

EMN Study 2020

Responses to long-term irregularly staying migrants: practices and challenges in EU Member States and Norway

National Contribution from Finland



Responses to long-term irregularly staying migrants: practices and challenges in EU Member States and Norway – National contribution from Finland

ISBN 978-952-7427-05-7 (PDF)
ISBN 978-952-7427-07-1 (Nid.)

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:

Specialist Eleanor Suovilla (National Contact Point Finland)
Senior specialist Rafael Bärlund (National Contact Point Finland)
National coordinator Kielo 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
ec.europa.eu/emn

Layout: OSG Communications

© cover picture: Kirijaki

Contents

Top-line factsheet	4
1. Background on irregular migration.....	5
2. The European commission's new pact on migration and asylum.....	9
3. EU legal and policy context regarding irregular migration.....	11
4. The national regulatory framework concerning the management and prevention of irregular migration	15
5. Categories of irregularly staying migrants present in Finland	18
6. Discussion of irregularly staying migrants at the political and state administration levels	22
7. National policies and practices concerning social and health care services for irregularly staying migrants	26
8. Who is responsible for helping irregularly staying migrants reach public social and health care services?	33
9. Cooperation between central, regional and local authorities and policies concerning irregularly staying migrants	37
10. Paths to regularization for irregularly staying migrants in Finland	40
11. National challenges concerning irregularly staying migrants	47
12. Conclusions	51
ANNEX: Relevant Finnish studies and reports published by the public authorities.....	52

Top-line factsheet

The purpose of this study is to provide an overview of Finland's responses to the phenomenon of irregular stay. This study aims to shed light on the practices developed in Finland to prevent this phenomenon as well as the most significant challenges faced in this area in Finland. In the Finnish context, the approach to creating service structures for irregularly staying migrants is characterised by consultations across municipal boundaries and regional cooperation. Local actors have played a significant role in the development of operation models and in the production of information. Information has been relayed to senior decision-makers on the observed challenges and practices that have proved to be effective. In the Helsinki metropolitan area, political decisions have been made in the context of social and healthcare services which have had national significance as smaller municipalities have adopted similar practices. Non-governmental organisations were equally consulted for this study, as they provide important supplementary services in Finland for irregularly staying migrants as well as mediate the voices of this marginalized group into the public discourse concerning them.

Prior to 2015, the number of long-term irregularly staying migrants in Finland was low. A new group that has emerged, and around whom much of the debate revolves, consists of individuals who entered the country in 2015–2016 as asylum seekers and subsequently received a negative asylum decision. The authorities have estimated that most of those who received a negative asylum decision left Finland in 2016. While there is no accurate estimate of the number of irregularly staying migrants, the Police has reported finding less than 3,000 irregularly staying migrants per year, which suggests that irregular stay is a fairly minor phenomenon in Finland. The discussion concerning irregularly staying migrants in Finland has been focused on what services they are entitled to, what scope of services is granted to them, for how long are they eligible to receive financial support that is intended to be temporary, and who is liable to pay for this financial support. These questions arise from the fact that the Finnish legislation governing social and healthcare services does not recognise the group in question, which is why there is regional variation in the realisation of constitutional rights due to differing local practices. In addition, the group in question is mentioned in public discussions pertaining to internal security, trafficking in human beings and social marginalisation. The efforts to reduce irregular stay in Finland are focused on the voluntary return system, removal procedures, communication, promoting the use of readmission agreements and increasing internal monitoring. The fact that there are people in Finland who cannot be removed by measures taken by the authorities and who wilfully choose irregular stay creates a burden particularly on the social and healthcare service system and increases the likelihood of the individuals in question becoming victims of human trafficking or of them becoming involved in organized crime.

Irregularly staying migrants in Finland are entitled to access urgent social and healthcare services at their own expense and children of compulsory school age have the right to attend school. In the Helsinki metropolitan area and certain other major cities, there are broader health services offered to children and pregnant women, but social services are restricted to urgent services and the right to early childhood education and care is discretionary. Accommodation options are limited, there is no access to the legal labour market and studying in upper secondary schools or vocational schools is contingent on having sufficient Finnish or Swedish language proficiency. In other words, irregularly staying migrants have access to a very limited number of public services.

The major challenges in Finland concerning irregularly staying migrants are related to deficiencies in legislation and the ambiguity of the policies and guidelines, which have led to difficulties in service provision at the local level. The Helsinki metropolitan area and other major cities where the number of irregularly staying migrants is the highest have been the fastest to act and respond to the challenges by building sector-specific cooperation networks. Nevertheless, many municipalities have emphasised that they need clearer national-level policies and guidelines as well as legislative improvements to ensure that all irregularly staying migrants can be provided with the constitutional services they are entitled to without the current variation in the access to services. There is continuous dialogue regarding irregularly staying migrants ranging from the national level to the local level, and there are attempts to establish effective practices through various policies and guidelines, recommendations and cooperation networks.

1. Background on irregular migration

Member States are confronted with the situation of third-country nationals who no longer or have never fulfilled the conditions of stay, who were denied a residence permit or who have exhausted all legal options against the enforcement of their return decision. The Return Directive (Directive 2008/115/EC) sets the obligation for Member States to issue a return decision for third-country nationals once it has been established that they are not eligible for legal stay.¹ This is aimed at reducing situations of legal uncertainty for third-country nationals, so that any third-country national physically present in a Member State should be either considered as legally staying – and enjoying a valid right to stay – or as illegally staying and be issued a return decision.²

However, in practice, a certain share of third-country nationals issued with a return decision do not leave the territory of Member States. National authorities might be unable to proceed with removals due to either legal or practical obstacles. Issuance of a return decision allows for a period of voluntary departure, however a third-country national could be unwilling to leave voluntarily. Forced return may be impossible to enforce without some level of co-operation from the third-country national. In other cases, national authorities postpone return to respect the principle of non-refoulement, individual circumstances or other practical reasons impeding the enforcement of a return decision.³ Additionally, there are cases of third-country nationals whose residence permits expire and renewal is not secured, or who for other reasons do not or no longer fulfil conditions for legal stay, and who were not issued a return decision for a variety of administrative and practical reasons. In some cases, third-country nationals may disappear from the supervision of the competent authorities involved. In other cases, migrant who entered illegally remained undetected by migration authorities. These situations may result in long-term or protracted situations of illegal stay and legal uncertainty over several years, as well as deplorable living conditions.⁴ Examples include homelessness, (mental) health issues, addiction issues, falling victim to organised crime (i.e. labour and sexual exploitation) or involvement in crimes, all of which contribute to the detriment of the third-country national concerned, national governments and the communities in which irregular migrants reside.

In terms of practices, the actions of national governments, and local authorities (cities, regions) may be contradictory. Central authorities are responsible for achieving the objectives of the national migration policy, such as ensuring the prevention and fight against illegal stay and enforcement of return decisions. Local authorities (municipalities and regions) are at the forefront of the practical consequences of third-country nationals irregularly staying for a prolonged time and are confronted with challenges such as ensuring access to basic services and public order. Accordingly, complementarity or tension can result between policy objectives at the central level aimed at achieving the return of irregular migrants and the practical realities faced at the local level. That is, having to accommodate the presence of irregular migrants and provide basic services when return does not happen and when access to mainstream services is not legally possible due to their residence status. Ultimately, the applicable legal framework, demarcation of competences and institutional structure also play a role in the process of cooperation and communication between central authorities and municipalities.

While existing research offered some insights into approaches adopted by Member States towards long-term irregular migrants, policies and practical measures are changing rapidly and there is currently no recent and comprehensive EU-wide overview regarding this group of third-country nationals. This study aims to respond to this gap.

¹ Article 6 of the Return Directive. The directive applies to all EU countries except Ireland, nevertheless the concepts covered by the study are also relevant to the Member State.

² European Commission, Return Handbook (section 1.2 'illegal stay'). For the purpose of this study, illegal stay and irregular stay (as used in the EMN Glossary) will be used interchangeably.

³ According to Article 9 of the Return Directive, Member States should postpone removal where it would infringe the respect of the principle of non-refoulement or where the return decision is reviewed by a competent national authority. Member States may postpone return by considering the specific individual circumstances of the third-country national or for practical reasons impeding removal (lack of identification of the third-country nationals or transport capacity).

⁴ Refugee Law Initiative in cooperation with the Centre for International Criminal Justice (2016) Undesirable and Unreturnable Migrants. This research concerned excluded asylum seekers and other migrants suspected of serious criminality who cannot be removed. Available at: <https://cicj.org/wp-content/uploads/2016/09/Undesirable-and-Unreturnable-Full-report.pdf>.

1.1 The aims, scope and primary questions of the study

The overall aim of this study is to provide an overview of existing policies and practices obtained in Finland towards third-country nationals in a prolonged situation of illegal stay. The study aims to explore the responses and approaches to bring such situations to an end both by central and local authorities, and to mitigate the social consequences for the affected third-country nationals. As mentioned, these could range from providing access to basic services or support, other indirect measures to encourage eventual return to their country of origin or other non-EU country, or options to obtain a legal status.

The below primary research questions will be addressed:

- What is the political and policy debate on the situation of long-term irregularly staying migrants?
- What are the characteristics of the group of third-country nationals who remain in a protracted situation of illegal stay? What information is available on the size of the (sub)groups or categories?
- To what extent are central, regional, and local authorities in Finland confronted with the issue of long-term irregularly staying migrants?
- Which rights and public services are long-term irregularly staying migrants provided access to?
- What is the role of cities dealing with this group of migrants? To what extent are cities involved and cooperate with the central government?
- What is the role of NGOs regarding access to public services for long-term irregularly staying migrants?
- Which measures (e.g. policies, practical tools, guidance) – if any – were implemented to bring protracted situations of illegal stay to an end?
- Were there any studies or research published on the effectiveness of these measures?
- What are the key challenges and good practices in terms of policy regarding long-term irregularly staying migrants?

The overall focus of this study is on **long-term irregular migrants** in a situation of protracted illegal stay, namely:

- Third-country nationals subject to a return decision and whose return, despite the return decision becoming final, was not enforced or was postponed for legal (non-refoulement principle, medical or humanitarian reasons) or other practical reasons (e.g. non-cooperation on the part of the person concerned or of the country of origin or other administrative reasons), and
- Third-country nationals who do not or no longer fulfil conditions for entry and stay in the territory of a State (as set out in the Schengen Borders Code (Regulation (EU) 2016/399) or other conditions for entry, stay or residence in that EU Member State), and who were not issued a return decision because they were unknown to the authorities.

In the latter case, despite the complexity in the determination of the duration of stay of the irregular migrant, authorities are usually able to distinguish between newly arrived irregular migrants and those that have already been in the Member State for a considerable amount of time before detection (of their illegal stay).

The study will focus on the cooperation between central authorities and municipalities in the implementation of national policies on irregular migration, as well as the margin of discretion of local authorities in the provision of services to third-country nationals. Where relevant, cooperation between municipal authorities and civil society organisations will also be explored.

More specifically, the study aims to examine the type of access to mainstream services of these target groups. It also aims to identify the type of services accessible to a person without a residence permit or other form of authorisation.

The study thus aims to map possible responses to end such long-term irregularity. Various measures directly relate to the enforcement of a return decision such as Assisted Voluntary Return (AVR) programmes or other incentives to return were already captured in numerous other studies and discussions at expert group level and are not the primary focus of this study.⁵ This study will rather investigate measures which may indirectly relate to the promotion of return – either in the country of origin or another third-country – such as restricted access to mainstream services or specific programmes geared towards third-country nationals in a prolonged situation of illegal stay. Other possible responses to be explored include legal stay options for third-country nationals based on an integration criterion (e.g. length of stay, work, social and family ties, or education reasons). Additionally, Member States may also consider granting a temporary residence permit to migrants in an irregular situation who cooperate with the justice system, either as victims of trafficking in human beings or as witnesses of other offences or crimes.⁶

In the table below, several key terms have been listed with the purpose of providing more clarity to the reader. The definitions listed below are defined with the help from the **EMN Glossary**,⁷ version 6. Please see the table below. The Glossary is available on www.emn.fi.

Term	Definition
Entry ban	An administrative or judicial decision or act prohibiting entry into and stay in the territory of the EU Member States for a specified period, accompanying a return decision.
Family members	A third-country national, as specified in Article 4(1) of Directive 2003/86/EC (normally members of the nuclear family – i.e. the spouse and the minor children), who has entered the territory of the European Union for the purpose of family reunification
Forced return	The process of going back – whether in voluntary or enforced compliance with an obligation to return – to one's country of origin, a country of transit in accordance with EU or bilateral readmission agreements or other arrangements; or another third country, to which the third-country national concerned voluntarily decides to return and in which they will be accepted (Article 3(3) of the Return Directive).
Illegal or irregular stay	The presence on the territory of a Member State, of a third-country national who does not fulfil, or no longer fulfils the conditions of entry as set out in Art. 5 of the Regulation (EU) 2016/399 (Schengen Borders Code) or other conditions for entry, stay or residence in that EU Member State.
Irregular migration	The movement of persons to a new place of residence or transit that takes place outside the regulatory norms of the sending, transit and receiving countries.
Non-refoulement	A core principle of international refugee and human rights law that prohibits States from returning individuals to a country where there is a real risk of being subjected to persecution, torture, inhuman or degrading treatment or any other human rights violation.
Overstayer	A person remaining in a country beyond the period for which entry was granted. In the EU context, a person who has legally entered an EU State, but who has stayed beyond the expiry of his/her visa and/or residence permit.

⁵ Reference is made to the activities on these topics carried out by the EMN Return Experts Group.

⁶ Under Council Directive 2004/81/EC of 29 April 2004 on the residence permit issued to third-country nationals who are victims of trafficking in human beings or who have been the subject of an action to facilitate illegal immigration, who cooperate with the competent authorities.

⁷ Available at: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_en.

Term	Definition
Regularisation	State procedure by which illegally staying third-country nationals are awarded a legal status.
Residence permit	An authorisation issued using the format laid down in Regulation (EC) No 1030/2002 entitling its holder to stay legally on the territory of a Member State.
Return	The movement of a person going from a host country back to a country of origin, country of nationality or habitual residence usually after spending a significant period of time in the host country whether voluntary or forced, assisted or spontaneous.
Return decision	An administrative or judicial decision or act, stating or declaring the stay of a third-country national to be illegal and imposing or stating an obligation to return.
Social protection benefits	For the purpose of this study please refer to the definition of 'core benefits' as included in the Qualification and Long-Term Residents Directives which is understood as covering – as a minimum – income support, assistance in the case of illness, or pregnancy, and parental assistance.
Postponement of removal	(Temporary) suspension of removal of a third-country national who has received a return decision but whose removal is not possible either for humanitarian reasons (as their removal would violate the principle of non-refoulement or due to the third-country national's physical state or mental capacity) or for technical reasons (such as lack of transport capacity or failure of the removal due to lack of identification or the country of origin's refusal to accept the person) and for as long as a suspensory effect is granted in accordance with Art. 13(2) of Council Directive 2008/115/EC (Return Directive).
Third-country national	Any person who is not a citizen of the European Union within the meaning of Art. 20(1) of TFEU and who is not a person enjoying the Union right to free movement, as defined in Art. 2(5) of the Schengen Borders Code.
Trafficking in human beings	The recruitment, transportation, transfer, harbouring or reception of persons, including the exchange or transfer of control over those persons, by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation. ⁸
Voluntary departure	Compliance with the obligation to return within the time limit fixed for that purpose in the return decision.
Vulnerable person	Minors, unaccompanied minors, disabled people, elderly people, pregnant women, single parents with minor children, victims of trafficking in human beings, persons with serious illnesses, persons with mental disorders and persons who have been subjected to torture, rape or other serious forms of psychological, physical or sexual violence, such as victims of female genital mutilation (Art. 21 of Directive 2013/33/EU (Recast Reception Conditions Directive)).

⁸ Article 2 par.1 of the Anti-trafficking Directive

2. The European commission's new pact on migration and asylum

The European commission proposed a new pact on migration and asylum in the fall of 2020. The pact covers all of the different elements needed for a comprehensive European approach to migration. It sets out the objectives of improved and faster procedures throughout the asylum and migration system as well as the balance of the principles of fair sharing of responsibility and solidarity. This is crucial for rebuilding trust between Member States and confidence in the capacity of the European Union to manage migration.

Migration is a complex issue, with many facets that need to be weighed together. The safety of people who seek international protection or a better life, the concerns of countries at the EU's external borders, which worry that migratory pressures will exceed their capacities and which need solidarity from others. Or the concerns of other EU Member States, which worry that, if procedures are not respected at the external borders, their own national systems for asylum, integration or return will not be able to cope in the event of large flows. The pact also proposes a common governance for migration with better strategic planning to ensure that EU and national policies are aligned, and enhanced monitoring of migration management on the ground to enhance mutual trust. In addition, according to the new pact the management of external borders will be improved. The European Border and Coast Guard standing corps, scheduled for deployment from 1 January 2021, will provide increased support wherever needed.

One of the most notable challenges of the European Union relates to its asylum system which is in the need of a reform. Equally, the shared responsibility needed from each member state regarding the reception of asylum seekers has proved to be weak. The lack of solidarity among member states has resulted in the unequal distribution of asylum seekers which in turn has overwhelmed the capacities of certain EU countries. Therefore, the new pact aims to respond to the weakening of solidarity by introducing **a system of flexible contributions** from the Member states. This translates to efforts of relocating asylum seekers from the country of first entry to taking over responsibility for returning individuals with no right to stay or various forms of operational support. The pact equally scrutinizes preventive measures in order to prevent a similar migration crisis that occurred in 2015. For this objective to be realized the pact focuses on developing the structures of cooperation among the EU and third-countries as well as the transit countries of asylum seekers. In addition, an efficient **common system of returns** will be developed to make EU migration rules more credible. This will include a more effective legal framework, a stronger role of the European Border and Coast Guard, and a newly appointed EU Return Coordinator with a network of national representatives to ensure consistency across the EU.

All of the above-mentioned procedures will help in the overall objective of keeping the migratory flows directed towards the European union under control in the future as well. In addition, the procedures equally help the European union's aims to reduce irregular migration. The pact highlights the importance of addressing the root causes of irregular migration. Therefore, the building of economic opportunities, promoting democracy, good governance, peace and security as well as addressing the challenges of climate change can all help prevent irregular migration in the long run. Work has to be put into building stable and cohesive societies, reducing poverty and inequality and promoting human development. These kinds of measures give people the genuine feeling that they have the opportunity to build a life in the country in question. When there is hope of a better future as well as education and employment opportunities in the person's home country, the appeal of irregular migration is reduced. In the Commission proposals for the next generation of external policy instruments, migration is systematically factored in as a priority in the programming. Assistance will be targeted as needed to those countries with a significant migration dimension. Many other policies can be harnessed to help build stability and prosperity in partner countries. Conflict prevention and resolution, as well as peace, security and governance, are often the cornerstone of these efforts. Trade and investment policies already contribute to addressing root causes by creating jobs and perspectives for millions of workers and farmers worldwide. To put it briefly, the New Pact on Migration and Asylum underscores

the importance of political and economic cooperation to promote stability in societies and create economic opportunities, which will enable the prevention of irregular migration to a significant degree.

Partnerships to strengthen migration governance and its management are emphasized in the new pact. Supporting the EU's partners in developing effective migration governance and management capacity will be a key element in the mutually beneficial partnerships the EU seeks to develop. The EU can support capacity building in line with partners' needs. This will help partner countries manage irregular migration, forced displacement and combat migrant smuggling networks. Tools such as **strategic communication** will be further deployed, providing information on legal migration opportunities and explaining the risks of irregular migration, as well as countering disinformation. In addition, depending on the contexts and situations, the EU can assist partner countries in strengthening capacities for border management, including by reinforcing their search and rescue capacities at sea or on land, through well-functioning asylum and reception systems, or by facilitating voluntary returns to third countries or the integration of migrants. EU cooperation with partner countries in the area of migration governance will continue to ensure the protection of the rights of migrants and refugees, combat discrimination and labour exploitation, and ensure that their basic needs are met through the provision of key services. The incentives for taking an irregular and hazardous journey towards Europe must be reduced because, in the longer term, irregular stay is not in the interest of individuals or societies.

With regard to the prevention and management of **irregular migration**, the Pact emphasizes the importance of promoting readmission and reintegration. EU Member States have faced challenges in returning irregular migrants who refuse to return within the framework of a voluntary return system.

For this reason, cooperation with countries of origin and transit is crucial for achieving an effective system of return, readmission and reintegration in spite of the issue being politically sensitive for the EU's partner countries. The 24 readmission agreements and arrangements concluded with third countries should also be implemented quickly to ensure the effectiveness of returns. The European Commission also highlights the link between **visa policy** and cooperation on readmission with third countries and how restrictive visa measures can be imposed if there are continuous readmission-related challenges with a particular country. The **visa waiver suspension mechanism** can also be used to remove countries from the visa waiver list if cooperation related to irregular migration is not at the appropriate level. According to the Pact, the strategy concerning voluntary return and reintegration must be better linked to development initiatives and third countries must take on increased ownership regarding voluntary return and reintegration.

Offering legal pathways to Europe is also an important aspect of the prevention of irregular migration. People who seek protection in Europe must be offered safe migration pathways so that they will not choose to use the services of human traffickers. Accordingly, the European Commission proposes the formalization of the **temporary resettlement system** currently in use to confirm the EU's global lead on resettlement. Maintained by EU Member States, the system has already facilitated the provision of 29,500 resettlement places for refugees seeking to enter Europe. The Commission intends to create a resettlement system as part of the other **complementary pathways**, such as humanitarian admission schemes as well as study or work-related schemes. The EU also aims to develop a **European model of community sponsorship**, which can lead to better integration outcomes in the longer term. To this end, the EU will support Member States wishing to establish community or private sponsorship schemes.

In addition to migration partnerships, the European Commission aims to launch Talent Partnerships in the form of an enhanced commitment by the EU and its partner countries to support legal mobility. Talent Partnerships will involve the provision of financial support for maintaining cooperation with third countries with the ultimate goal of better matching international mobility with labour and skills needs in the EU. Establishing Talent Partnerships would also represent a strategic solution to engage partner countries on migration. The implementation of Talent Partnerships calls for a broad cooperation network consisting of various parties, and maintaining this network will require EU Member States to achieve strong involvement by the private sector and the social partners as well as ownership from partner countries.⁹

⁹ The new pact on migration and asylum p. 20-25.

3. EU legal and policy context regarding irregular migration

The return of illegally staying third-country nationals has been an important issue in the EU's policy agenda on migration over the past 20 years and has accentuated since 2015, as illustrated by the emphasis on enforcement of return in the European Agenda on Migration. There is little recent information available on the number of persons staying illegally in the EU Member States.¹⁰ Eurostat data provides only rough estimate of 'third-country nationals found to be illegally present' in the EU as it covers persons who are apprehended or otherwise come to the attention of national immigration authorities. Accordingly, not all irregularly staying migrants are included in these figures. In 2017, the European Commission (in its communication on the delivery of the European Agenda on Migration) estimated that around 1 million third-country nationals were irregularly staying in the EU. More specifically, extrapolating from statistics on the numbers of return decisions which could not be enforced (amounting on average to ca 60% out of 500 000 per year), one can assume that the issue concerns up to 300 000 migrants per year.¹¹

In terms of the applicable legislative framework at EU level, the return of third-country nationals as set by the Return Directive is the relevant starting point for this study.¹² The Return Directive lays down common EU standards on forced return and voluntary departure. It has a two-fold approach: on the one hand, it provides that Member States are obliged to issue return decisions to all third-country nationals staying irregularly on the territory of a Member State. On the other hand, it emphasises the importance of implementing return measures with full respect for the fundamental rights and freedoms and the dignity of the individual returnees, including the principle of 'non-refoulement'. As a result, any return may only be carried out in compliance with EU and other international human rights' guarantees.

The Return Directive provides a framework which imposes an obligation on Member States to issue a return decision to any third-country national illegally staying on their territory, unless there are compassionate, humanitarian reasons not to do so, or if there is a pending procedure for renewing a residence permit.¹³ The respect of this obligation aims at reducing situations of legal uncertainty for third-country nationals since they can be either considered as legally staying, and enjoying a valid right to stay, or illegally staying and subject to a return procedure.

The Directive provides several cases where Member States should or may postpone return of a third-country national. According to Article 9 of the Return Directive, Member States *should* postpone removal where it would infringe on the respect of the principle of non-refoulement or where the return decision is reviewed by a competent national authority. Member States *may* postpone return by considering the specific individual circumstances of the third-country national or practical reasons that impede removal (e.g. lack of identification of the third-country nationals or transport capacity).

While postponement of removal of irregular migrants is allowed under the Directive, the legal situation of this category of third-country nationals is only partially addressed.¹⁴ In cases of postponement of return, the Return Directive refers to a set of minimum basic rights and procedural guarantees for third-country nationals.¹⁵ These 'basic rights' include family unity, emergency health care, basic education for minors and taking into account the needs of vulnerable persons.¹⁶ In a 2014 case, the Court of Justice of the EU (CJEU)

¹⁰ A EU-wide research project on this topic carried out in 2008 found an estimate of around 3.8 million of persons were staying illegally in the EU ('Clandestino' project, <http://clandestino.eliamep.gr/wp-content/uploads/2010/03/clandestino-final-report-november-2009.pdf>)

¹¹ Commission Staff Working Document Fitness Check on EU Legislation On Legal Migration {SWD(2019) 1056 Final}, 2/2, p. 84. See also Eurostat data on non-EU citizens found to be illegally present (*migr_eipre*), ordered to leave the EU (*migr_eiord*), and returned (*migr_eirtn*, *migr_eirt_vol*, *migr_eirt_ass*).

¹² Ireland does not participate in the Return Directive. National legislation in relation to return applies.

¹³ Article 6 of the Return Directive.

¹⁴ Recital 12 of the Directive 2008/115/EC of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals (hereafter the Return Directive): "The situation of third-country nationals who are staying illegally but who cannot yet be removed should be addressed. Their basic conditions of subsistence should be defined according to national legislation. In order to be able to demonstrate their specific situation in the event of administrative controls or checks, such persons should be provided with written confirmation of their situation. Member States should enjoy wide discretion concerning the form and format of the written confirmation and should also be able to include it in decisions related to return adopted under this Directive".

¹⁵ Article 14 of the Return Directive.

¹⁶ Article 14 of the Return Directive.

ruled that Member States must cover other basic needs to ensure that emergency health care and essential treatment of illness are in fact made available during the period in which that Member State is required to postpone removal.¹⁷ Additionally, according to the Return Directive, Member States should also provide a third-country national with a written document confirming the postponement of their removal, in order for that person to be able to prove his or her situation in the event of administrative controls or checks.¹⁸ In practice, such a document is not always issued although in another case, the CJEU stated that while Member States have wide discretion concerning the form and format of the written confirmation, they must provide it to third-country nationals when there is no longer a reasonable prospect of removal within the meaning of Article 15(4) of the Return Directive.¹⁹ Lastly, the Return Directive prohibits detention where prospects for removal no longer exist.²⁰

There is no political consensus nor harmonisation at EU level on the approach to this category of third-country nationals.²¹ While the Return Directive foresees some basic rights, also referring to the respect of the Charter of Fundamental Rights, international law and the European Convention for Human Rights in the implementation of the Directive, the way Member States approach this category of third-country nationals is largely determined by domestic law and practices.

Studies have shown that practices vary considerably across Member States. Several trends were identified, considering that a combination of these situations may be encountered in the same Member State:²²

- Third-country nationals are only issued a return decision and do not have rights that are in addition to those referred to in the Return Directive.
- Third-country nationals receive a certificate or other written confirmation to stay in the territory of the Member State until they are removed, yet it is not considered as a fully-fledged residence permit. This is sometimes referred to as a 'toleration status'.
- Third-country nationals may have their return postponed but do not receive a written confirmation. In practice, their presence is 'tolerated' until the return decision can be implemented.

As mentioned in the Return Directive, third-country nationals may receive a decision granting temporary residence to persons who are not or cannot be returned for humanitarian or other policy considerations.²³ In this event, any pending return procedures should be closed, and if a return decision was already issued, it should be withdrawn or suspended. Thus, Member States can either withdraw or suspend the return decision, considering the nature and duration of the right to stay granted as well as the need to ensure effective return procedures.

The framework provided in the Return Directive should be read in conjunction with other legal instruments which also apply to the category of third-country nationals falling under the scope of the study. For example, national authorities' approach to vulnerable persons should also consider obligations stemming from the 1989 UN Convention on the Rights of the Child²⁴, from the EU's framework on victims of trafficking in human beings.²⁵ Additionally, albeit the Return Directive is silent on access of irregular third-country nationals to other social assistance than emergency healthcare and access to education, other instruments may nonetheless apply. For instance, the European Committee of Social Rights²⁶ laid down further specifics on the

¹⁷ CJEU, *Abdida*, case C-562/13 of 18 December 2014, ECLI:EU:C:2014:2453. See also Opinion of Advocate General Bot that includes means to secure accommodation as part of 'decent standard of living' (ECLI:EU:C:2014:2167). While there is no general legal obligation under EU law to provide for the basic needs of all third-country nationals pending return, the Commission encourages Member States to do so to ensure humane and dignified conditions of life for returnees (Return Handbook, p. 75).

¹⁸ Article 14(2) of the Return Directive.

¹⁹ CJEU, *Mahdi*, case C-146/14 PPU of 5 June 2014, ECLI:EU:C:2014:1320.

²⁰ Article 15(2) of the Return Directive.

²¹ Lutz, F. (2018) Non-removable Returnees under Union Law: Status Quo and Possible Developments, in *European Journal of Migration and Law* 20 (2018) 28–52.

²² EMN 2010 Study, FRA 2011 Study on the situation of third-country nationals pending return/removal and 2013 Study on the situation of third-country nationals pending return/removal.

²³ Article 6(4) of the Return Directive and CJEU ruling in the *Mahdi* case, C-146/14. The Return Handbook provides a number of criteria that Member States may take into account for granting permits related to the individual and policy situation. These criteria can consider the cooperative/non-cooperative attitude of the returnee, the length of factual stay of the returnee in the Member State, the integration efforts made by the returnee, the personal conduct of the returnee, its family links, etc. (Return Handbook, p. 77).

²⁴ UN Convention on the Rights of the Child, 1989, <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/crc.aspx>.

²⁵ As consolidated in Directive 2011/36/EU and Council Directive 2004/81.

²⁶ The European Committee of Social Rights (previously, the Committee of Independent Experts on the European Social Charter) is a regional human rights body that oversees the protection of certain economic and social rights in most of Europe. The European Committee of Social Rights was established under the auspices of the Council of Europe, pursuant to articles 24 and 25 of the 1961 European Social Charter. The Committee monitors implementation of the 1961 Charter, the 1988 Additional Protocol, and the 1996 Revised European Social Charter. It is unique among regional human rights mechanisms for its collective (as opposed to individual) complaint mechanism, and the flexibility it allows States in deciding which provisions of the Charter to accept.

situation of irregularly staying migrants in their decision in the case *Conference of European Churches vs. the Netherlands*.²⁷ This decision made clear that, in light of its established case-law, shelter must be provided not only to migrant children but also to adult migrants in an irregular situation and even when they are requested to leave the country.

3.1 Irregularly staying migrants' right to health in the UN human rights system and the European Council's human rights system

The **UN international treaties** to which Finland is a signatory and that are most relevant to irregularly staying migrants include the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR, Finnish treaty series 6/1976), the Convention on the Rights of the Child (Finnish treaty series 60/1991) and the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (Finnish treaty series 68/1986).²⁸

Two key articles of the ICESCR can be highlighted in terms of their relevance to the right to health of the target group of this study. Article 12 of the Covenant addresses the obligation of the States Parties to the Covenant to recognize the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health. Another relevant provision in the Covenant is in Article 2, Paragraph 2, which prohibits discrimination as follows:

"The States Parties to the present Covenant undertake to guarantee that the rights enunciated in the present Covenant will be exercised without discrimination of any kind as to race, color, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status."

Pursuant to the above-mentioned Articles, the States Parties to the Covenant are required to create the conditions that enable people to attain the best possible standard of health. In other words, everyone – including irregularly staying migrants – must have the right to access the services of physicians and hospitals. For this obligation to be fulfilled, it is essential that the high price of services does not constitute an insurmountable obstacle to the realization of this right. The right to health is also addressed in Article 24 of the Convention on the Rights of the Child and Article 12 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women.²⁹ In a General Comment regarding the prohibition of discrimination, the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) has specified that the prohibition of discrimination also applies to irregularly staying migrants. It also applies to children, as stated in the Convention on the Rights of the Child. However, the CESCR has noted that differential treatment does not necessarily constitute discrimination in violation of the ICESCR **if it can be justified by an acceptable goal**. *The acceptability and effects of the goal of differential treatment must be assessed in relation to the content and purpose of the ICESCR and differential treatment is only acceptable for the purpose of promoting the general welfare in a democratic society. Even in this case, the adverse effects of differential treatment may not be disproportionate to its goal and they may not go against the essential content of the right in question.*³⁰

Based on the above, it can be noted that the States Parties to the Covenant have an obligation to guarantee that all persons residing within their borders have the opportunity to enjoy the highest attainable standard of physical and mental health. Nevertheless, the right to health is not absolute. Instead, the realization of this right is influenced by the state's resources and how the aforementioned Articles are interpreted at the national level. However, essential medical care, children's right to health care services and preventive services as well as obstetrical services, including maternity clinic services, are minimum-level services from the human rights perspective and they should be provided to everyone.³¹

²⁷ For more information please see: https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/processed-complaints/-/asset_publisher/5GEFkMh2bYG/content/no-90-2013-conference-of-european-churches-cec-v-the-netherlands?inheritRedirect=false

²⁸ Kalliomaa-Puha, L., Tuovinen, A. (2017). Sosiaaliturvan rajoilla - Kirjoituksia kansainvälisestä sosiaalioikeudesta ("On the edges of social security – articles on international social law"). Helsinki: Social Insurance Institution of Finland. p. 217

²⁹ Kalliomaa-Puha, L., Tuovinen, A. (2017). Sosiaaliturvan rajoilla - Kirjoituksia kansainvälisestä sosiaalioikeudesta ("On the edges of social security – articles on international social law"). Helsinki: Social Insurance Institution of Finland. p. 218–219, 221

³⁰ Kalliomaa-Puha, L., Tuovinen, A. (2017). Sosiaaliturvan rajoilla - Kirjoituksia kansainvälisestä sosiaalioikeudesta ("On the edges of social security – articles on international social law"). Helsinki: Social Insurance Institution of Finland. p. 220

³¹ Kalliomaa-Puha, L., Tuovinen, A. (2017). Sosiaaliturvan rajoilla - Kirjoituksia kansainvälisestä sosiaalioikeudesta ("On the edges of social security – articles on international social law"). Helsinki: Social Insurance Institution of Finland. p. 223

The right to health is also addressed in the **European Council's human rights system**. The European Convention on Human Rights is a convention for the protection of human rights and fundamental freedoms, which Finland ratified on 10 May 1990. The European Convention on Human Rights sets out obligations exclusively for governments, not private legal subjects, and the provisions of the convention are binding on the authorities and courts of law. The prohibition of torture, inhuman treatment and degrading treatment in Article 3 of the European Convention on Human Rights and the right to respect for private and family life in Article 8 are particularly significant with regard to immigration policy and removal in particular. The interpretation of these provisions of the covenant is guided, where applicable, by the case law of the European Court of Human Rights.³²

Article 13, Paragraph 1 of the revised European Social Charter (Finnish treaty series 78–80/2002) states that the Parties to the Charter must ensure the effective exercise of the right to health. Article 17 addresses the same obligation with regard to children and young persons. It is worth noting that the provisions concerning the scope of the European Social Charter (revised) in terms of persons protected exclude irregularly staying migrants based on the principle of mutual recognition. In practice, this principle means that the governments that are signatories to the Charter are required to ensure contractual obligations only to citizens of another signatory. In spite of this, the right to health of irregularly staying migrants is protected in Europe because the European Court of Human Rights and the European Committee of Social Rights have issued significant policies that have created an obligation for the realization of the above-mentioned rights in spite of the scope of application of the European Social Charter (revised). The right to health is also addressed in Article 2 of the European Convention on Human Rights (ECHR, Finnish treaty series 63/1999) and the Article 3 provisions concerning the prohibition of torture and other inhuman or degrading treatment.³³

³² Finnish Immigration Service's removal guidelines MIG-2019-833 p. 17

³³ Kalliomaa-Puha, L., Tuovinen, A. (2017). Sosiaaliturvan rajoilla - Kirjoituksia kansainvälisestä sosiaalioikeudesta ("On the edges of social security – articles on international social law"). Helsinki: Social Insurance Institution of Finland. p. 223–225

4. The national regulatory framework concerning the management and prevention of irregular migration

At the national level, procedures concerning immigrant affairs are naturally governed by the Constitution of Finland, the Administrative Procedure Act (434/2003) and the Aliens Act (301/2004). Pursuant to the **principle of the rule of law** expressed in Section 2 of the Constitution of Finland, the exercise of public powers shall be based on an Act. In all public activity, the law shall be strictly observed. According to Section 21, Paragraph 1 of the Constitution of Finland, everyone has the right to have his or her case dealt with appropriately and without undue delay by a legally competent court of law or other authority, as well as to have a decision pertaining to his or her rights or obligations reviewed by a court of law or other independent organ for the administration of justice. Section 22 of the Constitution of Finland states that the public authorities shall guarantee the observance of basic rights and liberties and human rights. As a rule, legislation that is subordinated to the Constitution – meaning legislation that governs procedures and material decision-making – fulfils the constitutional requirements.

The Administrative Procedure Act (434/2003) is a general Act that applies to administrative procedures by the authorities. The purposes of the Administrative Procedure Act include promoting good governance and legal protection in administrative affairs and it applies to administrative affairs as a general Act. Pursuant to Section 5, Paragraph 1 of the Administrative Procedure Act, if another act contains provisions that deviate from those in the Administrative Procedure Act, the provisions of the other act shall prevail over those of the Administrative Procedure Act. Section 6 of the Administrative Procedure Act addresses the legal principles of administration, according to which an authority shall treat equally those to whom it is providing services in administrative matters and shall exercise its competence only for purposes that are acceptable under the law. The acts of an authority shall be impartial and proportionate to the objectives sought. These acts shall protect expectations that are legitimate under the legal order.

In Finland, the entry, residence and permanence of stay of third-country nationals is governed primarily by the **Aliens Act (301/2004)**. The objective of this Act is to implement and promote good governance and protection under the law in migration affairs. A further objective is to promote managed migration and provision of international protection with respect for fundamental and human rights and in consideration of international treaties binding on Finland. The Act includes detailed provisions regarding, for example, grounds for residence, international protection, interim measures and the monitoring of foreign nationals, removal, residence by EU citizens and similar persons, penal provisions and the legal protection of foreign nationals. Other Acts that apply to persons who seek to enter the country irregularly and stay in the country irregularly include the Border Guard Act (578/2005) and the Act on the Treatment of Aliens Placed in Detention and Detention Units (116/2002). Irregularly staying migrants are at high risk of becoming victims of trafficking in human beings. If such a criminal offence has occurred, 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) is applied to the victim.

The Border Guard Act (578/2005) lays down provisions on the crossing and surveillance of the national border and on the duties and powers of the Border Guard and border guards. Internal borders, external borders, border crossing points, border control and border checks are governed by Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code). The Border Guard Act lays down provisions on the national duties and powers required by the Regulation and on the order of decision-making at the Border Guard.

The purpose of **the Act on the Treatment of Aliens Placed in Detention and Detention Units (116/2002)** is to provide for the treatment of foreign nationals detained on the basis of Sections 121 and 122 of the Aliens Act (301/2004) in detention units specifically reserved for that purpose. Section 121 of the Aliens Act lists the conditions for detention, while Section 122 concerns the conditions for detaining a child. This Act primarily applies to a foreign national detained in the detention facilities the Police or Border Guard. However, the Act on the Treatment of Persons in Police Detention (841/2006) applies to the extent that it is necessary, while considering the order and security of the detention facilities of the Police or Border Guard.

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) is relevant when an irregularly staying migrant is found to be the victim of trafficking in human beings. Chapter 4 of the Act includes detailed provisions on the Finnish national assistance system for victim of trafficking in human beings, the grounds for inclusion in the assistance system, the identification of a victim of trafficking in human beings and the assistance measures used.

4.1 Irregularly staying migrants' right to health in Finland

THE CONSTITUTION OF FINLAND

In Finland, basic social rights are protected under Section 19 of the Constitution of Finland as follows:

“ Those who cannot obtain the means necessary for a life of dignity have the right to receive indispensable subsistence and care. Everyone shall be guaranteed by an Act the right to basic subsistence in the event of unemployment, illness, and disability and during old age as well as at the birth of a child or the loss of a provider. The public authorities shall guarantee for everyone, as provided in more detail by an Act, adequate social, health and medical services and promote the health of the population. Moreover, the public authorities shall support families and others responsible for providing for children so that they have the ability to ensure the wellbeing and personal development of the children. The public authorities shall promote the right of everyone to housing and the opportunity to arrange their own housing.”

The public authorities are also obligated under Section 22 of the Constitution of Finland to guarantee the observance of basic rights and liberties and human rights. The prohibition of discrimination relative to a person's right to health, included in the human rights systems of the UN and the European Council, is addressed in Section 6 of the Constitution of Finland:

“ Everyone is equal before the law. No one shall, without an acceptable reason, be treated differently from other persons on the ground of sex, age, origin, language, religion, conviction, opinion, health, disability or other reason that concerns his or her person. Children shall be treated equally and as individuals and they shall be allowed to influence matters pertaining to themselves to a degree corresponding to their level of development. Equality of the sexes is promoted in societal activity and working life, especially in the determination of pay and the other terms of employment, as provided in more detail by an Act.”

The Constitution of Finland ensures fundamental social rights for everyone, but there may be differences in the level of protection between different groups if there are acceptable grounds for differential treatment. In Finland, the permanence of a person's stay in the country constitutes acceptable grounds for differential treatment from the perspective of the Constitution. The system of fundamental rights

does not, therefore, set out obstacles for access to social and health care services and benefits being conditional on the permanence of residence or being employed in Finland. This kind of differential treatment is acceptable as long as the restrictions have a legitimate justification and they are not contrary to the proportionality principle.³⁴

NATIONAL LEGISLATION ON SOCIAL AND HEALTH CARE SERVICES CONCERNING IRREGULARLY STAYING MIGRANTS

Pursuant to the **Act on the Status and Rights of Patients (785/1992)**, every person who is permanently resident in Finland is without discrimination entitled to health and medical care required by his state of health within the resources available to health care at the time in question. Concerning the right to treatment of persons who are staying in Finland temporarily, what has specially been provided for or what has been agreed upon between states reciprocally shall apply.

Pursuant to Section 50, Paragraph 1 of the Health Care Act:

*"Urgent medical care, including urgent oral health care, mental health care, substance abuse care, and psychosocial support shall be provided for patients **regardless of their place of residence**. Urgent cases include cases involving an injury, a sudden onset of an illness, an exacerbation of a long-term illness, or a deterioration of functional ability where immediate intervention is required and where treatment cannot be postponed without risking the worsening of the condition or further injury."*

Pursuant to Section 3, Paragraph 2 of the **Act on Specialized Medical Care (1062/1989)**, in urgent cases, municipalities have the same obligation regarding the specialized medical care of persons who have no domicile in Finland.

To summarise, irregularly staying migrants in Finland have the right to urgent social and health care services at their own expense. Access to broader services is conditional on determining the permanence of stay. In other words, the person should have a residence permit and the Population Information System should indicate a municipality of residence to determine which municipality is liable to pay for the costs arising from the person's social and health care services. In practice, the requirement to have a registered municipality of residence means the differential treatment of irregularly staying migrants in the sense that if they need broader services, they must pay for the costs of such services in full. The Finnish response to the inadequate coverage of health care services for irregularly staying migrants is discussed in more detail later in this report.³⁵

³⁴ Kalliomaa-Puha, L., Tuovinen, A. (2017). Sosiaaliturvan rajoilla - Kirjoituksia kansainvälisestä sosiaali oikeudesta ("On the edges of social security – articles on international social law"). Helsinki: Social Insurance Institution of Finland. p. 225–227

³⁵ Kalliomaa-Puha, L., Tuovinen, A. (2017). Sosiaaliturvan rajoilla - Kirjoituksia kansainvälisestä sosiaali oikeudesta ("On the edges of social security – articles on international social law"). Helsinki: Social Insurance Institution of Finland. p. 228

5. Categories of irregularly staying migrants present in Finland

There is no division between short-term and long-term irregular stay in Finland. People who have received a negative decision are directed to the voluntary return system as soon as they have been issued a negative asylum or residence permit decision as well as an enforceable decision on the refusal of entry. The starting point in Finland is promoting an approach according to which residence is based on the possession of a residence permit. The purpose of this is to communicate that irregular migration will not eventually become legal with a residence permit for which the migrant does not meet the grounds for issuance but which is issued regardless because the applicant refuses to leave Finland. The premise is that the authorities in charge of immigration and appeals consider whether foreign nationals have grounds for residence in Finland, not the applicants themselves. An effective removal procedure is initiated for applicants who are issued a negative residence permit decision.³⁶

There are various categories of irregular stay in Finland, arising from legislation as well as reasons arising from practical challenges. Different categories arise when the documents entitling a person to stay expire (visa, negative decision on an extended permit), when a person is refused asylum, when a person absconds from the reception system during the asylum process and remains in Finland, or when a person enters the country by crossing the border irregularly and does not apply for a residence permit. In addition, persons who have been issued a residence permit on the grounds of humanitarian protection under the old Aliens Act and who have no other grounds for applying for a residence permit are likely to remain in Finland irregularly.

While the goal is to return third-country nationals who are subject to a return decision back to their country of residence or origin, this is not always possible. There may be **legal obstacles or practical challenges** to return, which may lead to removal not being achieved or removal being postponed. There are also cases of a third-country national refusing to leave the country. Due to legal obstacles and practical challenges, there are groups of irregularly staying migrants in Finland who fall in the following categories:

- Persons issued with a return decision whose return cannot be achieved due to legal obstacles (non-refoulement, health-related or humanitarian reasons)
- Persons issued with a return decision whose return cannot be achieved due to practical or administrative challenges (inadequate cooperation on the third-country national's behalf, lack of transport connections, lack of travel documents, etc.)
- Former asylum seekers who absconded during the asylum process.
- Third-country nationals whose visa or residence permit has expired and who have not applied for a new one
- Other irregularly staying migrants whom the authorities are not aware of

If it is not actually possible for a third-country national to return to their home country or permanent country of residence, the Finnish Immigration Service will consider the issuance of a temporary residence permit on the grounds of obstacles to leaving the country pursuant to Section 51, Subsection 1 of the Aliens Act. In such a situation where the return will not be topical for a long time and cannot be accomplished **due to legal obstacles** the first option is to issue a residence permit for the third-country national.³⁷ Under these circumstances the person in question does not need to apply for an extension to their voluntary return. In some circumstances people may be eligible for an extension to a voluntary return which is issued by the Finnish Immigration Service on special grounds.³⁸ Pursuant to the Act on the Reception of Persons Applying for International Protection, the director of a reception centre may as well extend the provision of reception services due to special personal reasons³⁹. In 2019, directors of reception centres issued decisions on the extension of reception services for 135 individuals

³⁶ Government Proposal HE 170/2014

³⁷ Finnish Immigration Service removal guidelines MIG-2019-833 p. 44, Aliens Act (301/2004) Section 51, Consultation with the removal section of the Finnish Immigration Service 29 September 2020

³⁸ Consultation with the removal section of the Finnish Immigration Service 29 September 2020

³⁹ Act on the Reception of Persons Applying for International Protection and on the Identification of and Assistance to Victims of Trafficking in Human Beings (673/2015), Section 14a, Subsection 4.

on the following grounds: housing arrangements (In order to ensure subsequent municipal housing for families), health-related reasons, special personal reasons, work or school, arrangements for assisted voluntary return and other reasons. Service provision was extended by at most one month in 62% of the cases, by 2–3 months in 26% of the cases, while nine persons were issued an extension decision of 4–5 months and eight persons were issued a decision valid until further notice due to an injunction against the enforcement of removal.⁴⁰ Alternatively, the Finnish Immigration Service may issue a residence permit on a discretionary basis on humanitarian grounds pursuant to Section 52 of the Aliens Act, more details on page 45.

In cases where the return cannot be accomplished due to **practical challenges**, the Finnish Immigration Service can equally consider issuing the person with a temporary residence permit. Practical challenges may include for example, a missing passport or the lack of the necessary transport connections. The issuance of a residence permit is considered in cases where return is deemed to be impossible in spite of the person having tried to contribute to the arrangement of their return.⁴¹ However, if the obstacle to removal is eliminated, the person can be removed under an expedited procedure. In cases involving a high risk of absconding or where the person has already absconded, a previously issued removal decision may be enforced even after a long period of time. If the person's circumstances have changed substantially during the process, the Finnish Immigration Service will issue a new removal decision.⁴² A temporary residence permit is not issued to a person who could voluntarily return to their home country or permanent country of residence, but who willfully chooses to remain in Finland irregularly⁴³.

The Police aims to return all third-country nationals who have been issued a removal decision and a separate decision is not made on the termination of enforcement. If there is a temporary obstacle to return, the Police may delay the enforcement until the obstacle no longer exists, at which time removal will be attempted again.⁴⁴

It should also be noted that a temporary residence permit is not issued to a person who could voluntarily return to their home country or permanent country of residence, but who willfully chooses to remain in Finland irregularly⁴⁵. Finnish legislation concerning temporary residence permits has been tightened following a 2014 Government proposal and an amendment to the Aliens Act introduced in 2015. Prior to the amendment, Finland issued temporary residence permits in cases where the person concerned refused to leave the country. The stricter policy is aimed at preventing the unfounded regularization of a foreign national's stay in Finland by issuing a temporary residence permit.⁴⁶

5.1 The amount of irregularly staying persons in Finland

There is no exhaustive estimate of the number of irregularly staying migrants and the estimates by different parties vary substantially. Nevertheless, there are irregularly staying migrants in Finland who represent the categories mentioned above. It can be said with certainty that the number of irregularly staying migrants grew temporarily in 2016–2018 due to the large number of asylum applicants in 2015 and the corresponding large number of applicants who received a negative asylum decision. When reading the estimated figures below, it should be noted that estimates are only available for migrants who have had some contact with the Police, the Finnish Immigration Service or some other public authority or service provider.⁴⁷ The National Bureau of Investigation has emphasized that the difficulties in determining the actual figures are likely due to the variance in the effectiveness of the authorities in assessing the number of irregularly staying migrants and their estimates of the number of migrants who have not yet sought access to services and are therefore

⁴⁰ Finnish Immigration Service: Termination of the provision of reception services pursuant to Section 14a of the Act on the Reception of Persons Applying for International Protection; monitoring summary 2019

⁴¹ Government Proposal 170/2014, Aliens Act (301/2004) Section 51

⁴² Consultation with the removal section of the Finnish Immigration Service 29 September 2020

⁴³ Finnish Immigration Service removal guidelines MIG-2019-833 p. 42, Aliens Act (301/2004) Section 51, Subsection 2

⁴⁴ Tiainen, S., Brewis, K. (2016), Returning Rejected Asylum Seekers: challenges and good practices – National Report of Finland, Helsinki: European migration network p. 22

⁴⁵ Finnish Immigration Service removal guidelines MIG-2019-833 p. 42, Aliens Act (301/2004), Section 51, Paragraph 2

⁴⁶ Government Proposal 170/2014, p. 26–27

⁴⁷ Koivula, T. (2020). Poliisin paperittomiin kohdistamat toimenpiteet: Eri poliisilaitosten toimintamallit paperittomien kohtaamisessa ja käsittelyssä (Actions directed at irregularly staying migrants by the Finnish Police: Operational models of different police stations regarding encountering and handling irregularly staying migrants). https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/303676/ON_Koivula.pdf?sequence=2&isAllowed=y, Consultation with the Finnish Red Cross 3 November 2020

invisible to the authorities⁴⁸. In spite of these difficulties, some have estimated that the number of irregularly staying migrants in Finland is in the range of 2,000–4,000. Estimates in this range have been issued in a 2018 publication by the University of Turku Department of Geography and Geology, the National Police Board's action plan for the prevention of illegal immigration and residence 2017–2020 and the Urbanisation, Mobilities and Immigration (URMI) City Analysis III published in 2018.⁴⁹ Notifications of obstacles to removal submitted by the Police also support the view that the realistic number of irregularly staying migrants in Finland is in the range mentioned above. The Police issue notifications of obstacles to removal to reception centres via the UMA system regarding individuals who are subject to an enforceable removal decision but for whom the decision cannot be enforced by measures taken by the authorities. During the period 8/2016–12/2019, the Police submitted a total of 3,500 notifications of obstacles to removal concerning 2,805 individuals. The number of notifications was 793 in 2018 and 1,605 in 2019. The number of notifications began to increase in late 2018 as the removal of Iraqi nationals became more difficult and practically ceased completely, which resulted in the Police submitting notifications of obstacles to removal regarding Iraqi nationals who are subject to an enforceable removal decision.⁵²

In an exception to the previously mentioned estimates, the Helsinki Deaconess Institute estimated in early 2019 that there are 3,000–10,000 irregularly staying migrants in Finland. The higher estimate indicates that the estimates by the authorities and non-governmental organisations do not cover the entire group of irregularly staying migrants and reflect the difficulty of reliably estimating the actual size of the group.⁵¹

Before reading on the amount of irregular migrants listed below, the National Bureau of Investigation emphasizes that the numbers represent a snapshot of the estimated numbers of irregularly staying migrants. The estimations vary on a day-to-day basis due to the continuously changing nature of the phenomenon. Therefore, the numbers below do not represent estimations covering the entire year of 2019 but rather of a specific time during the year of 2019.

