

**EMN STUDY**  
**3 | 2017**

# The changing influx of asylum seekers in 2014– 2016: Member State responses

– National Report of Finland



Co-funded by  
EU AMIF

# The changing influx of asylum seekers in 2014-2016: Member State responses

ISBN 978-952-5920-67-3 (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.

Overall responsibility:

Senior Adviser Johanna Väänänen (National Contact Point Finland)

National Coordinator Kielso Brewis (National Contact Point Finland)

Available from:

European Migration Network

Finnish Immigration Service

P.O. BOX 10

00086 Finnish Immigration Service

Tel. + 358 295 430 431

emn(at)migri.fi

[www.emn.fi](http://www.emn.fi)

[www.ec.europa.eu/emn](http://www.ec.europa.eu/emn)

# Contents

<b>Summary</b> .....	<b>4</b>
<b>Section 1: Overview of national context</b> .....	<b>6</b>
<b>Section 2: Overview of the national responses</b> .....	<b>13</b>
<b>2.1. Measures taken, their impact and responses to the changing     influx of asylum seekers</b> .....	<b>13</b>
<b>2.2. Scaling down or dismantling measures following a decrease     in the number of asylum applications</b> .....	<b>25</b>
<b>Section 3: Effectiveness of the measures taken</b> .....	<b>27</b>
<b>Section 4: Financing of the implemented measures, other resources, and administrative burden</b> .....	<b>32</b>
<b>Section 5: The way forward - future preparedness</b> .....	<b>34</b>
<b>Section 6: Challenges, good practices and lessons learnt</b> .....	<b>36</b>
<b>6.1. Challenges and obstacles for the design and implementation     of specific policies to adapt to the changing influx of asylum seekers</b> .....	<b>36</b>
<b>6.2. Good practices and lessons learnt</b> .....	<b>36</b>

---

## Summary

The number of asylum seekers increased sharply in the European Union in 2014. However, during that year only 3,651 asylum seekers arrived in Finland, which was approximately 13% more than in the previous year. The only exceptional phenomenon in 2014 was the rapid increase in the number of Ukrainian asylum seekers. Although the number of asylum seekers entering Finland was not high compared to many other EU Member States, measures to improve the efficiency of the asylum process were taken in the fields of legislation, practical procedures and cooperation between authorities.

The action plan for the Future of Migration 2020 Strategy, published in 2014, emphasised managed migration. After the parliamentary elections in spring 2015, a new Government was formed in Finland in May 2015. The Government Programme was published on 29 May 2015. It also emphasised managed migration and efficient official procedures both in the processing of applications and in return-related matters and the prevention of possible abuses of the migration process. Furthermore, the Government Programme stated that family reunification criteria will be reviewed and that measures should also be taken to enhance integration.

In May 2015, the monthly number of new asylum seekers started to increase in comparison to previous years. By the end of July, their number exceeded the total number for 2014. The number of asylum seekers continued to grow, and in September 2015, the number of asylum applications filed was 10,836. In 2015, a total of 32,476 persons applied for asylum in Finland, representing a nearly ninefold increase in the number of asylum seekers from 2014. The majority of them, 20,484 asylum seekers, were Iraqi nationals. Other major countries of origin included Afghanistan, Somalia, Syria and Albania. Approximately 15,000, or nearly half, of the asylum seekers came from Northern Sweden through the border crossing point between Haparanda and Tornio. In addition to the high number of asylum seekers, another exceptional fact about 2015 was that many of the Iraqi nationals who arrived that year withdrew

their applications already in autumn 2015. Many returned to their home country voluntarily. Another new phenomenon in late 2015 was the arrival of asylum seekers from Russia through the northern border crossing points. In 2015, this route was used by slightly under 700 asylum seekers, most of them arriving in December 2015. However, the arrival of asylum seekers across the Russian border diminished already in March 2016.

The Government took measures to respond to the rapid change in the asylum seeker situation in autumn 2015. The Government Annual Report for 2015 states that the unprecedented increase in the number of asylum seekers shifted the focus of operations and their effectiveness to manage the large-scale influx of migrants and minimise its negative effects. Finland had not scaled the reception of asylum seekers, the processing of asylum applications and the integration system for such a high number of asylum seekers. The situation required the renewal of operating models for different administrative branches and stakeholders. The Government migration policies were published in September 2015. They emphasise, among other things, that migration must be brought under control and that immigrants must be directed to legal and safe routes. A crisis management group was established in the Ministry of the Interior to manage the situation generated by the sharp increase in the number of asylum seekers in Finland and to decide on necessary measures. The ministerial working group on migration was established to compile and maintain situational awareness of the asylum seeker situation and related measures. The Government Situation Centre also regularly provided an overview of the situation to the leaders of the country. On 8 December 2015, the Government published its action plan on asylum policy. According to the action plan, Finland's objective is to bring immigration and asylum costs under control and to integrate effectively those who have been granted a residence permit. In addition, Finland will increase the efficiency of its asylum and return processes and aim at exerting influence on the improvement of the EU's external border management.

The police and the Finnish Border Guard improved the efficiency of the monitoring of foreign nationals on internal Schengen borders and both had resources allocated to the asylum process. The Customs intensified customs surveillance and the Finnish Border Guard made preparations for the temporary reintroduction of border controls on internal EU borders; however, they were not reintroduced in the end. New reception centres and emergency accommodation facilities were opened at a fast pace around the country. For the first time ever, a registration centre was established in Finland to ensure the efficient registration of asylum seekers. New personnel was recruited to the Asylum Unit and the Reception Unit of the Finnish Immigration Service. Other Finnish Immigration Service personnel was also needed in the management of the asylum seeker situation. To streamline the asylum process, the police and the Finnish Immigration Service adopted an operating model in which a single authority will conduct both the initial hearing and the asylum interview at the same time. The efficiency of the asylum decision-making procedure was improved and decision-making practices were specified in more detail. Country information reports on the security situation in asylum seekers' countries of origin were also updated regularly.

In 2016, the number of new asylum seekers decreased significantly from 2015. The total number

for the entire year was 5,651. Nevertheless, the backlog of applications submitted in 2015 was still being cleared and many measures were taken, especially with regard to reception operations. In the Asylum Unit of the Finnish Immigration Service, the number of personnel was increased and operations were developed further. At the same time, the entire asylum investigation process was transferred from the police and the Finnish Border Guard to the Finnish Immigration Service. The reception centre operations were developed and measures were taken to ensure the services needed by the asylum seekers and to maintain order in reception centres. Finland also carried out many legislative measures called for by the Government action plan.

The measures taken by authorities in 2015 and 2016 have been partly evaluated, by either internal or external parties. When evaluated as a whole, the authorities' measures were successful in the respect that all asylum seekers were registered and accommodated; it was ensured that they receive statutory basic service and their applications were processed according to the Aliens Act. The long-term impacts of the measures are not evaluated in this study. The discussion and evaluation regarding the measures taken in the reporting period of this study are still ongoing.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> The reporting period for the measures introduced or amended by Member States is from 1.1.2014 to 31.12.2016. The impact and possible evaluations of the measures are examined primarily up to November 2017.

## Section 1: Overview of national context

**Q1.** *Overview of legislative changes and policies announced and/or introduced to address or manage fluctuations in the number of asylum applications or better control of migration flows over 2014-2016.*

In Finland, the increase in the number of asylum seekers was not yet visible in 2014. However, measures to improve the efficiency of the asylum process were taken. The new Dublin III Regulation became applicable on 1 January 2014 and a National Dublin Contact Point was established in the Dublin Section of the Finnish Immigration Service. In 2014, legislative amendments were prepared for the implementation of the recast Asylum Procedures Directive and Reception Conditions Directive. The Ministry of the Interior's project launched in 2011 to improve the effectiveness of the administration of immigration affairs concluded at the end of 2014. The goal of the project was to increase decision-making efficiency and to improve the quality of asylum decisions. Expediting the processing of asylum applications was one of the key objectives stated by the Government Programme in the area of migration. Thanks to the development measures, the asylum application processing time was shortened. The Government Programme of Prime Minister Juha Sipilä's Government was published on 29 May 2015. The Government Programme called for managed migration and efficient official procedures both in the processing of applications and in return-related matters and the prevention of possible abuses. Furthermore, the Government Programme stated that family reunification criteria will be reviewed in order to ensure that the legislation is in line with other EU and Nordic countries.

The number of asylum seekers started to grow in May 2015. The highest numbers were witnessed in late summer and autumn 2015. Several measures were taken to manage the influx. On 11 September 2015, the Government migration policies were published, emphasising migration management. National level measures included, for instance, promoting closer cooperation between authorities, improving the efficiency of migration-related processes and streamlining the appeal process. On 4 September 2015, a crisis management group was established in the Ministry of the Interior to manage the situation generated by the sharp increase in the number of asylum seekers and to decide on necessary measures. The ministerial working group

on migration was established on 24 September 2015 to maintain situational awareness of the asylum seeker situation and to monitor integration. The ministerial working group on migration also observed the legislative measures taken in other EU Member States and Nordic countries. The Government Situation Centre provided overviews of the situation to the leaders of the country. The National Bureau of Investigation also reported on the situation daily. On 8 December 2015, the Government published its action plan on asylum policy that emphasised integration and the control of asylum costs, among other things. Finland aimed at increasing the efficiency of its asylum and return processes and exerting influence on the improvement of the EU's external border management.

Cooperation among authorities and stakeholders was improved in many ways. The Finnish Immigration Service cooperated with other authorities involved in the asylum process as well as with the Finnish Red Cross, among other operators, in order to clear the backlog in the registration of applications and to find accommodation for asylum seekers as quickly as possible. In summer 2015, the accommodation capacity of all reception centres in operation at that moment was increased. In the autumn, all units were full, even up to 150%, and it was necessary to open new units quickly. To manage the situation, large centralised reception centres were established and emergency accommodation was arranged for temporary use. A situation centre was established in the Finnish Immigration Service to coordinate the accommodation situation. An asylum seeker registration centre was established in Tornio. The Finnish Immigration Service was granted authorisation to establish necessary registration and reception centres.

The Finnish Border Guard and the police took measures to more efficiently manage irregular entry and monitor foreign nationals on internal Schengen borders and participated in the operations of the registration centre. Police resources were concentrated in the asylum process. At the beginning of November 2015, the police and the Finnish

Immigration Service adopted an operating model in which a single authority will conduct both the initial hearing and the asylum interview at the same time. The aim was to improve the efficiency of the asylum process and to clear the accumulated backlog of applications. The Finnish Immigration Service's position as the authority responsible for foreign-national matters was strengthened by transferring the establishment of identity and travel route within the asylum process from the police and the Border Guard to the Immigration Service.

The Finnish Immigration Service recruited more personnel and improved the efficiency of the asylum seeker interviewing and decision-making processes. Efficiency was sought by utilising the automation in the case management system UMA, among other means. Applications were screened as early as possible and categorised into those where the decision can be made quickly and those requiring more investigation. Cooperation was enhanced especially with the police, who participate in the initial and final stages of the asylum process.

The security situation in the countries of origin of the largest asylum seeker groups was also assessed. In September 2015, the Finnish Immigration Service suspended decision-making concerning Iraqi and Somali asylum seekers. Background factors included the updating of the assessments of the security situation in Iraq and Somalia and the reviewing of EU practices and possibilities to return people to these countries. In October 2015, the Finnish Immigration Service informed that Somali and Iraqi asylum seekers are not granted international protection only because they come from a particular area. In November 2015, the Finnish Immigration Service decided to suspend decision-making concerning Afghan asylum seekers until the security assessment and the guidelines for making decisions were completed. In December 2015, the Finnish Immigration Service updated the assessment of the security situation in Afghanistan. Although the Finnish Immigration Service still considered certain provinces in South and East Afghanistan unsafe, subsidiary protection was no longer granted to applicants from these provinces solely on the grounds of a difficult security situation in their region of origin. According to the assessment, certain areas in Afghanistan are safe and the applicant's internal flight alternative, in other words relocation to a safe area in the home country, is always assessed.

In November 2015, the Ministry of the Interior set up a project to review the criteria of residence permits issued on the basis of international protection. The objective of the project was to prepare the required legislative amendments so that the criteria of Finnish residence permits issued on the basis of international protection would be in line with EU legislation and that of other EU Member States. As a result of the project, humanitarian protection as a national residence permit category was removed from the Aliens Act on 16 May 2016. Another legislative change, initiated by the Ministry of Justice, aimed to improve the efficiency of the processing of asylum appeals in administrative courts. In September 2016, among other changes, asylum seekers' right to State-funded legal aid was restricted and the appeal period was shortened.

The monthly number of asylum seekers returned to the previous years' level already in March 2016 when 359 asylum seekers arrived in Finland. To clear the backlog of applications submitted in 2015, new officials were recruited in the Asylum Unit and new offices were opened. In May 2016, new assessments of the security situation in Afghanistan, Iraq and Somalia were completed (the assessments are updated twice a year). On the basis of the assessments, the Finnish Immigration Service specified that it is possible to return asylum seekers to Afghanistan, Iraq and Somalia without the ongoing armed conflicts as such presenting a danger to them only because they are staying in the country. A Joint Declaration on cooperation concerning return was signed with Afghanistan in October 2016. Discussions concerning returns to Somalia and Iraq have also been carried out.

In line with the action plan on asylum policy, Finland participated in the implementation of the EU's jointly agreed decisions by carrying out asylum seeker relocations and by participating in the resettlement of refugees. Finland has taken part in the operations of the European Asylum Support Office (EASO) and in Frontex-coordinated joint operations on the Mediterranean Sea and at the land borders in South-Eastern Europe.

The administrative branches of the Ministry of Justice, the Ministry of Economic Affairs and Employment, the Ministry of Social Affairs and Health and the Ministry for Foreign Affairs also have functions related to migration, the reception of refugees and asylum

seekers and the processing of applications. Due to the increase in the number of asylum seekers in 2015, additional appropriations were allocated to all of the above-mentioned administrative branches for responding to the changed situation. For instance, the Ministry for Foreign Affairs, with support from the Ministry of the Interior and the Finnish Immigration Service, has carried out communications work in countries of origin, especially through social media. The goal has been to provide accurate information about conditions in Finland and the country's immigration policy. The increase in the number of immigrants also required new kinds of preparations from integration services provided by authorities. The action plan on integration by the Ministry of Economic Affairs and Employment enhances preparedness for the situation in which the number of clients in integration services exceeds the level experienced in recent years. The ministerial working group on migration approved the action plan on 27 November 2015. The action plan emphasised the importance of identification of immigrants' skills, their smooth assignment to municipalities and their employment.

In addition to the high number of asylum seekers, another exceptional fact about 2015 was that many of the Iraqi nationals who arrived that year withdrew their applications already in autumn 2015. Many returned to their home country voluntarily. Iraqi asylum seekers continued to withdraw their applications in 2016. Withdrawn applications are included in the category of application expiration

decisions. In 2015–2016, the number of expiration decisions concerning Iraqi nationals was roughly 5,500. The applicants' interviews revealed that especially among Iraqi applicants, the original intention was to come to Finland, not to remain in Sweden, for instance, or elsewhere in Europe, as they had the preconception that in Finland, it is fast and easy to get a residence permit, find employment and get residence permits for the family. As reasons for withdrawing their applications, the applicants mentioned, for instance, family reasons but also their disappointment with the asylum system, the duration of the processing of applications and reception conditions. The police improved the efficiency of returns by arranging charter flights to Iraq, among other means.

Another exceptional phenomenon was the arrival of large numbers of asylum seekers from Russia through the northern border crossing points. In late 2015 and early 2016 over 1,700 applicants entered the country across the eastern border. However, the arrival of asylum seekers via this route diminished already in March 2016. There was also increase in the number of manifestly unfounded applications. In July–August 2015, asylum applications made by Albanian nationals increased abruptly and many of them were deemed to be manifestly unfounded. In August 2015, the Finnish Immigration Service decided that Albanian asylum seekers are not paid support for assisted voluntary return, unless in exceptional cases. As a result, the number of applications submitted by Albanians decreased.

**Q2.** *To what extent is the concept of a change in asylum applications (either a significant increase or decrease) defined in your Member State? How is it determined what a significant influx is?*

Section 133 of the Finnish Aliens Act provides for registering a large number of migrants entering the country simultaneously. If the number of migrants entering the country is exceptionally high, which makes it impossible to establish that the requirements for entry are met and to register the migrants in the normal procedure, the Government may decide that the migrants whose requirements for entry or identity are unclear may be sent to a registration centre for the purposes of registration. The Aliens Act does not determine in more detail what constitutes an exceptionally high number of migrants.

Provisions on the registration centre can be found

in the Act on the Reception of Persons Applying for International Protection and on the Identification of and Assistance to Victims of Trafficking in Human Beings (746/2011). Pursuant to Section 12 of the Act, reception services are arranged by a registration centre if the number of migrants entering the country is so high that they cannot be placed in reception centres or that it is impossible to establish that the requirements for entry are met and to register the migrants in the normal procedure. Accommodation in a registration centre is intended for a short term only.

The Migration Department of the Ministry of the Interior directs and coordinates the preparedness



for a large-scale influx of migrants and actions required by the situation. According to the Ministry of the Interior's guidelines for a large-scale influx of migrants, a large-scale influx may result from a sudden exodus from another state to Finland or it may proceed and extend gradually. It may also manifest itself as a national, regional or local disruption in immigration. No specific limit has been set for the number of immigrants, but the guidelines do mention that in a large-scale influx, the number of immigrants may exceed 20,000. The essential factor is the rate of the increase in the number of immigrants in relation to the authorities' capability of registering the immigrants and arranging accommodation for them. Contingency plans should cover the accommodation and reception of 100,000 immigrants. The goal of legislation is to see to it that the migrants' accommodation and other reception services, such as meals and social and health services, can be offered immediately after their entry into the country. Another goal is to ensure the swiftness of decision-making on asylum applications and prerequisites for expanding the reception system.

In autumn 2015, the number of migrants entering the country grew rapidly, turning the situation into one fulfilling the criteria of a large-scale influx. For the registration of migrants, a registration centre was established in Tornio and after registration, migrants were directed to asylum seeker reception centres in different parts of Finland. In practice, it was necessary to establish the registration centre even before the limit of 20,000 asylum seekers was exceeded in order to ensure that all incomers were registered. Dozens of new reception centres were established within a couple of weeks, as the reception system was designed for only 4,000 asylum seekers. According to the Act on the Reception of Persons Applying for International Protection, the Ministry of the Interior may order a Centre for Economic Development, Transport and the Environment to agree on the preparation of a contingency plan with a municipality to arrange reception in connection with a large-scale influx of migrants. In the acute situation, the contingency plans of the Centres for Economic Development, Transport and the Environment did not meet the accommodation needs in practice. The Finnish Immigration Service saw to the establishment of the centres together with the Finnish Red Cross and private operators.

**Q3.** *Did your Member State experience significant changes in the influx of asylum applicants before 2014 (2000-2013)? What measures were introduced to enhance the preparedness of your Member State as a response to these changes in the influx of asylum applicants?*

In the years 2000–2007, the number of asylum seekers remained below 4,000 per year. For certain nationalities, the numbers started to increase somewhat as of 2002. The number of asylum seekers from the former Yugoslavia grew. In addition, citizens of Romania, Bulgaria and Slovakia came to Finland to seek asylum. In 2007, the number of asylum seekers from these countries decreased as Romania and Bulgaria joined the European Union.

In 2008 and 2009, the increase of applications submitted by Somali and Iraqi nationals, among others, resulted in another upward turn in the number of asylum seekers. In 2009, there were nearly 6,000 asylum seekers. The Asylum Unit of the Finnish Immigration Service improved the efficiency of the processing of asylum applications. The increase in the number of asylum seekers revealed that the municipal placement system, falling under the responsibility of the administrative branch of the Ministry of Economic Affairs and Employment, did not function efficiently enough to ensure that persons who had been granted a residence permit could be settled in municipalities. The Finnish Immigration

Service created instructions for reception centres to accelerate municipal placement. The key concepts of the operating model were moving-related counselling offered by reception centres and the granting of rental deposits for affordable apartments in the same region as the migrant's reception centre if there was no municipal placement available for a client who had been granted a residence permit.

In 2010, the number of asylum seekers returned to its earlier level of approximately 4,000. In 2011–2014, roughly 3,000–3,600 asylum seekers arrived in Finland per year. Even though the number of asylum seekers was not high in those years, the asylum process was constantly developed and streamlined and the quality of asylum decisions was improved. Preparations for a potential large-scale influx of migrants were also made in legislation. Section 133 of the Aliens Act concerning the registration of a large number of migrants entering the country simultaneously as well as the Act on the Reception of Persons Applying for International Protection entered into force already in 2011.

**Q4.** *Did your Member State experience a significant fluctuation in the number of asylum applications in the years 2014, 2015 and/or 2016?*

In Finland, the increase in the number of asylum seekers was not yet visible in 2014. That year, their number was 3,651, which was nearly the same as in 2011, 2012 and 2013. The increase from 2013 was only 13%. The only exceptional phenomenon was the increasing number of Ukrainian asylum seekers. Most of the decisions concerning Ukrainians were negative and, as a result, the refusal rate among all decisions on asylum applications grew.

In 2015, a total of 32,476 asylum seekers arrived in Finland, nearly nine times the number for previous years. Until the end of April 2015, the monthly number of asylum applications was less than 400 applications per month. The number of asylum seekers started to grow slightly in May 2015. The sharp increase in the number of asylum seekers started in July and by the end of the month, their number already exceeded the total number for the

previous year. The number continued to increase in August, and in September, nearly 11,000 asylum seekers arrived in the country. Towards the end of the year, the number of asylum seekers took a downward turn; in December, the number of new asylum seekers was only a bit over 1,800.

The number of asylum seekers decreased further in 2016. During the entire year, a total of 5,651 asylum seekers arrived in Finland. During the first months of the year, a high number of asylum seekers entered the country especially from Russia across the eastern border. However, the arrival of asylum seekers via this route diminished already in March 2016. The monthly number of asylum seekers returned to the previous years' level in March 2016 when 359 asylum seekers arrived in Finland. There were still more of them in 2016 than there have been on average in the 2000s.

**Q5.** *If your Member State did not experience a significant fluctuation over 2014-2016 in the number of asylum applications, please elaborate how and if the absence of such a fluctuation has impacted national policies and approaches. Note: only to be filled out if the answer to question Q4 was no*

N/A

**Q6.** *To what extent was cooperation at national level strengthened over the period 2014-2016 in response to the changing influx in asylum applicants coming to your Member State?*

In 2011–2014, the project launched by the Ministry of the Interior, aimed at improving the effectiveness of the administration of immigration affairs, sought to enhance cooperation between authorities. The Finnish Immigration Service set a permanent cooperation group for operational cooperation at the beginning of 2014. The cooperation group includes representation from the Finnish Immigration Service, the police, the National Police Board, the Finnish Border Guard and reception centres. The purpose of the group is to plan, coordinate and implement practical cooperation related to asylum procedures. The aim is to speed up the asylum process and thereby achieve savings in reception costs. In 2015, when the number of asylum seekers peaked, the cooperation group convened weekly.

There has been continuous practical cooperation between the police and the Finnish Immigration Service. In 2014, the police conducted asylum interviews for Ukrainian asylum seekers at the

request of the Finnish Immigration Service. This arrangement ensured that applications could be processed as quickly as possible. In addition, a new operating model was introduced: the Finnish Immigration Service's Senior Advisers, together with the police, screened asylum applications at police departments immediately after they were filed. Asylum-related matters could be processed more quickly and efficiently.

A crisis management group was established under the Ministry of the Interior to maintain situational awareness of migration and to agree on change-related measures and leadership arrangements in the exceptional situation. In addition to the Ministry of the Interior, the group members were the Finnish Immigration Service, the National Police Board, the Finnish Border Guard, the Finnish Security Intelligence Service and the Ministry for Foreign Affairs. In its most extensive composition, the

group also included the Ministry of Social Affairs and Health, the Office of the President of the Republic, the Finnish Red Cross, the Prime Minister's Office, the Ministry of Economic Affairs and Employment, the Ministry of the Environment and the Ministry of Finance. In autumn 2015, the ministerial working group on migration consisted of the Minister of the Interior, the Prime Minister, the Minister for Foreign Affairs and the Minister of Finance, among others. The group reviewed the asylum situation regularly, monitored the situation in different ministries and made decisions on various measures. The Ministry of the Interior also established a working group to review the efficiency of the asylum process (10 February–31 December 2016), with representatives from the Ministry of the Interior, the Ministry of Justice, the Ministry of Economic Affairs and Employment, the Finnish Immigration Service and the National Police Board.

Practical cooperation was intensified between various authorities as well as between authorities and other actors. The police and the Finnish Border Guard jointly carried out intensified monitoring of foreign nationals on internal Schengen borders, especially on the border facing Sweden in Tornio. The majority of asylum seekers arriving in Finland in autumn 2015 came through Northern Sweden. With a Government decision, a registration centre was opened in Tornio on 22 September 2015 to register migrants entering the country. Close cooperation between the Finnish Immigration Service, the police, the Finnish Border Guard, the Finnish Red Cross and the City of Tornio played a key role in the registration centre operations. Personnel from the Finnish Defence Forces and the Customs also took part in the operations. New reception centres and emergency accommodation facilities were opened at a fast pace around Finland under the direction of the Finnish Immigration Service. Participants in the operations included the Finnish Red Cross and many private actors, such as companies providing

social and health services. The Finnish Immigration Service established a situation centre to coordinate the asylum seekers' accommodation situation and to compile up-to-date statistics for all parties involved in the cooperation.

At the beginning of November 2015, the police and the Finnish Immigration Service adopted an operating model in which a single authority conducts both the initial hearing and the asylum interview at the same time. The aim was to improve the efficiency of the asylum process and to clear the accumulated backlog of applications. The police, the Finnish Immigration Service and reception centres cooperated in arranging interviews as all asylum seekers could not be interviewed in the Finnish Immigration Service's premises. In 2016, the entire asylum investigation process was transferred to the Finnish Immigration Service. Nevertheless, close cooperation with the police in asylum-related matters continued. A so-called "Tupa" function was established in the National Bureau of Investigation and two Senior Advisers from the Asylum Unit were assigned there. The office gathers, analyses and passes observations and data related to asylum seekers and the asylum process in terms of irregular entry, for example, as well as war crimes and offences involving asylum seekers.

Starting from spring 2016, the Reception Unit of the Finnish Immigration Service cooperated closely with the Ministry of Social Affairs and Health. A joint working group discussed matters related to asylum seekers' social welfare and health care and analysed challenges and necessary measures. The Reception Unit cooperated also with the National Institute for Health and Welfare. An example of this cooperation is the systematic infection screening launched in 2015 and the preparation of the national guidelines called "Infection prevention and vaccinations for asylum seekers".

**Q7.** *To what extent did your Member State consult or cooperate with other Member States during the period 2014-2016 in regards to dealing with a changing influx?*

For Finland, a key form of cooperation is active preparatory work and exchange of information among EU Member States and EU institutions in various working groups and committees. Finland complies with the European Commission's European Agenda on Migration and, for its part, promotes the

implementation of reforms related to the Common European Asylum System (CEAS). The asylum seeker situation was also discussed in Nordic cooperation platforms. Informal ministerial discussion forums were organised among the Nordic countries. The Nordic Joint Advisory Group on Refugee Policy NSHF

(Nordisk samrådsgrupp på hög nivå i flyktingfrågor) convened a couple of times a year. With the help of the Finnish diplomatic missions, the Ministry of the Interior's Migration Department and the Ministry for Foreign Affairs reviewed the asylum seeker situation in other EU Member States and especially in the Nordic countries as well as related legislative measures. These measures sought to ensure that the Finnish legislation does not act as a pull factor for asylum seekers when compared to other countries.

Furthermore, practical measures were agreed on with neighbouring countries. It was agreed that the passengers' identity documents be checked in ship traffic from Sweden and Germany. Moreover, cooperation was carried out with Estonia to prevent potential irregular entry. Finland took part in EU-level cooperation and acts of solidarity. In addition, Finland participated in the relocation of asylum seekers from Greece and Italy and fulfilled its quota obligation in September 2017. Finland has participated in the

operations of the European Asylum Support Office (EASO) by nominating experts to EASO's Asylum Intervention Pool (AIP). The Reception Unit has also taken part in cooperation with EASO. Experts from the Finnish Immigration Service have participated in providing training on country of origin information to Italian and Bulgarian authorities and in the implementation of the hotspot operations in Italy and Greece, among other projects. The Finnish Border Guard took part in the Frontex-coordinated joint operations on the Mediterranean Sea and at the land borders in South-Eastern Europe.

Integration-related cooperation has also been carried out under the direction of the Ministry of Economic Affairs and Employment, especially with other Nordic countries. In 2016, Finland held the Presidency of the Nordic Council of Ministers. Nordic cooperation in the integration of immigrants was one of the priorities of the Presidency.

**Q8.** *To what extent did measures taken in neighbouring Member States, or other EU Member States in general, have an effect on your Member State's policies and practices?*

Measures taken in neighbouring and nearby countries had an effect on the number of asylum seekers entering Finland, which in turn influenced measures in Finland. In early autumn 2015, asylum seekers travelled freely through several European countries and via Sweden to Northern Finland. It has also been estimated that changes in the decision practices of Finland's nearby countries, such as Sweden, may have influenced the asylum seekers' choice of country. Finland had to increase monitoring of foreign nationals on internal Schengen borders and, to manage the influx, a registration centre was established in Tornio.

Decisions and agreements within the EU framework, such as the commencement of relocation and the agreement between Turkey and the EU, influenced the number of asylum seekers in Finland. The key factors behind the decrease in the number of asylum seekers were tighter border control at the external borders of the Schengen area and internal Schengen border controls that some countries introduced. Especially border controls introduced

by Sweden and Denmark influenced the number of asylum seekers in Finland. Sweden's actions stemmed the flow of asylum seekers through the northern Haparanda-Tornio border crossing point. When the temporary border controls introduced by Sweden complicated transit through Sweden to Finland, asylum seekers started to arrive in the country on ships from Germany to Finland. In October–November 2015, this route was used by approximately 850 asylum seekers. Cooperation with German shipping companies reduced the influx of asylum seekers through this route.

In late 2015 and early 2016, an increasing number of asylum seekers entered the country from Russia across the northern section of the eastern border. A factor that was seen as contributing to asylum seekers' entry through northern border crossing points was legislative amendments made by Norway, which made it more difficult for asylum seekers to enter Norway through Russia. However, the asylum seekers' entry through these border crossing points was short-lived, and it decreased in March 2016.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Source: The Finnish Border Guard.

## Section 2: Overview of the national responses

### 2.1. Measures taken, their impact and responses to the changing influx of asylum seekers

**Q9.** Which specific areas were impacted by a change in the influx of asylum applicants in your Member State?

Area	Brief explanation
<p><b>1. Border control (external border control, temporary control at internal borders and/or police controls in border areas)</b></p>	<p>Finland did not introduce border controls on internal Schengen borders, such as the border facing Sweden. Together with the police, the Finnish Border Guard carried out intensified monitoring of foreign nationals on internal borders, especially at the Haparanda–Tornio border crossing point on the border facing Sweden, in largest ports and at Helsinki Airport. The Finnish Border Guard cooperated with the Finnish Immigration Service and the police, participating in the operations of the Tornio registration centre, among other measures. The goal of the intensified monitoring of foreign nationals was to manage irregular entry and to direct migrants in a controlled manner to register their asylum applications.</p> <p>An exceptional phenomenon that started in October 2015 was the arrival of large numbers of asylum seekers from Russia through the northern border crossing points. On the eastern border, asylum seekers were directed to the asylum process in a controlled manner right from the start. The Finnish Border Guard maintained active dialogue with Russian border authorities and high-level meetings between the countries' border authorities were organised.<sup>3</sup> The arrival of asylum seekers via this route diminished in March 2016.</p> <p>The Finnish Border Guard also took part in the Frontex-coordinated joint operations on the Mediterranean Sea and at the land borders in South-Eastern Europe.<sup>4</sup></p>
<p><b>2. Reception centres / accommodation arrangements and other housing</b></p>	<p>The accommodation capacity of the existing reception centres was increased, new reception centres were established and emergency accommodation was arranged at a fast pace. Reception centres were opened in many locations which had not had them before and many new actors emerged in the reception sector. A registration centre was established in Tornio in order to register migrants in a controlled manner.</p> <p>A situation centre was established in the Reception Unit of the Finnish Immigration Service to coordinate the asylum seekers' accommodation situation and to compile up-to-date statistics. The number of personnel in the Reception Unit of the Finnish Immigration Service increased and new tasks and teams were established in the Unit. The organisational structure and practices were developed and systematised to meet the needs of the new unit that had more duties and personnel. The supervision of reception operations was enhanced and guidelines were updated. In spring 2016, The Finnish Immigration Service started a national reception centre monitoring programme.</p> <p>The Act on the Reception of Persons Applying for International Protection was amended in December 2016. The State reception centres were merged into the Finnish Immigration Service. The legislative amendment transferred the decision-making power related to State reception and registration centres from the Ministry of the Interior to the Finnish Immigration Service. The Finnish Immigration Service was also granted with the authorisation to agree on the opening and closing of a non-State reception and registration centre and on its location with a municipality, a joint municipal authority, another body governed by public law or a private organisation or foundation.</p>

<sup>3</sup> The Annual Report of the Finnish Border Guard 2015.

