

**EMN FOCUSED STUDY**  
**2 / 2016**

# Resettlement and Humanitarian Admission Programmes in Europe: what works?

– National Report of Finland



Co-financed by the  
European Union

# Resettlement and Humanitarian Admission Programmes in Europe: what works?

ISBN 978-952-5920-54-3 (PDF)

The EMN has been established by Council Decision 2008/381/EC and is financially supported by the European Union. The objective of the EMN is to meet the information needs of Community institutions and of Member States' authorities and institutions by providing up-to-date, objective, reliable and comparable information on migration and asylum, with a view to supporting policymaking in the European Union in these areas. The EMN also serves to provide the general public with such information.

The study was produced by the Finnish National Contact Point of the European Migration Network (EMN), which is coordinated by the European Commission. The Commission is not responsible for the views or conclusions presented herein.

This report is Finland's contribution to the EMN focussed study *Resettlement and Humanitarian Admission Programmes in Europe*. The study offers a comprehensive overview of current resettlement and humanitarian admission programmes for refugees in the EU Member States and Norway, including private sponsorship programmes. Member States who do not have such programmes or who are currently setting them up also contributed to the study. Definitions of the different programmes are described in Annex 1: Definitions.

Overall responsibility:

Senior Adviser Johanna Väänänen (National Contact Point Finland)

National coordinator Kielo Brewis (National Contact Point Finland)

Available from:

European Migration Network

Finnish Immigration Service

Panimokatu 2 A

FI-00580 HELSINKI, Finland

Tel. + 358 295 430 431

emn(at)migri.fi

www.emn.fi

ec.europa.eu/emn

Layout: OSG Communications

© cover picture: Kirija

---

# Contents

<b>Introduction .....</b>	<b>4</b>
<b>Section 1: Overview of the national context .....</b>	<b>6</b>
1.1. Legal framework for resettlement in Finland .....	6
1.2. Specific policies for resettlement .....	7
1.3. National debate on resettlement .....	8
<b>Section 2: Overview of the Finnish resettlement programme .....</b>	<b>9</b>
2.1. The Finnish resettlement programme.....	9
2.2. Pre-departure and departure phase .....	11
2.3. Post-arrival and integration phase .....	18
<b>Section 3: Evaluations and identified challenges, best practices and lessons learnt .....</b>	<b>25</b>
3.1. Projects and evaluations .....	25
3.2. Challenges and obstacles in designing and implementing the resettlement programme.....	25
3.3. Best practices and lessons learnt .....	26
<b>Section 4: Conclusions .....</b>	<b>27</b>
<b>Annex 1: Definitions .....</b>	<b>28</b>
<b>Annex 2: Quota Refugee selections 2011-2015 .....</b>	<b>31</b>

---

## Introduction

Finland has resettled refugees for over four decades and has had an annual resettlement policy for three decades. Resettling quota refugees is part of Finland's humanitarian policy and cooperation with the United Nations.<sup>1</sup> The first refugee group Finland received were Chilean nationals in 1973. Finland has been receiving refugees submitted by the UN refugee agency UNHCR since 1979. The annual resettlement policy was established in 1985. Every year, an allocation decision is made concerning the number, geographical location and nationality of refugees to be selected. Since 2001, Finland has had an annual quota of 750 resettled refugees, with the exception of years 2014 and 2015, when the government decided on an additional 300 refugees per year due to the conflict in Syria. 100 places within the quota have annually been reserved for refugees UNHCR has categorized to be in need of urgent or emergency resettlement.<sup>2</sup>

Refugee determination and resettlement are legislated for in the Finnish Aliens Act. The definition of refugee in Finnish legislation follows the wording of the 1951 Geneva Convention relating to the Status of Refugees.<sup>3</sup> The refugee quota and the criteria for selecting refugees for resettlement are laid down in the current Finnish Aliens Act, which entered into force on May 1st 2004. The most important criteria for selecting quota refugees to Finland are their need for international protection and need for resettlement. The Finnish resettlement programme also gives consideration to vulnerable groups, for example refugees with medical needs, survivors of torture and trauma and women at risk. No separate quota is allocated for these special categories; they are included in the normal yearly quota. The usual procedure for selecting quota refugees is through personal interviews conducted on selection missions at the refugees' country of first refuge. The urgent

and emergency cases are always selected through dossier selection.

The measures relating to refugee selection, travel arrangements, as well as municipality placement and integration are well structured and organized in Finland. The resettlement process is a cooperative effort between various ministries, regional authorities, municipalities and international, national and local organisations. Finland's Ministry of the Interior is responsible for making the annual allocation decision. The Finnish Immigration Service (Migri), subordinate to the Ministry of the Interior, is the agency that implements the allocation decision and makes the final decision concerning admitting the refugees to Finland under the quota. Apart from UNHCR, an important partner in the resettlement process is the International Organization for Migration (IOM), who are responsible for the travel arrangements of all refugees resettling to Finland, and who deliver cultural orientation for those destined for Finland. In Finland, the Finnish Red Cross (FRC) is responsible for receiving the refugees at the airport, and local FRC volunteers assist and support the refugees in the municipalities.

Procedures and measures relating to the integration of immigrants, including quota refugees, are defined in the Act on the Promotion of Immigrant Integration.<sup>4</sup> The Ministry of Employment and the Economy is responsible for the preparation of issues related to integration, in close operation with, for instance, the Ministry of Education and Culture and the Ministry of Social Affairs and Health. Finland has a well-structured integration programme and municipality placement system. Integration measures have not been separately tailored for beneficiaries of international protection or resettled refugees, apart from their assignment in municipalities and

<sup>1</sup> In Finnish legislation, as well as in common usage, the term "quota refugees" is used instead of resettled refugees, as the resettled refugees are selected to Finland within an annual quota.

<sup>2</sup> UNHCR Resettlement Handbook: Emergency resettlement may be necessary either for life-threatening medical reasons or to ensure the security of refugees who are threatened with *refoulement* to their country of origin or who face serious or life-threatening threats to their physical safety in the country where they have sought refuge. Urgent resettlement may be necessary when a severe medical condition or other vulnerable situation leads to a need of urgent departure and resettlement.

<sup>3</sup> <http://www.unhcr.org/en-us/1951-refugee-convention.html>

<sup>4</sup> Act on the Promotion of Immigrant Integration: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2010/20101386>, available in Finnish and Swedish

arrangement of housing, as well as pre-arrival cultural orientation organized for quota refugees. Integration measures and services are provided as part of basic municipal services and the services of local employment and economic administration.<sup>5</sup>

Through the years, Finland has had various national and regional projects related to quota refugees. Finland has also taken part in EU funded twinning projects (MORE and MOST Projects) and has had informal cooperation with some other Member States regarding resettlement. Finland has benefited from funding from the European Refugee Fund (ERF) and more recently, Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF).

The current refugee situation in Syria's neighbouring countries, especially Turkey, and the agreements made between the European Union and Turkey, have resulted in some new developments in the Finnish resettlement process. The entire quota of 2016 is dedicated to Syrian refugees selected in the most part from Turkey. Furthermore, due to the influx of asylum seekers to Europe and to Finland in 2015, there has been some tightening in the legislation regarding the family reunification criteria of all beneficiaries of international protection, including resettled refugees, and there is also debate about the need for more effective integration of all immigrants.

---

<sup>5</sup> EMN study 4/2015: *Integration of beneficiaries of international/humanitarian protection into the labour market: policies and good practises*: – National Report of Finland [http://www.emn.fi/files/1377/EMN\\_Integration\\_of\\_beneficiaries\\_FINAL\\_korjattu.pdf](http://www.emn.fi/files/1377/EMN_Integration_of_beneficiaries_FINAL_korjattu.pdf)

## Section 1: Overview of the national context

### 1.1. Legal framework for resettlement in Finland

Refugee determination, the refugee quota, as well as the requirements and procedures for admitting aliens to Finland under the quota are defined in the Finnish Aliens Act of 2004. Section 87 of the Aliens Act defines asylum similarly to the Geneva Convention of 1951: An alien residing in Finland is granted asylum if, owing to well-founded fear of persecution for reasons of ethnic origin, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, he or she resides outside his or her country of origin or habitual residence and if, owing to such fear, he or she is unwilling to avail him or herself of the protection of the said country. Section 87a and 87b define more specifically, what acts are considered as persecution and what the reasons for persecution are. Under Section 106 of the Act, refugee status is granted to an alien who has been admitted to Finland for resettlement under the refugee quota on the basis of refugee status.

The refugee quota is defined in section 90 of the Act. Under the refugee quota, Finland may admit for resettlement persons considered refugees by UNHCR or other aliens in need of international protection. The refugee quota means admitting into the country, in accordance with the grounds confirmed in the State budget for each year, aliens who need international protection and are to be resettled. The actors involved in the decision-making process are laid out in section 91. The Ministry of the Interior, in cooperation with the Ministry for Foreign Affairs and the Ministry of Employment and the Economy, prepares a proposal on the territorial allocation of the refugee quota. According to section 113, a continuous residence permit is issued to aliens who are granted asylum or a residence permit under the refugee quota. Section 116 empowers Migri to issue a first residence permit on the basis of refugee status or subsidiary protection to an alien admitted to Finland under the refugee quota.

The criteria for admitting persons for resettlement under the refugee quota are laid down in section 92 of the Act. The first requirement is the person's need for international protection with regard to his or her home country. The second requirement is the

need for resettlement with regard to the country where the person is residing. The third criterion is that the requirements for admitting and integrating the person into the country have been assessed. The fourth requirement is that there are no obstacles to issuing a residence permit under section 36 of the Aliens Act. Under the said section, a residence permit may be refused if the person is considered a danger to public order, security or health or to Finland's international relations.<sup>6</sup>

In addition to the selection criteria laid down in the Aliens Act and the annual decision made regarding the geographical allocation of the refugee quota, Finland has not determined any specific target groups. According to the wording of the Government Proposal regarding section 92, attention is given to those in more immediate need of resettlement and groups defined vulnerable by UNHCR.<sup>7</sup> The need for resettlement is apparent, if there is a threat of refoulement to the country of origin or expulsion to another country from where the refugee may be refouled; or there is a threat of arbitrary arrest, detention or imprisonment in the first country of refuge. Other persons prioritized in resettlement are survivors of torture and violence and women at risk. Finland also admits refugees with serious, potentially life-threatening medical conditions, for which adequate medical attention is available in Finland.

In 2015 there was a dramatic increase in the number of asylum seekers to Finland. In sharp contrast to 3 651 asylum applications made in 2014, the number had already doubled in the summer of 2015, and by the end of November the number of applications had risen to over 30 000. In December 2015 the Finnish Government published its action plan on asylum policies. Among other measures, the government outlined that the criteria for family reunification would be tightened to comply with the EU Family Reunification Directive (Directive 2003/86/EC on the right to family reunification). It was proposed that recipients of international protection would be required to prove that they have sufficient means of subsistence before they could

<sup>6</sup> UNHCR Resettlement Handbook, Country Chapter - Finland

<sup>7</sup> The Government Proposal to the Parliament for the Aliens Act and certain acts related to that (HE 28/2003)

exercise the right to family reunification, also when they are applying for their 'old families' (the family that existed before the sponsor arrived in Finland). Resettled refugees and asylum seekers granted refugee status were to be exempted from the income requirement, providing that their family members apply for family reunification within three months of the date when the sponsor was granted their own permit. Previously, all beneficiaries of international

protection, including quota refugees, were required to provide proof of sufficient means of subsistence only when an application for family reunification was made for a family that had been established after the sponsor's entry into the country. The Government submitted its proposal to Parliament for amending the Aliens Act in April 2016, and the amendments came into force on 1st July 2016.<sup>8</sup>

## 1.2. Specific policies for resettlement

As laid out in the Government Proposal to the Parliament for the Aliens Act (HE 28/2003), resettling quota refugees is a significant part of Finland's refugee policy, as well as part of Finland's humanitarian policy and cooperation with the UN. Refugees admitted to Finland under the refugee quota based on the UNHCR proposal are all granted Convention status. For this reason, Finland expects those that are proposed by UNHCR to have a strong need of protection against the country of origin and a need for resettlement. As pointed out above, Finland gives consideration to vulnerable groups, for example refugees with medical needs, survivors of torture and trauma and women at risk. Finland also aims to continuity in its resettlement activities by resettling certain nationalities. In the past five years, Finland has focused on mainly 5-6 nationalities, including for instance Afghans, Congolese (DRC), Sudanese and Syrians. UNHCR has usually submitted refugees of various nationalities from many different parts of the world per year in the urgent/emergency quota.

Due to the prolonged crisis in Syria, in 2014 and 2015 Finland decided on an additional quota, allocating the extra quota of 300 persons to Syrians in the Middle East, Egypt and Turkey. The allocation decision concerning the refugee quota for 2016 was made in December 2015. In response to the Commission recommendations concerning resettlement from

third countries currently hosting a large number of refugees, the quota of 750 persons is dedicated to Syrian refugees who will be selected mostly from Turkey, and also from Jordan, Lebanon and North Africa.<sup>9</sup> After the joint statement between EU and Turkey, Finland was one of the first Member States to resettle Syrians from Turkey under this scheme.<sup>10</sup> For the first time, the quota for emergency cases is restricted to a specific group of refugees (mainly Syrians who have fled to neighbouring countries). Furthermore, this is the first time there are conditions involved for the nation hosting the refugees. In return for Finland, among other European countries, resettling refugees residing in Turkey, the Turkish government is expected to curb illegal migration to Europe. Even though the starting point for the 2016 quota selection differs somewhat from the process described in this study, in all other aspects Finland will follow the regular procedure selecting the refugees to Finland.

In connection with the action plan on asylum policies, the current government has also outlined measures to promote and speed up the integration of immigrants, including adjusting the education system and facilitating access to the labour market. The main focus is on asylum seekers who have been granted residence permit in Finland, but many of the measures will apply to quota refugees as well.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> [http://www.intermin.fi/en/current\\_issues/news/1/1/tighter\\_criteria\\_for\\_family\\_reunification\\_66895](http://www.intermin.fi/en/current_issues/news/1/1/tighter_criteria_for_family_reunification_66895)  
[http://www.intermin.fi/en/current\\_issues/news/1/1/amendments\\_to\\_family\\_reunification\\_criteria\\_in\\_force\\_on\\_1\\_july\\_68566](http://www.intermin.fi/en/current_issues/news/1/1/amendments_to_family_reunification_criteria_in_force_on_1_july_68566)

<sup>9</sup> Commission Recommendation on a European resettlement scheme 8.6.2015

Commission Recommendation for a voluntary humanitarian admission scheme with Turkey 15.12.2015

<sup>10</sup> EU-Turkey statement, 18 March 2016

<sup>11</sup> [http://valtioneuvosto.fi/en/artikkeli/-/asset\\_publisher/10616/hallitus-edistaa-kotoutumista-ja-kuntiin-siirtymista](http://valtioneuvosto.fi/en/artikkeli/-/asset_publisher/10616/hallitus-edistaa-kotoutumista-ja-kuntiin-siirtymista)

### 1.3. National debate on resettlement

The official government stance is that Finland will continue with the efforts to resettle refugees, as well as contributing to the management of the influx of asylum seekers to Europe by taking part in the relocation of asylum seekers from Greece and Italy. Many policymakers view that Finland should focus more on receiving quota refugees and attempt to stem the flow of asylum seekers and illegal immigrants to Finland and to Europe.

As pointed out already in KNOW RESET Research Report of 2013, in Finland the public opinion is generally more welcoming toward quota refugees than spontaneous asylum seekers.<sup>12</sup> There is a general view that quota refugees are in real need of international protection, as they come from serious conflict situations and do not have the economic means to make it to Europe and to safety in any other manner. Also, quota refugees are preferred because their process of coming to Finland is controlled by authorities, their background and security risks to Finland have been checked by UNHCR and the Finnish authorities before their

arrival in Finland, and they are individually chosen to Finland. Furthermore, women and children, who are regarded as the more vulnerable refugees, form a significant part of the refugee caseload, in contrast with the young men who form the major part of the asylum seeker numbers. However, in the general public debate there have been questions regarding the challenges of integrating refugees into the Finnish society, due to religious and cultural differences. There are parts of society calling for stricter policies on immigration and questioning humanitarian immigration in particular. Instead of considering the global and humanitarian perspective, some Finns view all immigrants as a threat to their own economic situation and security. There are also those who argue that quota refugee programmes are not a solution to the global refugee situation and do not reach those in most need of help, and that aid should be directed at the countries of origin and countries of first refuge. Instead of resettlement there should be more focus on the root causes of the refugee situation, and other legal routes of immigration to Europe.

---

<sup>12</sup> KNOW RESET Country Profile Finland: [http://know-reset.eu/files/texts/00707\\_20140108161311\\_knowresetfinalreport2013-05.pdf](http://know-reset.eu/files/texts/00707_20140108161311_knowresetfinalreport2013-05.pdf)



## Section 2: Overview of the Finnish resettlement programme

### 2.1. The Finnish resettlement programme

**Q1.** *Does your Member State have a resettlement programme, humanitarian admission programme or other similar programme in place, or did your Member State have one in the past?*

Finland has had a continuous resettlement programme for three decades, with the allocation decision regarding the refugee quota made each year.

**Q2.** *Main objectives of Finland's resettlement programme*

The resettlement programme is part of Finland's humanitarian policy and cooperation with the UN, as well as Finland's contribution to global burden-sharing. The main objective is to resettle refugees with a strong need for international protection and

need for resettlement. An important part of the Finnish resettlement programme is aiding vulnerable groups, such as women at risk and refugees with medical needs.

**Q3.** *The development and structure of the resettlement programme*

a) The first refugees admitted collectively to Finland were Chilean refugees in 1973. From the start, the process of making preparations concerning resettlement was a cross-governmental effort, including various different ministries and other stakeholders. The actual beginning of refugee resettlement in Finland is usually placed in the year 1979, when Finland started to receive refugees at the request of the UNHCR. The government decided on resettling Vietnamese "boat people" from Malaysia. At first, the refugees were admitted on an ad hoc basis. Finland signed an agreement to participate in the UNHCR Resettlement Programme in 1985 and begun to receive quota refugees annually. The Finnish Red Cross has been responsible for the reception of refugees beginning from the earliest groups. The Finnish refugee policy was outlined in The Refugee Affairs Advisory Board, formed in 1981 under the Ministry of Social Affairs and Health. It later became The Advisory board for Refugee and Migration affairs, headed by the Ministry of Labour and the Ministry of Social Affairs and Health. IOM has been involved in organizing the travel arrangements for resettled refugees since the 1970's.<sup>13</sup>

refugees, mostly Vietnamese nationals. During this period, a large number of municipal decision-makers and officials were trained and became familiar with refugee resettlement. During this decade the legislation and practices concerning refugees' reception, integration and prevention of social exclusion were created. In the beginning refugees were received in temporary reception centres. Since 1987, the reception was gradually shifted to municipalities.<sup>14</sup> The number of resettled refugees increased from around 100 persons in 1986 to 500 in 1991. Legal provisions regarding resettlement were legislated in 1991 and the word refugee quota was introduced in the legislation in 1999. Also the first Act on the Integration of Immigrants and Reception of Asylum Seekers came in to force in 1999. The quota increased due to the Yugoslav Wars in the 1990's. Since 2001, the quota has been fixed at 750 persons a year. The quota reserved for emergency and urgent cases has been 100 persons per year.

b) In the 1980s, Finland received about 1400

Since the beginning of the quota refugee programme, the majority of the refugees have been selected through the selection mission procedure, with the selection delegation including representatives of different ministries, as well as local municipal

<sup>13</sup> Before 1989, IOM was called the Intergovernmental Committee for Migration (ICM).

<sup>14</sup> KNOW RESET Country Profile Finland

representatives. In the early years, the key actors in the selection process included the Ministry of Labour, The Ministry for Foreign Affairs and Social Affairs administration. Representatives of the Finnish Immigration Service and its predecessors have regularly taken part in selection missions since the beginning of the 1990's. At first, the Finnish Security Intelligence Police gave their statement based on the written dossiers of the refugee caseload, but since the early 2000's they have joined in all the missions. Since 2008 the Finnish Immigration Service has been responsible for organizing the missions, along with the implementation of the allocation decision.

c) The decision-making regarding the annual quota begins with UNHCR's proposal to Finland on the allocation of the refugee quota and bilateral negotiations between UNHCR and Finland's Ministry of the Interior. The Ministry of the Interior decides on the allocation of the refugee quota after consultation with the Ministry for Foreign Affairs and the Ministry of Employment and the Economy. Parliament makes the final decision on the annual quota and the resources for admitting resettled refugees to Finland when the State budget is approved.

The Finnish Immigration Service (Migri) is the operational authority implementing the decision on the annual refugee quota. Migri carries out selection missions and interviews the refugees submitted by UNHCR together with the Finnish Security Intelligence Service and national experts on integration issues, who are either representatives of regional ELY centres (Centres for economic development, transport and the environment) or municipalities. Migri decides on the cases submitted and identifies the resettling municipalities together with the ELY centres. On Migri's request, IOM makes travel arrangements for the individuals accepted for resettlement after a municipal placement and an apartment is found. Finnish diplomatic missions operating under the Ministry for Foreign Affairs process residence permit cards and issue travel documents (Laissez-Passer) when needed. The Ministry of Employment and the Economy is responsible for the national coordination and guidance regarding municipal places and integration matters. The ELY centers are responsible for regional coordination and guidance regarding municipal places. At local level, municipalities are responsible for the reception and integration of quota refugees.

#### Q4. Characteristics of the resettlement programme

Question	Answer
<i>When did your Member State start the resettlement programme?</i>	Finland received its first group of refugees in 1973 and began receiving refugees submitted by UNHCR in 1979, at first on an ad hoc basis. Finland signed an agreement to participate in the UNHCR Resettlement Programme in 1985.
<i>Did your Member State set geographical priorities in resettlement during 2011-2016?</i>	During the years 2011-2015 the main nationalities resettled to Finland have been Myanmar (Burmese) nationals from Thailand, Sudanese from Egypt, nationals of the Democratic Republic of the Congo from Rwanda, Malawi and Zambia, Afghan nationals from Iran and more recently, Syrians from Lebanon and Jordan. The quota in 2016 is allocated to Syrian nationals who will be selected for the most part from Turkey, and also from Lebanon, Jordan and North Africa.
<i>Have nationals of countries in the following regions been included in resettlement or humanitarian admission for the years 2011-2016?</i>	North Africa <sup>15</sup> Sub-Saharan Africa <sup>16</sup> Middle East <sup>17</sup> Other parts of Asia      Americas
	No      Yes      Yes      Yes      Yes, some emergency cases.
<i>Does the resettled person need to have been recognised as refugee by UNHCR or a third country?</i>	It has been the policy in Finland to resettle only quota refugees recognized as refugees by UNHCR since 1979. However, according to Aliens Act, Finland may admit for resettlement also other aliens in need of international protection under the refugee quota. If a case like this occurs, Finnish authorities will themselves conduct refugee status determination.  According to section 93 of the Aliens Act, the Government may also decide on admitting aliens into Finland on special humanitarian grounds or to fulfil international obligations. This section has however not been implemented in practice.
<i>Does your Member State reassess the recognition of persons for resettlement by UNHCR?</i>	The Finnish Immigration Service assesses the need for international protection and need for resettlement of all refugees submitted by UNHCR for resettlement to Finland. The assessment is done during the selection mission interviews and while reviewing the dossier of the refugee in question, before a decision is made on their resettlement.

<sup>15</sup> See UN geographical division at <http://unstats.un.org/unsd/methods/m49/m49regin.htm#africa>.

<sup>16</sup> All of Africa, except Northern Africa as per UN geographical division (see previous footnote).

<sup>17</sup> Bahrain, Iran, Iraq, Israel, Jordan, Kuwait, Lebanon, Oman, Palestinian territories, Qatar, Saudi Arabia Syria, Turkey, United Arab Emirates, Yemen.

Question	Answer
<i>Does your Member State set an annual or multi-annual quota for resettlement?</i>	Finland has an annual quota. For the past five years, the regular quota has been 750 persons per year, with the exception of years 2014 and 2015 when Finland decided on an additional quota of 300 per year. The quota for emergency resettlement is 100 persons per year, included in the regular quota.
<i>How are the above quota determined and applied?</i>	The decision-making regarding the annual quota begins with UNHCR's proposal to Finland on the allocation of the quota, and bilateral negotiations between UNHCR and the Ministry of the Interior. The Ministry of the Interior decides on the allocation of the refugee quota after consultation with the Ministry for Foreign Affairs and the Ministry of Employment and the Economy. The decision determines the geographical location and nationalities of the refugees to be selected to Finland, as well as the number of refugees to be admitted from each area, and the number of emergency or urgent cases to be resettled. The emergency quota of 100 refugees has been included in the annual quota of 750 refugees. The parliament approves the annual quota along with the State budget.
<i>In the period 2011-2015, have quota differed significantly from the actual number of persons resettled?</i>	There has never been a significant difference between the quota and the actual number of persons resettled. Sometimes the quota does not actualise due to refugees not showing up for the interviews or refugees declining the offer to resettle in Finland. In some cases, a negative decision has been made due to security issues, or due to a serious lack of integration potential on behalf of the refugee. On occasion, the quota reserved for emergency cases has not been filled due to the submitted refugees not fulfilling the criteria for resettlement to Finland, or due to lack of available medical care with respect to persons with serious medical conditions.

## 2.2. Pre-departure and departure phase

### Q5. Actors involved in the pre-departure and departure phase

Action/measure	Authority/actor responsible	Explanation of responsibilities
Polymaking on national resettlement programme/strategy (including objectives, geographical focus, priorities)	The Ministry of the Interior, with the Ministry for Foreign Affairs and the Ministry of Employment and the Economy	The political decision regarding the annual allocation of the refugee quota begins with UNHCR's proposal to Finland on the allocation of the quota, and the bilateral negotiations between UNHCR and the Ministry of the Interior. The Ministry of the Interior prepares, in cooperation with the Ministry for Foreign Affairs and the Ministry of Employment and the Economy, a proposal to the Government on the territorial allocation of the refugee quota. The Ministry of the Interior is responsible for making the final allocation decision.
Identification of the candidate for resettlement	UNHCR	The candidates for resettlement are persons recognized as refugees by UNHCR. UNHCR will define which refugees will be proposed for resettlement to Finland. UNHCR sends Migri the Resettlement Registration Forms (RRF's), which contain the personal information of the refugee or refugee family as well as their refugee claim. <sup>18</sup>
First selection of the candidate for resettlement	Migri, the Finnish Security Intelligence Service, national experts on integration issues (representatives of ELY centres or municipalities)	After UNHCR has selected the refugees submitted for resettlement in Finland, Migri organises pre-mission meetings where Migri together with the Finnish Security Intelligence Service and national experts in integration review the documents provided by UNHCR and discuss the caseload. Pre-selection is possible at this stage, but usually all those submitted by UNHCR are interviewed.  A preliminary consideration list of those who will be admitted to Finland is prepared during the mission. At the end of the selection mission, the list is given to the UNHCR field office in question. Some cases may be left pending at this stage for various different reasons.
Security screening	The Finnish Security Intelligence Service (Supo)	The Finnish Security Intelligence Service reviews the refugee submissions concerning possible security threats. Issues related to security are also discussed in the interviews during selection missions. The Security Intelligence Service gives their statement regarding the refugee cases.
Interviews with pre-selected persons	Migri, Finnish Security Intelligence Service, national experts on integration	The interviews are carried out by a delegation comprising of representatives of Migri, the Finnish Security Intelligence Service and national experts on integration issues. The interviews are conducted by a team of three interviewers, including one from each sector. All participants assess different parts of the refugee submission during the interview. Migri is responsible for assessing protection and exclusion issues and the need for resettlement. The Finnish Security Intelligence Service covers security issues. The experts on integration issues will focus on the refugees' education, work history and medical history, among other things, to evaluate their potential for integration. A special form has been developed for gathering this information relevant for integration. <sup>19</sup>

<sup>18</sup> Regarding the refugees selected under the 2016 quota, also Turkish authorities are involved in identifying the refugees for resettlement to Europe. See Q6 for more details.

<sup>19</sup> Regarding refugee groups that were selected on dossier-basis in the years 2010-2015, the same selection procedure was followed, with a selection group of representatives of Migri, the Finnish Security Intelligence Service and national experts on integration assessing different aspects of the refugee submission.

