

**EMN STUDY
2024**

The Application of the Temporary Protection Directive in 2023

– National Report of Finland



Funded by the
European Union

The Application of the Temporary Protection Directive in 2023

ISBN 978-952-7427-45-3 (PDF)

Permanent address: <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-7427-45-3>

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

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

The following information has been provided primarily for the purpose of contributing to the comparative synthesis report for this EMN study. EMN Finland has provided information that is, to the best of its knowledge, up-to-date, objective and reliable within the context and confines of this study. The information may thus not provide a complete overview and may not represent the official policy of Finland in its entirety.

Overall responsibility:

Senior Specialist Jutta Saastamoinen

Senior Specialist Samuli Volanen

Specialist Rosaliina Frantti

Head of EMN Finland Rafael Bärlund

Available from:

European Migration Network

Finnish Immigration Service

P.O. BOX 10

00086 Finnish Immigration Service

Tel. + 358 295 430 431

emn@migri.fi

www.emn.fi

ec.europa.eu/emn

Published by EMN Finland, Helsinki 2024

Layout: OSG Communications

© cover picture: Kirijaki

Contents

| | |
|--|-----------|
| Introduction | 4 |
| 1. The legal status of beneficiaries of temporary protection | 6 |
| 1.1. The target group of temporary protection | 6 |
| 1.2. Extension of temporary protection after the first year | 7 |
| 1.3. Challenges related to the determination of temporary protection | 7 |
| 1.4. Registration of temporary protection | 8 |
| 1.5. Temporary protection status relative to other grounds for residence permits | 9 |
| 1.6. The right of beneficiaries of temporary protection to travel and the Temporary Protection Platform | 11 |
| 2. Provision of services to beneficiaries of temporary protection | 14 |
| 2.1. Accommodation | 15 |
| 2.2. Social and healthcare services | 17 |
| 2.3. Education | 22 |
| 2.4. Employment | 25 |
| 3. Vulnerable persons | 32 |
| 4. Prevention of trafficking in human beings | 35 |
| 5. Summary | 37 |
| Sources | 40 |

Introduction

Since February 2022, Russia's military invasion of Ukraine has created a situation of mass arrivals of displaced people from Ukraine to Europe. European Union activated temporary protection to protect those fleeing the war. European Migration Network commenced a study in 2023 in order to take stock of the implementation of the temporary protection mechanism in Europe a year after the start of the war. This publication is a national report of Finland which describes the situation of temporary protection in Finland in 2023.

Section 1 discusses the legal status of beneficiaries of temporary protection, the registration of temporary protection and the challenges related to determining temporary protection status. According to an amendment to the Aliens Act, residence permits issued on the grounds of temporary protection will remain valid for as long as the temporary protection of persons fleeing Ukraine is in effect in the EU. The challenges associated with determining temporary protection status have been primarily related to the lack of identity documents and investigating the situation of third-country nationals.

Section 2 discusses the provision of services to beneficiaries of temporary protection. In 2023, it became possible for many beneficiaries of temporary protection to apply for a municipality of residence for the first time.¹ Having a registered municipality of residence affects the rights and obligations of beneficiaries of temporary protection. In practice, being assigned a municipality of residence means that the person moves from being a customer of the reception system to being a resident of a municipality, and from the scope of reception services to the scope of services provided by the municipality and wellbeing services county.

The accommodation of beneficiaries of temporary protection is discussed in section 2.1. The largest change regarding the provision of accommodation to beneficiaries of temporary protection concerns becoming a resident of a municipality. When a beneficiary of temporary protection is granted a municipality of residence, they must move from accommodation provided by a reception centre to their own accommodation within a reasonable amount of time. When a person becomes a resident of a municipality, they must take on more personal responsibility for finding accommodation and making other practical arrangements related to accommodation.

Social and healthcare services for beneficiaries of temporary protection are discussed in section 2.2. Beneficiaries of temporary protection have the right to the same extent of healthcare services as those permanently residing in Finland. In the reception system, beneficiaries of temporary protection have the right to essential social services. When a beneficiary of temporary protection becomes a resident of a municipality, their right to social services is expanded. In the municipality of residence, the provision of social and healthcare services is the responsibil-

¹ For beneficiaries of temporary protection, being assigned a municipality of residence is usually conditional on residing in Finland for one year. The conditions for being assigned a municipality of residence are discussed in more detail in section 2.

ity of the wellbeing services county. Beneficiaries of temporary protection gain the right to the residence-based benefits of the Social Insurance Institution of Finland (Kela) once they have resided in Finland for one year.

The education of beneficiaries of temporary protection is discussed in section 2.3. Beneficiaries of temporary protection in Finland have an extensive right to education, but they are not subject to compulsory education if they do not have a municipality of residence. When a beneficiary of temporary protection who is under 18 years of age is granted a municipality of residence, they become subject to compulsory education.

Beneficiaries of temporary protection in Finland have an unrestricted right to work and become self-employed. Beneficiaries of international protection also have the right to employment-promoting services. Section 2.4 discusses the employment of beneficiaries of temporary protection, the available employment-promoting services and obstacles to employment.

The identification of vulnerabilities among beneficiaries of temporary protection, the organisation of related services and the challenges identified are discussed in section 3. A more detailed discussion is provided with regard to beneficiaries of temporary protection who are minors and whose circumstances involve particular vulnerabilities; for example, if they are staying in Finland unaccompanied by a guardian.

Section 4 discusses measures related to the prevention of trafficking in human beings in 2023.

1. The legal status of beneficiaries of temporary protection

1.1. The target group of temporary protection

Temporary protection is based on the Temporary Protection Directive, which was activated for the first time in 2022. The Council Implementing Decision (2022/382) entered into effect on 4 March 2022, and it left the exact target group of protection to the discretion of the Member States. In Finland, a Government decision issued on 7 March 2022 expanded the target group of temporary protection to encompass a broader group of persons fleeing Ukraine than what is required by the Council Decision.² In Finland, the narrow scope of application was perceived as challenging for groups that are not within the scope but face the same challenges as those who are within the scope of application.³

The Council Decision requires that temporary protection be granted to persons who resided in Ukraine and fled the country on or after 24 February 2022 and who are Ukrainian citizens or their family members, beneficiaries of international protection in Ukraine or their family members, or who have resided in Ukraine permanently and who cannot safely return to their home country. In Finland, temporary protection is also granted to Ukrainian citizens and their family members who fled Ukraine slightly before 24 February 2022 and cannot return due to the conflict. Ukrainian citizens arriving from countries other than Ukraine are also entitled to temporary protection in Finland.⁴

In practice, temporary protection is granted in Finland to all Ukrainians on the grounds of their citizenship. Due to the Directive's narrow scope of application, it is unclear what approach is taken, and will be taken, elsewhere in Europe with regard to Ukrainians other than those fleeing the invasion directly from Ukraine. In Finland, temporary protection is granted to Ukrainian citizens in Finland regardless of the timing of their departure from Ukraine, as their inability to return to Ukraine stems from the same circumstances as those coming directly from Ukraine are fleeing.⁵ In 2022, a total of 45,358 persons were granted temporary protection in Finland.⁶ In 2023, the number was 18 969.

² Ministry of the Interior (undated), *Temporary protection for people fleeing from Ukraine*.

³ Ministry of the Interior, Immigration Unit, interview 15 August 2023.

⁴ Ministry of the Interior (undated).

⁵ Ministry of the Interior, Immigration Unit, interview 15 August 2023.

⁶ Finnish Immigration Service (30 January 2023), *Immigration in 2022: Russia's attack on Ukraine had wide-ranging impact on immigration to Finland*.

1.2. Extension of temporary protection after the first year

Temporary protection was initially activated in the European Union for a period of one year, until 4 March 2023. In accordance with this, Finland began to issue residence permits on the grounds of temporary protection with a validity until 4 March 2023. Pursuant to the Council Decision, temporary protection will be automatically extended by a year thereafter unless the Council makes a separate decision on its discontinuation. According to the Temporary Protection Directive, the maximum duration of temporary protection is three years.⁷

The war in Ukraine showed no signs of abating towards the end of 2022. In October 2022, the European Commission announced that temporary protection will be extended until March 2024. According to a temporary amendment to the Aliens Act on 29 December 2022, residence permits issued on the grounds of temporary protection will remain valid for as long as the temporary protection of persons fleeing Ukraine is in effect in the EU. No separate registration or application procedure is required. The amendment entered into force on 19 January 2023 and it will remain in force until 4 March 2025.⁸

Under the legislative amendment, the validity of the residence permit cards of beneficiaries of temporary protection is extended for the duration of the residence permit, even if the date indicated on the card has passed. However, if they so wish, beneficiaries of temporary protection can apply for a new residence permit card from the Finnish Immigration Service with updated information on the validity of the permit and card.⁹

1.3. Challenges related to the determination of temporary protection

As explained above, in Finland, the target group of temporary protection includes all Ukrainian citizens regardless of when they left Ukraine because, in practice, returning to Ukraine is also impossible for them. Due to the Directive's narrow scope of application, it is unclear what approach is taken, and will be taken, elsewhere in Europe with regard to Ukrainians who have not fled the invasion directly from Ukraine. Differences between the practices applied by different Member States can pose challenges. For example, in early 2023 it was observed that different practices led to a small scale internal movement within the EU. Question was of a small number of third-country nationals who moved from another EU Member State to Finland due to uncertainty regarding the practices of granting temporary protection in their initial country of residence.¹⁰

⁷ Finnish Government (29 December 2022), *Ukrainians enjoying temporary protection to have extended residence permits without application procedure.*

⁸ Act temporarily amending the Aliens Act 1364/2022.

⁹ Finnish Immigration Service (undated a), *Residence permit card on the basis of temporary protection.*

¹⁰ Ministry of the Interior, Immigration Unit, interview 15 August 2023.

Deficiencies in identity documentation have also caused challenges. Some persons fleeing Ukraine do not have identity documents, and acquiring the documents is not easy while Russia's war of aggression is ongoing. In their case, it has been challenging to verify whether they are Ukrainian citizens and therefore within the scope of temporary protection. A few dozen persons in this category have entered Finland. Particularly in the case of persons coming from invaded regions of Ukraine, namely Luhansk and Donetsk, they may never have had identity documents at all. Obtaining a person's first identity document from the Embassy of Ukraine in Finland is not possible. In such circumstances, the person should presumably obtain identity documents from Ukraine. However, it is possible that identity documents are not issued to persons coming from invaded regions even in Ukraine.¹¹

Assessing the situation of third-country nationals has also been challenging in some cases. Third-country nationals fall under the scope of temporary protection if they have previously been beneficiaries of international protection in Ukraine or if they are a family member of a Ukrainian citizen or a beneficiary of international protection in Ukraine. Assessing the need for temporary protection becomes challenging in cases where, for third-country nationals fleeing Ukraine, it is necessary to consider their opportunities to return permanently and safely to their home country instead of Ukraine. This assessment is not always straightforward, and it requires individual consideration. In some cases, it has also been unclear whether a third-country national genuinely has ties to Ukraine, or whether such claims are only made in the hope of being granted temporary protection. This means that potential suspicions of irregularities must also be investigated by the authorities.¹² The more time has passed from the start of the war, the harder it is to determine whether a third-country national has genuinely fled Ukraine, and the harder it is to assess the need for temporary protection.¹³

1.4. Registration of temporary protection

The Police and the Border Guard are responsible for the registration of temporary protection in Finland. Registrations within the country are the responsibility of the Police, while the Border Guard is responsible for registrations at the external borders. Most of the registrations of temporary protection have been carried out by the Police. In 2022, when the number of arrivals was high, registrations were carried out in cooperation between the Police and the Border Guard also at information desks for Ukrainians established at the Port of Helsinki and Helsinki Airport.¹⁴ These registration and information desks were closed later in 2022, and the authorities resumed the original division of responsibilities, with the Police carrying out registrations at the internal border and the Border Guard at the external border.¹⁵

¹¹ Ministry of the Interior, Immigration Unit, interview 15 August 2023; Finnish Immigration Service, Asylum Unit, interview 10 August 2023.

¹² Finnish Immigration Service, Asylum Unit, interview 10 August 2023.

¹³ Ministry of the Interior, Immigration Unit, interview 15 August 2023.

¹⁴ Finnish Border Guard, interview 25 August 2023.

¹⁵ National Police Board, interview 22 August 2023.

While the number of registrations has primarily decreased in 2023, there has been occasional congestion in certain cities.¹⁶ In summer 2023, a significant number of Ukrainians applied for temporary protection instead of seasonal work permits when coming to Finland for seasonal work. The uptick in registrations caused temporary service congestion.¹⁷

During service congestion, the quality of registration may suffer, which can lead to a larger-than-usual number of requests for supplementary information. For example, in connection with registration, third-country nationals have not always been asked when exactly they fled Ukraine. The more time has passed from the start of the war and the activation of the Temporary Protection Directive, the more relevant it is to determine when a person actually left Ukraine. For example, it is possible that a person left Ukraine long before the war began and has only now decided to apply for temporary protection.¹⁸

1.5. Temporary protection status relative to other grounds for residence permits

Temporary protection guarantees extensive rights in Finland. Beneficiaries of temporary protection are issued with a temporary residence permit. If they wish to do so, a beneficiary of temporary protection can also apply for other residence permits. Residence permit applications lodged by beneficiaries of temporary protection are processed and issuing a parallel residence permit is possible. Applications for international protection constitute an exception, as their processing is suspended while temporary protection is in effect. A person has the right to apply for international protection, but the application will await processing until the temporary protection mechanism is no longer in use in the EU and Finland.¹⁹

The aim of the authorities is that all persons entitled to temporary protection obtain the protection they require through the temporary protection mechanism. In spite of this, a small proportion of persons entitled to temporary protection have only applied for international protection. The Finnish Immigration Service has sent a letter to the customers in question, notifying them that they are granted temporary protection unless they oppose it. If a customer does not respond to the letter, they are issued with a residence permit on the grounds of temporary protection. A small proportion of applicants have indicated they oppose the granting of temporary protection and specifically wish to apply for international protection. These persons are not granted temporary protection against their will. However, decisions are not made on their applications for international protection, which are instead kept waiting for processing.²⁰

If a beneficiary of temporary protection is granted another residence permit on the grounds of employment, for example, their temporary protection status remains in effect and the new

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Finnish Immigration Service, Asylum Unit, interview 10 August 2023.

¹⁸ Ministry of the Interior, Immigration Unit, interview 15 August 2023.

¹⁹ Finnish Immigration Service, Asylum Unit, interview 10 August 2023.

²⁰ Ibid.

permit will be valid in parallel with their temporary protection status. Applying for a parallel residence permit is not particularly supported through lowered requirements or other practices.²¹ A residence permit issued on the grounds of temporary protection is a temporary residence permit (B permit).²² In certain instances, a beneficiary of temporary protection may also be entitled to a continuous residence permit (A permit) on some other grounds. In that case, if they wish to do so, they can apply for a continuous residence permit through the normal application procedure.

Although applying for another residence permit in parallel with temporary protection is possible, it is not very common. A residence permit issued on the grounds of temporary protection is issued automatically to members of the target group of temporary protection. Moreover, temporary protection status comes with fairly extensive rights to housing, healthcare and social assistance, for example.²³

Issuing a parallel residence permit does not directly affect the rights guaranteed under temporary protection. Instead, the rights usually remain in effect. The discussion below elaborates on the determination of certain rights when a person has some other residence permit in parallel with temporary protection status.

A person with temporary protection status in Finland has the right to reception services. The right to reception services remains in effect even if the person is issued some other residence permit in parallel with temporary protection status. The right to reception services remains in effect until the person is assigned a municipality of residence.²⁴

A residence permit issued on the grounds of temporary protection is a temporary residence permit, which means that being assigned a municipality of residence is conditional on residing in Finland for at least one year.²⁵ A person residing in Finland with a continuous residence permit has the right to a municipality of residence immediately upon being issued with a continuous residence permit. If a person is issued with a continuous residence permit in parallel with temporary protection status, they will immediately have the right to a municipality of residence. The reception centre will urge the person issued with a continuous residence permit to apply for a municipality of residence and transition from reception services to being a resident of a municipality. However, there is no obligation to apply for a municipality of residence. If they wish, a customer may remain within the scope of reception services for as long as they have temporary protection status.²⁶

When a person is granted a municipality of residence, they transition to the services of the municipality and wellbeing services county, and their reception services end.²⁷ The termination of

²¹ Ibid.

²² Aliens Act (301/2004), section 110.

²³ Ministry of the Interior, Immigration Unit, interview 15 August 2023.

²⁴ Finnish Immigration Service, Reception Unit, Situation Centre, interview 30 August 2023.

²⁵ Municipality of Residence Act (201/1994), section 4.

²⁶ Finnish Immigration Service, Reception Unit, Situation Centre, interview 30 August 2023.

²⁷ Ibid.

reception services after a municipality of residence is registered is governed by the Act on the Reception of Persons Applying for International Protection (Reception Act). Pursuant to section 14 of the Reception Act, a beneficiary of temporary protection who has a municipality of residence in Finland as referred to in the Municipality of Residence Act, can be provided with reception services for a reasonable amount of time.²⁸ If a beneficiary of temporary protection already has a registered municipality of residence before their other residence permit is issued, their situation remains unchanged and the municipality will continue to provide services to them even after the residence permit is issued.

Beneficiaries of temporary protection have an unrestricted right to work, which means that their right to work is not restricted to a specific occupational field or employer. The unrestricted right to work remains in effect even if a beneficiary of temporary protection is issued another residence permit that includes restrictions concerning the right to work.²⁹ In the event that a person has another residence permit in addition to temporary protection, the Finnish Immigration Service issues a letter advising the customer of how their right to work is determined.³⁰

Having a parallel residence permit does not, in itself, affect the benefits guaranteed under temporary protection, such as reception allowance. As stated above, having a parallel residence permit may, however, allow the person to transition from the reception system to becoming a resident of a municipality, at which time the payment of the reception allowance is discontinued and the person becomes eligible for other benefits. Income from work, for example, also affects the reception allowance if the person were to remain within the reception system.³¹

1.6. The right of beneficiaries of temporary protection to travel and the Temporary Protection Platform

Beneficiaries of temporary protection have the right to travel freely within Finland and out of Finland. A person who has been issued a residence permit on the grounds of temporary protection can travel in the Schengen area without a visa for a maximum of 90 days in each period of 180 days. As a rule, persons who travel should have a valid passport and a residence permit card.³²

Beneficiaries of temporary protection who are still customers of the reception system are advised to notify their reception centre of leaving Finland, and the time of their return.³³ If the person does not notify the authorities of leaving Finland, it may be difficult to obtain information on leaving the country. As there are no border controls at the internal EU borders, monitoring border crossings between the Member States is not really possible. Crossings of the external

²⁸ Act on the Reception of Persons Applying for International Protection and on the Identification of and Assistance to Victims of Trafficking in Human Beings (746/2011).

²⁹ Finnish Immigration Service (undated b), *Other residence permits*.

³⁰ Finnish Immigration Service, Asylum Unit, interview 10 August 2023.

³¹ Ibid.

³² Finnish Immigration Service (undated c), *Traveling from Finland*.

³³ Finnish Immigration Service, Reception Unit, Situation Centre, interview 30 August 2023.

EU borders, on the other hand, can be monitored as part of normal border controls. Pursuant to the Act on the Processing of Personal Data by the Border Guard, border crossing information on all third-country nationals is recorded at the external EU borders. The purpose of the trip is also asked about upon entry.³⁴

According to the Finnish Border Guard, beneficiaries of temporary protection are rarely seen travelling through airports. However, there have been some observed crossings of the land border to Russia. The purpose of such travel is usually to return to Ukraine through Russia. These are only isolated cases, however. In any case, the authorities strive to monitor travel to Russia.³⁵

In addition, the Temporary Protection Platform (TPP) indicates whether a person already has temporary protection status in another Member State. The authorities in the Member States can use the TPP to ensure that persons are not registered simultaneously in multiple countries. As the TPP was created on a very quick schedule, there have been some challenges associated with its deployment. The use of the TPP is limited because its technical implementation is not optimal. Moreover, the legal basis of the TPP was initially not fully clear, which meant a lack of certainty as to what information can be maintained in the TPP.³⁶

The Finnish Immigration Service is the main user of the TPP in Finland and enters the information in the platform. The use of the TPP began in late May 2022 and it is up-to-date for Finland's part. The TPP is actively used in Finland. An information package from the case management system for immigration affairs (UMA) is uploaded in the TPP. The information in the package is compared with the information that is already entered in the TPP to determine whether Finland has registered any applicants who are registered as beneficiaries of temporary protection in another country. The name, date of birth and nationality of beneficiaries of temporary protection is entered in the TPP. Passport details are not entered in the TPP by the Finnish authorities, so other countries may request that information to determine whether the person in question is the same person. As the TPP only contains basic personal data, the authorities cannot always be sure whether the person in question is the same person they are registering.³⁷

If a beneficiary of temporary protection moves from Finland to another Member State and registers their temporary protection status in that country, their temporary protection status in Finland is cancelled. This can be challenging in practice, as not all countries make active use of the TPP. Obtaining information from a country that does not actively update the TPP can take a long time. This means that it is possible that persons enter Finland who already have temporary protection status, potentially in several different countries.

Merely travelling abroad does not lead to the cancellation of temporary protection status. Instead, the person needs to settle in another country on a more permanent basis. However, even

³⁴ Finnish Border Guard, interview 25 August 2023.

³⁵ Ibid.

³⁶ Finnish Immigration Service, Asylum Unit, interview 10 August 2023.

³⁷ Ibid.

shorter periods of travel can have an effect on benefits and reception services for beneficiaries of temporary protection. If a person intends to be away from Finland for an extended period of time, the reception centre may assign their accommodation unit to another customer. With regard to accommodation, the guidelines state that the customer relationship ends following a two-week absence. The aim is to maintain the efficiency of the reception system and minimise vacancies. If a customer has indicated that they are going on a longer journey and will return to Finland, the customer's belongings in Finland can be put in storage to await their return. When the customer returns to Finland, they are assigned new accommodation, but not necessarily at the same reception centre. Furthermore, the reception allowance is intended for persons residing in Finland, which means that travelling abroad for an extended period of time can affect the reception allowance.³⁸

Travelling with deficient travel documents has caused challenges to the authorities to some degree. At Finland's eastern border, beneficiaries of temporary protection have been encountered travelling to Finland from Russia, or from Russia to Finland, without the necessary travel documents; for example, with only a residence permit card. The Border Guard has had to make some exceptions for beneficiaries of temporary protection travelling without official travel documents. For example, they have allowed persons to travel using only a valid residence permit card in accordance with section 15 of the Aliens Act. Such persons have, however, been urged to obtain the necessary documentation.³⁹

³⁸ Finnish Immigration Service, Reception Unit, Situation Centre, interview 30 August 2023.

³⁹ Finnish Border Guard, interview 25 August 2023

2. Provision of services to beneficiaries of temporary protection

A person with temporary protection status in Finland has the right to reception services. Pursuant to the Act on the Reception of Persons Applying for International Protection and on the Identification of and Assistance to Victims of Trafficking in Human Beings (746/2011), the provision of reception services is the responsibility of the reception centre whose customer the beneficiary of temporary protection is registered as. Reception services include accommodation, reception allowance, spending allowance, social services and healthcare services, among other things.⁴⁰

The right to reception services remains in effect until the person is assigned a municipality of residence.⁴¹ A residence permit issued on the grounds of temporary protection is a temporary residence permit, which means that being assigned a municipality of residence is usually conditional on residing in Finland for one year. Pursuant to the Municipality of Residence Act (201/1994), a person holding a valid permit that entitles them to temporary residence of at least one year can be granted a municipality of residence if they have had temporary residence in Finland for at least one year, without interruptions, following their immigration. A municipality of residence can also be granted before the requirement of having resided in Finland for one year is met if the beneficiary of temporary protection has a valid employment contract or comparable proof of employment or studying in Finland for a minimum of two years.⁴² As temporary protection was activated on 4 March 2022, applying for a municipality of residence first became possible for many beneficiaries of temporary protection in 2023. Applications for a municipality of residence are lodged with the Digital and Population Data Services Agency.

The possibility of moving from the reception system to becoming a resident of a municipality is the most significant change concerning the organisation of services for beneficiaries of temporary protection implemented in 2023. Having a municipality of residence affects the rights and obligations of beneficiaries of temporary protection. When a person transitions to being a resident of a municipality, their reception services end within a reasonable amount of time and they are covered by the services of the municipality and wellbeing services county.⁴³

Applying for a municipality of residence is, however, voluntary for beneficiaries of temporary protection. Becoming a resident of a municipality enhances the integration of beneficiaries of temporary protection and particularly benefits those who will remain in Finland for a longer period of time. When a person has a municipality of residence, they are considered to be re-

⁴⁰ Act on the Reception of Persons Applying for International Protection and on the Identification of and Assistance to Victims of Trafficking in Human Beings (746/2011), section 13.

⁴¹ Finnish Immigration Service, Reception Unit, Situation Centre, interview 30 August 2023.

⁴² Municipality of Residence Act (201/1994), section 4.

