

Vuosittainen maahanmuutto- ja turvapaikkaraaportti

SUOMI 2016

Annual Report on Migration and Asylum

FINLAND 2016



Vuosittainen maahanmuutto- ja turvapaikkaraaportti

Suomi 2016

Julkaisija:

Euroopan muuttoliikeverkosto 2017

Tutkimuksesta vastaavat henkilöt:

Ylitarkastaja Jutta Saastamoinen (Suomen kansallinen yhteyspiste)

Kansallinen koordinaattori Kielo Brewis (Suomen kansallinen yhteyspiste)

Raportti on julkaistu ja painatettu suomen- ja englanninkielisenä seuraavilla ISBN-tunnuksilla:

ISBN 978-952-5920-57-4 (PDF)

ISBN 978-952-5920-58-1 (Nid.)

Sisällys

Tiivistelmä.....	4
1. Johdanto	6
1.1. Suomen maahanmuuttohallinnon rakenne	7
2. Maahanmuutto- ja turvapaikka-asioihin liittyvä yleinen kehitys vuonna 2016	11
3. Laillinen maahanmuutto ja muuttoliike	17
3.1. Työperusteinen maahanmuutto	17
3.2. Perheenyhdistäminen	22
3.3. Opiskelijat.....	25
3.4. Paluumuutto.....	27
3.5. Lailliseen maahanmuuttoon liittyvä muu kehitys.....	29
3.6. Kotouttaminen.....	30
3.7. Kansalaisuus	35
3.8. Maahanmuuton ja muuttoliikkeen hallinta.....	36
4. Kansainvälinen suojelu.....	38
4.1. Turvapaikanhakijat	38
4.2. Kiintiöpakolaiset	45
4.3. Vastaanotto.....	46
5. Yksintulleet alaikäiset ja muut haavoittuvassa asemassa olevat	49
5.1. Yksintulleet alaikäiset	49
5.2. Muut haavoittuvassa asemassa olevat.....	52
6. Ihmiskaupan torjuminen	54
7. Maahanmuutto- ja kehityspolitiikka	56
8. Säännösten vastainen maahanmuutto.....	57
9. Paluu.....	59
Lähteet.....	61

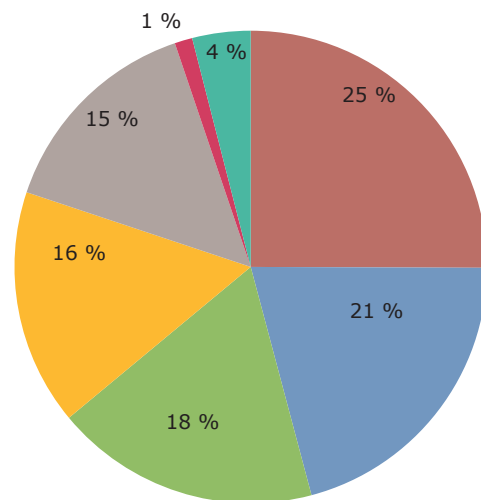
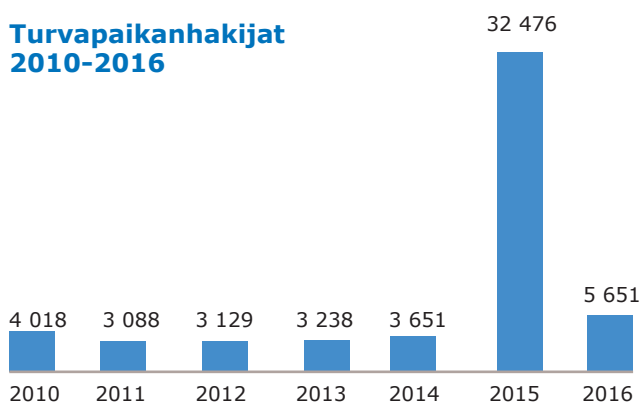
Tiivistelmä

Vuotta 2016 leimasi turvapaikanhakijoiden määrän voimakas muutos hakijamäärän laskiessa vuoden takaisesta yli 32 000 turvapaikanhakijasta alle viidennekseen (5 651 vuonna 2016). Vaikka hakijamäärä laski lähes ennätysvuotta 2015 edeltäneelle tasolle, hallitsi aihe edelleen vuoden 2016 maahanmuuttokeskustelua ja oli myös viranomaisten näkökulmasta eniten toimenpiteitä aiheuttanut maahanmuuton osa-alue. Esimerkiksi vastaanottosektorin täytyi reagoida alati muuttuvaan vastaanottoaikojen tarpeeseen. Muuttuva tilanne vaikutti myös Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön toimintaan, jonne rekrytoitiin uusia työntekijöitä ruuhkan purkuun ja päätöksiä tehtiin ennätysellinen määrä. Seuraavaksi asiamäärien kasvu alkoi näkyä hallintotuomioistuinten työssä. Turvapaikka-asiat työllistivät voimakkaasti myös lainvalmistelijoita ja vuonna 2016 tehtiin useita kansainvälistä suojelua koskevia lakimuutoksia.

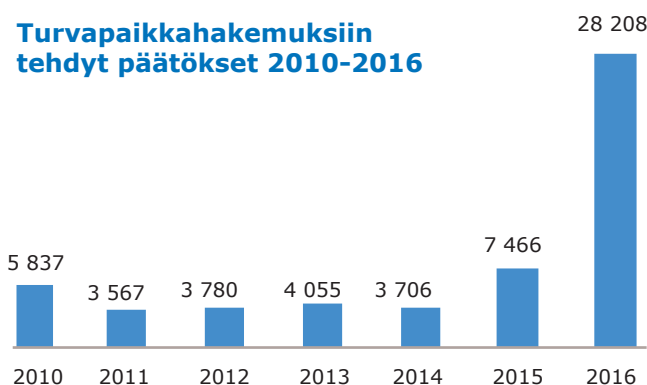
Maahanmuuton kokonaiskuvaa tarkasteltaessa vuonna 2016 **Suomeen myönnettiin ensimmäinen oleskelulupa tai rekisteröitiin EU-kansalaisen oleskeluoikeus yhteensä 39 317 ulkomaalaiselle.**¹ Lukumäärä on edellisvuotta selvästi korkeampi: vuonna 2015 vastaava luku oli 33 568. Nettomaahanmuutto² vuonna 2016 oli 16 629 henkeä. Tilastokeskuksen mukaan syntyneitä oli vuonna 2016 ensimmäistä kertaa Suomen itsenäisyyden aikana vähemmän kuin kuolleita. Tämä tarkoitti, että luonnollinen väestönkasvu Suomessa pysähtyi ja ilman maahanmuuttoa Suomen väestö olisi vähentynyt. Suomen väestönkasvu perustui siten vuonna 2016 puhtaasti maahanmuuttoon.³

EU-kansalaisten rekisteröinnit ja kolmansien maiden kansalaisille myönnetyt ensimmäiset oleskeluluvat hakuperusteittain vuonna 2016

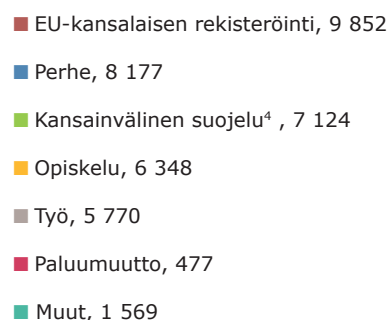
Turvapaikanhakijat 2010-2016



Turvapaikkahakemuksiin tehdyt päätökset 2010-2016



Lähde: Maahanmuuttovirasto



Lähde: Maahanmuuttovirasto ja poliisi

¹ Luku sisältää Maahanmuuttoviraston ja poliisin myöntämät ensimmäiset oleskeluluvat sekä EU-kansalaisten rekisteröinnit.

² Nettomaahanmuutolla tarkoitetaan maahanmuuton muuttovoittoa eli ulkomailta Suomeen muuttaneiden ja Suomesta ulkomaille muuttaneiden erotusta.

³ Suomen virallinen tilasto (SVT): Väestön ennakkotilasto. Joulukuu 2016.

⁴ Sisältää turvapaikanhakijoille (6 375 kpl) sekä kiintiöpakolaisille (749 kpl) kansainvälisen suojelun perusteella myönnettyjä oleskeluluvia.

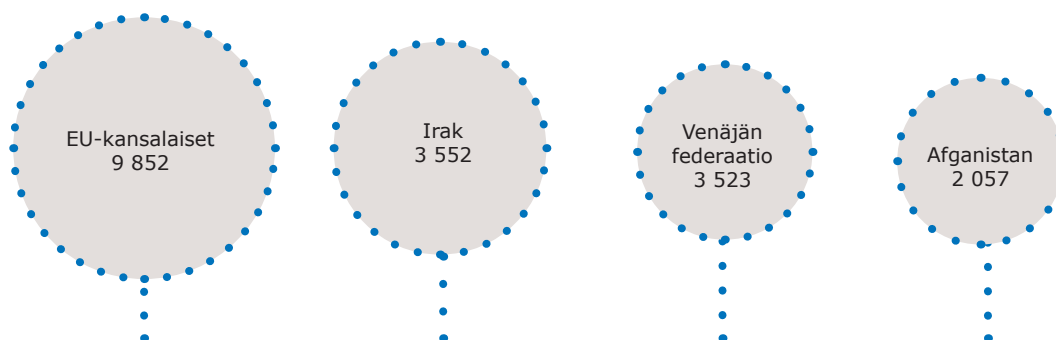
Oleskeluluvan myöntämisperusteittain tarkasteltuna **Suomeen saapumisen perusteet pysyivät pitkälti samoina kuin aikaisempina vuosina.** Suurin muutos koski kansainvälisen suojelun perusteella myönnettyjen oleskelulupien määrää, jossa edellisvuoden ennätysellinen turvapaikanhakijamäärä oli selvästi nähtävissä. Vuonna 2016 **kansainvälistä suojelua koskevia päätöksiä tehtiin yhteensä yli 28 000 kappaletta**, joista noin neljännes oli myönnteisiä. Kansainvälistä suojelua myönnettiin 6 375 turvapaikanhakijalle, mikä on yli nelinkertainen määrä edellisvuoteen nähden. Määrän moninkertaisuudesta huolimatta kansainvälisen suojelun perusteella myönnetty oleskeluluvat muodostivat edelleen alle neljänneksen kaikista Suomeen myönnettyistä ensimmäisistä oleskeluluvista. Mikäli EU-kansalaisten rekisteröinti otetaan huomioon, Suomeen tulleista ulkomaalaisista alle viidennes saapui kansainvälisen suojelun perusteella.

Maahanmuuttajia saapui Suomeen erityisesti Euroopan unionin alueelta. Tulijoista noin neljännes oli EU-kansalaisia.⁵ Kolmansien maiden kansalaisten osalta saapujia oli eniten Irakista. Aiempina vuosina kärkisijaa pitänyt Venäjän federaatio oli Irakin jälkeen toisella sijalla vuonna 2016. Afganistanilaiset olivat aiempien vuosien tapaan kolmannella sijalla.

Hakijan jo oleskellessa Suomessa ja hakiessa jatkoa oleskeluoikeudelleen hän hakee uutta määräaikaista oleskelulupaa eli niin kutsuttua jatkolupaa. Yhtäjaksoisesti yli neljä vuotta Suomessa oleskelleet voivat hakea pysyvää oleskelulupaa. Vuonna 2016 jatkoluvan ja pysyvän oleskeluluvan myöntäminen kuului pääsääntöisesti poliisille. Poliisi myönsi 24 476 jatko-oleskelulupaa ja 7 293 pysyvää oleskelulupaa. Lisäksi Maahanmuuttovirasto myönsi yhteensä joi-takin satoja jatko-oleskelulupia ja pysyviä oleskelulupia. **Vuoden 2017 alusta lähtien jatko-oleskelulupien ja pysyvien oleskelulupien ratkaisu siirtyy poliisilta Maahanmuuttovirastolle.** Myös muut oleskelulupatyypit, joiden ratkaisusta poliisi on tähän saakka ollut vastuussa, sekä EU-kansalaisten rekisteröinti siirtyvät poliisilta Maahanmuuttovirastolle. Toimivaltasiirto keskittää kaikki oleskelulupa-asiat Maahanmuuttovirastolle. Lisäksi tietyt turvapaikka-asioihin liittyvät toimenpiteet siirtyvät poliisilta ja Rajavartiolaitokselta Maahanmuuttovirastolle. Toimivaltasiirrot vahvistavat Maahanmuuttoviraston roolia ulkomaalaisasioista vastaavana viranomaisena.

Toimivaltasiirron lisäksi **vuonna 2016 tehtiin useita muutoksia kansainvälistä suojelua koskevaan lainsäädäntöön.** Esimerkiksi humanitaarisen suojelun lupakategoria poistettiin lainsäädännöstä ja turvapaikkahakemuksen muutoksenhakuun tehtiin muutoksia. Muista lainsäädäntömuutoksista keskeisimpänä voidaan mainita **perheenyhdistämisen ehtojen kiristäminen.**

Suomeen suuntautuva maahanmuutto vuonna 2016 lähtöalueen perusteella eroteltuna



Lähde: Maahanmuuttovirasto ja poliisi. EU-kansalaisia koskeva luku perustuu poliisin tekemiin EU-kansalaisten rekisteröinteihin. Muiden maiden osalta lukuihin sisältyvät myönnetty ensimmäiset oleskeluluvat.

⁵ EU-kansalaisten rekisteröinti kattaa eri perusteilla Suomeen muuttaneet EU-kansalaiset.

1. Johdanto

Euroopan muuttoliikeverkoston (EMN) Suomen yhteyspisteen vuoden 2016 maahanmuutto- ja turvapaikkarakortti esittelee maahanmuuton tärkeimmät kehityskulut vuonna 2016. Raportin viitejakso on 1.1.–31.12.2016.

Euroopan muuttoliikeverkoston kansalliset yhteyspisteet tuottavat vuosittain maahanmuutto- ja turvapaikkarakortin, jossa kuvataan maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan kehitystä ja esitetään tilastotietoa kyseiseltä vuodelta.⁶ Raportointi on kaksivaiheista. Raportoinnin ensimmäisessä vaiheessa yhteyspisteet keräävät maahanmuutto- ja turvapaikka-asioita käsittelevää seurantatietoa Euroopan komissiolle. Komissio käyttää seurantatietoja koko Euroopan unionia sekä Norjaa käsittelevän vuosittaisen maahanmuutto- ja turvapaikkarakortin koostamiseen. Suomen yhteyspiste keräsi seurantatiedon viranomaislähteistä sekä jakamalla raportointivastuun kustakin aiheesta vastuullisten viranomaisten kesken. Raportointiin osallistuivat Maahanmuuttovirasto, sisäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, ulkoasiainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, oikeusministeriö, Poliisihallitus, Keskusrikospoliisi, Rajavartiolaitoksen esikunta, yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto ja Kuntaliitto. Tilastotietojen keräämisestä vastasi Euroopan muuttoliikeverkoston Suomen kansallinen yhteyspiste.

Tämä vuosittainen maahanmuutto- ja turvapaikkarakortti on raportoinnin toinen osa. Se on suunnattu ennen kaikkea kansalliselle yleisölle. Kyseessä on aina maahanmuuttoasioiden kehityskulkuja kootusti

esittävä dokumentti Suomessa. Raportoinnin ensimmäisestä osasta esille nousseet tärkeimmät löydökset on otettu mukaan tähän raporttiin. Lisäksi raportissa seurataan julkista keskustelua maahanmuutosta vuonna 2016 ja esitetään maahanmuutto- ja turvapaikkatilastojen tärkeimmät trendit. Euroopan muuttoliikeverkosto julkaisee myös erillisen tilastokatsauksen, *Maahanmuuton tunnusluvut 2016*.

Raportissa on käytetty lähteenä useita internetissä julkaistuja maahanmuuttoa koskevia viranomaisraportteja, tutkimuksia, lausuntoja ja lehdistötiedotteita. Vireillä olevia lainsäädäntöhankkeita on seurattu valtioneuvoston hankerekisterin ja valtiopäiväasiakirjojen avulla. Maahanmuutosta käytyä julkista keskustelua on seurattu mediaseurannan avulla. Yhteyspiste osallistui vuonna 2016 myös useisiin maahanmuuttoa käsitteleviin seminaareihin kotimaassa ja muissa EU-maissa ja Norjassa tarkoituksenaan verkostoitua maahanmuuttoa koskevaa tutkimusta tuottavien tahojen kanssa ja kerätä tietoa meneillään olevista kansallisista hankkeista sekä kansainvälisistä trendeistä.

Euroopan muuttoliikeverkoston Suomen yhteyspiste on laatinut raportin verkoston yleisten tutkimusohjeiden mukaisesti. Raportissa käytetty terminologia perustuu Euroopan muuttoliikeverkoston julkaisemaan ja ylläpitämään maahanmuuttoaiheiseen sanastoon.⁷ Raportin rakenne ja otsikointi perustuu Euroopan muuttoliikeverkoston yhdessä sopimaan malliin. Aihealueiden jaottelu on Euroopan komission käyttämä, jota myös Euroopan muuttoliikeverkosto seuraa.

⁶ Raportointitehtävästä määrätään Neuvoston asetuksella 2008/381/EY, jolla EMN perustettiin.

⁷ Euroopan muuttoliikeverkosto / EMN Glossary, versio 3.0.

1.1. Suomen maahanmuuttohallinnon rakenne

Valtioneuvosto eli hallitus ohjaa maahanmuuttopolitiikkaa ja -hallintoa hallitusohjelmaan sisältyvien tavoitteiden ja valtioneuvoston linjausten avulla. Valtioneuvoston kanslia vastaa EU-asioiden yleisestä koordinoinnista.

Maahanmuuton ministeriryhmä muodostaa ja ylläpitää tilannekuvaa turvapaikanhakijatilanteesta sekä seuraa kotoutumisen edistymistä. Ryhmään kuuluvat sisäministeri Paula Risikko (puheenjohtaja), pääministeri Juha Sipilä, ulkoasiainministeri Timo Soini, valtiovarainministeri Petteri Orpo, kunta- ja uudistusministeri Anu Vehviläinen, liikenne- ja viestintäministeri Anne Berner, elinkeinoministeri Mika Lintilä, sosiaali- ja terveysministeri Pirkko Mattila sekä oikeus- ja työministeri Jari Lindström.⁸

Sisäministeriö vastaa maahanmuutto-osaston kautta maahanmuuttoasioista. Sen tehtäviin kuuluu maahanmuuttopolitiikan sekä maahanmuuttoa ja Suomen kansalaisuutta koskevan lainsäädännön valmistelu. Sisäministeriö vastaa Maahanmuuttoviraston tulosohjauksesta. Maahanmuuttohallinnon määrärahat sisältyvät sisäministeriön talousarvioehdotukseen. Lisäksi Sisäministeriö sovittaa yhteen maahanmuuttoasioihin liittyvää toimintaa eri hallinnonalojen välillä ja edustaa Suomea maahanmuuttoasioissa Euroopan unionissa ja muilla kansainvälisillä foorumeilla.

Maahanmuuttovirasto (Migri) käsittelee oleskelulupa-, turvapaikka- ja kansalaisuushakemukset. Lisäksi Maahanmuuttovirasto ohjaa vastaanottokeskusten toimintaa, päättää käännynnäytisestä ja karkottamisesta sekä vastaa muukalaispassien myöntämisestä. Maahanmuuttovirasto toimii sisäministeriön alaisuudessa.

Poliisi valvoo ulkomaalaislain noudattamista, ottaa vastaan turvapaikkahakemuksia ja antaa päätöksiä tiedoksi. Poliisi myös panee täytäntöön karkotus- ja käännnytyispäätökset. **Sisäministeriön poliisiosasto** vastaa toimialan strategisesta ohjauksesta ja valvonnasta. **Poliisihallitus** suunnittelee, johtaa, kehittää ja valvoo **poliisilaitoksilla** tapahtuvaa käytännön poliisitoimintaa.

Rajavartiolaitos valvoo maahantuloa ja maasta

lähtemistä sekä suorittaa passintarkastuksen. Rajavartiolaitos tekee tarvittaessa viisumipäätöksiä rajalla ja ottaa vastaan turvapaikkahakemuksia. Rajavartiolaitoksen päällikön alaisuudessa toimii **rajavartiolaitoksen esikunta**, joka toimii myös sisäministeriön rajavartio-osastona.

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

Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa kotouttamisasioiden johtamisesta. Yhdessä sisäministeriön kanssa työ- ja elinkeinoministeriö seuraa työvoiman maahanmuuton määriä ja rakennetta ja kehittää seurantavälineitä. Työ- ja elinkeinoministeriössä toimii **Kotouttamisen osaamiskeskus**, jonka tehtäviin kuuluu rakentaa yhteistyöverkostoja kotouttamisen toimijoiden välille yli ammattiryhmien ja aluerajojen. Kotouttamistyön suunnittelun ja toteutuksen perustaksi osaamiskeskus koostaa tutkimus-, tilasto- ja seurantatietoa, jotta kotouttamistoiminnan vaikutavuuden arviointia voidaan kehittää.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan kuuluvat **Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskukset)**, jotka hoitavat alueellisesti maahanmuuttoon, kotouttamiseen ja hyviin etnisiin suhteisiin liittyviä tehtäviä, sekä **Työ- ja elinkeinotoimistot (TE-toimistot)**, joiden työlupayksiköt tekevät työntekijän oleskelulupahakemukseen osapäätöksen ennen kuin Maahanmuuttovirasto käsittelee ja ratkaisee hakemuksen.

Kunnilla on vastuu kotouttamisesta paikallistasolla. Kunnat esimerkiksi laativat muiden alueensa toimijoiden kanssa kotouttamisohjelman kotoutumisen edistämiseksi ja yhteistyön vahvistamiseksi. Kunnat tarjoavat kunnassa vakituisesti asuville maahanmuuttajille peruspalvelut, kuten muillekin kuntalaisille. Kunnat myös päättävät itsenäisesti kiintiöpakolaisten ja oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden vastaanotosta kuntaan.

Aluehallintovirasto (AVI) vastaa toimialaansa kuuluvissa asioissa maahanmuuttajien kotoutumista edistävien palvelujen suunnittelusta, ohjauksesta ja valvonnasta. Aluehallintovirasto ohjaa kuntien toimintaa muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä koulutus- ja muun sivistystoimen toimialoilla.

⁸ Valtioneuvosto / Ministerityöryhmät ja kärkihankevastuut, päivitetty 29.12.2016.

Aluehallintovirasto toimii kahdeksan eri ministeriön ohjauksessa. Hallinnollisesti viraston toimintaa ohjaa valtiovarainministeriö.

Opetus- ja kulttuuriministeriön tehtävänä on kehittää maahanmuuttajien koulutusta eri koulutusasteilla. Opetusministeriön toimialaan kuuluvat myös maahanmuuttajien kulttuuria, liikuntaa ja nuorisotyötä sekä uskontoa koskevat asiat. Ministeriön alaisuudessa toimiva **Opetushallitus** vastaa maahanmuuttajien koulutusasioista ja ulkomaalaisten tutkintojen tunnustamisesta.

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

Oikeusministeriössä toimivan demokratia-, kielij- ja perusoikeusasioiden yksikön tehtäviin kuuluu muun muassa yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden edistäminen. **Etnisten suhteiden neuvottelukunta ETNO on sijoitettuna yksikköön.** ETNO on valtioneuvoston asettama laajapohjainen asiantuntijajelin, jonka tarkoituksena on kehittää vuorovaikutusta eri ryhmien välillä sekä avustaa ministeriöitä etnisesti yhdenvertaisen ja monimuotoisen yhteiskunnan kehittämisessä.

Oikeusministeriön alaisuudessa toimivan **yhdenvertaisuusvaltuutetun** tehtävänä on edistää yhdenvertaisuutta ja puuttua syrjintään. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävään kuuluu myös ulkomaalaisten oikeuksien ja aseman edistäminen. Tämän lisäksi yhdenvertaisuusvaltuutetulla on erikoistehävänä valvoa ulkomaalaisten maasta poistamisten täytäntöönpanoa ja toimia kansallisena ihmiskaupparaporttoijana.

Oikeusministeriön hallinnonalaan kuuluvat lisäksi **hallintotuomioistuimet**, jotka ovat vastuussa Maahanmuuttoviraston päätöksistä tehtyjen valitusten käsittelystä. Turvapaikkavalitusten käsittely on keskitetty Helsingin hallinto-oikeuteen. Helmikuusta 2017 lähtien myös Itä-Suomen, Pohjois-Suomen ja Turun hallinto-oikeudet alkavat käsitellä turvapaikkavalituksia. Turvapaikka-asioissa toimivaltainen hal-

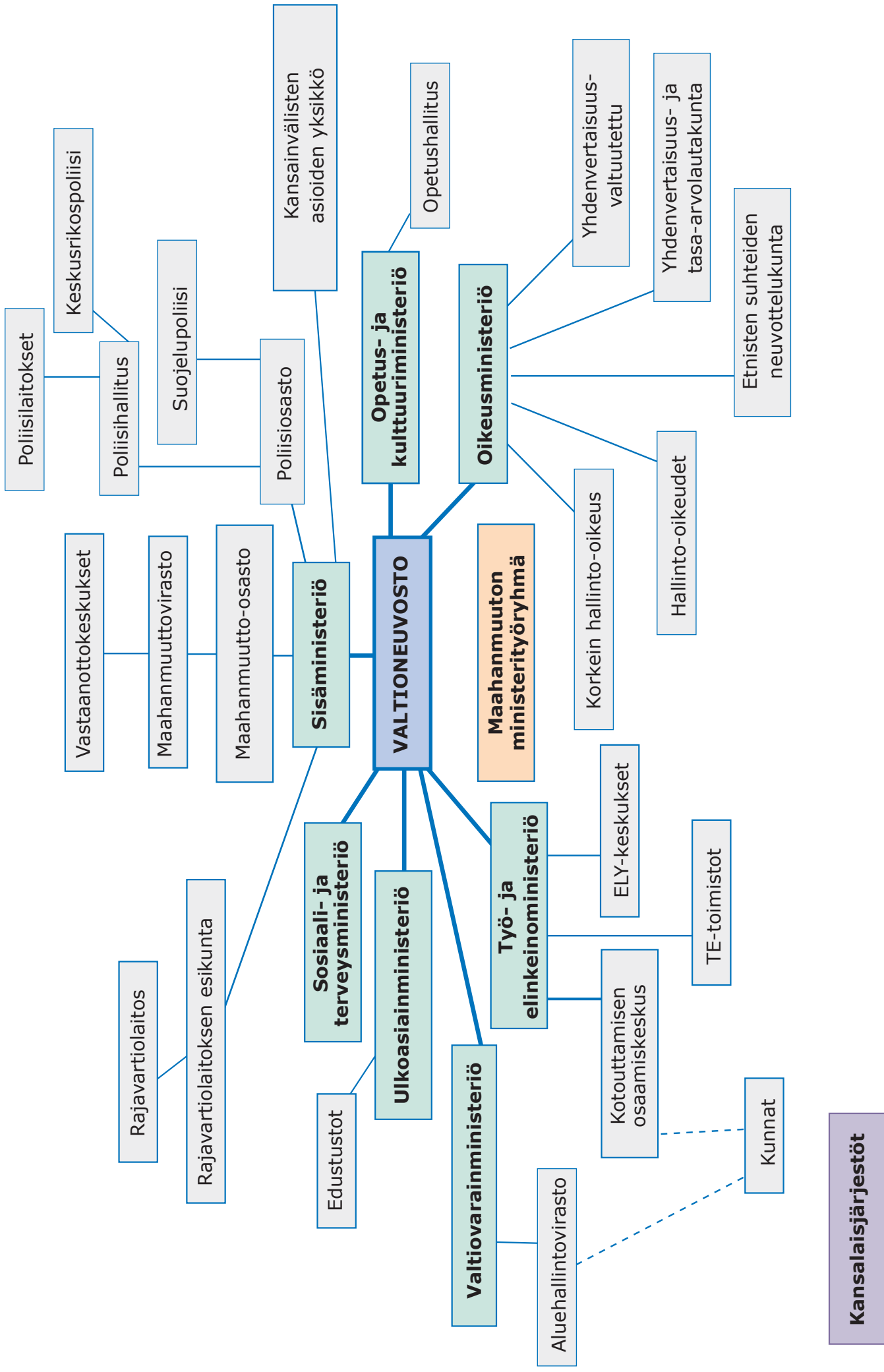
linto-oikeus määräytyy Maahanmuuttoviraston vastualueen perusteella (eteläinen, pohjoinen, läntinen tai itäinen vastualue). Muissa Maahanmuuttoviraston päätöksiin tehdyissä valituksissa toimivaltainen hallinto-oikeus on se hallinto-oikeus, jonka tuomiopiirin alueella asianosainen asuu. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on valtioneuvoston nimittämä itsenäinen ja riippumaton oikeusturvaelin. Se valvoo yhdenvertaisuuslain ja tasa-arvolain noudattamista yksityisessä toiminnassa ja julkisessa hallinto- ja liiketoiminnassa.

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

Ulkomaalaisen maahantuloa, maahanmuuttoa ja maastapoistamista koskevista prosesseista säädetään ulkomaalaislaissa ja Suomen kansalaisuuden saamisen ehdoista kansalaisuuslaissa. Turvapaikkaa hakevan henkilön vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta säädetään erillisessä laissa, kuten myös säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä. Samoin ulkomaalaisrekisteristä ja sen käytöstä on oma lakinsa kuten myös kotouttamispalveluista ja kotoutumisen tuesta.

Maahanmuuttohallinnon rakenne Suomessa (2016)



Maahanmuuttoon liittyviä keskeisiä lakeja ja asetuksia:

- Ulkomaalaislaki (301/2004)
- Kansalaisuuslaki (359/2003)
- Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (746/2011)
- Laki säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä (116/2002)
- Laki ulkomaalaisrekisteristä (1270/1997)
- Hallintolaki (434/2003)
- Laki kotoutumisen edistämisestä (1386/2010)
- Laki Maahanmuuttovirastosta (156/1995)
- Yhdenvertaisuuslaki (1325/2014)
- Laki yhdenvertaisuusvaltuutetusta (1326/2014)
- Laki yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta (1327/2014)
- Laki sisäasioiden rahastoista (903/2014)
- Valtioneuvoston asetus kansalaisuudesta (293/2013)
- Valtioneuvoston asetus Maahanmuuttovirastosta (193/2002)
- Valtioneuvoston asetus sisäasioiden rahastoista (351/2015)
- Valtioneuvoston asetus ilman huoltajaa olevan lapsen edustajalle maksettavasta palkkiosta ja kulukorvauksesta (115/2012)
- Sisäministeriön asetus Maahanmuuttoviraston suoritteiden maksullisuudesta (1522/2015)

Keskeisistä kansainvälistä lainsäädäntöä ja kansainvälisiä sopimuksia:

- Dublin III -asetus (EU N:o 604/2013)
- Schengenin sopimus ja yleissopimus (23/2001)
- Euroopan ihmisoikeussopimus
- Lapsen oikeuksien sopimus
- Geneven pakolaissopimus
- Kidutuksen vastainen yleissopimus

Maahanmuuttohallinnon keskeisten viranomaistahojen verkkosivuja:

- Valtioneuvosto
www.vnk.fi
 - Sisäministeriö
www.intermin.fi
 - Maahanmuuttovirasto
www.migri.fi
 - Poliisi
www.poliisi.fi
 - Rajavartiolaitos
www.raja.fi
 - Työ- ja elinkeinoministeriö
www.tem.fi
 - Kotouttamisen osaamiskeskus
www.kotouttaminen.fi
 - Ulkoasiainministeriö
www.formin.fi
 - Opetus- ja kulttuuriministeriö
www.okm.fi
 - Opetushallitus
www.oph.fi
 - Sosiaali- ja terveysministeriö
www.stm.fi
 - Oikeusministeriö
www.om.fi
 - Etnisten suhteiden neuvottelukunta
www.oikeusministerio.fi/fi/index/ministerio/neuvottelu-jalautakunnat/etnistsuhteidenneuvottelukunta.html
 - Yhdenvertaisuusvaltuutettu
www.syrjinta.fi
 - Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta
www.yvtltk.fi
 - Korkein hallinto-oikeus
www.kho.fi
 - Hallinto-oikeudet
www.oikeus.fi/tuomioistuimet/hallintooikeudet
-

2. Maahanmuutto- ja turvapaikka-asioihin liittyvä yleinen kehitys vuonna 2016

MAAHANMUUTTOPOLITIIKKA

Suomen maahanmuuttopolitiikka perustuu nykyiseen hallitusohjelmaan⁹, hallitusohjelman toimintasuunnitelmaan¹⁰, hallituksen maahanmuuttopoliittisiin toimenpiteisiin¹¹ sekä turvapaikkapoliittiseen toimenpideohjelmaan¹². Lisäksi maahanmuuttoa käsitellään sisäisen turvallisuuden selonteossa¹³.

Toukokuussa 2015 julkaistun hallitusohjelman mukaan hallitus edistää Suomen työllisyyttä ja julkistaloutta vahvistavaa, huoltosuhdetta kohentavaa sekä talouden kansainvälistymistä edistävää työperusteista maahanmuuttoa. Hallitus kannustaa avoimeen ja tosiasioihin pohjautuvaan keskusteluun maahanmuuttopolitiikasta sekä edistää suvaitsevaista ja ihmisarvoa kunnioittavaa kansallista keskustelukulttuuria. Hallitusohjelmaan kuuluu aktiivinen osallistuminen maahanmuuttoasioiden käsittelyyn EU-tasolla. Kansainväliseen taakanjakoon sitoudutaan pitämällä pakolaiskiintiö ainakin viime vuosien tasolla. Hallitusohjelmassa peräänkuulutetaan hallittua maahanmuuttoa sekä tehokkaita viranomaisprosesseja niin hakemusten käsittelyssä kuin paluuasioissa ja väärinkäytösten torjunnassakin. Lisäksi hallitusohjelman mukaan kotoutumista tulee tehostaa ja perheenyhdistämisen kriteerejä tarkentaa. Hallitusohjelmassa linjataan myös lukuvuosi- maksujen käyttöönotto EU- ja ETA-alueiden ulkopuolelta tuleville opiskelijoille edistämällä samalla kansainvälisten opiskelijoiden työllistymistä Suomessa.

Huhtikuussa 2016 julkaistu päivitetty hallitusohjelman toimintasuunnitelma täsmentää keinoja hallitusohjelman keskeisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Maahanmuuton dramaattinen lisääntyminen mainitaan suurimpana hallituksen toimintaympäristössä tapahtuneena muutoksena sitten hallitusohjelman laatimisen keväällä 2015. Turvapaikanhakijoiden määrän kasvuun vastattiin kuitenkin jo erillisessä turvapaikkapoliittisessa toimenpideohjelmassa¹⁴, jonka hallitus julkaisi joulukuussa 2015. Maahanmuuton osalta päivitettyssä hallitusohjelman toimintasuunnitelmassa ei siten ole merkittäviä muutoksia verrattuna alkuperäiseen toimintasuunnitelmaan¹⁵. Toimintasuunnitelmassa maahanmuuttoa lähestytään ennen kaikkea työllisyyden ja Suomen talouden kilpailukyvyn näkökulmasta. Toimenpiteillä pyritään sujuvoittamaan työvoiman maahanmuuttoa, jonka nähdään voivan vahvistaa Suomen julkistaloutta ja kilpailuky-

kyä. Lisäksi toimintasuunnitelmassa painottuu Suomessa oleskelevien maahanmuuttajien potentiaalinen tunnistaminen ja valjastaminen palvelemaan Suomen talouskasvua.

Syyskuussa 2015 hyväksytyissä hallituksen maahanmuuttopoliittisissa toimenpiteissä korostetaan muuttoliikkeen hallintaa ja ihmisten ohjaamista laillisille ja turvallisuudelle reiteille. Taustalla on turvapaikanhakijoiden määrän voimakas kasvu Suomessa ja EU-tasolla. Toimenpiteet on jaoteltu kolmelle tasolle: kehitysyhteistyörahojen suuntaaminen turvapaikanhakijoiden lähtö- ja kauttakulkumaihin on esimerkiksi **kansainvälisen tason** toimenpiteestä. **EU-tasolla** Suomi muun muassa korostaa toimivan Dublin-järjestelmän tärkeyttä ja kannattaa Etelä-Eurooppaan ja EU:n ulkopuolelle perustettavia vastaanottokeskuksia, joissa turvapaikkahakemukset käsiteltäisiin ennen oleskeluluvan saaneiden siirtoa jäsenmaihiin. Kansallisen tason toimenpiteet liittyvät esimerkiksi maahanmuuttoa koskevan viranomaisyhteistyön tiivistämiseen ja terrorismin torjuntaan. Myös kansalaisyhteiskunnan avun merkitystä maahanmuuttoon liittyvissä toimenpiteissä korostetaan. Vastaanotto-, hakemuskäsittely- ja maastapoistamisprosesseja tehostetaan ja muutoksenhakuprosessin pullonkauloihin puututaan. Tehokkaaseen ja aktivoivaan kotouttamiseen panostetaan ja laaditaan uusi valtion kotouttamisohjelma. Edellä mainittujen **kansallisen tason** toimenpiteiden johdosta vuonna 2016 käynnistettiin ja toteutettiin useita lainsäädäntöhankkeita ja selvityksiä.

Joulukuussa 2015 julkaistu turvapaikkapoliittinen toimenpideohjelma oli hallituksen vastaus turvapaikanhakijoiden määrän voimakkaaseen kasvuun vuonna 2015. Toimenpideohjelma sisältää yli 80 eri hallinnonalojen vastuulle kuuluvaa toimenpidettä. Toimenpideohjelman mukaan Suomen lyhyen aikavälin tavoitteena on katkaista turvapaikanhakijoiden hallitsematon virta maahan, saada kustannukset hallintaan ja kotouttaa myönteisen päätöksen saaneet tehokkaasti. Suomi toteutti vuonna 2016 toimenpideohjelman mukaista turvapaikkapolitiikkaa ja näyttää siltä, että ainakin ensimmäinen lyhyen aikavälin tavoitteista toteutui: turvapaikanhakijamäärä jäi vuonna 2016 merkittävästi edellistä huippuvuotta alhaisemmaksi, joskin merkittävimpana tekijänä siihen voitaneen pitää kiristynyttä rajavalvontaa turvapaikanhakijoiden reitillä Euroopan halki Suomeen. Kustannuk-

⁹ Ratkaisujen Suomi - Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma, 29.5.2015.

¹⁰ Toimintasuunnitelma strategisen hallitusohjelman kärkihankkeiden ja reformien toimeenpanemiseksi 2015–2019, 14.4.2016.

¹¹ Hallituksen maahanmuuttopoliittiset toimenpiteet, 11.9.2015.

¹² Hallituksen turvapaikkapoliittinen toimenpideohjelma, 8.12.2015.

¹³ Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta, Sisäministeriön julkaisu 8/2016, 19.5.2016.

¹⁴ Katso tarkemmin sivu 12.

¹⁵ Toimintasuunnitelma strategisen hallitusohjelman kärkihankkeiden ja reformien toimeenpanemiseksi, 28.9.2015.

sia turvapaikanhakijoiden suuresta määrästä aiheutui väistämättä vielä vuonna 2016 vastaanottojärjestelmän ollessa suurimmillaan helmi–maaliskuussa ja päätöksenteon vaatiessa lisäresursseja ruuhkanpurkuun. Myönteisen päätöksen saaneiden tehokas kotouttaminen puolestaan on lähitulevaisuuden haaste, johon vuonna 2016 valmistauduttiin muun muassa valmistelemalla uusi valtion kotouttamisohjelma ja kotouttamisen toimintasuunnitelma. Turvapaikkapoliittisen toimenpideohjelman mukaisesti Suomi osallistui EU:ssa yhteisesti sovittujen päätösten toimeenpanoon toteuttamalla vuonna 2016 turvapaikanhakijoiden sisäisiä siirtoja sekä uudelleen sijoittamalla pakolaisia. Suomi myös yhdenmukaisti turvapaikkakäytäntöjään EU- ja Pohjoismaiden kanssa ja tehosti turvapaikkamenettelyä sekä lisäresursseilla että lainsäädäntömuutoksia. Esimerkkinä toimenpideohjelmassa mainitusta paluun ja palauttamisen tehostamisesta Suomi solmi lokakuussa 2016 Afganistanin

kanssa yhteistyösopimuksen turvapaikanhakijoiden palauttamisesta ja jatkoi neuvotteluja aiheesta Somalian ja Irakin kanssa.

Toukokuussa 2016 julkaistu hallituksen **sisäisen turvallisuuden** selonteko on ensimmäinen laatuaan. Muuttoliikekysymykset näkyvät keskeisinä selonteossa. Selonteon mukaan turvallisuusympäristö on muuttunut pysyvästi. Uudelle turvallisuustilanteelle on leimallista, ettei ulkoista ja sisäistä turvallisuutta voida enää erottaa toisistaan. Lähialueiden kriisien seurauksena Eurooppaan suuntautunut turvapaikanhakijoiden voimakas muuttoliike on koetellut EU:n perusrakenteita ja muuttanut eurooppalaista turvallisuusympäristöä. Laajamittainen maahantulo on haastanut myös Suomen viranomaiset. Selonteon mukaan ennen kokematon turvapaikanhakijoiden määrä on lisännyt yleisen järjestyksen ja turvallisuuden häiriöitä. Vastaanottokeskuksiin on kohdistunut vahingontekoja ja turvapaikanhakijoita on uhkailtu. Toisaalta suhteellista osuuttaan suurempi määrä turvapaikanhakijoita on epäiltyä seksuaalirikoksista. Laittomaan maahantuloon liittyvä järjestäytynyt rikollisuus on kasvussa. Aidosti turvapaikan tarpeessa olevien turvapaikanhakijoiden joukossa on myös henkilöitä, joita on tuomittu tai epäillään sotarikoksista. Rasismi, viharikokset ja väkivaltaisten ääriliikkeiden toiminta ovat tulleet näkyvämmiksi, ja niiden todetaan voivan lähivuosina uhata yhteiskuntarauhaa. Myös terrorismin uhan todetaan kasvaneen Suomessa ja yhteyksien terroristisiin toimijoihin ulkomailla lisääntyneen. Rajaturvallisuuden osalta selonteossa nostetaan keskeiseksi itärajan valvonta. Selonteko maalaa melko synkän kuvan sisäisen turvallisuuden tilanteesta eikä ennakoimuutoksen parempaan olevan näköpiirissä. Selonteko on pohja sisäisen turvallisuuden strategialle, jonka valmistelu on käynnistetty. Sisäisen turvallisuuden selonteon ja sitä seuraavan strategian on määrä muodostaa tiekartta kohti Suomea, joka on hallitusohjelman mukaisesti maailman turvallisim maa asua, yrittää ja tehdä työtä.

Turvapaikkapoliittinen toimenpideohjelma

1. Suomi osallistuu esimerkillään ja EU-jäsenmaiden yhteistyöllä yhteisesti sovittujen päätösten toimeenpanoon kolmansissa maissa ja EU-alueella laajamittaisen muuttoliikkeen hallitsemiseksi.
2. Suomi yhdenmukaistaa turvapaikkaa koskevia käytäntöjä EU- ja Pohjoismaiden kanssa.
3. Suomi tehostaa turvapaikkamenettelyä nopean päätöksenteon varmistamiseksi ja vastaanotto-kustannusten hillitsemiseksi sekä lisäresursseilla että lainsäädäntömuutoksia.
4. Suomi tarjoaa vain välttämättömät vastaanotto-palvelut turvapaikanhakijoiden ihmisarvoa kunnioittaen. Tämä tarkoittaa muun muassa kielteisen päätöksen saaneille perustettavia palautuskeskuksia, turvapaikanhakijoille järjestettäviä työtehtäviä sekä selvitystä vastaanottojärjestelystä.
5. Suomi tehostaa paluuta ja palauttamista kolmansien maiden kanssa tehtävällä yhteistyöllä sekä neuvottelemalla kahdenvälisiä palautussopimuksia.
6. Suomi ylläpitää turvallisuutta ja tehostaa viestintää poliisin, Rajavartiolaitoksen ja Suojelupoliisin toteuttamalla valvonnalla ja ennalta ehkäisevällä toiminnalla sekä parantamalla vastaanottokeskusten ja niiden ympäristön turvallisuutta.
7. Suomi tukee monipuolisoin keinoin oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden kuntiin siirtymistä ja kustannustehokasta kotoutumista.
8. Suomi huolehtii sosiaaliturvasta sekä sosiaali- ja terveystalvuluista väärinkäytöksiä ehkäisten.

Maahanmuuttohallinnon on oltava niin tehokas ja joustava, että se pystyy kulloisenkin tarpeen mukaan vastaamaan Suomeen suuntautuvan muuttoliikkeen lisääntymiseen tai vähenemiseen.

Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta, 2016

KOTOUTTAMISPOLITIIKKA

Onnistuneen kotouttamispolitiikan merkitys on kasvanut entisestään Suomeen suuntautuvan maahanmuuton lisääntymisen myötä. Maahanmuuttoviraston arvion mukaan vuosien 2015–2016 aikana saapuneille turvapaikanhakijoille tullaan myöntämään noin 10 000 oleskelulupaa.¹⁶ Vuonna 2016 Suomeen saapuneiden turvapaikanhakijoiden määrä laski edellisvuodesta, mutta jäi vuotta 2014 korkeammalle tasolle, jolla sen uskotaan myös pysyvän.

Hallitus käynnisti maahanmuuttajien kotoutumis- ja työllistymistoimien uudelleen tarkastelun syksyllä 2015 turvapaikanhakijoiden määrän äkillisen nousun johdosta. Kotouttamisen toimintasuunnitelma¹⁷ valmisteltiin ministeriöiden välisessä yhteistyössä ja se muodostaa kokonaisuuden joulukuussa 2015 hyväksytyyn turvapaikkapoliittisen ohjelman kanssa. **Toukokuussa 2016 hyväksytyyn Kotouttamisen toimintasuunnitelman tavoitteena on nopeuttaa kansainvälistä suojelua saaneiden kuntiin siirtymistä, koulutuspolkuja ja työllistymistä.** Toimintasuunnitelma valmistautuu tilanteeseen, jossa kotouttamispalvelujen piiriin tulevien määrä nousee arviolta useilla tuhansilla viime vuosiin verrattuna. Toimintasuunnitelma sisältää kuusi toimenpidokokonaisuutta.

Kotouttamisen toimintasuunnitelman toimenpidokokonaisuudet

1. Kuntaan siirtymistä ja kotoutumisen käynnistämistä nopeutetaan.
2. Koulutukseen ja työelämään siirtymistä nopeutetaan.
3. Suomen/ruotsin kielen taidon hankkimis- ja täydentämismahdollisuuksia parannetaan.
4. Aikuisten perusopetus uudistetaan.
5. Maahanmuuttajaperheille annettavasta moniammatillisesta tuesta, opettajien valmiuksista sekä opiskeluhuollosta huolehditaan.
6. Maahanmuuttajien osallisuutta vapaa-ajan ja järjestötoimintaan lisätään.

Syyskuussa 2016 hallitus hyväksyi Valtion kotouttamisohjelman vuosille 2016–2019 (VALKO II)¹⁸. **Valtion kotouttamisohjelma sovitettiin yhteen aiemmin laaditun kotouttamisen toimintasuunnitelman kanssa.** Valtion kotouttamisohjelma ohjaa ja tehostaa kotoutumislain toimeenpanoa. Kyseessä on järjestyksessään toinen valtion kotout-

tamisohjelma. Ohjelma sisältää hallituskauden kotouttamisen painopisteet, tavoitteet, toimenpiteet, vastuut ja julkisen talouden suunnitelmassa 2017–2020 määritellyt kotoutumisen edistämisen resurssit. Kotouttamisohjelmassa keskitytään neljään tavoitealueeseen, jotka perustuvat pääministeri Sipilän hallitusohjelmaan. Toimenpiteet asettuvat erityisesti maahantulon alkuvaiheeseen. Ne toimenpiteet, joilla vastataan turvapaikanhakijoiden määrän kasvun seurauksena aiempaa suuremman pakolaisryhmän kotouttamishaasteeseen, on sisällytetty ohjelmaan kunkin tavoitealueen alle.