<sup>4</sup> Source: The Finnish Border Guard.

Area	Brief explanation
<b>3. Wider reception services (social services, health services)</b>	<p>As the number of reception centres grew, more services, such as social and health services, were needed for asylum seekers. Reception centres have public health nurses and registered nurses working on site. The reception centre acquires other health services needed by asylum seekers, such as screening tests and appointments with a general practitioner from private or public service providers. Municipalities are responsible for urgent and essential health care services, maternity clinic and child health clinic services and school health care services, among other things. The Ministry of Social Affairs and Health is in charge of guiding municipalities.</p> <p>The Reception Unit of the Finnish Immigration Service developed guidelines related to social and health services in cooperation with the National Institute for Health and Welfare (NIHW). A health team was also established in the Reception Unit, with two doctors from NIHW and three health care professionals participating in it. The Finnish Immigration Service also provides reception centres with training and guidelines related to asylum seekers' mental health.</p> <p>Group homes or supported living units provide accommodation for unaccompanied minors in Finland and see to their basic needs. Social and health services offered to children include care provided by professionals, meals and financial assistance. The services also include professional care and upbringing plans. Children are provided with school education and other training and education in accordance with their age and level of development.</p>
<b>4. Registration process of the asylum seeker</b>	<p>On 17 September 2015, the Government made the decision to register incoming migrants at a registration centre. The registration centre started its operations in Tornio on 22 September 2015. The asylum seekers who entered Finland via Haparanda were directed to the registration centre for registration immediately after they crossed the border. The police and the Finnish Border Guard intensified the monitoring of foreign nationals at Schengen borders. Thanks to these measures, all migrants could be registered in a controlled manner.</p> <p>Police resources were concentrated in the registration of applications and asylum investigation. Information systems were developed to accelerate the registration process. For instance, the asylum application registration process was updated and automatic functions were introduced into the UMA register in order to streamline registration activities.</p>

Area	Brief explanation
<p><b>5. Asylum procedure (at first and second instance)</b></p>	<p>The number of personnel in the Asylum Unit of the Finnish Immigration Service increased. Along with the personnel increase, the organisational structure of the Unit was changed. The number of sections, teams and offices grew. The Unit was organised into geographical branches (Southern, Northern, Western or Eastern), each with its own Regional Head.</p> <p>The efficiency of the early stages of the asylum process was improved through cooperation with the police, among other means. The Finnish Immigration Service cooperated with the police and reception centres in arranging interviews. The entire asylum investigation process was transferred to the Finnish Immigration Service in 2016.</p> <p>Asylum interviews and decisions were developed and streamlined in various projects (e.g. the Flow and Euro Auto projects) and with other measures. Fast Track teams were created in the Asylum Unit sections for cases in which the decision can be made quickly. Measures were also taken to improve the efficiency of processing appeals concerning asylum decisions in administrative courts.</p>
<p><b>6. Infrastructure, personnel and competencies of the responsible authorities</b></p>	<p>Measures related to infrastructure, personnel and competencies of the responsible authorities have been listed in other sections of this table. These include, for instance, the establishment of new reception centres, additional personnel recruited to manage the reception of asylum seekers and the asylum process and organisational changes within the Reception Unit and the Asylum Unit of the Finnish Immigration Service.</p> <p>The establishment of identity and travel route (i.e. the asylum investigation) within the asylum process was transferred from the responsibility of the police and Finnish Border Guard to the Finnish Immigration Service in 2016. It was part of a larger transfer of jurisdiction in matters concerning foreign nationals. The legislative amendment regarding the transfer was already pending at the time. It aimed to increase the efficiency of the process and prepare for a possible increase in the number of applicants.</p> <p>In 2015, the responsibility for establishing reception centres was transferred for a fixed term from the Ministry of the Interior to the Finnish Immigration Service. The Act on the Reception of Persons Applying for International Protection was amended in December 2016. The State reception centres were merged into the Finnish Immigration Service. The legislative amendment transferred the decision-making power related to State reception and registration centres from the Ministry of the Interior to the Finnish Immigration Service. The Finnish Immigration Service was also granted with the authorisation to agree on the opening and closing of a non-State reception and registration centre. The purpose of the amendment was to increase the efficiency of operations, to reduce overlapping in administration and achieve financial savings in the long term.</p>

Area	Brief explanation
<b>7. Law enforcement</b>	<p>The police carried out intensified monitoring of foreign nationals within the country and on internal Schengen borders together with the Finnish Border Guard. Police resources were transferred from other tasks to the registration of applications and asylum investigation. The police carried out asylum investigation for approximately 28,000 asylum seekers, which is nearly ten times the number for previous years. The police was also a key actor in the operations of the registration centre. The high number of asylum seekers also required the police to focus its monitoring near reception centres.</p> <p>The police is responsible for removing irregular migrants and rejected asylum seekers from the country. The efficiency of returns was improved by means such as charter flights arranged by the police for Iraqi nationals returning voluntarily to their home country. A temporary transit centre for returns was established near Helsinki-Vantaa Airport in the beginning of year 2016.</p>
<b>8. Integration measures for asylum applicants</b>	<p>Integration measures are targeted at persons issued with residence permits in Finland. For asylum seekers reception centres organise, for instance, employment and education activities as well as other measures to activate the applicants. Attention is paid to the well-being of asylum seekers and their adaptation to living in a reception centre.</p> <p>With the number of asylum seekers growing, special emphasis was placed on the importance of following the rules of the reception centre and on the rules of Finnish society. This was promoted, for example, by the development of a uniform basic course on Finnish society, which provides asylum seekers with information about the rules of Finnish society and working life. The asylum seekers' activities and interaction with the local population were promoted in various ways with third sector actors.</p>
<b>9. Other, please specify: Actions by civil society.</b>	<p>Actions taken by non-governmental organisations, the church and volunteers were important. Information about the asylum seeker situation was provided actively and on social media, and locals were organised to support asylum seekers. Private actors also offered accommodation.</p>



**Q10. Measures taken in response to the changing influx.**

Fill out the table below on specific elements of the measures indicated in the previous table.

Select the area:

1. Border control
2. Reception centres / accommodation arrangements and other housing
3. Wider reception services (social services, health services), rights afforded to applicants
4. Registration process of the asylum seeker
5. Asylum procedure (at first and second instance)
6. Infrastructure, personnel and competencies of the responsible authorities
7. Law enforcement
8. Integration measures for asylum applicants
9. Other, please specify: National migration policy/measure

Select the area: 9. Other, please specify: National migration policy/measure		
<b>Measure 1</b>	Type of measure: - (National) Action plan	The Government migration policies published on 11 September 2015.
	General aim of the measure	The aim of the Government migration policies was to bring migration under control and to direct immigrants to legal and safe routes. Comprehensive actions are needed in countries of origin and countries of transit, at the EU level and in Finland. The document highlighted the need for quick practical measures to save lives and to manage migration as well as the need for long-term measures with which the situation is brought sustainably under control.
	Key elements of the measure	<p>The Government migration policies highlighted international level actions such as targeting development cooperation funds, as far as possible, at asylum seekers' countries of origin and countries of transit, signing readmission agreements with Iraq, Afghanistan and Somalia as well as combating climate change actively.</p> <p>In the EU level policy, Finland advocated the establishment of reception centres in Southern Europe from where those who have been granted a residence permit would be transferred to EU Member States. Finland also favoured the establishment of the EU's joint information centres in countries of origin and countries of transit as well as the hotspot operating model in which joint European authorities quickly register immigrants arriving in the region. Finland emphasised the importance of preventing smuggling in human beings and addressing the fundamental reasons for forced migration. Finland also underlined the significance of the functionality of the Dublin system. Finland participates actively in the EU's efforts to manage migration flows by taking part in the relocation of asylum seekers on a voluntary basis, by being involved in the resettlement of refugees, by participating in Frontex's border control operations as well as by continuing its active participation in international crisis management.</p> <p>National level measures included, for instance, promoting closer cooperation between authorities, improving the efficiency of migration-related processes and streamlining the appeal process. Also the significance of voluntary participation of civil society and efficient integration of migrants was emphasised.</p>
Select the area: 9. Other, please specify: National migration policy/measure		
<b>Measure 2</b>	Type of measure: - (National) Action plan	The Government action plan on asylum policy published on 8 December 2015.
	General aim of the measure	The short-term aim of the action plan was to bring the influx of asylum seekers as well as asylum costs under control. The long-term aims included building cost-effective and flexible reception capacity for an increased number of asylum seekers and ensuring an effective integration system and placement in municipalities. The action plan aimed at increasing the efficiency of asylum and return processes and exerting influence on the improvement of the EU's external border management.
	Key elements of the measure	<p>Lines of action defined in the Government action plan on asylum policy:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Finland's participation in the EU's joint activities to manage migration; actions in third countries and in the EU area</li> <li>▪ Harmonising asylum practices with other EU and Nordic countries</li> <li>▪ Enhancing the asylum procedure to ensure fast decision-making and curb reception costs</li> <li>▪ Providing essential reception services only, while respecting asylum seekers' human dignity</li> <li>▪ Intensification of returns and removals</li> <li>▪ Ensuring the security of reception centres and their environment</li> <li>▪ Enhancing communications targeted at both asylum seekers and their countries of origin</li> <li>▪ Supporting the municipal placement of persons who have been granted a residence permit and improving the efficiency of integration</li> <li>▪ Ensuring the provision of social security as well as healthcare and social welfare services while preventing misuse</li> </ul>

<b>Measure 3</b>	<b>Select the area:</b> <b>9. Other, please specify: National migration policy/measure</b>	
	Type of measure: - interinstitutional / multi-agency working group	The Ministry of the Interior's crisis management group
	General aim of the measure	The aim of the crisis management group was to agree on leadership arrangements in the exceptional situation generated by the sharp increase in the number of asylum seekers. The group's tasks included maintaining situational awareness of migration and agreeing on change-related measures.  The crisis management group (KRIJO) was established on 4 September 2015. The highest meeting frequency in 2015–2016 was twice a week. The KRIJO group is no longer operating.
	Key elements of the measure	The crisis management group was established under the Ministry of the Interior to manage the situation generated by the sharp increase in the number of asylum seekers in Finland. The group maintained overall situational awareness of migration and decided on necessary measures and agreed on leadership arrangements in the exceptional situation. The group was led by Minister of the Interior Petteri Orpo. In addition to the Ministry of the Interior, the crisis management group members included the Finnish Immigration Service, the National Police Board, the Finnish Border Guard, the Finnish Security Intelligence Service and the Ministry for Foreign Affairs. In its most extensive composition, the group also included the Ministry of Social Affairs and Health, the Office of the President of the Republic, the Finnish Red Cross, the Prime Minister's Office, the Ministry of Economic Affairs and Employment, the Ministry of the Environment and the Ministry of Finance.
<b>Measure 4</b>	<b>Select the area:</b> <b>9. Other, please specify: National migration policy/measure</b>	
	Type of measure: - interinstitutional / multi-agency working group	The ministerial working group on migration
	General aim of the measure	The ministerial working group on migration was established on 24 September 2015. The working group was established to compile and maintain situational awareness of the asylum seeker situation and to monitor integration. The ministerial working group on migration consists of the Minister of the Interior, the Prime Minister and various other ministers. The working group is still operating. The focus is on monitoring the functionality of the asylum process and the efficiency of return of rejected asylum seekers.
	Key elements of the measure	The ministerial working group group reviewed the asylum situation regularly, monitored the situation in different ministries and made decisions on various measures. The ministerial working group has monitored the implementation of the Government migration policies and the action plan on asylum policy. The ministerial working group also approved the action plan on integration by the Ministry of Economic Affairs and Employment in November 2015 and the Action Plan for the Prevention and Management of Illegal Stay in December 2016.
<b>Measure 5</b>	<b>Select the area:</b> <b>1. Border control: Police/Border Guard controls in border areas/ monitoring of foreign nationals</b> <b>4. Registration process of the asylum seeker</b> <b>7. Law enforcement</b>	
	Type of measure: - Emergency/contingency plan - Other, please specify: Olemassa olevan toiminnan tehostaminen	Intensified monitoring of foreign nationals on internal Schengen borders and within the country by the police and the Finnish Border Guard.
	<b>Other elements</b>	
	General aim of the measure	The goal of the intensified monitoring of foreign nationals was to manage irregular entry and to direct migrants in a controlled manner to register their asylum applications.
Key elements of the measure	The police and the Finnish Border Guard carried out intensified monitoring of foreign nationals on internal borders, especially at the Haparanda–Tornio border crossing point on the border facing Sweden, in the largest ports and at Helsinki-Vantaa Airport. Monitoring of foreign nationals was also enhanced within the country. Starting from September 2015, intensified monitoring of foreign nationals started at the Tornio border crossing point and on ferries crossing internal Schengen borders, in cooperation with the police and the Customs. In addition, shipping companies were obligated to carefully adhere to regulations related to maintaining passenger lists. Finland did not introduce actual internal Schengen border controls as intensified monitoring of foreign nationals was sufficient in the situation to bring migration under control. The asylum seekers who entered Finland were directed to the registration centre or police departments for registration immediately after they crossed the border.	

<b>Measure 6</b>	<b>Select the area:</b> <b>2. Reception centres / accommodation arrangements and other housing</b> <b>3. Wider reception services (social services, health services), rights afforded to applicants</b> <b>6. Infrastructure, personnel and competencies of the responsible authorities</b>	
	Type of measure: - Resources (staff or financing) - Emergency/contingency plan	The establishment of new reception centres, the increasing of the emergency accommodation capacity.
	General aim of the measure	Providing accommodation for asylum seekers who enter the country. Providing emergency accommodation. Offering services required by the Act on the Reception of Persons Applying for International Protection.
	Key elements of the measure	<p>In 2014, there were 25 reception centres in Finland. At the beginning of 2015, there were 20 reception centres, with approximately 3,300 asylum seekers registered at them. There were 8 units for asylum-seeking unaccompanied minors, with approximately 150 minors registered at them. At the end of 2015, there were 144 reception centres and 68 units for asylum-seeking unaccompanied minors, amounting to a total of 212 units around the country. The Finnish Red Cross in particular adopted a great responsibility for establishing new units. New parties became involved in reception centre operations including societies, social and health service providers and other private companies.</p> <p>Starting from late summer 2015, the increase in the number of asylum seekers required urgent measures to be taken to increase the reception capacity. In the acute situation, it was necessary to resort to various emergency accommodation solutions, such as tents and containers. During 2015, the number of residents in reception centres intended for adults and families grew from 3,300 to 27,300. The number of residents in units for minors grew from 150 to 2,500. In January–February 2016, there were 227 reception centres in Finland, with approximately 29,000 residents. At the end of 2016, there were 126 reception centres with approximately 16,000 registered residents.</p> <p>Other measures in the reception sector included the development of guidelines and the reception centre client register. Many services were developed. The efficiency of advising, directing and monitoring reception centres was improved. An overall evaluation of reception centres was carried out from the perspective of functionality, economy and safety, with the need of developing operations and adjusting capacity in mind. A monitoring programme and self-monitoring plans were prepared for reception centres. A basic course on Finnish society was created for reception centre clients and the reception centre rules were updated.</p>
<b>Measure 7</b>	<b>Select the area:</b> <b>1. Border control / Police/Border Guard controls in border areas/ monitoring of foreign nationals</b> <b>2. Reception centres / accommodation arrangements and other housing</b> <b>4. Registration process of the asylum seeker</b> <b>5. Asylum procedure (at first and second instance)</b> <b>6. Infrastructure, personnel and competencies of the responsible authorities</b> <b>7. Law enforcement</b>	
	Type of measure: - Resources (staff or financing) - Emergency/contingency plan	The establishment of the registration centre
	General aim of the measure	The aim of the establishment of the registration centre was to bring the rapidly increasing number of asylum seekers under control, to have them registered and to direct them in a controlled manner to reception centres established in different parts of Finland. The registration centre operated from 22 September 2015 to 29 February 2016.
	Key elements of the measure	<p>The Government decided on 17.9.2015 that the migrants whose requirements for entry or identity are unclear may be sent to a registration centre, defined in the Act on the Reception of Persons Applying for International Protection, for the purposes of registration. On the basis of this decision, the registration centre was established in Tornio, with an agreement between the Finnish Immigration Service, the municipality of Tornio and the Finnish Red Cross. The city of Tornio, on the border facing Sweden, was chosen as a location for the registration centre as many asylum seekers arriving in Finland in autumn 2015 came through Northern Sweden. Any migrants whose identity or requirements for entry were unclear were directed to the centre. The National Police Board ordered the national asylum investigation team to carry out registration tasks in the registration centre. The centre was maintained by the Finnish Red Cross and mainly operated by the personnel of the police, the Border Guard and the Finnish Immigration Service. Personnel from the Finnish Defence Forces and the Customs also took part in the operations.</p> <p>The centre registered asylum applications, recorded biometric identifiers and conducted asylum interviews, i.e. initial interviews establishing the applicants' identity and travel route. In the period from 22 September 2015 to 29 February 2016, the registration centre registered all in all more than 16,000 asylum seekers. In addition, more than 4,500 asylum investigations were conducted at the registration centre. Migrants were under obligation to stay at the registration centre for the duration of the registration, and they were registered without delay. The centre had accommodation for around 300 applicants, and additional facilities for emergency accommodation. Accommodation in a registration centre was intended for a short term only, from a couple of days to a week. After registration, asylum seekers were transferred to reception centres.</p>

<b>Select the area:</b>		
<b>5. Asylum procedure (at first and second instance)</b>		
<b>6. Infrastructure, personnel and competencies of the responsible authorities</b>		
<b>Measure 8</b>	Type of measure: - Soft measures (handbooks, policy/staff guidance) - Resources (staff or financing) - Emergency/contingency plan - Other, please specify: Organisaatiomuutos; Olemassalevan toiminnan tehostaminen	Measures in the Asylum Unit of the Finnish Immigration Service: establishment of new sections, offices and teams; recruitment of additional personnel.
	General aim of the measure	Improving the efficiency of the processing of asylum applications, clearing the backlog of applications. Measures to improve the efficiency of the asylum process.
	Key elements of the measure	<p>To clear the backlog of asylum applications, many new employees were recruited to the Asylum Unit in September–December 2015 and in 2016. Around the same time, the entire asylum investigation process was transferred from the police and Border Guard to the Finnish Immigration Service.</p> <p>The number of personnel in the Asylum Unit increased from approximately 100 employees to a maximum of 570 employees in 2016. At first, the Asylum Unit expanded its operations in existing locations (Helsinki, Lappeenranta, Oulu and Kuhmo). A new section was established in Turku in autumn 2015. At the beginning of 2016, offices were opened in Vaasa and Rovaniemi. The Unit was divided into branches in 2016. The Southern, Eastern, Western and Southern Branches were divided into sections. The branch division is still in use. The operations of the Vaasa and Rovaniemi sections were discontinued in 2016. By 2017, the number of personnel decreased to about 250 officials.</p> <p>In 2016, the Asylum Unit improved the efficiency of its operations by streamlining the early stages of the asylum process and by improving the quality of operations through the development of cooperation between authorities, flow of information, competence as well as information systems and asylum investigation tools used. In April 2016 the electronic processing of applications started with new asylum applications. In May 2016 the responsibility for serving positive asylum decisions was transferred to the Finnish Immigration Service. The Finnish Immigration Service also carried out projects to develop the asylum process and the compilation of statistics.</p>
<b>Select the area:</b>		
<b>2. Reception centres / accommodation arrangements and other housing</b>		
<b>5. Asylum procedure (at first and second instance)</b>		
<b>6. Infrastructure, personnel and competencies of the responsible authorities</b>		
<b>Measure 9</b>	Type of measure: - Resources (staff or financing) - Other, please specify: Organisaatiomuutos; Olemassalevan toiminnan tehostaminen	The establishment of a situation centre in the Finnish Immigration Service
	General aim of the measure	The establishment of a situation centre in the Finnish Immigration Service A situation centre was established in the Reception Unit of the Finnish Immigration Service on 22 September 2015 to coordinate the asylum seekers' accommodation situation and to compile up-to-date statistics. It became a permanent part of the Reception Unit's operations.
	Key elements of the measure	The situation centre's tasks include monitoring the operations and prerequisites of reception centres, especially the number of residents and the capacity, as well as coordinating and guiding the placement of new asylum seekers in reception units. The situation centre produces an overview of the asylum process (a situation report) and communicates it to the Ministry of the Interior's management, the Finnish Immigration Service and other parties. In addition, the situation centre compiles and maintains situational awareness of the occupied and available accommodation capacity in the reception system.

<b>Measure 10</b>	<b>Select the area:</b> <b>4. Registration process of the asylum seeker</b> <b>5. Asylum procedure (at first and second instance)</b> <b>6. Infrastructure, personnel and competencies of the responsible authorities</b> <b>7. Law enforcement</b>	
	Type of measure: - Resources (staff or financing) - Emergency/contingency plan - Other, please specify: Resurssien kohdentaminen, Olemassalevan toiminnan tehostaminen	Allocation of police resources to asylum-related matters, such as the registration of asylum applications and asylum investigation and to intensified monitoring of foreign nationals.  Enhancing the return of rejected asylum seekers and persons who have withdrawn their applications.
	General aim of the measure	Improving the efficiency of asylum seeker registrations and asylum investigations. Intensified monitoring of foreign nationals inside the country and on Schengen borders together with the Finnish Border Guard, with the aim of preventing and managing irregular entry and stay. Improving the efficiency of returns.
	Key elements of the measure	The police carried out intensified monitoring of foreign nationals within the country and on internal Schengen borders together with the Finnish Border Guard. All police departments allocated additional resources from other tasks to asylum investigation and the reception of applications. In addition to police officers on active duty, the resources used included Police University College students and retired police officers. <sup>5</sup> In 2015 the police carried out asylum investigation for approximately 28,000 asylum seekers, which is nearly ten times the number for previous years. The police was also a key in the operations of the registration centre. The National Police Board dispatched the national asylum investigation team to carry out registration tasks in the registration centre. The police also carried out active monitoring in the asylum seeker reception centres. In connection with the registration of asylum seekers, the Finnish Security Intelligence Service intensified their screening. <sup>6</sup>  The police improved the efficiency of return enforcement. Returns to Iraq and Albania, among other countries, were arranged with charter flights. The police arranged 17 charter flights to Iraq, with a total of 1,400 returnees. In early 2016, a transit reception centre was set up near Helsinki-Vantaa Airport to make it smoother for voluntary returnees to handle departure formalities. The centre was primarily intended for Iraqi asylum seekers who had withdrawn their asylum applications or had been served with a negative decision and wished to return to their home country quickly. The return transit centre operated until the end of 2016. The police has continued intensified monitoring of foreign nationals to reach people who have not left Finland despite of a final negative asylum decision.
<b>Measure 11</b>	<b>Select the area:</b> <b>5. Asylum procedure (at first and second instance)</b>	
	Type of measure: - Legislative instruments	The removal of humanitarian protection as a national residence permit category from the Aliens Act
	General aim of the measure	One of the measures in the Government action plan on asylum policy was reviewing the criteria of residence permits issued on the basis of international protection. The objective was to prepare the required legislative amendments so that the criteria of Finnish residence permits issued on the basis of international protection would be in line with EU legislation and that of other EU Member States. The aim was to ensure that the Finnish legislation would not be more favourable in this respect when compared with other EU Member States.
	Key elements of the measure	Before the legislative change an asylum seeker was issued with a residence permit on the basis of humanitarian protection if the requirements for asylum or subsidiary protection were not met but the asylum seeker could not return to his or her home country as a result of a bad security situation or an environmental catastrophe. A bad security situation might have been due to an armed conflict or a poor human rights situation. In practice, humanitarian protection was granted, for example, to applicants coming from central and southern Somalia if it was considered that they could not return to the area because of the risk of having to face severe conditions. Some areas in Iraq and Afghanistan were also considered to have particularly bad conditions. The Finnish Immigration Service granted a few hundred residence permits on the basis of humanitarian protection annually, most of them to applicants from Iraq and Somalia.  The Ministry of the Interior set up a project to review the criteria of residence permits issued on the basis of international protection. The term of the project was from 2 November 2015 to 31 January 2016. As a result of the project, humanitarian protection as a national residence permit category was removed from the Aliens Act on 16 May 2016.

<sup>5</sup> The Police Annual Report 2015.<sup>6</sup> The Government Annual Report 2015.

<b>Measure 12</b>	<b>Select the area:</b> <b>5. Asylum procedure (at first and second instance)</b>	
	Type of measure: - Legislative instruments	Legislative amendment to the Aliens Act regulating the processing of matters related to international protection at courts.
	General aim of the measure	Improving the efficiency of the processing of appeals concerning asylum decisions, clearing the backlog of appeals.
	Key elements of the measure	<p>Numerous measures were taken by the Ministry of Justice to increase the efficiency of the processing of asylum-related matters. With the legislative change of 1 September 2016, asylum seekers' right to State-funded legal aid was restricted. An asylum seeker is entitled to such legal aid only if this is necessary for exceptionally weighty reasons. The appeal period for decisions on international protection was shortened. It was decreed that appeals related to international protection are to be processed with urgency at both Administrative Courts and the Supreme Administrative Court. The Administrative Court composition required for making a decision has also been decreased, the criteria for the leave to appeal to the Supreme Administrative Court has been reviewed and the Administrative Courts and the Supreme Administrative Court have been granted with a right of access to the UMA-register.</p> <p>As of 1 February 2017, the processing of appeals related to international protection was decentralised so that they are processed not only by the Administrative Court of Helsinki but also by three other Administrative Courts.</p>

**Q11. Measures put in place by non-state entities**

*To what extent were any of the measures put in place by non-state entities mandated by a government authority via funding or project/by law/by measure?*

<b>Area</b>	<b>Extent of involvement of non-state entities</b>
<b>Reception centres / accommodation arrangements and other housing</b>	Traditionally, reception centres in Finland have been maintained by the State, municipalities and the Finnish Red Cross. In 2015–2016, the majority of new reception centres were established by the Finnish Red Cross under the guidance of the Finnish Immigration Service. Other actors establishing reception centres included, for instance, the Finnish Federation of Settlement Houses, parishes and private commercial operators. Some asylum-seeking unaccompanied minors were accommodated in folk high schools instead of group homes.
<b>Wider reception services (social services, health services)</b>	<p>Social and health care services are provided by not only reception centres but also municipalities and private health services. Private health service providers have agreed with the Finnish Immigration Service on the provision of health examinations upon entry into the country and of illness-related appointment services during office hours.</p> <p>Although according to the Act on the Reception of Persons Applying for International Protection asylum seekers' health services can be purchased from a private service provider, the municipality where the reception centre is located is responsible for organising health care. The municipality has an obligation to provide asylum seekers with certain urgent and essential health care services. Essential health care services include, among other things, maternity clinic services and essential treatment of chronic diseases.</p> <p>Pursuant to the Reception Act, the municipality has an obligation to provide the same health services to minor asylum seekers as to the municipality's residents. The municipality also has an obligation to provide certain essential social services as defined in the Act.</p>

Area	Extent of involvement of non-state entities
<b>Immediate integration measures for asylum applicants</b>	<p>School education is organised for asylum seekers of compulsory school age. Usually asylum seeking minors go to regular comprehensive school. Efforts are made to provide also those over 16 years of age with education at folk high schools, for instance.</p> <p>For adult asylum seekers, education activities or voluntary activities are organised by organisations, parishes or private operators.</p>

**Q12.** *How were local authorities impacted by measures taken by the national government/authorities responsible? To what extent local authorities were able to influence this process?*

Area	Impact on local authorities	Local authorities' influence on the process
<b>Reception centres / accommodation arrangements and other housing</b>	<p>In 2015-2016 the majority of new reception centres were established by the Finnish Red Cross instead of municipalities. Other actors establishing reception centres included parishes and private commercial operators. In some instances, information about the establishment of a reception centre or an emergency accommodation unit reached the decision-makers and authorities of the region afterwards, which caused some uncertainty and conflicts between municipalities on the one hand and reception centres and the Finnish Immigration Service on the other. The establishment of a reception centre in a municipality requires preparations, for instance from the local police and rescue services. In some municipalities, reception centres also brought along some additional duties. On the one hand, there were some disturbances and security issues within reception centres. On the other hand, reception centres and asylum seekers suffered from acts of vandalism carried out by locals.</p> <p>Municipalities' experiences of cooperation with reception centres have been analysed, for instance, in a study made by the University of Turku.<sup>7</sup> Nearly three out of four municipalities with a reception centre felt that cooperation was smooth. Information sessions and discussions between reception centres and municipalities were considered important.</p>	<p>In the beginning of the growing influx of asylum seekers, the Finnish Immigration Service asked for the municipalities' consent for establishing a reception centre or an emergency accommodation unit. The lengthy municipal approval process slowed down the establishment of reception centres. In September 2015, the Finnish Immigration Service announced that it would no longer consult local authorities concerning the establishment of reception centres if a reception centre or an emergency accommodation unit is to be located in facilities rented from private owners or if it is to be maintained by the Finnish Red Cross or another third party. In practice, municipalities and the regional Centres for Economic Development, Transport and the Environment had no influencing opportunities if a private operator in the municipality decided to offer facilities for a reception centre.</p>

<sup>7</sup> Jussi S. Jauhiainen (toim.). *Turvapaikka Suomesta? Vuoden 2015 turvapaikanhakijat ja turvapaikkaprosessit Suomessa*. University of Turku 2017. <https://www.utu.fi/fi/yksikot/sci/yksikot/maageo/tutkimus/julkaisut/Documents/URMI.pdf>

Area	Impact on local authorities	Local authorities' influence on the process
<p><b>Wider reception services (social services, health services)</b></p>	<p>The Ministry of Social Affairs and Health monitors the realisation of asylum seekers' social and health care services and, on the other hand, the service providers' adjustment to increasing demand. The high number of asylum seekers and their placement in municipalities with no previous experience in asylum seeker matters posed some challenges for municipalities. The change experienced by municipalities in the demand for asylum seekers' social and health care services and the municipality's possibilities to meet this demand were studied in a survey conducted by the National Institute for Health and Welfare.<sup>8</sup> Generally speaking, municipalities felt that supply and demand with respect to social and health care services were in balance.</p> <p>Nevertheless, differences between municipalities were great. The majority of the municipalities did not experience any change in the demand for public social and health care services by asylum seekers in 2016, although the number of minors that should be covered by child health clinic and school health care services increased. According to the survey, some municipalities had difficulties with regard to the competence and availability of personnel. The availability of other services, such as interpreting services, was also regarded as a challenge in some municipalities.</p>	<p>Pursuant to the Act on the Reception of Persons Applying for International Protection, the municipality has an obligation to provide asylum seekers with certain social and health care services. However, during the years 2015-2016, not all municipalities arranged statutory services or were aware of the services a municipality is supposed to offer. The realisation of asylum seekers' initial health examinations, vaccinations and municipal preventive services, among other things, has varied from region to region in 2016.</p>
<p><b>Integration measures for asylum applicants</b></p>	<p>In Finland, municipalities must arrange school education for asylum-seeking minors. During 2015-2016 some 8,800 minors sought asylum in Finland, either with their guardian or unaccompanied, many of them of compulsory school age.</p> <p>With regard to adult asylum seekers, municipalities provide integration measures such as education for persons issued with a residence permit.</p>	<p>Pursuant to the Finnish Basic Education Act, the local authority has an obligation to arrange basic education for children of compulsory school age residing in its area, including asylum seekers, and pre-primary education during the year preceding compulsory schooling.</p>

<sup>8</sup> THL Publication 18/2016. *Turvapaikanhakijoiden sekä oleskeluluvan ja kuntapaikan saaneiden kunnalliset sote-palvelut*. In Finnish.