1. Irregular migrants subject to a return decision but the return cannot be enforced due to practical or legal obstacles (lack of cooperation, problems with travel documents, non-refoulement, medical reasons)

The National Bureau of Investigation estimates that, at the time they took the snapshot during the year of 2019, there were approximately **100** migrants belonging to these categories staying in Finland irregularly. The individuals in these categories – whose services have been terminated and who cannot be returned due to legal or practical obstacles – constitute a group that is more likely to remain in the country than those who have been lost from the process entirely. A total of 1,061 people were returned to Finland between 1 January 2015 and 31 March 2019. According to the Finnish Immigration Service's information, **52** of these individuals are either outside the scope of service provision or without a new Dublin case. Furthermore, according to the Finnish Immigration Service's information as of 5/2019, a total of **54** individuals who are not the subject of other pending processes or Dublin cases and for whom the provision of reception services has ceased are either certainly or possibly staying in Finland irregularly.⁵²

2. Former rejected applicants for international protection who absconded

According to the National Bureau of Investigation, this is one of the categories that is the most difficult to measure in Finland, as the individuals in question have absconded at some stage of the asylum process and the authorities are not aware of their whereabouts. It is thought that most of the absconded migrants used Finland as a transit country and left the country in 2016. In 2015, for example, 7,600 asy-

⁴⁸ Jansson, J. (2019). Varjolyhteiskunta valokeilassa – Turvapaikkajärjestelmästä poistetut ja kadonneet henkilöt, Keskusrikospoliisin Kadonneet-projektin loppuraportti (Shedding light on the shadow society – individuals removed and absconded from the asylum system, Report of the National Bureau of Investigation). National Police Board of Finland. p.24

⁴⁹ Jauhainen, J., Kadd, K. & Jokela, J. (2018). Paperittomat Suomessa 2017 (Undocumented migrants in Finland in 2017). Turku: University of Turku p. 23-24, http://urmi.fi/wp-content/uploads/2018/02/URMI_kaupunkianalyysi_3.pdf, https://www.poliisi.fi/tietoa-poliisista/julkaisut/julkaisu/laittoman_maahantulon_ja_maassa_oleskelun_vastainen_toimintaohjelma_2017-2020?docID=58035

⁵⁰ Finnish Immigration Service, situation centre, 8 October 2020

⁵¹ Helsinki Deaconess Institute: <https://www.hdi.fi/blog/2019/03/29/paperittomia-on-suomessa-entista-enemman-ja-uutena-ilmiona-on-kasvanut-lapsiperheiden-maara/>. Cited 15 October 2020.

⁵² Jansson, J. (2019). Varjolyhteiskunta valokeilassa – Turvapaikkajärjestelmästä poistetut ja kadonneet henkilöt, Keskusrikospoliisin Kadonneet-projektin loppuraportti (Shedding light on the shadow society – individuals removed and absconded from the asylum system, Report of the National Bureau of Investigation). National Police Board of Finland. p. 12, 21, 30, 31

lum applications expired, or 17% of the total, but there is no certainty as to how many of these applicants actually left the country.⁵³ Furthermore, a total of 3,824 asylum seekers had absconded from the reception system by December 2016, and there is no certainty as to how many applicants actually left Finland⁵⁴. To assess the number of absconded migrants, the National Bureau of Investigation conducted an extensive search of the Register of Aliens used by the Finnish Immigration Service to identify individuals whose accommodation at reception centres had been terminated with absconding indicated as the cause. This initial step resulted in a list of 6,872 individuals. Next, individuals who had a pending asylum case, other pending residence permit case or a valid residence permit were eliminated from the list, which reduced the number to 2,375. Of these, the National Bureau of Investigation estimated that 5–15% are staying in Finland irregularly, which corresponds to **120–360** individuals.

To summarize, the National Bureau of Investigation estimated that, at specific times during the year of 2019, there were approximately **220–900 individuals staying in Finland irregularly who had absconded from the asylum process** (the sum of the above categories). Nevertheless, it is impossible to provide an exact estimation of irregularly staying migrants as the numbers change on a day-to-day basis.⁵⁵

A survey by the Association of Finnish Local and Regional Authorities resulted in a similar estimate. In 2020, the Association of Finnish Local and Regional Authorities surveyed the number of irregularly staying migrants in different municipalities by investigating the services provided to them. The survey data covers 166 municipalities. According to the survey, there are **700–1,100 individuals nationwide** who have been issued a negative asylum decision and who are no longer within the sphere of reception services.

3. Third-country nationals whose short-stay visa or residence permit expired and/or was not renewed?

There are third-country nationals whose employment visa or residence permit has expired but who nevertheless continue to stay in Finland, but their number is not known⁵⁶. The regulation 2017/2226 of the European Parliament and Council requires Schengen countries to take the necessary measures to enable the start of operations of the Entry/Exit System (EES). In Finland, the development of the system and the planning for its deployment are still in their early stages and being prepared in several projects funded by the Internal Security Fund's instrument for financial support for external borders and visa in the Finnish Immigration Service, the Finnish Border Guard, the Police and the Ministry for Foreign Affairs.⁵⁷ The system will make it possible to monitor the entry and exit of third-country nationals in the Schengen area more accurately in the future. Moreover, the system will be used to record information on the refusal of entry and the enforcement thereof. The system will additionally calculate the permitted period of stay for travellers and notify the authorities and the traveller if it is exceeded. The ability to estimate the number of irregularly staying third-country nationals may be improved when the system is deployed.

4. Other irregular migrants who were not (yet) detected by national migration authorities?

Most of the third-country nationals who enter the country irregularly do not establish contact with the authorities, which makes it impossible to estimate their number⁵⁸.

⁵³ Jansson, J. (2019). Varjoyhteiskunta valokeilassa – Turvapaikkajärjestelmästä poistetut ja kadonneet henkilöt, Keskusrikospoliisin Kadonneet-projektin loppuraportti (Shedding light on the shadow society – individuals removed and absconded from the asylum system, Report of the National Bureau of Investigation). National Police Board of Finland. 23, 27–28

⁵⁴ Ministry of the Interior action plan 2016: <https://valtioneuvosto.fi/documents/10616/1266558/TpsuunnitelmaLAMA.pdf/c5b16a1b-8418-4fe0-a3ba-3fe3663ef67f/TpsuunnitelmaLAMA.pdf>

⁵⁵ Jansson, J. (2019). Varjoyhteiskunta valokeilassa – Turvapaikkajärjestelmästä poistetut ja kadonneet henkilöt, Keskusrikospoliisin Kadonneet-projektin loppuraportti (Shedding light on the shadow society – individuals removed and absconded from the asylum system, Report of the National Bureau of Investigation). National Police Board of Finland. p. 12, 17, 29

⁵⁶ Jauhainen, J., Kadd, K. & Jokela, J. (2018). Paperittomat Suomessa 2017 (Undocumented migrants in Finland in 2017). Turku: University of Turku s.24

⁵⁷ <https://intra.tuve.fi/migri/ajankohtaista/Sivut/Entry-Exit-System---kohti-älykkäitä-rajoja.aspx>

⁵⁸ http://urmi.fi/wp-content/uploads/2018/02/URMI_kaupunkianalyysi_3.pdf

6. Discussion of irregularly staying migrants at the political and state administration levels

The phenomenon of irregular stay and the challenges posed by it have been discussed at the political level and at the level of the national government. In 2017, the ministerial working group on migration approved the **action plan against irregular entry and residence for 2017–2020**. The action plan is focused on the changes in the operating environment caused by the rapid growth in the number of asylum seekers in Finland in 2015–2016 and the challenges posed by those changes. The action plan consists of 25 main actions whose implementation has been monitored by the ministerial working group. According to Prime Minister Sanna Marin's Government Programme, the action plan will be updated for the period 2021–2024. The work is under way and the process of updating the action plan is set to be completed in December 2020. In accordance with the appointment decision, the action plan will focus on the measures included in previous action plans as well as the position of third-country nationals who are staying in the country without a residence permit as well as the exploitation phenomena related to them and the position of victims of trafficking in human beings. In addition to strategic policies, the action plan is intended to promote concrete measures that prevent staying in the country without legal right of residence. These include, for example, proactive measures in countries of origin and transit as well as supporting repatriation and reintegration. The drafting of the updated action plan will also consider the work done in the EU aimed for the prevention of smuggling in human beings and the promotion of return.⁵⁹

At the national and regional levels, there has been regular debate regarding the asylum crisis and its consequences in Finland. The participants in the inter-institutional debate have included the Association of Finnish Local and Regional Authorities, the immigration networks of major cities, the Ministry of Economic Affairs and Employment, the Ministry of Social Affairs and Health, the Ministry of the Interior, the Social Insurance Institution of Finland and the Finnish Immigration Service. These participants have produced guidelines for municipalities on the rights of irregularly staying migrants, what should be done to ensure the realization of these rights and how municipalities are compensated for the costs of service production.

At the local level, municipalities, cities and local organisations have created internal cooperation networks for the purpose of clarifying the division of responsibilities between the various parties involved. In the Helsinki metropolitan area, for example, several sector-specific cooperation networks have been established, and the need for these networks was unanimously recognized in a workshop organised on 18 December 2017 by the Economic Development of the Helsinki City Council.⁶⁰

The debate has been mostly focused on what services irregularly staying migrants are entitled to, what scope of services is granted to them, for how long are they eligible to receive services that are intended to be temporary, and who is liable to pay for these services. In particular, reforms introduced to the division of duties between the Social Insurance Institution of Finland and municipalities regarding decision-making on social assistance and the payment of social assistance continues to cause debate in the context of irregularly staying migrants. In 2016, the prevailing view was that irregular stay could be kept under control if the public services offered to irregularly staying migrants would be restricted as much as possible. However, this was eventually deemed to be an unsustainable solution and the national guidelines were specified further to facilitate the provision of urgent services in accordance with the Constitution of Finland.⁶¹ The provision of services continues to cause debate, as cooperation structures and the consistency of policies and guidelines still create challenges as the phenomenon of prolonged irregular migration is relatively new in Finland. Challenges also arise from the fact that Finnish legislation on social and healthcare services does not recognize the customer group of irregularly staying migrants, which leaves quite a lot of room for interpretation. Indeed, decision-making concerning irregularly staying migrants has been characterized by regional differences, particularly in municipalities that have typically not had large numbers of people representing this customer segment⁶². In certain cases, smaller municipalities have even directed

⁵⁹ Consultation with the Ministry of the Interior, 30 September 2020

⁶⁰ Consultation with the Association of Finnish Local and Regional Authorities on 29 September 2020, consultation with the Ministry of Social Affairs and Health on 26 October 2020, City of Helsinki working group report. (2018). Paperittomiin henkilöihin liittyvät haasteet, palvelutarpeet ja toimenpiteet (Challenges, service needs and measures related to undocumented persons). p. 43

⁶¹ **Kuntainfo (information for municipalities):** https://stm.fi/documents/1271139/3899844/20170213_Kuntainfo_3_2017_+3ii17_verkkoon.pdf/8c83d052-e0a4-4e23-a32f-f792dcd1a908/20170213_Kuntainfo_3_2017_+3ii17_verkkoon.pdf Consultation with the Ministry of Social Affairs and Health, 26 October 2020

⁶² Consultation with the Ministry of the Interior, 30 September 2020, Jauhiainen, J., Kadd, K. & Jokela, J. (2018). Paperittomat Suomessa 2017 (Undocumented migrants in Finland in 2017) Turku: University of Turku p. 39–40, Consultation with the Ministry of Social Affairs and Health, 26 October 2020

people to access services provided by larger municipalities in which the services for irregularly staying migrants are better organized⁶³.

The Non-Discrimination Ombudsman has participated in the debate by submitting a report to the Parliament in 2018 indicating that the varied practices between municipalities have led to a problematic situation from the perspective of non-discrimination. The Ministry's guidelines concerning the services to be provided has not solved the problem. Instead, each municipality has had to independently determine the meaning of urgent social assistance and care in their municipality. In the absence of relevant legislation and clearer guidelines, individual social workers are forced to make decisions on the content of constitutional rights which is problematic. This means that the responsibility has been shifted from the national level to an individual's discretion, which is not appropriate and not conducive to the realization of non-discrimination.⁶⁴ The Association of Finnish Local and Regional Authorities, the Social Insurance Institution of Finland and the Ministry of Social Affairs and Health strive to address the aforementioned problems through cooperation, particularly with the aim of simplifying the practical implementation of the funding system for social and health services and the grounds for granting urgent social assistance. The Association of Finnish Local and Regional Authorities also continues to provide advice and training on this theme.⁶⁵

In response to the challenges that have been mentioned above, the Ministry of Social Affairs and Health has issued guidelines to municipalities on how Finnish legislation should be applied regarding irregularly staying migrants. The laws have not been significantly amended. Instead, support for their interpretation has been provided by the Ministry because the current legislation does not address irregularly staying migrants⁶⁶. In January 2018, the Ministry of Social Affairs and Health issued a decree on managing the costs of social services provided in urgent cases. The decree concerns the invoicing and payment of the costs, applying for compensation from the state, how such compensation is determined and paid, and other matters related to the management of the costs.⁶⁷ The Ministry of the Interior issued a new decree that increased the in-kind assistance for voluntarily returning migrants, as voluntary return is the political priority among the solutions to prevent irregular stay. In-kind assistance facilitates reintegration and consists of various supplies or services that make it easier to start a small business or find a place to study in the returning migrant's home country. The Ministry of the Interior had previously issued decrees that increased cash assistance, but as this was not observed to lead to the desired increase in returns, the aforementioned decree focused solely on increasing in-kind assistance. As in-kind assistance creates better conditions for sustainable returns and is valued at EUR 5,000 at its highest, a growing number of returning migrants have chosen that option. Nevertheless, the National Audit Office of Finland has indicated in their report that the financial incentives have not led to the desired increase in the number of people who seek to be included in the system.⁶⁸

The above-mentioned challenges have been noted in the Government Programme of 2019 of Prime Minister Sanna Marin. The objectives mentioned in the programme include, changing the healthcare services offered to irregularly staying migrants from urgent services to essential services, providing more flexible opportunities to secure a residence permit based on employment for asylum seekers who have received a negative decision, assessing the right of irregularly staying minors to participate in early childhood education and care, and the right to complete basic education⁶⁹. The Ministry of Social Affairs and Health already started its preliminary assessments related to expanding the provision of healthcare services to irregularly staying migrants in the autumn 2020⁷⁰.

⁶³ Consultation with the City of Vantaa, 9 October 2020

⁶⁴ The Non-Discrimination Ombudsman's report to the Parliament, 2018, p. 58: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kertomus/Documents/K_6+2018.pdf

⁶⁵ Consultation with the Association of Finnish Local and Regional Authorities, 29 September 2020, Consultation with the City of Vantaa, 9 October 2020, Consultation with the Ministry of Social Affairs and Health, 26 October 2020

⁶⁶ Consultation with the City of Vantaa, 9 October 2020

⁶⁷ <https://stm.fi/ajankohtaista/paatos?decisionId=0900908f80581fe5>

⁶⁸ Consultation with the Ministry of the Interior, 30 September 2020, National Audit Office of Finland report, p. 19: <https://www.vtv.fi/app/uploads/2019/02/11100657/VTV-Selvitys-2-2019-Vapaaehtoisen-re-entry-jarjestelma.pdf>, **Ministry of the Interior Decree on Assistance for Voluntary Return** (1278/2018) <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2018/20181278>

⁶⁹ Consultation with the Finnish Red Cross, 3 November 2020, **Programme of Prime Minister Sanna Marin's Government 2019:** https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161931/VN_2019_31.pdf?sequence=1&isAllowed=y pp. 151, 84, 169

⁷⁰ Consultation with the Ministry of Social Affairs and Health, 26 October 2020

6.1 The characteristics of the public debate regarding irregularly staying migrants

The public debate concerning irregularly staying migrants has been kept going by the media, non-governmental organisations, the church, the Non-Discrimination Ombudsman as well as politicians and individual citizens. The public debate on immigration became sharply polarized after 2015 but has since become slightly more moderate and changed its focus based on how the processes concerning those who applied for asylum in 2015 have progressed. The main voices in the debate have been those who have negative views regarding asylum and immigration and those who defend asylum seekers and migrants. The small popular movements that have emerged around groups focused on refugees and human rights have focused their criticisms on negative decisions that they consider to be unjust as well as the actions of the Police in removal situations, which force migrants who have received a negative decision to go underground. Criticisms have also been directed at the perceived inadequacy of health services, the variation in access to health services and the time limits set for emergency accommodation. For example, both a shadow report drafted by non-governmental organisations and intended for the UN regarding economic, social and education-related rights in Finland and a statement issued by the Finnish Red Cross in 2017 underscore the importance of ensuring the national availability of basic services. Accordingly, Prime Minister Sanna Marin's Government Programme published in 2019 includes the aim of expanding the health services offered to irregularly staying migrants from urgent services to essential services.⁷¹ The media has occasionally highlighted individuals who are considered to have been put in an inhumane situation due to decisions taken by the authorities. The examples have included individuals who have stayed in the country for a long time, studied for a profession, found employment and integrated into Finnish society and are subsequently subject to removal. The church has been active in appealing for more humane asylum and immigration policy and, in 2019, the Finnish Ecumenical Council issued guidelines on how to proceed when irregularly staying migrants turn to the church for assistance. Asylum policy is also addressed in the church's Government Programme objectives, which highlights the aim of assessing the overall impact on people's legal protection caused by amendments to asylum legislation and asylum procedures.⁷²

In a report to the Parliament delivered in 2018, the Non-Discrimination Ombudsman addressed changes made to the asylum seekers asylum process (restrictions to legal aid, changes to fee bases and the payment of interpreting expenses, reduced appeal periods and restrictions to reception services) and the degree to which these changes lead to vulnerable persons being excluded from services and becoming exposed to exploitation. In its section on asylum and refugee policy, the Government Programme of Prime Minister Sanna Marin published in 2019 addresses this issue by stating the aim of "*examining the combined impact on legal protection of the numerous separate amendments made to the Aliens Act and of practices of applying the Act*".

Those who have negative views of immigration criticize the fact that migrants who have received a negative decision do not leave the country in spite of being the subject of a final decision and having a supported opportunity to return. The means available to the Finnish Government to prevent irregular stay were again discussed in the media in October 2020. Politicians with critical views of immigration criticized the action plan for the prevention of illegal migration and residence being drafted by the Ministry of the Interior, which aims to identify sustainable solutions for the prevention of irregular stay. These aims are seen by the critics as being secondary, as they believe that increasing the use of detention and removal would best support internal security as well as the integrity of the asylum and immigration system. Minister of the Interior Maria Ohisalo underscored that the work currently under way is related to the broader question of how to prevent marginalization and the creation of a shadow society in situations where Finland has migrants who do not agree to return and who cannot be returned by the measures taken by the authorities. Minister Ohisalo emphasized that the situation is not advantageous to the individuals in question or to the Finnish society, which is why a solution must be sought. Prior to 2015, the number of long-term irregularly staying migrants in Finland was low. A new group that has emerged and, around whom much of the debate revol-

⁷¹ **TSS shadow report:** <https://ihmisoikeusliitto.fi/wp-content/uploads/2020/09/Taloudelliset-sosiaaliset-ja-sivistykselliset-oikeudet-Suomessa-varjoraportti-YKlle-4.pdf>, **Statement by the Finnish Red Cross:** https://www.punainenristi.fi/sites/frc2011.mearra.com/files/tiedostolataukset/valtuusto_paperittomat_kannanotto_17.11.2017.pdf, **The Non-Discrimination Ombudsman's report to the Parliament 2018:** https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kertomus/Documents/K_6+2018.pdf, **Programme of Prime Minister Sanna Marin's Government 2019:** https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161931/VN_2019_31.pdf?sequence=1&isAllowed=y, Consultation with the Ministry of the Interior 30.9.2020

⁷² Security from the church – guidelines for the provision of security by the church: <http://www.ekumenia.fi/turvaakirkosta/>, <https://evl.fi/plus/yhteiskunta-ja-kirkko/sosiaalietiikka/kirkon-hallitusohjelmatavoitteet-2019>

ves, consists of individuals who entered the country in 2015–2016 as asylum seekers and subsequently received a negative asylum decision. Of these, several thousand people are still in the country after receiving one or more negative decisions on their applications and/or appeals. However, most of these people have submitted a subsequent application, which regularizes their current residence in the country.

Consequently, there has been a new recognition in Finland of a situation where there are people residing in the country who do not have the right of residence and who do not want to leave the country through the voluntary return system, and return using the measures by the authorities is not possible.⁷³

In 2020 irregularly staying migrants have been subject to policy debate specifically due to the COVID-19 pandemic. In the spring of 2020, the Finnish Immigration Service recommended to the reception centres that, due to the COVID-19 situation, reception services for customers should not be discontinued before 31 August 2020 even if the customers' right to reception services had been terminated under normal circumstances. The recommendation concerned approximately 300 customers of reception services and its primary aim was to prevent the spread of COVID-19 in society.⁷⁴ Practical measures intended particularly for irregularly staying migrants due to the COVID-19 pandemic are listed in more detail in page 35.

⁷³ <https://www.iltalehti.fi/politiikka/a/67517fdd-aebb-4553-8f00-ffcaceddc6b6>, <https://www.suomenuutiset.fi/perussuomalaisen-nuorison-mielesta-ohituskaistat-kuuluvat-moottoriteille-ei-maahanmuuttoon-kielteisen-turvapaikkapaatoksen-saaneet-ulos-maasta/>, <https://www.suomenuutiset.fi/purra-laittomasti-maassa-oleskelevat-sailoon-ja-ulos-maasta-huomattavasti-edullisempaa-kuin-nykyinen-turvapaikkateatteri/>, <https://www.suomenuutiset.fi/junnilla-sisaministerio-valmisteleekin-keinoja-laittoman-maassaolon-laillistamiseksi/> (All of the above websites were cited on 28 October 2020, Consultation with the Ministry of the Interior, 30 September 2020)

⁷⁴ Consultation with the Ministry of the Interior, 30 September 2020

7. National policies and practices concerning social and health care services for irregularly staying migrants

This section discusses the rights of irregularly staying migrants to public services and who is responsible for the provision of services for them.

The table that starts on the next page provides a brief summary of the accommodation services, social services and health care services that irregularly staying migrants are entitled to in Finland. The table shows the parties responsible for service provision and whether access to the services is more restricted, equal or more extensive than for regular migrants and citizens. Finally, the question of whether other authorities are obligated to report irregularly staying migrants to the Police or the immigration authorities will be addressed. Irregularly staying migrants in Finland are not expected to cooperate on arranging their return before the provision of social and health care services. The justification for this is discussed in the section that follows the table.

Table 1: Rights and services available to long-term irregularly staying migrants who have been issued a return decision				
Type of service	Service provided? (Yes/No)	Is the provision of service mandatory or discretionary ?	Brief description Please consider for each type of services the long-term irregular migrants are entitled or have access to: i. Does this access stem from national law or practice? Does it stem from local (regional, municipal) rules or practice? ii. Which authorities are competent to provide access to services? Please indicate if access is provided by other entities (NGO, charities, private entities, etc) as service providers on behalf of the national or local authorities?	Please briefly assess and explain if the rights and access to services are more limited, same or more favourable than those of legal migrants or of nationals?
Accommodation				Less <input checked="" type="checkbox"/> Same <input checked="" type="checkbox"/> More <input type="checkbox"/>
Accommodation <i>If yes, please briefly describe</i>	Yes	Mandatory	i. The provision of urgent accommodation is based on national legislation. Emergency accommodation or temporary accommodation is provided for people who need urgent short-term assistance. ii. The municipality ensures that it has access to adequate resources to provide crisis accommodation in order to ensure the universal right to essential care. In Helsinki, for example, the council provides monetary assistance for emergency accommodation provided by non-governmental organizations and temporary accommodation is provided as an outsourced service.	The same right to urgent accommodation as regularly staying migrants.
Special accommodation facilities (i.e. shelter for victims of violence, children etc.) <i>If yes, please briefly describe</i>	Yes	Mandatory	i. The provision of special accommodation facilities is based on national legislation. ii. The primary responsibility for provision lies with municipalities. Non-governmental organisations and parishes may make their accommodation facilities available (less common) and shelters provide special accommodation to victims of family violence regardless of their residence status.	The same right to special accommodation as regularly staying migrants and citizens.

Other forms of accommodation or shelter or specialised centre	Yes	National Assistance System for Victims of Trafficking in Human Beings	<p>i. The provision of accommodation services for victims of trafficking is based on national legislation.</p> <p>ii. If an irregularly staying migrant has become a victim of trafficking in human beings, the National Assistance System for Victims of Trafficking in Human Beings helps the migrant and their family members obtain accommodation in a shelter or helps them improve the safety of their place of residence.</p>	The same right to the system as regularly staying migrants and citizens.
Healthcare				Less <input checked="" type="checkbox"/> Same <input type="checkbox"/> More <input type="checkbox"/>
Emergency healthcare <i>If yes please describe, as this notion can be understood in a large or restrictive way</i>	Yes	Mandatory	<p>i. National legislation stipulates that urgent health care must be provided to everyone residing in Finland.</p> <p>ii. The assessment of the need for services is made by health care professionals at local health centres. Irregularly staying migrants have the right to urgent medical care and specialized care at their own expense. However, if the person has no funds and the municipality is unable to collect the total cost of care in spite of attempting to do so, the municipality may claim compensation for the cost of care from the Social Insurance Institution of Finland.</p>	The right to urgent health care services at the customer's own expense.
Basic medical care <i>If yes, please briefly describe</i>	Yes	Discretionary	<p>i. Primary health care services are available, but the right to them is not subjective and the services are provided at the customer's own expense.</p> <p>ii. The municipality that provides the services decides whether primary health care services are provided to irregularly staying migrants. The production costs are payable in full. If they wish to do so, municipalities may provide broader health services to irregularly staying migrants. Political decisions of this nature have been made regarding, for example, broader health services for children and pregnant women as well as essential health services for undocumented adults with a broader scope than the urgent services defined in Section 50 of the Health Care Act.</p>	The right to primary health care is more limited than for regularly staying migrants and citizens.
Specialised care <i>If yes, please briefly describe</i>	Yes	Discretionary	<p>i. The provision of specialized care is based on national legislation.</p> <p>ii. Pursuant to Section 3 of the Act on Specialized Medical Care, municipalities and hospital districts shall see to it that irregularly staying migrants receive the necessary specialized medical care in urgent cases. However, the right to specialized medical care is not subjective. Instead, if a municipality has decided to provide essential/broad health care services, that decision also applies to specialized medical care.</p>	The right to specialized medical care is more limited than for regularly staying migrants and citizens.
Other healthcare services <i>If yes, please briefly describe</i>	Yes	Discretionary Organised on a volunteer basis	<p>i. The right to other health care services is not subjective.</p> <p>ii. The municipality that provides services decides what services are offered to irregularly staying migrants. However, the children of irregularly staying migrants have the same right to services under the Child Welfare Act as the children of asylum seekers.</p> <p>Global Clinic provides multidisciplinary assistance related to the health problems of irregularly staying migrants and health-related counselling in Helsinki, Turku, Joensuu, Oulu, Tampere and Lahti. The Finnish Association for Mental Health's SOS Crisis Centre offers short-term crisis counselling and guidance in crisis situations.</p>	The right to other health care services is more limited than for regularly staying migrants and citizens. Child welfare protection services are an exception to this.
Social assistance				Less <input checked="" type="checkbox"/> Same <input type="checkbox"/> More <input type="checkbox"/>

<p>Are long-term irregularly staying migrants entitled to receive social benefits?</p> <p><i>If yes, please briefly describe what these benefits are</i></p>	Yes	Mandatory	<p>i. National legislation requires that everyone residing in a given municipality shall have the right to receive urgent social services according to their individual needs in such a way as to not compromise their right to essential care and subsistence.</p> <p>ii. The established practice is that persons who do not have the legal right of residence are offered the essential care and subsistence stipulated by the Constitution of Finland. In practice, this refers to food, medicine and crisis accommodation as well as other essential assistance based on the assessment of a social services professional. Food or medicine can also be granted by the Social Insurance Institution of Finland in the form of basic social assistance during its opening hours. Emergency accommodation is always provided by the municipality. Pursuant to the Act on Social Assistance, social assistance can be granted to a person staying in the country regardless of their right of residence. However, the nature of a person's stay can influence the means-testing related to social assistance.</p>	The right to social welfare services is limited to urgent social services as well as essential care and subsistence, including emergency accommodation, food and other in-kind or financial support.
<p>Employment</p>				Less <input checked="" type="checkbox"/> Same <input type="checkbox"/> More <input type="checkbox"/>
<p>Are there circumstances in your MS where long-term irregularly staying migrants are entitled to access to the labour market?</p> <p><i>If yes, please describe any specific conditions attached to their employment.</i></p>	No		The employer must ensure that foreign employees have the required residence permit and the right to work. There are no circumstances in Finland that would allow the employment of irregularly staying migrants, as employment is contingent on a valid residence permit.	No access to the legal labour market in Finland.
<p>Education</p>				Less <input type="checkbox"/> Same <input checked="" type="checkbox"/> More <input type="checkbox"/>
<p>Do (long-term irregular migrant) children have access to compulsory education?</p> <p><i>If yes, please briefly describe access.</i></p>	Yes	Mandatory for basic education/ Discretionary for early childhood education and care	<p>i. In Finland, all children of mandatory school age have a legal right to free preschool and basic education regardless of their residence status.</p> <p>ii. Municipalities are responsible for the provision of schooling. In urgent cases and where otherwise required by the circumstances, a municipality is required to carry out an individual assessment of the means-tested provision of early childhood education and care for non-resident children. Early childhood education and care is part of the requirement stipulated by Section 19, Subsection 3 of the Constitution of Finland that the public authorities shall guarantee adequate social, health and medical services for everyone and promote the health of the population. Moreover, the public authorities shall support families and others responsible for providing for children so that they have the ability to ensure the wellbeing and personal development of the children. Accordingly, municipalities assess the need for means-tested early childhood education and care to ensure that the obligation stipulated by Section 19, Subsection 3 of the Constitution of Finland to provide the necessary support is observed.</p>	The same right to preschool and basic education as citizens and regularly staying migrants. Access to early Childhood education and care is more limited and depends on whether the child is deemed to have a need for the service. Section 19, Subsection 3 of the Constitution of Finland does not constitute a subjective right to early childhood education and care, which is why the municipal authorities must carry out an assessment of needs based on the overall situation.

⁶⁴ Please consider the definition of 'core benefits' as included in the Qualification and Long-Term Residents Directives which is understood as covering – as a minimum – income support, assistance in the case of illness, or pregnancy, and parental assistance.

<p>Are adult long-term irregularly staying migrants entitled to participate in educational programmes and/or professional training?</p> <p><i>If yes, what types of education and under which conditions?</i></p>	Yes	Discretionary	<p>For upper secondary education and vocational education, there are no specific legal provisions regarding the requirement for a residence permit. However, admission to education at these levels is contingent on the applicant demonstrating that they have the prerequisite qualifications to complete the studies in question as well as adequate Finnish or Swedish language proficiency. Immigrants are offered preparatory upper secondary education, but access thereto is contingent on holding a valid residence permit. In practice, the access to upper secondary education for an irregularly staying migrant may be contingent on preparatory schooling, which they do not have the right to access due to their irregular status and which thereby precludes them from access to upper secondary education. Apprenticeship training is not accessible to irregularly staying migrants because fulfilling the conditions pertaining to the right to employment is a precondition for apprenticeship training.</p>	<p>Access to upper secondary education and vocational education is the same as for regularly staying migrants, but admission is contingent on the applicant having the prerequisite qualifications to complete the studies in question as well as adequate Finnish or Swedish language proficiency.</p> <p>Admission to apprenticeship training is not possible.</p>
<p>Legal aid or assistance</p>				<p>Less <input type="checkbox"/> Same <input checked="" type="checkbox"/> More <input type="checkbox"/></p>
<p>Do long-term irregular migrants have access to legal aid or assistance type of services?</p> <p><i>If yes, please briefly enumerate and explain</i></p>	Yes	Mandatory	<p>Free legal aid is accessible via Public Legal Aid Offices. Legal counselling is also available from non-governmental organisations and, depending on the person's competence, in connection with social services.</p>	<p>The same right to Public Legal Aid Office services as citizens and regular migrants.</p>
<p>Other?</p>				<p>Less <input type="checkbox"/> Same <input checked="" type="checkbox"/> More <input type="checkbox"/></p>
<p>Are any other rights relevant to mention here? Please describe</p>	Yes	Mandatory	<p>Municipalities are responsible for the provision of targeted youth work that is intended to reach young people who need support and to help them access services and other support that promote their growth, independence, participation in society, life management and access to education and/or the labour market. At the local level, municipalities are also responsible for providing sport opportunities for various population groups.</p>	<p>In basic youth work, determining the regularity of a person's stay in the country is not necessary, which means that irregularly staying migrants are in the same position as regularly staying migrants and citizens. They also have the same right to sport services provided by municipalities.</p>

As the table shows, irregularly staying migrants are entitled to urgent social and health care services, crisis accommodation and legal aid provided by public legal aid offices, social workers and non-governmental organisations. Irregularly staying children are entitled to participate in basic education, but the provision of early childhood education and care is discretionary. Adults are entitled to participate in upper secondary education and vocational education, but admission is contingent on the applicant having the prerequisite qualifications to complete the studies in question as well as adequate Finnish or Swedish language proficiency. Admission to apprenticeship training is not possible, as this requires the right to employment, which is granted in connection with the issuance of a residence permit. This naturally means that irregularly staying migrants do not have access to the legal job market in Finland. Although irregularly staying migrants' right to the services listed in the table is subject to public debate at times, it should be noted that access to services is restricted to urgent services. In Finland, people are not left untreated due to irregular residence status, but they are legally only entitled to urgent services. This means that more comprehensive services are available, but irregularly staying migrants must pay for their costs themselves. If a person is unable to cover the costs, the municipality will seek compensation from the Social Insurance Institution of Finland. The impression of a group that purposefully takes advantage of the Finnish system of social and health care services is artificial and, in many cases, emerges from a populist debate in the media and the political arena.

The City of Helsinki has found that the process of seeking access to social and health care services is effective for irregularly staying migrants. However, it is difficult to estimate the number of people who need care but do not seek it because they are not aware of their rights. In Finland, social and health care authorities and the Social Insurance Institution of Finland, which grants social security benefits, have the right to ascertain the residence status of everyone who applies to become a customer in order to determine whether the customer is within the sphere of reception services, or only within the sphere of municipal urgent services. This is the only reason the residence status of a person is checked before providing services. Urgent social and health care services are provided to everyone who needs them regardless of their residence status.⁷⁵

Irregularly staying migrants are not required to cooperate with authorities on their return process before being granted social and health care services. At most, a customer can be directed to the assisted voluntary return system, but the customer has the right to access urgent services provided by the municipality in spite of choosing to stay in Finland irregularly. Professionals in social services and health care cannot force customers to leave the country, as that task is assigned to the police authorities.⁷⁶

Irregularly staying migrants can seek access to social and health care services without having to fear that they will be reported to the Police or the immigration authorities. Social and health care authorities and the Social Insurance Institution of Finland cannot, on their own initiative, notify the Police or the Finnish Immigration Service of an irregularly staying migrant seeking social or health care services. This is based on the legislation governing the right to privacy of customers and patients in social and health care services and the requirement for confidentiality in the work of professionals in these fields⁷⁶. Doctors are also subject to ethical guidelines that prohibit the unequal treatment of patients based on their residence status⁷⁸. The obligation to maintain confidentiality is also included in the Basic Education Act and thereby⁷⁹ applies to teaching staff and school health care personnel, who do not have the right to inform the Police or the immigration authorities of an irregularly staying child or family. In the event that the Finnish Immigration Service or the Police require information on whether a person has been granted social security benefits in order to carry out their duties, they need to issue a written information request.⁸⁰

⁷⁵ Consultation with the City of Hämeenlinna, 1 October 2020, Consultation with the City of Espoo, 29 September 2020, Consultation with the City of Pori, 6 October 2020, Consultation with the Immigration Unit of the City of Helsinki, 26 October 2020, **Kuntainfo:** https://valtioneuvosto.fi/documents/1271139/3899844/Kuntainfo_2-2017_verkkoon.pdf/2a98f528-8e34-42c9-91ca-070a3c0d5e40/Kuntainfo_2-2017_verkkoon.pdf

⁷⁶ Consultation with the City of Hämeenlinna, 1 October 2020

⁷⁷ Kalliomaa-Puha, L., Tuovinen, A. (2017). Sosiaaliturvan rajoilla - Kirjoituksia kansainvälisestä sosiaalioikeudesta ("On the edges of social security – articles on international social law"). Helsinki: Social Insurance Institution of Finland. p. 245, **Legislation applicable to confidential customer and patient data in social and health services:** Act on the Status and Rights of Patients (785/1992), Act on the Status and Rights of Social Welfare Clients (812/2000) in Section 18.4, the right to receive confidential information from other public authorities in Section 20.1, and the Act on the Openness of Government Activities (621/1999), in Section 23.

⁷⁸ <https://www.laakariliitto.fi/laakarintietopankki/kuinka-toimin-laakarina/pakolaiset/>

⁷⁹ Basic Education Act (628/1998), Section 40

⁸⁰ <https://minedu.fi/laittomasti-maassa-oleskelevien-sivistyspalvelut>, Constitution of Finland, Section 10, Subsection 1, www.paperittomat.fi

7.1 Did any change happen in relation to access of long-term irregular migrants to social services as described above, as consequence of measures taken in response to the COVID-19 pandemic?

COVID-19 has increased the challenges associated with irregularly staying migrants seeking access to services but several attempts have been made to ease the situation of the aforementioned group. The changes that have taken place were implemented in order to control the further spread of the pandemic. The intention was not to elevate the right of irregularly staying migrants to basic social and healthcare services. The pandemic is presumed to have particularly made it more difficult to access minimum-level services due to the reduced appointment times of the parties that provide assistance. It has also been observed amongst customers that COVID-19 has created general uncertainty regarding whether it is safe to seek access to services, which is why attempts have been made to provide social services via multiple channels.⁸¹ The Finnish response to the challenges created by COVID-19 in the context of irregularly staying migrants includes the following measures:

1. **Information on COVID-19 was produced in various languages** with the aim of having the information reach people who are unable to communicate in Finnish, English or Swedish. Masks, instructions and updates have been distributed in meetings with social services in the customers' languages.⁸²
2. **A recommendation was issued to reception centres** not to terminate the provision of reception services before 31 August 2020 in accordance with the recommendation of the Finnish Immigration Service.⁸³
3. **The provision of temporary accommodation and food assistance was made as safe as possible** and cooperation between accommodation providers and cities has been developed bilaterally (quarantine, isolation, referral to testing). In Helsinki, for example, all customers were phoned in the spring to provide COVID-19 guidance and assess their accommodation situation. In some cities, overnight emergency accommodation was changed to around-the-clock accommodation due to COVID-19 to prevent people from having to be outdoors during the day.⁸⁴
4. **New internal guidelines were produced**, for example, for epidemic units, emergency accommodation providers and emergency services, drawing attention to issues pertaining to quarantine arrangements, reachability and the transfer of information concerning people who are not in the population register. The guidelines represent a response to the challenges brought about by COVID-19 as well as the increasing customer volumes of municipal services caused by the termination of reception centre services that were previously extended on a temporary basis.⁸⁵
5. **The Finnish Government's proposal for temporary epidemic support was approved**, with people who received basic social assistance during the spring being eligible for the supplementary support (EUR 75/month/person). Irregularly staying migrants are entitled to the supplementary support if they have received basic social assistance from the Social Insurance Institution of Finland. However, in practice, most irregularly staying migrants have been referred by the Social Insurance Institution of Finland to municipal social services, which means they are not eligible for the supplementary epidemic support⁸⁶.
6. **The Ministry of Social Affairs and Health issued Kuntainfo guidelines for municipalities**, recommending that, due to COVID-19 being a generally hazardous infectious disease, examinations, treatment, related prescription medicines and the isolation of persons who are taken ill or suspected to have contracted the illness should all be services that are free of charge, even to persons who do not have a municipality of residence. In practice, this means that irregularly staying migrants would be in an equal position to municipal residents with regard to COVID-19 testing and treatment. This recommendation was necessary because, according to the Social Insurance Institution of Finland, the services in question

⁸¹ Consultation with the Refugee Advice Centre, 7 October 2020

⁸² Consultation with the Immigration Unit of the City of Helsinki, 26 October 2020

⁸³ Finnish Immigration Service

⁸⁴ Consultation with the Immigration Unit of the City of Helsinki, 26 October 2020

⁸⁵ Consultation with the City of Hämeenlinna, 1 October 2020, Consultation with the cities in the Helsinki metropolitan area

⁸⁶ Ministry of Social Affairs and Health press release 161/2020: <https://stm.fi/-/hallitus-esittaa-valiakaista-epidemiakorvausta-perustoimeentulotuen-asiakkaille>, Consultation with the Finnish Red Cross, 3 November 2020

have been paid services for persons without a municipality of residence and persons without a certificate of the right to treatment pursuant to Section 24 of the Government Decree on Customer Fees for Social Welfare and Health Care Services (912/1992). It should be noted that the purpose of the recommendation issued by the Ministry of Social Affairs and Health is not to expand the rights of persons without a municipality of residence to include extensive health care services but, rather, the aim is to provide the aforementioned services to prevent the broad spread of the epidemic.⁸⁷

⁸⁷ Consultation with the Association of Finnish Local and Regional Authorities, 29 September 2020, Consultation with the Immigration Unit of the City of Helsinki, 26 October 2020, Consultation with the Ministry of Social Affairs and Health, 26 October 2020, Consultation with the City of Hämeenlinna, 1 October 2020, Consultation with the Finnish Red Cross, 3 November 2020, **Ministry of Social Affairs and Health Kuntainfo** 8/2020: file:///M:/FI%20Kuntainfo%208_2020,%20Kotikunnattomat%20suositus.pdf, **Government Decree on Customer Fees for Social Welfare and Health Care Service 912/1992, Section 24**: *Customers who do not reside in Finland may be subject to a fee that is at most equal to the cost of service provision, unless an international agreement that is binding on Finland stipulates otherwise.*

8. Who is responsible for helping irregularly staying migrants reach public social and health care services?

In major cities, the responsibility for social services and health care for irregularly staying migrants has been allocated to teams specializing in immigration, as they have special expertise on issues related to the service needs of this customer group. In addition to the immigration teams, the employees of the Assisted voluntary return project will assist individuals in connection with the project who need services. The project workers will take that individual's overall situation regarding urgent health and social services into account and direct the individual to the relevant services if they are available. In Finland, the Assisted voluntary return project is managed cooperatively by the IOM and the Finnish Immigration Service⁸⁸. The project aims to enhance the use of the return option through return counselling and communication. This means that the Finnish Immigration Service's and **the project's actual tasks do not include directing people to services**, as their main focus is on arranging returns.⁸⁹

The Finnish Red Cross is another relevant actor as it helps through its national programme by offering guidance, counselling and support at the local level for irregularly staying migrants. It equally coordinates a national network for irregularly staying migrants as well as a working group focused on irregularly staying migrants in the Helsinki metropolitan area. Non-governmental organisations, parishes and day centres have equally provided significant assistance in the context of irregularly staying migrants by complementing the urgent services provided by municipalities. As irregularly staying migrants are mostly located in the Helsinki metropolitan area, NGOs focus their activities in this region, where they have organized day centre activities, food assistance, health care services, accommodation services and implemented various projects to help customers access the public services they need. NGOs have also carried out projects to provide training for those who encounter irregularly staying migrants in their work. In smaller municipalities and towns, the scope of these activities is smaller, and there are discussions about whether a service model that corresponds to the day centre activities organized in the Helsinki metropolitan area is necessary, for example.⁹⁰

The below list of NGOs and their services in the Helsinki region provide an overview of the scope of the services provided:

HEALTH CARE AND PSYCHOSOCIAL SUPPORT: **Global Clinic** provides a narrow range of primary health care services. Hivpoint provides HIV testing. **Finnish Psychologists for Social Responsibility and the SOS Crisis Centre of the Finnish Association for Mental Health** provide discussion-based assistance on mental health issues. Psychosocial support is also available from the day centres maintained by NGOs.

SECURITY: **Monika Multicultural Women's Association** provides services to women of immigrant backgrounds who have experienced violence and their children at the Monika crisis centre and the Mona shelter. Victim Support Finland improves the position of crime victims, their family members and witnesses of crimes by providing low-threshold support and counselling services. Victim Support Finland also provides national special support services to victims of trafficking in human beings and related crimes. It is also important that customers can access the service with interpretation into their native language if necessary. Pro-tukipiste provides counselling, crisis assistance and low-threshold health services particularly to people who work in the sex trade and erotic services as well as victims of trafficking in human beings.

COUNSELLING: **The Mosaiikki support centre run by Sininauhasäätiö, the Finnish Red Cross and the Lutheran Church in Helsinki** provides guidance, support and counselling.

⁸⁸ <https://finland.iom.int/avrr-finland>

⁸⁹ Consultation with the RETU – voluntary return as an option project, 22 September 2020

⁹⁰ Consultation with the City of Hämeenlinna, 1 October 2020, Consultation with the City of Pori, 6 October 2020, Consultation with the City of Espoo, 29 September 2020, Consultation with Turun Valkonauha ry, 8 October 2020, Consultation with the Finnish Red Cross, 3 November 2020 Consultation with Victim Support Finland, 7 October 2020, URMI city analysis III: http://urmi.fi/wp-content/uploads/2018/02/URMI_kaupunkianalyysi_3.pdf

The Helsinki Deaconess Institute has distributed information to irregularly staying migrants using an approach that combines field work and counselling. The Deaconess Institute's Turvattomat (Unprotected) project and Suojattomat (Vulnerable) project have both generated information on irregularly staying migrants and the measures necessary for responding to their needs for support and provided assistance to irregularly staying migrants to help them access services. **The Refugee Advice Centre** provides free legal counselling. Social services are provided by the Finnish Red Cross, Caritas Finland, Free Movement and Sininauhasäätiö.

DAY CENTRE ACTIVITIES: **Hirundo day centre, the Helsinki Deaconess Institute's Al Amal day centre and the Finnish Red Cross' Mosaiikki support centre** provide day centre activities that include counselling and psychosocial support as well as facilities for showering and doing laundry. In addition, parishes provide emergency accommodation, clothing, food and psychological support.⁹¹

8.1 Case examples of the challenges faced by irregularly staying migrants with regard to access to social and health care services

The case examples below illustrate measures taken at the central, regional and local levels to help irregularly staying migrants access public services. Reading the cases provides a more detailed understanding of the circumstances that the various parties involved must consider in order for irregularly staying migrants to be provided the services they are entitled to. The cases also shed light on the challenges faced by irregularly staying migrants in Finland due to the fact that the Finnish legislation does not directly recognize them and comprehensive multi-party service systems have not been established for them throughout Finland.

*The examples below have been provided by various municipalities and they refer to irregularly staying migrants as **illegally staying migrants or undocumented migrants**. While these are established terms in daily language, efforts have been made to discontinue their use at the EU level by using the term irregularly staying migrants.*

Case 1: A customer contacts the service counselling point of the reception service for refugees (which provides social welfare services for irregularly staying migrants) and, on each visit, indicates that they suffer from migraine headaches. The service refers the customer to an appointment with a nurse. Migraine medication is arranged for the customer by the nurse, but the customer also has an appointment with a doctor who determines that the customer needs glasses due to an eye condition. The doctor creates a referral to an optician. From the health services, the customer is referred back to the service counselling point of the reception service for refugees, which then forwards the customer's documents to a social worker. The social worker meets with the customer and issues an income support decision for the prescription medication and an eye examination by an optician. The customer leaves with a promissory note for the prescription medicine. The municipality has an agreement with a nearby pharmacy, where the customer can be identified using the prescription in accordance with the guidelines of the Association of Finnish Pharmacies and the decision issued to the customer by social services. The customer subsequently visits an optician after the social worker has submitted a payment order to the optician against the invoice that will be incurred by the municipality for the glasses and the eye examination. While no physical money is moved during this process, the customer's care can only be arranged in a much more complex manner than for a person who resides in the municipality regularly and who has a Finnish personal ID code and the necessary identification documents.⁹²

Case 2: A social worker at the Women's Hospital contacts the service point for undocumented migrants. An undocumented migrant past mid-term pregnancy is brought to the hospital's emergency ward. The

⁹¹ City of Helsinki working group report. (2018). Paperittomiin henkilöihin liittyvät haasteet, palvelutarpeet ja toimenpiteet (Challenges, service needs and measures related to undocumented persons). p. 19, 54, 55

⁹² Case 1 was presented by the City of Hämeenlinna on 1 October 2020

woman has slept outdoors and her physical condition has deteriorated rapidly. The woman has no funds and no contact with maternity and child health clinics. Her in-patient treatment is about to end and she has an obvious need for social services. She has no pending residence permit process and the father of the child is presumed to be a Finnish citizen. A meeting with the customer is arranged in the hospital before she is discharged to initiate the process of assessing her need for services. She is provided with immediate accommodation in temporary housing and maternity and child health clinic services are arranged without delay. Her access to food is secured by providing last-resort support. As the mother's psychological condition is poor, the meeting with her is also attended by a representative of services for families with children, which leads to her becoming a customer of non-institutional child welfare services. As her need for services develops, the necessary conditions for the child's arrival are ensured (clothing, essential supplies, essential family work support after the child is born). When the child is born, the process of determining the father is initiated (DNA testing) and the child supervisor prepares agreements regarding the child's guardianship and support. The child is subsequently granted Finnish citizenship on the grounds of her father's background. A residence permit application is filed for the mother on the grounds of being the guardian of a Finnish citizen.⁹³

Case 3: The customer family comes to the refugee reception advisory desk. They present a letter concerning a decision on reception services, which makes it possible to identify them via the UMA system for the provision of services. The father of the family is in a wheelchair. The customer family has travelled 300 kilometres to come to our municipality and they have no place to go. The family includes a two-year old girl and a mother in late pregnancy. Emergency accommodation is urgently arranged for the family via a public lessor. They can be accommodated in the apartment for a maximum of two weeks. During the two-week period, their situation will be evaluated, a service need assessment will be carried out and they are provided assistance to submit a residence permit application at the police station. A statement is issued for the family for the residence permit process. The family has three prior negative residence permit decisions and one Supreme Administrative Court decision regarding their case. They are stuck in a spiral of reception services provided by the municipality and the reception centre.⁹⁴

Case 4: A low-threshold day centre operated by an NGO requests a meeting with a social worker at the request of a new customer. Based on the preliminary information provided, there is reason to believe that, in addition to an assessment of service needs, an assessment of (health care) treatment needs is also necessary. Right from the start, the assessment is participated in by social services and health care services and a psychiatric nurse, and soon after, a psychiatrist, because it is evident that the customer requires involuntary psychiatric treatment. The customer is referred to inpatient treatment in specialized medical care, where the situation is stabilized sufficiently to have continued treatment arranged by an outpatient psychiatric clinic. A responsible social worker from services for undocumented migrants is also involved in the process. The customer is diagnosed as having a psychiatric illness that requires treatment, based on which the customer applies for asylum (on compassionate grounds). The services are transferred to the reception system.

8.2 The relevance of irregular residence status when using services provided by non-governmental organizations

In the activities of NGOs, residence status does not determine whether assistance and counselling are offered, as these services are also provided to anonymous customers. While counselling activities may require an assessment of the customer's residence status, NGOs have no obligation to report irregularly staying persons to the immigration authorities, as the obligation to observe secrecy is incorporated into their operating principles. For example, Victim Support Finland does not collect statistics on its customers' residence permit status, the services may be accessed anonymously and initiating a criminal investigation process is not necessary for accessing services⁹⁵. In Finland, public and private operators are not allowed to report irregularly staying migrants. As previously mentioned, in public social services, residence status may be ve-

⁹³ Case 2 was presented by the Immigration Unit of the City of Helsinki on 26 October 2020

⁹⁴ Case 3 was presented by the City of Hämeenlinna 1 October 2020

⁹⁵ Case 4 was presented by the Immigration Unit of the City of Helsinki on 26 October 2020

⁹⁶ Consultation with Victim Support Finland, 7 October 2020, Consultation with the Finnish Red Cross, 3 November 2020

rified to determine which public authority is responsible. In the previously mentioned public services, there is a “firewall” and it is based on the obligation to observe secrecy as described above.⁹⁷

Even though a “firewall” actualizes in the context of social and health care services, irregularly staying migrants do not have the opportunity to report a criminal offence without the information on their residence status becoming known during the process. If an irregularly staying migrant contacts the police to report a crime, as a rule, their case is processed before removal. As a victim of a crime or human trafficking, they are in an equal position to other citizens⁹⁸. However, the operations of the Police are subject to their legal obligation to identify irregularly staying migrants and execute effective removal, which is why the fear of removal may result in irregularly staying migrants choosing not to report crimes.