⁴³ Centre of Expertise in Immigrant Integration (undated), *Current information on residence, temporary protection, work and services for people arriving in Finland from Ukraine*.

siding in Finland permanently.⁴⁴ In general, beneficiaries of temporary protection applied for a municipality of residence to a lesser extent in the beginning of 2023 than the authorities had expected. By summer 2023, approximately 30% of the beneficiaries of temporary protection who were entitled to a municipality of residence had applied for a municipality of residence. Applying for a municipality of residence picked up pace towards the end of the year. By the end of 2023, approximately half of the persons entitled to it had applied for a municipality of residence.⁴⁵

2.1. Accommodation

In Finland, beneficiaries of temporary protection have typically been accommodated in reception centres, apartment-based accommodation provided by reception centres, or private accommodation that they have arranged for themselves. Some have also resided in apartment-based accommodation organised by a municipality under the municipal model. No significant problems were observed in the organisation of accommodation for beneficiaries of temporary protection in 2023. Some reception centres were closed after keeping them operational was no longer necessary due to the decreased number of Ukrainians entering Finland, beneficiaries of temporary protection transitioning to municipal residency and some returning to Ukraine. The customers of reception centres are given advance notice of the closure of their reception centre to give them adequate time to find new accommodation and make other practical arrangements. The reception centres also ensure that all customers find accommodation and no one is left homeless.⁴⁶

Municipal model

In 2022, a large number of persons fleeing Ukraine entered Finland in a short period of time. Instead of settling in reception centres, many settled in accommodation provided by municipalities and private individuals or organisations across Finland. The Finnish Immigration Service developed the municipal model as a temporary solution to ease the accommodation of beneficiaries of temporary protection and the provision of other reception services.⁴⁷ The municipal model allowed beneficiaries of temporary protection to remain in the municipalities in which they had settled upon entering Finland. Municipalities received compensation from the Finnish Immigration Service for the costs arising from accommodation and other services. Other reception services for the beneficiaries of temporary protection were organised by the reception centre in which they were registered. If such beneficiaries of temporary protection subsequently applied for a municipality of residence and transitioned out of the reception system, efforts were made to allow them to remain in the same apartment. However, after becoming a resident of a municipality, they were responsible for their housing costs themselves.⁴⁸ The agreements under the municipal model expired at the end of 2023 because there was no further need for the exceptional housing arrangements. Upon the termination of the municipal model, customers in

⁴⁴ Municipality of Residence Act (201/1994), section 4.

⁴⁵ Finnish Immigration Service, Reception Unit, Situation Centre, e-mail 10 April 2024.

⁴⁶ Finnish Immigration Service, Reception Unit, Situation Centre, interview 30 August 2023.

⁴⁷ Finnish Immigration Service (undated d), *Tietoa kunnille*.

⁴⁸ Finnish Immigration Service, Reception Unit, Situation Centre, interview 30 August 2023.

the municipal model who have the right to a municipality of residence can apply for a municipality of residence in Finland. Persons who do not want to, or cannot, apply for a municipality of residence can be accommodated at a reception centre.⁴⁹

The effects of being granted a municipality of residence on the accommodation of beneficiaries of temporary protection

When a beneficiary of temporary protection is granted a municipality of residence, they transition from the reception system to the scope of services provided by the municipality and wellbeing services county. The discontinuation of reception services means that the person must move from accommodation provided by a reception centre to their own accommodation within a reasonable amount of time. The individual's responsibility for arranging accommodation increases, as municipalities do not have an obligation to arrange housing for beneficiaries of temporary protection. If necessary, the reception centre can help beneficiaries of temporary protection find housing.⁵⁰ For beneficiaries of temporary protection who are already in private accommodation, being granted a municipality of residence does not cause any changes in accommodation.

Fewer beneficiaries of temporary protection applied for a municipality of residence in the beginning of 2023 than the authorities had hoped for. Initially, it was expected that a larger proportion of beneficiaries of temporary protection would apply for a municipality of residence, as municipalities and wellbeing services counties provide access to a broader range of services. Reluctance to move from the reception system to municipal residency can be caused by many different factors. Reception centres are not intended for long-term residence, and becoming a resident of a municipality is recommended particularly for persons who will stay in Finland for an extended period of time. However, not all beneficiaries of temporary protection are necessarily committed to staying in Finland permanently, in which case accommodation provided by a reception centre may feel like a more suitable temporary solution for them. Accommodation in a reception centre is also seen as a familiar and safe option, and beneficiaries may not necessarily want to settle in a municipality if they wish to return to Ukraine as soon as possible.⁵¹

When a person becomes a resident of a municipality, they must take on responsibility for finding accommodation and making other practical arrangements related to accommodation. Rental housing is often unfurnished, the tenant has to make a commitment of one year at a minimum, and they also need to sign electricity, water and internet service agreements themselves. For many beneficiaries of temporary protection, the practical arrangements related to finding accommodation may feel arduous, which leads to an unfavourable view towards becoming a resident of a municipality. Moreover, housing costs generally increase significantly if the beneficiary of temporary protection has previously resided in accommodation provided by a recep-

⁴⁹ Finnish Immigration Service (29 May 2023), *Tiedote kunnille ja vastaanottokeskuksille - Kuntamallin sopimukset päättyvät 31.12.2023*.

⁵⁰ Finnish Immigration Service, Reception Unit, Situation Centre, interview 30 August 2023.

⁵¹ Ibid.

tion centre.⁵² It is possible to apply for financial support from Kela for housing costs, however. The right to Kela's residence-based benefits starts when a person has resided in Finland for one year without interruption.⁵³ More information on benefits is provided in section 2.2 on social and healthcare services.

Beneficiaries of temporary protection are not necessarily aware of all of the advantages of becoming a resident of a municipality. Reception centres have sought to disseminate information on the right to apply for a municipality of residence and the benefits it entails. Efforts have been made to harmonise the communication activities of reception centres by creating a comprehensive information package on the topic. Reaching beneficiaries of temporary protection who reside in private housing has been occasionally difficult, particularly if they have not registered as a customer of a reception centre. The Finnish Immigration Service has sought to engage in active communication on applying for a municipality of residence, and an information campaign has been prepared on the subject in the hope that it will increase awareness and reduce the uncertainty associated with becoming a resident of a municipality. Various social media channels have been actively used in the communication efforts to reach beneficiaries of temporary protection.⁵⁴

2.2. Social and healthcare services

The right to social and healthcare services in Finland is determined on the basis of residence status. Beneficiaries of temporary protection who are in the reception system have the right to reception services, which include healthcare services, a reception allowance and essential social services, among other things. Unlike in the case of applicants for international protection, beneficiaries of temporary protection have the right to the same extent of healthcare services as those permanently residing in Finland even while they are still in the reception system. For beneficiaries of temporary protection who are in the reception system, healthcare services and essential social services are organised by the reception centre. The reception centres produce certain services themselves and purchase part of the services from the public or private sector.⁵⁵

A comprehensive reform of social and healthcare services was carried out in Finland in 2023, which saw the responsibility for organising social, health and rescue services transferred from municipalities to newly established wellbeing services counties. In practice, the wellbeing services county reform applies to the social, health and rescue services for everyone residing in Finland. Consequently, it also influences the provision of services for beneficiaries of temporary protection. There are 21 wellbeing services counties in total, and they started their operations

⁵² Ibid.

⁵³ Kela (7 February 2023), *Ukrainan sotaa paenneiden henkilöiden siirtyminen Kelan asiakkaiksi*.

⁵⁴ Finnish Immigration Service, Reception Unit, Situation Centre, interview 30 August 2023.

⁵⁵ Finnish Immigration Service (undated e), *Comparison between reception services and services of a municipality of residence*.

on 1 January 2023.⁵⁶ This is a significant structural reform that has impacts on the entire service network in social services and healthcare. The reform also has an impact on customers of the reception system, as reception centres purchase part of the services from the wellbeing services counties.⁵⁷

Applying for a municipality of residence also affects the social and healthcare services of beneficiaries of temporary protection. When a beneficiary of temporary protection becomes a resident of a municipality, their right to reception services is discontinued within a reasonable time, and they gain the right to access social and health services provided by the municipality and wellbeing services county. In the municipality, the provision of healthcare services is the responsibility of the wellbeing services county, but the right of a beneficiary of temporary protection to healthcare services does not change. Beneficiaries of temporary protection have the right to healthcare services to the same extent both in the reception system and when they have a municipality of residence. However, the right to social services is considerably expanded when a person has a municipality of residence. In addition to essential social services, they can access home services due to an injury or illness, for example, as well as other social welfare services based on individual needs that are not categorised as essential services.⁵⁸

Having a municipality of residence also provides access to various forms of support from Kela, such as child care allowance and basic social assistance. A temporary residence permit issued on the grounds of temporary protection does not provide eligibility for study grants or labour market support regardless of whether the person has a municipality of residence. A beneficiary of temporary protection may, however, obtain the right to basic allowance after being employed for six months.⁵⁹

A beneficiary of temporary protection may gain the right to certain residence-based benefits from Kela even if they do not apply for a municipality of residence. The right to residence-based benefits is established when the person has resided in Finland for one year. For a large proportion of beneficiaries of temporary protection, the one-year requirement was met in 2023. Kela independently considers the fulfilment of the requirement concerning the duration of residence. Having resided in Finland for one year, a beneficiary of temporary protection can apply for a Kela card, child allowance and general housing allowance, for example. They are not eligible for general housing allowance while residing in a reception centre, however. Holders of a Kela card can receive reimbursement for private healthcare services, the costs of purchasing medications and the costs of travel for the purpose of treating an illness. Having a Kela card is not equal to having a right to public healthcare. Employed beneficiaries of temporary protection may gain the right to certain benefits, such as a Kela card, even before the one-year residency requirement is fulfilled if their income exceeds the limit established for earned income.⁶⁰

⁵⁶ Ministry of Social Affairs and Health (19 April 2023), *Wellbeing services counties will be responsible for organising health, social and rescue services on 1 January 2023*.

⁵⁷ Finnish Immigration Service, Reception Unit, interview 29 August 2023.

⁵⁸ Ministry of Social Affairs and Health, interview 1 September 2023.

⁵⁹ Kela (7 February 2023).

⁶⁰ Ibid.

Challenges related to the organisation of healthcare services for beneficiaries of temporary protection

Organising healthcare services was initially challenging when a large number of people fleeing the war in Ukraine arrived in Finland in a short period of time. Although reception centres are responsible for organising healthcare services, it is not possible in practice to produce all of the services within the reception system. Some of the services need to be purchased from the public or private sector. There have been challenges with reconciling the activities of the reception system and the wellbeing services counties, which only began their operations in 2023. For example, organising maternity and child health clinic services for customers of the reception system has been challenging.⁶¹

Exceptionally, beneficiaries of temporary protection are entitled to the same healthcare services as persons residing permanently in Finland even when they are still in the reception system. Consequently, becoming a resident of a municipality does not result in any changes to the right to healthcare services for beneficiaries of temporary protection, but access to services may become more difficult because in the reception system, part of the healthcare services are purchased from private sector providers whose services are often much less congested than in the public sector. When a beneficiary of temporary protection is granted a municipality of residence, their services are organised exclusively in the public sector.⁶²

The services organised in the reception system are largely separate from the rest of the healthcare system.⁶³ The reception system uses a different information system, and information on service needs identified at reception centres is not directly transferred to the wellbeing services county when the person becomes a resident of a municipality. It is often necessary to identify service needs again in the wellbeing services county. Even if a person has received specialised medical care during their time in the reception system, their service needs may need to be assessed anew by the wellbeing services county. Access to care becoming more difficult can be one incentive for beneficiaries of temporary protection to remain in the reception system instead of becoming a resident of a municipality.⁶⁴

When a person becomes a resident of a municipality, they need to take on more responsibility for their affairs. Persons in the reception system are provided with assistance for booking appointments and other practical matters but, after becoming a resident of a municipality, the individuals themselves are responsible for finding the services they need and booking the necessary appointments. Appointments for healthcare services are largely made via electronic systems that require the customer to use strong authentication.⁶⁵ Not all beneficiaries of temporary protection have identity documents, which means that they may not have online bank-

⁶¹ Finnish Immigration Service, Reception Unit, interview 29 August 2023.

⁶² Ministry of Social Affairs and Health, interview 1 September 2023.

⁶³ Finnish Immigration Service, Reception Unit, interview 29 August 2023.

⁶⁴ Ministry of Social Affairs and Health, interview 1 September 2023.

⁶⁵ Finnish Immigration Service, interview 29 August 2023.

ing credentials which they could use for digital authentication. This makes access to healthcare services significantly more difficult.⁶⁶

Differences between the Finnish and Ukrainian healthcare systems may make it more difficult to understand Finnish healthcare and increase uncertainty among beneficiaries of temporary protection. In the Ukrainian healthcare system, people can make an appointment with a specialist directly, for example. This is not possible in Finland. First, the customer needs to make an appointment with a general practitioner, who will assess the need for treatment and issue a referral to a specialist if necessary.⁶⁷ The differences in practices may make it more difficult to understand the service system and cause frustration, particularly following the transition to being a resident of a municipality, if the customer has to start the service path from the beginning.

Challenges related to the organisation of social services for beneficiaries of temporary protection

Reception services only include essential social services. Organising adequate social services for vulnerable customers of the reception system has been challenging occasionally. The beneficiaries of temporary protection include, for example, many elderly people and people with various disabilities, who have diverse service needs. For instance, it is challenging for reception centres to recognise needs related to services for people with disabilities due to the special expertise it requires. Reception centres purchase some social services from the private sector or the wellbeing services counties, but there have been regional differences in access to services. The wellbeing services counties do not have a statutory obligation to provide non-urgent services to customers of the reception system. Owing to reasons such as the care and service backlog, some wellbeing services counties have been reluctant to provide the necessary services. In addition, there has been uncertainty about the responsibility for organising services in regions that have previously not had many immigrants.⁶⁸

Cases involving minors who have arrived in Finland unaccompanied by a guardian but accompanied by a relative are challenging, as it is not always clear what would be in the best interests of the child, and what decision would be legally valid in each case. Minors who have arrived in Finland accompanied by relatives primarily live in reception centres for adults or in private accommodation rather than reception centres intended for unaccompanied minors. When an unaccompanied minor becomes a resident of a municipality, the authorities have to determine whether the minor should have a co-custodian. The legislation primarily applies to minors who have entered the country entirely unaccompanied, which makes it challenging to apply the legislation in the cases in question.⁶⁹

⁶⁶ Ministry of Social Affairs and Health, interview 1 September 2023.

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Finnish Immigration Service, Reception Unit, interview 29 August 2023; Ministry of Social Affairs and Health, interview 1 September 2023.

⁶⁹ Ministry of Social Affairs and Health, interview 1 September 2023.

Beneficiaries of temporary protection have often perceived the Finnish social security system to be complicated when compared to the reception system, which may have contributed to making it less attractive to become a resident of a municipality. Customers of the reception system are eligible for a reception allowance. If a person is granted a municipality of residence and they become a resident of a municipality, their reception allowance and other reception services are discontinued within a reasonable amount of time, and they are covered by the social services of the wellbeing services county. After becoming a resident of a municipality, beneficiaries of temporary protection are not necessarily aware of which benefits they are entitled to, what the benefits are intended for, and how to apply for them. When they were in the reception system, the reception allowance was paid directly into a payment card and the reception centre organised all of the necessary services. When they have a municipality of residence, the person must take the initiative to find out what benefits they can apply for, what services they are entitled to, and where to access the services. This means that, in practice, access to benefits and services can become more difficult.⁷⁰

The overlapping reforms introduced in 2023 have made the situation in social services particularly challenging. The wellbeing services counties began their operations on 1 January 2023. The reform significantly changed the service network, and it has taken time for the wellbeing services counties to establish their new operating practices. The Act on the Promotion of Immigrant Integration is also in the process of being reformed. The new Act is expected to enter into force in 2025. At the same time, a large number of people fleeing the war in Ukraine have arrived in Finland, and they have diverse service needs. In the past, municipalities were responsible for providing the full range of social, health and integration services, but the services have now diverged. The municipality has the overall responsibility for organising integration services, while the wellbeing services county is responsible for organising social and health services. The divergence of the services that support integration has complicated the division of duties between the authorities and the provision of social services related to integration.⁷¹

The response to the challenges related to the organisation of social and healthcare services has included efforts to increase cooperation between the authorities and disseminate information on the transition to municipal residency and the challenges involved. The Ministry of Social Affairs and Health has sent a circular to the wellbeing services counties, advising them to take adequate measures to prepare for beneficiaries of temporary protection becoming residents of municipalities. The wellbeing services counties have also been advised to contact the reception centres in their respective regions so that social and healthcare services can be secured in the best possible manner during the transition and the smooth transfer of information is ensured. Information request forms have been developed in collaboration with the Finnish Immigration Service for wellbeing services counties to request customer data from reception centres. Events have also been organised to discuss the transition to municipal residency and the

⁷⁰ Ministry of Social Affairs and Health, interview 1 September 2023.

⁷¹ Ibid.

resulting changes. Local negotiations between reception centres and wellbeing services counties enable problems to be addressed so that the necessary services are organised in spite of the challenges involved.⁷²

2.3. Education

Beneficiaries of temporary protection have had an extensive right to education in Finland right from the beginning, and no changes were made to the legislation in 2023.⁷³ The children of beneficiaries of temporary protection have the right to early childhood education and care if their guardian studies or works full-time, for example. A child who is a beneficiary of temporary protection has the right to attend pre-primary education, which lasts for one year. The child has the right to start basic education in the year they turn seven years of age. A beneficiary of temporary protection aged 16–18 can apply to study in an upper secondary school or vocational institute. This means that beneficiaries of temporary protection in Finland have an extensive right to education, but they are not subject to compulsory education if they do not have a municipality of residence.⁷⁴

When a beneficiary of temporary protection who is under 18 years of age is granted a municipality of residence, they become subject to compulsory education.⁷⁵ A child who has a municipality of residence has the obligation to participate in one-year pre-primary education, they must attend basic education in Finland from the age of seven onwards, and they must study in the Finnish system of education until they turn 18 or have completed a qualification in general upper secondary school or vocational education and training, or corresponding education abroad. Instruction preparing for basic education also satisfies the compulsory education requirement. Compulsory education comes with the right to learning materials and equipment free of charge. Having a municipality of residence has no effect on studies in a higher education institution.⁷⁶ The monitoring of those who are subject to compulsory education is carried out via the Valpas system maintained by the Finnish National Agency for Education.⁷⁷

In vocational education and training and in upper secondary education, persons have the right to apply freely, which means that they can send an application to any upper secondary education institution. If a young person subject to compulsory education has completed basic education but lacks adequate Finnish or Swedish language proficiency for education thereafter, they can satisfy the requirement of compulsory education by attending basic education for adults or

⁷² Ministry of Social Affairs and Health, interview 1 September 2023; Finnish Immigration Service, Reception Unit, interview 29 August 2023.

⁷³ Ministry of Education and Culture, interview 10 August 2023.

⁷⁴ Finnish National Agency for Education (undated a), *For Ukrainian refugees*.

⁷⁵ Ministry of Education and Culture, interview 10 August 2023.

⁷⁶ Finnish National Agency for Education (undated a).

⁷⁷ Ministry of Education and Culture, e-mail 10 August 2023.

a folk high school that applies the National Core Curriculum for Integration Training for Adult Migrants.⁷⁸

Prior to upper secondary school studies, a student may attend preparatory (TUVA) training to improve their language or study skills, for example. A student can also complete studies to support their study readiness (OPVA) in connection with vocational education and training.⁷⁹

When beneficiaries of temporary protection move from the reception system to municipalities, the municipalities must take on greater responsibility for organising services for them. When a beneficiary of temporary protection is a resident of a municipality, they have a subjective right to early childhood education and care, for example, and the need for early childhood education facilities and personnel in the municipality may increase. The need for advisory and interpreting services also increases. The municipality must ensure that they reach children of the age of early childhood education and basic education to facilitate their attendance in day-care centres and schools. This means that the responsibility for guidance and monitoring lies with the municipality of residence of the person subject to compulsory education. Reaching people in the age group of compulsory education to ensure their inclusion in education requires communication targeted at guardians and families on topics such as applying for pre-primary education and registering for a school. It also calls for cooperation with the party responsible for immigration services, the municipality's youth services, the wellbeing services county and early childhood education and care providers.⁸⁰

Some children who are beneficiaries of temporary protection participate in distance learning organised by the Ministry of Education and Science of Ukraine. Distance learning is offered both in real time and as recordings. Pursuant to the Act on Compulsory Education, it is not possible to satisfy the requirement of compulsory education by attending distance learning programmes or online studies organised by an educational institute abroad. In other words, when a child has a municipality of residence and is subject to compulsory education, they must attend a Finnish school. A person subject to compulsory education can, however, participate in distance learning organised by Ukraine in their own time.⁸¹

Those who attend school in Finland also have access to student welfare services. Student welfare is governed by the Pupil and Student Welfare Act. Effective from 1 August 2023, education providers need to have a new school welfare plan. Communal student welfare services are the primary way of implementing student welfare and a joint effort of the staff working in the school. Some children and young people who have fled the war also need individual support, which must be organised as soon as possible. Children and young people have a statutory right

⁷⁸ Ministry of Education and Culture (undated), *Russia's invasion of Ukraine and its effects in the administrative branch of the Ministry of Education and Culture*.

⁷⁹ Ministry of Education and Culture, interview 10 August 2023.

⁸⁰ Ministry of Education and Culture (9 January 2023), *Valmistautuminen Ukrainasta paenneiden kotikuntaoikeuteen ja kasvatus- ja koulutuspalveluiden järjestämiseen*.

⁸¹ Finnish National Agency for Education (undated b), *Supporting learning in basic education for children and young people who have fled Ukraine*.

to individual student welfare. Individual student welfare means the school health services, psychologist and social worker services, and multidisciplinary individual student welfare given to an individual pupil. The wellbeing services county that the school is located in is responsible for organising the student welfare services.⁸²

Challenges related to the organisation of education for beneficiaries of temporary protection

Beneficiaries of temporary protection who have become a resident of a municipality and are under 18 years of age are subject to compulsory education. Compulsory education means the child must attend a Finnish school. However, some Ukrainians subject to compulsory education have wanted to also continue to participate in distance learning organised by Ukraine. A pupil or student subject to compulsory education can participate in distance learning in their own time. The view taken in Finland is that attending Finnish school is in the interests of the child, and attending two schools in parallel creates a heavy load and takes a lot of time. The pupils and students in question participate in distance learning in circumstances that are already quite stressful to begin with. Studies in a Finnish school also take up a child's or young person's time during the hours they are not at school. At the same time, many beneficiaries of temporary protection want to return to their home country as soon as possible, and the authorities want to take these wishes and needs into consideration.⁸³

Reaching those subject to compulsory education and ensuring their attendance is challenging at times. These challenges mainly concern reaching those within the scope of upper secondary education. Education providers need to reach the guardians of Ukrainian students and inform them of education services and compulsory education. Guardians also need to be informed of their obligations pursuant to the Act on Compulsory Education.⁸⁴

Many beneficiaries of temporary protection also reside in municipalities that have previously had only small numbers of immigrants. For this reason, not all municipalities have had the readiness to organise all of the necessary services, such as instruction preparing for basic education. Education for Ukrainians coming to Finland is organised as pre-primary education, basic education or instruction preparing for basic education. The aim of instruction preparing for basic education is to provide pupils with the necessary skills in the Finnish or Swedish language and any other necessary skills for making the transition to pre-primary education or basic education, and to promote the pupils' balanced development and integration into Finnish society. With regard to the school's language of instruction, the aim is to achieve developing basic proficiency. The education provider decides on commencing and organising instruction preparing for basic education as needed. Not all municipalities have previously had the need to organise instruction preparing for basic education, which means that they have had to now establish that instruction. In some cases, beneficiaries of temporary protection have had to go directly

⁸² Finnish National Agency for Education (undated c), *Student welfare in basic education is welfare work carried out by the school and supports every pupil*.

⁸³ Ministry of Education and Culture, interview 10 August 2023.

⁸⁴ Ibid.

into basic education because it has not been possible to organise instruction preparing them for basic education.⁸⁵

Efforts have been made to mitigate these challenges by sharing information and good practices between the authorities in existing networks, such as Poiju, the national linguistic and cultural diversity development network for basic education. The Finnish National Agency for Education provides support materials on its website for use by the authorities responsible for education. Cooperation with the Ukrainian authorities has also taken place. There have been open lines of communication between the Ukrainian and Finnish authorities.⁸⁶

2.4. Employment

Ukraine has been one of Finland's most significant countries of origin for labour migration for a long time now. For example, in 2021, Ukraine was the most common country of origin of people entering Finland on the grounds of employment by a clear margin. The number of Ukrainians applying for a residence permit on the grounds of employment plummeted after the start of Russia's war of aggression in 2022. Instead of entering Finland on a residence permit issued on the grounds of employment, Ukrainians now enter Finland under temporary protection status.⁸⁷

Beneficiaries of temporary protection have an unrestricted right to work in Finland. Beneficiaries of temporary protection can work in Finland in all industries and become self-employed.⁸⁸

Prior to the activation of temporary protection, thousands of seasonal workers entered Finland each year, particularly to work in agriculture and forestry. The need for seasonal workers was again high in 2023, and there were seasonal workers entering Finland who were granted temporary protection status.

In addition to seasonal work, beneficiaries of temporary protection have found employment in many different industries in Finland. They often work in low-paid jobs that do not have language proficiency requirements.⁸⁹ Ukrainians have found work in industries such as cleaning, agriculture, forestry and construction.⁹⁰

Employment-promoting services for beneficiaries of temporary protection

Beneficiaries of temporary protection in Finland have the same right as other jobseekers to access various employment-promoting services pursuant to the Act on Public Employment and

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ Finnish Immigration Service (15 February 2024), *Statistics*.

⁸⁸ Finnish Government (8 April 2022), *People fleeing Ukraine may start working immediately after applying for temporary protection*.

⁸⁹ Ministry of Economic Affairs and Employment, interview 23 August 2023.

⁹⁰ VATT Datahuone (undated), *Tilapäisen suojelun piirissä olevat ukrainalaiset Suomessa, Toimialat ja ammatit, Viisi yleisintä ammattinimikettä*.

