

SUOMI 2013
Vuosittainen
maahanmuutto- ja
turvapaikkapolitiikkaa
koskeva raportti

Vuosittainen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa koskeva raportti

Suomi 2013

ISBN 978-952-5920-38-3 (PDF)

Pysyvä osoite: <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-5920-38-3>

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

Tutkimuksesta vastaavat henkilöt:

Ylitarkastaja Riikka Asa (Suomen kansallinen yhteyspiste)

Kansallinen koordinaattori Kielo Brewis (Suomen kansallinen yhteyspiste)

Yhteystiedot:

Euroopan muuttoliikeverkosto

Maahanmuuttovirasto

Panimokatu 2 A

00580 HELSINKI

Puh. 0295 430 431

[emn\(at\)migri.fi](mailto:emn(at)migri.fi)

www.emn.fi

www.emn.europa.eu

Ulkoasu ja taitto: OS/G Viestintä Oy

© kannen kuva: Kirijaki

Sisällysluettelo

Tiivistelmä	4
1. Johdanto	8
1.1 Suomen turvapaikka- ja maahanmuuttohallinnon rakenne.....	8
2. Turvapaikka- ja maahanmuuttoasioihin liittyvä yleinen kehitys	11
2.1 Poliittinen kehitys.....	11
2.2 Turvapaikka- ja maahanmuuttoasioiden laajempi kehitys.....	11
3. Laillinen maahanmuutto ja muuttoliike	17
3.1 Laillisen maahanmuuton edistäminen.....	18
3.1.1 Opiskelijat ja tutkijat	18
3.1.2 Muu laillinen maahanmuutto.....	19
3.2 Työvoiman maahanmuutto	19
3.3 Perheenyhdistäminen	21
3.4 Kotouttaminen	22
3.4.1 Kansalaisuusasiat.....	25
3.5 Maahanmuuton ja muuttoliikkeen hallinta.....	25
3.5.1 Viisumipolitiikka ja Schengen-alue.....	25
3.5.2 Rajavalvonta	26
3.5.3 Frontex.....	26
4. Kansainvälinen suojelu ja turvapaikka	27
4.1 Kansainvälisen suojelun menettelyt	27
4.2 Kansainvälistä suojelua hakevien vastaanotto	28
4.3 Turvapaikanhakijoiden ja kansainvälistä suojelua saavien kotouttaminen	29
4.4 Euroopan yhteiseen turvapaikkajärjestelmään (CEAS) liittyvien tekijöiden käyttöönottoon tähtäävät toimet	31
5. Yksintulleet alaikäiset sekä muut haavoittuvassa asemassa olevat	31
5.1 Yksintulleet alaikäiset	31
5.2 Muut haavoittuvassa asemassa olevat.....	32
6. Ihmiskaupan torjuminen	33
7. Maahanmuutto- ja kehityspolitiikka	34
8. Laiton maahanmuutto	34
9. Paluu	36
10. EU-lainsäädännön implementointi	38

Vuosittainen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa koskeva raportti 2013 (osa 2) – Suomi¹

Tiivistelmä

Väestöketerikeskuksen mukaan **Suomessa asui vakinaisesti** 31.12.2013 yhteensä 208 171 ulkomaalaista. Top 3 kansalaisuudet olivat Viro, Ruotsi ja Venäjä. Tyypillisistä turvapaikanhakijoiden lähtömaista Suomessa asui eniten Somalian (7590) ja Irakin (6339) kansalaisia.

Tilastokeskuksen mukaan ulkomailta Suomeen muutti vuoden 2012 aikana 31 280 henkeä. Määrä on 1 800 edellisvuotta suurempi ja **suurin luku itsenäisyyden aikana**. Suomesta ulkomaille muutto lisääntyi myös hieman ollen 13 850 henkeä. Nettomaahanmuuttoa kertyi vuoden 2012 aikana yhteensä 17 430 henkeä, mikä on 610 enemmän kuin vuotta aiemmin. Ulkomaan kansalaisten nettomaahanmuutto lisääntyi selvästi, 2 030 henkeä. EU-maista Suomeen muutti viime vuonna 16 340 henkeä. Maahanmuutto EU-maista oli 1 420 henkeä suurempi kuin vuotta aiemmin. Muutto Suomesta EU-maihin lisääntyi 290 hengellä ollen 8 710. Suomi sai vuonna 2012 muuttovoittoa EU-maista 7 630 henkeä. Suomen EU-mailta saama muuttovoitto oli selvästi suurempi kuin vuotta aiemmin.

Maahanmuuttovirastossa tehtiin vuonna 2013 kaikkiaan 17 503 ensimmäistä oleskelulupaa koskevaa päätöstä. Myönteisten päätösten osuus kokonaismäärästä oli noin 78 prosenttia. Vaikka myönteisten ja kielteisten päätösten keskinäinen suhde on pysynyt viimevuosina samana, esiintyy hakuperusteittain vaihtelua myönteisten ja kielteisten päätösten välisessä suhteessa. Eniten oleskelulupia myönnettiin venäläisille (4 278), somalialaisille (2 864), intialaisille (1 77), kiinalaisille (1 595) ja ukrainalaisille (1 043). Suomeen muutetaan melko tasaisessa suhteessa työntöön, perhesiteen tai opiskelun perusteella.

Työvoiman maahanmuuttoa kehitetään ottamalla

huomioon Suomen työvoiman tarve ja väestökehitys sekä työvoiman lähtömaiden tilanne: työ- ja elinkeinoministeriö vastaa Suomessa tällaisista työvoimapolitiittisista linjauksista. Lähtökohtana tulee olla kohdennettu, vastuullinen ja eettisiä periaatteita noudattava rekrytointi, jonka tavoitteena on turvata työvoiman saanti ulkomailta silloin, kun työvoimaa ei kotimaasta eikä Euroopan sisämarkkinoilta löydy. Vuonna 2012 ja 2013 ei tehty uusia politiikka-avauksia työvoiman maahanmuuttopolitiikkaa koskien. Vuonna 2013 valmistuneessa Maahanmuuton tulevaisuus 2020 -strategiassa tähdennetään, että työmarkkinoiden toimivuus edellyttää työmarkkinoiden kansainvälistymiseen liittyviin epäkohtiin puuttumista entistä tehokkaammin. Strategiassa korostetaan myös, että harmaata työntekoa on vähennettävä ja torjuttava ja että tähän liittyen on jo käynnissä hallituksen tehostetun harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelman vuosille 2012–2015 mukaisia toimenpiteitä. Lisäksi ennakoidaan, että työehtojen tehokkaampaa toteutumista on valvottava eri viranomaisten suunnitelmallisella yhteistyöllä. Suomeen töihin tuleville pyritään myös antamaan entistä paremmin tietoa Suomen työlainsäädännöstä ja työehdoista jo alkuperämaissa.

Vuonna 2013 tuli vireille kaikkiaan 5 800 oleskelulupahakemusta työntöön perusteella. Näistä valtaosa (57%) oli osaratkaisua edellyttäviä työntekijän oleskelulupahakemuksia. Erityisasiantuntijoiden oleskelulupahakemuksia pantiin vireille yhteensä 985 ja erityisasiantuntijan sinistä korttia (EU Blue Card) haki 5 hakijaa, joille myös lupa myönnettiin. Kaiken kaikkiaan työperusteisten oleskelulupahakemusten määrä pysyi lähes samana vuoteen 2012 verrattuna (5744). Kaikista työn-teon perusteella tehdyistä oleskelulupapäätöksistä 83 prosenttia oli myönteisiä, osaratkaisua edellyttävistä päätöksistä 69 prosenttia. Osaratkaisua edellyttäviä työntekijän oleskelulupia myönnettiin edellisvuosien tapaan eniten ukrainalaisille (677) ja venäläisille (609). Erityisasiantuntijuuden perusteella suurin oleskeluluvan saajaryhmä ovat intialaiset (752). Muun työntöön (harjoittelijat, tutkijat, valmentajat, urheilijat) perusteella oleskelulupia myönnettiin eniten yhdysvaltalaisille (298).

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuksen perusteella ulkomaalaislaissa säädetty oleskelulupamenettely on edelleen monimutkainen ja siihen liittyy puutteita, jotka lisäävät viranomaisten työmäärää, hidastavat lupaprosessia ja heikentävät Maahanmuuttoviraston asiankäsittelyjärjestelmän (UMA)

¹ Raportin laatimiseen käytetyt lähteet sekä tilasto-osio löytyvät julkaisun englanninkielisen version lopusta. Tilastotietoja tarkemmin Euroopan muuttoliikeverkoston julkaisussa Maahanmuuton tunnusluvut 2013.

toimivuutta. Työntekijän oleskelulupaprosessin yhtenä ongelmana on myös se, että hakemuksen voi panna vireille puutteellisena, ja tämä voi johtaa pitkään valitusprosessiin. Työnteko-oikeutta koskevien säädösten ongelmina ovat epäselvät erityisryhmiä koskevat määritelmät. Puutteiden korjaaminen selkeyttäisi ja nopeuttaisi lupaprosessia sekä parantaisi tuottavuutta ja tehostaisi valtion varojen käyttöä. Viranomaisyhteistyötä ulkomaisen työvoiman käytön valvonnassa on osaltaan haitannut se, että tiedot ulkomaisen työvoiman käytöstä ovat hajallaan eri viran-omaisten rekistereissä ja että rekisteritiedoissa on puutteita ja päällekkäisyyttä. Erityisesti tämä koskee tilapäisen ulkomaisen työvoimankäyttöä. Tiedon puute vaikeuttaa työehtojen noudattamiseen ja muiden lakisääteisten velvoitteiden hoitamiseen kohdistuvaa valvontaa.

Opiskelijan oleskelulupahakemuksia tuli vireille vuonna 2013 yhteensä 5 755. Vireille tulleiden opiskelijan oleskelulupahakemusten määrä laski edelliseen vuoteen verrattuna noin 5% (ero 268 hakemusta). Opiskelijan oleskelulupahakemukset keskittyvät vuosittain erityisesti kesäkuukausien ajalle (kesä–syyskuu), jolloin pannaan vireille noin 70–80 prosenttia koko vuoden hakemuksista. Vuonna 2012 vireille tulleiden opiskelijahakemusten Vuonna 2012 yli kolmannes opiskelijan oleskelulupahakemuksista jätettiin vireille sähköisesti. Opiskelijoiden oleskelulupahakemuksia jätettiin vuonna 2013 kaikkiaan 5 755. Määrä väheni edellisvuoteen verrattuna noin 4,5 prosentilla. Syynä hakemusten määrän laskemiseen oli ammattikorkeakoulun aloituspaikkojen väheneminen. Voidaan olettaa, että opiskelijoiden oleskelulupien määrä kuitenkin kasvaa muutaman seuraavan vuoden aikana esimerkiksi sen takia, että opetus- ja kulttuuriministeriö on asettanut globalisaatiostrategiassaan yhdeksi ensisijaisista tavoitteista lisätä ulkomaalaisten opiskelijoiden liikkuvuutta merkittävästi nykytasosta.

KARKOTTAMINEN

Karkotusesitysten määrä on noussut tasaisesti vuoden 2009 tapahtuneen Sellon kauppakeskuksen ampumavälikohtauksen jälkeen. Välikohtauksessa kuoli neljä kaupan työntekijää. Ampuja oli useista rikoksista tuomittu Kosovon albaani, joka oli tullut Suomeen pakolaisena. Tapaus johti kiivaaseen julkiseen keskusteluun siitä, kuinka tehokasta ns. taparikollisten ulkomaankansalaisten maastapoistaminen on Suomessa. Tapauksen myötä poliisin tekemät karkotusesitykset lähtivät määrällisesti välittömään nou-

suun. Maahanmuuttoviraston mukaan yleisin peruste karkotuspäätökseen on ollut toistuva syyllistyminen rikoksiin.

Maahanmuuttovirasto päätti karkottaa vuonna 2013 kaikkiaan 270 ulkomaalaista perusteena rikollinen toiminta tai laiton oleskelu maassa. Päätösten määrä nousi edellisvuodesta noin 50, esityksiä karkottamisesta tehtiin kaikkiaan yli 400. Julkisuudessa epäiltiin Maahanmuuttoviraston päätöslinjan tiukentuneen, mutta virasto kielsi linjaustensa muuttuneen.

LAITON MAAHANMUUTTO

Laittoman maahanmuuton vähentäminen on EU:n ja sen jäsenvaltioiden politiikan painopiste. EU-alueelle suuntautuvan laittoman maahanmuuton kuvaaminen tilastotiedoin on vaikeaa, koska kansalliset tilastotiedot eivät ole keskenään vertailukelpoisia. Nykytilanteen ymmärtämiseen käytettävät erilaiset tilastotiedot kuvastavat myös laittoman maahanmuuton luonnetta. Tilastotiedoissa näkyviä trendejä on kuitenkin tulkittava varovasti. Tiedot voivat kuvastaa laittomien maahanmuuttajien määrän kehitystä, mutta sen sijaan tai sen lisäksi ne voivat kuvastaa myös politiikan tai käytäntöjen kehitystä. Esimerkiksi työpaikalla tapahtuneiden kiinniottojen lisääntyminen voi kertoa laittomasti työskentelevien laittomien maahanmuuttajien määrän kasvusta. Toisaalta se voi kertoa myös työsuojeluviranomaisten tarkastustoiminnan lisääntymisestä ja laittoman työnteon vastaisista tehoiskuista eikä niinkään laittomasti työskentelevien henkilöiden määrän todellisesta kasvusta. Laittomasti maahan tulleiden henkilöiden määrän kehitys voi samalla tavoin heijastaa laittoman maahanmuuton laajuutta ja/tai rajavalvonnan tehostumista. Laittomien maahanmuuttajien määrä myös muuttuu jatkuvasti: toiset jäävät maahan, toiset poistuvat maasta, toiset ovat vain kauttakul-kumatkalla. Kokonaiskuvan saaminen on siksi vaikeaa.

Yleisesti ottaen tilastotiedot viittaavat siihen, että laitton maahanmuutto on vähenemässä monissa EU:n (jäsen)valtioissa. Tosin joissain valtioissa se on lisääntynyt (Kreikka ja Malta) tai pysynyt samana. Vähenemiseen on monia syitä, ja mukana on epäsuoria tekijöitä, kuten EU:n laajentuminen ja taluskriisi. Laitonta maahanmuuttoa voidaan vähentää myös tehokkaalla lainsäädännöllä ja politiikalla sekä toimivilla käytännöillä. Tästä huolimatta laittomien ja eri ryhmistä koostuvien muuttovirtojen paine vaihtelee edelleen eri jäsenvaltioissa.

EU:n eteläisiin jäsenvaltioihin saapuu jatkuvasti runsaasti laittomia maahanmuuttajia. Myös vii-meaikaiset laajat laittomat muuttovirrat ovat suuntautuneet näihin valtioihin. Eri ryhmistä koostu-vien muuttovirtojen kasvu ja kolmansien maiden tilanne (muun muassa poliittiset levottomuudet ja talouden taantuma) voivat olla laittoman maahanmuuton torjunnan tulevia haasteita EU:ssa.

Suomessa laittomasti maassa tavattujen määrä kääntyi vuoden 2012 kesäkuukausina hienoiseen kasvuun. Määrä kuitenkin tasoittui helmikuun 2013 jälkeen vastaamaan aiempien vuosien lukumääriä. Vuonna 2013 maassa tavattiin kaikkiaan 3 368 laitonta oleskelijaa, mikä oli hieman vä-hemmän kuin vuoden 2012 kokonaismäärää (3623).

TURVAPAIKKAHAKEMUKSET JA PÄÄTÖKSET

Muihin EU-maihin verrattuna Suomen turvapaikanhakijatilastot osoittavat vuoden 2013 osalta vain hienoista kasvua. Kaikkiaan turvapaikkahakemuksia jätettiin 3 238 kun vastaava luku vuonna 2012 oli 3 129. Hakemusmäärät ovat vuoden aikana kasvaneet eniten Algeriasta, Iranista, Marokosta sekä Nigerias-ta tulleiden hakijoiden kohdalla. Sen sijaan ns. Arabikevään ei voida sanoa näkyvän enää merkittävässä määrin Suomessa jätetyissä turvapaikkahakemuksis-sa; Syyriasta tulleiden turvapaikanhakijoiden määrä on ollut laskussa vuoden 2013 alusta lähtien. Yksintulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden määrä on vuodesta 2011 lähtien vakiintunut runsaaseen 150 vuosittaiseen hakijaan (2013 156 hakijaa). Toisin kuin täysi-ikäisiä turvapaikanhakijoita, yksintul-leita alaikäisiä saapui vuonna 2013 eniten Afganistanista (38) ja Somaliasta (36).

Maahanmuuttovirasto teki Dublin-menettelyssä vuonna 2013 yhteensä 923 päätöstä käännöttämi-sestä EU:n vastuunmäärittämisasetusta soveltavaan valtioon, joka Suomen sijasta oli vastuussa turva-paikkahakemuksen käsittelystä. Näiden niin sanottujen Dublin-päätösten määrä oli 23 prosenttia kaikis-ta päätöksistä, mikä merkitsi kasvua edellisvuodesta (15%). Yhtenä syynä päätösten määrän kasvuun Maahanmuuttovirasto on esittänyt EU:n yhteisen vii-sumitietojärjestelmän (VIS) laajentumisen vuoden 2012 jälkeen. Järjestelmän kautta on mahdollista jäl-jittää turvapaikanhakijan viisumihakemustiedot sekä viisumin myöntänyt valtio, vaikka hakija ei olisi itse kertonut viisuminsa olemassaolosta.

Maahanmuuttovirasto myönsi 2013 turvapaikkoja

556, joista irakilaisille hakijoille myönnettiin 200. Syyrialaisille hakijoille myönnettiin kaikkiaan 67 turvapaikkaa. Toissijaista suojelua myönnettiin useim-miten irakilaisille (395) sekä somalialaisille (168) turvapaikanhakijoille.

Suomi vastaanottaa pakolaiskiintiössä YK:n pakolais-asiain päävaltuutetun (UNHCR) pakolaisiksi katsomia henkilöitä tai muita kansainvälisen suojelun tarpees-sa olevia ulkomaalaisia. Kiintiöpakolaisina valitaan henkilöitä, jotka ovat jo pakolaisina jossain toisessa maassa ja joita UNHCR esittää uudelleensijoitetta-viksi. Useimmiten nämä henkilöt ovat oman maansa lähivaltioissa pakolaisleireillä. UNHCR katsoo heidän olevan pakolaisia ja pyrkii uudelleen sijoittamaan heidät maihin, joissa heillä on mahdollisuus aloittaa uusi elämä. Pakolaisten uudelleen sijoittamisella tar-koitetaan pakolaisten valintaa ja siirtoa ensimmäi-sestä turvapaikkamaasta johonkin toiseen valtioon, joka on valmis myöntämään pakolaisille oleskelulu-van. Vuosittaisesta kiintiöpakolaismäärästä päättää Eduskunta. Viime vuosina kiintiö on ollut 750 henki-löä. Suomi painottaa kiintiöpolitiikassaan eri-tyisesti haavoittuvimpien ryhmien, kuten lapsiperheiden ja vaikeassa asemassa olevien naisten (lesket, yksin-huoltajat, yksinäiset), uudelleen sijoittamista. Vuosittain kiintiöstä on varattu noin 10 % hätätapauk-siksi luokiteltujen pakolaisten vastaanottamiseen. Vuodelle 2014 pakolaiskiintiötä on päätetty nos-taa 1050 henkilöön Syyrian kriisiytyneen tilanteen vuoksi. Työ- ja elinkeinoministeriö on varautunut yhteistyöhön 15 uuden kunnan kanssa pakolaisten vastaanotossa. Taloudellisen laskusuhdanteen myö-tä kuntien halukkuus pakolaisten vastaanottoon on ollut nihkeää, mikä on johtanut siihen, ettei pako-laiskiintiötä ole pystytty viimevuosina täyttämään.

IHMISKAUPPA

Suomessa ihmiskauppaa esiintyy viranomaisraport-tien perusteella vähän verrattuna muihin EU-maihin. Ihmiskaupan uhreja on tavattu Suomessa pääsään-töisesti työelämässä, jolloin rajanveto ihmiskaupan ja kiskonnan tapaisen työsyynnän välillä on muodostunut vaikeaksi. Ihmiskaupan uhrien auttamisjär-jestelmän piiriin on hakeutunut vuosittain alle sata henkilöä, myönteisen päätöksen auttamisjär-jestelmän piiriin ottamisesta saa noin puolet hakijoista. Ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön kehittämishankkeen selvityksessä vuodel-ta 2013 nostettiin esiin nykyjärjestelmän haasteita, jotka liittyvät erityisesti ihmiskaupan uhrien tunnis-tamiseen sekä auttamistoimien käytännön järjes-

tämiseen ja rahoitukseen. Yhdeksi keskeisimmistä ongelmista selvi-tyksessä nostettiin esiin valtion ja kuntien kesken jaettu vastuu ihmiskaupan uhrien auttamisesta. Tämä vastuuasema määrittyy sen mukaan, onko uhrilla kotikuntaa Suomessa. Kolmannen sektorin toimijoiden roolin korostaminen uhrien tunnistamisessa sekä auttamisessa nähtiin selvityksessä myös tärkeäksi.

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä toimii osana Joutsenon vastaanottokeskusta. Keskuksen vastuulla olevien ihmiskaupan uhrien määrä on noussut nopeasti vuodesta 2006 lähtien, jolloin auttamisjärjestelmä perustettiin. Kasvua on selitetty ennen kaikkea uhrien paremmalla tunnistamisella. Vuoden 2013 aikana auttamisjärjestelmään otettavaksi esitettiin 129 uutta uhria, mikä oli yli kaksi kertaa enemmän kuin edellisvuotena (63). Tyypillinen auttamisjärjestelmään esitetty henkilö oli Välimeren maissa uhriutunut, afrikkalaistaustainen nainen joka oleskeli Suomessa turvapaikanhakijana. Yhteensä auttamisjärjestelmään otettiin vuonna 2013 56 uutta asiakasta, mikä osoittaa suhteessa esitysmääriin kohtalaisen pientä kasvua vuoden 2012 hyväksymismäärään verrattuna (48). Auttamisjärjestelmään hyväksytyistä suurin osa eli 58 % oli uhriutunut työperäisesti. Seksuaalisen hyväksikäytön uhriksi oli joutunut 39 % auttamisjärjestelmään ohjautuneista henkilöistä. 3 %:n osalta uhriutumisperusteeksi on kirjattu muu peruste.

VAPAAEHTOINEN PALUU JA PALAUTTAMINEN

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2008/115/EY (ns. paluudirektiivi) on luotu yhteiset menettelytavat jäsenvaltioissa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi kotimaahansa. Paluudirektiivi velvoittaa jäsenvaltioita ryhtymään toimiin ja luomaan tarpeelliset palauttamismenettelyt ilman oleskelulupaa maassa oleskelevien kolmannen valtion kansalaisten maasta poistamiseksi. Direktiivissä korostetaan takaisinotto-sopimusten ja kansainvälisen yhteistyön tärkeyttä ja vapaaehtoisten paluujärjestelmien ensisijaisuutta.

Laittoman maahanmuuton ennaltaehkäisyssä tehokkaalla maasta poistamisella on tärkeä rooli; mikäli maastapoistamispäätösten täytäntöönpanoaste pysyy korkealla tasolla hakemus- ja päätösmäärien kasvusta huolimatta, antaa se signaali vaikutuksen siitä, että Suomeen eivät voi jäädä sellaiset henkilöt, joilla ei ole laillista maassaolon perustetta. Stra-

tegisella tasolla ei ole kovin yksilöivästi määritetty, mitä vaikuttavuudella maasta poistamisen yhteydessä tarkoitetaan.

Kuten edellä todettu, laittoman maahantulon luvut ovat olleet viime vuosina laskussa. Yhdeksi syyksi siihen, että Suomi ei ole ollut erityisen houkutteleva maa laittomille maahantuliijoille on esitetty sitä, että Suomessa tiedetään ulkomaalaisvalvonnan, turvapaikka-prosessin ja maastapoistamispäätösten täytäntöönpanon olevan toimivaa. Tehokkaan maastapoistamisen esteeksi ovat käytännössä muodostuneet täytäntöönpanokelpoiset maastapoistamispäätökset kohdemiin, joihin palauttaminen on vaikeaa tai teknisesti mahdotonta (Irak, Somalia, Afganistan).

Tällaisten maiden osalta yhtenä ratkaisuna voisi olla kahdenvälisen yhteistyöpöytäkirjan (Memo-randum of Understanding -MoU-sopimus) laatiminen sekä vapaaehtoisen paluun tehostaminen kyseisiin maihin. Myös EU:n komission kolmansien maiden kanssa neuvottelemat takaisinottosopimukset ja takaisinottosopimukseen kahdenvälisesti solmitut täytäntöönpanopöytäkirjat helpottavat käytännön yhteistyötä maastapoistamispäätösten täytäntöönpanossa. Suomi kävi vuonna 2013 keskusteluja mm. Somalimaan kanssa keskinäisestä palautussopimuksesta.

Maastapoistettavien top 5 kohdemaat olivat vuonna 2013 Viro, Venäjä, Italia, Espanja sekä Ruotsi. Italian ja Ruotsin osalta on nähtävissä korrelaatiota Maahanmuuttoviraston Dublin-prosessissa tekemien vastaanotto- ja takaisinottopyyntöjen kohdemaiden kanssa. Suurin osa maastapoistettavista oli Venäjän kansalaisia (336), toisena suurena ryhmänä Viron kansalaiset (275).

Maahanmuuttoviraston ja IOM Helsingin yhteinen ”Vapaaehtoinen paluu ja paluutuki Suomesta” (VAPPS) -hanke käynnistyi 1.1.2013. Hanke on jatkoa aiemalle ”Vapaaehtoisen paluun kehittäminen” -hankkeelle. Hankkeen tavoitteena on vakiinnuttaa edellisen hankkeen aikana kehitetyt toiminnot pysyviksi käytännöiksi, ja estää vapaaehtoisen paluun toiminnan keskeytyminen Suomessa. Hanke tukee palaajia vapaaehtoisessa paluussa ja antaa neuvontaa vapaaehtoista paluuta ja uudelleenintegraatiotukea koskien. VAPPS-hankkeen aikana vuosina 2010–2013 kotimaahansa on palannut IOM Helsingin avustamana 1 199 kolmannen maan kansalaista. Eniten vapaaehtoisia paluita on hankkeen aikana tehty Irakiin, Venäjälle sekä Serbiaan.

1. Johdanto

Tämä on Euroopan muuttoliikeverkoston (EMN) Suomen yhteyspisteen vuosittainen politiikkaraportti 2013. Raportissa selvitetään tarkemmin maahanmuutto- ja turvapaikka-asioita koskevan politiikan ja lainsäädännön tärkeimpiä kehitysvaiheita sekä aiheeseen liittyvää julkista keskustelua. Raportin viitejakso on 1.1.2013–31.12.2013.

EMN:n vuosittaisella politiikkaraportilla on kaksi tavoitetta. Ensimmäinen tavoite on maahanmuuttoasioiden keskeisen maakohtaisen kehityksen (poliittinen ja lainsäädännöllinen kehitys, julkinen keskustelu) käsittely. Toinen tavoite on EU:n lainsäädännön täytäntöönpanotilanteen ja EU:n politiikan kehityksen kansallisten vaikutusten raportointi. Euroopan maahanmuutto- ja turvapaikkasopimuksen ja Tukholman ohjelman² sitoumuksiin erityisesti liittyvää kehitystä vuoden 2013 osalta on selvitetty erillisellä liitteellä (Part1), jonka tärkeimmät löydökset on nostettu mukaan varsinaiseen raporttiin. Lisäksi politiikkaraportissa seurataan julkista keskustelua maahanmuutosta vuonna 2013 sekä esitetään maahanmuutto- ja turvapaikkatilastojen viimeisimmät tiedot trendeineen. Raportin on tarkoitus palvella muuttoliikeverkoston kansallista yleisöä sen ollessa ainoa maahanmuuttoasioiden kehityskulkuja kootusti esittävä dokumentti Suomessa.

Raportin on laatinut Euroopan muuttoliikeverkoston (EMN) Suomen yhteyspiste verkoston yleisten tutkimusohjeiden mukaisesti. Tutkimuksessa on käytetty lähteenä useita Internetissä julkaistuja maahanmuuttoa koskevia viranomaisraportteja (esimerkiksi SOPEMI), tutkimuksia, lausuntoja ja lehdistötiedotarkistoja. Vireillä olevia lainsäädäntöhankkeita on seurattu valtioneuvoston hankerekisterin ja valtiopäiväasiakirjojen avulla. Yhteyspiste osallistui vuonna 2013 myös useisiin erilaisiin maahanmuuttoa käsitteleviin seminaareihin kotimaassa ja muissa EU-maissa. Tarkoituksena oli verkostoitua maahanmuuttoa koskevaa tutkimustietoa tuottavien tahojen kanssa ja kerätä tietoa meneillään olevista kansallisista hankkeista.

Kansallinen yhteyspiste keräsi politiikkaraportin ensimmäistä osaa varten (Part 1) Euroopan maahanmuutto- ja turvapaikkasopimuksen ja Tukholman ohjelman täytäntöönpanoa koskevaa seurantatietoa jakamalla ohjelman eri osa-alueiden raportointivastuun asiasta vastaavien viranomaisten kesken.

Raportointiin osallistuivat Maahanmuuttovirasto, sisäministeriön Poliisihallitus, Rajavartiolaitoksen esikunta, työ- ja elinkeinoministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö sekä ulkoasiainministeriö. Kansallinen yhteyspiste vastasi tilastotietojen keräämisestä ja Maahanmuuttovirastoa koskevasta raportoinnista. Edellä mainittuja seurantatietoja on nostettu raporttiin mukaan, mikäli se on katsottu kussakin kohdassa tarpeelliseksi.

Tässä raportissa esitetyt turvapaikka- ja oleskelulupapäätöksiä koskevat tilastotiedot perustuvat Maahanmuuttoviraston toimittamiin lukuihin. Laitonta maahanmuuttoa koskevat tiedot on toimittanut Keskusrikospoliisi tai poliisihallitus. IOM:n Helsingin-toimisto on toimittanut vapaaehtoiseen paluuhjelmaan liittyvät paluutiedot. Kaikki tässä raportissa esitetyt vuotta 2013 koskevat tilastotiedot lopullisia.

1.1 Suomen turvapaikka- ja maahanmuuttohallinnon rakenne

Valtioneuvosto ohjaa maahanmuuttopolitiikkaa ja -hallintoa hallitusohjelmaan sisältyvien tavoitteiden ja valtioneuvoston hyväksymien periaatepäätösten avulla. Sisäministeriö vastaa maahanmuutto-osaston kautta maahanmuuttoasioista. Sen tehtäviin kuuluu politiikan ja lainsäädännön valmistelu, Maahanmuuttoviraston toiminnan valvonta sekä osallistuminen maahanmuutto- ja turvapaikka-asioita koskevaan kansainväliseen, EU:n ja kansalliseen yhteistyöhön. Valtioneuvoston kanslia vastaa EU-asioiden yleisestä koordinoinnista. Hallitusohjelman mukaisesti sisäministeriö toteuttaa aktiivista, kokonaisvaltaista ja johdonmukaista maahanmuuttopolitiikkaa, jossa otetaan täysipainoisesti huomioon työvoiman tarve, maahanmuuttajien moninaiset lähtökohdat ja Suomen kansainväliset velvoitteet. Sisäministeri Päivi Räsänen vahvistaa osana sisäasiainhallinnon toiminta- ja taloussuunnitelmaa keskeiset toiminnan painopisteet, päätoimintalinjat ja tulostavoitteet. Maahanmuuttohallinnon määrärahat sisältyvät sisäministeriön talousarvioehdotukseen.

Sisäministeriön alaisuudessa toimiva **Maahanmuuttovirasto** (Migri) käsittelee ja ratkaisee yksittäisiä henkilöitä koskevia ulkomaalaisten maahan-tuloon, maassa oleskeluun, maasta poistamiseen, pakolaisuuteen ja kansalaisuuteen liittyviä asioita. Käytännössä Maahanmuuttovirasto myöntää oleskelulupia ulkomaalaisille ja hoitaa turvapaikkaha-

² Tukholman ohjelmassa määritetään Euroopan unionin (EU) painopisteet oikeuden, vapauden ja turvallisuuden alueella vuosina 2010–2014. Edeltäjiensä Tampereen ja Haagin ohjelmien muodostamalta perustalta Tukholman ohjelman tavoitteena on vastata tuleviin haasteisiin ja vahvistaa edelleen oikeuden, vapauden ja turvallisuuden aluetta siten, että toimilla keskitytään erityisesti kansalaisten etuihin ja tarpeisiin. Tukholman ohjelmalla pyritään saamaan aikaan turvallinen Eurooppa, jossa kansalaisten perusoikeuksia ja -vapauksia kunnioitetaan. Tukholman ohjelmaa toteutetaan toimintasuunnitelmalla, joka hyväksytään viimeistään kesäkuussa 2010.

kemusten käsittelyn tutkinnasta päätöksentekoon. Lisäksi se myöntää muukalaispasseja ja pakolaisen matkustusasiakirjoja sekä päättää käännättämisestä ja karkottamisesta ja ohjaa vastaanottokeskusten toimintaa. Maahanmuuttovirasto vastaa myös kansalaisuushakemuksista, Suomen kansalaisuutta koskevista ilmoituksista ja kansalaisuusaseman määrittämisestä sekä ulkomaalaisrekisterin ylläpidosta. Lisäksi se tuottaa tietopalveluja kansainvälisiin tarpeisiin sekä kansallisille päätöksentekijöille ja viranomaisille ja osallistuu oman toimialansa kansainväliseen yhteistyöhön. Maahanmuuttovirasto perusti Maahanmuuttoviraston neuvottelukunnan vuonna 2008.

Sisäministeriö vastaa maahanmuuttopolitiikan sekä maahanmuuttoa ja kansalaisuutta koskevan lainsäädännön valmistelusta. Sisäministeriö edustaa Suomea maahanmuuttoasioissa Euroopan unionissa ja kansainvälisessä yhteistyössä.

Maahanmuuttovirasto myöntää ensimmäiset oleskeluluvat, käsittelee turvapaikkahakemukset, ohjaa vastaanottokeskusten toimintaa, päättää käännättämisestä ja karkottamisesta, vastaa kansalaisuushakemusten käsittelystä ja muukalaispassien myöntämisestä. Maahanmuuttovirasto toimii sisäministeriön alaisuudessa.

Poliisi valvoo ulkomaalaislain noudattamista, ottaa vastaan ulkomaalaisten lupahakemuksia, selvittää turvapaikanhakijan henkilöllisyyden ja matkareitin, myöntää jatko-oleskeluluvat ja ottaa vastaan EU-kansalaisten rekisteröinnin. Poliisi myös panee täytäntöön karkotus- ja käännätyspäätökset.

Rajavartiolaitos valvoo maahantuloa ja maasta lähtemistä sekä suorittaa passintarkastuksen. Rajavartiolaitos selvittää yhdessä poliisin kanssa turvapaikanhakijan henkilöllisyyden ja matkareitin. Rajavartiolaitos tekee tarvittaessa viisumipäätöksiä rajalla.

Ulkoasiainministeriö vastaa viisumipolitiikasta. Suomen ulkomaan edustustot myöntävät viisumeita ja vastaanottavat kansalaisuusilmoituksia sekä oleskelulupahakemuksia.

Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa kotouttamisasioiden johtamisesta. Yhdessä sisäministeriön kanssa työ- ja elinkeinoministeriö seuraa työvoiman maahanmuuton määriä ja rakennetta ja kehittää seurantavälineitä.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten maahanmuuttoyksiköt hoitavat alueellisesti maahanmuuttoa, kotouttamiseen ja hyviin etnisiin suhteisiin liittyviä tehtäviä.

Opetus- ja kulttuuriministeriön tehtävänä on kehittää maahanmuuttajien koulutusta eri koulutusasteilla. Opetusministeriön toimialaan kuuluvat myös maahanmuuttajien kulttuuria, liikuntaa ja nuorisotyötä sekä uskontoa koskevat asiat.

Opetushallitus vastaa maahanmuuttajien koulutustasioista ja ulkomaalaisten tutkintojen tunnustamisesta.

Sosiaali- ja terveysministeriön tehtävänä on edistää maahanmuuttajien terveyttä ja hyvinvointia. STM:lle kuuluvat maahanmuuttajien toimeentuloon liittyvät kysymykset. STM tukee maahanmuuttajien kotoutumista suomalaiseen yhteiskuntaan muun muassa kehittämällä sosiaali- ja terveystalvuuja niin, että niissä otetaan huomioon maahanmuuttajien tarpeet.

Kunnat tarjoavat kunnassa vakituisesti asuville maahanmuuttajille kunnan peruspalvelut, kuten muillekin kuntalaisille. Kunnat myös päättävät itsenäisesti kiintiöpakolaisten ja oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden vastaanotosta kuntaansa. Useat kunnat ovat määritelleet kotouttamisohjelmassaan maahanmuuttajien kotouttamisen periaatteet.

Vähemmistövaltuutetun tehtävänä on edistää etnisten vähemmistöjen ja ulkomaalaisten asemaa, yhdenvertaisuutta ja oikeusturvaa sekä hyviä etnisiä suhteita Suomessa. Vähemmistövaltuutettu on myös kansallinen ihmiskaupparaporttija. Vähemmistövaltuutettu valvoo 1.1.2014 lähtien myös ulkomaalaisten maasta poistamisen täytäntöönpanoa.

Kansalaisjärjestöt tuottavat erilaisia palveluja ja antavat apua ja neuvontaa turvapaikanhakijoille sekä tekevät osaltaan kotouttamistyötä. Kansalaisjärjestöjen asiantuntemusta maahanmuuttoasioissa tarvitaan lainvalmistelun ja maahanmuuttopolitiikan kehittämisessä.

Ulkomaalaisen maahantuloa, maahanmuuttoa ja maasta poistamista säädellään ulkomaalaislaissa. Säilönnöstä on oma lakinsa. Samoin ulkomaalaisrekisteristä ja sen käytöstä. Turvapaikkaa hakevan henkilön vastaanottoa sääntelee laki kansainvälistä

2. Turvapaikka- ja maahanmuuttoasioihin liittyvä yleinen kehitys

2.1 Poliittinen kehitys

Vähemmistövaltuutetun toimivaltaa laajennettiin 1.1.2014 voimaan tulleella ulkomaalaislain muutoksella koskemaan myös ulkomaalaisten maasta poistamisen täytäntöönpanoa. Valtuutetun tehtävä on Suomessa lisäksi edistää etnisten vähemmistöjen ja ulkomaalaisten asemaa, yhdenvertaisuutta ja oikeusturvaa sekä hyviä etnisiä suhteita Suomessa. Vähemmistövaltuutettu on myös kansallinen ihmiskaupparaportoiija. Vähemmistövaltuutettu valvoo 1.1.2014 lähtien myös ulkomaalaisten maasta poistamisen täytäntöönpanoa. Suomessa ei tapahtunut vuonna 2013 muita merkittäviä poliittisia muutoksia (vaalit tai nimitykset) maahanmuuttohallinnon alalla.

2.2 Turvapaikka- ja maahanmuuttoasioiden laajempi kehitys

Valtioneuvosto antoi päätöksensä uudesta strategiasta maahanmuuttopolitiikalle vuonna 2013. **Maahanmuuton tulevaisuus 2020** -työhön osallistui myös Suomen kansallinen EMN-yhteispiste asian tuntijaesitysten sekä lausuntojen myötä. Uuden strategian toimenpideohjelma hyväksyttiin maahanmuutto- ja kotoutumisasioiden ministeriryhmässä maaliskuussa 2014. Toimenpideohjelman seuranta ja raportointia koordinoi sisäministeriö.³ Strategian suuntaviivat ovat: 1. Suomi on turvallisesti avoin; 2. Jokainen löytää paikkansa sekä 3. Moninaisuus on arkea.

Strategiassa asetetaan tavoitteeksi mm. maahanmuutosta käytävän vastuullisen yhteiskunnallisen keskustelun aktivoiminen ja sekä laajentaminen. Tätä tavoitetta toteutetaan esimerkiksi vuonna 2013 aloitetulla Euroopan neuvoston **”Ei vihapuheelle” -kampanjalla**. Ei vihapuheelle -liike on osa Euroopan neuvoston käynnistämää No Hate Speech Movementia. Opetus- ja kulttuuriministeriö avasi Suomen kampanjan 27.3.2013. Plan Suomi koordinoi vuosina 2013–2014 toteutettavaa kampanjaa. Liikkeessä koulutetaan 18–25-vuotiaita nuoria aktiviste-

ja edistämään ihmisoikeuksia niin verkossa kuin sen ulkopuolella. Samalla herätellään myös suurempaa yleisöä huomaamaan ne vaarat, joita rasistinen ja syrjivä vihapuhe aiheuttaa ihmisoikeuksille, sananvapaudelle ja demokratialle.

Sisäministeriö aloitti vuonna 2013 **yhdenvertaisuuskoulutuksen** antamisen niin sanotuille avainammattiryhmille (poliisi, tuomarit ja syyttäjät, opinto-ohjaajat, työsuojelutarkastajat, journalistiopiskelijat, työvoimaviranomaiset, järjestöjen johto). Koulutusta tullaan antamaan kolmen vuoden aikana 2013–2015 EU:n työllisyyden ja sosiaalisen yhteisvastuun PROGRESS-ohjelmasta saatavan rahoituksen turvin.

Yhdenvertaisuus etusijalle (YES) -hanke on kansallinen syrjinnän vastainen toimintaohjelma. Hankkeen tavoitteena on kasvattaa tietoisuutta ja valmiuksia yhdenvertaisen kohtelun ja syrjimättömyyden toteutumiseksi sekä edistää monimuotoisuuden hyväksymistä yhteiskunnassa. Yhdenvertaisuus etusijalle -hanketta on toteutettu marraskuusta 2007 alkaen yhteistyössä eri ministeriöiden sekä syrjinnän vaarassa olevia ryhmiä edustavien kattojärjestöjen ja neuvottelukuntien kanssa. Hanke saa rahoitusta EU-komission PROGRESS-ohjelman (2007–2013) syrjimättömyys-toimintalinjasta sekä hankkeessa mukana olevilta ministeriöiltä ja puolustusvoimilta. YES-hankkeen 6. toimintavuosi oli **15.1.2013–14.1.2014**. **YES6**-hankkeen tavoitteena oli edistää yhdenvertaisuuden valtavirtaistamista, monimuotoisuutta julkisella ja yksityisellä sektorilla sekä romaniväestön asemaa suomalaisessa yhteiskunnassa.

Hankkeen alaisena toteutettiin seuraavia projekteja:

- Monimuotoisuusjohtaminen
- Ohjelma kohdistuu sekä yksityisiin että julkisiin organisaatioihin. Julkisella sektorilla on tehty kartoitus, jolla pyritään analysoimaan tietoisuutta monimuotoisuudesta ja monimuotoisuuden hyväksymistä julkisen sektorin työpaikoilla ja palvelujen tuottamisessa. Tulosten perusteella järjestettiin seminaari paikallishallinnolle ja kuntapäätäjille.
- Yksityisellä sektorilla järjestetään neljän työpajan sarja monimuotoisuusjohtamisesta yrityksissä. Monimuotoisuusjohtamista tuetaan tuottamalla käytännön työkaluja, kuten verkkosivusto ja tietopankki parhaista käytännöistä,

³ Maahanmuuton tulevaisuus 2020- strategian toimenpideohjelma.

http://www.intermin.fi/download/51993_maahanmuuton_tulevaisuus_2020_toimenpideohjelma.pdf?52441399810dd188

verkkokoulutuspaketti ja itsearviointityökalu. Monimuotoisuusitomuusmallin menestyksestä soveltamista jatkossakin edistetään esimerkiksi laatimalla monimuotoisuusverkostoon liittyvää markkinointimateriaalia ja osallistamalla kansainväliseen yhteistyöhön.