NGOs emphasize that irregularly staying migrants should have a way to report their becoming a victim of a crime without having to reveal their residence status. In a statement concerning the preventive strategy of the Police for 2018–2023, Victim Support Finland was in favour of integrating a firewall system into the operating structures of the Police. In their view, the Police should prepare an assessment in which the strategic objectives of their preventive activities are extended to also include irregularly staying migrants. As one example, Victim Support Finland highlighted low-threshold consultation opportunities for irregularly staying migrants who are uncertain about reporting a criminal offence but nevertheless wish to consult the Police.⁹⁹ Currently, only victims of trafficking in human beings can report crimes without the threat of removal. The National Assistance System for Victims of Trafficking in Human Beings helps victims of human trafficking regardless of their residence permit status by providing social and health care services, support person services, accommodation services, financial support and legal aid.¹⁰⁰ However, the Immigration Unit of the City of Helsinki emphasizes that if a person becomes a victim of human trafficking abroad and a criminal investigation is not initiated in Finland, the services provided to the victim will soon end and the outcome may ultimately be removal from the country¹⁰¹.

⁹⁷ Consultation with the Immigration Unit of the City of Helsinki, 26 October 2020, Consultation with the Finnish Red Cross, 3 November 2020

⁹⁸ City of Helsinki working group report. (2018). Paperittomiin henkilöihin liittyvät haasteet, palvelutarpeet ja toimenpiteet (Challenges, service needs and measures related to undocumented persons). p. 41

⁹⁹ <https://www.riku.fi/lausunto-poliisin-ennalta-estavan-toiminnan-strategiasta-2018-2023/>

¹⁰⁰ http://www.ihmiskauppa.fi/hae_apua/auttamisjarjestelman_tarjoama_apu, Consultation with Turun Valkonauha ry, 8 October 2020

¹⁰¹ Consultation with the Immigration Unit of the City of Helsinki, 26 October 2020

9. Cooperation between central, regional and local authorities and policies concerning irregularly staying migrants

This section addresses how national policies aimed at preventing irregular migration are implemented at the national level. The focus is on legislative or administrative measures intended to assist the authorities at the local level to promote the political objectives of the central administration. Evaluating the cooperation mechanisms established by public authorities at different levels reveals what the practical response to this phenomenon has been. There are channels of deliberation between the central administration and local administration in Finland. For example, the Ministry of the Interior organized a workshop in 2020 with representatives of the largest municipalities in Finland to discuss solutions and new practices around the theme of irregular stay. Municipal authorities that encounter irregularly staying migrants have also supported and consulted each other across municipal boundaries to establish effective practices. In the Helsinki metropolitan area, for example, a network of those who work with customers has been established and meets regularly.¹⁰²

In addition to the information exchange channels mentioned above, efforts have also been made to prevent and manage irregular stay through action plans focused on the monitoring and supervision of the phenomenon, the exchange of information between the authorities as well as various policies and guidelines. Continuous cooperation between the authorities has been used to share information on the various aspects of the phenomenon as well as proven practices to mitigate it. These proven practices will be discussed at the end of this section.

THE MINISTRY OF THE INTERIOR'S ACTION PLAN AND THE POLICE'S ACTION PLAN

On 28 September 2016, the ministerial working group on migration approved the drafting of an action plan for the prevention and management of irregular stay. The action plan consists of actions between various ministries and it was implemented in 2017. The ministerial working group also assigned the National Police Board to draft a corresponding action plan for 2017–2020. The key actions outlined in the Ministry of the Interior's plan are related to the collection of up-to-date information, enhancing monitoring, ensuring returns, the assessment of services and benefits and implementing the necessary legislative changes. These actions are aimed at the active monitoring, prevention and management of irregular stay throughout the country.¹⁰³

Another relevant action plan aimed at monitoring the phenomenon of prolonged irregular stay is the above-mentioned Police's Action Plan for the Prevention of Illegal Entry and Stay for 2017-2020. The action plan underscores the importance of cross-sectoral cooperation to prevent irregular stay. The plan includes 25 action recommendations for various public authorities to help maintain internal security in spite of changes in the immigration situation. The key recommendations include ensuring the exchange of information between different authorities, the effectiveness of removal decisions and increasing the monitoring of foreign nationals inside the country to reflect the new situation. The cross-sectoral working group on combating irregular entry is highlighted as an example of surveying irregular stay on a collaborative basis throughout the country and producing up-to-date information on this phenomenon in the form of evaluation reports.¹⁰⁴

GUIDANCE PROVIDED BY THE MINISTRY OF SOCIAL AFFAIRS AND HEALTH AND THE ASSOCIATION OF FINNISH LOCAL REGIONAL AUTHORITY

The Kuntainfo information for municipalities drafted by the Ministry of Social Affairs and Health in 2017 provides instructions to municipalities regarding the provision of social welfare and health care services and offers clarification on what financial support municipalities are eligible to receive from the state for providing

¹⁰² Consultation with the Ministry of the Interior, 25 September 2020, Consultation with the Immigration Unit of the City of Helsinki, 26 October 2020

¹⁰³ **Ministry of the Interior action plan 2016:** <https://valtioneuvosto.fi/documents/10616/1266558/TpsuunnitelmaLAMA.pdf/c5b16a1b-8418-4fe0-a3ba-3fe3663ef67f/TpsuunnitelmaLAMA.pdf>

¹⁰⁴ https://www.poliisi.fi/tietoa_poliisista/julkaisut/julkaisu/laittoman_maahantulon_ja_maassa_oleskelun_vastainen_toimintaohjelma_2017-2020?docID=58035

services. Nevertheless, Finnish municipalities have perceived the guidelines regarding the funding principles of urgent services to be poorly defined and inadequate. In addition, the lack of a foundation of norms related to this growing social phenomenon makes the work of the authorities more difficult with regard to providing assistance to irregularly staying migrants, especially in the context of social welfare and health care services.¹⁰⁵ The Association of Finnish Local and Regional Authorities has organised meetings and advisory services related to irregularly staying migrants to support municipal operators in managing this difficult phenomenon. However, the Association of Finnish Local and Regional Authorities has noted that the ministry-level guidelines are conflicting, the legislation remains deficient, the case law is conflicting and the compensation system for service provision is incomplete, rife with bureaucracy and not adequately in line with the actual needs.¹⁰⁶ The Ministry of Social Affairs and Health has taken these ambiguities into account and is considering updating and expanding the Kuntainfo guidelines. The revised guidelines would also address other challenges besides those that have emerged in social welfare and health care services, thereby providing more comprehensive guidance to service providers that encounter irregularly staying migrants.¹⁰⁷

HORIZONTAL COOPERATION

The municipalities in the Helsinki metropolitan area – where the number of irregularly staying migrants is the highest – have been the most active in establishing local and regional cooperation networks. With the national legislation being deficient, particularly with regard to social welfare and health care services for irregularly staying migrants, the municipalities in the Helsinki metropolitan area have laid out the path for smaller municipalities that do not have clear operating models for responding to the needs of this customer segment¹⁰⁸. The Refugee Advice Centre has expressed significant concern about the ability of irregularly staying migrants to access even the minimum services they are legally entitled to due to the regional variation in service provision¹⁰⁹. Municipalities have also noted that horizontal cooperation is particularly important. For example, a cross-sectoral working group established in Helsinki has assessed the service needs of irregularly staying migrants through structural social work and social reporting, established cooperation structures and produced a presentation on the City of Helsinki's harmonized policies on responding to the needs of irregularly staying migrants. The report was completed in February 2018.

There are similar centralized activities in Vantaa and Espoo. The cooperation networks established in the Immigration Unit consist of the Helsinki metropolitan area's municipalities, NGOs and representatives of the city's various departments. The aims of these networks have included establishing an overall picture of irregularly staying migrants and making coordinated use of collected information to create various operational models and monitoring models. The work carried out by the cooperation networks has led to the Helsinki metropolitan area having the most comprehensive services for irregularly staying migrants in Finland¹¹⁰.

Networks of immigration specialists have also been established in smaller municipalities in Finland, which have subsequently created local (intra-city policies concerning health care and social services) and regional (representatives of municipalities, NGOs, the Finnish Red Cross and parishes) core networks. The regional networks update the status concerning irregularly staying migrants from the perspectives of various municipal sectors and develop cooperation structures by engaging representatives of the national administration, where necessary, to participate in discussions on proven practices and the development needs associated with cooperation models¹¹¹.

¹⁰⁵ Consultation with the City of Hämeenlinna, 1 October 2020, Consultation with the City of Pori, 6 October 2020, Consultation with the Ministry of the Interior, 30 September 2020, Kalliomaa-Puha, L. & Tuovinen, A. (2017). *Sosiaaliturvan rajoilla - Kirjoituksia kansainvälisestä sosiaalioikeudesta* ("On the edges of social security – articles on international social law"). Helsinki: Social Insurance Institution of Finland. p. 228–231

¹⁰⁶ Consultation with the City of Vantaa, 9 October 2020, Consultation with the Association of Finnish Local and Regional Authorities, 29 September 2020

¹⁰⁷ Consultation with the Ministry of Social Affairs and Health, 26 October 2020

¹⁰⁸ Hyppönen, P. & Lindroos, M., (2020). *Paperittomien sosiaalipalvelut Helsingissä* (social services for undocumented migrants in Helsinki). Helsinki: Immigration Unit of the City of Helsinki's Department of Social Services and Health Care. p. 35, Consultation with the Ministry of Social Affairs and Health, 26 October 2020

¹⁰⁹ Consultation with the Refugee Advice Centre, 7 October 2020

¹¹⁰ City of Helsinki working group (2018). *Paperittomiin henkilöihin liittyvät haasteet, palvelutarpeet ja toimenpiteet* (Challenges, service needs and measures related to undocumented persons) p. 3–4, 35, 46, Social Welfare Act Sections 7–10 (1301/2014), Hyppönen, P. & Lindroos, M., (2020). *Paperittomien sosiaalipalvelut Helsingissä* (social services for undocumented migrants in Helsinki). Helsinki: Immigration Unit of the City of Helsinki's Department of Social Services and Health Care. p. 3–5, Consultation with the Ministry of Social Affairs and Health, 26 October 2020

¹¹¹ Consultation with the City of Pori, 6 October 2020, Consultation with the City of Hämeenlinna, 1 October 2020, Consultation with the Association of Finnish Local and Regional Authorities, 29 September 2020

9.1 An example of a successful service model: Centralized service model and low-threshold drop-in services created by the City of Helsinki's Immigration Unit

A national-level service system concerning irregularly staying migrants has not been created in Finland. In practice, municipalities – as mentioned above – operate in accordance with the guidelines issued by government ministries and the Association of Finnish Local and Regional Authorities to establish structures of their own for service provision. The lack of a coherent service system has resulted in significant regional variation in the availability of services. As municipalities engage in continuous cooperation with the central administration there is awareness of the ongoing regional variations taking place in Finland. Below is a description of a service model created and used by the City of Helsinki's Immigration Unit, which has been found to be an effective approach for providing various low-threshold services for irregularly staying migrants. The service model used in Helsinki is highlighted here due to it being the most comprehensive service system in Finland that has been created specifically to address the needs of irregularly staying migrants.

The centralized service model has attracted the interest of the departments responsible for immigrant services in several municipalities, and they have visited Helsinki to study the applicability of the model in their respective structures. Helsinki has also offered consultation across municipal boundaries on the provision of social services for irregularly staying migrants. It should be noted that, in Helsinki, the organization of health care and social services and the creation of the new centralized service model are political decisions that set an example for Finland as a whole on proven practices in a situation where national legislation and guidelines are inadequate. The Immigration Unit of the City of Helsinki has underscored the significance of multi-sectoral professional networks, which have been practically implemented by developing cooperation structures with NGOs, the public authorities and civic participants. Awareness of the Immigration Unit's centralized social services has also been increased through direct field work in the Helsinki metropolitan area's day centres and by organizing consultations with the neighbouring cities.

In the City of Helsinki's Immigration Unit, the focus in customer encounters is on ensuring physical and psychological functional capacity, stabilizing daily life and providing timely and fact-based guidance to develop realistic plans for changing the customer's irregular immigration status. To this end, the Immigration Unit established a low-threshold Drop-in service on 27 August 2018. The service is available to customers once a week. The service has been perceived to improve the accessibility of social welfare professionals, which provides irregularly staying migrants the opportunity to become new customers of the Immigration Unit. According to the Immigration Unit, the most demanded services in 2018 were social guidance, service counselling and acute situation assessments, as many customers require extensive counselling. In addition, psychosocial support, legal assistance, support relating to homelessness, loneliness and the need for specialized medical care were some of the other service needs detected among the customers. In addition to the above-mentioned service model, in the Helsinki metropolitan area, counselling and social services have been combined in several day centres, which has proved to be a good practice for the provision of various services.¹¹²

The City of Helsinki's Immigration Unit has in addition visited the cities of Malmö and Copenhagen to learn about the service structures used in the countries in question aimed at assisting irregularly staying migrants. The countries have exchanged information and looked to learn from each other's effective practices. Other Finnish actors participating in cross-country information exchange include The National Church Council, Pro-tukipiste, the Finnish Refugee Advice Centre and Physicians for Social Responsibility – Finland. All of them have highlighted that they have exchanged information with PICUM (Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants) regarding irregularly staying migrants.¹¹³

¹¹² Hyppönen, P. & Lindroos, M., (2020). Paperittomien sosiaalipalvelut Helsingissä (social services for undocumented migrants in Helsinki). Helsinki: Immigration Unit of the City of Helsinki's Department of Social Services and Health Care. p. 25–27, 33–35, 42

¹¹³ PICUM: <https://picum.org/members/> (Cited 2 November 2020)

10. Paths to regularization for irregularly staying migrants in Finland

The priority in Finland regarding irregularly staying individuals is on assisted voluntary return, which is organised by the IOM and the Finnish Immigration Service, and removal enforced by the Police. Both the reception centres and the Police steer irregular migrants towards assisted voluntary return, but attitudes towards this process vary among NGOs and municipalities, and irregular migrants are not systematically referred to assisted voluntary return in accordance with the Kuntainfo guidelines prepared by the Ministry of Social Affairs and Health. The Kuntainfo guidelines specifically state that municipalities must refer irregularly staying migrants to the services included in the aforementioned system¹¹⁴. Even though the above-mentioned methods are prioritized there are, in some cases, other ways irregular migrants can legalize their stay. Below are possible paths to regularization used in Finland.

ISSUING A RESIDENCE PERMIT DUE TO OBSTACLES TO REMOVAL PURSUANT TO SECTION 51 OF THE ALIENS ACT.

A third country national residing in Finland can be issued a temporary residence permit if they cannot be returned to their home country or country of permanent residence for temporary reasons of health or their return to their home country or country of permanent residence is not actually possible. Section 51 of the Aliens Act can be applied when an applicant is currently not able to return to their home country due to their health, but it is possible for them to receive the health care they need in their home country. In other words, issuing a residence permit is contingent on a health-related reason. A residence permit is not issued if the alien's return is not being accomplished because he or she refuses to return to his or her home country or country of permanent residence or is hindering the arrangements for this return.¹¹⁵

ISSUING A RESIDENCE PERMIT ON A DISCRETIONARY BASIS ON HUMANITARIAN GROUNDS PURSUANT TO SECTION 52 OF THE ALIENS ACT

Pursuant to Section 52, Subsection 1 of the Aliens Act, aliens residing in Finland are issued with a continuous residence permit if refusing a residence permit would be manifestly unreasonable with regard to their health, ties to Finland or on a discretionary basis on other humanitarian grounds, particularly in consideration of the circumstances they would face in their home country or of their vulnerable position. The application of Section 52 of the Aliens Act always comes down to an individual and case-specific overall consideration, in which all of the reasonability grounds associated with the case are weighed against each other. The issue of a first residence permit pursuant to Section 52 of the Aliens Act is always only considered after first considering the issuing of a residence permit on the grounds on which the applicant has filed their application (such as international protection, family ties or employment). If a person applies for international protection, consideration pursuant to Section 52 of the Aliens Act is regularly carried out in connection with asylum applications without a separate application. However, an applicant not satisfying the conditions for the residence permit they apply for does not mean that they are automatically issued a residence permit pursuant to Section 52 of the Aliens Act.

To be eligible for a residence permit under Section 52 of the Aliens Act, an irregularly staying migrant must therefore satisfy grounds related to health, ties to Finland or other individual humanitarian grounds and be subject to a comprehensive overall consideration of the reprehensibility of their irregular stay in relation to the fulfilment of the criteria for a residence permit. An applicant simply having stayed in Finland for a long time because they have not complied with a removal decision does not constitute grounds for issuing a residence permit on a discretionary basis on humanitarian grounds. A residence permit under Section 52, Subsection 1 of the Aliens Act can also be issued on a discretionary basis on other humanitarian grounds, with one example being a child being taken into custody in Finland.¹¹⁶ According to a government proposal¹¹⁷,

¹¹⁵ Finnish Immigration Service guidelines: Residence permits on compassionate grounds, MIGDno-2020-932 p. 10

¹¹⁶ Finnish Immigration Service guidelines: Residence permits on a discretionary basis on humanitarian grounds, MIGDno-2020-932 pp. 4–5, 9 and 10

¹¹⁷ Government proposal 28/2003 p. 151

the criteria for issuing a residence permit on the grounds of health in the circumstances referred to in Section 52 of the Aliens Act could include the alien not having any possibility of accessing essential treatment in their home country. The quality or availability of treatment would have to be such that it would have a serious adverse effect on health. For this criterion to apply, the overall circumstances in the person's home country after their return would have to be such that returning would reduce the person's life expectancy or cause considerable physical or mental suffering. Circumstances involving health care being expensive in a given country and the alien being without means would not be sufficient for issuing a residence permit. The government proposal also states that applying Section 52 of the Aliens Act to cases in which a residence permit is applied on the grounds of the applicant's ties to Finland would have to be exceptional. The intent is not that Section 52 of the Aliens Act could be applied to circumvent the legal criteria for residence permits issued on the grounds of family ties, studying or employment. It should be noted that ties to Finland alone can lead to the issuance of a residence permit pursuant to Section 52 of the Aliens Act only in relatively few cases. It would be exceptional that a person would have established such ties to Finland that would make removal manifestly unreasonable and that, in spite of this, the person would not have been issued a permanent residence permit or have actual grounds for a residence permit (e.g. employment, studying, family). The reasoning behind this is that establishing ties to Finland requires several years of residence in Finland.

ISSUING A RESIDENCE PERMIT FOR A VICTIM OF TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS PURSUANT TO SECTION 52A OF THE ALIENS ACT.

An irregularly staying migrant can regularize their stay if they are a victim of trafficking in human beings. The first step towards the regularization of residence status is reporting the issue (to the public authorities or an NGO), which gives the person access to the National Assistance System for Victims of Trafficking in Human Beings. Access to the assistance system and the start of assistance measures can be initiated on a low-threshold basis, but this is contingent on the authorities, NGOs or another party finding out about, and identifying, the potential victim of human trafficking. A victim of trafficking in human beings can also apply to become a customer of the assistance system by contacting the assistance system directly.

Residence permits issued to victims of trafficking in human beings are governed by Section 52a of the Aliens Act (619/2006).

Pursuant to Section 52a, Subsection 1 of the Aliens Act, a victim of trafficking in human beings staying in Finland is issued with a temporary (B) residence permit if:

- 1) the residence of the victim of trafficking in human beings in Finland is justified on account of the pre-trial investigation or court proceedings concerning trafficking in human beings;
- 2) the victim of trafficking in human beings is prepared to cooperate with the authorities so that those suspected of trafficking in human beings can be caught; and
- 3) the victim of trafficking in human beings no longer has any ties with those suspected of trafficking in human beings.

If the victim of trafficking in human beings is in a particularly vulnerable position, the residence permit may be issued on a continuous basis regardless of whether the requirements laid down in subsection 1(1) and (2) are met.

Pursuant to Section 52b of the Aliens Act, before issuing a residence permit laid down in Section 52a, a reflection period of at least 30 days and a maximum period of six months may be granted to a victim of trafficking in human beings. The purpose of this reflection period is to help the victim recover from their ordeal and get away from the sphere of influence of the persons who committed the criminal offences in question. Pursuant to Section 52c, Paragraph 1, decisions on the reflection period are made by the poli-

ce or border control authorities. Pursuant to Paragraph 2, the Joutseno reception centre (which maintains the assistance system) may decide on granting, continuing and suspending a reflection period if a victim of trafficking in human beings is admitted into the assistance system before the police or border control authorities have made a decision on the matter. Pursuant to Section 40, Paragraph 1, Subparagraph 7 of the Aliens Act, an alien's residence in Finland during the reflection period is regular residence. The customer is also issued a written decision on the reflection period and they cannot be removed from the country while the decision remains in force. Once the reflection period has ended, the customer can decide whether to cooperate with the authorities to help investigate the human trafficking offence they were the victim of. The customer has the right to remain in Finland while they wait for a decision on their permit application. The customer's relationship to the organization that assists victims of trafficking in human beings continues beyond the end of the reflection period and ends only if the customer absconds or is removed from the country.¹¹⁸

ISSUING A RESIDENCE PERMIT ON THE BASIS OF FAMILY TIES

Alternatively, irregularly staying migrants can regularize their stay if they meet the criteria for a residence permit on the basis of family ties, for example. When a person who has stayed in Finland or elsewhere in the EU irregularly applies for a residence permit on the basis of family ties, their **irregular stay is weighed against the fulfilment of the general conditions for issuing a residence permit**. In practice, the legal provision applied in such cases is Section 36, Subsection 2 of the Aliens Act, which states that a residence permit may be refused if there are reasonable grounds to suspect that the alien intends to evade the provisions on entry into or residence in the country. Under established case law, this provision has been deemed to apply to situations where a residence permit has been applied for on grounds that do not correspond to the actual purpose of entry, but the provision can also be applied to situations where the applicant's intention has been to enter or stay in the country by deceiving the authorities. When the reprehensibility of an applicant's actions (irregular stay) is assessed in relation to the applicant's ties to Finland and grounds for issuing a Finnish residence permit, a case-specific consideration is always applied. This involves weighing the reprehensibility of the applicant's actions against the public interest, which is why a residence permit application should be rejected even if there are genuine grounds for issuing a residence permit. This assessment is significantly influenced by the proportionality principle, which the Finnish Immigration Service's officers are required to apply in their decision-making. In general, it can be said that when the reprehensibility of an applicant's actions are assessed, the assessment is stricter than with residence permits on the grounds of employment, for instance. The assessment of applications on the grounds of family ties is different, as family ties are considered to be stronger ties to Finland than work-related ties.

With regard to the tension between irregular stay and the fulfilment of the criteria for a residence permit, the following can be stated: *If the applicant's actions do not involve any other indications of the circumvention of the rules on entry besides short-term irregular stay, and if the applicant has genuine family ties in Finland, irregular stay under these circumstances is not considered reprehensible to the extent that it would constitute grounds for refusing a residence permit*. Due to the case-specific assessment, it is impossible to provide an accurate estimate of how long the irregular stay must have continued for a residence permit application to be always rejected/approved. In practice, the cases of many applicants who have a history of irregular stay in Finland also involve other indications of the circumvention of the rules on entry, which carries significant weight in the assessment.¹¹⁹ **The paths to regularization actually available to irregularly staying migrants in Finland is limited**, which is manifested in the increased marginalization of people in this group. Indeed, Victim Support Finland has pointed out that the long process associated with the aforementioned residence permit applications often results in victims of trafficking in human beings, for example, becoming revictimized during the process. The reason is that they do not have access to the legal labour market in Finland before they have a valid residence permit, but they also do not have the means to cover their living expenses during prolonged residence permit processes.¹²⁰

¹¹⁸ Consultation with the National Assistance System for Victims of Trafficking in Human Beings, 7 October 2020, http://www.ihmiskauppa.fi/tietoa_auttajille/ihmiskaupan_uhrin_oleskeluoikeudesta, Finnish Immigration Service guidelines: Processing the case of a potential victim of trafficking in human beings at the Finnish Immigration Service, MIGDno-2020-255, p. 10, 13, 27

¹¹⁹ Consultation with the Finnish Immigration Service's family section, 2 November 2020, Aliens Act (301/2014), Section 36

¹²⁰ Consultation with Victim Support Finland, 7 October 2020

10.1 The Ministry of the Interior's action proposals for solving the phenomenon

In 2020, the Ministry of the Interior addressed the phenomenon of asylum seekers who receive a negative decision on their asylum application as part of the implementation of the internal security strategy¹²¹. A cross-sectoral task force approach has been used to find ways to influence the new and complex phenomena related to internal security. A cross-sectoral working group was established around this theme and assigned the task of proposing actions to influence the number and position of persons who stay in Finland without a residence permit or of the ones that have received a negative asylum decision while simultaneously reducing the risks this situation presents to the persons themselves and society at large. The task force engaged experts from NGOs, municipalities, the public sector and the National Assistance System for Victims of Trafficking in Human Beings to assess the root causes of irregular stay and produce proposed solutions to prevent this phenomenon. The task force presented five priorities for influencing the phenomenon. The proposed priorities were approved by the cooperation group on internal security on 30 September 2020. The implementation of the priorities will continue, for example, as part of the process of updating the action plan for the prevention of illegal immigration and residence¹²².

THE ACTION PROPOSALS OF THE TASK FORCE¹²³

1. Assess the possibility of creating a firewall to allow vulnerable victims of crime who are staying in the country without a residence permit to use the services provided by the public authorities without fear of immediate return.
2. Seek ways to develop residence permits so that irregularly staying persons have a better opportunity to apply for a residence permit.
3. Ensure a consistent and clear service system to ensure essential means of support and care throughout the country.
4. Promote returns in various ways. The main priority is for persons who do not have a Finnish residence permit to be returned or for them to return voluntarily to their home countries.
5. Improve communication to countries of origin, communication with persons staying in the country without a residence permit and communication between the authorities.

Efforts have also been made to indirectly prevent irregular stay by providing limited social welfare and health care services, accommodation services and education services to irregularly staying migrants. The Immigration Unit of the City of Helsinki has emphasized that the public debate and the guidelines issued by government ministries have shifted the debate from welfare policy towards immigration policy. The regulation of immigration is not actually the responsibility of professionals in the field of social welfare and health care, but the boundaries have become blurred in the production of services and guidelines.¹²⁴

¹²¹ The Government's internal security strategy: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/80782/sisaisen-turvallisuuden-strategia-verkko.pdf>

¹²² Consultation with the Ministry of the Interior, 30 September 2020

¹²³ Ministry of the Interior: "Results of stakeholder workshops on asylum seekers staying in the country without a residence permit, August 2020"

¹²⁴ Hyppönen, P. & Lindroos, M. (2020). Paperittomien sosiaalipalvelut Helsingissä (Social services for undocumented migrants in Helsinki). Helsinki: The Immigration Unit of the City of Helsinki's Department of Social Services and Health Care. p. 39

10.2 Policies concerning the prioritized methods of voluntary return, returns enforced by the authorities and communication and the results of their monitoring

The prioritized methods emerge from the immigration policy statements expressed in, for example, the Future of Migration 2020 Strategy, which was completed in 2013, the government's immigration and asylum policy programme from 2015, the asylum policy programme monitoring document from 2019, the government's report on internal security (VNS 5/2016), the internal security strategy drafted after the publication of the report and the 2019 government programme of Prime Minister Sanna Marin's government. The aforementioned report and strategy highlight the security perspective in the context of irregular migration and emphasize that increasing irregular stay is one of the phenomena that is reducing internal security in Finland. The parliamentary Administration Committee's draft opinion (HaVM 5/2017) highlights the same perspective in listing Finland's key internal security threats.¹²⁵ Indeed, the significant entry of asylum seekers into Finland in 2015 has led to a situation where disruptions to public order and security have increased, reception centres have been vandalized, asylum seekers have been threatened and some asylum seekers have been found guilty of serious criminal offences. Considering the fact that a growing number of irregularly staying migrants are former asylum seekers, the Committee's draft opinion justifiably argues that some of them constitute a security risk to Finland. In addition, organised crime related to the phenomenon has shown a growing trend in Finland, and irregularly staying migrants are at high risk of becoming victims of exploitation or part of organised crime.¹²⁶

Below is a list of politically **prioritized policies concerning enhanced voluntary return, returns enforced by the authorities and communication and the results of their monitoring.**

The list is followed by concrete measures taken by the Ministry of the Interior to prevent irregular stay in such a way as to take into account the challenges associated with the security impacts of immigration as highlighted in the internal security strategy.

POLICIES CONCERNING ENHANCED VOLUNTARY RETURN AND RETURNS ENFORCED BY THE AUTHORITIES AND MONITORING RESULTS IN 2019:

1. Enhance the communication of asylum decisions, removal and related efforts by the authorities and prepare for growth in the number of removal actions.

Monitoring: Increased police resources have been allocated to the enforcement of removal decisions.

2. Efforts will be made to complete negotiations on bilateral return agreements with Iraq, Afghanistan and Somalia as soon as possible to reduce irregular migration, increase voluntary returns and make return processes smoother.

Monitoring: Work has been done on the bilateral agreements, but agreements with Iraq and Somalia have not been signed yet. An agreement on return arrangements has been reached with Afghanistan.

3. Increase cooperation with EU and Nordic countries for the return of those whose asylum application has been refused, and make full use of the return flights arranged by Frontex.

Monitoring: Finland is participating in joint return flights arranged by Frontex.

¹²⁵ Government Resolution on the Future of Migration 2020 Strategy. p 14, Proposal by Prime Minister Sanna Marin's Government 2019. p. 79 https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161931/VN_2019_31.pdf?sequence=1&isAllowed=y

¹²⁶ https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Sivut/HaVM_5+2017.aspx

4. Actively offer opportunities for assisted voluntary return and secure funding for assisted voluntary return.

Monitoring: The system of assisted voluntary return has been established as part of the reception operations managed by the Finnish Immigration Service and the necessary funding for projects under the system has been secured.

As assisted voluntary return is a political priority in Finland, making the assisted voluntary return system a well-established element of the reception services managed by the Finnish Immigration Service has been a successful practice. The change has especially helped clarify the practices associated with the use of the system. Now that the system is a more well-established element of the activities undertaken by the authorities, customers no longer need to rely solely on the expertise of social workers with regard to voluntary return, and there is a clearer framework for activities in this area.¹²⁷

5. Link aid measures directed at destination countries to negotiations on return arrangements (to conclude negotiations on readmission protocols).

Monitoring: Discussions have been initiated regarding operating methods and the available leverage.

6. Within the limits of international legislation, enhance the removal of non-EU nationals who have committed aggravated offences, those who pose a danger to public security, and any recidivists.

Monitoring: Legislative amendments entered into effect on 1 January 2019 and removal procedures for this target group have been expedited.

POLICIES CONCERNING ENHANCED COMMUNICATION AND MONITORING RESULTS IN 2019:

Another example of a practice that has proved to be effective is enhanced communication – particularly targeted at irregularly staying migrants in Finland and migrants aiming to enter Finland – intended to:

1. Provide information to applicants' countries of origin and foreign nationals staying in Finland regarding changes in Finland's asylum policy, a realistic view of the current situation as well as the challenges and opportunities associated with seeking asylum as well as produce educational materials on being a refugee, asylum procedures, Finland and Finns.

Monitoring: The Ministry for Foreign Affairs engages in project-based and country-specific communication with the aim that potential asylum seekers would make decisions on entering Finland based on accurate information.

Targeted communication has also been increased in social media channels and on the Asyluminfinland.info website. The Finnish Immigration Service has distributed information on the asylum situation to the authorities and the media to rectify incorrect information presented in the media. Educational materials have been drafted and distributed to reception centres.¹²⁸

THE MINISTRY OF THE INTERIOR'S ACTION PLAN FOR THE PREVENTION AND MANAGEMENT OF IRREGULAR STAY¹²⁹

With the help of its action plan, the Ministry of the Interior has steered national operating methods aimed at managing irregular stay and developed effective removal practices. The action plan's key practices aimed at enhancing returns are listed below:

¹²⁷ National Audit Office of Finland report. (2019). p. 16–17: <https://www.vtv.fi/app/uploads/2019/02/11100657/VTV-Selvitys-2-2019-Vapaaehtoisen-re-entry-jarjestelma.pdf>

¹²⁸ **The Government action plan on asylum policy 2015:** <https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1058456/Hallituksen+turvapaikkapoliittinen+toimenpideohjelma+8.12.2015/98990892-c08e-4891-8c23-0d229f1d6099> **The Government action plan on asylum policy, follow-up 2019:** <https://vnk.fi/documents/10616/11449843/Turvapaikkapoliittinen+ohjelma/ccb74e4d-c903-ca57-ccb7-6b187dcd9cb8>, **The Government's migration policies 2015:** <https://valtioneuvosto.fi/documents/10616/334517/Hallituksen+maahanmuuttopoliittiset+toimenpiteet/186046e8-46c7-450c-98cf-45b2e2d19c2c>

¹²⁹ **The Ministry of the Interior's action plan for the prevention and management of irregular stay 2016:** <https://valtioneuvosto.fi/documents/10616/1266558/TpsuunnitelmaLAMA.pdf/c5b16a1b-8418-4fe0-a3ba-3fe3663ef67f>

1. **Systematic monitoring of irregular stay by producing regional and national status assessments.** Clarifying harmonized approaches based on current legislation. To support the process of producing the status assessments, information will be collected on persons who have left or absconded from the reception system, Dublin returns to Finland by nationality, observations of irregular stay made by the Border Guard, the Coast Guard and the Finnish Customs and observations made by other government ministries.
2. **Enhancing monitoring.** The competencies of the Police and other public authorities related to the phenomenon of irregular stay will be improved through training, and an operating model will be developed to maximize the effective enforcement of removal by the key authorities involved. The Register of Aliens used by the Finnish Immigration Service will be developed to make it better applicable to operational activities and facilitate the more effective identification of irregularly staying migrants.
3. **Ensuring returns by promoting the systematic marketing of the assisted voluntary return system.** The Finnish Immigration Service will draft guidelines for reception centres, NGOs and municipal social workers to help them direct irregularly staying migrants into the system. Voluntary return has proved to be a good practice, as most countries will receive their citizens when they return voluntarily. Accordingly, several projects have been implemented in Finland to enhance and market the assisted voluntary return system.
4. **Make effective use of the interim measures pursuant to the Aliens Act.** In particular, make use of the residence obligation to prevent absconding and expedite the removal process in situations where the conditions for detention are not met or detention capacity is not sufficient. Furthermore, according to the Police, the enforcement of removal decision decisions is easier if the person's travel documents are in the possession of the authorities. The Police has found this to be an effective practice for reducing irregular stay¹³¹. In addition, the Programme of Prime Minister Sanna Marin's Government states that technical monitoring could be added to the Alien's Act as an alternative to detention. The government programme states the following: *"A process of amending the Aliens Act will be initiated to lay down provisions on technical monitoring of persons whose applications have been refused. This will be an alternative to detention and the residence obligation, constituting a less restrictive and more appropriate precautionary measure from the point of view of society."*¹³²
5. **Termination of reception services and monitoring the effectiveness of the system through the cross-sectoral exchange of information.**¹³³

¹³⁰ **Finnish Immigration Service projects:** "Consolidating voluntary return into a national practice" project, 1 January 2015–31 March 2017, "Enhancing guidance on voluntary return (VAPA)" project, 1 June 2017–30 April 2018, "Enhancing guidance on voluntary return 2 (VAPA 2)" project, 1 April 2018–30 April 2019, "Voluntary return as an opportunity (RETU)" project, 1 October 2019–31 December 2020

¹³¹ Jansson, J. (2019). Varjoyhteiskunta valokeilassa – Turvapaikkajärjestelmästä poistetut ja kadonneet henkilöt, Keskusrikospoliisin Kadonneet-projektin loppuraportti (Shedding light on the shadow society – individuals removed and absconded from the asylum system, National Bureau of Investigation report). National Police Board of Finland p. 23.

¹³² **Programme of Prime Minister Sanna Marin's Government 2019:** https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161931/VN_2019_31.pdf?sequence=1&isAllowed=y p. 84

¹³³ Act on the Reception of Persons Applying for International Protection and on the Identification of and Assistance to Victims of Trafficking in Human Beings, Section 14: *A third-country national who has not filed an application for assisted voluntary return is provided with reception services for a maximum of 30 days after a removal decision has become enforceable and the Police have informed the reception centre of the fact that the enforcement of removal by the authorities is not possible. If assisted return has not been accomplished in spite of the application, or the application has been cancelled, reception services are discontinued at the latest 90 days after the application unless the third-country national has been issued with a residence permit*

11. National challenges concerning irregularly staying migrants

The final section of this report discusses the political and legislative challenges encountered in Finland with regard to irregularly staying migrants. Challenges have emerged particularly in determining the scope of available social and health care services, achieving regional equality related to the provision of services, managing the identification of individuals and customer data, determining the various parties' responsibility for service provision for social and health care services and difficulties in getting people to use the assisted voluntary return system.

REGULATORY CHALLENGES RELATED TO THE SCOPE AND AVAILABILITY OF SOCIAL WELFARE AND HEALTH CARE SERVICES.

The premise of Finnish legislation is that the fundamental social rights recognized in the Constitution of Finland must be ensured equally for everyone in the country. However, there are differences in the level of protection between different groups of people, and the restrictions on health care currently implemented in Finland are seen as justified, as the subjective right to essential means of support and care is considered to be enshrined in the Constitution of Finland¹³⁴. The human rights accords that Finland has signed do not specifically define acceptable grounds for restricting access to services¹³⁵. Accordingly, in practice, access to Finnish social security and granting a municipality of residence is approached from the perspective of the person's **residence status as well as the permanence of their stay or employment**. From the perspective of acceptability and proportionality, the provision of different levels of services is therefore contingent on fixed ties to Finland and residence status, which the Constitutional Law Committee has classified as acceptable grounds for placing groups of people in an unequal position in connection with Government Proposal 343/2014¹³⁶.

Efforts were made to change the right of irregularly staying migrants to broader health care services following a Government Proposal in 2014, but the situation ultimately remained unchanged due to the proposal becoming void. The aim was to implement legislation that would have obligated municipalities to provide broader health care services to irregularly staying migrants who do not have a municipality of residence in Finland due to the temporary nature of their stay¹³⁷. Consequently, the national practice concerning urgent health care services is fragmented, as the Health Care Act does not accurately define the meaning of urgent care beyond emergency care nor specify time limits for the treatment of illnesses in the case of irregularly staying migrants¹³⁸. Emergency care is not comparable to urgent care, as it does not cover the urgent care that an irregularly staying migrant is actually entitled to. As a result, a customer may be left without treatment if they are not considered to fulfil the admission criteria of an emergency clinic¹³⁹. **Such major deficiencies in legislation reduce the legal protection of both medical personnel and irregularly staying migrants in the context of treatment**¹⁴⁰. Challenges in this respect have been highlighted by the Finnish Institute for Health and Welfare, the Social Insurance Institution of Finland and various NGOs that work with irregularly staying migrants. For example, the Helsinki Deaconess Institute has underscored the deficiencies in the level of protection and proposed that those in the most vulnerable position (children and women) should be given special attention and access to psychosocial support should be increased for all irregularly staying migrants¹⁴¹.

¹³⁴ Keskimäki, I., Nykänen, E. & Kuusio, H. (2014). Paperittomien terveystalvet Suomessa (Health care services for undocumented migrants in Finland). Helsinki: Finnish Institute for Health and Welfare report: 11/2014. p. 62

¹³⁵ Keskimäki, I., Nykänen, E. & Kuusio, H. (2014). Paperittomien terveystalvet Suomessa (Health care services for undocumented migrants in Finland). Helsinki: Finnish Institute for Health and Welfare report: 11/2014. p. 57

¹³⁶ Kalliomaa-Puha, L. & Tuovinen, A. (2017). Sosiaaliturvan rajoilla - Kirjoituksia kansainvälisestä sosiaalioikeudesta ("On the edges of social security - articles on international social law"). Helsinki: Social Insurance Institution of Finland. p. 227-228

¹³⁷ Government Proposal 343/2014, p. 3

¹³⁸ Keskimäki, I., Nykänen, E. & Kuusio, H. (2014), Paperittomien terveystalvet Suomessa (Health care services for undocumented migrants in Finland). Helsinki: Finnish Institute for Health and Welfare report: 11/2014. p. 25

¹³⁹ Keskimäki, I., Nykänen, E. & Kuusio, H. (2014). Paperittomien terveystalvet Suomessa (Health care services for undocumented migrants in Finland). Helsinki: Finnish Institute for Health and Welfare report: 11/2014. p. 56, <https://www.laakarilehti.fi/tieteessa/katsausartikkeli/kuinka-hoidan-paperitonta-potilasta-2852/?public=09d807b6b8753825575ecb3ffeb0fe54>

¹⁴⁰ Kalliomaa-Puha, L. & Tuovinen, A. (2017). Sosiaaliturvan rajoilla - Kirjoituksia kansainvälisestä sosiaalioikeudesta ("On the edges of social security - articles on international social law"). Helsinki: Social Insurance Institution of Finland. p. 230

¹⁴¹ Report of the Helsinki Deaconess Institute's Suojattomat project (2017). Kohti järkeviä ratkaisuja - Uuspaperittomien tilanne, tuen tarve sekä viisi toimenpide-ehdotusta (Towards sensible solutions - the situation with the new undocumented, their need for support and five action proposals), p. 28

The cities of Helsinki, Espoo, Vantaa, Turku, Tampere, Lahti, Jyväskylä, Siilinjärvi, Järvenpää and Lohja can be highlighted as special cases, as they have decided to provide not only urgent care but also essential health care services for all children under the age of 18 and pregnant women either free of charge or at the same price as for the original population¹⁴². Helsinki made this political decision in 2013 and other cities have gradually followed its example. While this represents a significant step forward, at the national level, irregularly staying children are still only provided with urgent social welfare services and early childhood education and care on a discretionary basis, which puts them in an unequal position compared to the original population and children with residence permits¹⁴³. As with health care and social welfare services, access to early childhood education and care is linked to the permanence of residence and having a municipality of residence on record¹⁴⁴. However, in urgent cases and where otherwise required by the circumstances, municipalities are required provide early childhood education and care for non-resident children¹⁴⁵. Municipalities are also obligated to carry out a case-specific assessment to determine whether a child has a need for support pursuant to Section 19, Subsection 3 of the Constitution of Finland, which means that an irregularly staying child may be eligible for **early childhood education and care on a means-tested basis**.¹⁴⁶

Another considerable challenge has to do with the threshold for seeking access to services being too high which in turn manifests as a lack of regional equality in service provision. The Immigration Unit of the City of Helsinki has stated that efforts have been made to lower the threshold for seeking access to services by irregularly staying migrants by establishing cooperation structures with the public authorities and NGOs and by providing information on the services through field work by social workers in day centres. The Helsinki Deaconess Institute has also proposed that an operating model that combines a day centre, emergency accommodation and counselling services would best serve irregularly staying migrants and enhance the impact of the services¹⁴⁷. The current operations of the Immigration Unit of the City of Helsinki appear to match the Helsinki Deaconess Institute's proposal. Social workers have also noticed that people are often unaware of the status of their case, such as an appeal against a removal decision, which means that information on a potential injunction against the enforcement of removal – and the right to regain access to reception services – does not reach them.¹⁴⁸

CHALLENGES RELATED TO INFORMATION EXCHANGE, COOPERATION BETWEEN AUTHORITIES AND THE IDENTIFICATION OF IRREGULARLY STAYING MIGRANTS AS WELL AS THE MANAGEMENT OF THEIR CUSTOMER INFORMATION.

A task force established by the Ministry of the Interior in 2020 highlighted deficiencies in the flow of information concerning irregularly staying migrants. Due to the lack of a social security code, they are not identified in the various systems and monitoring of the received and possibly overlapping services is not possible.¹⁴⁹ **The difficulties with identity verification** present major challenges to the customer and the entire service system, as one person may have several artificial identifying codes. A typical example is described below:

Example: *a person has become an undocumented migrant after being accommodated in a reception centre in municipality Y. The person is entered in the Register of Aliens in connection with the asylum application (identifier #1). After becoming an undocumented migrant, the person applies for social welfare services from the municipality, which confirms the need for social welfare and creates an artificial identifier in municipality Y's customer information system (identifier #2). The municipality then directs the person to subsequently apply for last-resort support from the Social Insurance Institution of Finland, which creates its own artificial identifier for the customer (identifier #3). The person has an acquaintance in Helsinki and often stays in Helsinki. One day, the customer slips and is taken to Helsinki University Hospital for urgent care, where identifier #4 is created for the customer. After surgery at HUS, the person stays with their acquaintance and follow-up care is provided*

¹⁴² Keskimäki, I., Nykänen, E. & Kuusio, H. (2014). Paperittomien terveystalvet Suomessa (Health care services for undocumented migrants in Finland). Helsinki: Finnish Institute for Health and Welfare report: 11/2014. p. 26

¹⁴³ Hyppönen, P. & Lindroos, M. (2020). Paperittomien sosiaalipalvelut Helsingissä (Social services for undocumented migrants in Helsinki). Helsinki: The Immigration Unit of the City of Helsinki's Department of Social Services and Health Care. p. 39–40, Global Clinic: <https://www.globalclinic.fi/terveyspalvelut-kunnissa/>, Consultation with the Finnish Red Cross, 3 November 2020

¹⁴⁴ Act on Early Childhood Education and Care, Section 6, Subsection 1

¹⁴⁵ Act on Early Childhood Education and Care, Section 6, Subsection 3

¹⁴⁶ Ministry of Education and Culture: <https://minedu.fi/laittomasti-maassa-oleskelevien-sivistyspalvelut>

¹⁴⁷ Report of the Helsinki Deaconess Institute's Suojattomat project. (2017). Kohti järveviä ratkaisuja – Uuspaperittomien tilanne, tuen tarve sekä viisi toimenpide-ehdotusta (Towards sensible solutions – the situation with the new undocumented, their need for support and five action proposals). p. 28

¹⁴⁸ Hyppönen, P. & Lindroos, M. (2020). Paperittomien sosiaalipalvelut Helsingissä (Social services for undocumented migrants in Helsinki). Helsinki: The Immigration Unit of the City of Helsinki's Department of Social Services and Health Care. p. 37

¹⁴⁹ Consultation with the Ministry of the Interior, 30 September 2020

by a City of Helsinki health centre (identifier #5 is created). Prescription pain medication is granted in the form of a promissory note on an urgent support basis by the City of Helsinki's Immigration Unit (identifier #6).¹⁵⁰

Ambiguities associated with the division of responsibilities between municipalities and the reception system is another identified challenge. The Immigration Unit of the City of Helsinki has pointed out that some irregularly staying migrants who have previously had a residence permit still have a municipality of residence entered in the Population Information System. Firstly, the entry indicating a municipality of residence is unfounded after the residence permit has expired, as the person no longer meets the conditions for being assigned a municipality of residence pursuant to Section 4 of the Municipality of Residence Act. Secondly, if such a person applies for international protection, they would have the right to reception services, in which case the entry indicating a municipality of residence would unnecessarily complicate the question of who is responsible for service provision. This makes the legal position of such persons unclear.¹⁵¹ The Ministry of Finance has recently drafted a Government Proposal on amending the Municipality of Residence Act and Section 5 of the Act on Assessment Procedure, in which the municipality of residence of irregularly staying migrants is addressed. The legislative proposal in question was intended to be submitted to the Parliament in November–December 2020, but ultimately the decision was made to withdraw it. The legislative proposal was withdrawn because the legislative amendments it included with regard to the loss of municipality of residence and the removal of entries of municipality of residence should be evaluated together with the overall regulations pertaining to municipality of residence. This is most appropriately achieved as part of the comprehensive reform of the Municipality of Residence Act, which will begin in 2021. The content of the proposal will be revisited in connection with the comprehensive reform.¹⁵²

The proposal is worth mentioning in this report as its aim was to clarify the provisions of the Municipality of Residence Act in situations where a person who has migrated to Finland no longer satisfies the conditions for being granted a municipality of residence in the Act. According to the proposal, *it cannot be considered justified that a person who stays in the country without legal grounds would maintain the right to a municipality of residence and the rights and obligations involved*. The draft proposal suggests amendments to the Municipality of Residence Act that would obligate the Digital and Population Data Services Agency to remove the entry indicating a municipality of residence if a person does not meet the conditions for having a municipality of residence.¹⁵³ At the same time, certain other amendments would have also been made to the Municipality of Residence Act, such as more specific provisions concerning the conditions for being assigned a municipality of residence (listing the other pieces of legislation, besides the Aliens Act, pursuant to which a person can be issued a residence permit or granted the right of residence and subsequently the right to a municipality of residence) and the Municipality of Residence Act would have been amended to reflect the current practice of allowing a nominee or authorized representative to submit international move notifications on behalf of their principals. The Municipality of Residence Act does not currently include specific provisions on procedures to be followed in situations where a person who has moved to Finland no longer meets the conditions for being assigned a municipality of residence as stipulated by the law. The Municipality of Residence Act is not intended to be applied in cases where a person no longer meets the conditions stipulated by the law. However, the Digital and Population Data Services Agency has decided that it cannot, in the absence of a specific legal provision, remove an entry of a municipality of residence in the Population Information System in such cases.¹⁵⁴

The Social Insurance Institution of Finland supports the proposal concerning amendments to the Municipality of Residence Act, as entries indicating a municipality of residence are used in making decisions on benefits, which means that it is important for the information to be current and reliable¹⁵⁵. However, the proposal would not fully eliminate the difficulties concerning issues of interpretation, as a foreign national who migrates to Finland could still be assigned a municipality of residence pursuant to Section 4, Subsection 4 of the Municipality of Residence Act (family member of a resident) even if they do not have a residence permit. The tighter interpretations applied in residence permit practices do not necessarily guarantee a residence permit for the spouses or family members of all residents of a municipality, which means that some people will still fall through the cracks¹⁵⁶.

¹⁵⁰ Hyppönen, P. & Lindroos, M. (2020). Paperittomien sosiaalipalvelut Helsingissä (Social services for undocumented migrants in Helsinki). Helsinki: The Immigration Unit of the City of Helsinki's Department of Social Services and Health Care. p. 23–24

¹⁵¹ Hyppönen, P. & Lindroos, M. (2020). Paperittomien sosiaalipalvelut Helsingissä (Social services for undocumented migrants in Helsinki). Helsinki: The Immigration Unit of the City of Helsinki's Department of Social Services and Health Care. p. 33–34, 37–38

¹⁵² Valtiovarainministeriön neuvottelevan virkamiehen konsultointi 14.12.2020 (Kunta- ja aluehallinto-osasto/Hallinto-, rakenne- ja talousyksikkö)

¹⁵³ Draft of the government proposal: HE-luonnos kotikuntalain muuttamisesta.pdf –

¹⁵⁴ Hallituksen esitys laiksi kotikuntalain muuttamisesta: <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM101:00/2020>

¹⁵⁵ https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/f5132806-4eb8-43ce-9a73-568f81bf4a7e/562da09b-84fd-46f3-b445-a7887a100a5e/LAUSUNTO_20201013131806.PDF

¹⁵⁶ Consultation with the Immigration Unit of the City of Helsinki, 26 October 2020

Although the aforementioned government proposal was withdrawn for the time being, mentioning the content of the proposal is relevant considering the identification challenges involving irregularly staying migrants. Removing the entry of a municipality of residence from the Population Information System for a person who has entered Finland but no longer meets the conditions for being assigned a municipality of residence would help keep the information on the system more up-to-date and accurate. This would serve several state and municipal authorities that use the information in the system. The law would be more informative and clearer if it were to list the legislative provisions pursuant to which a person can be granted the right of residence, entitling them to a municipality of residence, in Finland. The application of the law would also become clearer if the text of the law were to specifically state that being assigned a municipality of residence is conditional on having the right of residence in Finland pursuant to the Aliens Act.¹⁵⁷

OTHER CHALLENGES

Lastly, the challenges related to making the system of voluntary return more attractive can be mentioned. A report on the voluntary return system commissioned by the National Audit Office of Finland has highlighted conflicts between the political expectations towards the system and the actual rate of utilization achieved for the system. Even though awareness has been increased through various projects carried out by the Finnish Immigration Service and through counselling provided to the customers of reception centres, the number of people entering the system has shown a declining trend since 2016. Most migrants who receive a negative decision on their residence permit or asylum application prefer to submit a subsequent application or stay in the country irregularly instead of opting for voluntary return, and these options are more expensive alternatives for Finland in terms of finances.¹⁵⁸

In the context of returns, it is important to highlight the Ministry of the Interior's views regarding the EU-level measures that would help Member States cope with the challenges that have emerged in connection with return processes. The Ministry of the Interior emphasizes that maintaining an effective return system requires EU-level cooperation. The Member States' individual attempts to maintain effective return practices need to be supported by broader EU-level solidarity. In this context, the Ministry of the Interior points to the New Pact on Migration and Asylum, which emphasizes the importance of achieving an effective and sustainable return system and reintegration through cooperation based on solidarity. The Ministry of the Interior also highlights the role of Frontex in ensuring returns and underscores the significance of return-related negotiations between the European Commission and third countries. Without the aforementioned coordinated measures, it will be difficult to maintain a credible return system at the national level.¹⁵⁹

¹⁵⁷ Draft of the government proposal: <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM101:00/2020>

¹⁵⁸ National Audit Office of Finland report, pp. 23–24: <https://www.vtv.fi/app/uploads/2019/02/11100657/VTV-Selvitys-2-2019-Vapaaehtoisen-paluun-jarjestelma.pdf>

¹⁵⁹ Consultation with the Ministry of the Interior, 30 September 2020

12. Conclusions

The methods of preventing irregular stay are politically highly charged in Finland, as is the phenomenon itself. The expressed views emphasize the importance of an effective removal procedure to maintain the integrity of the asylum and residence permit system on the one hand and efforts to expand public services to prevent marginalization on the other hand. The legislative amendments with the most relevance to irregularly staying migrants in Finland include an amendment to Section 51 of the Aliens Act and stricter provisions concerning the duration of reception services 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. Furthermore, the provision concerning humanitarian protection has been removed entirely from the Aliens Act effective from 16 May 2016 which, in practice, means that persons who have been issued a residence permit on the grounds of humanitarian protection cannot be issued an extended permit on the same grounds. If they have no other grounds for applying for a residence permit of another type, their only alternatives are voluntary return and irregular stay. In addition, legal aid is restricted, the provisions concerning fees and the payment of interpreting costs have been amended and the appeal periods have been shortened. The purpose of these legislative changes has been to expedite the removal of migrants who have been issued a negative decision in spite of the fact that these methods have significantly weakened their legal protection.