Business Service.⁹¹ Employment and Economic Development Offices (TE Offices) provide services to promote employment. Examples of these services include employment services, information and advisory services, competence and professional skills surveys, work ability assessments, vocational and career guidance, work try-outs and pay subsidy.⁹² TE Offices have hired employees who speak Ukrainian, and each TE Office has a liaison officer for Ukrainians.⁹³

Beneficiaries of temporary protection are also entitled to integration services. Pursuant to section 12 of the Act on the Promotion of Immigrant Integration, beneficiaries of temporary protection have the right to an initial assessment and integration plan organised by a TE Office or municipality.⁹⁴ The initial assessment focuses on what kinds of services could be used to support integration and employment, and integration training is provided, for example. The integration training usually includes Finnish or Swedish language instruction and other courses as necessary to promote access to employment and further training and improve social, cultural and life management skills. For immigrants who are past the age of compulsory education and who are jobseekers, integration training is primarily organised as labour market training.⁹⁵

Beneficiaries of temporary protection have the right to an integration plan directly on the basis of their temporary protection status. In practice, however, integration plans start to be drawn up to a significant extent only when beneficiaries are granted a municipality of residence and they move from the reception system to municipal residency. When a beneficiary of temporary protection becomes a resident of a municipality, the integration services provided to them are covered by central government compensation, which increases the willingness and capacity of municipalities and wellbeing services counties to organise integration services.⁹⁶

Legislative amendments affecting employment-promoting services in 2023

Although beneficiaries of temporary protection have, since the beginning, had the opportunity to participate in practically all of the employment-promoting services available to other jobseekers, certain legislative amendments were introduced in 2023 that affected the availability of employment-promoting services for Ukrainians.

Participating in local government pilots on employment became possible also for beneficiaries of temporary protection even if they do not have a municipality of residence in Finland.⁹⁷ The change took effect on 1 March 2023. Previously, the customer group for the local government

⁹¹ Act on Public Employment and Business Services 916/2012.

⁹² TE services (undated), *Russia's attack on Ukraine*.

⁹³ Ministry of Economic Affairs and Employment, interview 23 August 2023.

⁹⁴ Act on the Promotion of Immigrant Integration 2010/1386.

⁹⁵ Ministry of Economic Affairs and Employment, interview 23 August 2023.

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ The local government pilots on employment are related to the ongoing reform of employment services in Finland, which will see employment and economic development services transferred from TE Offices to municipalities. In local government pilots on employment, some of the responsibilities of TE Offices are transferred to a municipality participating in the local government pilot.

pilots on employment included, among others, all immigrants and foreign-language speakers who were unemployed or registered with employment services, but their participation was conditional on having a municipality of residence in Finland. The aim of the legislative amendment was to promote the employment of beneficiaries of temporary protection in Finland.⁹⁸ The local government pilots on employment began in 2021 and will conclude at the end of 2024.

In spring 2023, it became possible for a large proportion of beneficiaries of temporary protection to apply for a municipality of residence in Finland. Certain legislative amendments were enacted in 2023 to clarify the transition from the reception system to being a resident of a municipality, and to ensure access to services. The amendments to the Act on the Promotion of Immigrant Integration⁹⁹ and the Act on the Reception of Persons Applying for International Protection¹⁰⁰ entered into force on 1 March 2023. Following the amendments to the Act on the Promotion of Immigrant Integration, the central government can compensate municipalities and wellbeing services counties for organising integration services for those beneficiaries of temporary protection who have a municipality of residence. Prior to the legislative amendments, central government compensation to municipalities and wellbeing services counties could not be paid for organising services to beneficiaries of temporary protection. Compensation paid to municipalities and wellbeing services counties make them more willing and able to organise integration and employment services, thereby enabling better and more diverse integration and employment services for beneficiaries of temporary protection.¹⁰¹

Challenges related to employment

Beneficiaries of temporary protection have an unrestricted right to work and the right to employment-promoting services. As such, there were no concrete obstacles to the employment of beneficiaries of temporary protection in 2023. However, there were challenges related to finding work, which significantly affected the employment of beneficiaries of temporary protection in Finland.

One of the significant challenges to finding work has been the lack of Finnish or Swedish proficiency and weak English language proficiency. Finding employment in the Finnish job market is difficult in the absence of the required language proficiency, even if the person is skilled and highly educated. Consequently, people who have fled Ukraine to Finland often work in low-pay jobs that do not correspond to their educational background but have lower language proficiency requirements.¹⁰²

⁹⁸ Ministry of Economic Affairs and Employment (17 November 2022), *Government proposes amendments to the Act on Municipal Experiments to Promote Employment to improve employment opportunities for people who have fled the war in Ukraine and those who have impaired capacity for work*; Act amending the Act on Municipal Experiments to Promote Employment 149/2023.

⁹⁹ Act on the Promotion of Immigrant Integration 1386/2010.

¹⁰⁰ Act on the Reception of Persons Applying for International Protection and on the Identification of and Assistance to Victims of Trafficking in Human Beings (746/2011)

¹⁰¹ Ministry of Economic Affairs and Employment, interview 23 August 2023.

¹⁰² Ministry of Economic Affairs and Employment, interview 23 August 2023.

The recognition of qualifications and degrees completed abroad can also be challenging, which makes it more difficult to find employment that corresponds to one's academic background. Qualification requirements have also created obstacles to employment. In Finland, sectors such as social and health services and education involve certain qualification requirements that candidates must satisfy. Although there are labour shortages in these sectors in Finland, finding employment is challenging due to inadequate language proficiency and the qualification requirements. At the same time, Finnish employers have had a positive attitude towards hiring Ukrainians, and beneficiaries of temporary protection have been able to find work particularly in jobs that do not require language proficiency.¹⁰³

For beneficiaries of temporary protection, there is also an incentive trap related to employment. For beneficiaries of temporary protection who are in the reception system, the income limit of 150 euros can have a negative effect on the willingness to work, because the reception allowance is reduced when the income limit is exceeded. Due to the income limit, some beneficiaries of temporary protection seek work that pays less than 150 euros per month.¹⁰⁴

Other factors complicating employment include childcare-related challenges faced by people with families. There is a general shortage of early education capacity in Finland, and it is difficult for municipalities to organise childcare during periods when a person is at work or attends labour market training. The costs of childcare should also be reasonable to make it worthwhile to work or participate in training. It is difficult for parents of small children to become employed if they are unable to arrange childcare for their children while they are at work.¹⁰⁵

Over a slightly longer term, the employment of beneficiaries of temporary protection is adversely affected by the low rate of utilisation of employment-promoting services. In spite of the comprehensive availability of various services, beneficiaries of temporary protection have not accessed employment-promoting services to a significant extent. This is due to several factors.

The low use of employment-promoting services can be partly due to a lack of incentives. People may not seek employment-promoting services or make a commitment to such services if there are no financial incentives for participation. For example, beneficiaries of temporary protection are not entitled to labour market support.¹⁰⁶ Labour market support is generally a significant incentive to participate in labour market measures, as eligibility for labour market support is contingent on following an employment plan, which means being available to the labour market and seeking full-time employment. This incentive is not present for beneficiaries of temporary protection, and the amount of benefits they receive does not depend on their participation in employment-promoting services.¹⁰⁷

¹⁰³ Ibid.

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ Ibid.

¹⁰⁶ TE services (undated), *Russia's attack on Ukraine*.

¹⁰⁷ Ministry of Economic Affairs and Employment, interview 23 August 2023.

In addition to the lack of incentives, the low rate of participation in employment-promoting services may also be attributable to the temporary nature of the circumstances of persons fleeing Ukraine. Their circumstances differ from those of many other immigrant groups who intend to settle in Finland permanently. Particularly in the early stages of the Russian invasion, many of those who fled Ukraine hoped for a quick return to their home country. Although the situation has become prolonged and the war has continued for a long time, many of them still wish to return to Ukraine as soon as possible. Moreover, the culture of seeking employment in Finland is different from Ukraine. Ukrainians are not accustomed to the public authorities providing employment-promoting services. Indeed, it has been observed that there is a stigma around employment services among Ukrainians: registering as a jobseeker with a TE Office may have been perceived as humiliating, which has reduced Ukrainians' willingness to take advantage of the services in question.¹⁰⁸

Nevertheless, beneficiaries of temporary protection made more use of employment-promoting services in 2023 than in the preceding year. When they initially arrived in Finland, many Ukrainians wanted to quickly find work, even in a low-paying job. In 2023, the beneficiaries of temporary protection have observed that proficiency in Finnish or Swedish could help them find work that pays better and corresponds more closely to their educational background. Furthermore, now that their residence in Finland has continued for some time, some Ukrainians have decided to stay in Finland at least for a time. Children getting settled in day-care centres and schools has also influenced families' decisions to remain in Finland for the time being. While it is positive that the willingness to take advantage of employment-promoting services has now increased, the surprising uptick in the demand for the services has created congestion at TE Offices. Queues for integration training have also increased. The challenge is exacerbated by the general shortage of qualified integration training instructors and Ukrainian language interpreters in Finland. The availability of Russian language interpreting services is better but, for many people who have fled the war in Ukraine, Russian language interpreting is not an appropriate alternative.¹⁰⁹

Because beneficiaries of temporary protection lack a financial incentive to participate in employment services, their commitment to the services is also low. Changes in customer volumes are a challenge for the authorities and integration training instructors. The rapid growth in the number of customers has been followed by a large number of drop-outs, which has led to an administrative burden: the authorities need to issue separate administrative decisions on starting, completing and dropping out from training.¹¹⁰

Solutions to the challenges related to employment

The authorities have sought to solve the challenges related to employment by various means. Efforts have been made to better take beneficiaries of temporary protection into consideration in the services provided by TE Offices. Each TE Office has a liaison officer for Ukrainians, and

¹⁰⁸ Ibid.

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ Ibid.

the services are also provided in the Ukrainian language. For example, it has been possible to obtain Occupational Safety Card and Hygiene Passport qualifications in Ukrainian, and work training has been organised in Ukrainian. Language teaching provided under integration training has helped improve Finnish and Swedish language proficiency and, consequently, employment in the Finnish job market.¹¹¹

Pay subsidies have supported the employment of beneficiaries of temporary protection. Beneficiaries of temporary protection who are registered customers of a TE Office are entitled to pay subsidy, which is a financial subsidy aimed at promoting the employment of unemployed jobseekers. A TE Office or a municipality participating in a local government pilot on employment can grant a pay subsidy to an employer to partially cover payroll costs. The purpose is to support unemployed jobseekers' access to the labour market and help employers find suitable employees. The threshold to obtaining pay-subsidised work is lower than in the case of normal employment. When the employer finds that the employee in question performs their duties well, they can offer them a permanent job.¹¹²

Cooperation between the parties involved has been identified as a good practice in promoting the employment of beneficiaries of temporary protection.¹¹³ There are labour shortages in many sectors in Finland, and Finnish businesses are interested in hiring people who have fled Ukraine. Cooperation between reception centres, TE Offices and local businesses can be considered to be a good practice that can improve labour matching. The regional Centres for Economic Development, Transport and the Environment (ELY Centres) play a key role alongside TE Offices, as they are familiar with the non-profit organisations and businesses in their respective regions. Cooperation also takes place at the central government level, which has been identified as a good practice. There were still many issues to resolve with regard to temporary protection in 2023. Whenever a new challenge emerged, the central government's Ukraine coordination group sought to solve it and disseminate the relevant information across different levels of the administration.¹¹⁴

Effective communication by the authorities has been the answer to several challenges, such as the stigma associated with employment-promoting services, the general willingness to participate in those services, and the willingness to transition from the reception system to being a resident of a municipality. The authorities have also engaged in communication through social media channels popular among Ukrainians, such as Telegram and Facebook. These have been found to be more effective than the traditional channels. Ukraine Help Centres have also been used for communication purposes. The authorities have found that messages relayed through the trusted Ukrainians working at the Help Centres reach their audience more effectively than official releases.¹¹⁵

¹¹¹ Ministry of Economic Affairs and Employment, interview 23 August 2023.

¹¹² Ibid.

¹¹³ Ibid.

¹¹⁴ Ibid.

¹¹⁵ Ibid.

Another good practice is large recruitment events, which have been organised in Helsinki and other cities. At recruitment events, beneficiaries of temporary protection can approach labour-seeking employers representing various sectors. Large recruitment events create synergies by allowing employers from various sectors to present themselves at the same event and giving potential job applicants the opportunity to learn about several employers at a single event. In addition, Ukraine Help Centres and Ukrainian-run NGOs provide peer support and advice on a wide range of practical issues encountered by beneficiaries of temporary protection.¹¹⁶

¹¹⁶ Ministry of Economic Affairs and Employment, interview 23 August 2023; City of Helsinki Employment Services, services promoting immigrant employment, interview 29 August 2023.

3. Vulnerable persons

Identification of vulnerabilities

Identifying vulnerabilities in connection with the registration of temporary protection can be challenging if the person does not communicate information on their circumstances. The identification of vulnerabilities is easier for those in the asylum process, for example, because they have closer interaction with the authorities and an asylum interview is arranged for them.¹¹⁷

Beneficiaries of temporary protection can stay in accommodation organised for them by the reception system. However, some beneficiaries of temporary protection arrange their accommodation themselves. Beneficiaries of temporary protection staying in private accommodation are also urged to register as customers of their local reception centre. It is difficult to identify vulnerabilities among those who move on to private accommodation if they do not register at a reception centre and they are not reached by the authorities.¹¹⁸

Challenges related to the organisation of services for vulnerable persons

The customers of the reception system have highly diverse service needs, and the organisation and provision of certain services can be challenging. Moreover, not all services are always quickly accessible. In the absence of a patient history, it may take time to assess a person's situation. While a vulnerability can potentially be identified quickly, obtaining a diagnosis can take much longer. The circumstances of beneficiaries of temporary protection can also be challenging in various ways. Some social and healthcare personnel need more information on forced migration phenomena and their impacts on the lives and service needs of customers.¹¹⁹

Expertise in the reception system has been increased by providing the personnel with training and discussion forums on forced migration and related service needs. In addition, the VOK-netti platform used nationally by all reception centres has support material, tools and instructions concerning vulnerabilities.¹²⁰

Vulnerable minors

Minors who arrive in Finland without a guardian are registered as unaccompanied minors, and they are assigned a representative. The practices are the same as for asylum seekers entering the country as unaccompanied minors. However, when it comes to Ukrainian beneficiaries of temporary protection, it has occasionally been challenging to assess whether a minor is in Finland unaccompanied by a guardian. More unaccompanied minors travelling with a close relative who is not their guardian have arrived in Finland than before. Assessing these situations

¹¹⁷ National Police Board, interview 22 August 2023.

¹¹⁸ Finnish Immigration Service, Reception Unit, interview 29 August 2023.

¹¹⁹ Ibid.

¹²⁰ Ibid.

is challenging for the authorities because a close relative travelling with a minor cannot be automatically considered to be their guardian.¹²¹

If, at the time of registering an application for temporary protection, there is uncertainty as to whether a person accompanying a minor is actually their guardian, the situation is investigated by having a more detailed discussion with the minor and the adult accompanying them. If, after such a discussion, there are still considerable suspicions that the adult is not the child's guardian, the child is registered as an unaccompanied minor and referred to a reception centre intended for unaccompanied minors.¹²²

In some cases, adults travelling with minors have sought to prove their guardianship by presenting a power of attorney document, for example. Only in a few cases has the adult accompanying the minor presented an official document of guardianship. It is a challenge for the Finnish Immigration Service to identify the document and determine whether it can be considered to be official and reliable evidence of guardianship.¹²³

It has taken a relatively long time to identify the appropriate practices, and several authorities have worked together to consider what practices would be appropriate. Together with the Border Guard and the Police, the Finnish Immigration Service has sought to identify ways to better determine, right from the initial stages, whether an adult accompanying a minor is their official guardian, so that representatives would not be assigned when it is not necessary. In unclear situations, the authorities have nevertheless deemed it best to assign a representative just in case.¹²⁴

Another challenge is travel by guardians. Beneficiaries of international protection have the right to travel, and Ukraine is located relatively close to Finland. Indeed, beneficiaries of temporary protection travel between Finland and Ukraine to a much larger extent than what has been customary among applicants for international protection in the past. There have been cases where a child's parents have departed Finland for a time, leaving their child to be looked after by a relative or acquaintance during their absence.¹²⁵ If the parents visit Ukraine frequently, the children may end up spending a lot of time apart from their parents.¹²⁶ In some cases, it has been difficult for the authorities to determine whether a minor is residing in Finland with their guardian or whether their guardian has left the country on a more permanent basis, and whether it is necessary to appoint a representative for the minor.¹²⁷

¹²¹ Finnish Immigration Service, Reception Unit, interview 29 August 2023.

¹²² National Police Board, interview 22 August 2023.

¹²³ Finnish Immigration Service, Reception Unit, interview 29 August 2023.

¹²⁴ Ibid.

¹²⁵ Ibid.

¹²⁶ Ministry of Social Affairs and Health, interview 1 September 2023.

¹²⁷ Finnish Immigration Service, Reception Unit, interview 29 August 2023.

There have also been challenges that belong to the sphere of child welfare services. The need for child welfare services has been emphasised in the case of people fleeing the war in Ukraine. Substance abuse has emerged as a problem for both unaccompanied minors and the parents of children. It is difficult to take action against substance abuse within the reception system. The problems tend to become evident particularly when beneficiaries of temporary protection become residents of a municipality and consequently take on more responsibility for their situation. The number of decisions on taking minors into custody increased in 2023.¹²⁸

¹²⁸ Ministry of Social Affairs and Health, interview 1 September 2023.

4. Prevention of trafficking in human beings

Following Russia's invasion of Ukraine, preparations were made in Finland for a potential increase in the number of cases of trafficking in human beings. However, the arrival in Finland of people fleeing the war in Ukraine has not led to the feared spike in suspicions of trafficking in human beings.

In spring 2022, the Anti-Trafficking Coordinator under the Ministry of Justice convened the key authorities involved in anti-trafficking activities. The group continued to meet in 2023, albeit less frequently. In the meetings, the participants shared information in the possession of different authorities and discussed the current situation, risks and necessary measures. Cooperation on monitoring the situation in Ukraine and assessing related measures has also taken place at the international level, in the Council of the Baltic Sea States and the EU, for example.¹²⁹

According to the Police, if there are suspicions of trafficking in human beings in connection with the registration of temporary protection, the official that performs the registration investigates the matter by interviewing the person in question. However, the Police and Border Guard did not become aware of any such cases in 2023. In 2022, the Police took action in a small number of cases involving such suspicions.¹³⁰

Preventing work-related exploitation

The occupational safety and health authorities have not observed any new challenges in relation to the war in Ukraine. Nevertheless, exploitation has occurred in Finland even before the war, particularly in seasonal work and the construction sector, and the situation has not changed significantly. According to the Regional State Administrative Agency for Southern Finland, the biggest difference compared to the situation before the war is that, after the war started, Ukrainians began to be hired directly by Finnish companies in the construction sector, whereas previously they were employed as posted workers through Estonian companies. From the perspective of occupational safety and health, direct recruitment by Finnish companies has made monitoring easier rather than more difficult. At the same time, however, forced or fake entrepreneurship has emerged as a new phenomenon. It involves having people work as light entrepreneurs instead of working in an employment relationship.¹³¹

As regards work-related exploitation, the biggest challenge is the same as it was before: how to prove that a case specifically involves forced labour or a criminal offence rather than being a mere dispute over pay.¹³²

¹²⁹ Ministry of Justice, Finland's Anti-Trafficking Coordinator, e-mail 25 September 2023.

¹³⁰ National Police Board, interview 22 August 2023.

¹³¹ Regional State Administrative Agency for Southern Finland, e-mail 2 October 2023.

¹³² Ibid.

The Regional State Administrative Agency, which is the public authority in charge of occupational safety and health, continued to disseminate information on working life in Finland and legal terms of employment in 2023. These communication efforts took place in forums such as recruitment fairs and various information events whose participants included Ukrainians. The brochure "As a foreign employee in Finland" had already been translated to Ukrainian previously. New brochures entitled "Terms of employment for seasonal workers" and "Are you an entrepreneur or an employee?" were published in 2023.¹³³

¹³³ Ibid.

5. Summary

No changes were made to the legal status of beneficiaries of temporary protection in Finland in 2023. Temporary protection was initially activated in the EU for a period of one year, until March 2023. However, in October 2022, the European Commission announced that temporary protection would be extended until March 2024. In Finland, the issue was resolved by introducing a temporary amendment to the Aliens Act, according to which residence permits issued on the grounds of temporary protection will remain valid for as long as temporary protection is in effect in the EU.

The determination of temporary protection status for persons entitled to it was largely successful in 2023. Deficiencies in identity documents have caused challenges in the case of some registered beneficiaries of temporary protection. There have also been some challenges related to assessing the need for temporary protection for third-country nationals.

Beneficiaries of temporary protection in Finland can also apply for a residence permit on other grounds. The residence permit applications are processed, and if a beneficiary of temporary protection is granted another residence permit, their temporary protection status remains in effect in parallel with the other residence permit. However, applications for international protection are not processed if the person is entitled to temporary protection status. Such applications for international protection are received, but they are not processed for as long as the temporary protection mechanism is in use in the EU and Finland.

There were no major changes with regard to the organisation of accommodation in 2023. The municipal model, which was created as a temporary solution, was discontinued at the end of 2023. Some reception centres were also closed as accommodation needs decreased. Beneficiaries of temporary protection having the opportunity to move from the reception system to becoming a resident of a municipality was the most significant change concerning the organisation of accommodation in 2023. However, the number of people applying for a municipality of residence was initially lower than the authorities had hoped. For example, the temporary nature of residing in Finland, increased housing costs and the individual having to take on more responsibility for accommodation arrangements when they are a resident of a municipality may have been reasons why people were reluctant to move from the reception system to municipal residency. The authorities responded to the challenges associated with beneficiaries of temporary protection becoming residents of municipalities by providing more information on applying for a municipality of residence and the advantages involved. By the end of 2023, approximately half of the persons entitled to it had applied for a municipality of residence.

In 2023, the factors that had the greatest impact on the organisation of social and healthcare services for beneficiaries of temporary protection were the right to apply for a municipality of residence and the wellbeing services county reform. If a beneficiary of temporary protection is granted a municipality of residence, their right to reception services is discontinued within a reasonable time, and they gain the right to access social and health services provided by the wellbeing services county. The right to social services is considerably expanded when a person has a municipality of residence. Moreover, the right to residence-based benefits is established when a person has resided in Finland for one year. However, Kela assesses the duration of residence independently, and access to residence-based benefits is not conditional on having a registered municipality of residence. Nonetheless, a person may have more extensive rights to Kela's benefits once they have been granted a municipality of residence.

The wellbeing services counties began their operations in 2023 as part of the comprehensive reform of social and healthcare services. There have been occasional challenges with reconciling the activities of the reception system and the wellbeing services counties. Moreover, the healthcare services organised in the reception system are largely separate from the rest of the healthcare system. Information on persons in the reception system is not directly transferred from the information system used by the reception centre to the system used by the wellbeing services county. The information needs to be transferred manually. In practice, access to services can also become more difficult when a person is a customer of a wellbeing services county.

In addition, organising adequate social services for vulnerable customers of the reception system has been challenging occasionally. There have been regional differences with regard to the availability of services from the wellbeing services counties or private service providers. The Finnish social security system has also been perceived to be complex when compared to the reception system.

Beneficiaries of temporary protection in Finland have an extensive right to education in Finland, and there were no changes in this respect in 2023. If a beneficiary of temporary protection who is under 18 years of age is granted a municipality of residence, they become subject to compulsory education. Some children who are beneficiaries of temporary protection in Finland participate in distance learning organised by the Ministry of Education and Science of Ukraine. Pursuant to the Act on Compulsory Education, it is not possible to satisfy the requirement of compulsory education by attending distance learning programmes or online studies organised by an educational institute abroad. A person subject to compulsory education can participate in distance learning organised by Ukraine in their own time, but attending two schools in parallel creates challenges for both the child and the schools.

Since temporary protection was activated, beneficiaries of temporary protection have had an unrestricted right to work and become self-employed. They also have the right to access employment and economic development services. Beneficiaries of temporary protection have not participated in employment-promoting services quite as much as was expected. Nevertheless, the use of employment-promoting services increased in 2023. While this is a good thing, it has also caused congestion in the services. Challenges to the employment of beneficiaries of temporary protection have mainly been associated with language proficiency and the qualification requirements of many professions.

There are many vulnerable persons among beneficiaries of temporary protection. Challenges in the identification of vulnerabilities mainly arise from the vulnerable person being reluctant or unable to communicate the vulnerabilities to the authorities. Particularly in the case of persons residing in private accommodation, there is a risk that not all vulnerabilities are identified because they do not interact with reception system personnel on a regular basis.

As regards minors, it has occasionally been challenging to determine whether they are staying in Finland without a guardian. The people arriving from Ukraine to Finland have included unaccompanied minors travelling with a close relative who is not their guardian. Assessing these situations is challenging for the authorities because a close relative travelling with a minor cannot be automatically considered to be their guardian. Challenges in assessing the situation of minors have also arisen from the parents occasionally travelling from Finland back to Ukraine. There have also been challenges related to child welfare due to substance abuse, for example.

The arrival in Finland of people fleeing the war in Ukraine has not led to the feared spike in suspicions of trafficking in human beings. The occupational safety and health authorities have also not observed any new challenges in relation to the war in Ukraine.

Sources

Expert interviews and e-mails

- Regional State Administrative Agency for Southern Finland, e-mail 2 October 2023.
- City of Helsinki Employment Services, Services promoting immigrant employment, interview 29 August 2023.
- Finnish Immigration Service, Asylum Unit, interview 10 August 2023.
- Finnish Immigration Service, Reception Unit, interview 29 August 2023.
- Finnish Immigration Service, Reception Unit, Situation Centre, interview 30 August 2023.
- Ministry of Justice, Finland's Anti-Trafficking Coordinator, e-mail 25 September 2023.
- Ministry of Education and Culture, interview 10 August 2023.
- Ministry of Education and Culture, e-mail 10 August 2023.
- National Police Board, interview 22 August 2023.
- Finnish Border Guard, interview 25 August 2023.
- Ministry of the Interior, Immigration Unit, interview 15 August 2023.
- Ministry of Social Affairs and Health, interview 1 September 2023.
- Ministry of Economic Affairs and Employment, interview 23 August 2023.