Health checks	IOM	According to the agreement between Finland and IOM, IOM does not conduct a general pre-departure health assessment for refugees coming to Finland. IOM offers case by case health assistance if the person has a history of medical illness, or has an acute condition. Before departure, IOM ascertains that the refugees are fit to travel and will provide medical assistance if needed. Also in instances where there is, for example, an outbreak of tuberculosis in the refugee camp, Migri may ask IOM to perform a general screening of the refugee group travelling to Finland.
Decision on the final selection of a candidate for resettlement	The Finnish Immigration Service	<p>The Finnish Immigration Service makes the final selection, taking into consideration the statements of the Finnish Security Intelligence Service and the experts on integration issues.</p> <p>Regarding emergency and urgent cases, Migri reviews the dossier, assessing the need for protection and resettlement, as well as issues related to integration (Migri may also consult an integration expert). Migri requests a statement from the Security Intelligence Service before making the decision. If necessary, Migri may consult a doctor in relation to the medical condition of the refugee.</p> <p>Decisions on issuing a residence permit to an alien admitted to Finland under the refugee quota are not subject to appeal. As a rule, a case that has been rejected once will not be re-examined. Re-examination will only be possible if new significant information on the refugee's background or circumstances can be presented.</p>
Pre-departure assistance/ measures	Finnish Diplomatic Missions IOM UNHCR	<p>Finnish diplomatic missions receive the residence permit cards and pass them on to the local IOM field office. If the refugee does not have a valid travel document, the Finnish mission will issue a laissez-passer document for the travel to Finland. The mission may also hand out information on family reunification. In some cases, for instance emergency resettlement cases, travel documents may be issued by the International Committee of the Red Cross (ICRC).</p> <p>IOM makes the travel arrangements for the refugees upon request by Migri. IOM will brief the refugees on issues regarding travel, for instance concerning the timetable of the flight and baggage allowance.</p> <p>In addition to being responsible for the logistical arrangements, IOM helps the refugees with obtaining exit and transit permissions and the necessary travel documents, as well as immigration formalities. IOM is in possession of the refugees' residence permit cards and laissez-passer documents until their departure to Finland. The refugees' travel costs are reimbursed to IOM by Migri from the national budget.</p> <p>The local UNHCR field office informs the refugees of Migri's decision. In some countries, the refugees may need to apply for national passports before they will be allowed to leave the country. UNHCR may assist them in the procedure.</p>
Departure and travel	IOM	Upon departure, IOM checks the identity of the refugees, helps them with the immigration procedures and assists with embarkation. IOM staff is present at the transit airport to assist the refugees with transit formalities and guide them to the departure gate. IOM may also provide any other help, including snacks if needed, or extra clothing.
Provision of information to the selected person (before departure)	The Finnish selection delegation Finnish Diplomatic Missions IOM	<p>During the selection mission, the Finnish delegation will have a group information sessions for the refugees submitted to Finland. They will give general information about Finland.</p> <p>General information is for the most part provided by IOM at the cultural orientation course (see below). As IOM is responsible for travel arrangements, they will brief the refugees on details of their travel. This briefing would be provided even if there is no cultural orientation available.</p>

Provision of cultural orientation to the selected person (before departure)	The Finnish Immigration Service together with IOM	<p>Pre-departure cultural orientation (CO) is offered as classroom training for as many quota refugees as possible. IOM has been responsible for the Finnish cultural orientation during the years 2001-2010. In 2011 and 2012, Finland did not have an agreement with any partner regarding CO. During the years 2013-2015 the Finnish Church Aid was the implementing partner.</p> <p>Currently, the Finnish Immigration Service together with IOM organises comprehensive cultural orientation training to the accepted refugees before they travel to Finland. Training takes place in the country of first refuge. The comprehensive cultural orientation training lasts for circa three days. In addition to the training itself, the refugees are provided with accommodation, food, child care assistance, transportation to the training venue and other needed care, support and assistance by Finland. The refugees are provided information on the Finnish language, information on Finnish society, culture, educational, health and social care systems and employment possibilities. The training includes exercises that aim to develop and enhance the refugees' skills to adapt, cope and cooperate in the new society and culture. The training following the current curriculum has been offered since 2013 in most of the countries where Finland has selected refugees. In addition, refugees are provided with self-study material and an open-to-all online service (see below).</p> <p>Cultural orientation courses have not been available for most emergency and urgent resettlement cases, because these have often been individual persons or families residing almost anywhere in the world. However, they may access the online service and they may also be provided self-study material.</p>
Web-based CO	Migri	<p>Apart from training courses, cultural orientation is also offered online at the website <a href="http://www.movingtofinland.fi">www.movingtofinland.fi</a>. The website contains basic information about Finnish society and everyday life in Finland, as well as the basic vocabulary of the Finnish language. It is designed especially for quota refugees, but it is helpful for other immigrants as well. Apart from Finnish, information is found in English, French, Arabic, Farsi, Burmese and Kurdish. The website is also scalable to mobile devices.</p>

#### Q6. Identification of persons for resettlement

According to the regular resettlement procedure, UNHCR establishes the identity of the persons for resettlement, verifies their documents and prepares the Resettlement Registration Form (RRF). The country of residence may also issue their own identification documents for the refugees. The Finnish Immigration Service reviews the forms provided by UNHCR. During the selection mission the persons are interviewed, additional questions concerning identity are made, and any discrepancies in the RRF are checked. Also possible documents the refugees may have are checked (passports, identity cards, birth certificates). The refugees' biometrical data (fingerprints, photo and signature) are recorded in the electronic case management system (UMA) during the selection mission. The Finnish Security Intelligence Service follows their

own procedure in identifying the persons. Regarding dossier-selection, Migri relies on the identification performed by UNHCR. On occasion, Migri may ask additional questions from UNHCR. A statement is requested from the Finnish Security Intelligence Service.

The identification process regarding the refugees selected currently under the 2016 quota from Turkey differs from the above-mentioned procedure. Turkish authorities register the refugees and forward the information to UNHCR. Instead of a full RRF, UNHCR prepares a HTPF-form (Humanitarian Transfer Programme Form), which includes only some basic information on the refugees. As a result, the selection delegation has to conduct more detailed interviews than previously.

**Q7. Methods used for the selection of persons for resettlement**

<b>Method</b>	<b>Existence of a defined method (Yes/No)</b>	<b>Further explanation</b>
<b>Selection missions</b>		
<i>Selection missions to the third country</i>	Yes	Most of the quota refugees are selected through selection missions. Migri makes arrangements with the local UNHCR or IOM, who provide the interview facilities and schedule the interviews. <sup>20</sup> The Finnish selection delegation comprises of representatives of Migri, the Finnish Security Intelligence Service and a national experts on integration issues. Selection missions usually last from 10 days to 2 weeks.
<i>If selection missions are carried out, a) how often? b) Are they carried out to all countries from which persons are resettled?</i>	a) Finland has carried out 2 to 4 selection mission per year on average. b) In general, quota refugees are interviewed on selection missions. Emergency and urgent cases are selected on dossier-basis. In years 2010-2015, Congolese (DRC) refugees from Rwanda and Southern Africa (Malawi and Zambia) were also selected on dossier-basis.	
<i>Personal on-site interviews with candidates</i>	Yes	The interviews during selection missions are carried out by a delegation comprising of representatives of Migri, Finnish Security Intelligence Service and national experts on integration (representatives of ELY Centres or municipalities). The interviews are conducted by a team of three interviewers, including one from each sector. Cases are interviewed individually. Each individual case may comprise of one person or a whole family. Some delicate issues may be discussed with only the head of the family/main applicant present.
<i>Dossier-based selection</i>		100 urgent or emergency cases per year are selected on a dossier-basis. Congolese (DRC) refugees from Rwanda and Southern Africa were also selected on dossier basis in the years 2010-2015.
<i>Video/telephone interviews with candidates</i>	No	Not used in Finland.
<i>Consultations with UNHCR/IOM</i>	Yes	Before and after the selection mission, Migri consults UNHCR headquarters and local UNHCR field office concerning the refugee caseload in question. The selection delegation may consult UNHCR regarding the refugees during the mission. Migri also consults the responsible party concerning the practical arrangements of the mission (UNHCR or IOM).  Migri consults with the IOM office in Finland after the selection mission regarding the travel arrangements of the refugees. Regarding dossier selection, Migri consults the UNHCR headquarters in Geneva, as well as IOM Finland.
<i>Consultations with EASO</i>	No	Finland has not consulted EASO in resettlement matters.
<i>Consultations with civil society/ NGOs on criteria for selection of candidates</i>	No	Civil society/NGO's not involved at this stage.
<i>Consultations with authorities of the country where the resettled person is present</i>	Yes/No	Depending on the country where the refugees are staying, IOM may have to consult the local authorities concerning exit-visas, exit-taxes or travel documents. On occasion, the Finnish delegation has been invited to meet with representatives of the local authorities as a courtesy.
<i>Arrangement of interpreters for interviewing candidates</i>	Yes	UNHCR or IOM provides interpreters for the interviews.

<sup>20</sup> Before 2014, UNHCR has made the logistical arrangements, including arrangements for interviews. From 2014 onwards, IOM has been responsible for providing the services for the selection mission.

**Q8a. Criteria to prioritise the selection of persons for resettlement**

The criteria for the selection of persons for resettlement are laid out in section 92 of the Finnish Aliens Act. More specific criteria regarding vulnerable groups in need of resettlement is laid out in the Government Proposal to the Parliament for the Aliens Act (HE 28/2003), that follows closely the submission categories in the UNHCR Resettlement Handbook. However, Finland has no separate quota for vulnerable categories.

The first and foremost requirement is the person's need for international protection with regard to his or her home country. The same factors in determining the need for international protection should be taken into account as within the asylum procedure, i.e. the fear of persecution for reasons of ethnic origin, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion. Those refugees, for whom the danger of persecution is more pronounced, will be prioritised in the selection.

The second requirement is the person's need for resettlement with regard to the country where he or she is residing. The need for resettlement is apparent if the person is threatened with return to his or her country of origin or with arbitrary arrest or imprisonment in the first country of asylum. Survivors of violence and torture and people in need of resettlement for medical reasons are also considered for resettlement. Women, particularly single women and single parents, often find themselves in a more vulnerable position than other

alien groups in the country of asylum owing to the lack of social and ethnic networks. Attention is also paid to family unity (preference to resettle entire family groups) and to the special needs of children, adolescents and elderly refugees.

Thirdly, the requirements for admitting and integrating the refugee into the country need to be assessed. Emphasis is on the person's capacity and motivation to integrate into Finnish society. When selecting a group of refugees for resettlement, attention is also paid to forming a balanced group, including families, vulnerable groups and individuals, who can function as resource persons, i.e. support the other members of the group in integrating to the new society. Other factors taken into consideration when selecting refugees is the presence of family members or the existence of the same ethnic group in Finland. Apart from preferring continuity in the resettled refugee groups, Finland does not have a policy of resettling refugees of a certain ethnic group, religion or nationality.

Resettlement may also be considered for refugees who are not in need of resettlement for reasons of immediate protection but who find it difficult to establish themselves in their country of asylum in a manner appropriate to their cultural, social, religious or educational background. In such cases, a further requirement for resettlement is, however, that there are places available in the quota.

**Q9. Criteria to exclude or deprioritise certain persons for resettlement****Exclusion - Article 12 of the Qualification Directive 2011/95/EU**

1. A third-country national or a stateless person is excluded from being a refugee if: (a) he or she falls within the scope of Article 1(D) of the Geneva Convention, relating to protection or assistance from organs or agencies of the United Nations other than the United Nations High Commissioner for Refugees. When such protection or assistance has ceased for any reason, without the position of such persons being definitely settled in accordance with the relevant resolutions adopted by the General Assembly of the United Nations, those persons shall ipso facto be entitled to the benefits of this Directive; (b) he or she is recognised by the competent authorities of the country in which he or she has taken up residence as having the rights and obligations which are attached to the possession of the nationality of that country, or rights and obligations equivalent to those.

2. A third-country national or a stateless person is excluded from being a refugee where there are serious reasons for considering that: (a) he or she has committed a crime against peace, a war crime, or a crime against humanity, as defined in the international instruments drawn up to make provision in respect of such crimes; (b) he or she has committed a serious non-political crime outside the country of refuge prior to his or her admission as a refugee, which means the time of issuing a residence permit based on the granting of refugee status; particularly cruel actions, even if committed with an allegedly political objective, may be classified as serious non-political crimes; (c) he or she has been guilty of acts contrary to the purposes and principles of the United Nations as set out in the Preamble and Articles 1 and 2 of the Charter of the United Nations.

3. Paragraph 2 applies to persons who incite or otherwise participate in the commission of the crimes or acts mentioned therein.

Finnish legislation defines exclusion from refugee status similarly to the Geneva Convention and the above mentioned Qualification Directive. According to section 87 of the Aliens Act, asylum is not granted to aliens who already receive protection, or who have committed, or if there are reasonable grounds to suspect that they have committed a crime against peace, war crime or crime against humanity as defined by international agreements concerning such crimes; a serious non-political crime outside Finland before entering Finland as refugees; or an act which violates the aims and principles of the United Nations.

When choosing refugees for resettlement, it must be ascertained that there are no obstacles to issuing a residence permit under section 36 of the Act. Under the said section, residence permit may be refused if the alien is considered a danger to public

order, security or health or to Finland's international relations. Migri and the Finnish Security Intelligence Service assess the above-mentioned criteria during the selection mission and while reviewing the dossier-case. Also criteria related to the integration potential of the refugee are assessed by integration experts or by Migri regarding emergency cases. A lack of integration potential does not preclude resettlement as such if other factors - such as the need for international protection or for resettlement - favour the selection of particular refugees. All refugee cases are assessed individually.

Apart from security and integration matters, issues related to the welfare of children are taken into account. In case of unresolved child custody issues in the refugee family, Migri requests UNHCR to assess the best interest of the child before deciding on the selection of the family in question.<sup>21</sup>

#### **Q10.** *Procedure followed in the immediate aftermath of the decision to resettle*

The final decision regarding resettlement is made by the Finnish Immigration Service normally within two months of the selection mission. For emergency cases the decision is made within five working days and for urgent cases as quickly as possible. Migri issues resident permit cards to the selected refugees. The details of the refugees, along with photo, fingerprints and signature of the refugee are stored in the electronic information system (UMA), the Register of Aliens. The entire process is conducted electronically; the decision is made in the UMA-system and the residence permit cards are issued in the system, and delivered straight to the relevant Finnish diplomatic mission. The list of accepted refugees including the relevant details is produced from the statistic system Cognos. The progress of each refugee's case is recorded in the system, therefore at any point of time it may be checked how many of the accepted refugees have already arrived in Finland, which ones have their travel arrangements booked, and which ones are still waiting for a municipal placement. There are also statistics on the municipalities receiving refugees and on average waiting times from decision to arrival in Finland.

The positive decision is sent to the local UNHCR and UNHCR headquarters in Geneva, as well as The Finnish Red Cross and the Finnish diplomatic mission in question. The negative decision is sent

to UNHCR. UNHCR informs the refugees of the decision. The Finnish mission present in the country or in the vicinity of the country of refuge hands out the residence permit cards to IOM and issues travel documents to the refugees when needed.

Migri identifies the resettling municipalities together with regional authorities (see more details in Q16). Travel arrangements will not be made before a municipality confirms that they have identified an apartment for the refugee(s) in question. After that, Migri makes the request for travel arrangements to IOM. IOM takes care of flight bookings and other logistical arrangements, and is responsible for the refugees' residence permit cards and laissez-passer documents. IOM will inform the Finnish Red Cross and Migri when the flights are booked. The waiting period from selection to arrival varies. Some refugees may be able to travel to Finland after 4 months of the decision and some may have to wait for over a year.

The Finnish Red Cross, accompanied occasionally by representatives of the municipalities in question, meet the refugees upon their arrival at the Helsinki-Vantaa international airport. The Finnish Border Guard register the refugees upon arrival. Municipalities are responsible for the refugees' placement in apartments and integration measures in the initial stage.

<sup>21</sup> UNHCR: Best Interests Assessment (BIA) or Best Interests Determination (BID)



**Q11. Transfer to Finland**

Once a municipal placement and an apartment is identified, the Finnish Immigration Service sends IOM the booking request concerning the travel of the individual refugee or the refugee family in question, mentioning the earliest possible date when they may be received in the municipality. IOM then searches for the most feasible travel route and takes care of the booking of the flights. IOM has agreements with certain airlines, with more flexible terms concerning rescheduling and cancelling flights. Refugees travelling to Finland are booked on normal commercial flights, although IOM may also provide charter flights if needed. Transit is arranged in a country where IOM staff is able to assist the refugees with the airport formalities. IOM also makes the bookings for domestic flights, if they are needed either in the country of departure or in Finland. They also arrange ground transportation in Finland, usually with bus services. IOM may inform the airline about the refugees' diet or other needs. Apart from transit assistance, IOM provides snacks at long transit.

IOM may provide a medical escort for a refugee when needed. Migri informs IOM of the possible need for an escort in the booking request. IOM may also make the judgment whether escort is needed and ask for an approval from Migri. Based on the medical condition of the refugee, a doctor or a nurse may escort the person from the point

of departure to the final destination. The need for an escort is assessed by the IOM doctor or a local doctor, and the doctor's statement is forwarded to Migri with information about the cost of the escort. If medical equipment is needed during the flight, it may be provided by the airline, or organized by IOM. IOM may also provide a non-medical (operational) escort if needed, for instance when there is a large group of refugees travelling, especially if they are unaccustomed to flying; or when the refugee is an old person unable to walk long distances, or a person with a handicap needs assistance. In case of pregnant women, normally no escort is needed, but airlines require a doctor's statement that she is fit for travel. Unaccompanied minors travelling alone may be accompanied by an escort, if the child in question is very young. Otherwise, the airline staff are responsible for taking care of the minor during the flight. It is also possible to arrange a family escort, i.e. the family member living in Finland travels with the child. All of these arrangements require an approval from Migri.

Depending on the location, IOM may organize the ground transportation from the refugee camp to the airport. If needed, ambulance transfer to the airport may also be organized by IOM. In some locations, UNHCR organizes ground transportation, or the refugees may arrive to the airport by themselves.

## 2.3. Post-arrival and integration phase

**Q12a. Policy and law for the integration of resettled refugees and other beneficiaries of international protection**

The EMN Focussed Study 2015 "*Integration of beneficiaries of international/humanitarian protection into the labour market: policies and good practises – National Report of Finland*" covered aspects of integration with respect to beneficiaries of international protection, i.e. persons who have been granted refugee status or subsidiary (or humanitarian) protection status. Regarding integration, Finland has the same policies concerning resettled refugees and other beneficiaries of international protection. For both groups, the Finnish government reimburses

the initial costs of integration for the municipalities by paying an annual fixed sum per person.<sup>22</sup> The policy differs only in that the reimbursement period is 4 years for the resettled refugees and 3 years for other beneficiaries of international protection. In principle, a municipal placement is identified and secured for both categories. Due to the constant lack of municipal placements, resettled refugees are prioritized in the process. Otherwise both categories are treated equally in integration matters and public services.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> More details regarding government reimbursements in Q19.

<sup>23</sup> Integration policy and measures concerning persons of working age and ability are described in the EMN study 4/2015. However, there are also integration measures for adult refugees who are not job-seekers and for refugee children.

**Q12b. Key actors and their responsibilities in the post-arrival and integration phase**

Player	Responsibilities
The Ministry of Employment and the Economy (MEE)	The Ministry of Employment and the Economy has the overall responsibility for the general development, steering, monitoring and coordination of integration.
The Ministry Of Social Affairs And Health	The Ministry Of Social Affairs And Health is responsible for issues related to the basic security, welfare and health of immigrants living in Finland.
The Ministry of Education and Culture	The Ministry of Education and Culture’s mandate covers development of the education of immigrants at different levels, and immigrants’ culture, sports, youth services and religion-related issues.
Centres for economic development, transport and the environment (The ELY Centres)	There are 15 regional ELY Centres in Finland operating under the administrative branch of the Ministry of Employment and the Economy. The ELY Centres are responsible for regional immigration and integration issues. They make agreements with municipalities on the allocation of refugees and other beneficiaries of international protection. The ELY Centres also provide the local Employment and Economic Development Offices (TE Offices) with guidance regarding immigration and integration issues.
Employment and Economic Development Offices (TE Offices)	The ELY Centres steer and supervise the activities of the Employment and Economic Development Offices (TE Offices). The local TE Offices have the main responsibility for integrating adult immigrants, including refugees, who have registered as jobseekers. Together with the ELY Centres, the TE Offices are responsible for organising employment services promoting and supporting integration, literacy education and basic education for immigrants who have registered as jobseekers. The TE Offices make the initial assessment and integration plan, and organise integration training, which includes Finnish or Swedish language training. <sup>24</sup>
Municipalities	Within their area, municipalities are responsible for creating, implementing and developing an integration programme, as well as monitoring the realisation of the programme and its effects. <sup>25</sup> Municipalities offer their residents, including refugees, a range of services, for instance housing, health care and education. Immigrant children of compulsory school age (6-17 years) have the right to receive the same basic education as Finnish nationals. They are eligible to preparatory education, during which they study Finnish (or Swedish) and some other subjects. Preparatory education usually takes one year. After this, the student is transferred to a regular class. Municipalities are also responsible for organising integration training for those refugees over the compulsory school age who are not jobseekers. <sup>26</sup>
The Finnish Red Cross	<p>Finnish Red Cross staff and/or volunteers meet each refugee group upon arrival at the Helsinki-Vantaa airport. The volunteers receive the refugees at the arrival gate and assist them with registration procedures with the Border Guard and, if required, accompany the refugees on board their domestic flights to the resettling municipality.</p> <p>Local Finnish Red Cross volunteers continue to have a role in resettlement in municipalities where Red Cross has an active local branch. They help the newly arrived to settle into their new homes by instructing with practical details of day-to-day life, such as showing the refugees where the shops, schools, municipal buildings, and health centres are and how the local transport works, and help children in starting school and finding hobbies. FRC also provides informal language training in Finnish or Swedish language clubs and operates a friendship service. FRC’s Homework Clubs assist all immigrant children with integration to Finnish schools, and International Clubs and Camps promote integration and interaction between people from different cultural backgrounds.</p>
The Finnish Border Guard	The Finnish Border Guard register the refugees upon arrival at the Helsinki-Vantaa airport
Non-governmental organisations, local religious congregations or religious communities	In municipalities receiving refugees, local NGO’s and religious communities provide services of various kinds for promoting integration and give immigrants guidance and counselling related to life in Finland.

<sup>24</sup> Integration training usually lasts for one year. An immigrant’s right to an integration plan lasts for three years. This period may be extended by a maximum of two years if necessary.

<sup>25</sup> A municipal integration programme contains a plan concerning both the measures, services, cooperation and responsibilities included in promoting and supporting integration, and consideration for the needs of immigrants in planning and organising other public services and measures. It also covers the promotion of ethnic equality and good ethnic relations, and the prevention of discrimination.

<sup>26</sup> All immigrants over the compulsory education age are provided with courses in Finnish or Swedish and are, if necessary, taught reading and writing skills.

**Q13. Immediate support available upon arrival for resettled persons**

Measure	Yes/ No	Further explanation
Airport pick-up	Yes	The Finnish Red Cross (FRC) meets the refugees at the Helsinki-Vantaa airport. Depending on where the refugees will be placed there is a connecting flight or a bus connection to the municipality.  If the refugees are resettled in the Helsinki metropolitan area, representatives of the relevant municipality may also be present at the airport.
Provision of (temporary) documentation	No	The residence permit cards and necessary travel document are provided already at the country of departure by the Finnish diplomatic mission.
Food	Yes	Upon arrival, the Finnish Red Cross volunteers may provide snacks and water for the refugees.  The receiving municipality may provide basic food stuff to the apartment where the refugees will settle down.
Lodging (more detailed questions below)	Yes	When the resettled refugees arrive in Finland, they are accommodated directly into apartments arranged by the municipality, with municipalities making the initial rental agreement. The municipality or the local FRC may have provided some basic furniture, bed linen and kitchen utensil for the apartment. Alternatively, the newcomers are provided with social assistance by the municipality in order to purchase the necessary items themselves.  There have been some exceptional situations, due to travel times, when it has not been possible to accommodate the refugees directly in their apartment. In those instances IOM has booked a stay at a hotel and the FRC has assisted the refugees in transition to the hotel and back to the airport.
Clothing		The Finnish Red Cross conducts needs-based assessment when the refugees arrive to the airport and contact the municipalities in case there is a need for additional clothes upon arrival, for example during winter time.  The municipality may provide some basic clothing in advance or alternatively the newcomers are provided with social assistance and are taken to purchase clothing and other required items. FRC volunteers at local branches may also assist the municipalities in procuring necessary clothing.
Medical examination		A medical examination will take place in the public health centre as soon as possible after the refugee's arrival to the municipality, preferably within two weeks of arrival.
Other form of health care		In emergency cases upon arrival, quota refugees are taken directly to the hospital with assistance of FRC staff or volunteers.  If the receiving municipality has been informed of the person's existing medical condition, which requires urgent treatment, or if the urgent need of treatment appears upon arrival to the municipality, the person is guided to medical care immediately.
Interpretation upon arrival		The Finnish Red Cross organises interpreters for quota refugees upon arrival. Interpreters are needed especially for registration at the border and assisting with further travelling. The service is paid by the receiving municipalities.
Other type of assistance		In many municipalities receiving refugees, volunteers from FRC, the refugees own ethnic community, NGO's or religious communities may assist the newcomers in everyday issues.

**Q14. Status granted to the resettled refugee**

Resettled refugees are granted refugee status and a continuous residence permit (A permit) for four years. A person is eligible for a permanent residence permit if he or she has lived in Finland on a continuous residence permit (A permit) for

an uninterrupted period of four years. If for some reason a person is not eligible for a permanent residence permit, they may be granted an extended fixed-term residence permit.

**Q15a. Right to family reunification for resettled refugees and other beneficiaries of international protection**

The right to family reunification is the same for resettled refugees as for persons granted refugee status through the asylum process in Finland. The only difference in the family reunification process is that the travel costs of quota refugees' family members granted a residence permit to Finland are covered by the Finnish government.

On 1st July 2016 Finland introduced new amendments in the family reunification criteria for beneficiaries

of international protection. The requirement to have sufficient means of subsistence was extended to apply to family members of beneficiaries of international protection, even when the family was established before the sponsor arrived in Finland. Family members of sponsors granted refugee status will still be exempted from the income requirement, provided that they apply for family reunification within 3 months of the decision concerning the sponsor's own residence permit.<sup>27</sup>

**Q15b. Access to citizenship for resettled refugees and other beneficiaries of international protection**

For resettled refugees and other beneficiaries of international protection, the requirements for Finnish citizenship are the same: the person must have lived in Finland for the past four years without interruption, or for a total of six years after reaching the age of 15. Of these six years, they must have lived in Finland consecutively for the past two years.

For resettled refugees, the residence period begins upon their arrival to Finland. The date is registered in the Finnish Population Information System. For those who have sought asylum in Finland, the period of residence begins from the date on which they submitted their application for asylum.

**Q16. Geographical distribution of the resettled persons**

- Geographical distribution is the placement of resettled persons in different municipalities of the Member State according to national priorities.

The geographical distribution of refugees depends on which municipalities have made agreements to receive them. Out of over 300 municipalities in Finland, currently 130 municipalities have agreements to accept refugees. Receiving refugees is voluntary for the Finnish municipalities. The government reimburses the initial costs for resettling refugees for municipalities who have an agreement for resettling refugees and an existing local integration programme. The Finnish Immigration Service conducts the preliminary assignment of refugees together with the regional ELY Centres. The assignment is based on information provided by

municipalities regarding the availability of municipal placements and nationalities to be received.