- Syrjimättömyys opetuksessa
- Opetuksessa lainsäädännön vaatimuksia pidemmälle menevää yhdenvertaisuutta on edistetty järjestämällä uusia ja olemassa olevia monimuotoisuusmateriaaleja koskevia kampanjoita, joiden tavoitteena on sisällyttää yhdenvertaisuussuunnittelu, syrjinnän vastainen pedagogiikka ja ihmisoikeuskoulutus vakiintuneeksi osaksi koulutuksen järjestämistä ja sisältöä paikallistasolla. Näitä materiaaleja ovat romaneja koskeva opetusmateriaali peruskoulun yläluokille (www.romanit.fi), syrjinnän vastaisen pedagogiikan menetelmät (tutkimus), saamelaisia koskeva peruskoulun oppimateriaali ja oppilaitosten yhdenvertaisuussuunnitteluopas.
- Julkaisut ja esitteet
- Parhaillaan valmistellaan, julkaistaan ja levitetään kolmen eri materiaalikokonaisuuden sarjaa: 1) syrjinnän kohteeksi joutuvia eri vähemmistö- ja ikäryhmiä koskeva materiaali, 2) erilaisia syrjintämuotoja koskeva materiaali ja 3) syrjintään puuttumisen malleja ja käytäntöjä koskeva materiaali. Tämän materiaaliopaketin tavoitteena on jakaa tietoa seuraavista vähemmistöryhmistä ja heidän kohtaamistaan yhdenvertaisuusongelmista: etniset vähemmistöt, alkuperäiskansat, uskonnolliset vähemmistöt, nuoret, vanhukset, vammaiset ja HLBT-ryhmät. Materiaaleista julkaistaan lyhyet englanninkieliset versiot.
- Edellä mainittujen julkaisujen perusteella laaditaan esitteitä keskeisten ammattiryhmien ja syrjinnän uhrien käytettäväksi. Esitteillä pyritään parantamaan syrjinnän tunnistamista käytännössä ja alentamaan viharikosten ja syrjintätapausten ilmoittamiskynnystä.
- Keskeisten ammattiryhmien koulutus
- Lisäksi järjestetään sarja koulutustapahtumia keskeisille ammattiryhmille, kuten poliisikouluttajille ja -opettajille, neuvontapalveluissa työskenteleville vapaaehtoisille ja henkilökunnalle, toimittajille ja paikallisille työvoimaviranomaisille. Koulutuksesta julkaistaan raportti.
- Yhdenvertaisuuskonferenssi saamelaisten

kotiseutualueella

- Kaksipäiväinen yhdenvertaisuuskonferenssi järjestettiin EU:n ja kansallisen tason politiikasta sekä syrjinnän vastaisen toiminnan kehityksestä tiedottamiseksi. Muita konferenssissa käsiteltyjä aiheita olivat median luoma imago ja alkuperäiskansojen oikeuksia koskeva ILO-sopimus. Konferenssiin kutsuttiin eurooppalaisia ja kansainvälisiä asiantuntijoita, ja konferenssi sai paljon medianäkyvyyttä.
- Nuorten mediavaikuttamiskampanja
- Nuorten mediavaikuttamiskampanja toteutettiin, jotta tietoa EU:n ja kansallisen tason syrjinnän vastaisesta politiikasta pystyttäisiin levittämään entistä paremmin erityisesti nuorten keskuudessa. Eri vähemmistöjä (etniset ja uskonnolliset vähemmistöt, vammaiset, eri HLBT-ryhmät) edustavia nuoria kutsuttiin mediatyön teemaviikonloppuihin (teemoina sosiaalinen media, printtimedia, TV ja radio) ja rohkaistiin toteuttamaan omia pienprojektejaan (muun muassa artikkeleita ja audiovisuaalista materiaalia).
- Romaniportaali
- Yhteensä 12 verkkosivusta koostuva romaniportaali julkaistaan vuoden 2014 alussa. Portaalissa on laaja valikoima romanien historiaa, kulttuuria, kieliä ja sosioekonomisia piirteitä koskevaa materiaalia sekä palveluntarjoajille ja viranomaisille suunnattuja oppaita ja esitteitä. Portaaliiin valmistellaan omia osioitaan yhdenvertaisesta kohtelusta ja tutkimuksesta sekä omaa sivua akateemisten romanien verkostolle. Lisäksi sivustoon tulee erilliset osiot romaniyhteisöille ja kansainvälisille asioille, muun muassa EU:n romanipolitiikalle. Portaalista on neljä kieliversiota: suomeksi, ruotsiksi, englanniksi ja romanikielellä.

Kohtuuhintaisen vuokra-asunnon löytäminen on osoittautunut käytännössä monelle maahanmuuttajalle haastavaksi tehtäväksi. Tämän on johtanut esimerkiksi pääkaupunkiseudulla tiettyjen asuinalueiden segregoitumiseen maahanmuuttajien keskittyessä asumaan samoilla asuinalueilla. Maahanmuuton tulevaisuus 2020 -strategiassa todetaan, että asuinalueiden eriytymiskehitystä on vähennettävä huolehtimalla kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen tarjonnasta ja niiden tasapainoisesta alueellisesta jakautumisesta kaupunkien ja kuntien välillä. Myös hallituksen asuntopolitiikassa pyritään siihen, että kaikki Suomen kaupungit ja niiden eri asuinalueet säilyisivät tasapuolisesti viih-

tyisinä, turvallisina ja vetovoimaisina asuinpaikkoina. Asuinalueiden tulisi tarjota asukkailleen palveluja ja toimintamahdollisuuksia. Tavoitteena asuinalueiden kehittämisessä on saada alueille uudenlaista toimintaa ja asukkaat mukaan kehittämiseen.

Ympäristöministeriö koordinoi vuonna 2013 alkanutta, **kolmivuotista asuinalueiden kehittämisohjelmaa**⁴, jossa haetaan poikkihallinnollisia toimia, joilla voidaan:

- ehkäistä asuinalueiden eriytymistä (segregaatiota),
- edistää asuinalueiden palvelutarjontaa ja elinkeinotoimintaa,
- vahvistaa asukkaiden osallisuutta, terveyttä ja hyvinvointia,
- parantaa eri asukasryhmien vuorovaikutusta ja
- luoda viihtyisiä, turvallisia ja kiinnostavia asuinympäristöjä.

Valtiontalouden kehyspäätöksessä vuosille 2013–2016 työvoimakoulutuksena järjestettävään maahanmuuttajien **kotoutumiskoulutukseen kohdennettiin 5-20 miljoonan vuosittainen lisärahoitus**. TE-palvelut organisoitiin vuoden 2013 alusta lähtien toimimaan palvelulinjapohjaisella toimintamallilla. Maahanmuuttaja-asiakkaat ohjataan muiden asiakkaiden tavoin palvelulinjoihin palveluntarpeensa perusteella. Erityisiä maahanmuuttajille suunnattuja työvoimapalveluita ei enää tarjota. Sisäministeriö tiedotti 30.10.2013 päättäneensä vuoden 2014 **pakolaiskiintiöksi** 1050 henkilöä. Aiemppä 750 henkilön kiintiötä kasvatettiin 300 henkilöllä johtuen Syyrian kriisistä ja laajasta humanitäärisestä kriisistä alueella. Kokonaisuutena pakolaiskiintiössä otetaan vastaan 500 syyrialaista pakolaista, 150 afganistanilaista pakolaista Iranista, 150 kongolaista pakolaista eteläisestä Afrikasta, ja 150 sudanilaista pakolaista Egyptistä. Lisäksi Suomi varautuu 100 **hätätapauksen vastaanottoon**. Hätätapaukset ovat kiireellistä sijoitusta vaativia pakolaisia. Pakolaiskiintiön kohdentamispäätös perustuu YK:n pakolaisjärjestön UNHCR:n esitykseen. Kiintiön koon päättää eduskunta vuosittaisen talousarvion yhteydessä.

Maahanmuuttovirasto ja Kirkon Ulkomaanapu aloittivat kiintiöpakolaisten **kulttuuriorientaatiokoulutuksen**. Ensimmäinen koulutus alkoi 21.10.2013 Ankarassa, Turkissa, missä koulutettiin Suomeen jo valittuja kiintiöpakolaisia eri konfliktialueilta. Koulutusta järjestettiin syksyn 2013 aikana Turkin lisäksi Ruandassa ja Malawissa.

Maahanmuuttoviraston käynnistämä projekti on Euroopan pakolaisrahaston rahoittama. Projekti on ainutlaatuinen, sillä yhtä monipuolista koulutusta ei ole järjestetty kiintiöpakolaisille aiemmin ennen uuteen kotimaahan asettumista. Maahanmuuttoviraston yhteistyökumppanina hankkeessa toimii Kirkon Ulkomaanapu, jonka alihankkijoina ovat Diakonia-ammattikorkeakoulu (Diak) ja Helsingin seudun asiomistulkikeskus.

Orientaatiokoulutuksen tavoitteena on tutustuttaa Suomeen muuttava pakolainen uuteen kotimaahansa. Koulutuksessa annetaan kattavat perustiedot Suomesta ja suomalaisesta yhteiskunnasta sekä opiskellaan suomen kielen alkeita ja perussanastoa. Lisäksi käydään läpi sekä henkistä että fyysistä muutosprosessia Suomeen asettumiseen liittyen.⁵

Niin sanottujen **paperittomien henkilöiden oikeudet** ovat puhuttaneet Suomessa pitkään. Julkisuuksessa on useamman vuoden ajan keskusteltu pankkitilin avaamisen vaikeudesta, mikäli ulkomaalaisella ei ole lähtömaansa passia tai jos muukalaispassissa on merkintä varmentamattomasta henkilöllisyydestä. Myös EU-kansalaisilla on ollut ongelmia pankkiasioinnissa, koska pankit eivät aina kelpuuta EU henkilökorttia henkilöllisyyttä todistavaksi asiakirjaksi. Sisäministeriö asetti 29.9.2011 hankkeen selvittämään mahdollisuutta ottaa käyttöön **turvapaikanhakijan asiointikortti**. Työryhmän toimikausi oli 1.10.2011–1.10.2012. Työryhmän tehtävänä oli selvittää turvapaikanhakijan asiointikortin käyttöönoton oikeusvaikutukset tunnistamisasiakirjana erityisesti suhteessa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annettuun lakiin (503/2008) ja myös muuhun lainsäädäntöön. Myös mahdolliset lainsäädännön muutostarpeet tuli selvittää. Tämän lisäksi tarkoituksena oli selvittää asiointikortin saajatahot, määrät, taloudelliset vaikutukset sekä vaikutukset poliisin ja muiden keskeisten viranomaisten toimintaan. Työryhmän tehtävänä oli selvittää myös muita vaihtoehtoisia keinoja, joilla voitaisiin ratkaista turvapaikanhakijoiden erityisesti pankkiasiointiin liittyvät ongelmat.

Työryhmä selvitti alkuperäisen toimeksiantonsa lisäksi niiden Suomessa asuvien ulkomaalaisten asiointiongelmia, joille on myönnetty oleskelulupa Suomeen, mutta joiden henkilöllisyyttä maahanmuuttoviranomaiset eivät ole pystyneet varmistamaan henkilöiden kansallisista passeista tai muista henkilöllisyyttä osoittavista luotettavista asiakirjoista. Työryhmän

⁴ Asuinalueiden kehittämisohjelma –elinvoimaa ja eheyttä. Ympäristöministeriön sivut.

http://www.ym.fi/fi-FI/Asuminen/Ohjelmat_ja_strategiat/Asuinalueiden_kehittamisohjelma_20132015

⁵ Maahanmuuttoviraston lehdistötiedote 21.10.2013. http://www.migri.fi/medialle/tiedotteet/lehdistotiedotteet/lehdistotiedotteet/1/0/suomeen_valitut_kiintiopakolaiset_alkavat_saada_koulutusta_jo_ennen_suomeen_saapumistaan

loppuraportti⁶ julkaistiin vuoden 2012 lopulla ja sitä kommentoitiin vuoden 2013 alkupuolella. Mm. Vähemmistövaltuutettu oli kevään 2013 aikana kuuluttavana aiheesta Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvolautakunnassa. Vähemmistövaltuutettu totesi lausunnossaan, että valtuutetulle on viime vuosina tullut lukuisia yhteydenottoja pankkitilin avaamisen vaikeudesta. Yhteydenottajien mukaan pankit eivät tarjoa peruspankkipalveluita ulkomaalaisille, joilla ei ole lähtömaansa passia tai jos muukalaispassissa on merkintä varmentamattomasta henkilöllisyydestä. Ongelmat ovat moninaisia, myös esimerkiksi EU kansalaiset, jotka voivat matkustaa Suomeen ilman passia kohtaavat vaikeuksia pankkiasioinnissa. EU-henkilökortti ei aina kelpaa, vaan voidaan vaatia suomalaisten viranomaisten myöntämää henkilökorttia tai kansallista passia. Maahanmuuttajien kanssa kunnissa työskentelevät kertovat ohjeistavansa asiakkaitaan kiertämään ja kysymään eri konttoreista ja jos hyvin käy lopulta löytyy konttori joka suostuu avaamaan tilin. Tilanne on Vähemmistövaltuutetun mukaan viime vuosina selkeästi kiristynyt ja on pelkona, että nämä viimeisetkin pankit kieltäytyvät avaamasta tilejä. Pankkien käytännöt vaihtelevat ja asiakkaan on vaikea ennakoita millaista henkilöasiakirjaa kulloinkin vaaditaan.⁷ Lausunnossaan Vähemmistövaltuutettu viittasi myös työryhmän loppuraportissa olleeseen eurooppalaiseen vertailuun jonka Euroopan muuttoliikeverkosto teki syksyllä 2011. Vertailun perusteella ulkomaalaisten pankkiasiointia ei koeta muissa EU-maissa ongelmalliseksi.⁸

Turvapaikanhakijan asiointikortin käyttöönottoa pohjittanut työryhmä nosti loppuraportissaan esiin myös ongelmia, joita liittyy ulkomaalaisen rekisteröimiseen väestötietojärjestelmään. Vähemmistövaltuutettu oli tehnyt lokakuussa 2012 selvityspyynnön valtiovainministeriölle koskien maistraattien rekisteröimiskäytäntöjä, joiden on käytännössä todettu johtavan ulkomaalaisten eriarvoiseen kohteluun rekisteröimispaikkakunnasta riippuen. Vähemmistövaltuutettu totesi lausunnossaan 8.2.2013 väestötietojärjestelmään tehdyillä merkinnöillä olevan asianomaisen henkilön kannalta merkittäviä oikeusvaikutuksia. Rekisteröinnin ja henkilötunnuksen puuttumisesta seuraa useita oikeudenmenetyksiä sekä ongelmia arjessa. Sisäministeriön asettaman työryhmän loppuraportin mukaan viime aikoina on tullut esille myös useita tapauksia, joissa maistraatti ei ole kirjannut henkilöä väestötietojärjestelmään, jos matkustusasiakirjassa on ollut merkintä varmistamattomasta henkilöllisyydestä.

Tampereen yliopistossa on käynnissä **Mobile People -tutkimushanke**. Projekti tutkii sitä, miten väestötilaston tieto muodostuu Suomessa. Väestötilaston tiedon varassa toimii suuri osa väestön kuvauksista ja väestöennusteista joko suoraan tai välillisesti. Monet väestömuutostrendit – esimerkiksi ikääntyminen, koulutustason nousu ja maahanmuuton kasvu – tunnustetaan tilastojen väestötiedon perusteella. Mobile People -projektin yhtenä selvityksen kohteena on maistraattien maahanmuuttajia koskevat rekisteröimiskäytännöt. Projektin henkilöstö esitteli alustavia tutkimustuloksia Metropolis-konferenssissa Tampereella syyskuussa 2013. Alustavien tulosten perusteella on ilmeistä, että Väestötietojärjestelmässä olevan henkilötietomerkinän sekä sosiaaliturvan piiriin pääsemisen välillä on keskeinen yhteys. Paikalliset rekisteröintiviranomaiset eli maistraatit ovat selvitysten mukaan varsin omavaltaisia sen suhteen, kenen henkilöllisyys katsotaan selvitettyksi, tai kenen katsotaan oleskelevan maassa pysyväisluonteisesti. Tällä on merkitystä mm. ns. kotikuntapaikan saamisen, pankkitilin avaamisen sekä niinkin tavallisen asian kuin paikallisliikenteen bussikortin hankkimisen kannalta.

Rekisteröityessään maistraatissa ulkomaalainen kohtaa käsitteiden viidakon: asuinpaikka, kotikunta, tilapäinen vai pysyväisluontoinen oleskelu. Ymmärtämättään ulkomaalainen henkilö vaikuttaa rekisteröitymishetkellä täyttämänsä lomakkeen myötä koko Suomessa tapahtuvaan oleskeluunsa; saamaansa sosiaaliturvaan sekä merkintöjen oikeellisuuden kautta omaan henkilöllisyyteensä. Maistraatit suorittavat tutkijoiden mukaan autonomista laintulkintaa päättäessään siitä, millaisia asiakirjoja ne katsovat riittäviksi todentamaan ulkomaalaisen henkilöllisyyden. Väestörekisterikeskuksen suositukset sekä Maahanmuuttoviraston lausunnot ovat ainoastaan suosituksen luonteisia; lopullinen valta henkilöllisyyden toteamisesta on maistraatilla. Tutkijaryhmä katsookin, että maistraatit tekevät rekisterin ylläpitäjinä eräänlaista kotouttamistyötä selvittäessään maahanmuuttajalle suomalaista käsiteviidakkoa sekä sosiaaliturvan luonnetta. Ilmeistä on myös, että alueellista eriarvoisuutta maahanmuuttajien keskuudessa esiintyy.⁹

Sisäministeriön poliisiosasto sekä maahanmuutto-osasto antoivat yhteisen toimeksiannon Poliisihallitukselle ja Maahanmuuttovirastolle ajalle 1.9.2013–30.6.2014 **selvittää ulkomaalaislupa-asioiden ja turvapaikkaprosessin ensimmäisen vaiheen,**

⁶ Turvapaikanhakijoiden ja Suomessa jo asuvien ulkomaalaisten henkilöllisyyden osoittaminen pankki- ja muussa asiointissa. Turvapaikanhakijan asiointikorttia selvittäneen työryhmän loppuraportti. Sisäministeriön julkaisu 46/2012. <http://www.intermin.fi/julkaisu/462012?docID=38566>

⁷ Vähemmistövaltuutetun lausunto 29.4.2013 Ulkomaalaisten asema ja mahdollisuudet avata pankkitili Suomessa. http://www.ofm.fi/fi/vahemmistovaltuutettu/lausunnot/1/0/lausunto_ulkomaalaisten_asema_ja_mahdollisuudet_avata_pankkitili_suomessa_43223

⁸ EMN Ad Hoc Documentation issued for Asylum Seekers 27.10.2011.

⁹ Teksti perustuu Euroopan muuttoliikeverkoston muistioon Mobile People -hankkeen workshopista Metropolis Konferenssissa. Hankkeen sivut <http://www.uta.fi/yky/tutkimus/tasti/Tutkimus/Projektit/Liikkuvatihmiset.html>

sekä turvapaikkapäätöksen tiedoksiannon siirtämistä Maahanmuuttovirastolle. Käytännössä selvityksen kohteena ovat poliisille lainsäädännön mukaan kuuluvat oleskelulupa- ja kansalaisuusasiat kokonaisuudessaan, EU-kansalaisen rekisteröinti, sekä poliisille ja rajavartiolaitokselle kuuluva turvapaikkatutkinta (henkilöllisyyden ja matkareitin selvittäminen), sekä turvapaikkapäätöksen tiedoksianto.

Suomalaisen maahanmuuttokeskustelun on sanottu olevan nimenomaan keskustelua, jossa puolesta ja vastaan olevat argumentit ovat vuorovaikutuksessa toistensa kanssa. Siirtolaisuusinstituutti julkaisi tammikuussa 2013 Siirtolaisuus-lehdessään Anna-Maria Nykäsen artikkelin maahanmuuttokeskustelun luonteesta Suomessa. Nykänen oli seurannut maahanmuuttokeskustelua vuosien 2003 ja 2011 käytyjen eduskuntavaalien välisenä aikana. Nykäsen mukaan maahanmuuttokeskustelussa käytetyistä argumenteista on erotettavissa neljä laajempaa teemaa: talouteen, turvallisuuteen ja kulttuuriin liittyviä, sekä niin kutsuttuja kiellettyjä argumentteja. Talouteen liittyvät argumentit kattoivat lähes 70 prosenttia seuranta-aineistosta. Erityisesti Suomeen tulevaisuudessa syntyvää työvoimapulaa käytettiin yleisimpänä syyinä maahanmuuton lisäämisen perustelemiseksi. Tällaiseen keskusteluun osallistuivat poliittiset puolueet, työmarkkinajärjestöt kuin tasavallan presidentit, tutkijat ja tavalliset kansalaiset. Toinen talousteeman alla keskustelua herättämä aihe oli maahanmuuton aiheuttamat kustannukset. Tätä argumenttia käytettiin Nykäsen mukaan etenkin humanitaarisin perustein maahan tullessiin, mutta jossain määrin myös työperäisiin maahanmuuttajiin. Työperusteisen maahanmuuton kustannuksien vasta-argumenttina käytettiin maahanmuuttajien Suomeen synnyttämää talouskasvua ja uusia innovaatioita.¹⁰

European Social Survey (ESS) –seurantatutkimuksen mukaan Suomi on Euroopan neljänneksi maahanmuuttomyönteisin maa. Seurantatutkimuksessa kysytään, ovatko muista maista tulevat ihmiset hyväksi vai pahaksi maalle, sen taloudelle ja kulttuurille. Tuoreimmat tiedot ovat vuodelta 2012.¹¹

Ensimmäisessä kansallisen yhteistyöverkoston tekemässä väkivaltaisen esktrémismin tilannekatsauksessa arvioidaan väkivaltaisen esktrémismin riskin olevan Suomessa vähäinen. Väkivaltaisen esktrémismi ei tällä hetkellä uhkaa valtion turvallisuutta, mutta paikallisesti ja yksilötasolla voivat äärioikeisto ja väkivaltaisen ääri-islam kuitenkin aiheuttaa turvallisuusuhkia.

Äärioikeistolainen esktrémismi on ESS-seurantatutkimuksen mukaan Suomessa kokonaisuutena arvioiden

vielä vähäistä. Äärioikeistolaiset radikaaliryhmät ovat pääosin uusnatsismiin ja rasistiseen skinheadperinteeseen pohjautuvia pieniä ja paikallisia kerhoja. Äärioikeistoon liittyvä rikollisuus muodostuu valtaosin pahoinpitelyistä, vahingonteoista sekä muusta häiriökäyttäytymisestä. Laajamittaista väkivaltaista toimintaa ei ole ilmennyt. Rikokset ovat useimmiten luonteeltaan spontaaneja, eikä niihin liity suunnitelmallisuutta.

Skinheadryhmien näkyvä käytännön toiminta, myös rasistinen rikollisuus, on tutkimuksen mukaan Suomessa satunnaista. Ryhmät voivat kuitenkin aiheuttaa alueellisia ongelmia ja uhkaa paikallisesti yksilöille tai vähemmistöryhmille.

Maahanmuuttajien roolia yhteiskunnassa tarkasteli Tampereen yliopiston tutkija Reeta Pöytärin väitöskirja, joka julkaistiin vuoden 2014 alussa. Pöytäri tutki maahanmuuttajiin kohdistuvaa kirjoittelua aikakauslehdissä vertailevasti Suomessa ja Alankomaissa vuosina 2003–2006. Pöytärin mukaan Maahanmuutto, etninen moninaisuus ja maahanmuuttajat esitetään aikakauslehdissä taloutta palvelevana hyödykkeenä, kansallisen yhteisön uhkana, olosuhteiden uhreina tai menestyessään juhlinnan kohteina. Aikakauslehdissä esitetyn perusteella maahanmuuttajien ja etnisten vähemmistöjen tulisi hyödyttää hyvinvointivaltiota ja antaa siihen tuottava panoksensa. Lehdet painottavat maahanmuuttajien aktiivista osallistumista ja etnistä sopeutumista. Nämä esitystavat nousevat esiin laajalti sekä suomalaisissa että hollantilaisissa aikakauslehdissä. Sen sijaan etnistä monimuotoisuutta sellaisenaan arvostava monikulttuurisuus nähtiin vaihtoehtona etupäässä vain naistenlehdissä. Vuosina 2003–2006 maahanmuutto ei ollut vielä yhteiskunnallisen keskustelun keskiössä Suomessa, mutta sittemmin keskustelun sävy on Pöytärin mukaan koventunut.¹²

TERVETULOA SUOMEEN? – ETNOBAROMETRI 2013 -tutkimuksessa selvitettiin yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen opiskelijoiden suhtautumista maahanmuuttoon ja maahanmuuttajiin. Tutkimus toteutettiin useissa korkeakouluissa eri puolilla Suomea. Opiskelijat valittiin kohderyhmäksi, koska he ovat tulevaisuuden päättäjiä. Heidät on myös kohtuullisen helppo tavoittaa sähköisen kyselyn avulla, mikä edesauttaa seurantatutkimuksen toteuttamista. Kyselyyn vastasi 13 458 suomalaista ja 1 110 ulkomaalaistaustaista opiskelijaa.

¹⁰ Anna Maria Nykänen : Taloudelliset argumentit keskeisiä maahanmuuttokeskustelussa. Siirtolaisuus 1/2013.

Katso myös Mari Maasilta (toim.) Maahanmuutto, media ja eduskuntavaalit. <http://tampub.uta.fi/handle/10024/65411>
http://www.migrationinstitute.fi/art/pdf/SM_2013_1.pdf

¹¹ Tutkimuksen Suomen edustajana on Turun yliopistossa. <http://www.europeansocialsurvey.org/about/country/finland/finnish/>

¹² Reeta Pöytäri: Immigration and ethnic diversity in Finnish and Dutch magazines. Articulations of subject positions and symbolic communities (Maahanmuutto ja etninen moninaisuus suomalaisissa ja alankomaalaisissa aikakauslehdissä. Subjektipositioiden ja symbolisten yhteisöjen artikulaatioita). <http://www.uta.fi/ajankohtaista/vaitokset/tiedote.html?id=92380>

Tulokset osoittavat, että suuri enemmistö korkeakouluopiskelijoista suhtautuu maahanmuuttoon positiivisesti. Maahanmuuttajien maahantulon syyt aiheuttavat kuitenkin hajontaa opiskelijoiden näkemyksissä. Eryityisesti miesopiskelijoiden asenteet vaikuttivat melko kovilta. Pakolaisuuteen suhtaudutaan selvästi kielteisemmin kuin työvoiman maahanmuuttoon. Eryityisesti miesten kohdalla on asenne-ero tässä suhteessa selvä. Myös ulkomaalaistaustaiset opiskelijat suhtautuivat sangen nihkeästi pakolaisten vastaanottoon.

Tulosten mukaan mieluisimpia ovat länsimaiset muuttajat. Venäläisten tuloon on yleensä suhtauduttu Suomessa melko kriittisesti, mutta heidän asemansa opiskelijoiden keskuudessa on vähitellen parantunut. Samaan aikaan asenteet romanialaisia kohtaan ovat muuttuneet kielteiseksi. Kansainväliset yhteydet, kuten työskentely ulkomailla, edistävät yleensä maahanmuuttomyönteisyyttä. Naisopiskelijoiden suhtautuminen maahanmuuttajiin on huomattavasti myönteisempää kuin miesopiskelijoiden, ja ammattikorkeakoulujen miesopiskelijoilla on erityisen kovat asenteet maahanmuuttajia kohtaan.

Suurin ryhmä eli noin kolmannes vastaajista suhtautui maahanmuuttoon erittäin positiivisesti. He olivat pääsääntöisesti naisia ja keskimääräistä vanhempia, ja heillä on hyvät kansainväliset yhteydet. Vastaa- jien uskonnollisuus, asuinympäristö tai vanhempien koulutustausta eivät selkeästi poikenneet koko tutkimusaineistosta.

Toisaalta noin 12 prosenttia vastaajista suhtautui maahanmuuttoon erittäin kielteisesti. Ryhmään kuuluvat olivat pääasiassa miespuolisia ammattikorkeakoululaisia. Heidän vanhempiansa koulutustaso oli keskimääräistä alhaisempi, ja heidän kansainväliset kontaktinsa olivat erittäin vähäisiä. Puolet perussuomalaisia äänestäneistä opiskelijoista kuului tähän ryhmään.

Helsingin yliopiston Poliitiikan ja talouden tutkimuksen laitos aloitti 1.1.2012 hankkeen Somaliaan ja Irakiin palanneita koskien (**Somaliaan ja Irakiin palanneet**). Hankkeen tavoitteena oli kehittää suomalaista paluupolitiikkaa siten, että paluupolitiikka huomioisi entistä paremmin palaajan sosiaaliset ja ihmisoikeuksiin liittyvät näkökulmat. Hankkeessa tuotettiin tietoa pysyvän paluun haasteista Somaliassa ja Irakissa viranomaisten toimintatapojen kehittämiseksi. Hanke päättyi 30.6.2013.¹³

Tutkimuksen tulosten mukaan vapaaehtoinen paluumuutto tulee usein ajankohtaiseksi silloin, kun palaaja on kerännyt mielestään riittävästi henkilökohtaisia resursseja ja osaamista, esimerkiksi koulutusta ja sosiaalisia verkostoja, joita voidaan hyödyntää palatessa. Kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneet, joiden ulkomailla vietetty aika oli kulunut lähinnä vastaanottokeskuksissa, eivät olleet onnistuneet juurikaan hankkimaan näitä paluun kannalta arvokkaita voimavaroja. Pettymys on suuri paitsi palaajalle, niin myös hänen perheverkostolleen, jolla on suuria odotuksia muuton tuomista mahdollisuuksista.

Päätös palata vapaaehtoisesti myös edellyttää, että paluukohteessa on riittävän turvallista ja vakaat olosuhteet. Lisäksi on selvää, että mikäli paluukohteessa ei ole työllistymis- tai opiskelumahdollisuuksia, on paluumuuton kestävyys kyseenalaista. Paluumuuttajat pyrkivät usein selvittämään näitä mahdollisuuksia ja haasteita mahdollisuuksien mukaan jo ennalta, joko vieraillemalla maassa vaikka kesälomallaan tai selvittämällä tilannetta omien sosiaalisten verkostojen kautta. Onnistuneeseen paluuseen liittyy useimmiten pitkäaikainen harkinta.

Vapaaehtoinen paluumuutto ajoittuu usein sellaiseen elämänvaiheeseen, jolloin elämässä tapahtuu merkittäviä muutoksia. Näitä saattavat olla esimerkiksi eläkkeelle jääminen, vanhemman kuolema, perinnön saaminen, lasten kasvaminen aikuiseksi tai avioliiton solmiminen. Saatetaan muuttaa takaisin huolehtimaan ikääntyneistä vanhemmista tai oman eläkkeelle jäämisen jälkeen perustaa kansalaisjärjestö tuottamaan yleishyödyllisiä palveluita paikallisille.

Paluumuuton motiivina voi myös olla tunneperäiset syyt, kuten kaipuu entiseen kotimaahan kulttuurisista tai uskonnollisista syistä. Paluumuuttoa voi myös siivittää halu antaa omille lapsille mahdollisuus tustua omaan kulttuuriin.

Paluumuuttoa myös selittävät erilaiset koetut epäonnistumiset ja ongelmat. Myös koettu syrjintä ja rasismi saattavat olla paluumuuttopäätöksen taustalla. Näin on esimerkiksi niiden norjalaisten perheiden kohdalla, jotka päättivät muuttaa takaisin Somaliamaan Utön verilöylyn jälkeen vuonna 2011. Irakilaisten paluumuuttajien paluu liittyy usein kielteiseen turvapaikkapäätökseen.

Hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti säilökapasiteetin laajentamiseen on vuoden 2014 talousar-

¹³ Somaliaan ja Irakiin palanneet -hankkeen sivut <http://blogs.helsinki.fi/somaliaan-irakiin/>

vioissa budjetoitu lisämäärärahaa. Lisämäärärahan avulla Joutsenon vastaanottokeskuksen yhteyteen remontoidaan uusi **30-paikkainen säilöönottoyksikkö**, joka tulee sijoittumaan Lappeenrannan Konnunsuolle. Yksikkö sijaitsee vastaanottokeskuksen yhteydessä lakkautetun vankilan tiloissa. Tärkeimpien yhteistyökumppaneiden Maahanmuuttoviraston, ulkomaalaispoliisin ja rajavartiolaitoksen toimipisteet sijaitsevat kaikki lähistöllä ja jo ennestään hyvät yhteistyösuhteet tulevat tiivistymään entisestään. Uuden säilöönottoyksikön tilat mahdollistavat erityistarpeiden huomioimisen huomattavasti nykyistä Helsingin säilöönottoyksikköä paremmin.

Perheille ja naisille varataan tiloista erillinen kerros, johon saadaan majoitushuoneiden lisäksi sijoitettua harraste- ja leikkiätilaa, oleskeluhuoneita, keittiötilat sekä perheiden käyttöön soveltuvat peseytymis- ja pyykkihuoltotilat. Miesten osastot sijoitetaan rakennuksen 2. ja 3. kerrokseen. Myös miesten osastolle saadaan sijoitettua kaikki tarvittavat oleskelu-, ruokailu-, peseytymis- ja pyykkihuoltotilat sekä kuntosali.

KÄYNNISSÄ OLEVAT LAINVALMISTELUHANKKEET

Sisäministeriö asetti 15.1.2013 hankkeen, jonka tavoitteena on saattaa Suomen lainsäädäntö vastaamaan eräitä yhteistä **europaalaista turvapaikkajärjestelmää** koskevia, uudelleen laadittuja EU-säädöksiä. Lainmuutosten on tarkoitus tulla voimaan viimeistään vuonna 2015.

Hankkeessa selvitetään, mitä muutostarpeita direktiivit ja asetukset aiheuttavat kansallisella tasolla. Hankkeessa valmistellaan myös tarvittavat, pääasiassa ulkomaalaislakia koskevat muutosehdotukset. Hankkeen aluksi keväällä 2013 tehdään määritelmädirektiiviä koskeva selvitys. Määritelmädirektiivin lisäksi hankkeessa käsitellään turvapaikkamenettelydirektiiviä sekä vastuunmäärittämis- ja Eurodac-asetuksia. Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän säädöskokonaisuuteen kuuluu myös uudelleen laadittu vastaanottodirektiivi, mutta sen täytäntöönpano toteutetaan eri hankkeessa, koska sen vaikutukset kohdistuvat pääasiassa vastaanottolakiin.

Väestörekisterimerkinnällä ei ole merkitystä pelkäämään henkilön itsensä saamiin etuuksiin, vaan myös suuremmissa mittakaavassa väestötietoihin. Maahanmuuttajat, joiden henkilöllisyyttä ei ole pystytty

todentamaan rekisteröityvät naimattomina henkilöinä siitä huolimatta, että he eläisivät avioliitossa. Tämä on mahdollista esimerkiksi turvapaikanhakijaperheiden kohdalla: vanhemmilla ei ole välttämättä esittää henkilöllisyydestään luotettavia asiakirjoja, jolloin Väestötietojärjestelmään jää merkintä ”henkilöllisyys selvittämättä” ja he tilastoituvat Suomessa naimattomina henkilöinä.

Sisäministeriössä on valmisteltu vuodesta 2011 lähtien **ulkomaalaisten säilöönottoa** koskevien säännösten muuttamista. Lakiesitykseen sisältyy kieltö alaikäisten yksintulleiden turvapaikanhakijoiden säilöönnotolle. Lisäksi on tarkoitus täsmentää lapsen säilöön ottamista koskevaa sääntelyä. Esitys sisältää lisäksi säilöönottoa koskevia muutosehdotuksia, jotka liittyvät EU:n vastaanottodirektiivin kansalliseen täytäntöönpanoon. Ulkomaalaislakia ehdotetaan täsmennettäväksi koskien säilöön ottamisen edellytyksiä, tietojen antamista säilöön otetulle henkilölle ja säilöön otetun sijoittamista. Ulkomaalaislaissa säädettyä ulkomaalaisen ilmoittautumisvelvollisuutta ehdotetaan muutettavaksi siten, että siitä tulisi toimivampi vaihtoehto säilöön ottamiselle. Jatkossa henkilö voitaisiin määrätä ilmoittautumaan määräajoin poliisin tai rajatarkastusviranomaisen toimipisteen ohella myös vastaanottokeskuksessa. Esityksen mukaan ulkomaalaislakiin lisättäisiin myös mahdollisuus järjestää säilössä pidon jatkamista koskeva käräjäoikeusistunto videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa käyttäen. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa kesäkuussa 2014 ja säännökset tulisivat voimaan vuoden 2015 alussa.

3. Lallinen maahanmuutto ja muuttoliike

Maahanmuuttovirasto myönsi vuonna 2013 oleskeluluvan 17 503 hakijalle. Suurin osa luvista myönnettiin joko perhesiteen, opiskelun tai työn vuoksi. Perhesiteen perusteella luvan sai 37 prosenttia kaikista luvan saaneista (6 460 henkilöä). Toiseksi eniten lupia saivat opiskelijahakijat, joita oli 31 prosenttia kaikista luvan saaneista (5 426 henkilöä), ja kolmanneksi eniten oleskelulupia myönnettiin työnteon perusteella, yhteensä 28 prosenttia (4 938 henkilöä). Vuoden 2013 oleskelulupatilastoissa ei ole merkittäviä muutoksia edelliseen vuoteen verrattuna. Myönnettyjen oleskelulupien määrä on pysynyt samalla tasolla kuin aikaisempina vuosina. Suurimmat haki-

jakansalaisuudet olivat samat ja oleskelulupien hakemuskäärä oli vain muutama vähemmän kuin edellisenä vuonna (21 259, 2012: 21 264).¹⁴

3.1 Laillisen maahanmuuton edistäminen

3.1.1 Opiskelijat ja tutkijat

Kansainväliset tutkinto-opiskelijat ovat valmistuttuaan tärkeä voimavara suomalaisille työmarkkinoille. Suomen tavoitteena on parantaa ulkomaalaisten opiskelijoiden edellytyksiä jäädä Suomeen tutkinnon suorittamisen jälkeen erityisesti opintojen aikana tapahtuvan eritasoisen kotimaisten kielten opetuksen, valmistumisen jälkeen myönnettävän oleskeluluvan keston pidentämisen ja harjoittelumahdollisuuksien avulla.

Kansainvälisten tutkinto-opiskelijoiden tärkeä rooli mainitaan myös **elokuussa 2013 julkaistussa hallituksen rakennepoliittisessa ohjelmassa** talouden kasvuedellytysten vahvistamiseksi ja julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi. Siinä todetaan, että ulkomaalaisten opiskelijoiden edellytyksiä jäädä tutkinnon suorittamisen jälkeen työkentelemään Suomeen parannetaan valmistumisen jälkeen myönnettävän oleskeluluvan keston (tällä hetkellä kuusi kuukautta) merkittävän pidentämisen ja harjoittelumahdollisuuksien avulla.

Oleskelulupaa varten vaadittava **toimeentulotaso nousi 1.3.2013**. Uusi toimeentuloraja opiskelijoille on 560 € kuukaudessa tai 6 720 € vuodessa. Oleskeluluvan myöntämiseen vaadittavan tulotason määrittämisessä on käytetty pohjana Suomessa myönnettävän toimeentulotuen perusosan suuruutta. Perusosan suuruutta määriteltäessä on otettu huomioon se, kuinka suuret elinkustannukset ovat Suomessa.

Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskus CIMO julkaisi lokakuussa 2013 **tilastotietoja** ammattikorkeakoulu- ja yliopisto-opiskelijoiden liikkuvuudesta. Tilastotietojen perusteella Suomeen tuli vuonna 2012 9 655 ulkomaalaista opiskelijaa vähintään kolmen kuukauden mittaiselle opintojaksolle. Heistä 5827 yliopistoihin ja 3828 ammattikorkeakouluihin. Saapuvien opiskelijoiden määrä kasvoi edellisvuodesta vajalla 500 henkilöllä (n. 5,3 %). Yliopistoihin saapuvien määrä kasvoi noin 6,4 prosentilla

ja vastaavasti ammattikorkeakouluihin saapuvien määrä 3,5 prosentilla. Lyhytkestoiselle opintojaksolle Suomeen tuli selvästi vähemmän ulkomaalaisia opiskelijoita vuonna 2012 (runsas 2500 henkilöä). Sen sijaan Suomesta lähdettiin aiempaa useammin lyhytkestoiselle ulkomaanjaksolle (yliopistoissa 12 %, ammattikorkeakouluissa 8 %). Opiskelijaliikkuvuuden lähtömaista (yli 3kk) top 5 maiden joukosta neljä on EU-maita (Saksa, Ranska, Espanja ja Italia) Venäjän ollessa lähtömaista viidenneksi suurin.¹⁵ Lokakuussa 2013 Suomessa uutisoitiin olevan lähes 20 000 ulkomaista korkeakouluopiskelijaa. Määrä on kymmenen viime vuoden aikana yli kaksinkertaistunut. Kasvua selitetään yli 300 tutkintoon johtavalla englanninkielisellä ohjelmalla sekä vuonna 2009 laaditulla korkeakoulujen kansainvälistymisstrategialla. Julkisessa keskustelussa käydään edelleen kädenväntöä siitä, tulisiko EU- ja ETA-maiden ulkopuolelta tuleville opiskelijoille asettaa lukukausimaksu. Kansanedustaja Päivi Lipposen vetämä työryhmä luovutti marraskuussa 2013 esityksenä **Koulutusviennin toimenpideohjelmaksi**. Selvitysryhmä esitti yliopistolakia muutettavaksi siten, että korkeakoulut voisivat periä lukukausimaksuja ulkomailla toteutettavassa ensimmäisen ja toisen syklin tutkintoon johtavassa koulutuksessa. Koulutuksen olisi kuitenkin liityttävä sellaiseen perus- tai jatkokoulutukseen, jossa korkeakoululla on tutkinnonanto-oikeus. Korkeakoulu voisi järjestää Suomessa maksuttomana tarjottavaa koulutusta ulkomailla maksullisena. Koulutus olisi näin maksullista myös korkeakoulun ulkomailla järjestämässä koulutuksessa opiskeleville suomalaisille. Koulutuksen maksajana voisi toimia myös yhteisö tai yritys, mutta maksuja voidaan periä myös suoraan opiskelijalta. Tämä esitys edellyttää kuitenkin ennen toteuttamista kattavan arvioinnin tekemistä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännösten näkökulmasta.¹⁶

Selvitysryhmä ehdotti myös, että kehitysyhteistyövaroista rahoitettaisiin kehitysmaista tuleville opiskelijoille stipendejä, jotka kattaisivat ainakin osittain lukukausimaksun. Apurahaohjelma tulisi kohdentaa köyhimmille kehitysmailla ja Suomen kehitysyhteistyön pitkäaikaisista yhteistyömaista tuleville opiskelijoille, mikä olisi linjassa Suomen kehityspoliittisten tavoitteiden kanssa.¹⁷

¹⁴ Lähde: Maahanmuuttovirasto

¹⁵ Irma Garam/CIMO: kansainvälinen liikkuvuusyliopistoissa ja ammattikorkeakouluissa 2012. 3/2013 tietoa ja tilastoja raportit. http://cimo.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/cimo/embeds/cimowwwstructure/29926_Kansainvalinen_liikkuvuus_korkeakouluissa_2012a.pdf

¹⁶ Suomi kansainvälisille koulutusmarkkinoille. Selvitysryhmän muistio. Toimenpideohjelma koulutusviennin edellytysten parantamiseksi. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2013:9. <http://www.minedu.fi/OPM/Julkaisut/2013/liitteet/tr09.pdf>

¹⁷ Suomi kansainvälisille koulutusmarkkinoille. Selvitysryhmän muistio. Toimenpideohjelma koulutusviennin edellytysten parantamiseksi. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2013:9. <http://www.minedu.fi/OPM/Julkaisut/2013/liitteet/tr09.pdf>

3.1.2 Muu laillinen maahanmuutto

Helsingin kaupungin ylläpitämä, maahanmuuttajille suunnattu **Infopankki-verkkosivusto** uudistui 18.10.2013. Infopankki-verkkopalvelu sisältää tietoa Kelan hoitamasta sosiaaliturvasta 12 kielellä. Infopankki on monikielinen verkkosivusto Suomeen muuttota suunnitteleville tai maahan jo muuttaneille. Sivustolle on koottu runsaasti tietoa elämisestä ja asumisesta Suomessa sekä suomalaisesta yhteiskunnasta ja sen palveluista. Palvelu sisältää myös tietoa Kelan hoitamasta sosiaaliturvasta. Kela ja Infopankki ovat tuottaneet yhteistyössä palveluun mm. kattavan koostesivun Suomen sosiaaliturvasta.¹⁸

Maahanmuuttovirasto laajensi vuoden 2012 lopulla **sähköisen asioinnin** piiriin suurimman osan oleskelulupahakemuksista. Sähköisesti on mahdollista hakea:

- opiskelijan oleskelulupaa
- oleskelulupaa työnteon perusteella
- erityisasiantuntijan oleskelulupaa
- harjoittelijan oleskelulupaa
- oleskelulupaa urheilun ja valmentamisen perusteella
- tutkijan oleskelulupaa
- au pairin oleskelulupaa
- oleskelulupaa elinkeinonharjoittamisen perusteella
- EU-kansalaisen oleskeluoikeuden rekisteröintiä
- EU-kansalaisen perheenjäsenen oleskelukorttia
- Suomen kansalaisuutta.