Literature references

Kela (7 February 2023), *Ukrainan sotaa paenneiden henkilöiden siirtyminen Kelan asiakkaiksi*, [Kelan webinaari - Ukrainan sotaa paenneiden henkilöiden siirtyminen Kelan asiakkaiksi](#). Cited 31 August 2023.

Centre of Expertise in Immigrant Integration (undated), *Current information on residence, temporary protection, work and services for people arriving in Finland from Ukraine*, [Current information on residence, temporary protection, work and services for people arriving in Finland from Ukraine | Integration](#). Cited 3 September 2023.

Finnish Immigration Service (30 January 2023), *Immigration in 2022: Russia's attack on Ukraine had wide-ranging impact on immigration to Finland*, [Immigration in 2022: Russia's attack on Ukraine had wide-ranging impact on immigration to Finland | Finnish Immigration Service \(migri.fi\)](#). Cited 2 December 2023.

Finnish Immigration Service (29 May 2023), *Tiedote kunnille ja vastaanottokeskuksille - Kuntamallin sopimukset päättyvät 31.12.2023*, [Kuntamallin sopimukset päättyvät 31.12.2023 \(migri.fi\)](#). Cited 12 December 2023.

Finnish Immigration Service (15 February 2024), *Statistics*, <https://tilastot.migri.fi/>. Cited 15 February 2024.

Finnish Immigration Service (undated a), *Residence permit card on the basis of temporary protection* <https://migri.fi/en/residence-permit-card-for-temporary-protection>. Cited 14 September 2023.

Finnish Immigration Service (undated b), *Other residence permits*, <https://migri.fi/en/other-residence-permits>. Cited 15 September 2023.

Finnish Immigration Service (undated c), *Traveling from Finland*, <https://migri.fi/en/traveling-from-finland>. Cited 11 December 2023.

Finnish Immigration Service (undated d), *Tietoa kunnille*, <https://migri.fi/kuntamalli>. Cited 15 December 2023.

Finnish Immigration Service (undated e), *Comparison between reception services and services of a municipality of residence*, [Comparison between reception services and services of a municipality of residence | Finnish Immigration Service \(migri.fi\)](#). Cited 31 August 2023.

Finnish National Agency for Education (undated a), *For Ukrainian refugees*, [For Ukrainian refugees | Finnish National Agency for Education \(oph.fi\)](#). Cited 31 August 2023.

Finnish National Agency for Education (undated b), *Supporting learning in basic education for children and young people who have fled Ukraine*, [Supporting learning in basic education for children and young people who have fled Ukraine | Finnish National Agency for Education \(oph.fi\)](#)

Finnish National Agency for Education (undated c), *Student welfare in basic education is welfare work carried out by the school and supports every pupil*, [Student welfare in basic education is welfare work carried out by the school and supports every pupil | Finnish National Agency for Education \(oph.fi\)](#)

Ministry of Education and Culture (undated), *Russia's invasion of Ukraine and its effects in the administrative branch of the Ministry of Education and Culture*, [Russia's invasion of Ukraine and its effects in the administrative branch - Ministry of Education and Culture](#). Cited 20 August 2023.

Ministry of Education and Culture (9 January 2023), *Valmistautuminen Ukrainasta paenneiden kotikuntaoikeuteen ja kasvatusta- ja koulutuspalveluiden järjestämiseen*, [OKM-kirje+9.1.2023+Valmistautuminen+Ukrainasta+paenneiden+kotikuntaoikeuteen+ja+kasvatusta-+ja+koulutuspalveluiden+järjestämiseen.pdf](#). Cited 25 August 2023.

Ministry of the Interior (undated), *Temporary protection for people fleeing from Ukraine*, [Temporary protection - Ministry of the Interior \(intermin.fi\)](#). Cited 2 December 2023.

Ministry of Social Affairs and Health (19 April 2023), *Wellbeing services counties will be responsible for organising health, social and rescue services on 1 January 2023*, [Wellbeing services counties - Ministry of Social Affairs and Health \(stm.fi\)](#). Cited 31 August 2023.

TE services (undated), *Russia's attack on Ukraine*, <https://toimistot.te-palvelut.fi/en/ukraine>. Cited 11 September 2023.

Ministry of Economic Affairs and Employment (17 November 2022) *Press release - Government proposes amendments to the Act on Municipal Experiments to Promote Employment to improve employment opportunities for people who have fled the war in Ukraine and those who have impaired capacity for work*, <https://valtioneuvosto.fi/en/-/1410877/government-proposes-amendments-to-the-act-on-municipal-experiments-to-promote-employment-to-improve-employment-opportunities-for-people-who-have-fled-the-war-in-ukraine-and-those-who-have-impaired-capacity-for-work>. Cited 4 September 2023.

Finnish Government (8 April 2022), *People fleeing Ukraine may start working immediately after applying for temporary protection*, https://valtioneuvosto.fi/-/1410869/ukrainasta-paennut-voi-aloittaa-tyonteon-heti-tilapaista-suojelua-haettuaan?languageId=en_US Cited 12 December 2023.

Finnish Government (29 December 2022), *Ukrainians enjoying temporary protection to have extended residence permits without application procedure*, [Ukrainians enjoying temporary protection to have extended residence permits without application procedure \(valtioneuvosto.fi\)](#). Cited 2 December 2023.

VATT Datahuone (undated), *Tilapäisen suojelun piirissä olevat ukrainalaiset Suomessa, Toimialat ja ammatit, Viisi yleisintä ammattinimikettä*, <https://datahuone.shinyapps.io/dataholvi/#tyomarkkinat/ukrainalaiset>. Cited 1 February 2024.

Legal sources

Municipality of Residence Act (201/1994), <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1994/19940201>. Cited 13 September 2023.

Act on Public Employment and Business Services (916/2012), <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2012/20120916>. Cited 12 December 2023.

Act on the Reception of Persons Applying for International Protection and on the Identification of and Assistance to Victims of Trafficking in Human Beings (746/2011), <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20110746>. Cited 10 January 2024.

Act on the Promotion of Immigrant Integration (1386/2010), <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2010/20101386>. Cited 10 January 2024.

Act amending the Act on Municipal Experiments to Promote Employment (149/2023), <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2023/20230149>. Cited 4 September 2023.

Aliens Act (301/2004), <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2004/20040301>. Cited 13 September 2023.

Euroopan muuttoliikeverkosto (EMN)

Maahanmuuttovirasto
PL 10
00086 Maahanmuuttovirasto

0295 430 431
emn@migri.fi

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

European Migration Network (EMN)

Finnish Immigration Service
P.O. BOX 10
FIN-00086 Finnish Immigration Service

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

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

EMN-Tutkimus 2024

Tilapäisen suojelun soveltaminen vuonna 2023

– Suomen kansallinen raportti



Maahanmuuttovirasto
Migrationsverket
Finnish Immigration Service



Euroopan unionin
rahoittama

Tilapäisen suojelun soveltaminen vuonna 2023 – Suomen kansallinen raportti

ISBN 978-952-7427-45-3 (PDF)

Pysyvä osoite: <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-7427-45-3>

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 maahanmuutto- ja turvapaikka-asioista tuottamalla ajantasaista, puolueetonta, luotettavaa ja vertailukelpoista tietoa näitä asioita koskevan politiikan suunnittelun tukemiseksi Euroopan unionissa. EMN antaa lisäksi yleisölle tietoa kyseisistä asioista.

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

Seuraavat tiedot on toimitettu ensisijaisesti tämän EMN-tutkimuksen vertailuraporttia varten. EMN Suomi on toimittanut tietoja, jotka sen näkemyksen mukaan ovat ajantasaisia, objektiivisia ja luotettavia tämän tutkimuksen kontekstissa ja puitteissa. Tiedot eivät välttämättä ole tyhjentävä kuvaus tilanteesta eivätkä ne välttämättä edusta Suomen virallista politiikkaa kokonaisuudessaan.

Tutkimuksesta vastaavat henkilöt:

Erityisasiantuntija Jutta Saastamoinen (EMN Suomi)

Erityisasiantuntija Samuli Volanen (EMN Suomi)

Asiantuntija Rosaliina Frantti (EMN Suomi)

Koordinaattori Rafael Bärlund (EMN Suomi)

Yhteystiedot:

Euroopan muuttoliikeverkosto

Maahanmuuttovirasto

PL 10

00086 Maahanmuuttovirasto

Puh. 0295 430 431

emn@migri.fi

www.emn.fi

ec.europa.eu/emn

Julkaisija Euroopan muuttoliikeverkosto, Suomi 2024

Ulkoasu ja taitto: OSG Viestintä

© kannen kuva: Kirijaki

Sisällys

| | |
|--|-----------|
| Johdanto | 4 |
| 1. Tilapäistä suojelua saavien oikeusasema | 6 |
| 1.1. Tilapäisen suojelun kohderyhmä | 6 |
| 1.2. Tilapäisen suojelun jatko ensimmäisen vuoden jälkeen..... | 6 |
| 1.3. Tilapäisen suojelun määrittämisen haasteet..... | 7 |
| 1.4. Tilapäisen suojelun rekisteröinti | 8 |
| 1.5. Tilapäisen suojelun asema suhteessa muihin oleskelulupaperusteisiin..... | 8 |
| 1.6. Tilapäistä suojelua saavien oikeus matkustaa ja tilapäisen suojelun rekisteri | 10 |
| 2. Tilapäistä suojelua saavien palveluiden järjestäminen | 13 |
| 2.1. Asuminen | 14 |
| 2.2. Sosiaali- ja terveyspalvelut..... | 15 |
| 2.3. Koulutus | 20 |
| 2.4. Työnteko | 22 |
| 3. Haavoittuvassa asemassa olevat | 28 |
| 4. Ihmiskaupan ehkäiseminen..... | 30 |
| 5. Yhteenveto | 31 |
| Lähteet..... | 34 |

Johdanto

Venäjän hyökättyä Ukrainaan helmikuussa 2022 Eurooppaan on saapunut Ukrainasta suuri määrä sotaa pakenevia. Ukrainan sotaa paenneet ovat Euroopan unionissa oikeutettuja tilapäiseen suoje- luun. Euroopan muuttoliikeverkosto käynnisti vuonna 2023 tutkimuksen tarkastellakseen, kuinka tilapäisen suojelun mekanismi toimi vuosi sodan syttymisen jälkeen. Tämä julkaisu on EMN-tutki- muksen Suomen raportti, jossa kuvaillaan tilapäisen suojelun tilannetta Suomessa vuonna 2023.

Luvussa 1 käsitellään tilapäistä suojelua saavien oikeusasemaa, tilapäisen suojelun rekisteröintiä ja tilapäisen suojelun aseman määrittämiseen liittyviä haasteita. Ulkomaalaislakiin tehdyn muu- toksen mukaan tilapäisen suojelun perusteella myönnetyt oleskeluluvat ovat voimassa koko sen ajan, kun Ukrainasta lähtemään joutuneiden tilapäinen suoje- lu EU:ssa jatkuu. Tilapäisen suojelun aseman määrittämisen haasteet ovat liittyneet pääasiassa henkilöllisyysasiakirjojen puutteeseen ja kolmansien maiden kansalaisten tilanteen selvittämiseen.

Luvussa 2 käsitellään tilapäistä suojelua saavien palveluiden järjestämistä. Vuonna 2023 monelle tilapäistä suojelua saavalle tuli ensi kertaa mahdolliseksi hakea kotikuntaa.¹ Kotikunnan saami- nen vaikuttaa tilapäistä suojelua saavien oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Käytännössä kotikunnan saaminen tarkoittaa siirtymistä vastaanottojärjestelmästä kunnan asukkaaksi ja vastaanottopal- velujen piiristä kunnan ja hyvinvointialueen palveluiden piiriin.

Tilapäistä suojelua saavien majoittumista ja majoituksen järjestämistä käsitellään luvussa 2.1. Majoituksen järjestämisen osalta suurin muutos koskee juuri kuntaan siirtymistä. Kun tilapäistä suojelua saavalle myönnetään kotikunta, henkilön on kohtuullisessa ajassa muutettava vastaan- ottokeskuksen järjestämästä majoituksesta omaan asuntoon. Kuntaan siirtyessä yksilön vastuu kasvaa, sillä hän on itse vastuussa majoituksen järjestämisestä ja muista majoitukseen liittyvis- tä järjestelyistä.

Luvussa 2.2. tarkastellaan tilapäistä suojelua saavien sosiaali- ja terveystalvueluita. Tilapäistä suojelua saavalla on oikeus saada terveydenhuoltopalveluita samalla laajuudella kuin Suomes- sa vakituisesti asuvalla. Vastaanottojärjestelmässä tilapäistä suojelua saavalla on oikeus vält- tämättömiin sosiaalipalveluihin. Kuntaan siirtymisen myötä tilapäistä suojelua saavan oikeus sosiaalipalveluihin laajenee. Kotikunnassa sosiaali- ja terveystalvuelujen järjestämisestä vastaa hyvinvointialue. Vuoden Suomessa asuttuaan, tilapäistä suojelua saavalle syntyy oikeus Kelan asumisperusteisiin etuuksiin.

Tilapäistä suojelua saavien koulutusta käsitellään luvussa 2.3. Tilapäistä suojelua saavilla on Suo- messa laaja oikeus koulutukseen, mutta heitä ei koske oppivelvollisuus, jollei heillä ei ole koti- kuntaa. Kun tilapäistä suojelua saavalle alle 18-vuotiaalle myönnetään kotikunta, hänestä tulee oppivelvollinen.

¹ Tilapäistä suojelua saavien kohdalla kotikunnan saamisen edellytyksenä on yleensä yhden vuoden asumisaika. Kotikunnan saamisen edellytyksistä kerrotaan tarkemmin luvussa 2.

Tilapäistä suojelua saavilla on Suomessa rajoittamaton työnteko-oikeus ja oikeus toimia yrittäjänä. Tilapäistä suojelua saavilla on myös oikeus työvoimapalveluihin. Luvussa 2.4. käsitellään tilapäistä suojelua saavien työllistymistä, saatavilla olevia työllistymispalveluita ja työllistymisen esteitä.

Tilapäistä suojelua saavien haavoittuvuuksien tunnistamista, palveluiden järjestämisestä ja niihin liittyviä haasteita käsitellään luvussa 3. Tarkemman tarkastelun kohteena ovat tilapäistä suojelua saavat lapset, joiden tilanteeseen liittyy erityisiä haavoittuvuuksia, esimerkiksi mikäli he ovat Suomessa ilman huoltajaansa.

Luvussa 4 käsitellään vielä ihmiskaupan ehkäisemiseen liittyviä toimenpiteitä vuonna 2023.

1. Tilapäistä suojelua saavien oikeusasema

1.1. Tilapäisen suojelun kohderyhmä

Tilapäinen suojelu perustuu EU:n tilapäisen suojelun direktiiviin, joka otettiin käyttöön ensimmäistä kertaa vuonna 2022. Neuvoston täytäntöönpanopäätös (2022/382) tuli voimaan 4.3.2022 ja se jätti jäsenmaille harkintavaltaa suojelun tarkan kohderyhmän määrittämiseen. Suomessa päätettiin 7.3.2022 tehdyllä valtioneuvoston päätöksellä laajentaa tilapäisen suojelun kohderyhmää laajemmalle Ukrainasta paenneiden joukolle kuin Neuvoston päätös edellyttää.² Suomessa suppea soveltamisala nähtiin haastavaksi niiden ryhmien osalta, jotka eivät soveltamisalaan kuulu, mutta joita koskevat samat haasteet kuin soveltamisalaan kuuluviakin.³

Neuvoston päätös edellyttää, että tilapäistä suojelua annetaan Ukrainassa asuneille ja sieltä 24.2.2022 tai sen jälkeen paenneille Ukrainan kansalaisille ja heidän perheenjäsenilleen, Ukrainassa kansainvälistä suojelua saaneille henkilöille ja heidän perheenjäsenilleen sekä muille Ukrainassa pysyvästi asuneille, jotka eivät voi palata kotimaahansa. Suomessa tilapäistä suojelua annetaan myös Ukrainan kansalaisille ja heidän perheenjäsenilleen, jotka pakenivat Ukrainasta hieman ennen 24.2.2022 eivätkä konfliktin seurauksena voi palata. Myös muualta kuin Ukrainasta saapuneet ukrainalaiset ovat Suomessa oikeutettuja tilapäiseen suojeluun.⁴

Käytännössä siis Suomessa tilapäistä suojelua annetaan kansalaisuuden perusteella kaikille ukrainalaisille. Suomessa tilapäistä suojelua annetaan Suomessa oleville Ukrainan kansalaisille riippumatta Ukrainasta poistumisen ajankohdasta, koska mahdottomuus palata Ukrainaan liittyy samaan tilanteeseen, jota suoraan Ukrainasta tulevat pakenevat.⁵ Vuoden 2022 aikana tilapäistä suojelua sai Suomesta 45 358 henkilöä.⁶ Vuonna 2023 määrä oli 18 969.

1.2. Tilapäisen suojelun jatko ensimmäisen vuoden jälkeen

Tilapäinen suojelu aktivoitiin Euroopan unionissa aluksi yhdeksi vuodeksi, 4.3.2023 saakka. Tämän mukaisesti Suomi alkoi myöntää oleskelulupia tilapäisen suojelun perusteella 4.3.2023 saakka. Neuvoston päätöksen mukaan tilapäinen suojelu jatkuu tämän jälkeen automaattisesti vielä vuodella, ellei neuvosto erikseen päättä sen lakkaamisesta. Tilapäisen suojelun direktiivin mukaan enimmäiskesto voi olla yhteensä enintään kolme vuotta.⁷

Ukrainan sota ei näyttänyt laantumisen merkkejä vuoden 2022 loppuun tultaessa. Euroopan komissio ilmoitti lokakuussa 2022 tilapäisen suojelun jatkamisesta maaliskuuhun 2024 saakka.

² Sisäministeriö (päiväämätön), *Tilapäinen suojelu Ukrainasta paenneille*.

³ Sisäministeriö, maahanmuutto-osasto, haastattelu 15.8.2023.

⁴ Sisäministeriö (päiväämätön).

⁵ Sisäministeriö, maahanmuutto-osasto, haastattelu 15.8.2023.

⁶ Maahanmuuttovirasto (30.1.2023), *Maahanmuuton vuosi 2022: Venäjän hyökkäys Ukrainaan vaikutti laajasti maahanmuuttoon*.

⁷ Valtioneuvosto (29.12.2022), Ukrainalaisten tilapäistä suojelua saavien oleskelulupia jatketaan ilman erillistä hakua.

Ulkomaalaislakiin tehtiin 29.12.2022 väliaikainen muutos, jonka mukaan tilapäisen suojelun perusteella myönnettyt oleskeluluvat ovat voimassa koko sen ajan, kun Ukrainasta siirtymään joutuneiden tilapäinen suojelu EU:ssa jatkuu. Erillistä rekisteröinti- tai hakumenettelyä ei tarvita. Lakimuutos tuli voimaan 19.1.2023 ja se on voimassa 4.3.2025 saakka.⁸

Tilapäistä suojelua saavalla myös oleskelulupakortin voimassaolo jatkuu suoraan lain nojalla koko sen ajan, kun oleskelulupa on voimassa, vaikka kortin päivämäärä olisi vanhentunut. Halutessaan tilapäistä suojelua saava voi kuitenkin hakea Maahanmuuttovirastolta uutta oleskelulupakorttia, jossa luvan ja kortin voimassaoloa koskevat merkinnät ovat ajan tasalla.⁹

1.3. Tilapäisen suojelun määrittämisen haasteet

Kuten edellä on todettu, Suomessa tilapäisen suojelun kohderyhmään kuuluvat kaikki Ukrainan kansalaiset riippumatta Ukrainasta poistumisen ajankohdasta, koska myös heidän on käytännössä mahdotonta palata Ukrainaan. Direktiivin suppean soveltamisalan vuoksi on epäselvää, miten laajemmin Euroopassa toimitaan ja tullaan toimimaan muualta kuin suoraan Ukrainasta paenneiden ukrainalaisten suhteen. Eroavaisuudet eri jäsenvaltioiden käytännöissä voivat aiheuttaa haasteita. Esimerkiksi alkuvuodesta 2023 käytäntöjen eroavaisuuksien huomattiin johtaneen vähäisessä määrin EU:n sisäisiin liikkeisiin. Tuolloin kyse oli pienestä määrästä kolmansien maiden kansalaisia, joita siirtyi EU-maasta toiseen johtuen tilapäisen suojelun myöntämiskäytäntöihin liittyvästä epävarmuudesta heidän alkuperäisessä oleskeluvaltiossaan.¹⁰

Puutteet henkilöllisyysasiakirjoissa ovat myös aiheuttaneet haasteita. Osalla Ukrainasta paenneista ei ole henkilöllisyysasiakirjoja eikä niiden hankkiminen ole helppoa Venäjän hyökkäyksen ollessa käynnissä. Heidän osaltaan on ollut haastavaa vahvistaa, onko kyseessä Ukrainan kansalainen ja siten tilapäisen suojelun piiriin kuuluva henkilö. Suomeen on saapunut muutamia kymmeniä tällaisia henkilöitä. Etenkin miehitetyiltä alueilta, Luhanskista ja Donetskista, paenneilla ei välttämättä ole koskaan ollut henkilöllisyysasiakirjoja. Ensimmäisen henkilöllisyysasiakirjan hankkiminen Ukrainan Suomen suurlähetystöstä ei ole mahdollista. Tällaisessa tilanteessa henkilön pitäisi oletettavasti hankkia henkilöllisyysasiakirja Ukrainasta. On kuitenkin mahdollista, ettei henkilöllisyysasiakirjoja myönnetä miehitetyiltä alueilta tuleville edes Ukrainassa.¹¹

Myös kolmansien maiden kansalaisten tilanteen selvittäminen on ollut paikoin haastavaa. Kolmansien maiden kansalaiset kuuluvat tilapäisen suojelun soveltamisalaan, jos he ovat saaneet kansainvälistä suojelua Ukrainassa tai ovat kansainvälistä suojelua saaneen tai Ukrainan kansalaisen perheenjäseniä. Tilapäisen suojelun tarpeen arviointi muodostuu haastavaksi tapauksissa, joissa Ukrainasta paenneiden kolmansien maiden kansalaisten kohdalla on harkittava heidän mahdollisuuttaan palata pysyvästi ja turvallisesti kotimaahansa Ukrainan sijaan. Tämän

⁸ Laki ulkomaalaislain väliaikaisesta muuttamisesta 1364/2022.

⁹ Maahanmuuttovirasto (päiväämätön a), *Tilapäisen suojelun oleskelulupakortti*.

¹⁰ Sisäministeriö, maahanmuutto-osasto, haastattelu 15.8.2023.

¹¹ Sisäministeriö, maahanmuutto-osasto, haastattelu 15.8.2023; Maahanmuuttovirasto, turvapaikkayksikkö, haastattelu 10.8.2023.

arviointi ei aina ole yksinkertaista ja se vaatii yksilöllistä harkintaa. Toisinaan on myös ollut epäselvyyttä siitä, onko kolmannen maan kansalaisella todellisuudessa sidettä Ukrainaan, vai esitetäänkö vain niin tilapäisen suojelun saamisen toivossa. Viranomaisten tulee siis selvittää myös mahdollisia väärinkäytösepäilyksiä.¹² Mitä kauemmin sodan alkamisesta kuluu aikaa, sitä vaikeampi on selvittää, onko kolmannen maan kansalainen todellisuudessa paennut Ukrainasta ja siten myös tilapäisen suojelun tarpeen arviointi vaikeutuu.¹³

1.4. Tilapäisen suojelun rekisteröinti

Tilapäisen suojelun rekisteröinnistä vastaa Suomessa poliisi ja Rajavartiolaitos. Sisämaassa tehtävät rekisteröinnit ovat poliisiin vastuulla, kun taas Rajavartiolaitos vastaa ulkorajalla tehtävistä rekisteröinneistä. Valtaosa tilapäisen suojelun rekisteröinneistä on tehty poliisin toimesta. Vuonna 2022, kun tulijoita oli paljon, rekisteröintejä suoritettiin poliisin ja Rajavartiolaitoksen yhteistyössä myös Helsingin Satamaan ja Helsinki-Vantaan lentokentälle perustetuissa ukrainalaisten neuvontapisteissä.¹⁴ Nämä rekisteröinti- ja neuvontapisteet suljettiin vuoden 2022 aikana ja viranomaiset palasivat alkuperäiseen työnjakoon, jossa poliisi vastaa rekisteröinnistä sisärajalla ja Rajavartiolaitos ulkorajalla.¹⁵

Vuonna 2023 rekisteröintien määrä on pääasiassa laskenut, mutta joillain paikkakunnilla on ollut kuitenkin ajoittaisia ruuhkia.¹⁶ Kesällä 2023 merkittävä määrä ukrainalaisia haki kausityöluopien sijaan tilapäistä suojelua tullessaan Suomeen kausityöhön. Rekisteröintipiikki ruuhkautti rekisteröinnin hetkellisesti.¹⁷

Ruuhkatilanteissa rekisteröintien laatu saattaa kärsiä, mikä voi johtaa tavallista suurempaan määrään täydennyspyyntöjä. Rekisteröinnin yhteydessä kolmansien maiden kansalaisilta ei ole esimerkiksi aina kysytty, koska he ovat tarkalleen ottaen paenneet Ukrainasta. Mitä kauemmin sodan alkamisesta ja tilapäisen suojelun direktiivin käyttöönotosta on, sitä olennaisempaa olisi saada tietää milloin henkilö on tosiasiallisesti lähtenyt Ukrainasta. On mahdollista, että henkilö on esimerkiksi lähtenyt Ukrainasta jo kauan ennen sodan alkua ja päättää vasta nyt hakea tilapäistä suojelua.¹⁸

1.5. Tilapäisen suojelun asema suhteessa muihin oleskelulupaperusteisiin

Tilapäinen suojelel takaa henkilölle laajat oikeudet Suomessa. Tilapäisen suojelun perusteella henkilölle myönnetään tilapäinen oleskelulupa. Tilapäistä suojelua saava voi halutessaan hakea myös muita oleskelulupia. Tilapäistä suojelua saavan oleskelulupahakemukset käsitellään

¹² Maahanmuuttovirasto, turvapaikkayksikkö, haastattelu 10.8.2023.