The tensions between political views have resulted in the insufficient availability of national guidelines concerning irregularly staying migrants and decision-making being passed to municipalities, which, in turn, have emphasized that the legislation and guidance from government ministries is inadequate. This has created significant uncertainty amongst municipal service providers, increased regional inequality in access to services and, in some instances, compromised the realization of the legal protection of staff and customers in the context of treatment and care. Consequently, there are particular concerns in Finland about the legal protection of irregularly staying migrants and the manner in which the stricter legislation steers people towards irregular stay, forcing them to make do with minimal services and without the right to participate in the legal labour market. In spite of the marketing efforts and increases in in-kind assistance, the number of people seeking inclusion in the voluntary return system is not as high as the political decision-makers have hoped it to be.

The authorities in Finland engage in continuous cooperation on the prevention of this phenomenon and make efforts to provide irregularly staying migrants with services that would make their situation easier. Furthermore, cooperation at the government ministry level has been used to develop action proposals for managing and preventing this phenomenon, and the current government has addressed the challenges presented in this report in its Government Programme of 2019. Improvements are continuously made to enhance the situation for irregularly staying migrants, even if the actual practices used seem to change slowly and with varying degrees of success between regions.

ANNEX: Relevant Finnish studies and reports published by the public authorities

The below list consists of Finnish reports and studies which examine irregularly staying migrants and the phenomenon of irregular migration in the Finnish context.

1. Kohti järkeviä ratkaisuja – Uuspaperittomien tilanne, tuen tarve sekä viisi toimenpide-ehdotusta, Helsingin Diakonialaitoksen Suojattomat -hankkeen raportti 2017 (Towards sensible solutions – the situation with the new undocumented, their need for support and five action proposals, report of the Helsinki Deaconess Institute's Suojattomat project 2017): <https://www.hdi.fi/wp-content/uploads/2018/01/Helsingin-Diakonissalaitos-Suojattomat-raportti-2017-web.pdf>

The Suojattomat project of the Helsinki Deaconess Institute (10/2016–4/2017) surveyed the need for support of persons who have received a negative asylum decision, do not agree to leave the country voluntarily and who cannot be removed from the country by the measures taken by the authorities. The project also supported irregularly staying migrants by providing counselling services and case management as well as assistance on issues such as applying for social assistance. The project has made five action proposals that could alleviate the situation for irregularly staying migrants. The social report is based on information on irregularly staying migrants collected by the Immigration Unit of the City of Helsinki's Department of Social Services in their work with customers in 2018. The report describes undocumented status as a phenomenon and highlights development areas for decision-makers at the municipal and national levels.

2. Paperittomien terveystalvelut Suomessa 2014 (Health services for undocumented migrants in Finland 2014). Keskimäki, Ilmo, Eeva Nykänen & Hannamaria Kuusio, Finnish Institute for Health and Welfare: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-156-3>

The report assessed undocumented migrants' need for health services, current use of health services and the costs thereof, health care -related ethical and human rights issues from the individual and public health perspectives as well as the solutions adopted in certain other European countries regarding the organization of health services for undocumented migrants.

3. Sosiaaliturvan rajoilla -kirjoituksia kansainvälisestä sosiaalioikeudesta ("On the edges of social security – articles on international social law"), 2017 Editors: Kalliomaa-Puha Laura and Tuovinen Anna-Kaisa, Kela 2017: <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/183971/Sosiaaliturvan%20rajoilla.pdf?sequence=4>

This book of articles on one theme addresses how supranational regulation affects Finnish social security, the social security rights of people who work in different countries or move between countries, how cross-border health care is compensated and what the legal position of immigrants is in Finland.

4. Varjoyhteiskunta valokeilassa – Turvapaikkajärjestelmästä poistetut ja kadonneet (Shedding light on the shadow society – individuals removed and absconded from the asylum system), 2019. Strategic final report of the Kadonneet project. Julia Jansson, the National Bureau of Investigation

This report by the National Police Board uses strategic analysis to discuss persons who have gone missing from, and have been removed from, the asylum system as well as the broader thematics of irregular stay. The report contextualizes the conclusions of the Kadonneet project established by the National Police Board and offers development proposals for the official system.

5. The effectiveness of return in EU Member States: challenges and good practices linked to EU rules and standards – National Report of Finland 2017, a study by the European Migration Network:

http://www.emn.fi/files/1717/EMN_Paluun_tehokkuus_EN_FI_final.pdf

This study evaluates the effectiveness of return practices in the European Union. Current practices are discussed relative to EU rules and standards. The National Report of Finland points out that return is now a larger challenge for Finland than it used to be. However, the challenges are not directly related to EU rules and standards. Return-related practices in Finland are effective and largely in line with the EU rules and standards.

6. Returning Rejected Asylum Seekers: challenges and good practices – National Report of Finland, European Migration Network focused study, 2016:

http://www.emn.fi/files/1517/FINAL_EMN_Returning_rejected_asylum_seekers_EN_FI.pdf

The study addresses challenges and good practices related to returning rejected asylum seekers in different EU Member States.

7. Turvapaikanhaku ja pakolaisuus Suomessa, (Asylum seeking and being a refugee in Finland), Lyytinen, Eveliina (ed.), Ahonen, Talvikki & Kallius, Annastiina. Migration Institute of Finland 2019: <file:///M:/Siirtolaisinstituutin%20kirja.pdf>

8. Paperittomat Suomessa 2017, (Undocumented migrants in Finland in 2017), Jussi S. Jauhiainen, Katri Kadd & Justus Jokela: <http://urmi.fi/wp-content/uploads/2018/01/PAPERITTOMAT-SUOMESSA-2017.pdf>

This study sheds light on the phenomenon of irregular stay and the challenges related to it, what services irregularly staying migrants are entitled to, how these services are organised in Finland and who provide these services. The study also addresses the views of municipalities on how to solve the situation of undocumented migrants.

9. Yksilökohtaista työtä järjestelmän rajoissa: julkinen sosiaalityö paperittomien parissa, (Personalised services within the limits of the system: public social work with undocumented migrants), Toroi, Maiju 2020: <https://jyx.jyu.fi/handle/123456789/68913?show=full&locale-attribute=en>

This Master's thesis discusses how social workers can help and support irregularly staying migrants within the service system, the limits that the service system imposes on social work and what social workers believe should be done to improve the position of undocumented migrants. The results of the study indicate that social work in accordance with professional ethical principles with irregularly staying migrants is difficult within the service system and that their position in Finnish social and health care services is defined by partial exclusion

10. Paperittomiin henkilöihin liittyvät haasteet, palvelutarpeet ja toimenpiteet 2018:

(Challenges, service needs and measures related to undocumented persons) 2018: <https://dev.hel.fi/maatokset/asia/hel-2017-004726/khs-2018-20/>

On the initiative of various city departments, a proposal was made in spring 2017 concerning a working group that would coordinate the service needs of asylum seekers and undocumented migrants in Helsinki. The Mayor issued a decision on establishing the working group in 2017 and assigned it to assess the challenges and service needs associated with undocumented migrants, draft a proposal on the city's common guidelines for responding to these challenges and needs and producing guidelines on cooperation needs with other cities, NGOs and the national authorities.

11. Paperittomien sosiaalipalvelut Helsingissä 2020. (Social services for undocumented migrants in Helsinki 2020). Pinja Hyppönen & Mikaela Lindroos, Immigration Unit, City of Helsinki Department of Social Services and Health Care: <https://www.hel.fi/static/liitteet-2019/SoTe/Palaute/sosiaalinen-raportointi/sosiaalinen-raportti-paperittomien-palvelut.pdf>

EMN-tutkimus 2020

Säännösten vastaisesti
oleskelevia kolmansien
maiden kansalaisia
koskevat hyvät
käytännöt ja haasteet
EU-jäsenvaltioissa
ja Norjassa

Suomen kansallinen raportti

Säännösten vastaisesti oleskelevia kolmansien maiden kansalaisia koskevat hyvät käytänteet ja haasteet EU-jäsenvaltioissa ja Norjassa – Suomen kansallinen raportti

ISBN 978-952-7427-04-0 (PDF)
ISBN 978-952-7427-06-4 (Nid.)

Euroopan muuttoliikeverkosto (EMN) perustettiin Neuvoston päätöksellä 14. päivänä toukokuuta 2008 jaise 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:

Asiantuntija Eleanor Suovilla (Suomen kansallinen yhteyspiste)
Erityisasiantuntija Rafael Bärlund (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
ec.europa.eu/emn

Ulkoasu ja taitto: OSG Viestintä

© kannen kuva: Kirijaki

Sisällysluettelo

Tiivistelmä.....	4
1. Taustaa säännösten vastaisen oleskelun ilmiöstä.....	5
2. Euroopan komission uusi muuttoliike- ja turvapaikkasopimus	9
3. Euroopan unionin säännösten vastaista maahanmuuttoa koskeva lainsäädännöllinen ja poliittinen viitekehys	11
4. Säännösten vastaisen maahanmuuton hallintaa ja ehkäisyä koskeva kansallinen lainsäädännöllinen kehys.....	14
5. Säännösten vastaisesti oleskelevien kategoriat Suomessa	17
6. Säännösten vastaisesti oleskelevia koskeva keskustelu poliittisella ja valtionhallinnon tasolla	23
7. Säännösten vastaisesti oleskelevien sosiaali- ja terveydenhoitopalveluita koskevat kansalliset linjaukset ja käytännöt	27
8. Ketkä auttavat säännösten vastaisesti oleskelevia julkisten sosiaali- ja terveyspalveluiden piiriin?	33
9. Keskus-, alue- ja paikallistason viranomaisten yhteistyö sekä sitä ohjaavat ohjeistukset	37
10. Keinot, joilla säännösten vastaisesti oleskelevat voivat laillistaa oleskelunsa Suomessa	42
11. Säännösten vastaisesti oleskelevia koskevat kansalliset haasteet	49
12. Loppupäätelmät	53
LIITE: Aiheeseen liittyviä kotimaisia raportteja ja tutkimuksia.....	54

Tiivistelmä

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on antaa yleiskuva siitä, miten Suomessa ollaan vastattu säännösten vastaisen maassa oleskelun ilmiöön. Tutkimuksella on pyritty kartoittamaan niitä käytäntöjä, joita Suomessa on kehitetty ilmiön ehkäisemiseksi sekä Suomen kohtaamia oleellisia haasteita ilmiön parissa. Suomen kontekstissa kuntarajoja ylittävä konsultointi ja alueellinen yhteistyö kuvaa sitä, miten säännösten vastaisesti oleskelevien palvelurakenteita on pyritty rakentamaan yhteisvoimin. Paikallisilla toimijoilla on ollut suurta merkitystä toimintamallien kehittämisessä sekä tiedontuotannossa. Ylemmille päätöksentekijöille on välitetty tietoa niin havaituista haasteista kuin käytännöistä, jotka on todettu toimiviksi. Pääkaupunkiseudulla onkin tehty sosiaali- ja terveydenhoitopalveluiden kontekstissa poliittisia päätöksiä, joilla on ollut valtakunnallista merkitystä pienempien kuntien myöhemmin omaksuessa samoja käytäntöjä. Tutkimuksessa on konsultoitu myös kansalaisjärjestöjä, sillä he tuottavat Suomessa tärkeitä lisäpalveluita säännösten vastaisesti oleskeleville ja samanaikaisesti välittävät tämän marginalisoituneen ryhmän ääniä osaksi heitä koskevaa julkista keskustelua.

Ennen vuotta 2015 Suomessa ei ollut suuria määriä pitkäaikaisesti vailla oleskeluoikeutta oleskelevia henkilöitä. Uusi ja usein keskustelun keskiössä oleva ryhmä on muodostunut nimenomaan vuosina 2015–2016 turvapaikanhakijoina maahan tulleista ja kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneista henkilöistä. Viranomaiset ovat arvioineet kuitenkin, että suurin osa kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneista poistui Suomesta jo vuonna 2016. Tarkkaa arviota säännösten vastaisesti oleskelevien määrästä ei ole, mutta poliisi on ilmoittanut tavanneensa vuosittain alle 3000 säännösten vastaisesti oleskelevää henkilöä mikä viestii siitä, että ilmiö on kohtalaisen pieni Suomessa.

Säännösten vastaisesti oleskelevia koskeva keskustelu on Suomessa painottunut siihen, millaisiin palveluihin he ovat oikeutettuja, minkä laajuisia palveluita heille myönnetään, kuinka pitkään väliaikaisiksi tarkoitettuja palveluja heille myönnetään ja kuka on velvollinen maksamaan ne. Kysymykset kumpuavat siitä, ettei Suomen sosiaali- ja terveydenhoitopalveluita koskeva lainsäädäntö tunnista kyseistä asiakasryhmää, jonka takia perustuslaillisten oikeuksien toteutumisessa on alueellista variaatiota, johtuen kirjavista paikallisista käytännöistä. Lisäksi kyseinen ryhmä on mainittu sisäisen turvallisuuden, ihmiskaupan ja yhteiskunnallisen marginalisoitumisen keskusteluissa. Säännösten vastaista oleskelua pyritään Suomessa vähentämään panostamalla vapaaehtoisen paluun järjestelmään, maastapoistamismenettelyyn, viestintään, takaisinotto-sopimusten edistämiseen sekä sisäisen valvonnan lisäämiseen. Se että Suomessa on ihmisiä, joita ei kyetä viranomaistoimin poistamaan maasta ja jotka tietoisesti valitsevat säännösten vastaisen oleskelun, kuormittaa erityisesti sosiaali- ja terveydenhoitojärjestelmää sekä nostaa todennäköisyyksiä sille, että kyseiset henkilöt joutuvat ihmiskaupan uhreiksi tai osaksi järjestäytyntä rikollisuutta.

Suomessa säännösten vastaisesti oleskelevat ovat oikeutettuja omakustanteisiin kiireellisiin sosiaali- ja terveydenhoitopalveluihin ja oppivelvollisuusikässä olevilla lapsilla on oikeus käydä koulua. Pääkaupunkiseudulla ja eräissä muissa suurissa kaupungeissa on tarjolla laajempia terveyspalveluita lapsille ja raskaana oleville naisille. Sosiaalipalvelut on rajoitettu kiireellisiin ja oikeus varhaiskasvatukseen on harkinnanvaraista. Majoittumisvaihtoehdot ovat rajalliset, pääsyä laillisiin työmarkkinoihin ei ole ja kouluttautuminen lukioissa tai ammattikouluissa on riippuvaista riittävästä suomen tai ruotsin kielen taidosta. Säännösten vastaisesti oleskelevilla on toisin sanoen tarjolla hyvin rajoitettu määrä julkisia palveluja.

Suomen suurimmat haasteet säännösten vastaisesti oleskelevien kohdalla liittyvät lainsäädännön puutteellisuuteen ja ohjeistusten epämääräisyyteen, jotka ovat aiheuttaneet vaikeuksia paikallisella tasolla palvelujen tarjoamisessa. Pääkaupunkiseutu ja muut suuret kaupungit, joissa säännösten vastaisesti oleskelevia on eniten, ovat aktivoituneet nopeimmin ja vastanneet kohtaamiinsa haasteisiin rakentamalla toimialakohtaisia yhteistyöverkostoja. Monet kunnat ovat kuitenkin korostaneet tarvitsevansa selkeämpiä kansallisen tason ohjeistuksia sekä lainsäädännöllisiä parannuksia, jotta kaikille säännösten vastaisesti oleskeleville voitaisiin tarjota heille kuuluvia perustuslaillisia palveluita, ilman nykyisen kaltaista alueellista variaatiota palveluiden piiriin pääsyssä. Säännösten vastaisesti oleskelevista käydään jatkuvaa vuoropuhelua valtakunnalliselta tasolta aina paikalliseen tasoon asti ja toimivia käytäntöjä pyritään aikaansaamaan erilaisilla ohjeistuksilla, suosituksilla ja yhteistyöverkostoilla.

1. Taustaa säännösten vastaisen oleskelun ilmiöstä

Lukuisissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa oleskelee säännösten vastaisesti ihmisiä, joiden oleskelulle ei ole koskaan ollut laillisia perusteita ja joiden oleskelulupahakemukset ovat siitä johtuen hylätty. Moni kyseisistä henkilöistä on lisäksi käyttänyt kaikki saatavilla olevat lailliset keinot palauttamispäätöksen toimeenpanon estämiseksi. Tämän kaltaisissa tilanteissa jäsenvaltioilla on velvollisuus antaa kyseisille kolmannen maan kansalaisille palautuspäätös palautusdirektiivin (2008/115/EY) mukaisesti.¹ **Palautuspäätöksellä** pyritään vähentämään kolmansien maiden kansalaisten oleskelun laillista epävarmuutta mikä tarkoittaa sitä, että oleskelu EU-jäsenvaltioissa voidaan luokitella joko säännösten mukaiseksi tai niiden vastaiseksi.²

Käytännössä asia ei ole näin selkeä, sillä tietty osuus palautuspäätöksen saaneista kolmannen maan kansalaisista ei poistu EU-jäsenvaltion alueelta, kuten laki velvoittaisi heidät tekemään. Monissa tapauksissa kolmannen maan kansalaiset eivät halua palata takaisin lähtö- tai oleskelumaahansa, mikä vaikeuttaa merkittävästi palautusmenettelyjä. Mikäli henkilö ei halua käyttää vapaaehtoisen paluun järjestelmää eikä tee yhteistyötä viranomaisten kanssa, hänen palautusta on haasteellista toteuttaa käytännössä. Toisissa tapauksissa palauttamiselle voi ilmetä **laillisia esteitä** (kuten palautuskielto) tai **käytännöllisiä haasteita** (kuten henkilön kokonaistilanteessa tapahtuneet muutokset, passin tai kulkuyhteyksien puuttuminen), joiden takia palautusta joko ei tehdä tai sen toimeenpanoa siirretään myöhemmäksi.³ Lisäksi EU-jäsenvaltioissa on henkilöitä, joiden oleskeluluvan tai viisumin voimassaolo on päättynyt eikä uuden saamiseksi ole enää laillisia edellytyksiä. Myös näissä tilanteissa henkilöille on määrättävä palautusdirektiivin mukainen palauttamispäätös. Edellä mainituissa tilanteissa on puhuttu henkilöistä, jotka ovat hakeneet joko oleskelulupaa tai turvapaikkaa jostakin EU-jäsenvaltiosta ja ovat siten viranomaisten tiedossa. On kuitenkin huomioitava, että EU-jäsenvaltioissa oleskelee myös henkilöitä, jotka ovat tulleet maahan säännösten vastaisesti, eli ylittämällä rajoja salaa viranomaisilta. Kyseisten henkilöiden lukumäärää tai olinpaikkaa on lähes mahdotonta arvioida, koska heillä ei ole ollut tai koska he ovat vältelleet viranomaiskontakteja.

Yllä mainituissa tilanteissa henkilön oleskelu on säännösten vastaista, mikäli hän oleskelee maassa palauttamispäätöksestä huolimatta tai mikäli hän on alun perinkin saapunut maahan säännösten vastaisesti. Kyseiset henkilöt kohtaavat tilanteestaan johtuen suuria sosiaalisia, terveydellisiä sekä taloudellisia vaikeuksia kuten asunnottomuutta, varattomuutta sekä henkistä ja fyysistä pahoinvointia. Lisäksi heillä on suuri riski joutua joko rikosten uhreiksi tai osaksi järjestäytyntä rikollisuutta.

EU-jäsenvaltioiden käytännöissä ja kansallisissa toimenpiteissä säännösten vastaisen oleskelun hallitsemiseksi on suuria variaatioita. Lisäksi keskushallinnon ja paikallishallinnon välillä saattaa esiintyä epäjohtonmukaisuuksia. Tämä johtuu siitä, että keskushallinnon velvollisuutena on varmistaa, että kansalliset maahanmuuttopoliittiset tavoitteet, kuten säännösten vastaisen oleskelun ehkäisy ja palautusten tehokas toimeenpano, toteutuvat. Toisaalta alueelliset sekä paikalliset tahot kohtaavat pitkittyneen säännösten vastaisen oleskelun aiheuttamat sosiaaliset ja inhimilliset vahingot. Suurimpina haasteina on varmistaa henkilöiden pääsy kiireellisiin sosiaali- ja terveydenhoitopalveluihin. Poliittisten tavoitteiden tehokkaan palauttamismenettelyn aikaansaamiseksi ja säännösten vastaisesti oleskelevien perustuslaillisten oikeuksien toteuttamisen välillä on merkittävä ristiriitaisuus. Poliittisella tasolla debatteja käydään siitä miten laajoihin sosiaali- ja terveydenhoitopalveluihin säännösten vastaisesti oleskelevilla tulisi olla oikeus, ilman että niistä muodostuisi vetovoimatekijöitä. Säännösten vastaisesti oleskelevilla on oleskelunsa statuksesta huolimatta tiettyjä oikeuksia. Näiden toteuttamiseksi on tuotettu alueellisia sekä kaupunkikohtaisia institutionaalisia yhteistyön rakenteita, joiden avulla keskushallintoa tiedotetaan kohdatuista kansallisista haasteista. Toimijoiden välisestä tavoitteiden ristiriitaisuudesta huolimatta, säännösten vastaisesti oleskelevien tilannetta pyritään hallitsemaan yhteisvoimin.

¹ Palautusdirektiivin artikla 6

² Euroopan komission, Paluun käsikirja (osio 1.2 säännösten vastainen oleskelu).

³ Palautusdirektiivin artikla 9 mukaan: Jäsenvaltioiden on lykättävä maastapoistamista a) silloin, kun se loukkaisi palauttamiskiellon periaatetta; tai b) niin kauan kuin myönnetään 13 artiklan 2 kohdan mukaista lykkäystä. Jäsenvaltio voi lykätä maastapoistamista asianmukaisesti ajaksi ottaen huomioon yksittäistapauksen erityispiirteet. Jäsenvaltioiden on erityisesti otettava huomioon: a) kolmannen maan kansalaisen fyysinen tai henkinen tila; b) tekniset syyt, kuten kuljetuskapasiteetin puute tai maastapoistamisen epäonnistuminen siksi, että palautettavan henkilöllisyyttä ei voida selvittää.

1.1 Tutkimuksen tavoite, laajuus ja keskeiset tutkimuskysymykset

Tutkimuksen keskiössä ovat pitkään maassa säännösten vastaisesti oleskelleet henkilöt, joihin lukeutuvat:

- Kolmannen maan kansalaiset, joilla on lainvoimainen palauttamispäätös mutta jota ei ole kyetty toimeenpanemaan johtuen laillisista esteistä (palauttamiskielto, hakijan terveydentila, humanitaariset syyt) tai käytännön haasteista (henkilön haluttomuus lähteä maasta tai muut hallinnolliset haasteet) ja
- Kolmannen maan kansalaiset, joiden oleskelulle ei ole laillisia perusteita tai joiden oleskelun perusteet eivät enää täyty tai henkilöt, joille ei ole tehty palauttamispäätöstä sen takia, ettei viranomaisilla ole tietoa heidän oleskelustaan.

Tutkimuksen tavoitteena on tarjota katsaus

- Suomen politiikasta ja käytännöistä, jotka koskevat pitkään säännösten vastaisesti oleskelleita henkilöitä;
- Säännösten vastaisesti oleskelevien ryhmästä ja ryhmän koosta;
- Niistä julkisista palveluista, joihin säännösten vastaisesti oleskelevilla on oikeus ja siitä onko Suomessa esiintynyt haasteita kyseisten palvelujen tuotannossa;
- Suomen keskus- sekä paikallishallinnon reaktiosta, lähestymistavoista sekä toimijoiden välille muodostuneista yhteistyöverkostoista. Yhteistyöverkostoja tarkastelemalla voidaan ymmärtää, miten käytännössä sovelletaan säännösten vastaisen oleskelun ehkäisemiseksi luotuja kansallisia ohjeistuksia ja miten ilmiön pitkittymistä pyritään ehkäisemään;
- Kaupunkien roolista ilmiön parissa ja miten laajasti kaupungit tekevät yhteistyötä keskushallinnon kanssa;
- Kansalaisjärjestöjen roolista palveluiden tuottajana sekä julkisiin palveluihin ohjaavina tahoina;
- Niistä keinoista (poliittiset ja käytännön keinot), joilla säännösten vastaista oleskelua on pyritty ehkäisemään Suomessa. Raportti tarjoaa katsauksen myös niistä välillisistä keinoista, joilla kannustetaan ihmisiä palaamaan koti- tai lähtömaihinsa;
- Niistä keinoja, joilla viranomaiset ja kansalaisjärjestöt ovat pyrkineet helpottamaan säännösten vastaisen oleskelun aiheuttamia yksilöllisiä ja sosiaalisia haasteita.

Ennen Suomen ilmiöön liittyvän politiikan, lainsäädännön ja käytäntöjen läpikäyntiä on aiheellista esitellä ilmiötä koskevaa EU-tason linjauksia sekä kansainvälistä että kansallista laillista viitekehystä, joi- ta käydään läpi seuraavissa osioissa. Sitä ennen alla olevaan taulukkoon on listattu keskeistä raportissa käytettävää termistöä. Kaikki termit ovat peräisin Euroopan muuttoliikeverkoston itse julkaisemasta Maahanmuutto- ja turvapaikkasanastosta (versiosta 6.0), joka löytyy sähköisessä muodossa osoitteesta www.emn.fi.⁴

⁴ Maahanmuutto- ja turvapaikkasanasto: http://www.emn.fi/files/1951/EMN_Glossary_2018_FI_V_6.0_web.pdf

Termi	Määritelmä
Maahantulokiello	Hallinnollinen tai oikeudellinen päätös tai muu toimenpide, jolla kielletään määrätyksi ajaksi tulo jäsenvaltioiden alueelle ja siellä oleskelu ja joka liittyy palauttamispäätökseen. tulo jäsenvaltioiden alueelle ja siellä oleskelu ja joka liittyy palauttamispäätökseen .
Perheenjäsenet	Perheen yhdistämisdirektiivin kontekstissa direktiivin 2003/86/EY 4 artiklassa määritetyllä tavalla kolmannen maan kansalainen (yleensä ydinperheen jäsenet eli aviopuoliso ja alaikäiset lapset), joka on tullut Euroopan unionin alueelle perheen yhdistämistä varten.
Pakkopaluu/ Pakkopalauttaminen	EU-kontekstissa prosessi, jonka aikana palataan joko vapaaehtoisesti tai pakotettuna paluuvuoroitetta noudattaen - alkuperämaahan tai - kauttakulkumaahan EU:n tai kahdenvälisen takaisinottosopimusten tai muiden järjestelyjen mukaisesti tai - muuhun kolmanteen maahan , johon kyseinen kolmannen maan kansalainen päättää vapaaehtoisesti palata ja johon hänet hyväksytään.
Säännösten vastainen maassa oleskelu	Kolmannen maan kansalainen, jonka on virallisesti todettu olevan jäsenvaltion alueella ja joka ei täytä tai ei enää täytä kyseisessä jäsenvaltiossa oleskelun edellytyksiä.
Säännösten vastainen maahanmuutto	Siirtyminen uuteen kauttakulku- tai asuinpaikkaan lähtö-, kauttakulku- ja vastaanottajamaiden säännösten vastaisesti.
Palauttamiskielto	Yleisessä kontekstissa keskeinen kansainvälisen pakolaisoikeuden ja ihmisoikeuslainsäädännön periaate, joka kieltää valtioita palauttamasta henkilöitä maahan, joissa heillä on todellinen vaara joutua vainon, kidutuksen, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai muun ihmisoikeusloukkauksen uhriksi.
Henkilö, joka on jäänyt maahan oleskeluoikeuden umpeuduttua	Henkilö, joka on jäänyt maahan maahantuloluvan voimassaolon päätyttyä. EU-kontekstissa henkilö, joka on tullut laillisesti EU:n jäsenvaltioon ja jäänyt sinne sallitun viisumittoman oleskelun (yleensä 90 päivää tai kuusi kuukautta) päätyttyä tai viisumin ja/tai oleskeluluvan voimassaolon päätyttyä.
Laillistaminen	EU-kontekstissa valtion menettely, jolla Säännösten vastaisesti oleskeleville kolmansien maiden kansalaisille myönnetään laillinen asema.
Oleskelulupa	Mikä tahansa EU:n jäsenvaltion viranomaisten myöntämä lupa, jolla EU:hun kuulumattoman valtion kansalainen saa oleskella laillisesti valtion alueella asetuksen 265/2010 (pitkäaikaiseen oleskeluun tarkoitettuja viisumeita koskeva asetus) säännösten mukaisesti.
Paluu	Henkilön vapaaehtoinen, pakkoon perustuva, tuettu tai oma-aloitteinen siirtyminen vastaanottavasta maasta takaisin alkuperä-/lähtömaahan, kansalaisuusvaltioon tai pysyvään asuinmaahan yleensä kestoltaan merkittävän vastaanottavassa maassa oleskelun jälkeen.
Palauttamispäätös	Hallinnollinen tai oikeudellinen päätös tai muu toimenpide, jolla kolmannen maan kansalaisen oleskelu todetaan laittomaksi ja jolla asetetaan tai todetaan velvoite poistua maasta.
Sosiaaliturva-etuudet	Tässä tutkimuksessa sosiaaliturvaetuuksista puhuttaessa viitataan välttämättömiin etuuksiin. Kyseessä ovat minimitaso-etuudet, joilla turvataan henkilön välttämätön toimeentulo, välttämättömät terveyspalvelut sairauden sattuessa tai raskauden aikana sekä välttämätöntä vanhempainavustusta. For the purpose of this study please refer to the definition of 'core benefits' as included in the Qualification and Long-Term Residents Directives which is understood as covering – as a minimum - income support, assistance in the case of illness, or pregnancy, and parental assistance.

Termi	Määritelmä
Maastapoistamisen lykkääminen	(Väliaikainen) kolmannen maan kansalaisen maastapoistamisen siirtäminen myöhemmäksi, kun kolmannen maan kansalaiselle on annettu palauttamispäätös, mutta hänen maastapoistamisensa ei ole mahdollista joko humanitaarisista tai teknisistä syistä, niin kauan kuin myönnetään direktiivin 2008/115/EY 13 artiklan 2 kohdan mukaista lykkäystä. Humanitaarisia syitä ovat kolmannen maan kansalaisen fyysinen tai henkinen tila tai se, että maastapoistaminen loukkaisi palauttamiskiellon periaatetta, ja teknisiä syitä kuljetuskapasiteetin puute tai se, että maastapoistaminen on epäonnistunut, koska palautettavan henkilöllisyyttä ei voida selvittää tai koska lähtömaa/alkuperämaa ei ota henkilöä vastaan.
Kolmannen maan kansalainen	Henkilö, joka ei ole SEUT:n 20 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu Euroopan unionin kansalainen ja jolla ei ole Schengenin rajasäännösten 2 artiklan 5 kohdassa määriteltyä oikeutta vapaaseen liikkumiseen Euroopan unionissa.
Ihmiskauppa	Hyväksikäyttötarkoituksessa tapahtuva henkilöiden värväminen, kuljettaminen, siirtäminen, kätkeminen tai vastaanottaminen, mukaan lukien näihin henkilöihin kohdistuvan määräysvallan vaihtaminen tai siirtäminen, voimankäytöllä uhkaamisen tai voimankäytön tai muun pakottamisen, sieppauksen, petoksen, harhaanjohtamisen, vallan väärinkäytön tai haavoittuvan aseman hyödyntämisen avulla taikka toista henkilöä määräysvallassaan pitävän henkilön suostumuksen saamiseksi annetun tai vastaanotetun maksun tai edun avulla.
Vapaaehtoinen maastapoistuminen	Paluuvuorituksen noudattaminen palauttamispäätöksessä kyseistä tarkoitusta varten asetetussa määräajassa.
Haavoittuvassa asemassa oleva henkilö	Alaikäiset, ilman huoltajaa olevat alaikäiset, vammaiset, vanhukset, raskaana olevat naiset, yksinhuoltajat, joilla on alaikäisiä lapsia, ihmiskaupan uhrin, vakavista sairauksista kärsivät henkilöt, mielenterveyshäiriöistä kärsivät henkilöt sekä kidutuksen, raiskauksen tai muun vakavan psyykkisen, fyysisen tai seksuaalisen väkivallan kohteeksi joutuneet henkilöt, kuten naisten sukuelinten silpomisen uhrin.

2. Euroopan komission uusi muuttoliike- ja turvapaikkasopimus

Euroopan muuttoliike- ja turvapaikkasopimus on syksyllä 2020 ilmestynyt keskeinen Euroopan unionin yhteisiä maahanmuutto- ja turvapaikkalinjauksia ohjaava laaja uudistuskokonaisuus. Sopimuksen osat muodostavat muuttoliikkeeseen sovellettavan kokonaisvaltaisen eurooppalaisen toimintatavan. Siinä esitetään keinoja, joilla on tarkoitus parantaa ja nopeuttaa menettelyjä kautta koko turvapaikka- ja muuttoliikejärjestelmän. Lisäksi siinä tasapainotetaan oikeudenmukaisen vastuunjaon ja yhteisvastuun periaatteet. Tämä on ratkaisevan tärkeää, jotta voidaan palauttaa jäsenvaltioiden luottamus toisiinsa ja toisaalta luottamus Euroopan unionin valmiuksiin hallita muuttoliikettä.

Muuttoliike on monimutkainen kysymys, ja monia sen näkökohtia on punnittava yhdessä. Tällaisia näkökohtia ovat kansainvälistä suojelua tai parempaa elämää hakevien ihmisten turvallisuus ja EU:n ulkorajoilla sijaitsevien maiden huoli siitä, että muuttopaineet ylittävät niiden vastaanottovalmiudet. Näissä tilanteissa korostuu Euroopan Unionin jäsenvaltioiden velvollisuus kantaa yhteisvastuuta muuttovirroista. EU:n jäsenvaltioissa on myös huolta siitä, että ellei menettelyjä noudateta ulkorajoilla, niiden omat kansalliset turvapaikka, kotouttamis- tai palauttamisjärjestelmät eivät pysty selviytymään suurista muuttovirroista. Uusi turvapaikkasopimus tarkentaakin, että ulkorajojen valvontaa parannetaan. Eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvät joukot, joiden on määrä aloittaa toimintansa 1. tammikuuta 2021, antavat entistä enemmän tukea tarpeen mukaan. Pyrkimyksenä on, että Euroopan unioniin suuntautuva maahanmuutto pysyy tulevaisuudessakin hallittuna.⁵

Sopimuksen tarkoituksena on asettaa uudistetut raamit EU-jäsenmaiden yhteisille maahanmuuton toimille, jotta EU-jäsenvaltiot kantaisivat yhdessä vastuun korkeiden maahanmuuton paineiden aiheuttamista haasteista. Nykyisin Euroopan unionin merkittävimänä haasteena on turvapaikkajärjestelmän uudistaminen ja siihen liittyvät vastuukysymykset. EU-jäsenvaltioiden välisen solidaarisuuden turvapaikanhakijoiden vastaanoton yhteydessä on todettu olevan puutteellinen ja vastuu turvapaikanhakijoista on jakautunut epätasaisesti. Maahanmuutto- ja turvapaikkasopimus pyrkii vastaamaan solidaarisuuden vahvistamiseen luomalla jäsenvaltioiden käytettäväksi **joustavien avustusten järjestelmän**. Järjestelmän kautta annettavat avustukset voivat olla turvapaikanhakijoiden sisäiset siirrot saapumismaasta toiselle EU-jäsenvaltiolle tai toiselle jäsenvaltiolle annettava taloudellinen tai operatiivinen tuki, joka on tarkoitettu turvaamaan palautusjärjestelyjen sujuvuutta. Sopimuksessa tarkastellaan myös niitä toimia, joilla voidaan ennalta ehkäistä vuoden 2015 kaltaista maahanmuuton kriisiytymistä. Tätä on tarkoitus varmistaa tehostamalla EU:n yhteistä palauttamisjärjestelmää, jonka tavoitteena on tehdä muuttoliikettä koskevista EU:n säännöistä uskottavimmat. Tähän sisältyy tehokkaampi oikeudellinen kehys, eurooppalaisen raja- ja merivartioston vahvempi rooli ja vastikään nimitetty EU:n palauttamisasioiden koordinaattori, jota tukee kansallisten edustajien verkosto. Näin edistetään järjestelmän johdonmukaista soveltamista kaikkialla EU:ssa. Lisäksi ehdotetaan **muuttoliikkeen yhteistä ohjausjärjestelmää**, johon kuuluvat parempi strateginen suunnittelu sen varmistamiseksi, että EU:n ja jäsenvaltioiden politiikat ovat yhteisten tavoitteiden mukaisia, ja muuttoliikkeen hallinnan tehokkaampi seuranta kentällä keskinäisen luottamuksen lisäämiseksi.⁶

Muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksessa puhutaan myös niistä keinoista, joilla erityisesti pyritään ehkäisemään ja hallitsemaan Euroopan unioniin suuntautuvaa **säännösten vastaista maahanmuuttoa**. Sopimuksessa painotetaan sitä, miten merkityksellistä on vaikuttaa lähtömaiden taloudellisiin ja poliittisiin instituutioihin ja aikaansaamaan vakaita, turvallisia ja demokraattisia yhteiskuntia. Mikäli köyhyyttä, eriarvoisuutta ja inhimillistä kehitystä voidaan tukea, ihmisille syntyy aito tunne siitä, että heillä on mahdollisuus rakentaa elämä kyseisessä maassa. Kun on olemassa toivoa paremmasta tulevaisuudesta ja mahdollisuudesta kouluttautua sekä työskennellä omassa kotimaassa, säännösten vastaisen maahanmuuton viehätys luonnollisesti vähenee. Euroopan komissio ehdottaakin, että muuttoliike huomioidaan enemmän ulko- ja kehityspolitiikan ohjelmasuunniteluissa. Säännösten vastaisen maahanmuuton perimmäisiin syihin on puututtava suuntaamalla taloudellista apua kohdennetusti niihin maihin, joista lähtee suuria määriä siirtolaisia. Lisäksi politiikalla on pyrittävä konfliktien estämiseen ja ratkaisuun sekä työpaikkoja on luotava lisää kauppaa- ja

⁵ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1706

⁶ Sisäministeriön maahanmuuttojohtajan blogi: <https://intermin.fi/ajankohtaista/blogi/-/blogs/maahanmuuttokeskustelu-jatkuu-eu-ssa-komission-uusien-ehdotusten-myota>. Sivulla käyty 14.12.2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1706 Sivulla käyty 7.1.2021

investointipolitiikan avulla. Tiivistetysti muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksessa korostetaan poliittisen ja taloudellisen yhteistyön merkitystä vakaiden yhteiskuntien ja taloudellisten mahdollisuuksien aikaansaamiseksi, jonka myötä säännösten vastaista maahanmuuttoa voidaan ehkäistä merkittävästi.

Muuttoliikkeen hallinnon ja hallinnon ohjausta koskevien käytännön valmiuksien kehittämisen suhteen EU:n yhteistyö kumppanimaiden kanssa on keskeisessä asemassa. Yhteistyöllä EU voi tarjota kumppaneilleen rätätölöityä käytännön tukea esimerkiksi rajavalvontavalmiuksien vahvistamisessa, etsintä- ja pelastusvalmiuksien vahvistamisessa, toimivien turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmien luomisessa tai vapaaehtoisen paluun järjestelmien ja uudelleenkotouttamisen ohjelmien rakentamisessa. Myös kumppanimaihin kohdennettua strategista viestintää laillisista maahanmuuttomahdollisuuksista on tarkoitus jatkaa. Viestinnällä pyritään kasvattamaan ihmisten tietoisuutta säännösten vastaisen maahanmuuton riskeistä ja sitä kautta ehkäisemään ihmisten joutumista ihmissalakuljettajien käsiin, turvamaan ihmisten oikeuksia sekä tiedottamaan ihmisiä syrjinnän tai työperäisen syrjinnän uhista. Houkuttimia lähteä säännösten vastaisesti kalliille ja vaaralliselle matkalle kohti Eurooppaa on vähennettävä, sillä pitemmällä aikavälillä säännösten vastainen oleskelu ei ole yksilöiden eikä yhteiskuntien etujen mukaista.

Puhuttaessa säännösten vastaisen maahanmuuton ehkäisystä ja hallinnasta sopimus painottaa takaisinoton ja uudelleenkotouttamisen edistämisen painoarvoja. Euroopan unionin jäsenmailla on ollut haasteita toteuttaa henkilöiden palautuksia tapauksissa, joissa he eivät suostu palaamaan avustetun vapaaehtoisen paluujärjestelmän puitteissa. Tämän takia lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa tehtävä yhteistyö on ratkaisevaa, mikäli halutaan aikaansaada tehokas palauttamis-, takaisinotto- ja uudelleenkotouttamisjärjestelmä, siitäkin huolimatta, että aihe on poliittisesti arkaluonteinen EU:n kumppanimaille. Myös kolmansien maiden kanssa tehdyt 24 takaisinottosopimusta ja -järjestelyä tulisi panna täytäntöön pikaisesti palautusten sujuvuuden varmistamiseksi. Euroopan komissio nostaa esille myös **viisumipolitiikan** ja kolmansien maiden takaisinoton yhteistyön kytköksen ja sen miten rajoittavia viisumitoimenpiteitä voidaan asettaa, mikäli maata kohtaan on todettu jatkuvasti haasteita takaisinoton alalla. Myös **viisumivapauden** keskeyttämismekanismilla voidaan poistaa maita viisumivapausluettelosta, mikäli yhteistyö säännösten vastaisen maahanmuuton alalla ei ole asianmukaisella tasolla. Sopimuksen mukaan vapaaehtoista paluuta ja uudelleenkotouttamista koskevaa strategiaa on kytkettävä paremmin kehitysaloitteisiin ja kolmansien maiden omavastuullisuutta asian suhteen on lisättävä.

Yllä mainitun lisäksi, laillisten väylien avaaminen Eurooppaan on oleellista, kun puhutaan säännösten vastaisen maahanmuuton ehkäisystä. Henkilöille, jotka hakevat Euroopasta suojelua on luotava turvalliset muutoväylät, jotta he eivät valitsisi ihmissalakuljettajien tarjoamia palveluita. Euroopan komissio ehdottaakin, että käytössä oleva **tilapäinen uudelleensijoittamisjärjestelmä** virallistettaisiin, jotta voitaisiin varmistaa EU:n maailmanlaajuinen johtoasema uudelleensijoittamisen alalla. Järjestelmä on jäsenmaiden ylläpitämä ja sillä on jo tarjottu 29 500 uudelleensijoituspaikkaa Eurooppaan pyrkineille pakolaisille. Komissio aikoo luoda uudelleensijoitusjärjestelmän osaksi muita **järjestelmää täydentäviä väyliä**, kuten humanitaarisia maahanpääsyojelmia ja opintoihin tai työhön liittyvien järjestelyjen kaltaisia ohjelmia. Lisäksi EU:n tavoitteena on kehittää **yksityisen tuen eurooppalainen malli**, jonka avulla voitaisiin saavuttaa parempia kotoutumistuloksia pitemmällä aikavälillä. Tämän takia EU tarjoaa jäsenvaltioille tukea yksityisen tuen järjestelmien perustamista varten.

Muuttoliikekumppanuuksien lisäksi EU:n komissio pyrkii käynnistämään **osaamiskumppanuuksia**, joiden kautta EU ja kumppanimaat sitoutuvat tiiviimmin laillisen liikkuvuuden tukemiseen. Osaamiskumppanuuksien kautta tarjotaan rahallista tukea kolmansien maiden kanssa käytävän yhteistyön ylläpitämistä varten, jonka perimmäisenä tarkoituksena on yhteensovittaa kattavammin kansainvälinen liikkuvuus ja EU:n työvoima- ja osaamistarpeet. Lisäksi osaamiskumppanuuksien perustaminen olisi strateginen keino ottaa kumppanimaat mukaan muuttoliikekysymyksiä koskevaan keskusteluun. Osaamiskumppanuuksien toteutumiseksi tarvitaan laaja eri toimijoista koostuva yhteistyöverkosto, jonka ylläpitämiseksi edellytetään EU-jäsenvaltioilta vahvaa sitoutumista niin yksityisen sektorin kuin työmarkkinaosapuolilta sekä omavastuullisuutta asian suhteen itse kumppanimaista.⁷

⁷ Muuttoliike- ja turvapaikkasopimus s. 21-25. Katso: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0016.02/DOC_1&format=PDF

3. Euroopan unionin säännösten vastaista maahanmuuttoa koskeva lainsäädännöllinen ja poliittinen viitekehys

Ulkomaalaisasioissa on huomattava EU-säännösten vaikutukset. Unionin oikeuden vaikutusta vahvistavat unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisukäytännössä syntyneet EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden suhdetta määrittävät oikeusperiaatteet kuten **EU-oikeuden ensisijaisuus, suora sovellettavuus, välitön vaikutus ja tulkintavaikutus**. Nämä oikeusperiaatteet asettavat velvoitteita kansallisen tuomioistuimen lisäksi myös muille kansallisille lainsoveltajille. EU-oikeuden ensisijaisuus merkitsee, että unionin oikeuden kanssa ristiriitaisen kansallisen normin soveltaminen on kiellettyä. EU:n perussopimuksilla ja asetuksilla on suora sovellettavuus, mikä tarkoittaa, ettei niiden saattaminen osaksi kansallista oikeutta edellytä kansallisia lainsäädäntötoimia. Välitön vaikutus antaa tietyissä rajoitetuissa tapauksissa kansalaisille mahdollisuuden vedota tuomioistuimissa unionin lakiin, vaikka säädöstä ei olisi saatettu kansallisesti voimaan. Tulkintavaikutuksella tarkoitetaan, että kansallista oikeutta on tulkittava **sopusoinnussa unionin oikeuden asettamien vaatimusten kanssa**. Tulkintavaikutus koskee kaikkea EU-oikeutta mutta sillä on korostunut merkitys direktiivien kohdalla.⁸

Säännösten vastaisesti oleskelevien palautus lähtö- tai kauttakulkumaihin on ollut Euroopan unionin poliittisella agendalla jo yli 20:n vuoden ajan. Vuoden 2015 tapahtuneen maahanmuuton kriisiytymisen takia aiheesta on esiintynyt enemmän poliittista keskustelua ja säännösten vastaisen oleskelun ehkäisy ja keskeisen palautusjärjestelmän kehittäminen ovat saaneet korostettua poliittista painoarvoa. Keskeisin säännösten vastaisen oleskelun vähentämiseksi tarkoitettu EU-direktiivi on paluudirektiivi (2008/115/EY). Sen tarkoituksena on asettaa yhteisiä standardeja, niin jäsenvaltioiden maastapoistamisen kuin vapaaehtoisen paluun menettelyihin. Direktiivin tarkoituksena on estää kolmansien maiden kansalaisten säännösten vastaista oleskelua EU-jäsenvaltioissa, jonka takia se velvoittaa jäsenvaltioita tekemään palauttamispäätöksen jokaiselle, jonka oleskelulle ei ole laillisia perusteita. Kuitenkin palauttamispäätöstä tehdessä jäsenvaltioiden on noudatettava Euroopan unionin peruskirjaa sekä Euroopan ihmisoikeussopimusta, jotka molemmat sanelevat, että jokaisen ihmisoikeuksia sekä perusvapauksia on suojeltava. Palauttamiskiellon periaatetta ei saa rikkoa ja yksilön olosuhteet tulee tarkastella kokonaisuudessaan palauttamispäätöstä laadittaessa. Tapauksissa, joissa maastapoistaminen ei ole mahdollista laillisten esteiden tai käytännön haasteiden takia tai mikäli palauttamiskiellon periaate on vaarantumassa, jäsenmaat voivat viivyttaa tai olla tekemättä palauttamispäätöstä edellä mainittuihin syihin vedoten⁹. EMN -tutkimusten mukaan osa maista ei myönnä yksilöille todistusta siitä, että heidän maastapoistaminen on viivästynyt, vaikka kyseinen velvoite on sisällytetty paluudirektiiviin¹⁰. Palautuksen viivästyessä henkilöillä tulisi olla keino osoittaa viranomaisille, että he oleskelevat maassa edelleen viivästyneen maastapoistamisen menettelyn takia.

EU-jäsenmaissa ei ole poliittista yksimielisyyttä siitä, miten säännösten vastaisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten kanssa tulisi menetellä¹¹. Siitä johtuen säännösten vastaista oleskelua ehkäistään ja hallitaan vaihtelevilla käytännöillä, jotka ovat jokaisen EU-jäsenmaan kansallisen politiikan ja lainsäädännön muovaamia. Säännösten vastaisesti oleskelevilla henkilöillä on, kuten paluudirektiivissä mainitaan, tiettyjä oikeuksia kiireelliseen sosiaali- ja terveydenhuoltoon, koulutukseen sekä hätämajoitukseen. Kiireellisten sosiaali- ja terveydenhuolto-oikeuksien kontekstissa jäsenvaltioiden on sovellettava Euroopan komitean linjauksia säännösten vastaisesti oleskelevien sosiaalisista oikeuksista¹². Paluudirektiivin asettamaa poliittista viitekehystä pitää luonnollisesti tulkita muita säännösten vastaisesti koskevia sopimuksia ja lakeja vasten. Esimerkiksi lasten ollessa erityisen haavoittuvassa asemassa, EU-jäsenvaltiot noudattavat YK:n

⁸ Maahanmuuttoviraston maastapoistamisohje MIG-2019-833 s. 12-13

⁹ Paluudirektiivi (2008/115/EC) pykälä 6 §

¹⁰ EMN 2010 Study, FRA 2011 Study on the situation of third-country nationals pending return/removal and 2013 Study on the situation of third-country nationals pending return/removal.

¹¹ Lutz, F. (2018) Non-removable Returnees under Union Law: Status Quo and Possible Developments, in European Journal of Migration and Law 20 (2018) 28–52.

¹² The European Committee of Social Rights (previously, the Committee of Independent Experts on the European Social Charter) is a regional human rights body that oversees the protection of certain economic and social rights in most of Europe. The European Committee of Social Rights was established under the auspices of the Council of Europe, pursuant to articles 24 and 25 of the 1961 European Social Charter. The Committee monitors implementation of the 1961 Charter, the 1988 Additional Protocol, and the 1996 Revised European Social Charter. It is unique among regional human rights mechanisms for its collective (as opposed to individual) complaint mechanism, and the flexibility it allows States in deciding which provisions of the Charter to accept.

vuoden 1989 yleissopimusta lasten oikeuksista, jotta kaikkien alle 18-vuotiaiden ihmisten ihmisoikeudet taataan heidän oleskelustatuksestaan huolimatta¹³. Lisäksi jäsenvaltioiden tulee tunnustaa ja auttaa ihmiskaupan rikosten uhriksi joutuneita yksilöitä ja meneteltävä siten, kuin EU:n lainsäädännöllinen viitekehys ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta säätelee.