Myös sähköisen asioinnin kautta hakemuksensa jättävä asiakas joutuu käymään henkilökohtaisesti Suomen edustustossa tai poliisin toimipisteessä todistamassa henkilöllisyytensä sekä antamassa sormenjälkensä biometristä oleskelulupakorttia varten. Lisäksi hakemuksen liitteet on esitettävä alkuperäisinä asiakirjoina. Hakemus voidaan ottaa käsittelyyn vasta sen jälkeen, kun asiakas on käynyt edustustossa tai poliisin toimipisteessä.

Maahanmuuttoviraston käsittelymaksut muuttuivat 1.1.2014. **Sähköisesti jätetyt hakemukset ovat muutoksen jälkeen edullisempia** kuin perinteiset paperihakemukset.

Uudet käsittelymaksut vastaavat aiempaa paremmin hakemusten käsittelystä aiheutuvia kustannuksia. Sähköinen hakeminen nopeuttaa hakemuksen käsittelyä, sillä sähköiset hakemukset siirtyvät verkossa

suoraan Maahanmuuttovirastoon, eikä hakemuksia ja liitteitä tarvitse lähettää kirjeitse. Sähköinen asiointi helpottaa myös asiakirjojen arkistointia.

Oleskelulupien käsittelymaksut 1.1.2014 alkaen:

- Ensimmäisen oleskeluluvan hakemuksen käsittelymaksu nousi 425 eurosta 455 euroon. Sähköisesti jätetty hakemus maksaa 425 euroa.
- Työntekijän ensimmäisen oleskeluluvan käsittelymaksu nousi 500 eurosta 540 euroon, mutta sähköisesti jätetyn hakemuksen käsittelymaksu laskee 450 euroon.
- Opiskelijan ensimmäisen oleskeluluvan käsittelymaksu nousi 300 eurosta 330 euroon. Sähköisesti jätetty hakemus maksaa 300 euroa.
- Alaikäisen hakijan ensimmäisen oleskeluluvan käsittelymaksu nousi 200 eurosta 230 euroon. Sähköisesti jätetty hakemus maksaa 200 euroa.

Maahanmuuttovirasto on tiedottanut **päätöksente-komenettelynsä nopeutuneen** sähköisen asioinnin myötä. Sähköisen asioinnin etuna on viraston mukaan ennen kaikkea se, että kaikki tieto liikkuu verkon välityksellä. Ulkomailta vireille pantavat oleskelulupahakemukset on perinteisesti lähetetty Suomeen kuriiripostilla, mihin on voinut kulua viikkoja, jopa kuukausia. Tämä on merkittävä ajansäästö, vaikka asiakas yhä joutuukin käymään todistamassa henkilöllisyytensä ja esittämässä alkuperäiset asiakirjansa edustustossa tai poliisin toimipisteessä. Koska sähköinen asiointi myös ohjaa asiakasta lomakkeen täyttämässä eikä suostu jättämään pakollisia kohtia tyhjiksi, hakemukset tulevat aiempaa täydellisempinä viranomaisille. Tämä puolestaan vähentää tarvetta täydennyspyynnöille, jotka pidentävät käsittelyaikaa useilla viikoilla. Asiakkaan täyttämät tiedot ja liitteet siirtyvät automaattisesti asiankäsittelyjärjestelmään.

Asiakas näkee palvelussa, miten hänen hakemuksensa käsittely etenee, ja voi tarvittaessa vapaaehtoisesti täydentää hakemustaan kesken käsittelyn, jolloin tiedot tulevat saman tien asiaa käsittelevälle viranomaiselle. Myös päätöksen valmistumisesta ilmoitetaan palvelussa.¹⁹

3.2 Työvoiman maahanmuutto

Maahanmuuton tulevaisuus 2020 -strategiassa korostetaan, että maahanmuuttajien muualla hankiman osaamisen tunnistaminen ja tunnustaminen

¹⁸ Infopankki.fi-palvelun ylläpitäjä on Helsingin kaupunki. Sisällöt kirjoitetaan yhteistyössä viranomaisten ja järjestöjen kanssa. Kela on yksi Infopankin yhteistyökumppaneista. Kela.fi:stä asiakkaat ohjataan Infopankkiin mm. Other languages -sivulta.

¹⁹ Maahanmuuttoviraston lehdistötiedote 4.6.2013 http://www.migri.fi/medialle/tiedotteet/lehdistotiedotteet/lehdistotiedotteet/1/0/sahkoinen_asiointi_on_nopeuttanut_maahanmuuttoviraston_paatoksentekeoa

edesauttavat työllistymistä ja paikan löytymistä yhteiskunnassa. Strategian mukaan maahanmuuttajien osaamisen tunnistamista ja täydentämistä kehitetään ja kielikoulutusta lisätään ja edistetään. Maahanmuuttajien alkuperämaassa tai muutoin hankkima ammatillinen osaaminen tulee tunnistaa ja tunnustaa. Kielikoulutusta lisätään työelämän tarpeiden mukaan.

Maahanmuuton tulevaisuus 2020 -strategian toimenpideohjelmassa työ- ja elinkeinoministeriö veloitetaan tuottamaan säännönmukaisesti ennakkointitietoa työvoiman kysynnän ja tarjonnan sekä ulkomaisen työvoiman tarpeesta kaikilla strategisilla aloilla. Ennakkointitieto pidetään myös julkisesti saatavilla internetissä. Uudessa maahanmuuttostrategiassa tavoitteeksi nostetaan perheen merkityksen huomioon ottaminen työvoiman maahanmuuttoa kehitettäessä, ja se, että oleskelulupien tulorajoista voitaisiin tapauskohtaisesti joustaa alaspäin työntekijöiden perheenjäsenten kohdalla. Oleskelulupapäätöstä tehtäessä kunkin perheen yksilöllisiin olosuhteisiin tullaan kiinnittämään entistä tarkemmin huomiota. Tähän tavoitteeseen pyritään kehittämällä työperusteisten maahanmuuttajien ja heidän perheittensä asettautumista tukevia palveluja TE-viranomaisten sekä työ- ja elinkeinoministeriön yhteistyöllä. Vapaaehtoissektori tullaan ottamaan mukaan tukemaan ulkomaalaisten työntekijöiden ja heidän perheittensä Suomeen muuton alkuvaihetta ja kotoutumista. Suomeen töihin tuleville annetaan tietoa Suomen työlainsäädännöstä ja työehdoista esisijaisesti työ- ja elinkeinoministeriön **wokrinfinland.fi-sivulla sekä Working in Finland -oppaasa**, joka tullaan päivittämään keväällä 2014. Myös infopankki.fi -sivua sekä EU:n maahanmuuttoportaalilla tullaan hyödyntämään työehdoista tiedottamisessa jo lähtömaassa.

Hallitusohjelman mukaisesti tutkintojen osaamisperusteista määrittelyä vahvistetaan ja aiemmin ja muualla opitun tunnistaminen ja tunnustaminen otetaan osaksi kaikkea koulutusta perusasteelta aikuis-koulutukseen. Maahanmuuttajien jo olemassa olevan **osaamisen, kielitaidon ja ammattitaidon tunnistamista kehitetään**. ”Ammatillisen koulutuksen tutkintojärjestelmän kehittämisen yhteydessä on vahvistettu ammatillisten tutkintojen osaamisperusteisuutta ja työelämälähtöisyyttä sekä rakentumista työelämän työ- ja toimintakokonaisuuksiin pohjautuvista tutkintojen osista. Näitä osa-alueita on myös vahvistettu säädöksissä ja tutkinnoissa.” Sel-

keät osaamiskuvaukset ovat lähtökohta osaamisen tunnistamiselle ja tunnustamiselle. Lisäksi tutkintojärjestelmän kehittämisen yhteydessä otetaan käyttöön **ECVET-järjestelmä** (ammatillisen koulutuksen opintosuoritusten eurooppalainen siirtojärjestelmä) sekä ammatillisessa peruskoulutuksessa myös osaamisen laajuutta kuvaavat osaamisasteet aikaperusteisten opintoviikkojen sijaan. Nämä kaikki toimenpiteet edistävät aikaisemmin hankitun osaamisen tunnistamista ja tunnustamista myös maahanmuuttajien osalta. Ammatillisen koulutuksen tutkintojärjestelmän kehittämiseen liittyvä hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle viimeistään alkuvuodesta 2014. Uudistettujen säädösten ja määräysten on tarkoitus tulla voimaan syksyllä 2015.

Suomen hallitus katsoo, että koulutusjärjestelmän toimintaa voitaisiin tehostaa. Opiskeluajoja lyhentää ja työuria pidentää, jos mm. maahanmuuttajien aikaisemmin hankkima osaaminen tunnistettaisiin ja tunnustettaisiin täysimääräisesti ja heille räätälöitäisiin heidän osaamistaan täydentäviä opintopolkuja. Työryhmä on ehdottanut Suomeen **osaamisen tunnistamisen ja tunnustamisen keskuksen** perustamista. Sen tehtävänä olisi kehittää ja levittää valtakunnallisesti osaamisen tunnistamisen, arvioinnin ja tunnustamisen menettelyjä, avustaa korkeakouluja, oppilaitoksia sekä TE-hallintoa osaamisen tunnustamiseen ja tunnustamiseen liittyvissä asioissa sekä antaa suosituksia yksittäisissä tunnustamiseen liittyvissä erimielisyyksissä. Keskuksen perustamista selvitetään. Suomessa Opetushallituksen tutkintojen tunnustamiseen liittyvät palvelut ovat kaikkien käytettävissä kansalaisuudesta riippumatta.

Vuoden 2013 alusta astui voimaan **uusi laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta** (28.12.2012/916). Kyseinen laki uudisti TE-toimistojen palveluvalikoiman kauttaaltaan. Vanhoista toimenpiteistä muodostettiin kolme palvelulinjaa (työnvälitys- ja yrityspalvelut, osaamisen kehittämispalvelut ja tuetun työllistämisen palvelut). Uusi linjamalli lopetti vanhat tietyille asiakasryhmille suunnatut palvelulinjat TE-palveluissa. Tämä tarkoitti sitä, ettei erityistä maahanmuuttajien palveluihin keskittyvää palvelulinjaa ole enää käytössä. Maahanmuuttaja ohjataan muiden asiakkaiden tavoin alkukartoituksen jälkeen jollekin yllä mainituista palvelulinjoista. Nykyisen palveluvalikoiman yhtenä tavoitteena onkin maahanmuuttajien olemassa olevien työelämävalmiuksien parempi hyödyntäminen sen sijaan että maahanmuuttaja-asiakas ohjattaisiin

automaattisesti kieli- tai muihin maahanmuuttajille suunnattuihin koulutuksiin ja valmennuksiin.²⁰

Helsingin kaupunki aloitti vuonna 2013 kokeilun **anonymista hakumenettelystä**. Nimetön työnhakuprosessi on menetelmä, jolla edistetään yhdenvertaisia mahdollisuuksia rekrytoinnissa. Sen tarkoituksena on edistää mahdollista syrjintää kohtaavien henkilöiden mahdollisuuksia tulla rekrytoituksi. Työhakemusten nimettömyys ja taustatietojen puuttuminen auttavat rekrytoijaa kiinnittämään huomionsa henkilön tehtävän kannalta olennaiseen osaamiseen ja työkokemukseen. Nimettömän työnhaun on muualla todettu hyödyttävän paitsi etnisiä vähemmistöjä myös vähentävän mahdollisesti esimerkiksi sukupuolen, iän ja epätyypillisen työuran perusteella tapahtuvaa epätasapuolista kohtelua ja edistävän siten kaikkien ihmisten mahdollisuuksia tulla rekrytoituksi. Anonyymi hakumenettely nostettiin mukaan myös Maahanmuuton tulevaisuus 2020 -strategian toimenpideohjelmiaan. Tarkoituksena on laajentaa kyseisen hakumenettelyn käyttöä ja tukea maahanmuuttajien työhön perehdyttämistä esimerkiksi työpaikoilla kiertävän mentorin avulla.

Ramboll Management Consulting teki työ- ja elinkeinoministeriölle selvityksen **maahanmuuttajien työllistymisestä Suomessa**. Tutkimuksen aineistona käytettiin tilastokeskuksen ja TEM:n rekistereistä koottua yksilötason tietoa vuosilta 2001–2006 sekä haastatteluita TE-toimistoissa ja järjestöfoorumeissa. Tutkimuksen mukaan kansalaisuusryhmittäiset erot osallistumisessa työelämään ovat suuria, mikä viittaa myös maahanmuuton syissä (humanitäärinen, työperusteinen, perheside). Esimerkiksi tutkimuksessa nostetaan virolaiset, joiden työllisyys on heti muuttovuodesta lähtien korkealla tasolla. Lähi-idästä ja Afrikasta kotoisin olevista maahanmuuttajista työllisiä on alle 50 prosenttia. Työllisyyserojen taustalla olevia syitä ei kuitenkaan voitu tutkimuksessa analysoida luotettavasti kielitaidon, koulutuksen ja osaamisen rekisteröintiin liittyvien puutteiden vuoksi.²¹ Helsingin seudun kauppakamari on tehnyt vuoden 2013 selvityksen, jossa tutkitaan mahdollisuuksia perustaa metropolialueelle yrityksiin ja työnantajiin keskittyvä julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöhön perustuva palvelu (työnimi HERIEC), jonka kautta edistetään **koulutettujen ulkomaalaistaustaisten osaajien työllistymistä** avoimille työmarkkinoille koulutustaan vastaaviin tehtäviin. Tavoitteena on etsiä ratkaisuja, joilla yritykset ja työnantajat pystyvät nykyistä paremmin löytämään ja työllistä-

mään koulutettuja kansainvälisiä osaajia.²²

Suomessa on ollut vuodesta 2012 lähtien käytössä **pakollinen veronumero** jokaiselle rakennus- alalla työskentelevälle. Tämä on helpottanut mm. ulkomaisen työvoiman määrien selvittämistä ko. ammattialalla. Rakennus- alalla uutisoitiinkin vuonna 2013 työskentelevän selvästi enemmän ulkomaalaisia (54 000) kuin aiemmin oletettu. Rakennusliitto oli ennen syyskuussa 2012 käyttöön otettua pakollista veronumeroa arvioinut rakennus- alalla työskentelevän noin 30 000 ulkomaalaista. Vuonna 2014 rakennustyömailla tulee voimaan **ilmoitusvelvollisuus**, jonka perusteella työmaan päätoteuttajan on ilmoitettava kuukausittain tiedot työmaan työntekijöistä sekä aliurakoista.

3.3 Perheen yhdistäminen

Maahanmuuttovirasto tarkisti maaliskuussa 2013 perheen yhdistämistä hakevia perheenjäseniä koskevaa **toimeentuloedellytystään**. 1.3.2013 lähtien uudet suuntaa antavat euromäärät hakijan toimeentulon turvaamiseksi Suomessa ovat:

Henkilö	€/kk	€/v
1. aikuinen	1 000	12 000
2. samaan talouteen kuuluva aikuinen	700	8 400
1. alaikäinen perheenjäsen	500	6 000
2. alaikäinen perheenjäsen	400	4 800
3. alaikäinen perheenjäsen	300	3 600
4. alaikäinen perheenjäsen	200	2 400
5. alaikäinen perheenjäsen	100	1 200
6. alaikäisestä perheenjäsenestä eteenpäin	0	0
opiskelija	560	6 720
au pair	280	

Jos perheessä on esimerkiksi kaksi aikuista ja kaksi alaikäistä lasta, toimeentuloon vaaditaan yhteensä 2 600 euroa kuukaudessa (1 000 €+700 €+500 €+400 €).

Jos perheessä on esimerkiksi yksinhuoltaja ja neljä alaikäistä lasta, toimeentuloon vaaditaan yhteensä 2 400 euroa kuukaudessa (1 000 €+500 €+400 €+300 €+200 €).

²⁰ TEM 6/2014 Maahanmuuttajien työllistyminen –raportti. https://www.tem.fi/files/38664/TEMjul_6_2014_web_10022014.pdf

²¹ TEM 6/2014 Maahanmuuttajien työllistyminen –raportti. https://www.tem.fi/files/38664/TEMjul_6_2014_web_10022014.pdf

²² http://www.helsinki.chamber.fi/files/4963/HERIEC_esiselvitys_kauppakamari_ja_HERA-korkeakoulut_7_10_2013.pdf

Suomen Punainen Risti nosti loppuvuodesta 2013 julkiseen keskusteluun kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden **perheen yhdistämisen kallis-tumisen ja vaikeutumisen**, johon syyksi nähdään lakimuutokset sekä Suomen ulkomaanedustustojen väheneminen. Tilanne ajaa Punaisen Ristin mukaan ihmisiä turvautumaan ihmissalakuljetukseen päästäkseen omaisten luo. Perheen yhdistämishakemuksen jättämistä hankaloitti vuoden 2013 alussa voimaan tullut lakimuutos, jonka mukaisesti perheen yhdistämishakemus on käytävä henkilökohtaisesti jättämässä edustustoon biometristen tunnisteiden tallentamiseksi. Myös suomalainen perhekäsitys on Punaisen Ristin mukaan liian suppea. Punaisen Ristin mukaan perheen yhdistämisen ongelmista kärsivät tällä hetkellä muun muassa Syyriasta paenneet henkilöt, joiden perheenjäseniä asuu Suomessa. Ratkaisuksi Punainen Risti esittää ns. **humanitäärisen viisumin käyttöönottoa**. Vastaavanlainen viisumi on käytössä osassa maita.²³ Esitys ei johtanut viranomaistoimiin vuoden 2013 aikana.

3.4 Kotouttaminen

Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa kotouttamispolitiikan ja hyvien etnisten suhteiden edistämisen valtakunnallisesta arvioinnista ja seurannasta. Seurannan tavoitteena on tuottaa tietoa ja tunnistaa kehittämistarpeita, joihin tulee etsiä ratkaisuja kotouttamispolitiikkaa sekä kotoutumista ja työllistymistä edistäviä palveluja ja toimenpiteitä kehittämällä. Seurannan toteuttamiseksi on kehitetty kotoutumisen, kotouttamisen ja etnisten suhteiden seurantajärjestelmä, joka koostuu maahanmuuttajille suunnatusta kyselytutkimuksesta (maahanmuuttajabarometri), kunnille ja työ- ja elinkeinotoimistoille (TE-toimistot) kohdennetuista palvelukyselyistä sekä maahanmuuttajien elinoloja kuvaavista tilastollisista indikaattoreista.

Valtiontalouden kehyspäätöksessä vuosille 2013–2016 työvoimakoulutuksena järjestettävään maahanmuuttajien kotoutumiskoulutukseen kohdennettiin 5-20 miljoonan vuosittainen lisärahoitus. TE-palvelut organisoitiin vuoden 2013 alusta lähtien toimimaan palvelulinjapohjaisella toimintamallilla. Maahanmuuttaja-asiakkaat ohjataan muiden asiakkaiden tavoin palvelulinjoihin palveluntarpeensa perusteella. Erityisiä maahanmuuttajille suunnattuja työvoimapalveluita ei enää tarjota.

Valtioneuvoston hyväksymän **koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman** 2011 – 2016

mukaan ammatilliseen peruskoulutukseen valmistavien ja valmentavien koulutusten asema ja sisältö selkiytetään. Ammatilliseen peruskoulutukseen valmistavat ja valmentavat koulutukset, mukaan lukien maahanmuuttajien ammatilliseen peruskoulutukseen valmistava koulutus, on tarkoitus yhdistää laajemmaksi kokonaisuudeksi, josta opiskelijat voivat joustavasti valita koulutuksen osia omien tavoitteidensa mukaisesti. Nykyistä laajempi kokonaisuus mahdollistaisi maahanmuuttajille ja muille nuorille aiempaa paremmat mahdollisuudet vahvistaa valmistavan ja valmentavan koulutuksen avulla juuri niitä osaamisalueita, jotka ovat heidän jatko-opintoihin siirtymisensä kannalta keskeisimpiä. Ammatilliseen koulutukseen valmistavien ja valmentavien koulutusten kehittämiseen liittyvä hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle vuonna 2014. Uudistettujen säädösten ja määräysten on tarkoitus tulla voimaan syksyllä 2015.²⁴

Hallitus on esittänyt maahanmuuttajien ja vieraskielisten lukiokoulutukseen valmistavan koulutuksen mahdollistamista. Lukiokoulutuksen valmistavan koulutuksen tarkoitus on parantaa opiskelijoiden kielitaitoa lukion opiskeluehdossa, Suomessa ja Ruotsissa, sekä tutustuttaa opiskelijaa suomalaiseen yhteiskuntaan ja lukio-opintoihin. Lisäksi koulutus parantaisi heidän opiskelutaitojaan. Koulutus kestäisi yhden vuoden ajan ja parantaisi maahanmuuttajien ja vieraskielisten mahdollisuutta jatkaa lukiokoulutuksessa ja myöhemmin osallistua korkeakoulutukseen.²⁵

Osallisena Suomessa (2011–2013) ja **ALPO**, Suomeen muuttaneiden alkuvaiheen ohjaus ja osaamisen kehittäminen tukirakenne (2008–2014), ovat hankkeita, joissa on mallinnettu tapoja järjestää maahanmuuttajien alkuvaiheen ohjaus ja neuvonta sekä kotoutumiskoulutus. Hankkeiden tavoitteena on nopeuttaa maahanmuuttajien kotoutumista sekä koulutukseen ja työmarkkinoille sijoittumista. **VIPRO2** (2013–2014) ja **HAAPA** (2010–2013) hankkeiden tavoitteena on edistää pakolaisten kuntiin sijoittumista.²⁶

Maahanmuuttajien terveys ja hyvinvointi –tutkimuksen (2010–2013) avulla on kerätty tietoa venäläis-, kurdi- ja somalitaustaisten maahanmuuttajien terveydentilasta, työkyvystä ja palveluiden tarpeesta. Tietoa tullaan hyödyntämään etnisten vähemmistöryhmien hyvinvoinnin, palveluiden laadun ja saataavuuden sekä työmarkkinapotentiaalin edistämiseksi.²⁷

Nykyiset ammatilliseen peruskoulutukseen valmis-

²³ Helsingin sanomat 18.12.2013 Punainen risti vetoaa humanitäärisen viisumin käyttöönoton puolesta.

<http://www.punainenristi.fi/uutiset/20131218/punainen-risti-vetoaa-humanitaarisen-viisumin-kayttoonoton-puolesta>

²⁴Tämä toteuttaa Tukholman ohjelmassa asetettua tavoitetta "promoting integration through participation: socioeconomic participation".

²⁵ Tämä toteuttaa Tukholman ohjelmassa asetettua tavoitetta "promoting integration through participation: socioeconomic participation".

²⁶ Tämä toteuttaa Tukholman ohjelmassa asetettua tavoitetta "promoting integration through participation: socioeconomic participation".

tavat ja valmentavat koulutukset eivät mahdollista riittävän yksilöllisiä opintopolkuja hyvin erilaisista lähtökohdista tuleville ja erilaiset perusvalmiudet omaaville nuorille. Toimivat nivelvaiheen koulutukset ovat tarpeen syrjäytymisen ehkäisemiseksi. Perusvalmiuksien parantaminen valmistavassa ja valmentavassa koulutuksessa ehkäisee myös keskeyttämiä tutkintotavoitteisessa koulutuksessa ja parantaa koulutuksen läpäisyä.

Tilastojen mukaan maahanmuuttajat osallistuvat luokioulutukseen keskimääräistä harvemmin ja keskeyttävän koulutuksen keskimääräistä useammin. Osallisena Suomessa -hankkeen tavoitteena on kehittää maahanmuuttajien kotoutumiskoulutusta, työllistymistä ja yhteiskunnallisia valmiuksia. Osallisena Suomessa on määräaikainen (2011–2013) kokeiluhanke ja siitä säädetään kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1386/2010) 9 luvussa. ALPO-hankkeen tavoitteena on maahanmuuttajien alkuvaiheen neuvonnan ja ohjauksen kehittäminen sekä kotouttamispalveluiden yhdenmukaistaminen ja asiantuntijaverkoston vahvistaminen. VIPRO2- ja HAAPA-hankkeiden taustalla on tarve sujuvoittaa kuntiin sijoittumista ja lisätä kuntapaikkojen määrää.²⁸

Opetushallitus rahoittaa EU-rakenerahastokaudella 2007 – 2013 yhteensä 11:tä maahanmuuttajien alkuvaiheen neuvonnan ja ohjauksen hanketta. Opetushallituksen rahoittamassa hankekokonaisuudessa kehitetään valtakunnallisesti käytettäviä sähköisiä työvälineitä maahanmuuttajien alkuvaiheen ohjaukseen ja kielen opiskeluun. Hankkeissa kartoitetaan olemassa olevat sähköiset suomen kielen opiskelumahdollisuudet ja kehitetään kielitaitotasoihin linkitetty opetus suunnitelman mukainen oppimisalusta kotoutumiskoulutukselle. Valtakunnallisten kielitutkintojen käyttöä laajennetaan ja kehitetään.²⁹

Työ- ja elinkeinoministeriön ALPO-projekti on saanut rahoitusta Euroopan Sosiaalirahastosta vuosina 2008–2014. VIPRO2- ja HAAPA-hankkeet ovat saaneet rahoitusta Euroopan pakolaisrahastosta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö tukee maahanmuuttajajärjestöjen nuorisotoimintaa taloudellisesti edistääkseen maahanmuuttajanuorten kotoutumista yhteiskuntaan ja heidän aktiivista kansalaisuuttaan. Nuorten työpajatoiminnassa on kiinnitetty aiempaa enemmän huomiota ohjaajien koulutukseen, jotta he pystyvät paremmin vastaamaan nuorten ma-

ahanmuuttajien tarpeisiin. Nuorten työpajojen tavoitteena on parantaa syrjäytymisvaarassa olevien ammattiosaamista ja elämänhallintataitoja.

AFRO3 -hankkeessa (01/2012–06/2013) edistettiin maahanmuuttajien työllistymistä julkiselle sektorille ja turvallisuusalalle sekä tuettiin maahanmuuttajajärjestöjä syrjinnän ja vihapuheen torjunnassa. Hankkeen avulla haluttiin edistää yhdenvertaisuuden toteutumista ja korjata kolmansista maista tulleiden aliedustusta julkisen sektorin tehtävissä. Hankkeen aikana toteutettiin julkiselle sektorille ja turvallisuusalalle valmistavia koulutuksia ja opas näkyvien vähemmistöjen rekrytoinnista. Hankkeen rahoitukseen osallistuu Euroopan kotouttamisrahasto, Uudenmaan ELY-keskus sekä työ- ja elinkeinoministeriö.

Konkreettisesti hankkeessa:

- hankitaan ja mallinnetaan turvallisuusalan pääsykokeisiin ohjaava MAMUTURVA-koulutus,
- hankitaan ja mallinnetaan julkishallinnon tehtäviin ohjaava PÄTEVÄ-koulutus,
- järjestetään maahanmuuttajajärjestöille viestintä- ja neuvottelutaidon koulutusta,
- toteutetaan alueellisia koulutustilaisuuksia ELY-keskusten ja TE-toimistojen henkilöstölle sekä kouluttajille
- levitetään ja markkinoidaan tuotettua materiaalia.

Urheilulla ja liikunnalla voi olla ratkaisevan tärkeä rooli kotoutumisen edistämisessä. Opetus- ja kulttuuriministeriöllä on käynnissä monivuotinen ohjelma, jolla tuetaan maahanmuuttajien kotoutumista urheilun avulla. Ohjelman piirissä ministeriö myöntää **kehittämisyavustusta kunnille maahanmuuttajien kotouttamiseksi liikunnan avulla**. Kehittämisyavustuksella tuetaan hankkeita, jotka edistävät maahanmuuttajien aktiivista osallistumista liikunnan harrastustoimintaan. Avustuksia voidaan myöntää maahanmuuttajalasten ja -nuorten liikuntaan, perheliikuntaan, aikuisten maahanmuuttajien terveyttä edistävään liikuntaan sekä edellytysten luomiseen urheilu- ja liikuntaseurojen maahanmuuttajille tarkoitettulle toiminnalle. Erytiskohderyhmänä ovat naiset ja tytöt sekä vaikeimmin tavoitettavat ryhmät.³⁰

Ramboll Management Consulting toteutti työ- ja elinkeinoministeriölle **kotoutumisen kokonaiskatsauksen**, joka julkaistiin 23.10.2013. Raportissa tarkastellaan maahanmuuttajien työllistymistä, yhteiskunnallista osallistumista, asumisolosuhteita, tu-

²⁷ Tämä toteuttaa Tukholman ohjelmassa asetettua tavoitetta "promoting integration through participation: socioeconomic participation".
²⁸ Tämä toteuttaa Tukholman ohjelmassa asetettua tavoitetta "promoting integration through participation: socioeconomic participation".
²⁹ Tämä toteuttaa Tukholman ohjelmassa asetettua tavoitetta "promoting integration through participation: socioeconomic participation".
³⁰ Tämä toteuttaa Tukholman ohjelmassa asetettua tavoitetta "promoting integration through participation: socioeconomic participation".

lotasoa sekä koulun keskeyttämistä. Tietoja hyödynnetään kotouttamispolitiikan kehittämisessä. Julkisia palveluita ja toimenpiteitä on jo kehitetty vastamaan kasvaneisiin maahanmuuttajamääriin, mutta peruspalveluja on kehitettävä edelleen ja niiden rinnalle tarvitaan myös erityispalveluja.³¹

Työ- ja elinkeinoministeriä julkaisi 22.2.2013 **maahanmuuttajabarometrin 2012**, jonka mukaan kotoutumisen kannalta tärkeimpiä tekijöitä ovat työ, suomen tai ruotsin kielen taito, turvallisuus sekä terveyspalvelut. Erittäin tärkeitä asioita ovat lisäksi sopiva asunto sekä lasten pääsy kouluun tai opiskelemaan. Maahanmuuttajabarometrin kohteina olivat Suomessa asuvat Viron, Venäjän, Somalian, Thaimaan, Kiinan, Irakin ja Turkin kansalaiset, jotka ovat muuttaneet Suomeen vuosina 2007–2009. Ensimmäistä kertaa laajana kyselynä toteutetun barometrin avulla kerätään tietoa maahanmuuttajaryhmien kotoutumisesta ja viihtymisestä Suomessa.

Kyselyyn vastanneet käyttävät julkisista palveluista eniten liikunta- ja kirjastopalveluja sekä Kelan palveluja. Parhaiten heidän tarpeisiinsa vastasivat lasten päivähoito- ja neuvolapalvelut, nuorten harrastustoimintaan liittyvät palvelut sekä kirjasto-, liikunta- ja kulttuuripalvelut. Kuitenkin 59 prosenttia vastaajista koki saaneensa melko vähän, vähän tai ei lainkaan tietoa tarjolla olevista palveluista.

Maahanmuuttajien lisäksi toteutettiin erillinen kysely kunnissa ja työ- ja elinkeinotoimistoissa eli TE-toimistoissa työskenteleville virkamiehille. Siinä selvitettiin heidän näkemyksiään julkisten palveluiden kyvystä vastata maahanmuuttajien tarpeisiin. Kuntien virkamiehet arvioivat kunnan tarjoamien palveluiden vastaavan keskimäärin hyvin maahanmuuttajien tarpeisiin. Kolme neljäsosaa TE-toimistoille suunnattuun palvelukyselyyn vastanneista arvioi maahanmuuttajien pääsevän hyvin TE-toimiston palveluihin. Noin puolet arvioi TE-toimiston huomioineen maahanmuuttajien palvelutarpeet hyvin.³²

Pääkaupunkiseudun sosiaalialan osaamiskeskus Socca tuotti vuoden 2012 Työ- ja elinkeinoministeriön toimeksiannosta esiselvityksen valtakunnallisen kotouttamisen verkosto ja informaatio-ohjauksen tarpeesta ja toteuttamismahdollisuuksista. Selvitysraportissa ehdotettiin erityisen, kotouttamistyötä edistävän osaamiskeskuksen perustamista. Taustalla on lisääntyvän maahanmuuton ja monimuotoistuvan asiakaskunnan tuomat haasteet palvelujärjestelmäl-

le. Myös kotouttamispolitiikan toimeenpanoon tarvitaan tukea, jotta sitä voidaan toteuttaa kotoutumislain ja valtion kotouttamisohjelman mukaisesti. Selvitys osoitti, että nykyistä ohjausjärjestelmää täydentämään tarvitaan keskitettyä verkosto- ja informaatio-ohjausta. Varsinkin asiakaspalvelutyötä tekevät paikallistoimijat hyötyvät selkeämmistä toimintaohjeista ja ajankohtaisesta kotouttamistyöhön liittyvästä tiedosta. Tieto tulee saada kaikkien eri tasoilla toimivien kotouttamistyöhön osallistuvien käyttöön.³³

Kotouttamisen osaamiskeskus sai myönteisen rahoituspäätöksen keväällä 2013 ja se aloitti toimintansa vuoden 2014 alussa. Kotouttamisen osaamiskeskuksen päätehtävä on toimia työkaluna maahanmuuttoasioihin liittyvässä verkosto- ja informaatio-ohjauksessa. Osaamiskeskus tulee ylläpitämään kotouttaminen.fi -tietopankkia, johon kootaan olennaista tietoa kotouttamisprosesseista, lainsäädännöstä, tutkimustuloksista ja verkostoista.³⁴

Osallisena Suomessa -hanke päättyi vuonna 2013. Hanke oli vuosina 2011–2013 toteutettu maahanmuuttajien koulutuksen kehittämishanke. Hankkeen lähtökohtana oli koulutuksen asiakaslähtöisyyden kehittäminen ja maahanmuuttajien yksilöllisten tarpeiden parempi huomioiminen koulutuksessa. Hankkeen piirissä tehtiin kolmen vuoden aikana laajasti erilaisia kotoutumiskoulutuksen kehittämishankkeita niin alueellisella kuin valtakunnallisella tasolla. Hankkeessa määriteltiin kehittämisen kohteiksi kolme kotoutumisen polku: 1) työmarkkinoilla jo olevat ja sinne nopeasti suuntaavat aikuiset maahanmuuttajat; 2) erityistä tukea tarvitsevat aikuisen maahanmuuttajat; 3) maahanmuuttajalapsen ja -nuoret. Hankkeen suositukset julkaistiin 10.12.2013.³⁵

Määräaikainen **Osallisena Suomessa -kokeiluhanke** päättyi vuonna 2013. Kokeiluhankkeesta säädetään kotoutumisen edistämistä annetun lain (1386/2010) 9 luvussa. Kokeilun tavoitteeksi asetettiin maahanmuuttajien osallisuuden tukeminen suomalaisessa yhteiskunnassa lisäämällä heidän yhteiskunnallisia valmiuksiaan ja sitä kautta myös työllistymisen edellytyksiä. Lisäksi tavoitteena oli parantaa kotoutumiskoulutuksen saatavuutta eri maahanmuuttajaryhmille. Hankkeen loppuarvioinnin suorittanut Ramboll Management esitti arviointiraportissaan toimenpidesuosituksia kotoutumisen kehittämiseksi.³⁶

³¹ Kotouttamisen kokonaiskatsaus. http://www.tem.fi/files/37758/TEMrap_38_2013_web_23102013.pdf

³² Maahanmuuttajabarometri 2012. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 11/2013 http://www.tem.fi/ajankohtaista/julkaisut/kaikki_julkaisut/maahanmuuttajabarometri_2012.100721.xhtml

³³ Soccan selvitystä koskevat sivut: http://www.socca.fi/kehittaminen/maahanmuuttajatyo/kotouttamistyon_kehittamishankkeita/kotouttamisen_verkosto- ja informaatio-ohjauksen_malli

³⁴ Monitori-lehti 23.10.2013

http://www.intermin.fi/fi/ajankohtaista/monitori-lehti/1/0/kotouttamisen_osaamiskeskus_aloittaa_vuoden_2014_alkupuolella

³⁵ Osallisena Suomessa -hankkeen arviointiraportti http://www.tem.fi/files/38114/TEMjul_29_2013_web_10122013.pdf

Osallisena Suomessa hankkeen suositukset: http://www.tem.fi/files/38414/suositukses_final.pdf

3.4.1 Kansalaisuusasiat

Valtioneuvosto antoi **18.4.2013 asetuksen kansalaisuudesta**, jolla korvataan vuonna 2003 annettu asetus. Asetus ei vaikuta kansalaisuuden saamisen perusteisiin, joista säädetään kansalaisuuslaissa. Kansalaisuusasetuksella säädetään tarkemmin muun muassa viranomaisten tehtävistä kansalaisuusasioiden vireillepanossa ja käsittelyssä. Uusi asetus tämentää maistraattien velvollisuutta pyytää Maahanmuuttovirastolta kansalaisuusaseman määrittelyä lapsista, jotka ovat syntyneet Suomessa tai joiden vanhemmat ovat kansalaisuudeltaan tuntemattomia. Säännösten selkeyttämisen lisäksi tavoitteena on välttää tarpeettomia määrittämispyyntöjä ja pyyntöjen tekemistä automaattisesti, jos lapsen kansalaisuus käy ilmi muutoinkin. Uudella asetuksella muutetaan myös säännöksiä kansalaisuushakemusten ja -ilmoitusten vastaanottajaviranomaisen toimista. Uudistuksen tavoitteena on vähentää poliisin työmäärää. Muutoksen myötä kansalaisuushakemukset ja -ilmoitukset saapuvat Maahanmuuttovirastolle nopeammin, ja jatkossa virasto tekee useimmat niistä rekisteritarkastuksista, jotka aikaisemmin on tehnyt poliisi. Tavoitteena on, että asioiden kokonaiskäsittelyaika lyhenee.

Maahanmuuttovirasto otti 2012 käyttöön sähköiset hakemukset oleskelulupahakemuksissa. Huhtikuussa 2013 lähtien myös kansalaisuutta on voinut hakea **sähköisellä lomakkeella**. Maahanmuuttoviraston tavoite on, että hakemukset otetaan käsittelyyn viiden kuukauden kuluessa siitä, kun asiakas on käynyt tunnistautumassa eli todistamassa henkilöllisyytensä ja esittämässä hakemukseen tarvittavien liitteiden alkuperäiset kappaleet valitsemassaan poliisin toimipisteessä. Päätöstä ei yleensä voida tehdä heti. Hakemuksen käsittelyaikaan vaikuttaa joudutaanko tekemään lisäselvityksiä.

Korkein hallinto-oikeus antoi vuonna 2013 useita ratkaisuja kielitaitovaatimuksesta poikkeamiseen liittyen. Kansalaisuuslain 18 b §:n mukaan ulkomaalaiselle voidaan myöntää Suomen kansalaisuus kielitaitoedellytyksestä poiketen, jos hakijan Suomessa olevan, vakinaisen ja päätoimisen työn hoitaminen on kohtuuttoman vaikeaa ilman Suomen kansalaisuutta; hakija on 65-vuotias tai sitä vanhempi ja hänellä on Suomessa pakolaisasema, toissijainen suojeluasema tai oleskelulupa humanitaarisen suojelun perusteella; tai hakija ei pysty terveydentilansa taikka aisti- tai puhevammansa vuoksi täyttämään

kielitaitoedellytystä. Myös muu erityinen suu voi olla peruste poiketa kielitaitoedellytyksestä. Päätökset eivät kuitenkaan johtaneet kansalaisuudesta päättävän Maahanmuuttoviraston päätöskäytäntöön.³⁷

3.5 Maahanmuuton ja muuttoliikkeen hallinta

3.5.1 Viisumipolitiikka ja Schengen-alue

Suomi soveltaa viisumisäännöstöä täysimääräisesti ja osallistuu sen käynnissä olevaan kehittämiseen komission johdolla. **VIS**:n asteittainen levittäminen ja käyttöönotto ovat sujuneet tähän asti hyvin. VIS on käytössä Afrikan, Lähi-idän, Persianlahden ja Etelä-Amerikan edustustoissa. Marraskuussa 2013 VIS on otettu käyttöön myös Keski- ja Kaakkois-Aasiassa. Näillä alueilla sijaitsevilla edustustoissa käsitellään vain VIS-viisumeita.³⁸

Komissio antoi marraskuussa 2012 tiedonannon yhteisen viisumipolitiikan täytäntöönpanosta ja kehittämisestä kasvun vauhdittamiseksi EU:ssa. Suomi pitää komission tiedonantoa tervetulleena ja siinä esitettyjä kehittämissajatuksia pääasiassa hyvinä. Tiedonannossa esitetään matkailun voivan lisääntyä huomattavastikin viisumihakuprosessia helpottamalla. Matkailun helpottaminen on hyvä keino vauhdittaa EU-alueen ja myös Suomen talouden kasvua. Suomen tavoitteena on kehittää yhteisen alueen turvallisuutta ja helpottaa viisumivelvollisten maiden bona fide -henkilöiden liikumista. Lisäksi tavoitteena on lisätä jäsenmaiden ja komission yhteistyötä yhteisten tavoitteiden edistämiseksi. Suomi odottaakin komission lupaamaa ensimmäistä viisumisäännösten soveltamisen kolmivuotisraporttia vuonna 2013, ja raportin myötä keskustelua ja konkreettisia ehdotuksia liikkuvuuden lisäämiseksi viisumisäännöstöä kehittämällä.

Tavoitteena on bona fide -matkustajien lupaprosessien ja liikkumisen helpottuminen sekä luvallisten maahantulokeinojen väärinkäytön estäminen. Erityisesti varautuminen järjestäytyneen rikollisuuden organisoimisiin väärinkäytösyriksiin uusilla toimintamalleilla vaatii asiantuntijaresursseja edustustoisissa ja Schengen-maiden edustustojen paikallista yhteistyötä.

Suomen ja Venäjän välinen matkustajaliikenne on kasvanut voimakkaasti viimeisten vuosien aikana. Vuonna 2013 Suomen ja Venäjän välisen rajan ylitti

³⁶ Osallisena Suomessa -hankkeen loppuraportti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 29/2013.

http://www.tem.fi/ajankohtaista/julkaisut/kaikki_julkaisut/osallisena_suomessa_-hankkeen_arviointiraportti.100721.xhtml

³⁷ Lähde: Maahanmuuttovirasto.

³⁸ Tämä kansallinen toimenpide toteuttaa Tukholman ohjelmassa asetettua prioriteettia nro II. Enhanced border management at the external borders. Sallinen toimenpide toteuttaa Tukholman ohjelmassa asetettua tavoitetta Managing migration and mobility.

lähes 13 miljoonaa matkustajaa, kasvua edellisvuoteen oli 8 %. Myös raskas liikenne on lisääntynyt lähes kaikilla maarajan rajanylityspaikoilla. Voimakasta kasvua on ollut myös Helsingin sataman ulkorajaliikenteessä. Sisäministeriö on arvioinut, että Venäjän viisumivapauden toteutuessa maarajan ylittävien henkilöiden määrä tulee jopa kolminkertaistumaan. **Itäliikkuvuuden kasvuun valmistautumiseen** perustettiin 1.10.2012 kansliapäällikkötason työryhmä sisäministeriön ja ulkoasiainministeriön yhteistyöllä. Erityinen viisumivapauden vaikutuksia ja resurssitarpeita selvittävä työryhmä asetettiin 20.1.2014. Työryhmän tehtävänä selvittää ja saattaa yhteismitalliseen muotoon eri ministeriöiden hallinnonalojen itäliikkuvuuden kasvuun ja mahdolliseen viisumivapautteen liittyvät resurssitarpeet.

Rajavartiolaitos ottaa seuraavien kahden vuoden kuluessa käyttöön **uuden tarkastusmallin**, joka helpottaa Venäjälle matkustavien rajaruuhkia. Itärajan kolme suurinta rajanylityspaikkaa on määrä uudistaa perusteellisesti.