## 2.2. Scaling down or dismantling measures following a decrease in the number of asylum applications

### **Q13.** *Did your Member State experience a decrease in the number asylum applications?*

After the peak month September 2015, the number of new asylum seekers decreased. In December 2015 1,835 asylum applications were made in Finland. The numbers declined further in 2016, and the total number of applications was 5,657 for that

year. The arrival of asylum seekers across the Swedish border declined already towards the end of 2015 and their arrival across the Russian border in March 2016.

### **Q14.** *Were any changes made to previously adapted or introduced measures?*

The need for conducting asylum interviews in reception centres and other additional rented premises decreased. The number of the Asylum Unit personnel was reduced to approximately 250 employees and the Vaasa and Rovaniemi offices were closed by the end of 2016.

The need for intensified monitoring of foreign nationals on internal Schengen borders carried out by the police and the Finnish Border Guard decreased after March 2016. The operations of the registration centre were also discontinued. Reception centres were closed down as the number of residents declined. The number of new asylum seekers was lower than that of asylum seekers who were granted a residence

permit or served with non-appealable negative decision that resulted in the termination of their accommodation services. Some asylum seekers also went missing or withdrew their applications before decision-making and returned voluntarily to their home country. On the other hand, asylum seekers who arrived in Finland through the EU relocation scheme increased the need for accommodation somewhat. In January–February 2016, there were 227 reception centres in Finland, with approximately 29,000 registered residents. At the end of 2016, there were only 126 reception centres with approximately 16,000 residents.

### **Q15.** *To what extent did the decrease lead to a shift in political and administrative prioritisation of measures taken?*

When the situation was more firmly under control with regard to the accommodation, registration and interviewing of asylum seekers, the focus could be shifted to decision-making. For those who were granted asylum, the focus areas were swift municipal placement and access to integration services. For rejected asylum seekers, appeals shifted the pressure to Administrative Courts. The police enforced increasing numbers of returns. A challenge was posed by asylum seekers who were not granted a residence permit but whose return could not be enforced due to missing identity documents, for instance. Certain countries of origin will not receive their citizens without documents establishing their identity unless they want to return voluntarily. These persons residing in the country without a residence permit have become a key challenge in Finland after 2015 and 2016. Authorities and municipalities as well as parishes and civil society are contemplating what

services should be offered to them and by whom and how their situation could be resolved. The national action plan for the prevention and management of illegal stay was approved in December 2016. The National Police Board has published the Action plan against irregular entry and residence 2017–2020.

Questions related to return and removal of rejected asylum seekers have been in focus in Finland. Efforts are made to promote voluntary return. Reception costs and reducing the number of persons within the scope of reception services are another central theme in Finland. Persons who have been granted a residence permit have been supported by reception centres in settling in municipalities and finding housing. Within the reception services there are still thousands of asylum seekers whose process is at the appeal phase in an Administrative Court. In addition, many of those who have been granted a

residence permit are waiting for municipal placement in reception centres. Accommodation capacity has been decreased, but the process is slow as there are delays in moving to municipalities and in the enforcement of returns. The number of people within the scope of reception services is a significant cost consideration for national economy.

The processing of asylum applications and related decision-making still play a key role. The majority of the asylum seekers that arrived in Finland in 2015 had the first decision on their application made in

2016. However, due to the accumulated backlog, some had to wait until late 2017 for the decision. Application processing resources have been reduced but due to, for instance, subsequent applications and applications returned from court proceedings as a result of further investigation, the need for resources is still high. In 2017, a total of 5,060 asylum applications were submitted. This figure includes around 1,850 subsequent applications submitted by persons who had already been served with a negative decision on their previous application.<sup>9</sup>

**Q16.** *To what extent did the decrease lead to measures and/or debate about maintaining established admission, housing and integration capacities as well as preserving gained expertise?*

When the number of asylum seekers decreased, some of the personnel from the Asylum Unit were employed by other units, such as the Immigration Unit responsible for residence permits based on family ties, studying and employment. The Asylum Unit's officials have also taken part in EASO operations in the Mediterranean region. In 2017, the Finnish Immigration Service has again hired more personnel, as many asylum applications have been returned from Administrative Courts for re-processing.

The closure of reception centres generated some criticism and opposition. As reception capacity was downsized, asylum applicants were moved to reception units in different localities. This was challenging especially with regard to unaccompanied minors. In some municipalities, where there had initially been scepticism about the establishment of a reception centre, the locals were strongly opposed against the closure of the centre, as the asylum seekers had become part of the community.

<sup>9</sup> [http://migri.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/maahanmuuttoviraston-vuosi-2017-paatoksia-tehtiin-enemman-kuin-edellisvuonna-lahes-kaikissa-hakijaryhmissa?\\_101\\_INSTANCE\\_FVTI5G2Z6RYg\\_languageId=en\\_US](http://migri.fi/artikkeli/-/asset_publisher/maahanmuuttoviraston-vuosi-2017-paatoksia-tehtiin-enemman-kuin-edellisvuonna-lahes-kaikissa-hakijaryhmissa?_101_INSTANCE_FVTI5G2Z6RYg_languageId=en_US)

## Section 3: Effectiveness of the measures taken

**Q17a.** Please indicate the impacts and effectiveness of each measure mentioned in Q10.

Measure 1	<b>Measure</b>	The Government migration policies, 11 September 2015
	<b>Effect</b>	See Measure 2
	<b>Evaluation</b>	The Government migration policies have been evaluated in the Government Annual Reports (See Measure 2).
Measure 2	<b>Measure</b>	The Government action plan on asylum policy, 8 December 2015
	<b>Effect</b>	The implementation of the action plan on asylum policy approved by the Government on 8 December 2015, as well as the migration policies approved on 11 September 2015, was continued in 2016 and 2017. Cross-sectoral situational awareness has been enhanced and cooperation among authorities and stakeholders has been improved. The processing of asylum applications, the registration of asylum seekers and the return of rejected applicants have also been enhanced. In addition, efforts have been made to improve the efficiency of the municipal placement of persons who have been granted asylum, in cooperation with the Finnish Immigration Service and actors in the administrative branch of the Ministry of Economic Affairs and Employment.
	<b>Evaluation</b>	<p>The ministerial working group on migration has monitored the implementation of the action plan and the Government migration policies using various indicators. The implementation of the action plan on asylum policy, as well as the Government migration policies have been evaluated in the Government Annual Reports. According to the report, the goal of the Government migration policies and the action plan on asylum policy was to stem the uncontrolled flow of asylum seekers into the country. Overall, this goal has been reached. Cross-sectoral situational awareness was enhanced and the efficiency was improved in many aspects of the process, such as cooperation among authorities and stakeholders; international influencing by Finland; the monitoring on internal borders, registration, the reception capacity, the security control, the processing of asylum applications, integration measures and returns. The situation required different administrative branches and stakeholders to increase their operational efficiency and to renew their operating models.</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>Both the Government migration policies and the action plan on asylum policy have caused concern in civil society, as well as among opposition politicians and non-governmental organisations promoting the rights of asylum seekers. For instance, Amnesty International criticised the government policies for focusing on lessening Finland's pull-effect regarding asylum seekers, instead of emphasising the importance of due process for those in need of international protection.</p> </div>
Measure 3	<b>Measure</b>	The Ministry of the Interior's crisis management group
	<b>Effect</b>	Different authorities, ministries, agencies in the Ministry of the Interior's administrative branch and the Finnish Red Cross discussed and could exchange information and agree on measures in an expedited manner within the group. Measures were anticipated and coordinated.
	<b>Evaluation</b>	The operations of the crisis management group have been evaluated in a study called <i>Tilannekuva ja yhteistoiminta-analyysi</i> , conducted as part of a project under the Ministry of the Interior. The resources, operations and effectiveness of the reception system were evaluated in the project. According to the findings of the study, the decision to establish the crisis management group was a successful one. The crisis management group succeeded in anticipating and coordinating measures and in distributing information among different parties.

<sup>10</sup> Ministry of the Interior publication 25/2017. *Mikä on Suomen kyky vastaanottaa turvapaikanhakijoita?* Tarkastelu sisäministeriön hallinnonalan näkökulmasta (only in Finnish).

Measure 4	<b>Measure</b>	The ministerial working group on migration
	<b>Effect</b>	The ministerial working group on migration maintained situational awareness of the asylum seeker situation at the Government level. The ministerial working group reviewed the asylum situation regularly, monitored the situation in different ministries and made decisions on various measures. The ministerial working group has monitored the implementation of the Government action plan on asylum policy and the migration policies approved by the Government on 11 September 2015 using various indicators.
	<b>Evaluation</b>	The ministerial working group is still operating.
Measure 5	<b>Measure</b>	Intensified monitoring of foreign nationals on internal Schengen borders and within the country
	<b>Effect</b>	The entry of asylum seekers into the country was managed. After the establishment of the registration centre, all incomers were registered in a controlled manner before placement in reception centres. The number of irregular migrants not registered in Finland did not grow.
	<b>Evaluation</b>	The measure has been evaluated in the Government Annual Reports 2015 and 2016 and the Police's annual reports 2015 and 2016. According to the reports, the operations were successful. The asylum seeker situation on internal Schengen borders and within the country was managed in an orderly manner.
Measure 6	<b>Measure</b>	The establishment of new reception centres and emergency accommodation units
	<b>Effect</b>	Accommodation facilities were arranged for all asylum seekers and they were offered the necessary services required by the Act on the Reception of Persons Applying for International Protection.
	<b>Evaluation</b>	<p>The resources, operations and effectiveness of the reception system have been evaluated in the Ministry of the Interior's project, which examined Finland's capacity to receive asylum seekers. The reports of studies conducted within the project were published in October 2017. In the study The cost structure of the reception centres, it was observed that the situation was a challenge for the reception system and the system was not prepared for it. However, considering the unexpected nature of the situation, reception costs were kept reasonable.</p> <p>The Finnish Immigration Service launched a national reception system monitoring programme in January 2016. The operations of reception centres had already been monitored before but the programme made monitoring more systematic. The Finnish Immigration Service has used this monitoring programme to assess the operations of Finnish reception centres between 1 January 2016 and 30 April 2017. The reception system assessment report indicated that reception centres have mostly operated in an appropriate manner. Some shortcomings and faults were also detected in the operations, but these were amended at the reception centres during the monitoring period. The results of the assessment report reflect the rapid establishment of reception centres. Many operators had no prior experience of reception centre operations. Professional competence has since improved.</p> <p>The establishment of new reception centres and their management has also been evaluated in the financial statements of the Finnish Immigration Service's accounting unit (Immigration Service's operating report) and in the Ministry of the Interior's comment on the Finnish Immigration Service's financial statements. The Reception Unit of the Finnish Immigration Service has conducted an evaluation of the safety, functionality and economy of reception centres, with the need of developing operations and adjusting capacity in mind.</p>

Measure 7	<b>Measure</b>	The establishment of the registration centre
	<b>Effect</b>	<p>The registration centre helped to manage the migrants' entry into the country. Newcomers were directed to registration at the centre and after that, in a controlled manner, to reception centres in different parts of Finland. The registration centre had all necessary authorities present to manage the registrations.</p> <p>Entry into the country was brought under control and the backlog in application registration, caused by the increase in the number of asylum seekers, was cleared. This was necessary for ensuring the efficiency of the asylum procedure and for managing reception costs.</p> <p>The operations of the registration centre sent a message both to citizens and at the European level that migrants' entry into Finland was managed in a systematic manner. All migrants were registered and irregular stay did not increase. Visits to learn more about the operations of the registration centre were made by other Member States and Frontex.</p>
	<b>Evaluation</b>	<p>The operations of the registration centre were evaluated in a study called Järjestelykeskuksen toiminta, conducted under the Ministry of the Interior's project mentioned above. Challenges encountered in the registration centre included the lack of clear management and division of responsibilities. A key factor in the success of the operations of the centre was the ability of the grass-roots management to solve acute problems and to react creatively to changes in the operational environment.</p> <p>The operations of the registration centre and the reactions it evoked in Tornio have been in a citizen debate event called Turvallisuuskahvila (Safety Café) organised by the University of Vaasa, the Finnish Immigration Service, the National Defence University and the University of Tampere.<sup>11</sup></p>
Measure 8	<b>Measure</b>	Measures in the Asylum Unit of the Finnish Immigration Service
	<b>Effect</b>	<p>The measures taken by the Finnish Immigration Service ensured that asylum applications were taken into processing and asylum interviews were streamlined. Asylum decisions were made efficiently.</p> <p>The processing time for asylum application decision-making in 2015 was 117 days. The total number of decisions made was 7,480. The processing time in 2016 was 261 days. However, the number of decisions made was four times the number for 2015, amounting to a total of 28,252 decisions. The majority of the asylum seekers who arrived in Finland in 2015 had the first decision on their application made in 2016. However, due to the accumulated backlog, some had to wait for the decision until late 2017.</p>
	<b>Evaluation</b>	<p>The measures have been evaluated in the Finnish Immigration Service's operating report. The asylum applications were processed according to the Aliens Act. The measures did not yet shorten processing times for asylum applications. The overall impact of the measures can only be seen over a longer term.</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>The Finnish Immigration Service has received criticism, for instance, for conducting hasty asylum interviews. The quality and validity of the asylum decisions have also been discussed. Negative decisions have been considered inhumane and the grounds for the decisions have been questioned.<sup>12</sup></p> </div>
Measure 9	<b>Measure</b>	The establishment of the situation centre
	<b>Effect</b>	The situation centre maintained up-to-date information regarding the number of incoming asylum seekers and the accommodation capacity. Through the operations of the situation centre, all asylum seekers were placed in reception centres or emergency accommodation in a coordinated manner. The centre also provided an overview of the asylum process regularly to the Finnish Immigration Service, the Ministry of the Interior and other parties involved.
	<b>Evaluation</b>	According to the Finnish Immigration Service's operating report for the year 2015, the seamless cooperation between the registration centre and the situation centre enabled the smooth and managed reception of asylum seekers in different parts of the country. The situation centre is still operating.
Measure 10	<b>Measure</b>	The allocation of Police resources to the asylum process
	<b>Effect</b>	All asylum seekers were registered and intensified monitoring of foreign nationals was carried out inside the country and on internal Schengen borders. The entry of migrants in Tornio and on other internal borders was brought under control. All asylum seekers were registered in a controlled manner before placement in reception centres. The number of irregular migrants in Finland did not grow.
	<b>Evaluation</b>	The measures have been evaluated in the Government Annual Reports 2015 and 2016 and the Police's annual reports 2015 and 2016. The operations were deemed successful. Considering the increased number of tasks and the allocation of resources to additional duties caused by the asylum seeker situation, the police achieved its result-related goals.

<sup>11</sup> [http://www.migri.fi/for\\_the\\_media/bulletins/press\\_releases/press\\_releases/1/0/what\\_was\\_the\\_response\\_to\\_the\\_registration\\_centre\\_in\\_tornio\\_67289](http://www.migri.fi/for_the_media/bulletins/press_releases/press_releases/1/0/what_was_the_response_to_the_registration_centre_in_tornio_67289)

<sup>12</sup> [http://migri.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/paatoksenteon-lahtokohta-kansainvalista-suojelua-niille-jotka-sita-tarvitsevat?\\_101\\_INSTANCE\\_FVTI5G2Z6RYg\\_languageId=en\\_US](http://migri.fi/artikkeli/-/asset_publisher/paatoksenteon-lahtokohta-kansainvalista-suojelua-niille-jotka-sita-tarvitsevat?_101_INSTANCE_FVTI5G2Z6RYg_languageId=en_US)

Measure 11	<b>Measure</b>	The removal of humanitarian protection as a national residence permit category from the Aliens Act
	<b>Effect</b>	<p>Along with the removal of the humanitarian protection category, the internal flight alternative was applied to substantially more cases than before. In conjunction with the legislative change, in May 2016 the Finnish Immigration Service also issued new guidelines concerning Afghanistan, Iraq and Somalia as a result of updating its assessments of the security situation in these countries. It was considered that the security situation had improved in all three countries, although it may have got worse at times for certain specific areas locally. Subsidiary protection was no longer granted solely on the grounds of the security situation in the asylum seeker's region of origin if the applicant was considered to have the internal flight alternative, in other words the possibility of relocating to a safe area in their home country.<sup>13</sup></p> <p>Partly due to the removal of the humanitarian protection category and the new country guidelines, the numbers of negative decisions and appeals to Administrative Courts have increased. There has also been an increase in the number of rejected asylum seekers residing in the country irregularly after they have received a final decision on their application. These are mainly persons the police has not been able to return to the country of origin due to lack of identity documents, for instance.</p>
	<b>Evaluation</b>	<p>The long-term impact of the measure cannot be evaluated yet, as the process is still ongoing for many asylum seekers. The effect of the legislative change and the asylum decisions made by the Finnish Immigration Service in 2015-2017 will be analysed by the Ministry of the Interior and the Immigration Service during spring 2018.</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>The Finnish Immigration Service has been criticised by civil society and NGO's for tightening the policy regarding international protection. The Office of the Chancellor of Justice also issued a complaint to the Finnish Immigration Service about the processing of asylum applications in connection with the legislative change.<sup>14</sup> Researchers from the Faculty of Law of the University of Turku, The Institute for Human Rights of Åbo Akademi University, and the Non-Discrimination Ombudsman have conducted an empirical study on the changes that have taken place in the decisions regarding international protection, comparing decisions made in 2015 and 2017.<sup>15</sup></p> </div>
Measure 12	<b>Measure</b>	Legislative amendment to the Aliens Act regulating the processing of matters related to international protection at courts.
	<b>Effect</b>	According to the Government Annual Report 2016, the measures did not yet shorten processing times during the year under review. The impact of the measures can only be seen over a longer term.
	<b>Evaluation</b>	<p>The long-term impact of the measure has not been evaluated yet. In 2018, the government has launched a project to examine the availability and quality of legal aid services for citizens and asylum seekers.</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>The measure has raised concern among experts, NGO's and Members of Parliament. There are fears that the legal security of asylum seekers has decreased. The president of Supreme Administrative Court has criticised the legislative changes.<sup>16</sup></p> </div>

<sup>13</sup> [http://migri.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/humanitaarista-suojelua-ei-myonnetta-ena-uudet-maalinjaukset-afganistanista-irakista-ja-somaliasta?\\_101\\_INSTANCE\\_FVTI5G2Z6RYg\\_languageId=en\\_US](http://migri.fi/artikkeli/-/asset_publisher/humanitaarista-suojelua-ei-myonnetta-ena-uudet-maalinjaukset-afganistanista-irakista-ja-somaliasta?_101_INSTANCE_FVTI5G2Z6RYg_languageId=en_US)

<sup>14</sup> [http://migri.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/yljohtaja-jaana-vuorio-otan-oikeuskanslerin-moitteista-opiksi?\\_101\\_INSTANCE\\_FVTI5G2Z6RYg\\_languageId=en\\_US](http://migri.fi/artikkeli/-/asset_publisher/yljohtaja-jaana-vuorio-otan-oikeuskanslerin-moitteista-opiksi?_101_INSTANCE_FVTI5G2Z6RYg_languageId=en_US)

<sup>15</sup> <http://www.utu.fi/en/news/news/Pages/Decision-making-Policy-and-Interpretations-of-the-Finnish-Immigration-Service-on-International-Protection.aspx>

<sup>16</sup> <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000005628037.html> (in Finnish)

**Q17b.** *Did the changing influx of asylum applicants prompt changes in national approaches for other types of migration, such as economic migration or family reunification?*

The review of family reunification criteria was one of actions listed in the Government Programme published in May 2015, already before the number of asylum seekers started growing. When the number of asylum seekers increased, it was deemed even more necessary than before to review whether Finland's family reunification legislation is in line with other EU and Nordic countries. The aim was to ensure that Finland does not appear to be an especially attractive country for seeking asylum when compared to other EU Member States. The Government action plan on asylum policy states that family reunification criteria will be tightened in full under the EU Family Reunification Directive, with at least the maintenance requirement and independence from social welfare benefits being conditions. Pursuant to the Government action plan on asylum policy, family reunification criteria were tightened. On 1 July 2016, the requirement for secure means of support was extended so that it applies to the family members of a beneficiary of international protection also in the case that the family has been established before the sponsor's arrival in Finland. When it comes to family members of sponsors who have been granted a refugee status, an exemption from the requirement for means of

support is made, provided that they apply for a residence permit within three months of the date when the sponsor was served the decision on his or her permit.

Due to the refugee situation in regions near Europe, Finland increased its resettlement quota from 750 to 1,050 in 2014 and 2015, in particular to help people fleeing from the civil war in Syria. Finland has fulfilled its obligations under the EU resettlement scheme launched in July 2015. Finland has also resettled Syrian refugees from Turkey according to the agreement between Turkey and the EU. However, in 2016, partly as a result of asylum policies, the refugee quota was again brought back to 750.

In the asylum policy discussion in Finland, channels of legal entry have been emphasised. As the Government's focus in the past few years has been on asylum-related matters and the prevention of irregular entry, the enhancement of labour migration has been chosen as the focus area for the migration policy programme published in 2018.<sup>17</sup> Means for enhancing labour migration include legislative amendments to offer legal channels for migration.

---

<sup>17</sup> Work in Finland — Government Migration Policy Programme to Strengthen Labour Migration:  
<http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160518/05%202018%20SM%20Work%20in%20Finland.pdf>

## Section 4: Financing of the implemented measures, other resources, and administrative burden

### **Q18.** *How were the implemented national measures financed?*

The majority of measures taken in 2015–2016 with regard to the management of the number of asylum seekers were financed from the State budget. In each year's budget, the Finnish Immigration Service is allocated certain appropriations. In 2015, four supplementary budgets were made, in which appropriations were allocated to hiring additional, temporary personnel for asylum decision-making and to covering reception costs, among other things. Due to the sharp increase in the number of asylum seekers in late 2015, authorisation was sought in the end of the year for exceeding the budget item related to reception operations. The reception of asylum seekers was the area where most financing was needed. The sizeable increase in the number of reception centres and in the accommodation capacity raised the costs of reception considerably compared to previous years, especially in year 2016. In addition to State appropriations, EUR 8 million in AMIF emergency assistance was received

from the European Union for reception operations in September 2015–January 2016. Financing was allocated to costs related to the Tornio registration centre and the reception centres in Northern Finland. The Ministry of the Interior also received additional financing from the State budget for the operations of the police and the Finnish Border Guard.

In addition to the Ministry of the Interior, the administrative branches of the Ministry of Justice, the Ministry of Economic Affairs and Employment, the Ministry of Social Affairs and Health and the Ministry for Foreign Affairs also have functions related to migration, the reception of refugees and asylum seekers and the processing of applications. Due to the increase in the number of asylum seekers in 2015, additional appropriations were allocated to all of the above-mentioned administrative branches for responding to the changed situation.

### **Q19.** *Did the fluctuation of the influx bring an increase/decrease in the administrative burden for national authorities responsible of asylum applicants?*

Numerous administrative measures were taken in the Finnish Immigration Service to clear the backlog of asylum applications and to organise the reception of asylum seekers. Especially the Asylum Unit recruited many new officials, developed the organisation and improved the efficiency of processes. In September–December 2015, new employees started working not only in the Asylum Unit but also in the Reception Unit and support services. In the autumn, some of the resources of the Nationality Unit and the Immigration Unit were also allocated to tasks related to the reception of asylum seekers. The establishment of the situation centre in the Finnish Immigration Service and the Tornio registration centre, among other things, tied up the Finnish Immigration Service's personnel in the management of the asylum seeker situation.

New sections and teams were established in the Asylum Unit and offices were opened in new locations. The Unit expanded to such an organisational and

geographical extent that it was organised into four different branches, with Regional Heads appointed for them. The entry of new employees into the Asylum Unit also tied up more experienced officials in orientation activities. More resources were needed for quality control. The personnel's workload was also increased by various kinds of contacts, such as feedback from citizens, the writing of rejoinders and interview requests from the media.

In the Reception Unit of the Finnish Immigration Service the number of personnel grew. The Reception Unit was divided into two sections – the Section for Steering and Development and the Section for Reception Capacity and Contingency Planning – and a separate situation centre. The Unit had 29 positions, including 7 regional employees working mainly in Joutseno and Oulu. The responsibility for establishing reception centres was transferred from the Ministry of the Interior to the Finnish Immigration Service. The reception centre monitoring programme,



different guideline preparations and procurement increased the tasks in the Reception Unit. The Finnish Immigration Service arranged orientation and provided guidelines for reception centre personnel. The workload in the Reception Unit and the entire reception sector was increased by various kinds of contacts, including letters and feedback from citizens, requests for information, complaints and assignments. In addition to the sharp increase in the number of asylum seekers and simultaneously in the number of reception centres, the high-visibility coverage of asylum-related matters in public and the entry of new actors into the field of reception operations raised a lot of concern and interest in media and citizens alike.

Recruitment and logistics measures required input not only from the Asylum and Reception Units but also from the Finnish Immigration Service's administration services, such as the HR Administration and the In-House Services. A Deputy Director-General was also appointed for the Finnish Immigration Service to assist the Director General. The number of asylum seekers and the related need for information and guidelines also increased

the workload of the Finnish Immigration Service's support units and management. The tasks of the Legal Service and Country Information Unit include the provision of information and assessments of the security situation in different countries as well as the writing of rejoinders. The management and specialists of the Finnish Immigration Service were kept busy by the media's need for information and different types of interview requests. The Finnish Immigration Service's Press and Communications Services published frequent press releases and replied queries. The Press and Communications Services and one of the Heads of Section in the Asylum Unit provided information about topical issues and replied to questions on Twitter.

Resources of the police and the Finnish Border Guard were allocated to managing the large-scale influx of asylum seekers. The increase in the number of asylum seekers added to the workload also within the administrative branches of the Ministry of Justice, the Ministry of Economic Affairs and Employment, the Ministry of Social Affairs and Health and the Ministry for Foreign Affairs.

**Q20.** *To what extent did the adoption of additional measures directly result in an increase in staff/human resources at national (ministry, national services) or local level?*

In 2015–2016, a great amount of personnel was recruited to the Finnish Immigration Service. In 2016, the amount of person-years at the Finnish Immigration Service increased from 333.8 to 769.7. The biggest increase was witnessed in the Asylum Unit, with nearly 500 new officials recruited in September–December 2015 and in early 2016. The number of personnel in the Asylum Unit increased from less than a hundred to 589 persons in May 2016, with 545 of them in the asylum process. At the end of 2016, employment ended for approximately 200 officials. In early 2017, the personnel in the Asylum Unit totalled approximately 250.

Police departments allocated additional resources from other tasks to asylum investigation and the reception of applications. In addition to police

officers on active duty, the resources used included Police University College students and retired police officers. The Finnish Border Guard also received additional resources. Within the administrative branch of the Ministry of Justice, more personnel was hired to the Administrative Courts to process asylum appeals.

Reception centres were established by the Finnish Red Cross and other operators around the country. In January-February 2016, when reception capacity was at its highest level, there were 247 accommodation units operating. It has been estimated that over 2,700 new employees were hired. The Finnish Red Cross has reported that in the year 2015 nearly 8,500 volunteers took part in operations supporting asylum seekers.

## Section 5: The way forward - future preparedness

**Q21.** *Following the fluctuations between 2014 and 2016, did your Member State put in place any new structural mechanisms to adapt to the possible changing influx of asylum applicants in the future?*

The Finnish Immigration Service has a national contingency plan for the reception of asylum seekers that is updated regularly. In addition to measures to be taken by the Finnish Immigration Service, the plan includes operations by the police, the Finnish Border Guard and the Finnish Red Cross. The plan covers preparedness for a large-scale influx of migrants and for registration centres to be established for the registration of migrants.

The ministerial working group on migration is still operating. The situation centre became a permanent part of the Reception Unit of the Finnish Immigration Service. The Finnish Immigration Service developed, for instance, the UMA information system to streamline the processing of asylum applications. In the reception sector, an asylum seeker reception centre monitoring programme was taken into use.

**Q22a.** *To what extent the experience over 2014-2016 helped the government (national, regional, local level) to be prepared for any future changing influx in asylum applications?*

On 15 February 2017, the Ministry of the Interior published its Migration Review.<sup>18</sup> According to the Review, the year 2015 showed that quick changes in the operating environment of immigration administration are possible. The situation in 2015–2016 and experiences gained from it have been reviewed both nationally and regionally. The key development areas identified were related to information flows between authorities and the division of labour as well as guidance by central government. The importance of practice activities has also been further emphasised. Evaluations also identified needs for legislative amendments to enable more systematic responses to sudden increases in immigration. Thanks to the experience, national and regional contingency plans for a large-scale influx of migrants were updated so that they are better in line with practical experiences. Along with the regional government reform planned for 2020, more emphasis has been placed on the significance of national and regional coordination of preparedness, contingency plans, practice activities and resource allocation. The asylum decision-making process and quality control have been developed further. Authorities have also assessed what the entry of asylum seekers into the country means in terms of national security.

The Reception Unit of the Finnish Immigration Service has made use of the experience gained during the large-scale influx of migrants. On the basis of this experience, the Unit has developed its

operating methods, training models and information systems. Preparedness for changing situations has been improved at the practical level. Certain reception centres participate in the planning to ensure that existing premises, personnel and information systems can be utilised efficiently in potential exceptional circumstances. The Finnish Immigration Service is prepared for re-opening the registration centre, with necessary equipment, in 48 hours. The Reception Unit's organisational structure and management system created in 2016 provided good preconditions for developing management systems and operations further. As the State reception centres become part of the Finnish Immigration Service at the beginning of 2017, the Reception Unit and its field of operations expanded even more.

Political leaders gained experience in a cross-sectoral management model. Cooperation among authorities operating under the Ministry of the Interior, the police, the Finnish Border Guard, the Finnish Security Intelligence Service and the Finnish Immigration Service has become even more efficient. After 2015, also local stakeholders have had better foresight with regard to the arrival of asylum seekers. Regional cooperation groups focusing on a large-scale influx of migrants have operated actively and contingency plans have been updated. The lessons learnt are taken into account in the future regional government and health and social services reform, scheduled to enter into force in 2020.

<sup>18</sup> Maahanmuuton tilannekatsaus 1/2017: <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/79281> (in Finnish)

**Q22b.** *Have any potential future measures been planned? Are new measures under consideration?*

The Finnish Immigration Service improves its foresight by developing analysis activities and focuses on contingency planning and preparedness. The Finnish Immigration Service has prepared a national contingency plan for the reception of asylum seekers, together with other authorities and the Finnish Red Cross. On the basis of the plan, the Finnish Immigration Service is, for example, prepared for establishing a new registration centre in a couple of days.

A study on immigration and security commissioned by the Government, was published in February 2016.<sup>19</sup> The Immigration, Security, Foresight project sought to gather cross-sectoral and interdisciplinary information and establish an overview of immigration and security. The project report supports preventive work by the authorities and the development of integration measures.<sup>20</sup>

An operational cooperation group was established in the Ministry of the Interior in summer 2017, to discuss and coordinate measures, preparations

and contingency planning that are required on the basis of the internal security situation overview. In addition to the representatives of the Ministry of the Interior, the cooperation group has members from the management of the police, the Finnish Border Guard and the Finnish Immigration Service.