3.1 Säännösten vastaisesti oleskelevien oikeus terveyteen YK:n ihmisoikeusjärjestelmässä ja Euroopan neuvoston ihmisoikeusjärjestelmässä

Säännösten vastaisesti oleskelevia keskeisimmin koskevat **YK:n kansainväliset sopimukset**, joihin Suomi on liittynyt ovat taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus (TSS-sopimus, SopS 6/1976), lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 60/1991) ja kaikkinaisen naisten syrjinnän kieltävä yleissopimus (SopS 68/1986).¹⁴

YK:n TSS-sopimuksesta voidaan nostaa esiin kaksi keskeistä artiklaa, jotka koskevat tämän tutkimuksen kohderyhmän oikeutta terveyteen. Sopimuksen artikla 12 sanelee sopimusvaltioiden veloitteesta taata jokaiselle sen alueella oleskelevalle, korkein saavutettavissa oleva ruumiin- ja mielenterveys. Toinen sopimuksen keskeisistä määräyksistä on lähtöisin sen 2 artiklan 2 kohdasta, joka kieltää syrjinnän seuraavasti:

“Sopimusvaltiot sitoutuvat takaamaan, että tässä yleissopimuksessa mainittuja oikeuksia käytetään ilman minkäänlaista rotuun, väriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittiseen tai muuhun mielipiteeseen, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, omaisuuteen, syntyperään tai muuhun seikkaan perustuvaa syrjintää.”

Sopimusvaltioiden on yllä mainittujen artiklojen mukaisesti luotava sellaiset olosuhteet, jotka antavat edellytyksiä parhaimman mahdollisen terveydentilan saavuttamiseen. Toisin sanoen kaikilla, myös säännösten vastaisesti oleskelevilla henkilöillä, tulee olla oikeus päästä käyttämään lääkärin ja sairaaloiden palveluita. Tämän veloitteen toteutumiseksi on oleellista, ettei palvelujen korkea hinta muodosta ylitsepääsemätöntä estettä oikeuden toteutumiseksi. Oikeus terveyteen on sisällytetty myös lapsen oikeuksien yleissopimuksen artiklassa 24 sekä kaikkinaisen naisten syrjinnän kieltävän yleissopimuksen artiklassa 12.¹⁵ YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia käsittelevä komitea (TSS-komitea) on antamassaan syrjintäkiellon yleiskommentissaan tarkentanut, että säännösten vastaisesti oleskeleviin pätee edellä mainittu syrjintäkielto. Sama kielto pätee myös lapsiin, kuten on todettu lapsen oikeuksien yleissopimuksessa. Kuitenkin TSS-komitea on todennut, että

*“Eri ryhmien erottelussa ei välttämättä ole kyse TSS-sopimuksen kieltämästä syrjinnästä, **jos se voidaan oikeuttaa hyväksyttävällä tavoitteella**. Erottelun tavoitteen hyväksyttävyyttä ja vaikutuksia on arvioitava suhteessa TSS-sopimuksen sisältöön ja tarkoitukseen, ja erottelu voidaan hyväksyä vain, jos sen voidaan katsoa palvelevan yleisen hyvinvoinnin edistämistä demokraattisessa yhteiskunnassa. Tällöinkään erottelun haitalliset vaikutukset eivät saa olla suhteettomia sen tavoitteeseen nähden eivätkä tehdä oikeuden keskeistä sisältöä tyhjäksi.”¹⁶*

Yllä mainitun perusteella voidaan todeta, että sopimusvaltioilla on velvollisuus taata kaikille sen alueella oleskeleville henkilöille mahdollisuudet saavuttaa paras mahdollisen ruumiin- sekä mielenterveys. Kuitenkin oikeus terveyteen ei ole ehdoton vaan sen toteutumiseen vaikuttavat valtion resurssit sekä se, miten yllä mainittuja artikloja tulkitaan kansallisella tasolla. Kuitenkin välttämätön sairaanhoito, lasten oikeus terveyspalveluihin sekä ennalta ehkäiseviin palveluihin ja synnytyspalvelut äitiysneuvolapalvelut mukaan lukien ovat ihmisoikeusnäkökulman mukaisia minimi tason palveluita, jotka tulisi tarjota kaikille.¹⁷

¹³ UN Convention on the Rights of the Child, 1989, <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/crc.aspx>.

¹⁴ Kalliomaa-Puha, L., Tuovinen, A. (2017). Sosiaaliturvan rajoilla - Kirjoituksia kansainvälisestä sosiaalioikeudesta. Helsinki: Kela. s. 217

¹⁵ Kalliomaa-Puha, L., Tuovinen, A. (2017). Sosiaaliturvan rajoilla - Kirjoituksia kansainvälisestä sosiaalioikeudesta. Helsinki: Kela. s. 218-219, 221

¹⁶ Kalliomaa-Puha, L., Tuovinen, A. (2017). Sosiaaliturvan rajoilla - Kirjoituksia kansainvälisestä sosiaalioikeudesta. Helsinki: Kela. s. 220

¹⁷ Kalliomaa-Puha, L., Tuovinen, A. (2017). Sosiaaliturvan rajoilla - Kirjoituksia kansainvälisestä sosiaalioikeudesta. Helsinki: Kela. s. 223

Oikeus terveyteen on edellytyksenä myös **Euroopan neuvoston ihmisoikeusjärjestelmässä**. Euroopan ihmisoikeussopimuksesta voidaan mainita se, että kyseessä on yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi, jonka Suomi on ratifioinut 10.5.1990. Ihmisoikeussopimus asettaa velvollisuuksia yksinomaan valtiolle, ei yksityisille oikeussubjekteille ja sopimusmääräykset sitovat viranomais- ja tuomioistuintoimintaa. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan kidutuksen, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kiellolla sekä 8 artiklan mukaisella perhe-elämän suojalla on keskeinen merkitys ulkomaalaisasioissa ja erityisesti maastapoistamisen kannalta. Näiden sopimusmääräysten tulkintaa ohjaavat soveltuvien osin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut.¹⁸

Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja (UESP, SopS 78-80/2002) velvoittaa 13 artiklan 1 kohdassa valtioita varmistamaan ihmisten oikeus terveyteen. Artikla 17 puolestaan toistaa saman veloitteen lasten ja nuorten kohdalla. Huomionarvoista on, että UESP:n soveltamisalasäännös rajaa säännösten vastaisesti oleskelevat henkilöt ulkopuolelleen **vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen** vedoten. Tämä periaate tarkoittaa käytännössä sitä, että sopimukseen liittyneet valtiot ovat velvoitettuja takaamaan sopimusveloitteita ainoastaan toisen sopimusvaltion kansalaisille. Tästä huolimatta Euroopassa kyseisille henkilöille on turvattu oikeus terveyteen, sillä Euroopan ihmistuomioistuin sekä Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea ovat antaneet merkittäviä linjauksia, jotka ovat velvoittaneet yllä mainittujen oikeuksien toteutumista UESP:sta huolimatta. Lisäksi oikeus terveyteen ilmenee myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIOS, SopS 63/1999) 2 artiklassa ja kidutuksen ja muun julman ja alentavan kohtelun kiellossa sopimuksen 3 artiklassa.¹⁹

¹⁸ Maahanmuuttoviraston Maastapoistamisohje MIG-2019-833 s. 17

¹⁹ Kalliomaa-Puha, L., Tuovinen, A. (2017). Sosiaaliturvan rajoilla - Kirjoituksia kansainvälisestä sosiaalioikeudesta. Helsinki: Kela. s. 223-225

4. Säännösten vastaisen maahanmuuton hallintaa ja ehkäisyä koskeva kansallinen lainsäädännöllinen kehys

Kansallisella tasolla ulkomaalaisasioiden menettelyä ohjaavat luonnollisesti Suomen perustuslaki, hallintolaki (434/2003) ja ulkomaalaislaki (301/2004). Suomen perustuslain 2 §:ssä ilmaistun **oikeusvaltioperiaatteen** mukaisesti julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Perustuslain 22 §:ssä säädetään, että julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Lähtökohtana voidaan pitää sitä, että perustuslakia alempi lainsäädäntö, menettelyä ja aineellista päätöksentekoa ohjaava lainsäädäntö toteuttaa perustuslain vaatimukset.

Hallintolaki (434/2003) on yleislaki, jota sovelletaan hallintoasioiden käsittelyssä ja menettelyssä viranomaisissa. Hallintolain tarkoituksena on muun ohella toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa ja sitä sovelletaan hallintoasioissa yleislakina. Hallintolain 5 §:n 1 momentin mukaisesti sovelletaan muun lain säännöksiä hallintolain asemasta, jos ne poikkeavat hallintolaista. Hallintolain 6 §:ään on kirjattu hallinnon oikeusperiaatteet, joiden mukaisesti viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Suomessa kolmansien maiden kansalaisten maahanmuuttoa, oleskelua ja asumisen vakinaisuutta sääntelee yksi pääasiallinen laki **-ulkomaalaislaki (301/2004)**. Tämän lain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa ja oikeusturvaa ulkomaalaisasioissa. Lain tarkoituksena on edistää hallittua maahanmuuttoa ja kansainvälisen suojelun antamista ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia kunnioittaen sekä ottaen huomioon Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset. Laissa säädetään tarkemmin esimerkiksi eri oleskeluperusteista, kansainvälisestä suojelusta, turvaamistoimista ja ulkomaalaisvalvonnasta, maasta poistamisesta, Euroopan unionin ja hänen rinnastettavan henkilön oleskelusta, rangaitussäännöksistä ja ulkomaalaisten oikeusturvasta. Muita lainsäädäntöä tukevia säännöksiä, joita sovelletaan säännösten vastaisesti maahan pyrkivien ja oleskelevien kohdalla ovat rajavartiolaki (578/2005) ja laki säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköistä (116/2002). Säännösten vastaisesti maassa oleskelevilla henkilöillä on suuri riski joutua ihmiskaupparikosten uhriksi, jonka takia rikoksen tapahduttua heihin sovelletaan lakia kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (746/2011).

Rajavartiolaissa (578/2005) säädetään valtakunnanrajan ylittämisestä ja sen valvonnasta sekä rajavartiolaitokselle ja rajavartiomiehelle kuuluvista tehtävistä ja toimivaltuuksista. Sisärajusta, ulkorajasta, rajanylityspaikasta, rajavalvonnasta, rajojen valvonnasta ja rajatarkastuksesta säädetään henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2016/399. Rajavartiolaissa säädetään mainitun asetuksen edellyttämistä kansallisista tehtävistä ja toimivaltuuksista sekä päätöksentekojärjestyksessä rajavartiolaitoksessa.

Lain säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköistä (116/2002) tarkoituksena on järjestää ulkomaalaislain (301/2004) 121 ja 122 §:n nojalla säilöön otettujen ulkomaalais-

ten kohtelu erityisesti tähän tarkoitukseen varatussa säilöönottoyksikössä. Ulkomaalaislain pykälässä 121 § luetellaan säilöön ottamisen edellytyksistä, kun pykälä 122 § puolestaan koskee lapsen säilöön ottamisen edellytyksiä. Poliisin tai rajavartiolaitoksen pidätystiloihin sijoitettuun ulkomaalaiseen sovelletaan ensisijaisesti tätä lakia. Poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annettua lakia (841/2006) sovelletaan kuitenkin siltä osin kuin se on välttämätöntä, ottaen huomioon poliisin tai rajavartiolaitoksen pidätystilojen järjestys ja turvallisuus.

Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (746/2011) on olennainen silloin, kun Säännösten vastaisesti oleskelevan henkilön on todettu joutuneen ihmiskaupan rikoksen uhriksi. Lain neljännessä luvussa säädetään tarkemmin Suomen ihmiskaupan uhrin auttamisjärjestelmästä, auttamisjärjestelmään ottamisen perusteista, ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta sekä käytettävistä auttamistoimista.

4.1 Säännösten vastaisesti oleskelevien oikeus terveyteen Suomessa

SUOMEN PERUSTUSLAKI

Suomessa sosiaaliset perusoikeudet on turvattu perustuslain 19 §:ssä seuraavasti:

”Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveydenhoitopalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukeaan asumisen omatoimista järjestämistä.”

Lisäksi julkisella vallalla on velvoite turvata kaikille perusoikeudet perustuslain 22 §:n mukaisesti. YK:n ja Euroopan neuvoston ihmisoikeusjärjestelmiin sisältyvä syrjintäkielto suhteessa henkilön oikeuteen terveyteen löytyy perustuslain 6 §:stä, joka toteaa seuraava:

”Ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Sukupuolten tasa-arvoa edistetään yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä, erityisesti palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehdoista määrättäessä, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.”

Suomen perustuslaissa turvataan kaikille sosiaaliset perusoikeudet, mutta suojan tasossa voi eri ryhmien välillä olla eroja, mikäli erottelulle on hyväksyttävissä oleva peruste. Suomessa edellä mainitun kaltainen perustuslain näkökulmasta hyväksyttävä erottelun peruste on henkilön maassa oleskelun pysyvyys. Perusoikeusjärjestelmä ei siten aseta esteitä sille että sosiaali- ja terveydenhoitopalveluiden ja -etuuksien saamisen ehtona olisivat asumisen vakinaisuus tai maassa työskentely. Tämänkaltaisen erottelu on hyväksyttävää, kunhan rajoituksilla on hyväksyttävä peruste eikä se ole suhteellisuusperiaatteen vastaista.²⁰

²⁰ Kalliomaa-Puha, L., Tuovinen, A. (2017). Sosiaaliturvan rajoilla - Kirjoituksia kansainvälisestä sosiaalioikeudesta. Helsinki: Kela. s. 225-227

SÄÄNNÖSTEN VASTAISESTI OLESKELEVIA KOSKEVAT SOSIAALI- JA TERVEYDENHOITOPALVELUIDEN KANSALLISET LAIT

Lain potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992) mukaan jokaisella Suomessa pysyvästi asuvalla henkilöllä on oikeus päästä ilman syrjintää hänen terveydentilansa edellyttämään terveyden- ja sairaanhoitoon niiden voimavarojen rajoissa, jotka kulloinkin ovat terveydenhuollon käytettävissä. Suomessa tilapäisesti oleskelevien henkilöiden oikeudesta hoitoon on voimassa, mitä siitä erikseen säädetään tai valtioiden välillä vastavuoroisesti sovitaan.

Terveydenhuoltolain (L 1326/2010) 50 §:n 1 momentin mukaan:

*”Kiireellinen sairaanhoito, mukaan lukien kiireellinen suun terveydenhuolto, mielenterveyshoito, päihdehoito ja psykososiaalinen tuki on annettava sitä tarvitsevalle potilaalle **hänen asuinpaikastaan riippumatta**. Kiireellisellä hoidolla tarkoitetaan äkillisen sairastumisen, vamman, pitkäaikaissairauden vaikeutumisen tai toimintakyvyn alenemisen edellyttämää välitöntä arviota ja hoitoa, jota ei voida siirtää ilman sairauden pahenemista tai vamman vaikeutumista.”*

Erikoissairaanhoitolain (L 1062/1989) 3 §:n 2 momentin mukaan erikoissairaanhoito on kiireellisissä tapauksissa järjestettävä myös vailla kotikuntaa olevalle kunnan alueella oleskelevälle henkilölle.

Tiivistäen voidaan todeta, että säästösten vastaisesti oleskelevilla on Suomessa oikeus omakustanteisiin kiireellisiin sosiaali- ja terveydenhoitopalveluihin. Laajojen palveluiden saamisen ehtona on asumisen vakinaisuuden osoittaminen, toisin sanoen henkilöllä tulisi olla oleskelulupa ja väestötietojärjestelmässä tulisi näkyä kotikuntamerkintä, josta selviäisi, mikä kunta on velvollinen maksamaan hänen sosiaali- ja terveydenhoitopalveluista aiheutuvat kustannukset. Käytännössä kotikuntavelvoite eriarvoistaa säästösten vastaisesti oleskelevia muista vakinaisesti asuvista henkilöistä siten, että mikäli he tarvitsevat laajempia palveluita heidän on maksettava niistä aiheutuvat kustannukset täysimääräisinä. Tutkimuksen myöhemmissä osioissa kirjoitetaan tarkemmin siitä, miten Suomessa on reagoitu säästösten vastaisesti oleskelevien henkilöiden terveystalvelujen riittämättömyyteen.²¹

²¹ Kalliomaa-Puha, L., Tuovinen, A. (2017). Sosiaaliturvan rajoilla - Kirjoituksia kansainvälisestä sosiaalioikeudesta. Helsinki: Kela. s. 228

5. Säännösten vastaisesti oleskelevien kategoriat Suomessa

Suomessa ei ole lyhytkestoisen ja pitkäkestoisen säännösten vastaisen maassaolon kahtiajakoa. Kielteisen päätöksen saaneita henkilöitä ohjataan vapaaehtoisen paluun järjestelmän piiriin heti, kun he ovat saaneet kielteisen turvapaikka- tai oleskelulupapäätöksen sekä täytäntöönpanokelpoisen palauttamispäätöksen. Kuten koko Euroopan unionissa, Suomenkin lähtökohtana on edistää ajattelutapaa, jonka mukaan maassa oleskelu perustuu oleskeluluvan hallussapitoon. Tarkoituksena on viestiä, ettei säännösten vastainen maahanmuutto lopulta käänny lailliseksi oleskeluluvalla, jonka myöntämisen perusteita henkilö ei täytä, mutta joka myönnetään siitä huolimatta sen takia, että henkilö kieltäytyy poistumasta Suomesta. Lähtökohtana on, että Suomessa maahanmuutto- ja muutoksenhakuviranomaiset harkitsevat ulkomaalaisten oleskelun perusteita, eivät hakijat itse. Kielteisen oleskelulupapäätöksen saaneiden kohdalla käynnistetään tehokas maastapoistamismenettely.²²

Suomessa on erilaisia laittomasti maassa oleskelevien kategorioita, jotka ovat peräisin sekä lainsäädännöstä että käytännön haasteista johtuvista syistä. Eri kategorioita syntyy, kun oleskeluun oikeuttavat dokumentit vanhenevat (viisumi, jatkolupaannettu kielteinen päätös), kun turvapaikkaa ei ole myönnetty, kun henkilö katoaa vastaanottojärjestelmän piiristä kesken turvapaikkaprosessin ja jää oleskelemaan Suomeen tai kun henkilöt saapuvat maahan ylittämällä rajoja säännösten vastaisesti eivätkä hae oleskelulupia. Lisäksi henkilöt, jotka ovat vanhan ulkomaalaislain mukaisesti saaneet oleskeluluvan humanitaarisen suojelun perusteella ja joilla ei ole muita perusteita hakea oleskelulupaa, todennäköisesti jäävät oleskelemaan Suomeen säännösten vastaisesti.

Huolimatta siitä, että pyrkimyksenä on palauttaa palauttamispäätöksen saaneita kolmannen maan kansalaisia takaisin oleskelu- tai lähtömaahansa, tämä ei aina onnistu. Palauttamiselle voi ilmetä joko **laillisia esteitä tai käytännön haasteita**, joiden takia maastapoistamista ei tehdä tai sitä lykätään myöhemmäksi. Tilanteita, joissa kolmannen maan kansalainen ei suostu poistumaan maasta, esiintyy myös. Laillisista esteistä sekä käytännön haasteista johtuen, Suomeen on syntynyt erilaisiin kategoriin luokiteltavia säännösten vastaisesti oleskelevien ryhmiä, joihin lukeutuvat:

- Palautuspäätöksen saaneet, joiden palautus ei onnistu laillisten esteiden takia (palautuskielto, terveydelliset tai humanitaariset syyt)
- Palautuspäätöksen saaneet, joiden palautus ei onnistu käytännöllisten tai hallinnollisten haasteiden takia (puutteellinen yhteistyö kolmannen kansalaisen puolelta, kulkuyhteyksien puuttuminen, matkustusasiakirjan puuttuminen jne.)
- Entiset turvapaikanhakijat, jotka katosivat järjestelmästä turvapaikkaprosessin aikana
- Kolmannen maan kansalaiset, joiden viisumi tai oleskelulupa on vanhentunut eikä uutta ole haettu
- Muut säännösten vastaisesti oleskelevat, joista viranomaisilla ei ole tietoa

Maahanmuuttovirasto harkitsee oleskeluluvan myöntämistä maasta poistumisen estymisen vuoksi ulkomaalaislain 51 §:n 1 momentin mukaisesti kolmannen maan kansalaiselle, jos palauttaminen kotimaahan tai pysyvään asuinmaahan ei ole mahdollista **laillisten esteiden takia**. Mikäli paluulle on tosiasiasa laillinen este eikä paluuta voida järjestää pitkään aikaan, ensimmäinen vaihtoehto on oleskeluluvan myöntäminen.²³ Vaihtoehtoisesti maahanmuuttovirasto voi myöntää oleskeluluvan yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella soveltaen ulkomaalaislain 52 §:ää (kts. tarkemmin s. 46). Asiakkaan ei tarvitse hakea pidennystä vapaaehtoiselle poistumiselleen näissä olosuhteissa. Vapaaehtoista paluuta varten on tietyissä olosuhteissa mahdollisuutta hakea lisäaikaa erillisellä hakemuksella, jota myönnetään erityisten syiden vuoksi ja johon Maahanmuuttovirasto tekee päätöksen.²⁴ Vastaanottolain mukaan myös vastaanottokeskuksen johtaja voi pidentää vastaanottopalvelujen antamista erityisten henkilökohtaisten syiden vuoksi²⁵. Vastaanottokeskusten johtajat tekivätkin vuonna 2019 vastaanottopalvelujen jat-

²² Hallituksen esitys: HE 170/2014 <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2014/20140170.pdf>

²³ Maahanmuuttoviraston maastapoistamisohje MIG-2019-833 s. 44, Ulkomaalaislaki (301/2004) 51§, Maastapoistamisen tulosalueen konsultointi 29.9.2020

²⁴ Maastapoistamisen tulosalueen konsultointi 29.9.2020

²⁵ Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (673/2015) 14a §:n 4 mom.

kamispäätöksiä 135:lle henkilölle seuraavista perusteista: **asumisjärjestelyt** (perheille haluttiin varmistaa kunnallinen jatkomajoitus), **terveydelliset syyt, erityiset henkilökohtaiset syyt, työpaikka tai koulunkäynti, avustetun vapaaehtoisen paluun järjestelyt ja muut syyt**. Palveluja jatkettiin korkeintaan kuukaudella 62 % tapauksista, 2–3 kuukaudella 26 % tapauksista, yhdeksälle henkilölle oli myönnetty 4–5 kuukauden jatkamispäätös ja kahdeksalle henkilölle oli myönnetty toistaiseksi voimassa oleva päätös maastapoistamisen täytäntöönpanokiellon takia.²⁶

Tapauksissa, joissa kolmannen maan kansalaisen palauttaminen ei onnistu **käytännön haasteiden takia**, Maahanmuuttovirasto voi harkita tilapäisen oleskeluluvan myöntämistä. Esimerkki käytännön haasteesta, joka tekee palauttamisen toteuttamisen mahdottomaksi voi olla puuttuva passi tai puutteelliset kulkuyhteydet. Oleskeluluvan myöntämistä harkitaan tapauksissa, joissa paluun todetaan olevan mahdotonta siitä huolimatta, että henkilö on pyrkinyt myötävaikuttamaan oman paluunsa järjestämisessä.²⁷ Kuitenkin jos palauttamisen este poistuu, henkilö voidaan karkottaa nopeutetussa menettelyssä. Tilanteissa, jossa pakenemisen vaara on suuri tai pakeneminen on jo realisoitunut johtaa siihen, että aikaisemmin tehty palauttamispäätös voidaan laittaa täytäntöön hyvinkin pitkän ajan kuluttua. Jos henkilön olosuhteet ovat huomattavasti muuttuneet prosessin aikana, Maahanmuuttovirasto tekee uuden palauttamispäätöksen.²⁸

Poliisi pyrkii palauttamaan kaikki palauttamispäätöksen saaneet eikä tee täytäntöönpanon viivästymisestä erillistä asiakkaalle annettavaa päätöstä. Mikäli paluulle on ohimenevä este, poliisi voi lykätä täytäntöönpanoa, kunnes este on poistunut, jolloin palauttamista yritetään uudelleen.²⁹

Huomiota on syytä kiinnittää siihen, että tilapäistä oleskelulupaa ei myönnetä henkilölle, joka voisi palata vapaaehtoisesti kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa, mutta joka tietoisesti valitsee jäädä Suomeen säännösten vastaisesti³⁰. Suomen lainsäädäntöä tilapäisten oleskelulupien kohdalla on tiukennettu vuoden 2014 hallituksen esityksen sekä vuonna 2015 ulkomaalaislakiin tehdyn muutoksen myötä. Ennen lakimuutosta Suomi myönsi tilapäisiä oleskelulupia tilanteissa, joissa henkilö ei suostunut poistumaan maasta. Tiukentuneen linjauksen myötä pyritään ehkäisemään tilanteita, joissa tilapäisen oleskeluluvan avulla oleskelu laillistetaan perusteetta.³¹

²⁶ Maahanmuuttovirasto: Vastaanottopalvelujen lakkaaminen vastaanottolain 14 a § nojalla; seurannan yhteenveto 2019

²⁷ Hallituksen esitys 170/2014, Ulkomaalaislaki (301/2004) 51§ <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2014/20140170.pdf>

²⁸ Maastapoistamisen tulosalueen konsultointi 29.9.2020

²⁹ Tiainen, S., Brewis, K. (2016). Kielteisen turvapaikan saaneiden paluu: haasteet ja hyvät käytännöt -Suomen kansallinen raportti. Helsinki: Euroopan muuttoliikeverkosto. s. 22

³⁰ Maahanmuuttoviraston maastapoistamisohje MIG-2019-833 s. 42, Ulkomaalaislaki (301/2004) 51 §: 2 mom.

³¹ Hallituksen esitys 170/2014 s. 26-27 <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2014/20140170.pdf>

5.1 Säännösten vastaisesti oleskelevien määrä Suomessa

Suomessa ei ole tyhjentävää arviota säännösten vastaisesti oleskelevien määristä ja eri toimijoiden laatimat arviot vaihtelevat suuresti. Suomessa kuitenkin esiintyy yllä mainittujen kategorioiden mukaisia säännösten vastaisesti oleskelevia henkilöitä. Varmasti voidaan sanoa, että kyseisten henkilöiden määrä kasvoi väliaikaisesti vuosina 2016–2018. Tätä muutosta selittää vuoden 2015 tavallista suurempi turvapaikkaa hakeneiden määrä sekä heille annettujen kielteisten turvapaikkapäätösten kohonnut määrä. Alla lueteltuja lukumääräarvioita lukiessa on huomioitava, että arviot on saatu ainoastaan henkilöistä, joilla on ollut jokin kontakti poliisiin, Maahanmuuttovirastoon tai muuhun viranomaiseen tai palvelutarjoajaan. Kansalaisjärjestöt eivät välttämättä kirjaa oleskelustatusta tietoa yksittäisistä henkilöistä ja heidän on siksi vaikea arvioida säännösten vastaisesti oleskelevien kokonaismäärää. Esimerkiksi Suomen punainen risti on raportoinut kohdanneensa karkeasti 1000 säännösten vastaisesti oleskelevää henkilöä toimintansa kautta mutta painottaa arvionsa olevan karkea, koska henkilöitä ei ole rekisteröity mihinkään järjestelmään. Lisäksi kansalaisjärjestökin ovat tietoisia siitä, että olemassa olevista luvuista tehtävät johtopäätökset ovat väistämättä hyvin epävarmoja. Kunnilla sekä muilla asiantuntijoilla on noussut esiin samoja vaikeuksia säännösten vastaisesti oleskelevien kokonaislukumäärien arvioinnissa.³² Keskusrikospoliisi on korostanut, että vaikeudet todellisten lukujen selvittämisessä johtunevat viranomaisten vaihtelevasta tehokkuudesta kyseisten henkilöiden määrien kartoittamisessa sekä heidän *arvioihin* niiden henkilöiden osuudesta, jotka eivät ole hakeutuneet palveluiden piiriin ja ovat siten näkymättömiä viranomaisille³³.

Näistä vaikeuksista huolimatta eräät tahot ovat arvioineet, että Suomessa olisi 2000–4000 Säännösten vastaisesti oleskelevää henkilöä. Tämän kaltaista arviota on antanut Turun yliopiston maantieteen ja geologian julkaisu vuodelta 2018, Poliisihallituksen vuosien 2017–2020 laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastainen toimintaohjelma ja URMI kaupunkianalyysi III vuodelta 2018.³⁴ Myös poliisin laatimista estymisilmoituksista voidaan tulkita, että realistisesti Suomessa oleskelisi säännösten vastaisesti yllä mainitun verran henkilöitä. Poliisi tekee vastaanottokeskuksille **maastapoistamisen estymisilmoituksia** Ulkomaalaisjärjestelmän (UMA:n) kautta henkilöistä, joilla on täytäntöönpanokelpoinen palauttamispäätös, mutta jota ei pystytä toteuttamaan viranomaistoimin. Kyse on järjestelmään tehtävästä merkinnästä, ei asiakkaalle annettavasta todistuksesta. Vaikka paluu direktiivi velvoittaa jäsenvaltioiden antavan yllä mainitun kaltaisia todistuksia, Suomessa poliisi suorittaa järjestelmämerkinnän sen sijaan. Kaikkiaan poliisi on tehnyt ajalla 8/2016 – 12/2019 3500 estymisilmoitusta, jotka koskivat 2805 henkilöä. Vuonna 2018 ilmoituksia tehtiin 793 kappaletta ja vuonna 2019 määrä nousi 1605 ilmoitukseen. Ilmoitusten määrät lähtivät nousuun jo vuoden 2018 lopulla, koska irakilaisien maastapoistaminen vaikeutui ja käytännössä hiipui kokonaan, jonka vuoksi poliisi ryhtyi tekemään täytäntöönpanokelpoisen palauttamispäätöksen omaaville irakilaisille maastapoistamisen estymisilmoituksia.³⁵ Alla on esitetty Maahanmuuttoviraston tilannekeskuksen laatima havainnollistava taulukko poliisin tekemistä estymisilmoitusten kuukausittaisista kappalemääristä ajalta 2017 -2019:

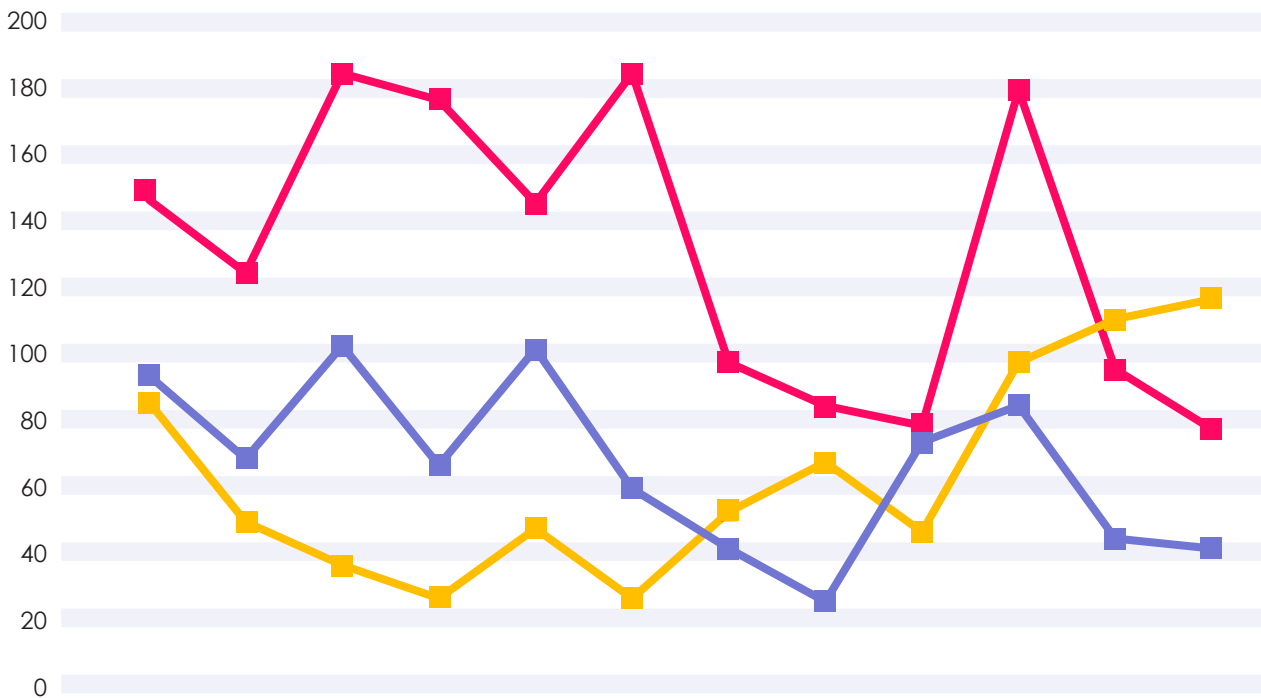
³² Koivula, T. (2020). Poliisin paperittomiin kohdistamat toimenpiteet: Eri poliisilaitosten toimintamallit paperittomien kohtaamisessa ja käsittelyssä: https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/303676/ON_Koivula.pdf?sequence=2&isAllowed=y

³³ Jansson, J. (2019). Varjojyhteiskunta valokeilassa – Turvapaikkajärjestelmästä poistetut ja kadonneet henkilöt, Keskusrikospoliisin Kadonneet-projektin loppuraportti. Poliisihallitus. s. 24

³⁴ Jauhiainen, J., Kadd, K. & Jokela, J. (2018). Paperittomat Suomessa 2017. Turku: Turun yliopisto. s. 23-24, http://urmi.fi/wp-content/uploads/2018/02/URMI_kaupunkianalyysi_3.pdf, Laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastainen toimintaohjelma 2017-2020, Poliisihallituksen julkaisusarja. 1/2017 https://www.poliisi.fi/tietoa_poliisista/julkaisut/julkaisu/laittoman_maahantulon_ja_maassa_oleskelun_vastainen_toimintaohjelma_2017-2020?docID=58035

³⁵ Maahanmuuttoviraston tilannekeskus 8.10.2020

Ilmoitusten määrä kuukausittain 2017–2019



	Tammi	Helmi	Maalis	Huhti	Touko	Kesä	Heinä	Elo	Syys	Loka	Marras	Joulu
2017	96	71	105	62	104	62	44	28	76	87	47	44
2018	88	52	39	29	50	29	55	70	49	100	113	119
2019	149	127	187	179	148	187	100	87	81	182	98	80

Taulukko 1 Maastapoistamisen estymisilmoitukset vuosina 2017-2019³⁶

Poikkeuksena edellä mainittuihin arvioihin, Helsingin Diakonissalaitos on arvioinut vuoden 2019 alussa, että Suomessa olisi 3000–10 000 säännösten vastaisesti oleskelevaa henkilöä. Erityisen suuri lukumäärä arvio viestii sekä siitä, että viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen arviot eivät kata koko säännösten vastaisesti maassa oleskelevien ryhmää, että siitä miten vaikeaa on arvioida ryhmän todellista kokoa luotettavasti.³⁷ Alle säännösten vastaisesti oleskelevien eri kategorioita on jaoteltu selkeyttämisen vuoksi sekä nostettu esiin niiden lukumääräarvioita Keskusrikospoliisilta saatujen tietojen mukaisesti. Ennen lukuihin tutustumista Keskusrikospoliisi painottaa, että kyseessä on raportin kirjoittamisen aikana tehty eräänlainen tilannekuva säännösten vastaisesti oleskelevien arvioiduista lukumääristä. Lukumääräarviot elävät päivästä toiseen ilmion muuttuvasta luonteesta johtuen. Lukumääräarviot eivät koske koko vuotta 2019 vaan arviot kuvaavat määriä tiettyinä hetkinä vuonna 2019.

1. Säännösten vastaisesti oleskelevat henkilöt, joilla on palauttamispäätös, mutta jota ei voida toimeenpanna laillisten esteiden tai käytännön haasteiden takia (yhteistyöhaluton henkilö, matkustusasiakirjan saamiseen liittyvät ongelmat, palautuskielto, terveydentila tai, humanitaariset syyt).

³⁶ Taulukon on tuottanut Maahanmuuttoviraston tilannekeskus

³⁷ Helsingin Diakonissalaitos: <https://www.hdl.fi/blog/2019/03/29/paperittomia-on-suomessa-entista-enemman-ja-uutena-ilmiona-on-kasvanut-lapsiperheiden-maara/> sivulla käyty 15.10.2020

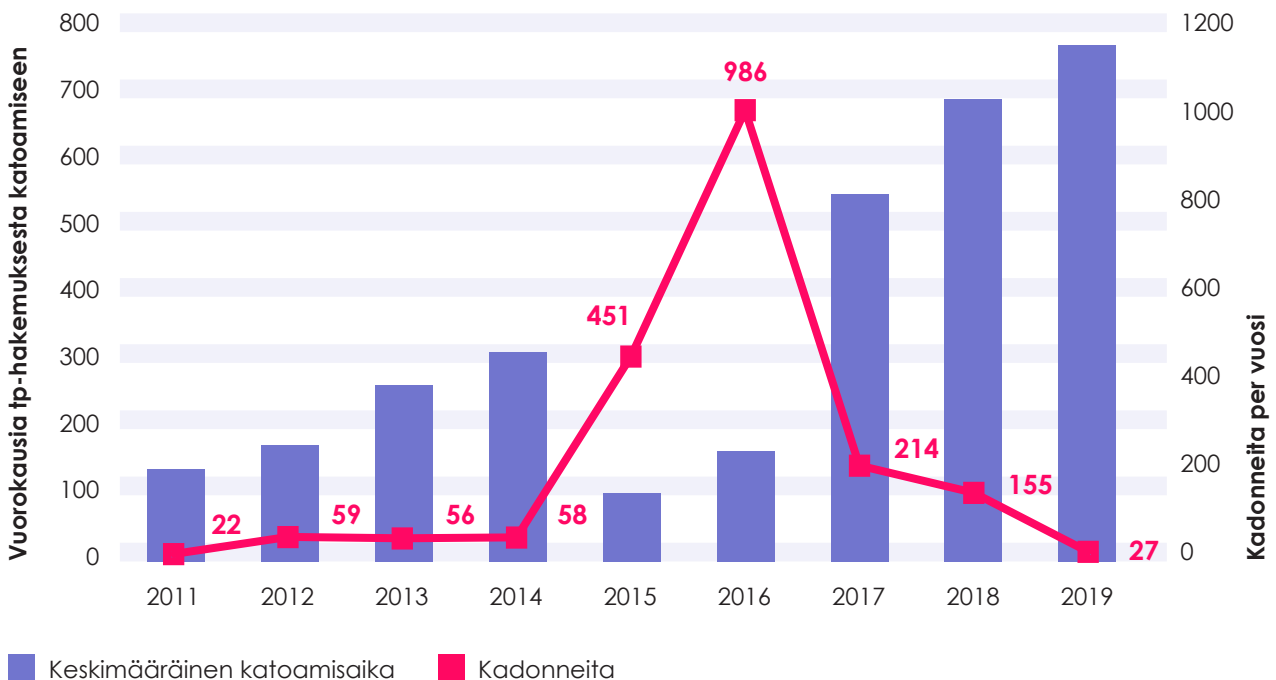
Keskusrikospoliisi arvioi, että tilannekuvaa otettaessa vuonna 2019, noin 100 näihin kategorioihin kuuluvaa henkilöä olisi oleskellut Suomessa säännösten vastaisesti. Näiden kategorioiden henkilöt, joiden palvelut ovat päättyneet ja joita ei voida palauttaa laillisten esteiden tai käytännön haasteiden takia, muodostavat sen joukon, joka jää todennäköisimmin maahan kuin prosessista kokonaan "kadonneet". Suomeen on palautettu 1.1.2015–31.3.2019 välisenä aikana 1061 henkilöä. Näistä henkilöistä Maahanmuuttoviraston tiedon mukaan palveluiden ulkopuolella tai ilman uutta Dublin-asiaa, olisi ollut 52 henkilöä. Lisäksi Maahanmuuttoviraston 5/2019 tiedon mukaan henkilöistä, joilla ei ollut avoimena muita prosesseja tai Dublin-asioita ja joiden vastaanottopalvelut olivat jo päättyneet, oleskelisi Suomessa säännösten vastaisesti varmasti tai mahdollisesti 54 henkilöä.³⁸

2. Turvapaikanhakijat, joille on tehty kielteinen turvapaikkapäätös ja jotka ovat kadonneet jossain vaiheessa turvapaikkaprosessia.

Keskusrikospoliisin mukaan tämä on yksi vaikein mitattavissa säännösten vastaisesti oleskelevien kategoriosta, sillä henkilöt ovat kadonneet turvapaikkaprosessin jossain vaiheessa, eikä viranomaisilla ole tietoa heidän olinpaikastaan. Suurimman osan prosessista kadonneista arvellaan käyttäneen Suomea kauttakulkumaana ja poistuneen maasta jo vuonna 2016. Esimerkiksi vuoden 2015 turvapaikkahakemuksista raukesi 7600 eli 17%, mutta varmuutta siitä kuinka moni tosiasiasa poistui maasta ei ole.³⁹ Lisäksi vuoden 2016 joulukuuhun mennessä vastaanottojärjestelmästä oli kadonnut 3824 turvapaikanhakijaa, varmuutta siitä kuinka moni on tosiasiasa poistunut Suomesta ei ole⁴⁰.

Alla olevassa taulukossa on Keskusrikospoliisin vuodelle 2019 esittämät arviot kadonneiden lukumäärästä ja katoamiseen kuluneesta ajasta. Kadonneiden määrä ei suoranaisesti indikoi säännösten vastaisesti maassa oleskelevien määrää Suomessa. Taulukko antaa kuitenkin indikaatiota turvapaikkaprosessin aikana kadonneiden ihmisten määrästä.

Kadonneiden määrä per vuosi ja keskimääräinen aika hakemuksesta katoamiseen (n=2028)



Taulukko 2 Kadonneiden määrä per vuosi sekä keskimääräinen aika hakemuksesta katoamiseen⁴¹

³⁸ Jansson, J. (2019). Varjolyhteiskunta valokeilassa – Turvapaikkajärjestelmästä poistetut ja kadonneet henkilöt, Keskusrikospoliisin Kadonneet-projektin loppuraportti. Poliisihallitus. 12, 21, 30, 31

³⁹ Jansson, J. (2019). Varjolyhteiskunta valokeilassa – Turvapaikkajärjestelmästä poistetut ja kadonneet henkilöt, Keskusrikospoliisin Kadonneet-projektin loppuraportti. Poliisihallitus s. 23,27-28

⁴⁰ Sisäministeriön toimenpidesuunnitelma 2016: <https://valtioneuvosto.fi/documents/10616/1266558/TpsuunnitelmaLAMA.pdf/c5b16a1b-8418-4fe0-a3ba-3fe3663ef67f/TpsuunnitelmaLAMA.pdf>

⁴¹ Taulukko on peräisin: Jansson, J. (2019). Varjolyhteiskunta valokeilassa – Turvapaikkajärjestelmästä poistetut ja kadonneet henkilöt, Keskusrikospoliisin Kadonneet-projektin loppuraportti. Poliisihallitus

Kun laaditaan kadonneita henkilöitä koskevia lukumääräarvioita niitä, on tarkasteltava hyvin kriittisesti, sillä ne ovat luonteeltaan niin kutsuttuja pimeitä lukuja. Pimeillä luvuilla on tapana olla todellisuutta suurempia ja niiden ollessa arvioita ne voivat olla jopa harhaanjohtavia. Kadonneiden henkilöiden määrän kartoittamiseksi Keskusrikospoliisi teki laajan haun Maahanmuuttoviraston käyttämään ulkomaalaisrekisteri-järjestelmään (UMA), jonka perustella valittiin henkilöt, joiden majoitus on päätetty vastaanottokeskuksissa kadonnut-syyllä. Tällä tavoin saatiin lista, jossa oli mukana 6872 henkilöä. Seuraavaksi poistettiin ne henkilöt, joilla oli turvapaikka-asia tai muu oleskelulupa-asia vireillä tai voimassa oleva oleskelulupa, jolloin luku pieneni 2375 henkilöön. Heistä keskusrikospoliisi arvioi oleskelevan säännösten vastaisesti Suomessa 5 - 15 %, eli noin 120 - 360 henkilöä.

Kiteytetysti voidaan sanoa, että Keskusrikospoliisi arvioi Suomessa olleen vuoden 2019 tiettyinä aikoina 220 - 900 turvapaikkaprosessista kadonnutta henkilöä (yllä olevien kategorioiden yhteenlaskettu summa). Tarkkaa määrää tai koko vuotta koskevaa määrää säännösten vastaisesti oleskelevista ei voida varmuudella sanoa, sillä kyseessä on päiväkohtaisesti muuttuva ilmiö.⁴²

Kuntaliitto on kyselytutkimuksellaan päätenyt melko samansuuruiseen arvioon. Kuntaliitto on vuonna 2020 kartoittanut säännösten vastaisesti oleskelevien määriä eri kunnissa, tutkimalla heille järjestettyjä palveluita. Kyselystä saatu aineisto kattaa 166:n kunnan tilanteen. Selvityksen mukaan valtakunnallisesti Suomessa oleskelee 700–1100 henkilöä, joilla on kielteinen turvapaikanpäätös ja jotka eivät enää ole vastaanottopalvelujen piirissä. Helmikuussa 2020 vastanneista kunnista 28% (34kpl) arvioi, että heidän alueellaan oleskelee kohderyhmään kuuluvia henkilöitä. Selvitys arvioi valtakunnallistetuksi kokonaishenkilömääräksi 680 säännösten vastaisesti oleskelevaa henkilöä. Arviot ovat hieman pienempiä kuin vuoden 2019 luvut, jolloin valtakunnallistetuksi kokonaishenkilömääräksi arvioitiin 1120 henkilöä. Myös Kuntaliitto tiedostaa lukujensa olevan karkeita, sillä säännösten vastaisesti oleskelevat eivät hakeudu aktiivisesti julkisten palvelujen piiriin, mikä näkyy kuntien järjestämien sosiaalipalvelujen vähäisissä lukumäärissä ja olennaisesti vaikuttaa yllä mainittujen lukujen paikkansapitävyyteen. Esimerkiksi vuonna 2020 vain 33% kunnista ilmoitti järjestäneensä kohderyhmälle palveluja. Matala luku voi olla harhaanjohtava myös sen takia, ettei viranomaisilla ole todellisuudessa asianmukaisia keinoja tunnistaa säännösten vastaisesti oleskelevia henkilöitä.⁴³

3. Kolmannen maan kansalaiset, joiden viisumi tai oleskelulupa on vanhentunut eikä uutta ole haettu tilalle.

Henkilöitä, joiden työ- tai oleskeluviisumi on vanhentunut, mutta jotka silti oleskelevat Suomessa säännösten vastaisesti esiintyy myös, mutta heidän lukumäärästä ei ole tietoa⁴⁴. Rajanylitystietojärjestelmän (Entry Exit System) käyttöönotto on vielä alkuvaiheissaan Suomessa ja vaatii lisäkehittämistä. Parhailaan järjestelmän käyttöönottoa valmistellaan useassa Sisäisen turvallisuuden rahaston (ISF) ulkorajojen ja viisumipolitiikan rahoitusvälineen rahoittamassa hankkeessa niin Maahanmuuttovirastossa, Rajanvarvatiolaitoksella, poliisissa kuin ulkoministeriössäkin.⁴⁵ Järjestelmän myötä tulevaisuudessa kolmansien maiden kansalaisten Schengen-alueelle saapumista ja sieltä lähtemistä voidaan seurata tarkemmin. Lisäksi järjestelmään kirjataan tiedot pääsyn epäamisistä ja niiden täytäntöönpanoista. Järjestelmä tulee laskemaan myös matkailijan sallitun oleskelun keston ilmoittaen sen ylityksestä niin viranomaisille kuin matkailijallekin. Mahdollisuudet arvioida säännösten vastaisesti maahan jäävien lukumääriä, voivat lisääntyä järjestelmän käyttöönoton myötä.

4. Muut säännösten vastaisesti oleskelevat, joista viranomaisilla ei ole tietoa

Säännösten vastaisesti maahan tulleista henkilöstä suurin osa pysyttelee viranomaiskontaktien ulkopuolella, jonka takia heidän lukumääriä on mahdotonta arvioida⁴⁶.