The Centre for Economic Development, Transport and the Environment (ELY Centre) of each region is responsible for the coordination of municipal placements. Municipalities conclude agreements with the ELY Centre on assigning refugees to the municipality. Municipalities inform the ELY Centre how many refugees they are able to receive and also which nationalities they prefer to resettle. The number of refugees to be received by each individual municipality depends on the municipality's

<sup>27</sup> [http://www.migri.fi/for\\_the\\_media/bulletins/press\\_releases/press\\_releases/1/0/only\\_the\\_family\\_of\\_a\\_person\\_who\\_has\\_been\\_granted\\_refugee\\_status\\_may\\_in\\_the\\_future\\_apply\\_for\\_family\\_reunification\\_within\\_three\\_months\\_without\\_an\\_income\\_requirement\\_68564](http://www.migri.fi/for_the_media/bulletins/press_releases/press_releases/1/0/only_the_family_of_a_person_who_has_been_granted_refugee_status_may_in_the_future_apply_for_family_reunification_within_three_months_without_an_income_requirement_68564)

ability to provide necessary services for them. Many municipalities receiving refugees prefer continuity in the chosen refugee group. Resettling refugees of the same nationality or ethnic background helps to build larger communities and may provide the newcomers with peer support. It also makes it easier for the municipality to guarantee the necessary services and the availability of interpreters. Other factors affecting the placement may be the refugees' possible needs for specialised health care or the presence of family members or relatives in the area.

Migri informs the ELY Centres about forthcoming selection missions and the need for municipal placements. The ELY Centers then inform Migri about available municipal places and the nationalities municipalities are prepared to receive. After the decision on the residence permits is made, Migri

sends the ELY centres anonymous information regarding the refugees. This information, forwarded to the municipalities, includes for example the gender and age of the refugees, family composition, education, health issues and any other issues relevant to the municipalities for identifying housing. Once a municipal placement is confirmed, Migri provides the municipality, through the ELY Centre, with the refugee's detailed personal information. The information includes the refugee's individual data from the RRF form (refugee claim not included) and the other details relevant to integration gathered during the interview. After the municipality has allocated an apartment for the refugees, Migri is informed of the earliest possible time when the refugees can be received at the municipality. Only after that does Migri make a request for IOM to start the travel arrangements.

#### **Q17a. Accommodation available to resettled persons**

The principle in Finland is that travel arrangements for quota refugees are not made before municipal placement is secured and an apartment is identified for them. Refugees are always initially accommodated in municipal housing. Only on a very few occasions, a quota refugee has been placed in a reception facility, for instance in a group home for minors.

Resettled refugees are accommodated directly to their own apartments upon arrival in Finland. They may stay in the same apartment indefinitely, providing they abide by the conditions of the rental agreement. Only in exceptional circumstances caused by flight arrangements, a refugee or a group of refugees may need to be accommodated in a hotel for a night.

#### **Q17b. Mobility within Finland**

Refugees, like all persons legally residing in Finland, are free to move when and where ever they like. However, the authorities recommend that the refugees stay for a longer period in the receiving municipality, who have prior to their arrival organised the accommodation and integration training. In

case the refugees want to move, they need to find accommodation themselves, and they may have to wait before there is a place for them in the integration training or language courses in their new municipality.

#### **Q17c. Mobility within the EU**

A resettled person is allowed to freely travel to another Member State, if they are in possession of a valid travel document. If a refugee does not have a passport or other travel document, they may apply for a refugee travel document at the local police station.

A person granted a residence permit in Finland may travel in the Schengen area without a visa for up to 90 days in any 180 days period. For other countries, national visa rules apply.

**Q18. Integration measures available to persons admitted under resettlement** <sup>28</sup>

<b>Service or measure</b>	<b>Who provides the service?</b>	<b>Please explain the type of service available and how it works in practice</b>
<b>Weekly or monthly allowance</b>  + Social assistance (income support)	The Social Insurance Institution of Finland (Kela); Municipalities	The Social Insurance Institution of Finland (Kela) provides, with certain exceptions, residence-based social security benefits for all permanent residents. A refugee registered as a jobseeker is granted unemployment benefit by KELA, usually labour market subsidy, for the duration of the integration plan. The basic amount of the Labour market subsidy is on average EUR 703 per month. The amount is increased if the person has children. In addition, Kela manages benefits such as national pension, child benefit, basic unemployment allowance, sickness and parenthood allowance, and rehabilitation. Kela also reimburses some of the costs of medical treatment in private health care.  Those refugees and other beneficiaries of international protection not registered as jobseekers are granted social assistance (income support) by the municipality. It is usually granted for a month at a time, and it is based on the client's essential expenses. In 2015, the full basic amount was EUR 485.50 (per month). In addition a person may be granted supplementary social assistance (income support) for certain expenses. The granting of basic social assistance will be transferred from the municipalities to Kela in the beginning of year 2017. <sup>29</sup>
<b>In-kind support</b>	Municipalities and organisations (FRC, NGO's)	Municipalities usually provide basic furniture and necessary household supplies, as well as basic food stuff and clothes to the apartment where the refugees will settle. Organisations such as FRC may assist municipalities in procuring the necessary items.
<b>Initial medical check-up</b> (including screening, vaccinations)	Municipalities	Medical check-up is among the first measures when the refugee arrives to the municipality, carried out as soon as possible. The basic examinations are carried out in the local public health care centres. It is important to find out about possible contagious diseases and check the person's vaccinations. If there are any symptoms which need further examinations, the person is directed to a specialist.
<b>Full access to healthcare</b> (specialised care)	Municipalities	Refugees, like other residents of Finland are entitled to healthcare services, including special healthcare. The government reimburses for the municipality the health costs of quota refugees and other recipients of international protection for 10 years if the person has a serious medical condition that existed already when the person arrived to Finland. The Social Insurance Institution reimburses some of the costs of medical treatment in private health care.
<b>Access to specialised services</b> (for survivors of violence and torture)	Municipalities; SOS Crisis Centre and the Centre for Torture Survivors	Access to specialised services depends on their availability at the municipality. Refugees are preferably resettled in a municipality where their needs can be most effectively met. The health care system provides the medical treatment and rehabilitation needed in case of physical traumas caused by violence and torture. The SOS Crisis Centre and the Centre for Torture Survivors in Finland, together with the regional and local mental health care officials, provide services to psychologically traumatized refugees.
<b>Education support</b> (school for children; adult education and recognition of qualifications)	Municipality	All children are entitled to the free of charge basic public education. Refugee and immigrant children are eligible to preparatory education, during which they study Finnish (or Swedish) and some other subjects. Preparatory education usually takes one year, after which they are transferred to a regular class. A detailed description regarding education and integration training for adults, as well as the recognition of qualifications, is available in the EMN focussed study 2015.
<b>Social support</b> (family reunification, legal support, advocacy and community outreach)	Municipality, FRC, The Finnish Refugee Council, The Refugee Advice Center and other legal aid offices, NGO's or religious communities	The municipal social workers and immigrant coordinators assist the refugees with various issues, including the family reunification process. The Finnish Red Cross, apart from assisting in the arrival-phase, provides counselling and assistance in the family reunification process and may help tracing lost relatives.  The Finnish Refugee Council (Suomen Pakolaisapu ry) helps refugees and other immigrants in matters relating to integration, housing and founding of their own organisations. Refugees can find help and guidance in legal questions at the Refugee Advice Centre (Pakolaisneuvontary) and other legal aid Offices. Local NGO's or religious communities may also assist refugees with various issues. <sup>30</sup>
<b>Availability of interpreters/ translation</b>	Municipalities	The government reimburses for the municipality the interpretation costs of quota refugees and other recipients of international protection for 10 years, or until they are granted Finnish citizenship. The costs are covered when interpretation is needed regarding issues related to integration or social and health services. According to the Finnish Administrative Act, in matters initiated by an authority, the authority in question is obliged to arrange for interpretation and translation in the matter if the person does not know Finnish or Swedish.

<sup>28</sup> As pointed out in Q12a, integration policies are largely the same for resettled refugees and other beneficiaries of international protection, and have been discussed in the EMN Study 4/2015.

<sup>29</sup> More details in EMN study 2015 Section 3: Guaranteed minimum resources

<sup>30</sup> EMN study 2015 Section 3: Counselling

**Q19. Funding for resettlement**

The national budget aimed to cover the travel costs of the refugees resettling in Finland is fixed annually. In 2011-2015 the actual costs per year have ranged from 687 830 € to 1 231 158 €. The budgeted sum for 2016 is 900 000 €. The Finnish Immigration Service is responsible for managing the budget.

Integration measures for both resettled refugees and other beneficiaries of international protection are also covered by a national budget. As mentioned in Q12a, the government reimburses an annual fixed sum (a computational sum) per each beneficiary of international protection. The annual reimbursement for a person over 7 years old is 2 300 € and for a person under 7 years old is 6 845 €. Reimbursement period is 4 years for resettled refugees and 3 years for other beneficiaries of international protection. The reimbursement is meant to cover the person's basic needs, guidance and advice provided to them and the arrangement of other activities supporting integration. Municipalities receive an additional amount for every initial assessment they conduct. Municipalities are also compensated from

the government budget certain special expenses according to the actual costs. These include additional costs of social welfare and healthcare, costs of interpreting services and additional social assistance provided to the person.

Like various other Member States, Finland has received lump sums of 6 000 € per resettled person, or 10 000 € per resettled persons meeting certain criteria (e.g. special needs), through the Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF) as of 2014, and the European Refugee Fund before 2014. EU funding has been used, for instance, to provide additional reimbursements to municipalities on certain grounds, in order to encourage more municipalities to receive refugees, or to receive a larger group of refugees. Reimbursements are also paid for those municipalities receiving medical or vulnerable cases with special needs. Cultural orientation for quota refugees is funded entirely with EU funding. The funding is also used to organise training for municipalities regarding issues related to the reception of refugees.

<b>Annual funding for resettlement</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
<b>Budget for resettlement</b>	709 284 €	687 830 €	872 518 € +156 000 €	1 231 158 € + 280 000 €	790 928 € +230 000 €	900 000,00€ +272 805 €
<b>What does it include?</b>	<p>The Finnish Immigration Service: Budget for travel arrangements of refugees:</p> <p>Actual costs 2011-2015:</p> <p>2011: 709 284,00 €</p> <p>2012: 687 830,00 €</p> <p>2013: 872 518,01 €</p> <p>2014: 1 231 158,07 €</p> <p>2015: 790 928,48 €</p> <p>Budget for 2016: 900 000,00 €</p> <p>Funding for cultural orientation 2013-2015 (ERF-funding), 2016-2017 (AMIF-funding)</p> <p>2013: 156 000 €</p> <p>2014: 280 000 €</p> <p>2015: 230 000 €</p> <p>1.1.2016 – 30.8.2017: 454 675 € (2016: 272 805 € and 2017: 181 870 €)</p>					

**Q20a. Information and cultural orientation provided to resettled persons upon arrival**

Information about Finnish society and orientation to Finnish culture (e.g., community orientation, transportation and travel, overview of rights, role of the authorities) is provided to the refugees for instance in group information sessions, in connection with the integration training or by local volunteers, who help the newcomers settle in. Municipality and local Employment and Economic Development Office (TE office) organise integration training. As soon as possible after arrival an integration plan is made and integration training is started. Municipality or ELY Centre may organise group information

sessions for the arriving refugee group. Finnish Red Cross and volunteers of other NGO's may also provide information on everyday issues, such as local services.

All arriving refugees are provided with a Welcome to Finland-brochure, which is available in 12 different languages. There are also various electronic sources of information:

[www.movingtofinland.fi](http://www.movingtofinland.fi), [www.lifeinfinland.fi](http://www.lifeinfinland.fi), [www.infopankki.fi](http://www.infopankki.fi), [www.te-info.fi](http://www.te-info.fi)

**Q20b. Information provided to the receiving community at local level**

Municipalities receiving refugees for the first time, or receiving refugees of a different nationality than before may ask the ELY Centre to organise an information session for those who will be working with the refugees. It is also recommended that the municipality inform the residents of the municipality about the arrival of the refugees. The information

may be delivered in published form or by organising public information sessions. Also experts from Migri have on some occasions taken part in these information sessions to inform the municipality or the public on the situation and background of a certain refugee group.

**Q20c. Information and training provided to regional officials and municipalities**

The Finnish Immigration Service, together with the Ministry of Employment and Economy (MEE), has organised information sessions for the municipalities, briefing them about the arriving refugee groups. As part of the EU-funded SYLVIA-project, Migri along with MEE has organised more specific training for municipal employees concerning participation in quota refugee selection missions, on the situation in the countries of origin, as well as training concerning the arrangement of psychosocial support for the

refugees and training in dealing with traumatized refugees. From 2016 onwards Migri will organise information sessions for municipalities three times per year, briefing the municipal employees for instance about the situation in the refugees' country of origin and the particulars of the refugee group in question. Also Västöliitto (the Family Federation of Finland) and the Finnish Red Cross (FRC) have organised training for employees of municipalities receiving quota refugees.



## Section 3: Evaluations and identified challenges, best practices and lessons learnt

### 3.1. Projects and evaluations

In Finland there have been various projects related to resettled refugees and other beneficiaries of international protection on government level, as well as municipal level. These projects have aimed to improve and streamline the resettlement and integration procedures. Below is a summary of some of the projects and their goals.

During the first decade of the new millennium Finland took part in two twinning projects that were aimed at modelling the resettlement process and the reception of refugees. The MORE Project (Modelling of National Resettlement Process and Implementation of Emergency Measures) was realized during the years 2003-2005 and the MOST Project (Modelling of Orientation, Services and Training related to the Resettlement and Reception of Refugees) in years 2006-2008.<sup>31</sup> There have been various national projects aimed at developing the reception and integration of refugees headed by the Ministry of Employment and the Economy, and funded by the EU. For instance, the objective of the HAAPA-project was to facilitate the municipal placement of quota refugees in a vulnerable position. As one result of the project, a handbook for those working with refugees was published in 2013.<sup>32</sup> The goal of the VIPRO-project was speed up the placement of refugees in municipalities and to expedite integration. Through the project, a web-based handbook for local refugee reception was produced.<sup>33</sup> Improvements were also

made to the system of reimbursing municipalities' costs for receiving refugees. From May 2016 onwards, municipalities will receive the annual fixed sum per refugee automatically, and will only have to apply for reimbursement of any special costs.

The SYLVIA-project was started in order to help municipalities cope with the increased number of resettled refugees. Through the project, municipalities received additional funding for the reception of refugees, as well as training for those representatives of the municipality taking part in selection missions. One aim of the project was to develop the reception of emergency cases, and also to inform the public about issues related to refugees.

The Ministry of the Interior is responsible for managing the use of EU Home Affairs Funds in Finland. There has been an evaluation on the projects funded by the European Refugee Fund during the years 2011-2013 by the ministry. During that period, 60 different projects received funding, some of which were related to resettled refugees.

There is no comprehensive list of local integration projects, or a comprehensive study on their main findings, but there are certain issues that often come up in various project reports.<sup>34</sup> Some challenges that have been pointed out in many of these reports are listed below.

### 3.2. Challenges and obstacles in designing and implementing the resettlement programme

Phase	Challenges
Pre-departure	* Exit procedures in some countries of first refuge may pose a challenge.
Departure	* The current procedure of selecting refugees from Turkey is more challenging for the selection mission and for Migri, as the information received regarding the refugees is more limited than before.  * Finding municipal places especially for large families and refugees with serious medical conditions or other special needs is often difficult. Some municipalities decline to make agreements to receive refugees, arguing that the government reimbursements do not match the cost of receiving resettled refugees, particularly vulnerable and high needs cases.

<sup>31</sup> MOST Project publication "Promoting Independence in Resettlement", published in 2008.

<sup>32</sup> [http://www.kotouttaminen.fi/files/38864/Kiintiopakolaisten\\_vastaanotto\\_Kokemuksia\\_kotouttamisen\\_jarjestamisesta.pdf](http://www.kotouttaminen.fi/files/38864/Kiintiopakolaisten_vastaanotto_Kokemuksia_kotouttamisen_jarjestamisesta.pdf) (in Finnish)

<sup>33</sup> [http://www.kotouttaminen.fi/files/45944/Pakolaisten\\_vastaanotto\\_-\\_Tietopaketti\\_kunnille.pdf](http://www.kotouttaminen.fi/files/45944/Pakolaisten_vastaanotto_-_Tietopaketti_kunnille.pdf) (Only in Finnish)

<sup>34</sup> Selvitys kiintiopakolaisten ja oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden vastaanotosta Loviisaan ja Lapinjärvelle (in Finnish) City of Iisalmi: Project Uusi Koti I-II, 2013 – 2015, funded by SOLID (in Finnish)

Arrival	* Due to the lack of municipal places, there are delays in the arrival of selected refugees to municipalities. This may create challenges for the implementation of different projects designed for the refugees.
Post-arrival	* The Finnish language may prove to be difficult to learn and there is a constant lack of available language courses. There are also shortcomings in the availability of other integration training.
Integration	<p>* If refugees choose to move from the resettling municipality to another municipality during integration training, it may delay their integration process. It may also be a challenge for the receiving municipality, who may not be prepared to receive them and organise the necessary services.</p> <p>* It is not considered beneficial to house refugees only in certain areas, or to place them only in larger cities. Clustering of immigrant population may result in refugees failing to integrate into society and becoming marginalized.</p> <p>* There may be other difficulties in relation to integration, i.e. cultural differences, the climate.</p> <p>* The refugees may have unrealistic expectations about life in Finland, which may lead to disappointments.</p> <p>* Physical and psychological traumas of the refugees may affect their well-being and integration, as well as pose a challenge for the receiving municipality.</p> <p>* Finding employment is a constant challenge. It is especially hard for those who are illiterate or who lack educational background. However, lack of integration to the labour market is not only due to the refugees' educational background or language skills, but also the attitudes of the employers and difficulties in finding work places.</p> <p>* There are instances of racism and discrimination by parts of local community in some municipalities.</p> <p>* Government compensations for receiving refugees are considered inadequate by some municipalities.</p> <p>* The system for reclaiming costs from the state and the EU has been viewed as too complex and bureaucratic. Although there has already been development on national level, claiming of EU funding may pose a challenge for many municipalities.</p> <p>* As there are many municipalities and regional authorities involved in receiving and integrating refugees, there is a need for uniform practices nationally.</p>

### 3.3. Best practices and lessons learnt

Resettlement in Finland is a cooperative effort, where each authority and stakeholder has a specific role and specific responsibilities. The Finnish resettlement programme has a strong legislative foundation and the selection procedure of quota refugees is systematic and well-structured. The entire process is recorded electronically, which helps in managing the process and keeping regular and accurate statistics. Within the resettlement process, there is strong cooperation with international and national organisations, such as UNHCR, IOM and the Finnish Red Cross. In Finland, municipal and regional authorities play a major role in integration processes, which are also legislated for and well-organised. One best practice example in the integration process of quota refugees is Finland's pre-departure cultural orientation, which has received much praise.

Below are some components involved in the successful reception and integration of refugees in municipalities drawn from the reports mentioned in 3.1.:

\* Good planning, cooperation between different stakeholders, networking, learning from and

cooperating with other municipalities.

\* Informing the community, creating positive media publicity and organizing common events with refugees and local citizens.

\* Employing an immigration coordinator and experienced case workers specialized in working with immigrants, sufficient training on different cultures for municipal employees.

\* The existence of peer support, i.e. support from other refugees or countrymen living in Finland.

\* The involvement of NGO's, religious communities and local citizens in the activities.

\* Having refugees themselves involved in activities and volunteering.

\* Careful assessment of the refugees' needs.

\* Providing enough resources for the municipality to offer the necessary services to the refugees.

## Section 4: Conclusions

As this study shows, Finland has a long and successful tradition of resettling refugees. The process involves many authorities and other stakeholders in the society who all have their specific roles and responsibilities. The Finnish quota refugee programme adheres firmly to the Geneva Convention of 1951. There is a strong political commitment to receiving vulnerable groups of resettled refugees, including medical cases, instead of selecting only refugees with the highest integration and labour market potential. There has also been continuity in resettling certain refugee groups and nationalities.

Furthermore, there is political leadership on integration, with a strong legislative basis for the national programme and allocation of resources for research and pilot projects. These projects have resulted in improvements in the resettlement and integration processes, and many of the challenges and obstacles encountered have been overcome. Pre-departure cultural orientation is generally acknowledged as a significant factor in helping the refugees resettle and integrate into Finnish society.

There is close cooperation between different authorities in identifying municipal placements. Receiving refugees is voluntary for Finnish municipalities, which has both positive and negative aspects. As municipalities make the decision regarding the reception of refugees themselves, they are motivated and well prepared before the arrival of the refugees, which ensures that the necessary services are available for the newcomers.

However, the downside is that there is a constant lack of municipal places for the selected refugees. The general view is that the government should offer more incentives for municipalities receiving refugees.

Although the resettlement system in Finland is comprehensive and well-structured, there are challenges involved in the integration of refugees. Apart from the constant scarcity of municipal placements, there are also shortages in the availability of Finnish (or Swedish) language courses and other integration training. Due to the increase in asylum seeker numbers in 2015, the capacity of municipalities to receive and integrate quota refugees as well as other beneficiaries of international protection poses an even greater challenge than previously. Other challenges the refugees encounter include the difficulties in finding employment and the toughened attitudes towards immigrants in the society. The tightening legislation on family reunification also applies to resettled refugees. However, instead of planning to decrease the number of resettled refugees, Finland is determined to maintain the annual number of resettled refugees as it is, or even increase the quota. Finland continues with the humanitarian policy of aiding refugees in need, as well as offering a legal route to Europe. There is also dedication to the refugee cause on part of the Finnish public, and there are many volunteers involved in the reception and integration process of refugees, regardless of the negative attitudes of some parts of society.

## Annex 1: Definitions<sup>35</sup>

**Applicant for international protection:** a third-country national or a stateless person who has made an application for international protection in respect of which a final decision has not yet been taken.

**Application for asylum:** an application made by a foreigner or a stateless person which can be understood as a request for protection under the Geneva Convention of 1951 or national refugee law.

**Application for international protection:** A request made by a third-country national or a stateless person for protection from a Member State, who can be understood to seek refugee status or subsidiary protection status, and who does not explicitly request another kind of protection, outside the scope of Directive 2011/95/EU, that can be applied for separately.

**Asylum:** A form of protection given by a State on its territory, based on the principle of *non-refoulement* and internationally or nationally recognised refugee rights and which is granted to a person who is unable to seek protection in their country of citizenship and/or residence, in particular for fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion.

**Asylum seeker:** in the global context, a person who seeks safety from persecution or serious harm in a country other than their own and awaits a decision on the application for refugee status under relevant international and national instruments. In the EU context, a person who has made an application for protection under the Geneva Convention in respect of which a final decision has not yet been taken.

**Beneficiary of international protection:** means a person who has been granted refugee status or subsidiary protection status.

**Durable solutions:** Any means by which the situation of refugees can be satisfactorily and permanently resolved to enable them to live normal lives.

**Geneva Convention:** means the Convention relating to the Status of Refugees done at Geneva on 28 July 1951, as amended by the New York Protocol of 31 January 1967.

**Humanitarian protection:** a person covered by a decision granting authorisation to stay for humanitarian reasons under national law concerning international protection by administrative or judicial bodies. It includes persons who are not eligible for international protection as currently defined in the Qualifications Directive ([Directive 2011/95/EU](#)) but are nonetheless protected against removal under the obligations that are imposed on all Member States by international refugee or human rights instruments or on the basis of principles flowing from such instruments. Persons granted a permission to stay for humanitarian reasons but who have not previously applied for international protection are not included under this concept.

**Integration:** in the EU context, a dynamic, two-way process of mutual accommodation by all immigrants and residents of Member States.

**International protection:** In the global context, the actions by the international community on the basis of international law, aimed at protecting the fundamental rights of a specific category of persons outside their countries of origin, who lack the national protection of their own countries. In the EU context, protection that encompasses refugee status and subsidiary protection status.

**Orientation courses (cultural orientation):** Orientation courses typically provide factual information

---

<sup>35</sup> The definitions are taken from the EMN Glossary v3.0 unless specified otherwise in footnotes:

[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/docs/emn-glossary-en-version.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/docs/emn-glossary-en-version.pdf)

about the country of destination but may also aim to foster positive attitudes for successful adaptation in the long run. These could include opportunities for migrants to gain (and practice) the necessary skills needed to facilitate their integration and to develop helpful attitudes including pro-activity, self-sufficiency and resourcefulness (knowing how to find the information they are seeking); skills include knowing how to conduct oneself in certain situations, time management and goal-setting, as well as being able to navigate complex systems including banking, social, health and emergency services, transportation etc.<sup>36</sup>

**Person eligible for subsidiary protection:** a third-country national or a stateless person who does not qualify as a refugee but in respect of whom substantial grounds have been shown for believing that the person concerned, if returned to his or her country of origin, or in the case of a stateless person, to his or her country of former habitual residence, would face a real risk of suffering serious harm and is unable or, owing to such risk, unwilling to avail himself or herself of the protection of that country.

**Quota of resettled/admitted persons:** target number of persons that the Member State plans to resettle/admit in its territory, under its national scheme(s). The quota can be defined either on an annual or multiannual basis.

**Refugee:** In the global context, either a person who, owing to a well-founded fear of persecution for reasons of race, religion, nationality, political opinion or membership of a particular social group, is outside the country of nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail themselves of the protection of that country, or a stateless person, who, being outside of the country of former habitual residence for the same reasons as mentioned before, is unable or, owing to such fear, unwilling to return to it. In the EU context, either a third-country national who, owing to a well-founded fear of persecution for reasons of race, religion, nationality, political opinion or membership of a particular social group, is outside the country of nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail themselves of the protection of that country, or a stateless person, who, being outside of the country of former habitual residence for the same reasons as mentioned above, is unable or, owing to such fear, unwilling to return to it, and to whom Art. 12 (Exclusion) of Directive 2011/95/EU does not apply.

**Refugee status:** The recognition by a Member State of a third-country national or stateless person as a refugee.

**Residence permit:** Any authorisation issued by the authorities of an EU Member State allowing a non-EU national to stay legally in its territory.

**Subsidiary protection status:** recognition by a Member State of a third-country national or a stateless person as a person eligible for subsidiary protection.

**Third-country national:** means any person who is not a citizen of the Union (including stateless persons) within the meaning of Article 17 (1) of the Treaty and who is not a person enjoying the Community right of free movement, as defined in Article 2(5) of the Schengen Borders Code.

**United Nations High Commissioner for Refugees:** The refugee agency of the United Nations (UN) mandated to lead and coordinate international action to protect refugees and resolve refugee problems worldwide, and to safeguard the rights and well-being of refugees.

In addition, the study uses on the following concepts and definitions:

**Dossier selection:** in the context of this study, the selection of third-country nationals or stateless persons for the resettlement/humanitarian admission programme on the basis of a written document, as alternative to in-country selection. In the case of resettlement, such documents are usually submitted by UNHCR.

---

<sup>36</sup> Source: Best Practices: IOM's Migrant Training / Pre-departure Orientation Programs

**Humanitarian admission:** The term “admission” is defined as “the lawful entry of an alien onto the territory of a State after inspection and authorisation by an immigration officer”. The term “humanitarian admission” is however not defined. In the context of this study, humanitarian admission refers to schemes which are similar to resettlement but for varying reasons do not fully match the definition of resettlement. For example, resettlement may be a permanent solution for the people benefiting from it, while humanitarian admission may be temporary. Also, whilst a precondition for resettlement is the eligibility to international protection, (determined by the UNHCR), humanitarian admission could be available to a wider range of potential beneficiaries. Humanitarian admission is therefore intended as the transfer from a third country to a Member State of a third-country national for humanitarian reasons under national law concerning international protection by administrative or judicial bodies.

**Private sponsorship:** There is no common and agreed definition of private sponsorship. A key element of private sponsorship is that a person, group or organisation assumes responsibility for providing financial, social and emotional support to a resettled person or family, for a predetermined period of time (usually one year or even longer) or until the person or family becomes self-sufficient. Additionally, sponsors have the option of naming the person or family they are willing to support in resettlement, though some sponsors do not have specific persons in mind but rather seek to match a certain profile.<sup>37</sup>

**Resettled person:** in the context of this study, a third-country national or stateless person transferred from a third country to a Member State under a resettlement scheme.

**Resettlement:** In the global context, the selection and transfer of refugees from a state in which they have sought protection to a third state which has agreed to admit them as refugees with permanent residence status. The status provided ensures protection against refoulement and provides a resettled refugee and his/her family or dependants with access to rights similar to those enjoyed by nationals. Resettlement also carries with it the opportunity to eventually become a naturalized citizen of the resettlement country.