Finland is involved in the preparations for the Common European Asylum System (CEAS) reforms. The goal of the reforms is to harmonise asylum policy practices in the EU Member States. Another area to be harmonised among the Member States is the return practices. In addition, the CEAS reform includes petitionary motions, such as the EU's resettlement programme, related to refugee policy. The reforms aim at responding to the changed operating environment and potential future migration crises. Finland wishes to emphasise solidarity both among the Member States and with third countries and, consequently, cooperation with countries of origin and countries of transit has been increased, with a special focus on the root causes of major migratory flows.

<sup>19</sup> *Maahanmuutto & turvallisuus – arvioita nykytilasta ja ennusteita tulevaisuudelle* (in Finnish).

<sup>20</sup> [http://www.polamk.fi/en/rdi/projects/immigration\\_security\\_foresight](http://www.polamk.fi/en/rdi/projects/immigration_security_foresight)

## Section 6: Challenges, good practices and lessons learnt

### 6.1. Challenges and obstacles for the design and implementation of specific policies to adapt to the changing influx of asylum seekers

**Q23.** *What are the main challenges and/or obstacles that your Member State had to overcome in designing strategies, structural mechanisms and measures to adapt to the influx of asylum applicants?*

Challenges related to information flows and the division of labour between authorities.

- Lack of a clear operating model in an acute situation.
- It is challenging to increase resources quickly as financing must be acquired through supplementary budgets.
- In the reception sector, challenges include
  - Finding accommodation at short notice
  - Controlling the costs of reception operations
  - Inexperience of new operators and/or organisations when it comes to the reception of asylum seekers.
  - Acquiring necessary equipment and information systems for both the registration centre and the new reception centres.
  - The establishment of reception centres and their operations evoked criticism and opposition among citizens and municipalities.
  - In 2016, challenges included the consolidation of the reception centre operations and the development of their content and, on the other hand, the scaling down of the reception capacity in line with the decreased number of clients.
- For the Finnish Immigration Service, the challenge was to make the asylum process efficient and at the same time maintain the quality of asylum decisions. The number of the personnel and the process were designed for approximately 3,000 asylum seekers per year. It was challenging to respond quickly to the nearly tenfold number of asylum seekers. Another challenge was the availability of interpreters and legal counsels as well as representatives needed for asylum-seeking unaccompanied minors.
- The division of labour between the authorities and the regional Centres for Economic Development, Transport and the Environment, as defined in the Act on the Reception of Persons Applying for International Protection, did not work as recorded in the Act. The State could not obligate regions or municipalities to take care of tasks related to entry and reception of asylum seekers.
- At the international level, challenges included the uneven burden sharing among the EU Member States and the dysfunctionality of the Dublin system.

### 6.2. Good practices and lessons learnt

**Q24.** *Did or will your Member State undertake a national evaluation of the policies and measures implemented over 2014-2016?*

The measures taken in Finland have been evaluated in the Government Annual Reports for 2015 and 2016. According to the Annual Report for 2016, the goals of the Government migration policies 2015 and the action plan on asylum policy have, overall, been reached. The entry of asylum seekers into the country was managed in a controlled manner. In addition, the creation and maintenance of cross-sectoral situational awareness was enhanced and

the efficiency was improved in many aspects of the process, including cooperation among authorities and stakeholders, international influencing by Finland, the monitoring on internal borders, registration of asylum seekers, the reception capacity, the security control, the processing of asylum applications, integration measures and returns. The situation has required different administrative branches and stakeholders to increase their operational efficiency

and to renew their operating models. Many of the measures did not yet shorten processing times of asylum-related matters in 2016; instead, their impact can only be seen over a longer term.

The Finnish Immigration Service's operations and effectiveness are evaluated in the financial statements of the Finnish Immigration Service's accounting unit, published annually. The Ministry of the Interior's comment on the Finnish Immigration Service's financial statements is also published every year. Parties involved in reception operations have jointly evaluated their operations. The Finnish Immigration Service has evaluated reception centre operations and published the reception system assessment report covering the period from 1 January 2016 to 30 April 2017 (see Q17a/Measure 6).

On 1 June 2016, the Ministry of the Interior launched a project to study Finland's capacity to receive asylum seekers in the future. The project looked into the reception of asylum seekers and evaluated the resources, operations and effectiveness of

the reception system. The project consisted of sections focusing on the following themes: the operation of the registration centre; an analysis of the current situation and collaboration; the cost structure of the reception centres; the safety of the reception centres from the viewpoint of rescue services and cooperation between public authorities; the case study of Hennala – tasks of prehospital care to the Hennala reception centre, issues related to the return of asylum seekers, and societal challenges in the increasing number of different situations when asylum applications are lodged. The reports were published in October 2017 under the title "*Mikä on Suomen kyky vastaanottaa turvapaikanhakijoita? Tarkastelu sisäministeriön hallinnonalan näkökulmasta*". The Ministry of the Interior has conducted an evaluation of experiences gained in the asylum situation of 2015–2016 with regional administrative authorities. The information yielded by the evaluation has been utilised in the development of contingency plans. The internal security strategy has also been updated.

**Q25.** *Good practices in your Member State with regards to ensuring flexibility and adaptability of the national asylum system and associated services in order to deal with a changing influx of asylum applicants?*

- Communications and flow of information between authorities.
- A well-functioning cross-sectoral management model.
- The operations of the registration centre have been highlighted as a good practice by many stakeholders. Cooperation among authorities, the Finnish Red Cross and other parties was smooth.
- The operations of the police's national asylum investigation team. The team was dispatched quickly to carry out the registration of asylum seekers in the registration centre.
- The operations of the situation centre established in the Reception Unit of the Finnish Immigration Service. Its tasks include monitoring the number of residents and the capacity of reception centres as well as coordinating and guiding the placement of new asylum seekers in reception units. The situation centre also communicates an overview of the asylum process to different stakeholders.
- Distribution of information about reception centre operations and asylum seekers, targeted at local municipalities.
- Information package on rules of Finnish society to the asylum seekers and review of the reception centre rules and monitoring in reception centres.
- Factors that influence the security situation in reception centres include, in addition to the size and location of the reception centre, the client profile and other security measures.

**Q26.** *What are the key lessons learnt by key national authorities involved over the period 2014-2016?*

<b>Lesson learnt</b>
The Government Annual Report for 2016 emphasised that at the national level, it is essential to improve the efficiency of immigration administration and the asylum process, so that Finland can respond to any potential increase in immigration. However, migration cannot be managed with separate measures taken by individual countries; instead, close cooperation among the EU Member States is required.
Regional and local coordination of different authorities' contingency plans must be improved in the future.
The importance of practice activities. National and regional authorities must increase the amount of advance practising for situations without existing operating models or with operating models that require further specification. At the national level, scenarios should be created for practice activities in different regions.
The Finnish Immigration Service's asylum process must have a contingency plan that covers resources needed in exceptional circumstances, such as premises and competent personnel. The efficiency of asylum application processing and required human resources must be ensured in order to avoid accumulating a backlog of applications. Having personnel with a wide range of skills is part of the Finnish Immigration Service's strategy. Competent officials can quickly be reassigned from other tasks to asylum investigation.
The reception sector needs to be prepared for sudden changes. The necessary guidance, training, materials and information systems must be arranged swiftly in a situation of an increase in the number of asylum seekers.
The flow of information about disruptions in immigration from central government to the regional level must be improved. In the future, the Ministry of the Interior must more systematically communicate information about measures for improving the management of the situation. The Finnish Immigration Service must inform regional authorities and municipalities well in advance of its plans related to establishing a reception centre in the region in question.

---

**EMN-TUTKIMUS**  
**3 | 2017**

**Turvapaikanhakijamäärien  
vaihtelu vuosina  
2014–2016: Euroopan  
Unionin jäsenmaiden toimet**  
– Suomen kansallinen raportti



EU:n AMIF-rahaston  
osarahoittama

# Turvapaikanhakijamäärien vaihtelu vuosina 2014–2016: Euroopan Unionin jäsenmaiden toimet

ISBN 978-952-5920-67-3 (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.

Tutkimuksesta vastaavat henkilöt:

Ylitarkastaja Johanna Väänänen (Suomen kansallinen yhteyspiste)

Kansallinen koordinaattori Kielo Brewis (Suomen kansallinen yhteyspiste)

Yhteystiedot:

Euroopan muuttoliikeverkosto

Maahanmuuttovirasto

PL 10

00086 Maahanmuuttovirasto

Puh. 0295 430 431

emn(at)migri.fi

[www.emn.fi](http://www.emn.fi)

[www.ec.europa.eu/emn](http://www.ec.europa.eu/emn)



# Sisällysluettelo

<b>Tiivistelmä.....</b>	<b>4</b>
<b>Section 1: Overview of national context .....</b>	<b>6</b>
<b>Section 2: Overview of the national responses .....</b>	<b>13</b>
<b>2.1. Measures taken, their impact and responses</b>	
<b>to the changing influx of asylum seekers .....</b>	<b>13</b>
<b>2.2. Scaling down or dismantling measures following</b>	
<b>a decrease in the number of asylum applications.....</b>	<b>24</b>
<b>Section 3: Effectiveness of the measures taken.....</b>	<b>26</b>
<b>Section 4: Financing of the implemented measures, other resources,</b>	
<b>and administrative burden .....</b>	<b>30</b>
<b>Section 5: The way forward - future preparedness.....</b>	<b>32</b>
<b>Section 6: Challenges, good practices and lessons learnt .....</b>	<b>34</b>
<b>6.1. Challenges and obstacles for the design and implementation of</b>	
<b>specific policies to adapt to the changing influx of asylum seekers.....</b>	<b>34</b>
<b>6.2. Good practices and lessons learnt .....</b>	<b>34</b>

---

## Tiivistelmä

Turvapaikkaa hakevien henkilöiden määrä kasvoi Euroopan unionissa voimakkaasti vuonna 2014. Suomeen hakijoita tuli kyseisenä vuonna kuitenkin vain 3651, noin 13 % edellisvuotta enemmän. Vuonna 2014 ainoa poikkeuksellinen ilmiö oli ukrainalaisten turvapaikanhakijoiden määrän nopea kasvu. Vaikka Suomeen ei tuolloin vielä tullut turvapaikanhakijoita paljon verrattuna moniin muihin Euroopan unionin maihin, toimenpiteitä turvapaikkaprosessin tehostamiseksi tehtiin lainsäädännön, käytännön ja viranomaisyhteistyön tasolla.

Vuonna 2014 julkaistussa Maahanmuuton tulevaisuus 2020 -strategian toimenpideohjelmassa korostettiin hallittua maahanmuuttoa. Kevään 2015 eduskuntavaalien jälkeen Suomeen muodostettiin uusi hallitus toukokuussa 2015. Hallitusohjelma julkaistiin 29.5.2015. Myös siinä korostettiin hallittua maahanmuuttoa sekä tehokkaita viranomaisprosesseja, niin hakemusten käsittelyssä kuin paluuasioissa ja väärinkäytösten torjunnassa. Lisäksi hallitusohjelman mukaan kotoutumista tuli tehostaa ja perheen yhdistämisen kriteerejä tarkentaa.

Toukokuussa 2015 kuukausittainen turvapaikanhakijamäärä alkoi kasvaa edellisvuosiin verrattuna ja heinäkuun loppuun mennessä hakijoita oli jo enemmän kuin yhteensä vuonna 2014. Hakijamäärä kasvoi edelleen ja syyskuussa 2015 turvapaikkahakemuksia tehtiin yhteensä 10 836. Vuonna 2015 turvapaikkaa haki Suomesta 32 476 henkilöä, mikä tarkoittaa turvapaikanhakijamäärän lähes 9-kertaistuneen vuoteen 2014 nähden. Hakijoista suurin osa, 20 484, oli irakilaisia. Muita hakijoiden lähtömaita oli Afganistan, Somalia, Syyria ja Albania. Noin 15 000 hakijaa, eli lähes puolet hakijoista tuli Pohjois-Ruotsista Haaparannan ja Tornion välisen rajanylityspaikan kautta. Suuren turvapaikanhakijamäärän lisäksi poikkeuksellista vuoden 2015 tilanteessa oli, että sinä vuonna tulleista hakijoista moni peruutti hakemuksensa jo syksyn 2015 aikana. Etenkin monet irakilaiset palasivat kotimaahan vapaaehtoisesti. Vuoden 2015 lopussa toisena uutena ilmiönä alkoi turvapaikanhakijoiden tulo Venäjältä pohjoisen rajanylityspaikkojen kautta. Vuoden 2015 aikana tätä reittiä tuli hieman alle 700 hakijaa, joista suuri osa joulukuussa 2015. Hakijoiden tulo Venäjän rajan yli kuitenkin väheni jo maaliskuussa 2016.

Hallitus reagoi muuttuneeseen turvapaikanhakijatilanteeseen syksyllä 2015. Hallituksen vuosikertomuksessa vuodelta 2015 todetaan, että turvapaikanhakijoiden ennennäkemättömällä tavalla kasvanut määrä siirsi toiminnan ja sen vaikuttavuuden painopistettä laajamittaisen maahanmuuton hallintaan ja sen haittavaikutusten minimoimiseen. Turvapaikanhakijoiden vastaanottoa, turvapaikkahakemuskäsittelyä ja kotouttamisjärjestelmää ei ollut Suomessa mitoitettu näin suurelle hakijamäärälle, joten tilanne edellytti hallinnonalojen ja sidosryhmien toimintamallien uudistamista. Syyskuussa 2015 julkaistiin hallituksen maahanmuuttopoliittiset toimenpiteet. Hallitus korosti muun muassa, että muuttoliike on saatava hallintaan ja maahanmuuttajat on ohjattava laillisille ja turvallisille reiteille. Sisäministeriöön perustettiin kriisijohtamisen ryhmä, joka johti turvapaikanhakijoiden määrän nopeasta kasvusta syntyneitä tilannetta Suomessa sekä päätti tarvittavista toimenpiteistä. Maahanmuuton ministerityöryhmä perustettiin muodostamaan ja ylläpitämään tilannekuvaa turvapaikanhakijatilanteesta ja siihen liittyvistä toimenpiteistä. Myös Valtioneuvoston tilannekeskus toimitti säännöllisesti tilannekuvaa valtion johdolle. Hallitus julkisti 8.12.2015 turvapaikkapoliittisen toimenpideohjelman. Ohjelman mukaan Suomen tavoitteena on saada maahantulo sekä turvapaikkakustannukset hallintaan ja kotouttaa tehokkaasti oleskeluluvan saaneet henkilöt. Lisäksi tehostetaan turvapaikka- ja palautusprosessejaan sekä pyritään vaikuttamaan siihen, että EU:n ulko-rajavalvonta paranee.

Poliisi ja Rajavartiolaitos tehostivat ulkomaalaisvalvontaa Schengen-maiden ja Suomen välisillä sisärajoilla. Tulli tehosti tullivalvontaa ja Rajavartiolaitos valmistautui sisärajavallvonnan väliaikaiseen palauttamiseen, mihin ei kuitenkaan loppujen lopuksi päädytty. Sekä poliisiin että rajavartiolaitoksen resursseja kohdennettiin turvapaikkaprosessiin. Ympäri maata perustettiin nopealla tahdilla uusia vastaanottokeskuksia sekä hätämajoitustiloja. Suomeen perustettiin ensimmäistä kertaa järjestelykeskus hakijoiden tehokkaan rekisteröinnin turvaamiseksi. Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikköön ja vastaanottoyksikköön rekrytoitiin uutta henkilöstöä ja myös muuta viraston henkilöstöä tarvittiin turva-

paikanhakijatilanteen hallintaan. Poliisi ja Maahanmuuttovirasto ottivat käyttöön toimintamallin, jossa yksi viranomaisen tekee yhdellä kertaa sekä turvapaikkatutkinnan, eli kuulemisen henkilöllisyyden ja matkareitin osalta, että turvapaikkapuhuttelun prosessin sujuvoittamiseksi. Turvapaikkapäätöksentekoa tehostettiin ja päätöksäytäntöjä tarkennettiin. Myös turvapaikanhakijoiden lähtömaiden turvallisuustilannetta koskevia maatietoraportteja päivitettiin.

Vuonna 2016 hakijamäärä väheni merkittävästi vuoteen 2015 nähden. Koko vuonna hakijoita tuli 5 651. Vuoden 2015 hakemusruuhkaa kuitenkin purettiin edelleen ja useita toimenpiteitä tehtiin etenkin vastaanottotoimintaan liittyen. Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön henkilöstömäärää lisättiin ja toimintaa kehitettiin edelleen. Turvapaikkatutkinta kokonaisuudessaan siirtyi poliisilta ja Rajavartiolaitokselta Maahanmuuttovirastolle. Vastaanottokeskusten

toimintoja kehitettiin, ja tehtiin toimenpiteitä hakijoiden tarvitsemien palvelujen ja vastaanottokeskusten järjestyksen takaamiseksi. Suomessa tehtiin myös monia hallituksen toimenpideohjelman peräänkuultamia lainsäädännöllisiä toimenpiteitä.

Viranomaisten vuosien 2015 ja 2016 aikana tekemiä toimenpiteitä on joiltain osin arvioitu, joko sisäisesti tai ulkopuolisen tahon arvioimana. Kokonaisuutena arvioiden viranomaisten toimet olivat niiltä osin onnistuneita, että kaikki maahantulijat saatiin rekisteröityä ja majoitettua, ja heille turvattiin vastaanottolain vaatimat peruspalvelut sekä ulkomaalaislain mukainen turvapaikkaprosessi. Tehtyjen toimenpiteiden vaikutuksia on tarkasteltu pääosin marraskuulle 2017 saakka. Joitain vuoden 2018 alkupuolella esiin nostettuja kriittisiä arvioita on kuitenkin tuotu tutkimuksessa esille.

## Section 1: Overview of national context

**Q1.** *Overview of legislative changes and policies announced and/or introduced to address or manage fluctuations in the number of asylum applications or better control of migration flows over 2014-2016.*

Suomessa turvapaikanhakijamäärien kasvu ei ollut nähtävissä vielä vuonna 2014. Toimenpiteitä turvapaikkaprosessin tehostamiseksi kuitenkin tehtiin. Uusi Dublin III-asetus tuli sovellettavaksi 1.1.2014 ja Maahanmuuttoviraston Dublin-tulosalueelle perustettiin kansallinen Dublin-yhteispiste. Vuonna 2014 valmisteltiin lainmuutoksia uudelleenlaadittujen menettelydirektiivin ja vastaanottodirektiivin implementoimiseksi. Vuonna 2011 alkanut Maahanmuuttohallinnon tuloksellisuuden parantaminen-hanke päättyi vuoden 2014 lopussa. Hankkeen tavoitteena oli päätöksenteon tehostaminen sekä turvapaikkapäätösten laadun parantaminen. Turvapaikkahakemusten käsittelyn nopeuttaminen oli yksi silloisen hallitusohjelman keskeisistä tavoitteista maahanmuuton saralla. Kehittämistoimien johdosta turvapaikkahakemusten käsittelyaikaa saatiinkin lyhennettyä.

Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelma julkaistiin 29.5.2015. Hallitusohjelmassa peräänkuulutettiin hallittua maahanmuuttoa sekä tehokkaita viranomaisprosesseja niin hakemusten käsittelyssä kuin paluuasioissa ja väärinkäytösten torjunnassa. Lisäksi hallitusohjelman mukaan kotoutumista tulee tehostaa ja perheenyhdistämisen kriteerejä tarkentaa. Turvapaikanhakijamäärä alkoi kasvaa jo toukokuussa 2015. Hakijamäärät olivat suurimmillaan loppukesällä ja syksyllä 2015. Hakijamäärien hallitsemiseksi tehtiin useita toimenpiteitä. 11.9.2015 julkaistiin hallituksen maahanmuuttopoliittiset toimenpiteet, joissa korostettiin muuttoliikkeen hallintaa. Kansallisen tason toimenpiteitä oli muun muassa viranomaisyhteistyön tiivistäminen, maahanmuuttoon liittyvien prosessien tehostaminen sekä muutoksenhakuprosessin sujuvoittaminen. Sisäministeriöön perustettiin 4.9.2015 kriisijohtamisen ryhmä, joka johti turvapaikanhakijoiden määrän nopeasta kasvusta syntyneitä tilannetta sekä päätti tarvittavista toimenpiteistä. Maahanmuuton ministeriöryhmä muodostettiin 24.9.2015 ylläpitämään tilannekuvaa turvapaikanhakijatilanteesta ja seuraamaan kotoutumisen edistymistä. Maahanmuuton ministeriöryhmä seurasi myös muiden EU:n jäsenvaltioiden ja Pohjoismaiden lainsäädännöllisiä toimenpiteitä. Valtioneuvoston tilannekeskus toimitti tilannekuvaa valtion johdolle ja viranomaisille. Myös Keskusrikos-

poliisi (PTR-keskus) raportoi tilannekuvasta vuoro-kausittain.<sup>1</sup>

Viranomais- ja sidosryhmäyhteistyötä tehostettiin monin eri tavoin. Maahanmuuttovirasto teki yhteistyötä muiden turvapaikkaprosessissa toimivien viranomaisten sekä muun muassa Suomen Punaisen Ristin kanssa, jotta hakemusten rekisteröinnin ruuhka saatiin purettua ja hakijat majoitettua mahdollisimman nopeasti. Kesällä 2015 kaikkien toiminnassa olevien vastaanottokeskusten majoituskapasiteettia lisättiin. Syksyllä kaikki yksiköt olivat jopa 150 prosenttisesti täynnä ja uusia yksiköitä jouduttiin perustamaan nopeasti. Tilanteen hallitsemiseksi perustettiin suuria keskitettyjä vastaanottokeskuksia sekä tilapäiskäyttöön hätämajoitusta. Maahanmuuttovirastoon perustettiin tilannekeskus koordinoimaan majoitustilannetta. Tornioon perustettiin järjestelykeskus hakijoiden rekisteröimiseksi. Maahanmuuttovirastolle annettiin määräaikaaisesti valtuudet perustaa tarvittavia järjestely- ja vastaanottokeskuksia.

Rajavartiolaitos ja poliisi tehostivat laittoman maahantulon hallintaa sekä ulkomaalaisvalvontaa sisärajoilla, etenkin Ruotsin rajalla, ja osallistuivat järjestelykeskuksen toimintaan. Poliisin resursseja keskitettiin turvapaikkaprosessiin. Poliisi ja Maahanmuuttovirasto ottivat marraskuun 2015 alusta alkaen käyttöön toimintamallin, jossa yksi viranomais hoitaa yhdellä kertaa sekä alkukuulemisen että turvapaikkapuhuttelun. Tavoitteena oli tehostaa turvapaikkaprosessia ja purkaa jo muodostuneet käsittelyruuhkat. Maahanmuuttoviraston roolia ulkomaalaisasioista vastaavana viranomaisena vahvistettiin siirtämällä henkilöllisyyden ja matkareitin selvittäminen turvapaikkaprosessissa poliisilta ja Rajavartiolaitokselta virastolle.

Maahanmuuttovirasto rekrytoi lisää työntekijöitä ja tehosti turvapaikanhakijoiden puhuttelutoimintaa sekä päätöksentekoa. Tehokkuutta haettiin muun muassa asiankäsittelyjärjestelmä UMA:n automatisaatiota hyödyntämällä. Hakemukset seulottiin mahdollisimman aikaisessa vaiheessa nopeasti ratkaisuun ja enemmän selvitystä vaativiin. Yhteistyötä tehostettiin erityisesti poliisin kanssa, joka on mu-

<sup>1</sup> Hallituksen vuosikertomus 2015.

kana turvapaikkaprosessin alku- ja loppuvaiheesta. Myös suurimpien hakijaryhmien lähtömaiden turvallisuustilannetta arvioitiin. Syyskuussa 2015 Maahanmuuttovirasto keskeytti päätöksenteon irakilaisista ja somalialaisten turvapaikanhakijoiden kohdalla. Taustalla oli Irakin ja Somalian turvallisuusarvion päivittäminen sekä EU-käytäntöjen ja palautusmahdollisuuksien kartoittaminen. Lokakuussa 2015 Maahanmuuttovirasto tiedotti, ettei somalialaisille tai irakilaisille hakijoille myönnetä kansainvälistä suojelua pelkästään sillä perusteella, että on kotoisin tietyltä alueelta. Marraskuussa 2015 Maahanmuuttovirasto päätti puolestaan keskeyttää päätöksenteon afganistanilaisten turvapaikanhakijoiden kohdalla siihen saakka, kunnes turvallisuusarvio ja päätöslinjaukset valmistuvat. Joulukuussa 2015 Maahanmuuttovirasto päivitti Afganistanin turvallisuusarvion. Vaikka Maahanmuuttovirasto katsoi edelleen tietyt Etelä- ja Itä-Afganistanin maakunnat turvattomiksi, ei sieltä kotoisin oleville hakijoille enää myönnetty toissijaista suojelua pelkästään kotiseudun vaikean turvallisuustilanteen vuoksi. Arvion mukaan tietyt alueet Afganistanissa olivat turvallisia ja hakijoiden osalta selvitetiin aina, voisiko hakija paeta sisäisesti eli siirtyä asumaan johonkin turvalliseen osaan maata.

Hallitus julkisti 8.12.2015 turvapaikkapolitiittisen toimenpideohjelmansa, jossa painotettiin muun muassa turvapaikkakustannusten hallintaa sekä kotouttamista. Suomi pyrkii tehostamaan turvapaikka- ja palautusprosessejaan sekä vaikuttamaan siihen, että EU:n ulkorajavalvonta paranee.

Sisäministeriö asetti hankkeen toimikaudelle 2.11.2015 - 31.1.2016 kansainvälisen suojelun perusteella myönnettävien oleskelulupien edellytysten tarkistamiseksi. Hankkeen tavoitteena oli valmistella tarvittavat lainsäädäntömuutokset, jotta Suomen lainsäädäntö ei tältä osin eroaisi Euroopan unionin lainsäädännöstä ja muista Euroopan unionin jäsenvaltioista. Kansallinen humanitaarisen suojelun lupakategoria poistettiin hankkeen seurauksena ulkomaalaislaista 16.5.2016.

Turvapaikanhakijoiden kuukausimäärä palasi aiempien vuosien tasolle jo maaliskuussa 2016, jolloin Suomeen tuli 359 hakijaa. Vuoden 2015 hakemusruuhan purkamiseksi turvapaikkayksikköön rekrytoitiin edelleen uusia virkamiehiä ja perustettiin uusia toimipisteitä. Toukokuussa 2016 valmistuivat uudet Afganistanin, Irakin ja Somalian puolivuositain tarkistettavat turvallisuuskatsaukset. Niiden perusteel

la Maahanmuuttovirasto linjasi, että Afganistaniin, Irakiin ja Somaliaan voidaan palauttaa ilman, että siellä esiintyvät aseelliset selkkaukset sinänsä aiheuttavat vaaraa henkilölle hänen pelkän läsnäolonsa takia. Suomi ja Afganistan allekirjoittivat yhteistyöpöytäkirjan afganistanilaisten turvapaikanhakijoiden paluusta ja palauttamisesta lokakuussa 2016. Irakiin ja Somaliaan palautuksia koskevat neuvottelut ovat olleet myös vireillä. Turvapaikanhakijan oikeutta valtion kustantamaan oikeusapuun rajoitettiin, muutoksenhaku-aikaa lyhennettiin, ja samalla valitusasioiden käsittelyä tehostettiin.

Turvapaikkapolitiittisen toimenpideohjelman mukaisesti Suomi osallistui EU:ssa yhteisesti sovittujen päätösten toimeenpanoon toteuttamalla turvapaikanhakijoiden sisäisiä siirtoja sekä osallistumalla pakolaisten uudelleensijoittamiseen. Suomi on osallistunut Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston eli EASO:n toimintaan sekä Frontexin koordinoimiin yhteisoperaatioihin Välimerellä ja Kaakkois-Euroopan maarajoilla.

Maahanmuuttoon, pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanottoon ja hakemusten käsittelyyn liittyviä toimintoja on myös oikeusministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä ulkoasiainministeriön hallinnonaloilla. 2015 kasvaneiden turvapaikanhakijamäärien vuoksi kaikille edellä mainituille hallinnonaloille kohdennettiin lisämäärärahoja muuttuneeseen tilanteeseen vastaamiseksi. Esimerkiksi ulkoasiainministeriö on sisäministeriön ja Maahanmuuttoviraston tuella tehnyt lähtömaaviestintää, erityisesti sosiaalisen median kautta. Sen tarkoituksena on ollut antaa oikeaa tietoa Suomen olosuhteista ja maahanmuuttopolitiikasta. Maahantulijoiden määrän kasvu edellytti myös viranomaisten kotouttamispalveluilta uudenlaista varautumista. Työ- ja elinkeinoministeriön valmisteleva kotouttamisen toimintasuunnitelma valmistuu tilanteeseen, jossa kotouttamispalvelujen piiriin tulee enemmän asiakkaita kuin aiempina vuosina. Maahanmuuton ministeriryhmä hyväksyi toimintasuunnitelman 27.11.2015. Toimintasuunnitelmassa painotettiin maahanmuuttajien osaamisen tunnistamista, kuntaan siirtymisen sujuvuutta ja työllistymistä.

Suuren hakijamäärän lisäksi poikkeuksellista vuoden 2015 tilanteessa oli myös se, että sinä vuonna saapuneista irakilaisista moni peruutti hakemuksensa jo syksyn 2015 aikana. Monet palasivat kotimaahan

vapaaehtoisesti. Irakilaiset peruivat hakemuksiaan myös vuoden 2016 puolella. Peruutetut hakemukset sisältyvät raukeamispäätöksiin, joita vuosien 2015–2016 aikana tehtiin Irakin kansalaisille yhteensä noin 5 500. Hakijoiden haastatteluissa kävi ilmi, että etenkin irakilaisilla hakijoilla oli ollut alun perin aikomuksena tulla juuri Suomeen, ei jäädä esimerkiksi Ruotsiin tai muualle Eurooppaan, sillä heillä oli ennakkokäsitys, että Suomessa saa helposti ja nopeasti oleskeluluvan, töitä sekä perheelle oleskeluluvan. Syiksi hakemusten peruuttamiseen hakijat ilmoittivat muun muassa perhesyyt, mutta myös pettymyksen turvapaikkajärjestelmään, hakemusten käsittelyn kestoon ja vastaanotto-olosuhteisiin. Po-

liisi tehosti palautuksia muun muassa järjestämällä charter-lentoja Bagdadiin.

Muita poikkeuksellisia ilmiöitä oli turvapaikanhakijoiden tulo Venäjältä pohjoisen rajanylityspaikkojen kautta sekä ilmeisen perusteettomien hakemusten määrän kasvu. Heinä-elokuussa 2015 tuli paljon Albanian kansalaisten turvapaikkahakemuksia, joiden todettiin olevan ilmeisen perusteettomia. Elokuussa 2015 Maahanmuuttovirasto teki päätöksen, ettei albanialaisille turvapaikanhakijoille makseta vapaaehtoisesta paluun tukea kuin poikkeuksellisesti. Tämän seurauksena kyseisen maan kansalaisten hakemusten määrä väheni.

**Q2.** *To what extent is the concept of a change in asylum applications (either a significant increase or decrease) defined in your Member State? How is it determined what a significant influx is?*

Ulkomaalaislain 133 pykälässä määritellään maahantulijoiden rekisteröinti laajamittaisessa maahantulossa. Jos maahantulijoiden määrä on poikkeuksellisesti niin suuri, ettei maahantulon edellytysten selvittäminen ja maahantulijoiden rekisteröinti tavallisessa menettelyssä ole mahdollista, valtioneuvosto voi päättää, että maahantulijat, joiden maahantulon edellytykset ovat epäselvät tai joiden henkilöllisyys on epäselvä, voidaan rekisteröintiä varten toimittaa niin kutsuttuun järjestelykeskukseen. Ulkomaalaislaki ei määrittele tarkemmin, mikä on merkittävän suuri maahantulijoiden määrä.

