulttuurisista avioliitoista, Acta Universitatis Lapponiensis 272, Rovaniemi, 2014

Laura Ansala, Ulla Hämäläinen och Matti Sarvimäki, Integroitumista vai eriytymistä? Maahanmuuttajalapsen ja -nuoret Suomessa, Folkpensionsanstalten, Arbetsdokument 56/2014, Helsingfors, 2014, på adressen (16.1.2015) <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/45401/Tyopapereita56.pdf?sequence=1>

Krister Björklund, "Haluun koulutusta, haluan työtä ja elämän Suomesta": Yksintulleiden alaikäisten pakolaisten kotoutuminen Varsinais-Suomessa, Siirtolaisuusinstituutti, Tutkimuksia A48, Åbo, 2014

Katja Bloigu, Yrittäjänä Suomessa: Maahanmuuttajataustaisten yrittäjien kokemuksia, Helsingfors, Magma, 2014, på adressen (5.2.2015) <http://magma.fi/post/2014/6/4/yrittjn-suomessa-magma-studie-1-2014>

CIMO, Fakta Express, No. 4A/2014, Mitä tiedämme ulkomaalaisten korkeakouluopiskelijoiden taloudellisista vaikutuksista?, på adressen (5.2.2015) http://www.cimo.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/cimo/embeds/cimowwwstructure/53795_20.10_Express4A_14.pdf

Liisa Larja, Johanna Warius, Liselott Sundbäck, Karmela Liebkind, Irma Kandolin and Inga Jasinskaja-Lahti, Discrimination in the Finnish Labour Market – An Overview and a Field Experiment on Recruitment, Publications of the Ministry of Employment, and the Economy, Employment and Entrepreneurship 16/2012, på adressen (22.2.2015) http://www.tem.fi/files/32827/TEMjul_16_2012_web.pdf

Marjut Pietiläinen och Miina Keski-Petäjä, Työsyrynnän seuranta Suomessa, arbets- och näringsministeriets publikationer, Arbete och företagande 53/2014, på adressen (21.2.2015) http://www.tem.fi/files/41717/TEMjul_53_2014_web_18122014.pdf

Martti Tuominen, Tuula Joronen och Eija Laihinen, "...Sanoi että näytän aivan ***** ja alkoi solvaamaan": Maahanmuuttajataustaisten nuorten turvattomuuskokemukset Helsingissä, Helsingfors stads faktacentral, Undersökningar 2014:3, på adressen (18.2.2015) http://www.hel.fi/hel2/tietokeskus/julkaisut/pdf/14_12_09_Tutkimuksia_3_Tuominen_Joronen.pdf

Matti Välimäki, "Ulkomaalaispolitiikka mediassa ja vaalikeskustelussa", PowerPoint-esitys Europarlamentin Suomen tiedotustoimiston ja EMN:n tilaisuudessa "Faktat puhuvat? Eurooppalainen maahanmuuttopolitiikka mediassa", 5.12.2014

PRESSMEDDELANDEN OCH NYHETER

Aamulehti, 13.10.2014, Paperittomien määrä kasvaa

Amnesty International, 26.9.2014, Hallituksen lupaus yhä lunastamatta – lasten säilöönotto Suomessa jatkuu

Helsingin Sanomat, 12.9.2014, Vieraskynä, Teemu Sinkkonen, Kansalaisuuden peruminen ei tepsii terrorismiin

Helsingin Sanomat, 29.12.2014, Sadat ukrainalaiset hakeneet turvapaikkaa Suomesta

Helsingin Sanomat, 10.3.2015, Sdp:n ryhmä sanoutuu irti Kari Rajamäen toiminnasta: "Suojaus ja vartiointi petti"

Hufvudstadsbladet, 21.12.2014, Orimligt att sänka kvoten nu

Hufvudstadsbladet, 21.12.2014, Från kriget till lugnet i Ruukki

Ilkka, 31.1.2014, "Ei järkeä lukukausimaksussa" – Miksi samasta opista pitäisi maksaa, kysyy Samon hallituksen puheenjohtaja Heli Lahti