In the EU context and specifically for the purposes of this Study, the transfer, on a request from UNHCR and based on the need for international protection of a third-country national or stateless person, from a third country to a Member State, where they are permitted to reside with one of the following statuses:

- (i) refugee status within the meaning of Art. 2(d) of Directive 2011/95/EU; or
- (ii) a status which offers the same rights and benefits under national and EU law as refugee status.”

**Selection missions:** in the context of this study, the in-country visit carried out to select third-country nationals or stateless persons for the resettlement/humanitarian admission programme, organised as a mission of Member States representatives to the third country. In the case of resettlement, such missions are usually prepared in cooperation with UNHCR.

---

<sup>37</sup> MPI Europe, “Welcoming engagement: How private sponsorship can strengthen refugee resettlement in the European Union”, available at <http://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/Asylum-PrivateSponsorship-Kumin-FINAL.pdf>

## Annex 2: Quota Refugee selections 2011-2015<sup>38</sup>

### 2015

Destination	Accepted	Nationality of the accepted quota refugees
Lebanon	508	Syria 502, Stateless 5, Somalia 1
Egypt	136	Syria
Malawi and Zambia	151	Democratic Republic of Congo
Iran	139	Afghanistan
Emergency and Urgent quota referrals	100	Different nationalities
In total	1034	

### 2014

Destination	Accepted	Nationality of the accepted quota refugees
Jordan	218	Syria
Lebanon	277	Syria
Malawi and Zambia	146	Democratic Republic of Congo
Egypt	165	Sudan
Iran	130	Afghanistan
Emergency and Urgent quota	94	Different nationalities
In total	1030	

### 2013

Destination	Accepted	Nationality of the accepted quota refugees
Turkey	160	Afghanistan 29, Iraq 13, Iran 109, Somalia 2
Malawi and Zambia	151	Democratic Republic of Congo 151
Iran	197	Afghanistan 197
Egypt	142	Sudan 140, Somalia 2
Emergency and Urgent quota	96	Different nationalities 96
In total	746	

### 2012

Destination	Accepted	Nationality of the accepted quota refugees
Thailand	132	Myanmar 105, Sri Lanka 16, China 1, Pakistan 6, Somalia 4
Iran	192	Afghanistan 192
Rwanda	165	Democratic Republic of Congo 165
Turkey	143	Afghanistan 40, Somalia 19, Iran 72, Iraq 12
Emergency and Urgent quota	102	Different nationalities 102
In total	734	

### 2011

Destination	Accepted	Nationality of the accepted quota refugees
Thailand	169	Myanmar 119 Pakistan 22, Sri Lanka 21, China 6, Somalia 1
Iran	265	Afghanistan 265
Rwanda	92	Democratic Republic of Congo 92
Emergency and Urgent quota	100	Different nationalities 100
In total	626	

<sup>38</sup> Source: The Finnish Immigration Service





**FOKUSOITU EMN-TUTKIMUS  
2 / 2016**

# Uudelleensijoittamisen ja humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmat Euroopassa

- Suomen kansallinen raportti



Euroopan unionin  
osarahoittama

# Uudelleensijoittamisen ja humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmat Euroopassa

ISBN 978-952-5920-54-3 (PDF)

Euroopan muuttoliikeverkosto (EMN) perustettiin Neuvoston päätöksellä 14. päivänä toukokuuta 2008 ja se saa taloudellista tukea Euroopan unionilta. Euroopan muuttoliikeverkoston tavoitteena on vastata yhteisön toimielinten sekä jäsenvaltioiden viranomaisten ja laitosten tarpeeseen saada tietoa maahanmuutto- ja turvapaikka-asioista tuottamalla ajantasaista, puolueetonta, luotettavaa ja vertailukelpoista tietoa näitä asioita koskevan politiikan suunnittelun tukemiseksi Euroopan unionissa. EMN antaa lisäksi yleisölle tietoa kyseisistä asioista.

Tutkimus on tuotettu EU-komission alaisen Euroopan muuttoliikeverkoston kansallisessa yhteyspisteessä. Komissio ei ole vastuussa julkaisussa esitetyistä näkemyksistä eikä vastaa tietojen perusteella tehdyistä päätelmistä.

Tämä raportti on Suomen osuus fokusoidusta EMN-tutkimuksesta *Resettlement and Humanitarian Admission Programmes in Europe: what works?* Tutkimus tarjoaa laajan katsauksen tällä hetkellä EU:n jäsenmaissa sekä Norjassa toimiviin uudelleensijoituksen sekä humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmiin, mukaan lukien yksityisrahoitteiset ohjelmat. Tutkimukseen osallistui myös maita, joilla ei ole tällaisia ohjelmia, tai jotka ovat juuri aloittamassa kyseistä toimintaa. Erilaiset ohjelmatyypit on kuvailtu liitteessä 1: Määritelmät.

Tutkimuksesta vastaavat henkilöt:

Ylitarkastaja Johanna Väänänen (Suomen kansallinen yhteyspiste)

Kansallinen koordinaattori Kielo Brewis (Suomen kansallinen yhteyspiste)

Yhteystiedot:

Euroopan muuttoliikeverkosto

Maahanmuuttovirasto

Panimokatu 2 A

00580 HELSINKI

Puh. 0295 430 431

emn(at)migri.fi

www.emn.fi

ec.europa.eu/emn

Ulkoasu ja taitto: OSG Communications

© kannen kuva: Kirijaki

---

# Sisällysluettelo

<b>Johdanto</b> .....	<b>4</b>
<b>1: Kansallinen tilannekatsaus</b> .....	<b>6</b>
1.1. Uudelleensijoittamista koskeva lainsäädäntö .....	6
1.2. Uudelleensijoittamista koskevat käytännöt .....	7
1.3. Uudelleensijoittamista koskeva kansallinen keskustelu .....	7
<b>2: Suomen uudelleensijoittamisohjelman yleiskuvaus</b> .....	<b>9</b>
2.1. Suomen uudelleensijoittamisohjelma .....	9
2.2. Lähtöä edeltävä aika ja lähtö .....	11
2.3. Suomeen saapumisen jälkeinen vaihe ja kotoutuminen .....	17
<b>3: Arvioinnit ja tunnistetut haasteet, hyvät käytännöt ja opitut asiat</b> .....	<b>24</b>
3.1. Projekteja ja toimien arviointia .....	24
3.2. Haasteita uudelleensijoitusohjelman suunnittelussa ja toteutuksessa .....	24
3.3. Hyvät käytännöt ja opitut asiat .....	25
<b>4: Johtopäätökset</b> .....	<b>26</b>
<b>Liite 1: Määritelmät</b> .....	<b>27</b>
<b>Liite 2: Valitut kiintiöpakolaiset 2011–2015</b> .....	<b>30</b>

---

## Johdanto

Suomi on uudelleensijoittanut pakolaisia jo neljä vuosikymmentä, ja Suomella on ollut vuosittainen uudelleensijoittamisen ohjelma kolmen vuosikymmenen ajan. Kiintiöpakolaisten uudelleensijoittaminen on osa Suomen humanitaarista politiikkaa ja Yhdistyneiden kansakuntien (YK) kanssa tehtävää yhteistyötä.<sup>1</sup> Ensimmäinen pakolaisryhmä saapui Suomeen vuonna 1973 Chilestä. YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun (UNHCR) toimiston esittämiä pakolaisia on saapunut Suomeen vuodesta 1979 ja vuosittainen uudelleensijoitusohjelma aloitettiin vuonna 1985. Joka vuosi tehdään pakolaiskiintiön kohdentamista koskeva päätös, missä määritetään valittavien pakolaisten määrä, maantieteellinen sijainti ja kansalaisuus. Suomella on vuodesta 2001 lähtien ollut 750 uudelleensijoitetun pakolaisen vuosikiintiö, poikkeuksena vuodet 2014 ja 2015, jolloin hallitus päätti 300 ylimääräisen pakolaisen ottamisesta Syyrian konfliktin vuoksi. Vuosikiintiöstä 100 paikkaa on varattu pakolaisille, jotka UNHCR on luokitellut kiireellistä tai erittäin kiireellistä uudelleensijoittamista tarvitseviksi (ns. hätätapaukset).<sup>2</sup>

Pakolaisaseman määrittelystä ja uudelleensijoittamisesta säädetään ulkomaalaislaissa. Suomen lainsäädännön pakolaisen määritelmä noudattaa vuoden 1951 Geneven pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen sanamuotoa.<sup>3</sup> Pakolaiskiintiöstä ja pakolaisten uudelleensijoittamisen valintakriteereistä säädetään 1.5.2004 voimaan tulleessa ulkomaalaislaissa. Tärkeimmät kriteerit valittaessa kiintiöpakolaisia Suomeen ovat pakolaisen kansainvälisen suojelun ja uudelleensijoittamisen tarve. Suomen uudelleensijoittamisohjelmassa huomioidaan myös haavoittuvassa asemassa olevat ryhmät, esimerkiksi pakolaiset, joilla on lääketieteellisen hoidon tarve, kidutuksen uhrin, traumatisoituneet henkilöt ja vaarassa olevat naiset. Näille erityisryhmille ei ole määritetty erillistä kiintiötä, vaan heidät valitaan osana tavallista vuosikiintiötä. Yleensä kiintiöpakolaiset valitaan henkilökohtaisten haastattelujen perusteella,

jotka suoritetaan pakolaisten ensimmäisessä turva- paikkamaassa valintamatkan yhteydessä. Hätätapaukset valitaan aina asiakirjojen perusteella.

Pakolaisten valintaan liittyvät toimet, matkajärjestelyt, kuntiin sijoittaminen ja kotouttaminen ovat Suomessa hyvin organisoitua ja jäsenneiltyä toimintaa. Uudelleensijoittamisprosessi on yhteistyötä, johon osallistuvat eri ministeriöt, paikallisviranomaiset, kunnat sekä kansainväliset, kansalliset ja paikalliset järjestöt. Sisäministeriö on vastuussa vuosittaisista kohdentamispäätöksistä. Sisäministeriön alaisena toimiva Maahanmuuttovirasto (Migri) toteuttaa kohdentamispäätöksen ja tekee lopullisen päätöksen pakolaisten ottamisesta Suomeen osana kiintiötä. UNHCR:n lisäksi tärkeä kumppani uudelleensijoittamisprosessissa on Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö (IOM), joka on vastuussa kaikkien Suomeen uudelleensijoitettavien pakolaisten matkajärjestelyistä ja joka myös järjestää Suomeen tuleville pakolaisille kulttuuriorientaatiota. Suomen Punainen Risti (SPR) vastaa pakolaisten vastaanottamisesta lentokentällä, ja paikalliset SPR:n edustajat auttavat ja tukevat pakolaisia kunnissa.

Maahanmuuttajien, kuten kiintiöpakolaisten, kotouttamiseen liittyvät menettelyt ja toimet määritellään kotoutumislaisissa.<sup>4</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö on vastuussa kotouttamiseen liittyvien asioiden valmistelusta, läheisessä yhteistyössä esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa. Suomessa on hyvin jäsennetty kotouttamisohjelma ja kuntasijoitusjärjestelmä. Kotouttamistoimia ei ole erikseen räätälöity kansainvälistä suojelua saaville tai uudelleensijoitetuille pakolaisille, lukuun ottamatta kuntiin sijoittamista ja asunnon hankkimista sekä kiintiöpakolaisille järjestettävää kulttuuriorientaatiokoulutusta. Kotouttamistoimet ja -palvelut tarjotaan osana kunnan peruspalveluita ja paikallisen työ- ja elinkeinohallinnon palveluita.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Suomen lainsäädännössä ja yleiskielessä käytetään termiä "kiintiöpakolainen" termin "uudelleensijoitettu pakolainen" sijaan, sillä uudelleensijoitetut pakolaiset valitaan Suomeen vuosikiintiössä.

<sup>2</sup> UNHCR *Resettlement Handbook*: Erittäin kiireellinen uudelleensijoittaminen (emergency resettlement) voi olla tarpeen henkeä uhkaavista terveydellisistä syistä tai jos pakolaista uhkaa palauttaminen alkuperämaahan tai hänen fyysiseen turvallisuuteensa kohdistuu vakava tai hengenvaarallinen uhka siinä maassa, josta hän on hakenut turvapaikkaa. Kiireellinen uudelleensijoittaminen (urgent resettlement) voi olla tarpeen, jos vakavan sairauden tai muun riskitilanteen takia tarvitaan nopeutettua uudelleensijoittamista.

<sup>3</sup> <http://www.unhcr.org/en-us/1951-refugee-convention.html>

<sup>4</sup> Laki kotoutumisen edistämisestä: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2010/20101386>

<sup>5</sup> EMN-tutkimus 4/2015: *Kansainvälistä suojelua saaneiden integrointi työmarkkinoille – Suomen kansallinen raportti* [http://www.emn.fi/files/1377/EMN\\_Integration\\_of\\_beneficiaries\\_FINAL\\_korjattu.pdf](http://www.emn.fi/files/1377/EMN_Integration_of_beneficiaries_FINAL_korjattu.pdf)

Suomessa on vuosien saatossa ollut erilaisia kansallisia ja alueellisia kiintiöpakolaisiin liittyviä hankkeita. Suomi on myös osallistunut EU:n rahoittamiin Twinning-hankkeisiin (MORE- ja MOST-hankkeisiin) ja tehnyt uudelleensijoittamista koskevaa epävirallista yhteistyötä joidenkin muiden jäsenvaltioiden kanssa. Suomi on saanut uudelleensijoittamistoiminnan tueksi Euroopan pakolaisrahaston (ERF) ja viime aikoina Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston (AMIF) rahoitusta.

Syyrian naapurimaiden, erityisesti Turkin, nykyinen pakolaistilanne ja Euroopan unionin ja Turkin väliset

sopimukset ovat tuoneet mukanaan muutoksia myös Suomen uudelleensijoittamisprosessiin. Koko vuoden 2016 kiintiö on varattu Syyrian pakolaisille, jotka valitaan suurimmaksi osaksi Turkista. Toisaalta vuonna 2015 Eurooppaan ja Suomeen saapunut suuri turvapaikanhakijamäärä on johtanut kansainvälistä suojelua saavien, mukaan lukien uudelleensijoitettujen pakolaisten, perheenyhdistämiskriteereitä koskevan lainsäädännön tiukentamiseen. Keskustelua on herättänyt myös tarve kotouttaa maahanmuuttajia entistä tehokkaammin.

# 1: Kansallinen tilannekatsaus

## 1.1. Uudelleensijoittamista koskeva lainsäädäntö

Pakolaisaseman määrittely, pakolaiskiintiö sekä kiintiöpakolaisena maahantulon edellytykset ja menettelyt on määritelty vuoden 2004 ulkomaalaislaissa. Ulkomaalaislain 87 pykälässä turvapaikka määritellään vuoden 1951 Geneven yleissopimuksen mukaisesti: ulkomaalaiselle annetaan turvapaikka, jos hän oleskelee kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa ulkopuolella sen johdosta, että hänellä on perustellusti aihetta pelätä joutuvansa siellä vainotuksi alkuperän, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta, ja jos hän pelkonsa vuoksi on haluton turvautumaan sanotun maan suojeluun. Ulkomaalaislain 87a ja 87b pykälissä määritellään yksityiskohtaisemmin, mitkä toimet katsotaan vainoksi ja millaisia syitä vainolle voi olla. Lain 106 pykälän mukaan pakolaisaseman saa ulkomaalainen, joka on otettu Suomeen pakolaiskiintiössä uudelleensijoittamista varten.

Pakolaiskiintiö on määritelty ulkomaalaislain 90 pykälässä. Suomeen voidaan ottaa pakolaiskiintiössä UNHCR:n pakolaisiksi katsomia henkilöitä tai muita kansainvälisen suojelun tarpeessa olevia ulkomaalaisia uudelleensijoitusta varten. Pakolaiskiintiöllä tarkoitetaan uudelleensijoitettavien kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien ulkomaalaisten vastaanottoa valtion kunkin vuoden talousarviossa vahvistettujen perusteiden mukaisesti. 91 pykälässä mainitaan tahot, jotka ovat mukana päätöksenteossa. Sisäministeriö valmistelee yhteistyössä ulkoasiainministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön kanssa esityksen pakolaiskiintiön alueellisesta kohdentamisesta. Lain 113 pykälän mukaisesti jatkuva oleskelulupa myönnetään ulkomaalaiselle, joka saa turvapaikan tai oleskeluluvan kiintiöpakolaisena. Lain 116 pykälä valtuuttaa Maahanmuuttoviraston myöntämään ensimmäisen oleskeluluvan pakolaisaseman tai toissijaisen suojelun perusteella pakolaiskiintiössä Suomeen otettavalle ulkomaalaiselle.

Edellytykset uudelleensijoittamiselle pakolaiskiintiössä on määritelty ulkomaalaislain 92 pykälässä. Ensimmäinen edellytys on henkilön kansainvälisen suojelun tarve kotimaahansa nähden. Toinen edellytys on uudelleensijoittamisen tarve ensimmäises-

tä turvapaikkamaasta. Kolmantena edellytyksenä on, että vastaanoton ja kotoutumisen edellytykset Suomeen on arvioitu. Neljäs edellytys on, että oleskeluluvan myöntämiselle ei ole ulkomaalaislain 36 pykälän mukaisia esteitä. Kyseisen pykälän mukaan oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos ulkomaalaisen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita.

Ulkomaalaislaissa määrättyjen valintakriteerien ja vuosittaisen alueellisen kohdentamispäätöksen lisäksi Suomi ei ole määrittänyt erityisiä kohderyhmiä. 92 pykälää koskevan hallituksen esityksen mukaan huomiota kiinnitetään erityisesti välittömän uudelleensijoittamisen tarpeessa oleviin ja ryhmiin, jotka UNHCR on määrittänyt haavoittuvassa asemassa oleviksi.<sup>6</sup> Uudelleensijoittamistarve on ilmeinen, jos henkilöä uhkaa palauttaminen alkuperämaahan tai karkottaminen toiseen maahan, josta hänet voidaan palauttaa, tai jos henkilöä uhkaa ensimmäisessä turvapaikkamaassa mielivaltaisen pidätys, säilöönotto tai vankeus. Uudelleensijoittamisessa annetaan etusija kidutuksen ja väkivallan uhreille sekä vaarassa oleville naisille. Suomi ottaa vastaan myös pakolaisia, joilla on vakavia ja mahdollisesti hengenvaarallisia sairauksia, joita voitaisiin hoitaa Suomessa.

Vuonna 2015 Suomen turvapaikanhakijoiden määrä kasvoi merkittävästi. Vuoden 2015 kesällä hakemusten määrä oli jo kaksinkertaistunut verrattuna edellisen vuoden 3 651 turvapaikkahakemukseen ja marraskuun lopussa hakemusten määrä oli noussut yli 30 000. Vuoden 2015 joulukuussa Suomen hallitus julkaisi turvapaikkapoliittisen toimenpideohjelmansa. Muiden toimien lisäksi hallitus linjasi, että perheen yhdistämisen kriteerejä tiukennetaan EU:n perheen yhdistämisdirektiivin (Neuvoston direktiivi 2003/86/EY oikeudesta perheen yhdistämiseen) nojalla. Ehdotettiin, että kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden perheen yhdistämisen edellytyksenä olisi riittävä toimeentulo myös silloin, kun he haluavat yhdistää niin sanotun vanhan perheensä (perheen, joka on muodostettu ennen perheenkokoajan Suomeen tuloa). Uudelleensijoitetut pakolaiset ja pakolaisaseman saaneet turvapaikanhakijat vapautettaisiin

<sup>6</sup> Hallituksen esitys eduskunnalle ulkomaalaislaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 28/2003) <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2003/20030028.pdf>

toimeentuloedellytyksestä, jos heidän perheenjäsenensä hakisivat perheenyhdistämistä kolmen kuu-kauden kuluessa siitä, kun perheenkokoajalle on myönnetty oma lupa. Aiemmin kaikkien kansainvälistä suojelua saavien, mukaan lukien kiintiöpakolais-ten, piti todistaa toimeentulonsa riittävyys vain, jos

perheenyhdistämistä haettiin perheelle, joka oli perustettu vasta perheenkokoajan maahan saapumisen jälkeen. Hallitus antoi ehdotuksensa ulkomaalaislain muuttamisesta eduskunnalle huhtikuussa 2016 ja muutokset tulivat voimaan 1.7.2016.<sup>7</sup>

## 1.2. Uudelleensijoittamista koskevat käytännöt

Kuten hallituksen esityksessä (HE 28/2003) tode-taan, kiintiöpakolaisten uudelleensijoittaminen on merkittävä osa Suomen pakolaispolitiikkaa ja osa Suomen humanitaarista politiikkaa sekä YK:n kansa tehtävää yhteistyötä. Niille pakolaisille, jotka on otettu Suomeen pakolaiskiintiössä UNHCR:n esityk-sen perusteella, myönnetään pakolaisasema. Tämän vuoksi Suomi edellyttää, että UNHCR:n esittämillä pakolaisilla on vahva kansainvälisen suojelun tarve alkuperämaahansa nähden sekä vahva uudelleensi-joitamisen tarve. Kuten aiemmin on mainittu, Suo-messa huomioidaan myös haavoittuvassa asemassa olevat ryhmät, esimerkiksi pakolaiset, joilla on lääke-tieteellisen hoidon tarve, kidutuksen uhrin, trauma-tisoituneet henkilöt ja vaarassa olevat naiset. Suo-mi myös pyrkii jatkuvuuteen uudelleensijoittamalla tiettyjä kansalaisuuksia. Viimeisten viiden vuoden aikana Suomi on keskittynyt 5–6 kansalaisuuteen, kuten afganistanilaisiin, kongolaisiin (Kongon demo-kraattinen tasavalta), sudanilaisiin ja syyrialaisiin. UNHCR on tavallisesti esittänyt vuosittain monia eri kansalaisuutta olevia pakolaisia eri puolilta maailmaa hätätapauksena valittavaksi.

Vuosina 2014 ja 2015 Suomi päätti Syyrian pitkit-tyneen kriisin takia 300 hengen lisäksi kiintiöstä Lähi-idästä, Egyptistä ja Turkista valittaville syyrialaisille. Vuotta 2016 koskeva pakolaiskiintiön kohdentamis-päätös tehtiin vuoden 2015 joulukuussa. Euroopan komission suositusten johdosta Suomen 750 hen-

gen kiintiö on kohdennettu Syyrian pakolaisille.<sup>8</sup> Pa-kolaiset valitaan suurimmaksi osaksi Turkista mutta myös Jordaniasta, Libanonista ja Pohjois-Afrikasta. EU:n ja Turkin yhteisen 18.3.2016 päivätyn julkilau-suman antamisen jälkeen Suomi oli yksi ensimmäi-sistä jäsenvaltioista, joka uudelleensijoitti syyrialai-sia pakolaisia Turkista sovitun ohjelman mukaisesti. Ensimmäistä kertaa hätätapauskiintiö rajoitettiin myös koskemaan tiettyä ryhmää (lähinnä syyrialai-sia, jotka valitaan enimmäkseen Turkista). Lisäksi ensimmäistä kertaa pakolaisia majoittavalle valtiol-le asetettiin ehtoja. Vastineeksi siitä, että Suomi ja muut Euroopan maat uudelleensijoittavat Turkissa oleskelevia pakolaisia, Turkin hallituksen odotetaan hillitsevän Eurooppaan suuntautuvaa laitonta maa-hanmuuttoa. Vaikka vuoden 2016 kiintiövalinnan läh-tökohdat eroavat jonkin verran tässä tutkimukses-sa kuvatussa prosessista, kaikilta muilta osin Suomi noudattaa tavanomaista menettelyä valitessaan pa-kolaisia Suomeen.

Turvapaikkapolitiittiseen toimenpideohjelmaansa liit-tyen nykyinen hallitus on myös luonnostellut toimia, joilla edistetään ja nopeutetaan maahanmuuttajien kotouttamista esimerkiksi mukauttamalla koulutus-järjestelmää ja helpottamalla pääsyä työmarkkinoil-le. Keskiössä ovat turvapaikanhakijat, joille on myön-netty oleskelulupa Suomessa, mutta useita toimia sovelletaan myös kiintiöpakolaisiin.

## 1.3. Uudelleensijoittamista koskeva kansallinen keskustelu

Hallituksen virallinen näkemys on, että Suomi jatkaa edelleen pakolaisten uudelleensijoittamista ja panos-taa lisäksi Euroopan turvapaikanhakijavirran hallin-taan osallistumalla turvapaikanhakijoiden sisäisiin siirtoihin Kreikasta ja Italiasta. Useiden poliittisten päättäjien mielestä Suomen tulisi keskittyä enem-män kiintiöpakolaisten vastaanottamiseen ja yrit-tää tyrehdyttää turvapaikanhakijoiden ja laittomien

maahanmuuttajien virta Suomeen ja Eurooppaan.

Kuten jo vuoden 2013 KNOW RESET -raportissa to-dettiin, Suomessa suhtaudutaan yleensä myönteis-emmin kiintiöpakolaisiin kuin maahan spontaanisti tuleviin turvapaikanhakijoihin.<sup>9</sup> Yleisesti ollaan sitä mieltä, että kiintiöpakolaiset ovat todellisessa kan-sainvälisen suojelun tarpeessa, koska he tulevat va-

<sup>7</sup> [http://www.intermin.fi/fi/ajankohtaista/uutiset/1/1/perheenyhdistamisen\\_edellytyksiin\\_tiukennuksia\\_66891](http://www.intermin.fi/fi/ajankohtaista/uutiset/1/1/perheenyhdistamisen_edellytyksiin_tiukennuksia_66891)  
[http://www.intermin.fi/fi/ajankohtaista/uutiset/1/1/perheenyhdistamisen\\_muutokset\\_voimaan\\_1\\_7\\_68559](http://www.intermin.fi/fi/ajankohtaista/uutiset/1/1/perheenyhdistamisen_muutokset_voimaan_1_7_68559)

<sup>8</sup> Komission suositus Euroopan uudelleensijoitusjärjestelmäksi 8.6.2015

Komission suositus Turkin kanssa toteutettavasta vapaaehtoisesta humanitaarisen maahanpääsyn järjestelmästä 15.12.2015

<sup>9</sup> KNOW RESET, Suomen maaprofiili: [http://know-reset.eu/files/texts/00707\\_20140108161311\\_knowresetfinalreport2013-05.pdf](http://know-reset.eu/files/texts/00707_20140108161311_knowresetfinalreport2013-05.pdf)

kavien konfliktien alueilta eikä heillä ole taloudellisia resursseja päästä turvaan Eurooppaan millään muulla tavalla. Kiintiöpakolaisiin suhtaudutaan myönteisemmin myös siksi, että heidän maahantuloprosessiaan valvovat viranomaiset: UNHCR ja Suomen viranomaiset ovat tarkistaneet heidän taustansa ja Suomeen kohdistuvat turvallisuusriskit ennen heidän maahantuloaan ja heidät on valittu Suomeen yksitellen. Lisäksi merkittävä osa kiintiöpakolaisista on naisia ja lapsia, joita pidetään haavoittuvammassa asemassa olevina, kun taas turvapaikanhakijoista merkittävä osa on nuoria miehiä. Julkisessa keskustelussa on kuitenkin käsitelty kotoutumishaasteita, joita pakolaiset kohtaavat erilaisen uskonnollisen ja kulttuuritaustan vuoksi. Osa yhteiskunnasta vaatii

tiukempaa maahanmuuttopolitiikkaa ja kyseenalaistaa erityisesti humanitaarisen maahanmuuton. Sen sijaan, että pakolaiskysymystä tarkasteltaisiin maailmanlaajuisesta tai humanitaarisesta näkökulmasta, osa suomalaisista näkee maahanmuuttajat uhkana omalle taloudelliselle tilanteelleen ja turvallisuudelleen. Toisaalta joidenkin asiantuntijoiden mielestä kiintiöpakolaisohjelmat eivät ole ratkaisu maailmanlaajuiseen pakolaistilanteeseen eivätkä tavoita niitä, jotka ovat eniten avun tarpeessa. Heidän mukaansa apu tulisi suunnata alkuperämaihin ja ensimmäisiin turvapaikkamaihin sekä keskittyä pakolaistilanteen juurisyihin. Uudelleensijoittamisen sijaan tulisi panostaa muuhun lailliseen Eurooppaan suuntautuvaan maahanmuuttoon.