Järjestelykeskuksesta säädetään Laissa kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (Vastaanottolaki 746/2011). Vastaanottolain 12 pykälän mukaan vastaanottopalvelut järjestää järjestelykeskus, jos maahantulijoiden määrä on niin suuri, ettei heitä voida sijoittaa vastaanottokeskuksiin tai maahantulon edellytysten selvittäminen ja maahantulijoiden rekisteröinti tavallisessa menettelyssä ei ole mahdollista. Majoitus järjestelykeskuksessa on tarkoitettu lyhytaikaiseksi.

Sisäministeriön maahanmuutto-osasto johtaa ja yhteensovittaa laajamittaiseen maahantuloon varautumista ja tilanteen mukaista toimintaa. Sisäministeriön laajamittaista maahantuloa koskevan ohjeen (SMDno-2014-1241) mukaan laajamittainen maahantulo voi syntyä äkillisen toisesta valtiosta Suomeen tapahtuvan joukkopaon vuoksi tai se voi edetä ja laajentua vaiheittain. Se voi myös ilmetä valtakunnallisena, alueellisena tai paikallisena maahantulon häiriötilanteena. Maahantulijoiden määrälle ei ole asetettu yhtä tiettyä rajaa, vaikka ohjeessa

mainitaan tulijoiden määrän voivan laajamittaisen maahantulon tilanteessa ylittää nopeastikin 20 000 henkilöä. Olennaista on tulijamäärän kasvun nopeus suhteessa viranomaisten kykyyn rekisteröidä tulijat ja järjestää heille majoitus. Varautumissuunnitelmien tulisi kattaa 100 000 maahantulijan majoitus ja vastaanotto. Lainsäädännön tavoitteena on huolehtia siitä, että maahantulijoiden majoitus ja muut vastaanottopalvelut, kuten ruokahuolto sekä sosiaali- ja terveyspalvelut, pystytään tarjoamaan välittömästi maahantulon jälkeen. Tavoitteena on myös, että turvapaikkapäätöksenteon nopeus ja edellytykset vastaanottojärjestelmän laajentamiseksi turvataan.

Syksyllä 2015 maahantulijoiden määrä kasvoi nopeasti laajamittaisen maahantulon kriteerit täyttäväksi tilanteeksi. Maahantulijoiden rekisteröintiä varten perustettiin järjestelykeskus Tornioon, jonka jälkeen maahantulijat ohjattiin eri puolelle Suomea turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskuksiin. Käytännössä järjestelykeskus jouduttiin perustamaan jo ennen 20 000 hakijan rajan ylittämistä maahantulijoiden rekisteröinnin varmistamiseksi. Vastaanottokeskuksia jouduttiin perustamaan kymmeniä vain muutamissa viikoissa, sillä vastaanottojärjestelmä oli mitoitettu 4 000 hakijan tasolle. Vastaanottolain mukaan sisäministeriö voi määrätä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY-keskus) sopimaan varautumissuunnitelman laatimisesta kunnan kanssa vastaanoton järjestämiseksi laajamittaisen maahantulon yhteydessä. Käytännössä ELY-keskusten varautumissuunnitelmat eivät vastanneet tilanteen aiheuttamiin majoitustarpeisiin. Maahanmuuttovirasto huolehti keskusten perustamisesta yhdessä Suomen Punaisen Ristin ja yksityisten toimijoiden kanssa.

**Q3.** *Did your Member State experience significant changes in the influx of asylum applicants before 2014 (2000-2013)? What measures were introduced to enhance the preparedness of your Member State as a response to these changes in the influx of asylum applicants?*

Vuosina 2000–2007 turvapaikanhakijoiden määrä pysyi alle 4000 hakijassa per vuosi. Tiettyjen kansalaisuuksien osalta vuodesta 2002 alkaen oli jonkin verran nousua. Hakijamäärät kasvoivat entisen Jugoslavian maista. Suomeen tuli myös Romanian, Bulgarian ja Slovakian kansalaisia. Vuonna 2007 kyseisistä maista tulleiden hakijoiden määrät vähenivät Romanian ja Bulgarian liittyttyä Euroopan unioniin.

Vuosina 2008–2009 muun muassa Somalian ja Irakin kansalaisten hakemismäärien lisääntyminen aiheuttivat uuden kasvun turvapaikanhakijamääriin. Vuonna 2009 hakijoita tuli yhteensä lähes 6000. Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikössä turvapaikkahakemusten käsittelyä tehostettiin. Tuolloisen hakijamäärien kasvun myötä työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan vastuulla oleva kuntapaikkajärjestelmä ei toiminut riittävän tehokkaasti oleskeluluvan saaneiden kuntiin siirtymisen varmistamiseksi. Maahanmuuttovirasto laati vastaanottokeskuksille

toimintaohjeen, jolla oleskeluluvan saaneiden kuntaan siirtymistä voitiin nopeuttaa. Toimintamallin perusajatuksena oli vastaanottokeskusten tarjoama muuttoneuvonta ja vuokratukuiden myöntäminen kohtuuhintaisiin asuntoihin oman vastaanottokeskuksen alueella, mikäli oleskeluluvan saaneelle asiakkaalle ei ollut tarjolla kuntapaikkaa.

Vuonna 2010 hakijamäärä palasi aiemmalle tasolle, eli noin 4 000 hakijaan. Vuosina 2011–2014 Suomeen saapui noin 3 000–3 600 hakijaa per vuosi. Vaikka hakijamäärät eivät olleet suuria, turvapaikkaprosessia on kuitenkin jatkuvasti kehitetty ja tehostettu sekä parannettu turvapaikkapäätösten laatua. Myös mahdolliseen laajamittaiseen maahantuloon varauduttiin lainsäädännön tasolla. Ulkomaalaislain 133 pykälä laajamittaisesta maahantulosta sekä Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta tulivat voimaan jo vuonna 2011.

**Q4.** *Did your Member State experience a significant fluctuation in the number of asylum applications in the years 2014, 2015 and/or 2016?*

Suomessa turvapaikanhakijamäärien kasvu ei ollut nähtävissä vielä vuonna 2014. Hakijoita tuli tuolloin yhteensä 3651, mikä oli lähes saman verran kuin vuosina 2011, 2012 ja 2013. Kasvua verrattuna vuoteen 2013 oli vain 13 %. Ainoa poikkeava ilmiö oli ukrainalaisten turvapaikanhakijoiden kasvanut määrä. Ukrainalaisille tehtiin pääosin kielteisiä päätöksiä, minkä johdosta kielteisten päätösten osuus kasvoi kaikkien turvapaikanhakijoille tehtyjen päätösten kohdalla.

Vuoden 2015 aikana turvapaikanhakijoita tuli kaikkiaan 32 476 henkilöä, eli lähes 9-kertainen määrä verrattuna aikaisempiin vuosiin. Kuukausitasolla turvapaikkahakemuksia tuli huhtikuun 2015 loppuun saakka alle 400 hakemusta kuukaudessa. Turvapaikanhakijamäärä alkoi hieman kasvaa toukokuussa 2015. Hakijamäärän voimakas kasvu alkoi heinäkuus-

sa ja kuun loppuun mennessä hakijoita oli jo enemmän kuin edellisvuonna yhteensä. Hakijamäärä kasvoi edelleen elokuussa ja syyskuussa hakijoita tuli lähes 11 000 henkeä. Loppuvuotta kohden hakijamäärät kääntyivät laskuun ja joulukuussa hakijoita tuli enää hieman yli 1800.

Turvapaikanhakijamäärät vähenivät edelleen vuoden 2016 aikana ja koko vuonna Suomessa tehtiin yhteensä 5 651 turvapaikkahakemusta. Alkuvuodesta suuri määrä hakijoita tuli maahan etenkin itärajan yli Venäjältä. Hakijoiden tulo tämän pohjoisen itärajan reitin kautta kuitenkin väheni jo maaliskuussa 2016. Turvapaikanhakijoiden kuukausimäärä palasi aiempien vuosien tasolle maaliskuussa 2016, jolloin hakijoita oli 359 hakijaa. Silti hakijoita oli vuonna 2016 enemmän kuin keskimäärin 2000-luvulla.

**Q5.** *If your Member State did not experience a significant fluctuation over 2014-2016 in the number of asylum applications, please elaborate how and if the absence of such a fluctuation has impacted national policies and approaches. Note: only to be filled out if the answer to question Q4 was no*

N/A

**Q6.** *To what extent was cooperation at national level strengthened over the period 2014-2016 in response to the changing influx in asylum applicants coming to your Member State?*

Maahanmuuttohallinnon tuloksellisuuden parantamisen-hanke vuosina 2011–2014 pyrki tehostamaan viranomaisten välistä yhteistyötä. Maahanmuuttovirasto asetti operatiivista yhteistyötä varten pysyvästi toimivan yhteistyöryhmän vuoden 2014 alussa. Yhteistyöryhmässä ovat Maahanmuuttoviraston lisäksi edustettuna poliisi, poliisihallitus, Rajavartiolaitos sekä vastaanottokeskukset. Ryhmän tarkoituksena on suunnitella, koordinoita ja toteuttaa turvapaikkamenettelyyn liittyvää käytännön yhteistyötä. Tavoitteena on turvapaikkaprosessin nopeuttaminen ja sitä kautta säästöt vastaanottokustannuksissa. Vuonna 2015 hakijamäärien ollessa suurimmillaan yhteistyöryhmä kokoontui joka viikko.

Poliisilla ja Maahanmuuttovirastolla on ollut jatkuvaa käytännön viranomaisyhteistyötä. Vuonna 2014 poliisi suoritti Maahanmuuttoviraston pyynnöstä ukrainalaisten hakijoiden turvapaikkapuhutteluja. Järjestelyllä saatiin turvattua hakemusten mahdollisimman nopea käsittely. Käyttöön otettiin myös toimintamalli, jossa Maahanmuuttoviraston ylitarkastajat seuloivat poliisilaitoksilla yhdessä poliisin kanssa turvapaikkahakemukset välittömästi hakemusten tultua vireille. Turvapaikka-asioita pystyttiin käsittelemään nopeammin ja tehokkaammin.

Turvapaikanhakijamäärän kasvun myötä syyskuussa 2015 sisäministeriön alaisuuteen perustettiin kriisijohtamisryhmä, jonka tehtävänä oli ylläpitää tilannekuvaa maahanmuutosta, sopia muutoksiin liittyvistä toimenpiteistä ja johtamisjärjestelyistä poikkeuksellisessa tilanteessa. Sisäministeriön lisäksi ryhmään kuuluivat Maahanmuuttovirasto, Poliisihallitus, Rajavartiolaitos, suojelupoliisi sekä ulkoasiainministeriö. Laajimmillaan ryhmään kuuluivat myös sosiaali- ja terveysministeriö, Tasavallan presidentin kanslia, Suomen Punainen Risti, Valtioneuvoston kanslia, työ- ja elinkeinoministeriö, ympäristöministeriö ja valtiovarainministeriö. Maahanmuuton ministerityöryhmässä toimi syyskuulla 2015 sisäministerin ja pääministerin lisäksi muun muassa ulkoministeri ja valtiovarainministeri. Maahanmuuttoministeriryhmässä

käsiteltiin turvapaikkatilannetta säännöllisesti, seurattiin eri ministeriöiden tilanteita ja tehtiin päätöksiä erilaisista toimenpiteistä. Sisäministeriö perusti myös turvapaikkaprosessin tehokkuutta tarkastelleen työryhmän (10.2.–31.12.2016), johon kuului edustajia sisäministeriöstä, oikeusministeriöstä, työ- ja elinkeinoministeriöstä, Maahanmuuttovirastosta ja Poliisihallituksesta.

Yhteistyötä tiivistettiin käytännön tasolla useiden viranomaisten kesken, sekä viranomaisten ja muiden toimijoiden kesken. Poliisi ja Rajavartiolaitos tekivät yhdessä tehostettua ulkomaalaisvalvontaa Schengen-alueen sisärajoilla, etenkin Ruotsin vastaisella rajalla Torniossa. Suuri osa hakijoista tuli syksyllä 2015 Suomeen juuri Pohjois-Ruotsin kautta. Valtioneuvoston päätöksellä Tornioon avattiin 22.9.2015 järjestelykeskus maahantulijoiden rekisteröimiseksi. Järjestelykeskuksen toiminnoissa korostui Maahanmuuttovirasto, poliisin, rajavartiolaitoksen, Suomen Punaisen Ristin sekä Tornion kaupungin tiivis yhteistyö. Toimintaan osallistui myös puolustusvoimien ja Tullin henkilöstöä. Ympäri Suomea perustettiin nopealla tahdilla uusia vastaanottokeskuksia ja hätämajoitustiloja Maahanmuuttoviraston johdolla. Toimintaan osallistui Suomen Punaisen Ristin lisäksi monia yksityisiä toimijoita, kuten sosiaali- ja terveyspalveluita tuottavia yrityksiä. Maahanmuuttovirasto perusti tilannekeskuksen hakijoiden majoituspaikkatilanteen koordinoimiseksi ja ajan tasalla olevan tilastotiedon kokoamiseksi kaikille yhteistyöhön osallistuville tahoille.

Poliisi ja Maahanmuuttovirasto tehostivat turvapaikkaprosessia jotta käsittelyruuhkat saataisiin puretuksi. Poliisin, Maahanmuuttovirasto ja vastaanottokeskukset tekivät yhteistyötä puhuttelujen järjestämisessä, sillä suurten määrien vuoksi kaikkia hakijoita ei voitu puhutella Maahanmuuttoviraston tiloissa. Vuonna 2016 koko turvapaikkatutkinta siirtyi Maahanmuuttovirastolle. Tiivistä yhteistyötä turvapaikka-asioissa kuitenkin jatkettiin poliisiin kanssa. Keskusrikospoliisin perustettiin niin sanottu



Tupa-toiminto, jonne on sijoitettuna kaksi turvapaikkayksikön ylitarkastajaa. Toimipisteessä kerätään, analysoidaan ja välitetään turvapaikanhakijoihin ja turvapaikkaprosessiin liittyviä havaintoja ja tietoja liittyen esimerkiksi laittomaan maahantuloon, sotarikoksiin ja turvapaikanhakijoihin liittyviin rikoksiin.

Vuoden 2016 keväästä alkaen Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksikkö on tehnyt tiivistä yhteistyötä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa. Yhteises-

sä työryhmässä käsiteltiin turvapaikanhakijoiden sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyviä asioita, karotettiin haasteita ja tarvittavia toimenpiteitä. Vastanottoyksikkö on tehnyt yhteistyötä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen kanssa. Vuonna 2015 aloitettiin muun muassa systemaattinen infektioautien seulonta. Yhteistyössä valmisteltiin myös valtakunnallinen ohjeistus ”Turvapaikanhakijoiden infektioiden ehkäisy ja rokotukset”.

**Q7.** *To what extent did your Member State consult or cooperate with other Member States during the period 2014-2016 in regards to dealing with a changing influx?*

Aktiivinen asioiden valmistelu ja tiedonvaihto eri työryhmissä ja komiteoissa EU:n jäsenvaltioiden ja EU-instituutioiden kesken on ollut Suomessa oleellinen tapa tehdä yhteistyötä. Suomi seuraa komission maahanmuuttoagendaa sekä osaltaan kannustaa Euroopan yhteiseen turvapaikkajärjestelmään (CEAS, Common European Asylum System) liittyvien uudistusten läpiviemistä. Turvapaikanhakijatilanne oli käsitteilyssä myös pohjoismaisilla yhteistyöfoorumeilla. Pohjoismaiden kesken järjestettiin vapaamuotoisia ministereiden keskustelufoorumeja. Pakolaiskysymysten pohjoismainen neuvotteluryhmä NSHF (Nordisk samrådsgrupp på hög nivå i flyktingfrågor) kokoontui pari kertaa vuodessa. Sisäministeriön maahanmuutto-osasto ja ulkoasiainministeriö selvittivät muiden EU:n jäsenvaltioiden ja etenkin Pohjoismaiden hakijatilannetta sekä siihen liittyviä lainsäädännöllisiä toimenpiteitä. Toimenpiteillä haluttiin varmistaa, ettei Suomen lainsäädäntö toimi turvapaikanhakijoiden vetotekijänä verrattuna muihin maihin.

Naapurimaiden kanssa sovittiin myös käytännön toimenpiteistä. Ruotsista ja Saksasta tulevan laivaliikenteen kanssa sovittiin matkustajien henkilöllisyysasiakirjojen tarkastamisesta. Mahdollista laitonta maahantuloa pyrittiin estämään myös yhteistyössä

Viron kanssa. Suomi osallistui yhteistyöhön ja solidaarisuustoimiin EU-tasolla. Suomi osallistui turvapaikanhakijoiden sisäisiin siirtoihin Kreikasta ja Italiasta, täyttäen oman kiintiövelvollisuutensa syyskuussa 2017. Suomi on osallistunut Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston eli EASO:n toimintaan nimeämällä asiantuntijoita EASO:n turvapaikka-asioiden asiantuntijapooliin (Asylum Intervention Pool, AIP). Myös Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksikkö on osallistunut yhteistyöhön EASO:n kanssa. Maahanmuuttoviraston asiantuntijoita on osallistunut muun muassa Italian ja Bulgarian viranomaisen kouluttamiseen lähtömaatiedon alalla sekä hotspot-toiminnan toimeenpanoon Italiassa ja Kreikassa. Suomen rajavartiolaitos osallistui Frontexin koordinoimiin yhteisoperaatioihin Välimerellä ja Kaakkois-Euroopan maarajoilla.

Yhteistyötä on tehty myös kotouttamiseen liittyen työ- ja elinkeinoministeriön johdolla etenkin muiden Pohjoismaiden kanssa. Suomi toimi vuoden 2016 Pohjoismaiden ministerineuvoston puheenjohtajamaana. Pohjoismainen yhteistyö maahanmuuttajien kotouttamisessa on yksi puheenjohtajuuskauden prioriteeteista.

**Q8.** *To what extent did measures taken in neighbouring Member States, or other EU Member States in general, have an effect on your Member State's policies and practices?*

Naapuri- ja lähimaiden toimilla oli vaikutusta Suomeen tulevaan hakijamäärään, mikä puolestaan vaikutti Suomessa tehtäviin toimenpiteisiin. Alkuvuodesta 2015 hakijat matkustivat vapaasti useiden Euroopan maiden läpi Ruotsin kautta Pohjois-Suomeen. Suomi joutui lisäämään ulkomaalaisvalvontaa Schengen-alueen sisärajoilla, ja hakijavirran hal-

litsemiseksi perustettiin järjestelykeskus Tornioon. On myös arvioitu, että Suomen lähimaiden, kuten Ruotsin päätöksäytäntö tietyistä maista tulevien turvapaikanhakijoiden suhteen vaikuttivat siihen, että hakijat päättivät hakea turvapaikkaa Ruotsin sijasta Suomessa. Ruotsilla oli Suomesta poiketen muun muassa palautussopimus Irakin kanssa.

EU:n puitteissa tehdyt päätökset ja sopimukset, kuten sisäisten siirtojen aloittaminen sekä Turkin ja EU:n välillä tehty sopimus vaikuttivat hakijamääriin Suomessa. Keskeisimmin hakijoiden tulon vähene- miseen vaikuttivat EU:n ulkorajatarkastusten kiris- tykset sekä joidenkin maiden käyttöön ottamat EU:n sisärajoilla tehtävät tarkastukset. Etenkin Ruotsin ja Tanskan käyttöön ottamat EU:n sisäiset rajatarkas- tukset vaikuttivat hakijamäärään Suomessa. Ruot- sin toimet tyrehdyttivät turvapaikanhakijoiden tu- lon pohjoisen Haaparanta-Tornion rajanylityspaikan kautta. Kun kauttakulku Ruotsin kautta Suomeen vaikeutui Ruotsin toimeenpanemien väliaikaisten ra- jatarkastusten myötä, hakijoita alkoi tulla Saksasta Suomeen saapuvan laivareittiliikenteen kautta. Loka-

joulukuussa 2015 tätä reittiä Suomeen saapui noin 850 turvapaikanhakijaa.<sup>2</sup> Yhteistyö saksalaisten lai- vanvarustamojen kanssa vähensi hakijoiden tuloa kyseisen reitin kautta.

Pohjoisen itärajan ylitse tuli turvapaikanhakijoita Venäjältä loppuvuonna 2015 ja vuoden 2016 alussa. Osasyynä turvapaikanhakijoiden tuloon pohjoisen rajanylityspaikkojen kautta pidettiin Norjan tekemiä lainsäädäntömuutoksista, joiden vuoksi hakijoiden pääsy Venäjän kautta Norjaan oli vaikeutunut. Suo- mi ja Venäjä neuvottelivat hakijamäärän kasvusta ja toimenpiteistä tilanteen hallitsemiseksi. Hakijoiden tulo kyseisten rajanylityspaikkojen kautta väheni jo maaliskuussa 2016.

---

<sup>2</sup> [http://www.raja.fi/tietoa/tiedotteet/1/0/katsaus\\_rajavartiolaitoksen\\_toimintaan\\_vuonna\\_2015\\_64725](http://www.raja.fi/tietoa/tiedotteet/1/0/katsaus_rajavartiolaitoksen_toimintaan_vuonna_2015_64725)

## Section 2: Overview of the national responses

### 2.1. Measures taken, their impact and responses to the changing influx of asylum seekers

**Q9.** Which specific areas were impacted by a change in the influx of asylum applicants in your Member State?

Area	Brief explanation
<b>1. Border control (external border control, temporary control at internal borders and/or police controls in border areas)</b>	<p>Suomi ei ottanut käyttöön rajatarkastuksia Schengen-alueen sisärajoilla, kuten esimerkiksi Ruotsin vastaisella rajalla. Rajavartiolaitos teki yhdessä poliisin kanssa tehostettua ulkomaalaisvalvontaa sisärajoilla, etenkin Ruotsin vastaisella Haaparanta-Tornion rajanylityspaikalla, suurimmissa satamissa sekä Helsinki-Vantaan lentokentällä. Rajavartiolaitos teki viranomaisyhteistyötä Maahanmuuttoviraston ja poliisin kanssa, osallistuen muun muassa Tornion järjestelykeskuksen toimintaan. Tehostetun ulkomaalaisvalvonnan tavoitteena oli laittoman maahantulon hallinta ja maahantulijoiden ohjaaminen hallitusti rekisteröimään turvapaikkahakemuksensa.</p> <p>Vuoden 2015 lokakuusta alkaen uutena ilmiönä alkoi turvapaikanhakijoiden tulo Venäjältä pohjoisen rajanylityspaikkojen kautta. Itärajalta hakijat saatiin alusta alkaen hallitusti turvapaikkaprosessiin. Suomen Rajavartiolaitos piti tiiviin keskusteluyhteyden Venäjän rajaviranomaisiin ja maiden rajaviranomaisten johtotason tapaamisia järjestettiin.<sup>3</sup> Hakijoiden tulo tämän reitin kautta väheni maaliskuussa 2016.</p> <p>Rajavartiolaitos osallistui myös Frontexin koordinoimiin yhteisoperaatioihin Välimerellä ja Kaakkois-Euroopan maarajoilla.<sup>4</sup></p>
<b>2. Reception centres / accommodation arrangements and other housing</b>	<p>Olemassa olevien vastaanottokeskusten majoituskapasiteettia kasvatettiin, uusia vastaanottokeskuksia perustettiin ja hätämajoitusta järjestettiin nopealla tahdilla. Vastaanottokeskuksia sijoitettiin useille paikkakunnille, joilla niitä ei aiemmin ollut. Vastaanottokentälle tuli monia uusia toimijoita. Tornion järjestelykeskus perustettiin, että maahantulijat saatiin hallitusti rekisteröityä. Vastuu vastaanottokeskusten perustamisesta siirrettiin määräajaksi sisäministeriöltä Maahanmuuttovirastolle.</p> <p>Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksikköön perustettiin tilanekeskus turvapaikanhakijoiden majoituspaikkatilanteen koordinoimiseksi ja ajan tasalla olevan tilastiedon kokoamiseksi.</p> <p>Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksikön henkilömäärä kasvoi ja yksikköön muodostettiin uusia tehtäviä ja tiimejä. Vastaanotto toiminnan valvontaa tehostettiin ja ohjeistusta päivitettiin. Suomessa otettiin keväällä 2016 käyttöön Turvapaikanhakijoiden vastaanottojärjestelmän valtakunnallinen valvontaohjelma.</p> <p>Vastaanottolakia muutettiin joulukuussa 2016. Valtion vastaanottokeskukset yhdistettiin Maahanmuuttovirastoon. Päätösvalta valtion vastaanotto- ja järjestelykeskuksia koskien siirtyi lainmuutoksen myötä sisäministeriöltä Maahanmuuttovirastolle. Virasto sai myös valtuudet sopia muun kuin valtion vastaanotto- tai järjestelykeskuksen perustamisesta, lakkauttamisesta ja toimipaikasta kunnan tai muun toimijan kanssa.</p>

<sup>3</sup> Rajavartiolaitoksen vuosikertomus 2015

<sup>4</sup> Katsaus Rajavartiolaitoksen toimintaan vuonna 2015

Area	Brief explanation
<b>3. Wider reception services (social services, health services)</b>	<p>Turvapaikanhakijoiden ja vastaanottokeskusten määrän lisääntymisen myötä hakijoille tarvittiin myös lisää palveluja, kuten sosiaali- ja terveyspalveluja. Vastaanottokeskuksissa työskentelee terveyden- ja sairaanhoitajia. Vastaanottokeskus hankkii muut turvapaikanhakijoiden tarvitsemat terveyspalvelut yksityiseltä tai julkiselta palveluntuottajalta. Kunnat ovat vastuussa muun muassa kiireellisistä ja välttämättömistä terveyspalveluista, äitiysneuvola-, lastenneuvola- ja kouluterveydenhuollon palveluista. Sosiaali- ja terveysministeriö on vastuussa kuntien ohjauksesta.</p> <p>Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksikössä kehitettiin sosiaali- ja terveyspalveluihin liittyvää ohjeistusta Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) kanssa. Vastaanottoyksikköön perustettiin myös terveystiimi, jonka toiminnassa on mukana kaksi THL:n lääkäriä ja kolme terveydenhuollon ammattilaista. Maahanmuuttovirasto tarjoaa myös turvapaikanhakijoiden mielenterveyteen liittyvää koulutusta ja ohjeistusta vastaanottokeskuksille.</p> <p>Myös alaikäisten yksin tulleiden turvapaikanhakijoiden määrä lisääntyi. Majoituksen lisäksi Suomessa ilman huoltajaa olevien lasten perustarpeista huolehditaan ryhmäkodeissa tai tukiasumisyksiköissä. Lapsat saavat sosiaali- ja terveyspalveluina ammatillista hoivaa ja huolenpitoa, ruoan sekä taloudellista tukea. Palveluihin kuuluvat myös ammatilliset hoito- ja kasvatussuunnitelmat. Lapsille järjestetään ikänsä ja tasonsa mukaista kouluopetusta ja muuta koulutusta.</p>
<b>4. Registration process of the asylum seeker</b>	<p>Valtioneuvosto teki päätöksen maahantulijoiden rekisteröimisestä järjestelykeskuksessa 17.9.2015 ja järjestelykeskus aloitti toimintansa Torniossa 22.9.2015. Haaparannasta Suomeen saapuneet turvapaikanhakijat ohjattiin järjestelykeskukseen rekisteröitäväksi heti rajanylityksen jälkeen. Poliisi ja Rajavartiolaitos käynnistivät EU:n sisärajan läheisyydessä tehostetun ulkomaalaisvalvonnan. Näillä toimilla kaikki maahantulijat saatiin hallitusti rekisteröityä.</p> <p>Poliisin resursseja keskitettiin hakemusten rekisteröintiin sekä turvapaikkatutkintaan. Tietojärjestelmiä kehitettiin rekisteröinnin nopeuttamiseksi. Muun muassa turvapaikkailmoitus uudistettiin ja UMA-järjestelmään tehtiin automaattisia toimia rekisteröintitoiminnan yksinkertaistamiseksi. Kaiken kaikkiaan vuoden 2015 aikana rekisteröitiin yhteensä yli 32 000 turvapaikanhakijaa, joista yli 15 000 Tornion järjestelykeskuksessa. Enimmillään hakijoita rekisteröitiin järjestelykeskuksessa lähes 500 hakijan päivävauhdilla.</p>

Area	Brief explanation
<b>5. Asylum procedure (at first and second instance)</b>	<p>Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön henkilömäärä kasvoi. Yksikön organisaatorakennetta muutettiin työntekijämäärän kasvun myötä. Tulosalueiden, tiimien ja toimipisteiden määrä kasvoi. Yksikkö organisoitiin maantieteellisiin alueisiin, joilla jokaisella on oma aluevastaava (Eteläinen, Pohjoinen, Läntinen ja Itäinen alue).</p> <p>Turvapaikkaprosessin alkuvaihetta tehostettiin muun muassa yhteistyössä poliisin kanssa. Maahanmuuttovirasto teki poliisin ja vastaanottokeskusten kanssa yhteistyötä puhuttelujen järjestämisessä. Turvapaikkatutkinta siirtyi kokonaan Maahanmuuttovirastolle vuonna 2016.</p> <p>Turvapaikkapuhutteluja ja -päätöksiä kehitettiin ja tehostettiin muun muassa erilaisilla hankkeilla (Flow-hanke, Euro Auto- hanke). Laillisuusvalvontaa kehitettiin. Turvapaikkayksikön tulosalueille luotiin Fast track-tiimit nopeammin ratkaistavia tapauksia varten.</p> <p>Myös turvapaikka-asioiden käsittelyä hallinto-oikeuksissa pyrittiin tehostamaan useilla toimenpiteillä.</p>
<b>7. Law enforcement</b>	<p>Poliisi teki tehostettua ulkomaalaisvalvontaa Schengen-alueen sisärajoilla yhdessä Rajavartiolaitoksen kanssa. Poliisin resursseja ohjattiin muista tehtävistä hakemusten rekisteröintiin sekä turvapaikkatutkintaan. Poliisi oli keskeinen toimija järjestelykeskuksessa. Suuri turvapaikanhakijamäärä edellytti myös poliisin valvonnan kohdentamista vastaanottokeskuksiin ja niiden läheisyyteen.</p> <p>Poliisi on vastuussa laittomasti maassa oleskelevien ja kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden henkilöiden maasta poistamisesta. Palautuksia tehostettiin muun muassa siten että poliisi järjesti charter-lentoja vapaaehtoisesti kotimaahan palaaville Irakin kansalaisille. Poliisi järjesti Irakiin 17 charter-lentoa, joilla palautettiin yhteensä 1400 henkilöä. Palautuksia varten perustettiin väliaikainen transit-keskus lentoaseman läheisyyteen helmikuussa 2016.</p>
<b>8. Integration measures for asylum applicants</b>	<p>Kotouttamistoimenpiteet kohdistuvat Suomessa oleskeluluvan saaneisiin henkilöihin. Turvapaikanhakijoille järjestetään vastaanottokeskuksissa muun muassa työ- ja opintotoimintaa sekä muuta aktivoivaa toimintaa. Hakijoille korostettiin vastaanottokeskuksen järjestyssääntöjen noudattamisen tärkeyttä sekä suomalaisen yhteiskunnan pelisääntöjä. Vastaanottokeskusten asiakkaat ovat velvoitettuja suorittamaan suomalaisen yhteiskunnan peruskurssin, jossa heille annetaan perustietoa suomalaisen yhteiskunnan ja työelämän pelisäännöistä. Vastaanottokeskuksissa kiinnitettiin huomiota turvapaikanhakijoiden hyvinvointiin sekä sopeutumiseen vastaanottokeskuksessa oloon. Turvapaikanhakijoiden aktiviteetteja sekä vuorovaikutusta kantaväestön kanssa edistettiin monin eri keinoin kolmannen sektorin toimijoiden kanssa.</p>
<b>9. Other, please specify</b>  <b>Kansalaisyhteiskunnan toiminta.</b>	<p>Järjestöjen, kirkon ja vapaaehtoisten toiminta oli tärkeää. Turvapaikanhakijoiden tilanteesta tiedotettiin aktiivisesti ja sosiaalisen median kautta tapahtui järjestäytymistä hakijoiden tueksi. Yksityiset tahot tarjosivat myös majoitusta.</p>

**Q10. Measures taken in response to the changing influx.**

Fill out the table below on specific elements of the measures indicated in the previous table.