Suurin muutos tapahtuu henkilöliikenteessä, ”Ei tullattavaa” -kaistoilla. Esimerkiksi Imatran raja-asmalle rakennetaan katetulle tarkastuskentälle kaikkiaan 16 tarkastuskaistaa. Matkailijat ajavat autonsa tarkastuspisteeseen ja näyttävät matkustusasiakirjat virkailijalle. Matkailijoiden ei siis tarvitse poistua autoistaan.³⁹

3.5.2 Rajavalvonta

Rajavalvonnan kapasiteettia Suomessa on kehitetty vuosisuunnitelman sekä pidemmän ajanjakson strategian mukaisesti. Vuonna 2013 on erityisesti valmisteltu EUROSUR:n mukaisen kansallisen koordinaatiokeskuksen (NCC) toiminnan käynnistämistä. Lisäksi rajatarkastuksissa maarajan rajanylityspaikoilla on käynnistetty rakennushankkeet sekä tarkastustoiminnan muutokset tarkastusten siirtämiseksi tapahtuvaksi pääsääntöisesti kaistoilla. Muutos tulee lisäämään rajanylitysliikenteen sujuvuutta.⁴⁰

3.5.3 Frontex

Suomi on tukenut 2013 laittoman maahanmuuton paineessa olevia, erityisesti Välimeren alueen jäsenmaita, osallistumalla aktiivisesti Frontexin yhteisoperaatioihin. Suomi on lähettänyt operaatioihin henkilöstöä ja välineistöä (mm. valvontalentokone). Suomi on johtanut vuonna 2013 Euroopan komission meri- ja kalastusasioiden pääosaston (DGMA-

RE) asettamaa **Cooperation Project- hanketta**. Hankkeen keskeinen tavoite liittyy merirajojen valvonnasta vastaavien viranomaisten tiedonvaihdon edellytysten parantamiseen. Hankkeen loppuraportti valmistuu vuoden 2014 alussa.⁴¹ Cooperation Project -hankkeen tulokset esiteltiin Helsingissä 11.12.2013 järjestetyssä päätöskokouksessa, ja ne osoittavat, että yhteisen CISE-tietojenvaihtoympäristön (Common Information Sharing Environment) käyttöönotto tuottaa jopa 2,1 miljardin euron kustannus-/tehokkuushyödyt Euroopan viranomaisille vuosina 2015–2020. Tällä hetkellä jokainen valtio ja viranomais tekee omat tilannearvionsa ensisijaisesti omien valvontavälineidensä avulla ja tietoja vaihdetaan vain satunnaisesti. CISE tarjoaakin merkittäviä hyötyjä.

Lisäksi CISE:n käyttöönotto helpottaisi eri valtioiden meriturvallisuusviranomaisten välistä yhteistyötä ja tehostaisi valvontaa Euroopan merialueilla. Entistä parempi tilannetietoisuus auttaisi esimerkiksi tunnistamaan laittomia maahanmuuttajia Välimerellä kuljettavat alukset nopeammin ja estämään onnettomuuksia ja kuolonuhreja.

Suomi osallistui vuonna 2013 seuraaviin FRONTEX-operaatioihin:

Frontex -operaatio	Operaatiosta hyötyvä(t) jäsenvaltio(t)	Operaation ajankohta
JO POSEIDON Land 2013	Kreikka	14.8.–4.12.
JO POSEIDON Land 2013	Unkari	6.–31.3.
JO POSEIDON Land 2013	Viro	2.4.–2.5.
JO POSEIDON Land 2013	Norja	1.–31.5.
JO POSEIDON Land 2013	Latvia	1.–31.9.
JO POSEIDON Land 2013	Viro	3.9.–3.10.
JO Neptune 2013	Unkari	kesä–heinäkuu
EPN Minerva 2013	Espanja	25.7.–4.9.
EPN Indalo 2013	Espanja	2.10.–1.11.
EPN Aeneas 2013	Italia	1.–31.10.
JO HERMES 2013	Italia	1.–30.11.
Focal Point Sea 2013	Bulgaria	13.7.–12.8.
Focal Point Air 2013	Espanja	20.3.–5.4.
Focal Point Air 2013	Italia	1.–31.10.
Focal Point Air 2013	Italia	4.–24.11.

³⁹ Yle uutiset 3.4.2013.

⁴⁰ Tämä kansallinen toimenpide toteuttaa Tukholman ohjelmassa asetettua prioriteettia nro II. Enhanced border management at the external borders. sallinen toimenpide toteuttaa Tukholman ohjelmassa asetettua tavoitetta Managing migration and mobility

⁴¹ Ibid.

4. Kansainvälinen suojelu ja turvapaikka

4.1 Kansainvälisen suojelun menettelyt

Kuluvalle hallitusohjelmakauden tavoitteena on turvapaikkahakemusten käsittelyn nopeuttaminen. Toimia seurataan vuosille 2011–2014 asetetussa **maahanmuuttohallinnon tuloksellisuuden parantaminen -hankkeessa**. Samassa yhteydessä turvapaikanhakijoiden vastaanottojärjestelmän kustannuksia on tarkoitus sopeuttaa turvapaikanhakijoiden määrään ja turvapaikkahakemusten käsittelyaikojen lyhenemisiin. Myös poliisi pyrkii täytöntöön panemaan kielteisestä turvapaikkapäätöksestä johdettavat käännytyskäsittelyt entistä nopeammin.

Hankkeelle asetetussa poikkihallinnollisessa työryhmässä on seurattu turvapaikkaprosessissa mukana olevien toimialojen keskeisimpiä hankkeita ja toimenpiteitä, joilla arvioidaan olevan vaikutusta turvapaikkamenettelyn tehostumiseen. Toimenpiteet ovat sekä laadullisia että määrällisiä.

Turvapaikkamenettelyn kehittämistä on seurattu mm. seuraavissa toimitissa: turvapaikkahakemusten seulonta, hakemusten päätösrakenne ja puhuttelu- ja kirjalliset menettelyt, viranomaisyhteistyön tiivistäminen turvapaikkaviranomaisten kesken, turvapaikka-asioiden muutoksenhakuprosessin nopeuttaminen, poliisin turvapaikkatutkinta-ajat ja maasta poistamismenettely, turvapaikanhakijoiden vastaanottojärjestelmän kustannustehokkuuden parantaminen sekä oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden kuntaan siirtymisen nopeuttaminen.

Turvapaikkaprosessia on kehitetty Maahanmuuttovirastossa vuodesta 2012 lähtien ERF-rahoitteisilla **Lean-hankkeilla** (Lean ja Lean2), joilla pyrittiin nopeuttamaan turvapaikkamenettelyä ja parantamaan päätöksenteon laatua.⁴² Ensimmäisen Lean-hankkeen keskeisin tavoite oli, että turvapaikkapäätösten määrä kasvaa suhteutettuna henkilötyövuosiin. Turvapaikkahakemusten käsittelyyn osallistuvat Maahanmuuttoviraston lisäksi poliisi ja Rajavartiolaitos sekä valitusvaiheessa hallintotuomioistuimet, mikä vuoksi kehitystyötä tehtiin yhteistyössä näiden toimijoiden kanssa. Kehitystyötä jatketaan Lean2-hankkeella. Ensimmäisen Lean-hankkeen ansiosta

turvapaikkahakemusjonot ja odotusajat ovat lyhenneet, ja työn laatu on parantunut. Vuonna 2012 Maahanmuuttovirasto teki päätöksen 54 prosenttiin hakemuksista alle kuudessa kuukaudessa. Päätöksiä tehtiin aineellisesti tutkittuihin hakemuksiin noin 400 enemmän kuin edellisenä vuonna. Aineellisesti ratkaistuja hakemuksia ovat kaikki muut kuin Dublin-päätökset ja rauenneet hakemukset.

Sisäministeriön poliisiosasto sekä maahanmuutto-osasto antoivat yhteisen toimeksiannon Poliisihallitukselle ja Maahanmuuttovirastolle ajalle 1.9.2013–30.6.2014 selvittää ulkomaalaislupa-asioiden ja **turvapaikkaprosessin ensimmäisen vaiheen, sekä turvapaikkapäätöksen tiedoksiannon siirtämistä Maahanmuuttovirastolle**. Nykyisellään turvapaikkaprosessista poliisille ja rajavartiolaitokselle kuuluvat henkilöllisyyden ja matkareitin selvittämisen sekä turvapaikkapäätöksen tiedoksiannattaminen.

Suomessa on ollut turvapaikkaprosessissa voimassa niin sanottu single process -malli, mikä on tarkoittanut sitä, että turvapaikkahakemuksen käsittelyn yhteydessä käsitellään myös muut mahdolliset perusteet oleskeluluvan myöntämiselle. Turvapaikanhakija on siten saattanut ilmoittaa turvapaikkaprosessin aikana olevan työsuhteessa, jolloin mahdollinen työntekijän oleskelulupa-asia on käsitelty osana turvapaikkapäätöstä. Maahanmuuttovirasto linjasi kesäkuussa 2013 uudeksi käytännöksi sen, että **turvapaikanhakijoiden on jätettävä erillinen työntekijän oleskelulupahakemus** mikäli he haluavat työntekijän oleskelulupa-asian käsiteltäväksi. Linjauksesta tiedotettiin vastaanottokeskuksissa sekä avustajille, oikeusaputoimistoille ja hallintotuomioistuimille. Linjauksen lainmukaisuuteen saatiin vahvistus korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) vuosikirjapäätöksellä 2014:23, jossa KHO katsoi Maahanmuuttoviraston voineen edellyttää erillisen työntekijän oleskelulupaa koskevan hakemuksen viereille laittamista ja jättää tutkimatta mainittua oleskelulupaa koskevan asian turvapaikkamenettelyn yhteydessä.

Ulkomaalaislain 98 §:n 4 momentin mukaan turvapaikkapäätöksessä on otettava kantaa myös turvapaikanhakijan maasta poistamiseen. Maasta poistamista koskevaan ulkomaalaislain 146 §:n mukaiseen kokonaisharkintaan vaikuttavia seikkoja ovat hakijan kotimaahan liittyvien seikkojen lisäksi lapsen etu, perhe-elämän suoja, ulkomaalaisen maassa

⁴² Ruotsin Migrationsverket otti ensimmäisenä ruotsalaisena valtion virastona mallin käyttöön vuonna 2009 kehittäessään turvapaikkamenettelyään. Suomen Maahanmuuttovirasto seurasi Ruotsin hyviä kokemuksia ja aloitti Lean-hankkeen vuonna 2012. Ruotsin Migrationsverketin Lean-keskus koulutti turvapaikkayksikköä elokuussa 2012 kahden päivän ajan.

oleskelun pituus ja tarkoitus sekä hänen siteensä Suomeen. KHO totesi **vuosikirjapäätöksessään 2014:24**, että mikäli turvapaikanhakija on ohjeiden mukaisesti jättänyt erillisen oleskelulupahakemuksen perhesiteen perusteella, tulee perhesiteen merkitystä arvioida käännättämisen kokonaisharkinnassa myös turvapaikkapäätöksen yhteydessä. Tämä päätös huomioidaan jatkossa Maahanmuuttoviraston päätöskäytännössä.

4.2 Kansainvälistä suojelua hakevien vastaanotto

Vastaanoton käytännön ohjauksesta vastaa Suomessa Maahanmuuttovirasto. Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksikkö vastaa turvapaikanhakijoiden vastaanoton käytännön toiminnan ohjauksesta. Tähän kuuluu muun muassa turvapaikanhakijoiden majoittamisen ohjaus.

Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain mukaan vastaanottokeskustoimintaa Suomessa harjoittavat kunnat ja järjestöt, joiden kanssa Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksikkö on tehnyt sopimuksen toiminnan järjestämisestä. Valtiolla on lisäksi kaksi vastaanottokeskusta, Joutsenon ja Oulun vastaanottokeskukset. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä (IHKA) on keskitetty Joutsenon vastaanottokeskukseen.

Sisäministeriön 1.3.2013 julkaiseman mediatiedotteen mukaan maahanmuuttohallinnon tuloksellisuus parantui vuonna 2012. Tuloksellisuutta parannettiin mm. organisoimalla Maahanmuuttoviraston töitä sekä erityisesti turvapaikkaprosessin vaiheita. Myös turvapaikanhakijoiden vastaanottojärjestelmää kehitettiin ja vastaanottotoiminnan määrärahoja käytettiin vuonna 2012 14,5 miljoonaa euroa vähemmän kuin edellisellä vuonna.

Vuonna 2013 vastaanottojärjestelmässä oli kirjoilla keskimäärin 3 536 turvapaikanhakijaa, joista alaikäisiä ilman huoltajaa saapuneita oli 95. Hakijoista 2 570 asui vastaanottokeskuksissa tai ilman huoltajaa Suomeen saapuneille tarkoitetuissa ryhmäkodeissa. Yksityismajoituksessa asui noin 966 henkilöä, mikä on yli 27 prosenttia turvapaikanhakijoista (2012: 20 prosenttia). Yksityismajoitus tarkoittaa, että turvapaikanhakija majoittuu vastaanottokeskuksen sijaan esimerkiksi tuttavansa tai sukulaisensa luo.

Turvapaikanhakijoiden määrän kasvun ollessa vuonna 2013 vähäistä ja toisaalta vastaanottotoiminnan piiristä poistumisen aiempaa nopeampaa, **useista vastaanottokeskuksista vähennettiin asiakaspaikkoja ja kaksi vastaanottokeskusta päätettiin lakkauttaa kokonaan.**

Punkalaitumen alaikäisyksikkö lopetti toimintansa tammikuun 2014 lopussa ja Siuntion vastaanottokeskus päättää toimintansa huhtikuun 2014 lopussa. Vastaanottokeskusten lakkauttamisten ja paikkavähennysten jälkeen vastaanottokeskuksiin jää 2 814 majoituspaikkaa.

Vastaanottokeskusten majoituskapasiteettia suhteessa uusiin turvapaikanhakijoihin seurataan reaaliaikaisesti. Keskusten majoituskapasiteetin käyttöastetta on pidetty mahdollisimman korkeana (90%) niin, ettei vajaakäyttöä syntyisi. Korkea käyttöaste edellyttää, että keskuksilla on tarvittaessa valmiudet lisätä majoituskapasiteettiaan. **Vastaanottotoiminnan strategisena tavoitteena on tällä hetkellä muuttaa niin sanottuja odotusajan vastaanottokeskusten toimintakonsepti laitostyyppisestä toiminnasta hajautettuun asuntopohjaiseen toimintamuotoon.** Asuntopohjaisessa vastaanottoyksikössä majoitustilat ovat tavallisissa asunnoissa eri puolilla keskuksen sijaintipaikkakuntaa, jolloin majoituskapasiteettia voidaan säädellä joustavasti vuokraamalla uusia asuntoja tai irtisanomalla yleensä yhden kuukauden irtisanomisajalla olevia asuntoja tarpeen mukaan. Kustannussäästö tällaisessa toimintamuodossa on merkittävä verrattuna laitostuotoiseen yksikköön, jossa majoituspaikat ovat sidottuina suuriin kiinteistöihin, joiden vuokratulot muodostavat merkittävän osan yksikön kiinteistä kustannuksista.

Maahanmuuttovirasto julkaisi heinäkuussa 2013 internet-sivuillaan ilmoituksen, jolla virasto kartoittaa turvapaikanhakijoiden majoittamiseen sopivia vuokratiloja. Viraston sivuille on luotu **sähköinen lomake vuokranantajille**, jotka voivat ilmoittaa kiinnostuksensa vuokrata vapaana olevia tiloja turvapaikanhakijoiden majoittamiseen. Ensimmäisessä Maahanmuuttovirasto haluaa vuokrata tavallisia vuokra-asuntoja olemassa olevien vastaanottokeskusten läheisyydestä. Jos tulijamäärät kasvavat merkittävästi, vuokrattavaksi tiloiksi sopivat myös tyhjätkin laitoskiinteistöt, hotellit, motellit ja leirikeskukset tai muut vastaavat tilat, joissa majoituspaikkoja tulisi olla vähintään 50–200. Toiminnan keskittämisellä

ja kehittämisellä on onnistuttu yhdenmukaistamaan vastaanottotoimintaa eri keskuksissa ja siten myös parantamaan toiminnan tehokkuutta.

Maahanmuuttovirastossa on ollut lokakuusta 2012 lähtien käynnissä **Haavoittuvassa asemassa olevien turvapaikanhakijoiden palvelujärjestelmän kehittämishanke HAPKE**, jonka ensimmäinen vaihe päättyi 30.6.2013. HAPKE 2, jota hallinnoi Joutsenon vastaanottokeskus sekä ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä käynnistyi 1.7.2013.

Suomessa olevista ihmiskaupan uhreista tai sel-laiseksi epäillyistä suuri osa on taustaltaan turvapaikanhakijoita. He ovat usein uhriutuneet kauttakulkumaassa, mutta osa uhriutuu myös Suomessa turvapaikkaprosessinsa aikana. Suomessa paljastuneissa tapauksissa on tullut ilmi etenkin työperäistä hyväksikäyttöä ja ihmiskauppaa. Uhrien tunnistamisen ohella tarvitaan auttamista. Muutenkin kuin ihmiskauppaan liittyen, turvapaikanhakijoiden henkisen hyvinvoinnin tukeminen ja huonovointisuutta kokevien auttaminen pätevästi ja oikeaan tietoon pohjaten, on tärkeää. Korjaavien toimien lisäksi tarvitaan panostusta ennaltaehkäisyyn. Ennaltaehkäiseviin toimiin kuuluvat laajempi tiedotus ilmiöstä sekä riskiryhmille tarkoitettu neuvonta jolla pyritään siihen että ongelmia ei missään vaiheessa tulisi synty-mään. Tarve toiminnan monipuoliselle ja laaja-alaiselle kehittämiselle on olemassa.⁴³

Hankkeen ensimmäinen vaiheen tavoitteena oli:

1. Parantaa vastaanottokeskusten henkilökunnan valmiuksia tunnistaa ja auttaa haavoittuvassa asemassa olevia turvapaikanhakijoita ja turvapaikanhakijoiden joukossa olevia ihmiskaupan uhreja.
2. Kehittää ihmiskaupan ehkäisemiseen ja välttämiseen liittyvää tiedotusta ja materiaaleja.
3. Koota ja avata ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän työmuodot, prosessit, ohjeet, lomakkeet yhdeksi selkeäksi kokonaisuudeksi.

HAPKE 2 hankkeen tavoitteina ovat:

1. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä on dokumentoitu tavalla joka hyödyttää omaa, vastaanottokeskusten sekä muiden viranomaisten ja yhteistyökumppanien toimintaa.
2. Parannetaan vastaanottokeskusten henkilöstön ja moniammatillisen arviointiryhmän valmiuksia tunnistaa ja auttaa haavoittuvassa asemassa olevia turvapaikanhakijoita (painotuksena ihmiskaupan uhrit).
3. Ihmiskauppa.fi sivusto on toimiva ja ajantasainen

tietopankki, joka hyödyttää niin mahdollista ihmiskaupan uhria, häntä auttavaa tahoa kuin muuten ilmiöstä kiinnostunuttakin.

Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksikkö johtaa vuonna 2014 uutta hanketta, joka keskittyy vastaanottokeskuksissa tehtävän mielenterveystyön kehittämiseen. **MIELIVOK-hankkeessa** mielenterveystyötä lähestytään ehkäisevästä viitekehuksesta käsin. Ehkäisevä mielenterveystyö on toimintaa, josta valtaosa toteutuu lääketieteellisten perusteiden toteutettavien mielenterveyspalveluiden ulkopuolella. Suuri osa ehkäisevästä mielenterveystyöstä tehdään esimerkiksi päivähoitossa, kouluissa, järjestöissä, sosiaalihuollossa ja tämän hankkeen myötä myös turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskuksissa. Vastaanottokeskusten henkilökunnan kouluttamisen lisäksi hankkeessa tehdään koulutusmateriaaleja turvapaikanhakijoille. Materiaalit käsittelevät suomalaista yhteiskuntaa, Suomen lainsäädäntöä, työnteoa Suomessa, tasa-arvoa ja seksuaaliterveyttä. Lisäksi annetaan neuvoja oman jaksamisen ja hyvinvoinnin ylläpitoon sekä kuinka huolehtia ravinnosta ja omasta taloudesta.⁴⁴

4.3 Turvapaikanhakijoiden ja kansainvälistä suojelua saavien kotouttaminen

Maahanmuuttajien kotouttamisasioiden valmistelu siirtyi sisäministeriöstä työ- ja elinkeinoministeriön vastuulle vuoden 2012 alusta lukien. Kotouttamisasiosta vastaa työministeri Lauri Ihalainen.

Tärkeimmät maahanmuuttajien kotouttamiseen osallistuvat paikallisviranomaiset ovat kunnat, jotka tarjoavat maahanmuuttajille sekä peruspalveluja että erityisiä kotoutumispalveluja ja työ- ja elinkeinotoimistot (TE-toimistot).

Työ- ja elinkeinoministeriö suunnittelee, kehittää ja ohjaa maahanmuuttajien kotouttamista. Kotoutumispalveluja kehitetään myös eri hankkeissa, muun muassa kotoutumiskoulutuksen Osallisena Suomessa -kokeilussa sekä käytännönläheisissä kotoutumista edistävissä hankkeissa varhaiskasvatuksessa, koulussa ja vanhustyössä.

Kunnat suunnittelevat ja kehittävät alueellaan maahanmuuttajien kotoutumista edistäviä toimia ja palveluita, ja vastaavat näiden seurannasta. Elinkeino-

⁴³ HAPKE loppuraportti sekä HAPKE 2 –hankkeen väliraportti. Maahanmuuttovirasto.

⁴⁴ Maahanmuuttoviraston lehdistötiedote 3.3.2014. http://www.migri.fi/medialle/tiedotteet/lehdistotiedotteet/lehdistotiedotteet/1/0/turvapaikanhakijoiden_vastaanottokeskuksissa_kehitetaan_ehkaisevaa_mielenterveystyota_51768

liikenne- ja ympäristökeskuksilla (ELY-keskukset) on alueellinen vastuu maahanmuutto- ja kotouttamisasiosta. ELY-keskukset ohjaavat TE-toimistoja maahanmuuttoon ja kotouttamiseen liittyvissä asioissa ja tukevat kuntia kotouttamisohjelmien valmistelussa ja toteutuksessa. Lisäksi ne sopivat kuntien kanssa kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden kunta-paikoista. ELY-keskuksia ohjaa kotouttamisasiossa työ- ja elinkeinoministeriö. Myös monet järjestöt ja vapaaehtoistyöntekijät tekevät aktiivisesti erilaista kotouttamistyötä.

KOTOUTTAMISLAKI

Kotouttamislain (1386/2010) tavoite on tukea ja edistää maahanmuuttajien kotouttamista ja parantaa heidän mahdollisuuksiaan osallistua aktiivisesti suomalaisen yhteiskunnan toimintaan. Lisäksi lain tarkoituksena on edistää tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta sekä myönteistä vuorovaikutusta eri väestöryhmien kesken. Päämääränä on tehdä mahdolliseksi se, että maahanmuuttajat saavuttavat yhdenvertaisen aseman muun väestön kanssa sekä oikeuksien että velvollisuuksien osalta. Kotouttamistoimilla pyritään auttamaan maahanmuuttajia hankkimaan keskeisiä yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavia tietoja ja taitoja samalla kun tuetaan heidän mahdollisuuksiaan oman kielen ja kulttuurin ylläpitämiseen. Maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen vauhdittamiseksi kotouttamislaisissa korostetaan kotoutumisen alkuvaihetta. Laissa säädetään kotoutumisen alkuvaiheen palveluista, esimerkiksi perustietojen, ohjauksen ja neuvonnan tarjoamisesta kaikille maahanmuuttajille, heidän tilanteensa alkukartoituksesta ja sen perusteella laadittavista kotoutumissuunnitelmista sekä kotoutumiskoulutuksesta.

VALTION KOTOUTTAMISOHJELMA

Kotoutumisen edistämisestä annetun lain mukaisesti valtioneuvosto on hyväksynyt valtioneuvoston periaatepäätöksen **valtion kotouttamisohjelmasta vuosille 2012–2015**. Valtion kotouttamisohjelma on kattava ja konkreettinen toimenpideohjelma, jossa maahanmuuttajaväestön tarpeet otetaan läpäisyperiaatteella huomioon kaikilla politiikan aloilla. Kotouttamisohjelman avulla kotouttamistoimien suunnittelua, käyttöönottoa ja seuranta parannetaan kansallisella tasolla.

Erityisiä painopisteitä ohjelmassa ovat maahanmuuttajien työllistymisen edistäminen sekä maahanmuuttajalasten ja -nuorten sekä perheiden ja naisten tuki. Työllistymistä edistetään erityisesti kehittämällä työ-

hallinnon palveluja, kotoutumiskoulutusta ja suomen ja ruotsin kielen opetusta. Maahanmuuttajaperheitä tuetaan varhaiskasvatusta, koulutusta sekä terveyspalveluja kehittämällä. Kotouttamispolitiikassa korostetaan myös kansainvälistä suojelua saavien hallittua ohjaamista kuntiin.

KOTOUTTAMISEN, KOTOUTUMISEN JA ETNISTEN SUHTEIDEN SEURANTAJÄRJESTELMÄ

Kotouttamisohjelman mukaan tarkoitus on laatia seurantajärjestelmän perusteella kokonaiskatsaus. Katsausta voidaan hyödyntää kotoutumista käsittelevän osion taustatietoina maahanmuuttoraportissa, joka annetaan eduskunnalle vuonna 2014. Työ- ja elinkeinoministeriö sai ensimmäisen katsauksen (Kotoutumisen kokonaiskatsaus 2013) valmiiksi lokakuussa 2013. Seurannan tulosten pohjalta voidaan tunnistaa poikkeahallinnollisia kehitystarpeita, joiden ratkaisuja tulisi etsiä valtion kotouttamisohjelmassa.

KOTOUTTAMISEN OSAAMISKESKUS

Kotouttamisen osaamiskeskus aloitti toimintansa työ- ja elinkeinoministeriössä vuoden 2014 alussa. Osaamiskeskus välittää tietoa hyvistä kotouttamiskäytännöistä eri alojen työntekijöille Kotouttamisen.fi-sivuston, alueellisen koulutuksen ja ammatillisten verkostojen avulla. Uutta tietoa syntyy seuranta- ja tutkimustyön, lukuisien hankkeiden ja käytännön työn tuloksena. Monilla on kotouttamistaitoja, ja osaamiskeskuksen haasteena onkin välittää tietoja mahdollisimman monille niistä tarvitseville.

PÄÄKAUPUNKISEUDUN AIESOPIMUS VUOSIKSI 2013–2015

Ensimmäinen keskushallinnon ja pääkaupunkiseudun paikallisviranomaisten välinen aiesopimus pantiin täytäntöön 2010–2012. Toinen, vuosia 2013–2015 koskeva sopimus on nyt allekirjoitettu, ja sen uusia sopimusosapuolia ovat Helsingin seudun kaupakamari ja Helsingin, Espoon ja Vantaan Yrittäjät. Aiesopimus pyrkii edistämään maahanmuuttajien kotoutumista, koulutusta ja työllistymistä sopimusosapuolten yhteisin toimenpitein.

4.4 Euroopan yhteiseen turvapaikkajärjestelmään (CEAS) liittyvien tekijöiden käyttöönottoon tähtäävät toimet

Hallituksen esitys ulkomaalaislain muuttamisesta aseman määrittelyä koskevan EU-direktiivin perusteella annettiin eduskunnalle maaliskuussa 2014. Esityksen odotetaan tulevan hyväksytyksi keväällä 2014. Määritelmädirektiivi aiheuttaa Suomen lainsäädäntöön ja käytäntöihin vain vähäisiä muutoksia. Kansalliset muutostarpeet liittyvät pääasiassa ulkomaalaislain käsitteiden täsmentämiseen ja valitsevan soveltamiskäytännön nostamiseen lain tasolle. Tällaisia muutoksia ehdotetaan ulkomaalaislain säännöksiin, jotka koskevat vainon syitä, suojelun tarjoamista, sisäisen paon mahdollisuutta sekä pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman lakkauttamista. Lainmuutoksen tavoitteena on myös vahvistaa pyrkimystä luoda uudelleen yhteys Suomeen ilman huoltajaa saapuneen alaikäisen ja hänen ulkomailla oleskelevan vanhempansa välille. Maahanmuuttovirasto suorittaa tällaista alaikäisen turvapaikanhakijan huoltajan jäljittämistä jo nyt, mutta jatkossa jäljittämistä jatkettaisiin tarpeen mukaan vielä sen jälkeen, kun alaikäiselle on myönnetty kansainvälistä suojelua.

Parhaillaan on käynnissä lainsäädäntöhankkeita, jotka liittyvät turvapaikkamenettelydirektiivin ja vastaanotto-olosuhteita koskevaan direktiivin saattamiseen osaksi kansallista lainsäädäntöä. Nämä hallituksen esitykset odotetaan annettavan eduskunnalle vuonna 2014.

5. Yksintulleet alaikäiset sekä muut haavoittuvassa asemassa olevat⁴⁵

5.1 Yksintulleet alaikäiset

Sisäministeriössä on valmisteltu vuodesta 2011 lähtien ulkomaalaisten säilöönottoa koskevien säännösten muuttamista. Lakiesitykseen sisältyy kielto alaikäisten yksintulleiden turvapaikanhakijoiden säilöönnotolle. Lisäksi on tarkoitus täsmentää **lapsen säilöön ottamista koskevaa sääntelyä**. Esi-

tys sisältää lisäksi säilöönottoa koskevia muutosehdotuksia, jotka liittyvät EU:n vastaanottodirektiivin kansalliseen täytäntöönpanoon. Ulkomaalaislakia ehdotetaan täsmennettäväksi koskien säilöön ottamisen edellytyksiä, tietojen antamista säilöön otetulle henkilölle ja säilöön otetun sijoittamista. Ulkomaalaislaissa säädettyä ulkomaalaisen ilmoittautumisvelvollisuutta ehdotetaan muutettavaksi siten, että siitä tulisi toimivampi vaihtoehto säilöön ottamiselle. Jatkossa henkilö voitaisiin määrätä ilmoittautumaan määräajoin poliisiin tai rajatarkastusviranomaisen toimipisteen ohella myös vastaanottokeskuksessa. Esityksen mukaan ulkomaalaislakiin lisättäisiin myös mahdollisuus järjestää säilössä pidon jatkamista koskeva käräjäoikeusistunto videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa käyttäen. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa kesäkuussa 2014 ja säännökset tulisivat voimaan vuoden 2015 alussa.

Turvapaikanhakijoiden joukossa Suomeen saapuu myös lapsia ja nuoria ilman vanhempia. Nuoret tarvitsevat tukea itsenäistymiseen, oman elämänsä hallintaan ja siirtymiseen koulutus- ja työuralle myös sen jälkeen, kun he ovat jo saaneet oleskeluluvan ja siirtyneet perheryhmäkoteihin tai asumaan omillaan. Turun ammattikorkeakoulussa on meneillään kaksi hanketta, jotka liittyvät maahanmuuttajataustaisiin lapsiin ja nuoriin.

Halaten-projekti ("haavoittuvasta lapsuudesta ehjään aikuisuuteen") tukee alaikäisten, ilman huoltajaa Suomeen saapuneiden maahanmuuttajien kotoutumista ja kehittää heidän parissa toimivien ammattilaisten osaamista Varsinais-Suomessa. Projektin aikana luodaan monialainen, alueellinen asiantuntijaverkosto ja kuvataan nuorten kotoutumista edistäviä palveluita turvapaikanhakuvaiheesta kotoutumiseen saakka. Nuorille järjestetään myös pienryhmätyöskentelyä ja mentoritoimintaa yhdessä yhteistyökumppanien ja sosionomi- ja toimintaterapiaopiskelijoiden kanssa.⁴⁶

Turun ammattikorkeakoulun **Mimo-projektissa** on kolmen vuoden ajan kehitetty taiteen, sosiaali- ja terveysalan sekä nuorisotyön moniammatillista yhteistyötä ja koulutusta. Projektissa on sovellettu erilaisia taidelähtöisiä menetelmiä nuorten kanssa tehtävään työhön. Hanke päättyi vuoden 2013 lopussa. Projektin nuorille suunnatuissa työpajoissa on hyödynnetty monia eri taidemuotoja: teatteria, nukketeatteria, tanssia, kuvataidetta, valokuvausta, digitaalista tarinankerrontaa ja musiikkia. Projektin aikana

⁴⁵ Yksintulleiden alaikäisten ja ihmiskaupan uhrien lisäksi haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä ovat alaikäiset, vammaiset, vanhukset, raskaana olevat naiset, yksinhuoltajat, joilla on alaikäisiä lapsia, mielenterveysongelmaiset sekä kidutuksen, raiskauksen tai muun vakavan psyykkisen, fyysisen tai seksuaalisen väkivallan kohteeksi joutuneet. Tämä määritelmä perustuu haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden määrittelyyn, joka esitetään ehdotuksessa uudelleenlaadituksi turvapaikanhakijoiden vastaanoton vähimmäisvaatimukset määritteleväksi direktiiviksi (vastaanottodirektiiviksi).

⁴⁶ Monitori-lehti 18.12.2013 http://www.intermin.fi/fi/ajankohtaista/monitori-lehti/1/0/mentorointia_ja_tukea_yksin_tulleille_maahanmuuttajanuorille

on järjestetty yli 300 työpajaa ja projektin toimintoihin on osallistunut kaikkiaan yli 5 000 nuorta.

Mimo-ryhmissä käytettyjä taidelähtöisiä harjoitteita on koottu julkaisuun, joka on suunnattu nuorten ryhmiä ohjaaville eri alojen ammattilaisille. Käsikirja tarjoaa teoriataustaa nuoruudesta ja nuorten ryhmän ohjaamisesta, käytännön kokemuksia työpajoista sekä ohjausta taidelähtöisen ryhmäohjauksen tueksi. Kirjan merkittävin anti on kuitenkin sen sisältämät yli 50 taidelähtöistä harjoitetta.

Mimon toinen julkaisu on artikkelikokoelma, jossa esitellään projektissa kehitetty moniammatillisen työskentelyn malli sekä käytännön kokemuksia moniammatillisesta yhteistyöstä Suomessa ja Virossa. Julkaisun kirjoittajat ovat projektissa edustettujen alojen ammattilaisia ja opiskelijoita.

SERENE – Traumatisoituneille maahanmuuttajille suunnattujen tukimuotojen kehittämishanke on vuosille 2012–2016 asetettu kehittämishanke Turun kriisikeskuksessa. Hankkeen tavoitteena on kehittää vakauttavia menetelmiä traumatisoituneille maahanmuuttajille. Viiden moduulin auttamismalli keskittyy traumaattisen stressin ja maahanmuuton aiheuttaman stressin lievittämiseen, psykologisen tiedon lisäämiseen ja oman sekä kulttuurisen identiteetin vahvistamiseen.

Hankkeen toimintamuotoja ovat

- kehon ja mielen hyvinvointia lisäävä ryhmätoiminta
- tietoisuus ja tietopaketti kehon ja mielen hyvinvoinnista, maahanmuuton ja traumaattisten kokemusten vaikutuksista sekä selviytymiskeinoista kriisitilanteissa
- rentoutusharjoitus-CD eri kielillä (somalil, kurdil, arabial, persial ja dari)
- vertaistukitoiminta, jonka puitteissa samasta kulttuurista ja samaa kieltä puhuva maahanmuuttaja voi toimia toisen maahanmuuttajan tukihenkilönä.

Ensisijaisena kohderyhmänä ovat turvapaikanhakijat ja maahanmuuttajat (13-ikävuodesta ylöspäin), joiden Suomeen tulosta on alle viisi vuotta, sekä maahanmuuttajien kanssa työskentelevät ammattilaiset. Serene-hankkeessa tapahtuva ryhmä- ja luentotoiminta maahanmuuttajille tehdään tarvittaessa tulkien välityksellä.⁴⁷

Sosiaali- ja terveysministeriö julkaisi vuonna 2012 **tyttöjen ja naisten ympärileikkauksen estävän toimintaohjelman vuosille 2012–2016**. Toimintaohjelman tarkoituksena on luoda pysyviä valtakunnallisia ja alueellisia rakenteita tyttöjen ja naisten ympärileikkauksen estämiseksi. Täten halutaan varmistaa jo olemassa olevan osaamisen säilyminen sekä ennaltaehkäisevän työn kehittäminen pitkäjänteisesti. Lisäksi toimintaohjelman tarkoituksena on yhteistyön tehostuminen, työnjaon selkeytyminen ja koordinaation parantuminen neri viranomaistahojen ja muiden toimijoiden kesken. Samalla Suomi osaltaan vastaa kansainvälisistä sitoumuksistaan koskien naisten ja lasten ihmisoikeuksien edistämistä sekä naiseen kohdistuvan väkivallan ehkäisemistä. Valtakunnallisen toimintaohjelman päätavoitteina on estää tyttöjen ympärileikkaukset Suomessa, sekä lisätä jo ympärileikkattujen naisten hyvinvointia ja elämänlaatua. Keskeisiä toimenpiteitä ovat koulutuksen varmistaminen, ammattihenkilöstön osaamisen ylläpitäminen ja kehittäminen, materiaalin tuottaminen, asenteisiin vaikuttaminen, tutkimuksen edistäminen, yhteistyön ja koordinaation kehittäminen sekä tiedottaminen.⁴⁸ Toimintaohjelmaa seurataan ja arvioidaan osana Seksuaali- ja lisääntymisterveyden toimintaohjelman arviointia. Arvioinnin tekee Terveyden ja Hyvinvoinnin laitos THL. Tyttöjen ja naisten ympärileikkauksen estäminen -toimintaohjelman väliarviointit tehdään vuosina 2014 ja 2016, jolloin ohjelman tuloksia arvioidaan työseminaareissa.

5.2 Muut haavoittuvassa asemassa olevat

Haavoittuvassa asemassa olevien kiintiöpakolaisten kuntiin sijoittumisen edistäminen (**HAAPA**) -hanke käynnistyi helmikuussa 2010. Hankkeen tavoitteena on alusta lähtien ollut nopeuttaa haavoittuvassa asemassa olevien kiintiöpakolaisten kuntiin sijoittumista ja kehittää kuntien vastaanottoprosesseja. Hankkeessa toimi rahoituskausilla 1.2.2010 - 31.7.2013 yhteensä 23 alahanketta, joissa kehitettiin ja mallinnettiin prosesseja ja pakolaisten saamia palveluja sekä edistettiin kotoutumisen alkamista eri tavoin. Edelleen käynnissä olevassa, 1.8.2013 alkaneessa HAAPA-hankkeessa selvitetään kuntien vastaanottoprosessien haasteita ja kehittämistarpeita Kuntoutussäätiöllä teetetävän tutkimuksen avulla. Tutkimusraportti valmistuu helmikuun 2014 puoliväliin mennessä. Lisäksi hankkeessa kehitetään uudenlaista nopean vastaanoton mallia. Hankkeessa on varattu lisätukea kunnille, jotka luovat mallin ja sitoutuvat vastaanottamaan hä-

⁴⁷ www.turunkriisikeskus.fi

⁴⁸ Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2012:8. <http://www.stm.fi/julkaisut/nayta/-/julkaisu/1822114>

tätapauksia nopealla aikataululla vuoden 2014 aikana. HAAPA-hankkeen rahoitus tulee täysimääräisesti EU:n Pakolaisrahastosta.

Työ- ja elinkeinoministeriö käynnisti 1.12.2013 **SYLVIA**-hankkeen vauhdittamaan kiintiöpakolaisten vastaanottoa kuntatasolla. Taustalla oli 300 syyrialaispakolaisen lisäksi kiintiö, josta hallitus päätti syyskuussa 2013. Hanke jatkuu 31.5.2015 saakka ja se rahoitetaan kokonaisuudessaan Euroopan pakolaisrahastosta.

6. Ihmiskaupan torjuminen

Ihmiskauppaa ja siihen rinnastettavaa hyväksikäyttöä pidetään yhtenä aikamme suurimmista ihmisoikeushaasteista. Suurimman osan ihmiskaupasta uskotaan liittyvän kansainväliseen siirtolaisuuteen, ja myös Suomen arvioidaan olevan vuosittain jopa satojen ihmiskaupan uhrien kauttakulku- ja kohdemaana. Uhrit voivat olla naisia, lapsia tai miehiä.

Suomessa ihmiskauppa liittyy usein seksuaaliseen ja työperäiseen hyväksikäyttöön. Seksuaalista hyväksikäyttöä esiintyy prostituutiossa ja organisoitunutta parituksen piirissä. Työperäistä hyväksikäyttöä esiintyy monilla työvoimaintensiivisillä ja ulkomaalaisia työntekijöitä laajasti käyttävillä sektoreilla, kuten rakennus-, ravintola-, siivous-, metalli-, kuljetus- ja puutarha-aloilla sekä marjanpoiminnassa.

Aikuisten ihmiskaupan uhrien ja uhriepäilyjen määrä on kasvanut viime vuosina. Vuoden 2013 lopussa ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän piirissä oli kaikkiaan 117 asiakasta (2012: 94). Näistä asiakkaista 3 oli alaikäisiä.

Vuoden 2013 aikana auttamisjärjestelmään otetuista ihmiskaupan uhreista hieman yli puolet (noin 57 prosenttia) oli seksuaalisen hyväksikäytön uhreja. Noin 36 prosenttia oli joutunut työperäisen ihmiskaupan uhriksi.

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän toimipiste sijaitsee Joutsenon vastaanottokeskuksen yhteydessä. Vastaanottokeskus vastaa sekä aikuisten että alaikäisten uhrien auttamisesta. Eri viranomaiset voivat ehdottaa henkilöä ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään ja Joutsenon vastaanottokeskuk-

sen johtaja päättää, ketkä järjestelmään otetaan ja kuinka pitkäksi aikaa apua tarvitaan.

Sisäministeriö asetti 27.1.2012 työryhmän, toimikaudelle 1.2.2012–31.12.2013 erillisen **ihmiskauppapalainsäädännön kehittämiseksi**. Työryhmän johtopäätöksiä käsiteltiin sisäisen turvallisuuden työryhmässä marraskuussa 2013 ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän tarkempaa säätelyä koskeva hallituksen esitys annetaan eduskunnalle syyskuudella 2014. Työryhmä piti esityksessään ensiarvoisen tärkeänä auttamisjärjestelmän kehittämistä siihen suuntaan, että kaikki uhrit saavat yhdenvertaisesti oikean ja tarvitsemansa avun riippumatta siitä, onko heillä Suomessa kotikunta vai ei. Järjestelmän kehittämisen lähtökohtana olisi ihmisoikeusperustaisuus ja uhrikeskeisyys. Kynnys auttamisjärjestelmään pääsemiseksi halutaan vastaisuudessaakin pitää matalalla ja uhrien tunnistamista tekevien viranomaisten ja toimijoiden määrä mahdollisimman laaja. Lainsäädäntöön sisällytetään edellytykset auttamisjärjestelmään pääsemiseksi.

Kehittämishankkeen toisessa vaiheessa käynnistetään ihmiskaupan uhrin tunnistamista ja auttamista koskevan erillislain valmistelu ensi vaiheen muutosten ja toimenpiteiden arvioinnin pohjalta. Lisäksi otetaan huomioon eri hallinnonaloilla käynnissä olevat ihmiskaupan uhrien auttamiseen sekä uhrien asemaan ja oikeuksiin vaikuttavat lainsäädäntö- ja rakenneuudistukset. Edelleen työryhmä piti tärkeänä monialaisen yhteistyön kehittämistä ja kansalaisjärjestöjen toimintamahdollisuuksien parantamista ihmiskaupan uhrien tunnistamisessa ja auttamisessa.⁴⁹

Sisäisen turvallisuuden ministeriryhmä päätti 11.9.2013 työryhmän ehdotuksen pohjalta, että ihmiskaupan vastaisen toiminnan poikkihallinnollista seurantaa ja koordinaatiota varten perustetaan **ihmiskauppakoordinaattorin** virka, joka sijoitetaan sisäministeriön poliisiosastolle. Kun ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinointi osoitetaan yhdelle taholle, mahdollistaa se nykyistä tehokkaammat mekanismit poikkihallinnollisesti suunnata ja seurata ihmiskaupan vastaista toimintaa. Koordinaattorin tueksi esitettiin perustettavaksi sihteeristö, jota koordinaattori johtaisi ja jossa on edustajat keskeisistä ministeriöistä eli sisäasiain-, oikeus-, sosiaali- ja terveys- sekä ulkoasiainministeriöstä. Toimintaa ohjaamaan perustettaisiin ministeriöiden ylimmän johdon ohjausryhmä. Lisäksi esitettiin perustettavaksi ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinoi-

⁴⁹ Ihmiskauppalahankkeen työryhmän selvitys. Sisäministeriön julkaisu 32/2013. <http://www.intermin.fi/julkaisu/322013>

⁵⁰ Työryhmän ehdotus löytyy osoitteesta <http://www.intermin.fi/julkaisu/152013> Tämä kansallinen toimenpide toteuttaa Tukholman ohjelman toimintasuunnitelman kohtaa 6.1.6. Effective Policies to combat illegal immigration.

nin verkosto. Siinä ovat edustettuina ihmiskaupan kannalta keskeiset kansalaisjärjestöt, työmarkkinajärjestöt ja uhrien auttamista edustavat tahot kuten Joutsenon auttamisjärjestelmä.⁵⁰

7. Maahanmuutto- ja kehityspolitiikka

Suomi tukee kehitysyhteistyön kautta monia diasporakansalaisjärjestöjä niiden kehitysyhteistyöhankkeissa. Somalian diasporakansalaisjärjestöt ovat erityisen tärkeässä asemassa. Järjestöjä tuetaan kehitysyhteistyön kautta noin 3,2 miljoonalla eurola vuodessa.