## 2: Suomen uudelleensijoittamisohjelman yleiskuvaus

### 2.1. Suomen uudelleensijoittamisohjelma

**Q1.** *Onko jäsenvaltiossanne uudelleensijoittamisohjelma, humanitaarisen maahanpääsyn ohjelma tai jokin muu vastaava ohjelma tai onko sellainen ollut aikaisemmin olemassa?*

Suomessa on toteutettu jatkuvaa uudelleensijoittamisohjelmaa jo kolme vuosikymmentä. Pakolaiskiintiön kohdentamispäätös tehdään vuosittain.

**Q2.** *Uudelleensijoittamisen päätavoitteet*

Uudelleensijoittamisohjelma on osa Suomen humanitaarista politiikkaa ja YK:n kanssa tehtävää yhteistyötä sekä Suomen panos maailmanlaajuiseen taakanjakoon. Päätavoite on uudelleensijoittaa pa-

kolaisia, joilla on vahva kansainvälisen suojelun tarve sekä uudelleensijoittamistarve. Tärkeä osa Suomen uudelleensijoittamisohjelmaa on haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien auttaminen.

**Q3.** *Uudelleensijoittamiohjelman kehitys ja rakenne*

(a) ohjelman perustamisprosessi, (b) vaiheet järjestelmän perustamisesta nykytilaan ja (c) ohjelman organisatorinen rakenne.

a) Ensimmäiset yhtenä ryhmänä Suomeen vastaanotetut pakolaiset olivat chileläisiä vuonna 1973. Uudelleensijoittamista koskeva valmisteluprosessi on alusta lähtien ollut ministeriöiden välinen hanke, jossa on ollut mukana myös muita sidosryhmiä. Uudelleensijoittaminen alkoi Suomessa varsinaisesti vuonna 1979, kun Suomi alkoi vastaanottaa pakolaisia UNHCR:n pyynnöstä. Hallitus päätti uudelleensijoittaa vietnamilaisia venepakolaisia Malesiasta. Alussa pakolaisia otettiin maahan ad hoc -periaatteella. Vuonna 1985 Suomi allekirjoitti sopimuksen, jonka mukaan se osallistuu UNHCR:n uudelleensijoittamisohjelmaan ja ottaa vuosittain vastaan kiintiöpakolaisia. Suomen Punainen Risti on ensimmäisistä pakolaisryhmistä lähtien ollut vastuussa pakolaisten vastaanottamisesta. Suomen pakolaispolitiikan perusteet luonnosteli pakolaisasiain neuvottelukunta, joka perustettiin sosiaali- ja terveysministeriön alaisuuteen vuonna 1981. Myöhemmin nimi muuttui pakolais- ja siirtolaisuusasiain neuvottelukunnaksi, ja se siirtyi työministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön alaisuuteen. IOM on ollut mukana uudelleensijoitettujen pakolaisten matkajärjestelyissä 1970-luvulta lähtien.<sup>10</sup>

kolaista, joista suurin osa oli vietnamilaisia. Kyseisellä vuosikymmenellä useita kuntapäätäjiä ja virkamiehiä koulutettiin ja tutustutettiin pakolaisten uudelleensijoittamiseen sekä laadittiin pakolaisten vastaanottoa, kotouttamista ja sosiaalisen syrjäytymisen ehkäisemistä koskevat lait ja käytännöt. Alussa pakolaiset otettiin vastaan tilapäisissä vastaanottokeskuksissa. Vuodesta 1987 lähtien vastaanotto siirrettiin vähitellen kunnille.<sup>11</sup> Uudelleensijoitettujen pakolaisten määrä viisinkertaistui vuosina 1986–1991 noin 100 pakolaisesta 500 pakolaiseen. Uudelleensijoittamista koskeva lainsäädäntö laadittiin vuonna 1991, ja sana ”pakolaiskiintiö” esiintyi lainsäädännössä ensimmäisen kerran vuonna 1999. Myös ensimmäinen laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta astui voimaan vuonna 1999. Kiintiö kasvoi 1990-luvulla Jugoslavian hajoamissotien vuoksi. Vuodesta 2001 vuosikiintiö on vakiintunut 750 pakolaiseen. Kiireellisten ja hätätapausten kiintiö on 100 pakolaista vuosittain.

b) 1980-luvulla Suomi vastaanotti noin 1 400 pa-

Kiintiöpakolaisohjelman alusta lähtien enemmistö pakolaisista on valittu valintamatkamenettelyn avulla. Valintamatkadelegaatioihin kuuluu eri ministeriöiden ja kuntien edustajia. Alkuvuosina valinta-

<sup>10</sup> Ennen vuotta 1989 IOM oli nimeltään ICM (Intergovernmental Committee for Migration).

<sup>11</sup> KNOW RESET, Suomen maaprofiili

prosessin keskeisiä toimijoita olivat työministeriö, ulkoasiainministeriö ja sosiaalhallinto. Maahanmuuttoviraston ja sen edeltäjien edustajat ovat säännöllisesti osallistuneet valintamatkoihin 1990-luvun alusta alkaen. Aluksi Suojelupoliisi antoi lausuntonsa pakolaistapausten kirjallisten asiakirjojen perusteella, mutta 2000-luvulta lähtien myös Suojelupoliisi on osallistunut valintamatkoihin. Vuodesta 2008 lähtien Maahanmuuttovirasto on ollut vastuussa matkojen järjestämisestä ja kohdentamispäätöksen täytäntöönpanosta.

c) Vuosikiintiötä koskeva päätöksenteko alkaa UNHCR:n Suomelle tekemästä pakolaiskiintiön kohdentamishdotuksesta ja UNHCR:n ja Suomen sisäministeriön välisistä neuvotteluista. Sisäministeriö päättää pakolaiskiintiön kohdentamisesta neuvoteltuaan ensin ulkoasiainministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön kanssa. Eduskunta tekee lopullisen päätöksen vuosikiintiöstä ja uudelleensijoitettujen pakolaisten maahanpääsyyn käytettävistä resursseista valtion budjetin hyväksynnän yhteydessä.

Maahanmuuttovirasto (Migri) on toimivaltainen viranomaisena, joka panee täytäntöön vuosittaisen pakolaiskiintiötä koskevan päätöksen. Maahanmuuttovirasto toteuttaa valintamatkat ja UNHCR:n ehdottamien pakolaisten haastattelut yhdessä Suojelupoliisin ja kansallisten kotoutumisen asiantuntijoiden kanssa. Nämä asiantuntijat ovat joko alueellisten ELY-keskusten (Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten) tai kuntien edustajia. Maahanmuuttovirasto tekee päätökset ehdotetuista tapauksista ja etsii kunnat uudelleensijoittamista varten yhdessä ELY-keskusten kanssa. IOM hoitaa Maahanmuuttoviraston pyynnöstä uudelleensijoitettavaksi hyväksyttyjen henkilöiden matkajärjestelyt, kun kuntapaikat ja asunto on löydetty. Ulkoasiainministeriön alaisuudessa toimivat edustustot käsittelevät oleskelulupakortit ja myöntävät matkustusasiakirjat (Laissez-Passerasiakirjat) tarvittaessa. Työ- ja elinkeinoministeriö on vastuussa kansallisesta kuntapaikkojen ja kotouttamisasioiden koordinoinnista ja ohjauksesta. ELY-keskukset ovat vastuussa kuntapaikkojen alueellisesta koordinoinnista ja ohjauksesta. Paikallistasolla kunnat ovat vastuussa kiintiöpakolaisten vastaanottamisesta ja kotouttamisesta.

#### Q4. Uudelleensijoittamisohjelman keskeisiä piirteitä

Kysymys	Vastaus				
<i>Koska jäsenvaltiosanne aloitettiin uudelleensijoittamisohjelma?</i>	Suomi vastaanotti ensimmäisen pakolaisryhmän vuonna 1973 ja alkoi vastaanottaa pakolaisia UNHCR:n pyynnöstä vuonna 1979. Aluksi pakolaisia otettiin maahan ad hoc -periaatteella. Suomi allekirjoitti vuonna 1985 sopimuksen, jonka mukaan se osallistuu UNHCR:n uudelleensijoittamisohjelmaan ja vastaanottaa pakolaisia vuosittain.				
<i>Uudelleensijoittamisen maantieteelliset painotukset vuosina 2011–2016</i>	Vuosina 2011–2015 Suomeen uudelleensijoitetut pakolaiset ovat olleet Myanmarin (Burman) kansalaisia Thaimaasta, sudanilaisia Egyptistä, Kongon demokraattisen tasavallan kansalaisia Ruandasta, Malawista ja Sambiasta, afganistanilaisia Iranista ja viime aikoina syyrialaisia Libanonista ja Jordaniasta. Vuoden 2016 kiintiö on kohdennettu syyrialaisille, jotka valitaan suurimmaksi osaksi Turkista, mutta myös Libanonista, Jordaniasta ja Pohjois-Afrikasta.				
<i>Onko uudelleensijoittamisohjelmiin sisältynyt vuosina 2011–2016 seuraavien maiden kansalaisia?</i>	Pohjois-Afriikka <sup>12</sup>	Saharan eteläpuolinen Afrikka <sup>13</sup>	Lähi-itä <sup>14</sup>	Muut Aasian alueet	Etelä- ja Pohjois-Amerikka
	Ei	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Ei (joitain hätätapauksia lukuun ottamatta)
<i>Onko uudelleensijoitetun henkilön oltava UNHCR:n tai kolmannen maan pakolaiseksi tunnustama henkilö?</i>	Käytännössä Suomi on vuodesta 1979 lähtien uudelleensijoittanut vain sellaisia kiintiöpakolaisia, jotka UNHCR on tunnustanut pakolaisiksi. Suomi voi kuitenkin ulkomaalaislain mukaan myöntää uudelleensijoittamispaikan pakolaiskiintiössään myös muille ulkomaalaisille, jotka tarvitsevat kansainvälistä suojelua. Tällaisessa tapauksessa suomalaiset viranomaiset määrittävät pakolaisaseman itse.				
	Ulkomaalaislain 93 pykälän mukaisesti hallitus voi myös päättää ulkomaalaisten ottamisesta Suomeen erityisellä humanitaarisella perusteella tai kansainvälisten velvoitteiden täyttämiseksi. Tätä pykälää ei ole kuitenkaan sovellettu käytännössä.				
<i>Arvioidaanko jäsenvaltiosanne uudelleen UNHCR:n uudelleensijoittamista koskeva arvio?</i>	Maahanmuuttovirasto arvioi kaikkien UNHCR:n Suomeen uudelleensijoitettavaksi ehdottamien pakolaisten kansainvälisen suojelun ja uudelleensijoittamisen tarpeen. Arviointi tehdään valintamatkan haastatteluiden ja pakolaisen asiakirjojen perusteella ennen uudelleensijoittamispäätöstä.				

<sup>12</sup> Katso YK:n maantieteellinen jako osoitteessa <http://unstats.un.org/unsd/methods/m49/m49regin.htm#africa>.

<sup>13</sup> Koko Afrikka Pohjois-Afrikkaa lukuun ottamatta YK:n maantieteellisen jaon mukaisesti (katso edellinen alaviite).

<sup>14</sup> Arabiemiirikunnat, Bahrain, Irak, Iran, Israel, Jemen, Jordania, Kuwait, Libanon, Oman, palestiinalaisalueet, Qatar, Saudi-Arabia, Syyria, Turkki.

Kysymys	Vastaus
<i>Onko jäsenvaltiossanne asetettu vuosittainen tai monen vuoden kiintiö uudelleensijoittamiselle?</i>	Suomella on vuosittainen kiintiö. Vuosina 2011–2016 kiintiö on ollut 750 henkilöä vuodessa, poikkeuksena vuodet 2014 ja 2015, jolloin hallitus päätti 300 hengen lisäkiintiöstä. 100 hengen hätätapauskiintiö sisältyy vuosittaiseen kiintiöön.
<i>Miten kiintiö määritetään?</i>	Vuosikiintiötä koskeva päätöksenteko alkaa UNHCR:n Suomelle tekemästä kiintiön kohdentamisesityksestä sekä UNHCR:n ja sisäministeriön välisistä neuvotteluista. Sisäministeriö päättää pakolaiskiintiön kohdentamisesta neuvoteltuaan ensin ulkoasiainministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön kanssa. Tällä päätöksellä määritellään Suomeen valittavien pakolaisten maantieteellinen sijainti, kansalaisuudet, kullakin alueelta otettavien pakolaisten määrä sekä uudelleensijoitettavien kiireellisten ja hätätapausten määrä. 100 pakolaisen hätäkiintiö sisältyy vuosittaiseen 750 pakolaisen kiintiöön. Eduskunta hyväksyy vuosikiintiön yhdessä valtion budjetin kanssa.
<i>Onko uudelleensijoitettujen pakolaisten todellinen määrä ollut merkittävästi erilainen kuin määritetty kiintiö vuosina 2011–2015?</i>	Kiintiö ja toteutunut uudelleensijoitettujen pakolaisten määrä eivät ole koskaan poikenneet toisistaan merkittävästi. Joskus kiintiö ei täyty, koska pakolaiset eivät tule haastatteluihin tai he kieltäytyvät uudelleensijoittamisesta Suomeen. Joissain tapauksissa kielteinen päätös on tehty turvallisuussyistä tai sen vuoksi, että pakolaisen kotoutumispotentialissa on nähty merkittäviä puutteita. Joskus hätätapausten varattu kiintiö ei täyty, koska ehdotetut pakolaiset eivät täytä Suomeen uudelleensijoittamiselle määritettyjä edellytyksiä tai koska saatavilla ei ole sellaista sairaanhoitoa, jota kyseiset, vakavasti sairaat henkilöt tarvitsivat.

## 2.2. Lähtöä edeltävä aika ja lähtö

### Q5. Lähtöä edeltävän vaiheen ja lähtövaiheen toimijat sekä näiden vastualueet

Toimi	Vastuullinen viranomainen/toimija	Vastuualueiden kuvaus
Kansallisen uudelleensijoittamisohjelman poliittinen suunnittelu (tavoitteet, maantieteellinen painopiste, prioriteetit jne.)	Sisäministeriö yhdessä ulkoasiainministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön kanssa	Vuositista pakolaiskiintiön kohdentamista koskeva poliittinen päätöksenteko alkaa UNHCR:n Suomelle tekemästä kiintiön kohdentamisesityksestä ja UNHCR:n ja sisäministeriön välisistä neuvotteluista. Sisäministeriö valmistelee yhteistyössä ulkoasiainministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön kanssa esityksen hallitukselle pakolaiskiintiön alueellisesta kohdentamisesta. Sisäministeriö on vastuussa lopullisen kohdentamispäätöksen tekemisestä.
Uudelleensijoitettavaksi esitetävän henkilön määrittäminen	UNHCR	Uudelleensijoitettavat henkilöt ovat UNHCR:n pakolaisiksi tunnustamia henkilöitä. UNHCR määrittää pakolaiset, joita esitetään uudelleensijoitettavaksi Suomeen. UNHCR lähettää Maahanmuuttovirastolle pakolaisten henkilötietolomakkeet (Resettlement Registration Form, RRF), jotka sisältävät pakolaisen tai pakolaisen perheen henkilötiedot ja pakolaiskertomuksen. <sup>15</sup>
Uudelleensijoitettavan henkilön ensimmäinen valinta	Maahanmuuttovirasto, Suojelupoliisi ja kansalliset kotoutumisen asiantuntijat (ELY-keskusten tai kuntien edustajat)	Kun UNHCR on valinnut Suomeen uudelleensijoitettavaksi esitettävät pakolaiset, Maahanmuuttovirasto järjestää ennen matkaa tapaamisia, joissa Maahanmuuttovirasto, suojelupoliisi ja kansalliset kotoutumisen asiantuntijat käyvät läpi UNHCR:n lähettämät asiakirjat ja arvioivat tapauksia. Tässä vaiheessa voidaan tehdä esivalinta, mutta yleensä kaikki UNHCR:n esittämät henkilöt haastatellaan.  Matkan aikana valmistellaan alustava luettelo Suomeen valittavista henkilöistä. Valintamatkan loppuun luettelo toimitetaan UNHCR:n paikallistoimistolle. Osa tapauksista saattaa vaatia lisäselvitystä tässä vaiheessa.
Turvallisuusselvitys	Suojelupoliisi (Supo)	Suojelupoliisi arvioi tapaukset mahdollisten turvallisuusuhkien kannalta. Turvallisuuteen liittyvistä seikoista keskustellaan myös valintamatkojen aikana tehtävissä haastatteluissa. Suojelupoliisi antaa oman lausuntonsa pakolaistapauksista.
Suomelle esitettyjen pakolaisten haastattelut	Maahanmuuttovirasto, Suojelupoliisi ja kansalliset kotoutumisen asiantuntijat	Maahanmuuttoviraston ja suojelupoliisin edustajista ja kansallisista kotoutumisen asiantuntijoista koostuva delegaatio tekee haastattelut. Haastattelun suorittaa kolmihenkinen tiimi, jossa on yksi haastattelija kullakin osallistujataholta. Kukin taho arvioi pakolaisesityksen eri osa-alueita haastattelun aikana. Maahanmuuttovirasto on vastuussa suojelun, poissulkemisen ja uudelleensijoittamistarpeen arvioinnista. Suojelupoliisi käsittelee turvallisuuteen liittyvät asiat. Kotoutumisen asiantuntijat tarkastelevat esimerkiksi pakolaisten koulutus-, työ- ja sairaushistoriaa arvioidakseen heidän kotoutumispotentialinsa. Kotoutumisen kannalta olennaisten tietojen keräämiseen on laadittu erillinen lomake. <sup>16</sup>

<sup>15</sup> Vuoden 2016 kiintiöön valittujen pakolaisten osalta myös Turkin viranomaiset ovat mukana tunnistamassa pakolaisia heidän uudelleensijoittamiseen Eurooppaan. Lisätietoja kohdassa Q6.

<sup>16</sup> Vuosina 2010–2015 asiakirjojen perusteella valittujen pakolaisryhmien osalta noudatettiin samaa menettelyä: Maahanmuuttoviraston ja Suojelupoliisin edustajat sekä kansalliset kotouttamisasiantuntijat arvioivat esityksen eri osa-alueita.

Terveystarkastukset	IOM	Suomen ja IOM:n välisen sopimuksen mukaan IOM ei tee Suomeen tuleville pakolaisille yleistä terveystarkastusta ennen lähtöä. IOM tarjoaa tapauskohtaista tukea terveyteen liittyvissä asioissa, jos henkilöllä on sairaushistoriaa tai jos hänellä on akuutti sairaus. Ennen lähtöä IOM varmistaa, että pakolaiset ovat matkustuskunnossa, ja järjestää tarvittaessa terveydenhoitoa. Myös tilanteissa, joissa pakolaisleirillä on esiintynyt esimerkiksi tuberkuloosia, Maahanmuuttovirasto saattaa pyytää, että IOM suorittaa yleisen seulonnan Suomeen matkustaville pakolaisille.
Päätös uudelleensijoitettavan henkilön lopullisesta valinnasta	Maahanmuuttovirasto	<p>Maahanmuuttovirasto tekee lopullisen valinnan ottaen huomioon suojelupoliisin ja kotoutumisen asiantuntijoiden lausunnot.</p> <p>Hätätapausten osalta Maahanmuuttovirasto perehtyy asiakirjoihin ja arvioi suojelun ja uudelleensijoittamistarpeen sekä kotoutumiseen liittyvät asiat (Maahanmuuttovirasto voi myös neuvotella kotoutumisiasiantuntijan kanssa). Maahanmuuttovirasto pyytää lausunnon suojelupoliisilta ennen päätöksen tekemistä. Tarvittaessa Maahanmuuttovirasto neuvottelee lääkärin kanssa pakolaisen terveydentilasta.</p> <p>Pakolaiskiintiössä Suomeen otetun ulkomaalaisen oleskeluluvan myöntämispäätöksistä ei voi valittaa. Yleensä kerran hylättyä tapusta ei oteta enää käsittelyyn uudelleen. Tapaus voidaan käsitellä uudelleen vain, jos pakolaisen taustasta tai olosuhteista saadaan uutta merkittävää tietoa.</p>
Lähtöä edeltävät toimet	Suomen edustustot IOM UNHCR	<p>Suomen edustustot vastaanottavat oleskelulupakortit ja toimittavat ne edelleen paikalliselle IOM:n toimistolle. Jos pakolaisella ei ole voimassaolevaa matkustusasiakirjaa, Suomen edustusto myöntää Laissez-Passer-asiakirjan Suomeen matkustamista varten. Edustusto voi myös antaa tietoa perheen yhdistämisestä. Joissain tapauksissa (esimerkiksi hätätapausten kohdalla) Punaisen Ristin kansainvälinen komitea (ICRC) voi myöntää matkustusasiakirjat.</p> <p>IOM hoitaa Maahanmuuttoviraston pyynnöstä pakolaisten matkajärjestelyt. IOM antaa pakolaisille tietoja matkasta, esimerkiksi lentoaikatauluista ja sallituista matkatavaroista.</p> <p>Matkajärjestelyvastuunsa lisäksi IOM auttaa pakolaisia poistumis- ja kauttakulkulupien ja tarvittavien matkustusasiakirjojen hankkimisessa ja maastalähtömuodollisuuksissa. IOM säilyttää pakolaisten oleskelulupakortit ja kulkulupa-asiakirjat pakolaisten Suomeen lähtöön saakka. Maahanmuuttovirasto korvaa pakolaisten matkakustannukset IOM:lle kansallisesta budjetista.</p> <p>Paikallinen UNHCR:n toimisto välittää tiedot Maahanmuuttoviraston päätöksestä pakolaisille. Joissain maissa pakolaiset saattavat joutua hakemaan kansallisen passin ennen kuin heidän annetaan lähteä maasta. UNHCR voi avustaa heitä tässä.</p>
Lähtö ja matka	IOM	Lähdön koittaessa IOM tarkastaa pakolaisten henkilöllisyyden sekä auttaa heitä maastalähtömuodollisuuksissa ja koneeseen nousemisessa. IOM:n henkilöstö on kauttakululentokentällä auttamassa pakolaisia kauttakulkumuodollisuuksissa ja saattamassa heidät lähtöportille. IOM voi tarvittaessa tarjota myös muunlaista apua, esimerkiksi välipalaa tai lisävaatetusta.
Tiedottaminen valituille henkilöille (ennen lähtöä)	Suomen valintalegaatio Suomen edustustot IOM	Valintamatkan aikana Suomen delegaatio järjestää tiedotustilaisuuksia Suomelle esitetyille pakolaisille. Tilaisuuksissa annetaan yleistietoja Suomesta. Pääosa yleistiedoista annetaan kuitenkin IOM:n kulttuuriorientaatiokoulutuksessa (katso alla). Koska IOM on vastuussa matkajärjestelyistä, se antaa pakolaisille tietoja matkasta. Matkustukseen liittyen annetaan ohjeistusta, vaikka kulttuuriorientaatiota ei annettaisikaan.
Kulttuuriorientaatio valituille henkilöille (ennen lähtöä)	Maahanmuuttovirasto ja IOM	<p>Kulttuuriorientaatiokoulutusta tarjotaan lähiopetuksena mahdollisimman monelle kiintiöpakolaiselle. IOM oli vastuussa Suomen kulttuuriorientaatiokoulutuksesta vuosina 2001–2010. Vuosina 2011 ja 2012 Suomella ei ollut kulttuuriorientaatiotosopimusta minkään tahon kanssa. Vuosina 2013–2015 Kirkon Ulkomaanapu toteutti kulttuuriorientaation.</p> <p>Nykyään Maahanmuuttovirasto ja IOM järjestävät yhdessä kattavan kulttuuriorientaatiokoulutuksen hyväksytyille pakolaisille ennen heidän matkustamistaan Suomeen. Koulutus tapahtuu ensimmäisessä turvapaikkamaassa. Kattava kulttuuriorientaatiokoulutus kestää noin kolme päivää. Koulutuksen lisäksi Suomi tarjoaa pakolaisille majoituksen, ateriat, lastenhoitoapua, kuljetuksen koulutuspaikalle ja muuta tarvittavaa hoitoa, tukea ja apua. Pakolaisille annetaan tietoa Suomen kielestä, yhteiskunnasta, kulttuurista, koulutuksesta, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmistä sekä työllistymismahdollisuuksista. Koulutukseen sisältyy harjoituksia, joilla pyritään kehittämään pakolaisen kykyä sopeutua, pärjätä ja tehdä yhteistyötä uudessa yhteiskunnassa ja kulttuurissa. Nykyisen opetus suunnitelman mukaista koulutusta on tarjottu vuodesta 2013 lähtien useimmissa niistä maista, joista Suomi on valinnut pakolaisia. Lisäksi pakolaisille tarjotaan itseopiskelumateriaalia ja kaikille avointa verkkopalvelua (katso alla).</p> <p>Kulttuuriorientaatiokoulutusta ei ole saatavilla hätätapauksena valituille, koska kyseessä on yksittäisiä henkilöitä tai perheitä, jotka saattavat oleskella missä päin maailmaa tahansa. He voivat kuitenkin hyödyntää verkkopalvelua ja itseopiskelumateriaalia.</p>

Verkkopohjainen kulttuuriorientaatio	Maahanmuuttovirasto	Lähiopetuksen lisäksi kulttuuriorientaatiota on tarjolla myös verkkopalveluna osoitteessa <a href="http://www.movingtofinland.fi">www.movingtofinland.fi</a> . Verkkosivuilla on perustietoa Suomen yhteiskunnasta ja arkielämästä. Lisäksi siellä on suomen perussanastoa. Sivusto on laadittu erityisesti kiintiöpakolaisille, mutta myös muut maahanmuuttajat voivat hyötyä siitä. Suomen lisäksi tietoa on tarjolla myös englanniksi, ranskaksi, arabiaksi, farsiksi, burmaksi ja kurdiksi. Sivustoa voi käyttää myös mobiililaitteilla.
--------------------------------------	---------------------	--

#### Q6. Uudelleensijoitettavien pakolaisten henkilöllisyyden määrittäminen

Normaalissa uudelleensijoittamismenettelyssä UNHCR määrittää uudelleensijoitettavien henkilöiden henkilöllisyyden, todentaa heidän asiakirjansa ja valmistele pakolaisten henkilötietolomakkeet (Resettlement Registration Form, RRF). Myös oleskelumaa saattaa myöntää pakolaisille henkilöllisyysasiakirjat. Maahanmuuttovirasto perehtyy UNHCR:n toimittamiin asiakirjoihin. Henkilöt haastatellaan valintamatkan aikana, heidän henkilöllisyydestään esitetään lisäkysymyksiä ja kaikki RRF-asiakirjan ristiriitaisuudet tarkistetaan. Myös kaikki mahdolliset pakolaisten asiakirjat tarkistetaan (passit, henkilökortit ja syntymätodistukset). Pakolaisten biometriset tiedot (sormenjäljet, kuvat ja allekirjoitukset) tallennetaan sähköiseen asiankäsittelyjärjestelmään (UMA) valintamatkan aikana. Suojelupoliisi noudattaa omia

tunnistamismenettelyjään. Asiakirjaperusteisessa valinnassa käytetään UNHCR:n määrittämiä henkilötietoja. Joskus Maahanmuuttovirasto voi esittää lisäkysymyksiä UNHCR:lle pakolaisen henkilötietoja koskien. Suojelupoliisilta pyydetään lausunto myös hätätapausten kohdalla.

Vuoden 2016 Turkista Suomeen valittavien kiintiöpakolaisten määrittäminen poikkeaa edellä mainitusta. Turkin viranomaiset rekisteröivät pakolaiset ja välittävät tiedon edelleen UNHCR:lle. RRF-asiakirjan sijaan UNHCR valmistele HTPF-lomakkeen (Humanitarian Transfer Programme Form), johon kirjataan vain perustietoja pakolaisista. Tämän vuoksi valintadelegaation on tehtävä yksityiskohtaisempia haastatteluja kuin aiemmin.