Valtion kotouttamisohjelman tavoitealueet

1. Tuodaan maahanmuuttajien oma kulttuurin vahvuudet osaltaan vahvistamaan Suomen innovaatiokykyä.
2. Tehostetaan kotouttamista poikkihallinnollisesti.
3. Lisätään valtion ja kuntien välistä yhteistoimintaa kansainvälistä suojelua saaneiden vastaanotossa.
4. Kannustetaan avointa keskustelua maahanmuuttopolitiikasta eikä rasismia sallita.

Valtion kotouttamisohjelmassa todetaan, että kotoutuminen on usein arkista, kohtaamisiin perustuvaa vuorovaikutusta, joten kotoutumista tukevaan työhön tarvitaan viranomaisten rinnalle monialaista yhteistyötä eri toimijoiden kanssa. Siksi **valtion kotouttamisohjelman rinnalle valmisteltiin kotouttamisen kumppanuusohjelma**¹⁹. Huhtikuussa 2016 julkaistu kumppanuusohjelma on ensimmäinen laatuaan. Sen tavoitteena on tuoda eri kotouttamistoimijoita yhteen ja tunnistaa yhteistyömahdollisuuksia. Kumppanuusohjelma ei ole perinteinen ohjelma-asiakirja, vaan sen sisällöt ja toteutustavat muotoutuvat ohjelmaan osallistuvien kumppanien yhteisistä näkemyksistä ja toiminnasta. Ohjelman ydinidea on tarjota mahdollisuuksia käytännön työssä syntyville uusille, innovatiivisille ideoille ja aloitteille. Työ- ja elinkeinoministeriö koordinoi kumppanuusohjelmaa toteuttamalla rakenteet, jotka mahdollistavat kotoutumista edistävien uusien kumppanuuksien, ideoiden ja toimintamallien synnyn. Kumppanuusohjelma on valmisteltu tiiviissä yhteistyössä kuntien, maahanmuuttaja- ja kansalaisjärjestöjen, elinkeinoelämän ja työmarkkinajärjestöjen, uskonnollisten yhteisöjen, oppilaitosten sekä muiden toimijoiden kanssa. Kumppanuusohjelma on rakennettu viiden hallitusohjelmasta poimitun teeman ympärille.

¹⁶ Maahanmuuttoviraston toiminta- ja taloussuunnitelma, 20.1.2017.

¹⁷ Hallituksen kotouttamista koskeva toimintasuunnitelma: maahanmuuttajat kuntiin, koulutukseen ja työhön, 3.5.2016.

¹⁸ Valtion kotouttamisohjelma vuosille 2016–2019 (VALKO II), 8.9.2016.

¹⁹ Kotouttamisen kumppanuusohjelma: Kotouttaminen on kumppanuutta - tule mukaan, 28.4.2016.

Kotouttamisen kumppanuusohjelman teemat

1. Tehokas kotoutuminen ja työllistyminen
2. Lasten, nuorten ja perheiden kotoutuminen
3. Kansainvälinen suojelu ja kunnat
4. Maahanmuuttajat, elinkeinotoiminta ja innovaatiot
5. Avoin keskustelukulttuuri, rasismia ei sallita

MAAHANMUUTTOAIHEISTA TUTKIMUSTA

Mats Wickströmin ja Charlotta Wolffin toimittama *Mångkulturalitet, migration och minoriteter i Finland under tre sekel*²⁰ käsittelee **monikulttuurisuutta, maahanmuuttoa ja vähemmistöjä Suomessa** Ruotsista irtautumisesta lähtien aina tähän päivään saakka. Kirja koostuu yhdentoista eri kirjoittajan artikkeleista, jotka käsittelevät monikulttuurisuutta eri vähemmistöryhmien näkökulmasta sekä liittyen aiheisiin kuten ihmisoikeudet, maastamuutto ja paluumuutto. Kirja osoittaa Suomen olleen monikulttuurinen myös historiallisesta näkökulmasta tarkasteltuna, mikä usein unohtuu tai jätetään huomioimatta tänä päivänä monikulttuurisuudesta keskusteltaessa.

Minna Säävälän kirja ***Muukalainen tuli kylään: Ihmisen matkassa halki aikojen, paikkojen ja tunteiden on tietokirja***²¹, joka käsittelee muukalaisuuden kysymyksiä ja erilaisten ihmisten rinnakkaiseloa. Minna Säävälä on sosiaali- ja kulttuuriantropologian dosentti Helsingin yliopistossa ja työskentelee nykyään Väestöliitossa monikulttuurisuusasioiden päällikkönä.

Elli Heikkilän ja Tuomas Martikaisen toimittama ***Maassamuutto ja siirtolaisuus kehityksen moottoreina?***²² on Siirtolaisuusinstituutin marraskuussa 2015 järjestämästä muuttoliikesymposiumista tehty julkaisu. Kyseessä oli Siirtolaisuusinstituutin yhdeksäs valtakunnallinen muuttoliikesymposium. Symposiumissa keskityttiin maahanmuuttoon ja Suomen sisäisiin muuttoliikkeisiin. Vuoden 2015 syksyllä maahanmuuttokeskustelu keskittyi lähinnä pakolaisiin ja turvapaikanhakijoihin, mutta symposium nosti esille myös muuttoliikkeiden muita näkökulmia ja vaikutuksia.

Arno Tannerin ja Ismo Söderlingin toimittama Siirtolaisuusinstituutin julkaisu ***Venäjänkieliset Suomessa - Huomisen suomalaiset***²³ valottaa venäjänkielisten väestöllisiä tunnuspiirteitä, Venäjältä

Suomeen suuntautuneen muuton historiallisia lähtökohtia sekä kotoutumiseen liittyviä onnistumisia ja haasteita. Kirjassa tarkastellaan myös, miten Venäjän ulkopuolella asuvat Venäjän kansalaiset ovat Venäjän ulkopolitiikan kohteena. Kirja tarjoaa tutkittua tietoa Venäjältä tulleista siirtolaisista poliitikoille, virkamiehille, akateemiselle maailmalle, medialle sekä asiasta kiinnostuneille kansalaisille.

Siirtolaisuusinstituutti **julkaisi ruotsiksi aiemmin suomeksi julkaistun maahanmuuttoa käsittelevän opintoaineiston yläkouluille ja lukioille**. Siirtolaisuus Suomessa ja Euroopassa -opintoaineisto sisältää opettajan oppaan²⁴ ja neljä aihetta käsittelevää powerpoint-esitystä sekä erilaista oheisaineistoa.

Poliisiammattikorkeakoulu julkaisi helmikuussa valtioneuvoston tilaaman selvityksen ***Maahanmuutto ja turvallisuus - arvioita nykytilasta ja enusteita tulevaisuudelle***²⁵. Selvitys sisältää riskitaulukot keskeisistä turvallisuusilmiöistä ja tulevaisuuden haasteista. Selvitys sai osakseen arvostelua tutkijoilta, jotka kritisoivat tutkimusta lähdekritiikin puutteesta.²⁶ Selvitykseen lisättiin liiteosa, jossa tutkimusmenetelmiä kuvataan tarkemmin.²⁷

Hanna-Leena Nissilä tarkastelee artikkeliväitöskirjassaan ***Sanassa maahanmuuttaja on vähän kitkerä jälkimaku: kirjallisen elämän ylijärjätynyt 2000-luvun alun Suomessa***²⁸ maahanmuuttajataustaisten kirjailijoiden julkaisemia kaunokirjallisia tekstejä, joita kutsutaan uudeksi ylijärjätynyt kirjallisuudeksi. Tutkimuksessa todetaan, että noin 90 maahanmuuttajataustaista kirjailijaa on julkaissut tekstejä Suomessa 2000-luvun mittaan. Maahanmuuttajataustaiset kirjailijat työskentelevät usein muulla kuin suomen- ruotsin tai saamen kielellä. Tutkimus tuo esille sen, että vaikka moni kirjailijoista on menestynyt hyvin, suurin osa työskentelee edelleen näkymättömissä erityisesti kieleen liittyvien esteiden keskellä. Tutkimuksen mukaan teosten vastaanotossa on lukkiuduttu jähmeisiin kategorioihin ja kirjailijoiden maahanmuuttajuutta on tuotu esille, mikä on korostanut kansallisia rajoja ja häivyttänyt teosten kaunokirjallisia ulottuvuuksia.

Suomen Perusta -ajatuspaja jatkoi julkaisutoimintaansa vuonna 2016. Suomen Perustan toiminnalla on vahva ideologinen ja poliittinen tausta. Ajatuspajan hallitus koostuu lähinnä perussuomalaisen kansanedustajista. Aleksi Hernesniemen *Turvallisuus uhattuna - Maahanmuutto, turvallisuustilan-*

²⁰ Wickström – Wolff (toim.), 2016.

²¹ Säävälä, 2016.

²² Heikkilä - Martikainen (toim.), 2016.

²³ Tanner - Söderling (toim.), 2016.

²⁴ Hartonen - Björklund - Korkiasaari - Söderling, 2016.

²⁵ Laitinen - Jukarainen - Boberg, 2016.

²⁶ Helsingin Sanomat 24.2.2016: Tutkijat lyttäävät Image-lehdessä maahanmuuton uhkista varoittaneen raportin - näin tekijä vastaa.

²⁷ Valtioneuvoston viestintäosasto / 11.3.2016: Täydennetty Maahanmuutto ja turvallisuus -raportti julkaistu.

²⁸ Nissilä, 2016.

ne ja kansalaispartiot²⁹ käsitteli maahanmuuton ja turvallisuuden välistä yhteyttä. Julkaisussa Suomen turvallisuustilanteen todetaan romahtaneen maahanmuuton vaikutuksesta. Ratkaisuvaihtoehtoina esitetään mm. maahanmuuttopolitiikan tiukentamista ja kansalaispartioiden hyödyntämistä.

Ideologista julkaisutoimintaa harjoittaa myös Patmos Lähetysseuran omistama kustantamo Kuva ja Sana, joka julkaisi vuonna 2016 teologian tohtori Juha Ahvion kirjoittaman kirjan *Avoimet rajat ja maahanmuutto - Euroopan ja Suomen itsesmurha*³⁰. Kirjassaan Ahvio käsittelee Eurooppaan kohdistuvaa muuttoliikettä maahanmuuttoinvaasiona. Ahvio puolustaa konservatiivisia isänmaallisia arvoja ja hänen näkemyksensä mukaan monikulttuurisuus ja erityisesti islamilainen maahanmuutto uhkaavat Eurooppaa.

MAAHANMUUTTO JULKISESSA KESKUSTELUSSA JA MEDIASSA

Vuoden 2016 maahanmuuttokeskustelussa näkyi edelleen vahvasti edellisyksyn turvapaikanhakijatilanne. Turvapaikanhakijoiden määrän kääntynyt laskuun myös maahanmuuttoa koskeva uutisointi väheni vuonna 2016 ja keskusteluilmapiiri rauhoittui hieman edellisvuodesta. **Valtaosa maahanmuuttoa koskevasta uutisoinnista liittyi vuonna 2016 kuitenkin edelleen turvapaikanhakijoihin** ja aihe oli vahvasti esillä myös muussa julkisessa keskustelussa.³¹ Myös perheen yhdistäminen nousi esille julkisessa keskustelussa ja mediassa. Perheen yhdistämisen ehtoja kiristettiin vuonna 2016, mikä herätti erityisesti kansalaisjärjestöjen huolen lasten ja perheiden oikeuksien toteutumisesta.³² Huomionarvoista vuonna 2016 olikin kansalaisyhteiskunnan aktivoituminen, joka näkyi myös eri kirkkokuntien osallistumisena maahanmuuttokeskusteluun. **Uutena aiheena maahanmuuttokeskusteluun nousivat laittomasti maassa oleskelevat henkilöt**, joiden määrän oletetaan kasvavan tulevaisuudessa.³³

Vuoden 2016 maahanmuuttokeskusteluun on varsinaisten maahanmuuttoa koskevien asiakysymysten lisäksi kuulunut **keskustelu maahanmuuttokeskustelun luonteesta**. Jo aikaisemmin tunteita herättänyt aihe sai varsin kiihkeitä sävyjä vuoden 2015 syksyllä turvapaikanhakijoiden määrän äkillisen kasvun myötä. Tasavallan presidentti Sauli Niinistö

nosti alkuvuonna 2016 esille kirjailija Jyri Paretskoin ajatuksen, jonka mukaan maahanmuuttokeskustelun kahden ääripään välissä on valtava enemmistö tolkun ihmisiä, jotka suhtautuvat maahanmuuttoon maltillisesti ja rakentavasti. Paretskoin Iisalmen Sanomissa julkaiseman kolumnin³⁴ mukaan tolkun ihminen ei hyväksy rasismia, muttei myöskään kiistä maahanmuuttoon liittyviä ongelmia. Tolkun ihminen kokee, että Suomella on velvollisuus auttaa hädänalaisia, mutta ymmärtää toisaalta resurssien rajallisuuden ja sen, että resurssit on suunnattava kaikista hädänalaisimmille. Tolkun ihmisten ongelmalliseksi piirteeksi Paretskoi kuvasi kirjoituksessaan sitä, että he eivät halua tehdä itsestään numeroa eivätkä heidän maltilliset ja rakentavat mielipiteensä siten tule julki. Kirjoitus löysi kaukupohjaa suomalaisesta yhteiskunnasta ja sai paljon myönteistä palautetta: syntyi suoranainen ilmiö, jossa ihmiset ilmoittautuivat sosiaalisessa mediassa tolkun ihmisiksi. Pian kirjoitusta alettiin kuitenkin myös kritisoida. Humanitaarista maahanmuuttoa vastustavan ja rajojen sulkemista toivovan kansanosan kritiikki ei ollut yllätys. Tämän lisäksi kirjoitusta kritisoitiin myös vastakkaiselta taholta. Kriitikkojen tulkinnan mukaan tolkun ihminen antaa vaikenemisellaan hiljaisen hyväksynnän rasismille.³⁵ Tulkinta yllätti Paretskoin, joka tekstissään nimenomaan pahoitteli maltillisen enemmistön hiljaisuutta ja toivoi heidänkin avaavan suunsa.³⁶ **Tolkun ihminen -ilmiön eteneminen kuvastaa hyvin maahanmuuttokeskustelun taipumusta polarisoitua Suomessa edelleen vuonna 2016:** teksti, jonka kirjoittamiselle sytykkeenä oli halu saada malttia maahanmuuttokeskusteluun, onnistui sekin kiihdyttämään keskustelun kierroksia ja aiheuttamaan negatiivisia reaktioita eri tahoilta ja vastakaisista syistä. Ironista kyllä, tämä todennäköisesti hiljentää entisestään niitä kansalaisia, jotka eivät halua profiloitua maahanmuuttokeskustelussa.

Vuonna 2016 maahanmuuttokeskustelulle **tunnusomaista oli myös sananvapauden ja vihapuheen välinen rajanveto**. Vuonna 2016 rajanvetoa jouduttiin toisinaan käymään oikeudessa asti. Kiihottaminen kansanryhmää vastaan -rikosnimikkeellä annetut rangaistukset ovat olleet Suomessa verrattain harvinaisia.³⁷ Vuonna 2016 tällä rikosnimikkeellä nostettiin useampia rikossyytteitä ja annettiin joitakin langettavia rangaistuksia.³⁸ Oikeusministeriön maaliskuussa 2016 julkaisemassa selvityksessä³⁹ tutkittiin **vihapuheen ja häirinnän vaikutuksia**

²⁹ Hernesniemi, 2016.

³⁰ Ahvio, 2016.

³¹ Aihetta on käsitelty luvussa 4. *Kansainvälinen suojelu*.

³² Aihetta on käsitelty luvussa 3.2. *Perheen yhdistäminen*.

³³ Aihetta on käsitelty luvussa 8. *Sääntöjen vastainen maahanmuutto*.

³⁴ Iisalmen Sanomat 28.1.2016: Jyri Paretskoi: Tolkun ihmiset (kolumni).

³⁵ Keski-suomalainen 25.9.2016: Tolkun ihminen hyväksyy vihapuheen ja väkivallan.

³⁶ MTV 1.2.2016: Presidentin päivitys nosti Tolkun ihmisen ilmiöksi – Kirjailija: ”Niitä asioita sietääkin pohtia”.

³⁷ Esimerkiksi vuonna 2015 tällä rikosnimikkeellä annettiin vain yksi ensimmäisen asteen tuomio. Lähde: Suomen virallinen tilasto (SVT): Syytetyt, tuomitut ja rangaistukset (verkkojulkaisu), Tilastokeskus, 2015.

³⁸ Yle 1.12.2016: Terhi Kiemunki sai tuomion kiihottamisesta kansanryhmää vastaan; Helsingin Sanomat 4.1.2017: Kansanedustaja Teuvo Hakkarainen tuomittiin 20 päiväsakkoon kiihottamisesta kansanryhmää vastaan – Ei aio valittaa tuomiosta; Yle 30.12.2016: Mertsu Merivirralle sakkotuomio kiihottamisesta kansanryhmää vastaan.

³⁹ Korhonen - Jauhola - Oosi - Huttunen, 2016.

eri vähemmistöryhmiin. Selvitys toteutettiin syksyllä 2015 avoimena verkkokyselynä, johon saatiin lähes 1 500 vastausta eri vähemmistöihin kuuluvilta henkilöiltä. Noin puolet kyselyyn vastanneista oli kokenut vihapuhetta tai häirintää viimeisen vuoden aikana ja yli puolet kertoi välttävänsä joitakin paikkoja, koska pelkäsi joutuvansa vihapuheen tai häirinnän kohteeksi. Myös **maahanmuuton tutkijat kertoivat heihin kohdistuneen vihapuheen ja uhkailujen lisääntymisestä**.⁴⁰ Loppuvuonna valtiojohto otti tiukan kannan vihapuheeseen ja esimerkiksi sisäministeri Paula Risikko vaati vihapuheelle, väkivallalle ja rasismille nollatoleranssia.⁴¹ Lisäksi nostettiin esille kysymys, **pitäisikö vihapuhe määritellä rikoslaissa**.⁴²

⁴⁰ Helsingin Sanomat 18.2.2016: Vihapuhe tukkii monen tutkijan suun - "Vihan julkituominen ei ole ihmisoikeus".

⁴¹ Turun Sanomat 22.9.2016: Risikko: Vihapuheelle, väkivallalle ja rasismille oltava nollatoleranssi.

⁴² Yle 23.9.2016: Nettipoliisi: Vihapuhe pitäisi määritellä uudelleen; Uusi Suomi 21.9.2016: Poliisiylijohtaja: Vihapuhe pitäisi kieltää laissa.

3. Laillinen maahanmuutto ja muuttoliike

3.1. Työperusteinen maahanmuutto

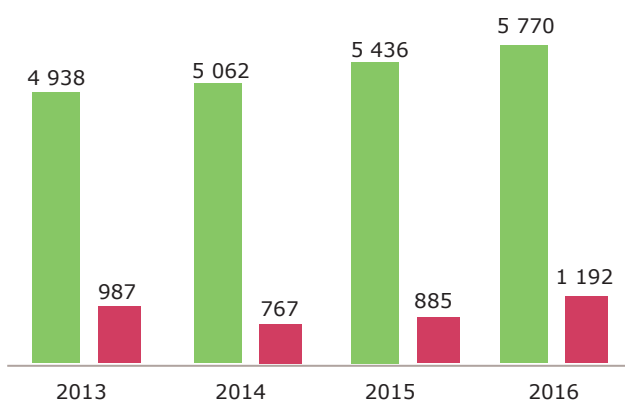
Vuonna 2016 ensimmäisen oleskeluluvan Suomeen työntöön perusteella sai 5 770 henkilöä.

Työntöön perusteella myönnettyjen oleskelulupien määrä on ollut hienoisessa kasvussa viime vuosina. Vuonna 2016 kasvu edellisvuoteen verrattuna oli noin 6 prosenttia. Maahanmuuttovirasto ratkaisi kaikkiaan 6 962 ensimmäistä työperusteista oleskelulupahakemusta. Päätöksistä 83 prosenttia oli myönteisiä ja 17 prosenttia kielteisiä. Myönteisten ja kielteisten päätösten suhde pysyi suunnilleen samana kuin edellisvuonna (vuonna 2015 tehdyistä päätöksistä 86 prosenttia oli myönteisiä ja 14 prosenttia kielteisiä).

Vuonna 2016 vireille pantiin yhteensä 7 445 ensimmäistä oleskelulupaa työntöön perusteella.

Työperusteisten oleskelulupahakemusten määrä on ollut noususuunnassa jo usean vuoden ajan. Vuonna 2016 kasvu oli edellisvuosia voimakkaampaa: hakemusten määrä nousi noin tuhannella vuoteen 2015 verrattuna, mikä tarkoittaa 16 prosentin kasvua.

Ensimmäiset oleskelulupapäätökset työntöön perusteella 2013-2016

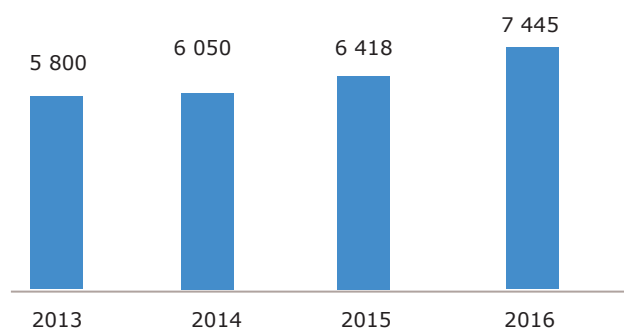


■ Myönteinen päätös

■ Kielteinen päätös

Lähde: Maahanmuuttovirasto

Ensimmäiset työperusteiset oleskelulupahakemukset 2013-2016



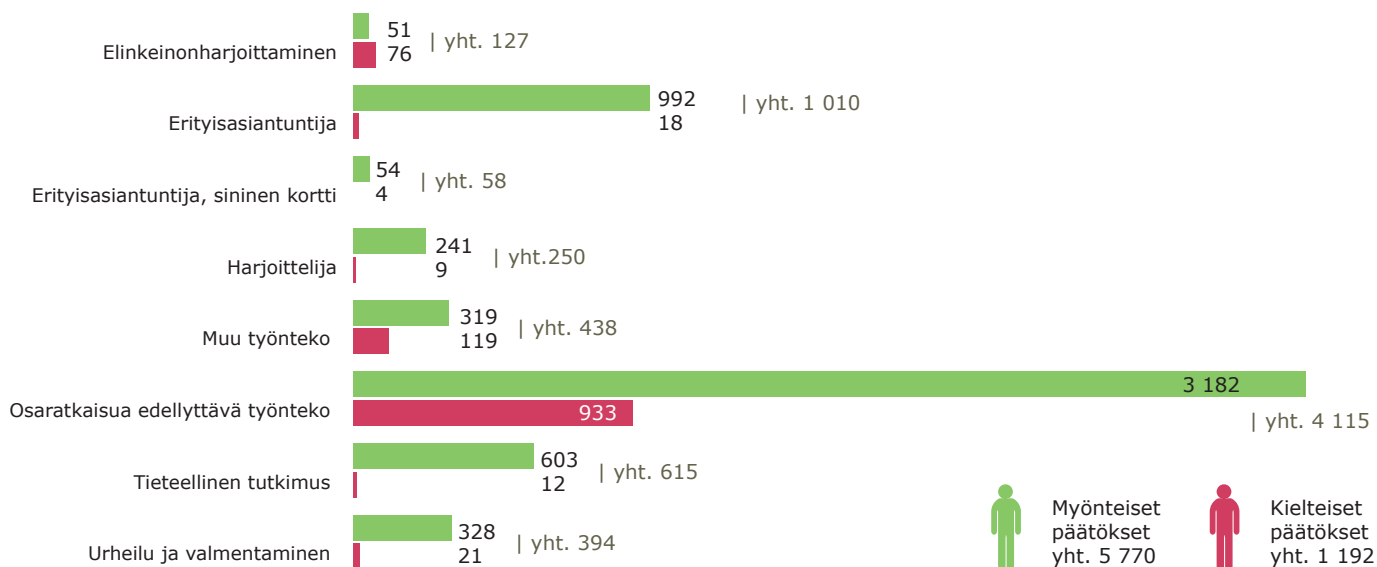
Lähde: Maahanmuuttovirasto

Oleskelulupaa työntöön perusteella voi hakea kahdeksassa eri kategoriassa (katso seuraavalla sivulla oleva kuva). **Suurin osa työperusteisen oleskeluluvan hakijoista hakee työntekijän oleskelulupaa.** Työntekijän oleskelulupahakemus ratkaistaan kaksivaiheisessa prosessissa, johon sisältyy Työ- ja elinkeinotoimiston (TE-toimisto) osapäätös. Tämän vuoksi työntekijän oleskeluluvasta käytetään myös nimitystä *osaratkaisua edellyttävä työnteko*. TE-toimiston osapäätös on kokonaisharkinta, joka sisältää työvoiman saatavuuden, työsuhteen ehtojen ja työnantajan ja työntekijän edellytysten arvioinnin. TE-toimiston osapäätöksen jälkeen oleskelulupahakemuksen lopullinen ratkaisu siirtyy Maahanmuuttovirastolle, joka arvioi, täytyvätkö oleskeluluvan myöntämisen yleiset edellytykset. Työntekijän oleskelulupaa hakevat ovat pääasiassa suorittavan työn tekijöitä, kuten siivoojia ja rakennustyöntekijöitä. Toiseksi yleisimmin haetaan **erityisasiantuntijan oleskelulupaa** ja kolmanneksi yleisin kategoria on **tieteellinen tutkimus**. Eri kategorioiden hakemusten ja päätösmäärissä ei ollut merkittäviä muutoksia aiempiin vuosiin verrattuna, lukuun ottamatta erityisasiantuntijoille tarkoitettua **EU:n sinistä korttia**, jonka käyttö on yleistynyt parin viime vuoden aikana. EU:n sinistä korttia voivat hakea korkeaa pätevyyttä vaativiin tehtäviin tulevat. Ennen vuotta 2015 EU:n sinisiä kortteja myönnettiin Suomessa vain 5-10 vuosittain. Vuonna 2015 hakemuksia tehtiin parisenkymmentä, kun vuonna 2016 määrä kolmin-

kertaistui edelleen ollen vuoden päätteessä 73. Tästä huolimatta EU:n sinisen kortin käyttö on edelleen huomattavasti vähäisempää kuin erityisasiantuntijan oleskeluluvalla maahan saapuminen. Samantyyppi-

siin tehtäviin saapuvat voivat hakea erityisasiantuntijan oleskelulupaa, jolloin oleskeluluvan edellytyksenä oleva tuloraja on alhaisempi kuin EU:n sinistä korttia haettaessa.

Päätökset ensimmäisiin oleskelulupahakemuksiin työnteon perusteella



Lähde: Maahanmuuttovirasto

Hakemusten hyväksymisprosentteissa on eroa eri kategorioiden välillä. Työntekijän oleskelulupahakemuksiin tehdyistä päätöksistä 77 prosenttia oli myönteisiä, kun taas erityisasiantuntijoiden, EU:n sinisen kortin hakijoiden, tutkijoiden ja harjoittelijoiden kohdalla hyväksymisprosentti oli lähellä sataa. Esimerkiksi erityisasiantuntijoiden ja EU:n sinisen kortin hakijoiden suurta hyväksymisprosenttia edesauttavat selkeät etukäteen määritellyt kriteerit, kuten tietty palkkataso, jotka oleskeluluvan myöntämiseen vaaditaan. Suurin hylkäysprosentti oli elinkeinonharjoittajilla, joista myönteisen päätöksen hakemukseensa sai vain 40 prosenttia. Elinkeinonharjoittajan oleskelulupaa haetaan tyypillisesti ravintola-alalle ja myös vuonna 2016 ravintola-alan yritykset olivat suurin hakijaryhmä. Keskeisiä aloja olivat myös siivous-, konsultointi- ja kauneushoitoalat.⁴³ Yleisimpänä syynä elinkeinonharjoittajan oleskelulupahakemuksen hylkäämiseen olivat puutteelliset selvitykset tai yrityksen heikko kannattavuus.⁴⁴ Hakemuksia elinkeinon harjoittamisen perusteella tehtiin

suhteessa vähän työperusteisen maahanmuuton kokonaisuuteen nähden. Tämä kertoo siitä, ettei Suomeen juurikaan muuta maahanmuuttajia pääasiallisena tarkoituksenaan yritystoiminnan perustaminen.

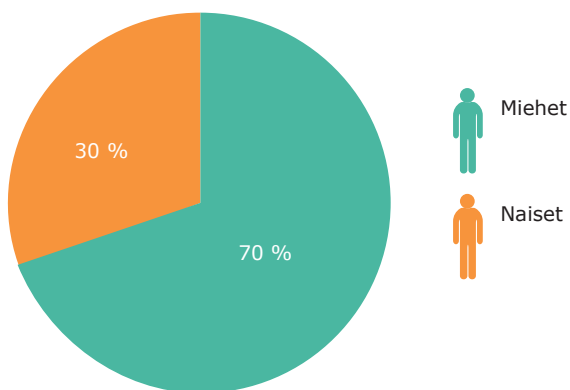
Kansalaisuuksittain tarkasteltuna työperusteisia oleskelulupia myönnettiin eniten ukrainalaisille, joista suurin osa sai työntekijän oleskeluluvan. Ukrainalaiset työntekijät sijoittuivat pääasiallisesti maatalous-, puutarha- ja rakennusalalle ja monet heistä tulivat Suomeen kausityöntekijöiksi. Toiseksi eniten työperusteisia oleskelulupia myönnettiin Intian kansalaisille, joista suurin osa tuli Suomeen IT-alalle erityisasiantuntijan tehtäviin. Kolmanneksi suurin ryhmä olivat Venäjän federaation kansalaiset, joille myönnettiin pääasiassa työntekijän oleskelulupia samoin kuin ukrainalaisillekin.

⁴³ Uudenmaan Elinkeino-, Liikenne- ja ympäristökeskuksesta saatu tieto. ELY-keskus tekee elinkeinonharjoittajan oleskelulupahakemukseen osapäätöksen ennen hakemuksen siirtoa Maahanmuuttovirastolle ratkaistavaksi.

⁴⁴ Maahanmuuttovirastosta ja Uudenmaan ELY-keskuksesta saatu tieto.

Sukupuolen perusteella tarkasteltuna **työperusteista oleskeluluvista miehille myönnettiin 70 prosenttia ja naisille 30 prosenttia.**

Työn perusteella oleskeluluvan saaneiden sukupuolijakauma



Lähde: Maahanmuuttovirasto

Myönnettyjen työperusteisten oleskelulupien määrä ei anna kattavaa kuvaa ulkomaisesta työvoimasta Suomessa, sillä kaikkien Suomeen työhön tulevien ulkomaalaisten ei tarvitse hankkia oleskelulupaa. Osa ulkomaisesta työvoimasta saapuu Suomeen vapaan liikkuvuuden puitteissa EU- ja ETA-alueelta. EU-kansalaiset voivat oleskella ja työskennellä Suomessa vapaasti kolmen kuukauden ajan rekisteröimättä oleskeluoikeuttaan. Yli kolme kuukautta Suomessa oleskelevien EU-kansalaisten tulee rekisteröidä oleskeluoikeutensa. Vuonna 2016 noin 5 300 EU-kansalaista rekisteröi oleskeluoikeutensa Suomessa työntöön tai elinkeinon harjoittamisen perusteella. Myöskään lyhytaikaiseen työhön tulevat kausityöntekijät eivät tarvitse oleskelulupaa työskennelläkseen Suomessa. EU:n ulkopuolisista maista tulevat kausityöntekijät voivat työskennellä Suomessa joko viisumilla tai viisumivapaasti kolmen kuukauden ajan.

TYÖPERUSTEISTA MAAHANMUUTTOA KOSKEVAA OIKEUSKÄYTÄNTÖÄ

Vuonna 2016 työperusteista maahanmuuttoa koskevissa oikeustapauksissa käsiteltiin esimerkiksi maahantulosäännösten kiertämistä.

Eräässä korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisussa⁴⁵ tutkittiin työntekijän oleskeluluvan myöntämisen edellytyksiä tilanteessa, jossa työsuhde oli sinänsä todellinen, mutta hakija oli hankkinut työsuhteen oleskellessaan Suomessa laittomasti. Toisessa päätöksessä⁴⁶ puolestaan arvioitiin, oliko tilanteessa, jossa työntekijän oleskelulupaa hakevalla henkilöllä ei ollut riittävästi tietoa työsuhteensa perusteista ja olosuhteista, kyse maahantulosäännösten kiertämisestä.

Lisäksi käsiteltiin kysymystä siitä, **milloin työntekijä tai toiminta on niin ammattimaista, että sen perusteella voidaan myöntää oleskelulupa.** Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisu⁴⁷ käsittelee julkisuudessaakin ollutta kysymystä, onko lapsenlapsiaan hoitavan isovanhemman kohdalla kyse työsuhteesta, jonka perusteella isovanhemmalta voitaisiin myöntää työntekijän oleskelulupa. Toisessa päätöksessä⁴⁸ puolestaan tutkittiin, voidaanko kolmannella sarjatasolla pelaavaa jalkapalloilijaa pitää ammattimaisena urheilijana ja voidaanko hänelle sillä perusteella myöntää oleskelulupa Suomeen.

TYÖPERUSTEISTA MAAHANMUUTTOA KOSKEVIA LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSIA

Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman⁴⁹ tavoitteena on edistää Suomen työllisyyttä ja julkistaloutta vahvistavaa, huoltosuhdetta kohentavaa sekä talouden kansainvälistymistä edistävää työperusteista maahanmuuttoa. Työvoiman maahanmuuttoa ja kansainvälisyyttä pidetään siten hyvänä ja tavoiteltavana asiana, koska sen nähdään vahvistavan Suomen talouden tulevaisuudennäkymiä.

Sisäministeriö käynnisti huhtikuussa 2016 selvityshankkeen, jossa **kehitetään sijoittajien, yrittäjien ja erityisasiantuntijoiden oleskelulupajärjestelmää.**⁵⁰ Taustalla ovat muutokset suomalaisessa ja eurooppalaisessa yritysmaailmassa. Suuri osa uusista työpaikoista syntyy nykyisin suuryritysten sijaan pieniin ja keskisuuriin kasvuyrityksiin. Näistä enemmistö on teknologia- ja innovaatioperusteisia kasvuyrityksiä. Hanketta käynnistettäessä todettiin,

⁴⁵ KHO 2016:31

⁴⁶ KHO:2016:99

⁴⁷ KHO:2016:98

⁴⁸ KHO:2016:217

⁴⁹ Ratkaisujen Suomi - Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma, 29.5.2015.

⁵⁰ Sisäministeriön asettamispäätös 25.4.2016: Sijoittajien, yrittäjien ja erityisasiantuntijoiden oleskelulupajärjestelmän kehittämishanke.

että Suomi kilpailee muiden länsimaiden kanssa sijoituksista, osaajista ja työvoimasta. Monissa maissa oleskelulupalainsäädäntöä on jo kehitetty näiden houkuttelemiseksi maahan. Hankkeessa selvitetään paras tapa helpottaa EU:n ulkopuolelta tulevien kasvuyrittäjien maahanmuuttoa yhtiömuodosta riippumatta. Lisäksi pyritään selkeyttämään ja sujuvoittamaan yritysten tarvitsemien huippuosaajien oleskelulupajärjestelmää. Myös ulkomaalaisten sijoittajien oleskelulupajärjestelmää tarkastellaan. Suomen lainsäädäntö ei tällä hetkellä mahdollista oleskeluluvan myöntämistä Suomeen kohdistuvien sijoitusten perusteella, vaan hakijalla on oltava esimerkiksi työpaikka tai perheenjäseniä Suomessa. Hankkeessa selvitetään, voidaanko jatkossa ulkomaalaiselle myöntää oleskelulupa Suomeen kohdistuvien sijoitusten perusteella. Hanke päättyy joulukuussa 2017, johon mennessä eduskunnalle on tarkoitus antaa esitys tarvittavista lakimuutoksista.⁵¹

Kausityö⁵² ja ICT-direktiivien⁵³ kansallinen täytäntöönpano on edelleen valmisteilla sisäministeriössä. Valmistelu käynnistettiin helmikuussa 2015. Luonnos hallituksen esitykseksi oli lausunkierroksella kesällä 2016. Direktiivien kansalliseen täytäntöönpanoon liittyi kuitenkin poliittisia erimielisyyksiä, joiden vuoksi esityksen antaminen eduskunnalle viivästyi kokonaisuudessaan.⁵⁴ Kausityödirektiivin tavoitteena on yhdenmukaistaa kausityöntekijöiden maahanpääsyn ehtoja ja parantaa heidän oikeuksiaan koko EU:n alueella. Kausityöntekijöillä tarkoitetaan työntekijöitä, jotka asuvat pysyvästi EU:n ulkopuolella ja tulevat tilapäisesti ja lyhytaikaisesti työskentelemään aloille, joilla työvoiman tarve vaihtelee vuodenaikojen mukaan. Kausityöntekijät työskentelevät pääasiassa erilaisissa maatalouden töissä. Direktiivi koskee vain sellaisia työntekijöitä, jotka ovat työsuhteessa, eikä kausityöntekijöillä siten tarkoiteta esimerkiksi metsämarjanpaimijoita. Suomeen tulee vuosittain noin 13 000 kausityöntekijää, eikä lakimuutoksella uskota olevan vaikutusta maahantulijoiden määrään. Niin kutsuttu ICT-direktiivi (Intra Corporate Transferees Directive) koskee monikansallisen yrityksen palveluksessa olevien henkilöiden siirtymistä Euroopan unionin ulkopuolelta EU-alueelle ja unionin jäsenvaltiosta toiseen saman työnantajan palveluksessa. Direktiivin mukaisen liikkumisoikeuden piiriin kuuluvat EU:n ulkopuolella kotipaikkaansa pitävät yritykset, jotka lähettävät palveluksessaan olevia johtajia ja asiantuntijoita EU-alueella toimiviin yksiköihinsä. Käytännössä direktiivin täytäntöönpano merkitsee oikeutta työsken-

nellä yhdessä EU-maassa myönnetyllä luvalla myös toisessa tai useammassa jäsenvaltiossa. Tavoitteena on parantaa erityisesti korkean teknologian yritysten mahdollisuuksia laajentaa toimintaansa Euroopan unionin sisällä.⁵⁵

Vuonna 2016 Suomessa tehtiin kehittämistoimia pimeän työn torjumiseksi. **Työsuojeluviranomaisen tiedonsaantioikeuden laajentamisella pyritään puuttumaan muun muassa ulkomaalaisen työvoiman laittomaan käyttöön.** Tiedonsaantioikeuden laajentaminen on osa harmaan talouden torjuntatoimenpiteitä. Työsuojeluviranomaisen oikeutta saada salassa pidettävää tietoa viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta toimijoilta laajennettiin lakimuutoksilla.⁵⁶ Työsuojeluviranomaiset saavat jatkossa salassa pidettävää tietoa silloin, kun he valvovat työsuhteen vähimmäisehtojen noudattamista, ulkomaalaisen työvoiman käyttöä tai niin sanotun tilaajavastuulain noudattamista. Myös työsuojeluviranomaisen oikeutta luovuttaa salassa pidettävää tietoa laajennetaan. Lisäksi lakimuutoksen myötä työsuojeluviranomaisen keskinäinen salassa pidettävän tiedon vaihto kaikissa työsuojeluviranomaisen valvontatehtävissä tulee mahdolliseksi. Lakimuutos tulee voimaan 1.5.2017.⁵⁷

TYÖPERUSTEISTA MAAHANMUUTTOA KOSKEVIA HALLINNOLLISIA MUUTOKSIA

Pimeää työtä torjutaan myös kansainvälisen ja kansallisen yhteistyön avulla. Euroopan komissio asetti keväällä 2016 pimeän työn vastaista yhteistyötä edistävän foorumin (Undeclared Work Platform)⁵⁸. Suomella on edustaja foorumissa. Suomeen perustettiin EU-foorumiin sidoksissa oleva ja sen työtä tukeva kansallinen yhteistyöverkosto pimeän työn torjumiseksi. EU:n pimeän työn foorumi ja sen toimintaa tukeva kansallinen verkosto pyrkivät tehostamaan pimeään työhön puuttumista yhteistyöllä ja tiedonvaihdolla. Työ- ja elinkeinoministeriö johtaa Suomen kansallista verkostoa. Verkoston toimintaan osallistuu useita ministeriöitä ja muita viranomaisia sekä työmarkkinajärjestöt.⁵⁹

TYÖPERUSTEISTA MAAHANMUUTTOA KOSKEVIA EU-HANKKEITA

Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston (AMIF) rahoittamassa **Work it!** -hankkeessa laajennetaan Enter Finland -verkkoasiointipalvelu käsittelemään palveluja maahanmuuttajien työnantajil-

⁵¹ Sisäministeriön Maahanmuutto-osastolta saatu tieto.

⁵² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/36/EU kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijänä työskentelyä varten, annettu 26.2.2014.

⁵³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/66/EU kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä, annettu 15.5.2014.

⁵⁴ Sisäministeriön Maahanmuutto-osastolta saatu tieto.

⁵⁵ Sisäministeriö, tiedote 14.6.2016: Kausityön teettämistä halutaan helpottaa.

⁵⁶ Muutokset työsuojelun valvonnasta ja työsuojeluyhteistoiminnasta annettuun lakiin 1418/2016; harmaan talouden selvitysyksiköstä annettuun lakiin 1419/2016 ja yrittäjän eläkelakiin 1420/2016.

⁵⁷ Sosiaali- ja terveysministeriön tiedote, 29.12.2016, Työsuojeluviranomaisen tiedonsaantioikeudet laajenevat.

⁵⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös (EU) 2016/344 pimeän työn vastaista yhteistyötä edistävän eurooppalaisen foorumin perustamisesta, annettu 9.3.2016.

⁵⁹ Työ- ja elinkeinoministeriöstä saatu tieto.

le. Enter Finland -verkkoasiointipalvelu lanseerattiin hakija-asiakkaille kesäkuussa 2015. Enter Finland -palvelussa on mahdollista jättää oleskelulupahakemus sähköisesti, täydentää hakemusta ja seurata hakemuksen käsittelyn etenemistä. Work it! -hankkeessa Enter Finland -palvelua kehitetään niin, että myös työnantajat voivat hoitaa lupaprosessia Enter Finland -verkkoasiointin kautta. Tavoitteena on, että jatkossa työnantajat voivat mm. toimittaa työsuhteeseen liittyvät tiedot ja asiakirjat, maksaa käsittelymaksut, täydentää hakemusta tarvittaessa, seurata hakemusten käsittelytilannetta sekä saada tiedon päätöksestä verkkoasiointipalvelun kautta. Hankkeen toimikausi on 1.1.2016–31.3.2017.⁶⁰

TYÖPERUSTEISTA MAAHANMUUTTOA KOSKEVAA TUTKIMUSTA

Timo Suutarin, Anna-Maija Lämsän, Merja Lähdesmäen ja Markku Mattilan raportti **Maahanmuuttajat työvoimana maaseudun yrityksissä - Yrityksen yhteiskuntavastuun näkökulma**⁶¹ käsittelee maahanmuuttajien työllistymistä maaseudulla toimiviin yrityksiin. Aihetta tarkastellaan aiemman tutkimustiedon sekä kahden tapausesimerkin valossa. Aikaisempi tutkimus on käsitellyt maahanmuuttajien työllistymistä ja työmarkkina-asemaa maahanmuuttajien itsensä kannalta. Tässä raportissa maahanmuuttajien työllistymistä tarkastellaan sen sijaan maaseudulla toimivien yritysten kannalta. Raportissa todetaan, että **monelle maaseudulla toimivalle yritykselle maahanmuuttajien tarjoama työvoimapotentiali on tärkeää yritystoiminnan jatkuvuuden kannalta**. Se, miten yrittäjät arvioivat maahanmuuttajia työvoimana ja käytännössä toimivat maahanmuuttajien työllistäjinä, vaikuttaa merkittävästi maahanmuuttajien kiinnittämiseen osaksi yhteiskuntaa. Raportissa todetaan, että kaupunkeihin keskittyvät maahanmuuttajat eivät pysty turvaamaan maaseudun työvoiman saatavuutta, elleivät maaseudulla toimivat yritykset ja maaseutukunnat itse pysty houkuttelemaan ja kiinnittämään maahanmuuttajia osaksi maaseudun paikallisyhteisöjä. Maaseudun yritysten työvoiman turvaamisen kannalta kyse on tärkeästä asiasta.

Jutta Hartikainen tutkii terveystieteiden alan väitöskirjassaan⁶² **maahanmuuttajataustaisten hoitajien perehdyttämistä vanhustenhoitotyössä**. Tutkimus toteutettiin pääkaupunkiseudulla toimintatutkimuksena vuosina 2009–2011. Tutkimuksessa suunniteltiin maahanmuuttajataustaisille hoitajille perehdytysohjelma, jota testattiin tutkimukseen

osallistuvissa organisaatioissa. Testauksen jälkeen selvitettiin ohjelman toimivuutta ja parantamisedotuksia. Tutkimustulosten mukaan maahanmuuttajataustaisten hoitajien perehdyttäminen on oleellista hyvän ja turvallisen hoidon takaamiseksi. Tutkimuksen mukaan perehdytyksen saaneet hoitajat sopeutuivat suomalaiseen hoitotyön kulttuuriin helpommin kuin ne, jotka eivät osallistuneet perehdytykseen. Perehdytyksen ansioista myös työ sujui tehokkaammin ja potilasturvallisuus parani. Perehdyttäminen lisäsi maahanmuuttajahoitajien ymmärrystä ja tietopohjaa kulttuurista, hoitamisesta ja organisaatiosta. Se näkyi itsevarmuuden ja itsenäisyyden lisääntymisenä, mikä puolestaan paransi sekä maahanmuuttajahoitajien että koko työyhteisön töiden sujuvuutta. Tämä taas vähensi työn kuormittavuutta ja lisäsi suvaitsevaisuutta työyhteisössä.