IOM:n vuosien 2008–2014 **Institutionalizing Health Care Improvement through Temporary Returns of Somali Health Professionals Residing in Finland -hankkeen** myötä suomensomalialaiset terveydenhuollon ammattilaiset ovat työskennelleet puutteiden korjaamiseen ja valmiuksien parantamiseen liittyvissä tehtävissä Somalimaassa ja Puntmaassa. Alustavat selvitystulokset osoittavat, että työssä oppiminen ja opiskelijoiden järjestelmällinen kouluttaminen ovat parantaneet yksilöiden valmiuksia. Hankkeen isäntäosapuolet ovat ilmaisseet tyytyväisyytensä hanketyöhön ja toivovat sen jatkuvan. Hanke on herättänyt kiinnostusta muiden lahjoittajien ja myös muissa maissa diasporassa asuvien somalialaisten ammattilaisten keskuudessa.

Maahanmuuton tulevaisuus 2020 -strategian mukaan Suomen on maahanmuuttopolitiikallaan tuettava pitkäjänteisesti kehitystavoitteiden saavuttamista ja kehityspolitiikalla ja -yhteistyöllä on tuettava kehitysmaiden olosuhteiden paranemista siten, että siirtyminen maasta toiseen on ihmisille valinta eikä välttämättömyys. Strategian toteuttamisen toimintasuunnitelmaa valmistellaan parhaillaan.

Suomi on vuonna 2012 julkaistussa kehityspoliittisessa toimenpideohjelmassaan nimennyt muuttoliikkeen yhdeksi kehitystä edistävän politiikkajohdonmukaisuuden teemoista. Kehityspoliittisen toimenpideohjelman mukaan Suomi on sitoutunut vahvistamaan muuttoliikkeeseen liittyvää politiikkajohdonmukaisuutta sekä kansallisesti että kansainvälisesti.

Tämän tiimoilta Suomi on osallistunut **Global Forum for Migration and Development (GFMD)** -prosessiin, ja Suomen GFMD-yhteispiste on ulkoasiainministeriön kehityspoliittisella osastolla. GFMD-prosessissa Suomi on keskittynyt erityisesti muuttoliikkeen ja kehityksen väliseen johdonmukaisuuteen, mukaan lukien muuttoliikkeen valtavirtaistaminen kehityspoliittikoihin ja -yhteistyöhön. Suomessa kansalaisyhteiskunta on hyvin kiinnostunut tästä teemasta ja osallistuu aktiivisesti muuttoliikettä ja kehitystä koskevien asioiden koordinointiin ja niihin liittyvään yhteistyöhön.⁵¹

Kehityspolitiikkansa lisäksi Suomi valtavirtaistaa muuttoliikettä myös erilaisiin kehitysyhteistyöhankkeisiin ja -ohjelmiin. Esimerkkejä näistä:⁵²

- Suomen rahoittama ja ILO:n toteuttama Decent Work Programme Tadžikistanissa ja Kirgisiassa edistää osaltaan merkittävästi siirtotyövoimaan liittyvien haasteiden ratkaisemista.
- UNDP:n Access to Justice Programme Tadžikistanissa ja Kirgisiassa tarjoaa oikeudellista apua tadžikistanilaisille ja kirgisialaisille naisille, nuorille ja vammaisille, jotka kokevat, että heidän oikeuksiaan työpaikalla ja/tai oikeuttaan sosiaaliseen suojeluun on loukattu.
- Suomi tukee UNDP:n Diaspora Engagement in Economic Development (DEED) -hanketta Kosovossa. Hankkeen tavoitteena on tehostaa siirtolaisten varojen vaikutusta maan kehitykseen.

8. Laiton maahanmuutto

Sisäministeriö on asettanut hankkeen, jonka tavoitteena on tehostaa laittoman ulkomaisen työvoiman torjuntaa ulkomaalaisvalvonnan keinoin. Hanke liittyy hallitusohjelman linjauksiin.

Laittoman maahantulon vastaisessa toimintaohjelmassa 2012–2015 on toimenpidesuosituksena ehdotettu ulkomaalaisvalvonnan toimivaltuuksien päivittämistä. Ehdotuksen mukaan valvoville viranomaisille tulisi säätää **toimivaltuus suorittaa ulkomaalaisvalvontaa** julkisrauhan piiriin kuuluvissa paikoissa. Julkisrauhan suojaamia paikkoja ovat esimerkiksi liiketilat ja rakennustyömaat. Euroopan muuttoliikeverkoston kansallinen yhteispiste toimii

⁵¹ Tämä kansallinen toimenpide toteuttaa Tukholman ohjelman toimintasuunnitelman kohtaa 6.1.1. Consolidating, developing and implementing the EU Global Approach to Migration.

⁵² Tämä kansallinen toimenpide toteuttaa Tukholman ohjelman toimintasuunnitelman kohtaa 6.1.1. Consolidating, developing and implementing the EU Global Approach to Migration.

⁵³ EMN Ad Hoc Control of Foreign Nationals 19.11.2013.

ti hankkeeseen eurooppalaisen vertailuosuuden Ad Hoc -kyselyjärjestelmänsä kautta.⁵³ Hankkeessa on myös tavoitteena ajanmukaistaa ja selkiyttää ulkomaalaisvalvonnan toimivaltuussäätelyä. Hankkeen toimikausi on 14.10.2013–30.11.2014. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syysistunto-kaudella 2014.

Vuodesta 2002 lähtien Rajavartiolaitys on lähettänyt **maahanmuuttoyhdyshenkilöitä (Immigration Liaison Officers, ILO)** moniin Suomen suurlähetystöihin ja konsulaatteihin. Tällä hetkellä ulkomailla on yhdeksän maahanmuuttoyhdyshenkilöä (Venäjä: Murmansk/Petroskoi/Pietari/Moskova, Viro/Tallinna, Latvia/Riikka, Kiina/Peking, Intia/New Delhi ja Nigeria/Abuja).⁵⁴

ILO-yhdyshenkilöt kouluttavat jatkuvasti suurlähetystöjen konsulihenkilöstöä ja myös lentoyhtiöiden työntekijöitä siinä tapauksessa, että Suomeen avataan uusia lentoreittejä. Koulutus koostuu asiakirjakoulutuksesta ja laittomien maahanmuuttajien ja ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta. ILO-yhdyshenkilöt tekevät tiivistä yhteistyötä suurlähetystöjen konsulihenkilöstön kanssa, ja esimerkiksi vuonna 2012 he onnistuivat estämään kaikkiaan 5 700 laitonta maahantuloa.

Poliisi on liittynyt mukaan **EU-RLO yhteistyöhön**, jonka tarkoituksena on useiden eri EU-maiden yhteistyöllä lähettää yhteinen ILO-yhdysmies Guineaan, Marokkoon ja Pakistaniin. Poliisi on mukana Nigerian Abujassa toimivassa ILO-yhdysmiesprojektissa. Projekti on päätymässä kesäkuussa 2014.⁵⁵ Suomi on pannut **EU:n työnantajasanktioidirektiivin** täytäntöön (lait tulivat voimaan 1.8.2012.) Toimeenpantua direktiiviä käytännössä soveltavalla Maahanmuuttovirastolla ei ole tähän mennessä ollut vielä yhtään tapausta, jossa työnantajasanktiota olisi sovellettu, joten soveltamiskokemuksista tai toimenpiteiden tehokkuudesta ei ole vielä raportoitavaa. Suomessa on joidenkin vuosien ajan keskusteltu niin sanottujen paperittomien siirtolaisten oikeudesta terveyspalveluihin. Pääsääntöisesti paperittomat ovat saaneet Suomessa vain kiireellistä sairaanhoitoa ja maksaneet hoidon todelliset kustannukset, jotka ovat saattaneet olla tuhansia euroja. Käytännössä nämä laskut ovat usein jääneet terveyspalveluita tarjoavien toimijoiden tappioksi, koska mahdollisuutta periä maksamattomia laskuja ei ole. Helsingin kau-

punki teki helmikuussa 2013 periaatepäätöksen, jonka mukaan paperittomat siirtolaiset voivat jatkossa saada terveyspalveluita Helsingistä. Sosiaali- ja terveyslautakunnan päätöksen mukaan myös raskaana oleville ja neuvolaikäisille lapsille taataan laajat terveydenhuollon palvelut sekä neuvola- että sairaanhoitopalvelut samaan hintaan kuin helsinkiläisille. Aiemmin kiireetöntä hoitoa ei ole tarjottu.

Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos aloitti sosiaali- ja terveysministeriön pyynnöstä vuonna 2013 selvityksen **paperittomien terveydenhuollosta Suomessa**. Paperittomien terveyspalvelut –raportti julkaistiin vuoden 2014 alussa yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön paperittomien terveydenhoitoa koskevien ohjeiden kanssa.⁵⁶

Julkista keskustelua herätti vuonna 2013 myös Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveysviraston työntekijöilleen lähettämä tiedote, jossa virasto ohjeisti työntekijöitään pyytämään ulkomaalaisilta asiakailtaan oleskelulupaa nähtäväksi. Virasto perusteli vallinnutta käytäntöään sillä, että kunta saa valtiolta korvauksen ainoastaan palveluista, joita annetaan henkilöille, joilla on oleskelulupa voimassa. Virasto arvioi satojatuhansia euroja jääneen puutteellisten oleskelulupien vuoksi saamatta. Vähemmistövaltuutettu antoi asiaan kantansa tammikuussa 2014 ja moitti Helsingin sosiaali- ja terveysvirastoa ulkomaalaisten asiakkaiden syrjimisestä. Vähemmistövaltuutetun mukaan suppea ja heikosti perusteltu ohje saattaa pahimmillaan johtaa etniseen profilointiin esimerkiksi ulkonäön perusteella. Vaarana on myös, että ulkomaalaisuuteen kiinnitetään tarpeetonta huomiota, vaikka kyse olisi hoidon tarpeen arvioinnista. Vähemmistövaltuutettu suositteli, että ohje uudistetaan niin, että se takaa yhdenvertaisen kohtelun.⁵⁷

Kansallisen lentoyhtiö Finnairin avattua suoran lentoreitin Helsingistä Hanoiin paljastui Helsinki-Vantaan lentoasemalla useita laittomia maahantulijointa. Tutkinnassa on ilmennyt epäilyjä ihmiskaupasta, valtionrajarikoksesta, laittoman maahantulon järjestämisestä, väärän henkilötiedon antamisesta sekä huumeiden käytöstä. Suomenlahden Merivartioston rikostorjuntayksikön mukaan maahan yrittäneet ovat olleet miehiä ja naisia.⁵⁸ Kesän ja syksyn aikana Vietnamista Suomeen tuotiin laittomasti yhteensä 21 ihmistä. Kaikkien tapausten taustalla oli sama Vietnamista käsin toimiva järjestäytyneet rikollisorgani-

⁵⁴ Tämä kansallinen toimenpide toteuttaa Tukholman ohjelman toimintasuunnitelman kohtaa 6.1.6. Effective Policies to combat illegal immigration.

⁵⁵ Tämä kansallinen toimenpide toteuttaa Tukholman ohjelman toimintasuunnitelman kohtaa 6.1.6. Effective Policies to combat illegal immigration.

⁵⁶ Paperittomien terveyspalvelut Suomessa. <http://www.julkari.fi/handle/10024/114941>

⁵⁷ Vähemmistövaltuutetun lausunto 8.1.2014 Ulkomaalaisten oleskeluluvan tai muu laillisen oleskelun edellytyksen nähtäväksi pyytäminen http://www.ofm.fi/download/49778_Ulkomaalaisten_oleskeluluvan_tai_muu_laillisen_oleskelun_edellytyksen_nahtava.pdf

⁵⁸ Lentoposti 13.8.2013 http://www.lentoposti.fi/uutiset/finnairin_hanoin_reittiavaus_toi_mukanaan_runsaasti_laittoman_maahantulon_yrityksia

⁵⁹ Suomenlahden rikostorjuntayksikön vuositiedote 2013. http://www.raja.fi/tietoa/tiedotteet/1/0/rikostorjuntayksikon_vuositiedote_2013_50350

saatio. Vantaan käräjäoikeus tuomitsi marraskuussa tapaukseen liittyen yhteensä seitsemän henkilöä vankeuteen törkeän laittoman maahantulon järjestämisestä tai avunannosta kyseiseen rikokseen.⁵⁹

Euroopan neuvoston rasisminvastainen elin ECRI on arvostellut Suomen poliisia siitä, että ulkomaalaisien papereita tarkastetaan paikoissa, joissa on poliisin mukaan ollut häiriöitä. Menettely voi ECRI:n mukaan johtaa ratsattavien valikointiin esimerkiksi ihonvärin perusteella.

Raportin mukaan maan ulkomaalaislaki antaa mahdollisuuden etniseen profilointiin eli esimerkiksi ulkonäön perusteella valikointiin, joka on kiellettyä. Raportissa mainitaan poliisin vuosittaiset tehovalvonnan viikot, jolloin pysäytetään ja kuulustellaan ulkomaalaisen näköisiä henkilöitä sellaisissa paikoissa, joissa laittomasti maassa olevien maahanmuuttajien tiedetään olevan ja missä ulkomaalaiset ovat olleet viranomaisten mukaan häiriöksi.

Suomea kritisoidaan myös vähemmistövaltuutetun liian heikosta asemasta. ECRI:n raportissa suositetaan valtuutetun vallan lisäämistä ja määrärahojen nostamista. Neuvoston mielestä valtuutetulla pitäisi olla oikeudet viedä omasta aloitteestaan tapauksia oikeuteen.⁶⁰

9. Paluu

Maasta poistamisten täytäntöönpanosta vastaa Suomessa poliisi. Vuonna 2012 Suomesta poistettiin 2 362 henkilöä. Ulkomaalaisen maasta poistaminen perustuu joko käännäyttämistä tai maasta karkottamista koskevaan päätökseen.

Helsingin poliisilaitoksessa alkoi 1.1.2012 Euroopan paluurahaston tukema **maasta poistettavien identifioimisen tehostamiseen tähtäävä hanke (POSID)**. Hankkeessa luodaan ja kehitetään suoria kontakteja kolmansien maiden edustustoihin ja näihin maihin palautettavien maahan pääsystä vastaaviin viranomaisiin. Hankkeen ensisijainen tavoite oli tehostaa ja nopeuttaa identifioimattomien ja heikosti identifioitujen maasta poistettavien palautuksia.

Tavoitteena oli myös lyhentää täytäntöönpanoviiveitä palautusten kannalta haasteellisten maiden osalta. Hankkeen kohderyhmänä olivat kolmansien maiden kansalaiset, jotka eivät täytä tai eivät enää täytä

Suomeen saapumisen tai Suomessa oleskelun edellytyksiä ja, jotka on päätetty käännäyttää tai karkottaa maasta. Tavoitteena oli luoda poliisille yhteisiä malleja poistettavien identifioimiseen ja matkustusasiakirjojen hankkimiseen kohdemaan viranomaisilta. Hanketta jatkettiin vuoden 2013 loppuun jatkorahoituksen turvin. Projekti sai lisärahoitusta vielä ajalle 1.1.2014 – 30.6.2015. Jatkorahoituskauden aikana Helsingin poliisilaitoksen on tarkoitus perustaa pysyvä identifioimistoiminto osaksi poliisilaitoksen toimintaa. Toiminnon edellytetään vastaavan maastapoistettavien henkilöiden henkilöllisyyden ja kansalaisuuden selvittämisestä, joiden henkilöllisyys tai kansalaisuus on jäänyt prosessin alkuvaiheessa epäselväksi, matkustusasiakirjojen hankinnasta sekä yhteistyön kehittämisestä haasteellisten kohdemaiden viranomaisten kanssa (mukaan lukien ”fact finding” matkat kohdemaihin). Toiminnon osaksi on tarkoitus ottaa myös osallistuminen vapaaehtoisen paluun kehittämiseen yhteistyössä muiden viranomaisten ja järjestöjen kanssa ja osallistumaan kansainväliseen yhteistyöhön esim. EURINT- hankkeen sekä CPEP-foorumien kautta. Edellä mainitun lisäksi Helsingin poliisilaitos pyrkii varmistamaan kehitystyössä hyväksi havaitut ja turvapaikkatutkintaan soveltuvat identifioinnin toimintamallit tuodaan valtakunnallisella tasolla osaksi turvapaikkatutkintaa.

Vähemmistövaltuutetulla on vuoden 2014 alusta alkaen toimivalta valvoa ulkomaalaisen maasta poistamista.

Muutos liittyy Schengenin rajäsääntöön, paluudirektiivin ja EU:n matkustusasiakirjapäätöksen ja Suomen lainsäädännön yhteensovittamiseen. Muutokset tulivat voimaan 1.1.2014. Lain muutosten tavoitteena on kehittää maasta poistamisen valvontaa, lisätä toiminnan läpinäkyvyyttä ja vahvistaa sekä palautettavien henkilöiden että heidän saattajiensa oikeusturvaa. Komissio on korostanut laillisuusvalvonnasta vastaavan tahon itsenäistä roolia suhteessa tahoon, joka käytännössä toimeenpanee palautukset.

Vähemmistövaltuutetun toimisto moitti jo ennen saamiaan toimivaltuuksia Maahanmuuttoviraston tekemiä käännäyttämispäätöksiä. Vähemmistövaltuutetun toimiston ja lapsiasiavaltuutetun mukaan turvapaikanhakijoiden käännäyttämispäätöksiä tehdään liian usein mieltämättä lapsen etua. Vähemmistövaltuutetun toimisto selvitti jo vuonna 2010 lapsen edun toteutumista turvapaikanhaussa. Selvityksen mukaan lapsen etu ei näy päätöksissä. Samaa mieltä oli turvapaikanhakijoita avustava Pakolaisneuvonta,

⁶⁰ European Commission Against Racism and Intolerance. Suomea koskeva raportti 9.7.2013. <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Finland/FIN-CbC-IV-2013-019-FIN.pdf>

⁶¹ Helsingin sanomat 7.11.2013 Vähemmistövaltuutettu moitti Maahanmuuttoviraston käännäyttämisiä.

jonka mukaan päätöksissä kerrotaan harvoin miksi käännättäminen on lapsen edun kannalta paras ratkaisu.⁶¹

IOM Helsinki käynnisti vuoden 2013 alussa uuden ”**Vapaaehtoinen paluu ja paluutuki Suomesta**” -hankkeen (VAPPS). Tämän kaksivuotiseksi kaavailun jatkohankkeen tavoitteena on ylläpitää paluutoimintoja sekä kehittää erityisesti paluun jälkeisen ajan tukea. Vapaaehtoiseen paluuseen hakeutui edellisessä hankkeessa enemmän ihmisiä kuin mitä paluita pystyttiin budjetin rajoissa toteuttamaan. Arviota palaajien määrästä onkin nyt kasvatettu. Vuodeksi 2013 on budjetoitu paluuvavustus 400 palaajalle. VAPPS-hanketta rahoittavat aiemman hankkeen tavoin Euroopan paluurahasto ja Maahanmuuttovirasto. Lisätietoja (mm. tilastoja) vapaaehtoisen paluun hankkeesta saa jäljempänä mainituilta yhteyshenkilöiltä ja osoitteesta www.vapaaehtoinen-paluu.fi.

Vapaaehtoisen paluun tukeminen on keskeinen elementti kolmansien maiden kanssa laadittavissa yhteistyöpöytäkirjoissa (**Memorandum of Understanding, MoU**). Sisäasiainministeriö valmistelee parhaillaan Suomen, Afganistanin ja Yhdistyneiden Kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetun (UNHCR) välistä yhteistyöpöytäkirjaa käytännön menettelyistä paluun toteuttamiseksi. Yhteistyöpöytäkirjan avulla pyrittäisiin edistämään Suomessa oleskelevien Afganistanin kansalaisten paluuta Afganistaniin. Yhteistyöpöytäkirja muodostaisi perustan inhimilliselle ja hallitulle paluulle, jossa otetaan huomioon vapaaehtoisen paluun ensisijaisuus, Afganistanissa vallitsevat olosuhteet sekä turvallisen, arvokkaan ja kestävä paluun tärkeys. Sisäasiainministeriö selvittää mahdollisuuksia valmistella vastaava yhteistyöpöytäkirja myös Irakin ja mahdollisesti Yhdistyneiden Kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetun (UNHCR) välillä.

Maahanmuuttoasioiden korkein valitusviranomaisen **korkein hallinto-oikeus antoi vuosikirjaratkaisunsa** 25.4.2013 ulkomaalaislain 51 §:n soveltamiseen tilanteessa, jossa henkilön maastapoistaminen ei ollut tosiasiasa mahdollista, mutta vapaaehtoinen paluu olisi todennäköisesti ollut mahdollinen.

A oli kansainvälistä suojelua koskevan uusintahakemuksen hylkäämisen yhteydessä määrätty käännettäväksi kotimaahansa Somaliaan (Somaliaan). Vaikka konkreettisiin toimiin maasta-

poistamiseksi ei ollut ryhdytty, asiassa pidettiin selvitettyä, ettei A:n käännättäminen kotimaahansa pakkotoimin ollut ollut tosiasiasa mahdollista.

Ilman oleskelulupaa maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle myönnetään ulkomaalaislain 51 §:n 1 momentin mukaan tilapäinen oleskelulupa tilanteessa, jossa hänen maasta poistamisensa ei tosiasiasa ole mahdollista. Asiassa oli kysymys siitä, mikä merkitys tätä lainkohtaa tulkittaessa oli annettava mahdollisuudelle palata vapaaehtoisesti kotimaahan. Ratkaisussaan korkein hallinto-oikeus katsoi, että säädettäessä ulkomaalaislain 51 §:ää edellytykseksi tilapäisen oleskeluluvan myöntämiselle oli tarkoitettu vain pakkotoimin tapahtuvan käännättämisen tosiasiallinen estyminen. Paluudirektiiviä voimaan saatettaessa pykälää ei ollut muutettu. Vapaaehtoisen paluun merkitys suhteessa ulkomaalaislain 51 §:n 1 momenttiin oli jäänyt direktiiviä kansallisesti täytäntöön pantaessa epäselväksi. Pelkästään direktiivin maastapoistamisen käsitteeseen liittyvän tulkintavaikutuksen kautta ei voitu johtaa laittomasti maassa oleskelevalle kolmannen valtion kansalaiselle veloitteita, esimerkiksi veloitetta käyttää jäsenvaltioon luotuja vapaaehtoisen paluujärjestelmän keinoja kotimaahan paluuseen. Mikäli henkilön käännättäminen pakkotoimin ei ollut tosiasiallisesti mahdollista, tilapäinen oleskelulupa tuli mainitun lainkohdan nojalla ja sitä sananmukaisesti tulkiten myöntää siitä huolimatta, että asianomaisen olisi todennäköisesti ollut mahdollista palata vapaaehtoisesti kyseiseen maahan. A:lle oli kysymyksessä olevissa olosuhteissa myönnettävä tilapäinen oleskelulupa siihen saakka kunnes käännättäminen oli tosiasiasa mahdollista.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu ohjasi Maahanmuuttoviraston ratkaisukäytäntöä siihen suuntaan, että mikäli olisi ilmeistä, että turvapaikanhakijan palauttamiselle kotimaahansa olisi olemassa tekninen este, ulkomaalaislain 51 §:n mukainen tilapäinen oleskelulupa voidaan myöntää siitä huolimatta, ettei täytäntöönpanokelpoista käännätyspäätöstä ole.

Tammikuussa 2012 Helsingin yliopiston Poliitiikan ja talouden tutkimuksen laitos aloitti Somaliaan ja Irakiin palanneita koskevan hankkeen (Somaliaan ja Irakiin palanneet). Hankkeen tavoitteena on kehittää suomalaista paluupolitiikkaa siten, että paluupolitiikka huomioisi entistä paremmin palaajan sosiaaliset ja ihmisoikeuksiin liittyvät näkökulmat. Hankkeessa tuotetaan tietoa pysyvän paluun haasteista Somaliassa ja Irakissa viranomaisten toimintatapojen kehittämiseksi.

10. EU-lainsäädännön implementointi

Heinäkuussa 2013 astui voimaan ulkomaalaislain muutos, jolla **implementoitiin EU-direktiivin laajentaminen kolmansien maiden kansalaisten asemasta koskemaan myös kansainvälistä suojelua saavia**. Direktiivin uusien säännösten myötä myös pakolaiset ja toissijaista suojelua saavat henkilöt voisivat saada EU-alueella pitkään oleskelleen kolmannen maansa kansalaisen aseman. Kansallisesta ulkomaalaislaista tuo mahdollisuus oli nimenomaisesti rajattu pois. Ulkomaalaislain muutoksella ei arvioitu olevan suuria vaikutuksia, koska pakolaisilla ja toissijaista suojelua saavilla ei nähdä olevan Suomessa suurta tarvetta hakea pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupaa sen vuoksi, että kansainvälistä suojelua saavat voivat saada pysyvän oleskeluluvan ja Suomen kansalaisuuden lyhyemmässä ajassa kuin EU-oleskeluluvan edellyttämä oleskeluaika. Direktiivin tavoitteena on kuitenkin myös varmistaa jäsenvaltioiden välinen tiedonvaihto pitkään alueella oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman taustalla olevasta suojelun tarpeesta, jotta palauttamiskiellon kunnioittaminen taataan kansainvälisten ja kansallisten velvoitteiden mukaisesti. Tämän vuoksi implementoiminen katsottiin tärkeäksi.

Sisäministeriö asetti toimikaudelle 3.12.2012–30.6.2014 **hankkeen vapaaehtoisen paluun järjestelmän vakiinnuttamiseksi**. Hankkeen taustalla on EU:n paluudirektiivi, joka saatettiin voimaan kansallisesti vuonna 2011 sekä hallitusohjelmassa asetettu tavoite nopeuttaa kielteisestä turvapaikkapäätöksestä johtuvia käännytyksiä. Hankkeen tarkoituksena on vakiinnuttaa vapaaehtoisen paluun järjestelmä osaksi turvapaikkaprosessia sekä kartoittaa lainsäädännön muutostarpeita, jotka liittyvät maasta poistamisen estymisen vuoksi myönnettävään tilapäiseen oleskelulupa (ulkomaalaislain 51 §). Hallituksen esitystä valmisteltaessa on hyödynnetty Euroopan muuttoliikeverkoston *Programmes and Strategies in the EU Member States Fostering Assisted Return to and Re-integration in Third Countries* -raportin synteesiä.

Sisäministeriö asetti toimikaudelle 15.1.2013–31.5.2015 hankkeen koskien **yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää**. Tavoitteena on saattaa kansallinen lainsäädäntö vastaamaan yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää koskevia, uudelleen laadittuja EU-säädöksiä. Lainmuutosten on tarkoitus tulla voimaan viimeistään vuonna 2015. Hankkeen aluksi keväällä 2013 tehtiin määritelmädirektiiviä koskeva selvitys. Määritelmädirektiivin lisäksi hankkeessa käsitellään turvapaikkamenettelydirektiiviä sekä vastuunmäärittämis- ja Eurodac-asetuksia. Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän säädöskokonaisuuteen lisäksi kuuluvan vastaanottodirektiivin täytäntöönpano toteutetaan eri hankkeessa, koska sen vaikutukset kohdistuvat pääasiassa vastaanottolakiin.⁶²

⁶² Sisäministeriön mediatiedote 22.1.2013

FINLAND 2013

Annual Report on Migration and Asylum Policy



Co-financed by the
European Union

Annual Report on Migration and Asylum Policy

– Finland 2013

ISBN 978-952-5920-38-3 (PDF)

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

Overall responsibility:

Senior Adviser Riikka Asa (National Contact Point Finland)

National coordinator Kielo Brewis (National Contact Point Finland)

Available from:

European Migration Network

Finnish Immigration Service

Panimokatu 2a

FI-00580 HELSINKI, Finland

Tel. + 358 295 430 431

emn(at)migri.fi

www.emn.fi

www.emn.europa.eu

Layout: OS/G Communications

© cover picture: Kirijaki

Contents

Executive Summary	42
1. Introduction	46
1.1 Structure of Asylum and Migration policy	46
2. Overview of Asylum and Migration Policy Developments	49
2.1 Political developments.....	49
2.2 Overall developments in asylum and migration	49
3. Legal Migration and Mobility	55
3.1 Promoting legal migration.....	55
3.1.1 Students and Researchers	55
3.1.2 Other legal migration.....	56
3.2 Economic migration	58
3.3 Family Reunification.....	60
3.4 Integration	60
3.4.1 Citizenship and Naturalisation	63
3.5 Managing Migration and Mobility.....	64
3.5.1 Visa Policy and Schengen Governance.....	64
3.5.2 Border Monitoring	65
3.5.3 Frontex.....	65
4. International Protection including Asylum	66
4.1 International protection procedures	66
4.2 Reception of applicants for international protection	67
4.3 Integration of asylum applicants and persons with international protection status	69
4.4 Measures to implement aspects of the CEAS	70
5. Unaccompanied minors and other vulnerable groups	70
5.1 Unaccompanied Minors	70
5.2 Other Vulnerable Groups	72
6. Actions addressing trafficking in human beings	72
7. Migration and development policy	73
8. Irregular migration	74
9. Return	76
10. Implementation of EU legislation	78
 ANNEX 2 National Statistics	 79
ANNEX 3 Sources	86

Annual Report 2013 on Migration and Asylum Policy (Part 2) in Finland

Executive Summary

According to the Population Register Centre, there were a total of 208,171 foreign nationals **permanently residing in Finland** on 31 December 2013. The top three nationalities were Estonia, Sweden and Russia. Of the typical countries of origin for asylum seekers, Somalia (7,590) and Iraq (6,339) had the highest numbers of residents in Finland.

According to Statistics Finland, a total of 31,280 people migrated to Finland in 2012. This represents an increase of 1,800 on the previous year and is **the highest total during Finland's independence**. Emigration from Finland also increased slightly from the previous year, amounting to 13,850 people. Net immigration for 2012 was 17,430, up 610 from the previous year. The net immigration of foreign nationals increased substantially, totalling 2,030 people. Last year, a total of 16,340 people migrated to Finland from other EU Member States, up 1,420 from the year before. Emigration from Finland to other EU Member States increased by 290, amounting to 8,710 people. In 2012, Finland's net migration from EU Member States was 7,630, which was substantially higher than in the previous year.

In 2013, the Finnish Immigration Service made a total of 17,503 **decisions on first residence permits**. Positive decisions accounted for approximately 78% of the total amount. While the relative proportion of positive and negative decisions has remained largely unchanged over recent years, there is variation in their relative proportion depending on the grounds on which the residence permits are applied for. The top nationalities in residence permits granted were Russian (4,278), followed by Somali (2,864), Indian (1,733), Chinese (1,595) and Ukrainian (1,043). The grounds for migration to Finland are quite evenly divided among applicants between employment, family ties and studying.

Labour migration will be developed by taking into account the labour needs and population trends in

Finland as well as the situation in the workers' countries of origin: the Ministry of Employment and the Economy is responsible for these types of labour policy guidelines in Finland. The starting point should be targeted and responsible recruitment that complies with ethical principles and aims at securing the supply of labour from abroad when labour is not available in Finland or in the EU's internal labour market. In 2012 and 2013, there were no new political moves with regard to labour migration policy. The Future of Migration 2020 strategy, which was completed in 2013, underlines that the proper functioning of the labour market requires that aspects related to the negative consequences of the internationalisation of labour market are dealt with more effectively. The strategy also emphasises that working in the shadow economy must be reduced and prevented, and that measures related to this are already being taken under the Government's intensified Action Plan to Reduce Economic Crime and the Shadow Economy for the years 2012–2015. In addition, more effective observance of employment terms to be overseen through systematic collaboration among the different authorities is foreseen. Also, further efforts will be made to disseminate information in the countries of origin about Finland's employment legislation and employment terms to persons coming to work in Finland.

In 2013, a total of 5,800 residence permit applications were submitted on the grounds of employment. The majority (57%) of these were employed person's residence permit applications requiring a preliminary decision. A total of 985 residence permit applications for specialists working in expert duties were submitted, with five applicants applying for an EU Blue Card, all of which were granted. Overall, the number of residence permits submitted on the grounds of employment remained practically unchanged from the previous year (2012: 5,744). Of the total residence permit decisions on applications made on the grounds of employment, 83% were positive. The corresponding figure for decisions requiring a preliminary decision was 69%. As in the previous years, the top nationalities in residence permits granted requiring a preliminary decision were Ukrainian (677) and Russian (609). The largest nationality group for residence permits granted to specialists working in expert duties was Indian (752). The group with the largest number of residence permits granted on the grounds of other employment (trainees, researchers, coaches, athletes) was American (298).

On the basis of the **audit by the National Audit Office**, the residence permit procedure prescribed in the Aliens Act is still complicated and has shortcomings that increase the authorities' work load, slow down the permit process and impair the functionality of the Finnish Immigration Service's case management system (UMA). One problem in the residence permit process for employed persons is also that an application can be filed incomplete, which can lead to a long appeal process. As for legislation regarding the right to work, unclear definitions concerning special groups are a problem. Correcting the shortcomings would clarify and speed up the permit process, improve productivity and make the use of state funds more efficient. Cooperation between authorities in the monitoring of the use of foreign labour has also been impaired by the fact that information on the use of foreign labour is fragmented in different authorities' registers and that register information has gaps and overlap. This applies to the use of temporary foreign labour in particular. The lack of information complicates the monitoring related to compliance with terms and conditions of employment and with respect to attending to other statutory obligations.

In 2013, a total of 5,755 **student residence permit** applications were filed. Compared to the previous year, the number of student residence permit applications filed decreased by approximately 5% (by 268 applications). Each year, student residence permit applications are concentrated in the summer months in particular (June–September): approximately 70–80% of the entire year's applications are filed during these months. In 2012, more than a third of the student residence permit applications were filed electronically. A total of 5,755 student residence permit applications were submitted in 2013. This represents a decrease of approximately 4.5% from the previous year. The reason for the decline in the number of applications was a decrease in the number of available places for new students at universities of applied sciences. However, it can be assumed that the number of residence permits for students will grow in the next few years, for example due to the fact that the Ministry of Education has set as one of the primary objectives of its globalisation strategy to considerably increase the mobility of foreign students from the present level.

DEPORTATION

The number of proposals regarding deportation has

increased steadily since the shooting incident at the Sello shopping centre in 2009. Four supermarket employees died in the incident. The shooter was a Kosovo Albanian convicted of several crimes who had come to Finland as a refugee. The incident led to a heated public debate on how efficiently so-called habitual offenders who are foreign nationals are removed from the country in Finland. After the incident, the number of deportation proposals made by the Police started increasing immediately. According to the Finnish Immigration Service, the most common grounds for a deportation decision is repeated criminal activities.

In 2013, the Finnish Immigration Service decided to deport a total of 270 foreign nationals on the grounds of criminal activity or illegal stay in the country. The number of decisions increased by approximately 50 from the previous year. In total, more than 400 proposals for deportation were made. In public discussion, it was suspected that the Finnish Immigration Service had adopted a stricter stance in its decisions, but the Service denied that its policy had changed.

IRREGULAR MIGRATION

Reducing irregular migration is a policy priority of the EU and its Member States. Describing irregular migration into the EU by statistical information is difficult, as national statistics are not mutually comparable. Moreover, the range of statistics used to understand the status quo also reflect the nature of irregular migration. Trends in statistics relating to irregular migration must, however, be treated with caution. While such statistics may reflect trends in irregular migrant numbers, they may also – instead of or as well as – reflect trends in policy and practice. For example, an increase in apprehensions in the workplace may represent an increase in the numbers of irregular migrants reported as working irregularly. However, it may just as likely demonstrate a 'push' in labour inspectorate activities and a 'crackdown' on irregular employment rather than an actual increase in the numbers of people working irregularly overall. Equally, trends in the numbers of migrants entering irregularly may be indicative of the scale of inflows of irregular migrants and/or more effective border control. Finally, the irregular migration population is dynamic – it consists of inflows and outflows; groups that remain and those that are in transit. Forming an accurate overall picture is therefore difficult.

Overall, statistics suggest that irregular migration is in decline in many EU Member States. However, it has risen in some countries (Greece and Malta) and remained unchanged in some. There are many reasons for the decline in irregular migration, including indirect factors such as EU enlargement and the economic crisis. Effective legislation, policy and implementation through practical measures are also key to reducing irregular migration. Nonetheless, Member States continue to experience differences in migratory pressure of irregular and mixed migration flows. Southern EU Member States consistently receive high levels of irregular migrants. These countries are also the destination of recent major inflows of irregular migrants. The rising volume of mixed migration flows and the situation in third countries (including political unrest and economic recession) may represent future challenges to addressing irregular migration to the EU.

The number of persons found to be illegally present in the country turned to moderate growth in the summer months of 2012. After February 2013, however, the number levelled off and was in line with the figures for previous years. In 2013, a total of 3,368 persons were found to be illegally present in the country, which is slightly lower than the total for the previous year (2012: 3,623).

ASYLUM APPLICATIONS AND DECISIONS

Compared to other EU Member States, Finland's asylum seeker statistics show only slight growth in 2013. The total number of asylum applications submitted was 3,238, compared to 3,129 in 2012. The largest increases in the number of applications during the year were for applicants from Algeria, Iran, Morocco and Nigeria. The Arab Spring is no longer significantly reflected in asylum applications in Finland. The number of asylum seekers from Syria has been on the decline since the start of 2013. Since 2011, the number of asylum seekers entering Finland as unaccompanied minors has stabilised at slightly over 150 applicants per year (2013: 156 applicants). Unlike in the case of adult asylum seekers, the top countries of origin for unaccompanied minors in 2013 were Afghanistan (38) and Somalia (36). In 2013, the Finnish Immigration Service made a total of 923 Dublin decisions on refusal of entry and return to the state applying the Dublin Regulation that is responsible for processing the asylum application instead of Finland. Dublin decisions accounted for 23% of all decisions, a higher proportion than in the

previous year (2012: 15%). The Finnish Immigration Service has suggested that one reason for the increase in decisions is the expansion of the EU Visa Information System (VIS) after 2012. The system enables the retrieval of an asylum seeker's visa application information and the country that granted a visa, making this information available even in cases where the applicant fails to inform the authorities of having previously been granted a visa.

The Finnish Immigration Service approved a total of 556 asylum applications in 2013. Of this amount, Iraqi applicants accounted for 200. A total of 67 positive asylum decisions were made for Syrian applicants. The top nationalities in being granted subsidiary protection were Iraqi (395) and Somali (168). Under the refugee quota, Finland accepts persons whom the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) has designated as refugees or other foreign nationals who are in need of international protection. Persons chosen as quota refugees are persons who are already refugees in another country and proposed for resettlement by UNHCR. In most cases, these persons are in refugee camps in countries near their home country. UNHCR designates them as refugees and aims at resettling them in countries where they have an opportunity to start a new life. The resettlement of refugees refers to the selection of refugees and their relocation from the first country of asylum to another state which is prepared to grant them a residence permit. The annual refugee quota is set by the Finnish Parliament. In recent years, the quota has been 750 persons. In its quota policy, Finland emphasises in particular the resettlement of the most vulnerable groups, such as families with children or women in a difficult position (widows, single mothers, lone women). Each year, approximately 10% of the quota is reserved for the reception of refugees categorised as emergencies. For 2014, the refugee quota has been increased to 1,050 due to the escalation of the Syrian crisis. The Ministry of Employment and the Economy has prepared for cooperation with 15 new municipalities for receiving refugees. The willingness of municipalities to receive refugees has been subdued due to the economic downturn, which has led to the refugee quota not being filled in recent years.

TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS

According to reports by the authorities, the prevalence of trafficking in human beings is low in Finland compared to other EU Member States. Victims

of trafficking in human beings are primarily found in Finland in working life, which often makes it difficult to draw the line between trafficking in human beings and extortionate work discrimination. The number of people that have sought help through the National Assistance System for Victims of Trafficking in Human Beings has been less than one hundred per year. A positive decision on inclusion in the system is received by approximately half of all applicants. A report produced in 2013 as part of a project to develop legislation related to assisting victims of trafficking in human beings highlighted challenges under the current system, particularly in relation to identifying victims of trafficking in human beings and the practical organisation and funding of assistance measures. One of the key problems highlighted in the report was the shared responsibility between the state and municipalities for assisting victims of trafficking in human beings. The responsibility is determined based on whether the victim has a municipality of residence in Finland. The report also underlined the importance of the role of third-sector parties in identifying and assisting victims.

The National Assistance System for Victims of Trafficking in Human Beings operates as part of the Joutseno reception centre. The number of victims of trafficking in human beings for which the centre is responsible has risen quickly since the assistance system was established in 2006. This growth has been mainly explained by the improved identification of victims. In 2013, a total of 129 new victims were proposed for inclusion in the system, which is more than double the figure for the previous year (2012: 63). The typical person proposed for inclusion in the assistance system is a woman of African origin who was victimised in the Mediterranean region and resided in Finland as an asylum seeker. A total of 56 new victims were included in the assistance system in 2013, which represents relatively small growth in proportion to the number of proposals and in comparison with the number of new victims included in the system in the previous year (2012: 48). The majority, or 58%, of the persons approved for inclusion in the assistance system were categorised as work-related victimisation. A further 39% of the persons newly included in the assistance system were victims of sexual abuse. The remaining 3% were categorised as having become victimised in other circumstances.

VOLUNTARY RETURN AND REPATRIATION

Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council sets out common standards and procedures in Member States for returning third-country nationals staying illegally to their home countries. The Return Directive requires Member States to take action to create the necessary return procedures for the removal of third-country nationals staying in the country without a residence permit. The Directive highlights the importance of readmission agreements and international cooperation and emphasises voluntary return systems as the primary option.

Effective removal plays an important role in the prevention of irregular migration. Maintaining a high rate of enforcement of expulsion decisions despite an increased number of applications and decisions would send a strong signal that Finland does not allow persons without legal grounds to stay in the country. The meaning of effectiveness in the context of removal has not been defined in much detail at strategic level.

As stated earlier, the statistical indicators for illegal entry have been on the decline in recent years. One of the suggested reasons why Finland has not been a particularly attractive destination for illegal entrants is that Finland is seen as having effective systems for the monitoring of aliens, the asylum process and the enforcement of expulsion decisions. In practice, the main obstacles for effective removal have been constituted by enforceable removal decisions pertaining to destination countries in which repatriation is difficult or technically impossible (Iraq, Somalia, Afghanistan).

A conceivable solution in respect of such countries might be the drafting of bilateral Memorandums of Understanding and intensified measures of voluntary return to the said countries. The readmission agreements with third countries negotiated by the EU and the bilateral protocols on the enforcement of such agreements will also serve to facilitate practical cooperation in the enforcement of expulsion decisions. In 2013, Finland held discussions with countries including Somaliland on a mutual return agreement. The top five destinations for removal in 2013 were Estonia, Russia, Italy, Spain and Sweden. In the case of Italy and Sweden, there is a correlation between the destination countries of reception and readmission requests made by the Finnish Immigration Ser-

vice through the Dublin process. The majority of the foreign nationals removed from Finland were Russian citizens (336), followed by Estonian citizens (275).

“Voluntary Assisted Return and Reintegration Programme in Finland” (VARRP-FIN), a joint project between the Finnish Immigration Service and IOM Helsinki, began on 1 January 2013. The project is a continuation of the previously implemented project *Developing Assisted Voluntary Return*. The aim of the project is to consolidate the measures developed during the previous project as established practices, as well as to prevent the discontinuation of voluntary return activities in Finland. The project supports returnees in voluntary return and provides counselling related to voluntary return and reintegration support. During the VARRP-FIN project in 2010–2013, a total of 1,199 third-country nationals returned to their home countries with assistance from IOM Helsinki. The top three destinations for voluntary returns during the project were Iraq, Russia and Serbia.