IOM Helsinki, Vapaaehtoinenpaluu.fi

Kansan uutiset, 6.11.2014, Perussuomalaiset ei hyväksy terveystalveta paperittomille

Kansan uutiset, 16.12.2014, Pakolaisten määrä kasvaa, Suomi auttaa vähemmän

Kauppalehti, 25.11.2014, Työmarkkinat tarvitsevat maahanmuuttajia

Keskipohtjanmaa (STT), 2.10.2014, Kiistaa alaikäisten turvapaikanhakijoiden säilöönnotosta

Keski-Pohjanmaa, 23.10.2014, Vetelissä tiedotettiin pakolaisista, ELY-keskus yrittää löytää uusia kuntapajikkoja kiintiöpakolaisille

Lääkärilehti, 19.12.2014, Paperittomien oikeus terveystalvuihin laajenee

Migrationsverket, pressmeddelande 17.12.2014, Anhopningen av somaliska ansökningar om familjeåterförening har avvecklats

Maailma.net, 7.10.2014, Pakolaisapu: Sisäministeriö ajamassa siirtolaisia maan alle

Justitieministeriet, pressmeddelande 17.9.2014, Rådet för brottsförebyggande: Projektet för förebyggande av arbetsrelaterad människohandel vann den nationella brottsförebyggande tävlingen 2014

Justitieministeriet, pressmeddelande 30.12.2014, Ny diskrimineringslag träder i kraft i början av 2015

Undervisnings- och kulturministeriet, pressmeddelande 4.12.2014, Euroopan ulkopuolella tutkinnon suorittaneille korkeakouluhakijoille otetaan käyttöön hakemuksen käsittelymaksu

Rädda Barnen rf:s blogg, 16.12.2014, Lapset rajalla

Savon Sanomat, 18.12.2014, Lisää syyrialaispakolaisia Kuopioon

Inrikesministeriet, pressmeddelande 25.9.2014, Inrikesminister Päivi Räsänen: Att utnyttja passageraruppgifter hjälper polisen att identifiera personer som åker iväg för att strida och dem som återvänder

Inrikesministeriet, pressmeddelande 25.9.2014, Rättssäkerheten för utlänningar som tagits i förvar förbättras och säkerheten på förvarsheterna utvecklas

Inrikesministeriet, pressmeddelande 25.9.2014, Systemet för frivilligt återvändande föreslås bli befäst

Inrikesministeriet, pressmeddelande 26.9.2014, Minister Räsänen: Uusi säilöönottoyksikkö vähentää tarvetta sijoittaa säilöön otettuja poliisin tiloihin

Inrikesministeriet, pressmeddelande 23.10.2014, Inrikesministeriet vidtar nya åtgärder för att minska terrorismhotet när det gäller personer som rest till konfliktområden

Inrikesministeriet, pressmeddelande 27.11.2014, Hjälpssystemet för offer för människohandel utvecklas

Inrikesministeriet, pressmeddelande 15.12.2014, Finland fortsätter att ta emot syriska flyktingar i nästa års flyktingkvot

Inrikesministeriet, pressmeddelande 18.12.2014, Utredning kartlägger olika alternativ till tagande i förvar

Inrikesministeriet, pressmeddelande 29.12.2014, Ändringar vid årsskiftet inom inrikesministeriets förvaltningsområde

Inrikesministeriet, Pressmeddelande 30.12.2013, Regleringen av utlänningars rätt att arbeta förtydligas

Inrikesministeriet, pressmeddelande 2.2.2015, Villkoren för inresa för säsongarbetare harmoniseras

Inrikesministeriet, Pressmeddelande 6.2.2015, Tillståndsärenden som gäller utlänningars vistelse överförs från polisen till Migrationsverket

Inrikesministeriet, webbnyhet 11.9.2014, Ihmiskaupan vastaista viranomaisyhteistyötä tehostettava

Social- och hälsovårdsministeriet, Pressmeddelande 310/2014 18.12.2014, Skyldighet för kommunen att ordna nödvändiga hälsovårdstjänster för papperslösa