⁴² Jansson, J. (2019). Varjo yhteiskunta valokeilassa – Turvapaikkajärjestelmästä poistetut ja kadonneet henkilöt, Keskusrikospoliisin Kadonneet-projektin loppuraportti. Poliisihallitus s. 12, 17, 29

⁴³ <https://www.sttinfo.fi/data/attachments/00751/633e0b5b-ea7d-4b06-ba78-fb49b322e63c.pdf>

⁴⁴ Jauhiainen, J., Kadd, K. & Jokela, J. (2018). Paperittomat Suomessa 2017. Turku: Turun yliopisto. s. 24

⁴⁵ <https://intra.tuve.fi/migri/ajankohtaista/Sivut/Entry-Exit-System---kohti-älykkäitä-rajoja.aspx>

⁴⁶ http://urmi.fi/wp-content/uploads/2018/02/URMI_kaupunkianalyysi_3.pdf

6. Säännösten vastaisesti oleskelevia koskeva keskustelu poliittisella ja valtionhallinnon tasolla

Säännösten vastaisen oleskelun ilmiöstä ja sen tuomista haasteista on keskusteltu niin poliittisella kuin koko valtionhallinnonkin tasolla vuodesta 2015 lähtien. Vuonna 2017 maahanmuuton ministerityöryhmä **hyväksyi laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastaisen toimintaohjelman vuosille 2017–2020**. Ohjelmassa keskitytään vuosina 2015–2016 saapuneiden turvapaikanhakijoiden määrän nopean kasvun myötä tapahtuneeseen toimintaympäristön muutokseen ja sen tuomiin haasteisiin. Ohjelma sisältää 25 pääasiallista toimenpidettä, joiden toimeenpanoa on seurattu ministerityöryhmässä. Pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaisesti toimintaohjelma päivitetään vuosille 2021–2024. Päivitystyö on meneillään ja sen on määrä valmistua joulukuussa 2020. Asettamispäätöksen mukaisesti, ohjelmassa tarkastellaan edellisten toimintaohjelmien toimenpiteiden lisäksi myös ilman oleskelulupaa maassa oleskelevien asemaa ja heihin liittyviä hyväksikäytön ilmiöitä sekä ihmiskaupan uhrien asemaa. Strategisten linjausten lisäksi ohjelmassa on tarkoitus edistää konkreettisia toimenpiteitä, joilla ehkäistään maassa oleskelua ilman laillista oleskeluoikeutta. Tällaisia ovat esimerkiksi ennakoivat toimenpiteet lähtö- ja kauttakulkumaissa sekä paluun ja uudelleenkotouttamisen tukeminen. Valmistelussa huomioidaan myös EU:ssa tehtävä työ ihmisalakuuljetuksen torjumiseksi ja paluiden edistämiseksi.⁴⁷

Valtakunnallisella ja alueellisella tasolla on käyty säännöllistä keskustelua turvapaikkakriisistä ja sen seurauksista Suomessa. Inter-institutionaaliseen keskusteluun ovat osallistuneet Kuntaliitto, suurten kaupunkien maahanmuuttoverkostot, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, sisäministeriö, Kansaneläkelaitos sekä Maahanmuuttovirasto. Nämä tahot ovat tuottaneet kunnille ohjeistuksia säännösten vastaisesti oleskelevien oikeuksista, miten niiden takaamiseksi tulisi menetellä sekä miten palvelujen tuotannosta aiheutuvat kustannukset korvataan kunnille. **Paikallisella tasolla** kunnat, kaupungit ja paikallisjärjestöt ovat luoneet sisäisiä yhteistyöverkostoja, joiden tarkoituksena on vastuunjakon selkeyttäminen eri toimijoiden välillä. Esimerkiksi pääkaupunkiseudulla on perustettu lukuisia toimialakohtaisia yhteistyöverkostoja, joiden tarpeellisuudesta oli selkeää yksimielisyyttä Helsingin kaupunginkanslian elinkeino-osaston 18.12.2017 järjestämässä työpajassa.⁴⁸

Keskustelu on enimmäkseen painottunut siihen, millaisiin palveluihin säännösten vastaisesti oleskelevat ovat oikeutettuja, minkä laajuisia palveluita myönnetään, kuinka pitkään väliaikaisiksi tarkoitettuja tukia myönnetään ja kuka on velvollinen maksamaan ne. Erityisesti vuonna 2017 tehdyt työnjakoon liittyvät uudistukset Kansaneläkelaitoksen ja kuntien välillä liittyen toimeentulotuen päätöksentekoon ja maksamiseen säännösten vastaisesti oleskelevien kohdalla, aiheuttaa edelleen keskustelunavauksia. Vielä vuonna 2016 vallitsi näkökulma, jonka mukaan säännösten vastaista oleskelua voitaisiin hallita, tarjoamalla mahdollisimman rajoitettuja julkisia palveluja. Kuitenkin tämän todettiin olevan kestävä ratkaisu ja kansallisia linjauksia täsmennettiin perustuslain mukaisten kiireellisten palveluiden tarjoamiseksi.⁴⁹ Palveluiden järjestämisestä käydään yhä keskustelua, sillä yhteistyörakenteet ja yhtenäisten linjojen aikaansaaminen tuottavat vielä haasteita ilmiön ollessa melko uusi Suomessa. Haasteita aiheuttaa myös se, ettei sosiaali- ja terveyslainsäädäntö suoranaisesti tunnista säännösten vastaisesti oleskelevien asiakasryhmää, jonka ansiosta tulkinnalle jää suhteellisen paljon tilaa. Säännösten vastaisesti oleskelevia koskeva päätöksenteko onkin ollut alueellisesti vaihtelevaa, erityisesti kunnissa, joissa ei ole tyypillisesti ollut suuria määriä kyseistä asiakassegmenttiä edustavia henkilöitä⁵⁰. Pienempien kuntien on jopa havaittu yksittäistapauksissa ohjaavan ihmisiä isompien kuntien palveluiden piiriin, joissa säännösten vastaisesti oleskelevien palvelujärjestelmä on paremmin organisoitu⁵¹.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on vuoden 2018 eduskunnan kertomuksellaan osallistunut keskusteluun, sillä hänen mukaansa kuntien erilaiset käytännöt ovat johtaneet yhdenvertaisuuden näkökulmasta ongelmalliseen

⁴⁷ Sisäministeriön konsultointi 30.9.2020

⁴⁸ Helsingin kaupungin työryhmän raportti (2018). <https://dev.hel.fi/maatokset/media/att/a5/a5cf5396232926247d1f6271993c0c535017abb9.pdf>

Paperittomiin henkilöihin liittyvät haasteet, palvelutarpeet ja toimenpiteet. s. 43

⁴⁹ Kunta info: https://stm.fi/documents/1271139/3899844/20170213_Kuntainfo_3_2017_+3ii17_verkkoon.pdf/8c83d052-e0a4-4e23-a32f-f792dcd1a908/20170213_Kuntainfo_3_2017_+3ii17_verkkoon.pdf, Sosiaali- ja terveysministeriön konsultointi 26.10.2020

⁵⁰ Sisäministeriön konsultointi 30.9.2020, Jauhiainen, J., Kadd, K. & Jokela, J. (2018). Paperittomat Suomessa 2017. Turku: Turun yliopisto s.39-40, Sosiaali- ja terveysministeriön konsultointi 26.10.2020

⁵¹ Vantaan kaupungin konsultointi 9.10.2020

tilanteeseen. Ministeriön ohjeistukset liittyen järjestettäviin palveluihin eivät ole ratkaisseet ongelmaa, vaan jokainen kunta on joutunut itse ratkaisemaan, mitä kiireellinen toimeentulo ja huolenpito tarkoittavat. Lainsäädännön ja selkeämmän ohjeistuksen puuttuessa, ongelmalliseksi on muodostunut se, että esimerkiksi yksittäinen sosiaalityöntekijä joutuu tekemään ratkaisun perustuslaillisen oikeuden sisällöstä. Vastuu on siten säilytetty valtakunnalliselta tasolta yksittäisen henkilön harkintaan, mikä ei ole tarkoituksenmukaista eikä edistä yhdenvertaisuuden toteutumista.⁵² Kuntaliitto, Kansaneläkelaitos sekä sosiaali- ja terveysministeriö pyrkivät yhteistyöllään selvittämään yllä mainittuja epäkohtia, erityisesti sosiaali- ja terveydenhoitopalveluiden rahoitusjärjestelmän toimeenpanon yksinkertaistamisesta sekä kiireellisen toimeentulotuen myöntämisperusteita. Lisäksi Kuntaliitto jatkaa neuvonnan ja koulutusten tarjoamisen teemaan liittyen.⁵³

Yllä mainittujen toimijoiden käymän yhteistyön, debattien ja esiin nousseiden haasteiden takia sosiaali- ja terveysministeriö on antanut kunnille ohjeistuksia siitä, miten kansallisia lakeja tulee soveltaa säännösten vastaisesti oleskelevien kohdalla. Lakeja ei ole muutettu merkittävästi, vaan niiden tulkintaan on tarjottu tukea ministeriön tasolta, koska lainsäädäntö ei tällä hetkellä huomioi säännösten vastaisesti oleskelevia henkilöitä sosiaali- ja terveydenhoitopalveluiden kontekstissa⁵⁴. Tammikuussa 2018 sosiaali- ja terveysministeriö antoi asetuksen kiireellisessä tapauksessa annettujen sosiaalipalveluiden kustannusten hallinnoinnista. Asetus koskee kustannusten laskutusta ja maksamista, valtion korvausten hakemista, määräytymistä sekä muita kustannusten hallinnointiin liittyviä seikkoja.⁵⁵ Sisäministeriö puolestaan antoi uuden asetuksen, jolla korotettiin vapaaehtoisesti palaavien hyödyketukea vapaaehtoisen paluun ollessa poliittisesti priorisoitu keino ehkäistä säännösten vastaista oleskelua. Hyödyketuki helpottaa uudelleenkotoutumista kolmannen maan kansalaisen kotimaassa sen koostuessa erilaisista tarvikkeista tai palveluista, joilla esimerkiksi pienyrityksen käynnistäminen tai koulutuspaikan hankkiminen kotimaassa helpottuvat. Sisäministeriö oli aikaisemmillaan asetuksillaan korottanut myös käteistukea, mutta koska sen ei havaittu lisäävän paluuta toivotulla tavalla, yllämainitussa asetuksessa keskityttiin ainoastaan hyödyketuen korotukseen. Hyödyketuen luodessa parempia edellytyksiä kestäväan paluuseen ja sen ollessa enimmillään 5 000 euron arvoinen yhä useampi on valinnut sen. Valtiontalouden tarkastusvirasto on kuitenkin todennut selvityksessään, etteivät taloudelliset kannustimet ole lisänneet järjestelmään hakeutumista toivotulla tavalla.⁵⁶

Yllä mainittu poliittisen keskustelun haasteet on huomioitu Pääministeri Marinin vuoden 2019 hallitusohjelmassa. Ohjelmassa mainitaan tavoitteista muuttaa säännösten vastaisesti oleskelevien terveyspalvelut kiireellisistä välttämättömiin, selvittää kielteisen päätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden joustavammasta mahdollisuudesta saada työperusteinen oleskelulupa; selvittää säännösten vastaisesti oleskelevien lasten varhaiskasvatusoikeutta sekä oikeudesta suorittaa perusopetus loppuun⁵⁷. Sosiaali- ja terveysministeriö on jo aloittanut lainsäädäntötyön esiselvittelyt säännösten vastaisesti oleskelevien terveydenhuollon laajentamisesta syksyllä 2020⁵⁸.

⁵² Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018 s. 58: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kertomus/Documents/K_6+2018.pdf

⁵³ Kuntaliiton konsultointi 29.9.2020, Vantaan kaupungin konsultointi 9.10.2020, Sosiaali- ja terveysministeriön konsultointi 26.10.2020

⁵⁴ Vantaan kaupungin konsultointi 9.10.2020

⁵⁵ <https://stm.fi/ajankohtaista/paatos?decisionId=0900908f80581fe5>

⁵⁶ Sisäministeriön konsultointi 30.9.2020, Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys s.19: <https://www.vtv.fi/app/uploads/2019/02/11100657/VTV-Selvitys-2-2019-Vapaaehtoisen-paluun-jarjestelma.pdf>, Sisäministeriön asetus vapaaehtoisen paluun avustuksesta (1278/2018) <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2018/20181278>

⁵⁷ Suomen punaisen ristin konsultointi 3.11.2020, Pääministeri Marinin Hallituksen ohjelma 2019: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161931/VN_2019_31.pdf?sequence=1&isAllowed=y s.151, 84, 169

⁵⁸ Sosiaali- ja terveysministeriön konsultointi 26.10.2020

6.1 Säännösten vastaisesti oleskelevista käydyin julkisen keskustelun piirteet

Säännösten vastaisesti oleskelevia koskevaa julkista keskustelua ovat ylläpitäneet media, kansalaisjärjestöt, kirkko, yhdenvertaisuusvaltuutettu sekä poliitikot ja yksittäiset kansalaiset. Yleinen keskustelu maahanmuuttoasioista polarisoitui jyrkästi vuoden 2015 jälkeen, mutta on sen jälkeen hieman lieventynyt ja vaihtanut fokustaan sen myötä, miten vuonna 2015 turvapaikkaa hakeneiden prosessit ovat edenneet. Julkinen keskustelu on jakautunut turvapaikanhakuun ja maahanmuuttoon kielteisesti suhtautuvien ja näihin myönteisemmin suhtautuvien tahojen välillä. Pakolais- ja ihmisoikeusryhmittymien ja niiden ympärille syntyneiden pienimuotoisten kansanliikkeiden kritiikki on kohdistunut epäoikeudenmukaisiksi koettuihin kielteisiin turvapaikka- ja oleskelulupapäätöksiin sekä poliisiin menettelyihin karkotustilanteissa, mitkä ovat pakottaneet kielteisen päätöksen saaneita henkilöitä maan alle. Kritiikkiä on kohdistunut myös riittämättömäksi koettuihin terveydenhuollon palveluihin sekä hätämajoituksen aikarajoihin. Aika ajoin mediassa on nostettu esiin yksittäisiä henkilöitä, joiden katsotaan joutuneen epäinhimilliseen tilanteeseen viranomaisten päätösten takia. Esimerkkeiksi on nostettu tapauksia, joissa pitkään maassa oleskelleita, ammattiin opiskelleita, työllistyneitä ja kotoutuneita henkilöitä ollaan poistamassa maasta.⁵⁹ Kirkko on aktiivisesti vedonnut inhimillisemmän turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan puolesta ja Suomen Ekumeeninen Neuvosto (SEN) julkisti vuonna 2019 ohjeistuksen, jossa neuvotaan miten kirkon puoleen kääntyvien säännösten vastaisesti oleskelevien kohdalla tulisi menetellä. Suomen turvapaikkapolitiikka on huomioituna myös kirkon hallitusohjelmataavoitteissa, jossa korostuu pyrkimys selvittää turvapaikkalainsäädäntöön ja -menettelyihin tehtyjen muutosten kokonaisvaikutukset ihmisten oikeusturvaan.⁶⁰

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on osaltaan ottanut vuoden 2018 eduskunnan kertomuksessaan kantaa turvapaikanhakijoiden turvapaikkaprosessiin tehtyihin muutoksiin (Oikeusapua on rajattu, palkkioperusteita sekä tulkkauskulujen maksuja on muutettu, valitusaikoja on lyhennetty ja vastaanottopalveluita on rajattu) ja siihen miten ne ovat mahdollistaneet haavoittuvassa asemassa olevien sulkemista palveluiden ulkopuolelle samalla altistaen heidät hyväksikäytölle. Pääministeri Marinin vuoden 2019 hallitusohjelman turvapaikka- ja pakolaispolitiikan osiossa edellä mainittu on huomioitu ja ohjelmaan on kirjattu hallituksen tavoite ”selvittää ulkomaalaislakiin tehtyjen lukuisten erillisten lakimuutosten ja soveltamiskäytäntöjen yhteisvaikutukset oikeusturvaan.” Lisäksi keskustelua on käyty säännösten vastaisesti oleskelevien sosiaali- ja terveydenhoitopalveluiden tasosta ja palveluihin pääsystä sekä tarvittavista lainsäädännön muutoksista ja kansallisten ohjeistusten tarpeesta. Esimerkiksi kansalaisjärjestöjen YK:lle tarkoitettu varjoraportti taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellisistä oikeuksista Suomessa sekä Suomen punaisen ristin kannanotto vuodelta 2017 vetoavat molemmat peruspalvelujen valtakunnallisen saatavuuden varmistamiseen. Pääministeri Marinin vuoden 2019 hallitusohjelma tavoitteleeekin säännösten vastaisesti oleskelevien terveyspalvelujen laajentamista kiireellisistä välttämättömiin.⁶¹

Maahanmuuttoon kielteisesti suhtautuvat tahot kritisoivat sitä, että kielteisen päätöksen saaneet eivät poistu maasta, vaikka siitä on lainvoimainen päätös ja tuettu mahdollisuus palata koti- tai lähtömaahan. Loka-kuussa 2020 mediassa jälleen keskusteltiin hallituksen suosimista keinoista säännösten vastaisen oleskelun ehkäisemiseksi. Maahanmuuttokriittiset poliitikot kritisoivat sisäministeriön valmistelussa olevaa laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastaista toimintaohjelmaa sen etsiessä kestäviä ratkaisuja säännösten vastaisen oleskelun ehkäisemiseksi. Pyrkimysten nähdään olevan toissijaisia, sillä kriitikoiden näkökulmasta säilöönottojen lisääminen ja maastapoistaminen turvaisivat parhaiten sisäistä turvallisuutta sekä turvapaikka- ja maahanmuuttojärjestelmän integriteettiä. Sisäministeri Ohisalo puolestaan korosti, että käynnissä oleva työ liittyy laajempaan kysymykseen siitä, miten ehkäistään syrjäytymistä ja varjoryhteiskunnan syntymistä tilanteissa, jossa Suomeen jää ihmisiä, jotka eivät suostu poistumaan tai joita ei kyetä viranomaistoimin palauttamaan. Ohisalo painotti, ettei tilanne ole yksilöiden eikä yhteiskunnan kannalta edullinen, jonka takia siihen etsitään ratkaisua. Ennen vuotta 2015 Suomessa ei ollut suuria määriä pitkäaikaisesti säännösten vastaisesti maassa oleskelevia henkilöitä. Uusi ja usein keskustelun keskiössä oleva ryhmä on muodostunut nimenomaan vuosina 2015–2016 turvapaikanhakijoina maahan tulleista kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneista henkilöistä. Näistä useampi tuhat henkilöä on mahdollisesti edelleen maassa saatuaan kielteisen

⁵⁹ Sisäministeriön konsultointi 30.9.2020

⁶⁰ Turvaa kirkosta -ohjeistus kirkkoturvan järjestämiseen: <http://www.ekumenia.fi/turvaakirkosta/>, <https://evl.fi/plus/yhteiskunta-ja-kirkko/sosiaalietiikka/kirkon-hallitusohjelmataavoitteet-2019>

⁶¹ TSS -varjoraportti: <https://ihmisoikeusliitto.fi/wp-content/uploads/2020/09/Taloudelliset-sosiaaliset-ja-sivistykselliset-oikeudet-Suomessa-varjoraportti-YKlle-4.pdf>, Suomen punaisen ristin kannanotto: https://www.punainenristi.fi/sites/frc2011.mearra.com/files/tiedostolataukset/valuusto_paperittomat_kannanotto_17.11.2017.pdf, Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kertomus/Documents/K_6+2018.pdf, Pääministeri Marinin hallitusohjelma 2019: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161931/VN_2019_31.pdf?sequence=1&isAllowed=y

päätöksen hakemukseensa ja/tai valitukseensa yhden tai useamman kerran. Useimmat ovat kuitenkin jättäneet uusintahakemuksen, minkä vuoksi heidän oleskelunsa maassa on laillista.

Suomessa ollaankin uudella tavalla havahduttu tilanteeseen, jossa maassa elää ihmisiä, jolla ei ole oleskeluoikeutta ja jotka eivät halua poistua maasta vapaaehtoisen paluun järjestelmän kautta eikä viranomaistoimin toteutettava palautus ole mahdollinen.⁶²

Säännösten vastaisesti oleskelevat ovat olleet hallinnollisen keskustelun aiheena erityisesti COVID-19 pandemiaa takia. Kevään 2020 aikana Maahanmuuttovirasto suositteli vastaanottokeskuksille, että koronatilanteen vuoksi asiakkaiden vastaanottopalveluita ei lakkautettaisi ennen 31.8.2020, vaikka normaali-tilanteessa oikeus vastaanottopalveluihin olisi päättynyt. Suositus koski noin 300 vastaanottopalveluiden asiakasta ja toimella haluttiin ennen kaikkea ehkäistä koronaviruksen leviämistä yhteiskunnassa.⁶³ Erityisesti säännösten vastaisesti oleskeleville tarkoitettuja COVID-19 pandemiasta johtuvia käytännön toimenpiteitä eri palveluihin on listattu tarkemmin sivulla 34.

⁶² <https://www.iltalehti.fi/politiikka/a/67517fdd-aebb-4553-8f00-ffcaceddc6b6>,
<https://www.suomenuutiset.fi/perussuomalaisen-nuorison-mielesta-ohituskaistat-kuuluvat-moottoriteille-ei-maahanmuuttoon-kielteisen-turvapaikkapaatoksen-saaneet-ulos-maasta/>,
https://www.suomenuutiset.fi/purra-Säännösten_vastaisesti-maassa-oleskelevat-sailoon-ja-ulos-maasta-huomattavasti-edullisempaa-kuin-nykyinen-turvapaikkateatteri/,
<https://www.suomenuutiset.fi/junnila-sisaministerio-valmistelee-keinoja-laittoman-maassaolon-laillistamiseksi/>

(Kaikilla nettisivuilla käyty 28.10.2020, Sisäministeriön konsultointi 30.9.2020

⁶³ Sisäministeriön konsultointi 30.9.2020

7. Säännösten vastaisesti oleskelevien sosiaali- ja terveydenhoitopalveluita koskevat kansalliset linjaukset ja käytännöt

Tämä osio tarkastelee sitä, millaisia oikeuksia säännösten vastaisesti oleskelevilla on julkisiin palveluihin ja mitkä tahot ovat vastuussa heidän palvelujensa tuotannosta.

Seuraavalla sivulla alkavaan taulukkoon on kirjattu tiivistetysti niitä majoitus-, sosiaali- ja terveydenhoitopalveluita, joihin säännösten vastaisesti oleskelevat ovat Suomessa oikeutettuja. Taulukosta ilmenee ketkä ovat vastuussa kyseisten palvelujen tuotannosta sekä onko pääsy palveluihin rajoitetumpaa, saman tasoista tai laajempaa, kuin laillisesti oleskelevilla tai maan kansalaisilla. Lopuksi tarkastellaan onko muilla viranomaisilla velvollisuuksia ilmoittaa poliisille tai maahanmuuttoviranomaisille kohtaamistaan säännösten vastaisesti oleskelevistä henkilöistä. Suomessa säännösten vastaisesti oleskelevilta ei edellytetä yhteistyötä oman paluunsa järjestämisessä, ennen sosiaali- ja terveydenhoitopalvelujen antamista. Perusteita tähän luetellaan taulukon jälkeisessä osiossa.

Taulukko: Palauttamispäätöksen saaneiden säännösten vastaisesti oleskelevien oikeus ja pääsy julkisiin palveluihin				
Palvelutyyppi	Oikeus palveluun? (Kyllä/Ei)	Onko palvelun tarjoaminen pakollista vai harkinnanvaraista?	Lyhyt kuvaus siitä i. Onko palvelun järjestämiselle laillinen velvoite vai onko pääsy palveluun avautunut kunnallisten ja paikallisten käytäntöjen myötä. ii. Mitkä tahot vastaavat palveluiden tuotannosta? Tukevatko kansalaisjärjestöt kansallisia/kunnallisia toimijoita palvelujen järjestämisestä? Millä tavalla?	Ovatko oikeudet ja pääsy julkisiin palveluihin rajoitetumpia, samanlaisia vai laajempia, kuin maan kansalaisilla tai muilla laillisesti oleskelevilla?
Majoituspalvelut				Rajoitetumpi <input type="checkbox"/> Sama <input checked="" type="checkbox"/> Laajempi <input type="checkbox"/>
Majoitus	Kyllä	Pakollinen	i. Kiireellisen majoituksen järjestäminen perustuu kansalliseen lainsäädäntöön. Hätmajoitusta tai tilapäismajoitusta järjestetään henkilöille, jotka tarvitsevat lyhytaikaista, kiireellistä apua. ii. Kunta huolehtii siitä, että sillä on käytettävissään riittävästi resursseja kriisimajoituksen järjestämiseen, jotta se turvaa jokaisen oikeuden välttämättömään huolenpitoon. Esimerkiksi Helsingissä hätmajoitusta tuetaan järjestöavustuksin ja tilapäismajoitus järjestetään ostopalveluna.	Sama oikeus kiireelliseen majoitukseen kuin laillisesti oleskelevilla ja maan kansalaisilla.
Erikoismajoitusvaihtoehdot (turvakodit, kirkon ja järjestöjen tilat)	Kyllä	Pakollinen	i. Erikoismajoituksen järjestäminen perustuu kansalliseen lainsäädäntöön. ii. Pääasiallinen järjestämisvastuu on kunnilla. Järjestöt ja seurakunnat voivat tarjota majoitusfasiliteettejaan (harvinaisempaa) ja turvakodit tarjoavat erikoismajoitusta väkivallan tai perheväkivallan uhreille oleskelustatuksesta huolimatta.	Sama oikeus erikoismajoituksiin kuin laillisesti oleskelevilla ja maan kansalaisilla.
Muut majoitusvaihtoehdot	Kyllä	Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä	i. Ihmiskaupan uhrien auttaminen perustuu kansalliseen lainsäädäntöön ii. Jos säännösten vastaisesti oleskeleva on joutunut ihmiskaupan uhriksi, Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä auttaa henkilön ja hänen perheenjäsenen turvakotiin tai heitä avustetaan vahvistamaan asuinpaikkansa turvallisuutta .	Sama oikeus järjestelmään kuin laillisesti oleskelevilla ja maan kansalaisilla.
Terveydenhuolto				Rajoitetumpi <input checked="" type="checkbox"/> Sama <input type="checkbox"/> Laajempi <input type="checkbox"/>
Kiireellinen terveydenhuolto	Kyllä	Pakollinen	i. Kansallinen laki velvoittaa antamaan kiireellistä terveydenhoitoa kaikille Suomessa oleskeleville henkilöille. ii. Vastuu palvelujen tarjoamisesta kuuluu kunnalle. Arvion palvelujen tarpeesta tekee terveydenhuollon ammattilaiset paikallisissa terveysasemissa. Säännösten vastaisesti oleskelevilla on oikeus kiireelliseen sairaan- ja erikoissairaanhoidon, mutta palvelut ovat omakustanteisia. Kuitenkin mikäli henkilö on varaton, eikä kunta saa yrityksestä huolimatta perittyä kokonaiskustannuksia, kunta voi hakea korvauksia hoidon kustannuksista Kansaneläkelaitokselta.	Oikeus omakustanteisiin kiireellisiin terveydenhoitopalveluihin.
Perusterveydenhuolto	Kyllä	Harkinnanvarainen	i. Perusterveydenhoidon palvelut ovat saatavilla, mutta oikeus niihin ei ole subjektiivista ja palvelut ovat omakustanteisia. ii. Palveluita tarjoava kunta päättää, tarjotaanko perusterveydenhuollon palveluita säännösten vastaisesti oleskeleville. Tuotantokustannukset on maksettava täysimääräisinä. Kunnat voivat tarjota laajempia terveyspalveluita halutessaan. Tällaisia poliittisia päätöksiä on tehty mm. lasten ja raskaana olevien naisten laajoista terveyspalveluista sekä aikuisten välttämättömistä terveyspalveluista, jotka ovat laajempia kuin terveydenhoitolain 50§: ssä määritellyt kiireelliset palvelut.	Oikeus perusterveydenhoitoon on rajoitetumpaa kuin laillisesti oleskelevilla tai maan kansalaisilla.

Erikoissairaanhoido	Kyllä	Harkinnanvarainen	<p>i. Kiireellisen erikoissairaanhoidon järjestäminen perustuu kansalliseen lainsäädäntöön.</p> <p>ii. Kunnalla ja sairaanhoitopiireillä on erikoissairaanhoidon lain 3 §: n mukaan velvollisuus huolehtia siitä, että säännösten vastaisesti oleskelevat saavat kiireellisissä tapauksissa tarpeellisen erikoissairaanhoidon. Oikeus erikoissairaanhoidon ei ole kuitenkaan subjektiivista. Mikäli kunnissa on päätetty tarjota välttämättömät/laajat terveyspalvelut, koskee se myös erikoissairaanhoidon.</p>	Oikeus erikoissairaanhoidon on rajoitetumpaa, kuin laillisesti oleskelevilla tai maan kansalaisilla.
Muut terveydenhoitopalvelut	Kyllä	Harkinnanvarainen Vapaaehtoisvoimin järjestettävää toimintaa	<p>i. Oikeus muihin terveydenhuollon palveluihin ei ole subjektiivista.</p> <p>ii. Palveluita tarjoava kunta päättää, mitä palveluita säännösten vastaisesti oleskeleville annetaan. Kuitenkin lapsilla on oikeus lastensuojelulain mukaisiin palveluihin samalla tavalla kuin turvapaikkaa hakevien lapsilla.</p> <p>Global Clinic tarjoaa moniammatillista apua säännösten vastaisesti oleskelevien terveysongelmiin sekä terveyteen liittyvää neuvontaa Helsingissä, Turussa, Joensuussa, Oulussa, Tampereella ja Lahdessa. Suomen mielenterveys ry:n SOS-kriisikeskus Helsingissä tarjoaa lyhytkestoista keskustelua apua kriisistä selviytymisen tueksi.</p>	Oikeus muihin terveydenhuollon palveluihin on rajoitetumpaa, kuin laillisesti oleskelevilla tai maan kansalaisilla. Poikkeuksena lastensuojelupalvelut.
Sosiaalipalvelut				Rajoitetumpi <input checked="" type="checkbox"/> Sama <input type="checkbox"/> Laajempi <input type="checkbox"/>
Ovatko säännösten vastaisesti oleskelevat oikeutettuja sosiaalietuuksiin? ⁶⁴ <i>Jos kyllä, millaisiin etuuksiin heillä on oikeus?</i>	Kyllä	Pakollinen	<p>i. Kansallinen laki velvoittaa huolehtimaan siitä, että jokaisella kunnassa oleskelevalla henkilöllä on oikeus saada kiireellisessä tapauksessa yksilölliseen tarpeeseensa perustuvat sosiaalipalvelut siten, ettei hänen oikeutensa välttämättömään huolenpitoon ja toimeentuloon vaarannu.</p> <p>ii. Vakiintuneen käytännön mukaan kunnat turvaavat vailla laillista oleskeluoikeutta olevalle perustuslain edellyttämä välttämätön huolenpito ja toimeentulo, joka käytännössä tarkoittaa ruokaa, lääkkeitä ja kriisiasumista sekä muu aivan välttämätön, joka perustuu sosiaalihuollon ammattihenkilön arvioon. Ruuan tai lääkkeet voi myöntää myös Kela perustoimeentulotukena aukioloaikoinaan. Hätämajoituksesta vastaa aina kunta. Toimeentulotukilain mukaan toimeentulotukea voidaan myöntää maassa oleskelevälle hänen oleskeluoikeudestaan riippumatta. Oleskelun luonne kuitenkin voi vaikuttaa toimeentulotukeen liittyvään tarveharkintaan.</p>	Oikeus sosiaalihuollon palveluihin on rajoitettu kiireellisiin sosiaalipalveluihin sekä välttämättömään huolenpitoon ja toimeentuloon, joihin lukeutuvat hätämajoitus, ruoka ja muut aineelliset tai rahalliset avut.
Työllistyminen				Rajoitetumpi <input checked="" type="checkbox"/> Sama <input checked="" type="checkbox"/> Laajempi <input type="checkbox"/>
Onko Suomessa olosuhteita, joissa säännösten vastaisesti oleskelevilla olisi pääsyä laillisiin työmarkkinoihin?	Ei		Työnantajan on varmistuttava siitä, että ulkomaalaisella työntekijällä on vaadittava oleskelulupa, sillä se sisältää myös työnteko-oikeuden. Suomessa ei ole mitään olosuhteita, jotka sallisivat säännösten vastaisesti oleskelevien työnteon.	Ei pääsyä Suomen laillisille työmarkkinoille.

⁶⁴ Please consider the definition of 'core benefits' as included in the Qualification and Long-Term Residents Directives which is understood as covering – as a minimum - income support, assistance in the case of illness, or pregnancy, and parental assistance.

Koulutus				Rajoitetumpi <input checked="" type="checkbox"/> Sama <input checked="" type="checkbox"/> Laajempi <input type="checkbox"/>
Onko säännösten vastaisesti oleskelevilla lapsilla pääsyä perusopetukseen?	Kyllä	Pakollinen perusopetuksen suhteen/ Harkinnanvarainen varhaiskasvatuksen suhteen	<p>i. Suomessa jokaisella esi- tai oppivelvollisuusikäisellä lapsella on lakiin perustuva oikeus maksuttomaan esi- ja perusopetukseen oleskelustatuksesta huolimatta.</p> <p>ii. Opetuksen järjestämisestä vastaavat kunnat. Kiireellisissä tapauksissa tai olosuhteiden muutoin niin vaatiessa kunnan on tehtävä yksilöllinen arvio tarveharkintaisen varhaiskasvatuksen järjestämisestä muullekin kunnassa oleskelevalle lapselle kuin kunnan asukkaalle. Varhaiskasvatus toteuttaa perustuslain 19 §:n 3 momentissa asetettua velvollisuutta turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveydenhoitopalvelut ja edistää väestön terveyttä sekä tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Täten kunnat selvittävät tarveharkintaisen varhaiskasvatuksen tarvetta, jotta perustuslain 19 §:n 3 momentin velvoite tarvittavan tuen tarjoamisesta tulee huomioiduksi.</p>	Sama oikeus esi- ja perusopetukseen kuin maan kansalaisilla ja laillisesti oleskelevilla. Pääsy varhaisvatukseen on rajoitetumpaa ja riippuu siitä, nähdäänkö lapsella olevan tarvetta kyseiselle palvelulle. Perustuslain 19 §:n 3 momentti ei muodosta subjektiivista oikeutta varhaiskasvatukseen ja sen takia kunnan viranomaisten on tehtävä kokonaistilanteeseen perustuva tarvearvio.
Voivatko aikuiset säännösten vastaisesti oleskelevat osallistua koulutusohjelmiin tai ammattikoulutukseen?	Kyllä	Harkinnanvarainen	<p>Lukio- tai ammatillisen koulutuksen osilta ei ole erikseen säädetty voimassaolevan oleskeluluvan edellytyksestä, mutta koulutukseen päästääkseen henkilön on osoitettava, että hänellä on riittävät edellytykset suoriutua opinnoistaan sekä riittävä suomen tai ruotsin kielen taito. Maahanmuuttajille on tarjolla valmistavaa lukiokoulutusta, johon pääsemiseksi tarvitaan kuitenkin voimassa oleva oleskelulupa. Tosiasiassa säännösten vastaisesti oleskelevan pääsy lukiokoulutukseen voi vaatia valmistavaa koulutusta, johon hänellä ei pääsyä oleskelustatuksensa takia ole oikeutta ja jonka takia pääsy lukiokoulutukseen estyy. Oppisopimuskoulutukseen ei voida ottaa säännösten vastaisesti oleskelevaa, koska oppisopimuskoulutuksen edellytyksenä on työnteko-oikeutta koskevien ehtojen täyttyminen.</p>	<p>Pääsy lukio- tai ammatilliseen koulutukseen on sama kuin laillisesti oleskelevilla ja maan kansalaisilla, mutta edellytyksenä on asianmukainen suomen tai ruotsin kielen taito sekä muut riittävät edellytykset opinnoista suoriutumiseksi.</p> <p>Oppisopimuskoulutukseen ei ole mahdollisuutta hakeutua.</p>
Oikeusapu				Rajoitetumpi <input type="checkbox"/> Sama <input checked="" type="checkbox"/> Laajempi <input type="checkbox"/>
Onko säännösten vastaisesti oleskelevilla oikeutta oikeusapuun tai muihin neuvontapalveluihin?	Kyllä	Pakollinen	Maksutonta oikeusapua voi saada oikeusaputoimistoista. Lisäksi oikeudellista neuvontaa on saatavilla sekä kansalaisjärjestöistä että osaamisen mukaan sosiaalipalveluiden yhteydessä.	Sama oikeus oikeusaputoimiston palveluihin kuin maan kansalaisilla tai laillisesti oleskelevilla.
Muita palveluja?				Rajoitetumpi <input checked="" type="checkbox"/> Sama <input checked="" type="checkbox"/> Laajempi <input type="checkbox"/>
Muita palveluja, joihin säännösten vastaisesti oleskelevilla on oikeus?	Kyllä	Pakollinen	Säännösten vastaisesti oleskelevia nuoria huomioidaan myös kohdennetussa nuorisotyössä. Kyseessä on kunnan vastuulla oleva palvelu, jonka tarkoituksena on tavoittaa tuen tarpeessa oleva nuori ja auttaa häntä sellaisten palvelujen ja muun tuen piiriin, joilla edistetään hänen kasvuaan, itsenäistymistään, osallisuuttaan yhteiskuntaan, elämänhallintaansa sekä pääsyään koulutukseen ja/tai työmarkkinoille. Lisäksi kunta huolehtii paikallistasolla eri väestöryhmien mahdollisuuksia harrastaa liikuntaa.	Perusnuorisotyössä ei ole tarpeen selvittää henkilön maassaolon status-ta, joten säännösten vastaisesti oleskelevat ovat samassa asemassa, kuin laillisesti oleskelevat tai maan kansalaiset. Heillä on myös yhtäläinen oikeus kunnallisiin liikuntapalveluihin.

Kuten yllä oleva taulukko osoittaa, säännösten vastaisesti oleskelevilla on oikeus kiireellisiin sosiaali- ja terveydenhoitopalveluihin, kriisimajoitukseen sekä oikeusapuun, jota tarjoavat oikeusaputoimistot, sosiaalityöntekijät ja kansalaisjärjestöt. Säännösten vastaisesti oleskelevat lapset saavat osallistua perusopetukseen, mutta varhaiskasvatus on heidän kohdallaan harkinnanvaraista. Aikuiset saavat osallistua lukio- ja ammattikoulutukseen mutta edellytyksenä on asianmukainen suomen tai ruotsin kielen taito sekä muut riittävät edellytykset opinnoista suoriutumiseksi. Oppisopimuskoulutukseen ei ole mahdollisuutta hakeutua, sillä se edellyttää työnteke-oikeutta, jonka saa oleskeluluvan myöntämisen yhteydessä. Edellä mainittu tarkoittaa luonnollisesti sitä, että säännösten vastaisesti oleskelevilla ei ole pääsyä Suomen laillisiin työmarkkinoihin. Vaikka säännösten vastaisesti oleskelevien oikeudet taulukon listaamiin palveluihin nostattaa julkista keskustelua aika-ajoin on huomioitava, että pääsyä on rajoitettu kiireellisiin palveluihin. Suomessa ihmisiä ei jätetä hoitamatta säännösten vastaisen oleskelustatuksen takia, mutta laillisesti he ovat oikeutettuja ainoastaan kiireellisiin palveluihin. Tämä tarkoittaa, että laajemmat ja kattavammat palvelut ovat saatavilla, mutta yksilön on maksettava niistä aiheutuvat kustannukset itse. Jos yksilö ei kykene suoriutumaan kustannuksista, kunta hakee korvausta Kansaneläkelaitokselta. Mielikuva ryhmästä, joka tarkoituksenmukaisesti hyödyntäisi Suomen sosiaali- ja terveydenhoitopalvelujen järjestelmää on keinotekoinen ja juontuu monissa tapauksissa mediassa ja poliittisella areenalla käytävästä populistissävytteisestä keskustelusta.

Helsingin kaupunki on todennut, että sosiaali- ja terveydenhoitopalveluihin hakeutuminen on sujuvaa säännösten vastaisesti oleskelevien kohdalla. On kuitenkin hankala arvioida niiden henkilöiden määrää, jotka tarvitsevat hoitoa mutta, jotka eivät hae sitä sen takia, etteivät ole tietoisia oikeuksistaan. Sosiaali- ja terveydenhoitopalveluihin hakeuduttaessa säännösten vastaisesti oleskelevien oleskelustatusta selvitetään, mutta palveluita ei jätetä antamatta oleskeluluvan puuttumisen takia. Suomessa sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisilla sekä sosiaalietuuksia myöntävällä Kansaneläkelaitoksella on oikeus tarkistaa kaikkien asiakkuuteen hakevien oleskelustatus selvittääkseen, kuuluuko asiakas edelleen vastaanottopalvelujen piiriin vai kunnallisten kiireellisten palvelujen piiriin. Tämä on ainoa syy, jonka takia oleskelustatusta selvitetään ennen palvelujen antamista. Vastaanottopalveluilla tarkoitetaan niitä sosiaali- ja terveydenhoitopalveluita, joihin kansainvälistä suojelua hakevat ovat oikeutettuja, ja jotka ovat kiireellisempiä palveluita laajemmat. Vastaanottopalveluja saaneelle ulkomaalaiselle annetaan oleskelulupahakemuksen epäämisen tai tilapäisen suojelun lakkaamisen jälkeen vastaanottopalveluja siihen saakka, kunnes hän on poistunut maasta. Vastaanottopalvelut eivät siis ole saatavilla niille säännösten vastaisesti oleskeleville, jotka eivät ole hakeneet turvapaikkaa.

Suomessa ei myöskään edellytetä, että säännösten vastaisesti oleskeleva sitoutuisi tekemään yhteistyötä omaan paluunsa edistämiseksi sosiaali- ja terveydenhoitopalveluiden saamiseksi. Asiakasta voidaan korkeintaan ohjata avustetun vapaaehtoisen paluun järjestelmään, mutta hän on oikeutettu kunnan kiireellisiin palveluihin siitäkkin huolimatta, että hän valitsee oleskella Suomessa säännösten vastaisesti. Sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaiset eivät voi pakottaa asiakkaitaan poistumaan maasta, sillä se on poliisiviranomaisten tehtävä.⁶⁶

Säännösten vastaisesti oleskeleville kuuluvat automaattisesti **kunnan kiireelliset sosiaali- ja terveydenhoitopalvelut, joihin voi hakeutua ilman pelkoa siitä, että heistä tehdään ilmoitus poliisille tai maahanmuuttoviranomaisille**. Sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaiset tai Kansaneläkelaitos eivät saa omaloitteisesti ilmoittaa poliisille tai Maahanmuuttovirastolle siitä, että säännösten vastaisesti oleskeleva henkilö turvautuu sosiaali- tai terveydenhoitopalveluihin. Tämän perusteena on sosiaali- ja terveydenhuollon asiakas- ja potilaslait, joissa salassapidosta säädetään sekä luottamuksellisuuden vaatimus ammattilaisten työssä⁶⁷. Lääkäreitä lisäksi sitovat eettiset ohjeet, jotka kieltävät potilaiden eriarvoisen kohtelun oleskelustatuksen perusteella⁶⁸. Salassapitovelvollisuus on sisällytetty myös perusopetuslakiin ja siten⁶⁹ koskee myös koulujen opetushenkilökuntaa ja kouluterveydenhuollon henkilöstöä, joilla ei ole oikeutta tiedottaa poliisia tai maahanmuuttoviranomaisia säännösten vastaisesti oleskelevasta lapsesta tai perheestä. Mikäli Maahanmuuttovirasto tai poliisi tarvitsee tehtäviensä hoitamiseksi tietoa siitä, onko henkilölle myönnetty sosiaalietuuksia, heidän on laadittava asiasta kirjallinen tietopyyntö.⁷⁰

⁶⁶ Hämeenlinnan kaupungin konsultointi 1.10.2020

⁶⁷ Kalliomaa-Puha, L., Tuovinen, A. (2017). Sosiaaliturvan rajoilla - Kirjoituksia kansainvälisestä sosiaalioikeudesta. Helsinki: Kela. s. 245, Salassa pidettäviin asiakasta ja potilasta koskeviin sosiaali- ja terveystietoihin sovelletaan: lakia potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992, potilaslaki), lakia sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista, (812/2000, asiakaslaki) 18.4 §:ssä, oikeudesta saada salassa pidettäviä tietoja muilta viranomaisilta 20.1 §:ssä, ja lakia viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999, julkisuuslaki) 23 §:ssä.

⁶⁸ <https://www.laakariliitto.fi/laakarin-tietopankki/kuinka-toimin-laakarina/pakolaiset/>

⁶⁹ Perusopetuslaki (628/1998) 40§

⁷⁰ <https://minedu.fi/laittomasti-maassa-oleskelevien-sivistyspalvelut>, Perustuslain 10 §:n 1 mom., www.paperittomat.fi

7.1 Saivatko säännösten vastaisesti oleskelevat laajemman pääsyn yllä mainittuihin palveluihin COVID-19 pandemian johdosta?

Koronaviruksen myötä on reagoitu toimenpitein, joilla on helpotettu kyseisten henkilöiden asemaa pandemian takia. Kuitenkin COVID-19 on vaikuttanut lisänsä säännösten vastaisesti oleskelevien haasteita palveluiden piiriin hakeutumisessa. Palveluihin tehdyt muutokset ovat tarkoitettu ainoastaan pandemian leviämisen estämiseksi eikä tarkoituksena ole ollut muuttaa oikeutta sosiaali- ja terveyspalveluihin laajemmaksi. Viruksen oletetaan erityisesti vaikeuttaneen minimitason palvelujen saamista, sillä auttavien tahojen vastaanottoaika on vähennetty. Lisäksi asiakkaissa on havaittu Koronan aiheuttamaa yleistä epävarmuutta, siitä onko palveluihin turvallista hakeutua, jonka takia sosiaalipalvelut on pyritty tarjoamaan monikanavaisesti.⁷¹ Suomessa on reagoitu seuraavasti Koronaviruksen asettamiin haasteisiin säännösten vastaisesti oleskelevien kohdalla:

1. **Koronaan liittyvää informaatiota tuotettiin eri kielillä**, jotta tieto saavuttaisi kattavammin henkilöitä, jotka eivät kommunikoi suomeksi, englanniksi tai ruotsiksi. Maskeja, ohjeistusta ja tilannekuvaa on jaettu sosiaalipalveluiden tapaamisilla asiakkaiden omilla kielillä.⁷²

2. **Vastaanottokeskuksille suositeltiin, ettei vastaanottopalveluja lakkautettaisi 31.8.2020 asti** Maahanmuuttoviraston suosituksen mukaisesti.⁷³

3. **Tilapäisasuminen ja ruoka-apu muutettiin mahdollisimman turvalliseksi** ja majoitusta järjestävien tahojen sekä kaupunkien yhteistyötä on kehitetty molemmin puolisesti (karanteenit, eristykset, testeihin ohjautuminen). Esimerkiksi Helsingissä, kaikille asiakkaille soitettiin keväällä ja ohjeistettiin koronakysymyksissä samalla kartoittaen majoitusolosuhteita. Hätmajoituksen osalta joissain kaupungeissa yömajoitukset on muutettu koronaepidemian takia ympärivuorokautisiksi, jottei ihmisten tarvitsisi olla päiväaikaan ulkona.⁷⁴

4. **Uusia sisäisiä ohjeistuksia tuotettiin** esimerkiksi epidemiayksikköihin, hätmajoituksia järjestäville sekä päivystyspalveluihin, joissa on kiinnitetty huomioita karanteenin järjestämisen kysymyksiin, tavoitettavuuteen ja tietojen siirtoon henkilöiden suhteen, jotka eivät ole väestörekisterissä. Ohjeistuksilla on vastattu Koronaviruksen tuomien haasteiden lisäksi, kunnallispalveluiden asiakasmäärien nousuun, joka syntyi siitä, kun vastaanottokeskusten määräaikaisesti pidennetyt palvelut päättyivät.⁷⁵

5. **Hallituksen esitys epidemiakorvauksesta hyväksyttiin** ja korvaukseen (75e/kk/henkilö) ovat oikeutettuja perustoimeentuloa kevään aikana saaneet henkilöt. Säännösten vastaisesti oleskelevat ovat oikeutettuja korotukseen, mikäli he ovat saaneet perustoimeentulotukea Kelasta. Käytännössä kuitenkin suurin osa säännösten vastaisesti oleskelevista henkilöistä on Kansaneläkelaitoksen toimesta ohjattu kunnan sosiaalitoimen piiriin, jolloin epidemiakorvaus jää näiltä henkilöiltä saamatta.⁷⁶

6. **Sosiaali- ja terveysministeriö on Kunta infolla suositellut, Koronan yleisvaarallisen tartuntataudin luonteesta johtuen**, että Koronaan liittyvien tutkimusten, hoidon ja hoitoon määrättyjen lääkkeiden sekä sairastuneen tai sairastuneeksi epäillyn eristäminen olisivat kaikki maksuttomia palveluita myös kotikunnattomille henkilöille. Tämä tarkoittaa käytännössä, että Korona-testausten ja hoidon suhteen säännösten vastaisesti oleskelevat henkilöt ovat samassa asemassa kuntalaisten kanssa. Suositus on ollut aiheellinen, sillä Kansaneläkelaitoksen mukaan yllä mainitut palvelut ovat olleet kotikunnattomille ja vailla hoito-oikeustodistusta oleville henkilöille maksullisia sosiaali- ja terveydenhuollon annettun asetuksen (912/1992) 24§:n nojalla. On huomioitava, että sosiaali- ja terveysministeriön suosituksen tarkoituksena ei ole laajentaa kotikunnattoman oikeuksia laajoihin terveydenhuollon palveluihin, vaan pyrkimyksenä on tarjota yllä mainittuja palveluita epidemian laajamittaisen leviämisen estämiseksi.⁷⁷

⁷¹ Pakolaisneuvonnan konsultointi 7.10.2020

⁷² Helsingin kaupungin maahanmuuttoyksikön konsultointi 26.10.2020

⁷³ Maahanmuuttovirasto

⁷⁴ Helsingin kaupungin maahanmuuttoyksikön konsultointi 26.10.2020

⁷⁵ Hämeenlinnan kaupungin konsultointi 1.10.2020, Pääkaupunkiseudun kaupunkien konsultoinnit

⁷⁶ **Sosiaali- ja terveysministeriön tiedote 161/2020:** <https://stm.fi/-/hallitus-esittaa-valiakaista-epidemiakorvausta-perustoimeentulotuen-asiakkaille>, Suomen punaisen ristin konsultaatio 3.11.2020

⁷⁷ Kuntaliiton konsultointi 29.9.2020, Helsingin kaupungin maahanmuuttoyksikön konsultointi 26.10.2020, Sosiaali- ja terveysministeriön konsultointi 26.10.2020, Hämeenlinnan kaupungin konsultointi 1.10.2020, Suomen punaisen ristin konsultointi 3.11.2020, **Sosiaali- ja terveysministeriön Kunta info 8/2020:** file:///M:/FI%20Kuntainfo%208_2020,%20Kotikunnattomat%20suositus.pdf, **Asetus sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista 912/1992 24§:**

Muulta kuin Suomessa asuvalta perittävä maksu

Muulta kuin Suomessa asuvalta voidaan periä enintään palvelun tuottamisesta aiheutuvien kustannusten suuruinen maksu, jollei Suomea sitovasta kansainvälisestä sopimuksesta muuta johdu.

8. Ketkä auttavat säännösten vastaisesti oleskelevia julkisten sosiaali- ja terveystalveluiden piiriin?

Suuremmissa kaupungeissa säännösten vastaisesti oleskelevien sosiaali- ja terveydenhoitoon liittyvä neuvonta ja palveluihin ohjaus on keskitetty maahanmuuton erityistiimien vastuulle, sillä ne ovat erikoisasiantuntijoita kyseisen asiakasryhmän palvelutarpeisiin liittyvissä kysymyksissä. Kyseiset muun muassa sosiaalityöntekijöistä koostuvat maahanmuuton erityistiimit toimivat eräänlaisina portinavaajina, jotka auttavat säännösten vastaisesti oleskelevia pääsemään heille kuuluvien julkisten palvelujen piiriin. Maahanmuuttoyksiköiden lisäksi myös avustetun vapaaehtoisen paluujärjestelmän työntekijät avustavat järjestelmään hakeutuneita henkilöitä, joilla todetaan olevan tarve palveluihin. Hankkeen työntekijät huomioivat hänen kokonaisvaltaisen tilanteensa kiireellisten sosiaali- ja terveydenhoitopalveluiden suhteen ja ohjaavat henkilön palveluiden piiriin sikäli, kun sellaisia on tarjolla. Tämä ei ole kuitenkaan järjestelmän pääasiallinen tehtävä eivätkä hankkeen työntekijät ole velvoitettuja takaamaan toimintansa puitteissa säännösten vastaisesti oleskelevien pääsyä julkisiin palveluihin. Suomessa avustetusta vapaaehtoisesta paluusta huolehtivat IOM ja Maahanmuuttovirasto yhteisvoimin⁷⁸. Hankkeen tavoitteena on tehostaa paluuseen hakeutumista paluuneuvonnan ja viestinnän keinoja hyödyntäen. **Maahanmuuttoviraston ja hankkeen varsinaisiin tehtäviin ei siten kuulu ohjata ihmisiä palveluiden piiriin, pääpainon ollessa paluun järjestämisessä.**⁷⁹

Myös Suomen punainen risti avustaa valtakunnallisen toimintansa kautta, jonka puitteissa säännösten vastaisesti oleskeleville henkilöille tarjotaan ohjausta, neuvontaa ja tukea paikallisella tasolla. Lisäksi Suomen Punainen Risti koordinoi säännösten vastaisesti oleskeleviin perehtynyttä työryhmää pääkaupunkiseudulla. Kansalaisjärjestöillä on ollut Suomessa suuri merkitys, sillä ne ovat järjestämillään palveluilla täydentäneet säännösten vastaisesti oleskeleville tarkoitettuja kunnallisia kiireellisiä palveluita. Säännösten vastaisesti oleskelevien keskittyessä pääasiassa pääkaupunkiseudulle, myös järjestöillä, seurakunnilla ja päiväkeskuksilla on eniten toimintaa siellä, jossa he ovat järjestäneet päiväkeskustoimintaa, ruokahuoltoa, terveydenhoitopalveluita, asumispalveluita sekä auttaneet asiakkaita tarvitsemiensa julkisten palveluiden piiriin eri hankkeiden voimin. Lisäksi järjestöjen hankkeiden kautta on tuotettu koulutusta säännösten vastaisesti oleskelevia kohtaaville tahoille. Pienemmissä kunnissa ja kaupungeissa toiminta on suppeampaa, ja esimerkiksi pääkaupunkiseudun päiväkeskustoiminnan kaltaisen palvelumallin tarpeellisuudesta käydäänkin keskusteluita pääkaupunkiseudun ulkopuolella sijaitsevilla paikkakunnilla.⁸⁰

Alle on lueteltu Helsingin alueella toimivat *järjestöt* ja niiden tarjoamat palvelut, jotta palvelutarjonnan laajuudesta ja sisällöstä saa käsityksen:

TERVEYDENHUOLTO JA PSYKOSOSIAALINEN TUKI: Global Clinic tarjoaa suppeita perusterveydenhuollon palveluja. Hivpoint tarjoaa HIV testauksia. **Psykologien sosiaalinen vastuu ry** ja **Suomen mielenterveys ry:n SOS kriisikeskus** tarjoavat keskusteluapua mielenterveysasioissa. Psykososiaalista tukea on saatavilla myös järjestöjen ylläpitämissä päiväkeskuksissa.

TURVALLISUUS: Monika-naiset liitto ry tarjoaa palveluita väkivaltaa kokeneille maahanmuuttajataustaisille naisille ja heidän lapsilleen Kriisikeskus Monikassa ja Turvakoti Monassa. **Rikosuhripäivystys** parantaa rikoksen uhrin, hänen läheisensä ja rikosasian todistajan asemaa tuottamalla matalan kynnyksen tuki- ja neuvontapalveluita. Lisäksi Rikosuhripäivystys tarjoaa valtakunnallisia erityistukipalveluita ihmiskaupan ja sen lähirikosten uhreille. Olennaista on, että asiakkaat saavat palvelua tarvittaessa tukittuna myös omalle äidinkielelleen. **Pro-tukipiste** tarjoaa neuvontaa, kriisiapua ja matalan kynnyksen terveystalveluja erityisesti seksi- ja erotiikkapalvelujen parissa toimiville sekä ihmiskaupan uhreille.

⁷⁸ <https://finland.iom.int/avrr-finland>

⁷⁹ Retu -mahdollisuutena vapaaehtoinen paluu -hankkeen konsultointi, 22.9.2020

⁸⁰ Hämeenlinnan kaupungin konsultointi 1.10.2020, Porin kaupungin konsultointi 6.10.2020, Espoon kaupungin konsultointi 29.9.2020, Turun Valkonauha ry:n konsultointi 8.10.2020, Suomen punaisen ristin konsultointi 3.11.2020, Rikosuhripäivystyksen konsultointi 7.10.2020, Urmi kaupunkianalyysi III: http://urmi.fi/wp-content/uploads/2018/02/URMI_kaupunkianalyysi_3.pdf

NEUVONTA: Sininauhasäätiön, Suomen punaisen ristin ja Helsingin seurakuntayhtymän Mosaikki tukipisteessä on saatavilla ohjausta, tukea ja neuvontaa.

Helsingin Diakonissalaitos on jakanut säännösten vastaisesti oleskeleville tietoa yhdistäen jalkautuvan työn ja neuvonnan keinoja. Diakonissalaitoksen Turvattomat -hanke sekä Suojattomat -hanke ovat sekä tuottaneet tietoa kyseisistä henkilöistä ja tarvittavista toimenpiteistä kyseisen ryhmän tuen tarpeisiin vastaamiseksi, että auttaneet ihmisiä palvelujen piiriin. **Pakolaisneuvonta** tarjoaa maksutonta oikeudellista neuvontaa. **Sosiaalisia palveluja** tarjoavat Suomen punainen risti, Suomen Caritas, Vapaa liikkuvuus, Sininauhasäätiö.