1. Introduction

This is the Annual Policy Report 2013 of the Finnish National Contact Point for the European Migration Network (EMN). The report gives an insight into the most significant political and legislative developments, as well as public debates in the area of migration and asylum. The reference period of this report is from 1 January 2013 to 31 December 2013.

The EMN Annual Policy Report has two objectives. Firstly, the report aims to cover nation-specific significant developments (political and legislative development, public debates) in the area of migration. Secondly, the report will document the state of implementation of EU legislation and the impact of European policy developments at national level. Developments in 2013 specifically related to the commitments in the European Pact on Immigration and Asylum and the Stockholm Programme¹ are reported in a separate appendix (Part 1), the most significant findings of which have been included in the actual report. In addition, the Policy Report describes public debates on immigration in 2013 and presents the latest information on immigration and asylum statistics with related trends. The report is intended to serve the EMN’s national audience, as it is the only document that reports compiled information on develop-

ment trends in migration-related matters in Finland. The report was produced by the Finnish National Contact Point of the European Migration Network (EMN) in accordance with the network’s general research guidelines. The sources used in the study include various Internet-based reports by authorities in the field of migration (e.g. SOPEMI), studies, statements and archives of press releases. Pending legislative projects have been monitored using the Government Project Register and Parliamentary documents. During 2013, the National Contact Point also participated in various seminars related to migration in Finland and in other EU Member States in order to network with various providers of immigration research data and to gather information on current projects.

The National Contact Point collected monitoring information on the implementation of the European Pact on Immigration and Asylum and the Stockholm Programme for Part 1 of the policy report by delegating the responsibilities for reporting on the various aspects among relevant authorities. The participants in the reporting included the Finnish Immigration Service, the National Police Board under the Ministry of the Interior, the Headquarters of the Finnish Border Guard, the Ministry of Employment and the Economy, the Ministry of Education and Culture, and the Ministry for Foreign Affairs. The National Contact Point was responsible for gathering statistical data and reporting on the Finnish Immigration Service. The aforementioned monitoring information is included in the report where relevant.

The statistics on asylum and residence permit decisions in this report are based on figures provided by the Finnish Immigration Service. Data concerning irregular migration was provided by the National Bureau of Investigation or the National Police Board. Information on return journeys taken under the voluntary return programme was provided by the Regional IOM Office in Helsinki. All statistical information for the year 2013 included in this report is final.

1.1 Structure of asylum and migration policy

The Finnish Government directs immigration policy and its administration following the targets set in the Government Programme and approved Govern-

¹ The Stockholm Programme sets out the European Union’s (EU) priorities for the area of justice, freedom and security for the period 2010–2014. Building on the achievements of its predecessors the Tampere and Hague programmes, it aims to meet future challenges and further strengthen the area of justice, freedom and security with actions focusing on the interests and needs of citizens. The Stockholm Programme is aimed at providing a secure Europe where the fundamental rights and freedoms of citizens are respected. The Stockholm Programme is implemented by an action plan approved in 2010.

ment Resolutions. The Ministry of the Interior, through the Migration Department, is in charge of immigration issues. Its tasks are preparing policy and legislation, supervising the activities of the Finnish Immigration Service and taking part in international, EU and national cooperation in the field of immigration and asylum. The Office of the Council of State is in charge of the co-ordination of EU issues in general. In accordance with the Government Programme, the Ministry of the Interior pursues an active, comprehensive and consistent immigration policy that takes full account of labour needs, immigrants' many different reasons for seeking entry, and Finland's international responsibilities. Minister of the Interior Päivi Räsänen affirms the main focuses, lines of operation and targeted results of operations as elements in the overall operational and financial plan for the administration of internal affairs. Appropriations for the immigration administration are included in the Ministry of the Interior's budget proposal.

The Finnish Immigration Service (MIGRI), operating under the Ministry of the Interior, deals with and resolves matters related to the entry of individual foreign nationals into Finland, their residence, removal, refugee status and citizenship. In practice, the Finnish Immigration Service grants residence permits to foreign nationals and processes applications for asylum from investigation to decision-making. It grants alien's passports and travel documents for refugees and decides on refusals of entry and deportation and guides the operations of reception centres. MIGRI is also in charge of naturalisation applications, declarations concerning Finnish citizenship, and definition of citizenship status as well as the maintenance of the Register of Aliens. In addition, it provides information services for international needs and domestic decision-makers and authorities and participates in international cooperation in its field of operation. MIGRI established its Advisory Board in 2008.

The Ministry of the Interior is responsible for the formulation of immigration policy and for drafting legislation on immigration. The Ministry of the Interior represents Finland in migration-related issues in the European Union and in international cooperation.

The Finnish Immigration Service grants first residence permits, processes applications for asylum, guides the operations of reception centres, decides on refusals of entry and deportation, and is in charge of naturalisation applications and the granting of alien's

passports. The Finnish Immigration Service operates under the Ministry of the Interior.

The Police monitor compliance with the Aliens Act, accept foreign nationals' permit applications, establish an asylum seeker's identity and travel route, grant extensions to residence permits and accept the registration of EU citizens. The Police also enforce decisions on deportation and refusal of entry.

The Finnish Border Guard monitors entry into and departure from the country and carries out passport control. Together with the Police, the Border Guard establishes an asylum seeker's identity and travel route. The Border Guard makes visa decisions at the border, if necessary.

The Ministry for Foreign Affairs is responsible for visa policy. Finnish missions abroad grant visas and accept citizenship declarations and residence permit applications.

The Ministry of Employment and the Economy is responsible for directing integration matters. Together with the Ministry of the Interior, it monitors the volume and structure of labour migration and develops monitoring tools.

The immigration units of the Centres for Economic Development, Transport and the Environment handle tasks related to immigration, integration and good ethnic relations on a regional basis.

The Ministry of Education and Culture is tasked with the development of education provided to immigrants at different levels. The Ministry of Education and Culture's field of operation also includes matters related to immigrants' culture, sports activities, youth work and religion.

The Finnish National Board of Education is responsible for immigrants' education issues and recognition of foreign degrees.

The Ministry of Social Affairs and Health is tasked with the promotion of immigrants' health and well-being. Issues related to immigrants' means of support fall within the responsibilities of the Ministry of Social Affairs and Health. It supports the integration of immigrants into Finnish society e.g. by developing social and health services so that the needs of immigrants are taken into account in them.

Municipalities provide basic municipal services to immigrants living permanently in the municipality, in the same manner as to other residents of the municipality. In addition, municipalities decide independently on the reception of quota refugees and asylum seekers who have been granted a residence permit. Many municipalities have defined immigrant integration principles in their integration programmes.

The task of **the Ombudsman for Minorities** is to advance the status, non-discrimination and legal protection of ethnic minorities and foreign nationals and good ethnic relations in Finland. The Ombudsman also acts as the National Rapporteur on Trafficking in Human Beings. As of 1 January 2014, the Ombudsman for Minorities is also responsible for supervising the enforcement of the removal of foreign nationals.

Non-governmental organisations produce various services, offer help and counselling to asylum seekers and contribute to integration activities. The immigration expertise of non-governmental organisations is needed in the development of legislative drafting and immigration policy.

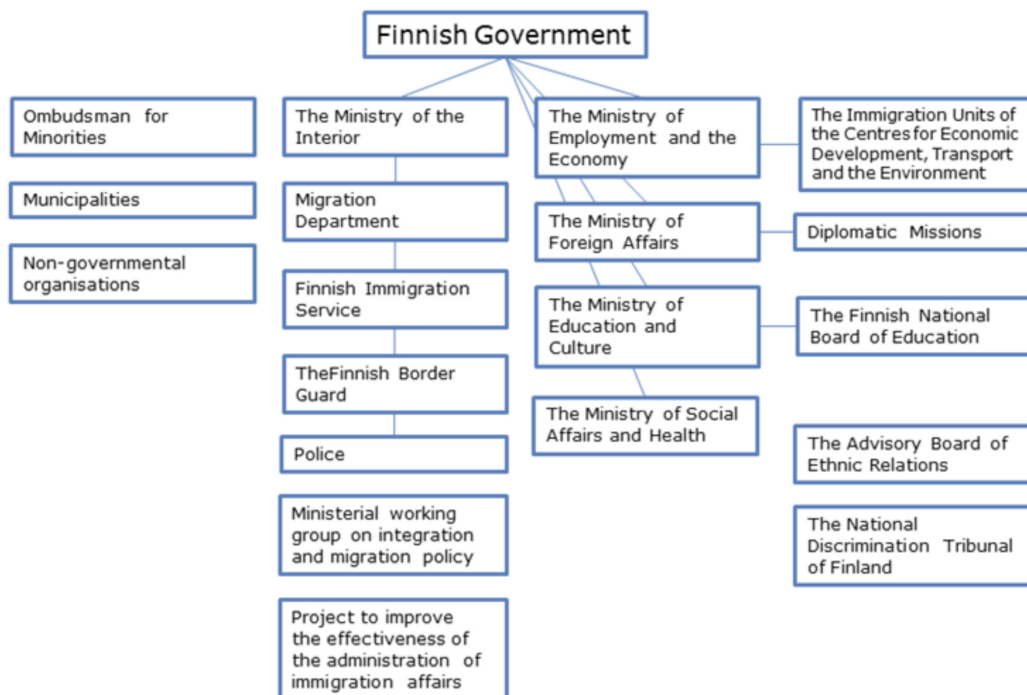
The entry into Finland, immigration and removal of foreign nationals is governed by the Finnish Aliens

Act. Detention is governed by separate legislation, as is the Register of Aliens and its use. The reception of persons seeking asylum is governed by the Finnish Act on the Reception of Asylum Seekers. Integration services and integration support is governed by the Finnish Act on the Promotion of Immigrant Integration. The conditions for granting Finnish nationality are set out in the Finnish Nationality Act.

The following are key acts and decrees concerning immigration:

- Aliens Act (301/2004)
- Nationality Act (359/2003)
- Government Decree on Nationality (799/2004)
- Act on the Register of Aliens (1270/1997)
- Act on the Promotion of Immigrant Integration (1386/2010)
- Government Decree on the Integration of Immigrants and Reception of Asylum Seekers (511/1999)
- Act on the Finnish Immigration Service (156/1995)
- Government Decree on the Finnish Immigration Service (193/2002)
- Non-Discrimination Act (21/2004)
- Act on the Ombudsman for Minorities and the National Discrimination Tribunal (660/2001)

Structure of Asylum- and Immigration Administration in Finland



2. Overview of Asylum and Migration Policy Developments

2.1 Political developments

The jurisdiction of the Ombudsman for Minorities was extended to also cover the enforcement of the removal of foreign nationals by an amendment to the Aliens Act that entered into force on 1 January 2014. The tasks of the Ombudsman for Minorities also include advancing the status, non-discrimination and legal protection of ethnic minorities and foreign nationals and good ethnic relations in Finland. The Ombudsman also acts as the National Rapporteur on Trafficking in Human Beings. As of 1 January 2014, the Ombudsman for Minorities is also responsible for supervising the enforcement of the removal of foreign nationals. No other significant political developments (elections or appointments) took place in Finland in the area of the immigration administration in 2013.

2.2 Overall developments in asylum and migration

The Government issued a resolution on a new strategy for immigration policy in 2013. The Finnish National EMN Contact Point also participated in the work on the **Future of Migration 2020** in the form of expert presentations and statements. The action plan for the new strategy was approved by the ministerial working group on migration and integration affairs in March 2014. The Ministry of the Interior is responsible for coordinating the monitoring and reporting of the action plan.² The three main principles for migration policy outlined in the strategy are: 1. Finland is an open and safe country; 2. Everyone can find a role to play; and 3. Diversity is part of everyday life.

One of the goals set out by the strategy is to encourage and broaden responsible public debate about migration. The actions taken to achieve this goal include the European Council's **"No Hate Speech"** campaign launched in 2013. The Finnish campaign, which was launched by the Ministry of Education and

Culture on 27 March 2010, is part of the No Hate Speech Movement initiated by the European Council. Plan Finland coordinates the campaign, which will be implemented in 2013–2014. The movement trains young activists aged 18–25 to promote human rights online as well as offline. It also alerts the general public to the threats posed by racist and discriminatory hate speech to human rights, freedom of speech and democracy.

In 2013, the Ministry of the Interior began to provide **non-discrimination training** for key professional groups (police, judges and prosecutors, study and career advisors, occupational health and safety inspectors, journalism students, labour authorities, managers of associations). The training will be provided during three years, 2013–2015, with funding from the EU's PROGRESS programme for employment and social solidarity.

The Equality is Priority (YES) project is a national action programme to combat discrimination. The objectives of the project are raising awareness and building capacity relating to equal treatment and non-discrimination, and the promotion of diversity within Finnish society. The Equality is Priority project has been implemented since November 2007 as a joint project by a number of ministries and umbrella organisations and advisory boards that represent groups at risk of discrimination. The YES project receives funding under the European Commission's PROGRESS programme (2007–2013) (priority axis: non-discrimination), the ministries involved in the project, and the Finnish Defence Forces. The YES project's sixth year of operation was from **15 January 2013 to 14 January 2014**. The **YES6** project's goals were mainstreaming equality, promoting diversity in the private and public sectors and promoting equality of the Finnish Roma minority group.

The following sub-projects were implemented under the project:

- Diversity management
- The Programme addresses both private and public organisations. Concerning the public sector, a mapping exercise has been carried out in order to analyse the level of awareness and the acceptance of diversity in public sector workplaces and service production. On the basis of the results, a seminar has been organised for local administrations and municipal decision-makers.

² Action plan for the Future of Migration 2020 strategy.

http://www.intermin.fi/download/51993_maahanmuuton_tulevaisuus_2020_toimenpideohjelma.pdf?52441399810dd188

- For the private sector, a series of 4 workshops will be organised on diversity management for enterprises. Diversity management will be supported by preparing practical tools like a webpage and a data bank on best practices, an on-line training package and a self-assessment tool. The successful continuation of the Diversity Charter concept will be promoted through the production of marketing material on the Diversity Network and by participation in transnational cooperation.
 - Non-discriminatory Education
 - In the field of education, equality beyond legislation has been promoted by campaigning on new and existing diversity materials in order to incorporate equality planning, non-discriminatory pedagogics and human rights education as a regular part of the organisation and contents of education at local level. The materials include: Teaching material on Roma for upper grade of comprehensive school (www.romanit.fi), the methods of non-discriminatory pedagogics (study); Material on the Sámi People for comprehensive school and Equality Planning Guide for educational organisations.
 - Publications and brochures
 - A series of three different materials is being prepared, published and disseminated: 1) material on different minority and age groups exposed to discrimination; 2) material on different forms of discrimination and 3) material on models and practices for intervention and tackling discrimination. This material package is targeted at sharing information on the following minority groups and on the equality problems they face: ethnic minorities and indigenous people, religious minorities, young people and the elderly, people with disabilities and LGBT groups. Short versions of the publications will be published in English.
 - On the basis of the above-mentioned publications, brochures will be prepared for use by key professionals and victims of discrimination to improve the practical identification on discrimination and to lower the threshold for reporting hate crimes and discriminatory incidents.
 - Training of key professionals
 - A series of training events will also be organised for key professionals like police-trainers and teachers, staff and volunteers working in advisory services, journalists and local employment authorities. A training report will be published.
 - Equality Conference in Sámi Homeland
 - A two-day Equality Conference was organised to provide information on EU and national policy and developments made in the field of discrimination. Other topics that were handled during the Conference were images created by the media and the ILO Convention on Indigenous Peoples. European and international experts were invited to this Conference, which achieved good media coverage.
 - A Media Campaign for Youth Participation
 - A media campaign for youth participation has been implemented in order to promote the dissemination of information on EU and national anti-discrimination policy especially among young people. Young people representing different minorities (ethnic and religious minorities, young people with disabilities, and young people from different LGBT groups) were invited to participate in thematic weekends on media work (social media, printed media, TV and radio) and carry out their own micro-projects (articles, audio-visual material etc.).
 - Roma Portal
 - The Roma Portal will be launched at the beginning of 2014 and consists of 12 webpages. A wide selection of material on Roma history, culture, languages and socio-economic issues will be available as well as guides and brochures for service providers and authorities. Separate sections on equal treatment and research are being prepared as well as a webpage for the Network of Academic Roma. There will also be separate sections for Roma communities and for international issues including EU policy on the Roma. The Portal will be established in four languages: Finnish, Swedish, English and Romani.
- Finding reasonably priced rental housing has proved challenging for many immigrants. This has led to segregation between residential neighbourhoods in some regions, such as the Helsinki metropolitan area, with immigrants becoming concentrated in certain residential areas. The Future of Migration 2020 strategy states that the trend towards segregation in housing must be reduced by ensuring a balanced distribution of homes at affordable rents across the country's towns, cities and rural municipalities. The Government's housing policy also has a stated goal
-

of maintaining a balance across all cities and towns in Finland, and their various residential neighbourhoods, to ensure that they are comfortable, safe and attractive places to live in. Residential neighbourhoods should provide services and opportunities for activities for their residents. The aim of the development of residential areas is to create new activities in neighbourhoods and involve residents in development efforts.

The Ministry of the Environment coordinates a **three-year development programme for residential areas**³ that began in 2013 and looks for multi-agency measures that can:

- prevent segregation of residential areas;
- foster service provision and economic activity in residential areas;
- enhance residents' involvement, health and well-being;
- improve interaction between groups of residents; and
- create comfortable, safe and interesting living environments.

The central government spending limits decision for 2013–2016 **allocated additional annual funding of EUR 5–20 million for integration training** for immigrants arranged in the form of workforce training. Employment and Economic Development services were reorganised at the beginning of 2013 to operate under a new model based on service lines. Like other customers, immigrant customers are referred to service lines based on their service needs. Employment services specifically targeted at immigrants are no longer provided.

On 30 October 2013, the Ministry of the Interior announced it had decided to set the **refugee quota** for 2014 at 1,050 persons. The previous quota of 750 was increased by 300 due to the Syrian crisis and the extensive humanitarian crisis in the area. The refugee quota consists of 500 Syrian refugees, 150 Afghan refugees from Iran, 150 Congolese refugees from southern Africa and 150 Sudanese refugees from Egypt. In addition, Finland will prepare to **receive 100 refugees categorised as emergencies**. Refugees categorised as emergencies require urgent placement. The breakdown of the refugee quota is based on a proposal by the United Nations High Commissioner for Refugees. The size of the quota is decided by Parliament in conjunction with the annual budget.

The Finnish Immigration Service and Finn Church Aid began to provide **cultural orientation education** for quota refugees. The first session began on 21 October 2013 in Ankara, Turkey, involving quota refugees from various conflict regions already selected for admission to Finland. In addition to Turkey, sessions were also held in Rwanda and Malawi in autumn 2013.

Launched by the Finnish Immigration Service, the project is funded by the European Refugee Fund. The project is unique, as such diverse instruction has not been previously provided for quota refugees before arriving in their new home country. The Finnish Immigration Service is partnered in the project by Finn Church Aid, whose subcontractors include the Diaconia University of Applied Sciences (Diak) and the Community Interpreting Centre for the Helsinki Area. The purpose of the orientation course is to acquaint refugees with the country to which they are about to relocate. The education provides a wide range of basic information about Finland and Finnish society, including an introductory course in the Finnish language and basic vocabulary. The education also includes a review of the physical and mental process of change involved in settling in Finland.⁴

The **rights of undocumented persons** have been a topic of discussion for Finland for quite some time. For several years, there has been public discussion about the difficulty of opening a bank account for a foreign national who does not have a passport from his or her country of origin, or whose alien's passport has a note indicating that the person's identity has not been verified. EU citizens have also faced problems related to the use of banking services, as banks do not always accept EU identity cards as identification documents.

On 29 September 2011, the Ministry of the Interior set up a project to study the possibility of implementing an **asylum seeker's smart card**. The term of the project working group ran from 1 October 2011 to 1 October 2012. The task of the working group was to study the legal impacts of implementing an asylum seeker's smart card to be used as an identification document, particularly in relation to the Finnish Act on Preventing and Clearing Money Laundering and Terrorist Financing (503/2008) and other legislation. The working group was also responsible for assessing the need for legislative amendments. In addition, the aims of the project included deter-

³ A development programme for vibrant and integrated residential areas. The Ministry of the Environment website. http://www.ym.fi/en-US/Housing/Programmes_and_strategies/The_development_programme_for_residential_areas_20132015

⁴ Finnish Immigration Service press release, 21 October 2013. http://www.migri.fi/for_the_media/bulletins/press_releases/press_releases/1/0/introducing_education_prior_to_arrival_for_quota_refugees_selected_for_finland

mining who would be eligible to receive the smart card, at what quantity would the cards be issued, the financial impacts of implementation, as well as its effects on the operations of the police and other key authorities. The working group was also tasked with evaluating other alternatives for solving the problems associated with the identification documents of asylum seekers, particularly with respect to the use of banking services.

In addition to its original assignment, the working group also studied the problems related to the use of services by foreign nationals residing in Finland who have already been issued a Finnish residence permit, but whose identity has not been verified by the immigration authorities based on their national passports or other reliable identification documents. The final report of the working group⁵ was published in late 2012 and commented on in early 2013.

The Ombudsman for Minorities, among others, was heard on the subject by the Employment and Equality Committee of the Finnish Parliament in spring 2013. In her statement, the Ombudsman for Minorities noted that the Ombudsman had been contacted several times in recent years regarding the difficulty of opening a bank account. According to the persons who contacted the Ombudsman regarding the issue, banks do not provide basic banking services to foreign nationals who do not have a passport from their country of origin, or whose alien's passport has a note stating that their identity has not been verified. The problems are diverse, as also EU citizens that are allowed to travel to Finland without a passport often encounter difficulties when using banking services. EU identity cards are not always accepted, with banks instead requiring that the customer present an identity card issued by the Finnish authorities, or a national passport. According to officials who work with immigrants at the municipal level, they instruct their customers to visit different branches and, if they are lucky, they may eventually find one that will allow them to open an account. The Ombudsman for Minorities states that the situation has tightened in recent years, and there are concerns that even the last banks that still allow such persons to open bank accounts may refuse to do so in the future. Practices at banks vary and it is difficult for customers to anticipate what identification documents are needed at any given time.⁶ In her statement, the Ombudsman for Minorities also referred to a European comparison carried out by the European Migration Network in

autumn 2011, which was cited in the working group's final report. According to the comparison, the use of banking services by foreign nationals is not perceived to be a problem in other EU Member States.⁷

In its final report, the working group that studied the implementation of an asylum seeker's smart card also highlighted problems associated with the registration of foreign nationals in the Population Information System. In October 2012, the Ombudsman for Minorities requested clarification from the Ministry of Finance regarding the registration practices of local register offices, which have in practice been found to result in foreign nationals receiving unequal treatment depending on their municipality of registration. In her statement on 8 February 2013, the Ombudsman for Minorities noted that entries made in the Population Information System have significant legal impacts for the person in question. The lack of registration and a personal identification code results in the loss of multiple rights as well as problems in day-to-day life. According to the final report of the working group set up by the Ministry of the Interior, there have also been several recent cases of the local register office not registering a person in the Population Information System if his or her travel documentation has a note indicating unverified identity.

The University of Tampere has an ongoing **research project entitled Mobile People**. The project studies how information on population statistics is formed in Finland. Information on population statistics constitutes the direct or indirect basis for a large proportion of population descriptions and forecasts. Many population trends, such as ageing, the increase in the level of education, and the growth in immigration, are identified based on population statistics. One of the focus areas of the Mobile People project is the registration practices of local register offices with respect to immigrants. The project's personnel presented preliminary results of their research at the Metropolis conference in Tampere in September 2013. Based on the preliminary results, it is evident that there is a significant connection between having personal information entered in the Population Information System and being covered by social security. According to the study, the decisions of local registration authorities are quite arbitrary with regard to whose identity is considered to be verified, and whose residence in Finland is considered to be of a permanent nature. These decisions have an impact on being assigned a municipality of residence, opening a bank account, or

⁵ Turvapaikanhakijoiden ja Suomessa jo asuvien ulkomaalaisten henkilöllisyyden osoittaminen pankki- ja muussa asiointissa (Identity verification of asylum seekers and foreign nationals already residing in Finland when using banking and other services). Final report of the working group on the asylum seeker's smart card. Ministry of the Interior publications 46/2012. <http://www.intermin.fi/julkaisu/462012?docID=38566>

⁶ Statement by the Ombudsman for Minorities on 29 April 2013: The position of foreign nationals and their opportunities to open a bank account in Finland. http://www.ofm.fi/fi/vahemmistovaltuutettu/lausunnot/1/0/lausunto_ulkomaalaisten_asema_ ja_mahdollisuudet_avata_pankkitili_suomessa_43223

⁷ EMN Ad Hoc Documentation issued for Asylum Seekers 27 October 2011.

even something as mundane as acquiring a travel card for local buses.

Foreign nationals who register at a local register office are faced with a variety of difficult concepts: domicile, municipality of residence, temporary or permanent residence. While they often do not realise it, the information entered in forms by foreign nationals at the time of registration at local register offices has far-reaching effects on their residence in Finland, including their social security coverage and, through the accuracy of the information entered, even their identity. According to the researchers, local register offices engage in autonomous interpretation of the law when deciding on what documentation they consider to be sufficient for verifying a foreign national's identity. The Population Register Centre's recommendations and the Finnish Immigration Service's statements are only considered recommendations, leaving the ultimate authority in establishing a customer's identity to the local register office. The view of the research team is that in maintaining the register, local register offices perform a kind of integration function in clarifying the various Finnish concepts and the nature of social security to immigrants. It is also evident that there is regional inequality among immigrants in this regard.⁸

The Ministry of the Interior's Police Department and Migration Department gave a joint assignment to the National Police Board and the Finnish Immigration Service for the period 1 September 2013–30 June 2014 to **study whether the first phase stage of the foreign-national permits and licences process and the asylum process as well as the serving of decisions on asylum could be transferred to the Finnish Immigration Service.** In practice, the subject of the study includes all residence permit and nationality matters that are under the authority of the police pursuant to current legislation, the registration of EU citizens, the asylum investigation process assigned to the police and the Finnish Border Guard (establishing identity and travel route), as well as the serving of decisions on asylum.

In line with the goals of the Government Programme, additional funding has been allocated in the 2014 budget for the expansion of detention capacity. The additional funding will be used for the renovation of a new **detention unit with capacity for 30 persons** in connection with the Joutseno re-

ception centre. The unit will be located in the Konnunsuo district of Lappeenranta. The unit is located in the premises of a discontinued prison that is connected to the reception centre. Key cooperation partners such as the Finnish Immigration Service, the Immigration Police and the Finnish Border Guard all have offices in the vicinity, which will further improve the already effective cooperation. The premises at the new detention unit will allow special needs to be taken into consideration much better than at the current detention unit in Helsinki.

A separate floor will be reserved for families and women, which will include accommodation units as well as hobby and play areas for children, recreational facilities, kitchen facilities as well as washrooms and laundry rooms suitable for family use. The units for male detainees will be located on the second and third floors. These units will also have all the required recreational, dining, washing and laundry facilities as well as a fitness centre.

The Finnish public dialogue on immigration has been said to be first and foremost dialogue in which arguments for and against immigration interact. In January 2013, the Institute of Migration published in its *Siirtolaisuus* magazine Anna-Maria Nykänen's article on the nature of public dialogue on immigration in Finland. Nykänen had followed public dialogue on immigration between the parliamentary elections held in 2003 and in 2011. According to Nykänen, four overall themes can be distinguished in arguments used in the dialogue: arguments related to economy, safety and culture and so-called forbidden arguments. Arguments related to economy accounted for nearly 70% of the follow-up material. Future labour shortage in Finland in particular was the most common reason given when providing reasons why immigration should be increased. The participants in the dialogue included political parties, labour market organisations, the current and former Presidents of the Republic, researchers and the general public. Another economy-related topic that invoked discussion was costs incurred by immigration. According to Nykänen, this argument was used particularly for persons entering the country on humanitarian grounds, but to some extent also for employment-based immigrants. As a counterargument against costs related to employment-based immigration, the participants used the economic growth and new innovations generated by immigrants in Finland.⁹

⁸ The text is based on the European Migration Network's memorandum on the Mobile People project workshop held at the Metropolis conference. Project website <http://www.uta.fi/yky/tutkimus/tasti/Tutkimus/Projektit/Liikkuvatihmiset.html>

⁹ Anna-Maria Nykänen: Taloudelliset argumentit keskeisiä maahanmuuttokeskustelussa. *Siirtolaisuus* 1/2013. See also Mari Maasilta (editor) *Maahanmuutto, media ja eduskuntavaalit*. <http://tampub.uta.fi/handle/10024/65411>
http://www.migrationinstitute.fi/art/pdf/SM_2013_1.pdf

According to the **European Social Survey (ESS)**, Finland has the fourth-most positive attitudes towards immigration in Europe. The survey asks whether people migrating from other countries have a positive or negative impact on the country, its economy and its culture. The most recent data is from 2012.¹⁰

According to the first national situation overview of violent extremism in Finland published by the National Cooperation Network for the Prevention of Violent Extremism, Finland has a low risk of violent extremism. Violent extremism does not currently pose a threat to national security, but right-wing extremism and violent Islamic extremism may give rise to security threats locally and at individual level.

According to the ESS survey, right-wing extremism is minor in Finland on the whole. Radical right-wing extremist groups are mainly small, local clubs based on neo-Nazism and racist skinhead traditions. Crime related to right-wing extremism mainly comprises assaults, criminal damage and other disruptive behaviour. No extensive violent activity has occurred. In most cases, offences are of an unplanned, spontaneous nature.

According to the study, visible practical activity by skinhead groups, including racist crime, is sporadic in Finland. However, these groups may cause problems locally and pose a threat to individuals and minority groups.

The role of immigrants in society was examined by the dissertation of Reeta Pöyhtäri, a researcher at the University of Tampere. The dissertation was published in early 2014. Pöyhtäri compared the discourse on immigrants in magazines in Finland and the Netherlands in 2003–2006. According to Pöyhtäri, immigration, ethnic diversity and immigrants are articulated in magazines as commodities that serve the economy, threats to the national society, victims of circumstances, or when successful, as objects of celebration. Based on the discourse in magazines, immigrants and ethnic minorities should benefit the welfare state and make a productive contribution to it. Magazines emphasise the active participation and ethnic adaptation of immigrants. These approaches are highlighted extensively in both Finnish and Dutch magazines. Multiculturalism that values ethnic diversity in itself was mainly presented as an alternative only in women's magazines. Immigra-

tion was not at the centre of public debate in Finland in 2003–2006, but according to Pöyhtäri, the tone of the discussion has become harsher since then.¹¹

The WELCOME TO FINLAND? etnobarometer survey 2013 examined the attitudes of university and polytechnic students towards migration and migrants. The survey was carried out at a number of schools in different parts of Finland. Students were selected as the target group not only because they are the decision-makers of the future, but also because they are relatively easy to reach by means of an e-survey, which makes follow-up studies easier to conduct. A total of 13,458 Finnish students and 1,110 students of foreign background responded to the survey.

The results show that a vast majority of students in higher education institutions take a positive approach to migration. The various reasons for why migrants come to Finland, however, gives rise to differing views among students. The attitudes of male students, in particular, appeared rather harsh. Views towards refugees were clearly more negative than views towards work-related migration, particularly among male respondents. Students of foreign background also viewed the reception of refugees with caution.

The results indicate that “Western” migrants receive the warmest welcome. Views towards Russian people have usually been rather critical in Finland, but their status among students has gradually improved. At the same time attitudes towards Romanian people have become negative. International connections, such as working abroad, are usually conducive to a positive approach to migration. The attitudes of female students towards migrants are considerably friendlier than those of their male peers, with male students in polytechnics having particularly harsh views.

Around one third of the respondents — the single largest group — had extremely positive views of migration. Most of them were female, on average older than the rest of the respondents, and had international connections. Their religious convictions, living environments or parents' educational backgrounds showed no major differences in comparison with the rest of the research material.

At the same time, some 12% of the respondents had extremely negative views of migration. The ma-

¹⁰ Finland is represented in the survey by the University of Turku. <http://www.europeansocialsurvey.org/about/country/finland/finnish/>

¹¹ Reeta Pöyhtäri: Immigration and ethnic diversity in Finnish and Dutch magazines. Articulations of subject positions and symbolic communities. <http://www.uta.fi/ajankohtaista/vaitokset/tiedote.html?id=92380>

majority were male polytechnic students. The level of their parents' education was lower than average, and they had very few international contacts. Half of the students that had voted for the True Finns party belonged to this group.

On 1 January 2012, the Department of Political and Economic Studies of the University of Helsinki launched a project related to **returnees to Somalia and Iraq**. The aim of the project was to develop the Finnish return policy to better take into account perspectives related to a returnee's social aspects and human rights. The project produced information on the challenges of permanent return to Somalia and Iraq in order to develop the operating methods of authorities. The project ended on 30 June 2013.¹²

According to the results of the study, voluntary return is often considered when the returnee feels he or she has accumulated sufficient personal resources and skills, such as education and social networks, that can be utilised upon returning. Asylum seekers who were refused asylum and whose time abroad was mainly spent at reception centres are seldom able to acquire these resources that are valuable for a successful return. This is a significant disappointment not only to the returnee, but also to his or her familial network, which often has great expectations regarding the opportunities presented by the return. The decision to return voluntarily is also contingent upon the return destination being sufficiently safe and stable. Furthermore, if the return destination does not offer opportunities for employment or education, the sustainability of the return is questionable. Returnees often try to evaluate these opportunities and challenges in advance, either by visiting the country during the summer holidays or obtaining information through their social networks. A successful return typically involves long-term consideration.

Voluntary return is often associated with a stage of life characterised by major changes such as retirement, the death of a parent, receiving an inheritance, children reaching adulthood or marriage. Some return to look after elderly parents or establish a non-governmental organisation after their retirement to benefit the local society by producing non-profit services.

The motive for return may also be based on emotional reasons, such as a personal longing for the

former home country due to cultural or religious reasons. Return may also be motivated by the desire to give one's children the opportunity to know their own culture.

Return is also explained by various perceived failures and problems. Perceived discrimination and racism may also be underlying reasons for the decision to return. This was the case for the Norwegian families that decided to move back to Somaliland after the Utøya massacre in 2011. The return of Iraqi returnees is often associated with the refusal of asylum.

3. Legal Migration and Mobility

In 2013, the Finnish Immigration Service issued a residence permit to 17,503 applicants. The majority of the permits were issued on the grounds of family ties, studying or employment. Family ties accounted for 37% of all issued residence permits (6,460 people). The second-largest group was those applying for a residence permit on the grounds of studying, which accounted for 31% of all issued residence permits (5,426 people), followed by residence permits issued on the grounds of employment at 28% (4,938 people).

The residence permit statistics for 2013 do not show significant changes compared to the previous year. The number of issued residence permits remained at the same level as in recent years. The largest groups of nationalities among applicants were the same, and the total number of residence applications was only slightly lower than in the previous year (21,259 applications, 2012: 21,264).¹³

3.1 Promoting legal migration

3.1.1 Students and Researchers

Once they graduate, international degree students represent an important resource for the Finnish labour market. Finland aims to improve the potential for foreign students to remain in Finland after they graduate, especially through the provision of teaching in Finland's national languages at different levels for foreign students during their studies and by extending the duration of residence permits granted

¹² Returnees to Somalia and Iraq project website <http://blogs.helsinki.fi/somaliaan-irakiin/>

¹³ Source: Finnish Immigration Service

after graduation, and through opportunities for practical training.

The important role of international degree students is noted also by the government Structural Policy Programme of August 2013 to strengthen conditions for economic growth and bridge the sustainability gap in general government finances. It states that prerequisites will be improved for foreign students to remain in Finland to work after gaining a qualification, with the aid of a significant extension of the duration of a study permit granted after graduation (currently 6 months) as well as training opportunities.

The level of secure means of support required for a residence permit increased on 1 March 2013. The new minimum requirement for students is €560 per month and €6,720 per year. The minimum requirement for secure means of support for issuing a residence permit has been set based on the level of basic income support granted in Finland. The level of basic income support has been set with consideration for living costs in Finland.

In October 2013, the Centre for International Mobility CIMO published statistics on the mobility of students in universities of applied sciences and universities. Based on statistical information, a total of 9,655 foreign students entered Finland in 2012 for a study period of a minimum of three months. Of these, 5,827 came to study at universities and 3,828 at universities of applied sciences. The number of incoming foreign students increased from the previous year by just under 500 (approx. 5.3%). The number of incoming foreign students at universities grew by approximately 6.4%, while the corresponding increase for universities of applied sciences was 3.5%. The number of foreign students entering Finland for a short term study period decreased significantly in 2012 (slightly over 2,500 persons). The number of students leaving Finland to go study abroad for short term period of time increased (by 12% in universities and by 8% in universities of applied sciences).

Of the countries of origin for student mobility (for study periods exceeding three months), four of the top five countries are EU Member States (Germany, France, Spain and Italy), with Russia in fifth place.¹⁴ According to news published in October 2013, there were nearly 20,000 foreign nationals studying in Finnish higher education institutes. This figure has more than doubled over the past ten years. The

growth is explained by over 300 English-language degree programmes and the internationalisation strategy of Finnish higher education institutions drafted in 2009. Public debate continues on whether students from non-EU/EEA countries should be subject to tuition fees.

A working group led by Member of Parliament Päivi Lipponen submitted its proposal for an action plan for education export. The working group proposed that the Universities Act be amended to allow higher education institutes to charge tuition fees for education provided abroad and leading to first and second cycle degrees. However, such education services would need to be connected to basic or further education for which the higher education institute in question has the right to award degrees. A higher education institute could provide the same education abroad that is offered free of charge in Finland and charge tuition fees for it. This means that studies in such programmes would be subject to tuition fees also for Finnish students enrolled in a programme offered by a Finnish higher education institute abroad. The tuition fees could be paid by an organisation or corporation, but fees could also be collected directly from students. However, the implementation of this proposal would be subject to a comprehensive review from the perspective of the equality provisions contained in Section 6 of the Constitution of Finland.¹⁵

The working group also proposed that development cooperation funds be used to finance partial or full scholarships for students from developing countries. The scholarship programme should be targeted at the poorest developing countries and students from countries with which Finland has a long history of development cooperation, which would be in line with Finland's development policy goals.¹⁶

3.1.2 Other legal migration

The **Infopankki website** maintained by the City of Helsinki and targeted at immigrants was revised on 18 October 2013. The Infopankki website contains information on Kela-administered social security in 12 languages. Infopankki is a multi-language website for people planning to move to Finland as well as those who have already moved to Finland. The website contains a wealth of information on living and residing in Finland, as well as Finnish society and its services. The service also includes informa-

¹⁴ Irma Garam/CIMO: international mobility in universities and universities of applied sciences 2012. 3/2013 information and statistical reports. http://cimo.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/cimo/embeds/cimowwwstructure/29926_Kansainvalinen_liikkuvuus_korkeakouluissa_2012a.pdf

¹⁵ Finland into the international education market. Working group memorandum. Action plan to promote education export. Ministry of Education and Culture publications 2013:9. <http://www.minedu.fi/OPM/Julkaisut/2013/liitteet/tr09.pdf>

¹⁶ Finland into the international education market. Working group memorandum. Action plan to promote education export. Ministry of Education and Culture publications 2013:9. <http://www.minedu.fi/OPM/Julkaisut/2013/liitteet/tr09.pdf>

tion oin Kela-administered social security. Kela and Infopankki have jointly produced content for the service, including a comprehensive summary of Finnish social security.¹⁷

At the end of 2012, the Finnish Immigration Service expanded **electronic services** to cover the majority of residence permit applications. Electronic services are available for applying for:

- a student's residence permit
- a residence permit on the grounds of employment
- a residence permit for a specialist employed in expert duties
- a trainee's residence permit
- a residence permit on the grounds of sports and coaching
- a researcher's residence permit
- an au pair's residence permit
- a residence permit for a self-employed person
- registration of an EU citizen's right of residence
- residence card for an EU citizen's family member
- Finnish nationality.

Customers who submit their applications via electronic services are also required to personally visit a Finnish diplomatic mission or a police station to verify their identity and have their fingerprints taken for the biometric residence permit card. The enclosures to the application must also be presented as original documents. The application may only be processed after the customer has visited a Finnish diplomatic mission or a police station.

The Finnish Immigration Service's processing fees were adjusted on 1 January 2014. After the adjustment, **electronically submitted applications are subject to lower fees** than traditional paper applications.

The new processing fees better reflect the costs incurred from the processing of applications. The use of the electronic service speeds up the processing of the application, as electronic applications are directly transferred online to the Finnish Immigration Service, and applications and their enclosures do not need to be sent by post. Electronic services also facilitate the easier archiving of documents.

The processing fees for residence permits as of 1 January 2014:

- The processing fee for a first residence permit application increased from €425 to €455. The fee for an electronically submitted application is €425.
- The processing fee for an employee's first residence permit increased from €500 to €540, but the processing fee for an electronically submitted application decreased to €450.
- The processing fee for a student's first residence permit increased from €300 to €330. The fee for an electronically submitted application is €300.
- The processing fee for a minor's first residence permit application increased from €200 to €230. The fee for an electronically submitted application is €200.

The Finnish Immigration Service has announced that its **decision-making process has been expedited** with the introduction of electronic services. According to the Finnish Immigration Service, the main advantage of electronic services is that all information is transmitted online. Residence permits submitted abroad have traditionally been sent to Finland by diplomatic mail, which can take weeks or even months. This means that the use of electronic services saves a substantial amount of time, even if customers still have to personally visit a diplomatic mission or police station to verify their identity and present original documents.

As the electronic service also provides guidance to the customer on completing the form and rejects mandatory fields left blank, the authorities now receive more complete applications. This in turn reduces the need for requests for additional information, which extend the processing time by several weeks. The information and enclosures submitted by the customer are automatically transferred to the electronic case management system.

On the service, the customer can monitor the progress of his or her application and, if necessary, voluntarily add information to the application during processing, in which case the updated information is instantly transmitted to the officer processing the case. The service is also used to communicate to the customer that a decision on the case has been reached.¹⁸

¹⁷ The Infopankki.fi service is maintained by the City of Helsinki. The content is written in cooperation with the authorities and relevant associations. Kela is one of the partners of the Infopankki service. Customers are directed from Kela.fi to Infopankki via the Other languages page.

¹⁸ Finnish Immigration Service press release 4 June 2013 http://www.migri.fi/medialle/tiedotteet/lehdistotiedotteet/lehdistotiedotteet/1/0/sahkoinen_asiointi_on_nopeuttanut_maahanmuuttoviraston_paatoksentekoa

3.2 Economic migration

The Future of Migration 2020 strategy stresses that recognition and accreditation of skills acquired elsewhere by migrants will facilitate employment and help migrants find a role to play in society. According to the strategy, recognition of migrants' skills and supplementation of these skills will be further developed and language training will be increased and promoted. Vocational competence acquired by migrants in their country of origin or in other ways should be recognised and accredited. Language training will be increased to meet the demands of working life.

The action plan for the Future of Migration 2020 strategy calls on the Ministry of Employment and the Economy to regularly produce foresight data on labour demand and supply as well as the need for foreign labour in all strategic industries. Foresight information is also made publicly available online. The new migration strategy highlights the goal of taking the significance of the family into consideration in developing labour migration, and that the minimum income requirements for residence permits could be treated flexibly, exempting the family members of employed persons from the minimum requirements on a case-by-case basis. The individual circumstances of each family will be taken more closely into consideration in deciding on residence permit applications. The aim is to achieve this goal by developing services that support the settling in and integration of employment-based immigrants and their families in cooperation between the employment and economic development authorities and the Ministry of Employment and the Economy. The volunteer sector will be involved to support foreign workers and their families in the initial stages of their move to Finland and their integration into Finnish society. Immigrants coming to Finland for the purpose of employment are provided information on Finnish labour law and employment terms primarily via the Ministry of Employment and the Economy's **workinfinland.fi website and Working in Finland guide**, which will be updated in spring 2014. The infopankki.fi website and the EU Immigration Portal will also be used to communicate information on employment terms while the immigrants are still in their country of origin.