#### Q7. Uudelleensijoitettavan henkilön valintamenettely

Menetelmä	Onko menetelmä käytössä? (kyllä/ei)	Lisätietoja
Valintamatkat kolmanteen maahan	Kyllä	Suurin osa kiintiöpakolaisista valitaan valintamatkoilla. Maahanmuuttovirasto hoitaa järjestelyt paikallisen UNHCR:n tai IOM:n kanssa, joka tarjoaa tilat haastatteluihin ja aikatauluttaa ne. <sup>17</sup> Suomen valintadelegaatio muodostuu Maahanmuuttoviraston ja suojelupoliisin edustajista sekä kansallisista kotoutumisen asiantuntijoista. Valintamatkat kestävät yleensä kymmenestä päivästä kahteen viikkoon.
Jos valintamatkoja tehdään, a) kuinka usein niitä tehdään ja b) tehdäänkö niitä kaikkiin maihin, joista henkilöitä valitaan?	a) Suomi on tehnyt vuosittain keskimäärin 2–4 valintamatkaa. b) Yleensä kiintiöpakolaiset haastatellaan valintamatkoilla. Hätätapaukset valitaan asiakirjojen perusteella. Vuosina 2010–2015 myös Ruandasta ja Afrikan eteläosista (Malawista ja Sambiasta) tulleet kongolaiset (Kongon demokraattinen tasavalta) valittiin asiakirjojen perusteella.	
Henkilökohtaiset, paikan päällä tehdyt haastattelut	Kyllä	Maahanmuuttoviraston ja suojelupoliisin edustajista sekä kansallisista kotoutumisen asiantuntijoista (ELY-keskuksen tai kunnan edustaja) koostuva delegaatio tekee haastattelut valintamatkoilla. Haastattelun suorittaa kolmihenkinen tiimi, jossa on yksi haastattelija kultakin osallistujataholta. Jokainen tapaus haastatellaan erikseen. Kukin yksittäinen tapaus voi käsittää yhden henkilön tai kokonaisen perheen. Tietyistä arkaluontoisista asioista saatetaan keskustella vain perheenpään tai päähakijan läsnä ollessa.
Asiakirjaperusteinen valinta (UNHCR:n asiakirjat)		100 hätätapausta valitaan vuosittain asiakirjojen perusteella. Vuosina 2010–2015 myös Ruandasta ja Afrikan eteläosista tulleet kongolaiset (Kongon demokraattinen tasavalta) valittiin asiakirjojen perusteella.
Video-/puhelinhaastattelut	Ei	Ei käytetä.

<sup>17</sup> Ennen vuotta 2014 UNHCR huolehti matkajärjestelyistä ja myös haastattelujärjestelyistä. Vuodesta 2014 lähtien IOM on ollut vastuussa valintamatkaan liittyvien palveluiden tarjoamisesta.

Menetelmä	Onko menetelmä käytössä? (kyllä/ei)	Lisätietoja
Neuvottelut UNHCR:n ja/tai IOM:n kanssa	Kyllä	Ennen ja jälkeen valintamatkan Maahanmuuttovirasto on yhteydessä UNHCR:n päätoimistoon ja paikallistoimistoon kyseisiä pakolaisia koskien. Valintadelegaatio voi keskustella UNHCR:n kanssa myös matkan aikana. Maahanmuuttovirasto neuvottelee myös matkan käytännön järjestelyistä vastaavan osapuolen kanssa (UNHCR tai IOM). Maahanmuuttovirasto on valintamatkan jälkeen yhteydessä Suomen IOM:n toimistoon pakolaisten matkajärjestelyistä. Kun kyseessä on asiakirjaperusteinen valinta, Maahanmuuttovirasto ottaa yhteyttä UNHCR:n päätoimistoon Geneveen ja Suomen IOM:ään.
Neuvottelut EASON kanssa	Ei	Suomella ei ole toistaiseksi ollut yhteistyötä EASON kanssa uudelleensijoittamiseen liittyen.
Neuvottelut kansalaisyhteiskunnan/kansalaisjärjestöjen kanssa valintakriteereistä	Ei	Kansalaisyhteiskunta/kansalaisjärjestöt eivät osallistu valintaprosessiin.
Neuvottelut uudelleensijoitetun henkilön oleskelumaan viranomaisten kanssa	Kyllä/ei	Pakolaisten oleskelumaasta riippuen IOM voi joutua neuvottelemaan paikallisten viranomaisten kanssa maastapoistumisviisumista, maastapoistumisveroista tai matkustusasiakirjoista. Joskus Suomen delegaatio on kohteliaisuussyistä kutsuttu tapaamaan paikallisten viranomaisten edustajia.
Tulkkijärjestelyt haastatteluissa	Kyllä	UNHCR tai IOM järjestää tulkit haastatteluihin.

### Q8. Uudelleensijoittamisessa käytettävät valintakriteerit

Uudelleensijoittamisen valintakriteerit on määritelty ulkomaalaislain 92 pykälässä. Tarkemmat, uudelleensijoittamista tarvitsevien haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien kriteerit on määritetty hallituksen esityksessä eduskunnalle ulkomaalaisiksi (HE 28/2003), ja ne noudattavat UNHCR Resettlement Handbookin uudelleensijoittamiskriteerit. Suomessa ei kuitenkaan ole erillistä kiintiötä haavoittuvassa asemassa olevia ryhmiä varten.

Ensimmäinen ja tärkein edellytys uudelleensijoittamiselle on henkilön kansainvälisen suojelun tarve kotimaahansa nähden. Kun määritellään kansainvälisen suojelun tarvetta, tulisi ottaa huomioon samat seikat kuin turvapaikkamenettelyssä, eli pelko joutua vainotuksi rodun, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisten mielipiteiden vuoksi. Valinnassa priorisoidaan niitä pakolaisia, joilla on suurempi riski tulla vainotuksi.

Toinen edellytys on, että henkilö on uudelleensijoittamisen tarpeessa ensimmäisestä turvapaikkamaasta. Uudelleensijoittamistarve on ilmeinen, jos henkilöä uhkaa palauttaminen alkuperämaahan tai mielivaltaisen pidätys tai vankeus ensimmäisessä turvapaikkamaassa. Väkivallan ja kidutuksen uhreja ja terveydellisistä syistä uudelleensijoittamista tarvitsevia henkilöitä harkitaan myös uudelleensijoitettaviksi. Naiset, erityisesti perheettömät naiset tai yksinhuoltajat, ovat usein haavoittuvammassa asemassa kuin

muut ulkomaalaisryhmät turvapaikkamaassa, koska heillä ei ole sosiaalisia tai etnisiä verkostoja. Huomiota kiinnitetään myös perheen yhtenäisyyteen (pyritään sijoittamaan perhekokonaisuuksia) ja lasten, nuorten ja iäkkäiden pakolaisten erityistarpeisiin.

Kolmas edellytys valinnalle on, että vastaanoton ja kotoutumisen edellytykset on arvioitu. Painopiste on henkilön kyvyssä ja motivaatiossa kotoutua Suomen yhteiskuntaan. Kun valitaan uudelleensijoitettava pakolaisryhmä, kiinnitetään huomiota myös ryhmän tasapainoon eli siihen, että ryhmään kuuluu perheitä, haavoittuvassa asemassa olevia ryhmiä ja yksilöitä, jotka voivat toimia tukihenkilöinä eli auttaa ryhmän muita jäseniä kotoutumaan uuteen yhteiskuntaan. Pakolaisten valinnassa otetaan myös huomioon, onko Suomessa heidän perheenjäseniään tai saman etnisen ryhmän edustajia. Vaikka Suomi pyrkii pakolaisryhmien sijoittamisessa jatkuvuuteen, Suomi ei valikoi pakolaisia tietyn etnisen taustan, uskonnon tai kansalaisuuden perusteella.

Uudelleensijoittamista voidaan harkita myös sellaisten pakolaisten osalta, jotka eivät tarvitse uudelleensijoittamista välittömän suojelun takia, mutta joilla on vaikeuksia asettua turvapaikkamaahansa kulttuurisen, sosiaalisen, uskonnollisen ja koulutuksellisen taustansa vuoksi. Tällaisissa tapauksissa lisävaatimuksena on kuitenkin, että kiintiössä on tilaa.

**Q9. Poissulkeminen ja muut valintaan kielteisesti vaikuttavat seikat****Poissulkeminen - 12 artikla, Määritelmädirektiivi 2011/95/EU**

1. Pakolaisasema jätetään myöntämättä kolmannen maan kansalaiselle tai kansalaisuudettomalle henkilölle, jos: (a) hän kuuluu Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D kohdan soveltamisalaan ja saa suojelua tai apua muilta Yhdistyneiden Kansakuntien elimiltä tai toimistoilta kuin Yhdistyneiden Kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetulta. Kun tällainen suojelu tai apu on jostain syystä lakanut ilman, että tällaisen henkilön asemaa olisi lopullisesti ratkaistu Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokouksen hyväksymien asiaa koskevien päätöslauseلمien mukaisesti, tällainen henkilö on suoraan oikeutettu tämän direktiivin mukaisiin etuihin; b) hänellä on sen valtion, johon hän on asettunut asumaan, toimivaltaisten viranomaisten tunnustamat tämän valtion kansalaisuuteen liittyvät oikeudet ja velvollisuudet tai niitä vastaavat oikeudet ja velvollisuudet.

2. Pakolaisasema jätetään myöntämättä kolmannen maan kansalaiselle tai kansalaisuudettomalle henkilölle, jos on vakavaa aihetta epäillä, että hän on: a) tehnyt rikoksen rauhaa vastaan, sotarikoksen tai rikoksen ihmisyyttä vastaan, siten kuin nämä rikokset on määritelty asiaankuuluviissa kansainvälisissä sopimuksissa; b) tehnyt törkeän muun kuin poliittisen rikoksen turvapaikkamaan ulkopuolella ennen kuin hänet otettiin maahan pakolaisena eli ennen pakolaisaseman myöntämiseen perustuvan oleskeluluvan myöntämishetkeä; erityisen raa'at teot voidaan luokitella törkeiksi muiksi kuin poliittisiksi rikoksiksi, vaikka niillä väitettäisiin olleen poliittiset päämäärät; c) syyllistynyt Yhdistyneiden Kansakuntien tarkoituksien ja periaatteiden vastaisiin tekoihin Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan johdanto-osassa sekä 1 ja 2 artiklassa esitetyn mukaisesti.

3. Edellä olevaa 2 kohtaa sovelletaan henkilöihin, jotka yllyttävät siinä mainittuihin rikoksiin tai tekoihin tai muulla tavoin osallistuvat niiden suorittamiseen.

Suomen lainsäädännössä poissulkeminen määritellään samalla tavalla kuin Geneven yleissopimuksessa ja edellä mainitussa määritelmädirektiivissä. Ulkomaalaislain 87 pykälän mukaan turvapaikka jätetään antamatta ulkomaalaiselle, joka jo saa suojelua tai joka on tehnyt tai jonka on perusteltua aihetta epäillä tehneen rikoksen rauhaa vastaan, sotarikoksen tai rikoksen ihmiskuntaa vastaan, sellaisia rikoksia koskevien kansainvälisten sopimusten määritelmien mukaisesti; törkeän muun kuin poliittisen rikoksen Suomen ulkopuolella ennen kuin hän tuli Suomeen pakolaisena; taikka Yhdistyneiden kansakuntien tarkoituksien ja periaatteiden vastaisen teon.

Kun pakolaisia valitaan uudelleensijoitettavaksi, on lisäksi varmistettava, että oleskeluluvan myöntämiselle ei ole ulkomaalaislain 36 pykälän mukaisia esteitä. Kyseisen pykälän mukaan oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos ulkomaalaisen katso-

taan vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita. Maahanmuuttovirasto ja suojelupoliisi arvioivat edellä mainittuja kriteerejä valintamatkan aikana ja asiakirjatapauksia tarkastellessaan. Kotoutumisasiantuntijat arvioivat myös pakolaisen kotoutumispotentialiin liittyviä kriteereitä (hätätapauksiin liittyen tämän arvioinnin tekee Maahanmuuttovirasto). Kotoutumispotentialin puute ei yksistään ole uudelleensijoittamisen este, jos muut tekijät, kuten kansainvälisen suojelun tai uudelleensijoittamisen tarve, puoltavat tiettyjen pakolaisten valintaa. Kaikki pakolaistapaukset arvioidaan erikseen. Turvallisuuteen ja kotoutumiseen liittyvien seikkojen lisäksi valinnassa kiinnitetään huomiota lapsen etuun. Mikäli pakolaisperheessä on lapsen huoltajuuteen liittyviä epäselvyyksiä, Maahanmuuttovirasto pyytää UNHCR:ltä lapsen edun arviointia.<sup>18</sup>

**Q10. Menettely päätöksen jälkeen**

Maahanmuuttovirasto tekee uudelleensijoittamista koskevan lopullisen päätöksen tavallisesti kahden kuukauden kuluessa valintamatkasta. Erittäin kiireellisten hätätapausten kohdalla päätös tehdään viiden arkipäivän kuluessa ja kiireellisissä tapauksissa niin pian kuin mahdollista. Maahanmuuttovirasto myöntää oleskelulupakortit valituille pakolaisille. Pakolaisen tiedot, kuva, sormenjäljet ja allekirjoitus tallennetaan sähköiseen tietojärjestelmään (UMA), eli ulkomaalaisrekisteriin. Koko prosessi on sähköinen: päätös tehdään UMA-järjestelmässä, ja oleskelulupakortit myönnetään järjestelmässä ja toimitetaan suoraan asiaankuuluvalla Suomen edustustolle. Cog-

nos-tilastojärjestelmä laatii luettelon hyväksytyistä pakolaisista ja heidän olennaisista tiedoistaan. Koska jokaisen pakolaistapauksen edistyminen tallennetaan järjestelmään, milloin tahansa voidaan tarkistaa, kuinka monta hyväksyttyä pakolaista on jo saapunut Suomeen, keiden matkajärjestelyt on jo hoidettu ja ketkä vielä odottavat kuntapaikkaa. Tilastotietoja on saatavilla myös pakolaisia vastaanottavista kunnista ja keskimääräisestä odotusajasta päätöksen saamisesta Suomeen saapumiseen.

Myönteinen päätös lähetetään paikalliselle UNHCR:lle ja UNHCR:n päätoimistoon Geneveen sekä Suomen

<sup>18</sup> UNHCR: Best Interests Assessment (BIA) tai Best Interests Determination (BID)

Punaiselle Ristille ja asiaankuuluvalla Suomen edustustolle. Kielteinen päätös lähetetään UNHCR:lle. UNHCR välittää pakolaisille tiedon päätöksestä. Kyseisessä maassa tai turvapaikkamaan läheisyydessä oleva Suomen lähetystö antaa oleskelulupakortit IOM:lle ja myöntää tarvittaessa pakolaisille matkustusasiakirjat.

Maahanmuuttovirasto määrittää uudelleensijoittamisen kohdekunnat yhdessä alueellisten viranomaisten kanssa (lisätietoja kohdassa Q16). Matkajärjestelyitä ei tehdä ennen kuin kunta vahvistaa, että se on löytänyt kyseisille pakolaisille asunnon. Tämän jälkeen Maahanmuuttovirasto pyytää, että IOM tekee matkajärjestelyt. IOM huolehtii lentojen varaamisesta

ja muista logistisista järjestelyistä ja on vastuussa pakolaisten oleskelulupakorteista ja kulkuluvista. IOM ilmoittaa Suomen Punaiselle Ristille ja Maahanmuuttovirastolle, kun lennot on varattu. Odotusaika valinnasta Suomeen saapumiseen vaihtelee. Jotkut pakolaiset pääsevät matkustamaan Suomeen neljän kuukauden kuluttua päätöksestä, kun taas toiset joutuvat odottamaan yli vuoden.

Suomen Punainen Risti ja joskus myös kuntien edustajat ottavat pakolaiset vastaan Helsinki-Vantaan lentoasemalla. Rajavartiolaitos rekisteröi pakolaiset saapumisen yhteydessä. Kunnat ovat vastuussa pakolaisten sijoittamisesta asuntoihin ja alkuvaiheen kotouttamistoimista.

### Q11. Matkajärjestelyt

Kun kuntapaikka ja asunto on löydetty, Maahanmuuttovirasto lähettää IOM:lle pyynnön huolehtia kyseessä olevan pakolaisen tai pakolaisperheen matkajärjestelyistä mainiten samalla aikaisimman päivän, jolloin kunta on valmis vastaanottamaan pakolaisen tai pakolaisperheen. IOM etsii sopivimman matkareitin ja varaa lentoliput. IOM:llä on sopimuksia tiettyjen lentoyhtiöiden kanssa, joten lentoja on helpompi siirtää tai peruuttaa. Suomeen matkustavat pakolaiset lentävät tavallisilla reittilennoilla, joskin IOM voi myös tarjota tarvittaessa tilauslentoja. Jatkoysteys Suomeen järjestetään sellaisessa maassa, jossa IOM:n henkilöstöllä on mahdollisuus auttaa pakolaisia lentokenttämuodollisuuksissa. IOM varaa maan sisäiset lennot, jos niitä tarvitaan joko lähtömaassa tai Suomessa. IOM järjestää myös maakuljetuksen Suomessa (yleensä linja-autokuljetuksen). IOM voi tiedottaa lentoyhtiötä pakolaisen erityisruokavaliosta tai muista tarpeista, ja järjestää välipalaa pitkille matkoille.

IOM voi järjestää pakolaiselle terveydellisistä syistä tarvittavan saattajan. Maahanmuuttovirasto ilmoittaa IOM:lle mahdollisesta saattajan tarpeesta samalla, kun se pyytää tekemään matkajärjestelyt. Myös IOM voi arvioida saattajan tarpeen ja pyytää Maahanmuuttoviraston hyväksynnän. Jos pakolaisen terveydentila sitä edellyttää, lääkäri tai sairaanhoitaja voi matkustaa hänen kanssaan. IOM:n oma tai paikalli-

nen lääkäri arvioi, tarvitseeko pakolainen saattajaa. Lääkärinlausunto lähetetään edelleen Maahanmuuttovirastoon ja mukaan liitetään tieto saattamisen kustannuksista. Mikäli lennon aikana tarvitaan lääketieteellisiä laitteita, niistä huolehtii joko lentoyhtiö tai IOM.

IOM voi järjestää tarvittaessa saattajan myös ei-lääketieteellisin perustein, jos matkustamassa on esimerkiksi suuri pakolaisryhmä, joka ei ole tottunut lentämiseen, tai jos pakolainen on iäkäs henkilö, jonka on vaikeaa kävellä pitkiä matkoja, tai jos vammaisen henkilö tarvitsee avustajaa. Raskaana olevat naiset eivät yleensä tarvitse saattajaa, mutta lentoyhtiö vaatii lääkärinlausunnon siitä, että kyseinen henkilö voi matkustaa. Yksin matkustavat alaikäiset, varsinkin pienemmät lapset, saattavat tarvita saattajan. Muussa tapauksessa lentoyhtiön henkilöstö on vastuussa alaikäisestä lennon aikana. On myös mahdollista, että alaikäisen saattajana toimii hänen Suomessa asuva perheenjäsenensä. Kaikkiin näihin järjestelyihin tarvitaan Maahanmuuttoviraston hyväksyntä.

Sijainnista riippuen IOM voi järjestää kuljetuksen pakolaisleiriltä lentokentälle, tarvittaessa myös ambulanssikuljetuksen. Joissain paikoissa UNHCR järjestää kuljetuksen tai pakolaiset saapuvat lentokentälle omin neuvoin.



## 2.3. Suomeen saapumisen jälkeinen vaihe ja kotoutuminen

### Q12a. Uudelleensijoitettujen pakolaisten ja muiden kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden kotouttamistoimenpiteet

Vuoden 2015 EMN -tutkimus ”Kansainvälistä suojelua saaneiden integrointi työmarkkinoille – Suomen kansallinen raportti” kuvaili turvapaikan ja toissijaista (tai humanitaarista) suojelua saaneiden henkilöiden kotouttamistoimenpiteitä.<sup>19</sup> Kotouttamista koskeva politiikka on Suomessa sama kaikille kansainvälistä suojelua saaville henkilöille. Valtio korvaa kunnille sekä uudelleensijoitettujen pakolaisten että muiden kansainvälistä suojelua saavien kotouttamisen kustannuksia maksamalla kiinteän vuosittaisen

summan henkeä kohden.<sup>20</sup> Menettely poikkeaa näiden kahden ryhmän välillä ainoastaan siinä, että uudelleensijoitettujen pakolaisten osalta korvauskausi on neljä vuotta, kun taas muiden kansainvälistä suojelua saavien osalta se on kolme vuotta. Periaatteessa molemmille ryhmille etsitään ja varmistetaan kuntapaikka. Koska kuntapaikoista on jatkuvasti pulaa, uudelleensijoitetut pakolaiset ovat etusijalla. Muutoin molempia ryhmiä kohdellaan tasavertaisesti kotouttamisasioissa ja julkisissa palveluissa.

### Q12b. Keskeiset toimijat Suomeen saapumisen jälkeen ja kotoutumisvaiheessa

Toimija	Vastuualueet
Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM)	Yleisvastuu kotouttamisen yleisestä kehittämisestä, ohjauksesta, seurannasta ja koordinoinnista on työ- ja elinkeinoministeriöllä.
Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö	Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö vastaa Suomessa asuvien maahanmuuttajien perusturvasta, hyvinvoinnista ja terveydestä.
Opetus- ja kulttuuriministeriö	Opetus- ja kulttuuriministeriö on vastuussa maahanmuuttajien koulutuksen kehittämisestä eri tasoilla sekä maahanmuuttajien kulttuuriin, urheiluun, nuorisopalveluihin ja uskontoon liittyvistä asioista.
Elinkeino-, liikenne-, ja ympäristökeskukset (ELY-keskus)	Suomessa on 15 alueellista ELY-keskusta, jotka toimivat työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla. ELY-keskukset ovat vastuussa alueellisista maahanmuutto- ja kotouttamisasioista. Ne tekevät sopimuksia kuntien kanssa pakolaisten ja muiden kansainvälistä suojelua saavien kuntiin sijoittamisesta. ELY-keskukset antavat myös paikallisille työ- ja elinkeinotoimistoille (TE-toimistoille) opastusta maahanmuuttoon ja kotouttamiseen liittyvissä asioissa.
Työ- ja elinkeinotoimistot (TE-toimistot)	ELY-keskukset ohjaavat ja valvovat TE-toimistojen toimintaa. Paikallisilla TE-toimistoilla on päävastuu työnhakijoiksi rekisteröityneiden aikuisten maahanmuuttajien, myös pakolaisten, kotouttamisesta. TE-toimistot ovat yhdessä ELY-keskusten kanssa vastuussa kotoutumista edistävien ja tukevien työllisyyspalveluiden järjestämisestä, sekä lukutaidon opettamisen ja peruskoulutuksen järjestämisestä niiden maahanmuuttajien osalta, jotka ovat rekisteröityneet työnhakijoiksi. TE-toimistot tekevät alkukartoituksen sekä kotoutumissuunnitelman ja organisoivat kotoutumiskoulutuksen, johon sisältyy suomen tai ruotsin opetusta. <sup>21</sup>
Kunnat	Kunnat ovat vastuussa oman kotouttamisohjelman laatimisesta, toteuttamisesta ja kehittämisestä sekä sen toteutumisen ja vaikutusten seurannasta. <sup>22</sup> Kunnat tarjoavat asukkaalleen, myös pakolaisille, erilaisia palveluita, kuten asumis-, terveys- ja koulutuspalveluita. Oppivelvollisuuskäisillä (6–17-vuotiailla) maahanmuuttajalapsilla on oikeus samaan perusopetukseen kuin Suomen kansalaisilla. Heillä on oikeus myös valmistavaan opetukseen, jonka aikana he opiskelevat suomea (tai ruotsia) ja muita aineita. Valmistava opetus kestää yleensä vuoden. Tämän jälkeen oppilas siirretään tavalliseen luokkaan. Kunnat ovat myös vastuussa kotoutumiskoulutuksen järjestämisestä niille pakolaisille, jotka eivät enää ole oppivelvollisuuskäisiä, mutta jotka eivät ole työnhakijoita. <sup>23</sup>

<sup>19</sup> Kyseisessä EMN:n tutkimuksessa kuvaillaan kotouttamispolitiikkaa ja -käytäntöjä työikäisten ja -kykyisten henkilöiden osalta. Kotouttamistoimia on kuitenkin määritelty myös aikuisille pakolaisille, jotka eivät ole työnhakijoita, ja alaikäisille pakolaisille.

<sup>20</sup> Lisätietoja valtion maksamista korvauksista on kohdassa Q19.

<sup>21</sup> Kotoutumiskoulutus kestää yleensä vuoden. Maahanmuuttajan oikeus kotoutumissuunnitelmaan on voimassa kolmen vuoden ajan. Aikaa voidaan tarvittaessa pidentää enintään kahdella vuodella.

<sup>22</sup> Kunnan kotouttamisohjelma sisältää suunnitelman, jossa käsitellään kotouttamista edistäviä ja tukevia toimia, palveluita, yhteistyötä ja vastuita sekä maahanmuuttajien tarpeiden huomioonottamista muiden julkisten palvelujen ja toimien suunnittelussa ja järjestämisessä. Ohjelma kattaa myös etnisen tasa-arvoisuuden, hyvien etnisten suhteiden edistämisen ja syrjinnän ehkäisemisen.

<sup>23</sup> Kaikille oppivelvollisuusiän ylittäneille maahanmuuttajille järjestetään suomen tai ruotsin kielen opetusta ja tarvittaessa luku- ja kirjoitustaidon opetusta.

Suomen Punainen Risti	<p>Suomen Punaisen Ristin henkilöstö ja/tai vapaaehtoistyöntekijät ovat jokaista pakolaisryhmää vastassa Helsinki-Vantaan lentoasemalla. Vapaaehtoistyöntekijät ottavat pakolaiset vastaan tuloportilla ja auttavat heitä rajavartiolaitoksen rekisteröintimenettelyissä ja tarvittaessa saattavat pakolaiset kotimaanlennolle, jonka määränpäänä on uudelleensijoituskunta.</p> <p>Suomen Punaisen Ristin vapaaehtoistyöntekijöillä on merkittävä rooli myös uudelleensijoittamistoiminnassa kunnissa, jos Punaisella Ristillä on kunnassa paikallisosasto. He auttavat vastasaapuneita pakolaisia asettumaan uusiin koteihinsa neuvomalla arkielämän käytännön asioissa, kuten esimerkiksi kertomalla, missä kaupat, koulut, kunnalliset laitokset ja terveyskeskukset ovat. He opastavat myös paikallisliikenteen käyttämisessä ja auttavat koululaisia aloittamaan koulun ja löytämään harrastuksia. SPR tarjoaa myös epävirallista kielikoulutusta suomen ja ruotsin kerhoissa ja ylläpitää ystäväpalvelua. SPR:n läksykerhoissa maahanmuuttajalapsia autetaan kotoutumaan suomalaisiin kouluihin, ja kansainvälisissä kerhoissa ja leireillä edistetään eri kulttuuritaustaisten henkilöiden kotoutumista ja heidän välistään vuoroaikutusta.</p>
Rajavartiolaitos	Rajavartiolaitos rekisteröi pakolaiset saapumisen yhteydessä Helsinki-Vantaan lentokentällä.
Kansalaisjärjestöt, seurakunnat ja uskonnolliset yhteisöt	Pakolaisia vastaanottavissa kunnissa paikalliset kansalaisjärjestöt ja uskonnolliset yhteisöt tarjoavat erilaisia palveluita, joilla edistetään kotoutumista ja annetaan maahanmuuttajille opastusta Suomessa elämiseen.