PÄIVÄKESKUSTOIMINTA: Päiväkeskus Hirundo, Helsingin Diakonissalaitoksen Al Amal päiväkeskus ja Suomen punaisen ristin Mosaiikki tukikeskus tarjoavat päiväkeskustoimintaa, johon lukeutuu neuvontaa, psykososiaalista tukea sekä peseytymis- ja pyykinpesupalveluita. Lisäksi seurakunnat tarjoavat hätämajoitusta, vaatteita, ruokaa ja henkistä tukea.⁸¹

8.1 Tapausesimerkkejä säännösten vastaisesti oleskelevien kohtaamista haasteista sosiaali- ja terveydenhoitopalveluihin pääsyn suhteen

Alle on kuvattu tapausesimerkkien avulla keskus-, alue- ja paikallistason tahojen toimia, joilla säännösten vastaisesti oleskelevia on autettu julkisten palvelujen piiriin. Tapauksia lukemalla saa tarkemman käsityksen niistä tilanteista, joita eri tahojen on selvitettävä, jotta säännösten vastaisesti oleskeleville voidaan järjestää hänelle kuuluvat palvelut. Tapaukset lisäksi valottavat säännösten vastaisesti oleskelevien kohtaamia haasteita Suomessa, jotka johtuvat siitä, ettei Suomen lainsäädäntö suoranaisesti tunnista heitä eikä heitä varten ole kaikkialla Suomessa luotu kattavia ja monitoimijaisia palvelujärjestelmiä.

*Alla olevat esimerkit ovat eri kaupunkien toimittamia ja he viittaavat niissä säännösten vastaisesti oleskeleviin termeillä **laittomasti oleskeleva tai paperiton**. Vaikka kyseiset termit ovat vakiintuneita arkisessa kielenkäytössä, niiden käytöstä on pyritty luopumaan EU-tasolla.*

Tapaus 1. Asiakas hakeutuu pakolaisten vastaanoton (sosiaalihuollon säännösten vastaisesti oleskelevien palvelun saa sieltä) palveluneuvonnan tiskille ja kertoo joka kerta asioidessaan migreenioireista. Neuvonnasta hänet ohjataan sairaanhoitajan tapaamiseen. Sieltä sairaanhoitajan kautta hänelle järjestyy migreenilääkitys, mutta myös lääkäri tapaa hänet ja toteaa hänen tarvitsevan välttämättä silmälasit silmänsairautensa takia. Lääkäri tekee lähetteen optikolle. Terveyspalveluista asiakas ohjataan takaisin pakolaisten vastaanoton palveluneuvontaan, jossa hänen paperit lähetetään sosiaalityöntekijälle. Sosiaalityöntekijä tapaa asiakkaan ja kirjoittaa hänelle toimeentulotukipäätöksen reseptilääkkeisiin ja optikolle näöntarkastukseen. Asiakas saa mukaansa maksusitoumuksen reseptilääkkeeseen. Kunnalla on sopimus läheisen apteekin kanssa, jossa asiakas voidaan tunnistaa Apteekkariliiton ohjeistuksen mukaisesti reseptilääkereseptillä ja sen päätöksen avulla, jonka hän on saanut sosiaalihuollosta mukaansa. Lisäksi asiakas menee optikolle sen jälkeen, kun työntekijä on toimittanut optikolle maksumääräyksen laskua vastaan, joka tulee kunnalle silmälasista ja näöntarkastuksesta. Rahaa ei liiku, mutta asiakkaan asian hoito voidaan järjestää vain paljon monimutkaisemmalla tavalla kuin sellaisen, joka oleskelee luvallisesti kunnassa ja jolla on suomalainen henkilötunnus ja tarvittavat tunnistusasiakirjat.⁸²

Tapaus 2. Naistenklinikan sosiaalityöntekijä on yhteydessä paperittomien palveluihin. Päivystykseen on tuotu paperiton, yli puolen välin raskaana oleva nainen, joka on yöpynyt ulkona ja jonka fyysinen vointi äkkiä huonontunut. Henkilö on rahaton eikä hänellä ole ollut aikaisempaa kontaktia neuvolapalvelui-

⁸¹ Helsingin kaupungin työryhmän raportti. (2018). <https://dev.hel.fi/maatokset/media/att/a5/a5cf5396232926247d1f6271993c0c535017abb9.pdf> , Paperittomiin henkilöihin liittyvät haasteet, palvelutarpeet ja toimenpiteet. s. 19,

54, 55

⁸² Tapaus 1 on Hämeenlinnan kaupungin esittämä 1.10.2020

hin. Asiakkaan osastohoito päätymässä, sosiaalipalveluiden tarve ilmeinen, vireillä ei ole oleskelulupia ja lapsen isä tiedettävästi suomen kansalainen. Tavataan asiakasta yhdessä sairaalassa ennen kotiuttamista ja aloitetaan palvelutarpeen arviointi. Majoitetaan tilapäisasuntoon välittömästi ja järjestetään neuvolapalvelut viipymättä. Turvataan ravinnonsaanti viimesijaisella tuella. Äidin psyykinen vointi huono, otetaan palvelutarvearvioon mukaan lapsiperheiden palvelut, josta seuraa lastensuojelun avohuollon asiakkuus. Palvelutarpeen edetessä turvataan edellytykset lapsen tulolle (vaatteet, välttämättömät tarvikkeet, välttämättömäksi katsottu perhetyön tuki lapsen synnyttyä). Lapsen synnyttyä aloitetaan prosessi isyyden tunnistamiseksi (DNA-testit), lastenvalvojalla sopimukset lapsen huollosta ja elatuksesta. Lapsi saa lopulta Suomen kansalaisuuden isänsä perusteella. Haetaan äidille oleskelulupaa Suomen kansalaisen huoltajana.⁸³

Tapaus 3: Asiakasperhe saapuu pakolaisten vastaanoton neuvontatiskille. He näyttävät vastaanottopalvelujen päättämiskirjettä, jonka avulla heidät voidaan tunnistaa Ulkomaalaisjärjestelmän kautta (UMA) palveluissa. Isä käyttää pyörätuolia. Asiakasperhe on saapunut kuntaamme 300 km päästä eikä heillä ole paikkaa, minne mennä. Perheessä on 2-vuotias tyttö ja äiti, joka on viimeisillään raskaana. Heille hankitaan pikaisesti julkisen vuokranantajan kautta hätämajoitusasunto, johon heidät voidaan majoittaa maksimissaan kahdeksi viikoksi. Kahden viikon aikana heidän tilanteensa kartoitetaan, heille tehdään palvelutarpeen arviointi ja heitä avustetaan jättämään oleskelulupahakemus poliisiasemalle. Heille kirjoitetaan myös lausunto oleskelulupaprosessia varten. Heillä on taustallaan kolme kielteistä oleskelulupapäätöstä ja yksi korkeimman hallinto-oikeuden kielteinen päätös asiassa. He jäävät loukkuun kunnan ja vastaanottokeskuksen tarjoamien vastaanottopalvelujen kierteeseen.⁸⁴

Tapaus 4: Järjestön matalan kynnyksen päiväkeskus pyytää uuden asiakkaan toiveesta tapaamista sosiaalityöntekijän kanssa. Annettujen esitietojen perusteella on syytä epäillä, että palvelutarvearvion lisäksi myös (terveydenhuollon) hoidontarpeen arviointi on paikallaan. Arviointiin osallistuu alusta alkaen sosiaali- ja terveydenhoidon ja psykiatrinen sairaanhoitaja, ja nopeasti myös psykiatri, sillä ilmenee, että asiakkaalla on tahdonvastaisen psykiatrisen hoidon tarve. Asiakas lähetetään erikoissairaanhoidon osastohoitoon, jossa saadaan tilanne vakautettua, sillä tavoin, että jatkohoito järjestetään psykiatrian poliklinikalla. Työskentelyssä on mukana vastuusosiaalityöntekijä paperittomien palveluista. Asiakkaalla diagnosoidaan hoitoa vaativa psykiatrinen sairaus, jonka perusteella asiakas hakee turvapaikkaa (yksilöllisellä inhimillisellä syyllä). Palvelut siirtyvät vastaanottojärjestelmään.⁸⁵

8.2 Säännösten vastaisen oleskelustatuksen merkitys henkilöiden käyttäessä kansalaisjärjestöjen tuottamia palveluita

Kansalaisjärjestöjen toiminnassa oleskelustatus ei määritä sitä tarjotaanko apua ja neuvontaa, sillä niitä tarjotaan myös anonyymisti asioiville. Ohjaustoiminta voi kuitenkin edellyttää oleskelutilanteen selvittämistä. Järjestöillä ei ole velvoitetta ilmoittaa maahanmuuttoviranomaisille säännösten vastaisesti oleskelevista henkilöistä, sillä vaitiolovelvollisuus on osa heidän toimintaperiaatteita. Rikosuhripäivystys voidaan mainita esimerkkinä, sillä siellä asiakkaiden oleskelulupastatusta ei tilastoida, palveluita voi saada nimettömänä eikä niiden saamiseksi edellytetä rikosprosessin käynnistämistä⁸⁶. Suomessa julkiset toimijat tai kansalaisjärjestöt, eivät saa ilmoittaa säännösten vastaisesti oleskelevista henkilöistä, jotka käyttävät heidän palveluitaan. Kuten edellä on kuvattu, julkisissa sosiaalipalveluissa oleskelustatus voidaan tarkistaa ainoastaan oikean vastuutahon määrittämiseksi. Mainituissa julkisissa palveluissa "palomuuuri" on jo olemassa ja perustuu salassapitovelvollisuuteen kuten edellä on kuvattu.⁸⁷ Palomuuuri on termi, jolla kuvataan tilannetta, jossa säännösten vastaisesti oleskeleva voisi käyttää jotakin julkista palvelua ilman pelkoa siitä, että häntä auttava viranomainen raportoi hänen oleskelustuksestaan poliisille tai maahanmuuttoviranomaisille.

⁸³ Tapaus 2 on Helsingin kaupungin maahanmuuttoyksikön esittämä 26.10.2020

⁸⁴ Tapaus 3 on Hämeenlinnan kaupungin esittämä 1.10.2020.

⁸⁵ Tapaus 4 on Helsingin kaupungin maahanmuuttoyksikön esittämä 26.10.2020

⁸⁶ Rikosuhripäivystyksen konsultointi 7.10.2020, Suomen punaisen ristin konsultointi 3.11.2020

⁸⁷ Helsingin kaupungin maahanmuuttoyksikön konsultointi 26.10.2020, Suomen punaisen ristin konsultointi 3.11.2020

Vaikka palomuri toteutuu sosiaali- ja terveydenhoitopalveluissa salassapitovelvollisuuden kautta, tilanne on erilainen asioitaessa poliisin kanssa. Suomessa säännösten vastaisesti oleskeleville ei ole tarjolla mahdollisuutta rikosilmoituksen tekemiseen ilman, että tieto heidän oleskelustatuksestaan tulee prosessin aikana ilmi. Mikäli säännösten vastaisesti oleskeleva henkilö ottaa yhteyttä poliisiin ilmoittaakseen rikoksesta, lähtökohtana on, että ennen maastapoistamista hänen asiansa käsitellään tapauskohtaisesti, sillä hän on rikoksen tai ihmiskaupan uhrina samassa asemassa, kuin muut kansalaiset⁸⁸. Poliisin toiminnassa korostuu kuitenkin lakisääteinen velvollisuus identifioida säännösten vastaisesti oleskelevat henkilöt ja suorittaa tehokas maastapoistaminen, jonka johdosta rikosilmoitusten tekeminen voi jäädä tekemättä henkilön pelätessä maastapoistamistaan.

Kansalaisjärjestöt painottavat, että säännösten vastaisesti oleskelevilla täytyisi olla keino raportoida poliisille, mikäli he ovat joutuneet rikosten uhreiksi ilman, että heidän oleskelustatus tulee prosessin aikana ilmi. Rikosuhripäivystys on tekemässään lausunnossaan, koskien poliisin ennalta estävää strategiaa vuosille 2018–2023, puoltanut palomurijärjestelmän integroimista osaksi poliisin toimintarakenteita. Heidän kantansa on, että poliisin tulisi laatia selvitys, jossa heidän ennalta estävän toiminnan strategiset tavoitteet ulotetaan koskemaan myös säännösten vastaisesti oleskelevia henkilöitä. Yhtenä esimerkkinä Rikosuhripäivystys on esittänyt matalan kynnyksen konsultointeja, mikäli säännösten vastaisesti oleskeleva olisi epävarma rikosilmoituksen tekemisestä, mutta haluaisi silti konsultoida poliisia.⁸⁹ Tällä hetkellä ainoastaan ihmiskaupan uhreilla on mahdollisuus raportoida rikoksista ilman maasta poistamisen uhkaa. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä auttaa ihmiskaupan uhreja oleskelustatuksesta huolimatta tarjoamalla heille sosiaali- ja terveydenhoitopalveluita, tukihenkilön palveluita, asumispalveluita, rahallista avustusta sekä oikeudellista neuvontaa.⁹⁰ Helsingin kaupungin maahanmuuttoyksikkö korostaa kuitenkin, että mikäli henkilö on uhriutunut ulkomailla, eikä rikostutkintaa Suomessa aloiteta, ihmiskaupan uhrin palvelut päättyvät melko pian ja päätepisteenä voi kuitenkin olla maastapoistaminen⁹¹.

⁸⁸ Helsingin kaupungin työryhmän raportti. (2018). <https://dev.hel.fi/maatokset/media/att/a5/a5cf5396232926247d1f6271993c0c535017abb9.pdf> Paperittomiin henkilöihin liittyvät haasteet, palvelutarpeet ja toimenpiteet. s. 19, 54, 55

⁸⁹ <https://www.riku.fi/lausunto-poliisin-ennalta-estavan-toiminnan-strategiasta-2018-2023/>

⁹⁰ http://www.ihmiskauppa.fi/hae_apua/auttamisjarjestelman_tarjoama_apu, Turun valkonauha ry:n konsultointi 8.10.2020

⁹¹ Helsingin kaupungin maahanmuuttoyksikön konsultointi 26.10.2020

9. Keskus-, alue- ja paikallistason viranomaisten yhteistyö sekä sitä ohjaavat ohjeistukset

Tässä osiossa käsitellään sitä, miten kansallisia poliittisia linjoja säännösten vastaisen maanmuuton ehkäisemiseksi implementoidaan valtakunnallisesti. Olennaiset tarkastelun kohteet ovat ne lainsäädännölliset tai hallinnolliset toimet, joiden tarkoituksena on avustaa paikallisen tason viranomaisia edistämään keskuks-hallinnon poliittisia tavoitteita. Eri tason viranomaisten muodostamien yhteistyömekanismien kautta onkin mahdollista havainnoida, miten ilmiöön on reagoitu käytännössä. Suomessa keskus- ja paikallishallinnon välillä on säännösten vastaisen oleskeluun liittyviä deliberaation kanavia. Esimerkiksi sisäministeriö järjesti vuonna 2020 työpajan Suomen suurimpien kuntien edustajien kanssa, jossa kartoitettiin ratkaisuja ja uusia käytänteitä säännösten vastaisen oleskelun teeman ympäriltä. Lisäksi kuntatasolla säännösten vastaisesti oleskelevia kohtaavat viranomaiset ovat tukeneet ja konsultoineet toisiaan yli kuntarajojen toimivien käytäntöjen rakentamiseksi. Pääkaupunkiseudulla on esimerkiksi luotu säännöllisesti kokoontuva asiakastyötä tekevien verkosto.⁹²

Yllä mainittujen tiedonvaihtokanavien lisäksi säännösten vastaista oleskelua on pyritty ehkäisemään ja hallitsemaan käytännössä ilmiön seurantaan ja valvontaan pyrkivillä toimenpidesuunnitelmissa, viranomaisten välisellä tiedonvaihdolla sekä erilaisten ohjeistusten avulla. Jatkuvan viranomaisten välisen yhteistyön avulla, on pyritty jakamaan tietoa niin ilmiön eri osa-alueista kuin toimiviksi todetuista käytännöistä ilmiön hillitsemiseksi. Näitä toimiviksi todettuja käytäntöjä tarkastellaan tämän osion lopussa.

SISÄMINISTERIÖN TOIMENPIDESUUNNITELMA JA POLIISIHALLITUKSEN TOIMINTAOHJELMA

Maahanmuuton ministerityöryhmässä hyväksyttiin 28.9.2016 valmisteltavaksi toimenpidesuunnitelma säännösten vastaisen maassa oleskelun ehkäisyyn ja hallintaan. Toimenpidesuunnitelmaan on koottu toimenpiteitä eri ministeriöiden kesken, jotka otettiin käyttöön jo vuonna 2017. Ministerityöryhmä on lisäksi antanut Poliisihallitukselle toimeksiannon valmistaa vastaava toimenpideohjelma vuosille 2017-2020. Sisäministeriön ohjelman keskeiset toimenpiteet liittyvät *ajantasaisen tiedon keräämiseen, valvonnan tehostamiseen, palautusten turvaamiseen, palveluiden sekä etuisuuksien arviointiin sekä tarvittavien lainsäädännöllisten muutosten aikaansaamiseen*. Näillä toimilla säännösten vastaista oleskelua pyritään aktiivisesti valvomaan, ehkäisemään ja hallitsemaan koko valtakunnan alueella.⁹³

Seuraava merkittävä ilmiön seurantaan tarkoitettu ohjelma on yllä mainittu vuosille 2017-2020 laadittu Poliisihallituksen laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastainen toimintaohjelma. Toimintaohjelmassa korostetaan poikkihallinnollista yhteistyötä säännösten vastaisen oleskelun ehkäisemiseksi. Ohjelmaan on koottu 25:lle eri viranomaiselle vastuutettua toimenpidesuosituksia, joiden avulla ylläpidetään sisäistä turvallisuutta maahanmuuttotilanteen muutoksista huolimatta. Keskeisimpiin linjauksiin kuuluu *tietojenvaihdon varmistaminen viranomaisten välillä, maasta poistamispäätösten toimivuus sekä sisämaassa tapahtuvan ulkomaalaisvalvonnan lisääminen vastaamaan uutta tilannetta*. Säännösten vastaisen maahantulon torjunnan poikkihallinnollinen virkamiestyöryhmä nostetaan esiin esimerkkitapauksena toiminnasta, jossa säännösten vastaista maassa oleskelua kartoitetaan koko valtakunnan alueella yhteisvoimin, tuottaen siitä ajankohtaista tietoa arviointiraportin muodossa.⁹⁴

⁹² Sisäministeriön konsultointi 25.9.2020, Helsingin kaupungin maahanmuuttoyksikön konsultointi 26.10.2020

⁹³ **Sisäministeriön toimenpidesuunnitelma 2016:** <https://valtioneuvosto.fi/documents/10616/1266558/TpsuunnitelmaLAMA.pdf/c5b16a1b-8418-4fe0-a3ba-3fe3663ef67f/TpsuunnitelmaLAMA.pdf>

⁹⁴ https://www.poliisi.fi/tietoa_poliisista/julkaisut/julkaisu/laittoman_maahantulon_ja_maassa_oleskelun_vastainen_toimintaohjelma_2017-2020?docID=58035

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN SEKÄ KUNTALIITON OHJEISTUKSET

Sosiaali- ja terveysministeriön vuonna 2017 laatima Kunta info ohjeistaa kuntia säännösten vastaisesti oleskelevien sosiaali- ja terveydenhoitopalvelujen organisoimisessa sekä selkeyttää sitä millaista taloudellista tukea kunnat voivat saada valtiolta palvelujen järjestämisestä. Suomessa kunnat ovat kuitenkin kokeneet, että ohjeistus kiireellisten palvelujen rahoitusperiaatteista on ollut epämääräisiä ja riittämätöntä ja lisäksi puutuva normipohja kasvavasta sosiaalisesta ilmiöstä vaikeuttaa viranomaisten työtä, erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon osalta.⁹⁵ Kuntaliitto on järjestänyt kokouksia ja neuvontaa liittyen säännösten vastaisesti oleskeleviin ja pyrkinyt sitä kautta tarjoamaan tukea kunnallisille toimijoille, jotka kokevat tilanteen vaikeaksi. Myös Kuntaliitto on kuitenkin todennut ministeriötasoisien ohjeistuksen olevan ristiriitaista, lain-säädäntö edelleen puutteellista, oikeuskäytäntö ristiriitaista ja korvausjärjestelmä palvelujen tarjoamisesta epätäydellinen, byrokraattinen ja huonosti todellisia tarpeita kohtaava.⁹⁶ Sosiaali- ja terveysministeriö on huomionnut edellä mainitut epäselvyydet ja harkitsee kunta infon päivittämistä ja laajentamista. Uudistettu ohjeistus huomioisi muitakin, kuin sosiaali- ja terveydenhuollossa esiin nousseita haasteita ja auttaisi siten kokonaisvaltaisemmin säännösten vastaisesti oleskelevia kohtaavia palveluntarjoajia.⁹⁷

HORISONTAALINEN YHTEISTYÖ

Pääkaupunkiseudun kunnat, joissa säännösten vastaisesti oleskelevia on eniten, ovat olleet aktiivisimpia paikallisten ja alueellisten yhteistyöverkostojen luomisessa. Kansallisen lainsäädännön ollessa puutteellinen, erityisesti säännösten vastaisesti oleskelevien sosiaali- ja terveydenhoitopalvelujen kohdalla, **pääkaupunkiseudun kunnat ovat toimineet suunnannäyttäjinä pienemmille kunnille**, joissa ei ole ollut selkeitä toimintamalleja tämän asiakassegmentin tarpeisiin vastaamiseen⁹⁸. Pakolaisneuvonta on ilmaissut olevansa erittäin huolissaan säännösten vastaisesti oleskelevien mahdollisuuksista saada edes heille lakisääteisesti kuuluvia minimipalveluita palvelutarjonnan alueellisesta variaatiosta johtuen⁹⁹. Samoihin perusteisiin vedoten horisontaalisen yhteistyön on kunnissakin todettu olevan tärkeää alueellisen yhdenvertaisuuden toteutumiseksi. Esimerkiksi Helsinkiin perustettiin monialainen työryhmä, joka on selvittänyt rakenteellisen sosiaalityön sekä sosiaalisen raportoinnin avulla säännösten vastaisesti oleskelevien palvelutarpeita, luonut yhteistyörakenteita sekä tuottanut esityksen Helsingin kaupungin yhteisistä linjauksista säännösten vastaisesti oleskelevien tarpeisiin vastaamisessa. Selvitys valmistui 02/2018. Helsingin kaupungin maahanmuuttoyksikkö on sosiaalisella raportoinnillaan pyrkinyt tuottamaan tietoa säännösten vastaisesti oleskelevien palvelutarpeista sekä tarkentamaan tarvittavia konkreettisia kehittämiskohteita, jotta kyseisten henkilöiden kiireelliset palvelut voitaisiin juurruttaa osaksi olemassa olevia sosiaali- ja terveydenhoitopalveluita. Kerätty tieto on välitetty kohti ylempiä päätöksentekijöitä niin kaupungin kuin valtakunnan tasolle.¹⁰⁰

Myös Vantaalla ja Espoossa on monialaista keskitettyä toimintaa. Helsingin maahanmuuttoyksikössä rakennetut yhteistyön verkostot pitävät sisällään pääkaupunkiseudun kuntia, kansalaisjärjestöjä ja kaupungin eri toimialojen edustajia. Näiden verkostojen avulla on pyritty luomaan kokonaiskuva säännösten vastaisesti oleskelevista henkilöistä ja koordinoitusti hyödyntämään kerättyä tietoa eri toiminta- ja seurantamallien aikaansaamiseksi. Yhteistyöverkostojen seurauksena pääkaupunkiseutuun on muodostunut Suomen kattavimmat palvelut säännösten vastaisesti oleskeleville¹⁰¹.

Suomen muihinkin pienempiin kuntiin on perustettu maahanmuuttoasiantuntijoiden verkostoja, jotka ovat muodostaneet paikallisia (terveys- ja sosiaalipalvelujen kaupunginsisäiset linjaukset) ja alueellisia (kuntien, järjestöjen, Suomen punaisen ristin ja seurakuntien edustajat) ydinverkostoja. Alueellisissa verkostoissa päivitetään säännösten vastaisesti oleskelevien tilannekuva kunnan eri toimialojen näkökulmista ja kehitetään yhteistyörakenteita osallistamalla tarvittaessa valtionhallinnon edustajia keskusteluihin, joissa käydään läpi toimiviksi todettuja käytäntöjä ja yhteistyömallien kehitystarpeita¹⁰².

⁹⁵ Hämeenlinnan kaupungin konsultointi 1.10.2020, Porin kaupungin konsultointi 6.10.2020, Sisäministeriön konsultointi 30.9.2020, Kalliomaa-Puha, L., Tuovinen, A. (2017). Sosiaaliturvan rajoilla - Kirjoituksia kansainvälisestä sosiaalioikeudesta. Helsinki: Kela. s. 228-231

⁹⁶ Vantaan kaupungin konsultointi 9.10.2020, Kuntaliiton konsultointi 29.9.2020

⁹⁷ Sosiaali- ja terveysministeriön konsultointi 26.10.2020

⁹⁸ Hyppönen, P. & Lindroos, M. (2020). Paperittomien sosiaalipalvelut Helsingissä. Helsinki: Helsingin sosiaali- ja terveystoimiala Maahanmuuttoyksikkö. s. 35, Sosiaali- ja terveysministeriön konsultointi 26.10.2020

⁹⁹ Pakolaisneuvonnan konsultointi 7.10.2020

¹⁰⁰ Hyppönen, P. & Lindroos, M. (2020). Paperittomien sosiaalipalvelut Helsingissä. Helsinki: Helsingin sosiaali- ja terveystoimiala Maahanmuuttoyksikkö. s. 36

¹⁰¹ Helsingin kaupungin työryhmän raportti. (2018). <https://dev.hel.fi/paatokset/media/att/a5/a5cf5396232926247d1f6271993c0c535017abb9.pdf> Paperittomiin henkilöihin liittyvät haasteet, palvelutarpeet ja toimenpiteet. s. 3-4, 35, 46, Sosiaalihuoltolaki § 7-10 (1301/2014),

Hyppönen, P. & Lindroos, M. (2020). Paperittomien sosiaalipalvelut Helsingissä. Helsinki: Helsingin sosiaali- ja terveystoimiala Maahanmuuttoyksikkö. s. 3-5, Sosiaali- ja terveysministeriön konsultointi 26.10.2020

¹⁰² Porin kaupungin konsultointi 6.10.2020, Hämeenlinnan kaupungin konsultointi 1.10.2020, Kuntaliiton konsultointi 29.9.2020

9.1 Esimerkki toimivasta palvelumallista: Helsingin kaupungin maahanmuuttoyksikön keskitetty palvelumalli sekä Drop in – matalan kynnyksen palvelut

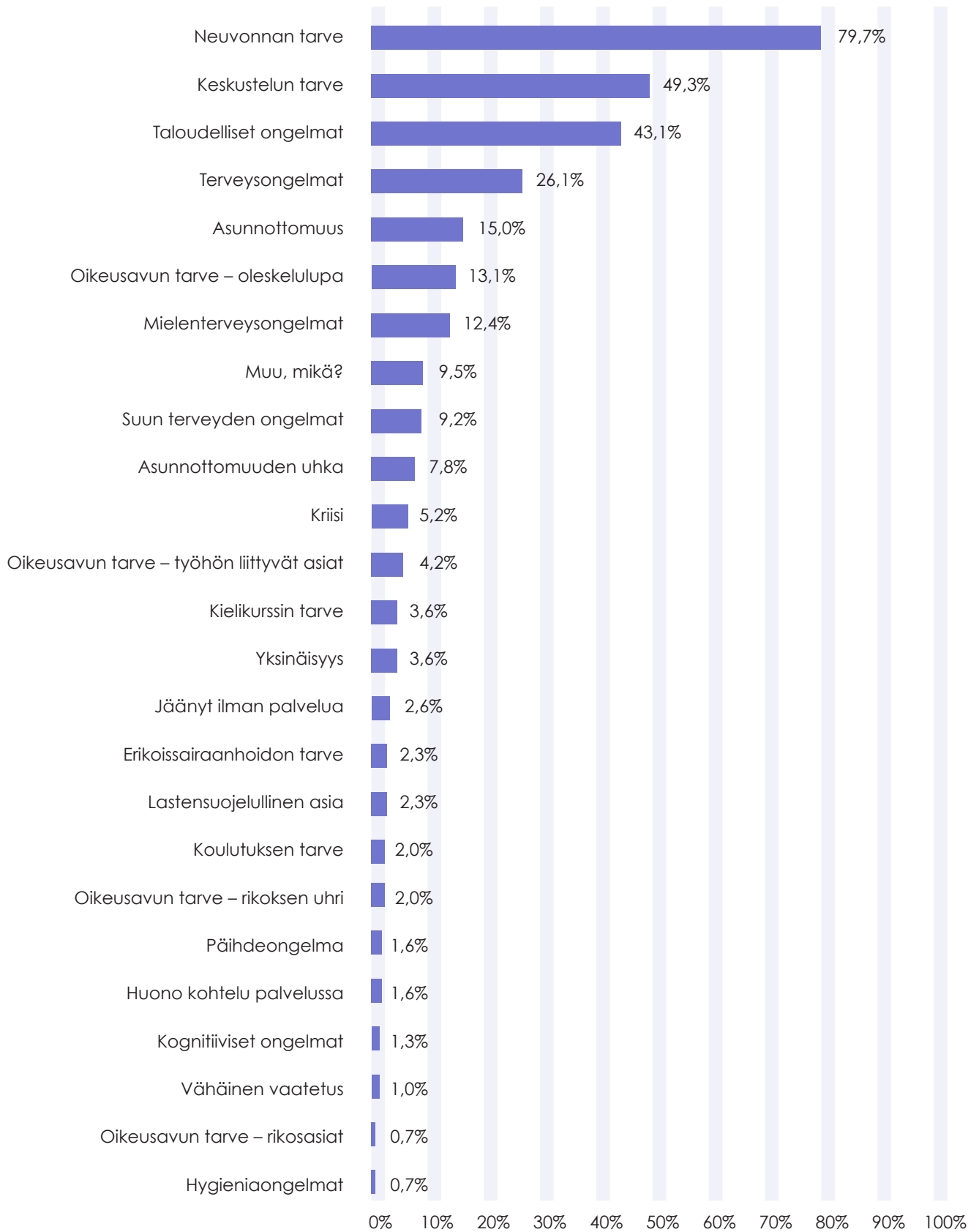
Suomessa ei ole luotu säännösten vastaisesti oleskelevien koskevaa valtakunnan tasoista palvelujärjestelmää. Käytännössä kunnat, kuten yllä on mainittu, toimivat ministeriöiden ja Kuntaliiton antamien ohjeistusten mukaisesti aikaansaaden omanlaisia rakenteita palvelujen tarjoamiseksi. Yhtenäisen palvelujärjestelmän puuttuminen on aiheuttanut suuria alueellisia variaatioita palvelujen saatavuudessa. Kunnat ovat tästä johtuen jatkuvassa yhteistyössä keskushallinnon kanssa ja tästä epäkohdasta ollaan Suomessa tietoisia. Alla on kuvattu Helsingin kaupungin maahanmuuttoyksikön luoma ja käyttämä palvelumalli, jonka on todettu olevan toimiva tapa tarjota matalalla kynnyksellä eri palveluja säännösten vastaisesti oleskeleville. Palvelumalli nostetaan tässä yhteydessä esiin sen ollessa Suomen laajin erityisesti säännösten vastaisesti oleskelevien tarpeisiin luotu palvelujärjestelmä.

Keskitetty palvelumalli on herättänyt useiden kuntien maahanmuuttajapalveluista vastaavien tahojen mielenkiinnon, jotka ovatkin vierailleet Helsingissä tarkoituksenaan oppia kyseisen mallin sovellettavuudesta heidän omiin rakenteisiinsa. Helsingistä on lisäksi tarjottu konsultaatioita muihin kuntiin säännösten vastaisesti oleskelevien sosiaalipalveluiden järjestämisestä. On huomioitavaa, että Helsingissä sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäminen uuden keskitetyn palvelumallin kautta on poliittinen päätös, joka esimerkiksi viestii koko Suomelle toimivaksi todetusta käytännöstä tilanteessa, jossa kansallinen lainsäädäntö ja ohjeistus ovat puutteellisia. Helsingin kaupungin maahanmuuttoyksikön palvelumallissa on painotettu monialaisten ammatillisten verkostojen merkitystä, joita on käytännössä toteutettu kehittämällä yhteistyörakenteita järjestöjen, viranomaisten ja kansalaistoimijoiden kanssa. Lisäksi maahanmuuttoyksikön keskitettyjen sosiaalipalvelujen tunnettavuutta on lisätty suoralla jalkautumisella niin pääkaupunkiseudun päiväkeskuksissa kuin naapurikaupunkien konsultoinneilla.

Helsingin kaupungin maahanmuuttoyksikössä asiakaskohtaamisissa painotetaan fyysisen ja psyykkisen toimintakyvyn turvaamista, arjen vakauttamista sekä oikea-aikaista ja tosiasioiden perustuvaa neuvontaa keinoina rakentaa realistisia suunnitelmia säännösten vastaisen oleskelustatuksen muuttamiseksi. Näiden tavoitteiden toteuttamiseksi maahanmuuttoyksikössä on 27.8.2018 perustettu matalan kynnyksen Drop in -vastaanotto, joka palvelee asiakkaita kerran viikossa. Palvelun on koettu helpottaneen sosiaalialan ammattilaisten tavoitettavuutta, jotta säännösten vastaisesti oleskelevalle avautuu mahdollisuus maahanmuuttoyksikön asiakkuuden aloittamiseksi. Pääkaupunkiseudulla neuvonta- ja sosiaalipalveluita on yhdistetty lukuisissa **päiväkeskuksissa**, joiden myös on havaittu olevan hyviä käytäntöjä erilaisten palveluiden tarjoamiseksi.¹⁰³ Maahanmuuttoyksikön näkökulmasta sosiaaliohjaus, palveluneuvonta ja akuutti tilannekartoitus ovat priorisoidussa asemassa, sillä useat asiakkaat tarvitsevat laaja-alaista neuvontaa sekä psykososiaalista tukea. Alla olevan taulukon mukaisesti, asiakastapaamisissa oli vuonna 2018 korostuneessa asemassa: neuvonnan ja keskustelun tarpeet, taloudelliset ongelmat, terveys- sekä mielenterveysongelmat, asunnottomuus sekä oikeusavun tarpeet.¹⁰⁴

¹⁰³ Hyppönen, P. & Lindroos, M. (2020). Paperittomien sosiaalipalvelut Helsingissä. Helsinki: Helsingin sosiaali- ja terveystoimiala Maahanmuuttoyksikkö. s. 25-27, 33-35, 42

¹⁰⁴ Hyppönen, P. & Lindroos, M. (2020). Paperittomien sosiaalipalvelut Helsingissä. Helsinki: Helsingin sosiaali- ja terveystoimiala Maahanmuuttoyksikkö. s. 25-27, 33-35, 42



Taulukko 3 Asiakastapaamisissa havaitut palvelutarpeet¹⁰⁵

¹⁰⁵ Hyppönen, P. & Lindroos, M. (2020). Paperittomien sosiaalipalvelut Helsingissä. Helsinki: Helsingin sosiaali- ja terveystoimiala Maahanmuuttoyksikkö.

Helsingin kaupungin maahanmuuttoyksikkö on lisäksi vierailut Malmössä ja Kööpenhaminassa tutustumaan kyseisten maiden käytössä oleviin palvelurakenteisiin, jotka on suunniteltu säännösten vastaisesti oleskelevien auttamiseen. Maiden välillä on käyty tiedonvaihtoa ja pyritty oppimaan toisten hyviksi todetuista käytännöistä. Maiden välinen konsultaatio onkin tärkeä tapa saada tietoa muiden maiden toimivista käytännöistä palvelujen tarjoamiseksi. Muita suomalaisia tahoja, jotka ovat käyneet maiden välistä tiedonvaihtoa koskien säännösten vastaisesti oleskelevia ovat Pro-tukipiste, pakolaisneuvonta, Lääkäriin sosiaalinen vastuu ry ja Kirkkohallitus. Edellä mainitut ovat käyneet tiedonvaihtoa PICUM:n (Platform for international cooperation on undocumented migrants) kanssa.¹⁰⁶

¹⁰⁶ PICUM: <https://picum.org/members/> (Sivustolla käyty 2.11.2020), Helsingin kaupungin maahanmuuttoyksikön konsultointi (26.10.2020)

10. Keinot, joilla säännösten vastaisesti oleskelevat voivat laillistaa oleskelunsa Suomessa

Tässä osiossa esitetään eri vaihtoehtoja, joiden säännösten vastaista oleskelua on pyritty saattamaan loppuun Suomessa. Suomessa poliittisesti priorisoidussa asemassa ovat avustettu vapaaehtoinen paluu, jota järjestää IOM ja Maahanmuuttovirasto sekä poliisin toimeenpanema maastapoistaminen. Avustettuun vapaaehtoiseen paluuseen ohjaavat sekä Maahanmuuttovirasto että poliisi, mutta kansalaisjärjestöjen ja kuntien suhtautuminen kyseiseen prosessiin vaihtelee, eikä säännösten vastaisesti oleskelevia henkilöitä ohjata systemaattisesti avustetun vapaaehtoisen paluun piiriin, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön laatiman Kunta infon ohjeistusten mukaisesti. Kunta infossa on erityinen maininta siitä, että kuntien tulisi ohjata laittomasti maassa oleskelevat yllämainitun järjestelmän palveluihin¹⁰⁷. Priorisoitujen keinojen lisäksi alle on koottu vaihtoehtoisia keinoja säännösten vastaisen oleskelustatuksen muuttamiseksi.

OLESKELULUPA MAASTA POISTUMISEN ESTYMISEN VUOKSI ULKOMAALAISLAIN 51 §:N NOJALLA

Säännösten vastaisesti oleskelevalle henkilölle, voidaan myöntää oleskelulupa ja siten muuttaa hänen oleskelustatus laillisesti. Oleskelulupa maasta poistumisen estymisen vuoksi ulkomaalaislain 51 §:n nojalla on ensimmäinen esimerkki mahdollisesta myönnettävästä oleskeluluvasta. Suomessa olevalle ulkomaalaiselle voidaan myöntää tilapäinen oleskelulupa, jos häntä ei tilapäisestä terveydellisestä syystä voida palauttaa kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa taikka hänen paluunsa kotimaahan tai pysyvään asuinmaahan ei ole tosiasiallisesti mahdollista. UIKL 51 §:ää voidaan soveltaa silloin, jos hakija ei terveydentilansa vuoksi pysty juuri sillä hetkellä palaamaan kotimaahansa, mutta hänen olisi kuitenkin mahdollista saada tarvitsemaansa terveydenhoitoa kotimaassaan. Terveellinen syy on siis oleellinen oleskeluluvan saamiseksi¹⁰⁸. Oleskelulupaa ei myönnetä, jos ulkomaalaisen paluu jää sen vuoksi toteutumatta, että hän ei suostu palaamaan kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa tai vaikeuttaa paluunsa järjestelyä.

OLESKELULUPA YKSILÖLLISEN INHIMILLISEN SYYN PERUSTEELLA 52 §:N NOJALLA

Säännösten vastaisesti oleskelevalle voidaan tietyissä olosuhteissa myöntää oleskelulupa yksilöllisestä inhimillisestä syystä ulkomaalaislain 52 §:n nojalla. Suomessa oleskelevalle ulkomaalaiselle myönnetään jatkuva oleskelulupa ulkomaalaislain 52 §:n 1 momentin mukaan, jos oleskeluluvan epäminen olisi ilmeisen kohtuutonta hänen *terveydentilansa, Suomeen syntyneiden siteiden tai muun yksilöllisen inhimillisen syyn vuoksi*, kun erityisesti otetaan huomioon olosuhteet, joihin hän joutuisi kotimaassaan, tai hänen haavoittuva asemansa. Ulkomaalaislain 52 §:n soveltamisessa olennaista on aina tapauskohtainen ja yksilöllinen kokonaisharkinta, jossa kaikkia asiaan liittyviä kohtuullisuusperusteita punnitaan toisiinsa nähden. Ensimmäisen oleskeluluvan myöntämistä UIKL 52 §:n perusteella, harkitaan aina vasta sen jälkeen, kun ensin on harkittu oleskeluluvan myöntämistä, sillä perusteella, jolla henkilö on lupaa hakenut (esimerkiksi kansainvälinen suojelu, perheside tai työnteko). Jos henkilö hakee kansainvälistä suojelua, tehdään turvapaikkahakemuksen yhteydessä säännönmukaisesti UIKL 52 §:n mukainen harkinta ilman eri hakemusta. Se, että hakija ei täytä hakemansa oleskeluluvan edellytyksiä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että hakijalle myönnettäisiin tällöin automaattisesti oleskelulupa UIKL 52 §:n perusteella.

Säännösten vastaisesti maassa oleskelleiden henkilöiden mahdollisuus saada oleskelulupa UIKL 52 §:n perusteella vaatii siis terveydentilaan, Suomeen syntyneiden siteiden tai muun yksilöllisen inhimillisen syyn perusteiden täyttymistä sekä laaja-alaista kokonaisharkintaa liittyen säännösten vastaisen oleskelun moitittavuuteen suhteessa oleskelulupakriteerien täyttymiseen. Yksinomaan se, että hakija on oleskellut pitkään Suomessa, koska hän ei ole noudattanut maastapoistamista koskevaa päätöstä, ei ole peruste oleskeluluvan myöntämiseksi yksilöllisestä inhimillisestä syystä.

¹⁰⁷ Kunta Info: https://stm.fi/documents/1271139/3899844/Verkkoon_Kuntainfo_2-2017_p%C3%A4ivitetty+13-9-17.pdf/4be96a82-cc64-43d2-a5fc-9030bdf989c2/Verkkoon_Kuntainfo_2-2017_p%C3%A4ivitetty+13-9-17.pdf. Sivulla käyty 5.10.2020.

¹⁰⁸ Maahanmuuttoviraston ohje: Oleskelulupa yksilöllisestä inhimillisestä syystä MIGDno-2020-932 s. 10

Hallituksen esityksen¹⁰⁹ mukaan oleskeluluvan myöntämisen perusteena terveydentilan vuoksi Ulkl 52 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa voisi olla se, että ulkomaalaisen olisi *mahdotonta saada välttämätöntä hoitoa kotimaassa*. Hoidon tason tai saatavuuden täytyisi haitata vakavasti terveyttä. Edellytyksenä olisi, että olosuhteet alkuperämaassa olisivat kokonaisuudessaan paluun jälkeen sellaiset, että palaaminen lyhentäisi elinaikaa tai aiheuttaisi huomattavaa ruumiillista tai henkistä kärsimystä. Se, että terveydenhoidon saaminen jossain maassa on kallista ja ulkomaalainen on varaton, ei riittäisi oleskeluluvan myöntämiseen.

Lisäksi hallituksen esityksessä mainitaan, että Ulkl 52 §:n soveltaminen tapauksiin, joissa oleskeluluvan perusteina olisivat hakijan Suomeen syntyneet siteet, tulisi olla poikkeuksellista. Tarkoitus ei ole, että Ulkl 52 §:n soveltamisella voidaan ohittaa perhesiteen, opiskelun tai työnteon perusteella myönnettävien oleskelulupien säädetyt edellytykset. On huomioitava, että pelkästään Suomeen syntyneet siteet voivat johtaa oleskeluluvan myöntämiseen Ulkl 52 §:n nojalla *vain melko harvoin*. On poikkeuksellista, että henkilölle olisi muodostunut sellaisia siteitä Suomeen, että maastapoistaminen olisi ilmeisen kohtuutonta ja että tästä huolimatta hänelle ei vielä olisi myönnetty pysyvää oleskelulupaa tai hänellä ei olisi varsinaista oleskeluluvan perustetta (esim. työ, opiskelu, perhe). Suomeen syntyneiden siteiden muodostuminen nimittäin edellyttää useamman vuoden oleskelua Suomessa. Oleskelulupa ulkomaalaislain 52 §:n 1 momentin perusteella voidaan myöntää myös muun yksilöllisen inhimillisen syyn vuoksi, joista lapsen huostaanotto Suomessa voidaan luetella eräksi esimerkiksi.¹¹⁰

OLESKELULUPA IHMISKAUPAN UHREILLE ULKOMAALAISLAIN 52A §:N NOJALLA

Säännösten vastaisesti oleskellut henkilö voi laillistaa oleskelunsa, mikäli hän on joutunut ihmiskaupan uhriksi. Tällöin hänelle voidaan myöntää ihmiskaupan uhriksi tarkoitettu oleskelulupa ulkomaalaislain 52 a §:n nojalla. Ensimmäinen askel kohti oleskelustatuksen laillistamista on asiasta ilmoittaminen (viranomaiselle/järjestölle), jonka seurauksena hänelle avautuu pääsy ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään. Pääsy auttamisjärjestelmään ja auttamistoimien käynnistyminen voidaan aloittaa matalalla kynnyksellä, mutta se edellyttää sitä, että viranomaiset, järjestöt tai muut toimijat ovat havainneet ja tunnistaneet mahdollisen ihmiskaupan uhrin. Ihmiskaupan uhri voi myös itse hakeutua auttamisjärjestelmän asiakkaaksi ottamalla yhteyttä auttamisjärjestelmään. Ihmiskaupan uhreille myönnettävistä oleskeluluvista säädetään ulkomaalaislain 52 a §:ssä (619/2006).

Ulkomaalaislain 52 a §:n 1 momentin mukaan Suomessa olevalle ihmiskaupan uhriksi myönnetään tilapäinen (B) oleskelulupa, jos:

- 1) ihmiskaupan uhrin oleskelu Suomessa on perusteltua ihmiskaupan esitutinnan tai tuomioistuinkäsittelyn vuoksi;
- 2) ihmiskaupan uhri on valmis tekemään yhteistyötä viranomaisten kanssa ihmiskaupasta epäiltyjen kiinni saamiseksi; sekä
- 3) ihmiskaupan uhrilla ei ole enää siteitä ihmiskaupasta epäiltyihin.

Jos ihmiskaupan uhri on erityisen haavoittuvassa asemassa, oleskelulupa voidaan myöntää jatkuvana ja riippumatta siitä, täyttyvätkö 1 momentin 1 ja 2 kohdassa säädetyt edellytykset vai ei.

Ulkomaalaislain 52 b §:n mukaan ennen lain 52 a §:n mukaisen oleskeluluvan myöntämistä ihmiskaupan uhriksi voidaan antaa vähintään 30 päivän ja enintään kuuden kuukauden harkinta-aika. Harkinta-ajan tarkoituksena on auttaa uhria toipumaan kokemuksistaan ja pääsemään pois rikoksiin syyllistyneiden henkilöiden vaikutuspiiristä. Harkinta-ajasta päättää 52 c §:n 1 momentin mukaisesti poliisi tai rajatarkastusviranomainen. Pykälän 2 momentin mukaan Joutsenon vastaanottokeskus (joka vastaa auttamis-

¹⁰⁹ HE 28/2003 <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2003/20030028.pdf> s. 151

¹¹⁰ HE 28/2003 <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2003/20030028.pdf> s. 151

järjestelmän toiminnasta) voi päättää harkinta-ajan antamisesta, jatkamisesta ja keskeyttämisestä, jos uhri otetaan auttamisjärjestelmään ennen kuin poliisi tai rajatarkastusviranomainen on tehnyt asiaa koskevan päätöksen. Ulkomaalaislain 40 §:n 1 momentin 7 kohdan perusteella harkinta-aikana tapahtuva oleskelu on laillista maassa oleskelua. Asiakkaalle laaditaan lisäksi harkinta-ajasta kirjallinen päätös eikä häntä voida poistaa maasta päätöksen ollessa voimassa. Harkinta-ajan päädyttyä asiakas voi päättää ryhtyykö hän yhteistyöhön viranomaisten kanssa selvittääkseen häneen kohdistunutta ihmiskaupan rikosta. Ratkaisua lupaharkintaan on oikeus odottaa Suomessa. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestön asiakkuus jatkuu myös harkinta-ajan päätyttyä ja päätty vasta, jos asiakas katoaa tai hänet poistetaan maasta.¹¹¹

OLESKELULUPA PERHESITEEN PERUSTEELLA

Säännösten vastaisesti maassa oleskelleet voivat laillistaa oleskelunsa, mikäli he täyttävät esimerkiksi perhesideperusteisen oleskeluluvan kriteerit. Tilanteessa, jossa säännösten vastaisesti Suomessa tai muualla Euroopan unionissa oleskellut henkilö hakee perhesideperusteista oleskelulupaa, säännösten vastaista oleskelua punnitaan yleisten oleskeluluvan myöntämisen edellytysten täytymisestä vasten. Käytännössä sovelletaan ulkomaalaislain 36 §:n 2 momenttia, jonka mukaan oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos on perusteltua aihetta epäillä ulkomaalaisen tarkoituksena olleen maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertäminen. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan säännöksen on tarkoitettu koskevan tilanteita, joissa oleskelulupaa on haettu maahantulon todellista tarkoitusta vastaamattomalla perusteella. Säännös on sovellettavissa myös menettelyyn, jonka tarkoituksena on ollut maahantulo tai maassa oleskelu maahanmuuttoviranomaisia harhauttamalla. Kun arvioidaan hakijan omaa toiminnan moitittavuutta (säännösten vastainen oleskelu) suhteessa hänen siteisiinsä/oleskeluluvan myöntämisen perusteisiinsa Suomessa, sovelletaan aina tapauskohtainen harkinta, jossa punnitaan toiminnan moitittavuutta suhteessa yleisen etuun, jonka vuoksi oleskelulupa tulisi evätä, vaikka aito peruste oleskeluluvan myöntämiseksi täytyisikin. Arvioon vaikuttaa olennaisesti suhteellisuusperiaate, jota maahanmuuttoviraston viranomaisten on sovellettava päätöksenteossaan. Yleisesti voidaan todeta, että arvioitaessa hakijan oman toiminnan moitittavuutta, arviointi on tiukempaa esimerkiksi työperusteisissa oleskelulupahakemuksissa. Perhesideperusteisissa hakemuksissa arviointi on erilaista, sillä perhesidemielletään vahvemaksi Suomeen muodostuneeksi siteeksi kuin työside.

Pohdittaessa säännösten vastaisen oleskelun ja oleskeluluvan kriteerien täyttymisen välillä vallitsevaa jännitteistä suhdetta voidaan todeta seuraavaa: *Mikäli hakijan omaan toimintaan ei liity muuta maahantulosäännösten kiertämistä osoittavaa toimintaa kuin lyhytaikainen säännösten vastainen oleskelu ja jos hakijalla on aito perheside Suomessa, säännösten vastaista oleskelua ei näissä tapauksissa pidetä niin moitittavana, että sen perusteella oleskelulupa evättäisiin.* Tapauskohtaisen arvioinnin takia on mahdollista antaa tarkkoja aikamääreitä siitä, että kuinka pitkää säännösten vastaisen oleskelun on täytynyt olla, jotta oleskelulupa aina evättäisiin. Käytännössä useasti hakijoilla, joilla on ollut säännösten vastaista oleskelua Suomessa, on myös toiminnassa muita viitteitä maahantulosäännösten kiertämisestä, joilla on oleellista painoarvoa arvioinnissa.¹¹²

Säännösten vastaisesti oleskelevilla on tosiasiallisesti rajoitettu määrä vaihtoehtoja laillistaa oleskelunsa Suomessa, mikä näkyy kyseisten henkilöiden marginalisoitumisen syventymisenä. Rikosuhripäivystys onkin tuonut esiin, että yllämainittujen oleskelulupien pitkä käsittelyprosessi aiheuttaa monesti sen, että esimerkiksi ihmiskaupan uhrit uhriutuvat uudelleen prosessin aikana. Syynä tähän on se, ettei heillä ole pääsyä Suomen laillisiin työmarkkinoihin ennen voimassaolevaa oleskelulupaa, mutta ei myöskään keinoja elättää itsensä pitkittyneiden oleskelulupaprosessien aikana.¹¹³

¹¹¹ Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän konsultointi 7.10.2020, http://www.ihmiskauppa.fi/tietoa_auttajille/ihmiskaupan_uhrin_oleskeluoikeudesta, Maahanmuuttoviraston ohje: Mahdollisen ihmiskaupan uhrin asian käsitteleminen Maahanmuuttovirastossa, MIGDno-2020-255 s. 10, 13, 27

¹¹² Maahanmuuttoviraston perhetulosalueen konsultointi 2.11.2020, Ulkomaalaislaki (301/2014) 36§

¹¹³ Rikosuhripäivystyksen konsultointi 7.10.2020

10.1 Sisäministeriön toimenpide-ehdotukset ilmiön ratkaisemiseksi

Sisäministeriössä on vuonna 2020 käsitelty ilman oleskeluoikeutta maahan jäävien turvapaikanhakijoiden ilmiötä osana sisäisen turvallisuuden strategian¹¹⁴ toimeenpanoa. Poikkihallinnollisella ilmiötyöskentelyllä on haluttu löytää vaikuttamiskeinoja uusiin ja monimutkaisiin sisäisen turvallisuuden ilmiöihin. Teeman ympärille perustettiin poikkihallinnollinen työryhmä, jonka tavoitteena oli esittää toimenpiteitä, joilla pystytään vaikuttamaan ilman oleskelulupaa Suomessa asuvien, kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden määrään ja asemaan sekä samalla vähentämään niitä riskejä, joita tilanteesta aiheutuu henkilöille itselleen sekä yhteiskunnalle. Ilmiötyöryhmän työskentelyyn osallistui asiantuntijoita kansalaisjärjestöistä, kunnista, julkiselta sektorilta sekä ihmiskaupan auttamisjärjestelmästä tarkoituksenaan kartoittaa säännösten vastaisen oleskelun juurisyitä sekä tuottamaan ratkaisuehdotuksia ilmiön ehkäisemiseksi. Työskentelyn perusteella ilmiöryhmä esitti viittä painopistettä ilmiöön vaikuttamiseksi. Painopiste-ehdotukset hyväksyttiin sisäisen turvallisuuden yhteistyöryhmässä 30.9.2020. Painopisteiden toimeenpanoa jatketaan muun muassa osana laittoman maahan tulon ja maassa oleskelun vastaisen toimenpideohjelman päivittämistä¹¹⁵.