According to the Finnish Government Programme, a competence-based definition of qualifications will be

endorsed and the recognition of prior learning and learning acquired abroad will be made part of all education from the basic level to adult education. The recognition of existing **competencies, language skills and vocational skills of migrants will be developed**. "The development of the vocational qualification system has also included the strengthening of the competence-based and working life orientated nature of vocational qualifications as well as their composition of qualification modules that are based on work and operation entities of working life. These aspects have also been strengthened in decrees and qualifications." Clear competence descriptions are a premise for skills recognition. Furthermore, the development of the qualification system involves the adoption of the **ECVET system** (European Credit System in Vocational Education and Training) and in initial vocational education and training, the adoption of credit points, describing the extent of competence, instead of time-based credit units. All of these measures promote the recognition of previously acquired skills with regard to immigrants. The Government Bill on the development of the vocational qualification system is scheduled to be submitted to Parliament at the latest in early 2014. The objective is for the amended decrees and regulations to enter into force in autumn 2015.

It is the Government's view that the efficiency of the education system could be improved, the duration of studies shortened and careers extended if the skills previously acquired by immigrants were fully recognised and education paths that complement their skills were tailored for them, among other measures. A working group has proposed that a **Skills Recognition Centre** be established in Finland. Its task would be to develop and spread skills recognition and evaluation methods at national level, assist higher education institutions, other educational institutions and employment and economic development administration in matters related to skills recognition as well as to provide recommendations in individual skills recognition disputes. The option of establishing the centre is being investigated. In Finland, the qualification recognition services of the Finnish National Board of Education are available to everyone regardless of nationality.

A new Act on Public Employment and Business Services (28.12.2012/916) entered into force at the beginning of 2013. The Act stipulated a comprehensive renewal of the services of Employment and Eco-

conomic Development Offices. The previous functions of the offices were combined into three service lines (employment and business services, development of competence, and services related to supported employment). With the implementation of the new line model, the previous service lines aimed at certain customer groups in employment and economic development services were discontinued. This meant that a service line specialising in services for immigrants is no longer available. Like other customers, immigrants are referred after an initial assessment to one of the aforementioned service lines. One of the goals of the revised service selection is to better utilise the existing work life skills of immigrants instead of referring immigrant customers automatically to language training or other training aimed at immigrants.¹⁹

In 2013, the City of Helsinki began piloting a trial for an **anonymous application procedure**. The anonymous job application process is a method for promoting equal opportunities in recruitment. It is aimed at promoting the recruitment opportunities of people that could potentially face discrimination. Anonymous job applications and the lack of background information help the recruiter focus on the person's skills and work experience relevant for the position in question. Elsewhere, anonymous job applications have been found to not only benefit ethnic minorities, but also reduce unequal treatment based on factors such as gender, age and atypical career history, thereby promoting universal recruitment opportunities. The anonymous application procedure was also included in the action plan for the Future of Migration 2020 strategy. The aim is to expand the use of the anonymous application procedure and support the induction training of immigrants by measures such as mentors that visit different workplaces.

Ramboll Management Consulting produced a study on **immigrant employment in Finland** for the Ministry of Employment and the Economy. The source material for the study was individual-level data collected from registers maintained by Statistics Finland and the Ministry of Employment and the Economy from the years 2001–2006, as well as interviews conducted at Employment and Economic Development Offices and organisational forums. According to the study, there are major differences between nationality groups with respect to participation in working life, which is also reflected in their grounds for immigration (humanitarian, employment-based,

family ties). The study highlights Estonian immigrants as an example of a group that has a high level of employment starting immediately from the year of moving to Finland. Among immigrants originating from the Middle East and Africa, the rate of employment is less than 50%. However, the authors of the study were unable to reliably analyse the underlying reasons behind the differences in employment rates due to deficiencies in the data with respect to language skills, education and competencies.²⁰

In 2013, the Helsinki Region Chamber of Commerce prepared a report on the possibility of establishing a service focusing on companies and employers and based on cooperation between the public and the private sector (with the working title "HERIEC") in the Helsinki Metropolitan Area. This service would promote the **employment of highly qualified workers with a foreign background** in the open labour market in jobs that correspond to their education. The aim is to seek solutions with which companies and employers can better find and employ highly qualified international workers.²¹

Since 2012, a **mandatory tax number** has been in use for all workers in the construction industry in Finland. This has proved helpful in more accurately establishing the number of foreign workers in the industry. In 2013, news headlines revealed that the number of foreign workers in the construction industry is much higher (54,000) than previously assumed. Prior to the implementation of the mandatory tax number in September 2012, the Finnish Construction Trade Union had estimated the number of foreign workers in the construction industry at approximately 30,000. In 2014, a **reporting obligation** will enter into force for construction sites, requiring the primary contractor to report monthly information on the site's workers and subcontracting arrangements.

¹⁹ Ministry of Employment and the Economy 6/2014 Report on immigrant employment. https://www.tem.fi/files/38664/TEMjul_6_2014_web_10022014.pdf

²⁰ Ministry of Employment and the Economy 6/2014 Report on immigrant employment. https://www.tem.fi/files/38664/TEMjul_6_2014_web_10022014.pdf

²¹ http://www.helsinki.chamber.fi/files/4963/HERIEC_esiselvitys_kauppakamari_ja_HERA-korkeakoulut_7_10_2013.pdf

3.3 Family reunification

In March 2013, the Finnish Immigration Service revised the **requirement for means of support** for family members applying for residence permits on the grounds of family reunification. As of 1 March 2013, the new indicative euro amounts for secure means of support in Finland are as follows:

Person	€/month	€/year
the first adult	1,000	12,000
the second adult	700	8,400
the first child	500	6,000
the second child	400	4,800
the third child	300	3,600
the fourth child	200	2,400
the fifth child	100	1,200
the sixth child and onwards	0	0
student	560	6,720
au pair	280	

For example, the required level of secure means of support for a family of two adults and two children is €2,600 per month (€1,000+€700+€500+€400). The required level of secure means of support for a family with a single parent and four children is €2,400 per month (€1,000+€500+€400+€300+€200).

In late 2013, the Finnish Red Cross highlighted in public discussion the **increased expense and difficulty of family reunification** for persons who are granted international protection, the reasons for which are seen to be legislative changes and the decrease in the number of Finnish diplomatic missions abroad. According to the Red Cross, the situation is driving people to resort to human trafficking to reunite families. Submitting a family reunification application was made more difficult by a legislative change that entered into force at the beginning of 2013, pursuant to which family reunification applications must be submitted in person at a Finnish diplomatic mission for the purpose of recording biometric identification data. The Red Cross also considers the Finnish concept of family to be excessively limited. According to the Red Cross, the groups suffering from problems associated with family reunification include persons who escaped from Syria and have family members residing in Finland. The solution proposed by the Red Cross is the **implementation of a humanitarian visa**. A similar type of visa

has already been implemented in certain countries.²² The proposal did not lead to any measures by the authorities in 2013.

3.4 Integration

The Ministry of Employment and the Economy is responsible for the national evaluation and monitoring of integration policy and the promotion of good ethnic relations. The aim of the monitoring is to produce information and identify development needs for which solutions should be sought through the development of integration policy as well as services and measures that promote integration and employment. A monitoring system for integration and ethnic relations has been developed for the implementation of monitoring, comprised of a questionnaire-based survey aimed at immigrants (Immigrant Barometer), service surveys aimed at municipalities and Employment and Economic Development Offices, as well as statistical indicators that describe immigrants' living conditions.

The central government spending limits decision for 2013–2016 allocated additional annual funding of EUR 5–20 million for integration training for immigrants arranged in the form of workforce training. Employment and Economic Development services were reorganised at the beginning of 2013 to operate under a new model based on service lines. Like other customers, immigrant customers are referred to service lines based on their service needs. Employment services specifically targeted at immigrants are no longer provided.

According to the **Education and Research Development Plan 2011–2016**, approved by the Government, the status and content of education preparing for initial vocational education and training will be clarified. The idea is to combine all forms of education that prepare for initial vocational education and training, including preparatory education for immigrants for initial vocational education and training, into a larger whole from which students can choose education modules flexibly according to their own goals. This larger whole would provide immigrants and other young people with better opportunities for developing, through preparatory education, exactly those competencies that are most essential for their transition to further education. The Government Bill on the development of education preparing for vo-

²² Helsingin Sanomat 18 December 2013 Red Cross makes appeal for the implementation of a humanitarian visa. <http://www.punainenristi.fi/uutiset/20131218/punainen-risti-vetooa-humanitaarisen-viisumin-kayttoonoton-puolesta>

cational education and training is scheduled to be submitted to the Parliament in 2014. The objective is for the amended decrees and regulations to enter into force in autumn 2015.²³

The Government has proposed that education preparing immigrants and foreign-language speakers for upper secondary school should be made possible. The aim of education preparing for upper secondary school is to improve the students' skills in the language used in studies at upper secondary school (Finnish and Swedish) as well as to familiarise the student with Finnish society and upper secondary school studies. In addition, this education would improve their study skills. Education would take a year to complete and it would improve the opportunities of immigrants and foreign-language speakers to continue their studies at an upper secondary school and later participate in higher education.²⁴

Osallisena Suomessa (Participative Integration in Finland) (2011–2013) and **ALPO**, a support structure providing people who have moved to Finland with initial guidance and development of skills (2008–2014), are projects that have modelled different methods of arranging initial guidance and counselling as well as integration training for immigrants. The aim of the projects is to speed up the integration of immigrants and their entry into education and the labour market. The goal of the **VIPRO2** (2013–2014) and **HAAPA** (2010–2013) projects is to promote the placement of refugees in municipalities.²⁵

The **Migrant Health and Wellbeing Study** (2010–2013) gathered information on the health, work ability and need for services among immigrants of Russian, Kurdi and Somali origin. Information will be utilised in the promotion of wellbeing, service quality and the availability and labour market potential of ethnic minorities.²⁶

Current forms of education preparing for initial vocational education and training do not sufficiently enable individual education paths for young people who have very different starting points and basic abilities. Well-functioning transition point education is needed to prevent marginalisation. The improvement of basic abilities through preparatory education and training also prevents dropping out in education and training aimed at a degree or other level qualification and promotes the completion of studies. According to statistics, immigrants study at an upper

secondary school more rarely on average and drop out more frequently.

The aim of the **Osallisena Suomessa** (Participative Integration in Finland) project is to develop integration training, employment and social abilities among immigrants. Participative Integration in Finland is a fixed-term (2011–2013) pilot project, regulated by Chapter 9 of the Finnish Act on the Promotion of Integration (1386/2010). The goal of the **ALPO** project is to develop the initial guidance and counselling for immigrants, harmonise integration services and strengthen the network of experts. The **VIPRO2** and **HAAPA** projects stem from the need to streamline the placement in municipalities and increase the number of municipal placements available.²⁷

In the EU structural fund period 2007–2013, the Finnish National Board of Education funds altogether 11 initial guidance and counselling projects aimed at immigrants. This series of projects funded by the Finnish National Board of Education develops national electronic tools for immigrants' initial counselling and language learning. The projects chart the existing electronic opportunities to study the Finnish language and develop a curriculum-compliant learning platform for integration training that is linked to language skills levels. The utilisation of National Certificates of Language Proficiency will be expanded and developed.²⁸

The **ALPO** project of the Ministry of Employment and the Economy has received funding from the European Social Fund in 2008–2014. The **VIPRO2** and **HAAPA** projects have received funding from the European Refugee Fund.

The Ministry of Education and Culture supports financially the youth activities of the immigrant organizations in order to promote the integration of the immigrant youth into the society and to enhance their active citizenship. In the youth workshop activities, a greater attention has been paid to the training of the coaches to enable them to better meet the needs of young immigrants. The aim of the youth workshops is to improve the professional skills and the life-management of those at risk of becoming excluded. The **AFRO3** project (01/2012–06/2013) promoted the employment of immigrants in the public sector and security services and supported immigrant organisations in preventing discrimination and hate speech. The project aimed at promoting the achieve-

23 This supports the Stockholm Programme objective of "promoting integration through participation: socioeconomic participation".

24 This supports the Stockholm Programme objective of "promoting integration through participation: socioeconomic participation".

25 This supports the Stockholm Programme objective of "promoting integration through participation: socioeconomic participation".

26 This supports the Stockholm Programme objective of "promoting integration through participation: socioeconomic participation".

27 This supports the Stockholm Programme objective of "promoting integration through participation: socioeconomic participation".

28 This supports the Stockholm Programme objective of "promoting integration through participation: socioeconomic participation".

ment of equality and rectifying the underrepresentation of persons from third countries in public-sector jobs. During the project, training to prepare candidates for public sector and security services work was carried out and a guide on recruitment of visible minorities was prepared. The project funding partners include the European Integration Fund, the Uusimaa Centre for Economic Development, Transport and the Environment, and the Ministry of Employment and the Economy.

The project's practical activities include:

- obtaining and modelling MAMUTURVA training that prepares candidates for entrance examinations in the field of security services,
- obtaining and modelling PÄTEVÄ training aimed at finding work in public administration,
- organising communication and negotiation skills training for immigrant organisations,
- arranging regional training events for personnel and instructors employed by Centres for Economic Development, Transport and Environment and Employment and Economic Development Offices
- distributing and marketing the materials produced in the project.

Sports and physical activities can play a vital role in promoting integration. In the area of sports, the Ministry of Education and Culture is implementing an ongoing multi-year programme to support the integration of immigrants through sports. Under the programme, the Ministry grants **development funding for municipalities for the purpose of integrating immigrants through sports and physical activities**. The development funding is used to support projects that promote the active participation of immigrants in sporting activities. The funding can be granted for purposes including the physical activities of immigrant children and young people, physical activities for families, physical activities to promote the health and fitness of adult immigrants, and supporting activities arranged by sports clubs for immigrants. Women, girls and difficult-to-reach groups are considered a special target group of the programme.²⁹

Ramboll Management Consulting carried out an **overall review of integration** for the Ministry of Employment and the Economy, which was published on 23 October 2013. The report examines immigrants' employment, social participation, living con-

ditions, income levels and school drop-out rates. The information is used in the development of integration policy. Public services and measures have already been developed in response to the growing numbers of immigrants, but basic services must be developed further and special services are also needed to complement basic services.³⁰

On 22 February 2013, the Ministry of Employment and the Economy published the **Immigrant Barometer 2012**, according to which the most important factors for integration include employment, proficiency in Finnish or Swedish, security and health services. Further highly important factors include suitable housing and the access of children to school or studying. The target group of the Immigrant Barometer includes Estonian, Russian, Somali, Thai, Chinese, Iraqi and Turkish nationals who moved to Finland in 2007–2009. The barometer, which was now implemented as a broad survey for the first time, is used to collect information on the integration and settling in of immigrant groups in Finland.

The public services most frequently used by the respondents were sports and library services as well as the services provided by Kela. The services that best satisfied the respondents' needs included children's day care and public health clinic services, services related to young people's hobbies, as well as library, sports and culture services. However, as many as 59% of the respondents indicated that they had received fairly little, little or no information on the services available to them.

In addition to the survey for immigrants, a separate survey was conducted on the officers of Employment and Economic Development Offices. The survey gauged their views on the extent to which public services meet the needs of immigrants. On average, municipal officials perceived municipal services as meeting the needs of immigrants well. Three out of four respondents in the service survey aimed at Employment and Economic Development Offices considered immigrants to have good access to the services of Employment and Economic Development Offices. Approximately half of the respondents considered that Employment and Economic Development Offices take the service needs of immigrants into account well.³¹

On the assignment of the Ministry of Employment and the Economy, Socca – The Centre of Excellence

²⁹ This supports the Stockholm Programme objective of "promoting integration through participation: socioeconomic participation".

³⁰ Overall review of integration. http://www.tem.fi/files/37758/TEMrap_38_2013_web_23102013.pdf

³¹ Immigrant Barometer 2012. Ministry of Employment and the Economy publications 11/2013 http://www.tem.fi/ajankohtaista/julkaisut/kaikki_julkaisut/maahanmuuttajabarometri_2012.100721.xhtml

on Social Welfare in the Helsinki Metropolitan Area produced a preliminary report in 2012 on the need for and execution possibilities of national integration network and information guidance. The report proposed that a special centre of expertise be established to promote integration activities. The context for this is formed by challenges to the service system generated by increasing immigration and diversifying clientele. The implementation of the integration policy also requires support in order to be executed in accordance with to the Integration Act and the Government Integration Programme.

The report indicates that centralised network and information guidance is needed to complement the current guidance system. Local bodies involved in customer service in particular will benefit from clearer instructions and up-to-date information related to integration activities. Information should be made available to all participants in integration activities, operating at all levels.³²

The **Centre of Expertise on Integration** received funding approval in spring 2013 and began operating at the beginning of 2014. The primary task of the Centre of Expertise on Integration is to act as an instrument in network and information guidance related to immigration affairs. The Centre of Expertise will maintain an online information service at kotouttaminen.fi, which will include essential information on integration processes, legislation, research results and networks.³³

The **Osallisen Suomessa** (Participative Integration in Finland) project ended in 2013. The project was an immigrant training development project that was implemented from 2011 to 2013. The project's starting point was to develop the customer orientation of training and take the individual needs of immigrants better into consideration in training. During the project's three-year duration, various integration training development sub-projects were carried out extensively at both the regional and national levels. The project defined three integration paths as the objects of development efforts: 1) adult immigrants who are already in the job market or will enter the job market soon; 2) adult immigrants requiring special support; 3) immigrant children and young people. The project's recommendations were published on 10 December 2013.³⁴

The fixed-term **Participative Integration in Fin-**

land pilot project ended in 2013. The pilot project was regulated by Chapter 9 of the Act on the Promotion of Immigrant Integration (1386/2010). The goal of the pilot project was to support immigrant participation in Finnish society by improving their social abilities and thereby promote their employment. A further aim was to improve the availability of integration training for various immigrant groups. Ramboll Management, which carried out the final evaluation of the project, published an evaluation report with recommended actions to develop integration.³⁵

3.4.1 Citizenship and naturalisation

On 18 April 2013, the Government issued a **decree on nationality** that replaces the previous decree issued in 2003. The decree does not have any impact on the grounds for being granted nationality, which are governed by the Nationality Act. The nationality decree includes more detailed provisions on matters such as the roles of different authorities in the filing and processing of cases related to nationality. The new decree provides added detail on the obligation of local register offices to request the Finnish Immigration Service to determine the position with respect to nationality of children born in Finland or whose parents are of unknown nationality. In addition to clarifying the legislative provisions, the new decree is aimed at avoiding unnecessary requests for the determination of nationality as well as avoid the automatic submission of requests in cases where the child's nationality can be otherwise determined. The new decree also amends provisions related to the tasks of the authority responsible for receiving nationality applications and declarations. The amendment is aimed at reducing the workload of the police. The amendment will see nationality applications and declarations referred to the Finnish Immigration Service faster, and going forward, the Finnish Immigration Service will perform the majority of the register checks that were previously carried out by the police. The aim is to reduce the total processing time of nationality cases.

In 2012, the Finnish Immigration Service implemented electronic applications for residence permit applications. Since April 2013, an **electronic form** has also been available for nationality applications. The target of the Finnish Immigration Service is that the processing of applications will begin within five months of the customer visiting a police station in

³² Information on the report on Socca's website: http://www.socca.fi/kehittaminen/maahanmuuttajaty/kotouttamistyon_kehittamishankkeita/kotouttamisen_verkosto- ja informaatio-ohjauksen_malli

³³ Monitori magazine, 23 October 2013

http://www.intermin.fi/fi/ajankohtaista/monitori-lehti/1/0/kotouttamisen_osaamiskeskus_aloittaa_vuoden_2014_alkupuolella

³⁴ Participative Integration in Finland project evaluation report http://www.tem.fi/files/38114/TEMjul_29_2013_web_10122013.pdf

Participative Integration in Finland project recommendations: http://www.tem.fi/files/38414/suositukses_final.pdf

³⁵ Participative Integration in Finland project final report. The Ministry of Employment and the Economy publications 29/2013. http://www.tem.fi/ajankohtaista/julkaisut/kaikki_julkaisut/osallisen_suomessa_-hankkeen_arviointiraportti.100721.xhtml

person to verify their identity and present the original documents for the enclosures to the application. In most cases, the decision cannot be made immediately. The processing time of nationality applications is affected by whether additional investigations or clarifications are required.

In 2013, the Supreme Administrative Court issued several decisions pertaining to exceptions to the language proficiency requirement. Pursuant to Section 18 b of the Nationality Act, an alien may be granted Finnish citizenship notwithstanding the language proficiency requirement if it is unreasonably difficult to be engaged in the applicant's permanent full-time work in Finland without Finnish citizenship; the applicant is 65 years old or older and his or her status in Finland is that of a refugee, a person under subsidiary protection, he or she has a residence permit on the grounds of humanitarian protection; or he or she cannot meet the language proficiency requirement because of his or her state of health, sensory handicap or a speech disorder. Other special reasons may also constitute grounds for an exception to the language proficiency requirement. The court decisions did not lead to any changes in the decision-making practice of the Finnish Immigration Service, which decides on nationality applications.³⁶

3.5 Managing migration and mobility

3.5.1 Visa policy and Schengen governance

Finland applies the Visa Code in full and participates in its ongoing development under the leadership of the Commission. The gradual expansion and implementation of **VIS** has proceeded well so far. VIS is used in the diplomatic missions in Africa, the Middle East, the Persian Gulf region and South America. In November 2013, VIS was also implemented in Central and Southeast Asia. The diplomatic missions located in these regions do not process any other visa types than VIS visas.³⁷

In November 2012, the Commission issued a Communication on the implementation and development of the common visa policy to spur growth in the EU. Finland considers the Commission's Communication welcome and the development ideas presented in it to be mainly positive. The Communication states that

the facilitation of the visa application process may increase tourism substantially. The facilitation of tourism is a good means to spur economic growth in the EU and also in Finland. Finland's goal is to develop the security of the common area and to facilitate the movement of bona fide travellers coming from a country within the scope of the visa requirement. In addition, the aim is to increase cooperation among Member States and the Commission in the promotion of common goals. Indeed, Finland is expecting the first three-year report on the application of the Visa Code to be published in 2013 as promised by the Commission, and along with the report, dialogue and concrete proposals to increase mobility through the development of the Visa Code.

The goal is to facilitate the permit processes and movement of bona fide travellers as well as to prevent the abuse of legitimate means of entry. Especially the preparations for attempted misuse arranged by organised crime with the aid of new operating models require expert resources at diplomatic missions and local cooperation by the diplomatic missions in the Schengen States.

Passenger traffic between Finland and Russia has grown substantially in recent years. In 2013, the border between Finland and Russia was crossed by nearly 13 million passengers, which represents an increase of 8% on the previous year. Heavy traffic has also increased at nearly all land border crossing points. External border traffic at the Port of Helsinki has also seen strong growth. The Ministry of the Interior has estimated that the number of people crossing the land border will potentially triple if a visa exemption policy is implemented.

A permanent secretary level working group was established on 1 October 2012 in cooperation between the Ministry of the Interior and the Ministry for Foreign Affairs to prepare for the increase in migration across the eastern border. A special working group to study the impacts of visa exemption and related resource requirements was established on 20 January 2014. The working group's task is to determine and summarise the resource requirements in the branches of administration represented by various ministries related to the increase in migration across the eastern border and potential visa exemption.

Within the next two years, the Finnish Border Guard will implement a **new inspection model** to alleviate

³⁶ Source: Finnish Immigration Service.

³⁷ This national measure implements priority number two set in the Stockholm Programme. Enhanced border management at the external borders. The national measure implements the Stockholm Programme's objective "Managing migration and mobility".

border congestion for those travelling to Russia. The plan involves a comprehensive renewal of the three largest border crossing points on the eastern border. The most significant change concerns passenger traffic on the “Nothing to declare” lanes. At the Imatra border crossing point, for instance, a total of 16 inspection lanes will be built in a covered inspection area. Travellers will drive their vehicles to the check-point and present their travel documents to the border officer. This means that travellers will not need to exit their vehicles.³⁸

3.5.2 Border monitoring

Finland’s border control capacity has been developed according to an annual plan and a longer-term strategy. In 2013, activities have especially included the preparations for the launch of a National Coordination Centre (NCC) as per EUROSUR. As for border checks, building projects and other changes required to conduct border checks mainly on inspection lanes have been launched at land border crossing points. The change will increase the flow of cross-border traffic.³⁹

3.5.3 Frontex

In 2013, Finland supported Member States experiencing pressures caused by irregular migration, particularly in the Mediterranean region, through active participation in Frontex’s joint operations. Finland dispatched both personnel and equipment (such as a patrol aircraft) to operations.

In 2013, Finland led the **Cooperation Project** appointed by the Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries (DG MARE) of the European Commission. The key objective of the project is related to the improvement of conditions for information exchange among the authorities that are responsible for sea border control. The final report of the project will be completed in early 2014.⁴⁰ The results of the Cooperation Project, presented in the Final Conference in Helsinki on 11 December 2013, indicate that the introduction of the Common Information Sharing Environment (CISE) will generate up to EUR 2.1 billion in cost/effectiveness benefits for European authorities in the period of 2015–2020. Currently, each country and authority performs its own situational assessments primarily using its own

surveillance equipment and with only the occasional exchange of information. CISE therefore offers considerable benefits.

The introduction of CISE would also facilitate cooperation between maritime security authorities from different states and boost the effectiveness of surveillance in Europe’s maritime regions. Greater situational awareness would, for example, enable faster identification of vessels carrying illegal immigrants in the Mediterranean, and help prevent accidents and loss of life.

In 2013, Finland participated in the following FRONTEX operations:

Frontex operation	Member State(s) benefitting	Date of operation
JO POSEIDON Land 2013	Greece	14 August – 4 December
JO POSEIDON Land 2013	Hungary	6–31 March
JO POSEIDON Land 2013	Estonia	2 April – 2 May
JO POSEIDON Land 2013	Norway	1–31 May
JO POSEIDON Land 2013	Latvia	1–30 September
JO POSEIDON Land 2013	Estonia	3 September – 3 October
JO Neptune 2013	Hungary	June–July
EPN Minerva 2013	Spain	25 July – 4 September
EPN Indalo 2013	Spain	2 October – 1 November
EPN Aeneas 2013	Italy	1–31 October
JO HERMES 2013	Italy	1–30 November
Focal Point Sea 2013	Bulgaria	13 July – 12 August
Focal Point Air 2013	Spain	20 March – 5 April
Focal Point Air 2013	Italy	1–31 October
Focal Point Air 2013	Italy	4–24 November

³⁸ Yle News, 3 April 2013.

³⁹ This national measure implements priority number two set in the Stockholm Programme. Enhanced border management at the external borders. The national measure implements the Stockholm Programme’s objective “Managing migration and mobility”.

⁴⁰ This national measure implements priority number two set in the Stockholm Programme. Enhanced border management at the external borders. The national measure implements the Stockholm Programme’s objective “Managing migration and mobility”.

4. International Protection including Asylum

4.1 International protection procedures

One of the objectives for the current Government Programme period is expediting the processing of asylum applications. The measures are monitored in a **project aimed at improving the effectiveness of the administration of immigration affairs**, set up for 2011–2014. At the same time, the costs of the asylum seekers' reception system are intended to be adjusted to the number of asylum seekers and the shortened processing times of asylum applications. The Police are also trying to accelerate the execution of the removal of persons after the refusal of asylum. The intersectoral working group set up for the project has monitored the key projects and measures that are carried out in the sectors involved in the asylum process and that are estimated to have an impact on the improvement of the efficiency of the asylum procedure. The measures are both qualitative and quantitative.

The development of the asylum procedure has been monitored in the following activities, for instance: the screening of asylum applications, the application decision structure and interviewing arrangements, closer cooperation among asylum authorities, expediting the asylum-related appeals process, the Police's asylum investigation times and removal procedure, the improvement of cost-efficiency of the asylum seekers' reception system as well as expediting the placement of asylum seekers that have received a residence permit in a municipality.

The asylum process has been developed at the Finnish Immigration Service since 2012 through the ERF-financed **Lean projects** (Lean and Lean2) aimed at expediting the asylum procedure and improving the quality of decision-making.⁴¹ The key objective of the first Lean project was to increase the number of asylum decisions in proportion to man-years. In addition to the Finnish Immigration Service, the participants in the processing of asylum applications include the police and the Finnish Border Guard, and in the appeals stage, administrative courts. For

this reason, the development efforts were carried out in cooperation with these parties. The development will continue in the Lean2 project. The results of the first Lean project include shorter asylum application queues and waiting times as well as an improvement in the quality of work. In 2012, the Finnish Immigration Service reached a decision in less than six months on 54% of all applications. The number of decisions on applications examined in substance was higher by approximately 400 compared to the previous year. All applications except for Dublin decisions and expired applications are categorised as substantively resolved.

The Ministry of the Interior's Police Department and Migration Department gave a joint assignment to the National Police Board and the Finnish Immigration Service for the period 1 September 2013–30 June 2014 to study whether the **first phase stage of the foreign-national permits and licences process and the asylum process as well as the serving of decisions on asylum could be transferred to the Finnish Immigration Service**. Currently, the stages of the asylum process that the police and the Finnish Border Guard are responsible for include the investigation of the applicant's identity and travel route, as well as the serving of decisions on asylum.

Finland has employed the single process model for asylum applications, meaning that all other possible grounds for granting a residence permit are also examined in conjunction with the processing of the asylum application. This means that the asylum seeker could notify the authorities of having entered an employment relationship during the asylum process, in which case the potential employed person's residence permit case is processed as part of the asylum decision. In June 2013, the Finnish Immigration Service adopted a new practice whereby **asylum seekers must submit a separate employed person's residence permit application** if they wish to have their employed person's residence permit case processed. The new policy was communicated to reception centres as well as to assistants, public legal aid offices and the administrative courts. The legality of the newly adopted practice was confirmed by year-book decision 2014:23 of the Supreme Administrative Court, in which the court deemed it appropriate that the Finnish Immigration Service had required the submission of a separate residence permit application on the grounds of employment and declined to process the residence permit case in question as part of the asylum procedure.

⁴¹ The Swedish Migration Board (Migrationsverket) became the first Swedish state agency to adopt the model in 2009 as part of developing its asylum procedure. The Finnish Immigration Service followed the positive experiences achieved in Sweden and launched its own Lean project in 2012. The Swedish Migration Board's Lean centre provided training to the Asylum Unit for two days in August 2012.

Pursuant to Section 98(4) of the Aliens Act, asylum decisions involving the rejection of the application must also include a decision on the removal of the asylum seeker. Pursuant to Section 146 of the Aliens Act, removal decisions are subject to an overall consideration of factors including circumstances related to the applicant's home country, the best interest of children, the protection of family life, the duration and purpose of the foreign national's residence in Finland, and his or her ties to Finland. In **yearbook decision 2014:24**, the Supreme Administrative Court stated that if an asylum seeker has followed instructions and submitted a separate residence permit application on the grounds of family ties, the significance of the family ties must be assessed in the overall consideration of refusal of entry also in conjunction with the asylum decision. This decision will be taken into consideration in the Finnish Immigration Service's decision-making practice going forward.

4.2 Reception of applicants for international protection

In Finland, the body responsible for the practical steering of reception is the Finnish Immigration Service. The Reception Unit of the Finnish Immigration Service is in charge of steering the practical activities in the reception of asylum seekers. This includes, for instance, the steering of the accommodation of asylum seekers.

According to the Act on the Reception of Persons Seeking International Protection, reception centre activities in Finland are carried out by municipalities and organisations with which the Reception Unit of the Finnish Immigration Service has signed an agreement on the arrangement of these activities. In addition, the state has two reception centres: the Joutseno reception centre and the Oulu reception centre. The National Assistance System for Victims of Trafficking in Human Beings (IHKA) has been centralised to the Joutseno reception centre.

According to a press release published by the Ministry of the Interior on 1 March 2013, the effectiveness of the administration of immigration affairs improved in 2012. The effectiveness was improved, for instance, by reorganising the tasks of the Finnish Immigration Service and especially the stages of the asylum process. The asylum seekers' reception

system was also developed and in 2012, appropriations used for reception activities decreased by €14.5 million from the previous year.

In 2013, there were approximately 3,536 asylum seekers on record in the reception system, of whom 95 had entered the country as unaccompanied minors. Of the applicants, 2,570 lived in reception centres or group homes intended for unaccompanied minors.

Approximately 966 lived in private accommodation, which accounts for over 27% of the total number of asylum seekers (2012: 20%) Private accommodation refers to the asylum seeker being accommodated at a friend's or relative's home instead of a reception centre.

As the increase in the number of asylum seekers was minor in 2013, and the rate of asylum seekers moving out of the sphere of reception operations was higher than before, **several reception centres reduced their capacity and the decision was made to discontinue two reception centres entirely. The special unit for minors in Punkalaidun** discontinued its operations at the end of January 2014, and the Siuntio reception centre will be closed down at the end of April 2014. With the closure of reception centres and the reduction in capacity, the total accommodation capacity of reception centres in Finland will be 2,814.

The accommodation capacity of reception centres in relation to new asylum seekers is monitored in real time. The utilisation rate of the centre accommodation capacity is kept as high as possible (90%) in order to avoid underutilisation. A high utilisation rate requires that the centres are capable of increasing their accommodation capacity if necessary. **Currently, the strategic aim of reception activities is to change the operational concept of reception centres where applicants are accommodated for the duration of the processing from institutionalised activities to decentralised flat-based activities.** In a flat-based reception unit, accommodation facilities are located in regular apartments in different parts of the municipality where the centre is located, in which case the accommodation capacity can be flexibly adjusted by renting new flats or by terminating tenancy agreements usually with a month's notice as necessary. This operational model generates significant cost savings when compared to

an institutional unit where the accommodation capacity is tied to large real estate properties in which renting expenses constitute a significant portion of the unit's fixed costs.

In July 2013, the Finnish Immigration Service published a release on its website in order to chart out suitable rental facilities for accommodating asylum seekers. An **electronic form for lessors** has been created on the Finnish Immigration Service website to allow lessors to indicate their interest in renting out vacant units to accommodate asylum seekers. The Finnish Immigration Service is primarily seeking ordinary rental apartments that are close to the existing reception centres. If the number of asylum seekers increases significantly, they will also accept vacant institutional facilities, hotels, motels, camping centres and other such facilities, provided that they can accommodate at least 50–200 persons. By centralising and developing operations it has been possible to harmonise reception activities in different centres and consequently to improve the efficiency of operations.

Since October 2012, the Finnish Immigration Service has had an ongoing project for **the development of the service system for vulnerable asylum seekers (HAPKE)**, the first phase of which ended on 30 June 2013. HAPKE 2, which is administered by the Joutseno reception centre and the National Assistance System for Victims of Trafficking in Human Beings, began on 1 July 2013.

A large proportion of the victims or suspected victims of trafficking in human beings in Finland are asylum seekers. Their victimisation has often occurred in a country of transit, but some also become victimised in Finland during the asylum process. The cases detected in Finland have involved work-related abuses and trafficking in human beings in particular. The focus of development must be not only on identifying victims, but also providing assistance to them. Supporting the psychological well-being of asylum seekers and providing competent and informed assistance to those in a poor state of mental health is important in general, not only in connection with trafficking in human beings. In addition to corrective and reactionary measures, a proactive focus on prevention is needed. Proactive measures include broader communication on the phenomenon of trafficking in human beings, as well as counselling for risk groups aimed at preventing the problems from

arising in the first place. There is a need for the versatile and broad-based development of operations.⁴²

The goals of the project's first phase were to:

1. Improve the capacity of reception centre personnel to identify and assist vulnerable asylum seekers and victims of human trafficking among asylum seekers.
2. Develop communication and materials related to the prevention of trafficking in human beings.
3. Compile and publish information on the working methods, processes, guidelines and forms of the system of assistance for victims of trafficking in human beings in a single package.

The goals of the HAPKE 2 project are:

1. Document the National Assistance System for Victims of Trafficking in Human Beings in a manner that benefits the operations of the Finnish Immigration Service, reception centres as well as other authorities and partners.
2. Improve the capacity of reception centre personnel and the multidisciplinary evaluation team to identify and assist vulnerable asylum seekers (with an emphasis on victims of trafficking in human beings).
3. Develop the ihmiskauppa.fi website into an effective and up-to-date information service that benefits not only potential victims of trafficking in human beings, but also the parties that provide assistance to them and other audiences with an interest in the phenomenon.

The Finnish Immigration Service's Reception Unit will lead a new project in 2014 focused on the development of mental health care for asylum seekers at reception centres. The **MIELIVOK project** adopts a preventive frame of reference to mental health care. Preventive mental health care is, for the most part, realised outside the mental health care services provided on medical grounds. A large part of preventive mental health care takes place in settings such as day care, schools, organisations, social services and, after the start of the project, also in reception centres. In addition to training staff at reception centres, the project will also provide training material for asylum seekers. The material will describe the Finnish society and legislation, working life in Finland, equality and sexual health. It will also include advice on how asylum seekers can take care of their well-being and ability manage, as well as nutrition and personal finances.⁴³

⁴² HAPKE final report and HAPKE 2 project interim report. Finnish Immigration Service.

⁴³ Finnish Immigration Service press release, 3 March 2014. http://www.migri.fi/for_the_media/bulletins/press_releases/press_releases/1/0/project_aims_to_improve_preventive_mental_health_care_for_asylum_seekers_at_reception_centres_51775

4.3 Integration of asylum applicants and persons with international protection status

Preparations related to immigrant integration affairs transferred from the Ministry of the Interior to the Ministry of Employment and the Economy at the beginning of 2012. Matters related to the integration of immigrants have been assigned to Minister of Labour Lauri Ihalainen.

The most important local authorities participating in the integration of immigrants are municipalities, providing immigrants with both basic services and special integration services, and the Employment and Economic Development Offices.

The Ministry of Employment and the Economy plans, develops and guides the integration of immigrants. Integration services are also developed in various projects, such as the Osallisena Suomessa (Participative Integration in Finland) experimental project related to integration training and practical integration promotion projects carried out at early childhood education, schools and work with the elderly.

Municipalities plan and develop local activities and services that promote the integration of immigrants and are responsible for the monitoring of these activities and services. The Centres for Economic Development, Transport and the Environment have the regional responsibility for immigration and integration affairs. These Centres guide the Employment and Economic Development Offices in matters related to immigration and integration and support municipalities in the preparation and implementation of integration programmes. In addition, they agree with municipalities on the placement of beneficiaries of international protection in municipalities. In integration affairs, the Centres for Economic Development, Transport and the Environment are guided by the Ministry of Employment and the Economy. Many organisations and voluntary workers are also actively involved in different integration activities.

The Integration Act

The objective of the Integration Act (1386/2010) is to support and promote the integration of immigrants and to improve their opportunities to take an active part in Finnish society. Moreover, the Act is intended to promote equality, non-discrimination

and positive interaction between different population groups. The aim is to enable immigrants to reach an equal position with the rest of the population in respect of both rights and obligations. The integration measures aim to help immigrants acquire the essential knowledge and skills that they need to participate in society and working life, while at the same time supporting their opportunities to maintain their own language and culture.

In order to speed up the integration and employment of immigrants, the Integration Act emphasises the initial stage of their integration. The Act provides for services for the initial stage of integration, e.g. provision of basic knowledge, guidance and counselling for all immigrants, initial mapping of their situation, integration plans prepared on the basis of the initial mapping, and integration training.

The Government Integration Programme

In accordance with the Act on the Promotion of Integration, the Government has adopted the Government Resolution on the **Government Integration Programme for the period 2012–2015**. The Government Integration programme is an extensive and concrete action plan, taking the needs of the immigrant population into account through mainstreaming in all policy sectors. Through the integration programme, the planning, implementation and monitoring of integration measures will be enhanced at national level.

Promoting the employment of immigrants and support for immigrant children and young people, families and women constitute specific focus areas of the programme. Employment is promoted, particularly by developing the services offered by the employment administration, alongside integration training and teaching Finnish and Swedish. Immigrant families are supported by developing early childhood education, education and health care services. The integration policy also emphasises the controlled direction of people under international protection towards municipalities.

The Follow-up System of Integration and Ethnic Relations

The intention according to the Integration Programme is to prepare an overall review, based on the monitoring system, to serve as background for the section on integration in the immigration report, to be submitted to the Parliament in 2014. This first

overall review (Kotoutumisen kokonaiskatsaus 2013) was finalised by the Ministry of Employment and Economy in October 2013. Based on the monitoring results, it is possible to identify cross-administrative development needs, for which solutions should be sought under the Government Integration Programme.

A Centre of Expertise on Integration

A Centre of Expertise on Integration is to start at the Ministry of Employment and the Economy at the beginning of 2014. The Centre of Expertise will pass on good practices in integration to employees of different professional fields with the help of the Kotouttaminen.fi website, regional training and professional networks. New information emerges as a result of follow-up and research work, in numerous projects and in practical work. Many possess integration skills, and the challenge of the Centre of Expertise is to share the information with as many of those who need it as possible.

Capital Region Letter of Intent for Years 2013–2015

The first letter of intent between central government and local authorities of the Greater Helsinki was implemented in 2010–2012. The second contract, for 2013–2015, has now been signed and has the Helsinki Region Chamber of Commerce and the Regional Organisations of Enterprises in Helsinki, Espoo and Vantaa as a new contract parties. The purpose of the letter of intent is to strengthen the integration, education and employment of immigrants through joint measures taken by the contracting parties.

4.4 Measures to implement aspects of the CEAS

A government proposal amending the Finnish Aliens Act on the basis of the EU Qualification Directive has been given to Parliament in March 2014. The proposal is expected to be passed during the spring of 2014. The Qualification Directive will result in only minor changes to Finnish legislation and practices. The national amendment needs are primarily related to clarifying concepts in the Aliens Act and codifying the existing implementation practices as law. Such amendments are proposed to the Aliens Act provisions concerning the reasons for persecution, offering protection, the possibility of internal displacement and the withdrawal of refugee status and

subsidiary protection status. The legislative amendment is also aimed at strengthening efforts to reconnect minors who enter Finland unaccompanied by a guardian with their parents residing outside Finland. The Finnish Immigration Service already engages in the tracking down of the guardians of asylum seekers who are minors, but going forward, these efforts to track down the guardian would continue, if necessary, even after the minor has been granted international protection.

There are ongoing legislative projects concerning the transposition of Asylum Procedures Directive and Reception Conditions Directive. These government proposals are expected to be submitted to Parliament in 2014.

5. Unaccompanied Minors and Other Vulnerable Groups⁴⁴

5.1 Unaccompanied minors

Since 2011, the Ministry of the Interior has been preparing amendments to the legal provisions concerning the detention of foreign nationals. The government bill includes a provision prohibiting the detention of asylum seekers who enter Finland as unaccompanied minors. The amendments are also intended to provide more detailed **regulations on the detention of children**. The government bill also includes proposed amendments pertaining to detention that are related to the national implementation of the EU Reception Conditions Directive. Amendments proposed for the Aliens Act would provide more detail on the preconditions for detention, the provision of information to detainees, and the placement of detainees. A foreign national's obligation to report, which is stipulated by the Aliens Act, is proposed to be amended with the aim of making it a more effective alternative for detention. In the future, a foreign national could be required to report at regular intervals to a reception centre in addition to police or border control authorities. Under the government bill, the Aliens Act would also be amended to include the option of arranging district court

⁴⁴ As well as unaccompanied minors and victims of trafficking in human beings, 'vulnerable groups' include minors, disabled people, elderly people, pregnant women, single parents with minor children, persons with mental health problems and persons who have been subjected to torture, rape or other serious forms of psychological, physical or sexual violence, based on the definition of 'vulnerable group' in the proposed recast of the Directive laying down minimum standards for the reception of asylum seekers ("Receptions Directive").

hearings on the extension of detention using video-conferencing or some other suitable communication technology. The government bill is scheduled to be issued in June 2014, and the new provisions would enter into force at the beginning of 2015.

Asylum seekers entering Finland also include children and young people who are not accompanied by their parents. Young people need support in becoming independent, managing their lives and moving to a path of education and working life even after they have been granted a residence permit and moved to live in a family group home or on their own. Turku University of Applied Sciences currently has two ongoing projects related to children and young people of immigrant backgrounds.