TYÖPERUSTEISESTA MAAHANMUUTOSTA KÄYTY JULKINEN KESKUSTELU

Kesällä 2016 julkisuudessa keskusteltiin ulkomaalaisten erityisasiantuntijoiden palkkauksesta. Sytykkeen keskustelulle antoi Nokian saama huomautus ulkomaisten tytäryhtiöidensä työntekijöiden palkkasyrjinnästä. Etelä-Suomen aluehallintovirasto havaitsi tekemässään tarkastuksessa, että Nokian palveluksessa Suomessa työskenteli ulkomaalaisia työntekijöitä, joiden palkkaus oli suomalaisten palkkatasoa alhaisempi. Nokian mukaan syynä ulkomaalaisten alhaisempaan palkkatasoon oli yhtiön virheellinen käsitys siitä, lasketaanko esimerkiksi päivärahat ja asuntoetu osaksi palkkaa.⁶³ Nokia-kohun laannuttua keskustelu jatkui, kun erityisasiantuntijoiden oleskelulupakäytäntöä alettiin tarkastella yleisemmällä tasolla. Yleisradio nosti uutisoinnissaan esille, että erityisasiantuntijan oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä on noin 3 000 euron bruttopalkka kuukaudessa. Maahanmuuttoviraston käytännön mukaan päivärahat ja asuntoetu hyväksytään osaksi palkkaa, jolloin varsinainen rahapalkka voi jäädä asetettua 3 000 euron rajaa alhaisemmaksi. Yleisradio uutisoi Maahanmuuttoviraston lupakäytännön mahdollistavan tilanteen, jossa myönnetään oleskelulupa työntekoa varten, vaikka työsuhteen ehdot ovat lainvastaiset. Maahanmuuttovirasto torjui kritiikin kertomalla olevansa oleskelulupaviranomainen ja tarkastelevansa oleskeluluvan myöntämisen ehtoja ulkomaalaislain mukaisesti. Maahanmuuttoviraston mukaan lupaviranomainen ja valvoja ovat eri asia. Aluehallintovirasto, joka valvoo työsuojelulainsäädännön noudattamista, tarkastelee asiaa eri kannalta kuin Maahanmuuttovirasto.⁶⁴

⁶⁰ Sisäministeriö / Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston hankkeet, päivitetty 22.9.2016.

⁶¹ Suutari - Lämsä - Lähdesmäki - Mattila, 2016.

⁶² Hartikainen, 2016.

⁶³ Yle, 25.7.2016 (päivitetty 9.8.2016), Nokia jäi kiinni halpatyövoiman käytöstä Suomessa - ulkomaalaisia asiantuntijoita töissä jopa 750 eurolla kuussa.

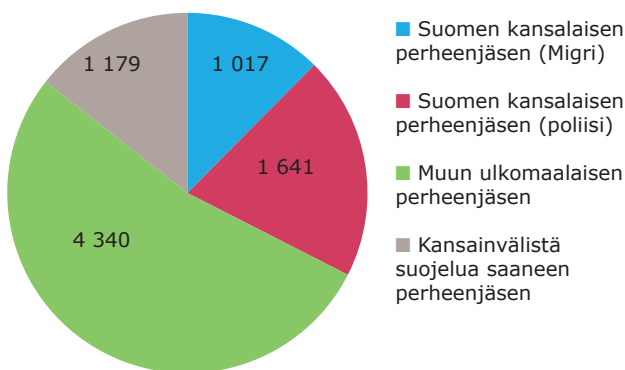
⁶⁴ Yle, 9.8.2016 (päivitetty 10.8.2016), "Millainen erityisasiantuntija tienaa 2 000 e/kk?" — Halpatyö menee läpi Migrissä.

3.2. Perheenyhdistäminen

Vuonna 2016 ensimmäinen oleskelulupa perhesiteen perusteella myönnettiin 8 177 henkilölle. Vuonna 2015 vastaava luku oli 8 057, joten perhesiteen perusteella myönnettyjen oleskelulupien määrän voidaan todeta pysyneen suunnilleen samana.

Maahanmuuttoviraston ratkaistavaksi kuuluivat kaikki perhesideperusteiset ensimmäiset oleskelulupahakemukset lukuun ottamatta Suomen kansalaisen perheenjäsenen sekä tämän alaikäisen naimattoman lapsen Suomessa jättämää oleskelulupahakemusta, jotka vielä vuonna 2016 ratkaisi poliisi.⁶⁵ Vuonna 2016 Maahanmuuttovirasto ratkaisi kaikkiaan 7 690 perhesideperusteista oleskelulupahakemusta poliisin ratkaistessa 1 866 hakemusta.

Myönnetty ensimmäiset perhesideperusteiset oleskeluluvat perheenkokoajan perusteella eroteltuna



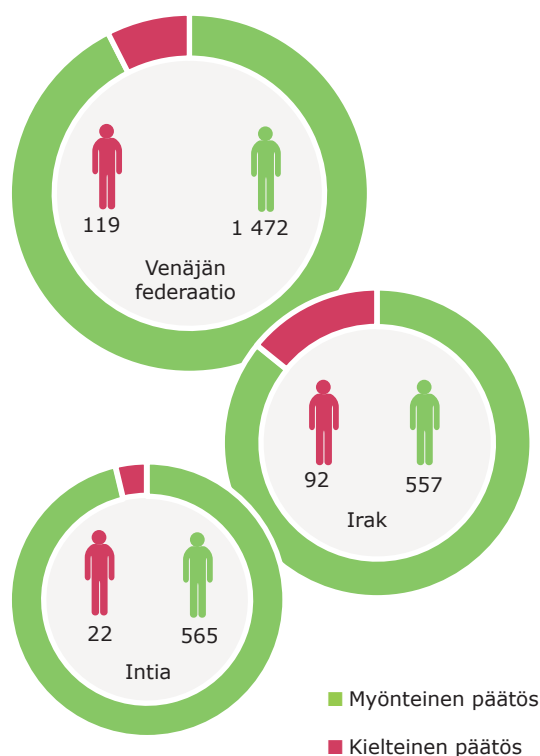
Lähde: Maahanmuuttovirasto ja poliisi

Perhesideperusteisten oleskelulupahakemusten hyväksymisprosentteissa oli eroja eri kategorioiden välillä. Perheenkokoajista Suomen kansalaiset ja muut ulkomaalaiset⁶⁶ saivat yleisimmin perheenjäsenenensä Suomeen: myönteisten päätösten osuus kaikista tehdyistä päätöksistä oli 86 prosenttia. Kansainvälistä suojelua saaneiden perheenkokoajien kohdalla myönteiset päätökset olivat hieman harvinaisempia: 80 prosenttiin hakemuksista tehtiin myönteinen päätös. Erot myönteisten ja kielteisten päätösten suhteellisessa osuudessa olivat huomattavasti suurempia kiinnitettäessä perheenkokoajan sijaan huomio siihen, kenelle oleskelulupaa haettiin:

oleskelulupa myönnettiin yleisimmin, kun hakijana oli perheenkokoajan ydinperheeseen kuuluva henkilö eli puoliso, lapsi tai huoltaja. Ydinperheen jäsenille oleskelulupa myönnettiin 86 prosentissa tapauksista. Muille omaisille, eli muille kuin edellä mainituille perheenkokoajan ydinperheen jäsenille tehdyt päätökset olivat pääsääntöisesti kielteisiä myönteisten päätösten osuuden jäädessä 23 prosenttiin.

Kansalaisuuden perusteella tarkasteltuna perhesideperusteisia oleskelulupia myönnettiin eniten Venäjän federaation kansalaisille 1 472 kpl. Seuraavina olivat Intian 565 kpl ja Irakin (557 kpl) kansalaisille myönnetty oleskeluluvat.

Perhesiteen perusteella tehdyt päätökset, 3 suurinta kansalaisuutta



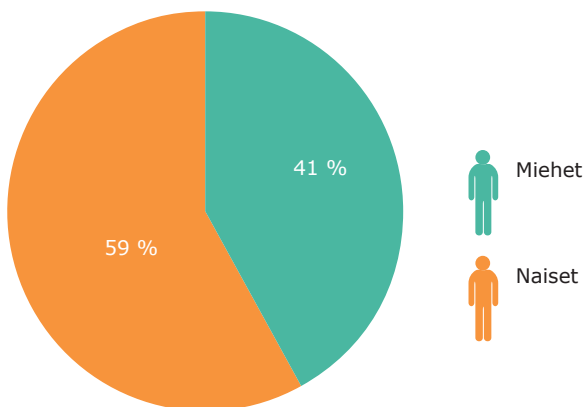
Lähde: Maahanmuuttovirasto ja poliisi

⁶⁵ 1.1.2017 voimaan tulevan lainsäädäntömuutoksen mukaan myös nämä oleskelulupahakemukset tulevat Maahanmuuttoviraston ratkaistavaksi. Aihetta on käsitelty luvussa 3.5. *Lailliseen muuttoliikkeeseen liittyvä muu kehitys.*

⁶⁶ Muilla ulkomaalaisilla tarkoitetaan esimerkiksi työn perusteella oleskeluluvan saaneita henkilöitä.

Oleskeluluvan perhesiteen perusteella saaneista 59 prosenttia oli naisia ja 41 prosenttia miehiä.

Perhesiteen perusteella oleskeluluvan saaneiden sukupuolijakauma



Lähde: Maahanmuuttovirasto ja poliisi

PERHEENYHDISTÄMISTÄ KOSKEVAA OIKEUSKÄYTÄNTÖÄ

Useat perheenyhdistämistä koskevat oikeustapaukset käsittelevät oleskeluluvan myöntämistä ulkomaalaislain 50 tai 115 §:n tarkoittamalle muulle omaiselle. Eräissä korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisussa käsiteltiin kysymystä, onko anoppi sellainen ulkomaalaislain tarkoittama muu omainen, jolle voidaan myöntää oleskelulupa perheenyhdistämisen perusteella.⁶⁷ Toinen vuosikirjaratkaisu käsittelee sitä, milloin iäkkään vanhemman voitiin katsoa olevan täysin riippuvainen aikuisesta lapsestaan, joka on Suomen kansalainen.⁶⁸

Oikeuskäytännössä tutkittiin myös perheyhteyden säilymistä perheenjäsenten välillä tilanteessa, jossa yhteinen perhe-elämä on katkenut pakottavista syistä. Korkein hallinto-oikeus antoi ratkaisun tapauksessa, jossa alaikäiselle lapselle haettiin oleskelulupaa Suomeen. Perheenkooajana oli lapsen äiti, joka oli aikaisemmin paennut Somaliasta Suomeen jättäen alaikäisen lapsensa tämän isoäidin hoidettavaksi Mogadishuun. Kysymys oli siitä, voidaanko perhe-elämän päättymiseen katsoa olleen sellainen pakottava syy, että perheyhteyden ei voida katsoa katkenneen lapsen ja hänen

äitinsä välillä, vaikka he eivät ole käytännössä viettäneet perhe-elämää pitkään aikaan.⁶⁹

Lisäksi vuoden 2016 perheenyhdistämistä koskevis- sa oikeustapauksissa käsiteltiin esimerkiksi kysymystä toimeentuloedellytyksestä ja siitä, **milloin toimeentulo voidaan katsoa ulkomaalaislain tarkoittamalla tavalla turvatuksi.**⁷⁰ Lisäksi useam- massa vuoden 2016 oikeustapauksessa selvitettiin, oliko avioliitto solmittu maahantulosaännösten kier- tämiseksi eli oliko kyseessä niin kutsuttu lumeliitto.⁷¹

PERHEENYHDISTÄMISTÄ KOSKEVIA LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSIA

Perheenyhdistämisen edellytyksiä kiristettiin vuonna 2016.⁷² Heinäkuusta lähtien myös kansain- välistä suojelua saavilta perheenkooajilta vaaditaan turvattu toimeentulo, jotta heidän perheenjäsenilleen voidaan myöntää oleskelulupa Suomeen. Toimeen- tuloedellytystä ei kuitenkaan edelleenkään sovelle- ta, mikäli perheenkooajalle on myönnetty pakolais- asema turvapaikkaprosessissa tai kiintiöpakolaisena ja hänen perheenjäsenensä hakee oleskelulupaa kol- men kuukauden sisällä pakolaisaseman myöntämi- sestä. Toissijaista suojelua saavien perheenkooajien kohdalla toimeentuloedellytys on voimassa oleske- luluvan hakuajankohdasta riippumatta. Toimeentu- loedellytys koskee pääsääntöisesti kaikkia perhesi- teen perusteella myönnettäviä oleskelulupia. Kan- sainvälistä suojelua saavat muodostivat tähän ai- kaisemmin poikkeuksen, mikäli perhe oli muodos- tettu ennen perheenkooajan Suomeen saapumista. Niin kutsuttujen uusien perheiden eli perheenkoo- ajan Suomeen saapumisen jälkeen muodostettujen perheiden kohdalla toimeentuloedellytystä sovelle- tiin jo ennen vuoden 2016 lakimuutosta. Perheenyh- distämisen edellytysten kiristäminen on osa kevään- lä 2015 hyväksyttyä hallitusohjelmaa, jossa todet- tiin, että perheenyhdistämisen kriteereitä tarkenne- taan EU:n perheenyhdistämisdirektiivin mukaisesti. Perheenyhdistämisen edellytysten tiukentaminen on EU:n perheenyhdistämisdirektiivin mukainen muu- tos. Direktiivi pantiin kansallisesti täytäntöön vuon- na 2006, mutta Suomi ei tuolloin ottanut käyttöön direktiivin mahdollistamia valinnaisia lisäedellytyksiä.

⁶⁷ KHO:2016:177.

⁶⁸ KHO:2016:171.

⁶⁹ KHO:2016:204.

⁷⁰ KHO:2016:155 ja KHO:2016:198.

⁷¹ KHO:2016:164 ja KHO:2016:166.

⁷² Muutos ulkomaalaislakiin 505/2016.

Kansainvälistä suojelua saavan ulkomaalaisen perheenjäsenen oleskelulupahakemus tuli maksulliseksi toukokuussa 2016. Oleskelulupahakemukset ovat pääsääntöisesti maksullisia, mutta kansainvälistä suojelua saavan ulkomaalaisen vanhan perheenjäsenen oleskelulupahakemus muodosti tähän aikaisemmin poikkeuksen. Hakemusten käsittelymaksuista kerättävillä tuloilla katetaan ainakin osittain resurssitarpeet, joita perheenjäsenten oleskelulupahakemusten kasvava määrä aiheuttaa.⁷³

PERHEENYHDISTÄMISTÄ KOSKEVAA TUTKIMUSTA

Outi Fingerroosin, Anna-Maria Tapanisen ja Marja Tiilikaisen toimittama **Perheenyhdistäminen: kuka saa perheen Suomeen, kuka ei ja miksi?**⁷⁴ selvittää, mitä perheenyhdistäminen tarkoittaa, kenellä on siihen oikeus ja kuinka hakijat kokevat perheenyhdistämisprosessin. Kirjassa kuvataan maahanmuuttajien perheenyhdistämistä käytännössä. Kirjan mukaan perheenyhdistäminen on vaikeinta pakolaistaustaisille maahanmuuttajille ja erityisen vaikeaa se on yksin tulleille lapsille.

Saara Pellanderin väitöskirjatutkimus *Gatekeepers of the Family: Regulating Family Migration to Finland*⁷⁵ selvittää, **miten Suomen lainsäätäjät sekä lain toimeenpanijat määrittelevät, rajoittavat ja käsittelevät perheenyhdistämistä.** Pellander on käyttänyt tutkimuksessaan eduskunta-aineistoa, hallinto-oikeuden päätöksiä, media-aineistoa sekä viranomaishaastatteluja. Tutkimus tarkastelee perhenormeja feministisen ja jälkikolonialistisen hyvinvointivaltion tutkimuksen keinoin. Pellander toteaa, että maahanmuuttoviranomaiset ja poliitikot toimivat portinvartijoina, jotka säätelevät sitä, ketkä voivat muuttaa Suomessa asuvien perheenjäsentensä luokse. Samalla julkinen keskustelu muovaa perhemuuttoa koskevia asenteita. Esimerkiksi viranomaisten, poliitikkojen ja median tavat puhua perheistä ja määritellä niitä vaikuttavat siihen, mitä perheestä ja siirtolaisuudesta ajatellaan. Pellanderin väitöskirjatutkimuksen mukaan nämä puhutavat vaikuttavat viime kädessä myös perheenyhdistämissä politiikkaan.

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan rahoituksella toteutettiin **selvityshanke, jossa arvioitiin perheenyhdistämisdirektiivin sisältämien valinnaisten lisäedellytysten käyttöön oton edellytyksiä ja vaikutuksia Suomessa.** Tarkastelun kohteena olivat erityisesti kansainvälistä suojelua saaneet henkilöt ja heidän perheenjäsenensä. Selvityksessä tarkasteltiin myös toimeentuloedellytysten soveltamista Suomen kansalaisten ja kolmansien maiden kansalaisten välisissä avioliitoissa. Selvitys *Perheenyhdistämisen edellytysten tiukentaminen ja sen vaikutukset Suomessa sekä kokemuksia viidestä Euroopan maasta*⁷⁶ valmistui joulukuussa 2016.

PERHEENYHDISTÄMISTÄ KOSKEVA JULKINEN KESKUSTELU

Perheenyhdistämisen edellytysten kiristäminen sai osakseen voimakasta kritiikkiä etenkin kansalaisjärjestöiltä. Muun muassa Pakolaisapu ja Kirkon Ulkomaanapu kampanjoivat vuoden aikana perheenyhdistämislainsäädännön lisäkirstyksiä vastaan. Kirstyksen nähtiin vaikeuttavan YK:n lapsen oikeuksien noudattamista ja lisäksi hankaloittavan kotoutumista.⁷⁷ **Aihetta käsiteltiin myös mediassa.** Pakolaisavun viestintäpäällikkö Kaisa Väkiparta totesi Iltalehden haastattelussa syyrialaispakolaisten perheenyhdistämisen olevan jo nykyisellään lähes mahdotonta. Perheenyhdistämisen ehtoja kiristämällä Suomi haluaa Väkiparran mukaan viestittää, ettei Suomeen kannata tulla ja että perhettä maahan ei ainakaan saa.⁷⁸ Helsingin Sanomien verkkoversiossa julkaistiin laskuri, jolla lukija pystyi testaamaan, saisiko omilla tuloillaan puolisonsa ja perheensä Suomeen.⁷⁹ Lisäksi mediassa vertailtiin Suomen perheenyhdistämiskäytäntöjä suhteessa muiden EU-jäsenvaltioiden käytäntöihin ja todettiin, etteivät Suomen käytännöt ole EU-maiden tiukimmasta päästä lakimuutoksen jälkeenkään.⁸⁰

⁷³ Sisäministeriön asetus Maahanmuuttoviraston suoritteiden maksullisuudesta annetun sisäministeriön asetuksen (1522/2015) 4 §:n muuttamisesta, muistio 19.4.2016.

⁷⁴ Fingerroos - Tapaninen - Tiilikainen, 2016.

⁷⁵ Pellander, 2016.

⁷⁶ Miettinen - Paavola - Rotkirch - Säävälä - Vainio, 2016.

⁷⁷ Pakolaisapu / 1.2.2016: Perheenyhdistämisen kiristykset hankaloittavat kotouttamista; Kirkon Ulkomaanapu / 5.2.2016: Järjestöt: Perheenyhdistämistä ei saa vaikeuttaa entisestään; Kirkon Ulkomaanapu / 30.5.2016: Lasten paikka on perheessä - miten käy yli 3000 yksin tulleelle lapselle?

⁷⁸ Iltalehti 28.12.2016: Pakolaisapu: Syyrialaisien perheenyhdistämiset lähes mahdottomia - "Jos itse pääsetkin, perhettäsi et ainakaan saa".

⁷⁹ Helsingin Sanomat, 15.2.2016: Perheenyhdistämisen tulorajoista syntyi poliittinen myrsky - tarkista laskurilla, saisitko tuotua perheesi Suomeen.

⁸⁰ Yle 6.6.2016: Perheenyhdistäminen tiukentunut eri puolilla Eurooppaa - Toimeentulo ehtona jo useissa maissa.

3.3. Opiskelijat

Vuonna 2016 ensimmäinen oleskelulupa opiskelijan perusteella myönnettiin 6 348 henkilölle. Vuonna 2015 vastaava luku oli 5 869, joten myönnettyjen opiskelijan oleskelulupien määrä kasvoi noin 8 prosentilla. Maahanmuuttovirasto ratkaisi kaikkiaan 6 963 opiskelijan oleskelulupahakemusta.

Myönteisen päätöksen sai 91 prosenttia hakijoista ja kielteisen päätöksen 9 prosenttia. Kansalaisuuden perusteella tarkasteltuna Suomeen saapui eniten kiinalaisia opiskelijoita. Toiseksi eniten saapui venäläisiä ja kolmanneksi eniten vietnamilaisia.

Ensimmäiseen opiskelijan oleskelulupahakemukseen tehdyt päätökset 2016: Kymmenen yleisintä kansalaisuutta

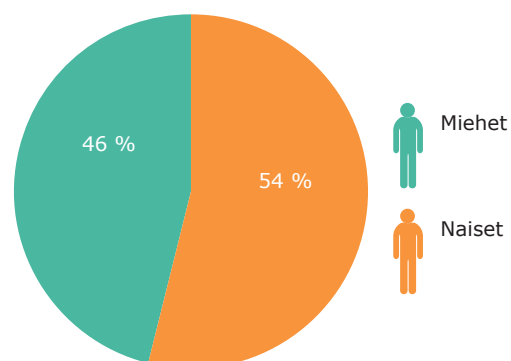
	Myönteinen	Kielteinen	Yhteensä
Kiina	989	11	1 000
Venäjän federaatio	900	24	924
Vietnam	829	21	850
Korean tasavalta	266	1	367
Yhdysvallat	297	10	307
Bangladesh	198	76	274
Pakistan	179	90	269
Japani	230	3	233
Nepal	137	64	201
Meksiko	190	4	194
Top-10 yhteensä	4 315	304	4 619
Kaikki yhteensä	6 348	615	6 963

Lähde: Maahanmuuttovirasto

Vuonna 2016 pantiin vireille yhteensä 7 161 opiskelijan oleskelulupahakemusta. Edellisvuonna hakemuksia tehtiin 6 297 kappaletta, joten kasvua edellisvuoteen oli 14 prosenttia.

Opiskelijan oleskeluluvista 54 prosenttia myönnettiin naisille ja 46 prosenttia miehille. Vielä edellisvuonna suhdeluku oli toisinpäin ja miehille myönnettiin enemmän opiskelijan oleskelulupia kuin naisille.

Opiskelijan oleskeluluvan saaneiden sukupuolijakauma



Lähde: Maahanmuuttovirasto

ULKOMAALAISIA OPISKELIJOITA KOSKEVIA LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSIA

Euroopan unionin ja Euroopan talousalueen ulkopuolelta tulevilta opiskelijoilta aletaan periä lukuvuosimaksu. Lukuvuosimaksu peritään alempaan tai ylempään korkeakoulututkintoon johtavasta vieraskielisestä koulutuksesta. Suomen- tai ruotsinkielisissä koulutusohjelmissa opiskelevilta ei peritä lukuvuosimaksuja kansalaisuudesta riippumatta. Korkeakoulut voivat itse määritellä maksun suuruuden, mutta vähimmäismäärä on kuitenkin 1 500 euroa lukuvuodessa. Lakimuutoksen taustalla olevan hallituksen esityksen⁸¹ mukaan lukuvuosimaksun asettamisen tavoitteena on parantaa ja monipuolistaa suomalaisten korkeakoulujen mahdollisuuksia koulutusvientiin. Lukuvuosimaksujen arvioidaan vähentävän suomalaisissa korkeakouluissa opiskelevien EU/ETA-alueen ulkopuolelta tulevien ulkomaalaisten opiskelijoiden määrää ainakin ensimmäisten vuosien aikana, mikä voi vaikuttaa kielteisesti niiden korkeakoulujen kansainvälistymiseen, joihin on aiemmin hakeutunut paljon EU/ETA-alueen ulkopuolelta tulevia maksuttomasta koulutuksesta kiinnostuneita opiskelijoita. Hallituksen esityksen mukaan lukuvuosimaksujen käyttöönotto korostaa koulutuksen laadun merkitystä kilpailutekijänä, kun opiskelijoista ei kilpailla hyvin alhaisilla maksuilla. Korkeakoulut voivat myös vaikuttaa ulkomaalaisten opiskelijoiden määrään lukuvuosimaksujen suuruuden ja markkinointitoimien avulla. Lisäksi lukuvuosimaksujen käyttöönotolla on myös mahdollista laajentaa korkeakoulujen rahoituspohjaa. Lakimuutokset⁸² tulivat voimaan 1.1.2016. Säännöksiä aletaan soveltaa korkeakouluja velvoittavina niiden opiskelijoiden osalta, jotka aloittavat opintonsa 1.8.2017 tai sen jälkeen. Korkeakoulut voivat halutessaan ottaa maksut käyttöön jo sitä ennen.

Lukuvuosimaksujen käyttöönotto on pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman mukainen toimenpide. Jo edellinen, pääministeri Alexander Stubbin hallitus valmisteli lukuvuosimaksujen käyttöönottoa. Asiasta valmisteltiin tuolloin hallituksen esitys, josta pyydettiin syksyllä 2014 lausunnot asiaankuuluvilta toimijoilta, kuten keskeisiltä ministeriöiltä, korkeakouluilta ja opiskelijajärjestöiltä. Luonnoksen mukaan kaikki korkeakoulut perisivät vähintään 4 000 euron suuruisen lukuvuosimaksun. Lakimuutokset ehdotettiin tulevaksi voimaan vuoden 2016 alusta. Valtaosa lausunnonantajista kannatti lukuvuosimaksujen käyt-

töönottoa. Maksujen käyttöönottoa vastustivat erityisesti opiskelijajärjestöt. Useat lausunnonantajat esittivät, että maksujen periminen ja niiden suuruudesta päättäminen tulisi jättää korkeakoulujen harkintaan tai maksujen alarajaa tulisi laskea ehdotetusta 4 000 eurosta. Lisäksi useassa lausunnossa esitettiin esityksen voimaantumisen siirtämistä, jotta korkeakoulut voivat valmistautua lukuvuosimaksujen käyttöönottoon. Lausuntokierrokselta saadun palautteen perusteella uudessa esityksessä maksun alaraja laskettiin 1 500 euroon lukuvuodessa ja säädösten voimaantulolle asetettiin siirtymäaika.⁸³

Sisäministeriö valmistelee Opiskelija- ja tutkijadirektiivin täytäntöönpanoa. Euroopan unionin direktiivi annettiin toukokuussa 2016 ja se tulee panna täytäntöön viimeistään toukokuussa 2018. Direktiivillä yhtenäistetään kolmansista maista tulevien opiskelijoiden, tutkijoiden, harjoittelijoiden ja vapaaehtoistyöntekijöiden oleskelulupakäytäntöjä EU-jäsenvaltioissa. Direktiivillä pyritään muun muassa edistämään Euroopan unionin sisäistä liikkuvuutta. Tutkijat ja opiskelijat voivat tietyn edellytyksin suorittaa osan tutkimuksestaan tai opinnoistaan toisessa jäsenvaltiossa. Lisäksi direktiivi edellyttää, että opiskelijoille ja tutkijoille tulee myöntää oleskelulupa työnhakuun tai yrityksen perustamiseen opintojen tai tutkimuksen päättymisen jälkeen. Suomessa tutkinnon suorittaneilla on jo nykyisin mahdollisuus vuoden oleskelulupaun työhaun ajaksi. Tutkijoille työnhakulupa on uusi. Uutta on myös yritystoiminnan aloittamista koskeva oleskelulupa.⁸⁴

ULKOMAALAISIA OPISKELIJOITA KOSKEVAA TUTKIMUSTA

Siirtolaisuusinstituutti julkaisi Tytti-Maaria Laineen tutkimuksen *International Degree Students - A survey of studying, working and living in Turku*⁸⁵. Tutkimuksessa selvitettiin, mikä houkuttelee kansainvälisiä opiskelijoita Turkuun, mitä heidän kotoutumisensa hyväksi voitaisiin tehdä ja mitä he suunnittelevat tekevänsä valmistumisensa jälkeen. Turun yliopistossa opiskeleville kansainvälisille opiskelijoille lähetettiin kyselylomake, jolla kartoitettiin näitä tietoja. Tutkimuksen perusteella suurin osa kansainvälisistä opiskelijoista on tyytyväinen opintoihinsa Turussa, mutta useat opiskelijat tarvitsevat enemmän tukea urasuunnitteluun ja suomen kielen opintoihin.

⁸¹ Hallituksen esitys HE 77/2015 vp.

⁸² Muutos yliopistolakiin 1600/2015; Muutos ammattikorkeakoululakiin 1601/2015.

⁸³ Hallituksen esitys HE 77/2015 vp.

⁸⁴ Sisäministeriön tiedote 17.10.2016: EU-direktiivi edistää opiskelijoiden, tutkijoiden, harjoittelijoiden ja vapaaehtoistyöntekijöiden liikkuvuutta.

⁸⁵ Laine, Tytti-Maaria, 2016.

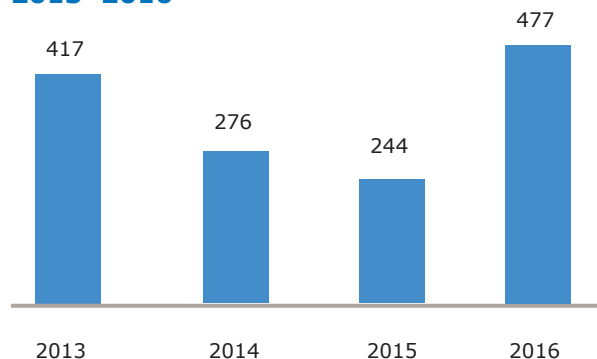
Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskus CIMO julkaisi tutkimuksen Suomessa korkeakoulu-tutkinnon suorittaneista ulkomaalaisista.⁸⁶ Tutkimus-kysymyksenä oli, mitä kyseiselle joukolle tapahtuu tutkinnon suorittamisen jälkeen. Erytishuomio kiin-nittyi siihen, kuinka moni ulkomaalaisista tutkin-to-opiskelijoista jää Suomeen ja työllistyy. Suoma-laisista korkeakouluista valmistuneiden ulkomaalais-ten tilannetta tarkasteltiin Tilastokeskuksen aineiston perusteella yhden, kolmen ja viiden vuoden kulut-tua heidän valmistumisestaan. Tutkimuksen perus-teella **lähes puolet Suomessa tutkintonsa suo-rittaneista ulkomaalaisista oli Suomessa töissä viisi vuotta valmistumisensa jälkeen.** Tutkimus ei siten tue uskomusta, että ulkomaalaiset opiskeli-jat hankkivat Suomesta maksuttoman koulutuksen ja lähtevät saman tien. Eri opintoalojen perusteella tarkasteltuna parhaiten työllistyivät sosiaali- ja ter-veysalalta valmistuneet ulkomaalaiset. Afrikkalaiset opiskelijat näyttivät tutkimuksen perusteella työllis-tyvän nopeammin kuin muista maanosista tulevat, mutta pitkällä aikavälillä eurooppalaiset ja pohjoi-samerikkalaiset opiskelijat työllistyivät yhtä hyvin.

ULKOMAALAISIA OPISKELIJOITA KOSKEVA JULKINEN Keskustelu

Ulkomaalaisia opiskelijoita käsittelevä **uutisointi koski vuonna 2016 ennen kaikkea EU- ja ETA-alueen ulkopuolelta tuleville opiskelijoille määrättäviä lukuvuosimaksuja.** Lukuvuosimaksuja koskeva uutisointi oli toteavaa: lukuvuosimaksut kerrottiin otettavan käyttöön eri oppilaitoksissa syksyllä 2017. Esimerkiksi Helsingin yliopiston kerrottiin ot-tavan käyttöön 13 000–18 000 euron suuruisen luku-vuosimaksun EU- ja ETA-maiden ulkopuolelta tule-ville opiskelijoille.⁸⁷ Julkisessa keskustelussa ei enää kuultu kannanottoja lukuvuosimaksujen puolesta tai niitä vastaan toisin kuin edellisvuonna, jolloin luku-vuosimaksujen käyttöönottoa koskeva lakimuutos oli vasta suunnitteilla ja eri tahot pohtivat lukuvuo-simaksujen hyötyjä ja haittoja.

3.4. Paluumuutto

Paluumuuttajille myönnetyt oleskeluluvat 2013–2016



Lähde: Maahanmuuttovirasto

Suomeen myönnettiin oleskelulupa 477 paluumuuttajalle vuonna 2016. Paluumuuttajiksi lue-taan inkerinsuomalaiset paluumuuttajat ja Suomen kansalaisten jälkeläiset. Vuoden 2016 paluumuutta-jista 428 eli suurin osa oli inkerinsuomalaisia. Suo-men kansalaisten jälkeläisiä oli 49.

Inkerinsuomalaisilla tarkoitetaan Inkerinmaalle eli nykyisen Pietarin ympäristöön Ruotsin vallan aika-na 1600-luvulla muuttaneiden suomalaisten jälke-läisiä. Ruotsin kuningas Kustaa II Adolf halusi teh-dä valtakuntansa itäisimmästä provinssista luterilai-sen puskurin Bysanttia vastaan. Suomalaisia talon-poikia kannustettiin muuttamaan Inkeriin mm. ve-roheloituksia myöntämällä. Toisen maailmansodan aikana monet inkerinsuomalaiset taistelivat Suomen armeijassa ja Suomeen siirrettiin noin 63 000 inker-iläistä saksalaisten miehittämiltä alueilta Leningra-din eteläpuolelta. Sodan päätyttyä 58 000 inkerin-suomalaista palasi tai palautettiin Neuvostoliittoon sen pyynnöstä. Heidät asutettiin vanhojen kotipaik-kojen sijaan sisämaahan. Presidentti Mauno Koivis-to avasi inkeriläisten paluumuuton vuonna 1990. Pa-luumuutto päättyi 1.7.2016. Yli 20 vuotta kestäneen paluumuuton aikana Suomeen arvioidaan tulleen 32 000–35 000 inkerinsuomalaista paluumuuttajaa.⁸⁸

Inkerinsuomalaisten paluumuutto päättyi 1. heinäkuuta 2016. Paluumuuttojono suljettiin vii-si vuotta aikaisemmin. Paluumuuttojonoon ennen jonon sulkemista ilmoittautuneet saattoivat hakea oleskelulupaa Suomeen paluumuuton perusteella viiden vuoden määräaikana. Inkerinsuomalaisten

⁸⁶ CIMO, Fakta Express 1A/2016: Suomessa, töissä, muualla? Korkeakoulututkinnon suorittaneiden ulkomaalaisten tilanne 5 vuoden kuluttua valmistumisesta.

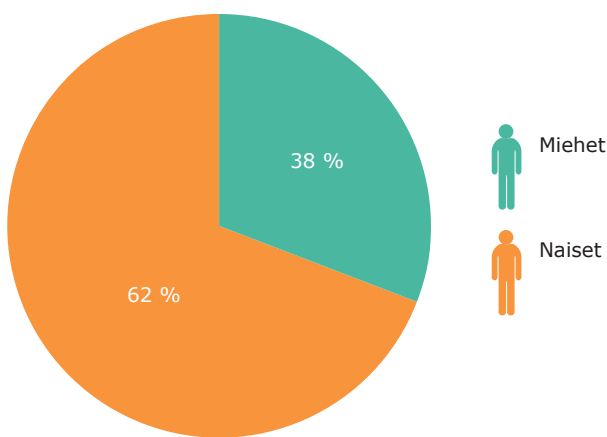
⁸⁷ Helsingin Sanomat, 27.5.2016: Helsingin yliopisto päätti ulkomaalaisten lukuvuosimaksuista - hinta 13 000–18 000 euroa.

⁸⁸ Inkeri / Inkeriläiset; Helsingin Sanomat 1.7.2016: Inkeriläisten ovi Suomeen sulkeutuu - neljännesvuosisadan aikana heitä ehti tulla Suomeen 32 000; Maahanmuuttovirasto.

paluumuutto hiipui vuodesta 2011 paluumuuttojonon sulkemisesta lähtien, mutta **vuonna 2016 paluumuutto kiihtyi viime hetkellä**. 1. heinäkuuta mennessä tehtiin 427 hakemusta, joista suurin osa kesäkuun aikana. Vaikka paluumuutto päättyy, toisen maailmansodan aikaisella siirtoväellä ja Suomen armeijassa palvelleilla on siihen elinikäinen oikeus.

Suomen kansalaisen jälkeläisen oleskelulupahakemuksia tuli vireille 70 kappaletta.

Paluumuuttajan oleskeluluvan saaneiden sukupuolijakauma



Lähde: Maahanmuuttovirasto

PALUUMUUTTAJIA KOSKEVAA TUTKIMUSTA JA JULKISTA KESKUSTELUA

Tuuli Anna Mähösen ja Anu Yijälän tutkimus **Inkerinsuomalaisten paluumuuttajien kotoutumisen Suomeen**⁸⁹ on katsaus inkerinsuomalaisten paluumuuttajien lyhyen ja pitkän aikavälin kotoutumiseen. Tutkimus perustuu vuosina 2008–2014 toteutettujen pitkittäistutkimushankkeiden tuloksiin. Pitkittäistutkimuksissa seurattiin samaa inkerinsuomalaisten paluumuuttajien joukkoa maahan-tuloa edeltävästä vaiheesta alkaen noin kolmen vuoden päähän maahanmuutosta. Inkerinsuomalaisten pitkän aikavälin kotoutumisesta saatu seurantatieto auttaa tarkastelemaan kotoutumisprosessia kielten ja kulttuurin oppimista laajemmalla kannalta sekä näkemään keskeisimmät kotoutumista edistävät ja sitä vaikeuttavat seikat. Tätä tietoa voidaan käyttää myös muiden maahanmuuttajaryhmien ko-

toutumisen edistämisessä. Tuuli Anna Mähösen ja Anu Yijälän tutkimus osoittaa, että **hyvinvoinnin ja yhteiskuntaan kiinnittymisen näkökulmasta tarkasteltuna inkeriläiset paluumuuttajat ovat kotoutuneet Suomeen hyvin. Työllistymiseen ja kielitaitoon liittyen on ilmennyt kuitenkin haasteita**, ja myönteisistä odotuksistaan huolimatta kaikki paluumuuttajat eivät ole kokeneet tullessaan kohdelluksi suomalaisen yhteiskunnan täysivaltaisina jäseninä. Kotoutumisen kannalta avaintekijöitä ovat paitsi kielitaito ja yhteiskunnassa toimimiseksi tarvittavat taidot, myös myönteiset kohtaamiset muuttajien ja enemmistöryhmän kesken. Myös paluumuuttajien työllistymismahdollisuuksien aktiivinen tukeminen on keskeistä, jottei alun perin korkeaa motivaatiota kotoutumiseen hukattaisi vuosien työttömyyden vuoksi.

Inkerinsuomalaisten **paluumuuton päättyessä ai-
hetta käsiteltiin mediassa jonkin verran**. Sanomalehdissä ja internetissä julkaistuissa artikkeleissa paluumuuttoa käsiteltiin esimerkiksi historian ja Suomeen tulleiden paluumuuttajien kokemusten näkökulmasta.⁹⁰ Joissakin uutisjutuissa aihetta tarkasteltiin myös lähtömaan eli Venäjän näkökulmasta.⁹¹

⁸⁹ Mähönen - Yijälä, 2016.

⁹⁰ Helsingin sanomat 1.7.2016: Inkeriläisten ovi Suomeen sulkeutuu - neljännesvuosisadan aikana heitä ehti tulla Suomeen 32 000; Helsingin sanomat 1.7.2016: Työttömyys ja syrjintä ovat vaikeuttanut inkerinsuomalaisten kotoutumista - "Venäjällä suomalaisia, Suomessa venäläisiä".

⁹¹ MTV, 30.6.2016: Inkerinsuomalaisten paluumuutto päättyy, mutta maastamuutto ei - "Venäjälle harmi, kun asiantuntijat lähtevät".

3.5. Lailliseen maahanmuuttoon liittyvä muu kehitys

LAILLISTA MAAHANMUUTTOA KOSKEVIA LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSIA

Maahanmuuttovirastolle siirtyy maahanmuuttotohallinnon tehtäviä poliisilta ja Rajavartiolaitokselta. Eduskunta hyväksyi lakimuutoksen⁹² kesäkuussa 2016. Toimivaltasiirron myötä kukin viranomainen voi keskittyä ydintehtäviinsä. Maahanmuuttoviraston rooli ulkomaalaisasioista vastaavana viranomaisena vahvistuu. Aikaisemmin oleskelulupa-asiat ovat jakautuneet poliisiin ja Maahanmuuttoviraston välille siten, että ensimmäisen oleskeluluvan myöntäminen on kuulunut pääsääntöisesti Maahanmuuttovirastolle ja myöhempien oleskelulupien⁹³ myöntäminen poliisille. Lisäksi poliisi on myöntänyt ensimmäisen oleskeluluvan tietyille hakijaryhmille: Suomen kansalaisen sekä EU-kansalaisen Suomessa olevalle perheenjäsenelle. **Toimivaltasiirto keskittää kaikki oleskelulupa-asiat Maahanmuuttovirastolle.** Maahanmuuttovirasto vastaa jatkossa niin ensimmäisten kuin myöhempienkin oleskelulupien myöntämisestä. **Lisäksi kansalaisuusasioihin liittyvät tehtävät sekä EU-kansalaisten rekisteröinti siirtyvät poliisilta Maahanmuuttovirastolle.** Edellä mainitut tehtävät siirtyvät poliisilta Maahanmuuttovirastolle vuoden 2017 alusta lähtien. Maahanmuuttoviraston lupa-asioiden toimipisteitä perustetaan yhdeksälle paikkakunnalle, koska hakemuksia ei voi enää jättää poliisiasemilla. Asiakaspalveluun ja lupa-asioihin keskittyvät toimipisteet perustetaan Helsinkiin, Lappeenrantaan, Turkuun, Lahteen, Tampereelle, Vaasaan, Kuopioon, Ouluun sekä Rovaniemelle. **Samalla lakimuutoksella myös tietyt turvapaikka-asioihin liittyvät toimenpiteet siirtyvät poliisilta ja Rajavartiolaitokselta Maahanmuuttovirastolle.**⁹⁴

Uusi henkilökorttilaki⁹⁵ vahvistettiin elokuussa 2016 ja se tulee pääosin voimaan vuoden 2017 alussa. Ulkomaalaisen henkilökortti voidaan jatkossa myöntää kaikille oleskeluluvan ja kotikunnan saaneille. Tämä edesauttaa kotoutumista, sillä oleskeluluvan saanut voi nykyistä helpommin osoittaa henkilöllisyytensä asioidessaan esimerkiksi pankeissa ja eri viranomaisien kanssa. Henkilökortin myöntäminen edellyttää, että hakijan henkilöllisyys on luotettavasti todennettu. Jos oleskeluluvan saaneella ei ole ennestään henkilöllisyyttä osoittavaa asiakirjaa, häneltä voidaan

henkilöllisyyden todentamiseksi ottaa sormenjäljet ja verrata niitä oleskelulupakortille tallennettuihin biometriisiin tunnisteisiin.⁹⁶

Sisäministeriö asetti lokakuussa 2016 **lainsäädäntöhankkeen ulkomaalaisrekisterilainsäädännön uudistamiseksi sekä saattamiseksi vastaamaan EU:n yleistä tietosuoja-asetusta.**⁹⁷ Vuonna 1998 voimaan tullut Laki ulkomaalaisrekisteristä on vanhentunut maahanmuuttotohallinnon toimintaympäristössä tapahtuneiden muutosten johdosta eikä vastaa enää tarkoitustaan. Ulkomaalaisrekisterilain säännökset uudistetaan vastaamaan paremmin tämänhetkisiä vaatimuksia. Lisäksi ulkomaalaisrekisterilainsäädäntö saatetaan vastaamaan EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen asettamia vaatimuksia. EU:n yleinen tietosuoja-asetus tuli voimaan toukokuussa 2016 ja sen edellyttämät muutokset on saatettava voimaan 25.5.2018 mennessä. Ulkomaalaisrekisterilain lisäksi on uudistettava rekisterisäännökset ainakin vastaanottolaissa sekä selvitettävä ja toteutettava muut mahdollisesti tarvittavat lainsäädäntömuutokset. Hallituksen esitys on tarkoitettu antaa eduskunnalle syysistuntokauden 2017 lopulla.⁹⁸

LAILLISTA MAAHANMUUTTOA KOSKEVIA EU-HANKKEITA

Maahanmuuttovirastoon palkattiin kiertävä maahanmuuton asiantuntija RIO (Rotating Immigration Officer). Kyseessä on kolmivuotinen hanke, joka toteutetaan Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston (AMIF) rahoituksella. Asiantuntija kehittää oleskeluluvan hakemiseen liittyviä toimintoja haasteellisissa maissa yhteistyössä edustustojen kanssa. Asiantuntija luo nopeasti käsiteltäville ja enemmän selvittämistä vaativille hakemustyypeille omat käsittelymallinsa ja toimintatapansa. Lisäksi hankkeessa koulutetaan edustustojen henkilöstöä oleskelulupa-asioihin ja selvitetään, voidaan-ko esimerkiksi hakijoiden haastatteluja alkaa tehdä etäyhteyksillä videoyhteyden avulla. Prosessin sujuvoittamisella pyritään nopeuttamaan hakemusten käsittelyä. Hankkeessa tehtävä kehitystyö koskee kaikkia oleskelulupahakemustyyppisiä (perheside-, opiskelu- ja työperusteiset hakemukset).⁹⁹

⁹² Muutos ulkomaalaislakiin 501/2016.

⁹³ Uusi määräaikainen oleskelulupa eli ns. jatkolupa sekä pysyvä oleskelulupa.

⁹⁴ Turvapaikka-asioiden osalta toimivaltasiirtoa käsitellään luvussa 4.1. *Turvapaikanhakijat ja tehdyt päätökset.*

⁹⁵ Henkilökorttilaki 663/2016 sekä lakimuutokset 664/2016, 665/2016, 666/2016, 667/2017 ja 668/2016.

⁹⁶ Sisäministeriön poliisiosastolta saatu tieto.

⁹⁷ Sisäministeriön asettamispäätös 24.10.2016: Hanke ulkomaalaisrekisterilainsäädännön uudistamiseksi sekä saattamiseksi vastaamaan EU:n yleistä tietosuoja-asetusta.

⁹⁸ Sisäministeriön maahanmuutto-osastolta saatu tieto.

⁹⁹ Sisäministeriö / Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston hankkeet, päivitetty 22.9.2016.

3.6. Kotouttaminen

KOTOUTTAMISTA KOSKEVIA LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSIA JA HALLINNOLLISIA TOIMENPITEITÄ

Koulutus

Oppivelvollisuuden ylittäneiden maahanmuuttajien perusopetus uudistettiin. Eduskunta hyväksyi lakimuutokset¹⁰⁰ joulukuussa 2016. Perusopetuksen uudistaminen pohjautuu kotouttamisen toimintasuunnitelmaan, jonka tavoitteena on varmistaa oppivelvollisuuden ylittäneille maahanmuuttajille tosiasialliset mahdollisuudet suorittaa perusopetuksen oppimäärä. Perinteisesti aikuisten perusopetuksen kohderyhmään ovat kuuluneet eri syistä peruskoulunsa nuorena keskeyttäneet aikuiset. Yhä lisääntyvä kohderyhmä ovat oppivelvollisuuden ylittäneet maahanmuuttajanuoret ja -aikuiset, jotka tarvitsevat perusopetuksen päättötodistusta ja opiskeluvaihtoehtoja jatkaakseen opintojaan. Yhteensä aikuisten perusopetukseen on viime vuosina osallistunut noin 2 500 opiskelijaa. Tällä hetkellä heistä yli 90 prosenttia on maahanmuuttajataustaisia. Turvapaikanhakijoiden määrän kasvun johdosta aikuisten perusopetukseen osallistuvien opiskelijoiden määrä tulee kasvamaan. Lakimuutokset mahdollistavat aiempaa **henkilökohtaisemman opintosuunnitelman** rakentamisen, jotta opiskelija pääsee opiskelutavoitteeseensa. Aikuisten perusopetukseen sisällytetään lisäksi **tutustumisjaksoja työelämään** ja valinnaisena ammatillisia opintoja, jotka edesauttavat työelämään siirtymistä. Oppivelvollisuuden ylittäneiden maahanmuuttajien **luku- ja kirjoitustaidon opetus kytketään osaksi aikuisten perusopetusta**, kun se aikaisemmin on järjestetty osana työ- ja elinkeinoministeriön hallinnoimaa kotoutumiskoulutusta. Opetus uusien säädösten mukaisesti on tarkoitus aloittaa 1.1.2018.¹⁰¹

Opetus- ja kulttuuriministeriössä valmistellaan lisäksi opintotukilain muuttamista siten, että **oppivelvollisuuden ylittäneet voisivat saada opintotukea** päätoimisiin perusasteen opintoihin.¹⁰² Opintotukioikeuden laajentaminen tukee osaltaan kotouttamisen toimintasuunnitelman tavoitetta tehokkaasta kokopäiväisestä opiskelusta, joka mahdollistaa nopean siirtymisen jatko-opintoihin tai työmarkkinoille.