Select the area:

1. Border control
2. Reception centres / accommodation arrangements and other housing
3. Wider reception services (social services, health services), rights afforded to applicants
4. Registration process of the asylum seeker
5. Asylum procedure (at first and second instance)
6. Infrastructure, personnel and competencies of the responsible authorities
7. Law enforcement
8. Integration measures for asylum applicants
9. Other, please specify: National migration policy/measure

Select the area: 9. Other, please specify: National migration policy/measure		
<b>Measure 1</b>	Type of measure: - (National) Action plan	Hallituksen maahanmuuttopoliittiset toimenpiteet 11.9.2015.
	General aim of the measure	Hallituksen maahanmuuttopoliittisten toimenpiteiden tavoitteena oli, että muuttoliike saadaan hallintaan ja maahanmuuttajat ohjataan laillisille ja turvallisille reiteille. Tämän toteuttamiseksi tarvitaan laajoja toimenpiteitä lähtö- ja kauttakulkumaissa, EU-tasolla sekä kotimaassa. Maahanmuuttopoliittisissa toimenpiteissä korostettiin myös tarvetta käytännön nopeille toimille ihmishenkien pelastamiseksi ja muuttoliikkeen hallitsemiseksi sekä tarvetta pitkävaikutteisille toimille, joilla tilanne saadaan kestävällä tavalla hallintaan.
	Key elements of the measure	<p>Kansainvälisen tason toimenpiteistä korostettiin seuraavia:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ kehitysyhteistyörahojen suuntaaminen mahdollisuuksien mukaan turvapaikanhakijoiden lähtö- ja kauttakulkumaihin</li> <li>▪ palautussopimusten solmiminen Irakin, Afganistanin ja Somalian kanssa</li> <li>▪ aktiivinen ilmastonmuutoksen torjuminen</li> </ul> <p>EU-tason toimenpiteinä Suomi kannatti muun muassa:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Etelä-Eurooppaan perustettavia vastaanottokeskuksia, joista oleskeluluvan saaneet siirrettiin jäsenmaitiin</li> <li>▪ EU:n yhteisten tiedotuskeskusten perustamista lähtö- ja kauttakulkumaihin</li> <li>▪ hotspot -toimintamallia, jossa yhteiseurooppalaiset viranomaiset rekisteröivät alueelle saapuvat maahantulijat nopeasti</li> <li>▪ Suomi osallistui muun muassa turvapaikanhakijoiden sisäisiin siirtoihin, uudelleensijoittamishankkeeseen, Frontexin rajavalvontaoperaatioihin sekä kansainväliseen kriisinhallintaan</li> </ul> <p>Kansallisen tason toimenpiteet:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ viranomaisyhteistyön tiivistäminen, maahanmuuttoon liittyvien prosessien tehostaminen sekä muutoksenhakuprosessin sujuvoittaminen</li> <li>▪ Sisäministeriöön perustettiin asiantuntijaryhmä johtamaan tarvittavia toimenpiteitä turvapaikanhakijoiden määrän nopeasta kasvusta seuranneessa erikoistilanteessa</li> <li>▪ korostetaan kansalaisyhteiskunnan vapaaehtoisen osallistumisen merkitystä</li> <li>▪ konkreettisine toimenpiteinä mainittiin terrorismin torjunta, rajavalvonnan tehostaminen sekä muun muassa maahantulokieltojen valvonta</li> <li>▪ maahanmuuttopoliittikan muutoksista tiedotetaan lähtömaihiin</li> <li>▪ panostetaan tehokkaaseen ja aktivoivaan kotouttamiseen</li> </ul>
<b>Measure 2</b>	Select the area: 9. Other, please specify: National migration policy/measure	
	Type of measure: - (National) Action plan	Hallituksen turvapaikkapoliittinen toimenpideohjelma 8.12.2015.
	General aim of the measure	Toimenpideohjelman tavoitteena oli lyhyellä aikavälillä saada turvapaikanhakijoiden maahantulo sekä turvapaikkakustannukset hallintaan. Pidemmän aikavälin tavoitteena oli kasvaneeseen turvapaikanhakijamäärään mitoitettu kustannustehokas ja joustava vastaanottokapasiteetti sekä tehokas kuntiin ohjaus ja kotouttamisjärjestelmä. Toimenpideohjelmalla pyrittiin tehostamaan turvapaikka- ja palautusprosesseja sekä vaikuttamaan siihen, että EU:n ulkorajavalvonta paranee.
Key elements of the measure	<p>Hallituksen turvapaikkapoliittisen ohjelman linjaukset:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Suomen osallistuminen EU:n yhteisiin toimiin muuttoliikkeen hallitsemiseksi; toimenpiteet kolmansissa maissa ja EU-alueella</li> <li>▪ Turvapaikkakäytäntöjen yhdenmukaistaminen muiden EU- ja Pohjoismaiden kanssa</li> <li>▪ Turvapaikkamenettelyn tehostaminen nopean päätöksenteon varmistamiseksi ja vastaanottokustannusten hillitsemiseksi</li> <li>▪ Vain välttämättömien vastaanottopalveluiden tarjoaminen turvapaikanhakijoiden ihmisoikeuksia kunnioittaen</li> <li>▪ Paluun ja palauttamisen tehostaminen</li> <li>▪ Vastaanottokeskusten ja niiden ympäristön turvallisuuden varmistaminen</li> <li>▪ Viestinnän tehostaminen sekä hakijoille että hakijoiden lähtömaihiin</li> <li>▪ Oleskeluluvan saaneiden kuntiin siirtymisen tukeminen ja kotouttamisen tehostaminen</li> <li>▪ Sosiaaliturvasta huolehtiminen sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden väärinkäytösten ehkäiseminen</li> </ul>	

Measure 3	<b>Select the area:</b> <b>9. Other, please specify: National migration policy/measure</b>	
	Type of measure: - interinstitutional / multi-agency working group	Sisäministeriön kriisijohtamisen ryhmä
	General aim of the measure	Kriisijohtamisen ryhmä (KRIJO) perustettiin 4.9.2015 sisäministeriön alaisuuteen. Ryhmä kokoontui parhaimmillaan 2 kertaa viikossa vuosina 2015–2016. Kriisijohdoryhmän tavoitteena oli sopia johtamisjärjestelyistä turvapaikanhakijoiden määrän nopeasta kasvusta syntyneessä poikkeuksellisessa tilanteessa. KRIJO ei ole enää toiminnassa.
	Key elements of the measure	Kriisijohtamisen ryhmä johti turvapaikanhakijoiden määrän nopeasta kasvusta syntyneitä tilannetta Suomessa. Ryhmän tehtävänä oli ylläpitää tilannekuvaa maahanmuutosta ja sopia muutoksiin liittyvistä toimenpiteistä ja sopia johtamisjärjestelyistä poikkeuksellisessa tilanteessa. Kriisijohtamisen ryhmää johti sisäministeri Petteri Orpo. Sisäministeriön lisäksi kriisijohtamisen ryhmään kuuluivat muun muassa Maahanmuuttovirasto, Poliisihallitus, Rajavartiolaitos, suojelupoliisi sekä ulkoasiainministeriö. Laajimmillaan ryhmään kuuluivat myös sosiaali- ja terveysministeriö, Tasavallan presidentin kanslia, Suomen punainen risti, Valtioneuvoston kanslia, työ- ja elinkeinoministeriö, ympäristöministeriö ja valtiovarainministeriö.
Measure 4	<b>Select the area:</b> <b>9. Other, please specify: National migration policy/measure</b>	
	Type of measure: - interinstitutional / multi-agency working group	Maahanmuuton ministeriryhmä
	General aim of the measure	Maahanmuuton ministeriryhmä perustettiin 24.9.2015 muodostamaan ja ylläpitämään tilannekuvaa turvapaikanhakijatilanteesta ja seuraamaan kotoutumisen edistymistä. Maahanmuuton ministeriryhmä jatkaa edelleen työskentelyään. Kokouksia on vuodessa keskimäärin 8 (1-2 kuukauden välein).
	Key elements of the measure	Maahanmuuton ministeriryhmässä toimii sisäministerin ja pääministerin useat muut ministerit. Maahanmuuttoministeriryhmässä käsiteltiin turvapaikkatilannetta säännöllisesti, seurattiin eri ministeriöiden tilanteita ja tehtiin päätöksiä erilaisista toimenpiteistä. Ministeriryhmässä on seurattu muun muassa hallituksen turvapaikkapolitiittisen toimenpideohjelman toteuttamista.
Measure 5	<b>Select the area:</b> <b>1. Border control: Police/Border Guard controls in border areas/ monitoring of foreign nationals</b> <b>4. Registration process of the asylum seeker</b> <b>7. Law enforcement</b>	
	Type of measure: - Emergency/contingency plan - Other, please specify: Olemassa olevan toiminnan tehostaminen	Poliisin ja Rajavartiolaitoksen suorittama tehostettu ulkomaalaisvalvonta sisärajoilla, eli Suomen ja muiden Schengen-maiden rajoilla.
	<b>Other elements</b>	
	General aim of the measure	Tehostetun ulkomaalaisvalvonnan tavoitteena oli laittoman maahantulon hallinta ja maahantulijoiden ohjaaminen hallitusti rekisteröimään turvapaikkahakemuksensa.
Key elements of the measure	Poliisi ja Rajavartiolaitos suorittivat tehostettua ulkomaalaisvalvontaa Schengen-alueen sisärajoilla, etenkin Ruotsin vastaisella Haaparanta-Tornion rajanylityspaikalla, suurimmassa satamissa sekä Helsinki-Vantaan lentokentällä. Rajavartiolaitos aloitti 15.9.2015 poliisin johdolla tehostetun ulkomaalaisvalvonnan Tornion rajanylityspaikalla. Syyskuusta 2015 lähtien tehtiin myös tehostettua sisärajojen lauttaliikenteeseen liittyvää ulkomaalaisvalvontaa yhteistyössä poliisin ja Tullin kanssa. Lisäksi laivavarustamoja veloitettiin noudattamaan huolellisesti säädöksiä matkustajaluetteloiden ylläpitämisestä. Suomi ei ottanut varsinaisia Schengenin sisäraajatarkastuksia käyttöön, sillä tehostettu ulkomaalaisvalvonta oli tilanteessa riittävä toimi, jonka avulla maahantulo saatiin hallittua. Suomeen saapuneet turvapaikanhakijat ohjattiin järjestelykeskukseen tai esimerkiksi poliisilaitoksille rekisteröitäväksi heti rajanylityksen jälkeen.	

Measure 6	<b>Select the area:</b> <b>2. Reception centres / accommodation arrangements and other housing</b> <b>3. Wider reception services (social services, health services), rights afforded to applicants</b> <b>6. Infrastructure, personnel and competencies of the responsible authorities</b>	
	Type of measure: - Resources (staff or financing) - Emergency/contingency plan	Uusien vastaanottokeskusten perustaminen, hätämajoituskapasiteetin lisääminen.
	General aim of the measure	Maahan tulevien hakijoiden majoittaminen, vastaanottolain mukaisten palveluiden tarjoaminen. Hätämajoituksen tarjoaminen. Erityisesti Suomen Punainen Risti otti suuren vastuun uusien yksiköiden perustamisesta. Vastaanottokeskustoimintaan tuli mukaan uusia järjestöjä, yhteisöjä ja sosiaali- ja terveyspalvelun tuottajia sekä muita yksityisiä yrityksiä.
Key elements of the measure	<p>Vuonna 2014 Suomessa oli 25 vastaanottokeskusta. Vuoden 2015 alussa vastaanottokeskuksia oli 20 ja niissä oli kirjoilla noin 3 300 hakijaa. Alaikäisille yksin tulleille turvapaikanhakijoille oli 8 yksikköä, joissa kirjoilla oli noin 150 hakijaa. Loppukesästä 2015 alkaen turvapaikanhakijamäärän kasvu vaati kiireellisiä toimia vastaanottokapasiteetin pikaiseksi nostamiseksi. Akuutissa tilanteessa jouduttiin turvautumaan erilaisiin hätämajoitusratkaisuihin, kuten kontti- ja telttamajoitukseen. Aikuisille ja perheille tarkoitettujen vastaanottokeskusten asukasmäärä kasvoi vuoden 2015 aikana 3300 asukkaasta 27 300 asukkaaseen. Alaikäisyksiköiden asukasmäärä kasvoi 150 asukkaasta 2500 asukkaaseen. Vuoden 2015 lopussa vastaanottokeskuksia oli 144 ja yksin tulleille alaikäisille turvapaikanhakijoille tarkoitettuja alaikäisyksiköitä oli 68, eli yhteensä 212 eri puolella maata. Suurimmillaan vastaanottokapasiteetti oli vuoden 2016 alussa. Vuoden 2016 tammii-helmikuussa Suomessa oli 227 vastaanottokeskusta ja niissä noin 29 000 asukasta.</p> <p>Vastaanottokapasiteetin kasvaessa vastaanottokeskusten neuvontaa, ohjausta ja valvontaa tehostettiin. Maahanmuuttovirasto teki vuonna 2016 vastaanottokeskusten kokonaisarvioinnin toiminnallisuuden, taloudellisuuden ja turvallisuuden näkökulmista toiminnan kehittämisen ja kapasiteetin sopeuttamisen tarpeisiin. Vastaanottokeskuksille laadittiin valvontaohjelma ja vastaanottokeskusten omavalvontasuunnitelmat. Asiakkaille luotiin suomalaisen yhteiskunnan peruskurssi asiakkaille sekä päivitettiin vastaanottokeskusten järjestyssäännöt.</p>	
Measure 7	<b>Select the area:</b> <b>1. Border control / Police/Border Guard controls in border areas/ monitoring of foreign nationals</b> <b>2. Reception centres / accommodation arrangements and other housing</b> <b>4. Registration process of the asylum seeker</b> <b>5. Asylum procedure (at first and second instance)</b> <b>6. Infrastructure, personnel and competencies of the responsible authorities</b> <b>7. Law enforcement</b>	
	Type of measure: - Resources (staff or financing) - Emergency/contingency plan	Järjestelykeskuksen perustaminen
	General aim of the measure	Järjestelykeskuksen perustamisen tavoitteena oli saada nopeasti kasvanut turvapaikanhakijoiden määrä hallintaan, saada hakijat rekisteröidyksi ja ohjata heidät sen jälkeen hallitusti eri puolelle Suomea perustettuihin vastaanottokeskuksiin. Järjestelykeskus oli toiminnassa 22.9.2015–29.2.2016. Tarpeen vaatiessa järjestelykeskus voidaan ottaa käyttöön uudelleen 48 tunnin kuluessa.
Key elements of the measure	<p>Valtioneuvosto päätti 17.9.2015, että maahantulijat, joiden maahantulon edellytykset ovat epäselvät tai joiden henkilöllisyys on epäselvä, voidaan rekisteröintiä varten toimittaa vastaanottolaissa määriteltyyn järjestelykeskukseen. Päätös oli voimassa lain salliman maksimajan, 3 kuukautta. Järjestelykeskus voitiin tämän päätöksen nojalla perustaa Maahanmuuttoviraston, Tornion kunnan ja SPR:n sopimuksella Tornioon. Keskus perustettiin Tornioon Ruotsin vastaiselle rajalle, sillä suuri osa hakijoista tuli syksyllä 2015 Suomeen juuri Pohjois-Ruotsin kautta. Tornioon perustettuun keskukseen ohjattiin maahantulijat, joiden henkilöllisyys tai maahantulon edellytykset olivat epäselvät. Poliisihallitus komensi valtakunnallisen turvapaikkatutkinnan valmiusryhmän hoitamaan rekisteröintitehtäviä järjestelykeskukseen. Keskukseen ylläpitäjänä toimi Suomen Punainen Risti ja siellä toimi pääasiassa poliisin, Rajavartiolaitoksen ja Maahanmuuttoviraston henkilöstöä. Toimintaan osallistui myös sekä puolustusvoimien ja Tullin henkilöstöä.</p> <p>Järjestelykeskuksessa suoritettiin turvapaikkahakemusten rekisteröinti ja biometristen tunnistajien tallentaminen sekä turvapaikkakuulusteluja. Järjestelykeskuksessa rekisteröinti ajalla 22.9.2015 - 29.2.2016 kaikkiaan yli 16 000 turvapaikanhakijaa. Järjestelykeskuksessa tehtiin myös yli 4 500 turvapaikkakuulustelua. Maahantulijoiden rekisteröinnit tehtiin järjestelykeskuksissa viipymättä. Maahantuloilla oli velvollisuus oleskella järjestelykeskuksessa rekisteröinnin ajan. Majoitus järjestelykeskuksessa on tarkoitettu lyhytaikaiseksi; sen on tarkoitus kestää muutamasta päivästä viikkoon. Keskuksessa oli majoitustilat noin 300 hakijalle ja lisätiloja hätämajoituksen järjestämiseen tarvittaessa. Rekisteröinnin jälkeen hakijat siirrettiin vastaanottokeskuksiin eri puolelle maata.</p>	



<b>Select the area:</b> <b>5. Asylum procedure (at first and second instance)</b> <b>6. Infrastructure, personnel and competencies of the responsible authorities</b>		
<b>Measure 8</b>	Type of measure: - Soft measures (handbooks, policy/staff guidance) - Resources (staff or financing) - Emergency/contingency plan - Other, please specify: Organisaatiomuutos; Olemassaolevan toiminnan tehostaminen	Maahanmuuttoviraston toimet: Turvapaikkayksikön organisaatiomuutos, uudet toimipisteet ja toiminnot, lisähenkilöstön rekrytointi.
	General aim of the measure	Turvapaikkahakemusten käsittelyn tehostaminen, hakemusruuhan purku.
	Key elements of the measure	Turvapaikkahakemusruuhan purkamiseksi turvapaikkayksikköön rekrytoitiin paljon uusia työntekijöitä syys- joulukuussa 2015 sekä vuonna 2016. Turvapaikkayksikön henkilömäärä kasvoi noin 100 henkilöstä enimmillään 570 henkilöön vuonna 2016. Vuodelle 2017 henkilömäärä väheni noin 250 virkamieheen.  Turvapaikkayksikkö laajeni ensin aiemmillä toimipaikoilla (Helsinki, Lappeenranta, Oulu, Kuhmo). Turkuun perustettiin uusi tulosalue syksyllä 2015. Vuoden 2016 alussa perustettiin toimipisteet Vaasaan ja Rovaniemelle. Yksikkö jaettiin alueisiin vuonna 2016. Eteläinen, Itäinen, Läntinen ja Pohjoinen alue puolestaan jakaantuivat tulosalueisiin. Aluejako on edelleen käytössä. Vaasan ja Rovaniemen tulosalueiden toiminta loppui vuonna 2016.  Vuonna 2016 turvapaikkayksikkö tehosti toimintaa sujuvoittamalla turvapaikkaprosessin alkuvaihetta ja parantamalla sen laatua viranomaisten yhteistyön, tiedonkulun, ammattitaidon sekä käytössä olevien tietojärjestelmien ja turvapaikkatutkinnan apuvälineiden kehittämisen kautta. 15.4.2016 siirryttiin sähköiseen hakemusten käsittelyyn uusien turvapaikkahakemusten osalta. Saman vuoden toukokuussa lakimuutoksen myötä Maahanmuuttovirastolle siirtyi turvapaikanhakijoiden myönteisten päätösten tiedoksianto. 2016 Migrissä oli myös hankkeita tilastoinnin ja turvapaikkaprosessin kehittämiseksi (Migstat, Flow). Myös laillisuusvalvontaa kehitettiin.
<b>Select the area:</b> <b>2. Reception centres / accommodation arrangements and other housing</b> <b>5. Asylum procedure (at first and second instance)</b> <b>6. Infrastructure, personnel and competencies of the responsible authorities</b>		
<b>Measure 9</b>	Type of measure: - Resources (staff or financing) - Other, please specify: Organisaatiomuutos; Olemassaolevan toiminnan tehostaminen	Tilannekeskuksen perustaminen Maahanmuuttovirastoon 22.9.2015
	General aim of the measure	Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksikköön perustettiin tilannekeskus turvapaikanhakijoiden majoituspaikkatilanteen koordinoimiseksi ja ajan tasalla olevan tilastotiedon kokoamiseksi.
	Key elements of the measure	Tilannekeskuksen tehtävänä on seurata vastaanottokeskusten toimintaa ja edellytyksiä, erityisesti asukasmäärää ja kapasiteettia sekä koordinoita ja ohjata uusien turvapaikanhakijoiden sijoittamista vastaanottoyksiköihin. Tilannekeskus tuottaa ja välittää turvapaikkaprosessin kokonaistilannekuvaa sisäministeriön johdolle, Migrille ja muille tahoille. Lisäksi tilannekeskus koostaa ja ylläpitää tilannekuvaa vastaanottojärjestelmän valtakunnallisesta, alueellisesta sekä keskus-/yksikkökohtaisesta varatusta ja vapaasta majoituskapasiteetista.

Measure 10	<b>Select the area:</b> <b>4. Registration process of the asylum seeker</b> <b>5. Asylum procedure (at first and second instance)</b> <b>6. Infrastructure, personnel and competencies of the responsible authorities</b> <b>7. Law enforcement</b>	
	Type of measure: - Resources (staff or financing) - Emergency/contingency plan - Other, please specify: Resurssien kohdentaminen, Olemassaolevan toiminnan tehostaminen	<p>Poliisin resursseja kohdistettiin turvapaikkahakemusten rekisteröintiin ja turvapaikkatutkintaan sekä ulkomaalaisvalvontaan Schengen-alueen sisärajoilla yhdessä Rajavartiolaitoksen kanssa.</p> <p>Kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden sekä hakemuksen peruuttaneiden henkilöiden palautusten tehostaminen.</p>
	General aim of the measure	<p>Turvapaikanhakijoiden rekisteröinnin tehostaminen, turvapaikkatutkinta. Palautusten tehostaminen.</p> <p>Tehostetun ulkomaalaisvalvonnan tavoitteena oli laittoman maahantulon hallinta.</p>
	Key elements of the measure	<p>Poliisihallitus lähetti valtakunnallisen turvapaikkatutkinnan valmiusryhmän hoitamaan rekisteröintitehtäviä järjestelykeskukseen. Kaikilla poliisilaitoksilla lisäresursseja ohjattiin muista tehtävistä turvapaikkatutkintaan ja hakemusten vastaanottoon. Virassa olevien poliisien lisäksi hyödynnettiin Poliisiammattikorkeakoulun opiskelijoita ja eläkkeelle siirtyneitä poliisimiehiä.<sup>5</sup> Poliisi teki myös aktiivista valvontaa turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskuksissa. Turvapaikanhakijoiden rekisteröintiin liittyen myös Suojelupoliisi tehosti valvontaansa.<sup>6</sup></p> <p>Poliisi tehosti myös palautusten toimeenpanoa. Palautuksia järjestettiin muun muassa Irakiin ja Albaniaan tilauslennoilla. Lentokentän läheisyyteen perustettiin vuoden 2016 alussa transit-vastaanottokeskus sujuvoittamaan vapaaehtoisesti kotimaahan palaavien lähtöön liittyviä muodollisuuksia. Keskus oli tarkoitettu ensisijaisesti irakilaisille turvapaikanhakijoille, jotka olivat peruuttaneet turvapaikkahakemuksensa tai saaneet siihen kielteisen päätöksen ja halusivat palata nopeasti kotimaahansa. Paluutransit-keskus oli toiminnassa vuoden 2016 loppuun.</p> <p>Poliisi suoritti vuosina 2015–2016 tehostettua ulkomaalaisvalvontaa Schengen-alueen sisärajoilla yhdessä Rajavartiolaitoksen kanssa. Poliisi suorittaa edelleen ulkomaalaisvalvontaa muun muassa tavoittaakseen henkilöitä, jotka eivät lainvoimaisesta kielteisestä päätöksestä huolimatta ole poistuneet Suomesta.</p>
Measure 11	<b>Select the area:</b> <b>5. Asylum procedure (at first and second instance)</b>	
	Type of measure: - Legislative instruments	Kansallisen humanitaarisen suojelun lupakategorian poistaminen ulkomaalaislaista.
	General aim of the measure	Sisäministeriö asetti hankkeen toimikaudelle 2.11.2015 - 31.1.2016 kansainvälisen suojelun perusteella myönnettävien oleskelulupien edellytysten tarkistamiseksi. Hankkeen tavoitteena oli valmistella tarvittavat lainsäädäntömuutokset, jotta Suomen kansainvälisen suojelun perusteella myönnettävien oleskelulupien edellytykset vastaisivat EU-sääntelyä. Tarkoituksena on, että Suomen lainsäädäntö ei olisi tältä osin suopeampi muihin EU-maihin verrattuna. Kansallinen humanitaarisen suojelun lupakategoria poistettiin hankkeen tuloksena ulkomaalaislaista 16.5.2016.
Key elements of the measure	<p>Yksi hallituksen maahanmuuttopoliittisista toimenpiteistä oli tehdä vertailuja muiden maiden maahanmuutto- ja kotouttamiskäytäntöihin. Hallituksen turvapaikkapoliittiseen toimenpideohjelmaan on yhtenä toimenpiteenä kirjattu kansainvälisen suojelun perusteella myönnettävien oleskelulupien edellytysten tarkistaminen.</p> <p>Suomessa turvapaikanhakijalle myönnettiin aiemmin oleskelulupa humanitaarisen suojelun perusteella, jos turvapaikan tai toissijaisen suojelun edellytykset eivät ole täyttyneet, mutta hakija ei ole voinut palata kotimaahansa sen huonon turvallisuustilanteen tai ympäristökatastrofin vuoksi. Huono turvallisuustilanne saattoi johtua aseellisesta selkkauksesta tai vaikeasta ihmisoikeustilanteesta. Käytännössä kyse oli esimerkiksi Keski- ja Etelä-Somalian alueelta kotoisin olevista henkilöistä, joiden ei ole katsottu voivan palata, koska he olisivat voineet joutua vaikeisiin olosuhteisiin. Myös Irakissa ja Afganistanissa on ollut alueita, joilla on katsottu olevan erityisen huonot olosuhteet. Maahanmuuttovirasto myönsi vuosittain muutamia satoja oleskelulupia humanitaarisen suojelun perusteella lähinnä Irakista ja Somaliasta tulleille. Lainsäädäntöä päätettiin muuttaa siten, että Suomen kansainvälisen suojelun perusteella myönnettävien oleskelulupien edellytykset vastaisivat EU-sääntelyä.</p>	

<sup>5</sup> Poliisin vuosikertomus 2015<sup>6</sup> Hallituksen vuosikertomus 2015

<b>Measure 12</b>	<b>Select the area: 5. Asylum procedure (at first and second instance)</b>	
	Type of measure: - Legislative instruments	Ulkomaalaislain muutos liittyen kansainvälistä suojelua koskevien asioiden käsittelyyn tuomioistuimissa.
	General aim of the measure	Turvapaikkapäätöksiä koskevien valitusasioiden käsittelyn tehostaminen, valitusasioiden ruuhkan purku.
	Key elements of the measure	Kansainvälistä suojelua koskevien valitusten käsittelyä pyrittiin tehostamaan useilla toimenpiteillä Oikeusministeriön toimesta. Syyskuussa 2016 voimaantulleella lakimuutoksella turvapaikanhakijan oikeutta valtion kustantamaan oikeusapuun rajoitettiin. Hakija on siihen oikeutettu vain jos oikeusapu on erityisen painavista syistä tarpeen. Kansainvälistä suojelua koskevan päätöksen muutoksenhakuaikaa lyhennettiin. Kansainvälistä suojelua koskevat valitukset säädettiin käsiteltäväksi kiireellisinä hallinto-oikeudessa sekä korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Myös hallinto-oikeuden ratkaisukokoonpanoja on supistettu, valituslupaperusteita korkeimpaan hallinto-oikeuteen on tarkistettu ja hallinto-oikeuksille ja korkeimmalle hallinto-oikeudelle on säädetty käyttö- ja tiedonsaantioikeudet ulkomaalaisrekisteriin.  Kansainvälistä suojelua koskevien valitusasioiden käsitteleminen hajautettiin Helsingin hallinto-oikeuden lisäksi kolmeen muuhun hallinto-oikeuteen 1.2.2017 lähtien.

**Q11. Measures put in place by non-state entities**

To what extent were any of the measures put in place by non-state entities mandated by a government authority via funding or project/by law/by measure?

Area	Extent of involvement of non-state entities
<b>Reception centres / accommodation arrangements and other housing</b>	Vastaanottokeskuksia ovat Suomessa ylläpitäneet perinteisesti valtion ohella kunnat ja Suomen Punainen Risti. Vuosien 2015–2016 aikana valtaosan uusista vastaanottokeskuksista perusti Suomen Punainen Risti. Muita toimijoita olivat muun muassa seurakunnat, Setlementtiliitto ja yksityiset kaupalliset toimijat. Alaikäisiä yksin tulleita turvapaikanhakijoita sijoitettiin ryhmäkotien lisäksi muun muassa kansalaisopistoihin.
<b>Wider reception services (social services, health services)</b>	Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita tuottavat vastaanottokeskusten lisäksi kunnat sekä yksityiset terveyspalvelut. Yksityiset terveyspalveluiden tuottajat ovat sopineet Maahanmuuttoviraston kanssa maahantulotarkastusten sekä virka-ajan sairausvastaanoton tuottamisesta.  Vaikka turvapaikanhakijoiden terveyspalvelut voidaan vastaanottolain mukaan ostaa yksityiseltä palveluntuottajalta, terveydenhuollon järjestämisvastuu kuuluu kunnalle, jonka alueella vastaanottokeskus sijaitsee. Kunta on velvollinen antamaan turvapaikanhakijalle tietyt kiireelliset ja välttämättömät terveyspalvelut. Välttämättömiin terveyspalveluihin kuuluvat muun muassa äitiysneuvolapalvelut ja välttämättömän kroonisten sairauksien hoito. Kunta on myös velvollinen antamaan tietyt vastaanottolain mukaiset välttämättömät sosiaalipalvelut.  Kunta on vastaanottolain nojalla velvollinen antamaan alaikäiselle turvapaikanhakijalle samat terveyspalvelut kuin kunnassa asuvalle henkilölle.
<b>Immediate integration measures for asylum applicants</b>	Oppivelvollisuusikäisille hakijoille järjestetään Suomessa kouluopetus. Yleensä turvapaikanhakijalapsen käyvät tavallista peruskoulua. Yli 16-vuotiaille pyritään myös järjestämään koulutusta esimerkiksi kansanopistoista.  Aikuisille turvapaikanhakijoille on järjestetty opintotoimintaa, tai vapaaehtoistoimintaa yksityisiltä tahoilta.

**Q12.** How were local authorities impacted by measures taken by the national government/authorities responsible? To what extent local authorities were able to influence this process?