¹³ Sisäministeriö, maahanmuutto-osasto, haastattelu 15.8.2023

¹⁴ Rajavartiolaitos, haastattelu 25.08.2023

¹⁵ Poliisihallitus, haastattelu 22.8.2023.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Maahanmuuttovirasto, turvapaikkayksikkö, haastattelu 10.8.2023.

¹⁸ Sisäministeriö, maahanmuutto-osasto, haastattelu 15.8.2023.

ja rinnakkainen oleskelulupa voidaan myös myöntää. Poikkeuksena ovat turvapaikkahakemukset, joiden käsittely keskeytetään siksi ajaksi, kun tilapäinen suojelu on voimassa. Henkilöllä on oikeus hakea turvapaikkaa, mutta hakemus jää odottamaan käsittelyä, kunnes tilapäisen suojelun mekanismi ei ole enää käytössä EU-alueella ja Suomessa.¹⁹

Viranomaisten pyrkimyksenä on, että kaikki tilapäiseen suojeluun oikeutetut henkilöt saisivat tarvitsemansa suojelun tilapäisen suojelun mekanismin kautta. Siitä huolimatta pieni osa tilapäiseen suojeluun oikeutetuista on hakenut ainoastaan turvapaikkaa. Maahanmuuttovirasto on lähettänyt kyseisille asiakkaille kirjeen ja ilmoittanut, että heille myönnetään tilapäistä suojelua, mikäli he eivät tätä vastusta. Mikäli asiakas ei vastaa yhteydenottoon, hänelle myönnetään oleskelulupa tilapäisen suojelun perusteella. Pieni osa hakijoista on ilmaissut vastustavansa tilapäisen suojelun myöntämistä ja haluavansa hakea nimenomaan turvapaikkaa. Näille henkilöille ei myönnetä tilapäistä suojelua vastoin heidän tahtoaan. Heidän turvapaikkahakemuksiin ei kuitenkaan ratkaista, vaan hakemukset jäävät odottavaan tilaan.²⁰

Jos tilapäistä suojelua saavalle myönnetään toinen oleskelulupa esimerkiksi työnteon perusteella, tilapäisen suojelun asema jää voimaan ja uusi lupa on rinnakkainen tilapäisen suojelun aseman kanssa. Rinnakkaisen oleskeluluvan hakemista ei erityisesti tueta kevennetyin vaatimuksin tai muilla tavoilla.²¹ Tilapäisen suojelun perusteella myönnettävä oleskelulupa on tilapäinen oleskelulupa (B-lupa).²² Toisinaan tilapäistä suojelua saava henkilö voi olla oikeutettu myös jatkuvaan oleskelulupaan (A-lupa) jollakin muulla perusteella. Tällöin hän voi halutessaan hakea jatkuvaa oleskelulupaa normaalissa hakumenettelyssä.

Vaikka toisen oleskeluluvan hakeminen tilapäisen suojelun rinnalle on mahdollista, se ei ole kovin yleistä. Tilapäisen suojelun aseman perusteella myönnettävän oleskeluluvan saa automaattisesti, mikäli kuuluu tilapäisen suojelun kohderyhmään. Lisäksi tilapäisen suojelun asema tarjoaa melko laajat oikeudet esimerkiksi asumiseen, terveydenhuoltoon ja toimeentuloon.²³

Rinnakkaisen oleskeluluvan myöntäminen ei suoraan vaikuta tilapäisen suojelun takaamiin oikeuksiin, vaan yleensä tilapäisen suojelun takaamat oikeudet jäävät voimaan. Alla on käsitelty tarkemmin tiettyjen oikeuksien määräytymistä tilanteessa, jossa henkilöllä on tilapäisen suojelun aseman ohella jokin toinen oleskelulupa.

Henkilöllä, jolla on tilapäisen suojelun asema Suomessa, on oikeus vastaanottopalveluihin. Oikeus vastaanottopalveluihin säilyy myös henkilön saadessa tilapäisen suojelun aseman rinnalle muun oleskeluluvan. Oikeus vastaanottopalveluihin säilyy, kunnes henkilö saa kotikunnan.²⁴

¹⁹ Maahanmuuttovirasto, turvapaikkayksikkö, haastattelu 10.8.2023.

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid.

²² Ulkomaalaislaki (301/2004), 110 §.

²³ Sisäministeriö, maahanmuutto-osasto, haastattelu 15.8.2023.

²⁴ Maahanmuuttovirasto, vastaanottoyksikkö, tilannekeskus, haastattelu 30.8.2023.

Tilapäisen suojelun perusteella myönnettävä oleskelulupa on tilapäinen oleskelulupa, jolloin kotikunnan saamisen edellytyksenä on vähintään vuoden oleskelu Suomessa.²⁵ Jatkuvalla oleskeluvalla Suomessa oleskeleva henkilö on oikeutettu kotikuntaan heti jatkuvan oleskeluvan saatuaan. Mikäli henkilö saa tilapäisen suojelun aseman rinnalle jatkuvan oleskeluluvan, hänestä tulee heti oikeutettu kotikuntaan. Vastaanottokeskus kehottaa jatkuvan oleskeluluvan saanutta henkilöä hakemaan kotikuntaa ja siirtymään vastaanottopalveluista kunnan asukkaaksi. Kotikunnan hakemiseen ei kuitenkaan ole velvoitetta, ja halutessaan asiakas voi jatkaa myös vastaanottopalveluiden piirissä niin kauan kuin hänellä on tilapäisen suojelun asema.²⁶

Kotikunnan saatuaan henkilö siirtyy kunnan ja hyvinvointialueen palveluiden piiriin ja vastaanottopalvelut lakkaavat.²⁷ Vastaanottolaisissa säädetään vastaanottopalvelujen päättymisestä kotikunnan saamisen jälkeen. Vastaanottolain 14 pykälässä todetaan, että tilapäistä suojelua saavalle, jolla on kotikuntalaisissa tarkoitettu kotikunta Suomessa, voidaan antaa vastaanottopalveluja kohtuullinen aika.²⁸ Jos tilapäistä suojelua saava on ehtinyt saada kotikunnan jo ennen muun oleskeluluvan myöntämistä, tilanne jatkuu hänen kohdallaan samanlaisena ja kunta tarjoaa palvelut oleskeluluvan myöntämisen jälkeenkin.

Tilapäistä suojelua saavalla on rajoittamaton työnteko-oikeus eli työnteko-oikeutta ei ole rajattu tiettyyn ammattialaan tai työnantajaan. Rajoittamaton työnteko-oikeus säilyy, vaikka tilapäistä suojelua saavalle myönnettäisiin toinen oleskelulupa, jossa työnteko-oikeus on rajattu.²⁹ Tilanteessa, jossa henkilöllä on tilapäisen suojelun lisäksi muu oleskelulupa, Maahanmuuttovirasto neuvoo asiakasta kirjeellä työnteko-oikeuden määräytymisestä.³⁰

Rinnakkainen oleskelulupa itsessään ei vaikuta tilapäisen suojelun takaamiin etuuksiin, kuten vastaanottorahaan. Kuten edellä on todettu, rinnakkaisen oleskeluluvan seurauksena henkilö voi kuitenkin siirtyä vastaanottojärjestelmän piiristä kunnan asukkaaksi, jolloin vastaanottoraha lakkaa ja henkilö alkaa saada muita etuuksia. Myös esimerkiksi työstä saatavat tulot vaikuttavat vastaanottorahaan, vaikka henkilö jäisikin vastaanottojärjestelmän piiriin.³¹

1.6. Tilapäistä suojelua saavien oikeus matkustaa ja tilapäisen suojelun rekisteri

Tilapäistä suojelua saavalla on oikeus matkustaa vapaasti Suomen sisällä ja pois Suomesta. Henkilö, jolle on myönnetty oleskelulupa tilapäisen suojelun perusteella, voi matkustaa Scheng-

²⁵ Kotikuntalaki (201/1994), 4 §.

²⁶ Maahanmuuttovirasto, vastaanottoyksikkö, tilannekeskus, haastattelu 30.8.2023.

²⁷ Ibid.

²⁸ Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (746/2011).

²⁹ Maahanmuuttovirasto (päiväämätön b), *Muut oleskeluluvat*.

³⁰ Maahanmuuttovirasto, turvapaikkayksikkö, haastattelu 10.8.2023.

³¹ Ibid.

en-alueella ilman viisumia enintään 90 päivää 180 päivän jakson aikana. Lähtökohtaisesti henkilöllä tulisi olla matkustaessaan mukana voimassa oleva passi ja oleskelulupakortti.³²

Jos tilapäistä suojelua saava on edelleen vastaanottojärjestelmän asiakas, häntä neuvotaan ilmoittamaan Suomesta poistumisesta ja paluujankohdasta omaan vastaanottokeskukseen.³³ Jos henkilö ei itse ilmoita lähdöstään, tietoa maasta poistumisesta voi olla vaikea saada. EU:n sisärajoilla ei ole rajavalvontaa, joten jäsenmaiden välisiä rajan ylityksiä ei voida juurikaan seurata. EU:n ulkorajan ylityksiä pystytään sen sijaan seuraamaan normaalien rajatarkastusten puitteissa. Rajavartiolaitoksen henkilötietolain mukaisesti kaikki kolmansien maiden kansalaisten rajanylitystiedot tallennetaan EU:n ulkorajoilla. Maahan saavuttaessa kysytään myös matkan tarkoitusta.³⁴

Rajavartiolaitoksen mukaan tilapäisen suojelun saajia ei ole juurikaan näkynyt lentoliikenteessä. Joitakin maarajan ylityksiä Venäjän suuntaan sen sijaan on havaittu. Matkan tarkoituksena on yleensä paluu Ukrainaan Venäjän kautta. Tapaukset ovat kuitenkin yksittäisiä. Venäjälle matkustamista pyritään joka tapauksessa seuraamaan.³⁵

Lisäksi tilapäisen suojelun rekisteristä (Temporary Protection Platform, TPP) selviää, jos henkilöllä on jo tilapäisen suojelun asema toisessa jäsenmaassa. Tilapäisen suojelun rekisterin avulla jäsenmaiden viranomaiset voivat varmistaa, ettei henkilöille tehdä päällekkäisiä rekisteröintejä useassa eri maassa. Koska tilapäisen suojelun rekisteri luotiin hyvin nopealla aikataululla, sen käyttöönotossa on ollut jonkin verran haasteita. Rekisterin käyttömahdollisuudet ovat rajalliset, koska sen tekninen toteutus ei ole optimaalinen. Lisäksi rekisterin oikeusperustasta ei ollut alkuun täyttä selvyyttä, eikä näin ollen ollut varmuutta siitä, mitä tietoja rekisterissä voidaan ylläpitää.³⁶

Maahanmuuttovirasto on Suomessa rekisterin pääkäyttäjä ja syöttää tiedot rekisteriin. Rekisteriä alettiin käyttää toukokuun lopulla 2022 ja se on Suomen osalta ajan tasalla. Suomessa käytetään tilapäisen suojelun rekisteriä aktiivisesti. Rekisteriin ladataan tietopaketti ulkomalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmästä (UMA). Tietopaketin tietoja verrataan rekisterissä jo oleviin tietoihin, jotta saadaan tietää, onko Suomessa rekisteröity hakijoita, jotka ovat rekisteröityneet tilapäisen suojelun saajiksi toisessa maassa. Rekisteriin kirjataan tilapäistä suojelua saavan nimi, syntymäaika ja kansalaisuus. Suomi ei lisää henkilöiden passitietoja, joten muut maat saattavat kysyä niitä. Koska rekisteriin sisällytetään vain perushenkilöllisyystiedot, aina ei voida olla täysin varmoja, onko kyseessä sama henkilö.³⁷

Jos tilapäistä suojelua saava siirtyy Suomesta toiseen jäsenmaahan ja rekisteröi siellä tilapäisen suojelun asemansa, Suomessa rekisteröity tilapäisen suojelun asema peruutetaan. Käytännös-

³² Maahanmuuttovirasto (päiväämätön c), *Matkustaminen Suomesta*.

³³ Maahanmuuttovirasto, vastaanottoyksikkö, tilannekeskus, haastattelu 30.8.2023.

³⁴ Rajavartiolaitos, haastattelu 25.08.2023.

³⁵ Ibid.

³⁶ Maahanmuuttovirasto, turvapaikkayksikkö, haastattelu 10.8.2023.

³⁷ Ibid.

sä tämä voi olla haastavaa, sillä kaikki maat eivät käytä tilapäisen suojelun rekisteriä aktiivisesti. Tietojen saaminen maasta, joka ei päivitä rekisteriä aktiivisesti, voi kestää kauan. Suomeen voi siis saapua henkilöitä, joilla on jo tilapäisen suojelun asema mahdollisesti useassakin eri maassa.³⁸

Pelkkä matkustaminen ei johda tilapäisen suojelun aseman peruuttamiseen, vaan henkilön on asetettava pysyvämmiin toiseen maahan. Lyhyemmilläkin matkoilla voi kuitenkin olla vaikutuksia tilapäistä suojelua saavien etuuksiin ja vastaanottopalveluihin. Vastaanottokeskus voi luovuttaa henkilön majoituspaikan toiselle sitä tarvitsevalle asiakkaalle, mikäli henkilö aikoo olla Suomesta pidempään poissa. Majoituksen osalta ohjeistus on, että yli kahden viikon poissaolon jälkeen asiakkuus päätetään. Vastaanottojärjestelmä pyritään pitämään tehokkaana eikä asuntoja haluta pitää tyhjillään. Jos asiakas on ilmoittanut lähtevänsä pidemmälle matkalle ja palaavansa takaisin Suomeen, asiakkaan Suomessa olevat tavarat voidaan laittaa varastoon odottamaa. Suomeen palatessaan asiakas saa uuden majoituspaikan, mutta ei välttämättä samasta vastaanottokeskuksesta. Lisäksi vastaanottoraha on tarkoitettu Suomessa oleskeleville, joten pidempiaikainen matkustaminen ulkomaille voi vaikuttaa henkilölle myönnettävään vastaanottorahaan.³⁹

Puutteellisilla matkustusasiakirjoilla matkustaminen on aiheuttanut jonkin verran haasteita viranomaisille. Suomen itärajan liikenteessä on tavattu tilapäistä suojelua saavia henkilöitä, jotka ovat matkustaneet Suomeen tai Suomesta Venäjälle ilman tarvittavia matkustusasiakirjoja, esimerkiksi oleskelulupakortilla. Rajavartiolaitos on joutunut tekemään joitakin poikkeuksia ilman virallisia matkustusasiakirjoja matkustavien tilapäistä suojelua saavien kohdalla. Henkilöitä on esimerkiksi päästetty matkustamaan pelkällä voimassa olevalla oleskelulupakortilla Ulkomalaislain 15 §:n mukaisesti. Henkilöitä on kuitenkin kehoitettu hankkimaan tarvittavat asiakirjat.⁴⁰

³⁸ Ibid.

³⁹ Maahanmuuttovirasto, vastaanottoyksikkö, tilannekeskus, haastattelu 30.8.2023.

⁴⁰ Rajavartiolaitos, haastattelu 25.8.2023

2. Tilapäistä suojelua saavien palveluiden järjestäminen

Henkilöllä, jolla on tilapäisen suojelun asema Suomessa, on oikeus vastaanottopalveluihin. Lain kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (746/2011) mukaan vastaanottopalvelujen järjestämisestä vastaa se vastaanottokeskus, jonka asiakkaaksi tilapäistä suojelua saava rekisteröidään. Vastaanottopalveluihin kuuluvat muun muassa majoitus, vastaanotto- ja käyttöraha, sosiaalipalvelut ja terveydenhuoltopalvelut.⁴¹

Oikeus vastaanottopalveluihin säilyy, kunnes henkilö saa kotikunnan.⁴² Tilapäisen suojelun perusteella myönnettävä oleskelulupa on tilapäinen oleskelulupa, jolloin kotikunnan saamisen edellytyksenä on yleensä yhden vuoden asumisaika. Kotikuntalain (201/1994) mukaan henkilölle, jolla on voimassa vähintään yhden vuoden tilapäiseen oleskeluun oikeuttava lupa, voidaan myöntää kotikunta, mikäli hänellä on ollut tilapäinen asuinpaikka Suomessa yhtäjaksoisesti vähintään yhden vuoden ajan maahanmuuton jälkeen. Kotikunnan voi saada myös ennen vuoden asumisajan täyttymistä, jos tilapäistä suojelua saavalla on voimassa oleva työsopimus tai muu siihen rinnastettava selvitys Suomessa tehtävää vähintään kaksi vuotta kestäväää työtä tai opiskelua varten.⁴³ Koska tilapäinen suojelu otettiin käyttöön 4.3.2022, kotikunnan hakeminen on tullut monelle mahdolliseksi ensi kertaa vuonna 2023. Kotikuntamerkintä haetaan Digi- ja väestötietovirastosta.

Mahdollisuus siirtyä vastaanottojärjestelmästä kunnan asukkaaksi on merkittävin tilapäistä suojelua saavien palveluiden järjestämisestä koskeva muutos vuonna 2023. Kotikunnan myöntäminen vaikuttaa tilapäistä suojelua saavien oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Kuntaan siirtymisen jälkeen vastaanottopalvelut lakkaavat kohtuullisessa ajassa ja henkilö siirtyy kunnan ja hyvinvointialueen palveluiden piiriin.⁴⁴

Kotikunnan hakeminen on kuitenkin tilapäistä suojelua saaville vapaaehtoista. Kunnan asukkaaksi siirtyminen sujuvoittaa tilapäistä suojelua saavien kotoutumista ja siitä on hyötyä erityisesti Suomeen pidemmäksi aikaa jääville. Kotikuntamerkinnän myötä henkilön katsotaankin oleskelevan Suomessa vakinaisesti.⁴⁵ Tilapäistä suojelua saavien kiinnostus siirtyä kotikuntaan oli alkuvuonna ennakoitua vähäisempää. Kesällä 2023 noin 30 % kotikuntaan oikeutetuista tilapäistä suojelua saavista oli hakenut kotikuntaa. Vuoden loppua kohden kotikunnan hakeminen kuitenkin yleistyi, ja vuoden loppuun mennessä kotikuntaa oli hakenut hieman yli puolet siihen oikeutetuista.⁴⁶

⁴¹ Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (746/2011), 13 §.

⁴² Maahanmuuttovirasto, vastaanottoyksikkö, tilannekeskus, haastattelu 30.8.2023.

⁴³ Kotikuntalaki (201/1994), 4 §.

⁴⁴ Kotoutumisen osaamiskeskus (päiväämätön), *Päivittyvää tietoa Ukrainasta saapuvien oleskelusta, tilapäisestä suojelusta, työskentelystä ja palveluista Suomessa*.

⁴⁵ Kotikuntalaki (201/1994), 4 §.

⁴⁶ Maahanmuuttovirasto, vastaanottoyksikkö, tilannekeskus, sähköposti 30.4.2024.

2.1. Asuminen

Suomessa tilapäistä suojelua saavat ovat tyypillisesti majoittuneet joko vastaanottokeskuksissa, vastaanottokeskusten tarjoamassa asuntopohjaisessa majoituksessa tai itse järjestämässään yksityismajoituksessa. Osa on myös asunut kuntamallin mukaisesti kunnan järjestämässä asuntopohjaisessa majoituksessa. Tilapäistä suojelua saavien majoituksen järjestämisessä ei ilmennyt merkittäviä ongelmia vuonna 2023. Joitakin vastaanottokeskuksia suljettiin, koska niiden ylläpitämiselle ei ollut enää tarvetta, kun Ukrainasta Suomeen saapuneiden määrä väheni, tilapäistä suojelua saavia siirtyi kunnan asukkaiksi ja osa palasi takaisin Ukrainaan. Vastaanottokeskusten sulkemisesta ilmoitetaan keskusten asiakkaille etukäteen, jotta asiakkaille jää tarpeeksi aikaa uuden majoituksen löytämiseen ja muihin käytännön järjestelyihin. Vastaanottokeskuksessa myös varmistetaan, että kaikille asiakkaille löytyy majoitus, eikä kukaan jää kodittomaksi.⁴⁷

Kuntamalli

Vuonna 2022 Suomeen saapui lyhyessä ajassa paljon Ukrainasta paenneita henkilöitä. Monet asettuivat asumaan vastaanottokeskusten sijaan kuntien ja yksityisten tahojen tarjoamaan majoitukseen eri puolille Suomea. Maahanmuuttovirasto kehitti kuntamallin väliaikaiseksi ratkaisuksi tilapäistä suojelua saavien majoittamisen ja muiden vastaanottopalveluiden tuottamisen sujuvoittamiseksi.⁴⁸ Kuntamallissa tilapäistä suojelua saavat pystyivät jäämään niille paikkakunnille, joille olivat Suomeen tullessaan ehtineet asettua. Maahanmuuttovirasto korvasi kunnille majoituksesta ja muista palveluista syntyneet kustannukset. Muut vastaanottopalvelut tilapäistä suojelua saavalle järjestettiin vastaanottokeskuksessa, jossa hän oli kirjoilla. Jos tilapäistä suojelua saava on myöhemmin hakenut kotikuntaa ja siirtynyt pois vastaanottojärjestelmän piiristä, on pyritty siihen, että hän saisi jäädä asumaan samaan asuntoon. Toisin kuin aikaisemmin, kotikunnan saatuaan heidän tulisi kuitenkin hoitaa asumisen kustannukset itse.⁴⁹ Kuntamallin mukaiset sopimukset päättyivät vuoden 2023 lopussa, koska majoituksen poikkeusjärjestelyille ei ollut enää tarvetta. Kuntamallin päättyessä, kotikuntaan oikeutetut kuntamallin asiakkaat voivat halutessaan hakea kotikuntaa Suomesta. Henkilöt, jotka eivät halua tai voi hakea kotikuntaa voivat majoittua vastaanottokeskukseen.⁵⁰

Kotikunnan saamisen vaikutukset tilapäistä suojelua saavien asumiseen

Kotikunnan saatuaan tilapäistä suojelua saava siirtyy pois vastaanottojärjestelmästä kunnan ja hyvinvointialueen palvelujen piiriin. Vastaanottopalveluiden lakkaaminen tarkoittaa, että henkilön on muutettava kohtuullisessa ajassa vastaanottokeskuksen järjestämästä majoituksesta omaan asuntoon. Yksilön vastuu majoituksen järjestämisessä kasvaa, sillä kunnilla ei ole velvollisuutta järjestää majoitusta tilapäistä suojelua saaville. Vastaanottokeskus voi tarvittaessa

⁴⁷ Maahanmuuttovirasto, vastaanottoyksikkö, tilannekeskus, haastattelu, 30.8.2023.

⁴⁸ Maahanmuuttovirasto (päiväämätön d), *Tietoa kunnille*.

⁴⁹ Maahanmuuttovirasto, vastaanottoyksikkö, tilannekeskus, haastattelu, 30.8.2023.

⁵⁰ Maahanmuuttovirasto (29.05.2023), *Tiedote kunnille ja vastaanottokeskuksille - Kuntamallin sopimukset päättyvät 31.12.2023*.

auttaa tilapäistä suojelua saavaa asunnon etsimisessä.⁵¹ Jo ennestään yksityismajoituksessa asuville tilapäistä suojelua saaville kotikunnan saaminen ei aiheuta muutoksia asumisessa.

Kotikuntaa haettiin alkuvuonna 2023 odotettua vähemmän. Aluksi arvioitiin, että suurempi osa tilapäistä suojelua saavista olisi hakenut kotikuntaa, sillä kunnassa ja hyvinvointialueella on tarjolla laajemmin palveluita. Haluttomuus siirtyä vastaanottojärjestelmästä kuntaan voi johtua monista eri syistä. Pitkäaikainen oleskelu vastaanottokeskuksessa ei ole tarkoituksenmukaista ja kuntiin siirtymistä suositellaan etenkin pidemmäksi aikaa Suomeen jääville henkilöille. Kaikki tilapäistä suojelua saavat eivät kuitenkaan ole välttämättä sitoutuneita jäämään Suomeen pysyvästi, joten vastaanottokeskuksen tarjoama majoitus sopii heille tilapäisenä ratkaisuna paremmin. Lisäksi vastaanottokeskuksessa majoittuminen on tuttu ja turvallinen vaihtoehto, eikä kuntaan haluta välttämättä asettautua, jos toiveissa on palata mahdollisimman pian Ukrainaan.⁵²

Kuntaan siirtyessä yksilö on itse vastuussa majoituksen järjestämisestä ja muista majoitukseen liittyvistä järjestelyistä. Vuokrattavat asunnot ovat usein kalustamattomia, asuntoihin joutuu sitoutumaan vähintään vuodeksi ja esimerkiksi sähkö-, vesi- ja nettisopimukset pitää hoitaa itse. Monelle tilapäistä suojelua saavalle asunnon hankkimiseen liittyvät käytännön järjestelyt voivat tuntua työläiltä, minkä vuoksi kuntaan siirtyminen nähdään epäsuotuisana. Lisäksi asumisen kustannukset yleensä nousevat merkittävästi, mikäli tilapäistä suojelua saava on aiemmin asunut vastaanottokeskuksen tarjoamassa majoituksessa.⁵³ Asumisen kustannuksiin on kuitenkin mahdollista hakea tukea Kelasta. Oikeus Kelan asumisperusteisiin etuuksiin alkaa vuoden yhtäjaksoisesta Suomessa oleskelusta.⁵⁴ Lisätietoa etuuksista sosiaali- ja terveystalveluita koskevassa luvussa 2.2.