### Q13. Toimet maahan saapumisen yhteydessä.

Toimi	Kyllä/ ei	Lisätietoja
Nouto lentokentältä	Kyllä	Suomen Punainen Risti ottaa pakolaiset vastaan Helsinki-Vantaan lentokentällä. Sen mukaan, mihin pakolaiset sijoitetaan, pakolaisille on järjestetty lento- tai linja-autokuljetus kuntaan. Jos pakolaiset uudelleensijoitetaan pääkaupunkiseudulle, kyseisen kunnan edustajat voivat olla paikalla lentokentällä.
(Väliaikaiset) asiakirjat	Ei	Suomen edustusto antaa oleskelulupakortit ja tarvittavat matkustusasiakirjat jo lähtömaassa.
Ateriat	Kyllä	Suomen Punainen Risti voi tarjota heti saapumisen jälkeen ruokaa ja vettä pakolaisille. Vastaanottava kunta voi varata peruselintarvikkeet asuntoon, johon pakolaiset majoittuvat.
Majoitus (tarkemmat kysymykset jäljempänä)	Kyllä	Kun uudelleensijoitetut pakolaiset saapuvat Suomeen, heidät majoitetaan suoraan kunnan järjestämiin asuntoihin, joista kunta on tehnyt alustavan vuokrasopimuksen. Kunta tai paikallinen SPR on usein tuonut asuntoon perushuonekalut, vuodevaatteet ja keittiövälineet. Vaihtoehtoisesti tulokkaille tarjotaan kunnan toimeentulotukea, jotta he voivat ostaa tarvittavat asiat itse. Joissain poikkeustilanteissa lentoaikataulujen vuoksi pakolaisia ei ole pystytty majoittamaan suoraan asuntoon. Tällaisissa tilanteissa IOM on varannut pakolaisille huoneen hotellista ja SPR on auttanut pakolaisia siirtymään hotelliin ja sieltä takaisin lentokentälle.
Vaatetus		Suomen Punainen Risti suorittaa tarveperusteisen arvioinnin, kun pakolainen saapuu lentokentälle. Jos lisävaatteille on tarvetta heti saapumisen jälkeen (esimerkiksi talvella), SPR ottaa yhteyttä kuntiin. Kunta saattaa etukäteen tarjota perusvaatetusta tai vaihtoehtoisesti tulokkaille annetaan toimeentulotukea ja heidät viedään hankkimaan vaatteita ja muita tarvittavia asioita. SPR:n paikallisosastojen vapaaehtoiset voivat myös avustaa kuntia tarvittavien vaatteiden hankkimisessa.
Lääkärintarkastus		Lääkärintarkastus tehdään terveyskeskuksessa mahdollisimman pian sen jälkeen, kun pakolainen on saapunut kuntaan, mieluiten kahden viikon kuluttua saapumisesta.
Muu terveydenhuolto		Hätätapauksissa SPR:n työntekijät tai vapaaehtoistyöntekijät vievät kiintiöpakolaiset heti saapumisen jälkeen suoraan sairaalaan. Jos vastaanottavaa kuntaa on informoitu henkilön kiireellistä hoitoa vaativasta sairaudesta tai jos kiireellistä hoitoa tarvitaan kuntaan saavuttaessa, henkilö ohjataan suoraan sairaanhoitoon.
Tulkkauksen saapumisen aikana		Suomen Punainen Risti järjestää kiintiöpakolaisille tulkit maahan saavuttaessa. Tulkkia tarvitaan erityisesti rajalla rekisteröitymiseen ja matkan jatkamisen helpottamiseksi. Palvelun maksaa vastaanottava kunta.
Muunlainen tuki		Monissa pakolaisia vastaanottavissa kunnissa SPR:n vapaaehtoistyöntekijät, oman etnisen yhteisön edustajat, kansalaisjärjestöt tai seurakunnat voivat auttaa tulokkaita arkiasioissa.

**Q14. Uudelleensijoitetulle pakolaiselle myönnetty oleskelulupa**

Uudelleensijoitetulle pakolaiselle myönnetään pakolaisasema ja jatkuva oleskelulupa (A-lupa) neljäksi vuodeksi. Henkilö on oikeutettu pysyvään oleskelulupaan, kun hän on asunut Suomessa jatkuvalla oles-

keluluvalla neljä vuotta yhtäjaksoisesti. Jos henkilö ei jostain syystä ole oikeutettu pysyvään oleskelulupaan, hänelle voidaan myöntää uusi määräaikainen oleskelulupa (jatkolupa).

**Q15a. Uudelleensijoitetun pakolaisen ja muiden kansainvälistä suojelua saaneiden oikeus perheenyhdistämiseen**

1.7.2016 Suomi otti käyttöön kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden perheenyhdistämiskriteerien muutokset. Vaatimus riittävästä toimeentulosta laajennettiin koskemaan myös kansainvälistä suojelua saavien perheenjäseniä, vaikka perhe olisi-kin perustettu jo ennen perheenkokoajan saapumista Suomeen. Sellaisiin perheenkokoajiin, joille on myönnetty pakolaisasema, ei kuitenkaan sovelleta toimeentulo vaatimusta, jos heidän perheenjäsenensä hakevat perheenyhdistämistä kolmen kuukauden

kuluessa siitä, kun perheenkokoaja on saanut oman oleskelulupapäätöksen.<sup>24</sup> Oikeus perheenyhdistämiseen on sama niin uudelleensijoitetuille pakolaisille kuin niille, joille on Suomessa myönnetty pakolaisasema turvapaikkaprosessin kautta. Ainoa ero heidän perheenyhdistämisprosessissaan on, että Suomen valtio maksaa matkakustannukset kiintiöpakolaisen (vanhoille) perheenjäsenille, joille on myönnetty oleskelulupa Suomeen.

**Q15b. Uudelleensijoitetun pakolaisen ja muiden kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden oikeus kansalaistamiseen**

Edellytykset Suomen kansalaisuuden saamiseksi ovat samat sekä uudelleensijoitetuille pakolaisille että muille kansainvälistä suojelua saaville: henkilön on oltava asunut Suomessa yhtäjaksoisesti viimeiset neljä vuotta tai yhteensä kuusi vuotta sen jälkeisenä aikana, kun hän on täyttänyt 15 vuotta. Näistä kuudesta vuodesta hänen on täytynyt asua viimei-

set kaksi vuotta Suomessa. Uudelleensijoitetujen pakolaisten asumisaika alkaa heidän saapuessaan Suomeen. Päivämäärä rekisteröidään Suomen väestötietojärjestelmään. Turvapaikanhakijoiden osalta asumisaika alkaa päivämäärästä, jolloin he ovat jättäneet turvapaikkahakemuksen.

**Q16. Uudelleensijoitetujen henkilöiden kuntiin sijoittaminen**

Pakolaisten alueellinen sijoittuminen Suomessa riippuu siitä, mitkä kunnat ovat tehneet sopimuksen heidän vastaanottamisestaan. Suomen yli 300 kunnasta tällä hetkellä 130:lla on sopimus pakolaisten vastaanottamisesta. Pakolaisten vastaanottaminen on Suomen kunnille vapaaehtoista. Valtio korvaa uudelleensijoitetujen pakolaisten vastaanotosta aiheutuvat kulut kunnille, joilla on sopimus pakolaisten vastaanottamisesta sekä voimassa oleva paikallinen kotouttamisohjelma. Maahanmuuttovirasto osoittaa pakolaiset alustavasti kuntiin yhdessä paikallisten ELY-keskusten kanssa. Jako perustuu kunnilta saatuihin tietoihin kuntapaikkojen saatavuudesta ja vastaanotettavista kansalaisuuksista.

Kuntapaikkojen koordinoinnista vastaa kunkin alueen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus). Kunta tekee ELY-keskuksen kanssa sopimuksen pakolaisten kuntaan sijoittamisesta. Kunnat ilmoittavat ELY-keskuksille, kuinka monta pakolaista ne pystyvät vastaanottamaan ja mitä kansalaisuuksia ne ensisijaisesti aikovat vastaanottaa. Kunkin yksittäisen kunnan vastaanotettavien pakolaisten määrä riippuu kunnan kyvystä tarjota riittävät palvelut pakolaisille. Useat pakolaisia vastaanottavat kunnat suosivat jatkuvuutta valitun pakolaisryhmän suhteen. Kun sijoitetaan pakolaisia, joilla on sama kansalaisuus tai etninen tausta, on helpompi rakentaa laajempia yhteisöjä ja tarjota tulokkaille vertaistukea. Näin kuntien on myös helpompi taata tarvittavat

<sup>24</sup> [http://www.migri.fi/medialle/tiedotteet/lehdistotiedotteet/lehdistotiedotteet/1/0/vain\\_pakolaisaseman\\_saaneen\\_perhe\\_voi\\_jatkossa\\_hakea\\_perheenyhdistamista\\_3\\_kk\\_aikana\\_ilman\\_toimeentuloedellytystä\\_68560](http://www.migri.fi/medialle/tiedotteet/lehdistotiedotteet/lehdistotiedotteet/1/0/vain_pakolaisaseman_saaneen_perhe_voi_jatkossa_hakea_perheenyhdistamista_3_kk_aikana_ilman_toimeentuloedellytystä_68560)

palvelut ja tulkkien saatavuus. Muita sijoittamiseen vaikuttavia asioita saattavat olla pakolaisten mahdollinen erityissairaanhoidon tarve tai muiden perheenjäsenten tai sukulaisten oleskelu alueella.

Maahanmuuttovirasto ilmoittaa ELY-keskuksille tulevista valintamatkoista ja kuntapaikkatarpeista. ELY-keskukset informoivat Maahanmuuttovirastoa saatavilla olevista kuntapaikoista ja kansalaisuudesta, joita kunnat ovat valmiita vastaanottamaan. Kun oleskelulupapäätös on tehty, Maahanmuuttovirasto lähettää ELY-keskuksiin anonyymit tiedot pakolaisista. Kunnille välitetään tietoja pakolaisten sukupuolesta, iästä, perhetilanteesta, koulutuksesta,

terveydestä ja muista asioista, jotka ovat hyödyllisiä kunnille sopivaa asuntoa etsiessä. Kun kuntapaikka on vahvistettu, Maahanmuuttovirasto lähettää kunnalle ELY-keskuksen kautta pakolaisten tarkat henkilötiedot. Tietoihin sisältyy pakolaisen henkilötiedot RRF-asiakirjasta (pakolaiskertomusta lukuun ottamatta) ja muut kotouttamisen kannalta olennaiset tiedot, jotka on kerätty haastatteluissa. Kun kunta on järjestänyt asunnon pakolaisille, Maahanmuuttovirastolle ilmoitetaan, milloin kunta voi aikaisintaan ottaa pakolaiset vastaan. Vasta tämä jälkeen Maahanmuuttovirasto pyytää IOM:ää aloittamaan matkajärjestelyt.

### **Q17a. Majoitus**

Suomessa periaatteena on, että kiintiöpakolaisten matkajärjestelyt tehdään vasta, kun kuntapaikka on vahvistettu ja asunto löydetty. Pakolaiset majoitetaan aina aluksi kunnan asuntoihin. Vain erittäin harvoissa tapauksissa kiintiöpakolainen sijoitetaan vastaanottokeskukseen, esimerkiksi alaikäisten ryhmäkotiin.

Uudelleensijoitetut pakolaiset majoitetaan suoraan omaan asuntoon Suomeen saapumisen jälkeen. He voivat asua samassa asunnossa pysyvästi, edellyttäen että he noudattavat vuokrasopimuksen ehtoja. Vain lentojärjestelyjen aiheuttamissa poikkeusolosuhteissa pakolainen tai pakolaisryhmä saatetaan majoittaa hotelliin yöksi.

### **Q17b. Oikeus muuttaa Suomen sisällä**

Pakolaisilla, kuten kaikilla Suomessa asuvilla henkilöillä, on oikeus muuttaa milloin ja minne tahansa he haluavat. Viranomaiset kuitenkin suosittelevat, että pakolaiset asuisivat pidemmän aikaa vastaanottavassa kunnassa, joka on jo ennen heidän saapumistaan

järjestänyt majoituksen ja kotoutumiskoulutuksen. Jos pakolaiset haluavat muuttaa, heidän on löydettävä itse uusi asunto ja heidän kotoutumis- tai kielikoulutukseen pääsynsä voi viivästyä.

### **Q17c. Oikeus matkustaa toiseen EU-jäsenvaltioon**

Uudelleensijoitetulla henkilöllä on oikeus matkustaa vapaasti toiseen jäsenvaltioon, jos hänellä on voimassa oleva matkustusasiakirja. Jos pakolaisella ei ole passia tai muuta matkustusasiakirjaa, hän voi hakea pakolaisen matkustusasiakirjaa paikalliselta

poliisiasemalta. Henkilö, jolle on myönnetty oleskelulupa Suomeen, voi matkustaa Schengen-alueella ilman viisumia 90 päivää 180 päivän jakson aikana. Muissa maissa sovelletaan kansallisia viisumissäntöjä.

Q18. Kotouttamistoimenpiteet<sup>25</sup>

Palvelu tai toimi	Kuka tarjoaa palvelun?	Minkätyyppisestä palvelusta on kyse ja kuinka se toimii käytännössä?
<b>Viikoittainen tai kuukausittainen etuus</b> + Toimeentulotuki	Kansaneläkelaitos (Kela), kunnat	Kela tarjoaa tietyin poikkeuksin asumisperusteista sosiaaliturvaa kaikille vakituksille asukkaile. Työnhakijaksi rekisteröitynyt pakolainen on oikeutettu Kelan työttömyysetuuteen, yleensä työmarkkinatukeen, kotoutumissuunnitelman ajan. Kela hallinnoi muitakin etuuksia, kuten kansaneläkettä, lapsilisiä, työttömyysturvaa, sairaus- ja vanhempainetuuksia ja kuntoutusetuuksia. Kela korvaa myös osan yksityisen terveydenhuollon kustannuksista.  Kunta myöntää toimeentulotukea pakolaisille ja muille kansainvälistä suojelua saaville, jotka eivät ole rekisteröityneet työnhakijoiksi. Se myönnetään yleensä yhdeksi kuukaudeksi kerrallaan, ja se perustuu asiakkaan välttämättömiin menoihin. Lisäksi henkilölle voidaan myöntää täydentävää toimeentulotukea tiettyjä kuluja varten. Toimeentulotuen perusosan myöntäminen siirretään vuoden 2017 alusta lähtien kunnilta Kelalle. <sup>26</sup>
<b>Luontoissuorituksen</b> annettava tuki	Kunnat ja järjestöt (SPR, kansalaisjärjestöt)	Kunnat toimittavat tavallisesti pakolaisen asuntoon perushuonekalut, tarpeelliset kodin tarvikkeet, peruselintarvikkeet ja vaatteita. SPR tai jokin muu vastaava järjestö voi auttaa kuntaa hankkimaan tarvittavat tavarat.
<b>Alkuvaiheen lääkärin-tarkastus</b> (seulonta, rokotukset)	Kunnat	Lääkärin-tarkastus on yksi ensimmäisistä toimista pakolaisen saavuttua maahan. Se tehdään mahdollisimman pian. Perustutkimukset tehdään paikallisissa terveyskeskuksissa. On tärkeää selvittää mahdolliset tartuntataudit ja tarkistaa henkilön rokotukset. Jos henkilöllä on lisätutkimuksia vaativia oireita, hänet lähetetään erikoislääkärille.
<b>Täysi oikeus terveydenhuoltoon</b> (esim. erikoissairaanhoito)	Kunnat	Pakolaisilla, kuten muilla vakinaisesti Suomessa asuvilla, on oikeus terveyspalveluihin, myös erikoissairaanhoitoon. Valtio korvaa kunnalle kiintiöpakolaisten ja muiden kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden terveyskulut kymmenen vuoden ajan, jos henkilöllä on vakava sairaus, joka on ollut olemassa jo ennen hänen saapumistaan Suomeen. Kela korvaa osan yksityisen terveydenhuollon kustannuksista.
<b>Oikeus erikoispalveluihin</b> (esim. väkivalan ja kidutuksen uhreille)	Kunnat SOS-kriisikeskus, Kidutettujen kuntoutuskeskus	Erikoispalveluihin pääsy riippuu niiden saatavuudesta kunnassa. Pakolaiset pyritään sijoittamaan kuntaan, jossa heidän tarpeisiinsa voidaan tehokkaimmin vastata. Terveyspalvelujärjestelmä tarjoaa tarvittavaa lääkettä ja kuntoutusta väkivallan ja kidutuksen aiheuttamiin traumoihin. SOS-kriisikeskus ja Kidutettujen kuntoutuskeskus yhdessä alueellisten ja paikallisten mielenterveysviranomaisien kanssa tarjoavat palveluita psykologisesti traumatisoituneille pakolaisille.
<b>Koulutuksen tuki</b> (koulu-rekisteröinti lapsille, tutkintojen tunnistaminen)	Kunta, Opetushallitus	Kaikilla lapsilla on oikeus ilmaiseen peruskoulutukseen. Pakolais- ja maahanmuuttajalapsilla on oikeus myös valmistavaan opetukseen, jonka aikana he opiskelevat suomea (tai ruotsia) ja muita aineita. Valmistava opetus kestää yleensä yhden vuoden, jonka jälkeen lapsi siirretään tavalliselle luokalle. Lisätietoja aikuisten koulutuksesta sekä tutkintojen tunnistamisesta vuoden EMN-tutkimuksesta 4/2015.
<b>Sosiaalinen tuki</b> (oikeudellinen tuki, asianajotuki ja yhteisöohjelmat)	Kunta, SPR, Suomen Pakolaisapu, Pakolaisneuvontary ja muut oikeusaputoimistot, kansalaisjärjestöt ja uskonnolliset yhteisöt	Kunnan sosiaalityöntekijät ja maahanmuuttokoordinaattorit auttavat pakolaisia erilaisissa asioissa, kuten perheenyhdistämisprosessissa. Sen lisäksi, että Suomen Punainen Risti auttaa pakolaisia heidän saapuessaan Suomeen, se neuvoo ja auttaa perheenyhdistämisprosessissa ja auttaa jäljittämään kadonneita omaisia.  Suomen Pakolaisapu ry auttaa pakolaisia ja muita maahanmuuttajia kotouttamiseen, asumiseen ja omien järjestöjen perustamiseen liittyvissä asioissa. Pakolaiset voivat saada lainopillista apua ja opastusta Pakolaisneuvontary:stä ja muista oikeusaputoimistoista. Paikalliset kansalaisjärjestöt tai paikalliset uskonnolliset yhteisöt voivat myös auttaa pakolaisia erilaisissa ongelmissa. <sup>27</sup>
<b>Tulkkien ja käännösten saatavuus</b>	Kunnat	Valtio korvaa kunnalle kiintiöpakolaisten ja muiden kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden tulkkaus- ja käännöskulut kymmenen vuoden ajan tai siihen asti, kunnes heille on myönnetty Suomen kansalaisuus. Kustannukset katetaan, kun tulkkausta tarvitaan kotouttamis-, sosiaali- ja terveyspalveluiden yhteydessä. Suomen hallintolain mukaan viranomaisen vireille panemissa asioissa kyseisellä viranomaisella on vastuu järjestää asiaan liittyvä tulkkaus ja kääntäminen, jos henkilö ei osaa suomea tai ruotsia.

<sup>25</sup> Kuten kohdassa 12a todetaan, uudelleensijoitettuja pakolaisia ja muita kansainvälistä suojelua saaneita henkilöitä koskevat suurelta osin samat kotouttamistoimenpiteet. Niitä on käsitelty EMN-tutkimuksessa 4/2015.

<sup>26</sup> Lisätietoa yllä mainitun EMN-tutkimuksen osiossa 3: Vähimmäistoimeentulo

<sup>27</sup> Lisätietoja EMN-tutkimuksen osiossa 3: Neuvonta

**Q19. Uudelleensijoittamisen rahoitus**

Suomeen uudelleensijoitettavien pakolaisten matkakustannusten kansallinen budjetti määritetään vuosittain. Vuosina 2011–2015 toteutuneet vuosikustannukset vaihtelivat 687 830 eurosta 1 231 158 euroon. Vuodelle 2016 budjetoitu summa on 900 000 euroa. Budjetin hallinnoinnista vastaa Maahanmuuttovirasto.

Uudelleensijoitettujen pakolaisten ja muiden kansainvälistä suojelua saavien kotouttamistoimet kustannetaan myös kansallisesta budjetista. Kuten kohdassa Q12a mainittiin, valtio korvaa vuosittain kiinteän summan (laskennallisen korvauksen) jokaista kansainvälistä suojelua saavaa kohden. Vuosittainen korvaus yli 7-vuotiaasta on 2 300 euroa ja alle 7-vuotiaasta 6 845 euroa. Uudelleensijoitettujen pakolaisten osalta korvauskausi on neljä vuotta, kun taas muiden kansainvälistä suojelua saaneiden osalta se on kolme vuotta. Korvauksen on tarkoitus kattaa henkilön perustarpeet, hänelle annetun opastuksen ja neuvonnan sekä muiden kotoutumista tukevien toimien järjestämisen. Kunnat saavat lisäsumman jokaisesta tekemästään alkukartoituk-

sesta. Kunnille korvataan lisäksi valtion budjetista tietyt erityiskustannukset toteutuneiden kustannusten mukaan. Tällaisia ovat esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon lisäkustannukset, tulkkauspalvelujen kustannukset ja henkilölle maksettava ylimääräinen toimeentulotuki.

Kuten useat muut jäsenmaat, Suomi on saanut pakolaisten uudelleensijoittamiseen rahoitusta EU:n Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastosta (AMIF) sekä ennen vuotta 2014 Euroopan pakolaisrahastosta (ERF).<sup>28</sup> EU-rahoitusta on käytetty muun muassa lisäkorvauksen tarjoamiseksi kunnille tietyin perustein, jotta useammat kunnat ottaisivat pakolaisia vastaan tai jotta kunnat ottaisivat vastaan nykyistä suuremman määrän pakolaisia. Korvauksia maksetaan myös niille kunnille, jotka ottavat vastaan erityisen avun tarpeessa olevia henkilöitä, kuten sairaita tai haavoittuvassa asemassa olevia pakolaisia. Kiintiöpakolaisten kulttuuriorientaatio rahoitetaan kokonaan EU-varoin. Rahoitusta käytetään myös pakolaisten vastaanottamista koskevan koulutuksen järjestämiseen kunnille.

Vuosittainen rahoitus	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Uudelleensijoittamisen budjetti</b>	709 284 €	687 830 €	872 518 € +156 000 €	1 231 158 € + 280 000 €	790 928 € +230 000 €	900 000,00 +272 805 €
<b>Mitä siihen sisältyy?</b>	Maahanmuuttovirasto: Budjetti pakolaisten matkajärjestelyjä varten: Toteutuneet kustannukset vuosina 2011–2015: 2011: 709 284,00 € 2012: 687 830,00 € 2013: 872 518,01 € 2014: 1 231 158,07 € 2015: 790 928,48 € Vuoden 2016 budjetti: 900 000,00 € Vuosien 2013–2015 kulttuuriorientaatorahoitus (ERF-rahoitus), 2016–2017 (AMIF-rahoitus) 2013: 156 000 € 2014: 280 000 € 2015: 230 000 € 1.1.2016–30.8.2017: 454 675 € (2016: 272 805 € ja 2017: 181 870 €)					

<sup>28</sup> 6000 € per uudelleensijoitettu pakolainen tai 10 000 € tietyt kriteerit täyttävistä pakolaisista (erityistarpeet)

**Q20a. Tiedon jakaminen ja kulttuuriorientaatio uudelleensijoitetuille pakolaisille**

Tietoa Suomen yhteiskunnasta ja kulttuurista (mm. viranomaisten roolit, oikeudet ja velvollisuudet, ympäröivä yhteisö, julkinen liikenne ja matkustaminen) annetaan esimerkiksi ryhmätiedotustilaisuuksissa tai kotoutumiskoulutuksen yhteydessä. Tietoa antavat myös paikalliset vapaaehtoiset, jotka auttavat tulokkaita asettumaan kuntaan.

Kiintiöpakolaisille järjestetään yleensä pian saapumisen jälkeen ryhmätiedotustilaisuus kunnan tai ELY-keskuksen toimesta. Mahdollisimman pian saapumisen jälkeen laaditaan kotoutumissuunnitelma ja aloitetaan kotoutumiskoulutus. Kunta tai työ- ja elinkeinotoimisto (TE-toimisto) järjestävät kotoutumiskoulutuksen. Suomen Punainen Risti ja/tai mui-

den kansalaisjärjestöjen vapaaehtoistyöntekijät antavat tietoa arkiasioista, kuten paikallispalveluista. Tietoa Suomen yhteiskunnasta ja kulttuuriorientaatiota tarjotaan ryhmätiedotustilaisuuksissa, kotoutumiskoulutuksessa ja vapaaehtoistyöntekijöiden voimin.

Kaikki Suomeen saapuvat pakolaiset saavat Perustietoa Suomesta -esitteen, jota on saatavilla 12 eri kielellä. Lisäksi tarjolla on erilaisia sähköisiä tiedonlähteitä:

[www.movingtofinland.fi](http://www.movingtofinland.fi), [www.lifeinfinland.fi](http://www.lifeinfinland.fi), [www.infopankki.fi](http://www.infopankki.fi), [www.te-info.fi](http://www.te-info.fi).

**Q20b. Tiedon jakaminen vastaanottavalle yhteisölle**

Ne kunnat, jotka vastaanottavat pakolaisia ensimmäistä kertaa tai jotka vastaanottavat eri kansallisuksia kuin aiemmin, voivat pyytää ELY-keskuksia järjestämään tilaisuuden pakolaisten kanssa työskenteleville henkilöille. On myös suositeltavaa, että kunta tiedottaa asukkaille pakolaisten saapumis-

ta. Tieto voidaan välittää median välityksellä tai järjestämällä julkisia tiedotustilaisuuksia. Myös Maahanmuuttoviraston asiantuntijat ovat osallistuneet näihin tiedotustilaisuuksiin kertoakseen kunnille tai suurelle yleisölle tietyn pakolaisryhmän tilanteesta ja taustasta.

**Q20c. Tiedon jakaminen ja koulutus kunnan henkilöstölle**

Maahanmuuttovirasto ja työ- ja elinkeinoministeriö ovat yhdessä järjestäneet kunnille tiedotustilaisuuksia, joissa kerrotaan saapuvista pakolaisryhmistä. Maahanmuuttovirasto ja työ- ja elinkeinoministeriö ovat myös SYLVIA-hankkeen yhteydessä järjestäneet kuntien henkilöstölle erityiskoulutusta kiintiöpakolaisten valintamatkoille osallistumisesta, lähtömaiden tilanteista, psykososiaalisen tuen järjestämisestä pakolaisille sekä traumatisoituneiden pakolaisten

kanssa toimimisesta. Vuodesta 2016 lähtien Maahanmuuttovirasto järjestää kunnille kolme kertaa vuodessa tiedotustilaisuuksia, joissa kunnan työntekijöille kerrotaan esimerkiksi pakolaisten lähtömaan tilanteesta ja kyseisestä pakolaisryhmästä. Myös Väestöliitto ja Suomen Punainen Risti (SPR) ovat järjestäneet koulutusta kiintiöpakolaisia vastaanottavien kuntien henkilöstölle.

## 3: Arvioinnit ja tunnistetut haasteet, hyvät käytännöt ja opitut asiat

### 3.1. Projekteja ja toimien arviointia

Suomessa on ollut useita sekä valtion että kunnan tasolla toteutettuja hankkeita, jotka liittyvät uudelleensijoitettuihin pakolaisiin ja muihin kansainvälistä suojelua saaviin henkilöihin. Hankkeiden tarkoituksena on ollut parantaa ja virtaviivaistaa uudelleensijoittamis- ja kotouttamisprosessia. Alla yhteenveto joistakin hankkeista ja niiden tavoitteista.

2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen aikana Suomi osallistui kahteen Twinning-hankeeseen, joiden tarkoituksena oli mallintaa uudelleensijoittamisprosessi ja pakolaisten vastaanottaminen. MORE-hanke (Modelling of National Resettlement Process and Implementation of Emergency Measures) toteutettiin vuosina 2003–2005 ja MOST-hanke (Modelling of Orientation, Services and Training related to the Resettlement and Reception of Refugees) vuosina 2006–2008.

Työ- ja elinkeinoministeriö on johtanut useita EU-rahoitteisia kansallisia hankkeita, joilla on pyritty kehittämään pakolaisten vastaanottoa ja kotouttamista. Esimerkiksi HAAPA-hankkeen tavoitteena oli tukea haavoittuvassa asemassa olevien kiintiöpakolaisten kuntasijoituksia. Hankkeen tuloksena vuonna 2013 julkaistiin opaskirja pakolaisten parissa työskenteleville.<sup>29</sup> VIPRO-hankkeen tavoitteena oli pakolaisten kuntiin sijoittumisen nopeuttaminen ja kotoutumisen

tehostaminen. Hankkeen aikana laadittiin verkko-pohjainen opas paikallisille pakolaisia vastaanottaville tahoille.<sup>30</sup> Kuntien pakolaisten vastaanottamisesta aiheutuvien kustannusten korvausjärjestelmään tehtiin myös parannuksia. Toukokuusta 2016 alkaen kunnat saavat automaattisesti kiinteän pakolaiskoh-taisen summan vuosittain, ja ainoastaan erityiskulut vaativat erillistä korvaushakemusta.