Area	Impact on local authorities	Local authorities' influence on the process
<p><b>Reception centres / accommodation arrangements and other housing</b></p>	<p>Vuosina 2015–2016 valtaosan uusista vastaanottokeskuksista perusti Maahanmuuttoviraston ohjauksessa Suomen Punainen Risti. Muita toimijoita olivat seurakunnat ja yksityiset kaupalliset toimijat.</p> <p>Tieto vastaanottokeskuksen tai hätämajoitusyksikön perustamisesta saattoi tulla alueen päättäjille ja viranomaisille jälkikäteen, mikä aiheutti jonkin verran epätietoisuutta ja ristiriitoja kuntien ja vastaanottokeskusten sekä Migrin välillä.</p> <p>Vastaanottokeskuksen perustaminen kuntaan vaati varautumista paikallispoliisin ja pelastustoimen osalta. Joillain paikkakunnilla vastaanottokeskus toi myös joitain lisätehtäviä. Joissain kunnissa poliisia työllistivät vastaanottokeskusten sisäiset järjestyshäiriöt ja turvallisuus. Vastaanottokeskuksiin ja turvapaikanhakijoihin kohdistui myös paikallisten taholta vahingontekoja.</p> <p>Kuntien kokemuksia yhteistyön toimimisesta vastaanottokeskusten kanssa on tutkittu muun muassa Turun yliopiston vuonna 2016 julkaisemassa tutkimuksessa.<sup>7</sup> Lähes kolme neljästä kunnasta, joissa oli vastaanottokeskus, koki yhteistyön toimivan hyvin. Info- ja keskustelutilaisuudet vastaanottokeskusten ja kuntien välillä koettiin tärkeinä.</p>	<p>Aluksi turvapaikanhakijamäärien lähtiessä kasvuun Maahanmuuttovirasto kysyi kunnilta suostumusta vastaanottokeskuksen tai hätämajoituksen perustamiseen. Kuntien pitkä hyväksymisprosessi kuitenkin hidasti vastaanottokeskusten perustamista. Syyskuussa 2015 Maahanmuuttovirasto tiedotti, ettei kunnan päättäjien kantaa kysytä, jos vastaanottokeskus tai hätämajoitusyksikkö on suunnitteilla yksityiseltä vuokrattaviin tiloihin ja ylläpitäjäksi olisi tulossa Suomen Punainen Risti (SPR) tai jokin muu ulkopuolinen taho.</p> <p>Käytännössä kunnilla ja alueellisilla ELY-keskuksilla ei ollut vaikutusmahdollisuuksia, jos yksityinen toimija kunnan alueella päätti tarjota tilat vastaanottokeskukselle.</p>

<sup>7</sup> Jussi S. Jauhiainen (toim.). *Turvapaikka Suomesta? Vuoden 2015 turvapaikanhakijat ja turvapaikkaprosessit Suomessa*. Turun yliopisto 2017. <https://www.utu.fi/fi/yksikot/sci/yksikot/maageo/tutkimus/julkaisut/Documents/URMI.pdf>

Area	Impact on local authorities	Local authorities' influence on the process
<b>Wider reception services (social services, health services)</b>	<p>Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) seuraa turvapaikanhakijoiden sosiaali- ja terveydenhuollon toteutumista sekä toisaalta palveluntarjoajien sopeutumista kasvaneeseen kysyntään. Hakijoiden suuri määrä ja hakijoiden sijoittuminen kuntiin, joilla ei ollut aiempaa kokemusta turvapaikanhakijoista, aiheutti jonkin verran haasteita kunnille. Muun muassa turvapaikanhakijoiden alkutarkastusten, rokotusten ja kunnallisten ennaltaehkäisevien palvelujen toteutumisessa on ollut alueellisia eroja vuonna 2016.</p> <p>Kuntien kokemaa muutosta turvapaikanhakijoiden sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen kysynnässä sekä kunnan mahdollisuuksia vastata kysyntään selvitettiin Terveyden ja Hyvinvoinnin laitoksen (THL) tekemässä kyselyssä.<sup>8</sup> Yleisesti ottaen kunnat kokivat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen kysynnän ja tarjonnan olevan tasapainossa. Erot eri kuntien välillä olivat kuitenkin suuret. Valtaosa kunnista ei kokenut muutosta turvapaikanhakijoiden julkisten sote-palvelujen kysynnässä vuonna 2016, vaikka neuvola- ja kouluterveydenhuollon palvelujen piiriin kuuluvien alaikäisten määrä lisääntyi. Kyselyn mukaan joillain kunnilla oli ongelmia henkilöresurssien saatavuudessa ja osaamisessa. Myös muiden palvelujen, kuten tulkkipalvelujen saatavuus koettiin joissain kunnissa haasteeksi.</p>	<p>Vastaanottolain mukaan kunta on velvollinen antamaan turvapaikanhakijalle tietyt sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut. Kuitenkin kaikissa kunnissa ei lain vaatimia palveluita järjestetty tai oltu tietoisia, mitä palveluja kunnan kuuluu tarjota.</p>
<b>Integration measures for asylum applicants</b>	<p>Suomen perusopetuslain mukaan kunta on velvollinen järjestämään sen alueella asuville oppivelvollisikäisille lapsille, myös turvapaikanhakijoille, perusopetusta sekä oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna esiopetusta.</p>	<p>Suomessa kuntien tulee järjestää turvapaikanhakijalapsille koulunkäynti.</p>

<sup>8</sup> THL, Raportti 18/2016. *Turvapaikanhakijoiden sekä oleskeluluvan ja kuntapaikan saaneiden kunnalliset sote-palvelut*. Kuntakyselyn tulokset.

## 2.2. Scaling down or dismantling measures following a decrease in the number of asylum applications

### Q13. Did your Member State experience a decrease in the number asylum applications?

Vuoden 2015 syyskuun jälkeen turvapaikanhakijoiden määrä väheni. Joulukuussa 2015 turvapaikkahakemuksia tehtiin 1835. Hakijamäärä väheni edelleen vuonna 2016, jolloin turvapaikkahakemuksia tehtiin

yhteensä 5 657. Hakijoiden tulo Ruotsin rajan yli väheni jo vuoden 2015 lopulla ja Venäjän rajan yli maaliskuussa 2016. Vuoden 2016 lopussa vastaanotokeskuksissa oli kirjoilla enää noin 16 000 henkilöä.

### Q14. Were any changes made to previously adapted or introduced measures?

Turvapaikkapuhuttelut vastaanotokeskuksissa ja muissa vuokratuissa ylimääräisissä tiloissa vähenivät. Turvapaikkayksikön henkilöstöä vähennettiin noin 250 henkilöön ja Vaasan ja Rovaniemen toimipisteiden toiminta lakkautettiin vuoden 2016 loppuun mennessä. Poliisin ja Rajavartiolaitoksen suorittaman tehostetun ulkomaalaisvalvonnan tarve Schengen-alueen sisärajoilla väheni maaliskuun 2016 jälkeen. Myös järjestelykeskuksen toiminta lopetettiin maaliskuussa 2016.

Vastaanotokeskuksia suljettiin majoittujien määrän vähentyessä. Uusien hakijoiden määrä oli vähäisempi suhteessa hakijoihin, jotka saivat oleskeluluvan tai lainvoimaisen kielteisen päätöksen, jonka myötä heidän majoituspalvelunsa lopuivat. Osa hakijoista myös katosi, tai peruutti hakemuksensa ennen päätöksentekoa ja palasi vapaaehtoisesti kotimaahan. Toisaalta EU:n sisäisinä siirtoina Suomeen tulleet turvapaikanhakijat lisäsivät jonkin verran majoituspaikkojen tarvetta. Vuoden 2016 loppuun mennessä vastaanotokeskusten määrä väheni 227 keskuksista 126 vastaanotokeskukseen.

### Q15. To what extent did the decrease lead to a shift in political and administrative prioritisation of measures taken?

Kun tilanne saatiin hakijoiden majoituksen, rekisteröinnin ja puhuttelujen osalta paremmin hallintaan, painotus siirtyi turvapaikkapäätösten tekoon. Valtaosa vuonna 2015 Suomeen saapuneista turvapaikanhakijoista sai ensimmäisen päätöksen hakemuksensa vuonna 2016. Osa joutui kuitenkin ruuhkan vuoksi odottamaan päätöstä syksyyn 2017 asti. Viimeiset vuonna 2015 jätetyt hakemukset ratkaistiin vuoden 2017 lokakuun loppuun mennessä. Myönnteisten päätöksen saaneiden osalta korostettiin nopeaa siirtymistä kuntaan ja kotoutumispalveluihin.

Kielteisen päätöksen saaneiden osalta paine siirtyi valitusten osalta hallinto-oikeuksille sekä poliisille, joka on vastuussa palautuksista. Haasteeksi muodostuivat hakijat, joille ei myönnetä oleskelulupaa, mutta joiden palautuksia ei pystytä täytäntöönpanemaan esimerkiksi henkilöasiakirjojen puutteen vuoksi. Tietyt lähtömaat eivät ota vastaan kansalaisiaan ilman henkilöllisyyttä osoittavia asiakirjoja, paitsi jos he haluavat palata vapaaehtoisesti. Nämä ilman oleskelulupaa maassa oleskelevat henkilöt ovat muo-

dostuneet Suomessa keskeiseksi haasteeksi vuosien 2015 ja 2016 jälkeen. Viranomaiset ja kunnat, samoin kuin seurakunnat ja kansalaisyhteiskunta pohtivat, mitä palveluita heille tulisi tarjota, kenen niitä tulisi tarjota, ja miten heidän tilanteensa voitaisiin ratkaista.

Paluu- ja palautuskysymykset ovat olleet keskeisesti esillä Suomessa. Vapaaehtoista paluuta pyritään edistämään. Vastaanotokustannukset ja niiden piirissä olevien henkilöiden määrän vähentäminen on myös keskeinen teema Suomessa. Oleskeluluvan saaneita henkilöitä on tuettu kuntaan siirtymisessä ja asunnon etsimisessä vastaanotokeskusten toimesta. Vastaanoton piirissä on edelleen paljon hakijoita, joiden prosessi on valitusvaiheessa hallintotuomioistuimissa. Myös moni oleskeluluvan saanut henkilö odottaa vastaanotokeskuksissa kuntapaikkaa. Majoituspaikkoja on vähennetty, mutta kuntapaikkojen vähyyden ja paluun hitauden johdosta vähennys ei ole ollut nopeaa. Vastaanoton piirissä olevien määrä on merkittävä kustannuskysymys valtiontaloudelle.

Turvapaikkahakemusten käsittelystä vähennettiin resursseja vuoden 2016 jälkeen, mutta hakijoiden tekemisen uusintahakemusten ja tuomioistuinkäsittelystä uuden selvityksen johdosta palautettujen ha-

kemusten johdosta resurssien tarve on edelleen suuri. Vuonna 2017 Suomesta haki turvapaikkaa 5 060 henkilöä. Näistä 1 854 oli yhden kielteisen päätöksen saaneiden hakijoiden tekemiä uusintahakemuksia.<sup>9</sup>

**Q16.** *To what extent did the decrease lead to measures and/or debate about maintaining established admission, housing and integration capacities as well as preserving gained expertise?*

Turvapaikanhakijamäärien vähentyessä henkilöstöä siirtyi turvapaikkayksiköstä muihin yksiköihin, kuten maahanmuuttoyksikköön, joka on vastuussa oleskeluluvista (perhe, opiskelu, työ). Turvapaikkayksikön virkamiehiä on osallistunut EASO:n operatioihin Välimeren maissa. Vuonna 2017 on palkattu uudelleen lisää henkilöstöä, sillä monia turvapaikkahakemuksia on palautunut uudelleen käsiteltäväksi hallinto-oikeuksista.

Vastaanottokeskusten sulkeminen aiheutti monenlaisia haasteita sekä vastustusta. Hakijoita jouduttiin vastaanottokapasiteetin kutistuessa siirtämään eri paikkakunnille, mikä oli haasteellista erityisesti alaikäisten yksin tulleiden turvapaikanhakijoiden kohdalla. Joillain paikkakunnilla, missä vastaanottokeskuksen perustamiseen oltiin alussa suhtauduttu varauksella, keskuksen sulkemista vastustettiin voimakkaasti, sillä turvapaikanhakijoista oli tullut osa yhteisöä.

---

<sup>9</sup> [http://migri.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/maahanmuuttoviraston-vuosi-2017-paatoksia-tehtiin-enemman-kuin-edellisvuonna-lahes-kaikissa-hakijaryhmissa](http://migri.fi/artikkeli/-/asset_publisher/maahanmuuttoviraston-vuosi-2017-paatoksia-tehtiin-enemman-kuin-edellisvuonna-lahes-kaikissa-hakijaryhmissa)

## Section 3: Effectiveness of the measures taken

**Q17a.** Please indicate the impacts and effectiveness of each measure mentioned in Q10.

Measure 1	<b>Measure</b>	Hallituksen maahanmuuttopoliittiset toimenpiteet 11.9.2015
	<b>Effect</b>	Hallituksen maahanmuuttopoliittisten toimenpiteiden sekä hallituksen turvapaikkapoliittisen toimenpideohjelman mukaisesti parannettiin poikkihallinnollista tilannekuvaa sekä tehostettiin viranomais- ja sidosryhmäyhteistyötä. Turvapaikkahakemusten käsittelyä, turvapaikanhakijoiden rekisteröintiä ja kielteisen oleskelulupapäätöksen saaneiden palauttamista on tehostettu. Lisäksi on pyritty tehostamaan myönteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden kuntaan siirtymistä.
	<b>Evaluation</b>	Hallituksen maahanmuuttopoliittisia toimenpiteitä on arvioitu hallituksen vuosikertomuksissa (ks. alla).
Measure 2	<b>Measure</b>	Hallituksen turvapaikkapoliittinen toimenpideohjelma 8.12.2015
	<b>Effect</b>	Hallituksen 11.9.2015 hyväksymien maahanmuuttopoliittisten toimenpiteiden sekä hallituksen turvapaikkapoliittisen toimenpideohjelman toteuttaminen jatkui vuonna 2016 ja 2017. Toimenpiteiden mukaisesti on parannettu poikkihallinnollista tilannekuvaa sekä tehostettu viranomais- ja sidosryhmäyhteistyötä. Myös turvapaikkahakemusten käsittelyä, turvapaikanhakijoiden rekisteröintiä ja kielteisen oleskelulupapäätösten saaneiden palauttamista on parannettu. Lisäksi on pyritty tehostamaan myönteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden kuntaan siirtymistä yhteistyössä Maahanmuuttoviraston ja työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan toimijoiden kanssa.
	<b>Evaluation</b>	Hallituksen turvapaikkapoliittisen toimenpideohjelman toteutumista on seurattu säännöllisesti ja arvioitu muun muassa hallituksen vuosikertomuksissa. Maahanmuuton ministerityöryhmässä on seurattu toimenpideohjelman sekä hallituksen maahanmuuttopoliittisten toimenpiteiden toteutumista erillisin mittarein. Ministerityöryhmässä on todettu, että linjaukset ovat pääosin toteutuneet.  Hallituksen vuosikertomuksessa vuodelta 2016 todetaan, että hallituksen syyskuussa 2015 hyväksymien maahanmuuttopoliittisten toimenpiteiden sekä joulukuussa 2015 vahvistaman turvapaikkapoliittisen toimenpideohjelman tavoitteena oli katkaista turvapaikanhakijoiden hallitsematon tulo maahan. Tässä tavoitteessa onnistuttiin. Toimenpiteiden mukaisesti tehostettiin poikkihallinnollisesti tilannekuvan luomista ja ylläpitämistä sekä viranomais- ja sidosryhmäyhteistyötä, Suomen kansainvälistä vaikuttamista, valvontaa sisärajoilla, rekisteröintiä ja vastaanottokapasiteettia, turvallisuusvalvontaa, turvapaikkahakemusten käsittelyä, kotouttamistoimia ja palautuksia. Tilanne edellytti eri hallinnonalojen ja sidosryhmien toiminnan tehostamista ja toimintamallien uudistamista.  Hallituksen linjaukset saivat kritiikkiä kansalaisyhteiskunnan, kansalaisjärjestöjen ja joidenkin oppositiopoliitikkojen taholta. Muun muassa Amnesty International ilmaisi huolensa siitä, että linjauksilla keskityttiin minimoimaan Suomen vetotekijöitä sen sijaan, että olisi tehostettu kansainvälistä suojelua hakevien oikeusturvaa.
Measure 3	<b>Measure</b>	Sisäministeriön kriisijohtamisen ryhmä
	<b>Effect</b>	Kriisijohtamistyöryhmä sopi johtamisjärjestelyistä ja toimenpiteistä poikkeuksellisessa tilanteessa. Ryhmä onnistui ennakoimaan ja koordinoimaan toimenpiteitä ja jakamaan tietoa eri tahojen välillä. Ryhmässä eri viranomaistahot, ministeriöt ja sisäministeriön hallinnonalan virastot sekä SPR pystyivät vaihtamaan tietoja ja sopimaan toimenpiteistä nopeasti.
	<b>Evaluation</b>	Kriisijohtamistyöryhmän toimintaa on arvioitu muun muassa tutkimuksessa "Tilannekuva ja yhteistoiminta-analyysi", joka on julkaistu lokakuussa 2017 osana sisäministeriön raporttia "Mikä on Suomen kyky vastaanottaa turvapaikanhakijoita? Tarkastelu sisäministeriön hallinnonalan näkökulmasta." <sup>10</sup> Tutkimuksen mukaan päätös kriisijohtamistyöryhmän (KRIJO) perustamisesta oli onnistunut. KRIJO ennakoi ja koordinoi toimenpiteitä ja sen viikkoraportin poikkihallinnollinen jakelu eri viranomaisten välillä toimi hyvin.

<sup>10</sup> <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/80810>



Measure 4	<b>Measure</b>	Maahanmuuton ministerityöryhmä
	<b>Effect</b>	Maahanmuuton ministerityöryhmä piti yllä tilannekuvaan turvapaikanhakijatilanteesta hallitustasolla. Ministeriryhmässä käsiteltiin turvapaikkatilannetta säännöllisesti, seurattiin eri ministeriöiden tilanteita ja tehtiin päätöksiä erilaisista toimenpiteistä. Ministerityöryhmässä on seurattu hallituksen turvapaikkapoliittisen toimenpideohjelman sekä hallituksen maahanmuuttopoliittisten toimenpiteiden toteutumista erillisin mittarein.
	<b>Evaluation</b>	Ministerityöryhmän toiminta jatkuu edelleen.
Measure 5	<b>Measure</b>	Tehostettu ulkomaalaisvalvonta Schengen-alueen sisärajoilla ja sisämaassa.
	<b>Effect</b>	Turvapaikanhakijatilanne Torniossa ja muilla sisärajoilla saatiin hallintaan. Tornion järjestelykeskuksen perustamisen jälkeen kaikki hakijat saatiin rekisteröityä ennen sijoittamista vastaanottokeskuksiin. Laittomasti maassa oleskelevien määrä ei kasvanut.
	<b>Evaluation</b>	Toimintaa on arvioitu hallituksen vuosikertomuksessa vuodelta 2016 sekä Poliisin vuosikertomuksissa vuosilta 2015 ja 2016. Toiminta oli onnistunutta: hakijatilanne sisärajoilla ja sisämaassa saatiin hallintaan. Ottaen huomioon tehtävämäärän kasvu sekä resurssien suuntaaminen turvapaikanhakijatilanteesta aiheutuviin lisätehtäviin poliisi saavutti sille asetetut tulostavoitteensa.
Measure 6	<b>Measure</b>	Vastaanottokeskusten ja hätämajoitusten perustaminen
	<b>Effect</b>	Turvapaikanhakijoille saatiin majoituspaikkoja, mihin heidät voitiin lähettää järjestelykeskuksesta tai muualta missä heidät oli rekisteröity ja heille pystyttiin tarjoamaan vastaanottolain edellyttämät palvelut.
	<b>Evaluation</b>	Vastaanottojärjestelmän resursseja, toimintaa ja vaikuttavuutta on arvioitu sisäministeriön hankkeessa, jonka osaraportit on julkaistu lokakuussa 2017 otsikolla "Mikä on Suomen kyky vastaanottaa turvapaikanhakijoita? Tarkastelu sisäministeriön hallinnonalan näkökulmasta". Sisäministeriön hankkeen osaraportit ovat arviointia siitä, miten Suomi onnistui vuoden 2015–2016 turvapaikanhakijatilannetta hallitsemaan ja siinä toimimaan. Osatutkimuksessa "Vastaanotto toiminnan kustannusrakenne" todetaan muun ohella, että tilanne oli haastava vastaanotto toiminnan kannalta, eikä siihen ollut osattu riittävästi varautua. Vastaanotto toiminnan vuorokausikustannukset pysyivät kuitenkin suhteellisen matalina tilanteen yllätyksellisyys huomioon ottaen. Raportteja tullaan hyödyntämään varautumissuunnitelmien kehittämistyössä, harjoitustoiminnassa ja vastaavankaltaisen tilanteen aikaisessa toiminnassa.  Sisäministeriön sisäinen tarkastus toteutti Maahanmuuttoviraston ja vastaanottokeskustoiminnan tarkastuksen keväällä 2016. Tarkastuksessa selvitettiin Maahanmuuttoviraston tekemien vastaanotto toimintaan liittyvien sopimusten valmistelua, sisältöä, valvontaa ja niiden perusteella määräytyvää laskutusta sekä määrärahan seurantakäytäntöjä. Huomiota kiinnitettiin erityisesti vastaanotto toiminnan kustannuksiin ja keskusten ylläpitäjien kanssa tehtyihin sopimuksiin. Tarkastushavaintojen perusteella Maahanmuuttovirasto laati toimenpidesuunnitelman aikatauluineen tarvittavista kehittämistoimenpiteistä.  Maahanmuuttovirasto on julkaissut Vastaanottojärjestelmän valvontaraportin 1.1.2016–30.4.2017. Vastaanottojärjestelmän valvontaraportin mukaan vastaanottokeskusten toiminta on sujunut pääosin asianmukaisesti. Keskusten toiminnassa ilmeni joitain puutteita ja epäkohtia, jotka kuitenkin korjattiin arviointijakson kuluessa. Vastaanottokeskusten nopea perustaminen näkyi arviointiraportin tuloksissa. Monella toimijalla ei ollut aikaisempaa kokemusta vastaanotto toiminnasta. Ammattitaito on sittemmin kehittynyt. Vastaanottojärjestelmän toimintaa on arvioitu myös Maahanmuuttoviraston kirjanpitoyksikön tilinpäätöksessä (Migrin toimintakertomus) ja Sisäministeriön kannanotossa Maahanmuuttoviraston tilinpäätöksestä.

Measure 7	<b>Measure</b>	Järjestelykeskuksen perustaminen
	<b>Effect</b>	Järjestelykeskus auttoi maahantulon hallinnassa. Maahantulijat ohjattiin järjestelykeskukseen rekisteröitäväksi ja sen jälkeen edelleen hallitusti eri puolella Suomea sijaitseviin vastaanottokeskuksiin. Turvapaikanhakijamäärän kasvusta syntynyt ruuhka hakemusten rekisteröinnissä saatiin purettua. Tämä oli välttämätöntä turvapaikkapäätöksenteon tehokkuuden varmistamiseksi ja vastaanoton kustannusten hallitsemiseksi.  Järjestelykeskuksen toiminta antoi kansalaisille sekä muille Euroopan maille viestin siitä, että hakijoiden tulo Suomeen hallittiin järjestäytyneesti. Kaikki maahantulijat saatiin rekisteröityä eikä laitton maassa oleskelu lisääntynyt. Järjestelykeskuksen toimintaan käytiin tutustumassa muiden jäsenmaiden ja Frontexin taholta.
	<b>Evaluation</b>	Järjestelykeskuksen toimintaa on arvioitu muun muassa sisäministeriön hankkeessa tehdyssä osatutkimuksessa ”Järjestelykeskuksen toiminta”. Selkeän johdon ja vastuunjaon puutteesta huolimatta Järjestelykeskus onnistui tehtävässään. Järjestelykeskuksen toiminnan onnistumisen keskeinen tekijä oli ruohonjuuritason johdon ongelmanratkaisukyky, tilanneymmärrys ja kyky reagoida luovasti toimintaympäristön muutoksiin.  Järjestelykeskuksen toimintaa ja sen aiheuttamia reaktioita Torniossa on koottu muun muassa Turvallisuuskahvila-nimisessä kansalaiskeskustelutapahtumassa, jonka järjestivät Vaasan yliopisto, Maahanmuuttovirasto, Maanpuolustuskorkeakoulu ja Tampereen yliopisto. <sup>11</sup>
Measure 8	<b>Measure</b>	Toimet Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikössä
	<b>Effect</b>	Turvapaikkayksikön toimien ansiosta kaikki turvapaikkahakemukset saatiin käsittelyyn ja turvapaikkapuhuttelut käytiin.  Ratkaistujen turvapaikkahakemusten käsittelyaika oli 117 vuorokautta vuonna 2015. Päätöksiä tehtiin yhteensä 7480. Käsittelyaika nousi 261 vuorokautteen vuonna 2016. Päätöksiä kuitenkin tehtiin nelinkertainen määrä vuoteen 2015 nähden, yhteensä 28 252 päätöstä. Valtaosa vuonna 2015 Suomeen saapuneista turvapaikanhakijoista sai ensimmäisen päätöksen hakemukseensa vuonna 2016. Osa joutui kuitenkin ruuhkan vuoksi odottamaan päätöstä syksyyn 2017 asti.
	<b>Evaluation</b>	Toimintaa on arvioitu muun muassa Maahanmuuttoviraston kirjanpitoyksikön tilinpäätöksessä (Migrin toimintakertomus) sekä Sisäministeriön kannanotossa Maahanmuuttoviraston tilinpäätöksestä. Turvapaikkahakemukset saatiin käsiteltyä asianmukaisessa prosessissa lain edellyttämällä tavalla. Toimenpiteillä ei välittömästi saatu aikaan käsittelyaikojen lyhentymistä, vaan vaikutus näkyy vasta pidemmällä aikavälillä.  Maahanmuuttoviraston päätöksentekoon kohdistui paljon kritiikkiä niin asiantuntijoiden, kansalaisjärjestöjen, median, kansanedustajien kuin kansalaistenkin taholta. Julkisuudessa oli keskustelua Maahanmuuttoviraston rekrytoitujen uusien työntekijöiden osaamisesta ja Maahanmuuttoviraston päätösten laadusta ja oikeellisuudesta. Kielteiset päätökset on usein koettu epäinhimillisiksi ja päätösten perusteita on kyseenalaistettu. Maahanmuuttoviraston esitettiin myös tekevän tarkoituksellisesti kielteisiä päätöksiä. <sup>12</sup>
Measure 9	<b>Measure</b>	Tilannekeskuksen perustaminen
	<b>Effect</b>	Tilannekeskuksella oli ajantasainen tieto maahan saapuneista turvapaikanhakijoista ja majoitustilanteesta. Keskuksen avulla kaikki turvapaikanhakijat saatiin sijoitettua koordinoitusti vastaanottokeskuksiin tai hätämajoitukseen. Keskus välitti turvapaikkaprosessin kokonaistilannekuvaa Maahanmuuttovirastolle, sisäministeriölle ja muille tahoille.
	<b>Evaluation</b>	Maahanmuuttoviraston vuoden 2015 toimintakertomuksessa todetaan, että järjestelykeskuksen ja tilannekeskuksen saumaton yhteistyö mahdollisti sujuvan ja hallitun hakijoiden vastaanoton eri puolille maata. Tilannekeskus on edelleen toiminnassa.
Measure 10	<b>Measure</b>	Poliisin resurssien kohdennus turvapaikkaprosessiin
	<b>Effect</b>	Turvapaikanhakijat saatiin rekisteröityä, ulkomaalaisvalvontaa sisärajoilla tehostettua. Hakijatilanne Torniossa ja muilla Schengen-alueen sisärajoilla saatiin hallintaan. Kaikki maahantulijat saatiin rekisteröityä hallitusti ennen sijoittamista vastaanottokeskuksiin. Laiton maahantulo ei lisääntynyt.
	<b>Evaluation</b>	Toimintaa on arvioitu muun muassa hallituksen vuosikertomuksessa vuodelta 2016 sekä Poliisin toimintakertomuksissa vuosilta 2015 ja 2016. Toiminta oli onnistunutta: hakijatilanne sisärajoilla ja sisämaassa saatiin hallintaan. Ottaen huomioon tehtävämäärän kasvu sekä resurssien suuntaaminen turvapaikanhakijatilanteesta aiheutuviin lisätehtäviin poliisi saavutti sille asetetut tulostavoitteensa.

<sup>11</sup> [http://migri.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/miten-jarjestelykeskus-koettiin-torniossa-](http://migri.fi/artikkeli/-/asset_publisher/miten-jarjestelykeskus-koettiin-torniossa-)

<sup>12</sup> [http://migri.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/paatoksenteon-lahtokohta-kansainvalista-suojelua-niille-jotka-sita-tarvitsevat](http://migri.fi/artikkeli/-/asset_publisher/paatoksenteon-lahtokohta-kansainvalista-suojelua-niille-jotka-sita-tarvitsevat)

Measure 11	<b>Measure</b>	Kansallisen humanitaarisen suojelun lupakategorian poistaminen ulkomaalaisista
	<b>Effect</b>	<p>Humanitaarisen suojelun kategorian poistumisen myötä sisäisen paon mahdollisuutta sovellettiin huomattavasti useampiin tapauksiin kuin aiemmin. Oleskeluluvan saanti toissijaisen suojelun perusteella vaikeutui. Maahanmuuttovirasto päivitti toukokuussa 2016 myös Afganistanin, Irakin ja Somalian turvallisuustilanteeseen perustuvat maalinjaukset. Turvallisuustilanteen katsottiin parantuneen kaikissa kolmessa maassa, vaikka tietyillä yksittäisillä alueilla tilanne on paikallisesti saattanut välillä huonontuakin. Tämä tarkoitti käytännössä sitä, että oleskelulupaa toissijaisen suojelun perusteella ei enää myönnetty pelkästään kotiseudun turvallisuustilanteen takia, jos hakijalla katsottiin olevan sisäisen paon mahdollisuus kotimaassa.<sup>13</sup></p> <p>Humanitaarisen suojelun poistumisen sekä uusien maalinjauksien myötä kielteisten turvapaikkapäätösten määrä sekä niistä hallinto-oikeuteen tehtyjen valituksen määrä on kasvanut. On arvioitu myös säännösten vastaisesti maassa oleskelevien henkilöiden määrän kasvaneen, sillä maahan on jäänyt oleskelemaan monia lainvoimaisen kielteisen päätöksen saaneita, joita poliisi ei ole voinut palauttaa kotimaahan esimerkiksi henkilöasiakirjojen puutteen takia.</p>
	<b>Evaluation</b>	<p>Humanitaarisen suojelun kategoriasta luopumisen pitkäaikaisia vaikutuksia ei ole vielä mahdollista arvioida. Lakimuutoksen vaikutuksia sekä Maahanmuuttoviraston päätöksentekoa ajalta 2015-2017 tullaan arvioimaan sisäministeriön ja Maahanmuuttoviraston toimesta kevään 2018 aikana.</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p>Lainmuutoksen ollessa valmisteilla Maahanmuuttovirasto ei tehnyt päätöksiä hakemuksiin, joihin olisi silloisen lainsäädännön mukaan voinut soveltaa humanitaarisen suojelun perusteita. Maahanmuuttoviraston turvapaikkahakemusten käsittely on saanut näiltä osin kritiikkiä oikeuskanslerilta.<sup>14</sup></p> <p>Turun yliopiston vuonna 2018 julkaistussa tutkimuksessa vertailtiin turvapaikanhakijoita koskevia Maahanmuuttoviraston päätöksiä vuosina 2015 ja 2017. Tutkimuksessa selvitettiin muun muassa kyseisen lakimuutoksen vaikutusta Maahanmuuttoviraston päätöskäytäntöihin.<sup>15</sup></p> </div>
Measure 12	<b>Measure</b>	Ulkomaalaislain muutos liittyen kansainvälistä suojelua koskevien asioiden käsittelemiseen tuomioistuimissa.
	<b>Effect</b>	Hallituksen vuosikertomuksessa vuodelta 2016 todetaan, että toimenpiteillä ei vielä kertomusvuonna saatu aikaan käsittelyaikojen lyhentymistä, vaan vaikutus näkyy vasta pidemmällä aikavälillä.
	<b>Evaluation</b>	<p>Lakimuutoksen pidempiaikaisia vaikutuksia ei ole vielä mahdollista arvioida.</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p>Myös tämä toimenpide on herättänyt huolta järjestöissä, kansanedustajissa ja kirkon edustajissa. Turvapaikanhakijoiden oikeusturvan pelätään huonontuneen merkittävästi. Helsingin Sanomat teki asiaan liittyen selvityksen vuonna 2017. Myös Korkeimman hallinto-oikeuden presidentti on arvostellut lakimuutoksia.<sup>16</sup> Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnalla on vireillä hanke, jossa selvitetään kansalaisten ja turvapaikanhakijoiden oikeusapupalvelujen saatavuutta ja laatua.</p> </div>

<sup>13</sup> [http://migri.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/humanitaarista-suojelua-ei-myonneta-ena-uudet-maalinjaukset-afganistanista-irakista-ja-somaliasta](http://migri.fi/artikkeli/-/asset_publisher/humanitaarista-suojelua-ei-myonneta-ena-uudet-maalinjaukset-afganistanista-irakista-ja-somaliasta)

<sup>14</sup> <https://www.okv.fi/tiedotteet/468/oikeuskanslerilta-moitteet-maahanmuuttovirastolle/>

<sup>15</sup> <http://www.utu.fi/Ajankohtaista/mediatiedotteet/Sivut/Tutkimus-Maahanmuuttoviraston-kansainvalista-suojelua-koskevat-ratkaisukaytannot-ja-tulkinnat-ovat-kiristyneet.aspx>

<sup>16</sup> <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000005628037.htm>

**Q17b.** *Did the changing influx of asylum applicants prompt changes in national approaches for other types of migration, such as economic migration or family reunification?*

Perheenyhdistämisen kriteerien tarkastelu oli hallituksen toimenpiteenä toukokuussa 2015 julkaisussa hallitusohjelmassa, jo ennen turvapaikanhakijamäärien kasvua. Hakijamäärien kasvun myötä koettiin entistä tarpeellisemmaksi tarkastella, onko Suomen perheenyhdistämistä koskeva lainsäädäntö samassa linjassa muiden EU- ja Pohjoismaiden kanssa. Tavoitteena oli, ettei Suomi näyttäytyisi erityisen houkuttelevana turvapaikanhakumaana verrattuna muihin EU:n jäsenmaihin. Hallituksen turvapaikkapoliittisessa toimenpideohjelmassa todetaan, että perheenyhdistämisen kriteerejä tiukennetaan EU:n perheenyhdistämisdirektiivin nojalla täysimääräisesti, edellytyksenä ainakin toimeentuloedellytys ja riippumattomuus sosiaalityistä. Toimenpideohjelman mukaisesti perheenyhdistämisen kriteerejä tiukennettiin. 1.7.2016 vaatimus turvatusta toimeentulosta laajennettiin koskemaan kansainvälistä suojelua saaneen henkilön perheenjäseniä myös siinä tilanteessa, että perhe oli perustettu ennen perheenkokoajan Suomeen tuloa. Pakolaisstatuksen saaneiden perheenkokoajien perheenjäsenten kohdalla toimeentulovaatimuksesta poiketaan, mikäli he hakevat kolmen kuukauden kuluessa perheenkokoajan saatua oman oleskelulupapäätöksensä tiedoksi.