Työ- ja elinkeinoministeriön antamien tietojen mukaan maahanmuuttajien **kotoutumiskoulutus uudistettiin työelämälähtoisemmäksi** lisäämällä

koulutuksen ammatillisia sisältöjä ja työssäoppimiskursseja sekä mahdollistamalla kotoutumiskoulutuksen joustavampi yhdistäminen ammatilliseen koulutukseen.¹⁰³

Työ- ja elinkeinoministeriössä käynnistettiin lisäksi valmistelu **maahanmuuttajien osaamisen tehokkaammaksi tunnistamiseksi ja ohjaamiseksi tarkoituksenmukaiselle koulutus- ja työllistymispolulle**. Tavoitteena ovat muun muassa nopeammat siirtymät kotoutumiskoulutuksesta ammatilliseen koulutukseen ja pätevyyskoulutukseen.¹⁰⁴

Työllistyminen

Vuonna 2016 käynnistettiin **vaikuttavuusinvestoinnilla rahoitettava maahanmuuttajien koulutusta ja työntekoa yhdistävä nopean työllistymisen kokeilu (SIB - Social Impact Bond)**. Vaikuttavuusinvestointi (Impact Investing) on keino kanavoida yksityistä pääomaa yhteiskunnallisesti vaikuttaviin hankkeisiin. Vaikuttavuusinvestointihankkeissa taloudellisen tuoton tavoittelu yhdistyy myönteisten, mitattavien yhteiskunnallisten vaikutusten tavoitteluun. Vaikuttavuusinvestointia sovelletaan tulosperustaisen rahoitus sopimuksen (SIB, Social Impact Bond) muodossa. SIB-rahoitus sopimuksessa yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen tähtäävän projektin taloudellinen riski on sijoittajalla. Sijoitetut varat käytetään asetettujen hyvinvointitavoitteiden saavuttamiseen. Julkinen sektori maksaa hankkeen tuloksista – esimerkiksi osuudella hyvinvointitavoitteiden saavuttamisen kautta muodostuneista säästöistä. KOTO-SIB-palvelun tavoitteena on kokeilla uusia työllistämisen ja koulutusmallia, joilla nopeutetaan maahanmuuttajien työllistymistä sekä mahdollistetaan koulutuksen ja työntöön yhdistäminen joustavalla tavalla. Tavoitteena on 2 500 maahanmuuttajan koulutus ja työllistyminen kokeilun voimassaoloaikana. Palveluun osallistuvien henkilöiden määrälle ei aseteta etukäteen ylärajaa. Palveluun osallistuvat TE-toimistot valikoituvat sen mukaan, missä päin Suomea palveluun osallistuvat työntekijät ja palveluntuottajat sijaitsevat. SIB-asiakkaiden ja kontrolliryhmän työllistymistä ja työmarkkina-asemaa verrataan kokeilun päättymisen jälkeen vuoteen 2020 asti. Jos SIB- mallin avulla työllistytään paremmin, SIB-malliin sijoittaneille maksetaan tuottoa valtiolle nopeamman työllistymisen johdosta kertyneestä säästöistä.¹⁰⁵

¹⁰⁰ Muutos perusopetuslakiin 1507/2016; Muutos kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta annettuun lakiin 1508/2016.

¹⁰¹ Opetus- ja kulttuuriministeriöstä saatu tieto; Opetushallitus / Osaamisen asiassa - Opetushallituksen blogi: Aikuisten perusopetus uudistuu, blogikirjoitus 22.12.2016.

¹⁰² Opetus- ja kulttuuriministeriöstä saatu tieto.

¹⁰³ Työ- ja elinkeinoministeriöstä saatu tieto.

¹⁰⁴ Työ- ja elinkeinoministeriöstä saatu tieto.

¹⁰⁵ Työ- ja elinkeinoministeriöstä saatu tieto.

Työ- ja elinkeinoministeriö käynnisti syksyllä 2016 **Kansainvälisistä osaajista kasvua -agendan** edistämään kansainvälisten osaajien verkostojen ja asiantuntemuksen hyödyntämistä yritysten kasvun ja kansainvälistymisen ajureina. Agendan tavoitteena on systemaattisesti kytkeä kansainvälisten osaajien kohdemaatuntemus, kansainväliset verkostot ja asiantuntemus osaksi yritysten kasvu- ja kansainvälistymispalveluita, innovaatiotoimintaa ja investointien houkuttelua.¹⁰⁶

Asuminen

Kansainvälistä suojelua saavien asunnon löytämistä helpotti se, että **vuonna 2016 kuntapaikkojen määrä nelinkertaistettiin edellisestä vuodesta**. Kun vuonna 2015 oleskeluluvan saaneille turvapaikanhakijoille ja kiintiöpakolaisille oli 1 048 kuntapaikkaa, vuonna 2016 kuntapaikkoja löytyi 4 295:lle.¹⁰⁷ Loppuvuodesta uutisoitiin, että Lapissa kuntapaikkoja saattaa jäädä jopa täyttämättä. Kuntapaikkojen vähentyneeseen tarpeeseen Lapissa vaikuttivat vastaanotokeskusten lakkauttamisuutiset sekä myönteisten oleskelulupapäätösten oletettua pienempi osuus. Jotkut oleskeluluvan saaneet ovat myös halunneet lähteä vastaanotopaikkakunnalta ja asettua toisaalle.¹⁰⁸ Kuntapaikkojen tarve keskittyy pääkaupunkiseudulle ja etelän suuriin kaupunkeihin.

Myös **pakolaisten vastaanotosta sopimuksen tehneiden kuntien määrä yli kaksinkertaistettiin**. Vuonna 2015 yhteensä 93 kuntaa oli tehnyt sopimuksen pakolaisten vastaanottamisesta, kun vuonna 2016 sopimuksen tehneitä kuntia oli 198.¹⁰⁹

Sosiaaliturva

Sosiaali- ja terveysministeriössä on vireillä **lainsäädäntöhanke, jossa arvioidaan Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvan kohdentumista kansainvälisissä tilanteissa**. Tarkastelun kohteena ovat maahan ja maasta muuttaville maksettavien etuuksien perusteet, niiden kohdentuminen ja tarkoituksenmukaisuus. Hallituksen esitys asumisperusteisen sosiaaliturvan muutoksista on tarkoitus antaa syksyllä 2018. Asumisperusteista sosiaaliturvaa koskeva lainsäädäntöhanke on osa Sosiaali- ja terveysministeriön Palvelut asiakaslähtöisiksi -kärkihanketta. Osana Sosiaali- ja terveysministeriössä vireillä olevaa hanketta laaditaan myös **riippumaton selvitys maahanmuuton taloudellisista vaikutuksista**. Selvitys valmistuu keväällä 2017.

Selvitykseen kootaan viime vuosien aikana maahanmuutosta ja kustannuksista tehdyt selvitykset ja tutkimukset sekä niiden keskeiset johtopäätökset. Lisäksi selvitetään Suomeen ja Suomesta eri syistä liikkuvien henkilöiden määrää ja maksettavista etuuksista aiheutuvia vaikutuksia sosiaaliturvajärjestelmään. Tulosten pohjalta arvioidaan lainsäädäntömuutosten tarvetta ja vaikutuksia. Maahanmuuton kustannusten selvittämisen tarkoituksena on tukea tosiasioihin pohjautuvaa keskustelua ja parempaa kotouttamispolitiikkaa sekä päätöksentekoa.¹¹⁰

Hallitus suunnitteli vuonna 2016 maahanmuuttajien sosiaaliturvan rajaamista. Hallituksen esityksen¹¹¹ mukaan **oleskeluluvan Suomesta saaneille työtömille työnhakijoille olisi jatkossa myönnetty työmarkkinatuen sijaan kotoutumistukea, jonka suuruus olisi ollut 90 prosenttia peruspäivärahan määrästä**. Oleskeluluvan saaneiden alempi sosiaaliturva oli osa hallituksen turvapaikkapolitiittista toimenpideohjelmia. Hallituksen esityksessä yhtenä lakiehdotuksen tarkoituksena todettiin olevan vähentää Suomen vetovoimaa turvapaikanhaun kohteena. **Hallitus perui esityksen 24.11.2016, koska perustuslakivaliokunnan käsittelyssä asiantuntijat pitivät esitystä ongelmallisena yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta**.¹¹²

KOTOUTTAMISTA KOSKEVIA EU-HANKKEITA

Euroopan Sosiaalirahastosta (ESR) rahoitettiin vuonna 2016 useita kotouttamista koskevia hankkeita. Näistä merkittävin on valtakunnallinen **Kotona Suomessa** -hanke, joka toteutetaan vuosina 2015–2017. Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) koordinoi hanketta. Kotona Suomessa -hanke sisältä kaksi toisiaan tukevaa osiota: Hyvä alku ja Hyvä polku -osiot. **Hyvä alku -osiossa toteutetaan useita pilottiprojekteja**, joilla kehitetään kotoutumisen alkuvaiheen palveluprosessia. Uudenmaan ELY-keskus tukee pilottiprojekteja ja mallintaa niiden tulosten pohjalta valtakunnallinen kotoutumisen alkuvaiheen palvelumallin. Vuoden 2016 aikana oli käynnissä yhteensä noin 15 Hyvä alku -pilottiprojektia. Pilottiprojektien toiminta jatkuu edelleen vuonna 2017. Pilottiprojektit ovat pääasiassa paikallisia hankkeita, joissa kotoutumista edistetään esimerkiksi kehittämällä koulutusta ja neuvontaa. **Hyvä polku -osiossa jalkautetaan Kotouttamisen osaamiskeskusten toimintaa maakuntiin** seitsemän aluekoordinaattorin avulla, jotka sijoittuvat eri ELY-keskuksiin.¹¹³

¹⁰⁶ Työ- ja elinkeinoministeriöstä saatu tieto.

¹⁰⁷ Työ- ja elinkeinoministeriöstä saatu tieto.

¹⁰⁸ Yle, 15.12.2016: Pakolaisten kuntapaikkoja jää käyttämättä Lapissa - kukaan ei halunnut jäädä Kolariin.

¹⁰⁹ Työ- ja elinkeinoministeriöstä saatu tieto.

¹¹⁰ Sosiaali- ja terveysministeriöstä saatu tieto.

¹¹¹ Hallituksen esitys HE 169/2016 vp.

¹¹² Sosiaali- ja terveysministeriön tiedote 24.11.2016: Hallitus peruu ehdotuksensa maahanmuuttajien kotoutumistuesta.

¹¹³ Rakennerrahastotietopalvelu: EAKR- ja ESR-hankkeet Suomessa ohjelmakaudella 2015–2020.

ESR-rahoituksella toteutettiin vuonna 2016 myös muita kotouttamishankkeita. Esimerkiksi **Ompu - Ohjausta maahanmuuttajan perusopetuspolulle** -hankkeessa kehitetään työkaluja maahanmuuttajien osaamisen tunnistamiseksi. Tarkoituksena on luoda valtakunnallinen malli, jolla maahanmuuttajien yleissivistävää osaamista voidaan tunnistaa ja edistää mahdollisimman tehokkaasti. Mukana hankkeessa ovat Tampereen, Turun ja Oulun kaupungit, Tampereen yliopisto, helsinkiläinen Eiran aikuislukio sekä Espoon seudun koulutus kuntayhtymä Omnia. Hanke käynnistyi 1.10.2016 ja päättyi 31.7.2019. Myös vuodesta 2015 lähtien käynnissä ollut **Urareitti - Korkeasti koulutetun maahan muuttaneen osaamisen tunnistaminen ja tunnustamisen viitekehys** -hankkeen yhtenä tavoitteena on maahanmuuttajien osaamisen tunnistaminen. Urareitti -hanke keskittyy vahvistamaan erityisesti korkeasti koulutettujen maahan muuttaneiden siirtymiä urareiteille, työhön ja koulutukseen. Hankkeen toteuttamiseen osallistuu useita ammattikorkeakouluja eri puolilta Suomea. Hankkeen toimikausi on 1.10.2015–30.9.2018.

Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastosta (AMIF) rahoitettiin vuonna 2016 muun muassa seuraavia valtakunnallisia kotouttamishankkeita¹¹⁴:

- **Sylvia-hankkeen** tavoitteena on edistää kansainvälistä suojelua saavien vastaanottoa kunnissa. Kunnille myönnetään taloudellista tukea vastaanottoon ja lisätään tietoa pakolaisten vastaanotosta sekä kotoutumisesta. Hankkeen tarkoituksena on hakea tehostetusti kuntapaikkoja ja kansainvälistä suojelua saaneille ja turvata kuntapaikkojen riittävyys. Sylvia II -hanke toimi vuoden 2016 loppuun saakka (toimikausi 2015–2016) ja vuoden 2017 alussa käynnistyy Sylvia 3 -hanke (toimikausi 2016–2017).
- **Starttivoimaa** on Suomen Punaisen Ristin (SPR) keskustuomiston ja piirien yhteistyössä toteuttama hanke. Hankkeessa kehitetään kotoutumismoduuleita käytettäväksi alkuvaiheen kotoutumispalveluissa. Toimintaan kutsutaan mukaan myös muita järjestötoimijoita ja paikkakuntien viranomaisia. Hankkeen toimikausi on 1.1.2016–31.12.2017.
- **Teematietosivusta kotoutumisen seurantaan** -hanke on Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen hanke, jossa kootaan kansallisista tietolähteistä maahanmuuttajien näkökulmasta keskeisiä terveys- ja hyvinvointitietoja. Hankkeen toimikausi on 1.1.2016–31.12.2017.
- **ASIM - Pakolaisten asumisselvitys** -hankkeessa tehdään valtakunnallinen selvitys vuokra-asuntojen kysyntä- ja tarjontatilanteesta pakolaisten

kuntiin ohjaamisen näkökulmasta. Hanketta koordinoi ympäristöministeriö. Hankkeen alkuperäinen toimikausi oli vuoden 2016 loppuun saakka, mutta hanketta jatketaan vielä vuoden 2017 loppuun.¹¹⁵

Lisäksi AMIF-rahoituksella toteutettiin useita paikallisia hankkeita. Esimerkki paikallisesti toteutettavasta hankkeesta on Helsingin kaupungin koordinoima **TAKU, Tasa-arvoinen kuntalainen -hanke** (toimikausi 1.1.2016–30.6.2017), jossa Helsingin kaupunki, moskeijat ja muslimiyhdistykset kehittävät kotouttamista yhteistyössä tavoitteenaan saavuttaa heikoimmin kotoutumiseensa tukea saavat ja vahvistaa muslimiyhdistyksiä kotoutumisen tukipalvelujen ja neuvonnan tuottajina. Iisalmen kaupungin **VOIMA Yhteistyöstä voimaa kotouttamiseen** -hanke (1.1.2016–31.12.2017) tähtää viranomaisten ja järjestöjen yhteistoiminnan kehittämiseen kotouttamistoimenpiteissä. **KEPELI - Kotoutumista kehollisilla ja pelillisillä menetelmillä** on Metropolia ammattikorkeakoulun koordinoima hanke (1.2.2016–31.10.2018), jossa kotoutumista kehitetään kehollisilla ja pelillisillä menetelmillä. **Frendi** -hanketta (1.3.2016–31.12.2017) koordinoi Föreningen Luckan i huvudstadsregionen. Hankkeessa luodaan luonnollisia kohtaamispaikkoja kantaväestön ja nuorten maahanmuuttajien välille järjestämällä tapaamisia pääkaupunkiseudun, Porvoon ja Kirkkonummen alueen maahanmuuttajaopiskelijoille ja ruotsinkielisten luokkien opiskelijoille.

KOTOUTTAMISTA KOSKEVAA TUTKIMUSTA

Opetus- ja kulttuuriministeriö julkaisi helmikuussa 2016 raportin **Maahanmuuttajien koulutuspolut ja integrointi - kipupisteet ja toimenpide-esitykset**.¹¹⁶ Raportin teki opetus- ja kulttuuriministeriön maahanmuuttoasioita koskeva työryhmä. Taustalla oli ajatus siitä, etteivät nykyinen koulutusjärjestelmä ja rahoitus pysty kaikilta osin vastaamaan vuoden 2015 turvapaikanhakijoiden laajamittaiseen maahantuloon. Raportti sisältää arvion nykyisen järjestelmän kipupisteistä ja toimenpide-ehdotukset. Yksi toimenpide-ehdotuksista koski esimerkiksi perusopetuksen uudistamista, mikä toteutettiin vuoden lopussa (katso edellä, kohta *Kotouttamista koskevia lainsäädäntömuutoksia ja hallinnollisia toimenpiteitä: Koulutus*).

Opetus- ja kulttuuriministeriö teetti tammi-maaliskuun 2016 aikana **kartoituksen turvapaikanhakijoiden koulutustaustasta, työhistoriasta sekä luku- ja kirjoitustaidosta**.¹¹⁷ Vastaanottokes-

¹¹⁴ Sisäministeriö / Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston hankkeet, päivitetty 22.9.2016.

¹¹⁵ Sisäministeriö / Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston hankkeet, päivitetty 22.9.2016; Hankkeen tilannepäivitys ympäristöministeriöstä.

¹¹⁶ Opetus- ja kulttuuriministeriö, Maahanmuuttajien koulutuspolut ja integrointi – kipupisteet ja toimenpide-esitykset.

¹¹⁷ Sandberg, Tanja - Stordell, Elina: Vastaanottokeskuksissa toteutettu alkuvaiheen osaamisen tunnistaminen.

kuksissa tehdyn kartoituksen teki Aikuisten maahanmuuttajien kielitaidon arviointikeskus Testipiste. Kartoituksessa haastateltiin 1 004 turvapaikanhakijaa yhteensä 32 maasta. Selvityksen mukaan turvapaikanhakijoiden joukossa on monenlaista osaamista. Enemmistö kartoitetuista turvapaikanhakijoista (69 %) oli suorittanut peruskouluopintoja 7–9 vuotta. Lisäksi noin puolet oli suorittanut lukio-opintoja. Ammatillisia opintoja oli taustallaan noin 14 prosentilla. Ammatillisten opintojen vähäinen määrä voi selittyä sillä, että kartoitettujen lähtömaissa monet konkreettiset työt opitaan tekemällä eikä ammatillinen koulutus ole yleistä. 90 prosentilla kartoitetuista oli aiempaa työkokemusta, monella usealta eri alalta. Noin viidennes kartoitetuista oli toiminut yrittäjinä. Selvityksessä kartoitettiin myös luku- ja kirjoitustaitoa äidinkielellä ja koulukielellä. Suurin osa kartoitetuista osaa lukea ja kirjoittaa joko toisella tai molemmilla. Suurin osa tarvitsee vielä eriasteista harjoitusta latinalaisella kirjaimistolla lukemisessa ja/tai kirjoittamisessa, mutta enemmistölle riittää lyhyt luku- ja kirjoitustaitoa tukeva koulutus. Vain 7 prosenttia kartoitetuista ei osaa lukea tai kirjoittaa lainkaan.

Eläketurvakeskus julkaisi tutkimuksen **Maahanmuuttajat työmarkkinoilla - tutkimus eri vuosina Suomeen muuttaneiden työurista**¹¹⁸. Tutkimuksessa luodaan kokonaiskuva eri vuosina Suomeen muuttaneiden maahanmuuttajien työurista rekisteriaineiston ja tilastollisen analyysin avulla. Myös ansiotulojen kehitystä maassaoloaikana tarkastellaan. Tutkimusaineistona on Tilastokeskuksen kokonaisaineisto Suomeen vuosina 1995, 1996, 2000, 2001, 2005 ja 2006 muuttaneista ulkomaalaisista. Näitä henkilöitä ja heidän työuriensa kehittymistä seurataan aina vuoteen 2013 saakka. Tutkimuksessa todetaan, että maahanmuuttajien työurissa on suuria eroja sukupuolten, lähtömaiden ja eri vuosina maahan saapuneiden välillä. Virosta ja Länsi- ja Etelä-Euroopasta muuttaneet ovat työllistyneet parhaiten, kun taas Lähi-idästä ja Somaliasta muuttaneiden tilanne työmarkkinoilla on heikoin. Maahanmuuttajamiesten työllisyystilanne on selvästi parempi kuin naisten. Maahanmuuttajien työurat ja ansiot ovat valtaväestöä pienemmät, joten myös Suomessa karttunut työeläke jää tulevaisuudessa pienemmäksi.

Raili Gothónin ja Ulla Siirron toimittama **Pakolaisuudesta kotiin**¹¹⁹ kokoaa yhteen pakolaisuuskysymyksen lainsäädännöllisiä, poliittisia ja ekologisia näkökulmia sekä pohtii sosiaalityöhön, terveydenhuoltoon, ihmisoikeuksiin, uskontoon ja etiikkaan

liittyviä kysymyksiä. Kirjoittajat ovat tutkijoita ja pakolaistyön käytännön ammattilaisia. Äänen saavat myös pakolaiset itse tarinoidensa kautta. Kirjassa perehdytään pakolaisuuden eri vaiheisiin. Erityishuomio kiinnittyy kuitenkin kotouttamiseen: sen onnistuminen hyödyttää sekä ihmistä itseään että vastaanottavaa maata.

Sanna Saksela-Bergholm selvitti Siirtolaisuusinstituutin ruotsinkielisessä julkaisussa *Behöver vi ett invändrarråd?*¹²⁰ **tarvetta maahanmuuttajien kotoutumista edistävälle neuvottelukunnalle Pietarsaaren alueella**. Selvityksen tarkoituksena oli löytää alueelle sopiva maahanmuuttajaneuvoston malli, jossa maahanmuuttajat, viranomaiset ja kolmas sektori voisivat kohdata toisensa. Tutkimuksen tulokset viittaavat siihen, että Pietarsaaren alueelle sopisi parhaiten joustava verkostomalli, joka koostuu sekä julkisen että kolmannen sektorin toimijoista.

Eeva Riutamaan väitöskirjatutkimuksen¹²¹ mukaan **Karjalan evakkolasten kokemuksia voidaan hyödyntää pakolaislasten kotouttamisessa**. Riutamaan väitöskirjatutkimus tarkastelee luovutetusta Karjalasta lähtöisin olevien evakkolasten tunnetuksi- ja niiden yhteyttä myöhempään hyvinvointiin. Tutkimusta varten Riutamaa haastatteli 11 evakkolasta ja sai kyselytutkimukseensa vastauksen 631 evakkolapselta. Tutkimus lisää ymmärrystä evakkolasten kasvukokemuksista ja tarjoaa uutta tietoa heidän selviytymisestään ja hyvinvoinnistaan. Tutkimuksen mukaan ne evakkolapset, jotka saivat hyväksyntää uudessa asuinpaikassaan, saivat suotuisat kasvun eväät.

Minna Veistilän artikkelimuotoinen väitöskirja **Muutosta hyvinvointiin: tutkimus venäläistaustaisten lapsiperheiden sosiaalisen hyvinvoinnin rakentamisesta integraatioprosessissa**¹²² käsittelee Venäjältä Suomeen muuttaneiden lapsiperheiden sosiaalista hyvinvointia kotoutumisprosesseissaan.

Open Society Foundations julkaisi selvityksen **Somalit Euroopassa: Pääkaupunkiseutu eurooppalaisten kaupunkien vertailussa**¹²³. Selvitys on osa Open Society Foundationsin laajempaa tutkimushanketta somalien asemasta ja elinoloista Euroopan eri kaupungeissa. Selvitys on hankkeen yhteenvetoraaportti, johon on koottu tutkimustulokset seitsemästä Länsi- ja Pohjois-Euroopan kaupungista: Amsterdamista, Kööpenhaminasta, Helsingistä, Leicesteristä, Lontoosta, Malmöstä ja Oslost. Suomenkielisessä laitoksessa tutkimustuloksia peilataan Suomen ja

¹¹⁸ Busk - Jauhiainen - Kekäläinen - Nivalainen - Tähtinen, 2016.

¹¹⁹ Gothóni - Siirto (toim.), 2016.

¹²⁰ Saksela-Bergholm, 2016.

¹²¹ Riutamaa, 2016.

¹²² Veistilä, 2016.

¹²³ Open Society Foundations, Somalit Euroopassa, 2015 (2016).

erityisesti Helsingin seudun tilanteeseen. Arjen kokemuksiä tarkasteleva selvitys nostaa esiin somalien kohtaaman syrjinnän ja identiteettikysymykset. Tutkimus osoittaa syrjinnän sekä vähentävän luottamusta eri väestöryhmien välillä että estävän kotoutumista. Selvityksessä korostetaan koulutukseen liittyviä näkökulmia tärkeinä tekijöinä somalien yhdenvertaisuuden ja kotoutumisen edistämiseksi.

KOTOUTTAMISTA KOSKEVA JULKINEN KESKUSTELU

Vuonna 2016 kotouttamista koskeva julkinen keskustelu käsitteli esimerkiksi **maahanmuuttajien sosiaaliturvaa**. Mediassa uutisoitiin edellä Sosiaaliturva-kohdassa mainitusta lakiesityksestä, jolla oleskeluluvan saaneille työttömille työnhakijoille olisi maksettu alhaisempaa työttömyysturvaa.¹²⁴ Marraskuussa 2016 uutisoitiin kyseisen esityksen perumisesta.¹²⁵

Oikeus- ja työministeri Jari Lindström otti Kouvolan Sanomien mielipidepalstalla kantaa kotouttamiseen.¹²⁶ Ministeri Lindström kertoi saavansa usein kriittistä palautetta toiminnastaan kotouttamisen edistämiseksi, mikä työministerinä kuuluu hänen vastuualueelleen. Häntä on kritisoitu maahanmuuttajien ja turvapaikanhakijoiden hyysäämisestä ja suomalaisten työttömien unohtamisesta. Mielipidekirjoituksessa ministeri totesi lain velvoittavan hoitamaan turvapaikanhakijoiden kotouttamisen. Lisäksi hänen mukaansa on parempi huolehtia oleskeluluvan saaneiden kotouttamisesta, koska vaihtoehto toisi vielä suurempia ongelmia, kuten työttömyyttä, syrjäytymistä ja jopa radikalisoitumista.

¹²⁴ Helsingin Sanomat 21.2.2016: Hallitus haluaa rajata maahanmuuttajien sosiaaliturvaa - tilalle kotouttamisraha; Yle 22.9.2016: Kela: Kotoutumistuki ei riitä elämiseen - maahanmuuttajat toimeentulotukiluukulle.

¹²⁵ Yle 24.11.2016: Hallitus peruu esityksensä kotoutumistuesta: Yhdenvertaisuusongelma; Helsingin Sanomat 24.11.2016: Hallitus peruu taas yhden päätöksen - maahanmuuttajille ei tule alempaa työttömyysturvaa.

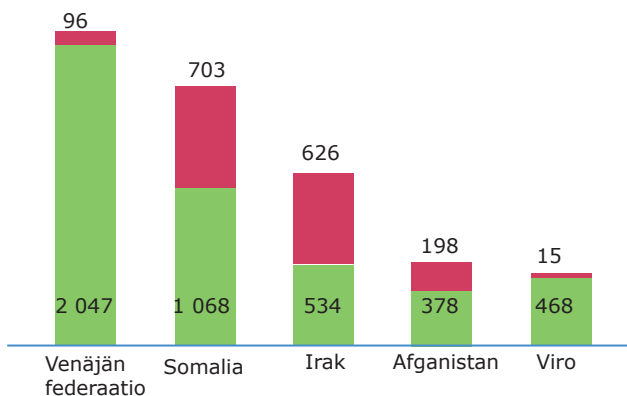
¹²⁶ Kouvolan Sanomat 26.7.2016: Laki velvoittaa hoitamaan turvapaikanhakijoiden kotouttamisen.

3.7. Kansalaisuus

Vuonna 2016 Suomen kansalaisuuden sai 9 644 henkilöä. Luku on edellisvuotta korkeampi: vuonna 2015 kansalaisuuden sai 8 281 henkilöä. Kansalaisuuspäätöksiä vuonna 2016 tehtiin ennätysmäärä 12 088 kappaletta. Päätöksistä 80 prosenttia oli myönteisiä ja 20 prosenttia kielteisiä. Kielteisten päätösten suhteellinen osuus oli joitakin prosenttiyksiköitä edellisvuotta korkeampi. Yleisin syy kielteiseen päätökseen oli edellisvuosien tavoin puutteellinen kielitaito. Toinen yleinen syy kielteiseen päätökseen oli epäselväksi jäänyt henkilöllisyys.

Suomen kansalaisuutta hakivat useimmin Venäjän federaation, Somalian, Irakin, Afganistanin ja Viron kansalaiset. Näistä myönteisen päätöksen saivat useimmin Venäjän federaation ja Viron kansalaiset, joiden kohdalla yli 95 prosenttia kansalaisuuspäätöksistä oli myönteisiä. Kielteisiä kansalaisuuspäätöksiä tehtiin yleisimmin irakilaisille, joille tehdyistä päätöksistä yli puolet oli kielteisiä. Alla olevassa taulukossa on eroteltu Suomen kansalaisuuden saaneista viisi suurinta ryhmää aikaisemman kansalaisuuden perusteella.

Tehdyt kansalaisuuspäätökset asiakkaan aikaisemman kansalaisuuden perusteella



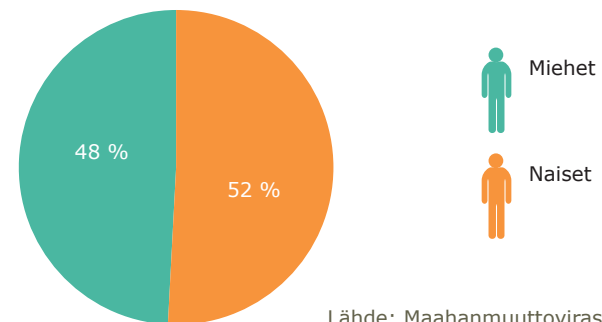
Lähde: Maahanmuuttovirasto

Kansalaisuushakemusten määrä on kasvanut vuosi vuodelta, ja kasvu jatkui myös vuonna 2016. **Kansalaisuushakemuksia ja -ilmoituksia tehtiin vuonna 2016 yhteensä 11 918 kappaletta.** Määrässä oli noin 8 prosenttia kasvua edellisvuoteen verrattuna.

Yleisimmin Suomen kansalaisuutta haettiin kansalaisuushakemuksella. Tietyt ryhmät, kuten entiset Suomen kansalaiset, tietyt nuoret henkilöt ja Pohjoismaan kansalaiset voivat saada kansalaisuuden myös ilmoitusmenettelyn kautta. Kansalaisilmoitukseen tehtiin yhteensä 772 päätöstä, joista 749 (97 %) oli myönteisiä. Ilmoitusmenettelyn kautta kansalaisuuden saivat yleisimmin Ruotsin kansalaiset: 40 prosenttia kaikista ilmoitusmenettelyssä kansalaisuuden saaneista oli ruotsalaisia.

Suomen kansalaisuuden saaneista 52 prosenttia oli naisia ja 48 prosenttia miehiä.

Suomen kansalaisuuden saaneiden sukupuolijakauma



Lähde: Maahanmuuttovirasto

KANSALAIUUDETTA KOSKEVIA LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSIA JA JULKISTA KESKUSTELUA

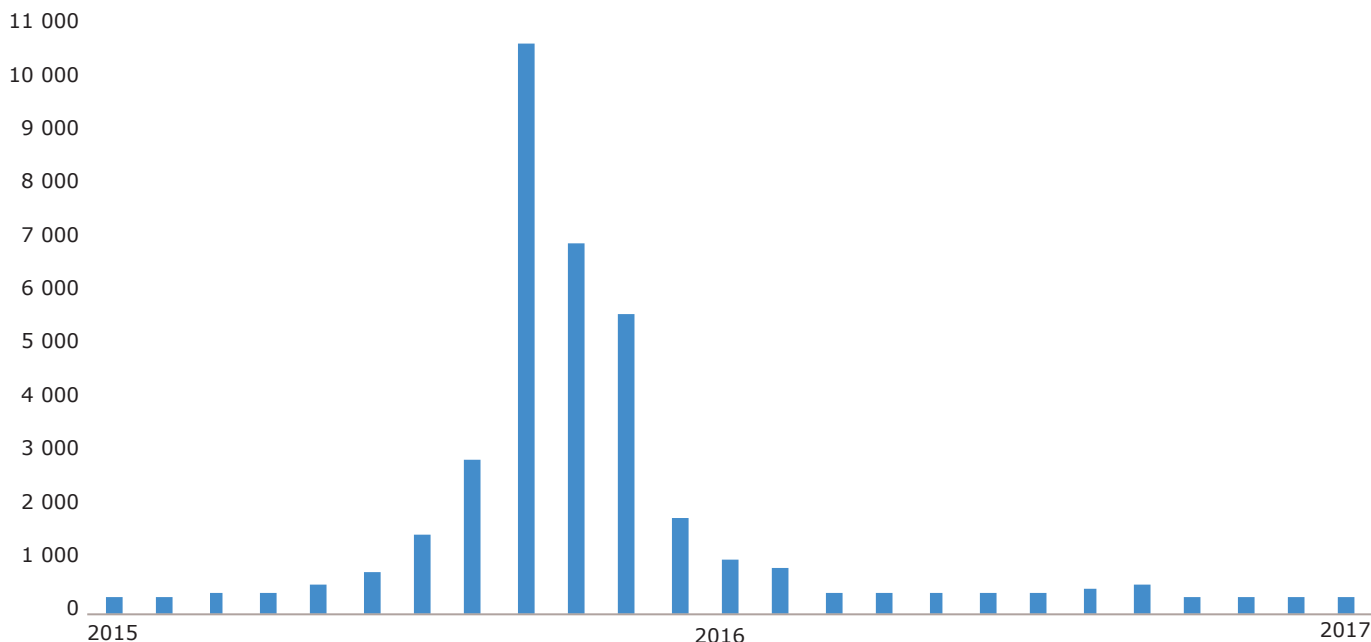
Vuonna 2016 ei tehty eikä valmisteltu Suomen kansalaisuuden saamiseen tai menettämiseen liittyviä lakimuutoksia. Kansalaisuusksymykset eivät herättäneet paljon keskustelua vuonna 2016, lukuun ottamatta kaksoiskansalaisten pääsyä tiettyihin valtionhallinnon tehtäviin. Kaksoiskansalaisuuden aiheuttamat lojaalisuusriskit ovat herättäneet keskustelua aika-ajoin vuodesta 2014 lähtien.¹²⁷ Valtiovarainministeriö asetti 2.2.2015 työryhmän selvittämään kaksoiskansalaisuutta valtion virkaan nimittämässä. Työryhmä luovutti valtiovarainministeriölle kesällä 2015 muistion, jonka pohjalta valtiovarainministeriö käynnisti säädös muutosten valmistelun. Valtioneuvoston hanketietopalvelun perusteella hallituksen esitysluonnos¹²⁸ kiersi kommentteilla valtionhallinnossa syksyllä 2016, mutta lakiesitystä ei annettu eduskunnalle käsiteltäväksi vuoden 2016 loppuun mennessä.

¹²⁷ Euroopan muuttoliikeverkosto (EMN): Vuositainen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa koskeva raportti – Suomi 2014.

¹²⁸ Valtioneuvosto / Hankerekisteri / Luonnos 15.9.2016, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta.

3.8. Maahanmuuton ja muuttoliikkeen hallinta

Vireille tulleet turvapaikkahakemukset 2015-2016



Lähde: Maahanmuuttovirasto

Vuonna 2015 Suomeen saapui ennätysellinen määrä turvapaikanhakijoita. Tilanteen poikkeuksellisuutta kuvaa se, että vuoden aikana jätettiin enemmän turvapaikkahakemuksia kuin edellisten kymmenen vuoden aikana yhteensä. Suurin tulijoiden määrä osui syyskuuhun, jolloin Suomessa jätettiin yli 10 000 turvapaikkahakemusta. Turvapaikanhakijoiden määrä alkoi kuitenkin laskea heti syyskuun huippukuukaudesta lähtien. Vuonna 2016 Suomeen saapui yhteensä 5 651 turvapaikanhakijaa. Luku on edelleen jonkin verran pitkän ajan keskiarvoja korkeampi, mutta selvästi edellisvuotta pienempi (vuonna 2015: 32 476).

Vastauksena turvapaikanhakijoiden määrän voimakkaaseen kasvuun hallitus laati syyskuussa 2015 **maahanmuuttopoliittiset toimenpiteet** ja saman vuoden joulukuussa **turvapaikkapoliittisen toimenpideohjelman**. Ohjelmiin kirjattujen toimenpiteiden toteuttamista on jatkettu vuonna 2016.¹²⁹

Lisäksi hallitus julkaisi toukokuussa 2016 **sisäisen turvallisuuden selonteon**, joka on ensimmäinen laatuaan. Muuttoliikekysymykset näkyvät selonteossa keskeisinä. Selonteossa todetaan, että Eurooppaan suuntautunut turvapaikanhakijoiden voi-

makas muuttoliike on koetellut EU:n perusrakenteita ja muuttanut eurooppalaista turvallisuusympäristöä. Laajamittaisen maahantulon todetaan haastaneen myös Suomen viranomaiset. Selonteko on pohja sisäisen turvallisuuden strategialle, jonka valmistelu on käynnistetty. Sisäisen turvallisuuden selonteon ja sitä seuraavan strategian on määrä muodostaa tiekartta kohti Suomea, joka on hallitusohjelman mukaisesti maailman turvallisimma maa asua, yrittää ja tehdä työtä.¹³⁰

VIISUMIPOLITIIKKA

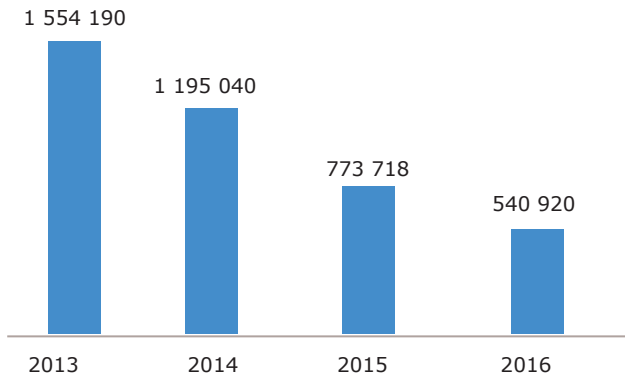
Vuonna 2016 Suomi myönsi yhteensä 540 920 viisumia. Valtaosa Suomen myöntämistä viisumeista myönnetään Venäjällä. Vuonna 2016 Venäjän edustustoissa myönnettyjen viisumien osuus oli 86 prosenttia kaikista Suomen myöntämistä viisumeista. Venäläisten viisumihakemukset ovat kuitenkin vähentyneet huomattavasti viime vuosina. Vuonna 2016 Venäjällä myönnettyjen Suomen Schengen-viisumien määrä vähentyi 35 prosentilla vuoteen 2015 verrattuna. Laskua on ollut jo useamman vuoden ajan. Huippuvuosi oli vuosi 2013, jolloin Suomen Venäjän edustustoissa myönnettiin lähes 1,5 miljoonaa viisumia. Viisumimäärien laskevan kehityksen syinä

¹²⁹ Hallituksen maahanmuuttopoliittiset toimenpiteet 11.9.2015 ja hallituksen turvapaikkapoliittinen toimenpideohjelma 8.12.2015. Aiheesta tarkemmin luvussa 2. *Maahanmuutto- ja turvapaikka-asioihin liittyvä yleinen kehitys vuonna 2016.*

¹³⁰ Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta 19.5.2016. Aiheesta tarkemmin luvussa 2. *Maahanmuutto- ja turvapaikka-asioihin liittyvä yleinen kehitys vuonna 2016.*

pidetään taloudellista ja poliittista tilannetta. Ulko-
ministeriön arvioiden mukaan vuoden 2016 lopulla
oli kuitenkin havaittavissa orastavia merkkejä las-
kun taitumisesta.¹³¹

Suomeen myönnetyt viisumit 2013-2016



Lähde: Ulkoasiainministeriö

Valitusoikeus Helsingin hallinto-oikeuteen viisumiasioissa tuli voimaan 1.4.2016.¹³² Lakimuutoksella taataan kaikille viisumivelvollisille mahdollisuus saattaa viisumin epäämistä, mitätöimistä tai kumoamista koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi. Aikaisemmin ainoastaan EU-kansalaisen tai häneen rinnastettavan perheenjäsenet hakivat muutosta viisumipäätökseen valittamalla hallinto-oikeuteen. Muut viisumivelvolliset hakivat oikaisua suoraan päätöksen tehneeltä viranomaiselta. Lakimuutoksen myötä myös ne viisumipäätökset, joissa ensivaiheen muutoksenhakukeino on päätöksestä vastaavalle viranomaiselle tehty oikaisuvaatimus, on mahdollista saattaa edelleen hallinto-oikeuden käsiteltäväksi.

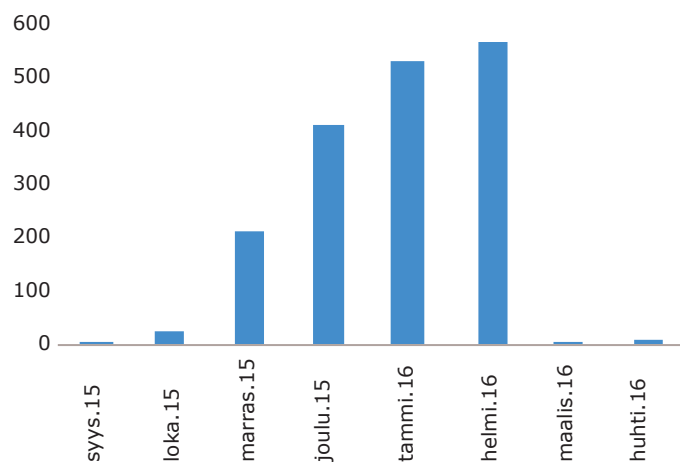
Suomen ulkoasiainministeriö jatkoi viisumitoiminnan ulkoistamista. **Vuonna 2016 viisumihakemusten vastaanotto ulkoistettiin Egyptissä, Tunisiassa ja Iso-Britanniassa.** Jo ennen tätä vuotta viisumihakemusten vastaanotto oli ulkoistettu Venäjällä, Ukrainassa, Intiassa, Kiinassa, Thaimaassa ja Turkissa.

RAJAVALVONTA

Vuonna 2015 Suomeen saapuneista turvapaikanhakijoista noin 15 000 eli lähes puolet saapui Ruotsista Tornion rajanylityspaikan kautta. Kyseessä on Schengenin sisäraja. Haaparanta-Tornion reitti alkoi hiljettä jo vuoden 2015 lopulla Ruotsin otettua käyttöön rajatarkastukset maan etelärajalla, ja vuoden 2016

alussa Tornion kautta Suomeen saapuvien turvapaikanhakijoiden määrä väheni entisestään. Sen sijaan **pohjoisen itärajan ylitse alkoi tulla aiempaa enemmän turvapaikanhakijoita Venäjältä loppuvuonna 2015 ja vuoden 2016 alussa.** Kyseessä oli uusi reitti, sillä aikaisemmin Suomeen ei ollut juurikaan saapunut turvapaikanhakijoita Lapin rajanylityspaikkojen kautta Venäjältä. Sallan ja Raja-Joosepin rajanylityspaikkojen vilkastumisen ajateltiin johtuvan Norjan tekemistä lainsäädäntömuutoksista, joiden vuoksi turvapaikanhakijoiden reitti kääntyi Norjan sijasta Suomeen. Suomen viranomaisten pelkona oli, että Suomen ja Venäjän välisestä maa-rajasta tulee uusi laittoman maahantulon valtavyylä Eurooppaan.¹³³ Asiasta keskusteltiin Suomen ja Venäjän välillä valtiojohdon tasolla. Tasavallan presidentti Sauli Niinistö otti asian esille kahdenvälisissä keskusteluissa sekä Venäjän pääministeri Dmitri Medvedevin että presidentti Vladimir Putinin kanssa.¹³⁴ Tammi- ja helmikuussa 2016 Pohjoisen itärajan ylitse saapui vielä yli 500 henkilöä kuukaudessa, kun maaliskuussa rekisteröitiin enää yksittäisiä rajanylityksiä.¹³⁵ Suomi ja Venäjä solmivat kahdenvälisen määräaikaisen rajanylityspaikkoja koskevan sopimuksen ajalle 10.4.–6.10.2016. Sopimus salli Suomen ja Venäjän välisen rajan ylittämisen Raja-Joosepin ja Sallan rajanylityspaikkojen kautta ainoastaan Suomen, Venäjän ja Valko-Venäjän kansalaisille sekä heidän perheenjäsenilleen. Käytännössä kyseiset rajanylityspaikat olivat kuitenkin hiljenneet jo ennen sopimuksen voimaantuloa. Maahantulo kyseisten rajanylityspaikkojen kautta on pysynyt alhaisena myös sopimuksen päättymisen jälkeen loppuvuonna 2016.¹³⁶

Pohjoisen itärajan kautta saapuneet turvapaikanhakijat



Lähde: Maahanmuuttovirasto

¹³¹ Ulkoasiainministeriön tiedote 26.1.2017: Valtaosa Suomeen haettavista viisumeista Venäjältä vuonna 2016.

¹³² Muutos ulkomaalaislakiin 132/2016.

¹³³ Yle 4.1.2016: Turvapaikanhakijoiden tulo länsirajalle tyrehtyi - nyt liikenne kasvaa itärajalla.

¹³⁴ Helsingin Sanomat 12.2.2016: Presidentti Niinistö Medvedeville: Turvapaikanhakijoiden siirtymiselle Venäjältä Suomeen ei perusteita; Yle uutiset 22.3.2016: Pakotteet, turvapaikanhakijat ja sodat, niistä Niinistö ja Putin puhuvat tiistaina Moskovassa.

¹³⁵ Maahanmuuttovirasto, tilannekeskus.

¹³⁶ Sisäministeriön maahanmuutto-osastolta saatu tieto.

4. Kansainvälinen suojelu

4.1. Turvapaikanhakijat

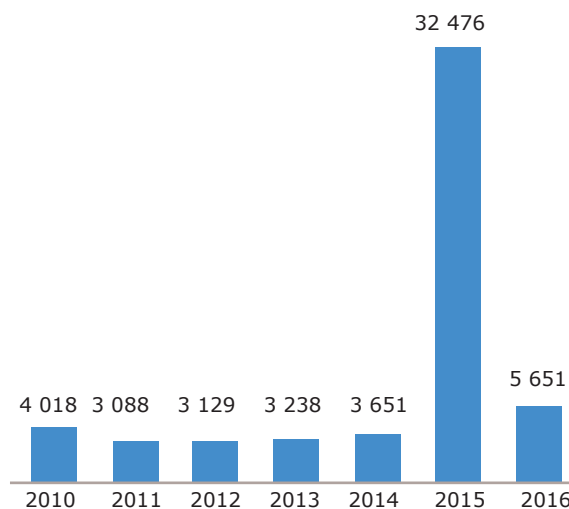
Vuonna 2016 Suomesta haki turvapaikkaa

5 651 henkilöä. Luku on selvästi pienempi kuin edellisvuonna, jolloin Suomeen saapui 32 476 turvapaikanhakijaa, mutta edelleen jonkin verran pitkän ajan keskiarvoa korkeampi. Turvapaikanhakijoiden määrän voimakas vaihtelu aiheutti haasteita Suomen turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmälle.