Taloussanomat, 29.1.2015, Eva: Maahanmuuttajia tarvitaan tuplasti enemmän

Turun Sanomat, 28.10.2014, Syyrialaispakolaisille kuntapaikka muita nopeammin

Turun sanomat, 19.12.2014, Kansalaisjärjestössä tyytymättömyyttä paperittomien terveystalvakuista

Arbets- och näringsministeriet, pressmeddelande 18.2.2014, Metsämarjanpoiminnan aiesopimus parantaa alan toimintatapoja

Arbets- och näringsministeriet, pressmeddelande 3.12.2014, Hoiva-avustajan koulutus maahanmuuttajille lähtenyt hyvin käyntiin

Utrikesministeriet, pressmeddelande 9/2015, 14.1.2015, Antalet visum som behandlades 2014 minskade med 23 procent jämfört med året innan

Uusi Suomi, 29.10.2014, Shokkiluku Ylellä: 99 % näistä Suomeen pyrkijöistä hylätään – ”Suuri häpeä”

Yle Uutiset, 10.1.2014, Syyriassa sotineita taistelijoita alkanut palata Suomeen – Supo seuraa tiiviisti

Yle Uutiset, 20.6.2014, Järjestö: Humanitaarisesta viisumista apua pakolaisille

Yle Uutiset, 22.7.2014, Enää harva turvapaikan saanut lapsi saa perheensä Suomeen

Yle Uutiset, 21.8.2014, Presidentti Niinistö: Minä pyysin selvityksen kaksoiskansalaisuudesta

Yle Uutiset, 22.8.2014, Stubb: Kaksoiskansalaisuuden ehtojen kiristämistä ei ole edes harkittu

Yle Uutiset, 2.9.2014, Räsänen: Pikaradikalisoituminen on kasvussa – ekstremismin suitsimista pohditaan

Yle Uutiset, 7.10.2014, Raportti: Terroristit saavat pitää kansalaisuutensa useimmissa EU-maissa

Yle Uutiset, A-studio 3.10.2014, Näkökulma: Suomenvenäläinen, kenen joukossa seisot?

Yle Uutiset, 29.11.2014, Supon Pelttari: Syyriaan on lähtenyt yli 50 taistelijaa Suomesta

ÖVRIGA KÄLLOR

Jenni Erjansola, Helsingin ulkomaalaisväestö vuonna 2014, Helsingfors stads faktacentral, Statistik 2014:36, på adressen (17.3.2015)

http://www.hel.fi/hel2/tietokeskus/julkaisut/pdf/14_12_04_Tilastoja_36_Erjansola.pdf

Europeiska migrationsnätverket (EMN), Fokusoitu EMN-tutkimus 1/2014 (nationell rapport för Finland), Säilöönotto ja vaihtoehtoiset turvaamistoimet osana maahanmuuttopolitiikkaa, på adressen (17.3.2014)

http://www.emn.fi/files/951/EMN_Return_ENG_ja_FIN_final.pdf

Europeiska migrationsnätverket (EMN), Fokusoitu EMN-tutkimus 2/2014 (nationell rapport för Finland), Maa-hantulokiellot ja takaisinottosopimukset osana tehokasta paluuprosessia, på adressen (17.3.2014)

http://www.emn.fi/files/951/EMN_Return_ENG_ja_FIN_final.pdf

Europeiska migrationsnätverket (EMN), Fokusoitu EMN-tutkimus 3/2014 (nationell rapport för Finland), Ala-ikäisiä yksintulleita koskevat politiikat, käytännöt ja tiedot vuonna 2014, på adressen (17.3.2014)

http://www.emn.fi/files/1056/EMN_Minors_ENG_ja_FIN_FINAL.pdf

Lotta Haikkola, Niko Pyrhönen, Merja Pentikäinen, Teemu Pauha (red.), Ulos kammioista!: Muuttoliikkeiden ja etnisyyden tutkimus yhteiskunnallisena vaikuttamisena, Helsingfors: ETMU, 2014

Elli Heikkilä, Päivi Oksi-Walter och Minna Säävälä (red.), Monikulttuuriset avioliitot sillanrakentajina, Migra-tionsinstitutet, Undersökningar A46, Åbo, 2014