Vuosina 2014 ja 2015 Euroopan lähialueiden pakolaistilanteen johdosta Suomi nosti uudelleensijoitettavien pakolaisten kiintiötä 750 henkilöstä 1 050 henkilöön, erityisesti Syyrian sisällissotaa pakenevien auttamiseksi. Suomi on täyttänyt heinäkuussa 2015 aloitetun EU:n uudelleensijoittamisjärjestelmän mukaiset tavoitteensa. Suomi on myös uudelleensijoittanut syyrialaisia pakolaisia Turkista EU:n ja Turkin yhteisen sopimuksen mukaisesti. Kuitenkin vuonna 2016 osittain turvapaikkapoliittisten linjausten seurauksena laskettiin pakolaiskiintiö jälleen 750 henkilöön.

Turvapaikkapoliittisen keskustelun myötä Suomessa on pyritty korostamaan laillisen maahantulon väyliä. Koska hallituksen painopiste on viime vuosina ollut turvapaikka-asioissa ja laittoman maahantulon torjunnassa, on vuonna 2018 julkaistun maahanmuuttopoliittisen ohjelman painopisteeksi valittu työvoiman maahanmuuton edistäminen. Työvoiman maahanmuuttoa on pyritty edistämään myös lakimuutoksilla, jotta tarjottaisiin enemmän laillisia väyliä maahanmuuttoon.

## Section 4: Financing of the implemented measures, other resources, and administrative burden

### Q18. How were the implemented national measures financed?

Suurin osa vuosina 2015–2016 tehdyistä turvapaikanhakijamäärän hallintaan liittyvistä toimenpiteistä rahoitettiin valtion budjetista. Maahanmuuttovirastolle määrätään kunkin vuoden talousarviossa tietyt määrärahat. Vuonna 2015 tehtiin neljä lisätalousarviota, joissa määrärahoja kohdennettiin muun muassa määräaikaisen lisähenkilöstön palkkaamiseksi turvapaikkapäätöksentekoon sekä vastaanoton kustannuksiin. Loppuvuoden 2015 aikana voimakkaasti kasvaneesta hakijamäärästä johtuen vastaanotto-toimintaa koskevalle momentille haettiin ylityslupaa. Arviomääräraha ylitettiin 6 334 miljoonalla eurolla. Sisäministeriölle myönnettiin valtion budjetista lisärahoitusta myös poliisin ja Rajavartiolaitoksen toimintaan.

Eniten rahoitusta tarvittiin turvapaikanhakijoiden vastaanottoon. Keskusten määrän ja asiakaspaikko-

jen suuri kasvu nostivat vastaanoton kustannuksia selvästi aiempiin vuosiin verrattuna. Vastaanotto-toimintaan saatiin valtion määrärahojen lisäksi Euroopan unionilta AMIF-hätärahoitusta 8 miljoonaa euroa ajalle syyskuu 2015 - tammikuu 2016. Rahoitus kohdennettiin Tornion järjestelykeskuksen sekä Pohjois-Suomen vastaanottokeskusten kustannuksiin.

Sisäministeriön hallinnonalan lisäksi maahanmuuttoon, pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanottoon ja hakemusten käsittelyyn liittyviä toimintoja on myös oikeusministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, sosiaali- ja terveystieteiden sekä ulkoasiainministeriön hallinnonaloilla. Kasvaneen turvapaikanhakijamäärän vuoksi kaikille edellä mainituille hallinnonaloille kohdennettiin lisämäärärahoja muutuneeseen tilanteeseen vastaamiseksi. Lisärahoitusta suunnattiin myös kotoutumiseen.

### Q19. Did the fluctuation of the influx bring an increase/decrease in the administrative burden for national authorities responsible of asylum applicants?

Maahanmuuttovirastossa tehtiin useita hallinnollisia toimenpiteitä turvapaikkahakemusruuhkan purkamiseksi ja turvapaikanhakijoiden vastaanoton organisoimiseksi. Etenkin turvapaikkayksikköön rekrytoitiin paljon henkilöstöä, kehitettiin organisaatiota ja tehostettiin prosesseja. Vuoden 2015 syys-joulukuun aikana uusia työntekijöitä aloitti etenkin turvapaikkayksikössä, mutta työntekijöitä tuli myös vastaanottoyksikköön sekä viraston tukipalveluihin. Myös kansalaisuus- ja maahanmuuttoyksikön resursseja kohdentui syksyn aikana turvapaikanhakijoiden vastaanoton tehtäviin. Muun muassa tilannekeskuksen perustaminen Maahanmuuttovirastoon sekä Tornion järjestelykeskus sitoivat viraston henkilöstöä turvapaikanhakijatilanteen hallintaan.

Turvapaikkayksikköön perustettiin uusia tulosalueita sekä tiimejä ja avattiin toimipisteitä uusilla paikkakunnilla. Yksikkö laajeni niin suureksi ja eri paikkakuntia kattavaksi, että se organisoitiin neljään eri alueeseen, joille nimettiin aluejohtajat. Uusien työntekijöiden aloittaminen turvapaikkayksikössä sitoi kokeneempien virkamiesten työpanosta myös pereh-

dyttämiseen. Laadunvalvontaan tarvittiin enemmän resursseja. Henkilöstöä työllistivät myös erilaiset yhteydenotot, kuten kansalaispalaute, vastineiden kirjoittaminen sekä median haastattelupyynnöt.

Myös Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksikön henkilöstö lisääntyi ja organisaatio muuttui. Yksikön toimintaa ja rakennetta kehitettiin ja systematisoitiin vastaamaan uutta tehtäviltään ja henkilöstöltään laajentunutta yksikköä. Vastaanottoyksikkö jakautui organisatorisesti kahteen tulosalueeseen – sisällön ohjaus ja kehittäminen sekä vastaanottokapasiteetti ja valmius – sekä erilliseen tilannekeskukseen. Vakansseja yksiköllä oli 29, mihin sisältyi myös 7 alueellista työntekijää, jotka toimivat pääosin Joutsenossa ja Oulussa. Vastuu vastaanottokeskusten perustamisesta siirtyi sisäministeriöltä Maahanmuuttovirastolle. Turvapaikanhakijoiden vastaanoton valvontaohjelma ja erilaiset ohjevalmistelut sekä hankinnat lisäsivät tehtäviä vastaanottoyksikössä. Maahanmuuttovirasto järjesti perehdytystä ja antoi ohjeistusta vastaanottokeskusten työntekijöille. Vastaanottoyksikköä sekä koko vastaanottokenttää

työllistivät erilaiset yhteydenotot (kansalaiskirjeet ja -palaute) tietopyynnöt, kantelut ja toimeksiannot. Tähän vaikutti turvapaikanhakijamäärän, ja samalla vastaanottokeskusten määrän voimakkaan kasvun lisäksi muun muassa turvapaikka-asioiden näkyvyys julkisuudessa sekä uusien toimijoiden mukaantulo vastaanottoimintaan.

Rekrytointi- ja logistiikkatoimenpiteet vaativat turvapaikkayksikön lisäksi panostusta Maahanmuuttoviraston hallintopalveluista, kuten henkilöstöhallinnosta ja virastopalveluista. Migrille valittiin myös apulaispäällikkö ylijohdajan tueksi. Hakijamäärä ja siihen liittyvät tiedon- ja linjausten tarve työllistivät myös Maahanmuuttoviraston tukiyksiköitä sekä johtoa. Oikeus- ja maatietopalvelun tehtävänä on tuottaa tietoa, eri maita koskevia turvallisuuskatsauksia,

sekä kirjoittaa erilaisia vastineita. Viraston johtoa ja asiantuntijoita työllistivät median tiedontarve ja erilaiset haastattelupyynnöt. Migrin viestintä laati lehdistötiedotteita tiuhaan tahtiin, sekä vastaamaan kyselyihin. Viestintä sekä yksi turvapaikkayksikön tulosalueen johtajista tiedotti ajankohtaisista asioista ja vastasi kyselyihin Twitterissä.

Poliisi ja Rajavartiolaitos kohdensivat resursseja turvapaikanhakijatilanteen hallintaan. Oikeusministeriön hallinnonalaan kuuluviin hallinto-oikeuksiin palkattiin lisää henkilöstöä käsittelemään turvapaikkapäätöksistä tehtyjä valituksia. Turvapaikanhakijamäärän kasvu lisäsi hallinnollisia tehtäviä myös työ- ja elinkeinoministeriön, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön sekä ulkoasiainministeriön hallinnonaloilla.

**Q20.** *To what extent did the adoption of additional measures directly result in an increase in staff/human resources at national (ministry, national services) or local level?*

Maahanmuuttovirastoon rekrytoitiin vuosien 2015–2016 aikana paljon henkilöstöä. Vuonna 2016 viraston henkilötyövuosien määrä kasvoi 333,8 henkilötyövuodesta 769,7 henkilötyövuoteen. Suurinta kasvu oli turvapaikkayksikössä. Turvapaikkaprosessissa työskentelevän henkilöstön määrä kasvoi alle sadasta henkilöstä lähes 550 henkilöön toukokuussa 2016. Vuoden 2016 lopussa noin 200 virkamiehen tehtävät päättyivät. Turvapaikkayksikön henkilöstö oli noin 250 alkuvuodesta 2017.

Myös Maahanmuuttoviraston muuta henkilöstöä osallistui turvapaikanhakijatilanteen hallintaan. Kansalaisuus- ja maahanmuuttoyksikön resursseja kohdennettiin syksyn 2015 aikana turvapaikanhakijoiden vastaanoton tehtäviin, muun muassa maahanmuuttoviraston tilannekeskuksen sekä järjestelykeskuksen toimintaan. Lisähenkilöstöä tarvittiin myös viras-

ton tukipalveluihin.

Poliisilaitoksilla lisäresursseja ohjattiin muista tehtävistä turvapaikkatutkintaan ja hakemusten vastaanottoon. Virassa olevien poliisien lisäksi hyödynnettiin Poliisiammattikorkeakoulun opiskelijoita ja eläkkeelle siirtyneitä poliiseja. Myös Rajavartiolaitos sai lisäresursseja. Hallinto-oikeuksiin palkattiin lisää henkilöstöä käsittelemään turvapaikkapäätöksistä tehtyjä valituksia.

Vastaanottokeskuksia perustettiin Suomen Punaisen Ristin ja muiden tahojen toimesta eri puolille maata ja niihin palkattiin paljon uutta henkilöstöä, arviolta yhteensä noin 2 700. SPR arvioi myös, että vuonna 2015 lähes 8 500 vapaaehtoista osallistui turvapaikanhakijoita tukevaan toimintaan.

## Section 5: The way forward - future preparedness

**Q21.** *Following the fluctuations between 2014 and 2016, did your Member State put in place any new structural mechanisms to adapt to the possible changing influx of asylum applicants in the future?*

Maahanmuuttovirastolla on valtakunnallinen turvapaikanhakijoiden vastaanoton valmiussuunnitelma, jota päivitetään säännöllisesti. Maahanmuuttoviraston toimenpiteiden lisäksi suunnitelma sisältää poliisin, Rajavartiolaitoksen ja SPR:n toiminnan. Suunnitelma pitää sisällään varautumisen laajamittaiseen maahantuloon sekä maahantulijoiden rekisteröintiä varten perustettaviin järjestelykeskuksiin.

Maahanmuuton ministeriryhmä jatkaa toimintaansa edelleen. Tilannekeskus jäi pysyväksi osaksi Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksikköä. Maahanmuuttovirastossa kehitettiin erityisesti UMA-tietojärjestelmää tehostamaan ja ohjaamaan turvapaikkaprosessia. Vastaanottokentällä otettiin käyttöön turvapaikanhakijoiden vastaanottojärjestelmän valvontaohjelma.

**Q22a.** *To what extent the experience over 2014-2016 helped the government (national, regional, local level) to be prepared for any future changing influx in asylum applications?*

Sisäministeriö julkaisi 15.2.2017 Maahanmuuton tilannekatsauksen.<sup>17</sup> Katsauksen mukaan ”vuosi 2015 osoitti, että nopeat muutokset maahanmuuttohallinnon toimintaympäristössä ovat mahdollisia. Vuosien 2015–2016 tilannetta ja siitä saatuja kokemuksia on käyty läpi niin valtakunnallisesti kuin alueellisesti. Keskeisimmät kehittämistarpeet on tunnistettu liittyvän viranomaisten väliseen tiedonkulkuun ja työnjakoon sekä keskushallinnon ohjaukseen. Myös harjoitustoiminnan tärkeyttä on entisestään korostettu. Arvioinneissa tunnistettiin myös lainsäädännön muutostarpeita, jotta äkillisesti laajeneviin maahanmuuton tilanteisiin pystyttäisiin reagoimaan suunnitelmallisemmin.”

Kokemuksen johdosta laajamittaisen maahantulon varautumissuunnitelmat sekä valtakunnallisella että alueellisella tasolla on pystytty päivittämään vastaamaan paremmin käytännön kokemuksia. Aluehallinnon uudistuessa 1.1.2020 on varautumisen valtakunnallisen ja alueellisen koordinaation, kuten myös varautumissuunnitelmien ja harjoitustoiminnan sekä resurssoinnin merkitystä painotettu entisestään. Turvapaikkapäätöksentekoprosessia ja laadunvalvontaa on kehitetty edelleen. Viranomaiset ovat myös arvioineet turvapaikanhakijoiden tulon merkitystä kansalliselle turvallisuudelle.

Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksikkö on hyödyntänyt kokemuksia laajamittaisen maahantulon tilanteesta. Kokemuksen perusteella yksikkö on ke-

hittänyt menettelytapojaan, koulutusmalleja sekä tietojärjestelmiä. Varautumista muuttuviin tilanteisiin on parannettu käytännön tasolla. Tietysti vastaanottokeskukset ovat mukana suunnittelussa, jotta olemassa olevia tiloja, henkilökuntaa ja tietojärjestelmiä voidaan hyödyntää tehokkaasti mahdollisissa poikkeustilanteissa. Virastolla on valmiudet saada 48 tunnin kuluessa uudelleen käyttöön järjestelykeskus tarvittavine varusteineen. Vuonna 2016 luotu vastaanottoyksikön organisaatorakenne ja johtamisjärjestelmä loivat hyvät edellytykset kehittää johtamisjärjestelmiä ja toimintaa edelleen. Vuoden 2017 alussa valtion vastaanottokeskusten siirtyessä osaksi Maahanmuuttovirastoa vastaanottoyksikkö ja sen tehtäväkenttä laajeni entisestään.

Poliittisen johdon tasolla saatiin kokemusta poikihallinnollisesta johtamismallista. Sisäministeriön alaisuudessa toimivien viranomaisten, poliisin Rajavartiolaitoksen, Suojelupoliisin ja Migrin yhteistyö on tehostunut entisestään. Lainsäädäntöön on tehty muutoksia tilanteesta opitun perusteella.

Vuoden 2015 jälkeen turvapaikanhakijoiden saapumisen ennakointi on parantunut myös paikallisella tasolla. Laajamittaisen maahantulon alueelliset yhteistyöryhmät ovat toimineet aktiivisesti ja varautumissuunnitelmia on päivitetty.<sup>18</sup> Omitut asiat otetaan huomioon tulevassa maakunta- ja sote-uudistuksessa, jonka on tarkoitus tulla voimaan vuonna 2020.

<sup>17</sup> <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/79281>

<sup>18</sup> Jussi S. Jauhiainen (toim.) – Turvapaikka Suomesta? Turun yliopisto

**Q22b.** *Have any potential future measures been planned? Are new measures under consideration?*

Maahanmuuttovirasto parantaa ennakointiaan analyysitoimintaa kehittämällä. Varautumisen ja valmiuden ylläpitoa varten virasto ylläpitää valmiusorganisaatio- ja valmiusjohtamisosaamista.<sup>19</sup> Maahanmuuttovirasto on päivittänyt ja osin laatinut kokonaan uuden turvapaikanhakijoiden vastaanoton valtakunnallisen valmiussuunnitelman yhdessä muiden viranomaisten ja Suomen Punaisen Ristin kanssa. Suunnitelman pohjalta Maahanmuuttovirastolla on esimerkiksi valmius uuden järjestelykeskuksen perustamiseen muutaman vuorokauden puitteissa.

Valtioneuvoston tilaama tutkimus ”Maahanmuutto & turvallisuus - arvioita nykytilasta ja ennusteita tulevaisuudelle” julkaistiin helmikuussa 2016.<sup>20</sup> Maahanmuutto, turvallisuus ja ennakointi -hankkeella haettiin poikkihallinnollista ja -tieteellistä tietoa ja kokonaisvaltaista tilannekuvaa maahanmuutosta ja turvallisuudesta. Selvitys tukee viranomaisten ennaltaehkäisevää toimintaa ja kotouttamistoimien kehittämistä.

Sisäministeriöön perustettiin kesällä 2017 operatiivinen yhteistyöryhmä, joka käsittelee ja sovittaa yhteen sisäisen turvallisuuden tilannekuvan perusteella tarvittavia toimenpiteitä, varautumista ja valmiussuunnittelua. Yhteistyöryhmään kuuluu sisäministeriön lisäksi poliisin Rajavartiolaitoksen sekä Maahanmuuttoviraston johtoa.<sup>21</sup>

EU:n yhteisen turvapaikkajärjestelmän (CEAS) uudistukset ovat valmisteilla Suomessa.<sup>22</sup> Uudistusten tavoitteena on harmonisoida EU:n jäsenmaiden turvapaikkapoliittisia käytänteitä. Lisäksi jäsenmaiden kesken pyritään yhdenmukaistamaan palauttamiskäytänteet. CEAS-reformiin lukeutuu lisäksi pakolaispoliittiset toimenpideohjelmat, kuten EU:n uudelleensijoittamisohjelma. Uudistusten tarkoituksena on vastata muuttuneeseen toimintaympäristöön sekä mahdollisiin tulevaisuudessa ilmeneviin muuttoliikkekriiseihin. Suomi haluaa korostaa solidaarisuutta sekä jäsenmaiden että kolmansien maiden kanssa, minkä johdosta on lisätty yhteistyötä lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa pureutumalla suurten muuttoliikkeiden juurisyyhin.

<sup>19</sup> Maahanmuuttoviraston toiminta- ja taloussuunnitelma 2018–2021

<sup>20</sup> <http://tietokayttoon.fi/julkaisu?pubid=9401>

<sup>21</sup> <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2017/20170397>

<sup>22</sup> Sisäministeriö: Maahanmuuton tilannekatsaus 1/2017



## Section 6: Challenges, good practices and lessons learnt

### 6.1. Challenges and obstacles for the design and implementation of specific policies to adapt to the changing influx of asylum seekers

**Q23.** *What are the main challenges and/or obstacles that your Member State had to overcome in designing strategies, structural mechanisms and measures to adapt to the influx of asylum applicants?*

Keskeisiä haasteita turvapaikanhakijatilanteen hallintaan liittyvien strategioiden ja toimenpiteiden suunnittelussa:

- Viranomaisten väliseen tiedonkulkuun ja työnjakoon liittyvät haasteet.
- Selkeän toimintamallin puute ja kriisireagointi.
- Resurssien nopea lisääminen on haastavaa, sillä rahoitus tulee hakea lisäbudjettien kautta.
- Vastaanottokentällä haasteena ovat muun muassa
  - Majoituksen löytäminen lyhyellä varoitusajalla
  - Uusien yksityisten ja/tai järjestötoimijoiden kokemattomuus turvapaikanhakijoiden vastaanotossa.
  - Tarvittavien varusteiden ja tietojärjestelmien saaminen sekä järjestelykeskukseen että uusiin vastaanottokeskuksiin.
  - Vastaanotto toiminnan kustannusten hallinta.
  - Vastaanottokeskusten perustamiseen ja toimintaan kohdistuva arvostelu ja vastustus joidenkin kuntien ja kuntalaisten taholta.
  - Vuoden 2016 haasteena oli vastaanottokeskusten toiminnan vakiinnuttaminen ja sisällöllinen kehittäminen ja toisaalta vastaanottokapasiteetin supistaminen vastaamaan vähentyneitä asiakasmääriä.
- Maahanmuuttoviraston haasteena on saada turvapaikkaprosessi tehokkaaksi ja samalla ylläpitää turvapaikkapäätösten laatu. Henkilöstö ja prosessi oli vuonna 2015 mitoitettu noin 3 000 hakijalle per vuosi. Lähes kymmenkertaistuneeseen hakijamäärään on haasteellista reagoida nopeasti. Haasteena on myös tulkkien, avustajien ja alaikäisten yksin tulleiden turvapaikanhakijoiden tarvitsemien edustajien saatavuus.
- Haasteena laajamittaisen maahantulon tilanteessa oli, ettei viranomaisten ja alueellisten ELY-keskusten vastaanottolain mukainen työnjako toiminut vastaanottolakiin kirjatulla tavalla. Valtio ei voi velvoittaa maakuntia tai kuntia hoitamaan maahantuloon ja vastaanottoon liittyviä tehtäviä maahantulijoiden vastaanottojärjestelyistä huolehtimiseksi.
- Kansainvälisellä tasolla haasteena olivat muun muassa epätasainen taakanjako EU-maiden kesken sekä Dublin-systeemin toimimattomuus.

### 6.2. Good practices and lessons learnt

**Q24.** *Did or will your Member State undertake a national evaluation of the policies and measures implemented over 2014-2016?*

Suomessa tehtyjä toimia on arvioitu muun muassa hallituksen vuosikertomuksissa vuosilta 2015 ja 2016. Vuoden 2016 vuosikertomuksen mukaan hallituksen syyskuussa 2015 hyväksymien maahanmuuttopoliittisten toimenpiteiden sekä joulukuussa 2015 vahvistaman turvapaikkapoliittisen toimenpideohjelman tavoitteissa on lähtökohtaisesti onnistuttu. Turvapaikanhakijoiden tulo maahan saatiin hallintaan. Lisäksi tehostettiin poikkihallinnollisesti tilannekuvan luomista ja ylläpitämistä sekä viranomais- ja sidosryhmäyhteistyötä, Suomen kansainvälistä vai-

kuttamista, valvontaa sisärajoilla, rekisteröintiä ja vastaanottokapasiteettia, turvallisuusvalvontaa, turvapaikkahakemusten käsittelyä, kotouttamistoimia ja palautuksia. Tilanne on edellyttänyt eri hallinnonalojen ja sidosryhmien toiminnan tehostamista ja toimintamallien uudistamista. Monilla toimenpiteillä ei vielä vuonna 2016 saatu aikaan turvapaikka-asioiden käsittelyaikojen lyhentymistä, vaan vaikutus näkyy vasta pidemmällä aikavälillä. Maahanmuuttoviraston toimintaa ja tuloksellisuutta arvioidaan viraston vuosittain julkaistavissa kirjanpitoyksikön tilinpäätök-

sisä. Joka vuosi julkaistaan myös Sisäministeriön kannanotto Maahanmuuttoviraston tilinpäätöksestä. Vastaanotto toimintaan osallistuneet tahot ovat arvioineet toimintaansa yhdessä. Maahanmuuttovirasto on arvioinut vastaanottokeskusten toimintaa ja julkaissut Vastaanottojärjestelmän valvontaraportin 1.1.2016–30.4.2017 (katso Q17a/Measure 6).

Sisäministeriö käynnisti 1.6.2016 projektin selvittämään Suomen kykyä vastaanottaa turvapaikanhakijoita tulevaisuudessa. Hankkeessa tarkasteltiin turvapaikanhakijoiden vastaanottoa ja arvioitiin vastaanottojärjestelmän resursseja, toimintaa ja vaikuttavuutta. Hanke koostuu osatutkimuksista, joissa tarkasteltiin seuraavia teemoja: Järjestelykeskuksen toiminta, Tilannekuva ja yhteistoimintanalyysi, Vastaanottokeskusten kustannusrakenne, Vastaanottokeskusten turvallisuus pelastustoimen ja viranomaisyhteistyön näkökulmasta, Tapaustut-

kimus Hennala: Ensihoidon tehtävät Hennalan vastaanottokeskukseen, Turvapaikanhakijoiden palauttamiseen liittyvät kysymykset ja Yhteiskunnalliset haasteet erilaisissa lisääntyneissä turvapaikanhaun tilanteissa. Osatutkimukset on julkaistu lokakuussa 2017 otsikolla *Mikä on Suomen kyky vastaanottaa turvapaikanhakijoita? Tarkastelu sisäministeriön hallinnon alan näkökulmasta.*

Sisäministeriö on toteuttanut vuosien 2015–2016 turvapaikkatilanteesta saatujen kokemusten arvioinnin aluehallintoviranomaisten kanssa. Arviointitietoa on hyödynnetty varautumissuunnitelmien kehittämisessä. Myös sisäisen turvallisuuden strategia on päivitetty. Strategia pohjautuu toukokuussa 2016 eduskunnalle annettuun sisäisen turvallisuuden selontekoon.<sup>23</sup> Selonteko pohjautuu sisäasiainhallinnon viranomaisten tilannekuvaan.

**Q25.** *Good practices in your Member State with regards to ensuring flexibility and adaptability of the national asylum system and associated services in order to deal with a changing influx of asylum applicants?*

Hyviä käytäntöjä maahanmuuttohallinnon ja siihen liittyvien toimintojen joustavan toiminnan takaamiseksi:

- Viranomaisten välinen viestintä ja tiedonkulku, toimiva poikkihallinnollinen johtamismalli.
- Hyvänä käytäntönä on monien viranomaisten taholta tuotu esiin järjestelykeskuksen toiminta. Viranomaisten, Suomen Punaisen Ristin ja muiden tahojen yhteistyö toimi keskuksessa hyvin.
- Poliisin valtakunnallisen turvapaikkatutkimuksen valmiusryhmän toiminta. Ryhmä saatiin nopeasti hoitamaan turvapaikanhakijoiden rekisteröintiä järjestelykeskukseen.
- Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksikköön perustetun tilannekeskuksen toiminta. Sen tehtävänä

on seurata vastaanottokeskusten asukasmäärää ja kapasiteettia, koordinoita ja ohjata uusien turvapaikanhakijoiden sijoittamista vastaanottoyksiköihin sekä välittää turvapaikkaprosessin kokonaistilannekuvaa eri tahoille.

- Kunnille suunnattu tiedotus vastaanottokeskusten toiminnasta ja turvapaikanhakijoista.
- Vastaanottokeskusten turvallisuustilanteeseen voidaan vaikuttaa keskuksen koon ja sijainnin lisäksi asiakasprofiililla ja muilla turvallisuustoimenpiteillä.
- Infopaketti suomalaisen yhteiskunnan pelisääntöistä turvapaikanhakijoille. Vastaanottokeskusten järjestyssääntöjen tarkistus ja valvonta vastaanottokeskuksissa.

<sup>23</sup> Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta. Sisäministeriön julkaisu 8/2016

**Q26. What are the key lessons learnt by key national authorities involved over the period 2014-2016?**

Lesson learnt
Hallituksen vuosikertomuksessa 2016 korostetaan, että kansallisella tasolla on olennaista kehittää maahanmuuttohallintoa ja turvapaikkaprosessia niin tehokkaaksi, että hallinto pystyy kulloisenkin tilanteen ja tarpeen mukaan vastaamaan Suomeen suuntautuvan mahdollisesti lisääntyvän muuttoliikkeeseen. Muuttoliikkeen hallinta ei ole mahdollista yksittäisten valtioiden erillisillä toimilla, vaan edellyttää tiivistä yhteistyötä EU-jäsenmaiden kanssa.
Eri viranomaisten valmiussuunnitelmien koordinaatiota alue- ja paikallistasolla tulee vastaisuudessa parantaa.
Harjoitustoiminnan tärkeys. Kansallisten ja alueellisten viranomaisten tulee nykyistä enemmän harjoitella ennakkoon tilanteita, joihin ei ole olemassa valmiita operatiivisia toimintamalleja tai joiden toimintamallit kaipaavat tarkennuksia. Harjoitustoimintaa varten tulisi valtakunnallisesti laatia skenaarioita eri alueiden harjoitustoiminnassa hyödynnettäväksi.
Maahanmuuttoviraston turvapaikkaprosessissa on oltava valmiussuunnitelma, joka kattaa poikkeavassa tilanteessa tarvittavat resurssit, kuten tilat ja osaavaa henkilöstöä. Turvapaikkahakemusten käsittelyprosessin tehokkuus ja tarvittavat henkilöstöresurssit tulee varmistaa hakemusruuhkan välttämiseksi. Osa Maahanmuuttoviraston strategiaa on moniosaava henkilöstö. Osaavia virkamiehiä voidaan nopeasti irrottaa muista tehtävistä turvapaikkatutkintaan.
Vastaanottokentällä tulee varautua nopeisiin muutoksiin. Vastaanottokeskuksille on järjestettävä viipymättä tarpeellinen ohjaus, koulutus sekä tarvittavat varusteet ja tietojärjestelmät.
Tiedonkulkua maahantulon häiriötilanteista keskushallinnosta alueetasolle tulee parantaa. Sisäministeriön tulee vastaisuudessa välittää systemaattisemmin tietoa toimenpiteistä, joilla tilanteen hallintaa parannetaan. Maahanmuuttoviraston tulee pyrkiä toteuttamaan tiiviimpää ja vuorovaikutteisempaa yhteistyötä alueellisten yhteistyöryhmien kanssa. Maahanmuuttoviraston tulee hyvissä ajoin informoida alueellisia viranomaisia ja kuntia vastaanottokeskusten perustamiseen liittyvistä suunnitelmista.