The **Halaten project** ("From Vulnerable Childhood to Healthy and Safe Adulthood") supports the integration of unaccompanied minors to Finnish society and develops the skills of the professionals with them in Southwest Finland. During the project, a multidisciplinary regional network of experts will be created, and services that promote the integration of children and young people will be described from the asylum seeking phase to integration. The project will also organise small group activities and mentoring for the young immigrants in collaboration with cooperation partners and students in the fields of social services and occupational therapy.⁴⁵

The **Mimo project** at the Turku University of Applied Sciences was a three-year project to develop multidisciplinary cooperation and training in arts, social and health services and youth work. The project applied a variety of art-based methods to youth work. The project concluded at the end of 2013. The youth workshops organised under the project utilised a variety of different forms of art: performing arts, puppetry, dance, visual arts, photography, digital storytelling and music. Over 300 workshops were organised during the project, with more than 5,000 young people participating in the project activities. The art-based activities used in the Mimo groups have been compiled in a publication aimed at professionals in various fields that work with youth groups. The handbook provides theoretical background on youth and youth group work, practical experiences from the workshops, as well as guidance for art-based group work. The most important contribution made by the handbook is the collection of more than 50 art-based exercises it includes.

Mimo's second publication is a collection of articles that present the model for multidisciplinary work developed in the project as well as practical experiences of multidisciplinary cooperation in Finland and Estonia. The authors of the publication are professional and students in the fields represented in the project. **SERENE – Project for developing stabilising practices for traumatised immigrants** is a development project at Turun Kriisikeskus from 2012 to 2016. The aim of the project is to develop stabilising methods for traumatised immigrants. The five-module model of assistance is focused on alleviating traumatic stress and stress caused by immigration, psychoeducation and strengthening one's own identity and cultural identity.

The project's approaches include:

- group activities to increase physical and mental wellbeing
- written material and information sessions about the mind-body connection, the effects of immigration and traumatic experiences, and coping methods for crisis situations
- audio relaxation CD in several languages (Somali, Kurdish, Arabic, Persian and Dari)
- peer support activities, with immigrants from the same culture and speaking the same language providing peer support to another immigrant.

The primary target group is asylum seekers and immigrants (aged 13 and over) who have been in Finland for less than five years, as well as professionals who work with immigrants. The group activities and lectures for immigrants under the Serene project are provided with the help of interpreters where necessary.⁴⁶

In 2012, the Ministry of Social Affairs and Health published an **Action Plan for the Prevention of Circumcision of Girls and Women 2012–2016**. The purpose of the Action Plan is to create permanent national and regional structures to prevent circumcision of girls and women. Therefore, the aim is to ensure the preservation of the existing expertise and the long-term development of the preventive work. Other goals of the Action Plan include more effective collaboration, clearer division of work and better coordination between different authorities and other parties. At the same time, Finland fulfils its international commitments regarding the promotion of the human rights of women and children and the

⁴⁵ Monitori magazine, 18 December 2013 http://www.intermin.fi/fi/ajankohtaista/monitori-lehti/1/0/mentorointia_ja_tukea_yksintulleille_maahanmuuttajanuorille

⁴⁶ www.turun kriisikeskus.fi

prevention of violence against women. The main objectives of the national Action Plan are to prevent female genital mutilation in Finland and to improve the welfare and quality of life of women who have experienced female genital mutilation. Key measures include the securing of training, maintenance and development of expertise of professionals, production of material, influencing of attitudes, promotion of research, development of cooperation and coordination as well as distribution of information.⁴⁷ The Action Plan is monitored and evaluated as part of the assessment of the action plan for sexual and reproductive health. The assessment is carried out by the National Institute for Health and Welfare. Interim evaluations of the Action Plan for the Prevention of Circumcision of Girls and Women will be carried out in 2014 and 2016, at which times the results of the programme will be assessed in seminars.

5.2 Other vulnerable groups

Enhancing the Placement of Highly Vulnerable Resettled Refugees in Local Municipalities (**HAAPA**) is a project that began in February 2010. From the beginning, the project's aim has been to expedite the placement in local municipalities of highly vulnerable quota refugees and to develop the reception processes of municipalities. During the funding periods from 1 February 2010 to 31 July 2013, the project included a total of 23 sub-projects to develop and model processes and refugee services as well as promote the start of integration in various ways. The currently ongoing HAAPA project, which began on 1 August 2013, investigates the challenges and development needs of municipalities' reception processes by means of a survey conducted by the Rehabilitation Foundation. The research report will be completed by mid-February 2014. The project is also developing a new rapid reception model. The project has earmarked additional funding for municipalities that create a model and commit to receiving emergency refugees on short notice in 2014. The HAAPA project is fully funded by the European Refugee Fund.

On 1 December 2013, the Ministry of Employment and the Economy launched the **SYLVIA** project to expedite the reception of quota refugees at the municipal level. The project was created in response to the additional quota of 300 Syrian refugees decided on by the Finnish Government in September 2013. The project runs until 31 May 2015 and it is fully funded by the European Refugee Fund.

6. Actions addressing Trafficking in Human Beings

Trafficking in human beings and related exploitation is considered one of the greatest human rights challenges of our time. The majority of human trafficking is believed to be connected to international migration, and Finland is estimated to be the country of transit or destination of up to hundreds of victims of human trafficking. Victims may be women, children or men.

In Finland, trafficking in human beings is often connected to sexual or work-related exploitation. Sexual exploitation is linked to prostitution and organised procurement. Work-related exploitation is evident in many labour-intensive sectors and industries where there are many foreign workers, including construction, restaurants, cleaning, metal, transport, gardening and berry picking.

The number of adult victims of trafficking in human beings and suspected victims has increased in recent years. At the end of 2013, a total of 117 customers were within the National Assistance System for Victims of Trafficking in Human Beings (2012: 94 customers). Of these victims, three were minors. Of the victims in trafficking in human beings added to the national assistance system in 2013, slightly over half (approximately 57%) were victims of sexual abuse. Approximately 36% were victims of work-related trafficking in human beings.

The office of the National Assistance System for Victims of Trafficking in Human Beings is located at the Joutseno reception centre. The reception centre is responsible for providing assistance to both adult victims and minors. Various authorities may propose people for inclusion in the National Assistance System for Victims of Trafficking in Human Beings. The director of the Joutseno reception centre decides who will be included in the system and the duration of their need for assistance.

On 27 January 2012, a working group was appointed by the Ministry of the Interior for the period from 1 February 2012 to 31 December 2013 for **the development of separate legislation on trafficking**

⁴⁷ Ministry of Social Affairs and Health publications 2012:8. http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=5197397&name=DLFE-22004.pdf

in human beings. The working group's conclusions were discussed in the working group on internal security in November 2013, and the government bill on more detailed regulation pertaining to the National Assistance System for Victims of Trafficking in Human Beings will be submitted to the Parliament in autumn 2014. The working group stated that it is essential to develop the assistance system to ensure that all victims have an equal opportunity to receive appropriate and necessary assistance regardless of whether they have a registered municipality of residence in Finland. The starting points for the system's development would be human rights and a focus on victims' needs. The aim is to maintain a continued low threshold for inclusion in the assistance system, and the number of authorities and other parties that engage in victim identification should be as large as possible. The legislation will specify the conditions for inclusion in the assistance system.

The second phase of the development project will launch the preparation of separate legislation on identifying and assisting victims of trafficking in human beings based on an assessment of the changes and measures proposed in the first phase. Legislative and structural reforms currently under way in various branches of administration that have an impact on assisting victims of trafficking in human beings as well as the position and rights of victims will also be taken into consideration. The working group highlighted the importance of developing multisectoral cooperation and improving the capacity of non-governmental organisations to identify and assist victims.⁴⁸

On the basis of the proposal of the working group, the ministerial working group on internal security decided on 11 September 2013 that a position of an **anti-trafficking coordinator** will be established under the Ministry of the Interior's Police Department for intersectoral monitoring and coordination of anti-trafficking activities. Allocating the coordination of anti-trafficking activities to a single party enables the implementation of more efficient mechanisms for intersectoral targeting and monitoring of anti-trafficking activities. It was proposed that a secretariat be established to support the coordinator. The secretariat would be led by the coordinator and would include representatives of the key ministries, that is: the Ministry of the Interior, the Ministry of Justice, the Ministry of Social Affairs and Health and the Ministry for Foreign Affairs. A top-level steering

group would be established to direct the activities. In addition, it was proposed that a coordination network for anti-trafficking activities be established. The network would include representatives of the key non-governmental organisations from the point of view of trafficking in human beings, labour market organisations and parties involved in assisting victims, such as Joutseno's Assistance System.⁴⁹

7. Migration and Development Policy

Through its development cooperation Finland supports many diaspora-based civil society organizations with their development cooperation projects in developing countries. Diaspora civil society organisations of Somalia are of particular importance. Support to these organisations through development cooperation are approximately €3,2 million annually.

Through the project **Institutionalizing Health Care Improvement through Temporary Returns of Somali Health Professionals Residing in Finland** implemented by IOM 2008-2014, Finnish-Somali health professionals have worked in gap-filling and capacity-building tasks in Somaliland and Puntland. Preliminary review findings state that the on-the-job training and systematic training of students has improved individual capacities. The host institutions have expressed their satisfaction to the project work and wish it to continue. The project has raised interest among other donors and also among Somali diaspora professionals in other countries.

According to the **Future of Migration 2020 strategy**, Finland's migration policy must support the long-term achievement of development goals, and development policy and development cooperation must be used to support an improvement in conditions in developing countries so that international migration decisions are made through choice and not necessity. The drafting of an action plan for the implementation of the strategy is currently underway.

In its Development Policy Programme of 2012, Finland identified migration as one of the themes of policy coherence for development. According to the Development Policy Programme, Finland is commit-

⁴⁸ The report of the working group on the legislative project on trafficking in human beings. Ministry of the Interior publications 32/2013. <http://www.intermin.fi/julkaisu/322013>

⁴⁹ The working group's proposal is available at <http://www.intermin.fi/julkaisu/152013> (in Finnish). This national measure implements the Stockholm Programme action plan item 6.1.6 "Effective Policies to combat illegal immigration".

ted to strengthening policy coherence in migration both nationally and internationally.

In this regard, Finland has participated in the **Global Forum for Migration and Development (GFMD)** and the Finnish GFMD focal point is located in the Ministry for Foreign Affairs, Department for Development Policy. Within the GFMD, Finland has particularly focused on the coherence between migration and development, including the mainstreaming of migration into development policies and cooperation. The Finnish civil society is very interested in the theme and actively participates in the coordination and cooperation on migration and development issues.⁵⁰

In addition to its development policy, Finland is mainstreaming migration also in different development cooperation projects and programmes. Some examples are:⁵¹

- Finnish-funded and ILO-executed Decent Work Programme in Tajikistan and Kyrgyzstan which makes an important contribution to the migrant labour challenges.
- Access to Justice Programme – executed by the UNDP in Tajikistan and Kyrgyzstan provides legal assistance to Tajik and Kyrgyz women, youth and persons with disabilities who feel that their rights at work and/or rights to social protection have been violated.
- Finland supports the UNDP project “Diaspora Engagement in Economic Development (DEED)” in Kosovo, the objectives of which are to improve the development impacts of remittances in the country.

8. Irregular Migration

The Ministry of Interior has launched a project aimed at improving the effectiveness of preventing the use of illegal foreign labour by using the methods of monitoring aliens. The project is linked to the policies outlined in the Government Programme.

The action plan against illegal immigration 2012–2015 proposes that the jurisdictions related to the monitoring of aliens should be revised. According to the proposal, authorities responsible for monitor-

ing should be given the jurisdiction to carry out the monitoring of aliens in locations subject to public peace. Locations subject to public peace include, for example, business premises and construction sites. The national contact point of the European Migration Network supplied a European comparison component to the project via its Ad Hoc survey system.⁵² The aims of the project also include modernising and clarifying the regulation of jurisdiction in the area of monitoring aliens. The term of the project is from 14 October 2013 to 30 November 2014. The related Government Bill is scheduled to be submitted to the Parliament in the autumn term 2014.

The Finnish Border Guard has posted **Immigration Liaison Officers (ILO)** in many Finnish Embassies and consulates since 2002. There are currently nine Immigration Liaison Officers posted abroad (Russia: Murmansk/Petrozavodsk/St. Petersburg/Moscow, Estonia/Tallinn, Latvia/Riga, China/Beijing, India/New Delhi and Nigeria/Abuja).⁵³

The ILO’s provide continuous training to the consular staff of the embassies, as well as airline personnel when new flight routes to Finland are launched. This training consists of document training and the identification of illegal immigrants and victims of trafficking in human beings. The ILO’s work in close cooperation with consular staff at the embassies and, in 2012 for example, they managed to prevent some 5,700 illegal entries.

The police have joined the **EU-RLO cooperation** aimed at dispatching a shared ILO to Guinea, Morocco and Pakistan in cooperation between several EU Member States. The police participate in the ILO project in Abuja, Nigeria. The project will end in June 2014.⁵⁴

Finland has transposed the **EU directive on sanctions against employers of irregular migrants** (the national legislation entered into force on 1 August 2012). The Finnish Immigration Service, which is responsible for the practical application of the implemented directive, has not yet had any cases in which an employer sanction would have been applied. For this reason, there is presently nothing to report with respect to application experiences or the effectiveness of measures.

There has been discussion in Finland for a number

⁵⁰ This national measure implements the Stockholm Programme action plan item 6.1.1. “Consolidating, developing and implementing the EU Global Approach to Migration”.

⁵¹ This national measure implements the Stockholm Programme action plan item 6.1.1. “Consolidating, developing and implementing the EU Global Approach to Migration”.

⁵² EMN Ad Hoc Control of Foreign Nationals 19 November 2013.

⁵³ This national measure implements the Stockholm Programme action plan item 6.1.6. “Effective Policies to combat illegal immigration”.

⁵⁴ This national measure implements the Stockholm Programme action plan item 6.1.6. “Effective Policies to combat illegal immigration”.

of years concerning the right of paperless migrants to health services. As a rule, paperless migrants in Finland have only received emergency medical care and they have been liable to pay for the actual costs of care, which may amount to thousands of euros. In practice, the fees for such services have often been absorbed as losses by the operators providing medical services, as there are no avenues for collecting payment from paperless migrants for unpaid invoices. In February 2013, the City of Helsinki made a decision-in-principle stating that paperless migrants are eligible to receive health services in Helsinki. According to a decision by the Social Services and Health Care Committee, pregnant women and small children are also guaranteed comprehensive health care services, child health clinic services and medical services at the same prices as Helsinki residents. Prior to this decision, non-emergency care was not provided to these groups.

At the request of the Ministry of Social Affairs and Health, the National Institute for Health and Welfare began an investigation in 2013 on **Health care services for undocumented migrants in Finland**. The *Health care services of undocumented migrants* report was published at the beginning of 2014 along with guidelines issued by the Ministry of Social Affairs and Health on the health care of undocumented persons.⁵⁵

There was also public discussion in 2013 regarding a memorandum sent by the City of Helsinki Department of Social Services and Health Care to its employees, instructing staff to request foreign customers to present a residence permit when using services. The department justified this practice by the fact that the municipality receives compensation from the state only for services provided to people with a valid residence permit. The department estimated that it has been denied hundreds of thousands of euros due to the lack of valid residence permits. The Ombudsman for Minorities issued a statement on the matter in January 2014, criticising the City of Helsinki Department of Social Services and Health Care for discriminating against foreign customers. According to the Ombudsman for Minorities, the brief and poorly justified guidelines could even lead to ethnic profiling based on factors such as physical appearance. The practice also involves the risk of excessive attention being paid to the customer's nationality, when assessing the need for care should

be the first priority. The Ombudsman for Minorities recommended that the guidelines be revised to ensure that customers receive equal treatment.⁵⁶

Several cases of illegal entry were detected at Helsinki-Vantaa airport after the national carrier Finnair launched direct flights between Helsinki and Hanoi, Vietnam. The investigations have revealed suspicions of trafficking in human beings, border offences, arrangement of illegal immigration, providing false identification information and the use of illegal substances. According to the Crime Prevention Unit of the Gulf of Finland Coast Guard District, the persons who have attempted to enter Finland illegally have included both men and women.⁵⁷ During the summer and autumn, a total of 21 persons were brought from Vietnam to Finland illegally. The same organised crime group based in Vietnam was behind all 21 cases. In November, Vantaa District Court handed down prison sentences to a total of seven people in connection with the case for the arrangement of illegal immigration or abetting in the same offence.⁵⁸

The European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) has criticised the Finnish police for the practice of inspecting the documentation of foreign nationals in locations where disturbances have been reported according to the police. According to ECRI, this practice may lead to people being selected for inspection based on factors such as skin colour. According to the report, the Aliens Act allows ethnic profiling, such as selection based on physical appearance, which is forbidden. The report says there is a particular risk of ethnic profiling during annual police crackdowns on foreigners. During these designated weeks, law enforcement officers may stop and question foreign-looking people in places that immigrants are known to frequent, or where officials believe they may be causing a disturbance.

Finland is also criticised in the report for the weak status of the Ombudsman for Minorities. The ECRI report states that the Ombudsman should be given more authority and increased resources. The Commission's view is that the Ombudsman should have the power to bring matters before the courts at her own initiative.⁵⁹

⁵⁵ Health care services for undocumented migrants in Finland. <http://www.julkari.fi/handle/10024/114941>

⁵⁶ Statement by the Ombudsman for Minorities 8 January 2014 Requiring foreign nationals to present a residence permit or other documentation of legal residence http://www.ofm.fi/download/49778_Ulkomaalaisten_oleskeluluvan_tai_muu_lailisen_oleskelun_edellytyksen_nahtava.pdf

⁵⁷ Lentoposti 13 August 2013 http://www.lentoposti.fi/uutiset/finnairin_hanoin_reittiavaus_toi_mukanaan_runsaasti_laittoman_maahantulon_yrityksia

⁵⁸ Annual bulletin of the Gulf of Finland Crime Prevention Unit 2013. http://www.raja.fi/tietoa/tiedotteet/1/0/rikostorjuntayksikon_vuositiedote_2013_50350

⁵⁹ European Commission Against Racism and Intolerance. The report pertaining to Finland 9 July 2013 <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Finland/FIN-CbC-IV-2013-019-FIN.pdf>

9. Return

In Finland, the enforcement of removal is the responsibility of the police. In 2012, a total of 2,362 persons were removed from Finland. The removal of a foreign national is based on either refusal of entry or deportation.

On 1 January 2012, a **project to increase the efficiency of identifying persons to be removed from the country (POSID)**, supported by the European Return Fund, was launched at the Helsinki Police Department. The project creates and develops direct contacts with the diplomatic missions of third countries and with authorities responsible for the admission of persons returned to these countries. The primary aim of the project was to improve the efficiency and the speed of the return of unidentified or incompletely identified persons to be removed from the country.

A further target was to shorten the delay in the execution of return to countries that have proved to be challenging destinations. The target group of the project was third-country nationals who do not meet or no longer meet the requirements for entry to or residence in Finland and with regard to whom a decision to refuse entry or deport has been made. The aim is to create common models for the Police for identifying persons to be removed from the country and for obtaining travel documents for the authorities of the country of destination. The project was extended until the end of 2013 with the help of supplementary funding. The project subsequently received additional funding for the period 1 January 2014 – 30 June 2015. During the additional funding period, the Helsinki Police Department intends to establish a permanent identification function as part of its operations. The function will be responsible for investigating the identity and nationality of persons subject to removal and whose identity or nationality has been left unclear in the early stages of the process. The function will also be responsible for obtaining travel documents and developing cooperation with the authorities in challenging destination countries (including fact finding trips to destination countries). The plan is also to have the function be involved in the development of voluntary return in cooperation with other authorities and organisations, and to participate in international cooperation through initiatives such as the EURINT project and the CPEP forum. In addition, the operating models

for identification that are suitable for asylum investigations and found to be effective in the development efforts of the Helsinki Police Department will be implemented in asylum investigations at the national level.

From the beginning of 2014, the Ombudsman for Minorities has jurisdiction to supervise the removal of foreign nationals. The change is related to the alignment of the Schengen Borders Code, the Return Directive, the EU decision on travel documents and Finnish legislation. The changes entered into force on 1 January 2014. The objective of the legislative amendments is to develop the supervision of removal, increase transparency and strengthen the legal protection of the persons subject to removal as well as their escorts. The Commission has highlighted the independent role of the party responsible for monitoring legality in relation to the party responsible for the practical enforcement of return.

Even before the change that expanded its jurisdiction, the Office of the Ombudsman for Minorities criticised the removal decisions made by the Finnish Immigration Service. According to the Office of the Ombudsman for Minorities and the Ombudsman for Children, decisions on the refusal of entry are too often made without taking the best interest of children into consideration. In 2010, the Office of the Ombudsman for Minorities investigated the extent to which the interests of children are realised in the asylum process. According to the investigation, the interests of children are not reflected in asylum decisions. This view was shared by the Finnish Refugee Advice Centre, which assists asylum seekers. It noted that decisions rarely indicate why the refusal of entry is the best solution for the child.⁶⁰

At the beginning of 2013, IOM Helsinki launched a new **Voluntary Assisted Return and Reintegration Programme in Finland project (VARRP-FIN)**. The aim of this continuation project, planned to last for two years, is to maintain return activities and especially to develop the post-return support. In the previous project, the number of people seeking voluntary return was higher than the number of returns that could be implemented within the framework of the budget. The estimated number of returnees has therefore been increased. For 2013, return aid has been budgeted for 400 returnees. As in the previous project, the funds for the VARRP-FIN project come from the European Return Fund and the Finnish Im-

⁶⁰ Helsingin Sanomat 7 November 2013 Vähemmistövaltuutettu moittii Maahanmuuttoviraston käännytyksiä.

migration Service. Further information (e.g. statistics) on the Assisted Voluntary Return project is available from the contact persons listed below and at www.assistedvoluntaryreturn.fi.

Support for voluntary return is a key element in **Memorandums of Understanding (MoU)** to be drafted with third countries. The Ministry of the Interior is presently preparing a Memorandum of Understanding between Finland, Afghanistan and the United Nations High Commissioner for Refugees to agree on practical procedures for return. The MoU aims to promote the return of Afghan nationals residing in Finland to Afghanistan. The MoU would form a basis for humane and controlled return that takes into account the significance of prioritising voluntary return, the prevailing circumstances in Afghanistan and the importance of a safe, dignified and sustainable return. The Ministry of the Interior is examining the opportunity to draft a similar MoU with Iraq and possibly the United Nations High Commissioner for Refugees.

On 25 April 2013, the Finnish Supreme Administrative Court, which is the highest court of appeal in immigration affairs, issued a yearbook decision on the application of Section 51 of the Finnish Aliens Act in a situation in which a person could not actually be removed from the country but voluntary return would probably have been possible.

In connection with the refusal of A's subsequent application for international protection, A had been ordered to be returned to A's home country, Somalia (Somaliland). Although no concrete measures had been taken to remove A from the country, it was considered to be made certain that the forced return of A to A's home country could not actually have been carried out.

According to Section 51, Subsection 1 of the Finnish Aliens Act, aliens residing in the country without a residence permit are issued a temporary residence permit in a situation in which they cannot actually be removed from the country. In this case, the question was how significant the possibility of returning voluntarily to the home country was to be considered when interpreting this Section of the Act. In its solution, the Supreme Administrative Court stated that when Section 51 of the Aliens Act had been ordered as a prerequisite to the issuance of a temporary residence permit, the intention had been to re-

fer only to the inability to actually perform a forced return. When the Return Directive was enforced, the Section was not amended. The significance of voluntary return with regard to Section 51, Subsection 1 of the Finnish Aliens Act had remained unclear in connection with the national implementation of the Directive. Solely on the basis of the indirect effect related to the concept "removal from the country" in the Directive, it was not possible to derive obligations for an illegally resident third-country national, such as the obligation to use the means of a voluntary return system established in the Member State for the return to the home country. If a person could not actually be returned through a forced return, a temporary residence permit was to be issued on the basis of the Section in question and according to the literal interpretation of the Section, regardless of the fact that it would probably have been possible for the person in question to return voluntarily to the country in question. Under the prevailing circumstances, A had to be issued a temporary residence permit until the return could actually be performed.

The decision of the Supreme Administrative Court guided the resolution practice of the Finnish Immigration Service towards the principle that if it was evident that a technical obstruction for returning an asylum seeker to his/her home country is likely to exist, a temporary residence permit, as defined in Section 51 of the Finnish Aliens Act, can be issued regardless of the fact that there is no enforceable return decision.

In January 2012, the Department of Political and Economic Studies of the University of Helsinki launched a project related to returnees to Somalia and Iraq. The aim of the project is to develop the Finnish return policy to better take into account perspectives related to a returnee's social aspects and human rights. The project produces information on challenges of permanent return to Somalia and Iraq in order to develop operating methods of authorities.

10. Implementation of EU Legislation

In July 2013, an amendment to the Aliens Act entered into force to implement and extend the scope of the EU Directive on the position of third-country nationals to also apply to persons who are granted international protection. Pursuant to the Directive's new provisions, refugees and persons granted subsidiary protection could also have the same position as third-country nationals who are long-term residents in the EU. This had previously been specifically excluded by the Finnish Aliens Act. The amendment to the Aliens Act is not expected to have a major impact, as refugees and persons granted subsidiary protection in Finland are not considered to have a significant need to apply for a long-term resident's EU residence permit. This is due to the fact that persons granted international protection may be granted a permanent residence permit and Finnish nationality in a shorter time than what is required for eligibility for an EU residence permit. However, the Directive is also aimed at ensuring the exchange of information between Member States concerning a long-term resident having the need for international protection in order to respect non-refoulement in accordance with international and national requirements. The implementation of the amended Directive was considered important for this reason.

The Ministry of the Interior set up a project for the period from 3 December 2012 to 30 June 2014 to establish a permanent system of voluntary return. The background aspects of the project are the EU Return Directive, which was implemented in Finland in 2011, and the Government Programme's stated aim of expediting the refusal of entry after the refusal of asylum. The project is aimed at establishing a voluntary return system as part of the asylum process, as well as evaluating the need for legislative amendments concerning the temporary residence permit granted on the grounds that removal from the country has not been possible (Section 51 of the Aliens Act). The preparation of the Government Bill has made use of the European Migration Network's synthesis report *Programmes and Strategies in the EU Member States Fostering Assisted Return to and Re-integration in Third Countries*.

The Ministry of the Interior set up a project for the

period from 15 January 2013 to 31 May 2015 concerning the single European asylum system. The aim is to harmonise national legislation with certain recast EU regulations related to the single European asylum system. The objective is for the legislative changes to enter into force at the latest in 2015. In the first phase of the project, in spring 2013, a study on the Qualification Directive was carried out. In addition to the Qualification Directive, the project looks into the Procedures Directive as well as Dublin and Eurodac regulations. The implementation of the Reception Directive, which is also included in the entity of provisions related to a single European asylum system, will be carried out in a separate project as it mainly affects the Act on the Reception of Persons Seeking International Protection.

ANNEX 2 National Statistics

1. Legal Migration and Mobility

1.1 Key Statistics

First residence permits, by reason 2013 ⁶¹					
	First permits (all)	Family reasons	Education reasons	Remunerated activities reasons	Other reasons ⁶²
Total	19514	8521	5421	4984	588
Female	9743	5069	2927	1405	342
Male	9771	3452	2494	3579	246

Source: Finnish Immigration Service

1.6 Integration⁶³

1.6.1 Statistics

NB Eurostat statistics will be used.

1.7 Managing migration and mobility

1.7.1 Statistics

Visas issued (by gender where possible) in 2013				
	(Schengen) short stay Visas (so called A and C visas, the latter including LTV visas – stays of up to 90 days)		National Visas (so called D visas)*	
	Issued to third country nationals coming directly from a third country	Issued to third country nationals resident in another EU Member State	Issued to third country nationals coming directly from a third country	Issued to third country nationals resident in another EU Member State
Total	1 552 183	2 007	-	-
Female	n/a	n/a	-	-
Male	n/a	n/a	-	-

Source: Ministry for Foreign Affairs; n/a: not available; * Finland does not issue D-visas

⁶¹ Where statistics for the full 12 month period cannot be provided by 31st March 2014, partial statistics can be submitted, provided that the reference period is clearly stated.

⁶² Please state in a footnote the reasons where known

⁶³ Please also refer to the European Agenda for the Integration of third-Country nationals, COM(2011)455 final.

2. Irregular Migration and Return

2.6 Priority VI: Enhancing migration management including cooperation on return practices

2.6.3 Key statistics

Third-country nationals returned (by gender / nationality where possible) ⁶⁴												
	Returned as part of forced return measures				Returned voluntarily				Among third-country nationals returned voluntarily, the number of third-country nationals returned as part of an assisted return programme			
	Total	Fem	Male	Minor	Tot.	Male	Fem.	Min.	Tot.	Male	Fem.	Min
Nationality 1* Russian Federation	943	359	546	38	905	524	355	26	33	18	8	7
Nationality 2 Nigeria	52	16	33	3	39	20	19		7	6	1	
Nationality... Kosovo	54	14	28	12	28	12	9	7	21	8	8	5
Other	623	102	492	29	502	330	129	43	203	136	35	32
Total	1672	491	1099	82	1474	886	512	76	264	168	52	44

* Please enter as many nationalities as possible / relevant

2.7 Other measures to combat irregular migration

2.7.4 Key statistics

Sanctions and measures against illegally staying third-country nationals in 2013

FI has no reported cases of sanctions and measures according to the Employer Sanctions Directive.

NB Relevant statistics will be collected at EU level for an independent report on the Employer Sanctions Directive.

⁶⁴ Please provide the total number of third country nationals ordered to leave and returned in 2012. Please provide a breakdown of this total by nationality where possible.

2.8 The fight against facilitation of irregular migration ('smuggling')

2.8.1 Key statistics

Third country nationals identified as smuggled persons, reflection periods provided to smuggled persons and Residence permits granted to smuggled persons, 2013 including definition.			
Definition of 'smuggling' in your (Member) State (please refer to Directive 2002/90/EC)	<p>The FI definition is in the Criminal Code Chapter 17, Section 8 "Arrangement of Illegal ImSection 8 - Arrangement of illegal immigration (563/1998)</p> <p>(1) A person who</p> <p>(1) brings or attempts to bring to or transport through Finland a foreigner without a valid passport, other travel documents, a visa or a residence permit,</p> <p>(2) arranges or, as an intermediary, provides transportation for a foreigner referred to in paragraph 1 to Finland or</p> <p>(3) gives to another person a passport, other travel documents, a visa or a residence permit that is false, forged or issued to someone else for use to enter the country, shall be sentenced for arrangement of illegal immigration to a fine or imprisonment for at most two years. (650/2004)</p> <p>(2) An act which, when taking into account in particular the motives of the person committing it and the circumstances pertaining to the safety of the foreigner in his or her home country or country of permanent residence, and when assessed as a whole, is to be deemed committed under vindicating circumstances, does not constitute arrangement of illegal immigration. Section 8(a) - Aggravated arrangement of illegal immigration (650/2004) If, in the arrangement of illegal immigration,</p> <p>(1) grievous bodily harm, a serious illness or a state of mortal danger or comparable particularly grave suffering is intentionally or through gross negligence inflicted on another person or</p> <p>(2) the offence has been committed within the framework of a criminal organisation referred to in section 1a, subsection 4 and the offence is aggravated also when assessed as whole, the offender shall be sentenced for aggravated arrangement of illegal immigration to imprisonment for at least four months and at most six years.migration"</p>		
	Total	Female	Male
Number of third-country nationals identified as smuggled persons	380	109	271
Number of reflection periods provided to smuggled persons (e.g. in accordance with Directive 2004/81/EC where your Member State implements this for smuggled persons)	n/a	n/a	n/a
Number of residence permits granted to smuggled persons (e.g. in accordance with Directive 2004/81/EC where your Member State implements this for smuggled persons)	n/a	n/a	n/a

2.8.2 Key statistics

Total no. of smugglers arrested as suspects and smugglers convicted 2013	
Arrested / otherwise involved in a criminal proceeding	Convicted
72	n/a*

Source: the Police (persons)

* Statistics on convictions are not available until later in the year.

3. International Protection including Asylum

NB Key asylum and international protection statistics will be collected directly from Eurostat by COM. Additional statistics to be provided by Member States where available are set out below:

3.3 Intra-EU solidarity including relocation⁶⁵

3.3.2 Key statistics

Third-country nationals relocated to your (Member) State in 2013					
Number of third country nationals relocated to your (Member) State		Male	Female	Total	Top 3 countries of origin of third-country national (if known)
From Member State 1:	E.g. Austria	-	-	-	-
From Member State 2:	E.g. Belgium	-	-	-	-
From Member State...etc	Etc.	-	-	-	-
From Other Member States	Etc.	-	-	-	-
Total number of TCNs relocated		-	-	-	-

- : not applicable/no cases

⁶⁵ Relocation: the transfer of persons having a status, defined by the Geneva Convention or subsidiary protection (2004/83/EC) from the Member State which granted them international protection to another Member States where they will be granted similar protection (see EMN Glossary V2).

3.4 Enhancing the external dimension including resettlement⁶⁶

3.4.2 Key statistics

Third-country nationals resettled in your (Member) State in 2013			
Country from which third country nationals were resettled (if known).		Number of third country nationals resettled in your (Member) State	
		Male	Female
		348	326
	Total	674	
From Country 1:	Afghanistan 254(total), 110 (male), 144(female)		
From Country 2	Myanmar 105(total), 59 (male), 46 (female)		
From Country 3	Iran 86 (total), 49 (male), 37 (female)		
Total			

4. Unaccompanied Minors and Other Vulnerable Groups

4.3 Key statistics

Persons recognised as Unaccompanied minors 2013					
Number of recognised unaccompanied minors <u>not</u> applying for asylum			Number of recognised unaccompanied minors applying for asylum		
Total	Female	Male	Total	Female	Male
n/a	n/a	n/a	161	29	132

Source: Finnish Immigration Service

⁶⁶ Resettlement: the transfer on a request from the UNHCR and based on their need for international protection, of a third-country national or stateless person from a third country to a Member State where they are permitted to reside with one of the following statuses: i. refugee status ii. a status which offers the same rights and benefits under national and EU law as refugee status (see EMN Glossary Version 2).

5. Actions Addressing Trafficking in Human Beings

5.1 Priority A: Identifying, protecting and assisting victims of trafficking

5.1.1 Key statistics

a) Please complete the Table below, providing statistics on:

- Total number of third country nationals presumed to be victims of trafficking in human beings, disaggregated by sex where available.
- Total number of third country nationals presumed to be victims of trafficking in human beings disaggregated by sex, age and form of exploitation where available. Please also provide information on citizenship of victims (where available).
- Number of victims of trafficking in human beings granted a reflection period,
- Number of requested residence permits and the number of granted residence permits to victims

Please specify whether these were granted on the basis of Directive 2004/81/EC and for the granted residence permit, if applicable, other reason (e.g. permits on humanitarian grounds, etc.). Please disaggregate the statistical data by age and gender and if possible, by citizenship and by form of exploitation.

Victims of trafficking 2013

		Total	Female	Male
Total number of third country nationals 'presumed' to be victims of trafficking in human beings⁶⁷ in 2013		13*	7	6
Age	Over 18 years of age	13	7	6
	Under 18 years of age	-	-	-
Form of exploitation ⁶⁸	Sexual exploitation	n/a	n/a	n/a
	Labour exploitation	n/a	n/a	n/a
	Other (please state: 1. 2. 3. etc.	n/a	n/a	n/a
Citizenship (top 3 countries)	1. Nigeria	7	7	-
	2. Bangladesh	2	-	2
	3.			
Total number of third country nationals 'identified' as victims of trafficking in human beings⁶⁹ in 2013. Disaggregated according to:		n/a**	n/a	n/a
Age	Over 18 years of age	n/a	n/a	n/a
	Under 18 years of age	n/a	n/a	n/a
Form of exploitation ⁷⁰	Sexual exploitation	n/a	n/a	n/a
	Labour exploitation	n/a	n/a	n/a
	Other (please state: 1. 2. 3. etc.	n/a	n/a	n/a
Citizenship (top 3 countries)	1.	n/a	n/a	n/a
	2.			
	3.			
Total number of reflection periods granted 2013:		3	n/a	n/a
Disaggregated according to:	Dir. 2004/81/EC	3	n/a	n/a
	Other			
Total number of residence permits requested 2013:		2	n/a	n/a
Disaggregated according to	Dir. 2004/81/EC	2	n/a	n/a
	Other			
Total number of residence permits granted 2013:		13	7	6
Disaggregated according to	Dir. 2004/81/EC	13	7	6
	Other			

Note: this terminology is in keeping with terminology used by Eurostat

* Source: Finnish Immigration Service

** Information not available; Finland does not have an official mechanism for identifying victims of human trafficking. Legislation is in preparation regarding this.

⁶⁷ 'Presumed' victims are persons who fulfil the definition of victim of trafficking in human being, as outlined in Directive 2011/36/EU, but whom have not been formally identified by the relevant authorities (i.e. the national person/body authorised to formally identify victims).

⁶⁸ More than one form of exploitation may be associated with each victim, therefore the statistics presented in this section may not necessarily agree with the overall totals entered above.

⁶⁹ 'Identified' victims are those whom have been formally identified by the relevant authority (i.e. the national person/body authorised to formally identify victims).

⁷⁰ See footnote 10 above.

⁷¹ Eurostat (2013) Eurostat Methodologies and Working papers: Trafficking in human beings. Available at: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2013/docs/20130415_thb_stats_report_en.pdf

5.3 Priority C: Increased prosecution of traffickers

5.3.1 Statistics

Traffickers arrested as suspects and traffickers convicted		
	Arrested / otherwise involved in a criminal proceeding	Convicted
Traffickers	27*	2**

* Source: the Police (cases not persons)

** Source: European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations (HEUNI); Approximate number of convictions (cases not persons) based on trafficking for forced labour in 2013. Finnish statistics on convictions become available later in the year (October-November), therefore no exact numbers are yet available.

ANNEX 3 Sources

Official documents

Action plan for the Future of Migration 2020 strategy.

http://www.intermin.fi/download/51993_maahanmuuton_tulevaisuus_2020_toimenpideohjelma.pdf?52441399810dd188

A development programme for vibrant and integrated residential areas. The Ministry of the Environment website.

http://www.ym.fi/en-US/Housing/Programmes_and_strategies/The_development_programme_for_residential_areas_20132015

Annual bulletin of the Gulf of Finland Crime Prevention Unit 2013.

http://www.raja.fi/tietoa/tiedotteet/1/0/rikostorjuntayksikon_vuositiedote_2013_50350

European Commission Against Racism and Intolerance. The report pertaining to Finland 9 July 2013

<http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Finland/FIN-CbC-IV-2013-019-FIN.pdf>

European Migration Network EMN Ad Hoc Documentation issued for Asylum Seekers 27. October 2011.

European Migration Network EMN Ad Hoc Control of Foreign Nationals 19 November 2013.

European Social Survey (ESS)

<http://www.europeansocialsurvey.org/about/country/finland/finnish/>

Finland into the international education market. Working group memorandum. Action plan to promote education export. Ministry of Education and Culture publications 2013:9.

<http://www.minedu.fi/OPM/Julkaisut/2013/liitteet/tr09.pdf>

HAPKE final report and HAPKE 2 project interim report. Finnish Immigration Service.

Health care services for undocumented migrants in Finland.

<http://www.julkari.fi/handle/10024/114941>

Helsinki Chamber. Kauppakamarin ja HERA:n esiselvitys HERIEC-palvelun käynnistämismahdollisuuksista 20.1.–30.9.2013 http://www.helsinki.chamber.fi/files/4963/HERIEC_esiselvitys_kauppakamari_ja_HERA-korkeakoulut_7_10_2013.pdf

Immigrant Barometer 2012. Ministry of Employment and the Economy publications 11/2013

http://www.tem.fi/ajankohtaista/julkaisut/kaikki_julkaisut/maahanmuuttajabarometri_2012.100721.xhtml

Ministry of Social Affairs and Health publications 2012:8.

http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=5197397&name=DLFE-22004.pdf

Ministry of Employment and the Economy 6/2014 Report on immigrant employment.

https://www.tem.fi/files/38664/TEMjul_6_2014_web_10022014.pdf

Ministry of the Interior: International Migration 2012-2013 Report for Finland. For the Continuous Reporting System on Migration of the Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD).

Overall review of integration.

http://www.tem.fi/files/37758/TEMrap_38_2013_web_23102013.pdf

Participative Integration in Finland project evaluation report

http://www.tem.fi/files/38114/TEMjul_29_2013_web_10122013.pdf

Participative Integration in Finland project recommendations:

http://www.tem.fi/files/38414/suositukset_final.pdf

Participative Integration in Finland project final report. The Ministry of Employment and the Economy publications 29/2013.

http://www.tem.fi/ajankohtaista/julkaisut/kaikki_julkaisut/osallisena_suomessa_hankkeen_arviointiraportti.100721.xhtml

Statement by the Ombudsman for Minorities 8 January 2014 Requiring foreign nationals to present a residence permit or other documentation of legal residence

http://www.ofm.fi/download/49778_Ulkomaalaisten_oleskeluluvan_tai_muun_lailisen_oleskelun_edellytyksen_nahtava.pdf

Statement by the Ombudsman for Minorities on 29 April 2013: The position of foreign nationals and their opportunities to open a bank account in Finland.

http://www.ofm.fi/fi/vahemmistovaltuutettu/lausunnot/1/0/lausunto_ulkomaalaisten_asema_ja_mahdollisuudet_avata_pankkitili_suomessa_43223

The report of the working group on the legislative project on trafficking in human beings. Ministry of the Interior publications 32/2013.

<http://www.intermin.fi/julkaisu/322013>

The Stockholm Programme — An open and secure Europe serving and protecting citizens

<http://eur-lex.europa.eu/>

Turvapaikanhakijoiden ja Suomessa jo asuvien ulkomaalaisten henkilöllisyyden osoittaminen pankki- ja muussa asioinnissa (Identity verification of asylum seekers and foreign nationals already residing in Finland when using banking and other services). Final report of the working group on the asylum seeker's smart card. Ministry of the Interior publications 46/2012.

<http://www.intermin.fi/julkaisu/462012?docID=38566>

Other reports and studies

Anna-Maria Nykänen: Taloudelliset argumentit keskeisiä maahanmuuttokeskustelussa. Siirtolaisuus 1/2013. See also Mari Maasilta (editor) Maahanmuutto, media ja eduskuntavaalit.

<http://tampub.uta.fi/handle/10024/65411>

European Migration Network's memorandum on the Mobile People project workshop held at the Metropolis conference.

Project website <http://www.uta.fi/yky/tutkimus/tasti/Tutkimus/Projektit/Liikkuvatihmiset.html>

Irma Gram/CIMO: international mobility in universities and universities of applied sciences 2012. 3/2013 information and statistical reports.

http://cimo.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/cimo/embeds/cimowwwstructure/29926_Kansainvalinen_liikkuvuus_korkeakouluissa_2012a.pdf

Reeta Pöyhtäri: Immigration and ethnic diversity in Finnish and Dutch magazines. Articulations of subject positions and symbolic communities.

<http://www.uta.fi/ajankohtaista/vaitokset/tiedote.html?id=92380>

Press releases and articles

Finnish Immigration Service press release, 21 October 2013.

http://www.migri.fi/for_the_media/bulletins/press_releases/press_releases/1/0/introducing_education_prior_to_arrival_for_quota_refugees_selected_for_finland

Finnish Immigration Service press release 4 June 2013

http://www.migri.fi/medialle/tiedotteet/lehdistotiedotteet/lehdistotiedotteet/1/0/sahkoinen_asiointi_on_nopeuttanut_maahanmuuttoviraston_paatoksentekoa

Finnish Immigration Service press release, 3 March 2014.

http://www.migri.fi/for_the_media/bulletins/press_releases/press_releases/1/0/project_aims_to_improve_preventive_mental_health_care_for_asylum_seekers_at_reception_centres_51775

Monitori magazine, 18 December 2013

http://www.intermin.fi/fi/ajankohtaista/monitori-lehti/1/0/mentorointia_ja_tukea_yksin_tulleille_maahanmuuttajanuorille

Monitori magazine, 23 October 2013

http://www.intermin.fi/fi/ajankohtaista/monitori-lehti/1/0/kotouttamisen_osaamiskeskus_aloittaa_vuoden_2014_alkupuolella

Helsingin Sanomat 18 December 2013 Red Cross makes appeal for the implementation of a humanitarian visa.

<http://www.punainenristi.fi/uutiset/20131218/punainen-risti-vetoaa-humanitaarisen-viisumin-kayttoonoton-puolesta>

Helsingin Sanomat 7 November 2013 Vähemmistövaltuutettu moittii Maahanmuuttoviraston käännytyksiä.

<http://www.hs.fi/kotimaa/a1383718319695>

Lentoposti 13 August 2013.

http://www.lentoposti.fi/uutiset/finnairin_hanoin_reittivaus_toi_mukanaan_runsaasti_laittoman_maahantulon_yrityksia