Turvapaikanhakijoiden suurimmat lähtömaat olivat vuonna 2016 pitkälti samoja kuin edellisvuonna.

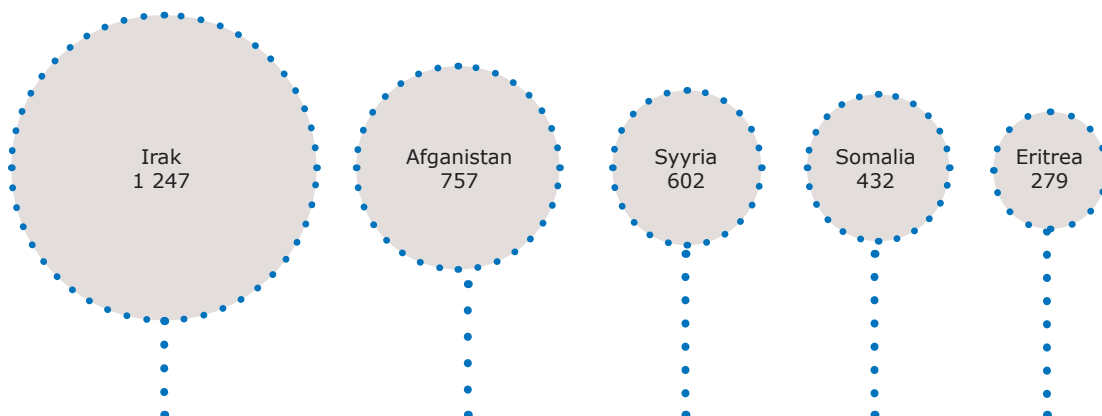
Kärkisijaa pitivät edelleen irakilaiset 1 247 hakemuksella. Toiseksi eniten turvapaikkahakemuksia vastaanotettiin edellisvuoden tapaan afganistanilaisilta. Kolmanneksi ja neljänneksi yleisin lähtömaa vaihtoivat paikkaa syyrialaisien noustessa somalialaisten edelle kolmanneksi suurimpana hakijakansalaisuutena. Eritrea nousi ensimmäistä kertaa Suomeen saapuneiden turvapaikanhakijoiden lähtömaana viiden kärkimaan joukkoon. On kuitenkin huomattava, että eritrealaiset saapuivat Suomeen pääasiassa Kreikasta ja Italiasta EU:n sisäisinä siirtoina eivätkä he olleet niin kutsuttuja spontaaneja turvapaikanhakijoita. Eritrealaisia lukuun ottamatta suurimmista lähtömaista saapui edellisvuotta vähemmän turvapaikanhakijoita. Suurinta pudotus oli irakilaisien kohdalla, joita saapui vuonna 2016 vain kuudestoistaosa vuoden 2015 hakijamäärään verrattuna.

Turvapaikanhakijat 2010-2016



Lähde: Maahanmuuttovirasto

Turvapaikanhakijoiden kansalaisuudet, viisi suurinta ryhmää 2016

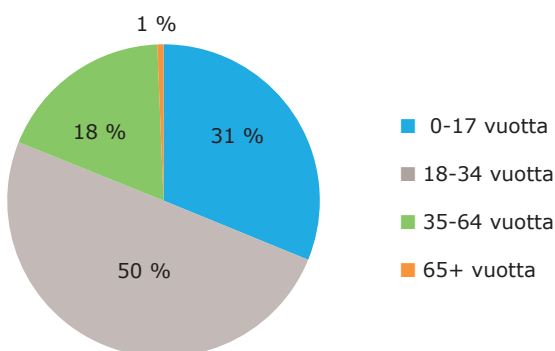


Lähde: Maahanmuuttovirasto

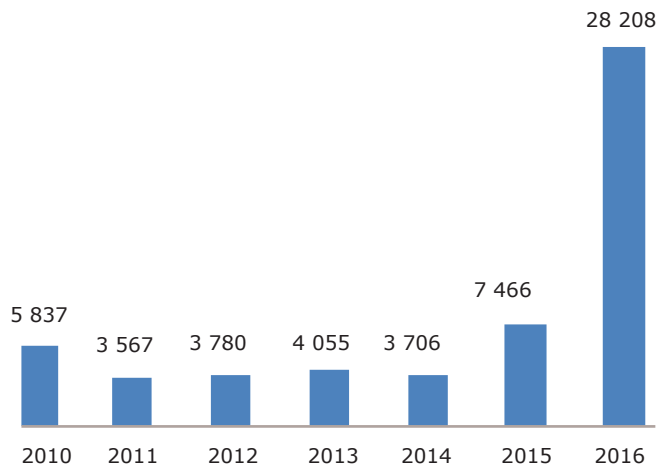
Eniten Suomeen saapui nuoria aikuisia: noin puolet turvapaikanhakijoista oli 18–34-vuotiaita. Toiseksi suurin ikäryhmä olivat alaikäiset¹³⁷, joita oli noin kolmannes kaikista Suomeen saapuneista turvapaikanhakijoista.

Turvapaikkahakemuksiin tehdyt päätökset 2010–2016

Turvapaikanhakijoiden ikäjakauma



Lähde: Maahanmuuttovirasto

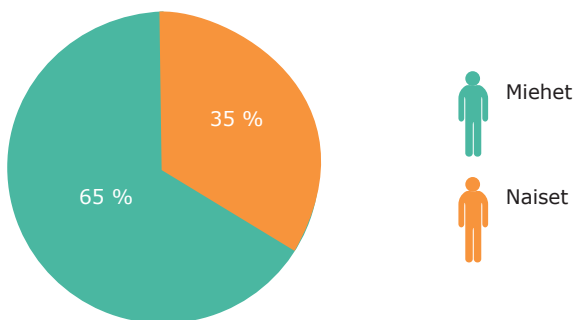


Lähde: Maahanmuuttovirasto

Naisia turvapaikanhakijoista oli noin 35 prosenttia ja miehiä 65 prosenttia.

Edellisvuoden korkea turvapaikanhakijoiden määrä näkyi selvästi Maahanmuuttoviraston päätöstilastoissa vuonna 2016. **Maahanmuuttovirasto ratkaisi ennätykselliset 28 208 turvapaikkahakemusta vuonna 2016.** Määrä on lähes neljä kertaa edellisvuotta korkeampi.

Turvapaikanhakijoiden sukupuolijakauma 2016



Lähde: Maahanmuuttovirasto

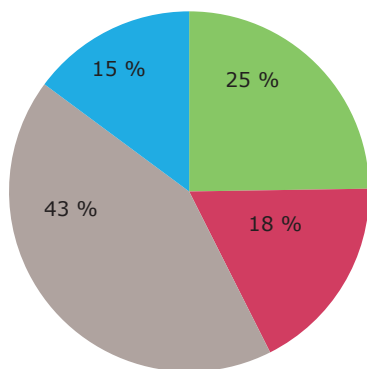
Myönteisiä näistä päätöksistä oli 27 prosenttia, mikä on hiukan edellisvuotta suurempi suhteellinen osuus. Lukumäärällisesti tämä tarkoittaa 7 745 myönteistä oleskelulupapäätöstä, joista valtaosa myönnettiin kansainvälisen suojelun perusteella joko turvapaikkana (4 586 kappaletta) tai toissijaisena suojeluna (1 739 kappaletta). Lisäksi turvapaikanhakijoille tehtiin 1 370 myönteistä oleskelulupapäätöstä muulla kuin kansainvälisen suojelun perusteella. Turvapaikanhakijoille myönnettyt muut oleskeluluvat tarkoittavat esimerkiksi yksilöllisestä inhimillisestä syystä tai ihmiskaupassa uhritumisen perusteella myönnettyjä oleskelulupia. **Kielteisten päätösten suhteellinen osuus kasvoi voimakkaammin ollen vuonna 2016 hieman yli puolet kaikista tehdyistä päätöksistä.** Rauenneiden päätösten osuus puolestaan väheni huomattavasti ollen vuonna 2016 enää 14 prosenttia, kun edellisvuonna raukeamisia oli 43 prosenttia kaikista turvapaikka-

¹³⁷ Lukuun on laskettu mukaan sekä perheensä kanssa tulleet että ilman huoltajaa saapuneet 0–17-vuotiaat turvapaikanhakijat.

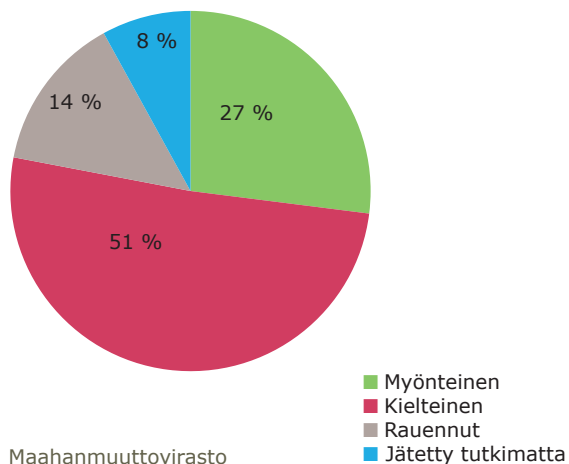
päätöksistä poikkeuksellisen useiden turvapaikanhakijoiden peruuttaessa hakemuksensa vuonna 2015. Tutkimattajättämispäätös tehtiin 8 prosentissa tapauksista vuonna 2016. Tutkimatta jättäminen tarkoittaa yleensä henkilön palauttamista niin kutsutussa Dublin-menettelyssä siihen sopimusvaltioon, joka on vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä.

Turvapaikkaprosessissa tehtyjen päätösten jakauma vuosina 2015 ja 2016

2015



2016



Lähde: Maahanmuuttovirasto

Vaikka Maahanmuuttovirasto pystyi purkamaan turvapaikkahakemusten ruuhkaa tehokkaasti vuonna 2016, turvapaikkaprosessi on monilla vuonna 2015 Suomeen saapuneilla vielä kesken. Suurin osa kielteisen päätöksen saaneista valittaa Maahanmuuttoviraston päätöksestä hallinto-oikeuteen ja hallinto-oikeuden mahdollisesta kielteisestä päätöksestä voi valittaa vielä korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

KANSAINVÄLISTÄ SUOJELUA KOSKEVAA OIKEUSKÄYTÄNTÖÄ

Korkein hallinto-oikeus antoi vuonna 2016 useampia vastuunmäärittämisasetusta eli niin kutsuttua Dublin-menettelyä koskevia vuosikirjaratkaisuja.¹³⁸ Merkittävin oikeuskäytäntöön vaikuttanut päätös oli korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisu, **jossa korkein hallinto-oikeus linjasi Unkarin vastaanotto-olosuhteissa olevan sellaisia systeemisiä puutteita, joiden perusteella turvapaikanhakijaa ei voitu palauttaa Dublin-menettelyssä Unkariin turvapaikkahakemuksen käsittelyä varten.**¹³⁹ Maahanmuuttovirasto lopetti huhtikuussa 2016 Dublin-palautukset Unkariin toistaiseksi kyseisen korkeimman hallinto-oikeuden ennakkoratkaisun perusteella.

Oikeustapauksissa käsiteltiin kysymystä, **milloin mielivaltaisen väkivallan aste ylittää toissijaisen suojelun myöntämiskynnyksen.** Korkein hallinto-oikeus katsoi kahdessa Irakia koskevassa vuosikirjaratkaisussaan¹⁴⁰, ettei mielivaltaisen väkivallan aste Bagdadissa yllä sellaiselle tasolle, että se sellaisenaan aiheuttaisi kenelle tahansa alueella oleskelevalle vakavaa ja henkilökohtaista vaaraa, joka edellyttäisi toissijaisen suojelun myöntämistä. Toissijaisen suojelun myöntämisen edellytyksiä harkittaessa on kuitenkin otettava huomioon myös kunkin hakijan henkilökohtaiset olosuhteet. Toisessa¹⁴¹ edellä mainituista vuosikirjaratkaisuksista korkein hallinto-oikeus linjasi lisäksi, että terveen ja työkykyisen shiialaisen mieshenkilön ollessa kyseessä sisäinen pako Etelä-Irakiin on mahdollista. Irakin lisäksi korkein hallinto-oikeus käsittelee mielivaltaisen väkivallan astetta Jemenin osalta. Vuoden lopulla korkein hallinto-oikeus linjasi, että mielivaltaisen väkivallan aste oli noussut Jemenissä sille tasolle, että se aiheuttaa kenelle tahansa alueella oleskelevalle henkilölle sellaista vakavaa ja henkilökohtaista vaaraa, joka ylittää toissijaisen suojelun myöntämiskynnyksen.¹⁴²

Oikeustapauksissa käsiteltiin **suojeluaseman lakkauttamista tilanteessa, jossa on ilmennyt perusteita olettaa henkilön olevan todellisuudessa kotoisin toisaalta kuin minkä hän on itse ilmoittanut kotipaikakseen.** Kahdessa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa käsiteltiin muun muassa sitä, millainen painoarvo kielianalyysin tulokselle voidaan antaa henkilön kotipaikkaa arvioitaessa.¹⁴³

¹³⁸ Esimerkiksi KHO:2016:83 ja KHO:2016:157.

¹³⁹ KHO:2016:53.

¹⁴⁰ KHO:2016:193 ja KHO:2016:194.

¹⁴¹ KHO:2016:194.

¹⁴² KHO:2016:220.

¹⁴³ KHO:2016:116 ja KHO:2016:151.

Korkein hallinto-oikeus antoi vuosikirjaratkaisuja lisäksi tapauksissa, jotka koskivat muun muassa **turvapaikanhakijan seksuaalisen suuntautumisen¹⁴⁴ ja uskonnollisen vakaumuksen¹⁴⁵ uskotavuutta sekä niiden vaikutusta turvapaikkahakemuksen ratkaisuun**. Turvapaikanhakijan uskonnollista vakaumusta koskevassa oikeustapauksessa oli lisäksi kysymys sur place -tilanteesta, jossa hakija oli luopunut islamista ja kääntynyt kristityksi Suomessa ollessaan eli turvapaikkaperuste oli syntynyt kotimaasta lähdön jälkeen.

Vuoden 2016 oikeustapaukset käsittelivät myös sitä, **milloin maa voidaan katsoa hakijalle turvalliseksi turvapaikkamaaksi**. Helsingin hallinto-oikeus kumosi kesällä useita Maahanmuuttoviraston päätöksiä, joissa Maahanmuuttovirasto oli katsonut Venäjän federaation hakijoille turvalliseksi turvapaikkamaaksi sillä perusteella, että henkilöillä oli Venäjän myöntämä viisumi tai oleskelulupa. Helsingin hallinto-oikeus katsoi, ettei henkilöiden voitu katsoa saaneen Venäjällä ulkomaalaislaissa tarkoitettua suojelua pelkästään sillä perusteella, että heille oli myönnetty viisumit tai oleskeluluvat tai he olivat voineet tosiasiallisesti oleskella Venäjällä. Maahanmuuttovirasto haki muutamasta tällaisesta tapauksesta valituslupaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Korkein hallinto-oikeus ei kuitenkaan myöntänyt Maahanmuuttovirastolle valituslupaa, joten Helsingin hallinto-oikeuden tulkinta jäi voimaan.¹⁴⁶ Eräs oikeustapaus¹⁴⁷ puolestaan käsitteli sitä, voitiinko Italiaa pitää hakijoiden kohdalla turvallisenä turvapaikkamaana. Maahanmuuttovirasto oli katsonut Italian hakijoille turvalliseksi turvapaikkamaaksi. Hakijoille oli myönnetty Italiassa toissijainen suojeluasema. Helsingin hallinto-oikeus oli palauttanut asian Maahanmuuttovirastolle sen selvittämiseksi, voidaanko asianosaiset palauttaa Italiaan siten, että he eivät joudu siellä ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi. Maahanmuuttovirasto valitti hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joka myönsi asiassa valitusluvan. Korkein hallinto-oikeus totesi, että Italiaa voitiin pitää hakijoille turvallisenä turvapaikkamaana.

KANSAINVÄLISTÄ SUOJELUA KOSKEVIA LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSIA

Vuonna 2016 tehtiin useita kansainvälistä suojelua koskevia lakimuutoksia.

Maahanmuuttoviraston roolia ulkomaalais-

asioista vastaavana viranomaisena vahvistettiin siirtämällä maahanmuuttohallinnon tehtäviä poliisilta ja Rajavartiolaitokselta Maahanmuuttovirastolle.¹⁴⁸ Turvapaikka-asioiden osalta toimivaltasiirto on osittainen. Poliisille ja Rajavartiolaitokselle jää niiden ydintehtäviin kiinteästi liittyviä tehtäviä. Turvapaikkahakemus jätetään jatkossakin poliisille tai Rajavartiolaitokselle, jotka rekisteröivät hakemuksen. Aikaisemmin hakemuksen vastaanottanut viranomainen on suorittanut myös henkilöllisyyden ja matkareitin selvittämisen, minkä jälkeen hakemuksen käsittely on siirretty Maahanmuuttovirastolle turvapaikkaperusteiden selvittämistä ja päätöksentekoa varten. Lakimuutoksen myötä **henkilöllisyyden ja matkareitin selvittäminen siirtyy Maahanmuuttovirastolle**. Poliisille ja Rajavartiolaitokselle jää edelleen päätösten tiedoksi antamiseen ja maasta poistamiseen liittyviä tehtäviä. Lainmuutokset tulevat voimaan vuoden 2017 alussa. Poliisilta maahanmuuttovirastolle siirtyvien turvapaikka-asioiden osalta uusia käytänteitä alettiin soveltaa kuitenkin jo 1.3.2016 ulkomaalaislain 210 §:n nojalla, jonka perusteella Maahanmuuttovirasto voi ottaa ratkaistavakseen poliisilaitoksen ratkaistavaksi kuuluvan asian.

Humanitaarisen suojelun lupakategoria poistettiin Suomen lainsäädännöstä. 16.5.2016 voimaan tulleen lakimuutoksen¹⁴⁹ jälkeen Suomessa on käytössä kaksi kansainvälisen suojelun lupakategoriaa: turvapaikka ja toissijainen suojelu. Molemmat oleskeluluvat myönnetään neljäksi vuodeksi. Humanitaarinen suojelu on ollut puhtaasti kansallinen suojelukategoria, johon ei ole liittynyt kansainvälisistä sopimuksista tai EU-lainsäädännöstä tulevia velvoitteita. Humanitaarisen suojelun perusteella myönnettävä oleskelulupa on myönnetty vuodeksi kerrallaan. Humanitaarista suojelua on viime vuosina myönnetty vain harvoin. Tämä on johtunut muun muassa siitä, että EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan henkilöt, joille humanitaarista suojelua oli alun perin tarkoitettu antaa, kuuluvat pääasiassa toissijaisen suojelun piiriin.

Turvapaikanhakijan oikeutta valtion kustantaan oikeusapuun rajoitettiin. Aikaisemmin turvapaikanhakijalla on ollut oikeus saada turvapaikkapuhutteluun julkisin varoin kustannettu avustaja. Lakimuutoksen¹⁵⁰ jälkeen turvapaikanhakijalla on oikeus julkisin varoin kustannettavaan avustajaan turvapaikkapuhuttelussa vain, jos se on erityisen painavista syistä tarpeen. Turvapaikanhakijalle

¹⁴⁴ KHO:2016:174.

¹⁴⁵ KHO:2016:81.

¹⁴⁶ Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksiköstä saatu tieto.

¹⁴⁷ KHO 13.7.2016/3151.

¹⁴⁸ Muutos ulkomaalaislakiin 501/2016. Muiden oleskelulupaperusteiden osalta toimivaltasiirtoa on käsitelty luvussa 3.5. *Lailiseen maahanmuuttoon liittyvä muu kehitys*.

¹⁵⁰ Muutos ulkomaalaislakiin 646/2016.

annettavasta oikeusavusta päättää oikeusaputoimisto. Yksin tulleen alaikäisellä on kuitenkin aina oikeus saada avustaja mukaan turvapaikkapuhutteluun. Lakimuutos tuli voimaan 1.9.2016.

Samalla lakimuutoksella¹⁵¹ tehtiin myös muita muutoksia turvapaikkahakemuksen muutoksenhakuun: **kansainvälistä suojelua koskevan päätöksen muutoksenhakuaikaa lyhennettiin**. Valitusaika Maahanmuuttoviraston tekemästä päätöksestä hallinto-oikeuteen lyheni 30 vuorokaudesta 21 vuorokauteen päätöksen tiedoksiannosta. Valitusaika korkeimpaan hallinto-oikeuteen lyheni 14 vuorokauteen päätöksen tiedoksisäännöstä. Lisäksi **kansainvälistä suojelua koskevat valitukset säädettiin käsiteltäviksi kiireellisinä** hallinto-oikeudessa sekä korkeimmassa hallinto-oikeudessa. **Hallinto-oikeuden päätösvaltaista kokoonpanoa pienennettiin siten**, että jatkossa kaikissa ulkomaalaislaissa tarkoitetuissa valitusasioissa hallinto-oikeus on päätösvaltainen myös kaksijäsenisessä kokoonpanossa, jollei ratkaistavana olevan kysymyksen laatu edellytä kolmijäsenisen kokoonpanon käyttöä. Lisäksi säädettiin, että **vastaisuudessa kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa avustajana voi toimia vain julkinen oikeusavustaja, asianajaja tai luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja**. Ennen lakimuutosta turvapaikanhakijoiden avustajina on voinut toimia henkilöitä, joiden toiminta avustajana ei ole kuulunut minkään lailla säännellyn valvontajärjestelmän piiriin, mikä on herättänyt kysymyksiä hakijoiden oikeusturvasta ja avustamisen laadusta. Myös nämä muutokset tulivat voimaan 1.9.2016.

Lisäksi eduskunta hyväksyi joulukuussa 2016 hallituksen esityksen¹⁵², **jolla kansainvälistä suojelua koskevien valitusasioiden käsittely hajautetaan Helsingin hallinto-oikeuden lisäksi kolmeen muuhun hallinto-oikeuteen**. Lakimuutos tulee voimaan 1.2.2017, jonka jälkeen kansainvälistä suojelua koskevia valitusasioita käsitellään myös Itä-Suomen, Pohjois-Suomen ja Turun hallinto-oikeuksissa.¹⁵³

KANSAINVÄLISTÄ SUOJELUA KOSKEVIA HALLINNOLLISIA TOIMENPITEITÄ

Turvapaikkahakemusten määrän voimakas vaihtelu aiheutti haasteita Suomen turvapaikkajärjestelmälle. **Ruuhkan purkua varten Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikköön rekrytoitiin syksyllä 2015 ja alkuvuonna 2016 yhteensä yli 400**

virkamiestä, mikä viisinkertaisti turvapaikkayksikön henkilöresurssin. Uusien työntekijöiden perehdytys ja koulutus oli keskeinen osa turvapaikkayksikön toimintaa vuonna 2016. Ruuhkan purku saatiin hyvään vauhtiin ja turvapaikkapäätöksiä tehtiin vuoden aikana ennätysellisen määrän. **Vuoden päätteessä turvapaikkayksikkö vähensi jälleen resurssiaan ja yli 200 virkamiehen tehtävät päättyivät**.¹⁵⁴

Myös turvapaikkaprosessia kehitettiin vuoden aikana. Edellä lainsäädäntömuutoksissa mainittu tiettyjen maahanmuuttohallinnon tehtävien toimivaltasiirto siirsi vastuun turvapaikanhakijan henkilöllisyyden ja matkareitin selvittämisestä Maahanmuuttovirastolle. Käytäntöä alettiin soveltaa maaliskuusta 2016 lähtien. **Tässä yhteydessä Maahanmuuttovirasto kehitti turvapaikkaprosessia sujuvammaksi siirtymällä niin kutsuttuun yhden kosketuksen puhuttelumalliin**. Yhden kosketuksen mallissa turvapaikanhakijan henkilöllisyys ja matkareitti sekä turvapaikkaperusteet selvitetään samassa haastattelussa, kun aikaisemmin näille on järjestetty kaksi erillistä tilaisuutta. Turvapaikkaperusteet pyritään selvittämään puhuttelussa niin kattavasti, että turvapaikkahakemus voitaisiin ratkaista ensimmäisen puhuttelun jälkeen. Tarvittaessa järjestetään jatko-puhuttelu, jossa turvapaikkaperusteiden selvittäminen jatketaan.¹⁵⁵

EU-TASON TOIMINTAAN OSALLISTUMINEN

Turvapaikanhakijoiden määrä kasvoi voimakkaasti koko EU-alueella vuonna 2015. Erytisen paineen alla olivat unionin ulkorajavaltiot Italia ja Kreikka. Euroopan unionin neuvosto päätti syyskuussa 2015, että Italiasta ja Kreikasta siirretään yhteensä 160 000 turvapaikanhakijaa muihin jäsenvaltioihin. **Turvapaikanhakijoiden sisäisillä siirroilla pyritään tasaamaan vastuuta turvapaikkahakemusten käsittelystä jäsenmaiden kesken**.¹⁵⁶ Suomi sitoutui vastaanottamaan yhteensä 2 078 sisäisesti siirrettyä turvapaikanhakijaa Italiasta ja Kreikasta kahden vuoden aikana eli syksyyn 2017 mennessä. Turvapaikanhakijoiden sisäiset siirrot alkoivat vuonna 2015, jolloin siirtoja Suomeen toteutettiin 111. **Vuonna 2016 Suomeen siirrettiin 808 turvapaikanhakijaa Italiasta ja Kreikasta**. Loput Suomen kiintiöstä siirretään vuoden 2017 syksyyn mennessä.¹⁵⁷

¹⁵¹ Muutos ulkomaalaislakiin 646/2016.

¹⁵² HE 234/2016 vp.

¹⁵³ Muutos ulkomaalaislakiin 16/2017.

¹⁵⁴ Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksiköstä saatu tieto.

¹⁵⁵ Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksiköstä saatu tieto.

¹⁵⁶ Maahanmuuttoviraston tiedote 13.10.2016: EU tukee Maahanmuuttoviraston toimintaa ja kehitystyötä yli 5 miljoonalla eurolla.

¹⁵⁷ Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksiköstä saatu tieto.

Suomi osallistui EU-tason tukitoimiin myös lähettämällä virkamiehiä Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston (EASO) operaatioihin.

Maahanmuuttovirasto lähetti vuoden 2016 aikana yhteensä yhdeksän virkamiestä eri EASO-operaatioihin Italiassa ja Kreikassa.¹⁵⁸ Lisäksi kaksi sisäministeriön virkamiestä osallistui alkuvuonna EASO:n operaatioon Kreikassa, jossa Kreikan viranomaisia tuettiin EU-rahastojen hyödyntämisessä.¹⁵⁹

Myös kehitysyhteistyöjärjestöt lähettivät apua Euroopan unionin ulkorajavaltioihin, jonne saapui suuria määriä turvapaikanhakijoita. Esimerkiksi Kirkon Ulkomaanavun koulutusasiantuntija oli helmikuun alussa Kreikassa tukemassa paikallisen kumppanin työtä pakolaisten auttamiseksi Kreikan saarilla.¹⁶⁰

KANSAINVÄLISTÄ SUOJELUA KOSKEVIA EU-HANKKEITA

Vuonna 2016 toteutettiin useita kansainvälistä suojelua koskevia kehittämishankkeita Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston (AMIF) rahoituksella¹⁶¹:

- Maahanmuuttoviraston **Flow-hankkeessa pyritään sujuvoittamaan turvapaikkamenettelyn alkuvaihetta** muun muassa viranomaisyhteistyötä parantamalla. Hanke käynnistyi vuoden 2016 alussa ja jatkuu kesäkuuhun 2017 saakka.
- Niin ikään Maahanmuuttoviraston hallinnoimissa Euro-Auto ja Migstat -hankkeissa kehitettiin turvapaikka-asioiden liittyviä **tietojärjestelmiä ja tilastointia** vuonna 2016.
- Maahanmuuttovirasto sai AMIF-rahoitusta myös **turvapaikanhakijoiden sisäisten** siirtojen kehittämiseen hankkeessa, jonka toimikausi alkoi heinäkuussa 2016 ja jatkuu kesäkuuhun 2018 saakka.

Lisäksi AMIF-rahoituksella kehitettiin muun muassa **turvapaikanhakijoiden oikeudellista neuvontaa** Pakolaisneuvonta ry:n hallinnoimassa hankkeessa *Turvapaikanhakijoiden yleisen oikeudellisen neuvonnan tila ja kehittämistarpeet*, jonka toimikausi oli vuosi 2016.

TUTKIMUSTA JA JULKAISUJA KANSAINVÄLISTÄ SUOJELUA KOSKIEN

Tapio Kuosma on kirjoittanut kirjan **Turvapaikka ja pakolaisasema: Kansainvälisen suojelun periaatteet**¹⁶². Kirjoittaja on ihmis- ja perusoikeuksiin se-

kä ulkomaalais- ja pakolaisoikeuteen perehtynyt oikeustieteen lisensiaatti. Kirja on tarkoitettu oppaaksi ja tietoteokseksi pakolaisille, turvapaikanhakijoille, ulkomaalaisviranomaisille, kunnille, asianajajille, medialle ja oppilaitoksille sekä muille kansainvälisen suojelun kysymysten kanssa toimiville.

Tutkija Marko Juntusen raportti **Poikkeustilan sukupolvet - Irakilaispakolaiset Suomessa**¹⁶³ on laaja katsaus Suomeen suuntautuvaan irakilaispakolaisuuteen ja sen lähihistoriaan. Marko Juntunen on arabimaihin ja islamiin perehtynyt sosiaaliantropologi. Raportissa Juntunen tarkastelee irakilaispakolaisuuden taustoja, eri sukupolviin kuuluvien henkilöiden vainon ja väkivallan kokemuksia, irakilaisten turvapaikanhakijoiden liikkuvuutta ja heidän matkakokemuksiaan kohti Suomea sekä irakilaispakolaisten rakentamaa elämää Suomessa. Työ- ja elinkeinoministeriön kotouttamisen osaamiskeskus tilasi Juntuselta katsauksen, joka palvelee muun muassa irakilaispakolaisia kohtaavia maahanmuuttotyön asiantuntijoita. Selvitykselle syntyi tarve, kun Suomeen saapui vuonna 2015 yli 32 000 turvapaikanhakijaa, joista yli 60 prosenttia oli irakilaisia.

Suomen Perusta julkaisi Riikka Purran raportin **Kansainvälinen pakolaisinstituutio ja valtioiden mahdollisuudet: imagon suojelusta rajojen suojeleluun**¹⁶⁴. Suomen Perusta on perussuomalaista puoluetta lähellä oleva ajatuspaja ja Riikka Purra on perussuomalaisten poliittinen suunnittelija. Purra suhtautuu raportissa kriittisesti Suomen maahanmuuttopoliittiseen linjaan ja ehdottaa maahanmuuttopoliittikan kiristämistä sekä pitemmällä tähtäimellä koko kansainvälisen pakolaissopimusjärjestelmän muuttamista.

Toimittaja Lotta Nuotion kirjoittama kirja **Yksi miljoonista - Modin pako Syyriasta**¹⁶⁵ valottaa lukijalle Syyrian sisällissotaa ja Euroopan pakolaistilannetta yhden ihmisen kohtalon kautta. Kyseessä on kaunokirjallinen teos, joka perustuu tositahtumiin.

Ennen olin pakolainen -kirjassa 41 Suomeen eri puolilta maailmaa muuttanutta pakolaista kertoo omin sanoin tarinansa. Kirja liittyy sosiaalisessa mediassa ympäri Pohjoismaista levinneeseen kampanjaan. Kampanjan ja kirjan tarkoitus on osoittaa, että pakolaiset eivät ole yhteiskunnalle pelkkiä lukuja paperilla tai menoerä valtion taloudessa. Kirjan on toimittanut Markku Kähkönen ja kirja on kuvitettu entisten pakolaisten muotokuvien, jotka on otanut valokuvaaja Anna Autio.¹⁶⁶

¹⁵⁸ Maahanmuuttoviraston oikeus- ja maatietoyksiköstä saatu tieto.

¹⁵⁹ Sisäministeriön kansainvälisten asioiden yksiköstä saatu tieto.

¹⁶⁰ Kirkon ulkomaanapu / 31.8.2015: Kirkon Ulkomaanapu alkaa auttaa pakolaisia Euroopassa; Kirkon ulkomaanapu / 2.2.2016: Kirkon Ulkomaanavun työntekijä Kreikan saarilla, jonne pakolaisten tulo jatkuu.

¹⁶¹ Sisäministeriö / Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston hankkeet, päivitetty 22.9.2016.

¹⁶² Kuosma, 2016.

¹⁶³ Juntunen, 2016.

¹⁶⁴ Purra, 2016.

¹⁶⁵ Nuotio, 2016.

¹⁶⁶ Kähkönen, 2016.

TURVAPAikka-ASIOISTA KÄYTY JULKINEN Keskustelu

Julkisuudessa käyty keskustelu turvapaikka-asioista hiljeni jonkin verran edellisvuodesta. Syksyllä 2015 poikkeuksellista turvapaikanhakijatilannetta käsiteltiin mediassa päivittäin. Kun Suomeen saapuvien turvapaikanhakijoiden määrät alkoivat vähentyä vuodenvaihteessa, myös uutisointi väheni.

Alkuvuonna 2016 uutisoitiin **pohjoisen itärajan yli Venäjältä Suomeen saapuneista turvapaikanhakijoista**.¹⁶⁷ Kulunutta hurjaa maahanmuuttovuotta käsiteltiin edelleen lehdistössä ja Suomen suoriutumista siitä arvioitiin.¹⁶⁸ Kun edellisvuonna uutisointi oli koskenut lähinnä Suomeen ja Eurooppaan saapuvien turvapaikanhakijoiden suurta määrää, vuonna 2016 uutisoinnissa nousivat esille turvapaikanhakijoiden seuraavat vaiheet. Esimerkiksi **Maahanmuuttoviraston päätöskäytäntö**¹⁶⁹ ja **palautukset Irakiin**¹⁷⁰ ylittivät uutiskynnyksen useampaan kertaan. Vuoden aikana kotimaahansa palanneet olivat vapaaehtoisesti palanneita, mutta uutisoinnissa alettiin jo ennakoita kielteisen turvapaikkapäätöksen saavien määrän kasvua ja tulevia pakkopalautuksia sekä toisaalta maahan ilman oleskeluoikeutta jäävien määrän kasvua.¹⁷¹ Myös **maahanmuuton ja erityisesti turvapaikanhakijoiden kasvaneen määrän suhdetta turvallisuuteen** käsiteltiin julkisessa keskustelussa useaan otteeseen vuoden aikana. Erityisesti turvapaikanhakijoiden tekemiksi epäillyt seksuaalirikokset herättivät suurta huomiota julkisuudessa. Toisaalta poliisi tiedotti, ettei turvapaikanhakijoiden kasvanut määrä juuri näy rikostilastoissa.¹⁷² **Turvapaikkahakemusten ruuhkautuminen ja Maahanmuuttoviraston poikkeuksellinen vuosi näkyivät kipuuluna ulospäin** syksyllä 2016, kun jotkut viraston työntekijät kertoivat nimettöminä lehdistölle kiireestä, jonka he pelkäsivät

johtavan vääriin turvapaikkapäätöksiin.¹⁷³ Pian kohun jälkeen Maahanmuuttovirastossa vierailut sisäministeri Paula Risikko kertoi antavansa Maahanmuuttovirastolle täyden tuen ja että hänen luottonsa viraston työhön on vahva.¹⁷⁴

Vuoden 2016 julkisessa keskustelussa kuultiin edellisvuoden tavoin turvapaikanhakijoihin kielteisesti suhtautuvia kannanottoja ja jopa rasistisia äänenpainoja. Toisaalta **vuonna 2016 useat uudet tahot aktivoituivat auttamaan turvapaikanhakijoita**. Järjestöt ja vapaaehtoiset tekivät merkittävää työtä sen eteen, jotta turvapaikanhakijoiden alkutaival Suomessa sujuisi hyvin ja kotoutuminen voisi alkaa. Syntyi myös uusia aloitteita, esimerkiksi **Punaisen Ristin Recommend a Refugee** -mobiilipalvelu¹⁷⁵, jonka kautta yritykset voivat tarjota turvapaikanhakijalle hänen ammattitaitoaan hyödyntävää tekemistä turvapaikkaprosessin ajaksi ja mahdollisen oleskeluluvan saamisen jälkeen. Marraskuussa 2015 käynnistyneen **Startup Refugees -verkoston toiminta jatkui ja kasvoi vuonna 2016**. Verkosto ilmoittaa tavoitteekseen turvapaikanhakijoiden yrittäjyyden ja ammattitaidon valjastamisen suomalaisen yhteiskunnan hyväksi. Verkostoon on ilmoittautunut mukaan yli 500 tahoa, esimerkiksi yrityksiä, yhdistyksiä, säätiöitä ja julkisen sektorin toimijoita, jotka osallistuvat turvapaikanhakijoiden työllistymisen ja yrittäjyyden tukemiseen jollain konkreettisella tavalla. Ensimmäisen toimintavuotensa aikana Startup Refugees -verkosto toteutti noin 700 työllistymistä tai koulutusmahdollisuutta turvapaikanhakijoille ja tarjosi tukea 20 perusteilla olevalle tai perustetulle yritykselle esimerkiksi mentorin muodossa tai tarjoamalla apua yrityksen perustamiseen liittyvässä byrokratiassa ja juridiikassa.

¹⁶⁷ Aihetta on käsitelty luvussa 3.8. *Maahanmuuton ja muuttoliikkeen hallinta*, kohdassa *Rajavalvonta*. Aihetta koskevaa uutisointia mm. Helsingin Sanomat 8.2.2016: Turvapaikanhakijoiden tulo jatkuu vilkkaana Itä-Lapissa - tänä vuonna yli 630 tulijaa.

¹⁶⁸ Helsingin Sanomat 10.8.2016: Kriisivuosi opetti Suomen joustamaan - HS kertoo maahanmuuton hurjan vuoden tärkeimmät vaiheet; Helsingin Sanomat 14.7.2016: Maahanmuutto muutti maata.

¹⁶⁹ Helsingin Sanomat 13.4.2016: Suomen ja Ruotsin välillä isot erot turvapaikan myöntämisessä - Suomi kiristämässä somalialaisten oleskeluluvan saantia; Yle 18.5.2016: Irak, Afganistan ja Somalia - kuinka turvallisia ne todellisuudessa ovat?

¹⁷⁰ Helsingin Sanomat 26.7.2016: Massiivinen ilmasilta kuljettaa irakilaisia pois Suomesta, mutta entä kun tulee palautusta vastustavien vuoro?; Helsingin Sanomat 11.12.2016: Suomi käännäytti Hamidin, Zaidin, Nawarin ja Murtadhan, nyt he pelkäävät ja piileskelevät - HS vieraili Irakiin palanneiden luona Bagdadissa.

¹⁷¹ Yle 26.10.2016: Laittomasti maahan jäävien turvapaikanhakijoiden määrä kasvaa.

¹⁷² Yle 19.1.2016: Poliisin yhteenveto uudenvuoden tapahtumista: Jopa 15 rikosilmoitusta ahdistelusta; Yle 24.2.2016: Helsingin uudenvuoden ahdisteluista yksikään tutkinta ei ole edennyt; Poliisihallituksen tiedote 29.1.2016: Ulkomaan kansalaisten osuus rikoksesta epäiltyinä raiskauksissa ja pahoinpitelyissä on noussut - vastaanottokeskusten häiriöt teettävät poliisilla töitä; Helsingin Sanomat 13.4.2016: Turvapaikanhakija epäiltyinä lähes joka kymmenennessä tänä vuonna Helsingissä ilmoitetussa seksuaalirikoksessa.

¹⁷³ Helsingin Sanomat 4.9.2016: Maahanmuuttoviraston työntekijät avautuvat hurjasta kiireestä, joka voi johtaa vääriin turvapaikkapäätöksiin - "Ei ehditä tutkia tapauksia kunnolla".

4.2. Kiintiöpakolaiset

Suomeen uudelleen sijoitetaan kiintiöpakolaisina YK:n pakolaisjärjestön (UNHCR) pakolaisiksi katsumia henkilöitä tai muita kansainvälisen suojelun tarpeessa olevia ulkomaalaisia. UNHCR esittää uudelleensijoitettaviksi henkilöitä, jotka ovat paenneet kotimaastaan toiseen maahan, yleensä kotimaan lähialueille, mutta eivät kuitenkaan voi asettua sinne asumaan pysyvästi. Eduskunta vahvistaa Suomen pakolaiskiintiön vuosittain valtion talousarviossa.

Suomi sitoutui vastaanottamaan 750 kiintiöpakolaista vuonna 2016. Suomen vuosittainen pakolaiskiintiö on ollut vuodesta 2011 alkaen 750 henkilöä. Vuosina 2014 ja 2015 pakolaiskiintiötä korotettiin 300 henkilöllä Syyrian kriisin vuoksi, mutta vuodelle 2016 ei päätetty vastaavasta lisäkiintiöstä.

Kaikki vuoden 2016 pakolaiskiintiössä Suomeen valitut pakolaiset olivat syyrialaisia. Uudelleensijoitettavista syyrialaisista 523 valittiin Turkista ja 135 Libanonista haastattelujen perusteella. Lisäksi vuoden 2016 pakolaiskiintiössä Suomeen valittiin 91 hätätapausta, jotka ovat haavoittuvimpiin ryhmiin kuuluvia henkilöitä ja joiden päätökset tehdään kiireellisessä menettelyssä asiakirjojen pohjalta.

Euroopan unionin neuvosto linjasi heinäkuussa 2015, että EU-maihin tulee sijoittaa 20 000 selvästi kansainvälisen suojelun tarpeessa olevaa henkilöä seuraavien kahden vuoden aikana. Suomen osuudeksi määriteltiin 293 uudelleensijoitettavaa. **Suomi täytti EU:lle antamansa sitoumuksen 26.9.2016.**

Kiintiöpakolaisprosessin pullonkaula on jo kauan ollut kuntapaikkojen riittämättömyys. Vuonna 2016 kuntapaikkojen määrä nelinkertaistettiin edellisvuoden 1 048 kuntapaikasta 4 295 paikkaan. Samalla vastaanotosta sopimuksen tehneiden kuntien määrä yli kaksinkertaistettiin. Vuonna 2016 kiintiöpakolaisten tai turvapaikkaprosessissa oleskeluluvan saaneiden henkilöiden vastaanotosta sopimuksen tehneitä kuntia oli 198, kun edellisvuonna niitä oli 93.

KIINTIÖPAKOLAISIA KOSKEVIA EU-HANKKEITA

Vuonna 2016 Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastosta (AMIF) rahoitettiin useita kiintiö-

pakolaisia koskevia hankkeita. **Hankkeilla pyrittiin muun muassa edistämään kiintiöpakolaisten kotoutumista.** Tätä koski Maahanmuuttoviraston hallinnoima Kiintiöpakolaisten kulttuuriorientaatiohanke, jossa kehitetään Suomeen valituille kiintiöpakolaisille tarjottavaa kulttuuriorientaatiota. Kulttuuriorientaatiota on kehitetty jo aikaisempina vuosina vastaavien hankkeiden avulla. **Lisäksi hankerahotuksen avulla pyrittiin tehostamaan ja sujuvoittamaan kiintiöpakolaisten kuntiin sijoittamista.** Maahanmuuttoviraston Kiintiöpakolais- ja kuntasijoittamishanke on toiminnassa vuosina 2016–2018. Lisäksi kiintiöpakolaisten kuntiin sijoittamista koski Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnoima Sylvia-hanke, jonka tavoitteena on turvata kuntapaikkojen riittävyys kansainvälisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneille.¹⁷⁶ Luvussa 5.2. *Muut haavoittuvassa asemassa olevat* on lisäksi kerrottu KITU lapset ja nuoret -hankkeesta, jonka kohderyhmänä ovat kiintiöpakolaisina Suomeen tulleet lapset ja nuoret.

KIINTIÖPAKOLAISIA KOSKEVAA TUTKIMUSTA

Euroopan muuttoliikeverkoston Suomen kansallisen yhteyspisteen julkaisema tutkimus *Uudelleensijoittamisen ja humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmat Euroopassa*¹⁷⁷ käy läpi uudelleensijoittamisen historiaa ja kiintiöpakolaisia koskevaa lainsäädäntöä. Suomen kansallisessa raportissa kuvaillaan myös käytännön toimia, jotka koskevat pakolaisten valintaa, matkaa ja kuntiin sijoittamista.

KIINTIÖPAKOLAISISTA KÄYTY JULKINEN KESKUSTELU

Kansalaisjärjestöt vaativat Suomea moninkertaistamaan pakolaiskiintiönsä. Järjestöt toivat esille, että maailman pakolaistilanne on kestämaton ja kiintiötä nostamalla Suomi voisi auttaa kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevia pakolaisia. Mukana vetoomuksessa oli 25 kansalaisjärjestöä, kuten Amnesty International Suomen Osasto, Pakolaisneuvonta, Ihmisoikeusliitto, Lastensuojelun Keskusliitto ja Suomen UNICEF.¹⁷⁸

Julkisessa keskustelussa **kiintiöpakolaisten vastaanottoa käsiteltiin toisinaan vaihtoehtona ja kestävämpänä ratkaisuna turvapaikanhakijoiden spontaanille saapumiselle Eurooppaan**

¹⁷⁴ MTV uutiset 8.9.2016: Sisäministeri Risikko: Luottoni Migriin on vahva.

¹⁷⁵ Yle News 16.2.2016: 'Recommend a Refugee' web service for asylum seekers.

¹⁷⁶ Sisäministeriö / Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston hankkeet, päivitetty 22.9.2016.

¹⁷⁷ Euroopan muuttoliikeverkosto (EMN): Uudelleensijoittaminen ja humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmat Euroopassa.