Elli Heikkilä (red.), Haavoittuvasta lapsuudesta ehjään aikuisuuteen, Migrationsinstitutet, Undersökningar A49, Åbo, 2014

Marja-Liisa Helminen och Saara Matsi, Ulkomaalaistaustainen väestö 2013 = Befolkning med utländsk bak-grund = Population with foreign background, Helsingfors: Statistikcentralen, 2014, på adressen (17.3.2015)

http://www.stat.fi/tup/julkaisut/tiedostot/julkaisuluettelo/yvrm_ulsi_201300_2014_12286_net.pdf

Max Janzon, Realizing border security culture in Finland (and Europe), Helsinki: Unigrafia, 2014

Leena Kelly, Suomen rintamalta Kanadan länsirannikolle: Vancouverin suomalaiset sotaveteraanit muiste-levat, Migrationsinstitutet, Specialpublikationer 3, Åbo, 2014

Jenni Korjus, Monatta – Moniarvoisuudella työllisyys tasapainoon -hankkeen (2011–2014) seurantatutki-mus: Maahanmuuttajien työllistymisen haasteet ja hyvät käytännöt, Helsingin yliopisto, Koulutus- ja ke-hittämisskeskus Palmenia, Helsingfors, 2014

Tiina Lammervo, Bicultural competence in the context of remigration, Migationsinstitutet, Undersökning-ar C23, Åbo, 2014

Työne Martikainen, Inkerinsuomalaisten oikeus muistoon: "Että ketään heistä ei unohtettaisi", Migrations-

institutet, Åbo, 2014

Marika Nevala och Anne Salmi, "It was like hard job" – Esiselvitys Suomeen turvapaikanhakijoina saapuneiden työntekijöiden työoloista ja työkyvystä, Arbetshälsoinstitutet, Helsingfors 2014, på adressen (17.3.2015) <http://www.ttl.fi/fi/verkkokirjat/Documents/Esiselvitys%20Suomeen%20turvapaikanhakijoina%20saapuneiden.pdf>

Marja Peltola, Kunnollisia perheitä: Maahanmuutto, sukupolvet ja yhteiskunnallinen asema, Nuorisotutkimusverkosto, Julkaisuja 147, Helsingfors, 2014

Reetta Pöyhtäri, Immigration and ethnic diversity in Finnish and Dutch magazines: Articulations of subject positions and symbolic communities, Acta Universitatis Tamperensis 1903, Tammerfors, 2014

Mari Toivanen, Negotiating home and belonging: Young Kurds in Finland, Turun yliopiston julkaisuja, Sarja B osa 389, Åbo, 2014

Anu Yijälä, Maahanmuuttajien taloudellinen sopeutuminen Pohjoismaissa: Maassaolon keston ja muiden aikaisidonnaisten tekijöiden vaikutus tukitarpeeseen, Helsingfors stads faktacentral, Arbetsdokument 2014:2, på adressen (17.3.2015) http://www.hel.fi/hel2/Tietokeskus/julkaisut/pdf/14_11_18_Tyopapereita2_Yijala.pdf

Europeiska migrationsnätverket (EMN)

Migrationsverket
PL 18, 00581 Helsingfors

+358 (0) 295 430 431
emn@migri.fi

www.emn.fi
ec.europa.eu/emn

Rapporten har publicerats och tryckts på finska och engelska med följande ISBN-koder:

ISBN 978-952-5920-41-3 (PDF)

ISBN 978-952-5920-42-0 (Inb.)

Europeiska migrationsnätverket (EMN) grundades genom Rådets beslut den 14 maj 2008. Rådet får ekonomiskt stöd från Europeiska unionen. Europeiska migrationsnätverkets mål är att svara på behovet av information om migrations- och asylfrågor hos samfundets organ samt medlemsstaternas myndigheter och verk. EMN producerar aktuell, neutral, tillförlitlig och jämförbar information som stöd för den politiska planeringen i Europeiska unionen och dess medlemsstater. EMN ger dessutom allmänheten information om de aktuella frågorna.