ILMIÖRYHMÄN TOIMENPIDE-EHDOTUKSET¹¹⁶

1. Selvitetään mahdollisuutta palomuurin perustamiseksi niin, että haavoittuvassa asemassa oleva rikoksen uhri, joka on maassa ilman oleskelulupaa, pystyisi asioimaan viranomaisten luona ilman pelkoa välittömästä palauttamisesta.
2. Etsitään keinoja oleskelulupien kehittämiseksi niin, että ilman oleskelulupaa maassa oleskelevalla on nykyistä paremmin mahdollisuuksia oleskeluluvan hakemiseen.
3. Varmistetaan välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon turvaava johdonmukainen ja selkeä palvelujärjestelmä koko maassa.
4. Edistetään paluita eri keinoin. Keskeistä on, että henkilöt, joilla ei ole oleskelulupaa Suomessa palauteaan tai he palaavat kotimaihinsa.
5. Tehostetaan viestintää lähtömaihin, ilman oleskelulupaa Suomessa oleville sekä viranomaisen kesken.

Säännösten vastaista oleskelua on myös välillisesti pyritty ehkäisemään tarjoamalla säännösten vastaisesti oleskeleville rajoitettuja sosiaali- ja terveydenhoitopalveluita, asumispalveluita sekä koulutuspalveluita. Helsingin kaupungin Maahanmuuttoyksikkö onkin korostanut, että julkinen keskustelu sekä ministeriöiden ohjeistukset ovat muuttaneet keskustelun hyvinvointipolitiikasta kohti maahanmuuttopolitiikkaa. Maahanmuuton sääntely ei varsinaisesti kuulu sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisille, mutta palveluita ja ohjeistuksia tuottaessa rajat ovat hämärtyneet.¹¹⁷

¹¹⁴ Valtionneuvoston sisäisen turvallisuuden strategia: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/80782/sisaisen-turvallisuuden-strategia-verkko.pdf>

¹¹⁵ Sisäministeriön konsultointi 30.9.2020

¹¹⁶ Sisäministeriö: "Ilman oleskelulupaa maassa olevat turvapaikanhakijat -sidosryhmien työpajatyöskentelyn tulokset/elokuu 2020

¹¹⁷ Hyppönen, P. & Lindroos, M. (2020). Paperittomien sosiaalipalvelut Helsingissä. Helsinki: Helsingin sosiaali- ja terveystoimiala Maahanmuuttoyksikkö. s. 39

10.2 Priorisoituihin keinoihin lukeutuvien vapaaehtoisen paluun, viranomaisten toteuttamien palautusten sekä viestinnän linjaukset ja niiden seurannan tulokset

Hyvien käytäntöjen ja priorisoitujen keinojen taustalla ovat vaikuttaneet maahanmuuttopoliittiset linjaukset, joita on esitetty esimerkiksi vuonna 2013 valmistuneessa maahanmuuton tulevaisuus 2020 -strategiassa, hallituksen maahanmuuttopoliittisessa ja turvapaikkapoliittisessa ohjelmassa vuodelta 2015, turvapaikkapoliittisen ohjelman seurannassa vuodelta 2019, valtioneuvoston selonteossa sisäisestä turvallisuudesta ([VNS 5/2016](#)), selonteon jälkeen laaditussa sisäisen turvallisuuden strategiassa sekä pääministeri Marinin vuoden 2019 hallitusohjelmassa. Edellä mainitut selonteko ja strategia korostavat turvallisuusnäkökulmaa säännösten vastaisen maahanmuuton kontekstissa painottaen, että lisääntyvä säännösten vastainen oleskelu on yksi Suomen sisäistä turvallisuutta heikentävistä ilmiöistä. Valiokunnan mietintöluonnos korostaa ([HaVM 5/2017](#)) samaa näkökulmaa sen luetellessa Suomen keskeisimpiä sisäisen turvallisuuden uhkia.¹¹⁸ Vuoden 2015 Suomeen kohdistunut merkittävä turvapaikanhakijoiden maahantulo onkin johtanut tilanteeseen, jossa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden häiriöt ovat lisääntyneet, vastaanottokeskuksiin on kohdistunut ilkivaltaa, turvapaikanhakijoita on uhkailtu ja osa turvapaikanhakijoista on syyllistynyt vakaviin rikoksiin. Ottaen huomioon, että säännösten vastaisesti oleskelevista kasvava osa on entisiä turvapaikanhakijoita, valiokunnan mietintöluonnoksessa on perustellusti esitetty, että osa heistä muodostaa Suomelle turvallisuusriskin. Lisäksi ilmiöön liittyvä järjestäytynyt rikollisuus on osoittanut kasvavaa trendiä Suomessa ja säännösten vastaisesti oleskelevat ovatkin suuressa riskissä joutua joko hyväksikäytön uhreiksi tai osaksi järjestäytyntä rikollisuutta.¹¹⁹

Alla on lueteltu poliittisesti **priorisoituja tehostetun vapaaehtoisen paluun, viranomaisten toteuttamien palautusten sekä viestinnän linjauksia ja niiden seurannan tuloksia.**

Tämän jälkeen on nostettu esiin sisäministeriön konkreettisia toimenpiteitä, joilla säännösten vastaista oleskelua on pyritty ehkäisemään niin, että sisäisen turvallisuuden strategiassa esiin nostetut maahanmuuton turvallisuusvaikutusten haasteet ovat huomioituina.

TEHOSTETUT VAPAAEHTOISEN PALUUN JA PALAUTUSTEN LINJAUKSET SEKÄ VUODEN 2019 SEURANNASSA HAVAITUT TULOKSET:

1. Tehostetaan turvapaikkapäätösten tiedoksiantoa, maastapoistamista ja siihen liittyvää viranomaisyhteistyötä sekä varaudutaan maastapoistamisten määrän merkittävään kasvuun.

Seuranta: Poliisin resursseja maastapoistamisten toimeenpanoa varten on lisätty.

2. Neuvottelut Irakin, Afganistanin ja Somalian kanssa kahdenvälisten palautussopimusten osalta pyritään saamaan valmiiksi mahdollisimman nopeasti säännösten vastaisen maahanmuuton vähentämiseksi, vapaaehtoisen paluun lisäämiseksi ja palautusten sujuvoittamiseksi.

Seuranta: Kahdenvälisiä sopimuksia on työstetty, mutta Irakin ja Somalian kanssa ei ole vielä aikaansaatu sopimusta. Palautusjärjestelyistä on sovittu Afganistanin kanssa.

3. Lisätään EU- ja Pohjoismaiden yhteistyötä kielteisen päätöksen saaneiden palauttamiseksi sekä hyödynnetään täysimääräisesti Frontexin toimeenpanemia palautuslentoja.

Seuranta: Suomi osallistuu Frontexin yhteisiin palautuslentoihin.

¹¹⁸ Valtioneuvoston periaatepäätös maahanmuuton 2020 -strategiasta s. 14, Pääministeri Marinin hallituksen esitys 2019 https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161931/VN_2019_31.pdf?sequence=1&isAllowed=y s. 79

¹¹⁹ https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Sivut/HaVM_5+2017.aspx

4. Tarjotaan aktiivisesti avustetun vapaaehtoisen paluun mahdollisuutta ja varmistetaan sen rahoitus.

Seuranta: Avustetun vapaaehtoisen paluun järjestelmä on vakiinnutettu osaksi maahanmuuttoviraston ohjaamaa vastaanotto toimintaa ja järjestelmän hankkeille on varmistettu tarvittava rahoitus.

Paluun ollessa priorisoitu poliittinen keino hillitää säännösten vastaista oleskelua, avustetun vapaaehtoisen paluun järjestelmän vakiinnuttaminen osaksi maahanmuuttoviraston ohjaamia vastaanottopalveluita on havaittu hyväksi käytännöksi. Muutos on osoittautunut onnistuneeksi ja sen on havaittu selkeyttäneen järjestelmän käyttöön liittyviä käytäntöjä. Järjestelmän ollessa vakiintuneempi osa viranomaistoimintaa, asiakkaiden ei tarvitse enää nojautua ainoastaan sosiaalityöntekijöiden osaamiseen liittyen vapaaehtoiseen paluuseen vaan toiminnalle on selkeämmät raamit.¹²⁰

5. Kytetään kohdemaille suunnatut tukitoimet neuvotteluihin palautusjärjestelyistä (takaisinotto pöytäkirjojen aikaansaamiseksi).

Seuranta: Keskustelut toimintatavoista ja käytettävissä olevista vipuvarsista on käynnistetty.

6. Tehostetaan kansainvälisen lainsäädännön rajoissa EU:n ulkopuolelta peräisin olevien törkeisiin rikoksiin syyllistyneiden, rikoksen uusijoiden ja yleiselle järjestykselle vaarallisten henkilöiden maasta poistaminen.

Seuranta: Lainmuutokset ovat tulleet voimaan 1.1.2019 ja maasta poistaminen kohderyhmän kohdalta on nopeutunut.

TEHOSTETUN VIESTINNÄN LINJAUKSET JA VUODEN 2019 SEURANNASSA HAVAITUT TULOKSET:

Toinen esimerkki hyväksi todetusta käytännöstä on tehostettu ja erityisesti säännösten vastaisesti oleskeleville sekä Suomeen pyrkiville kohdennettu viestintä, jonka tarkoitus on:

1. Tiedottaa niin hakijoiden lähtömaihin kuin Suomessakin oleskeleville ulkomaalaisille Suomen turvapaikkapolitiikan muutoksista, realistisesta nykytilanteesta, turvapaikan haun haasteista ja mahdollisuuksista sekä tuotetaan valistusmateriaalia pakolaisuudesta, turvapaikkamenettelystä, Suomesta ja suomalaisista.

Seuranta: Ulkoministeriö toteuttaa viestintää projektiluonteisesti ja maakohtaisesti, jotta potentiaaliset turvapaikanhakijat tekevät päätöksensä Suomeen tulosta oikeiden tietojen perusteella. Lisäksi kohdennettua viestintää sosiaalisissa kanavoissa sekä Asyluminfinland.info-sivustolla on lisätty. Maahanmuuttovirasto on jakanut tietoa turvapaikkatilanteesta viranomaisille ja medialle, jolla on korjattu ja oikaistu virheellistä informaatiota mediassa. Valistusmateriaalia on valmisteltu ja jaettu vastaanottokeskusten käyttöön.¹²¹

¹²⁰ Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys s.16-17: <https://www.vtv.fi/app/uploads/2019/02/11100657/VTV-Selvitys-2-2019-Vapaaehtoisen-paluun-jarjestelma.pdf>

¹²¹ Hallituksen turvapaikkapolitiittinen toimenpideohjelma 2015: <https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1058456/Hallituksen+turvapaikkapolitiittinen+toimenpideohjelma+8.12.2015/98990892-c08e-4891-8c23-0d229f1d6099>

SISÄMINISTERIÖN LAITTOMAN MAASSA OLESKELUN EHKÄISYN JA HALLINNAN TOIMENPIDESUUNNITELMA¹²²

Sisäministeriö on ohjannut toimenpidesuunnitelmansa avulla kansallisia toimintatapoja oleskelun hallitsemiseksi ja kehittänyt tehokkaita maastapoistamisen käytäntöjä. Alle on lueteltu suunnitelman keskeisimmät käytännöt paluiden tehostamiseksi:

1. Säännösten vastaisen oleskelun systemaattinen seuranta alueellisten ja kansallisten tilannekuvien tuotannon avulla. Yhteisten toimintalinjojen selkeyttäminen voimassaolevan lainsäädännön pohjalta. Tilannekuvan muodostamista varten kerätään tietoa vastaanottojärjestelmästä poistuneista tai kadonneista, Suomeen kohdistuneista Dublin-palautuksista kansalaisuuksittain, Raja- ja merivartioston sekä Tullin tekemistä säännösten vastaisen oleskelun havainnoista sekä muiden ministeriöiden tekemistä havainnoista.

2. Valvonnan tehostaminen. Poliisin ja muiden viranomaisten osaamista säännösten vastaisen oleskelun ilmiöstä kohennetaan koulutuksilla sekä kehitetään toimintamalli, joka maksimoi maastapoistamisen tehokasta toimeenpanoa keskeisten viranomaistahojen osalta. Maahanmuuttoviraston käyttämää ulkomaalaisrekisteriä kehitetään soveltumaan tehokkaammin operatiiviseen toimintaan, jotta säännösten vastaisesti oleskelevat voidaan identifioida helpommin.

3. Palautusten turvaaminen edistämällä avustetun vapaaehtoisen paluun järjestelmän systemaattista markkinointia. Maahanmuuttovirasto valmistelee ohjeistuksia vastaanottokeskuksille, kansalaisjärjestöille sekä kunnan sosiaaliviranomaisille, joiden avulla he opastavat säännösten vastaisesti oleskelevia järjestelmän piiriin. Vapaaehtoinen paluu on koettu hyväksi käytännöksi, sen takia että suurin osa maista vastaanottaa kansalaisiaan, mikäli he palaavat vapaaehtoisesti. Tästä johtuen Suomessa on ollut käynnissä useita hankkeita¹²³ tehostamassa ja markkinoimassa avustetun vapaaehtoisen paluun järjestelmää.

4. Ulkomaalaislain mukaiset turvaamistoimet pyritään hyödyntämään tehokkaasti. Erityisesti asumisvelvoitetta hyödynnetään katoamisten ehkäisemiseksi ja maastapoistamisprosessin nopeuttamiseksi tilanteissa, joissa säilöönnoton edellytykset eivät täyty tai säilöönottokapasiteetti ei riitä. Lisäksi poliisin mukaan maastapoistamispäätösten toimeenpano helpottuu, jos henkilöiden matkustusasiakirjat on saatu viranomaisten haltuun. Poliisi on todennut tämän olevan tehokas käytäntö säännösten vastaisen oleskelun vähentämiseksi¹²⁴. Kuitenkin Pääministeri Marinin hallitusohjelmassa on kirjattu, että tarkoitus olisi: *”Käynnistää lakimuutos ulkomaalaislain muuttamiseksi siten, että säilöönnotolle ja asu-
misvelvollisuudelle vaihtoehtoisena vähemmän rajoittavana ja yhteiskunnan kannalta tar-
koituksenmukaisempaa turvaamistoi-
mena säädetään kielteisen oleskelulupapäätöksen saaneen henkilön tekninen valvonta.”*¹²⁵

5. Vastaanottopalvelujen piiristä poistaminen ja järjestelmän toimivuuden seuranta poikkiallisen tiedonvaihdon myötä.¹²⁶

¹²² Sisäministeriön laittoman maassa oleskelun ehkäisyn ja hallinnan toimenpidesuunnitelma 2016: <https://valtioneuvosto.fi/documents/10616/1266558/TpsuunnitelmaLAMA.pdf/c5b16a1b-8418-4fe0-a3ba-3fe3663ef67f>

¹²³ **Maahanmuuttoviraston hankkeet:** Vapaaehtoisen paluun vakiinnuttaminen -hanke 1.1.2015–31.3.2017, Vapaaehtoisen paluun ohjauksen tehostaminen (VAPA) -hanke 1.6.2017–30.4.2018, Vapaaehtoisen paluun ohjauksen tehostaminen 2 (VAPA 2) -hanke 1.4.2018–30.4.2019, Mahdollisuutena vapaaehtoinen paluu (RETU) -hanke 1.10.2019 – 31.12.2020

¹²⁴ Jansson, J. (2019). Varjoyhteiskunta valokeilassa – Turvapaikkajärjestelmästä poistetut ja kadonneet henkilöt, Keskusrikospoliisin Kadonneet-projektin loppuraportti. Poliisihallitus s. 23

¹²⁵ **Pääministeri Marinin hallitusohjelma 2019:** https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161931/VN_2019_31.pdf?sequence=1&isAllowed=y s. 84

¹²⁶ Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ja ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (746/2011): *Kolmannen maan kansalaiselle, joka ei ole tehnyt hakemusta avustetusta vapaaehtoisesta paluusta, annetaan vastaanottopalveluja enintään 30 päivää sen jälkeen, kun päätös maasta poistamisesta on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi ja poliisi on ilmoittanut vastaanottokeskukselle, että maasta poistamisen täytäntöönpano viranomaistoimin ei ole mahdollista. Jos avustettu paluu ei hakemuksesta huolimatta ole toteutunut tai hakemus on peruutettu, vastaanottopalvelut lakkaavat, kuitenkin viimeistään 90 päivän kuluttua hakemuksesta, jollei kolmannen maan kansalaiselle ole myönnetty oleskelulupaa.*

11. Säännösten vastaisesti oleskelevia koskevat kansalliset haasteet

Raportin viimeisessä osiossa käydään läpi poliittisia ja lainsäädännöllisiä haasteita, joita Suomessa on kohdattu säännösten vastaisesti oleskelevien kohdalla. Haasteita on noussut esiin erityisesti saatavilla olevien sosiaali- ja terveydenhoitopalvelujen laajuuden määrittämisessä, palvelujen järjestämiseen liittyvässä alueellisen yhdenvertaisuuden toteutumisessa, henkilöiden tunnistamisen ja asiakastietojen hallinnassa, eri tahojen järjestämisvastuun määrittämisessä sosiaali- ja terveydenhoitopalvelujen suhteen sekä vaikeuksissa saada ihmisiä käyttämään avustetun vapaaehtoisen paluun järjestelmää.

SOSIAALI- JA TERVEYDENHOITOPALVELUIHIN LIITTYVÄT HAASTEET

Suomen lainsäädännön lähtökohtana on, että perustuslaissa tunnustetut sosiaaliset perusoikeudet tulee turvata yhdenvertaisesti kaikille maassa oleskeleville henkilöille. Kuitenkin suojan tasossa on eri henkilöryhmien välillä eroja ja Suomen tällä hetkellä implementoimat terveydenhoidon rajoitustoimien nähdään olevan perusteltuja, sillä subjektiivisen oikeuden kiireelliseen toimeentuloon ja huolenpitoon nähdään olevan jo turvattu perustuslaissa¹²⁷. Ihmisoikeussopimukset, joihin Suomi on sitoutunut eivät määrittele tarkasti hyväksyttävistä perusteista palveluiden pääsyn rajoittamiselle¹²⁸, jolloin käytännössä pääsyä Suomen sosiaaliturvaan ja kotikunnan myöntämistä tarkastellaan henkilön oleskelustatuksen sekä asumisen tai työskentelyn vakinaisuuden kautta. **Hyväksyttävyyss- ja suhteellisuusnäkökulmista** tarkasteltuna eriarvoisten palvelujen tarjoaminen on siten riippuvaista Suomeen syntyneistä kiinteistä suhteista sekä oleskelun statuksesta, jonka perustuslain valiokunta oli hallituksen esityksen (HE 343/2014) yhteydessä luokitellut hyväksyttäväksi perusteeksi asettaa eri ihmisryhmiä eriarvoiseen asemaan¹²⁹. Säännösten vastaisesti oleskelevien oikeutta laajempiin terveydenhoitopalveluihin on yritetty muuttaa vuoden 2014 hallituksen esityksen myötä, mutta esityksen rauettua tilanne jäi ennalleen. Tavoitteena oli tuolloin säätää laki, jolla olisi velvoittanut kuntia järjestämään laajempia terveydenhoidon palveluja säännösten vastaisesti oleskeleville, joilla ei oleskelun tilapäisestä luonteesta johtuen ollut Suomessa kotikuntaa¹³⁰. Kansallinen käytäntö kiireellisten terveydenhoitopalvelujen suhteen on siten pirstaleinen, sillä terveydenhuoltolaki ei tarkasti määrittele päivystyshoidon lisäksi, mitä kiireellinen hoito on ja missä aikaikkunassa sairauksia tulee hoitaa säännösten vastaisesti oleskelevien kohdalla¹³¹. Päivystyshoito ei ole rinnastettavissa kiireelliseen hoitoon, sillä se ei kata niitä kiireellisiä hoitoja, joihin säännösten vastaisesti oleskelevä olisi todellisuudessa oikeutettu. Hoito voi siten jäädä saamatta, jos asiakkaan ei nähdä täyttävän päivystyspoliklinikan sisäänkäyntikriteereitä¹³².

Näin suuret puutteet lainsäädännössä heikentävät sekä hoitohenkilökunnan että säännösten vastaisesti oleskelevien oikeusturvaa hoitotilanteissa¹³³. Haasteita on tuonut esiin Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Kansaneläkelaitos sekä lukuisat järjestöt, jotka kohtaavat säännösten vastaisesti oleskelevia henkilöitä. Esimerkiksi Helsingin Diakonialaitos on korostanut suojan tasossa olevia puutteita ja he ovat ehdottaneetkin, että kaikkein heikoimmassa asemassa oleviin (lapset ja naiset) tulisi kiinnittää erityishuomiota ja että pääsyä psykososiaalisen tuen piiriin täytyisi lisätä kaikkien säännösten vastaisesti oleskelevien kohdalla¹³⁴.

Helsinki, Espoo, Vantaa, Turku, Tampere, Lahti, Jyväskylä, Siilinjärvi, Järvenpää ja Lohja voidaan nostaa esiin erityistapauksina, sillä he ovat päättäneet järjestää kiireellisen hoidon lisäksi välttämättömät terveydenhoitopalvelut kaikille raskaana oleville naisille ja alle 18-vuotiaille lapsille joko samaan hintaan, kuin kantaväestöllekin tai maksuttomasti¹³⁵. Helsinki teki kyseisen poliittisen päätöksen jo vuonna 2013 ja muut

¹²⁷ Keskimäki, I., Nykänen, E. & Kuusio, H. (2014). Paperittomien terveyspalvelut Suomessa. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Raportti 11/2014 s. 62

¹²⁸ Keskimäki, I., Nykänen, E. & Kuusio, H. (2014). Paperittomien terveyspalvelut Suomessa. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Raportti 11/2014 s.57

¹²⁹ Kalliomaa-Puha, L., Tuovinen, A. (2017). Sosiaaliturvan rajoilla - Kirjoituksia kansainvälisestä sosiaalioikeudesta. Helsinki: Kela. s. 227-228

¹³⁰ Hallituksen esitys 343/2014 https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_343+2014.pdf s. 3

¹³¹ Keskimäki, I., Nykänen, E. & Kuusio, H. (2014). Paperittomien terveyspalvelut Suomessa. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Raportti 11/2014 s.25

¹³² Paperittomien terveyspalvelut Suomessa s. 56, <https://www.laakarilehti.fi/tieteessa/katsausartikkeli/kuinka-hoidan-paperitonta-potilasta-2852/?public=09d807b6b8753825575ecb3ffeb0fe54>

¹³³ Kalliomaa-Puha, L., Tuovinen, A. (2017). Sosiaaliturvan rajoilla - Kirjoituksia kansainvälisestä sosiaalioikeudesta. Helsinki: Kela. s. 230

¹³⁴ Helsingin Diakonissalaitos. (2017). Kohti järkeviä ratkaisuja -Uuspaperittomien tilanne, tuen tarve sekä viisi toimenpide-ehdotusta, Suojattomat -hankkeen raportti. s. 28

¹³⁵ Keskimäki, I., Nykänen, E. & Kuusio, H. (2014). Paperittomien terveyspalvelut Suomessa. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Raportti 11/2014 s. 26

kaupungit ovat vähitellen seuranneet Helsingin jalanjäljissä. Vaikka kyse on merkittävästä edistysaskeleesta, säännösten vastaisesti oleskeleville lapsille on edelleen valtakunnallisesti tarjolla ainoastaan kiireelliset sosiaalihuollonpalvelut ja harkinnanvaraista varhaiskasvatusta, joka asettaa lapset eriarvoiseen asemaan suhteessa kantaväestön tai oleskeluluvan omaaviin lapsiin¹³⁶. Kuten sosiaali- ja terveydenhoitopalveluissa, pääsy varhaiskasvatukseen kytkeytyy asumisen vakinaisuuteen sekä kotikuntamerkintään¹³⁸. Kunnilla on kuitenkin velvollisuus järjestää varhaiskasvatusta kiireellisissä tapauksissa tai olosuhteiden muutoin niin vaatiessa muullekin kunnassa oleskelevalle lapselle kuin kunnan asukkaalle¹³⁸. Kunnat ovat lisäksi veloitettuja suorittamaan tapauskohtaisen arvion, jossa selvitetään, onko lapsella tarvetta perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaiseen tukeen, jolloin säännösten vastaisesti oleskelevan lapsen kohdalla kyseeseen voi tulla muodoltaan ja laajuudeltaan tarveharkintainen varhaiskasvatus.¹³⁹

Toinen merkittävä haaste on se, että palveluihin hakeutumiselle on liian korkea kynnyks ja alueellinen yhdenvertaisuus palveluiden järjestämisessä ei toteudu. Helsingin maahanmuuttoyksikkö on ilmoittanut, että säännösten vastaisesti oleskelevien palveluihin hakeutumisen kynnyksestä on pyritty alentamaan esimerkiksi aikaisemmin esitellyn Drop in -matalan kynnyksen palveluilla. Tämän lisäksi tavoitetta on pyritty edistämään perustamalla yhteistyörakenteita viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen kanssa sekä tiedottamalla palveluista eri päiväkeskuksissa **jalkautuvan sosiaalityön avulla**. Helsingin Diakonialaitos on myös ehdottanut, että toimintamalli, jossa yhdistyisi päiväkeskus, hätmajoitus sekä neuvontapalvelut palvelisi parhaiten säännösten vastaisesti oleskelevia ja tehostaisi parhaiten palvelujen vaikuttavuutta¹⁴⁰. Helsingin maahanmuuttoyksikön toiminta vaikuttaakin olevan lähellä Diakonialaitoksen ehdotusta. Sosiaalityössä on lisäksi havaittu, ettei henkilöillä usein ole tietoa oman asiansa, kuten maasta poistamispäätöksensä valituksen tilanteesta, jolloin heitä ei saavuta tieto mahdollisesta täytäntöönpanokiellosta ja oikeudesta palata vastaanottopalvelujen piiriin.¹⁴¹

TIEDONVAIHTOON, VIRANOMAISTEN VÄLISEEN YHTEISTYÖHÖN JA ASIAKASTIETOJEN HALLINTAAN LIITTYVÄT HAASTEET

Sisäministeriön vuonna 2020 perustamassa ilmiöryhmässä, nostettiin esiin puutteet tiedonkulussa koskien säännösten vastaisesti oleskelevia henkilöitä. Erityisesti heidän tunnistamisessa ja asiakastietojen hallinnassa on esiintynyt vaikeuksia johtuen heidän oleskelustatuksesta. Sosiaaliturvatunnuksen puuttumisen johdosta, heitä ei tunnisteta eri järjestelmissä ja palvelujen päällekkäisyyttä ei voida valvoa.¹⁴² Tunnistettavuuden vaikeus asettaa suuria haasteita sekä asiakkaalle, että koko palvelujärjestelmälle, sillä yhdellä henkilöllä voi olla lukuisia keinotekoisia tunnuksia. Alle on kuvailtu tyypillinen esimerkitapaus:

Esimerkki: *Henkilö on jäänyt Suomeen oleskelemaan säännösten vastaisesti Y kunnan vastaanottokeskuksesta. Turvapaikkahakemuksen kautta hänet on rekisteröity ulkomaalaisrekisteriin (tunniste nro 1). Jäätyään Suomeen ilman oleskeluoikeutta, henkilö hakee sosiaalipalvelua kunnasta, jossa sosiaalihuollon tarve on ilmennyt ja hänelle luodaan Y kunnan asiakastietojärjestelmään keinotekoinen tunnus (tunniste nro 2). Kunta ohjaa tämän jälkeen henkilön jatkossa hakemaan tarvittaessa viimesijaista tukea Kelasta, jonne asiakkaalle luodaan oma keinotekoinen tunnus (tunniste nro 3). Henkilöllä on tuttava Helsingissä ja oleskelee usein Helsingissä. Eräänä päivänä asiakas liukastuu joutuen kiireelliseen hoitoon HUSiin, jossa asiakkaalle luodaan tunniste nro 4. HUSista leikkauksen jälkeen henkilö jää tuttavan luo ja jälkihoidon seuranta järjestyy Helsingin terveysasemalla (luodaan tunniste numero 5). Reseptillä määrätyt särkylääkkeet myönnetään maksusitoumuksena kiireellisenä tukena Helsingin maahanmuuttoyksiköstä (tunniste numero 6).¹⁴³*

Toinen merkittävä haaste eri toimijoiden välillä on liittynyt vastuujon epäselvyyksiin, erityisesti kuntien ja vastaanottojärjestelmän välillä. Helsingin kaupungin Maahanmuuttoyksikkö on nostanut esiin sen, että osalla säännösten vastaisesti oleskelevista, joilla on aikaisemmin ollut oleskelulupa, on edelleen kotikuntamerkintä väestötietojärjestelmässä. Oleskeluluvan mentyä umpeen kotikuntamerkintä on perusteeton, sillä henkilö ei

¹³⁶ Hyppönen, P. & Lindroos, M. (2020). Paperittomien sosiaalipalvelut Helsingissä. Helsinki: Helsingin sosiaali- ja terveystoimiala Maahanmuuttoyksikkö. s. 39-40, Global Clinic: <https://www.globalclinic.fi/terveyspalvelut-kunnissa/>, Suomen punaisen ristin konsultaatio 03.11.2020

¹³⁷ Varhaiskasvatuslaki (540/2018) 6 §:n 1 mom

¹³⁸ Varhaiskasvatuslaki (540/2018) 6 §:n 3 mom

¹³⁹ Opetus- ja kulttuuriministeriö: <https://minedu.fi/laittomasti-maassa-oleskelevien-sivistyspalvelut>

¹⁴⁰ Helsingin Diakonialaitos. (2017). Kohti järkeviä ratkaisuja -Uuspaperittomien tilanne, tuen tarve sekä viisi toimenpide-ehdotusta, Suojattomat -hankkeen raportti. s. 28

¹⁴¹ Hyppönen, P. & Lindroos, M. (2020). Paperittomien sosiaalipalvelut Helsingissä. Helsinki: Helsingin sosiaali- ja terveystoimiala Maahanmuuttoyksikkö. s. 37

¹⁴² Sisäministeriön konsultointi 30.9.2020

¹⁴³ Hyppönen, P. & Lindroos, M. (2020). Paperittomien sosiaalipalvelut Helsingissä. Helsinki: Helsingin sosiaali- ja terveystoimiala Maahanmuuttoyksikkö. s.23-24

enää täytä kotikuntalain 4§:n mukaisia kotikunnan saamisen edellytyksiä. Lisäksi mikäli kotikuntamerkin­nän omaavat henkilöt hakevat kansainvälistä suojelua heille syntyisi oikeus vastaanottopalveluihin, jolloin kotikun­tamerkintä turhaan monimutkaistaa sitä kenen vastuulle palvelujen tarjoaminen kuuluu. Henkilöiden lainsäädännöllinen asema on tästä johtuen epäselvä.¹⁴⁴

Valtiovarainministeriö on luonnostellut heinäkuusta 2020 lähtien hallituksen esitystä kotikuntalain ja vero­tusmenettelystä annetun lain 5§:n muuttamisesta, jossa säännösten vastaisesti oleskelevien kotikuntamer­kintä on huomioitu. Kyseinen lakiesitys oli tarkoitus antaa eduskunnalle marras-joulukuussa 2020, mutta siitä päätettiin lopulta luopua. Lakiesityksestä luovuttiin, koska sen sisältämiä lakimuutoksia esimerkiksi kotikunnan menettamisestä ja kotikuntamerkin­nän poistamisesta on perusteltua tarkastella yhdessä koti­kuntasääntelyn kokonaisuuden kanssa. Tämä on tarkoituksenmukaisinta tehdä osana kotikuntalain koko­naisuudistusta, joka aloitetaan vuonna 2021. Esityksen sisältämiin asioihin tullaan palaamaan jälleen ko­konaisuudistuksen yhteydessä.¹⁴⁵

Esitys on tämän raportin aiheen kannalta mainitsemisen arvoinen, sillä sen keskeisimpänä sisältönä olisi ollut lisätä lakiin säännökset menettelystä, jonka nojalla ulkomaalaisilta henkilöiltä voidaan poistaa väestö­ tietojärjestelmään tehty kotikuntamerkintä, jos he eivät enää täytä kotikunnan saamiselle asetettuja edel­lytyksiä. Esityksen mukaan *ei voida pitää perusteltuna, että maassa ilman laillista perustetta oleskelevil­la henkilöillä säilyisi oikeus kotikuntaan ja sen mukanaan tuomiin oikeuksiin ja velvollisuuksiin*. Esityksen luonnoksessa esitettiin, että kotikuntalakiin tulisi tehdä muutoksia, jotka velvoittaisivat Digi- ja väestötie­tovirastoa poistamaan kotikuntamerkin­nän, mikäli henkilö ei täyttäisi kotikunnan saamisen edellytyksiä.¹⁴⁶ Samalla kotikuntalakiin olisi tehty joitakin muitakin muutoksia, kuten täsmennetty kotikunnan saamise­dellytyksiä (lueteltu ulkomaalaislain ohella ne muut lait, joiden mukaisen oleskeluluvan tai oleskeluoikeu­den saadessaan henkilöllä on oikeus kotikuntaan) sekä kirjattu kotikuntalakiin se nykyinen käytäntö, että edunvalvojat ja edunvalvontavaltuutetut voivat tehdä ulkomaan muuttoilmoituksia päämiestensä tai val­tuuttajiensa puolesta. Kotikuntalaissa ei ole tällä hetkellä nimenomaisia säännöksiä siitä, miten menetellään tilanteissa, joissa Suomeen muuttanut henkilö ei enää täytä laissa säädettyjä kotikunnan saamisen edelly­tyksiä. Kotikuntalain tarkoituksena on, ettei lakia sovelleta tapauksissa, joissa henkilö ei enää täytä laissa säädettyjä edellytyksiä. Digi- ja väestötietovirasto on kuitenkin katsonut, ettei se voi nimenomaisen sään­nöksen puuttuessa poistaa väestötietojärjestelmässä olevaa kotikuntamerkintää tällaisissa tapauksissa.¹⁴⁷

Kansaneläkelaitos pitää esitystä kotikuntalain muutoksista kannatettavina, sillä myös kotikuntamerkintää hyödynnetään etuusratkaisutyössä, jolloin tiedon ajantasaisuus ja luotettavuus on tärkeää¹⁴⁸. Vaikka koti­kuntamerkintä ei ole muita viranomaisia sitova, käytännössä esimerkiksi etuja tai palveluja myöntävät vi­ranomaiset yleensä luottavat järjestelmään tehtyyn merkintään. Viranomaisilla ei ole useinkaan mahdolli­suutta saada tietoa siitä, että kotikunnan saamista koskevat edellytykset ovat henkilön kohdalla lakaneet. Siten joillekin henkilöille on väestötietojärjestelmään merkitty kotikunta ja he voivat saada siihen perustuen palveluita ja etuuksia, vaikka edellytykset kotikunnan saamiselle eivät henkilön kohdalla enää täyty. Lisäksi kotikuntalain säännös niistä perusteista, joiden nojalla henkilölle voidaan myöntää Suomessa kotikunta, on joiltakin osin epäselvä.¹⁴⁹ Tulkintakysymysten vaikeus ei kuitenkaan täysin tämänkään esityksen puitteissa vielä poistu, sillä maahan muuttava ulkomaalainen voisi edelleen saada kotikuntamerkin­nän kotikuntalain 4§:n 4 momentin perusteella (kuntalaisen perheenjäsen) vaikei tällä olisikaan oleskelulupaa. Oleskelulu­pakäytäntöjen kiristyneet tulkinnat eivät välttämättä takaa oleskelulupaa kaikkien kuntalaisten puolisoille tai perheenjäsenille, joten väliinpuotoamista tulee edelleen tapahtumaan¹⁵⁰.

Vaikka yllämainitusta hallituksen esityksestä luovuttiin toistaiseksi, esityksen sisällön mainitseminen on ai­heellista ottaen huomioon säännösten vastaisesti oleskelevia koskevat tunnistamisen haasteet. Poistamalla Suomeen tulleelle henkilölle väestötietojärjestelmään tehdyn kotikuntamerkin­nän tilanteissa, joissa henkilö ei enää täytä kotikunnan saamiselle asetettuja edellytyksiä, **parannettaisiin järjestelmään tallennettu­jen tietojen ajantasaisuutta ja oikeellisuutta**. Siten palveltaisiin lukuisia järjestelmän tietoja hyödyn­täviä valtion ja kuntien viranomaisia. Lain informatiivisuutta ja selkeyttä lisättäisiin luettelemalla laissa ne

¹⁴⁴ Hyppönen, P. & Lindroos, M. (2020). Paperittomien sosiaalipalvelut Helsingissä. Helsinki: Helsingin sosiaali- ja terveystoimiala Maahanmuuttoyksikkö. s. 33-34, 37-38

¹⁴⁵ Valtiovarainministeriön neuvottelevan virkamiehen konsultointi 14.12.2020 (Kunta- ja aluehallinto-osasto/Hallinto-, rakenne- ja talousyksikkö)

¹⁴⁶ [HE-luonnos kotikuntalain muuttamisesta.pdf](#) -

¹⁴⁷ Hallituksen esitys laiksi kotikuntalain muuttamisesta: <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM101:00/2020>

¹⁴⁸ https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/f5132806-4eb8-43ce-9a73-568f81bf4a7e/562da09b-84fd-46f3-b445-a7887a100a5e/LAUSUNTO_20201013131806.PDF

¹⁴⁹ Hallituksen esitys laiksi kotikuntalain muuttamisesta: <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM101:00/2020>

¹⁵⁰ Helsingin kaupungin maahanmuuttoyksikön konsultointi 26.10.2020

säädökset, joiden nojalla henkilö voi saada kotikuntaan oikeuttavan oleskeluoikeuden Suomessa. Lisäksi lain soveltaminen selkeytyisi, kun kotikunnan saaminen edellyttäisi lain sanamuodonkin mukaan aina ulkomaalaislainsäädännön mukaista oleskeluoikeutta Suomessa.¹⁵¹

MUUT HAASTEET

Viimeiseksi voidaan mainita haasteet avustetun vapaaehtoisen paluun järjestelmän houkuttelevuuden lisäämisessä. Valtiontalouden teetättämä selvitys vapaaehtoisen paluun järjestelmästä on nostanut esiin ristiriitaisuuksia järjestelmään kohdistettujen poliittisten odotusten ja todellisuudessa saavutetun järjestelmän käyttöasteen välillä. Vaikka tietoisuutta on lisätty maahanmuuttoviraston eri hankkeiden avulla, eri viestinnän keinoilla sekä vastaanottokeskuksien asiakkaille tarjotulla neuvonnalla, järjestelmään hakeutuvien määrä on osoittanut laskevaa trendiä vuodesta 2016. Suurin osa kielteisen oleskelulupa- tai turvapaikka päätöksen saaneista suosii joko uusintahakemuksen vireyttämistä tai säännösten vastaista oleskelua vapaaehtoisen paluun sijaan. Molemmat edellä mainituista ratkaisuista ovat taloudellisesti kalliimpia vaihtoehtoja Suomelle.¹⁵²

Palautusten yhteydessä on aiheellista korostaa sisäministeriön näkemyksiä niistä EU-tason toimista, jotka helpottaisivat jäsenvaltioita selviämään paluun prosesseissa nousseiden haasteiden kanssa. Sisäministeriö korostaa, että toimivan paluujärjestelmän ylläpitäminen vaatii EU-tason yhteistyötä. Jäsenvaltioiden yksittäiset yritykset ylläpitää toimivia paluukäytäntöjä tarvitsevat tuekseen laajempaa EU-tasosta solidaarisuutta. Tässä yhteydessä sisäministeriö korostaa syksyllä 2020 ilmestynyttä uutta muuttoliike- ja turvapaikkasopimusta, joka nostaa esiin toimivan ja kestävä paluujärjestelmän ja uudelleenkotouttamisen aikaansaamista solidaarisuuteen perustuvan yhteistyön myötä. Sisäministeriö lisäksi painottaa Frontexin roolia palautusten varmistamisessa sekä pitää Euroopan komission ja kolmansien maiden välillä käytäviä paluuseen liittyviä neuvotteluja oleellisina. Ilman yllä mainittuja koordinoituja toimia on vaikea ylläpitää uskottavaa paluujärjestelmää kansallisella tasolla.¹⁵³

¹⁵¹ Hallituksen esitys laiksi kotikuntalain muuttamisesta: <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM101:00/2020>

¹⁵² Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys s.23-24: <https://www.vtv.fi/app/uploads/2019/02/11100657/VTV-Selvitys-2-2019-Vapaaehtoisen-paluun-jarjestelma.pdf>

¹⁵³ Sisäministeriön konsultointi 30.9.2020

12. Loppupäätelmät

Säännösten vastaisen oleskelun ehkäisykeinot ovat Suomessa, kuten itse ilmiökin, erittäin poliittisesti lausuttuneita. Näkemyksissä painottuu tehokas maastapoistamismenettely ja turvapaikka- ja oleskelulupajärjestelmän integriteetin säilyttäminen ja toisaalta julkisten palvelujen laajentamiskäytännöt marginaalisoitumisen ehkäisemiseksi. Julkisessa ja poliittisessa keskustelussa nämä vastakkaiset näkemykset ovat selvästi huomattavissa, sillä säännösten vastaista oleskelua halutaan ehkäistä mutta kiireellisiä laajempien sosiaali- ja terveydenhoitopalvelujen tarjoamisen voi nähdä maastapoistumista ehkäisevinä toimina. Suomessa säännösten vastaisesti oleskelevien kannalta oleellisimpiin lainmuutoksiin kuuluvat ulkomaalaislain 51 §:n muutos sekä vastaanottolakiin tehdyt vastaanottopalvelujen keston tehdyt tiukennukset. Lisäksi säännös humanitaarisesta suojelusta on poistettu kokonaan ulkomaalaislaista 16.5.2016 lähtien, mikä käytännössä tarkoittaa sitä, että henkilöt, joille on myönnetty ensimmäinen oleskelulupa kyseisellä perusteella, eivät saa jatkolupaa samaan perusteeseen vedoten. Mikäli heillä ei ole muita perusteita hakea oleskelulupaa, heidän vaihtoehtokseen jää vapaaehtoinen paluu tai säännösten vastainen oleskelu. Vuoden 2015 jälkeen on lisäksi rajattu oikeusapua, muutettu palkkioperusteita sekä tulkkauslupien maksuja ja lyhennetty valitusajkoja. Lainsäädännöllisten muutosten tarkoituksena on ollut nopeuttaa kielteisen päätöksen saaneiden maastapoistamista, vaikka keinot ovat merkittävästi heikentäneet ihmisten oikeusturvaa.

Jännitteinen suhde poliittisissa näkemyksissä on aiheuttanut sen, että kansallisia ohjeita säännösten vastaisesti oleskelevia varten ei ole tarpeeksi ja päätöksenteko on säilytetty kunnallisille tasoille, jotka puolestaan ovat korostaneet lainsäädännön ja ministeriötasoisien ohjeistuksen olevan edelleen puutteellista. Tämä on aiheuttanut merkittävää epätietoisuutta kunnallisille palvelutarjoajille, horjuttanut alueellista yhdenvertaisuutta palveluiden saamisessa sekä paikoin vaarantanut henkilökunnan ja asiakkaiden oikeusturvan toteutumista hoitotilanteissa. Suomessa ollaankin erityisen huolissaan säännösten vastaisesti oleskelevien oikeusturvasta ja siitä, miten tiukentunut lainsäädäntö ohjaa ihmisiä säännösten vastaiseen oleskeluun pakottaen heidät pärjäämään minimitasoisilla palveluilla ja ilman oikeutta laillisiin työmarkkinoihin. Vapaaehtoisen avustetun paluun järjestelmään ei markkinointiyrityksistä ja hyödyketukien korotuksista huolimatta hakeudu niin paljon ihmisiä, kuin poliittisella tasolla on toivottu.

Ilmiön ehkäisemiseksi tehdään Suomessa jatkuvaa viranomaisyhteistyötä ja säännösten vastaisesti oleskeleville pyritään tarjoamaan heille kuuluvat kiireelliset palvelut. Lisäksi ministeriötason yhteistyöllä on kehitetty toimenpide-ehdotuksia ilmiön hallitsemiseksi ja ehkäisemiseksi ja nykyinen hallitus onkin huomionnut hallitusohjelmassaan tässä raportissa esitetyt haasteet. Säännösten vastaisesti oleskelevien olojen parantamiseksi tehdään jatkuvaa työtä, vaikka käytännöt tuntuvat muuttuvan hitaasti ja vaihtelevalla alueellisella menestyksellä.

LIITE: Aiheeseen liittyviä kotimaisia raportteja ja tutkimuksia

Tähän osioon on kerätty muutamia Suomessa raportteja ja tutkimuksia, joiden aiheena ovat säännösten vastaisesti oleskelevat Suomessa.

1. Paluun tehokkuus Euroopan unionissa: EU-säännöksiin ja -ohjeistukseen liittyvät haasteet ja käytännöt – Suomen kansallinen raportti 2017, Euroopan muuttoliikeverkoston tutkimus:

http://www.emn.fi/files/1717/EMN_Paluun_tehokkuus_EN_FI_final.pdf

Tutkimuksessa arvioidaan paluukäytäntöjen tehokkuutta Euroopan unionissa. Käytäntöjä peilataan EU-säännöksiin ja ohjeistukseen. Suomen kansallisessa raportissa todetaan, että paluu on aikaisempaa suurempi haaste Suomelle. Haasteet eivät kuitenkaan liity suoranaisesti EU-säännöksiin tai ohjeistukseen. Paluuseen liittyvät käytännöt ovat Suomessa tehokkaita ja pitkälti EU-säännösten ja ohjeistuksen mukaisia.

2. Kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden paluu: haasteet ja hyvät käytännöt - Suomen kansallinen raportti 2016, Euroopan muuttoliikeverkoston tutkimus:

http://www.emn.fi/files/1517/FINAL_EMN_Returning_rejected_asylum_seekers_EN_FI.pdf

Tutkimuksessa on kartoitettu kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden paluuseen liittyviä haasteita sekä kerätty hyviä käytäntöjä eri jäsenvaltioista.

3. Kohti järkeviä ratkaisuja – Uuspaperittomien tilanne, tuen tarve sekä viisi toimenpide-ehdotusta, Helsingin Diakonialaitoksen Suojattomat -hankkeen raportti 2017:

<https://www.hdl.fi/wp-content/uploads/2018/01/Helsingin-Diakonissalaitos-Suojattomat-raportti-2017-web.pdf>

Helsingin Diakonissalaitoksen Suojattomat-hankkeessa (10/2016–04/2017) kartoitettiin tuen tarvetta kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden osalta, jotka eivät poistu maasta vapaaehtoisesti ja joita ei pystytä poistamaan maasta viranomaistoimin. Hankkeessa myös tuettiin laittomasti oleskelevia tarjoamalla neuvontaa, palveluohjausta ja avustamalla esimerkiksi toimeentulotuen hakemisessa. Hanke on esittänyt viisi toimenpide-ehdotusta, joita huomioimalla laittomasti oleskelevien tilanne voitaisiin helpottaa. Sosiaalisessa raportissa kuvataan Helsingin sosiaalitoimialan maahanmuuttoyksikön asiakastyössä vuonna 2018 kerättyä tietoa laittomasti maassa oleskelevista. Raportti kuvaa paperittomuutta ilmiönä ja nostaa esiin kehittämiskohteita päättäville sekä kaupungin että valtakunnan tasolla.

4. Paperittomien terveyspalvelut Suomessa 2014. Keskimäki, Ilmo, Eeva Nykänen & Hannamaria Kuusio, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos:

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-156-3>

Raportissa selvitettiin paperittomien henkilöiden terveyspalvelujen tarvetta, nykyistä terveyspalvelujen käyttöä ja kustannuksia, terveydenhuoltoon liittyviä eettisiä- ja ihmisoikeuskysymyksiä yksilön ja kansanterveyden kannalta sekä eräiden muiden Euroopan maiden ratkaisuja paperittomien terveyspalvelujen järjestämisessä.

5. Sosiaaliturvan rajoilla – Kirjoituksia kansainvälisestä sosiaalioikeudesta 2017. Toimittaneet: Kalliomaa-Puha Laura ja Tuovinen Anna-Kaisa, Kela 2017:

<https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/183971/Sosiaaliturvan%20rajoilla.pdf?sequence=4>

Teemakirjassa on selvitetty miten ylikansallinen sääntely vaikuttaa Suomen sosiaaliturvaan, minkälaisia sosiaaliturva-eroja eri valtioissa työskentelevillä tai liikkuvilla henkilöillä on, miten rajat ylittävää terveydenhoitoa korvataan ja minkälainen on maahanmuuttajan oikeusasema Suomessa.

6. Varjo yhteiskunta valokeilassa -Turvapaikkajärjestelmästä poistetut ja kadonneet henkilöt 2019. Kadonneet-projektin strateginen loppuraportti. Julia Jansson, Keskusrikospoliisi

Keskusrikospoliisissa laadittu raportti käsittelee turvapaikkajärjestelmästä kadonneita ja poistettuja henkilöitä ja laajemmin laittomaan oleskeluun liittyvää tematiikkaa strategisen analyysin keinoin. Raportti kontekstualisoi Poliisihallituksen asettaman Kadonneet-projektin johtopäätöksiä ja tarjoaa kehittämissuhteita viranomaisjärjestelmää varten.

7. Turvapaikanhaku ja pakolaisuus Suomessa, Lyytinen, Eveliina (ed), Ahonen, Talvikki & Kallius, Annastiina. Migration Institute of Finland 2019:

<file:///M:/Siirtolaisinstituutin%20kirja.pdf>

8. Paperittomat Suomessa 2017, Jussi S. Jauhiainen, Katri Kadd & Justus Jokela:

<http://urmi.fi/wp-content/uploads/2018/01/PAPERITTOMAT-SUOMESSA-2017.pdf>

Tutkimuksessa avataan laittoman maassa oleskelun ilmiötä ja sen haasteita, tutkitaan mihin palveluihin nämä henkilöt ovat oikeutettuja, miten niitä on järjestetty Suomessa ja ketkä näitä palveluja tarjoaa. Tutkimus liittää tarkastelee kuntien näkemyksiä paperittomien tilanteen ratkaisemiseksi.

9. Yksilökohtaista työtä järjestelmän rajoissa: julkinen sosiaalityö paperittomien parissa, Toroi, Maiju 2020:

<https://jyx.jyu.fi/handle/123456789/68913?show=full&locale-attribute=en>

Maisterintutkielmassa selvitetään, kuinka sosiaalityöntekijät pystyvät auttamaan ja tukemaan laittomasti oleskelevia palvelujärjestelmästä käsin, mitä rajoja palvelujärjestelmä asettaa sosiaalityölle ja mitä paperittomien aseman parantamiseksi tulisi sosiaalityöntekijöiden näkemyksen mukaan tehdä. Tutkielman tuloksista voidaan päätellä, että ammattieettisten periaatteiden mukainen sosiaalityö laittomasti oleskelevien parissa on hankalaa palvelujärjestelmästä käsin ja että heidän asema suomalaisissa sosiaali- ja terveydenhoitopalveluissa määrittyy osittaisen ulossulkemisen kautta.

10. Paperittomiin henkilöihin liittyvät haasteet, palvelutarpeet ja toimenpiteet 2018:

<https://dev.hel.fi/paatokset/asia/hel-2017-004726/khs-2018-20/>

Kaupungin eri virastojen aloitteesta tehtiin keväällä 2017 esitys työryhmästä, joka koordinoisi turvapaikanhakijoiden ja paperittomien palvelutarpeita Helsingissä. Kaupunginjohtaja päätti työryhmän perustamisesta vuonna 2017 ja tehtävänantona oli kartoittaa turvapaikanhakijoiden ja paperittomien henkilöiden tuomia haasteita ja palvelutarpeita, tehdä esitys kaupungin yhteisistä linjauksista niihin vastaamiseksi sekä tuottaa ohjeita yhteistyötarpeista muiden kaupunkien, järjestöjen ja valtion kanssa.

11. Paperittomien sosiaalipalvelut Helsingissä 2020. Pinja Hyppönen & Mikaela Lindroos, Maahanmuuttoyksikkö, Helsingin sosiaali- ja terveystoimiala:

<https://www.hel.fi/static/liitteet-2019/SoTe/Palaute/sosiaalinen-raportointi/sosiaalinen-raportti-paperittomien-palvelut.pdf>