¹⁷⁸ Pakolaisapu / 14.11.2016: 25 järjestöä vaatii Suomea moninkertaistamaan pakolaiskiintiönsä.

ja Suomeen. Esimerkiksi pääministeri Juha Sipilä ilmoitti helmikuussa, että Suomen pakolaiskiintiötä voitaisiin nostaa, mikäli EU onnistuu yhdessä YK:n kanssa lopettamaan hallitsemattoman maahanmuuton.¹⁷⁹ Lokakuussa opposition Krista Mikkonen (vihr.) kysyi hallitukselta, miksi pakolaiskiintiötä ei ollut korotettu. Sisäministeri Paula Risikko vastasi, ettei Suomeen saapuneiden turvapaikanhakijoiden tilanne ollut vielä hallinnassa monien syksyllä 2015 saapuneiden turvapaikanhakijoiden odottavan vielä ensimmäistä päätöstä hakemukseensa. Sisäministeri Paula Risikon mukaan Suomen pakolaiskiintiötä voidaan arvioida uudelleen maahanmuuttotilanteen rauhoituttua.¹⁸⁰ Toisaalta julkisessa keskustelussa kuultiin myös kannanottoja, joiden mukaan humanitaarinen maahanmuutto missään muodossaan ei ole tehokas keino auttaa hädänalaisia ihmisiä, vaan maahanmuutosta tulisi siirtyä paikan päällä annettavaan humanitaariseen apuun.¹⁸¹

4.3. Vastaanotto

Turvapaikanhakijoiden määrän voimakas muutos aiheutti haasteita Suomen vastaanottotoiminnalle vuonna 2016. Vuoden 2015 lopulla vastaanottokapasiteetti jouduttiin nostamaan moninkertaiseksi, kun Suomeen saapui ennätysellinen määrä turvapaikanhakijoita. **Suurimmillaan kapasiteetti oli helmi–maaliskuussa 2016, jolloin toiminnassa oli 227 vastaanottokeskusta ja vastaanottoaikoja oli noin 32 000 henkilölle.** Vastaanottokeskuksista 147 oli aikuisille turvapaikanhakijoille tarkoitettuja ja 80 yksin tulleille alaikäisille tarkoitettuja. Lisäksi yksin tulleita alaikäisiä turvapaikanhakijoita majoitettiin kansanopistoihin.¹⁸²

*Sisäministeriön alainen
Maahanmuuttovirasto ohjaa,
suunnittelee ja valvoo
vastaanottokeskusten ja koko
vastaanoton kentän toimintaa.*

Vastaanottojärjestelmän kapasiteetti oli tuskin saatu nostettua korkeimmalle tasolle, kun kapasiteettia täytyi taas alkaa vähentää. Osa turvapaikanhakijoista peruutti hakemuksensa ja poistui maasta vapaaehtoisesti. Lisäksi päätöksenteko Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikössä pääsi vauhtiin vuoden 2016 aikana. Vuoden 2016 lopussa vastaanottokeskuksia oli jäljellä 126, joista 77 oli aikuisille tarkoitettuja ja 49 alaikäisille tarkoitettuja. Alaikäisten turvapaikanhakijoiden majoituskäytössä olevien kansanopistojen määrä oli vähentynyt 22:sta neljään. **Majoituskapasiteettia Suomen vastaanottojärjestelmässä oli vuoden lopussa 17 300 turvapaikanhakijalle.**¹⁸³ Kaikkiaan vastaanottojärjestelmän piirissä oli vuoden päätteessä noin 19 500 turvapaikanhakijaa, kun mukaan lasketaan myös yksityismajoituksessa olevat turvapaikanhakijat.

Suomeen saapuneiden turvapaikanhakijoiden vastaanoton kokonaiskustannukset vuonna 2016 olivat yhteensä 603,6 miljoonaa euroa. Maahanmuuttoviraston tulossopimuksessa asetetaan tavoite keskimääräisistä vastaanottokustannuksista asiakasta kohden vuorokaudessa. Vuorokausihinnan tavoitteeksi oli asetettu 37 euroa/hen-

¹⁷⁹ MTV 6.2.2016: Pääministeri: Pakolaiskiintiötä voidaan nostaa.

¹⁸⁰ MTV 20.10.2016: Risikko: Pakolaiskiintiötä ei mahdollista nostaa - "Tilanne ei todellakaan vielä hallinnassa".

¹⁸¹ Esim. Purra, 2016.

¹⁸² Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksiköstä saatu tieto.

¹⁸³ Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksiköstä saatu tieto.

kilö/vuorokausi. Tavoitetaso ylittyi vuonna 2016: yhden majoitusvuorokauden hinnaksi tuli 65 euroa/henkilö/vuorokausi. Tavoitteen ylittymistä selittää se, että alkuvuonna perustettiin uusia vastaanottokeskuksia ja loppuvuodesta puolestaan lakkautettiin vastaanottokeskuksia. Vastaanottokeskusten perustaminen ja lakkauttaminen lisää kuluja. Vuorokausihinnan tavoitetaso kuvaa vakiintunutta vastaanottotilannetta, mutta nopeassa muutostilanteessa tavoitteen mukaiselle tasolle pääseminen häiriintyy. Vastaanoton kokonaiskustannukset, joihin lasketaan turvapaikanhakijoiden majoituksen lisäksi myös kiintiöpakolaisten vastaanotosta aiheutuneet kulut sekä tiettyjä ihmiskaupan uhreja ja vapaaehtoista paluuta koskevia kuluja, olivat vuonna 2016 yhteensä 619 miljoonaa euroa.¹⁸⁴ Edellisvuonna kokonaiskustannukset olivat noin 168 miljoonaa euroa ja vuonna 2014 noin 62 miljoonaa euroa.¹⁸⁵ Kustannustaso oli edellisvuotta korkeampi, koska suurin osa vuoden 2015 aikana saapuneista turvapaikanhakijoista oli vielä vuonna 2016 vastaanoton piirissä odottaen Maahanmuuttoviraston tai hallinto-oikeuden päätöstä asiassa taikka kuntaan siirtymistä oleskeluluvan saatuaan.

VASTAANOTTOA KOSKEVIA LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSIA

Valtion vastaanottokeskukset päätettiin yhdistää Maahanmuuttovirastoon.¹⁸⁶ Valtion vastaanottokeskuksia on kaksi ja ne sijaitsevat Oulussa ja Joutsenossa. Vastaanottokeskukset ovat valtion virastoiksi melko pieniä yksiköitä. Yhdistämisellä on tarkoitus saavuttaa synergiaetuja ja pidemmällä tähtäimellä myös säästöjä. Valtion vastaanottokeskusten henkilöstö siirtyy Maahanmuuttoviraston palvelukseen. Samalla lakimuutoksella **Maahanmuuttovirasto saa oikeuden päättää vastaanottokeskusten ja järjestelykeskusten perustamisesta, lakkauttamisesta ja toimipaikoista ilman**, että sen täytyy enää pyytää valtuutusta sisäministeriöltä. Edellä mainitut muutokset tulevat voimaan 1.1.2017.

Vastaanottokeskuksiin ja järjestelykeskuksiin voidaan jatkossa asettaa järjestyksenvalvojia.¹⁸⁷ Järjestyksenvalvojien tehtävänä on ylläpitää järjestystä ja turvallisuutta sekä estää rikoksia ja onnettomuuksia toimialueellaan. Järjestyksenvalvojien asettamisoikeudella varaudutaan mahdollisiin järjestyshäiriöihin vastaanottokeskuksissa. Järjestyksenvalvojat voivat tarvittaessa tukea poliisiin ja vastaan-

ottokeskusten henkilöstön toimintaa. Lakimuutos tulee voimaan 1.1.2017.

Ulkomaalaislakiin lisätään mahdollisuus määrätä turvapaikanhakijalle asumisvelvollisuus turvapaikkaprosessin sujuvuuden varmistamiseksi. Turvapaikanhakijan asumisvelvollisuus tarkoittaa käytännössä sitä, että hakija määrätään asumaan ja ilmoittautumaan nimetyssä vastaanottokeskuksessa päivittäin. Tällöin turvapaikanhakija on helpommin saatavilla hakemuksensa käsittelyä, kuten turvapaikkapuhuttelua, varten. Muutoin turvapaikanhakijan liikkumista ei rajoiteta.¹⁸⁸ Turvapaikanhakijalle määrättävä asumisvelvollisuus koskee aikuisia turvapaikanhakijoita. Samalla lakimuutoksella ulkomaalaislakiin lisättiin myös mahdollisuus määrätä asumisvelvollisuus lapselle. Lapselle asumisvelvollisuutta ei voida määrätä turvapaikkahakemuksen käsittelyn ollessa kesken, vaan ainoastaan silloin kun turvapaikkahakemukseen on tehty kielteinen päätös ja lasta ollaan poistamassa maasta. Lapsen asumisvelvollisuutta käsitellään tarkemmin luvussa 5.1. *Yksintulleet alaikäiset*. Eduskunta hyväksyi hallituksen esityksen¹⁸⁹ joulukuussa 2016, mutta lakiesitystä ei ehditty vahvistaa vuoden 2016 puolella.

VASTAANOTTOA KOSKEVIA HALLINNOLLISIA TOIMENPITEITÄ

Maahanmuuttovirasto on **ottanut käyttöön kattavan ja monipuolisen vastaanottojärjestelmän valvontaohjelman**. Valvonnan tavoitteena on taata vastaanotto toiminnan ja palveluiden lainmukaisuus, laatu ja taloudellisuus. Valvonnan kautta pyritään myös yhdenmukaistamaan vastaanottopalvelujen sisältöä ja kulurakennetta sekä varmistamaan toiminnan taloudellisuus.¹⁹⁰

Heinäkuussa 2015 voimaan tulleen lakimuutoksen mukaan **vastaanottopalvelut lakkaavat lopullisen kielteisen päätöksen saaneelta turvapaikanhakijalta, jota poliisi ei pysty poistamaan maasta ja joka ei halua palata vapaaehtoisesti**. Käytännön toiminnassa lakimuutos alkoi näkyä vuonna 2016: vuoden loppuun mennessä vastaanottopalvelut oli lakkautettu noin 150 henkilöltä, jolla kielteisen turvapaikkapäätöksen jälkeen ei ollut oleskeluoikeutta Suomessa. Lakimuutoksen tarkoitus on edistää vapaaehtoista paluuta. Henkilöllä, joka ei poistu maasta vapaaehtoisesti, on mahdollisuus hakea apua muusta viranomais- ja järjestöverkostosta vastaanottopalvelujen lakkauttamisen jälkeen. Kos-

¹⁸⁴ Maahanmuuttovirasto - Kirjanpitoyksikön tilinpäätös 2016; Maahanmuuttoviraston tiedote 1.3.2017: Maahanmuuttoviraston vuosi 2016: Ennätysmäärä turvapaikkapäätöksiä – vastaanotto edelleen suurin menoerä.

¹⁸⁵ Maahanmuuttovirasto - Kirjanpitoyksikön tilinpäätös 2015.

¹⁸⁶ Muutokset Maahanmuuttovirastosta annettuun lakiin 1160/2016 ja Vastaanottolakiin 1161/2016.

¹⁸⁷ Muutos Yksityisistä turvallisuuspalveluista annettuun lakiin 1316/2016.

¹⁸⁸ Sisäministeriön tiedote 19.1.2017: Turvapaikanhakijan asumisvelvollisuus ulkomaalaislakiin.

¹⁸⁹ Hallituksen esitys HE 133/2016 vp.

¹⁹⁰ Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksiköstä saatu tieto.

ka kaikki kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneet eivät palaa vapaaehtoisesti eikä heidän palauttamisensa viranomaistoimin ole aina mahdollista, potentiaalisia henkilöitä, joilta vastaanottopalvelut voidaan joutua lakkauttamaan vastaisuudessa, on tuhansia. Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksikkö täsmensi vuonna 2016 vastaanottokeskuksille suuntaamaan ohjeistusta tilanteessa, jossa vastaanottopalvelut lakkaavat vastaanottokeskuksen asiakkaalta.¹⁹¹

VASTAANOTTOA KOSKEVIA EU-HANKKEITA

Maahanmuuttovirastossa käynnistyi heinäkuussa 2016 hanke, jossa **vastaanottokeskusten asiakasrekisteriä kehitetään suurten asiakasmäärien hallinnointiin** (VASUMA). Hankkeen tarkoituksena on parantaa turvapaikanhakijoiden vastaanoton yhtenäisiä, laadukkaita ja kustanustehokkaita palveluja sekä mahdollistaa ajantasaisen ja luotettavan tilannekuvan tuottaminen vastaanottojärjestelmästä. Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston (AMIF) rahoituksella toteutettava hanke jatkuu vuoden 2017 loppuun saakka.¹⁹²

VASTAANOTTOA KOSKEVA JULKINEN KESKUSTELU

Vuonna 2016 **vastaanottoa käsittelevä uutisointi koski ennen kaikkea vastaanottokeskusten sulkemista**. Eniten uutisoitiin Kyyjärven vastaanottokeskuksen sulkemisesta. Kyyjärvi on Keski-Suomessa sijaitseva 1 300 asukkaan kunta. Vastaanottokeskuksen perustaminen herätti kunnassa vastustusta loppuvuonna 2015 ja päätös keskuksen perustamisesta meni läpi vain täpärästi. Tilanne kuitenkin kääntyi nopeasti ja turvapaikanhakijat otettiin Kyyjärvellä hyvin vastaan. Kun Maahanmuuttovirasto tiedotti Kyyjärven vastaanottokeskuksen lakkauttamisesta vuonna 2016, lähes puolet kuntalaisista allekirjoitti adressin vastaanottokeskuksen säilymistä puolesta.¹⁹³ Vastaanottokeskus päätettiin sulkea, mutta kuntalaisten kampanjoinnin tuloksena keskukselta tehtiin läheisen Saarijärven vastaanottokeskuksen sivupiste, jonne jäi asumaan noin 40 ihmistä.¹⁹⁴

¹⁹¹ Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksiköstä saatu tieto. Kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneita henkilöitä, jotka eivät poistu maasta, on käsitelty enemmän luvussa 8. *Säännösten vastainen maahanmuutto*.

¹⁹² Sisäministeriö / Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston hankkeet, päivitetty 22.9.2016.

¹⁹³ Yle 7.9.2016: Kunta, joka rakastui turvapaikanhakijoihin - "On meiltä pois, jos he lähtevät".

¹⁹⁴ Amnesty International / 8.12.2016: Kynttiläpalkinto myönnettiin Kyyjärven asukkaille.

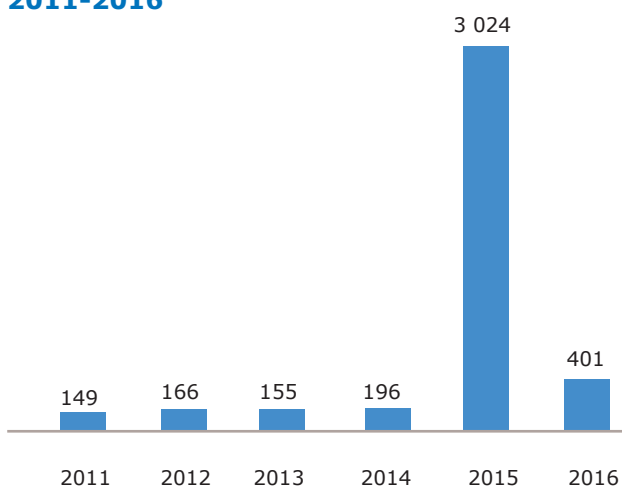
5. Yksintulleet alaikäiset ja muut haavoittuvassa asemassa olevat

5.1. Yksintulleet alaikäiset

Vuonna 2016 Suomesta haki turvapaikkaa yhteensä 401 yksintullutta alaikäistä. Määrä on noin kahdeksasosa edellisvuoteen verrattuna, jolloin Suomeen saapui 3 024 yksintullutta alaikäistä turvapaikanhakijaa. Vuonna 2015 Suomeen saapuneiden yksintulleiden alaikäisten korkea määrä muodostaa selvän piikin muuten suhteellisen tasaisessa vuosittaisessa hakijamäärässä. On kuitenkin huomattava, että **vaikka vuonna 2016 yksintulleiden alaikäisten määrä laski merkittävästi edellisvuodesta, on se edelleen yli kaksinkertainen vuotta 2015 edeltäneeseen tasoon verrattuna**, jolloin yksintulleita alaikäisiä saapui Suomeen vuosittain alle kaksisataa.

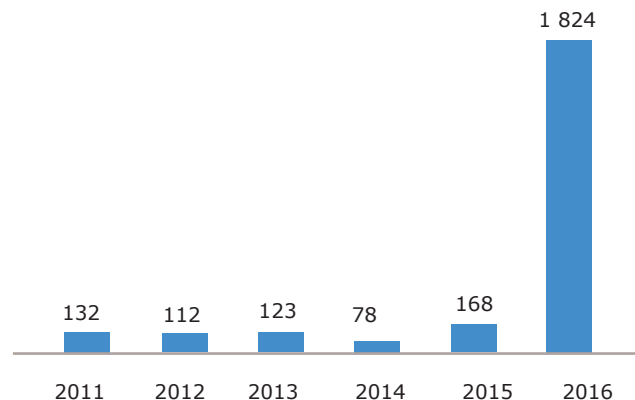
Yksintulleiden alaikäisten kohdalla edellisvuoden korkea turvapaikanhakijoiden määrä näkyi Maahanmuuttoviraston päätöstilastoissa vuonna 2016. Maahanmuuttovirasto purki edellisvuonna syntynyttä turvapaikkahakemusten ruuhkaa tehokkaasti ja **ratkaisi ennätyselliset 1 824 yksintulleiden alaikäisten tekemää turvapaikkahakemusta vuonna 2016.** Määrä on yli kymmenkertainen edellisvuoteen verrattuna.

Yksintulleet alaikäiset turvapaikanhakijat 2011-2016



Lähde: Maahanmuuttovirasto

Yksintulleille alaikäisille tehdyt päätökset 2011-2016



Lähde: Maahanmuuttovirasto

Yksintulleille alaikäisille turvapaikanhakijoille tehdyistä päätöksistä 86 prosenttia oli myönteisiä. Lukumäärällisesti tämä tarkoittaa 1 570 myönteistä oleskelulupapäätöstä, joista 684 tapauksessa myönnettiin kansainvälistä suojelua ja 886 tapauksessa oleskeluluvan myöntämisperuste oli jokin muu kuin kansainvälinen suojelu. Kansainvälisen suojelun perusteella myönnettyt oleskeluluvat myönnettiin joko turvapaikkoina (228 kappaletta) tai toissijaisena suojeluna (454 kappaletta). Lisäksi vuonna 2016 kahdelle yksintulleelle alaikäiselle myönnettiin oleskelulupa humanitaarisen suojelun perusteella ennen kyseisen lupakategorian poistamista Suomen lainsäädännöstä toukokuussa 2016. Muulla kuin kansainvälisen suojelun perusteella myönnettävä oleskelulupa tarkoittaa yksintulleen alaikäisen kohdalla yleensä yksilöllisestä inhimillisestä syystä myönnettävää oleskelulupaa. Yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella oleskelulupa myönnetään silloin, kun perusteita kansainvälisen suojelun myöntämiselle ei ole, mutta palauttaminen kotimaahan olisi muusta syystä inhimillisesti katsottuna kohtuutonta. Yksintulleiden alaikäisten kohdalla kyse on usein tilanteesta, jossa ei ole selvyyttä siitä, kuka huolehtisi alaikäisestä hänen palatessaan kotimaahan.

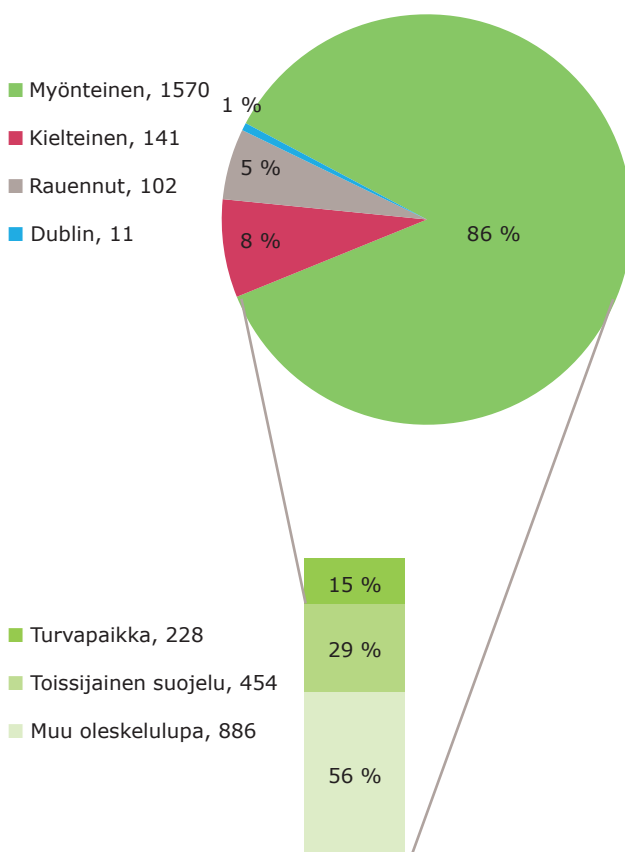
Yksintulleille alaikäisille tehtyjen kielteisten päätösten määrä kasvoi vuonna 2016. Osaselitys löytyy päätösten kokonaismäärän kasvusta, mutta myös suhteellisesti tarkasteltuna kielteisiä päätöksiä tehtiin enemmän kuin aikaisempina vuosina. Vuonna 2016 yksintulleille alaikäisille tehtiin yhteensä 141 kielteistä päätöstä. Kielteisiä päätöksiä tehtiin alaikäisille, joilla oli säännöllinen yhteys vanhempiinsa tai huoltajiinsa ja turvallinen pääsy näiden luokse kotimaahan palatessaan. Kyseessä oli pian täysi-ikäisyyden saavuttavia henkilöitä sekä alaikäisiä, jotka olivat saapuneet Suomeen esimerkiksi sukulaisperheensä tai täysi-ikäisten sisarustensa kanssa. Sukulaisten kanssa Suomeen matkustaneiden alaikäisten katsottiin voivan palata vanhempiensa luokse yhdessä sukulaistensa kanssa, mikäli heille ei myönnetty kansainvälistä suojelua.¹⁹⁵

Raukeamispäätösten suhteellinen osuus puolestaan pieneni edellisvuoteen verrattuna. Määrällisesti raukeamispäätöksiä tehtiin kuitenkin enemmän kuin koskaan aikaisemmin. Vuonna 2016 yksintulleille alaikäisille tehtiin 102 raukeamispäätöstä, kun edellisvuoden vastaava lukumäärä oli 44 kappaletta. Turvapaikkahakemukseen tehdään raukeamispäätös, jos hakija katoaa tai peruuttaa hakemuksensa. **Yksintulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden katoaminen on yleistynyt viime vuosina ja sama trendi jatkui myös vuonna 2016.** Kyseessä on huolestuttava ilmiö, sillä ilman huoltajien tai muiden turvallisten aikuisten huolenpitoa liikkuvat alaikäiset ovat alttiita joutua rikosten, kuten hyväksikäytön tai jopa ihmiskaupan uhreiksi. Maahanmuuttovirasto teki vuoden 2016 alkupuolella selvityksen alaikäisten katoamisesta.¹⁹⁶ Selvityksen mukaan kadonneet olivat 14–17-vuotiaita, tyypillisesti poikia ja he näyttivät yleensä itse päättäneen poistua vastaanottokeskuksesta. Joidenkin katoamisten taustalla oli kuitenkin viitteitä siitä, että toinen henkilö oli vaikuttanut nuoren katoamiseen. Maahanmuuttovirasto jatkoi tilanteen seuraamista ja julkaisee aiheesta päivitetyn selvityksen alkuvuoden 2017 kuluessa.¹⁹⁷

Niin kutsutut Dublin-päätökset, eli hakijan siirtäminen turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevaan valtioon, ovat yksintulleiden alaikäisten kohdalla harvinaisia. EU-tuomioistuimen kesäkuussa 2013 antaman päätöksen¹⁹⁸ mukaisesti yksintulleiden alaikäisen tekemän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa on se jäsenmaa, jossa alaikäinen on tehnyt turvapaikkahakemuksen ja oleskelee. Tä-

mä tarkoittaa, että alaikäisiä ei yleensä siirretä toiseen jäsenvaltioon turvapaikkahakemuksen käsittelemistä ja ratkaisemista varten. On kuitenkin tiettyjä tilanteita, joissa alaikäisen turvapaikkahakemuksen käsittelystä on vastuussa muu kuin se jäsenvaltio, jossa alaikäinen parhaillaan oleskelee. Tällaisia ovat esimerkiksi tilanteet, joissa yksintulleiden alaikäisen perheenjäseniä tai sukulaisia oleskelee jossakin toisessa jäsenvaltiossa, jolloin myös alaikäinen tulee siirtää kyseiseen jäsenvaltioon turvapaikkahakemuksen ratkaisua varten sikäli kun se on lapsen edun mukaista.¹⁹⁹ **Vuoden 2016 päätöstilastojen mukaan 11 yksintulleelle alaikäiselle on tehty Dublin-päätös, mikä on alle prosentti kaikista yksintulleille alaikäisille tehdyistä päätöksistä.**

Yksintulleille alaikäisille tehtyjen päätösten jakauma



Lähde: Maahanmuuttovirasto

¹⁹⁵ Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksiköstä saatu tieto.

¹⁹⁶ Maahanmuuttoviraston tiedote 24.5.2016: Alaikäisiä turvapaikanhakijoita on kadonnut myös Suomessa.

¹⁹⁷ Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksiköstä saatu tieto.

¹⁹⁸ EU tuomioistuimen tuomio C-648/11, 6.6.2013.

¹⁹⁹ Katso Dublin III -asetus, 8 artikla.

Turvapaikanhakijan ikä perustuu alkuvaiheessa lähes poikkeuksetta hakijan omaan ilmoitukseen. Mikäli alaikäiseksi ilmoittautuneen turvapaikanhakijan kohdalla on ilmeisiä perusteita epäillä hänen olevan vastoin ilmoitustaan täysi-ikäinen, voidaan hänelle tehdä oikeuslääketieteellinen ikätutkimus. Todellisen iän selvittäminen on tärkeää, jotta turvapaikanhakijalle tehtävä päätös perustuu tosiasioihin. Lisäksi pidetään tärkeänä, ettei tosiasiallisesti täysi-ikäisiä henkilöitä ei päädy asumaan alaikäisille tarkoitettuihin vastaanottoyksiköihin. Oikeuslääketieteellinen ikätutkimus perustuu hampaiston kliiniseen tutkimukseen sekä ranteen ja hampaiston röntgen-tutkimukseen. Ikätutkimukseen vaaditaan suostumus turvapaikanhakijalta itseltään sekä alaikäiselle turvapaikanhakijalle määrätyltä edustajalta. Mikäli suostumusta ei anneta, turvapaikanhakija katsotaan täysi-ikäiseksi. **Vuonna 2016 oikeuslääketieteellisiä ikätutkimuksia tehtiin yhteensä 630 kappaletta.** 64 prosenttia tutkituista todettiin ikätutkimuksella täysi-ikäiseksi.²⁰⁰

YKSINTULLEITA ALAIKÄISIÄ KOSKEVIA LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSIA

Ulkomaalaislakiin lisätään mahdollisuus määrätä lapselle asumisvelvollisuus maasta poistamisen helpottamiseksi. Asumisvelvollisuus tarkoittaa, että lapsi määrätään asumaan nimetyssä, lapsille tarkoitettussa vastaanottokeskuksessa, pysymään sen alueella ja ilmoittautumaan siellä päivittäin. Asumisvelvollisuus kestää enintään viikon ja aikaa voidaan jatkaa korkeintaan toisella viikolla. Alaikäiselle määrättävän asumisvelvollisuuden tarkoituksena on helpottaa maasta poistamista. Lapsen asumisvelvollisuus voidaan määrätä 15 vuotta täyttäneelle yksintulleelle alaikäiselle turvapaikanhakijalle, joka on saanut kielteisen turvapaikkapäätöksen ja maastapoistamispäätöksen. Asumisvelvollisuus voidaan määrätä lapselle vain silloin, kun säilöönoton edellytykset täyttyvät. Asumisvelvollisuus on lievempi vaihtoehto säilöönnotolle ja se vähentää säilöönoton tarvetta. Lakimuutos on siten lapsen edun kannalta parannus nykytilanteeseen. Samalla lakimuutoksella ulkomaalaislakiin lisättiin myös mahdollisuus määrätä asumisvelvollisuus aikuiselle turvapaikanhakijalle turvapaikkaprosessin sujuvuuden varmistamiseksi. Toisin kuin alaikäisen kohdalla, aikuiselle turvapaikanhakijalle asumisvelvollisuus voidaan määrätä turvapaikkahakemuksen käsittelyn ollessa vielä kesken.²⁰¹ Eduskunta hyväksyi hallituksen esityksen²⁰²

joulukuussa 2016, mutta lakiesitystä ei ehditty vahvistaa vuoden 2016 puolella.

YKSINTULLEITA ALAIKÄISIÄ KOSKEVIA EU-HANKKEITA

Turvapaikanhakijanuorten Vamos -hankkeen tavoitteena on tukea turvapaikanhakijanuorten hyvinvointia usein pitkäksi venyneen turvapaikkaprosessin aikana. Hanketta hallinnoi Helsingin diakonissalaitoksen säätiö ja hankkeen rahoitus saadaan Euroopan unionin Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastosta (AMIF). Yksi hankkeen keskeisistä tavoitteista on voimaannuttaa nuoria sekä vahvistaa heidän osallisuuttaan yhteiskunnassa. Turvapaikanhakijanuorten Vamos -hankkeen asiakkaita ovat pääkaupunkiseudun vastaanottokeskuksissa asuvat 16–29-vuotiaat nuoret. Hankkeen kohderyhmä ei rajoitu yksintulleisiin alaikäisiin turvapaikanhakijoihin, mutta myös heidän tarpeisiinsa voidaan löytää vastauksia hankkeessa. Hanke käynnistettiin heinäkuussa 2016 ja se jatkuu kesäkuuhun 2018 saakka.²⁰³

YKSINTULLEITA ALAIKÄISIÄ KOSKEVAA TUTKIMUSTA

Vuonna 2016 julkaistiin perheenyhdistämistä koskevia tutkimuksia, joissa Suomeen ilman huoltajiaan tulleita alaikäisiä turvapaikanhakijoita käsiteltiin perheenkokoajina. Tutkimuksia on käsitelty luvussa 3.2. *Perheenyhdistäminen.*

YKSINTULLEITA ALAIKÄISIÄ KOSKEVA JULKINEN KESKUSTELU

Yksintulleita alaikäisiä koskeva julkinen keskustelu vuonna 2016 käsitteli esimerkiksi perheenyhdistämistä. Mediassa nostettiin esille se, että yksintulleiden alaikäisten huoltajille myönnetään oleskelulupia vain harvoin.²⁰⁴ Tilanne on ollut sama jo useamman vuoden ajan: vuonna 2016 myönnettiin perheenyhdistämispäätöksiä kansainvälistä suojelua saaneen huoltajalle tehtiin 11 kappaletta ja vuosien 2014–2015 aikana yhteensä 15 kappaletta. **Myös yksintulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden perhesijoituksista alettiin puhua Suomessa.** Joissakin Euroopan maissa kyseinen malli on ollut toiminnassa jo aikaisemmin. Pelastakaa Lapset ry. aloitti ryhmämuotoisen valmennuksen sijaisperheeksi ryhtymistä harkitseville perheille syksyllä 2016.²⁰⁵

²⁰⁰ Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksiköstä saatu tieto.

²⁰¹ Aikuisen turvapaikanhakijan asumisvelvollisuutta käsitellään tarkemmin luvussa 4.3. *Vastaanotto.*

²⁰² Hallituksen esitys HE 133/2016 vp.

²⁰³ Sisäministeriö / Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston hankkeet, päivitetty 22.9.2016.

²⁰⁴ Helsingin Sanomat 11.6.2016: Harva yksin turvapaikkaa hakeva alaikäinen saa perheensä Suomeen; Poliitikasta.fi / 17.3.2016: Yksin tulleet lapset ja nuoret suomalaisen maahanmuuttopolitiikan uhreina.

²⁰⁵ Pelastakaa Lapset ry / 26.5.2016: Voisiko sinun perheesi tarjota kodin pakolaislapselle tai -nuorelle?

5.2. Muut haavoittuvassa asemassa olevat

HAAVOITTUVIA RYHMIÄ KOSKEVIA HALLINNOLLISIA TOIMENPITEITÄ

Vuonna 2016 **perustettiin vastaanottoyksikkö turvapaikanhakijoille, jotka ovat erityistä tukea tarvitsevia mielenterveysasiakkaita.** Yksikössä on 20 asiakaspaikkaa.²⁰⁶

HAAVOITTUVIA RYHMIÄ KOSKEVIA EU-HANKKEITA

Haavoittuvassa asemassa olevan turvapaikanhakijan palvelut (HAPKE 3) -hanke kehittää yksin saapuneiden, väkivaltaa kokeneiden naisturvapaikanhakijoiden ja heidän lastensa palveluja vastaanottojärjestelmässä. Kyseessä on Joutsenon ja Oulun vastaanottokeskusten yhteishanke, johon Maahanmuuttovirasto osallistuu työpanoksella. Hankkeen rahoitus saadaan Euroopan unionin Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastosta (AMIF). Hanke toteutetaan vuosina 2016–2017. Vuonna 2016 hankkeen puitteissa muun muassa koottiin asiantuntijatietoa ja hyviä toimintatapoja sekä perehdytettiin ja koulutettiin vastaanottokeskusten työntekijöitä haavoittuvassa asemassa olevien naisten tukemiseksi. Hanke kehittää toimintatapoja Joutsenon ja Oulun vastaanottokeskuksissa ja jakaa kokemuksia laajemmin koko vastaanottojärjestelmän käyttöön vuonna 2017.²⁰⁷

AMIF-rahoitteisessa **Kitu lapset ja nuoret -hankkeessa** tehdään hoidon tarpeen arviointeja, hoitoa, kuntoutusta ja palveluohjausta kiintiöpakolaisina Suomeen tulleille alle 24-vuotiaille kidutetuille ja vaikeasti traumatisoituneille lapsille ja nuorille. Käytännössä psyykkisistä kriisitilanteista ei ole mahdollista ja mielekästä erotella aina millä statuksella potilas on, eikä lähettävä taho osaa aina erotella statusta. Siksi hankkeessa hoidetaan resurssien salliessa myös muita kuin kiintiöpakolaisia. Valtakunnallisen hankkeen toteuttaa Helsingin Diakonissalaitoksen säätiö. Hanke toteutetaan vuosina 2016–2018.²⁰⁸

Kotoutujan mielenterveyden tueksi ”KOTU” -hankkeessa koulutetaan mielenterveyden ensiapu -ohjaajia. Hanke on AMIF-rahoitteinen ja sen toteuttaa Suomen Mielenterveysseura ry. Ohjaajille järjestetään yhden päivän syventävä kurssi liittyen

erityisesti pakolaistaustaisten mielenterveyden riskitekijöihin. Syventävän kurssin käytyään ohjaajat tarjoavat paikkakunnillaan toimiville ammattilaisille ja järjestöille kahden päivän koulutuksia. Tavoitteena on lisätä työntekijöiden valmiuksia tunnistaa ja ymmärtää mielenterveyden ongelmia sekä tukea pakolaisia ja turvapaikanhakijoita selviytymään trauma- ja muiden oireiden kanssa ja tarvittaessa hakemaan apua. Hanke toteutetaan vuosina 2016–2018.²⁰⁹

AMIF-rahoituksella toteutetaan myös **Pakolaisten mielenterveystoimien valtakunnallinen kehittämishanke PALOMA**, jossa luodaan valtakunnallinen toimintamalli pakolaisten ja muiden kolmansista maista tulevien maahanmuuttajien mielenterveyspalveluiden hoitopolun eri vaiheisiin mielenterveysongelmien ennaltaehkäisemiseksi, tunnistamiseksi ja hoitamiseksi. Hankkeessa selvitetään eri toimijoiden toimintamalleja ja kartoitetaan ongelmakohtia hoitopolun eri vaiheissa. Selvitystyön jälkeen tehdään suositus pakolaisten ja vastaavista lähtökohdista tulevien maahanmuuttajien mielenterveyspalvelujen toteuttamisesta. Toimintamalli jalkautetaan valtakunnallisesti toimijoille eri tasoilla. Hanketta koordinoi Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Hanke toteutetaan vuosina 2016–2018.²¹⁰

HAAVOITTUVIA RYHMIÄ KOSKEVAA TUTKIMUSTA

Ihmisoikeusliitto julkaisi selvityksen **Kunniakäsitykset ja väkivalta - selvitys kunniaan liittyvästä väkivallasta ja siihen puuttumisesta Suomessa**²¹¹. Kyseessä ei ole suoraan maahanmuuttoon tai maahanmuuttajiin liittyvä tutkimus. Selvityksen johdannossa korostetaan, ettei kunniaan liittyvä väkivalta palaudu mihinkään yksittäiseen etniseen ryhmään, kulttuuriin tai uskontoon. Kunniaan liittyvää väkivaltaa kokevat kuitenkin yleensä maahanmuuttajataustaiset nuoret, joiden perheen lähtömaassa kunniakäsityksillä on vahva asema. Selvityksen perusteella kunniaan liittyvän väkivallan muodot Suomessa vaihtelevat sosiaalisesta rajoittamisesta vakavaan henkiseen ja fyysiseen väkivaltaan, joka voi pahimmillaan viedä uhrin hengen. Selvityksessä kuvaillaan maahanmuuttohallinnon, kotoutumis- ja sosiaalipalveluiden, opetusalan ammattilaisten, terveydenhuollon, poliisin ja ulkoasiainhallinnon rooleja kunniaan liittyvän väkivallan ehkäisemisessä ja siihen puuttumisessa. Selvityksen johtopäätös on, että **suomalaisilla viranomaisilla ja ammattilaisilla on yleisesti ottaen riittämättömät tiedot**

²⁰⁶ Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksiköstä saatu tieto.

²⁰⁷ Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksiköstä saatu tieto; Sisäministeriö / Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston hankkeet, päivitetty 22.9.2016.

²⁰⁸ Sisäministeriö / Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston hankkeet, päivitetty 22.9.2016.

²⁰⁹ Sisäministeriö / Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston hankkeet, päivitetty 22.9.2016.

²¹⁰ Sisäministeriö / Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston hankkeet, päivitetty 22.9.2016.

²¹¹ Hansen - Sams - Jäppinen - Latvala, 2016

kunniaan liittyvän väkivallan yhteisöllisistä erityispiirteistä ja siihen puuttumisesta. Viranomaisten osaaminen on vaihtelevaa, vaikka yksittäisillä viranhaltijoilla osaamista jo on. Selvityksessä painotetaan, että valtion vastuulla on kehittää kunniaan liittyvän väkivallan vastaista työtä siten, että sille altistuvia ihmisiä pystytään auttamaan nykyistä tehokkaammin.

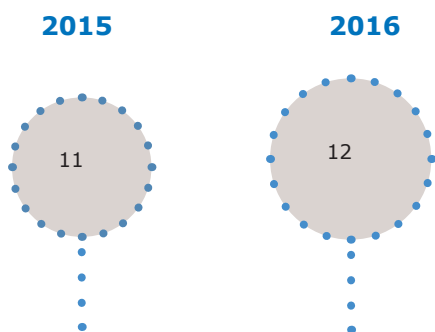
6. Ihmiskaupan torjuminen

TURVAPAIKKA- JA OLESKELULUPA-MENETTELYSSÄ HAVAITTU IHMISKAUPPA

Maahanmuuttovirasto havaitsi vuonna 2016 viitteitä ihmiskaupasta huomattavasti aiempaa useamman turvapaikkaa tai oleskelulupaa hakevan henkilön kohdalla. Ennen vuotta 2016 Maahanmuuttoviraston ihmiskauppa-asiantuntijan tietoon on tullut vuosittain noin 50 tapausta, joissa turvapaikkaa tai oleskelulupaa hakevan henkilön kohdalla on viitteitä ihmiskaupasta. Vuonna 2016 ihmiskauppaviitteitä havaittiin noin kolminkertainen määrä edellisvuoteen verrattuna. Erityisesti turvapaikkamenettelyssä havaittujen ihmiskauppaviitteiden määrä kasvoi edellisvuoteen verrattuna. Tämä oli seurausta paitsi turvapaikanhakijoiden määrän voimakkaasta kasvusta syksyllä 2015, myös siitä, että viranomaiset tunnistivat ihmiskaupan uhreiksi joutuneita aiempaa paremmin.²¹²

Suomessa olevalle ihmiskaupan uhrille voidaan tietyn edellytyksin myöntää tilapäinen tai jatkuva oleskelulupa ihmiskaupassa uhuriutumisen perusteella. Vuonna 2016 ensimmäisiä oleskelulupia ihmiskaupan uhreille myönnettiin 12 kappaletta. Näistä neljä oli tilapäisiä oleskelulupia. Ihmiskaupan uhrille myönnetään tilapäinen oleskelulupa silloin, kun uhrin oleskelu Suomessa on perusteltua ihmiskaupparikoksen selvittämisen tai oikeuskäsittelyn vuoksi. Myönnettyistä oleskeluluvista kahdeksan oli jatkuvia

Myönnettyt ihmiskaupan uhrin oleskeluluvat



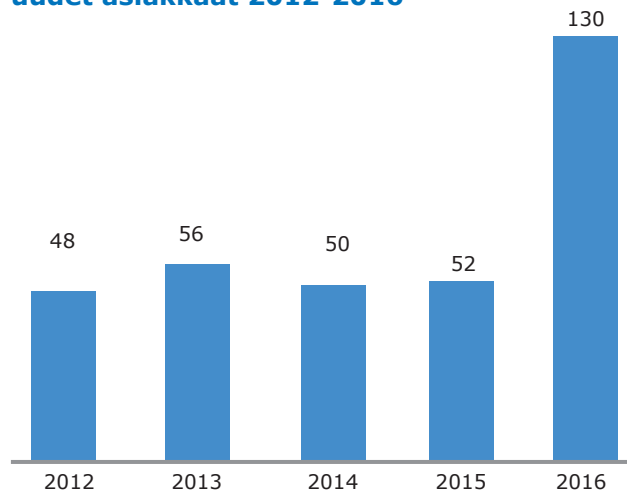
Lähde: Maahanmuuttovirasto

oleskelulupia. Jatkuva oleskelulupa ihmiskaupan uhrille myönnetään, jos uhri on erityisen haavoittuvassa asemassa. Myöntäessään ihmiskaupan uhrille jatkuvan oleskeluluvan Maahanmuuttovirasto tunnistaa samalla henkilön virallisesti ihmiskaupan uhriksi.²¹³

AUTTAMISJÄRJESTELMÄN OHJAUTUNEET IHMISKAUPAN UHRIT²¹⁴

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään ohjautui 130 uutta asiakasta vuonna 2016. Määrä on 2,5-kertainen edellisvuoteen verrattuna, jolloin järjestelmään ohjautui 52 uutta asiakasta. Vuoden-takainen turvapaikanhakijoiden laajamittainen maahantulo näkyi auttamisjärjestelmässä vuonna 2016, sillä turvapaikanhakijataustaisten ihmiskaupan uhrien määrä kasvoi selkeästi. Auttamisjärjestelmän uusista asiakkaista 89 oli saapunut Suomeen turvapaikanhakijoina.²¹⁵

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän uudet asiakkaat 2012-2016



Lähde: Joutsenon vastaanottokeskus, ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä

²¹² Tilastointi perustuu Maahanmuuttoviraston ihmiskauppa-asiantuntijan tietoon tulleisiin tapauksiin eikä ole aukoton. Ihmiskauppaviitteillä ei tarkoiteta, että henkilö olisi todettu ihmiskaupan uhriksi. Ihmiskauppaviitteeksi lasketaan, jos viranomaisella on herännyt epäily, että tapaukseen saattaa liittyä ihmiskauppaa.

²¹³ Maahanmuuttovirasto.

²¹⁴ Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä ylläpitää tilastoja auttamisjärjestelmään hakeutuneista ja järjestelmään otetuista henkilöistä. Auttamisjärjestelmän tilastot koskevat ainoastaan auttamisjärjestelmän tietoon tulleita henkilöitä ja tapauksia. Koko ihmiskauppailmiön laajuus Suomessa on jonkin verran korkeampi, kuin mitä tilastot osoittavat.

²¹⁵ Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä: tilannekatsaus 1.1.–31.12.2016.

Vuonna 2016 auttamisjärjestelmään ohjautuneista ihmiskaupan uhreista 21 oli alaikäisiä.

Edellisvuonna auttamisjärjestelmään ei tullut yhtään alaikäistä ihmiskaupan uhria. Kaikki vuonna 2016 auttamisjärjestelmään ohjautuneet alaikäiset henkilöt olivat joutuneet ihmiskaupan uhreiksi Suomen ulkopuolella. Alaikäiset ovat alttiita seksuaaliselle tai työvoiman hyväksikäyttöön liittyvälle ihmiskaupalle jo kotimaassaan. Osa alaikäisistä oli joutunut ihmismalakuulijettajan hyväksikäyttämäksi. Joissakin tapauksissa auttamisjärjestelmään otettuja alaikäisiä oli pakotettu avioliittoihin tai rikollisuuteen, esimerkiksi varasteluun.²¹⁶

Vuoden 2016 lopussa auttamisjärjestelmän piirissä oli 233 henkilöä,

joista 167 oli varsinaisia ihmiskaupan uhreja ja 66 täysi-ikäisten uhrien alaikäisiä lapsia. Ihmiskaupan uhriksi joutuneiden täysi- ja alaikäisten lisäksi auttamisjärjestelmä voi ottaa palveluidensa piiriin auttamisjärjestelmässä olevan ihmiskaupan uhrin alaikäiset Suomessa olevat lapset. Ihmiskaupan uhrin alaikäiset lapset tarvitsevat usein erityistä tukea, vaikka he eivät olisi itse joutuneet ihmiskaupan uhreiksi. Lapsen ihmiskaupan uhriksi joutunut vanhempi ei aina kykene tilanteensa vuoksi huolehtimaan itsestään tai omista lapsistaan. Lapset ovat myös saattaneet olla läsnä, kun heidän vanhempansa on joutunut ihmiskauppaan liittyvän hyväksikäytön uhriksi.²¹⁷

IHMISKAUPAN TORJUMISTA KOSKEVIA HALLINNOLLISIA TOIMENPITEITÄ

Valtioneuvoston **Ihmiskaupan vastainen toimintaohjelma 2016-2017**²¹⁸ julkistettiin lokakuussa 2016. Toimintaohjelmaan sisältyy kahdeksan eri toimenpidettä, joihin liittyy 24 konkreettista toimea. Toimenpiteet tähtäävät esimerkiksi ihmiskaupan uhreja etsivän työn, tunnistamisen ja auttamisen tehostamiseen.

IHMISKAUPAN TORJUMISTA KOSKEVAA TUTKIMUSTA JA JULKISTA KESKUSTELUA

Yhdenvertaisuusvaltuutettu julkaisi syyskuussa raportin ***Nigerialaistautaiset seksuaalisesti hyväksikäytetyt ihmiskaupan uhrin Suomessa: ulkomaalaislain soveltamiskäytäntö***²¹⁹. Merkittävä osuus Suomessa tunnistetuista ihmiskaupan

uhreista on nigerialaisia naisia, jotka ovat joutuneet seksuaalisen hyväksikäytön kohteiksi Italiassa. Raportin mukaan heidät palautetaan pääsääntöisesti Dublin-menettelyssä Italiaan, jos he ovat hakeneet Italiasta turvapaikkaa ennen Suomeen saapumistaan. Raporttiin sisältyy ehdotuksia lakimuutoksiksi ja Maahanmuuttoviraston toiminnan kehittämiseksi. Raporttia käsiteltiin jonkin verran myös mediasa. Raportin perusteella Maahanmuuttovirasto tarkisti päätöksikäytäntöään ja alkoi suunnitella keväälle 2017 tiedonkeruumatkaa Italiaan.²²⁰

²¹⁶ Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä: tilannekatsaus 1.1.–31.12.2016.

²¹⁷ Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä: tilannekatsaus 1.1.–31.12.2016.

²¹⁸ Valtioneuvoston ihmiskaupan vastainen toimintaohjelma 2016–2017. Sisäministeriö, 2016.

²¹⁹ Yhdenvertaisuusvaltuutettu: Nigerialaistautaiset seksuaalisesti hyväksikäytetyt ihmiskaupan uhrin Suomessa: ulkomaalaislain soveltamiskäytäntö.

²²⁰ Helsingin Sanomat 15.9.2016: Tuore raportti arvostelee Maahanmuuttovirastoa kovin sanoin: Suomi käännyttää seksikaupan uhreiksi joutuneita nigerialaisnaisia; Maahanmuuttoviraston tiedote 15.9.2016: Yhdenvertaisuusvaltuutetun raportti auttaa Maahanmuuttovirastoa kehittämään toimintaansa.

7. Maahanmuutto- ja kehityspolitiikka

Maahanmuutto- ja kehityspolitiikan suhde on korostunut nykyisessä tilanteessa, jossa pakotettu muuttoliike on laajempi ilmiö kuin koskaan aikaisemmin. Maailmassa on yli 65 miljoonaa pakolaista, joista suurin osa on kehitysmaissa lähellä konfliktialueita.²²¹ Olojen heikentyessä pakolaiset saattavat lähteä kasvavissa määrin kohti Eurooppaa.