Tilapäistä suojelua saavat eivät välttämättä myöskään ole tietoisia kaikista kuntaan siirtymisen hyödyistä. Vastaanottokeskuksissa on pyritty tiedottamaan oikeudesta hakea kotikuntaa ja kotikunnan tuomista hyödyistä. Vastaanottokeskusten viestintää on pyritty yhtenäistämään luomalla kattava tietopaketti aiheesta. Yksityismajoituksessa asuvien tavoittaminen on ollut ajoittain hankalaa etenkin, jos he eivät ole rekisteröityneet vastaanottokeskuksen asukkaiksi. Maahanmuuttovirasto on pyrkinyt aktiivisesti tiedottamaan kotikunnan hakemisesta ja aiheesta on laadittu myös tiedotuskampanja, jonka toivotaan lisäävän tietoa ja vähentämään kuntaan siirtymiseen liittyvää epävarmuutta. Tiedotuksessa on aktiivisesti hyödynnetty eri sosiaalisen median kanavia tilapäistä suojelua saavien tavoittamiseksi.⁵⁵

2.2. Sosiaali- ja terveystalvelut

Oikeus sosiaali- ja terveystalveluihin Suomessa määrittyy oleskelustatuksen perusteella. Tilapäistä suojelua saavalla on vastaanottojärjestelmässä ollessaan oikeus vastaanottotalvelui-

⁵¹ Maahanmuuttovirasto, vastaanottoyksikkö, tilannekeskus, haastattelu, 30.8.2023.

⁵² Ibid.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Kela (7.2.2023), *Ukrainan sotaa paenneiden henkilöiden siirtyminen Kelan asiakkaiksi*.

⁵⁵ Maahanmuuttovirasto, vastaanottoyksikkö, tilannekeskus, haastattelu, 30.8.2023.

hin, jotka koostuvat muun muassa terveydenhuoltopalveluista, vastaanottorahasta ja välttämättömistä sosiaalipalveluista. Toisin kuin turvapaikanhakijalla, tilapäistä suojelua saavalla on jo vastaanottojärjestelmässä ollessaan oikeus saada terveydenhuoltopalveluita samalla laajuudella kuin Suomessa vakituisesti asuvalla. Vastaanottojärjestelmässä olevan tilapäistä suojelua saavan terveydenhuoltopalvelut ja välttämättömät sosiaalipalvelut järjestää vastaanottokeskus. Vastaanottokeskukset tuottavat tietyt palvelut itse ja osa palveluista ostetaan julkiselta tai yksityiseltä sektorilta.⁵⁶

Vuonna 2023 Suomessa toteutettiin laaja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus, jossa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden sekä pelastustoimen järjestämisvastuu siirtyi kunnilta hyvinvointialueille. Hyvinvointialueuudistus koskee käytännössä kaikkien Suomessa asuvien sosiaali- ja terveyspalveluita ja pelastustoimea, joten se vaikuttaa myös tilapäistä suojelua saavien palveluiden järjestämiseen. Hyvinvointialueita on yhteensä 21 ja ne aloittivat toimintansa 1.1.2023.⁵⁷ Kyseessä on merkittävä rakenteellinen muutos, jolla on vaikutuksia koko sosiaali- ja terveydenhuollon palveluverkkoon. Uudistus vaikuttaa myös vastaanottojärjestelmän asiakaisiin, sillä vastaanottokeskukset ostavat osan palveluista hyvinvointialueilta.⁵⁸

Myös kotikunnan hakeminen vaikuttaa tilapäistä suojelua saavien sosiaali- ja terveyspalveluihin. Kuntaan siirtymisen myötä tilapäistä suojelua saavan oikeus vastaanottopalveluihin päättyy kohtuullisessa ajassa ja oikeus kunnan ja hyvinvointialueen tarjoamiin sosiaali- ja terveyspalveluihin syntyy. Kunnassa terveyspalvelujen järjestämisestä vastaa hyvinvointialue, mutta tilapäistä suojelua saavan oikeudessa terveydenhuollon palveluihin ei kuitenkaan tapahdu muutosta. Tilapäistä suojelua saavalla on yhtä laaja oikeus terveydenhuoltopalveluihin niin vastaanottojärjestelmässä kuin kunnassa asuessaan. Oikeus sosiaalipalveluihin laajenee kuntaan siirtymisen seurauksena kuitenkin huomattavasti. Välttämättömien sosiaalipalvelujen lisäksi voi saada esimerkiksi vamman tai sairauden vuoksi kotipalveluita ja muita yksilölliseen tarpeeseen perustuvia sosiaalihuollon palveluita, joita ei luokitella välttämättömiksi.⁵⁹

Kotikuntamerkinän myötä voi myös saada Kelasta erilaisia tukia, kuten lastenhoidon tukea ja perustoimeentulotukea. Tilapäiseen suojeluun perustuvalla tilapäisellä oleskeluluvalla ei voi saada opintotukea tai työmarkkinatukea riippumatta siitä, onko henkilöllä kotikunta. Kuuden kuukauden työnteon jälkeen tilapäistä suojelua saavalle voi kuitenkin syntyä oikeus peruspäivärahaan.⁶⁰

Tiettyihin Kelan asumisperusteisiin etuuksiin voi syntyä oikeus, vaikkei tilapäistä suojelua saava hakisikaan kotikuntaa. Oikeus asumisperusteisiin etuuksiin syntyy, kun on asunut Suomes-

⁵⁶ Maahanmuuttovirasto (päiväämätön e), *Kotikunnan palvelut verrattuna vastaanottopalveluihin*.

⁵⁷ Sosiaali- ja terveysministeriö (19.4.2023), *Hyvinvointialueet vastaavat sote-palvelujen ja pelastustoimen järjestämisestä 1.1.2023 lähtien*.

⁵⁸ Maahanmuuttovirasto, vastaanottoyksikkö, haastattelu 29.8.2023.

⁵⁹ Sosiaali- ja terveysministeriö, haastattelu 1.9.2023.

⁶⁰ Kela (7.2.2023).

sa vuoden. Suurelle osalle tilapäistä suojelua saavista vuoden asumisaika täyttyi vuonna 2023. Kela arvioi asumisajan täyttymistä itsenäisesti. Vuoden asumisajan jälkeen henkilö voi hakea esimerkiksi Kela-korttia, lapsilisää ja yleistä asumistukea. Yleistä asumistukea ei voi kuitenkaan saada vastaanottokeskuksessa asuessaan. Kela-kortilla saa korvausta yksityisen terveydenhuollon palveluista sekä lääkkeitä ja sairauden hoidon vuoksi tehtyjen matkojen kustannuksista. Kela-kortti ei tarkoita oikeutta julkiseen terveydenhuoltoon. Työssä käyvälle tilapäistä suojelua saavalle voi syntyä oikeus tiettyihin etuuksiin, kuten Kela-korttiin, jo ennen vuoden asumisaikaa, jos tulot ylittävät ansiotulorajan.⁶¹

Haasteet tilapäistä suojelua saavien terveystalvelujen järjestämisessä

Terveydenhuoltopalveluiden järjestäminen oli alkuun haastavaa, kun Ukrainasta sotaa pakenivia saapui Suomeen suuria määriä kerralla. Vaikka vastaanottokeskuksilla on terveydenhuoltopalveluiden järjestämistä vastuu, kaikkia palveluita ei käytännössä voida tuottaa vastaanottojärjestelmässä. Osa palveluista on hankittava julkiselta tai yksityiseltä sektorilta. Vastaanottojärjestelmän ja vasta vuonna 2023 toimintansa aloittaneiden hyvinvointialueiden toiminnan yhteensovittamisessa on ollut haasteita. Esimerkiksi neuvolapalveluiden järjestäminen vastaanottojärjestelmän asiakkaille on ollut haasteellista.⁶²

Tilapäistä suojelua saavat ovat poikkeuksellisesti jo vastaanottojärjestelmässä ollessaan oikeutettuja samoihin terveydenhuollonpalveluihin kuin Suomessa vakituisesti asuvat. Näin ollen tilapäistä suojelua saavien oikeudessa terveystalveluihin ei tapahdu kuntaan siirtymisen seurauksena muutosta, mutta pääsy palveluihin voi käytännössä vaikeutua, sillä vastaanottojärjestelmässä osa terveydenhuoltopalveluista ostetaan yksityisen sektorin palveluntarjoajilta, jotka ovat usein huomattavasti julkista sektoria vähemmän ruuhkautuneita. Kotikunnan saatuaan tilapäistä suojelua saavan palvelut järjestetään yksinomaan julkisella sektorilla.⁶³

Vastaanottojärjestelmässä järjestettävät palvelut toimivat myös suurelta osin erillään muusta terveydenhuoltojärjestelmästä.⁶⁴ Vastaanottojärjestelmässä käytetään eri tietojärjestelmää, eivätkä vastaanottokeskuksessa tunnistetut palveluntarpeet sellaisenaan siirry suoraan hyvinvointialueelle kuntaan siirtymisen yhteydessä. Palveluntarpeet on usein tunnistettava uudelleen hyvinvointialueella. Vaikka henkilö olisi saanut vastaanottokeskuksessa erikoissairaanhoidon piiriin kuuluvia palveluita, palveluntarve saatetaan joutua määrittelemään uudelleen hyvinvointialueella. Hoitoon pääsyn vaikeutuminen voi osaltaan kannustaa tilapäistä suojelua saavia jäämään vastaanottojärjestelmään kuntaan siirtymisen sijaan.⁶⁵

Kuntaan siirtymisen myötä henkilö oma vastuu kasvaa. Vastaanottojärjestelmässä olevia autetaan ajanvarauksissa ja muissa käytännön asioissa, mutta kuntaan siirtymisen jälkeen henkilön

⁶¹ Ibid.

⁶² Maahanmuuttovirasto, vastaanottoyksikkö, haastattelu 29.8.2023.

⁶³ Sosiaali- ja terveysministeriö, haastattelu 1.9.2023.

⁶⁴ Maahanmuuttovirasto, vastaanottoyksikkö, haastattelu 29.8.2023.

⁶⁵ Sosiaali- ja terveysministeriö, haastattelu 1.9.2023.

täytyy itse etsiä oikeat palvelut ja hoitaa ajanvaraukset. Terveydenhuoltopalveluita koskevat ajanvaraukset tehdään suurelta osin sähköisissä järjestelmissä, joissa asiakkaalta vaaditaan vahvaa tunnistautumista.⁶⁶ Kaikilla tilapäistä suojelua saavilla ei ole henkilöllisyysasiakirjoja, eikä siten esimerkiksi pankkitunnuksia, joita käyttää sähköiseen tunnistautumiseen. Tällöin pääsy terveydenhuollonpalveluihin vaikeutuu merkittävästi.⁶⁷

Eroavaisuudet Suomen terveydenhuoltojärjestelmän ja ukrainalaisen terveydenhuoltojärjestelmän välillä voivat vaikeuttaa suomalaisen terveydenhuollon hahmottamista ja lisätä tilapäistä suojelua saavien epävarmuutta. Ukrainan terveydenhuoltojärjestelmässä henkilö voi esimerkiksi varata ajan suoraan erikoislääkärille. Suomessa tämä ei ole mahdollista, vaan ensin on varattava aika yleislääkärille, joka arvioi hoidon tarpeen ja tarvittaessa kirjoittaa lähetteen erikoislääkärille.⁶⁸ Erot käytännöissä voi osaltaan vaikeuttaa palvelujärjestelmän ymmärtämistä ja turhauttaa etenkin kuntaan siirtymisen jälkeen, jos palvelupolku on aloitettava alusta.

Haasteet tilapäistä suojelua saavien sosiaalipalvelujen järjestämisessä

Vastaanottopalveluihin kuuluvat ainoastaan välttämättömät sosiaalipalvelut. Riittävien sosiaalipalveluiden järjestäminen vastaanottojärjestelmän haavoittuvassa asemassa oleville asiakkaille on ollut toisinaan haasteellista. Tilapäistä suojelua saavien joukossa on paljon esimerkiksi ikääntyneitä ja eri tavoin vammautuneita ihmisiä, joilla on monenlaisia palveluntarpeita. Muun muassa vammaispalveluihin liittyvien tarpeiden tunnistaminen vastaanottokeskuksessa on haastavaa siihen vaadittavan erityisosaamisen vuoksi. Vastaanottokeskukset ostavat osan sosiaalipalveluista yksityiseltä sektorilta tai hyvinvointialueilta, mutta palvelujen saatavuudessa on ollut alueellisia eroja. Hyvinvointialueilla ei ole lakisääteistä velvollisuutta tuottaa muita kuin kiireellisiä palveluita vastaanottojärjestelmän asiakkaille. Muun muassa hoito- ja palveluvelan vuoksi osa hyvinvointialueista ei ole suostunut tuottamaan tarvittavia palveluita. Lisäksi palvelujen järjestämistä on ollut epätietoisuutta alueilla, joilla ei ole aiemmin ollut paljoa maahanmuuttajia.⁶⁹

Suomeen ilman huoltajaa, mutta yhdessä sukulaisen kanssa, saapuneiden alaikäisten tapaukset ovat haastavia, sillä aina ei ole selvää mikä olisi lapsen edun kannalta parasta ja mikä olisi kussakin tilanteessa juridisesti oikea ratkaisu. Yhdessä sukulaisten kanssa saapuneet alaikäiset asuvat pääasiassa aikuisten vastaanottokeskuksissa tai yksityismajoituksessa yksin tulleille alaikäisille tarkoitettujen vastaanottokeskusten sijaan. Ilman huoltajaa saapuneiden osalta joudutaan kuntaan siirtymisen vaiheessa miettimään, hankitaanko alaikäiselle oheishuoltaja. Lainsäädäntö koskee pääasiassa täysin yksin tulleita alaikäisiä, joten sen soveltaminen tapauksiin on haastavaa.⁷⁰

⁶⁶ Maahanmuuttovirasto, haastattelu 29.8.2023.

⁶⁷ Sosiaali- ja terveysministeriö, haastattelu 1.9.2023.

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Maahanmuuttovirasto, vastaanottoyksikkö, haastattelu 29.8.2023; Sosiaali- ja terveysministeriö, haastattelu 1.9.2023.

⁷⁰ Sosiaali- ja terveysministeriö, haastattelu 1.9.2023.

Tilapäistä suojelua saavat ovat usein kokeneet Suomen sosiaaliturvajärjestelmän monimutkaiseksi verrattuna vastaanottojärjestelmään, mikä on osaltaan voinut vähentää kuntaan siirtymisen houkuttelevuutta. Vastaanottojärjestelmän asiakkaat voivat saada vastaanottorahaa. Jos henkilö saa kotikunnan ja siirtyy kuntaan, vastaanottoraha ja muut vastaanottopalvelut lakkaavat kohtuullisessa ajassa ja hän siirtyy hyvinvointialueen sosiaalipalveluiden piiriin. Kuntaan siirtymisen jälkeen ei välttämättä tiedetä mihin etuuksiin on oikeus, mihin tarkoituksiin eri etuudet ovat ja kuinka niitä haetaan. Vastaanottojärjestelmässä vastaanottoraha on maksettu suoraan maksukortille ja vastaanottokeskus on järjestänyt kaikki tarvittavat palvelut. Kunnassa asuessaan henkilön on itse selvitettävä mitä etuuksia voi hakea ja mihin palveluihin on oikeus ja mistä palvelut löytyvät. Etuuksien ja palveluiden piiriin pääseminen voi siis käytännössä vaikeutua.⁷¹

Vuonna 2023 tehdyt päällekkäiset uudistukset ovat tehneet sosiaalihuollon tilanteesta erityisen haastavan. Hyvinvointialueet aloittivat toimintansa 1.1.2023. Uudistuksen myötä palveluverkko muuttui merkittävästi ja hyvinvointialueilla on mennyt aikaa löytää uudet toimintatavat ja käytännöt. Myös kotoutumislakia uudistetaan ja uuden kotoutumislain on määrä tulla voimaan vuonna 2025. Samanaikaisesti Suomeen on saapunut suuri määrä Ukrainan sotaa paenneita, joilla on monenlaisia palveluntarpeita. Ennen kunnat vastasivat sosiaali-, terveys- ja kotoutumispalveluiden kokonaisuudesta, mutta nyt palvelut ovat eriytyneet. Kunnalla on kotoutumispalveluiden järjestämisen kokonaisvastuu, kun taas hyvinvointialue vastaa sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisestä. Kotoutumista tukevien palveluiden eriytyminen on vaikeuttanut viranomaisten välistä työnjakoa ja kotoutumiseen liittyvien sosiaalipalveluiden tarjoamista.⁷²

Sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä koskeviin haasteisiin on pyritty vastaamaan tekemällä tiiviimpää viranomaisyhteistyötä ja jakamalla tietoa kuntaan siirtymisestä ja siihen liittyvistä haasteista. Sosiaali- ja terveysministeriö on lähettänyt hyvinvointialueille ohjauskirjeen, jossa hyvinvointialueita on neuvottu varautumaan riittävin toimin tilapäistä suojelua saavien kuntiin siirtymiseen. Hyvinvointialueita on myös ohjeistettu ottamaan yhteyttä alueen vastaanottokeskuksiin, jotta sosiaali- ja terveydenhuollonpalvelut voidaan turvata siirtymävaiheessa mahdollisimman hyvin ja tietojenluovutus saadaan hoidettua sujuvasti. Yhdessä Maahanmuuttoviraston kanssa on työstetty tietopyyntölomakkeita, joilla hyvinvointialue voi pyytää asiakkaan tietoja vastaanottokeskuksesta. Lisäksi on järjestetty tilaisuuksia, joissa on käsitelty kuntiin siirtymistä ja sitä seuraavia muutoksia. Vastaanottokeskusten ja hyvinvointialueiden väliset paikalliset neuvottelut mahdollistavat ongelmakohtien käsittelyn, jotta tarvittavat palvelut saadaan järjestettyä haasteista huolimatta.⁷³

⁷¹ Sosiaali- ja terveysministeriö, haastattelu 1.9.2023.

⁷² Ibid.

⁷³ Sosiaali- ja terveysministeriö, haastattelu 1.9.2023; Maahanmuuttovirasto, vastaanottoyksikkö, haastattelu 29.8.2023.

2.3. Koulutus

Tilapäistä suojelua saavien oikeus koulutukseen Suomessa on ollut alusta asti laaja, eikä lainsäädäntöön ole tehty muutoksia vuonna 2023.⁷⁴ Tilapäistä suojelua saavalla lapsella on oikeus varhaiskasvatukseen, jos vanhempi esimerkiksi opiskelee tai työskentelee täysipäiväisesti. Tilapäistä suojelua saavalla esiopetusikäisellä lapsella on oikeus vuoden kestävään esiopetukseen. Lapsella on oikeus aloittaa perusopetuksessa sinä vuonna, kun hän täyttää 7 vuotta. Tilapäistä suojelua saava 16-18-vuotias voi hakea lukioon tai ammatilliseen koulutukseen. Tilapäisen suojelun turvin Suomessa oleskelevilla on siis laaja oikeus koulutukseen, mutta heitä ei koske oppivelvollisuus, jollei heillä ei ole kotikuntaa.⁷⁵

Kun tilapäistä suojelua saavalle alle 18-vuotiaalle myönnetään kotikunta, hänestä tulee oppivelvollinen.⁷⁶ Lapsella, jolla on kotikunta, on velvollisuus osallistua vuoden kestävään esiopetukseen, hänellä on velvollisuus käydä Suomessa peruskoulua 7-vuotiaasta lähtien ja hänen on opiskeltava suomalaisessa koulutusjärjestelmässä, kunnes hän täyttää 18 vuotta tai on suorittanut tutkinnon lukiossa tai ammatillisessa koulutuksessa tai vastaavan ulkomaisen koulutuksen. Oppivelvollisuutta voi suorittaa myös perusopetukseen valmistavassa opetuksessa. Oppivelvollisuuden myötä syntyy oikeus maksuttomiin oppimateriaaleihin ja työvälineisiin. Kotikunnan saaminen ei vaikuta korkeakouluopintoihin.⁷⁷ Oppivelvollisten seuranta tehdään Opetushallituksen ylläpitämän Valpas -järjestelmän avulla.⁷⁸

Ammatilliseen koulutukseen ja lukiokoulutukseen on vapaa hakeutumisoikeus eli henkilö voi hakea vapaasti mihin tahansa haluamansa toisen asteen oppilaitokseen. Jos oppivelvollisuusikäinen nuori on suorittanut perusopetuksen, mutta häneltä puuttuu riittävä suomen tai ruotsin kielen taito sen jälkeiseen koulutukseen, voi oppivelvollisuutta suorittaa aikuisten perusopetuksessa tai kansanopiston koulutuksessa, jossa noudatetaan aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteita.⁷⁹

Ennen ylemmän toisen asteen opintoja opiskelija voi hakeutua tutkintoon valmentavaan koulutukseen (TUVA) parantamaan muun muassa kieli- tai opiskelutaitojaan. Ammatillisen koulutuksen yhteydessä opiskelija voi myös suorittaa oppimisvalmiuksia tukevia opintoja (OPVA).⁸⁰

Tilapäistä suojelua saavien siirtyminen vastaanottojärjestelmästä kuntiin tarkoittaa kunnille suurempaa vastuuta tilapäistä suojelua saavien palveluiden järjestämisestä. Kotikuntamerkinne myötä tilapäistä suojelua saavalla on esimerkiksi subjektiivinen oikeus varhaiskasvatukseen, ja

⁷⁴ Opetus- ja kulttuuriministeriö, haastattelu 10.8.2023.

⁷⁵ Opetushallitus (päiväämätön a), *Ukrainasta paenneille*.

⁷⁶ Opetus- ja kulttuuriministeriö, haastattelu 10.8.2023.

⁷⁷ Opetushallitus (päiväämätön a).

⁷⁸ Opetus- ja kulttuuriministeriö, sähköposti, 10.8.2023.

⁷⁹ Opetus- ja kulttuuriministeriö (päiväämätön), *Venäjän hyökkäys Ukrainaan ja sen vaikutukset opetus- ja kulttuuriministeriön toimialalla*.

⁸⁰ Opetus- ja kulttuuriministeriö, haastattelu 10.8.2023.

varhaiskasvatuksen tilojen ja henkilöstön tarve kunnassa voi kasvaa. Myös neuvonta- ja tulkkipalveluita tarvitaan enemmän. Kunnan on huolehdittava, että esi- ja perusopetusikäiset tavoitetaan kasvatuksen ja opetuksen pariin päiväkodeissa ja kouluissa. Ohjaus- ja valvontavastuu on siis oppivelvollisen asuinkunnalla. Koulutukseen tavoittaminen edellyttää huoltajille ja perheille kohdennettua viestintää esimerkiksi esiopetukseen hakemisesta ja kouluun ilmoittautumisesta sekä yhteistyötä muun muassa maahanmuuttopalveluista vastaavan tahon, nuorisotoimen, hyvinvointialueiden sekä varhaiskasvatuksen järjestäjien kanssa.⁸¹

Osa tilapäistä suojelua saavista lapsista osallistuu Ukrainan opetusministeriön tarjoamaan etäopetukseen. Etäopetusta on tarjolla sekä reaaliaikaisesti että tallenteina. Oppivelvollisuuslain mukaan oppivelvollisuutta ei ole mahdollista suorittaa ulkomaisen oppilaitoksen etä- tai verkko-opintoina. Kun lapsi saa kotikunnan ja hänestä tulee oppivelvollinen, hänen tulee siis käydä suomalaista koulua. Oppivelvollinen voi kuitenkin osallistua Ukrainan järjestämään etäopetukseen omalla ajalla.⁸²

Suomalaista koulua käyvällä on oikeus myös opiskeluhoitopalveluihin. Opiskeluhoollosta säädetään oppilas- ja opiskelijahuoltolaissa, ja 1.8.2023 alkaen opetuksen järjestäjällä tulee olla käytössään uusi opetuksen järjestäjän opiskeluhoitosuunnitelma. Yhteisöllinen opiskeluhoito on ensisijainen tapa toteuttaa opiskeluhoitoa ja koulussa työskentelevän henkilöstön yhteinen tehtävä. Osa sotaa paenneista lapsista ja nuorista tarvitsee myös yksilökohtaista tukea, jota tulee järjestää mahdollisimman nopeasti. Lapsilla ja nuorilla on lakisääteinen oikeus yksilökohtaiseen opiskeluhoitoon. Yksilökohtaisella opiskeluhoollolla tarkoitetaan yksittäiselle oppilaalle annettavia kouluterveydenhuollon palveluja, psykologi- ja kuraattoripalveluja sekä monialaisen asiantuntijaryhmän työskentelyä. Opiskeluhoitopalveluiden järjestämisestä oppilaille vastaa se hyvinvointialue, jonka alueella koulu sijaitsee.⁸³

Haasteet tilapäistä suojelua saavien koulutuksen järjestämisessä

Kotikunnan saanutta alle 18-vuotiasta tilapäistä suojelua saavaa henkilöä koskee oppivelvollisuus. Oppivelvollisuuden myötä lapsen tulee käydä suomalaista koulua. Osa oppivelvollisista ukrainalaisista on halunnut kuitenkin jatkaa myös Ukrainan järjestämän etäkoulun käymistä. Kotikunnan saanut oppivelvollinen oppilas voi osallistua etäopetukseen omalla ajallaan. Suomessa katsotaan lapsen eduksi käydä suomalaista koulua ja kahden koulun käyminen samanaikaisesti on kuormittavaa ja aikaa vievää. Etäkoulua on käytävä vapaa-ajalla jo valmiiksi kuormittavassa tilanteessa. Myös suomalaisessa koulussa opiskelu vaatii lapselta ja nuorelta aikaa vapaa-ajalla. Toisaalta monet haluavat palata kotimaahansa mahdollisimman pian ja myös nämä toiveet ja tarpeet halutaan huomioida.⁸⁴

⁸¹ Opetus- ja kulttuuriministeriö (09.01.2023), *Valmistautuminen Ukrainasta paenneiden kotikuntaoikeuteen ja kasvatus- ja koulutuspalveluiden järjestämisen*.