SYLVIA-hanke aloitettiin, jotta kuntia voitaisiin auttaa selviämään uudelleensijoitettujen pakolaisten lisääntyneestä määrästä. Hankkeen kautta kunnat saivat lisärahoitusta pakolaisten vastaanottamiseen sekä siihen, että kunnan edustajia koulutettiin osallistumaan valintamatkoille. Yksi hankkeen tavoitteista oli kehittää hätätapausten vastaanottoa ja tarjota suurelle yleisölle tietoa pakolaisiin liittyvistä asioista. Sisäministeriö on vastuussa EU:n sisäasioiden rahaston käytöstä Suomessa. Ministeriö on arvioinut Euroopan pakolaisrahaston varoilla rahoitettuja hankkeita vuosina 2011–2013. Tänä aikana 60 erilaista hanketta sai rahoitusta, ja osa näistä hankkeista liittyi uudelleensijoitettuihin pakolaisiin. Paikallisista kotouttamishankkeista ei ole kattavaa luetteloa tai tutkimusta niiden keskeisistä tuloksista, mutta tietyt asiat ovat usein tulleet esille hankeraporteissa.<sup>31</sup> Kohdassa 3.2. on lueteltu joitain haasteita, joihin on kiinnitetty huomiota monissa raporteissa.

### 3.2. Haasteita uudelleensijoitusohjelman suunnittelussa ja toteutuksessa

Vaihe	Haasteet
Ennen lähtöä	* Joissakin ensimmäisissä turvapaikkamaissa maasta poistumiseen liittyy haasteita
Lähdön yhteydessä	* Tämänhetkinen pakolaisten valintaprosessi Turkista on haastavampi valintamatkojen ja Maahanmuuttoviraston kannalta, koska pakolaisista saadaan aiempaa vähemmän tietoa etukäteen.  * Kuntapaikkojen löytäminen erityisesti suurille perheille sekä vakavasti sairaille tai muille erityisen avun tarpeessa oleville pakolaisille on usein vaikeaa. Jotkin kunnat eivät halua solmia sopimusta pakolaisten vastaanottamisesta, koska valtion korvaukset eivät heidän mielestään kata uudelleensijoitettujen pakolaisten todellisia kustannuksia, varsinkin, jos kyse on haavoittuvassa asemassa olevista tai erityistarpeisista tapauksista.

<sup>29</sup> [http://www.kotouttaminen.fi/files/38864/Kiintiöpakolaisten\\_vastaanotto\\_Kokemuksia\\_kotouttamisen\\_jarjestamisesta.pdf](http://www.kotouttaminen.fi/files/38864/Kiintiöpakolaisten_vastaanotto_Kokemuksia_kotouttamisen_jarjestamisesta.pdf)

<sup>30</sup> [http://www.kotouttaminen.fi/files/45944/Pakolaisten\\_vastaanotto\\_-\\_Tietopaketti\\_kunnille.pdf](http://www.kotouttaminen.fi/files/45944/Pakolaisten_vastaanotto_-_Tietopaketti_kunnille.pdf)

<sup>31</sup> Selvitys kiintiöpakolaisten ja oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden vastaanotosta Loviisaan ja Lapinjärvellä Iisalmen kaupunki: Uusi Koti I–II -hanke, 2013–2015



Saapumisen yhteydessä ja saapumisen jälkeen	* Kuntapaikkojen puutteen vuoksi valittujen pakolaisten saapuminen kuntiin viivästyy. Tämä saattaa hankaloittaa erilaisten pakolaisille suunnattujen hankkeiden toteuttamista.
Kotoutumiseen liittyen	<p>* Suomen kieli voi osoittautua vaikeaksi oppia, eikä saatavilla ole riittävästi kielikursseja. Myöskään muuta kotoutumiskoulutusta ei aina ole saatavilla riittävästi.</p> <p>* Jos pakolaiset päättävät muuttaa uudelleensijoituskunnasta toiseen kuntaan kotoutumiskoulutuksen aikana, heidän kotoutumisprosessinsa saattaa hidastua. Muutto voi olla haaste myös uudelle vastaanottavalle kunnalle, joka ei välttämättä ole valmistautunut pakolaisten tuloon ja tarvittavien palvelujen järjestämiseen.</p> <p>* Pakolaisten asuttamista vain tietyille alueille tai vain suuriin kaupunkeihin ei pidetä tarkoituksenmukaisena. Jos maahanmuuttajaväestö kasaantuu yhteen paikkaan, he eivät välttämättä kotoudu yhteiskuntaan ja vaarana on syrjäytyminen.</p> <p>* Kotoutuminen voi hankaloitua myös muista syistä, kuten kulttuurierojen tai ilmaston vuoksi.</p> <p>* Pakolaisilla voi olla epärealistisia odotuksia elämästä Suomessa, mikä saattaa johtaa pettymyksiin.</p> <p>* Pakolaisten fyysiset ja psyykkiset traumat voivat vaikuttaa heidän hyvinvointiinsa ja kotoutumiseensa ja aiheuttaa haasteita myös vastaanottavalle kunnalle.</p> <p>* Työelämään pääseminen on jatkuva haaste. Erityisen hankalaa se on lukutaidottomille ja niille, joilla ei ole koulutusta. Pakolaisten korkea työttömyysaste ei kuitenkaan johdu ainoastaan pakolaisten koulutustaustoista tai kielitaidosta, vaan myös työnantajien asenteista ja vaikeuksista löytää työpaikkoja.</p> <p>* Joidenkin kuntien paikallisyhteisöissä esiintyy ajoittain rasismia ja syrjintää.</p> <p>* Joissakin kunnissa valtion korvaukset pakolaisten vastaanottamisesta katsotaan riittämättömiksi.</p> <p>* Järjestelmä, jolla haetaan korvauksia valtiolta ja EU:lta, on koettu liian monimutkaiseksi ja byrokraattiseksi. Vaikka kansallisella tasolla tässä asiassa on tapahtunut edistystä, EU-rahoituksen hakeminen voi olla useille kunnille hankalaa.</p> <p>* Koska useat kunnat ja alueelliset viranomaiset ovat mukana vastaanottamassa ja kotouttamassa pakolaisia, käytäntöjä olisi hyvä yhtenäistää kansallisella tasolla.</p>

### 3.3. Hyvät käytännöt ja opitut asiat

Uudelleensijoittamisprosessi on yhteistyötä, jossa jokaisella viranomaisella ja sidosryhmällä on oma erityinen roolinsa ja erityisvastuunsa. Suomessa uudelleensijoittamisella on vankka lainsäädännöllinen perusta. Kiintiöpakolaisten valintamenettely on järjestelmällinen ja rakenteeltaan selkeä. Koko prosessi tallennetaan sähköisesti, mikä auttaa hallitsemaan prosessia ja pitämään tilastot ajantasaisina ja paikkaansa pitävinä. Uudelleensijoittamisprosessissa kansainvälisten ja kansallisten järjestöjen (UNHCR, IOM ja Suomen Punainen Risti) kanssa tehdään läheistä yhteistyötä. Suomessa alueelliset viranomaiset sekä kunnat ovat keskeisessä roolissa kotouttamisprosessissa. Myös kotouttamismenettelyillä on lainsäädännöllinen pohja, ja ne on järjestetty hyvin. Eräs tärkeä ja erittäin hyväksi koettu osa kiintiöpakolaisten kotoutumisprosessia on Suomen järjestämä kulttuuriorientaatiokoulutus.

Alla joitakin tekijöitä, jotka vaikuttavat pakolaisten onnistuneeseen vastaanottamiseen ja kotouttamiseen kunnissa. Esimerkit ovat peräisin kohdassa 3.1. mainituista raporteista:

\* Hyvä suunnittelu, eri sidosryhmien välinen yhteistyö, verkostoituminen sekä yhteistyön tekeminen ja oppiminen muilta kunnilta.

\* Yhteisölle tiedottaminen, myönteisen mediajulkisuuden luominen, sekä pakolaisille ja paikallisille asukkaille yhteisten tapahtumien järjestäminen.

\* Maahanmuuttokoordinaattorin ja kokoneiden, maahanmuuttajien kanssa työskentelyyn erikoistuneiden sosiaalityöntekijöiden palkkaaminen sekä riittävä koulutus kunnan henkilöstölle erilaisista kulttuureista.

\* Vertaistuen saatavuus: Suomessa asuvien muiden pakolaisten tai saman maan kansalaisten tuki.

\* Kansalaisjärjestöjen, uskonnollisten yhteisöjen ja paikallisten asukkaiden osallistuminen toimintaan.

\* Pakolaisten oma osallistuminen toimintaan ja vapaaehtoistyöhön

\* Pakolaisten tarpeiden huolellinen kartoitus.

\* Riittävien resurssien tarjoaminen kunnalle, jotta pakolaiset saavat tarvittavat palvelut

## 4: Johtopäätökset

Kuten tämä tutkimus osoittaa, Suomella on pitkät ja menestyksekkäät perinteet pakolaisten vastaanottamisessa. Prosessiin osallistuu useita viranomaisia ja muita sidosryhmiä, joilla kaikilla on oma erityinen roolinsa ja vastuunsa. Suomen kiintiöpakolaisohjelma on vahvasti sidoksissa vuoden 1951 Geneven yleissopimukseen. Suomessa on poliittinen sitoumus vastaanottaa haavoittuvassa asemassa olevia pakolaisia, kuten henkilöitä, joilla on lääketieteellisiä tarpeita, sen sijaan että valittaisiin ainoastaan pakolaisia, joilla on paras mahdollisuus kotoutua ja saada töitä. Tiettyjä pakolaisryhmiä ja kansalaisuuksia on uudelleensijoitettu jo pidemmän aikaa jatkuvuuden vuoksi. Myös kotouttamista johdetaan poliittisesti, kansallisella kotouttamisohjelmalla on vahva lainsäädännöllinen perusta ja tutkimus- ja pilottihankkeisiin kohdistetaan resursseja. Nämä hankkeet ovat parantaneet uudelleensijoittamis- ja kotouttamisprosessia, ja monista haasteista on selvitty. Esimerkiksi Suomen kulttuuriorientaatiokoulutusta pidetään merkittävänä tekijänä, kun pakolaisia uudelleensijoitetaan ja kotoutetaan suomalaiseen yhteiskuntaan.

Eri viranomaiset tekevät läheistä yhteistyötä etsiessään kuntapaikkoja. Pakolaisten vastaanottaminen on Suomen kunnille vapaaehtoista, millä on sekä myönteisiä että kielteisiä seurauksia. Kun kunnat tekevät itse päätöksen vastaanottaa pakolaisia, ne ovat motivoituneita ja hyvin valmistautuneita ennen pakolaisten saapumista, mikä takaa, että tarvittavat palvelut ovat tulokkaiden saatavilla. Kielteinen puoli

on kuitenkin se, että kuntapaikoista on jatkuva pula. Yleinen näkemys on, että valtion tulisi tarjota enemmän kannustimia pakolaisia vastaanottaville kunnille.

Vaikka Suomen uudelleensijoittamisjärjestelmä on kattava ja hyvin jäsennetty, pakolaisten kotouttamiseen liittyy haasteita. Sen lisäksi, että kuntapaikoista on jatkuvasti pulaa, myöskään suomen (tai ruotsin) kielen koulutusta tai muuta kotoutumiskoulutusta ei ole riittävästi saatavilla. Vuonna 2015 turvapaikanhakijoiden määrä lisääntyi merkittävästi. Sen vuoksi kuntien kyky vastaanottaa ja kotouttaa kiintiöpakolaisia ja muita kansainvälistä suojelua saavia henkilöitä on joutunut entistä kovemmalle koetukselle. Pakolaiset kohtaavat myös muita haasteita, kuten vaikeuksia työpaikan löytämisessä ja yhteiskunnan koventuneita asenteita maahanmuuttajia kohtaan. Perheenyhdistämistä koskevan lainsäädännön tiukentaminen koskee myös uudelleensijoitettuja pakolaisia. Kuitenkin sen sijaan, että Suomi vähentäisi uudelleensijoitettujen pakolaisten määrää, pakolaiskiintiö aiotaan pitää nykyisellä tasolla tai mahdollisesti jopa kasvattaa kiintiötä. Suomi jatkaa humanitaarista politiikkaansa, jonka päämääränä on auttaa avun tarpeessa olevia pakolaisia ja tarjota laillinen reitti Eurooppaan. Suomessa pakolaiskysymys on tärkeä myös suurelle yleisölle, ja useat vapaaehtoistyöntekijät ovat mukana vastaanottamassa ja kotouttamassa pakolaisia, vaikka osa yhteiskunnasta suhtautuukin pakolaisiin kielteisesti.

## Liite 1: Määritelmät<sup>32</sup>

**Geneven yleissopimus:** 28. päivänä heinäkuuta 1951 tehty pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus sellaisena kuin sitä on muutettu New Yorkissa 31. päivänä tammikuuta 1967 tehdyllä pöytäkirjalla.

**Henkilö, joka voi saada toissijaista suojelua:** Kolmannen maan kansalainen tai kansalaisuudeton henkilö, jolle myönnetään suojelua tilanteessa, jossa henkilölle ei voida myöntää pakolaisasemaa mutta jossa on olennaista syytä uskoa, että alkuperämaahan palautus, tai kansalaisuudettoman henkilön tapauksessa aiempaan asuinmaahan palautus, aiheuttaisi todellisen vaaran, eikä henkilö kykene tai vaaran vuoksi halua turvautua kyseisen maan suojeluun.

**Humanitaarinen suojelu:** Henkilö, jonka osalta hallinto- tai oikeusviranomaisen on tehnyt kansainvälistä suojelua koskevan kansallisen lainsäädännön nojalla päätöksen humanitaarisiin syihin perustuvan oleskeluluvan myöntämisestä. Määritelmä kattaa henkilöt, jotka eivät voi määritelmädirektiivin ([direktiivi 2011/95/EU](#)) mukaisesti saada kansainvälistä suojelua, mutta jotka on kuitenkin suojattu maastapoistamiselta kansainvälisissä pakolaisia tai ihmisoikeuksia koskevissa välineissä kaikkia jäsenvaltioita sitovien velvoitteiden perusteella tai kyseisistä välineistä johtuvien periaatteiden perusteella. Henkilöt, joille on myönnetty lupa jäädä humanitaarisin perustein, mutta jotka eivät ole aiemmin hakeneet kansainvälistä suojelua, eivät sisälly tähän käsitteeseen.

**Kansainvälinen suojelu:** Yleisessä kontekstissa kansainvälisen yhteisön kansainvälisen lainsäädännön mukainen toiminta, jonka tarkoituksena on suojella tietyn ihmisryhmän perusoikeuksia heidän alkuperä-/lähtömaansa ulkopuolella, kun he eivät saa kansallista suojelua omassa maassaan. EU-kontekstissa suojelu, joka kattaa pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman.

**Kansainvälistä suojelua hakeva:** Kolmannen maan kansalainen tai kansalaisuudeton henkilö, joka on tehnyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, josta ei vielä ole tehty lainvoimaista päätöstä.

**Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus:** Kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön esittämä pyyntö saada suojelua jostakin jäsenvaltiosta, kun hakijan voidaan katsoa tarkoittavan pakolaisasemaa tai toissijaista suojeluasemaa ja kun hakija ei nimenomaisesti pyydä direktiivin 2011/95/EU soveltamisalan ulkopuolelle jäävää muunlaista suojelua, jota voidaan pyytää erikseen.

**Kansainvälistä suojelua saava:** Henkilö, jolle on myönnetty pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema.

**Kestävät ratkaisut:** Kaikki keinot, joilla pakolaisten tilanne voidaan ratkaista tyydyttävästi ja pysyvästi niin, että he voivat elää normaalia elämää.

**Kolmannen maan kansalainen:** Henkilö, joka ei ole Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 17 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu Euroopan unionin kansalainen (myös kansalaisuudettomat henkilöt) ja joka ei kuulu Schengenin rajasäännösten 2 artiklan 5 kohdassa määritellyn unionin vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin.

**Kotouttaminen/kotoutuminen:** EU-kontekstissa dynaaminen kaksisuuntainen/molemminpuolinen mukautumisprosessi, joka koskee sekä maahanmuuttajia että jäsenvaltioiden asukkaita.

**Kulttuuriorientaatiokoulutus:** Orientaatiokoulutus tarjoaa tyypillisesti asiatietoa kohdemaasta. Sen avulla voidaan myös pyrkiä edistämään myönteisiä asenteita, jotta sopeutuminen onnistuu pitkällä aikavälillä. Koulutus voi myös tarjota maahanmuuttajille mahdollisuuden oppia (ja harjoittaa) kotoutumista helpottavia taitoja ja kehittää hyödyllisiä asenteita, kuten ennakoitua, itsenäisyyttä ja kekseliäisyyttä

<sup>32</sup> Jollei alaviitteissä muuta mainita, määritelmät ovat EMN-sanaston versiosta 3.0., Saatavilla osoitteessa: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/docs/emn-glossary-en-version.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/docs/emn-glossary-en-version.pdf)

(tiedonhakutaitoja). Lisäksi annetaan mahdollisuus oppia eri tilanteissa käyttäytymistä, ajanhallintaa ja tavoitteiden asettamista sekä monimutkaisten järjestelmien, kuten pankki-, sosiaali-, terveys-, hätä- ja liikennepalveluiden, käyttämistä.<sup>33</sup>

**Oleskelulupa:** Mikä tahansa EU:n jäsenvaltion viranomaisten myöntämä lupa, jolla EU:hun kuulumattoman valtion kansalainen saa oleskella laillisesti valtion alueella.

**Pakolainen:** Yleisessä kontekstissa joko henkilö, jolla on perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi rodun, uskonnon, kansallisuuden, poliittisten mielipiteiden tai tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen vuoksi ja joka oleskelee kansalaisuusvaltionsa ulkopuolella ja on kykenemätön tai sellaisen pelon johdosta haluton turvautumaan sanotun maan suojaan, tai kansalaisuudeton henkilö, joka oleskelee entisen pysyvän asuinmaansa ulkopuolella edellä mainittujen seikkojen tähden ja on kykenemätön tai sanotun pelon vuoksi haluton palaamaan sinne. EU-kontekstissa joko kolmannen maan kansalainen, jolla on perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi rodun, uskonnon, kansallisuuden, poliittisten mielipiteiden tai tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen vuoksi ja joka oleskelee kansalaisuusvaltionsa ulkopuolella ja on kykenemätön tai sellaisen pelon johdosta haluton turvautumaan sanotun maan suojaan, tai kansalaisuudeton henkilö, joka oleskelee entisen pysyvän asuinmaansa ulkopuolella edellä mainittujen seikkojen tähden ja on kykenemätön tai sanotun pelon vuoksi haluton palaamaan sinne ja jota direktiivin 2011/95/EU 12 artikla (poissulkeminen) ei koske.

**Pakolaisasema:** Kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön tunnustaminen pakolaiseksi jäsenvaltiossa.

**Pakolaiskiintiö:** Suunniteltu määrä henkilöitä, jotka jäsenvaltio aikoo uudelleensijoittaa alueelleen kansallisen ohjelman puitteissa. Kiintiö määritellään yhden tai useamman vuoden osalta.

**Toissijainen suojeluasema:** Kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön tunnustaminen jäsenvaltiossa henkilöksi, joka voi saada toissijaista suojelua.

**Turvapaikanhakija:** Yleisessä kontekstissa henkilö, joka hakee suojaa vainolta tai vakavalta haitalta oman maansa ulkopuolelta ja joka odottaa päätöstä asiaan liittyviin kansainvälisiin ja kansallisiin instrumentteihin perustuvaa pakolaisasemaa koskevaan hakemukseen. EU-kontekstissa henkilö, joka on tehnyt Geneven yleissopimuksen nojalla saatavaa suojelua koskevan hakemuksen, josta ei vielä ole tehty lopullista päätöstä.

**Turvapaikka:** Valtion alueellaan tarjoaman suojelun muoto, joka perustuu palauttamiskieltoperiaatteen ja kansainvälisesti tai kansallisesti tunnustettuihin pakolaisten oikeuksiin ja joka myönnetään henkilölle, joka ei pysty hakemaan suojelua maassa, jonka kansalainen hän on, ja/tai asuinmaassaan etenkin sen takia, että pelkää tulewansa vainotuksi rodun, uskonnon, kansalaisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen vuoksi.

**Turvapaikkahakemus:** Ulkomaalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön tekemä hakemus, joka voidaan ymmärtää pyynnöksi saada suojelua vuoden 1951 Geneven yleissopimuksen tai kansallisen pakolaisoikeuden nojalla.

**Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutettu (UNHCR):** Yhdistyneiden kansakuntien (YK) pakolaisvirasto, jolle on annettu tehtäväksi johtaa ja koordinoita kansainvälisiä toimia pakolaisten suojelemiseksi, eri puolilla maailmaa ilmenevien pakolaisongelmien ratkaisemiseksi sekä pakolaisten oikeuksien ja hyvinvoinnin turvaamiseksi.

---

<sup>33</sup> Lähde: Best Practices: IOM's Migrant Training / Pre-departure Orientation Programs

**Lisäksi tutkimuksessa käytetään seuraavia käsitteitä ja määritelmiä:**

**Asiakirjaperusteinen valinta:** Tässä tutkimuksessa kolmannen maan kansalaisten tai kansalaisuudettomien henkilöiden valinta uudelleensijoittamisen tai humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmaan kirjallisen asiakirjan perusteella vaihtoehtona maassa tehtävälle valinnalle. Kun kyseessä on uudelleensijoittaminen, kyseiset asiakirjat ovat yleensä UNHCR:n toimittamia.

**Maahantulon salliminen humanitaarisiin perustein (humanitaarinen maahanpääsy):** Termi ”maahantulon salliminen” määritellään seuraavasti: ”Ulkomaalaisen laillinen tuleminen valtion alueelle maahanmuuttovirkailijan tekemän tutkimuksen ja antaman luvan jälkeen”. Termiä ”maahantulon salliminen humanitaarisiin perustein (humanitaarinen maahanpääsy)” ei kuitenkaan ole määritelty. Tässä tutkimuksessa maahantulon sallimisella humanitaarisiin perustein eli humanitaarisella maahanpääsillä tarkoitetaan järjestelmiä, jotka ovat samankaltaisia kuin maahantulon salliminen, mutta jotka eri syistä eivät täysin täytä uudelleensijoittamisen määritelmää. Esimerkiksi uudelleensijoittaminen saattaa olla pysyvä ratkaisu, kun taas humanitaarinen maahanpääsy voi olla väliaikaista. Lisäksi uudelleensijoittamisen edellytys on oikeus saada kansainvälistä suojelua (UNHCR:n mukaan), kun taas humanitaarinen maahanpääsy voi olla laajemman henkilöryhmän käytettävissä oleva vaihtoehto. Humanitaarinen maahanpääsy on siis tarkoitettu siihen, että hallinto- tai oikeusviranomaiset siirtävät kolmannen maan kansalaisen kolmannelle maasta jäsenvaltioon kansainvälistä suojelua koskevan kansallisen lainsäädännön nojalla humanitaarisiin perustein.

**Uudelleensijoitettu henkilö:** Tässä tutkimuksessa kolmannen maan kansalainen tai kansalaisuudeton henkilö, joka siirretään kolmannelle maasta jäsenvaltioon uudelleensijoittamisjärjestelmän puitteissa.

**Uudelleensijoittaminen:** Yleisessä kontekstissa pakolaisten valinta ja siirtäminen maasta, josta he ovat hakeneet suojelua, kolmanteen maahan, joka on suostunut ottamaan heidät vastaan pysyvästi oleskelevina pakolaisina. Uudelleensijoittamisen myötä saatava asema takaa suojelun palauttamiselta ja antaa uudelleensijoitetulle pakolaiselle ja hänen perheelleen tai huollettavilleen samankaltaiset oikeudet kuin valtion kansalaisille. Uudelleensijoittamiseen liittyy myös mahdollisuus saada lopulta sijoitusmaaksi kansalaisuus.

EU-kontekstissa ja erityisesti tässä tutkimuksessa kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön siirtäminen UNHCR:n pyynnöstä kansainvälisen suojelun tarpeen perusteella kolmannelle maasta jäsenvaltioon, jossa hän saa oleskella jommankumman seuraavista asemista perusteella:

- (i) direktiivin 2011/95/EU 2 artiklan d kohdassa tarkoitettu pakolaisasema
- (ii) asema, joka antaa pakolaisasemaa vastaavat kansallisen tai Euroopan unionin lainsäädännön mukaiset oikeudet ja etuudet.

**Valintamatkat:** Tässä tutkimuksessa jäsenvaltion edustajien matkat kolmanteen maahan kolmannen maan kansalaisten tai kansalaisuudettomien henkilöiden valitsemiseksi uudelleensijoittamisen tai humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmaan. Kun kyseessä on uudelleensijoittaminen, kyseiset matkat valmistellaan yleensä yhdessä UNHCR:n kanssa.

**Yksityinen rahoitus:**

Yksityiselle rahoitukselle ei ole yleisesti sovittua määritelmää. Yksityisen rahoituksen keskeinen elementti on, että henkilö, ryhmä tai organisaatio ottaa vastuun taloudellisen, sosiaalisen ja henkisen tuen tarjoamisesta uudelleensijoitetulle henkilölle tai perheelle ennalta määritetyksi ajaksi (yleensä vuodeksi tai jopa pidemmäksi ajaksi) tai siihen asti, kunnes henkilö tai perhe kykenee toimimaan itsenäisesti. Lisäksi rahoittajilla on mahdollisuus nimetä henkilö tai perhe, jota he haluavat tukea uudelleensijoittamisessa, vaikkakin joillain rahoittajilla ei ole mielessä tiettyjä henkilöitä vaan pikemminkin tietynlainen profiili.<sup>34</sup>

<sup>34</sup> MPI Europe, ”Welcoming engagement: How private sponsorship can strengthen refugee resettlement in the European Union”, saatavilla osoitteessa <http://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/Asylum-PrivateSponsorship-Kumin-FINAL.pdf>

## Liite 2: Valitut kiintiöpakolaiset 2011–2015<sup>35</sup>

### 2015

Matkakohde	Valitut	Valittujen pakolaisten kansalaisuus
Libanon	508	Syyria 502, Kansalaisuudeton 5, Somalia 1
Egypti	136	Syyria
Malawi ja Sambia	151	Kongon demokraattinen tasavalta
Iran	139	Afganistan
Hätätapaukset	100	Eri kansalaisuuksia
Yhteensä	1034	

### 2014

Matkakohde	Valitut	Valittujen pakolaisten kansalaisuus
Jordania	218	Syyria
Libanon	277	Syyria
Malawi ja Sambia	146	Kongon demokraattinen tasavalta
Egypti	165	Sudan
Iran	130	Afganistan
Hätätapaukset	94	Eri kansalaisuuksia
Yhteensä	1030	

### 2013

Matkakohde	Valitut	Valittujen pakolaisten kansalaisuus
Turkki	160	Afganistan 29, Irak 13, Iran 109, Somalia 9
Malawi ja Sambia	151	Kongon demokraattinen tasavalta 151
Iran	197	Afganistan 197
Egypti	142	Sudan 140, Somalia 2
Hätätapaukset	96	Eri kansalaisuuksia 96
Yhteensä	746	

### 2012

Matkakohde	Valitut	Valittujen pakolaisten kansalaisuus
Thaimaa	132	Myanmar 105, Sri Lanka 16, Kiina 1, Pakistan 6, Somalia 4
Iran	192	Afganistan 192
Ruanda	165	Kongon demokraattinen tasavalta 165
Turkki	143	Afganistan 40, Somalia 19, Iran 72, Irak 12
Hätätapaukset	102	Eri kansalaisuuksia 102
Yhteensä	734	

### 2011

Matkakohde	Valitut	Valittujen pakolaisten kansalaisuus
Thaimaa	169	Myanmar 119, Pakistan 22, Sri Lanka 21, Kiina 6, Somalia 1
Iran	265	Afganistan 265
Ruanda	92	Kongon demokraattinen tasavalta 92
Hätätapaukset	100	Eri kansalaisuuksia 100
Yhteensä	626	

<sup>35</sup> Lähde: Maahanmuuttovirasto