Pakolaisuuden ja lisääntyvän muuttoliikkeen vaikutukset kehityspolitiikkaan huomioitiin vuonna 2016 Valtioneuvoston kehityspoliittisessa selonteossa²²². Selonteon mukaan pakolaisuuden lähtö-, vastaanotto- ja kauttakulkumaihin suunnataan aiempaa enemmän voimavaroja. Suomi lisää tukeaan Syyrian ja Irakin konflikteista kärsiville alueille ja toimii aktiivisesti yhteisten ratkaisujen aikaansaamiseksi.

Vuonna 2016 valtion talousarvion mukaiset kehitysyhteistyön määrärahat olivat 818 miljoonaa euroa. Tämä vastaa 0,38 prosenttia Suomen bruttokansantulosta. **Kehitysyhteistyön määrärahat ovat edellisiä vuosia pienemmät, koska niitä leikattiin osana julkisen talouden sopeutustoimia.** Määrärahojen leikkaukset kohdistuvat vuosille 2016–2020. Suomi on sitoutunut saavuttamaan kehitysrahoituksessa 0,7 prosentin bruttokansantulo-osuuden.²²³

Kehitysyhteistyön määrärahojen leikkaukset näkyivät vuonna 2016 kehitysyhteistyötä tekevissä järjestöissä. Suomen Pakolaisapu työskentelee hauraissa valtioissa Länsi-Afrikassa. Nuoria siirtolaisia, joilla ei ole toimeentulomahdollisuuksia kotimaassaan lähtee Länsi-Afrikan valtioista Eurooppaa kohti. Länsi-Afrikasta lähtevät siirtolaiset tulevat Eurooppaan yleisesti vaarallista Keski-Välimeren reittiä pitkin Libyasta Italiaan. Vuonna 2016 kyseisen Keski-Välimeren reitin suosio kasvoi 85 prosentilla edellisvuoteen verrattuna, kun taas Kreikkaan saapuneiden määrä romahti. Suomen Pakolaisavun tekemä aikuiskoulutustyö Liberiassa ja Sierra Leonessa on ehkäissyt nuorten länsiafrikkalaisten tarvetta lähteä kohti Eurooppaa. Vuoden 2016 aikana järjestön työstä hyötyi 6 300 länsiafrikkalaista, joista 4 000 oli Liberiasa ja 2 300 Sierra Leonessa. **Vuosi 2016 oli kuitenkin Pakolaisavun viimeinen toimintavuosi Sierra Leonessa,** sillä kehitysyhteistyön määrä-

rahojen leikkausten vuoksi toiminta päättyi vuoden lopussa.²²⁴

Kehitysyhteistyön määrärahojen leikkauksista huolimatta **Suomen Pakolaisapu laajensi toimintaansa Ugandassa.** Etelä-Sudanin levottomuudet heijastuivat suoraan Suomen Pakolaisavun työhön Ugandassa. Vuonna 2016 Ugandaan saapui yhteensä 543 000 uutta pakolaista, joista valtaosa oli eteläsudanalaisia. Vastauksena kiihtyvään muuttoliikkeeseen Suomen Pakolaisapu laajensi toimintaansa kolmelle uudelle pakolaisasutusalueelle aiempien kuuden lisäksi. Aikuiskoulutustyöllä ja toimeentulomahdollisuuksien kohentamisella vähennetään painetta sille, että Ugandaan saapuneet pakolaiset lähtevät jatkamaan matkaansa kohti Eurooppaa. Etenkin aikuisväestön kohdalla lukutaito antaa pakolaisille merkittävästi paremmat mahdollisuudet hankkia elinkeino myös Ugandassa. **Kaikkiaan Pakolaisavun työ hyödytti Ugandassa 9 000 ihmistä vuonna 2016.**²²⁵

Lisäksi esimerkkeinä kehitysyhteistyöstä, jolla uskotaan olevan vaikutuksia muuttoliikkeeseen, **Eritreassa on käynnissä korkeakoulutusta koskevia kehitysyhteistyöhankkeita.** Neljä suomalaista yliopistoa toteuttaa ulkoministeriön rahoittamaa hanketta ja lisäksi Kirkon Ulkomaanavun hanke toimii omalla rahoituksellaan. Molemmissa hankkeissa kehitetään eritrealaisten korkeakoulujen tutkimusta, opetusta ja opettajankoulutusta. Tavoitteena on saada osaavaa työvoimaa maailman köyhimpiin kuuluvan maan työmarkkinoille. **Yhteistyön uskotaan voivan osaltaan vaikuttaa myös Eritreasta lähtevien pakolaisten määrään: korkeakoulutus on sektori, jolla voidaan vaikuttaa nuorison näköalattomuuteen, mikä on yksi tekijä Eurooppaan suuntautuneelle muuttoliikkeelle.** Hankkeet ovat poikkeuksellisia, sillä sulkeutunut, yksipuoluevaltiona toimiva Eritrea on alkanut avautua kansainväliselle yhteistyölle vasta viime vuosina. Suomi onkin noussut kehitysyhteistyön edelläkävijäksi sulkeutuneessa maassa.²²⁶

²²¹ UNHCR / 20.6.2016: Global forced displacement hits record high.

²²² Valtioneuvoston selonteko 4.2.2016: Suomen kehityspolitiikka - Yksi maailma, yhteinen tulevaisuus, kohti kestävä kehitystä. Ulkoasiainministeriö, 2016.

²²³ Ulkoasiainministeriö / Kehitysyhteistyön määrärahat.

²²⁴ Suomen Pakolaisavulta saatu tieto.

²²⁵ Suomen Pakolaisavulta saatu tieto.

²²⁶ Maailma.net / 26.5.2016: Suomi raivaa kehitysyhteistyölle tietä sulkeutuneessa Eritreassa.

8. Säännösten vastainen maahanmuutto²²⁷

Poliisi tilastoi vuosittain laittomasti maassa tavattujen henkilöiden määrän. Lukumäärä seuraa turvapaikanhakijoiden määrän kehitystä, sillä tilastoinnin perusteena ovat tietyt turvapaikkatutkinta tai ulkomaalaisrikkomus -nimikkeillä kirjatut tapaukset.

Vuonna 2016 Suomessa tavattiin 2 314 laittomasti maassa oleskellutta henkilöä. Lukumäärä on vuosikymmenen pienin ja selvästi edellisvuotta pienempi, jolloin laittomasti maassa oleskelemissä tavattiin yli 14 000 henkilöä. Vuoden 2016 luku ei ole kuitenkaan suoraan verrannollinen edellisvuoden lukuun, sillä tilastointitapaa muutettiin vuoden 2016 alussa. Vuoden 2016 alusta lähtien järjestyksessä jätettyjä turvapaikkahakemuksia ei ole laskettu mukaan laittomasti maassa oleskeleiden lukumäärään. Turvapaikkatutkinnan osalta lukuun on sisällytetty tapaukset, joissa henkilö hakee turvapaikkaa sisämaassa ilman että hänellä on oikeus oleskella Suomessa esimerkiksi voimassaolevan viisumin perusteella. Sisämaassa turvapaikkaa hakevien henkilöiden lisäksi laittomasti maassa tavattuihin henkilöihin on tilastoitu kolmansien maiden kansalaisten ulkomaalaisrikkomukset eli tapaukset, joissa kolmannen maan kansalainen on tavattu oleskelemasta maassa tahallisesti ilman matkustusasiakirjaa, viisumia tai oleskelulupaa. Ulkomaalaisrikkomusten osalta mukaan on laskettu lisäksi sisämaassa tavatut EU-kansalaiset, joille on määrätty Suomea koskeva maahantulokielto.

Poliisin tilastoinnin perusteella vuonna 2016 **maahan järjestettiin laittomasti 459 henkilöä.** Lukuun on sisällytetty tapaukset, joissa turvapaikkatai ulkomaalaisrikkomustutkinnan yhteydessä on käynyt ilmi, että henkilö on järjestetty laittomasti maahan. Määrä on noin viidennes edellisvuoden lukumäärästä, jolloin poliisin tilastojen mukaan maahan järjestettiin laittomasti 2 435 henkilöä. Kuten laittomasti maassa tavattujen henkilöiden osalta, myös laittomasti maahan järjestettyjen henkilöiden tilastot ovat suorassa yhteydessä turvapaikanhakijoiden määrään, koska suuri osa laittomasti maahan järjestetyistä henkilöistä on turvapaikanhakijoita.

Keskusrikospoliisin toiminnassa laittoman maahantulon järjestämisen ja ihmiskuljetuksen tutkinta ja ennaltaehkäisy on priorisoitu korkealle. Keskusrikospoliisin mukaan haasteena on se, että laittoman

maahantulon järjestäjät toimivat usein kolmansissa maissa, ajoittain hyvinkin kaukana kohdemaasta, eivätkä he välttämättä itse osallistu rajan ylitykseen. Tällöin epäiltyjen kiinniotto ja syyttäminen ovat haastavia tehtäviä.²²⁸

SÄÄNNÖSTEN VASTAISTA MAAHANMUUTTOA KOSKEVIA HALLINNOLLISIA TOIMENPITEITÄ

Ihmiskuljetusta pyrittiin kitkemään viestinnän avulla. Ulkoasiainministeriö toteutti vuonna 2016 ihmiskuljetuksen ja ihmiskaupan vastaisen viestintäkampanjan. Viestinnän kohdeyleisönä olivat ensisijaisesti järjestäytyneen salakuljetuksen potentiaaliset uhrat. Materiaali koottiin internet-sivuille²²⁹ neljällä eri kielellä ja sitä jaettiin sosiaalisen median kanavissa. Kampanjan kohdemaita olivat Irak, Somalia ja Afganistan, mutta viestintää kohdennettiin myös Pohjois-Afrikkaan ja Eurooppaan. Lisäksi ihmiskuljetuksen vastaisesta videomateriaalista muokattiin somalialaiselle tv-yleisölle soveltuva kampanja, jota esitettiin kahdella somalialaisella TV-kanavalla viikon ajan, noin kolme kertaa päivässä.²³⁰

Säännösten vastaisesti maassa oleskelevien henkilöiden määrän odotetaan kasvavan lähitulevaisuudessa. Syynä määrän odotettavissa olevaan kasvuun on vuonna 2015 Suomeen saapuneille turvapaikanhakijoille tehtyjen kielteisten päätösten tuleminen lainvoimaiseksi. Kielteisen turvapaikkapäätöksen saanut henkilö määrätään maasta poistettavaksi. Kaikkia maasta poistamisia ei kuitenkaan pystytä täytäntöön panemaan muun muassa siitä syystä, että kaikki valtiot eivät vastaanota kansalaisiaan. Suomen kannalta ongelmallisimpana voidaan pitää Irakia, joka on haluton vastaanottamaan maahan pakkopalautettavia henkilöitä. Kielteisen päätöksen saaneet irakilaiset pystyvät halutessaan palaamaan kotimaahansa vapaaehtoisesti, mutta mikäli henkilö itse ei halua palata vapaaehtoisesti, Suomen viranomaiset eivät välttämättä pysty palauttamaan henkilöä. Tällöin on mahdollista, että kielteisen turvapaikkapäätöksen saanut henkilö jää oleskelemaan Suomeen ilman oleskeluoikeutta. Vuonna 2015 voimaan tulleen lakimuutoksen myötä kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneelle henkilölle, jota ei pystytä poistamaan maasta, ei enää

²²⁷ Termin englanninkielinen vastine on 'irregular migration'. Suomenkielinen käännös 'säännösten vastainen maahanmuutto' perustuu EMN:n uusimpaan, vielä julkaisemattomaan sanastoon (EMN Glossary, version 5.0). Suomen lainsäädäntö sekä viranomaiset käyttävät termiä 'laiton maahanmuutto'.

²²⁸ Keskusrikospoliisilta saatu tieto.

²²⁹ Ulkoasiainministeriö / Stop smugglers: www.stopsmugglers.info.

²³⁰ Ulkoasiainministeriöstä saatu tieto.

myönnetä oleskelulupaa maasta poistumisen estymisen perusteella ja hänen vastaanottopalvelunsa lakkaavat.²³¹ **Maahanmuuton ministeriöryhmä hyväksyi joulukuussa 2016 toimenpidesuunnitelman²³², jolla varaudutaan laittomasti maassa oleskelevien määrän kasvuun.** Erityisen haastavaksi on nähty laittomasti maahan jäävien henkilöiden toimeentulon ja huolenpidon järjestäminen sen jälkeen, kun heidän majoituksensa vastaanotokeskuksessa päättyy. Ministeriöryhmän toimenpidesuunnitelmassa ohjeistetaan kuntia turvaamaan laittomasti maassa oleskeleville oikeus perustuslain takaamaan välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Ohjeistuksen mukaan välttämätöntä kiireellistä apua tarvitseva henkilö ohjataan hakemaan tilapäistä asumispalvelua eli niin sanottua hätämajoitusta. Hätämajoituspalveluun sisältyy myös ruoka ja mahdollisesti muu akuutti apu, esimerkiksi välttämättömät lääkkeet. Lisäksi laittomasti maassa oleskelevat ohjataan paluujärjestelmän piiriin. Maahanmuuton ministeriöryhmän mukaan tarvittavien lainsäädäntömuutosten valmistelu koskien välttämätöntä toimeentuloa ja huolenpitoa käynnistetään heti vuoden 2017 alussa.

SÄÄNNÖSTEN VASTAISTA MAAHANMUUTTOA KOSKEVA JULKINEN KESKUSTELU

Säännösten vastaisesti maassa oleskelevat henkilöt näkyivät myös julkisessa keskustelussa vuonna 2016. Säännösten vastaisesti maassa oleskelevista henkilöistä käytettiin mediassa yleensä termiä ”paperittomat”. Aihetta käsiteltiin ennen kaikkea siitä näkökulmasta, kuinka kasvavan joukon välttämätön toimeentulo turvataan.²³³ Julkisessa keskustelussa näkyi Suomen viranomaisten tasapainottelu tilanteessa, jossa kielteisen päätöksen saaneiden maassa oleskelua ei haluta tukea tarjoamalla

heille palveluita, mutta toisaalta perustuslain takaama välttämätön toimeentulo tulee turvata myös tälle ihmisryhmälle. **Median uutisoinnin kautta välittyi käsitys viranomaisten epävarmuudesta sen suhteen, kuinka maassa säännösten vastaisesti oleskelevien välttämättömät palvelut tulisi turvata.**²³⁴

Kirkot ja uskonnolliset yhteisöt ovat kautta aikojen tarjonneet turvaa niiden suojiin hakeutuville. Myös Suomessa kirkot ovat tarjonneet suojaa maasta-poistamisuhan alla oleville henkilöille jo pitkän aikaa. Suomen ekumeeninen neuvosto on käsitellyt asiaa Kirkko turvapaikkana -ohjeistuksessaan vuonna 2007. Toiminta on kuitenkin ollut verrattain pienimuotoista eivätkä kirkot ole mainostaneet kirkkoturvaa julkisesti. Kirkkohallitus täsmensi kirkkoturvakäytäntöä syksyllä 2015 turvapaikanhakijoiden laajamittaisen maahantulon jälkeen.²³⁵ **Vuonna 2016 kirkot ottivat entistä näkyvämmiin kantaa kielteisen turvapaikkapäätöksen seurauksena säännösten vastaisesti maassa oleskelevien henkilöiden puolesta.** Esimerkiksi arkkipiispa Kari Mäkinen sanoi MTV:n haastattelussa kirkon varautuvan paperittomien henkilöiden auttamiseen ja majoittamiseen.²³⁶ Tämä näkyi julkisessa keskustelussa jonkinlaisena hämmennyksenä siitä, millaisen roolin kirkot ja järjestökenttä voivat ottaa kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden auttamisessa. Valtiojohto katsoi tarpeelliseksi selvittää käytäntöjä kirkkojen kanssa, ettei hätämajoituksen tarjoaminen antaisi vääränlaista viestiä ilman oleskeluoikeutta Suomeen jääville henkilöille. Sisäministeri Paula Risikko ja Suomen evankelis-luterilaisen kirkon piispat keskustelivat asian tiimoilta marraskuussa. Tapaamisen päätteeksi ministeri Risikko ja arkkipiispa Kari Mäkinen pitivät yhteisen tiedotustilaisuuden, jonka perusteella kirkot ja viranomaiset olivat löytäneet asiassa yhteisymmärryksen.²³⁷

²³¹ Muutos ulkomaalaislakiin 674/2015.

²³² Sisäministeriö, Toimenpidesuunnitelma laittoman maassa oleskelun ehkäisyyn ja hallintaan, 16.12.2016.

²³³ Helsingin Sanomat 17.9.2016: Suomeen on syntymässä tänä syksynä uusi paperittomien joukko - ”Jos joudun kadulle, menen ja varastan”; Helsingin Sanomat 16.12.2016: Sisäministeri Risikko: ”Rahaa ei anneta laittomasti oleskeleville”.

²³⁴ Helsingin Sanomat 10.10.2016: Paperittomien määrän odotetaan kasvavan, mutta kaikille on epäselvää, miten heitä autetaan - ”Olen neuvonut, että menkää vaikka Saksaan”; Yle 11.11.2016: Paperittomista tulossa pysyvä ilmiö - kaupungit vaativat säveltämisen sijaan selkeitä ohjeita valtiolta; Helsingin Sanomat 1.12.2016: Suomi pohtii, mitä tekisi kasvavalle paperittomien joukolle - ”Toimeentulotuki on vaikein asia.

²³⁵ Suomen ekumeeninen neuvosto / Kirkkoturvakäytäntö seurakunnissa 2015.

²³⁶ MTV 26.3.2016: Arkkipiispa MTV Uutisextrassa: Kirkko lupaa suojella ilman turvapaikkaa jääviä.

²³⁷ Savon Sanomat 25.9.2016: Nerg Sunnuntaisuomalaiselle: Hätämajoitus paperittomille antaa väärän viestin; MTV 25.9.2016: Risikko keskustele kirkon kanssa turvapaikanhakijoiden suojelusta: ”Koko tilanne täytyy hoitaa tyylikkäästi; Yle 21.11.2016: Paperittomien majoittaminen alkaa tänään - sisäministeri ei ota kantaa.

9. Paluu

Maastapoistamispäätös on hallintopäätös, jolla ulkomaalainen määrätään poistumaan Suomesta. Maastapoistamispäätöksiä on kahdenlaisia: käännättäminen ja karkottaminen.

Käännytettäväksi määrätään henkilö, jolla ei ole ollut oleskelulupaa Suomeen eikä hän täytä maassa oleskelun edellytyksiä.

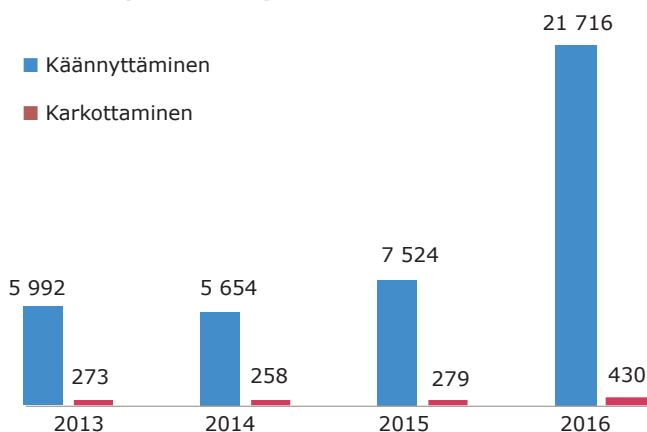
Karkotettavaksi määrätään henkilö, jolla on ollut oleskelulupa Suomeen, mutta joka ei enää täytä maassa oleskelun edellytyksiä.

MAASTAPOISTAMISPÄÄTÖKSET

Vuonna 2016 käännättämispäätöksiä ja maahanpääsyn epäämispäätöksiä tehtiin yhteensä 21 716 kappaletta.²³⁸ Määrä on huomattavasti edellisvuosia korkeampi. Kasvaneessa käännättämispäätösten määrässä on selvästi näkyvissä Suomeen vuonna 2015 saapuneiden turvapaikanhakijoiden ennätyksellisen korkea määrä. Vuonna 2016 tehtiin yhteensä 28 208 turvapaikkapäätöstä, joista noin puolet oli kielteisiä. Kielteiseen turvapaikkapäätökseen sisältyy maastapoistamispäätös, mikä näkyy käännättämispäätösten voimakkaana kasvuna vuonna 2016.

Karkottamispäätöksiä vuonna 2016 tehtiin 430 kappaletta. Karkottamisen perusteena oli yleisimmin luvaton oleskelu. Rikospäätöksiä karkotuksista oli noin kolmasosa.

Maastapoistamispäätökset 2013-2016

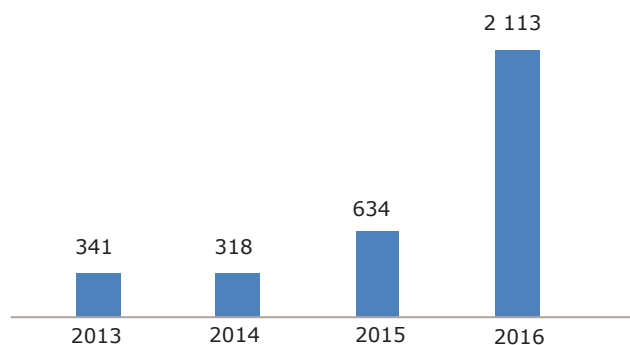


Lähde: Maahanmuuttovirasto, poliisi ja Rajavartiolaitos

MAASTAPOISTAMISPÄÄTÖSTEN TÄYTÄNTÖÖNPANO

Kun henkilö määrätään maasta poistettavaksi, määrätään hänelle yleensä vapaaehtoisen paluun aika, jonka kuluessa hän voi poistua maasta vapaaehtoisesti ilman, että viranomaiset ryhtyvät toimenpiteisiin maasta poistamisen täytäntöön panemiseksi.²³⁹ Vapaaehtoisesti palaava henkilö voi poistua Suomesta joko omatoimisesti ja omalla kustannuksellaan taikka avustetusti vapaaehtoisen paluun järjestelmän tukemana. **Vapaaehtoinen paluu on ensisijainen palaamisen muoto, johon pyritään aina mahdollisuuksien mukaan.** Vapaaehtoisen paluun järjestelmä vakiinnutettiin Suomessa lakisääteiseksi toiminnaksi heinäkuussa 2015. Järjestelmä on siitä lähtien kasvattanut suosiotaan. **Vuonna 2016 Suomesta palasi järjestelmän kautta tuettuna 2 113 henkilöä.**

Vapaaehtoisen paluun järjestelmän kautta palanneet 2013-2016



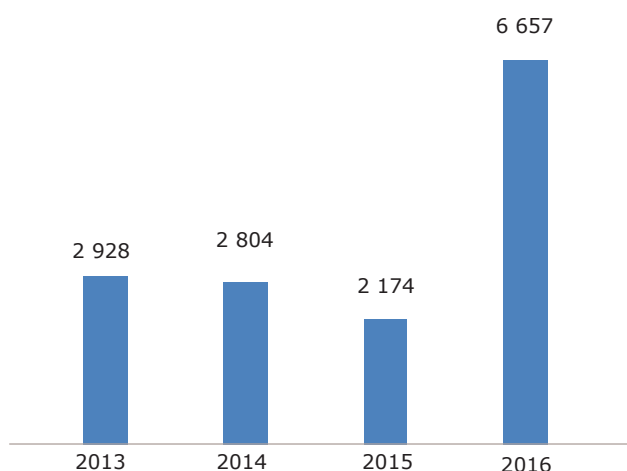
Lähde: IOM

Mikäli maasta poistettavaksi määrätty henkilö ei poistu Suomesta vapaaehtoisesti, poliisi voi panna hänen maasta poistamisensa täytäntöön. Poliisin täytäntöön panema maasta poistaminen voidaan toteuttaa joko siten, että poliisi saattaa henkilön lentokoneeseen tai laivaan tai niin kutsuttuna saatettuna palautuksena kotimaahan asti. **Vuonna 2016 poliisi pani täytäntöön 6 657 maasta poistamista, joista neljännes oli saatettuja palautuksia.**

²³⁸ Maahanmuuttoviraston, poliisin ja Rajavartiolaitoksen tekemät käännättämis- ja maahanpääsyn epäämispäätökset yhteensä.

²³⁹ Tietyissä tilanteissa, kuten rikoksiin syyllistyneiden henkilöiden kohdalla, vapaaehtoisen paluun aikaa ei kuitenkaan anneta.

Poliisin täytäntöön panemat maasta poistamiset 2013-2016



Lähde: Poliisi

PALUUTA KOSKEVIA LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSIA

Sisäministeriössä oli vuonna 2016 käynnissä **lainsäädäntöhanke, jossa selvitetään, kuinka eräiden rikoksiin syyllistyneiden ulkomaalaisten maasta poistamista voitaisiin nopeuttaa**. Kyseessä on hallitusohjelman mukainen hanke. Hallitusohjelman mukaan törkeisiin rikoksiin syyllistyneiden, rikoksen uusijoiden ja yleiselle järjestykselle vaarallisten henkilöiden maasta poistamista nopeutetaan. Hankkeen toimikausi päättyi vuoden 2016. Hankkeessa valmistellut mahdolliset lakimuutosehdotukset on määrä antaa eduskunnalle keväällä 2017.²⁴⁰

PALUUTA KOSKEVIA HALLINNOLLISIA TOIMENPITEITÄ

Maastapoistamispäätösten täytäntöönpano on korkean tason poliittinen prioriteetti Suomessa. Suomi on jo pitkään kuulunut EU-maiden tehokkaimpiin maasta poistamisen täytäntöön panijoihin. Kaikkia maastapoistamispäätöksiä ei kuitenkaan pystytä panemaan täytäntöön. Maasta poistamista hidastavia tai maasta poistamisen estäviä syitä ovat esimerkiksi matkustusasiakirjojen puute, joidenkin edustustojen yhteistyöhaluttomuus tai edustuston sijaitseminen Suomen ulkopuolella. Suurin paluuseen liittyvä

ongelma vuonna 2016 oli kuitenkin se, että kaikki maat eivät suostu ottamaan omia kansalaisiaan takaisin. **Vuonna 2016 haastavia paluumaita olivat edellisvuosien tapaan Irak, Afganistan ja Somalia**. Käytännössä kyseisiin maihin voitiin palata ainoastaan vapaaehtoisesti, jos henkilöllä ei ollut kansallista passia. Maiden kanssa on käyty neuvotteluja sisäministeriön johdolla jo useiden vuosien ajan. Afganistanin kanssa käydyissä neuvotteluissa tapahtui edistystä lokakuussa 2016, kun **Suomi ja Afganistan allekirjoittivat yhteistyöpöytäkirjan afganistanilaisten turvapaikanhakijoiden paluusta ja palauttamisesta**. Yhteistyöpöytäkirja vahvistaa sekä vapaaehtoiseen paluuseen että pakkopalautuksiin liittyviä viranomaismenettelyjä.²⁴¹

TUTKIMUSTA JA JULKAISUJA PALUUTA KOSKIEN

Euroopan muuttoliikeverkoston tutkimus **Kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden paluu**²⁴² kartoittaa kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden paluuseen liittyviä haasteita ja hyviä käytäntöjä eri EU-jäsenmaissa sekä Norjassa.

Toimittaja Kaisa Viitasen ja valokuvaaja Katja Tähjän kirja **Karkotetut**²⁴³ kyseenalaistaa Euroopan unionin paluupolitiikan. Kirjan tekijät ovat matkustaneet neljän vuoden aikana seitsemään eri maahan haastattelemaan ja kuvaamaan eri EU-maista kotimaihinsa palautettuja ihmisiä. Kirjassa palautuksia pohditaan palaamaan joutuneiden henkilöiden kannalta. Kirja kyseenalaistaa palautusten tarpeellisuuden ja hyödyllisyyden.

PALUUTA KOSKEVA JULKINEN KESKUSTELU

Rikoksiin syyllistyneiden ulkomaalaisten karkottaminen on herättänyt Suomessa keskustelua. Aiheesta tehtiin kansalaisaloite, joka keräsi vaadittavat 50 000 allekirjoitusta ja otettiin eduskunnan käsiteltäväksi marraskuussa 2015. Kansalaisaloitteen käynnistäjän mukaan aloitteen tarkoitus oli nopeuttaa karkotettavaksi määrättyjen karkottamisprosessia. Kansalaisaloite perustui kuitenkin virheelliseen käsitykseen voimassaolevasta lainsäädännöstä. Toteutuessaan kansalaisaloitteessa ehdotetut lakimuutokset olisivat vaikeuttaneet ja hidastaneet rikokseen syyllistyneiden karkottamista entisestään. Eduskunta hylkäsi kansalaisaloitteen 13.9.2016.²⁴⁴

²⁴⁰ Sisäministeriön asettamispäätös, 24.9.2015: Miten eräiden rikoksiin syyllistyneiden ulkomaalaisten maasta poistamista voitaisiin nopeuttaa -selvityshankkeen asettaminen.

²⁴¹ Sisäministeriön maahanmuutto-osastolta saatu tieto.

²⁴² Euroopan muuttoliikeverkosto (EMN): Kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden paluu, 2016.

²⁴³ Virtanen - Kippo - Ignatius - Tähjä - Oja, 2016.

²⁴⁴ Eduskunnan tiedote 13.9.2016: Eduskunta hylkäsi kansalaisaloitteen rikokseen syyllistyneen ulkomaalaisen karkottamisesta.

Lähteet

Viranomaislähteet

Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös (EU) 2016/344 pimeän työn vastaista yhteistyötä edistävän eurooppalaisen foorumin perustamisesta, annettu 9.3.2016.

Hallituksen kotouttamista koskeva toimintasuunnitelma: maahanmuuttajat kuntiin, koulutukseen ja työhön, 3.5.2016.

Hallituksen maahanmuuttopoliittiset toimenpiteet, 11.9.2015.

Hallituksen turvapaikkapoliittinen toimenpideohjelma, 8.12.2015.

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, tilannekatsaus 1.1.–31.12.2016.

Kotouttamisen kumppanuusohjelma: Kotouttaminen on kumppanuutta - tule mukaan, TEM oppaat ja muut julkaisut 4/2016, 28.4.2016.

Maahanmuuttovirasto, Kirjanpitoyksikön tilinpäätös 2015.

Maahanmuuttovirasto, Kirjanpitoyksikön tilinpäätös 2016.

Maahanmuuttoviraston toiminta- ja taloussuunnitelma 2018–2021 sekä tulossuunnitelma 2017, Helsinki, 20.1.2017.

Opetus- ja kulttuuriministeriö, Maahanmuuttajien koulutuspolut ja integrointi – kipupisteet ja toimenpite-esitykset. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2016:1, Helmikuu 2016.

Ratkaisujen Suomi - Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma, 29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja 10/2015.

Sisäministeriön asettamispäätös, 24.9.2015 (SM1534634 / 00.01.05.00 / SMDno-2015-1328). Miten eräiden rikoksiin syyllistyneiden ulkomaalaisten maasta poistamista voitaisiin nopeuttaa -selvityshankkeen asettaminen.

Sisäministeriön asettamispäätös 25.4.2016 (SM017:00/2015, SMDno-2016-696). Sijoittajien, yrittäjien ja erityisasiantuntijoiden oleskelulupajärjestelmän kehittämishanke.

Sisäministeriön asettamispäätös 24.10.2016 (SM1634479/00.00.01.00.00/SMDno-2016-1584/SM055:00/2016). Hanke ulkomaalaisrekisterilainsäädännön uudistamiseksi sekä saattamiseksi vastamaan EU:n yleistä tietosuojasetusta.

Sisäministeriö, Toimenpidesuunnitelma laittoman maassa oleskelun ehkäisyyn ja hallintaan, 16.12.2016

Toimintasuunnitelma strategisen hallitusohjelman kärkihankkeiden ja reformien toimeenpanemiseksi, 28.9.2015.

Toimintasuunnitelma strategisen hallitusohjelman kärkihankkeiden ja reformien toimeenpanemiseksi 2015–2019, 14.4.2016.

Valtioneuvoston ihmiskaupan vastainen toimintaohjelma 2016–2017. Sisäministeriö, 2016.

Valtioneuvoston selonteko 4.2.2016: Suomen kehityspolitiikka - Yksi maailma, yhteinen tulevaisuus, kohti kestävästä kehityksestä. Ulkoasiainministeriö, 2016.

Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta, Sisäministeriön julkaisu 8/2016, 19.5.2016.

Valtion kotouttamisohjelma vuosille 2016–2019 (VALKO II), 8.9.2016.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu: Nigerianlaistaustaiset seksuaalisesti hyväksikäytetyt ihmiskaupan uhrin Suomessa: ulkomaalaislain soveltamiskäytäntö, Muistio VVTDno: 2016-552.

Tutkimukset

Ahvio, Juha: **Avoimet rajat ja maahanmuutto - Euroopan ja Suomen itsemurha?**, Kuva ja Sana, 2016, Helsinki.

Busk, Henna; Jauhiainen, Signe; Kekäläinen, Antti; Nivalainen, Satu; Tähtinen, Tuuli: **Maahanmuuttajat työmarkkinoilla - tutkimus eri vuosina Suomeen muuttaneiden työurista**. Juvenes Print - Suomen yliopistopaino Oy, 2016, Helsinki.

CIMO, **Faktaa Express 1A/2016: Suomessa, töissä, muualla? Korkeakoulututkinnon suorittaneiden ulkomaalaisten tilanne 5 vuoden kuluttua valmistumisesta**, 2016, Helsinki. http://www.cimo.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/cimo/embeds/cimowwwstructure/89972_FaktaaExpress1A_2016.pdf (Haettu 6.3.2017)

Euroopan muuttoliikeverkosto (EMN) / Saastamoinen, Jutta: **Vuosittainen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa koskeva raportti – Suomi 2014**. Euroopan muuttoliikeverkosto, 2015, Helsinki.

Euroopan muuttoliikeverkosto (EMN) / Tiainen, Suvi ja Brewis, Kielo: Fokusoitu EMN-tutkimus 1/2016: **Kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden paluu: haasteet ja hyvät käytännöt - Suomen kansallinen raportti**. Euroopan muuttoliikeverkosto, 2016, Helsinki.

Euroopan muuttoliikeverkosto (EMN) / Tiainen, Suvi ja Brewis, Kielo: **Vuosittainen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa koskeva raportti, Suomi 2015**. Euroopan muuttoliikeverkosto, 2016, Helsinki.

Euroopan muuttoliikeverkosto (EMN) / Väänänen, Johanna ja Brewis, Kielo: Fokusoitu EMN-tutkimus 2/2016: **Uudelleensijoittamisen ja humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmat Euroopassa - Suomen kansallinen raportti**. Euroopan muuttoliikeverkosto, 2016, Helsinki.

Fingerroos, Outi; Tapaninen, Anna-Maria; Tiilikainen, Marja: **Perheenyhdistäminen: kuka saa perheen Suomeen, kuka ei ja miksi?** Vastapaino, 2016, Tampere.

Gothóni, Raili; Siirto, Ulla (toim.), **Pakolaisuudesta kotiin**. Gaudeamus, 2016, Helsinki.

Hansen, Saana; Sams, Anni; Jäppinen, Maija; Latvala, Johanna: **Kunniakäsitykset ja väkivalta - selvitys kunniaan liittyvästä väkivallasta ja siihen puuttumisesta Suomessa**. Ihmisoikeusliitto, 2016, Helsinki.

Hartikainen, Jutta: **Maahanmuuttajajohtajien perehdyttäminen vanhustenhoitotyössä: toimintatutkimus vanhustenkeskuksessa pääkaupunkiseudulla**. Itä-Suomen yliopisto, 2016, Kuopio.

Hartonen, Olavi; Björklund, Krister; Korkiasaari, Jouni; Söderling, Ismo: **Migration i Finland och Europa: Handbok för lärare**. Migrationsinstitutet / Centret för Svenskfinland, 2016, Åbo.

Heikkilä, Elli; Martikainen, Tuomas (toim.): **Maassamuutto ja siirtolaisuus kehityksen moottoreina? IX Muuttoliikesymposium 2015**. Siirtolaisuusinstituutti, 2016, Turku.

Hernesniemi, Aleks: **Turvallisuus uhattuna - Maahanmuutto, turvallisuustilanne ja kansalaispartiot**. Suomen Perusta, 2016, Helsinki.

Juntunen, Marko: **Poikkeustilan sukupolvet: Irakilaispakolaisuus Suomessa**. Työ- ja elinkeinoministeriö, 2016, Helsinki.

Korhonen, Nita; Jauhola, Laura; Oosi, Olli; Huttunen, Hannu-Pekka: **”Usein joutuu miettimään, miten pitäisi olla ja minne olla menemättä”: selvitys vihapuheesta ja häirinnästä ja niiden vaikutuksista eri vähemmistöryhmiin**. Oikeusministeriö, 2016, Helsinki.

Krutova, Oxana: **Entailing Temporality: Longitudinal Analysis of Labor Market Integration of Immigrants in Finland**. Tampereen yliopisto, 2016, Tampere.

Kuosma, Tapio: **Turvapaikka ja pakolaisasema: kansainvälisen suojelun periaatteet**. Nordbooks, 2016, Kemi.

Laine, Tytti-Maaria, **International Degree Students - A survey of studying, working and living in Turku**. Siirtolaisuusinstituutti, 2016, Turku.

Laitinen, Kari; Jukarainen, Pirjo; Boberg, Henrik: **Maahanmuutto & turvallisuus - arvioita nykytilasta ja ennusteita tulevaisuudelle**. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta, 19.2.2016.

Lehtonen, Anna: **Perheenyhdistämisen hyvät käytännöt: työskentelymalli perheenyhdistämisen kautta saapuvien maahanmuuttajien vastaanottoon**. EIJÄ ry., 2015, Helsinki.

Linderoos, Petra: **Mehrsprachigkeit von Lernern mit Migrationshintergrund im finnischen Fremdsprachenunterricht: Perspektiven der Lerner, Lehrpersonen und Erziehungsberechtigten**. Jyväskylän yliopisto, 2016, Jyväskylä.

Miettinen, Anneli; Paavola, Juho-Matti; Rotkirch, Anna; Säävälä, Minna; Vainio, Arttu: **Perheenyhdistämisen edellytysten tiukentaminen ja sen vaikutukset Suomessa sekä kokemuksia viidestä Euroopan maasta**. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 55/2016.

Mähönen, Tuuli ja Yijälä, Anu: **Inkerinsuomalaisten paluumuuttajien kotoutuminen Suomeen**. Helsingin kaupungin tilastokeskus, 2016, Helsinki.

Nissilä, Hanna-Leena: **”Sanassa maahanmuuttaja on vähän kitkerä jälkimaku”: kirjallisen elämän yllirajaistuminen 2000-luvun alun Suomessa**. Oulun yliopisto, 2016, Oulu.

Open Society Foundations: **Somalit Euroopassa: Pääkaupunkiseutu eurooppalaisten kaupunkien vertailussa**. Julkaisija Open Society Foundations, 2015 (2016), New York, USA.

Pellander, Saara: **Gatekeepers of the Family: Regulating Family Migration to Finland**. Helsingin yliopisto, 2016, Helsinki.

Purra, Riikka: **Kansainvälinen pakolaisinstituutio ja valtioiden mahdollisuudet - Imagon suoje-
lusta rajojen suojeleluun.** Suomen Perusta, 2016, Helsinki.

Riutamaa, Eeva: **In the Wilderness Wanders a Lonely Child - The Emotional Memories of Growth
Experiences and the Well-being of Evacuee Children.** Turun yliopisto, 2016, Turku

Saksela-Bergholm, Sanna: **Behöver vi ett invandrarråd? En kartläggning över intresset för ett in-
vandarråd i Jakobstadsregionen.** Migrationsinstitutet / Centret för Svenskfinland, 2016, Åbo.

Sandberg, Tanja - Stordell, Elina: **Vastaanottokeskuksissa toteutettu alkuvaiheen osaamisen tun-
nistaminen.** Testipiste, 15.3.2016.

Suutari, Timo; Lämsä, Anna-Maija ja Mattila, Markku: **Maahanmuuttajat työvoimana maaseudun yri-
tyksissä: yrityksen yhteiskuntavastuun näkökulma.** Helsingin yliopisto, 2016, Helsinki.

Säävälä, Minna: **Muukalainen tuli kylään: Ihmisen matkassa halki aikojen, paikkojen ja tuntei-
den.** Väestöliitto, 2016, Helsinki.

Tanner, Arno; Söderling, Ismo: **Venäjänkieliset Suomessa - Huomisen suomalaiset.** Siirtolaisuusins-
tituutti, 2016, Turku.

Veistilä, Minna: **Muutosta hyvinvointiin: tutkimus venäläistaustaisten lapsiperheiden sosiaalisen
hyvinvoinnin rakentamisesta integraatioprosessissa.** Helsingin yliopisto, 2016, Helsinki.

Virtanen, Kaisa; Kippo, Johanna; Ignatius, Anne; Tähjä, Katja; Oja, Laura: **Karkotetut: mitä heille ta-
pahtuu?** Kustantamo S&S, 2016, Helsinki.

Wickström, Mats ja Wolff, Charlotta (toim.), **Mångkulturalitet, migration och minoriteter i Finland un-
der tre sekel.** Svenska litteratursällskapet i Finland, 2016, Helsinki.

Yijälä, Anu: **Toimeentulotuki - Urapolun umpikuja vai ponnahduslauta taloudelliseen hyvinvoin-
tiin?: Pitkittäistarkastelu helsinkiläisten maahanmuuttajien tukitarpeeseen ja siitä irtautumi-
seen vuosina 2006–2011.** Helsingin kaupungin tilastokeskus, 2016, Helsinki.

Viitattu lainsäädäntö, lakimuutokset ja oikeuskäytäntö

Dublin III -asetus (EU N:o 604/2013).

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/36/EU kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijänä työskentelyä varten, annettu 26.2.2014.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/66/EU kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä, annettu 15.5.2014.

EU tuomioistuimen tuomio C-648/11, 6.6.2013.

Hallituksen esitys HE 77/2015 vp.

Hallituksen esitys HE 133/2016 vp.

Hallituksen esitys HE 169/2016 vp.

Hallituksen esitys HE 234/2016 vp.

Henkilökorttilaki 663/2016 ja lakimuutokset 664/2016, 665/2016, 666/2016, 667/2016 ja 668/2016.

Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisu 2016:31.

Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisu 2016:53.

Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisu 2016:81.

Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisu 2016:83.

Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisu 2016:98.

Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisu 2016:99.

Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisu 2016:116.

Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisu 2016:151.

Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisu 2016:155.

Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisu 2016:157.

Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisu 2016:164.

Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisu 2016:166.

Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisu 2016:171.

Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisu 2016:174.

Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisu 2016:177.

Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisu 2016:193.

Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisu 2016:194.

Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisu 2016:198.

Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisu 2016:204.

Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisu 2016:217.

Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisu 2016:220.

Korkein hallinto-oikeus 13.7.2016/3151.

Muutos ammattikorkeakoululakiin 1601/2015.

Muutos harmaan talouden selvitysyksiköstä annettuun lakiin 1419/2016.

Muutos kunnan peruspalveluiden valtionosuuksista annettuun lakiin 1508/2016.

Muutos Maahanmuuttovirastosta annettuun lakiin 1160/2016.

Muutos perusopetuslakiin 1507/2016.

Muutos työsuojelun valvonnasta ja työsuojeluyhteistoiminnasta annettuun lakiin 1418/2016.

Muutos ulkomaalaislakiin 674/2015.

Muutos ulkomaalaislakiin 132/2016.

Muutos ulkomaalaislakiin 332/2016.

Muutos ulkomaalaislakiin 501/2016.

Muutos ulkomaalaislakiin 505/2016.

Muutos ulkomaalaislakiin 646/2016.

Muutos ulkomaalaislakiin 16/2017.

Muutos vastaanottolakiin 1161/2016.

Muutos yksityisistä turvallisuuspalveluista annettuun lakiin 1316/2016.

Muutos yliopistolakiin 1600/2015.

Muutos yrittäjän eläkelakiin 1420/2016.

Sisäministeriön asetus Maahanmuuttoviraston suoritteiden maksullisuudesta annetun sisäministeriön asetuksen (1522/2015) 4 §:n muuttamisesta, muistio 19.4.2016.

Viranomaisten tiedotteet ja verkkouutiset

Eduskunnan tiedote 13.9.2016: Eduskunta hylkäsi kansalaisaloitteen rikokseen syyllistyneen ulkomaalaisen karkottamisesta.

Maahanmuuttoviraston tiedote 24.5.2016: Alaikäisiä turvapaikanhakijoita on kadonnut myös Suomessa.

Maahanmuuttoviraston tiedote 15.9.2016: Yhdenvertaisuusvaltuutetun raportti auttaa Maahanmuuttovirastoa kehittämään toimintaansa.

Maahanmuuttoviraston tiedote 13.10.2016: EU tukee Maahanmuuttoviraston toimintaa ja kehitystyötä yli 5 miljoonalla eurolla.

Maahanmuuttoviraston tiedote 1.3.2017: Maahanmuuttoviraston vuosi 2016: Ennätysmäärä turvapaikkapäätöksiä – vastaanotto edelleen suurin menoerä.

Poliisihallituksen tiedote 29.1.2016: Ulkomaan kansalaisten osuus rikoksesta epäiltyinä raiskauksissa ja pahoinpitelyissä on noussut - vastaanottokeskusten häiriöt teettävät poliisilla töitä.

Sisäministeriön tiedote 14.6.2016, Kausityön teettämistä halutaan helpottaa.

Sisäministeriön tiedote 17.10.2016: EU-direktiivi edistää opiskelijoiden, tutkijoiden, harjoittelijoiden ja vapaaehtoistyöntekijöiden liikkuvuutta.

Sisäministeriön tiedote 19.1.2017: Turvapaikanhakijan asumisvelvollisuus ulkomaalaislakiin.

Sosiaali- ja terveysministeriön tiedote 24.11.2016: Hallitus peruu ehdotuksensa maahanmuuttajien kotoutumistuesta.

Sosiaali- ja terveysministeriön tiedote 29.12.2016: Työsuojeluviranomaisten tiedonsaantioikeudet laajenevat.

Ulkoasiainministeriön tiedote 26.1.2017: Valtaosa Suomeen haettavista viisumeista Venäjältä vuonna 2016.

Valtioneuvoston viestintäosasto / uutinen 11.3.2016: Täydennetty Maahanmuutto ja turvallisuus -raportti julkaistu. http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/10616/taydennetty-maahanmuutto-ja-turvallisuus-raportti-julkais-1 (Haettu 5.3.2016).

Media (verkkolehdet)

Helsingin Sanomat 8.2.2016: Turvapaikanhakijoiden tulo jatkuu vilkkaana Itä-Lapissa - tänä vuonna yli 630 tulijaa.

Helsingin Sanomat 12.2.2016: Presidentti Niinistö Medvedeville: Turvapaikanhakijoiden siirtymiselle Venäjältä Suomeen ei perusteita.

Helsingin Sanomat 15.2.2016: Perheenyhdistämisen tulorajoista syntyi poliittinen myrsky - tarkista laskurilla, saisitko tuotua perheesi Suomeen.

Helsingin Sanomat 18.2.2016: Vihapuhe tukkii monen tutkijan suun - "Vihan julkituominen ei ole ihmisuus".

Helsingin Sanomat 21.2.2016: Hallitus haluaa rajata maahanmuuttajien sosiaaliturvaa - tilalle kotouttamisraha.