⁸² Opetushallitus (päiväämätön b), *Ukrainasta paenneiden lasten ja nuorten oppimisen tukeminen perusopetuksessa*.

⁸³ Opetushallitus (päiväämätön c), *Perusopetuksen opiskeluhoito on koulun hyvinvointityötä ja tukee jokaista oppilasta*.

⁸⁴ Opetus- ja kulttuuriministeriö, haastattelu 10.8.2023.

Oppivelvollisten tavoittaminen koulutukseen on paikoin haasteellista. Haasteet koskevat pääasiassa toisen asteen koulutuksen piiriin kuuluvien tavoittamista. Koulutuksen järjestäjien on tavoitettava ukrainalaisten opiskelijoiden huoltajat ja informoitava heitä koulutuspalveluista ja oppivelvollisuudesta. Huoltajia tulee myös informoida oppivelvollisuuslain mukaisista huoltajia koskevista velvoitteista.⁸⁵

Tilapäistä suojelua saavia ukrainalaisia asuu myös paikkakunnilla, joilla on aiemmin ollut vain vähän maahanmuuttajia. Tämän vuoksi kaikissa kunnissa ei ole ollut valmiuksia järjestää kaikkia tarvittavia palveluja, kuten valmistavaa opetusta. Suomeen saapuvien ukrainalaisten opetus järjestetään esi- tai perusopetuksena tai perusopetukseen valmistavana opetuksena. Valmistavan opetuksen tavoitteena on antaa oppilaalle tarvittavat valmiudet suomen tai ruotsin kielessä ja tarpeelliset muut valmiudet esiopetukseen tai perusopetukseen siirtymistä varten sekä edistää oppilaiden tasapainoista kehitystä ja kotoutumista suomalaiseen yhteiskuntaan. Koulun opetuskielen näkökulmasta tavoitteena on saavuttaa kehittyvä alkeiskielitaito. Opetuksen järjestäjä päättää valmistavan opetuksen aloittamisesta ja järjestämisestä tarpeen mukaan. Kaikilla paikkakunnilla ei ole aiemmin ollut tarvetta järjestää valmistavaa opetusta, joten opetusta on jouduttu nyt erikseen luomaan. Joissain tapauksissa tilapäistä suojelua saavat ovat joutuneet siirtymään suoraan perusopetukseen, kun valmistavaa opetusta ei ole ollut mahdollista järjestää.⁸⁶

Haasteita on pyritty lievittämään jakamalla tietoja ja hyviä käytäntöjä viranomaisten kesken olemassa olevissa verkostoissa, kuten esimerkiksi perusopetuksen kielellisen ja kulttuurisen moninaisuuden kehittämisverkosto Poijussa. Opetushallitus on koonnut verkkosivuilleen tukimateriaaleja koulutuksesta vastaavien viranomaisen käyttöön. Yhteistyötä on tehty myös Ukrainan viranomaisten kanssa. Ukrainan ja Suomen viranomaisten kesken on ollut avoin keskusteluyhteys.⁸⁷

2.4. Työnteko

Ukraina on jo pitkään ollut Suomelle yksi keskeisimmistä työperusteisen maahanmuuton lähtömaista. Esimerkiksi vuonna 2021 Ukraina oli selkeästi yleisin lähtömaa työn perusteella Suomeen saapuneille. Työperusteista oleskelulupaa hakevien ukrainalaisten määrä romahti Venäjän hyökkäyssodan käynnistyttyä vuonna 2022. Työperusteisen oleskeluluvan sijaan ukrainalaiset saapuvat Suomeen nyt tilapäisen suojelun asemalla.⁸⁸

Tilapäistä suojelua saavilla on Suomessa rajoittamaton työnteko-oikeus. Tilapäistä suojelua saava voi työskennellä Suomessa kaikilla aloilla sekä toimia yksityisenä elinkeinonharjoittajana.⁸⁹

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ Maahanmuuttovirasto (15.2.2024), *Tilastot*.

⁸⁹ Valtioneuvosto (8.4.2022), *Ukrainasta paennut voi aloittaa työnteen heti tilapäistä suojelua haettuaan*.

Ennen tilapäisen suojelun käyttöönottoa Suomeen saapui tuhansia kausityöntekijöitä vuosittain, erityisesti maa- ja metsätalouden alalle. Myös vuonna 2023 kausityöntekijöiden tarve oli suuri, ja Suomeen tuli kausityöntekijöitä, joille myönnettiin tilapäisen suojelun asema.

Kausityön lisäksi tilapäistä suojelua saavat ovat työllistyneet Suomessa useille eri aloille. Usein kyseessä ovat matalapalkka-alat, joilla ei vaadita kielitaitoa.⁹⁰ Ukrainalaiset ovat työllistyneet muun muassa siivoojiksi, maa- ja metsätalouden töihin sekä rakennustyöntekijöiksi.⁹¹

Tilapäistä suojelua saavien työvoimapalvelut

Suomessa tilapäistä suojelua saavat ovat oikeutettua erilaisiin työllistymistä edistäviin palveluihin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain mukaisesti aivan samoin kuin muutkin työnhakijat.⁹² Työ- ja elinkeinotoimistot eli TE-toimistot tarjoavat palveluja työllisyyden edistämiseksi. Näitä palveluita ovat esimerkiksi työnvälitys, tieto- ja neuvontapalvelut, osaamis- ja ammattikartoitus, työkyvyn arviointi, ammatinvalinta- ja uraohjaus sekä työkokeilu ja palkkatuki.⁹³ TE-toimistoihin on palkattu ukrainan kieltä puhuvia työntekijöitä ja jokaisessa TE-toimistossa on yhdyshenkilö ukrainalaisille.⁹⁴

Tilapäistä suojelua saavat ovat myös oikeutettuja kotoutumista edistäviin palveluihin. Tilapäistä suojelua saavilla on kotoutumislain 12 §:n perusteella oikeus TE-toimistojen tai kunnan järjestämään alkukartoitukseen ja kotoutumissuunnitelmaan.⁹⁵ Alkukartoituksessa arvioidaan, millaisilla palveluilla kotoutumista ja työllistymistä voidaan tukea, ja tarjotaan esimerkiksi kotoutumiskoulutusta. Kotoutumiskoulutukseen kuuluu yleensä suomen tai ruotsin kielen opetusta ja tarvittaessa muuta opetusta, joka edistää työelämään ja jatkokoulutukseen pääsyä sekä yhteiskunnallisia, kulttuurisia ja elämänhallintaan liittyviä valmiuksia. Maahanmuuttajalle, jonka oppivelvollisuus on päättynyt ja joka on työnhakija, kotoutumiskoulutus järjestetään pääosin työvoimakoulutuksena.⁹⁶

Vaikka tilapäistä suojelua saavilla olisi oikeus kotoutumissuunnitelmaan suoraan tilapäisen suojelun aseman perusteella, käytännössä kotoutumissuunnitelmia aletaan laatia suuremmassa määrin vasta heidän saadessaan kotikunnan ja siirtyessään vastaanottojärjestelmän piiristä kuntaan. Tilapäistä suojelua saavan siirtyessä kunnan asukkaaksi hänelle tarjottavat kotoutumispalvelut siirtyvät valtion korvausten piiriin, jolloin kuntien ja hyvinvointialueiden halukkuus ja mahdollisuus järjestää kotoutumispalveluja kasvaa.⁹⁷

⁹⁰ Työ- ja elinkeinoministeriö, haastattelu 23.8.2023.

⁹¹ VATT Datahuone (päiväämätön), *Tilapäisen suojelun piirissä olevat ukrainalaiset Suomessa, Toimialat ja ammatit, Viisi yleisintä ammattinimikettä*.

⁹² Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 916/2012.

⁹³ TE-palvelut (päiväämätön), *Venäjän hyökkäys Ukrainaan*.

⁹⁴ Työ- ja elinkeinoministeriö, haastattelu 23.8.2023.

⁹⁵ Laki kotoutumisen edistämisestä 2010/1386.

⁹⁶ Työ- ja elinkeinoministeriö, haastattelu 23.8.2023.

⁹⁷ Ibid.

Työvoimapalveluihin vaikuttavat lainsäädäntömuutokset vuonna 2023

Vaikka tilapäistä suojelua saavilla on alusta alkaen ollut mahdollisuus osallistua pääosin kaikkiin samoihin työvoimapalveluihin kuin muillakin työnhakijoilla, vuonna 2023 tehtiin joitakin lainsäädäntömuutoksia, jotka vaikuttivat ukrainalaisten työvoimapalveluiden saatavuuteen.

Työllisyyden kuntakokeiluihin osallistuminen tuli mahdolliseksi myös tilapäistä suojelua saaville, vaikka heillä ei olisi kotikuntaa Suomessa.⁹⁸ Muutos tuli voimaan 1.3.2023. Aikaisemmin työllisyyden kuntakokeilujen asiakasryhmään kuuluivat muun muassa kaikki maahanmuuttajat ja vieraskieliset, jotka olivat työttömänä tai rekisteröityneitä työvoimapalveluihin, mutta edellytyksenä oli, että heillä oli kotikunta Suomessa. Lakimuutoksella pyrittiin edistämään tilapäistä suojelua saavien työllistymistä Suomessa.⁹⁹ Työllisyyden kuntakokeilut käynnistettiin vuonna 2021 ja kokeilu päättyi vuoden 2024 lopussa.

Keväällä 2023 suurelle osaa tilapäistä suojelua saavista tuli mahdolliseksi hakea kotikuntaa Suomesta. Vastaanottojärjestelmästä kuntaan siirtymisen selkeyttämiseksi ja palvelujen saannin turvaamiseksi vuonna 2023 tehtiin joitain lainsäädäntömuutoksia. Muutokset kotoutumislakiin¹⁰⁰ ja vastaanottolakiin¹⁰¹ tulivat voimaan 1.3.2023. Kotoutumislain muutosten myötä valtio voi jatkossa maksaa kunnille ja hyvinvointialueille korvauksia kotoutumista edistävien palveluiden järjestämisestä tilapäistä suojelua saaville kuntalaisille. Ennen lakimuutoksia kunnille ja hyvinvointialueille ei voitu maksaa valtion korvauksia palveluiden järjestämisestä tilapäistä suojelua saaville. Kuntien ja hyvinvointialueiden saamat korvaukset parantavat halukkuutta ja mahdollisuuksia järjestää kotoutumis- ja työllisyyspalveluja ja mahdollistavat siten parempia ja monipuolisempia kotoutumis- ja työllisyyspalveluja tilapäistä suojelua saaville.¹⁰²

Työllistymiseen liittyviä haasteita

Tilapäistä suojelua saavilla on rajoittamaton työnteko-oikeus ja oikeus työvoimapalveluihin, joten konkreettisia esteitä tilapäistä suojelua saavien työllistymiselle ei vuonna 2023 ollut. Työnsaantiin kuitenkin liittyi haasteita, jotka vaikuttivat merkittävästi tilapäistä suojelua saavien työllistymiseen Suomessa.

Yksi merkittävistä haasteista työn saamiselle on suomen tai ruotsin kielen taidon puute ja heikko englannin kielen taito. Suomen työmarkkinoille työllistyminen on vaikeaa ilman soveltuvaa

⁹⁸ Työllisyyden kuntakokeilujen taustalla on Suomessa käynnissä oleva työvoimapalvelujen uudistus, jossa TE-palvelut siirretään TE-toimistoilta kunnille. Työllisyyden kuntakokeiluissa osa TE-toimiston tehtävistä siirretään kuntakokeiluun kuuluvan kunnan tehtäviksi.

⁹⁹ Työ- ja elinkeinoministeriö (17.11.2022), *Hallitus esittää kuntakokeilulakiin muutoksia, joilla parannettaisiin Ukrainasta sotaa paenneiden ja osatyökykyisten työllistymisen edellytyksiä*; Laki työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain muuttamisesta 149/2023.

¹⁰⁰ Laki kotoutumisen edistämisestä 1386/2010.

¹⁰¹ Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta 746/2011.

¹⁰² Työ- ja elinkeinoministeriö, haastattelu 23.8.2023.

kielitaitoa, vaikka henkilö olisi osaava ja korkeasti koulutettu. Tämän vuoksi Ukrainasta paenneet työskentelevät Suomessa usein koulutustaan vastaamattomissa, alhaisemman palkkatason töissä, joissa pärjää matalammalla kielitaidolla.¹⁰³

Lisäksi ulkomailla suoritettujen tutkintojen tunnustaminen voi olla haastavaa, mikä vaikeuttaa työllistymistä omaa koulutusta vastaavaan työhön. Kelpoisuusvaatimukset ovat myös aiheuttaneet esteitä työllistymiselle. Suomessa esimerkiksi sosiaali- ja terveysalalla sekä kasvatusalalla on tiettyjä kelpoisuusvaatimuksia, jotka työnhakijan tulisi täyttää. Vaikka näillä aloilla esiintyy Suomessa työvoimapulaa, työllistyminen on haastavaa kielitaidon puutteen ja kelpoisuusvaatimusten takia. Toisaalta suomalaiset työnantajat ovat suhtautuneet ukrainalaisiin myönteisesti ja palkanneet heitä mielellään töihin, ja tilapäistä suojelua saaneet ovatkin työllistyneet erityisesti aloille, joilla ei vaadita kielitaitoa.¹⁰⁴

Tilapäistä suojelua saavien osalta työnsaantiin liittyy myös kannustinloukku. Vastaanottojärjestelmän piirissä oleville tilapäistä suojelua saaville 150 euron tuloraja voi vaikuttaa työnte kohalukkuuteen negatiivisesti, koska tulorajan ylittyessä vastaanottoraha vähenee. Tulorajan vuoksi osa tilapäistä suojelua saavista etsii töitä, joista tienaa alle 150 euroa kuussa.¹⁰⁵

Muita työnsaantia vaikeuttavia tekijöitä ovat lastenhoidon järjestämiseen liittyvät haasteet perheellisille työntekijöille. Suomessa on yleisesti pulaa varhaiskasvatuspaikoista ja kunnilla on vaikeuksia järjestää lastenhoito työssäkäynnin tai työvoimakoulutuksen ajaksi. Lastenhoidon kustannusten täytyisi myös olla kohtuulliset, jotta työnteko tai koulutukseen osallistuminen kannattaa. Pienten lasten vanhempien työllistyminen hankaloituu, mikäli lapselle ei löydy työnteon ajaksi hoitopaikkaa.¹⁰⁶

Hieman pidemmällä aikavälillä tilapäistä suojelua saavien työllistymistä heikentää työvoimapalvelujen vähäinen käyttöaste. Tilapäistä suojelua saavat ovat hakeutuneet vähäisissä määrin työllisyyttä edistävien palveluiden pariin, vaikka erilaisia palveluita on tarjolla kattavasti. Työvoimapalvelujen vähäiselle käytölle on useita selittäviä tekijöitä.

Työvoimapalveluiden vähäistä käyttöä voi selittää kannustimien puute. Työllisyyttä edistäviin palveluihin ei välttämättä hakeuduta tai niihin ei sitouduta, jos osallistumiselle ei ole rahallista kannustinta. Tilapäistä suojelua saavilla ei esimerkiksi ole oikeutta työmarkkinatukeen.¹⁰⁷ Työmarkkinatuki on yleisesti ottaen merkittävä kannustin osallistua työvoimatoimenpiteisiin, sillä työmarkkinatukea voi saada vain, mikäli noudattaa työllistymissuunnitelmaa eli on työmarkkinoiden käytössä ja hakee kokoaikatyötä. Tilapäistä suojelua saavien kohdalla tämä kannustin puuttuu eikä heidän saamiensa etuuksien määrä ole riippuvainen heidän osallistumisestaan työllistymistä edistäviin palveluihin.¹⁰⁸

¹⁰³ Työ- ja elinkeinoministeriö, haastattelu 23.8.2023.

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ Ibid.

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ TE-palvelut (päiväämätön), *Venäjän hyökkäys Ukrainaan*.

¹⁰⁸ Työ- ja elinkeinoministeriö, haastattelu 23.8.2023.

Kannustimien puutteen lisäksi vähäistä osallistumista työvoimapalveluihin voi selittää Ukrainasta paenneiden tilanteen tilapäisyys. Tilanne on erilainen kuin monilla muilla maahanmuuttajaryhmillä, joiden tarkoituksena on asettautua Suomeen pysyvästi. Varsinkin hyökkäyssodan alkuvaiheessa monilla Ukrainasta paenneilla oli toive palata pian takaisin kotimaahansa. Vaikka tilanne on pitkittynyt ja sota jatkunut jo kauan, monilla on edelleen toive palata Ukrainaan heti, kun se on mahdollista. Lisäksi työnhakemisen kulttuuri on Suomessa erilainen kuin Ukrainassa. Ukrainassa ei olla totuttu viranomaisiin, jotka välittävät työpaikkoja. Ukrainalaisten parissa onkin havaittu viranomaisten työllisyyspalveluihin kohdistuvaa stigmaa: TE-palveluihin työnhakijaksi ilmoittautuminen on voitu kokea alentavaksi, mikä on vähentänyt ukrainalaisten halukkuutta käyttää kyseisiä palveluja.¹⁰⁹

Tilapäistä suojelua saavat ovat kuitenkin hyödyntäneet työvoimapalveluita vuonna 2023 enemmän kuin vuotta aikaisemmin. Ensivaiheessa Suomeen saavuttuaan moni ukrainalainen halusi työllistyä nopeasti, vaikka matalapalkkaiseen työhön. Vuoden 2023 aikana tilapäistä suojelua saaneet ovat havainneet, että suomen tai ruotsin kielen taito voisi auttaa saamaan parempipalkkaisen ja paremmin omaa koulutusta vastaavan työn. Lisäksi Suomessa oleskelun jatkuttua jo jonkin aikaa, osa ukrainalaisista on tehnyt päätöksen Suomeen jäämisestä ainakin joksikin aikaa. Myös lasten kotoutuminen päiväkoteihin ja kouluihin on vaikuttanut perheen päätökseen jäädä Suomeen toistaiseksi. Vaikka sinänsä on positiivista, että halukkuutta työllistymistä edistävien palveluiden pariin on nyt löytynyt, palvelujen yllättävä kysyntä on ruuhkauttanut TE-toimistoja. Myös jonotusajat kotoutumiskoulutukseen ovat pidentyneet. Haastetta lisää se, että Suomessa on yleisesti ottaen pula pätevistä kotoutumiskouluttajista ja ukrainan kielen tulkeista. Venäjän kielistä tulkkausta on paremmin saatavilla, mutta monelle Ukrainasta sotaa paenneille venäjänkielinen tulkkaus ei ole mielekäs vaihtoehto.¹¹⁰

Koska tilapäistä suojelua saavilta puuttuu taloudellinen kannustin osallistua työvoimapalveluihin, heidän sitoutumisensa kyseisiin palveluihin on myös heikkoa. Asiakasmäärien muutokset ovat haaste viranomaisille ja kotoutumiskouluttajille. Nopean asiakasmäärän kasvun jälkeen on tullut paljon keskeytyksiä, mikä on aiheuttanut kuormaa hallinnointiin: viranomaisten täytyy tehdä hallintopäätökset niin koulutuksen aloittamisesta, päättämisestä kuin keskeyttämisestäkin.¹¹¹

Ratkaisuja työllisyyden haasteisiin

Työllistymiseen liittyviä haasteita on pyritty ratkaisemaan monin eri keinoin. Tilapäistä suojelua saavat on pyritty ottamaan entistä paremmin huomioon TE-toimistojen palveluissa. Jokaisessa TE-toimistossa on yhteyshenkilö ukrainalaisille ja palveluita järjestetään myös ukrainan kielellä. Esimerkiksi työturvallisuuskortteja ja hygieniapasseja on voinut suorittaa ukrainaksi ja työhönvalmennusta on järjestetty ukrainaksi. Kotoutumiskoulutuksen kautta tarjottu kielitaitokoulutus on auttanut vahvistamaan suomen ja ruotsin kielen taitoa ja sitä kautta työllistymistä suomalaisille työmarkkinoille.¹¹²

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ Ibid.

¹¹¹ Ibid.

¹¹² Työ- ja elinkeinoministeriö, haastattelu 23.8.2023.

Palkkatuki on tukenut tilapäistä suojelua saavien työllistymistä. TE-toimiston asiakkaaksi ilmoittautuneet tilapäistä suojelua saavat ovat oikeutettuja palkkatukeen, joka on työttömän työnhakijan työllistymisen edistämiseksi tarkoitettu rahallinen tuki, jonka TE-toimisto tai työllisyyden kuntakokeilukunta voi myöntää työnantajalle palkkakustannuksiin. Tarkoituksena on tukea työttömän työnhakijan pääsyä työmarkkinoille ja auttaa työnantajaa löytämään itselleen sopiva työntekijä. Kynnys päästä palkkatuettuun työhön on normaalia työllistymistä matalampi. Työnantajan todettua, että kyseessä on hyvä työntekijä, hän voi tarjota palkkatuetulle työntekijälle vakituista työpaikkaa.¹¹³

Eri toimijoiden välinen yhteistyö on koettu hyväksi käytännöksi tilapäistä suojelua saavien työllisyyden edistämässä.¹¹⁴ Suomessa on työvoimapulaa monilla aloilla ja suomalaiset yritykset ovat kiinnostuneita palkkaamaan Ukrainasta paenneita henkilöitä. Vastaanottokeskusten, TE-toimistojen ja paikallisten yritysten välistä yhteistyötä voidaan pitää hyvänä käytäntönä, jolla voidaan parantaa työpaikkojen ja työvoiman kohtaantoa. TE-toimistojen ohella alueelliset ELY-keskukset ovat avainasemassa, koska ne tuntevat alueen järjestöt ja yritykset. Yhteistyötä tehdään myös valtiohallinnon tasolla, mikä on koettu hyväksi käytännöksi. Tilapäisen suojelun toimintaan liittyi vuonna 2023 edelleen paljon selvitettäviä asioita. Uuden haasteen noustessa esille valtiohallinnon Ukraina-koordinaatioryhmä pyrki ratkaisemaan sen ja viemään tiedon hallinnon eri tasoille.¹¹⁵

Tehokas viranomaisviestintä on ollut vastaus useisiin haasteisiin, kuten työllisyyttä edistäviin palveluihin liittyvään stigmaan ja yleiseen halukkuuteen osallistua kyseisiin palveluihin sekä halukkuuteen siirtyä vastaanottojärjestelmästä kunnan asukkaaksi. Viranomaisviestintää on tehty myös ukrainalaisten suosimien somekanavien, kuten Telegramin ja Facebookin kautta, jotka on koettu tehokkaammiksi kuin perinteiset kanavat. Lisäksi tiedottamisessa on käytetty apuna Ukraina Help Centereitä. Viranomaiset ovat todenneet, että Help Centereissä työskentelevien ukrainalaisten luottohenkilöiden kautta välitetty viesti menee tehokkaammin perille kuin viralliset tiedotteet.¹¹⁶

Hyvänä käytäntönä voidaan pitää myös suuria rekrytointitilaisuuksia, joita on järjestetty Helsingissä ja muissa kaupungeissa. Rekrytointitapahtumissa tilapäistä suojelua saavat voivat lähestyä useiden eri alojen työnantajia, jotka etsivät työvoimaa. Suuret rekrytointitilaisuudet tuovat synergiaetua, kun eri alojen työnantajat voivat esittäytyä samassa tilaisuudessa ja potentiaaliset työnhakijat voivat tutustua useisiin työnantajiin samalla kertaa. Lisäksi, ukrainalaisten järjestöt ja avustuskeskukset antavat vertaistukea ja neuvovat kaikissa käytännön kysymyksissä, joihin tilapäistä suojelua saavat törmäävät.¹¹⁷

¹¹³ Ibid.

¹¹⁴ Ibid.

¹¹⁵ Ibid.

¹¹⁶ Ibid.

¹¹⁷ Työ- ja elinkeinoministeriö, haastattelu 23.8.2023; Helsingin työllisyyspalvelut, Maahan muuttaneiden työllisyyttä edistävät palvelut, haastattelu 29.8.2023.

3. Haavoittuvassa asemassa olevat

Haavoittuvuuksien tunnistaminen

Tilapäistä suojelua saavien haavoittuvuuksien tunnistaminen tilapäisen suojelun rekisteröinnin yhteydessä voi olla haastavaa, jos henkilö ei itse kerro omasta tilanteestaan viranomaisille. Haavoittuvuuksien tunnistaminen on helpompaa esimerkiksi turvapaikkaprosessissa oleville, jotka ovat tiiviimmin tekemisissä viranomaisten kanssa ja joille järjestetään turvapaikkapuhuttelu.¹¹⁸

Tilapäistä suojelua saavat voivat majoittua vastaanottojärjestelmän heille järjestämään majoitukseen. Osa tilapäistä suojelua saavista kuitenkin järjestää majoituksensa itse. Myös yksityismajoituksessa asuvia tilapäisen suojelun saajia kehoitetaan rekisteröitymään oman alueensa vastaanottokeskuksen asiakkaaksi. Yksityismajoitukseen siirtyvien haavoittuvuuksia on vaikea tunnistaa, jos he eivät rekisteröidy vastaanottokeskukseen eikä heitä tavoiteta.¹¹⁹

Haasteet palveluiden järjestämisessä haavoittuvassa asemassa oleville

Vastaanottojärjestelmän asiakkailla on hyvin monenlaisia palveluntarpeita, ja tiettyjen palvelujen järjestäminen ja tuottaminen voi olla haastavaa. Kaikkia palveluja ei myöskään aina ole nopeasti saatavilla. Jos ei ole käytettävissä potilashistoriaa, henkilön tilanteen selvittämiseen ja arvioimiseen voi mennä aikaa. Haavoittuvuus voidaan tunnistaa nopeastikin, mutta esimerkiksi diagnoosin saamisessa voi kestää huomattavasti pidempään. Lisäksi tilapäistä suojelua saavien tilanteet voivat olla monella tapaa haasteellisia. Osa sosiaali- ja terveydenhuollon työntekijöistä tarvitsee lisätietoa pakkomuuton ilmiöistä ja niiden vaikutuksista asiakkaiden elämään ja palveluntarpeisiin.¹²⁰

Vastaanottojärjestelmässä asiantuntijuutta on lisätty tarjoamalla työntekijöille koulutusta ja keskustelufoorumeita pakkomuutosta ja siihen liittyvistä palveluntarpeista. Lisäksi valtakunnallisesti kaikkien vastaanottokeskusten käyttämässä VOK-netissä on saatavilla tukimateriaaleja, työkaluja ja ohjeistusta haavoittuvuuksiin liittyen.¹²¹

Haavoittuvassa asemassa olevat alaikäiset

Suomeen ilman huoltajaa saapuneet alaikäiset rekisteröidään yksin tulleina alaikäisinä ja heille määrätään edustaja. Käytännöt ovat samat kuin ilman huoltajaa saapuneiden turvapaikanhakijoiden kohdalla. Tilapäistä suojelua saavien ukrainalaisten kohdalla on kuitenkin välillä ollut haastavaa arvioida, onko alaikäinen Suomessa ilman huoltajaa. Ukrainasta Suomeen on saapunut paljon aiempaa enemmän ilman huoltajaa olevia alaikäisiä, jotka ovat tulleet jonkun muun lähiomaisensa kanssa. Tilanteen arvioiminen on haastavaa viranomaisille, koska alaikäisen mukana matkustavaa lähiomaista ei voida automaattisesti katsoa hänen huoltajakseen.¹²²

¹¹⁸ Poliisihallitus, haastattelu 22.8.2023.

¹¹⁹ Maahanmuuttovirasto, vastaanottoyksikkö, haastattelu 29.8.2023.

¹²⁰ Ibid.

¹²¹ Ibid.

¹²² Maahanmuuttovirasto, vastaanottoyksikkö, haastattelu 29.8.2023.

Mikäli tilapäisen suojelun hakemusta rekisteröitäessä ei olla varmoja, onko alaikäisen mukana tullut henkilö tosiasiaa hänen huoltajansa, tilannetta selvitetään tarkemmin puhuttamalla sekä alaikäistä että hänen kanssaan tullutta aikuista. Jos tämän jälkeen jää varteenotettava epäily, ettei henkilö ole lapsen huoltaja, lapsi merkitään yksin tulleeaksi alaikäiseksi ja ohjataan ilman huoltajaa oleville alaikäisille tarkoitettuun vastaanottokeskukseen.¹²³

Alaikäisen mukana matkustaneet aikuiset ovat toisinaan pyrkineet todistamaan huoltajuuden esimerkiksi valtakirjalla. Vain harvoissa tapauksissa mukana tulleeella aikuisella on ollut virallinen todistus huoltajuudesta. Maahanmuuttoviraston haasteena onkin tunnistaa, minkälaisesta asiakirjasta on kyse ja voidaanko sitä pitää virallisena ja luotettavana todistuksena huoltajuudesta.¹²⁴

Oikeiden toimintatapojen löytämisessä on kestänyt suhteellisen kauan ja käytäntöjä on mietitty yhdessä useiden viranomaisten kesken. Maahanmuuttovirasto on pyrkinyt yhdessä Rajavartiolaitoksen ja poliisin kanssa löytämään keinoja tunnistaa paremmin heti alkuvaiheessa, onko alaikäisen mukana tullut aikuinen virallinen huoltaja, jottei edustajia määrättäisi turhaan. Epäselvissä tilanteissa on kuitenkin katsottu parhaaksi määrätä edustaja varmuuden vuoksi.¹²⁵

Toisena haasteena on huoltajien matkustaminen. Tilapäistä suojelua saavilla on oikeus matkustaa, ja Ukraina sijaitsee verrattain lähellä Suomea. Tilapäistä suojelua saavat liikkuvatkin Suomen ja Ukrainan välillä paljon enemmän kuin aikaisemmin turvapaikanhakijoiden kohdalla on totuttu. Esille on tullut tilanteita, joissa lapsen vanhemmat ovat välillä poistuneet Suomessa ja jättäneet lapsen esimerkiksi sukulaisen tai tuttavän huollettavaksi siksi aikaa.¹²⁶ Lapset saattavat joutua olemaan paljon erossa vanhemmistaan, jos vanhemmat käyvät aktiivisesti Ukrainassa.¹²⁷ Viranomaisten on toisinaan ollut vaikea arvioida, onko alaikäinen Suomessa huoltajansa kanssa vai onko huoltaja poistunut maasta pysyvämmiin, ja pitäisikö alaikäiselle määrätä edustaja.¹²⁸

Lisäksi on esiintynyt lastensuojelullisia haasteita. Lastensuojelun tarve on korostunut Ukrainan sotaa paenneiden kohdalla. Päihteidenkäyttö on noussut ongelmaksi sekä yksin tulleiden alaikäisten että lapsiperheiden vanhempien kohdalla. Päihteidenkäyttöön on vaikea puuttua vastaanottojärjestelmän puitteissa. Erityisesti ongelmat ilmenevät kuitenkin siirryttäessä asumaan kuntaan, kun vastuu omasta tilanteesta kasvaa. Huostaanottopäätökset ovat lisääntyneet vuoden 2023 aikana.¹²⁹

¹²³ Poliisihallitus, haastattelu 22.8.2023.

¹²⁴ Maahanmuuttovirasto, vastaanottoyksikkö, haastattelu 29.8.2023.

¹²⁵ Ibid.

¹²⁶ Ibid.

¹²⁷ Sosiaali- ja terveysministeriö, haastattelu 1.9.2023.

¹²⁸ Maahanmuuttovirasto, vastaanottoyksikkö, haastattelu 29.8.2023.

¹²⁹ Sosiaali- ja terveysministeriö, haastattelu 1.9.2023.

4. Ihmiskaupan ehkäiseminen

Venäjän hyökättyä Ukrainaan Suomessa varauduttiin ihmiskauppatapausten lisääntymiseen. Ukrainan sotaa pakenevien saapuminen Suomeen ei ole kuitenkaan aiheuttanut pelättyä piikkiä ihmiskauppaepäilyissä.

Oikeusministeriöön sijoitettu ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori kokosi keväällä 2022 ihmiskaupan vastaisen työn kannalta keskeiset viranomaiset yhteen. Kyseisen ryhmän kokouksia jatkettiin harvennetusti edelleen vuonna 2023. Kokouksissa jaettiin eri viranomaisilla olevaa tietoa ja keskusteltiin tilannekuvasta, riskeistä sekä tarvittavista toimenpiteistä. Yhteistyötä Ukrainan tilanteen seuraamisessa ja toimenpiteiden arvioimisessa on tehty myös kansainvälisellä tasolla, esimerkiksi Itämeren maiden neuvostossa ja EU:n puitteissa.¹³⁰

Poliisi totesi, että jos tilapäisen suojelun rekisteröinnin yhteydessä herää epäilyksiä ihmiskaupasta, rekisteröintiä suorittava viranomainen selvittää asiaa tarkemmin puhuttelemalla kyseistä henkilöä. Tällaisia tapauksia ei kuitenkaan ole tullut poliisiin tai Rajavartiolaitoksen tietoon vuonna 2023. Vuonna 2022 poliisi puuttui muutamiin tilanteisiin, joissa epäilyksiä heräsi.¹³¹

Työperusteisen hyväksikäytön ehkäiseminen

Työsuojelussa ei ole havaittu uusia haasteita Ukrainan sotaan liittyen. Hyväksikäyttöä on kuitenkin tapahtunut Suomessa jo ennen sotaa erityisesti kausityössä ja rakennustyömailla, eikä tilanne ole muuttunut aiemmasta radikaalisti. Etelä-Suomen aluehallintoviraston mukaan suurin ero sotaa edeltäneeseen tilanteeseen on se, että sodan alettua ukrainalaisia alettiin palkata rakennusalalla suoraan suomalaisiin yrityksiin, kun aikaisemmin he työskentelivät virolaisten firmojen kautta lähetettyinä työntekijöinä. Työsuojelun näkökulmasta palkkaus suoraan suomalaisiin yrityksiin on pikemminkin helpottanut valvontaa kuin vaikeuttanut sitä. Toisaalta uutena ilmiönä on noussut pakko- tai valeyrityttäjäisyys, jossa henkilö joutuu työsuhteen sijaan työskentelemään kevytyrittäjänä.¹³²

Työperusteisen hyväksikäytön kohdalla suurin haaste on sama kuin aikaisemminkin, eli kuinka osoittaa, että kyseessä on ollut nimenomaan pakkotyö tai ylipäättään rikos sen sijaan, että kyseessä olisi ollut pelkkä palkkariita.¹³³

Työsuojelusta vastaava Aluehallintovirasto totesi jatkaneensa vuonna 2023 tiedon jakamista Suomen työelämästä ja laillisista työehdoista. Tietoa jaettiin esimerkiksi rekrytointimessuilla ja erilaisissa info-tilaisuuksissa, joihin on osallistunut ukrainalaisia. Tietolehtinen 'Ulkomaalaisena työntekijänä Suomessa' oli käännetty ukrainaksi jo aikaisemmin. Vuonna 2023 ilmestyivät uudet tietolehtiset 'Kausityöntekijän työehdot' ja 'Oletko yrittäjä vai työntekijä'.¹³⁴

¹³⁰ Oikeusministeriö, Valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori, sähköposti 25.9.2023.

¹³¹ Poliisihallitus, haastattelu 22.8.2023.

¹³² Etelä-Suomen aluehallintovirasto, sähköposti 2.10.2023.

¹³³ Ibid.

¹³⁴ Ibid.

5. Yhteenveto

Suomessa ei tehty muutoksia tilapäistä suojelua saavien oikeusasemaan vuonna 2023. Tilapäinen suojele otettiin EU:ssa käyttöön ensin vuodeksi, maaliskuuhun 2023 saakka. Euroopan komissio ilmoitti kuitenkin lokakuussa 2022 tilapäisen suojelun jatkamisesta maaliskuuhun 2024 saakka. Suomessa asia ratkaistiin tekemällä ulkomaalaislakiin väliaikainen muutos, jonka myötä tilapäisen suojelun perusteella myönnettyt oleskeluluvat ovat voimassa koko sen ajan, kun tilapäinen suojele jatkuu EU:ssa.

Tilapäisen suojelun aseman määrittäminen siihen oikeutetuille henkilöille sujui pääasiassa hyvin vuonna 2023. Henkilöllisyysasiakirjojen puute on aiheuttanut haasteita joidenkin tilapäisen suojelun saajiksi rekisteröityneiden kohdalla. Lisäksi kolmansien maiden kansalaisten tilapäisen suojelun tarpeen arviointiin on liittynyt joitakin haasteita.

Tilapäistä suojelua saavat voivat hakea Suomessa oleskelulupaa myös muilla perusteilla. Oleskelulupahakemukset käsitellään ja mikäli tilapäistä suojelua saavalle myönnetään toinen oleskelulupa, tilapäisen suojelun asema jää voimaan toisen oleskeluluvan rinnalle. Turvapaikkahakemuksia ei kuitenkaan käsitellä, jos henkilö on oikeutettu tilapäisen suojelun asemaan. Turvapaikkahakemukset otetaan vastaan, mutta niitä ei käsitellä niin kauan kuin tilapäinen suojele on käytössä EU:ssa ja Suomessa.

Majoituksen järjestämisen osalta ei tapahtunut suuria muutoksia vuonna 2023. Tilapäiseksi ratkaisuksi luotu kuntamalli päättyi vuoden 2023 lopussa. Myös joitakin vastaanottokeskuksia suljettiin majoitustarpeen vähentyessä. Tilapäistä suojelua saavien mahdollisuus siirtyä vastaanottojärjestelmästä kotikuntaan on merkittävin majoitusta koskeva muutos vuonna 2023. Kotikuntaa haettiin kuitenkin alkuvuonna 2023 odotettua vähemmän. Esimerkiksi Suomessa oleskelun tilapäisyys, asumiskustannusten nousu ja yksilön vastuun kasvu majoitusjärjestelyistä kunnassa voivat olla syitä, miksi vastaanottojärjestelmästä ei haluttu siirtyä kuntaan. Kuntaan siirtymisen haasteisiin vastattiin lisäämällä tietoa kotikunnan hakemisesta ja sen eduista. Vuoden loppuun mennessä kotikuntiin oli siirtynyt hieman yli puolet siihen oikeutetuista.

Vuonna 2023 tilapäistä suojelua saavien sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämiseen vaikuttivat eniten oikeus hakea kotikuntaa ja hyvinvointialueuudistus. Jos tilapäistä suojelua saavalle myönnetään kotikunta, oikeus vastaanottopalveluihin päättyy kohtuullisessa ajassa ja oikeus hyvinvointialueen sosiaali- ja terveyspalveluihin syntyy. Oikeus sosiaalipalveluihin laajenee kuntaan siirtymisen seurauksena huomattavasti. Lisäksi oikeus Kelan asumisperusteisiin etuuksiin syntyy, kun on asunut Suomessa vuoden. Kela arvioi asumisaikaa kuitenkin itsenäisesti, eikä kotikuntamerkintä ole ehto asumisperusteisiin etuuksiin. Oikeus Kelan tukiin voi kuitenkin olla laajempi, kun on saanut kotikunnan.

Hyvinvointialueet aloittivat toimintansa vuonna 2023 laajan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen myötä. Vastaanottojärjestelmän ja hyvinvointialueiden toiminnan yhteensovittaminen on ollut paikoin haastavaa. Lisäksi vastaanottojärjestelmässä järjestettävät terveydenhuolto-palvelut toimivat suurelta osin erillään muusta terveydenhuoltojärjestelmästä. Vastaanottojärjestelmässä olevien henkilöiden tiedot eivät suoraan siirry vastaanottokeskuksen käyttämästä tietojärjestelmästä hyvinvointialueen järjestelmään, vaan tiedot on siirrettävä manuaalisesti. Pääsy palveluihin voi käytännössä myös vaikeutua hyvinvointialueella.

Lisäksi riittävien sosiaalipalveluiden järjestäminen vastaanottojärjestelmän haavoittuvassa asemassa oleville asiakkaille on ollut toisinaan haasteellista. Palvelujen saatavuudessa hyvinvointialueilta tai yksityisiltä palveluntuottajilta on ollut alueellisia eroja. Suomalainen sosiaaliturva-järjestelmä on myös koettu monimutkaiseksi verrattuna vastaanottojärjestelmään.

Tilapäistä suojelua saavilla on Suomessa laaja oikeus koulutukseen, eikä tässä ole tapahtunut muutosta vuonna 2023. Jos alle 18-vuotiaalle tilapäistä suojelua saavalle myönnetään kotikunta, hänestä tulee myös oppivelvollinen. Osa Suomessa tilapäistä suojelua saavista lapsista osallistuu Ukrainan opetusministeriön tarjoamaan etäopetukseen. Oppivelvollisuuslain mukaan oppivelvollisuutta ei ole mahdollista suorittaa ulkomaisen oppilaitoksen etä- tai verkko-opintoina. Oppivelvollinen voi osallistua Ukrainan järjestämään etäopetukseen omalla ajallaan, mutta kahden koulun käyminen rinnakkain aiheuttaa haasteita sekä lapselle että kouluille.

Tilapäistä suojelua saavilla on tilapäisen suojelun käyttöönotosta alkaen ollut rajoittamaton työnteko-oikeus ja oikeus toimia yksityisenä elinkeinonharjoittajana. Lisäksi heillä on oikeus työ- ja elinkeinopalveluihin. Tilapäistä suojelua saavat eivät ole osallistuneet työvoimapalveluihin aivan odotetuissa määrin. Vuonna 2023 työvoimapalvelujen käyttö on kuitenkin lisääntynyt, mikä on yhtäältä hyvä asia, mutta toisaalta aiheuttanut ruuhkia palveluihin. Haasteita tilapäistä suojelua saavien työllistymiselle on aiheuttanut lähinnä kielitaito sekä useiden ammattien harjoittamiseen liittyvät kelpoisuusvaatimukset.

Tilapäistä suojelua saavien joukossa on paljon haavoittuvassa asemassa olevia. Haavoittuvuuk-sien tunnistamiselle haasteita asettaa lähinnä se, jos henkilö itse ei halua tai pysty kertomaan niistä viranomaisille. Erityisesti yksityismajoituksessa asuvien kohdalla on vaarana, että kaik-kia haavoittuvuuksia ei tunnisteta, sillä yksityismajoituksessa asuvat eivät ole säännöllisesti tekemisissä vastaanottosektorin työntekijöiden kanssa.

Alaikäisten kohdalla haasteeksi on osoittautunut toisinaan arvioida, onko alaikäinen Suomes-sa ilman huoltajaa. Ukrainasta Suomeen on saapunut ilman huoltajaa olevia alaikäisiä, jotka ovat tulleet jonkun muun lähimaisensa kanssa. Tilanteen arviointi on haastavaa viranomaisil-le, koska alaikäisen mukana matkustavaa lähimaista ei voida automaattisesti katsoa hänen

huoltajakseen. Haasteita alaikäisten tilanteen arviointiin on aiheuttanut myös vanhempien matkustaminen välillä pois Suomesta takaisin Ukrainaan. Alaikäisten kohdalla on tullut esiin myös lastensuojelullisia haasteita esimerkiksi päihteidenkäyttöön liittyen.

Ukrainan sotaan pakenevien saapuminen Suomeen ei ole aiheuttanut pelättyä piikkiä ihmis-kauppaepäilyissä. Työsuojelussakaan ei ole havaittu uusia haasteita Ukrainan sotaan liittyen.



Lähteet

Asiantuntijahaastattelut ja sähköpostit

- Etelä-Suomen aluehallintovirasto, sähköposti 2.10.2023
- Helsingin työllisyyspalvelut, Maahan muuttaneiden työllisyyttä edistävät palvelut, haastattelu 29.8.2023
- Maahanmuuttovirasto, turvapaikkayksikkö, haastattelu 10.8.2023
- Maahanmuuttovirasto, vastaanottoyksikkö, haastattelu 29.8.2023
- Maahanmuuttovirasto, vastaanottoyksikkö, tilannekeskus, haastattelu 30.8.2023
- Oikeusministeriö, Valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori, sähköposti 25.9.2023
- Opetus- ja kulttuuriministeriö, haastattelu 10.8.2023
- Opetus- ja kulttuuriministeriö, sähköposti, 10.8.2023
- Poliisihallitus, haastattelu 22.8.2023
- Rajavartiolaitos, haastattelu 25.08.2023
- Sisäministeriö, maahanmuutto-osasto, haastattelu 15.8.2023
- Sosiaali- ja terveysministeriö, haastattelu 1.9.2023
- Työ- ja elinkeinoministeriö, haastattelu 23.8.2023

Kirjalliset lähteet

Kela (7.2.2023), Ukrainan sotaa paenneiden henkilöiden siirtyminen Kelan asiakkaiksi, [Kelan webinaari - Ukrainan sotaa paenneiden henkilöiden siirtyminen Kelan asiakkaiksi](#). (Viitattu 31.08.2023).

Kotoutumisen osaamiskeskus (päiväämätön), Päivittyvää tietoa Ukrainasta saapuvien oleskelusta, tilapäisestä suojelusta, työskentelystä ja palveluista Suomessa, [Päivittyvää tietoa Ukrainasta saapuvien oleskelusta, tilapäisestä suojelusta, työskentelystä ja palveluista Suomessa | Kotoutuminen](#). (Viitattu 3.9.2023)

Maahanmuuttovirasto (30.1.2023), Maahanmuuton vuosi 2022: Venäjän hyökkäys Ukrainaan vaikutti laajasti maahanmuuttoon, [Maahanmuuton vuosi 2022: Venäjän hyökkäys Ukrainaan vaikutti laajasti maahanmuuttoon | Maahanmuuttovirasto \(migri.fi\)](#). (Viitattu 2.12.2023)

Maahanmuuttovirasto (29.05.2023), Tiedote kunnille ja vastaanottokeskuksille - Kuntamallin sopimukset päättyvät 31.12.2023, Kuntamallin sopimukset päättyvät 31.12.2023 (migri.fi). (Viitattu 12.12.2023)

Maahanmuuttovirasto (15.2.2024), Tilastot, <https://tilastot.migri.fi/>. (Viitattu 15.2.2024).

- Maahanmuuttovirasto (päiväämätön a), Tilapäisen suojelun oleskelulupakortti, <https://migri.fi/tilapaisen-suojelun-oleskelulupakortti>. (Viitattu 14.9.2023)
- Maahanmuuttovirasto (päiväämätön b), Muut oleskeluluvat, <https://migri.fi/muut-oleskeluluvat>. (Viitattu 15.9.2023)
- Maahanmuuttovirasto (päiväämätön c), Matkustaminen Suomesta, <https://migri.fi/matkustaminen-suomesta>. (Viitattu 11.12.2023)
- Maahanmuuttovirasto (päiväämätön d), Tietoa kunnille, <https://migri.fi/kuntamalli>. (Viitattu 15.12.2023).
- Maahanmuuttovirasto (päiväämätön e), Kotikunnan palvelut verrattuna vastaanottopalveluihin, [Kotikunnan palvelut verrattuna vastaanottopalveluihin | Maahanmuuttovirasto \(migri.fi\)](#). (Viitattu 31.08.2023)
- Opetushallitus (päiväämätön a), Ukrainasta paenneille, [Ukrainasta paenneille | Opetushallitus \(oph.fi\)](#). Viitattu 31.08.2023.
- Opetushallitus (päiväämätön b), Ukrainasta paenneiden lasten ja nuorten oppimisen tukeminen perusopetuksessa, [Ukrainasta paenneiden lasten ja nuorten oppimisen tukeminen perusopetuksessa | Opetushallitus \(oph.fi\)](#)
- Opetushallitus (päiväämätön c), Perusopetuksen opiskeluhoolto on koulun hyvinvointityötä ja tukee jokaista oppilasta, [Perusopetuksen opiskeluhoolto on koulun hyvinvointityötä ja tukee jokaista oppilasta | Opetushallitus \(oph.fi\)](#)
- Opetus- ja kulttuuriministeriö (päiväämätön), Venäjän hyökkäys Ukrainaan ja sen vaikutukset opetus- ja kulttuuriministeriön toimialalla, [Venäjän hyökkäys Ukrainaan ja vaikutukset toimialalla - OKM - Opetus- ja kulttuuriministeriö](#). Viitattu 20.08.2023.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö (09.01.2023), Valmistautuminen Ukrainasta paenneiden kotikuntaoikeuteen ja kasvatus- ja koulutuspalveluiden järjestämisen, [OKM-kirje+9.1.2023+Valmistautuminen+Ukrainasta+paenneiden+kotikuntaoikeuteen+ja+kasvatus-+ja+koulutuspalveluiden+jarjestamiseen.pdf](#). (Viitattu 25.08.2023)
- Sisäministeriö (päiväämätön), Tilapäinen suojelu Ukrainasta paenneille, [Tilapäinen suojelu - Sisäministeriö \(intermin.fi\)](#). (Viitattu 2.12.2023)
-

Sosiaali- ja terveysministeriö (19.4.2023), Hyvinvointialueet vastaavat sote-palvelujen ja pe-lastustoimen järjestämisestä 1.1.2023 lähtien, [Hyvinvointialueet - Sosiaali- ja terveysministeriö \(stm.fi\)](#). (Viitattu 31.08.2023)

TE-palvelut (päiväämätön), Venäjän hyökkäys Ukrainaan, <https://toimistot.te-palvelut.fi/ukraina>. (Viitattu 11.9.2023)

Työ- ja elinkeinoministeriö (17.11.2022), Tiedote - Hallitus esittää kuntakokeilulakiin muutoksia, joilla parannettaisiin Ukrainasta sotaa paenneiden ja osatyökykyisten työllistymisen edellytyksiä, <https://valtioneuvosto.fi/-/1410877/hallitus-esittaa-kuntakokeilulakiin-muutoksia-joilla-parannettaisiin-ukrainasta-sotaa-paenneiden-ja-osatyokykyisten-tyollistymisen-edellytyksia>. (Viitattu 4.9.2023)

Valtioneuvosto (8.4.2022), Ukrainasta paennut voi aloittaa työnteon heti tilapäistä suojelua haettuaan, <https://valtioneuvosto.fi/-/1410869/ukrainasta-paennut-voi-aloittaa-tyonteon-heti-tilapaista-suojelua-haettuaan>. Viitattu 12.12.2023.

Valtioneuvosto (29.12.2022), Ukrainalaisten tilapäistä suojelua saavien oleskelulupia jatketaan ilman erillistä hakua, [Ukrainalaisten tilapäistä suojelua saavien oleskelulupia jatketaan ilman erillistä hakua \(valtioneuvosto.fi\)](#). (Viitattu 2.12.2023)

VATT Datahuone (päiväämätön), Tilapäisen suojelun piirissä olevat ukrainalaiset Suomessa, Toimialat ja ammatit, Viisi yleisintä ammattinimikettä, <https://datahuone.shinyapps.io/dataholvi/#tyomarkkinat/ukrainalaiset>. (Viitattu 1.2.2024)

Oikeudelliset lähteet

Kotikuntalaki (201/1994), <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1994/19940201>. (Viitattu 13.9.2023)

Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012), <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2012/20120916>. (Viitattu 12.12.2023)

Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (746/2011), <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20110746>. (Viitattu 10.1.2024)

Laki kotoutumisen edistämisestä (1386/2010), <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2010/20101386>. (Viitattu 10.1.2024)

Laki työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain muuttamisesta (149/2023), <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2023/20230149>. (Viitattu 4.9.2023)

Ulkomaalaislaki (301/2004), <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2004/20040301>. (Viitattu 13.9.2023)

Euroopan muuttoliikeverkosto (EMN)

Maahanmuuttovirasto
PL 10
00086 Maahanmuuttovirasto

0295 430 431
emn@migri.fi

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

European Migration Network (EMN)

Finnish Immigration Service
P.O. BOX 10
FIN-00086 Finnish Immigration Service

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

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