Helsingin Sanomat 24.2.2016: Tutkijat lyttävät Image-lehdessä maahanmuuton uhkista varoittaneen raportin - näin tekijä vastaa.

Helsingin Sanomat 13.4.2016: Suomen ja Ruotsin välillä isot erot turvapaikan myöntämisessä - Suomi kiistävässä somalialaisten oleskeluluvan saantia.

Helsingin Sanomat 13.4.2016: Turvapaikanhakija epäiltynä lähes joka kymmenennessä tänä vuonna Helsingissä ilmoitetussa seksuaalirikoksessa.

Helsingin Sanomat 27.5.2016: Helsingin yliopisto päätti ulkomaalaisten lukuvuosimaksuista - hinta 13 000–18 000 euroa.

Helsingin Sanomat 11.6.2016: Harva yksin turvapaikkaa hakeva alaikäinen saa perheensä Suomeen

Helsingin Sanomat 1.7.2016: Inkeriläisten ovi Suomeen sulkeutuu - neljännesvuosisadan aikana heitä ehti tulla Suomeen 32 000.

Helsingin sanomat 1.7.2016: Työttömyys ja syrjintä ovat vaikeuttanut inkerinsuomalaisten kotoutumista - "Venäjällä suomalaisia, Suomessa venäläisiä".

Helsingin Sanomat 14.7.2016: Maahanmuutto muutti maata.

Helsingin Sanomat 26.7.2016: Massiivinen ilmasilta kuljettaa irakilaisia pois Suomesta, mutta entä kun tulee palautusta vastustavien vuoro?

Helsingin Sanomat 10.8.2016: Kriisivuosi opetti Suomen joustamaan - HS kertoo maahanmuuton hurjan vuoden tärkeimmät vaiheet.

Helsingin Sanomat 4.9.2016: Maahanmuuttoviraston työntekijät avautuvat hurjasta kiireestä, joka voi johdattaa väriin turvapaikkapäätöksiin - "Ei ehditä tutkia tapauksia kunnolla".

Helsingin Sanomat 15.9.2016: Tuore raportti arvostelee Maahanmuuttovirastoa kovin sanoin: Suomi kääntyy seksikaupan uhreiksi joutuneita nigerialaisnaisia.

Helsingin Sanomat 17.9.2016: Suomeen on syntymässä tänä syksynä uusi paperittomien joukko - "Jos joudun kadulle, menen ja varastan".

Helsingin Sanomat 10.10.2016: Paperittomien määrän odotetaan kasvavan, mutta kaikille on epäselvää, miten heitä autetaan - "Olen neuvonut, että menkää vaikka Saksaan".

Helsingin Sanomat 1.12.2016: Suomi pohtii, mitä tekisi kasvavalle paperittomien joukolle - "Toimeentulotuki on vaikein asia.

Helsingin Sanomat 11.12.2016: Suomi käännutti Hamidin, Zaidin, Nawarin ja Murtadhan, nyt he pelkäävät ja piileskelevät - HS vieraili Irakiin palanneiden luona Bagdadissa.

Helsingin Sanomat 24.11.2016: Hallitus peruu taas yhden päätöksen - maahanmuuttajille ei tule alempaa työttömyysturvaa.

Helsingin Sanomat 16.12.2016: Sisäministeri Risikko: "Rahaa ei anneta laittomasti oleskeleville".

Helsingin Sanomat 4.1.2017: Kansanedustaja Teuvo Hakkarainen tuomittiin 20 päiväsakkoon kiihottamisesta kansanryhmää vastaan – Ei aio valittaa tuomiosta

Iisalmen Sanomat 28.1.2016: Jyri Paretskoi: Tolkun ihmiset (kolumni).

Iltalehti 28.12.2016: Pakolaisapu: Syyrialaisien perheenyhdistämiset lähes mahdottomia - "Jos itse pääsetkin, perhettäsi et ainakaan saa".

Keskisuomalainen 25.9.2016: Tolkun ihminen hyväksyy vihapuheen ja väkivallan.

Kouvola Sanomat 26.7.2016: Laki velvoittaa hoitamaan turvapaikanhakijoiden kotouttamisen.

MTV 1.2.2016: Presidentin päivitys nosti Tolkun ihmiset ilmiöksi – Kirjailija: "Niitä asioita sietääkin pohtia".

MTV 6.2.2016: Pääministeri: Pakolaiskiintiötä voidaan nostaa.

MTV 26.3.2016: Arkipiispa MTV Uutisextrassa: Kirkko lupaa suojella ilman turvapaikkaa jääviä

MTV 30.6.2016: Inkerinsuomalaisten paluumuutto päättyy, mutta maastamuutto ei - "Venäjälle harmi, kun asiantuntijat lähtevät".

MTV 8.9.2016: Sisäministeri Risikko: Luotoni Migriin on vahva.

MTV 25.9.2016: Risikko keskusteleo kirkon kanssa turvapaikanhakijoiden suojelusta: "Koko tilanne täytyy hoitaa tyylikkäästi".

MTV 20.10.2016: Risikko: Pakolaiskiintiötä ei mahdollista nostaa - "Tilanne ei todellakaan vielä hallinnassa".

Savon Sanomat 25.9.2016: Nerg Sunnuntaisuomalaiselle: Hätämajoitus paperittomille antaa väärän viestin.

Turun Sanomat 22.9.2016: Risikko: Vihapuheelle, väkivallalle ja rasismille oltava nollatoleranssi.

Uusi Suomi 21.9.2016: Poliisiyljohtaja: Vihapuhe pitäisi kieltää laissa.

Yle 4.1.2016: Turvapaikanhakijoiden tulo länsirajalle tyrehtyi - nyt liikenne kasvaa itärajalla.

Yle 19.1.2016: Poliisin yhteenveto uudenvuoden tapahtumista: Jopa 15 rikosilmoitusta ahdistelusta.

Yle News 16.2.2016: 'Recommend a Refugee' web service for asylum seekers.

Yle 24.2.2016: Helsingin uudenvuoden ahdisteluista yksikään tutkinta ei ole edennyt.

Yle 22.3.2016: Pakotteet, turvapaikanhakijat ja sodat, niistä Niinistö ja Putin puhuvat tiistaina Moskovassa.

Yle 18.5.2016: Irak, Afganistan ja Somalia - kuinka turvallisia ne todellisuudessa ovat?

Yle 6.6.2016: Perheenyhdistäminen tiukentunut eri puolilla Eurooppaa - Toimeentulo ehtona jo useissa maissa.

Yle, 25.7.2016 (päivitetty 9.8.2016), Nokia jäi kiinni halpatyövoiman käytöstä Suomessa - ulkomaalaisia asiantuntijoita töissä jopa 750 eurolla kuussa.

Yle, 9.8.2016 (päivitetty 10.8.2016), "Millainen erityisasiantuntija tienaa 2 000 e/kk?" — Halpatyö menee läpi Migrissä.

Yle 7.9.2016: Kunta, joka rakastui turvapaikanhakijoihin - "On meiltä pois, jos he lähtevät".

Yle 22.9.2016: Kela: Kotoutumistuki ei riitä elämiseen - maahanmuuttajat toimeentulotukiluukulle.

Yle 23.9.2016: Nettipoliisi: Vihapuhe pitäisi määritellä uudelleen.

Yle 26.10.2016: Laittomasti maahan jäävien turvapaikanhakijoiden määrä kasvaa.

Yle 11.11.2016: Paperittomista tulossa pysyvä ilmiö - kaupungit vaativat säveltämisen sijaan selkeitä ohjeita valtiolta.

Yle 21.11.2016: Paperittomien majoittaminen alkaa tänään - sisäministeri ei ota kantaa.

Yle 24.11.2016: Hallitus peruu esityksensä kotoutumistuesta: Yhdenvertaisuusongelma.

Yle 1.12.2016: Terhi Kiemunki sai tuomion kiihottamisesta kansanryhmää vastaan.

Yle, 15.12.2016: Pakolaisten kuntapaikkoja jää käyttämättä Lapissa - kukaan ei halunnut jäädä Kolariin.

Yle 30.12.2016: Mertsu Merivirrälle sakkotuomio kiihottamisesta kansanryhmää vastaan.

Viitatu verkkosivut

Amnesty International / 8.12.2016: Kynttiläpalkinto myönnettiin Kyyjärven asukkaille. <https://www.amnesty.fi/kynttilapalkinto-kyyjarvelle/> (Haettu 5.3.2017).

Eduskunta / Käsittelytiedot / Valtiopäiväasia / HE 169/2016 vp. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopivaasia/Sivut/HE_169+2016.aspx (Haettu 8.2.2017).

Euroopan muuttoliikeverkosto / EMN Glossary, versio 3.0. http://www.emn.fi/raportit/emn_glossary (Haettu 10.1.2017).

Inkeri (Mooses Putron muistosäätiön ylläpitämä sivusto, joka tarjoaa tietoa Inkeristä ja inkeriläisestä kulttuurista) / Inkeriläiset. www.inkeri.fi (Haettu 7.2.2017).

Kirkon ulkomaanapu / 31.8.2015: Kirkon Ulkomaanapu alkaa auttaa pakolaisia Euroopassa. <https://www.kirkonulkomaanapu.fi/ajankohtaista/uutiset/kirkon-ulkomaanapu-alkaa-auttaa-pakolaisia-euroopassa/> (Haettu 16.2.2017).

Kirkon ulkomaanapu / 2.2.2016: Kirkon Ulkomaanavun työntekijä Kreikan saarilla, jonne pakolaisten tulo jatkuu. <https://www.kirkonulkomaanapu.fi/ajankohtaista/uutiset/72745/> (Haettu 16.2.2017).

Kirkon Ulkomaanapu / 5.2.2016: Järjestöt: Perheenyhdistämistä ei saa vaikeuttaa entisestään. <https://www.kirkonulkomaanapu.fi/ajankohtaista/uutiset/72912/> (Haettu 16.2.2017).

Kirkon Ulkomaanapu / 30.5.2016: Lasten paikka on perheessä - miten käy yli 3000 yksin tulleelle lapselle? <https://www.kirkonulkomaanapu.fi/ajankohtaista/uutiset/lasten-paikka-perheessa-miten-kay-yli-3000-yksin-tulleelle-lapselle/> (Haettu 16.2.2017).

Maailma.net / 26.5.2016: Suomi raivaa kehitysyhteistyölle tietä sulkeutuneessa Eritreassa. http://maailma.net/artikkelit/suomi_raivaa_kehitysyhteistyolle_tieta_sulkeutuneessa_eritreassa (Haettu 24.2.2017).

Opetushallitus / Osaamisen asialla - Opetushallituksen blogi: Aikuisten perusopetus uudistuu, blogikirjoitus 22.12.2016. http://www.oph.fi/ajankohtaista/blogi/101/0/aikuisten_perusopetus_uudistuu (Haettu 8.2.2017).

Pakolaisapu / 1.2.2016: Perheenyhdistämisen kiristykset hankaloittavat kotouttamista. <http://pakolaisapu.fi/2016/02/01/kannanotto-perheenyhdistamisen-puolesta/> (Haettu 16.2.2017).

Pakolaisapu / 14.11.2016: 25 järjestöä vaatii Suomea moninkertaistamaan pakolaiskiintiönsä. <http://pakolaisapu.fi/2016/11/14/jarjestot-suomen-moninkertaistettava-pakolaiskiintiensa/> (Haettu 16.2.2017).

Pelastakaa Lapset ry / 26.5.2016: Voisiko sinun perheesi tarjota kodin pakolaislapselle tai -nuorelle? <https://www.pelastakaalapset.fi/uutiset/voisiko-perheesi-tarjota-kodin-pakolaislapselle-nuorelle/> (Haettu 23.2.2017).

Politiikasta.fi / 17.3.2016: Yksin tulleet lapset ja nuoret suomalaisen maahanmuuttopolitiikan uhreina. <http://politiikasta.fi/yksin-tulleet-lapset-ja-nuoret-suomalaisen-maahanmuuttopolitiikan-uhreina/> (Haettu 28.2.2017).

Rakennerahastotietopalvelu: EAKR- ja ESR-hankkeet Suomessa ohjelmakaudella 2015–2020. <https://www.eura2014.fi/rrtiepa/index.php> (Haettu 8.2.2017).

Sisäministeriö / Kehittämishankkeet / Sisäisen turvallisuuden selonteko. <http://www.intermin.fi/fi/kehittamishankkeet/selonteko> (Haettu 7.2.2017).

Sisäministeriö / Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston hankkeet, päivitetty 22.9.2016. http://www.intermin.fi/download/70017_amif_hankelista_220916.pdf?944f2a809be7d388 (Haettu 8.2.2017).

Suomen ekumeeninen neuvosto / Kirkkoturvakäytäntö seurakunnissa 2015. http://www.ekumenia.fi/sen_toimii/ihmisoikeustyo/kirkot_ja_maahanmuuttajat/kirkkoturvakaytanto_seurakunnissa_2015/ (Haettu 28.2.2017).

Suomen virallinen tilasto (SVT): Syytetyt, tuomitut ja rangaistukset (verkkajulkaisu). Tilastokeskus, Helsinki. <http://www.stat.fi/til/syyttr/index.html> (Haettu 28.2.2017).

Suomen virallinen tilasto (SVT): Väestön ennakkotilasto (verkkajulkaisu). Tilastokeskus, joulukuu 2016, Helsinki. http://www.stat.fi/til/vamuu/2016/12/vamuu_2016_12_2017-01-25_tie_001_fi.html (Haettu 1.3.2017).

Ulkoasiainministeriö / Kehitysyhteistyön määrärahat. <http://formin.finland.fi/Public/default.aspx?no-deid=49314> (Haettu 24.2.2017).

Ulkoasiainministeriö / Stop smugglers. www.stopsmugglers.info (Haettu 28.2.2017).

UNHCR / 20.6.2016: Global forced displacement hits record high. <http://www.unhcr.org/news/latest/2016/6/5763b65a4/global-forced-displacement-hits-record-high.html> (Haettu 24.2.2017).

Valtioneuvosto / Hankerekisteri / Luonnos 15.9.2016, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta. http://www.hare.vn.fi/Uploads/21909/257656/LAUSUNTOPYYNTO_20160916081502_257656.PDF (Haettu 9.2.2017).

Valtioneuvosto / Ministerityöryhmät ja kärkihankevastuut, päivitetty 29.12.2016. <http://valtioneuvosto.fi/sipilan-hallitus/ministerityoryhmat> (Haettu 28.2.2017).

Muut lähteet

Kähkönen, Markku (toim.): **Ennen olin pakolainen**. Kustantamo S&S, 2016, Helsinki.

Nuotio, Lotta: **Yksi miljoonista: Modin pako Syyriasta**. Otava, 2016, Helsinki.

Annual Report on Migration and Asylum

FINLAND 2016



Co-financed by the
European Union

Annual Report on Migration and Asylum

Finland 2016

Published by:
European Migration Network 2017

Overall responsibility:
Senior Adviser Jutta Saastamoinen (National Contact Point Finland)
National Coordinator Kielo Brewis (National Contact Point Finland)

The report has been published and printed in Finnish and English under the following ISBN-codes:
ISBN 978-952-5920-57-4 (PDF)
ISBN 978-952-5920-58-1 (Printed volume)

Contents

Executive summary	4
1. Introduction	6
1.1. Structure of migration policy	7
2. Overview of migration and asylum policy developments in 2016.....	11
3. Legal migration and mobility	17
3.1. Labour migration	17
3.2. Family reunification	22
3.3. Students	25
3.4. Return migration.....	27
3.5. Other developments related to legal migration	29
3.6. Integration.....	30
3.7. Citizenship	35
3.8. Managing migration and mobility.....	36
4. International protection	38
4.1. Asylum seekers and decisions	38
4.2. Quota refugees	45
4.3. Reception.....	46
5. Unaccompanied minors and other vulnerable groups	49
5.1. Unaccompanied minors.....	49
5.2. Other vulnerable groups.....	52
6. Actions addressing trafficking in human beings	54
7. Migration and development policy	56
8. Irregular migration	57
9. Return	59
Sources	61

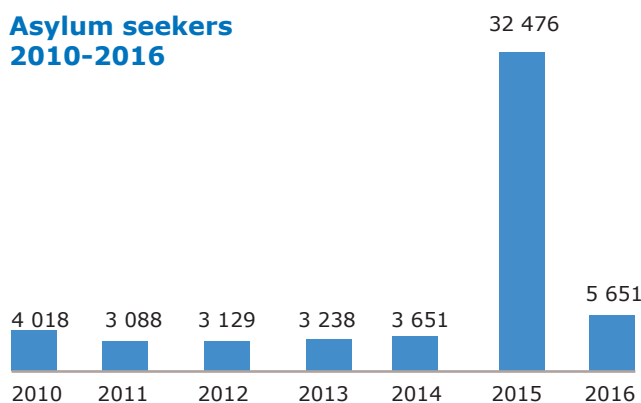
Executive summary

The year 2016 was characterised by a **drastic change in the number of asylum seekers: their number declined to less than one fifth (5,651) of the more than 32,000 asylum seekers in the previous year.** Although the number of asylum seekers decreased nearly to the level preceding the record year 2015, the topic continued to dominate the public dialogue on immigration in 2016 and, also from the perspective of authorities, it was the aspect of immigration that required the most measures to be taken. For instance, the reception sector needed to find ways to respond to the constantly varying need for reception capacity. The changing situation also had an impact on the operations of the Asylum Unit of the Finnish Immigration Service: new employees were recruited to clear the backlog and a record-breaking number of decisions were made.

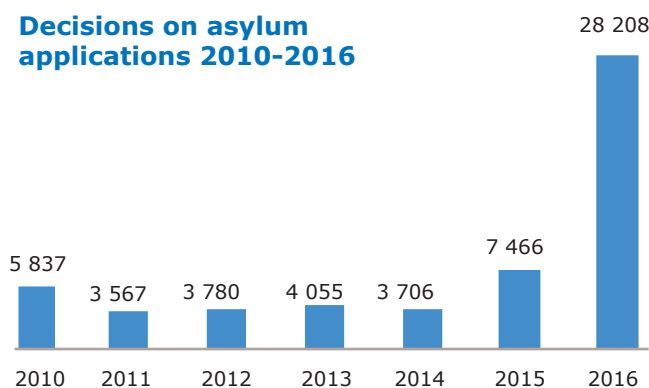
Following this, the number of cases at the Administrative Courts started to increase. Asylum-related matters also caused a lot of work for parties responsible for drafting legislation and in 2016, several legislative amendments related to international protection were made.

When looking at immigration to Finland on a general level, **in 2016, the number of foreign nationals issued a first residence permit for Finland or registered with an EU citizen's right of residence was 39,317.**¹ This is noticeably more than in the previous years: in 2015, the corresponding figure was 33,568. The migration statistics maintained by Statistics Finland show that migration gain² in 2016 was 16,269 persons. According to Statistics Finland, in 2016 the number of births was lower

Asylum seekers 2010-2016

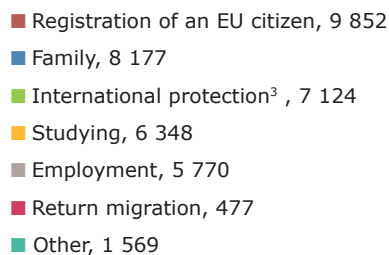
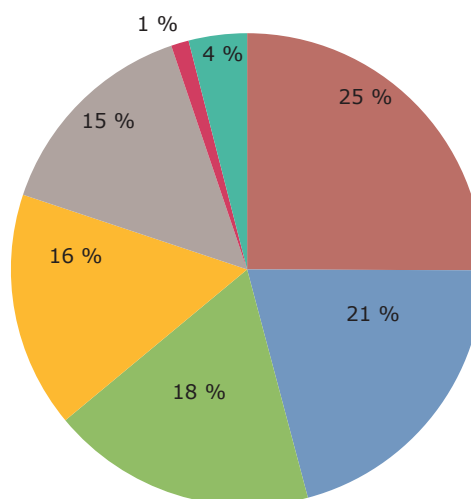


Decisions on asylum applications 2010-2016



Source: Finnish Immigration Service

Registrations of EU citizens and first residence permits issued to third-country nationals by grounds for application



Source: Finnish Immigration Service and Police

¹ The figure includes first residence permits issued by the Finnish Immigration Service and the Police as well as registrations of EU citizens.

² The difference between immigrants and emigrants.

³ Includes residence permits based on international protection granted to asylum seekers (6 375) and quota refugees (749).

than the number of deaths, for the first time during Finnish independence. This meant that the natural population increase ceased and without immigration the Finnish population would have declined in 2016. The population increase in 2016 was therefore purely based on immigration.⁴

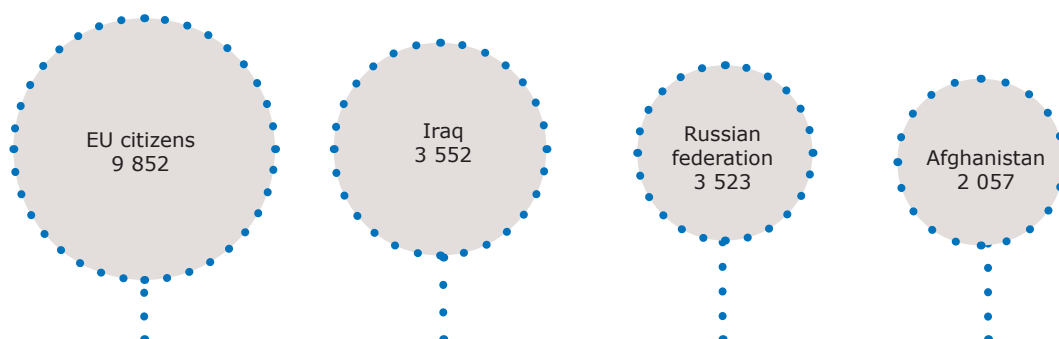
An overview into the grounds for issuing a residence permit reveals that the grounds for migrating to Finland remained largely the same as in the previous years. The most significant change took place in the number of residence permits issued on the grounds of international protection, clearly reflecting the record-breaking number of asylum seekers in the previous year. In 2016, **more than 28,000 decisions on international protection were made, with approximately one fourth of them positive.** International protection was granted to 6,375 asylum seekers, which was more than four times the corresponding figure in the previous year. Despite the multiplication of their number, residence permits issued on the grounds of international protection still constituted less than one fourth of all first residence permits for Finland. If the registrations of EU citizens are also taken into account, less than one fifth of foreign immigrants were issued with a residence permit on the grounds of international protection.

Finland received immigrants especially from the European Union: about one quarter of all immigrants arriving in Finland were EU citizens.⁵ Among third-country nationals, the largest immigrant group was citizens of Iraq. Russian federation, which had been the largest third-country national immigrant group in 2015, was the second largest group in 2016. The third largest group was citizens of Afghanistan as in the previous year.

When a person already resides in Finland and applies for an extension to the right of residence, he/she applies for a new fixed-term residence permit (so-called extended residence permit). Persons who have resided in Finland continuously for four years can apply for a permanent residence permit. In 2016, the Police was mainly responsible for the issuing of new fixed-term residence permits and permanent residence permits. The Police issued 24,476 new fixed-term residence permits and 7,293 permanent residence permits. In addition, the Finnish Immigration Service issued some hundreds of these residence permit types. **Starting from the beginning of 2017, decision-making on new fixed-term residence permits and permanent residence permits will be transferred from the Police to the Finnish Immigration Service.** Also other residence permit types for which the Police has thus far been responsible will be transferred from the Police to the Finnish Immigration Service. The same applies to the registration of EU citizens. The transfer of authority will centralise all residence permit matters to the Finnish Immigration Service. In addition, certain asylum-related procedures will be transferred from the Police and the Finnish Border Guard to the Finnish Immigration Service. The transfers of authority will strengthen the Finnish Immigration Service's position as the authority responsible for foreign-national matters.

In addition to the transfer of authority, **several legislative amendments related to international protection were made in 2016.** For instance, humanitarian protection as a residence permit category was eliminated from legislation and changes were made to the asylum application appeal process. As for other legislative changes, the most essential one was the **tightening of family reunification criteria.**

Immigration in Finland in 2016 by regions of origin



Source: Finnish Immigration Service and Police. The figure concerning EU-citizens includes registrations of EU citizens by the police. The figures concerning other nationalities encompass first residence permits granted.

⁴ Official Statistics of Finland (OSF): Preliminary population statistics. December 2016.

⁵ The registration of EU citizens encompasses all EU citizens that migrated into Finland on various grounds.

1. Introduction

The Annual Policy Report 2016 of the Finnish National Contact Point for the European Migration Network (EMN) gives insight into the most significant developments in the area of migration and asylum in 2016. The reference period of this report is from 1 January 2016 to 31 December 2016.

The National Contact Points for the European Migration Network produce annual reports on migration and asylum, which describe the development of migration and asylum policy and present statistical information from the year in question.⁶ The reporting is done in two phases. In the first phase, the National Contact Points collect monitoring information on immigration and asylum policy for the European Commission. Based on the monitoring information from the National Contact Points, the Commission compiles a comparison report covering the European Union and Norway. The Finnish National Contact Point collected the monitoring information from official sources as well as with targeted queries to responsible authorities. The participants in the reporting included the Finnish Immigration Service, the Ministry of the Interior, the Ministry of Employment and the Economy, the Ministry of Education and Culture, the Ministry for Foreign Affairs, the Ministry of Justice, the Ministry of Social Affairs and Health, the National Police Board, the National Bureau of Investigation, the Headquarters of the Finnish Border Guard, the Office of the Non-Discrimination Ombudsman and the Association of Finnish Local and Regional Authorities. The Finnish National Contact Point was responsible for collecting statistical information.

This Annual Policy Report is the second part of the reporting. It is primarily aimed at the national audience. It is the only annual report that presents compiled information on development trends in migration-related matters in Finland. The key content of the first part is also included in this second part of the report. In addition, the report describes public debate on immigration in 2016 and presents key trends in immigration and asylum statistics. The European Migration Network also publishes a separate statistical review, *Key figures on immigration 2016*.

The sources used in the study include various Internet-based reports by authorities in the field of migration, studies, statements and press releases. Pending legislative projects have been monitored using the project websites and Parliamentary documents. In 2016, the National Contact Point also participated in various seminars related to migration in Finland and in other EU Member States and Norway in order to network with various producers of immigration research and to gather information on current national projects and international trends.

The Finnish National Contact Point of the European Migration Network has produced this report in accordance with the network's general research guidelines. The terminology used in the study is based on the EMN Glossary published and maintained by the European Migration Network.⁷ The topics of the report follow the structure used by the European Commission.

⁶ The reporting duty is stipulated by Council Regulation 2008/381/EC, which was also the basis for establishing the European Migration Network.

⁷ EMN Glossary, version 3.0.

1.1. Structure of migration policy

The Finnish Government directs immigration policy and its administration following the targets set in the Government Programme and approved Government Resolutions. The Prime Minister's Office is in charge of the coordination of EU issues in general.

The Ministerial Working Group on Migration compiles and maintains situational awareness of the asylum seeker situation and monitors integration. The working group includes Minister of the Interior Paula Risikko who heads the working group, Prime Minister Juha Sipilä, Minister for Foreign Affairs Timo Soini, Minister of Finance Petteri Orpo, Minister of Local Government and Public Reforms Anu Vehviläinen, Minister of Transport and Communications Anne Berner, Minister of Economic Affairs Mika Lintilä, Minister of Social Affairs and Health Pirkko Mattila and the Minister of Justice and Employment Jari Lindström.

The Ministry of the Interior, through the Migration Department, is in charge of immigration issues. Its tasks include preparing immigration policy and legislation related to immigration and nationality. The Ministry of the Interior is responsible for the performance management of the Finnish Immigration Service. Appropriations for the immigration administration are included in the Ministry of the Interior's budget proposal. In addition, the Ministry coordinates issues related to migration between different branches of the government and represents Finland in migration matters, both within the European Union and in the international arena.

The Finnish Immigration Service (Migri) grants first residence permits, processes applications for asylum, guides the operations of reception centres, decides on refusals of entry and deportation, and is in charge of naturalisation applications and the granting of alien's passports. The Finnish Immigration Service operates under the Ministry of the Interior.

The Police's field of operation includes monitoring compliance with the Aliens Act, receiving asylum applications and servicing decisions. The Police also enforce decisions on deportation and refusal of entry. **The Ministry of the Interior's Police Department** is in charge of the strategic guidance and supervision of the police sector. **The National Police Board**

plans, leads, develops and supervises practical police operations carried out at **police departments**.

The Finnish Border Guard monitors entry into and departure from the country and carries out passport control. The Border Guard makes visa decisions at the border, if necessary, and receives asylum applications. **The Headquarters of the Finnish Border Guard** operates under the Chief of the Finnish Border Guard and also acts as the Ministry of the Interior's Border Guard Department.

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

The Ministry of Employment and the Economy is responsible for directing integration matters. Together with the Ministry of the Interior, it monitors the volume and structure of labour migration as well as develops monitoring tools. **The Centre of Expertise in Integration** operates as part of the Ministry of Employment and the Economy. Its tasks include the creation of cooperation networks among actors involved in integration across occupational and geographical boundaries. In order to lay a foundation for the planning and execution of integration activities, the Centre of Expertise compiles research, statistical and monitoring information, with the aim of enabling the development of integration effectiveness evaluation.

The administrative sector of the Ministry of Employment and the Economy encompasses **the Centres for Economic Development, Transport and the Environment** that handle tasks related to immigration, integration and good ethnic relations on a regional basis as well as **the Employment and Economic Development Offices** the work permit units of which make preliminary decisions on applications for a residence permit for an employed person before the Finnish Immigration Service processes and makes decisions on the applications.

Municipalities are responsible for integration at the local level. For instance, municipalities create, together with other parties in their area, an integration programme to promote integration and solidi-

⁸ Government / Ministerial working groups and ministers responsible for key projects, updated 29 December 2016.

fy cooperation. Municipalities provide basic services to immigrants living there permanently, in the same manner as to other residents of the municipality. In addition, municipalities decide independently on the reception of quota refugees and asylum seekers who have been granted a residence permit.

The Regional State Administrative Agencies are responsible for the planning, steering and supervision of the services promoting immigrant integration in matters coming under them. The Regional State Administrative Agencies steer municipal operations in various sectors, such as social and health care services, education and other cultural services. The Regional State Administrative Agencies operate under the steering of eight different ministries. Administratively, the operations of the Agencies are steered by the Ministry of Finance.

The Ministry of Education and Culture is tasked with the development of education provided to immigrants at different levels. **The Ministry of Education and Culture's field of operation** also includes matters related to immigrants' culture, sports activities, youth work and religion. The Finnish National Board of Education, operating under the Ministry of Education and Culture, is responsible for immigrants' education issues and recognition of foreign degrees.

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

The duties of the Unit for Democracy, Language Affairs and Fundamental Rights, operating under **the Ministry of Justice**, include the promotion of equality and non-discrimination, among other things. Organisationally, the Advisory Board for Ethnic Relations (ETNO) has been placed under this Unit. **The Advisory Board for Ethnic Relations ETNO** is a broad-based expert body appointed by the Finnish Government. ETNO's goal is to develop interaction between different groups and to assist ministries in developing a pluralistic society with ethnic equality.

The Non-Discrimination Ombudsman, operating under the Ministry of Justice, promotes equal treatment and takes action to intervene in cases of discrimination. The Ombudsman is also responsible for

promoting the rights and position of foreign nationals. In addition, the Non-Discrimination Ombudsman has a special task of monitoring the enforcement of removal decisions concerning foreign nationals and acting as the national rapporteur on trafficking in human beings.

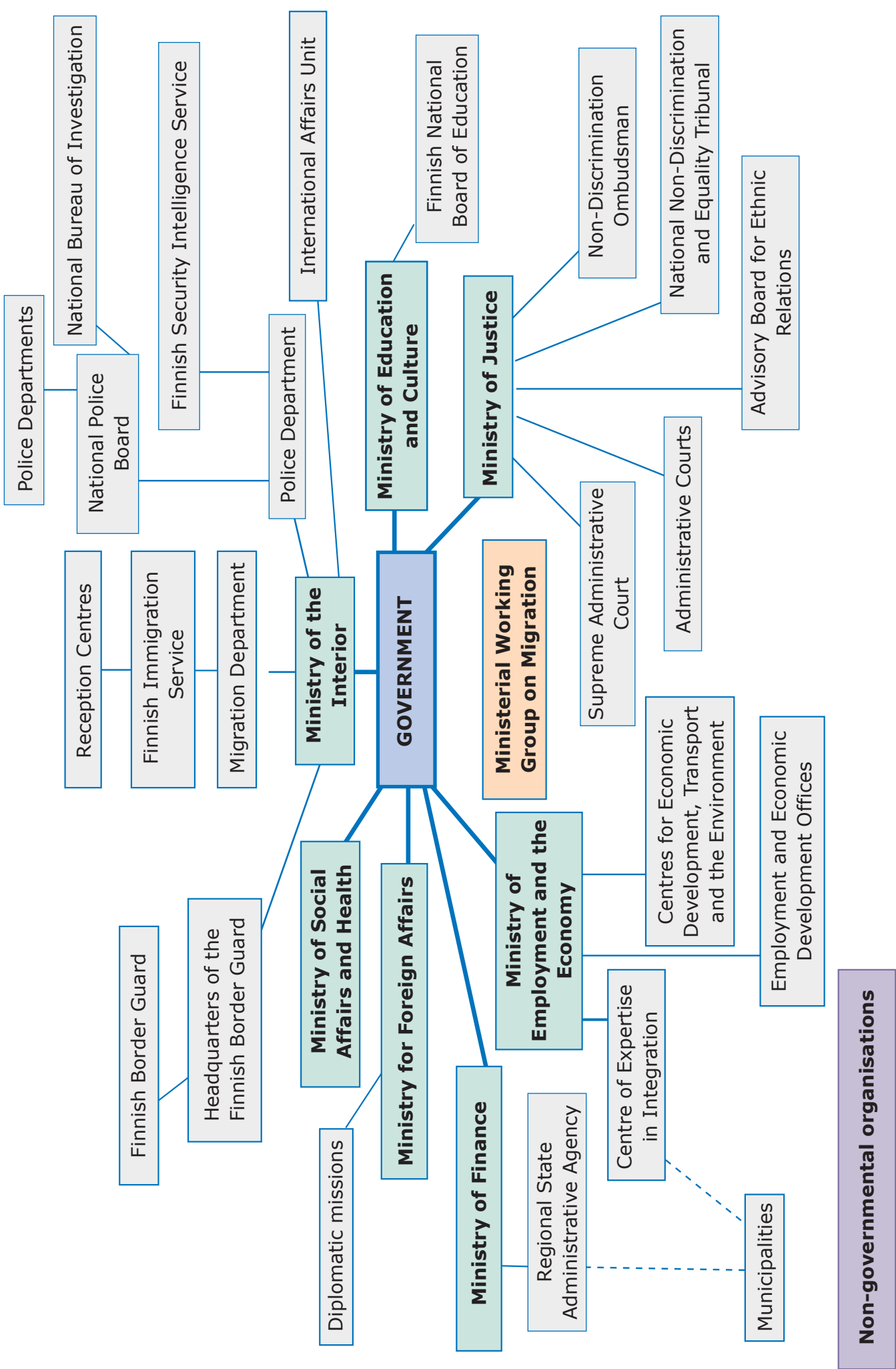
Also operating under the Ministry of Justice, **the Administrative Courts** are responsible for processing appeals against the Finnish Immigration Service's decisions. The processing of asylum-related appeals has been concentrated in the Administrative Court of Helsinki. Starting from February 2017, also the Administrative Courts of Eastern Finland, Northern Finland and Turku will begin to process asylum-related appeals. In asylum related matters, the competent Administrative Court is determined on the basis of the Finnish Immigration Service's operating area (Southern, Northern, Western or Eastern). In other appeals against the Finnish Immigration Service's decisions, the competent Administrative Court is the one in whose judicial district the person concerned lives. A decision of an Administrative Court may be appealed to **the Supreme Administrative Court**, provided that the Supreme Administrative Court gives leave to appeal.

The National Non-Discrimination and Equality Tribunal is an autonomous and independent legal protection body appointed by the Government. It monitors compliance with the Non-Discrimination Act and the Act on Equality both private activities and in public administrative and business operations.

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

Processes related to the entry into Finland, immigration and removal of foreign nationals are governed by the Aliens Act and the conditions for acquiring Finnish nationality are set out in the Nationality Act. The reception of persons seeking asylum and the identification of and assistance to victims of trafficking in human beings are regulated by a separate act, as are the treatment of aliens placed in detention and detention units. Similarly, the Register of Aliens and its use are governed by separate legislation, as are integration services and integration support.

Structure of the migration administration in Finland (2016)



KEY ACTS AND DECREES RELATED TO IMMIGRATION IN FINLAND:

- Aliens Act (301/2004)
- Nationality Act (359/2003)
- 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)
- Act on the Treatment of Aliens Placed in Detention and Detention Units (116/2002)
- Act on the Register of Aliens (1270/1997)
- Administrative Procedure Act (434/2003)
- Act on the Promotion of Immigrant Integration (1386/2010)
- Act on the Finnish Immigration Service (156/1995)
- Non-Discrimination Act (1325/2014)
- Act on the Non-Discrimination Ombudsman (1326/2014)
- Act on the National Non-Discrimination and Equality Tribunal (1327/2014)
- Act on Home Affairs Funds (903/2014)
- Government Decree on Nationality (293/2013)
- Government Decree on the Finnish Immigration Service (193/2002)
- Government Decree on Home Affairs Funds (351/2015)
- Government Decree on the remuneration and reimbursement of costs and expenses to the guardian appointed for an unaccompanied minor (115/2012)
- Ministry of the Interior Decree on Fees for Services Provided by the Finnish Immigration Service (1522/2015)

KEY INTERNATIONAL LEGISLATION AND AGREEMENTS:

- Dublin III Regulation (EU N:o 604/2013)
- Schengen Agreement and Schengen Convention
- European Convention on Human Rights
- Convention on the Rights of the Child
- Convention Relating to the Status of Refugees / 1951 Refugee Convention
- Convention against Torture

Maahanmuuttohallinnon keskeisten viranomaistahojen verkkosivuja:

- Government
www.vnk.fi/en
 - Ministry of the Interior
www.intermin.fi/en
 - Finnish Immigration Service
www.migri.fi/en
 - Police
www.poliisi.fi/en
 - Finnish Border Guard
www.raja.fi/en
 - Ministry of Employment and the Economy
www.tem.fi/en
 - The Centre of Expertise in Integration
www.kotouttaminen.fi
 - Ministry for Foreign Affairs
www.formin.fi/english
 - Ministry of Education and Culture
www.minedu.fi/en
 - Finnish National Board of Education
www.oph.fi/english
 - Ministry of Social Affairs and Health
www.stm.fi/en
 - Ministry of Justice
www.om.fi/en
 - Advisory Board for Ethnic Relations
www.oikeusministerio.fi/en/index/theministry/neuvottelu-jalautakunnat/theadvisoryboardforethnicrelations.html
 - Non-Discrimination Ombudsman
www.syrjinta.fi/web/en/frontpage
 - National Non-Discrimination and Equality Tribunal
www.yvtltk.fi/en
 - Supreme Administrative Court
www.kho.fi/en
 - Administrative Courts
www.oikeus.fi/tuomioistuimet/hallintooikeudet/en
-

2. Overview of migration and asylum policy developments in 2016

MIGRATION POLICY

Finland's migration policy is based on the current Government Programme⁹, the action plan for the Government Programme¹⁰, the Government migration policies¹¹ and the Government action plan on asylum policy¹². In addition, migration features in the Government report on internal security¹³.

According to **the Government Programme**, published in May 2015, the Government will promote work-related migration that enhances employment in Finland, boosts public finances, improves the dependency ratio and contributes to the internationalisation of the economy. The Government will encourage open, facts-based debate about migration policy and promote a tolerant and humane national discussion culture. The Government Programme includes active involvement in EU-level discussions on migration policies. Commitment to participation in the international burden sharing is ensured by maintaining the refugee quota at least at the same level as in recent years. The Government Programme calls for managed migration and efficient official procedures both in the processing of applications and in return-related matters and the prevention of possible abuses. Furthermore, the Government Programme states that measures should be taken to enhance integration and family reunification criteria will be reviewed. The Government Programme also outlines the introduction of tuition fees for non-EU and non-EEA students. At the same time, the employment opportunities of foreign students will be promoted in Finland.

The updated action plan for the Government Programme, published in April 2016, provides a more detailed description of measures for achieving the key objectives of the Government Programme. The dramatic increase in immigration is cited as the greatest change in the Government's operating environment since the publication of the original Government Programme in the spring of 2015. However, the Government already responded to the increase in the number of asylum seekers with the separate action plan on asylum policy¹⁴, published by the Government in December 2015. Consequently, the updated action plan for the Government Programme does not contain significant immigration-related changes when compared to the original action plan¹⁵.

In the action plan, immigration is approached, first and foremost, from the perspective of employment and the competitiveness of the Finnish economy. The measures are aimed at facilitating work-related migration, which is considered a means of boosting Finland's public finances and competitiveness. Furthermore, the action plan emphasises identifying the potential of immigrants residing in Finland and harnessing it to serve Finland's economic growth.

The Government migration policies approved in September 2015 highlight the management of migration and the direction of migrants to legal and safe routes. One of the background factors is the sharp increase in the number of asylum seekers in Finland and the EU. The actions have been divided into three levels: the targeting of development cooperation funds at asylum seekers' countries of origin and countries of transit is an example of **international level** actions. At the **EU level**, Finland's actions include, among other things, the underlining of the significance of the functionality of the Dublin system and the advocacy of the establishment of reception centres in Southern Europe and outside the EU where asylum applications would be processed before those who have been granted a residence permit would be transferred to EU Member States. **National level** actions are related to, for instance, promoting closer immigration-related cooperation between authorities and combating terrorism. Another aspect that is emphasised is the significance of help provided by civil society for immigration-related actions. The efficiency of the reception, application and removal processes will be improved and bottlenecks in the appeal process will be addressed. The focus will be on efficient integration that activates immigrants and a new Government Integration Programme will be drawn up. Due to the national level actions mentioned above, several legislative projects and analyses were launched and carried out in 2016.

The action plan on asylum policy, published in December 2015, is the Government's response to the sharp increase in the number of asylum seekers in 2015. The action plan includes more than 80 measures falling under the responsibility of different administrative sectors. According to the action plan, Finland's short-term objective is to stop the uncontrolled flow of asylum seekers into the country, to bring costs

⁹ Finland, a land of solutions – Strategic Programme of Prime Minister Juha Sipilä's Government, 29 May 2015.

¹⁰ Action plan for the implementation of the key projects and reforms defined in the Strategic Government Programme 2015–2019, 14 April 2016

¹¹ Hallituksen maahanmuuttopoliittiset toimenpiteet, 11 September 2015. (available only in Finnish)

¹² Government action plan on asylum policy, 8 December 2015.

¹³ Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta, Ministry of the Interior publication 8/2016, 19 May 2016. (available only in Finnish)

¹⁴ For more details, see below: *The action plan on asylum policy*.

¹⁵ Action plan for the implementation of the key projects and reforms defined in the Strategic Government Programme, 28 September 2015.

under control and to integrate effectively those who have been granted a residence permit in the asylum procedure. In 2016, Finland conducted asylum policy according to the action plan and it seems that at least the first of the short-term objectives was achieved: in 2016, the number of asylum seekers was significantly lower than in the previous, record-breaking year (however, the most significant contributing factor is probably the tighter border control along the asylum seekers' route across Europe to Finland). The high number of asylum seekers inevitably incurred costs still in 2016, with the reception system at its peak in February–March and with decision-making requiring additional resources for clearing the backlog. The effective integration of those asylum seekers who have been granted a residence permit is a challenge for the near future. Related preparations included, for instance, the drawing up of a new Government Integration Programme and an action plan on integration. In line with the action plan on asylum policy, Finland participated in the implementation of the EU's jointly agreed decisions in 2016 by carrying out asylum seeker relocations and by resettling refugees. Finland also harmonised its asylum practices with EU and Nordic countries and enhanced the asylum procedure both by increasing resources and by changing legislation. Examples of the intensification of returns and removals mentioned in the action plan include the cooperation agreement on the return of asylum seekers signed by Finland and Afghanistan in October 2016 and the ongoing return-related negotiations with Somalia and Iraq.

Action plan on asylum policy

1. Finland will participate by setting an example and in cooperation with EU Member States in implementing jointly-agreed decisions in third countries and in the EU area to manage large-scale migration.
2. Finland will harmonise asylum practices with EU and Nordic countries.
3. Finland will enhance the asylum procedure to ensure fast decision-making and curb reception costs both by increasing resources and by changing legislation.
4. Finland will provide essential reception services only, while respecting asylum seekers' human dignity. This means, among other things, establishing special return centres for those whose asylum application has been refused, arranging working tasks for asylum seekers and evaluating reception arrangements.
5. Finland will intensify returns and removals by cooperating with third countries and negotiating

bilateral readmission agreements.

6. Finland will maintain security and enhance communication by maintaining the monitoring and preventive activity practised by the Police, the Border Guard and the Finnish Security Intelligence Service and by improving the security of reception centres and their environment.
7. Finland will support in diverse ways settling in municipalities and the cost-effective integration of those who have been granted a residence permit.
8. Finland will ensure the provision of social security as well as healthcare and social welfare services while preventing misuse.

The Government report on internal security

published in May 2016 was the first of its kind. Migration issues are prominently featured in the report. According to the Government report on internal security, the security environment has changed permanently. The new security situation is characterised by the inseparability of external and internal security. The intensive migration of asylum seekers to Europe, resulting from crises in the nearby regions, has put the EU's basic structures to the test and changed the European security environment. The extensive immigration has also been a challenge for the Finnish authorities. According to the report, the unprecedented number of asylum seekers has resulted in increased disturbance of public order and security. Reception centres have suffered from vandalism and asylum seekers have been threatened. On the other hand, the share of asylum seekers among suspects of sexual offences is higher than their share of population. Organised crime related to irregular entry is increasing. Among asylum seekers who genuinely need asylum, there are also people who have been convicted or are suspected of war crime. Racism, hate crime and the activities of violent extremist movements have become more visible and they are considered a potential threat to social peace in the coming years. It is also noted that risk of terrorism has grown in Finland and connections to terrorism actors abroad have increased. When it comes to border security, the report highlights border control on the eastern border. The report paints a rather bleak picture of the internal security situation and does not anticipate a change for the better in the foreseeable future. The report serves as a foundation for the internal security strategy that is currently being prepared. The idea is that the Government report on internal security and the subsequent strategy constitute a road map towards Finland that will be, as stated in the Government Programme, the safest country in the world for living, working and entrepreneurship.

Immigration administration must be so efficient and flexible that it can respond, as required, to increases or decreases in migration to Finland.

Government report on internal security, 2016

INTEGRATION POLICY

The significance of a successful integration policy has further increased as the immigration into Finland has grown. According to the Finnish Immigration Service's estimate, approximately 10,000 residence permits will be granted to asylum seekers who arrived in Finland in 2015–2016.¹⁶ In 2016, the number of asylum seekers entering the country decreased from the previous year but remained higher than in 2014, and it is expected to remain at this level.

In the autumn of 2015, the Government initiated a review of measures promoting the integration and employment of immigrants due to the sudden increase in the number of asylum seekers. **The action plan on integration¹⁷ was jointly prepared by a number of ministries and it forms an integral programme package together with the Government action plan on asylum policy approved in December 2015.** The action plan on integration approved in May 2016 aims to make it faster for beneficiaries of international protection to settle in municipalities, access training paths and find employment. The action plan is a means of preparation for the situation in which the number of people included within the scope of integration services rises by approximately several thousands compared to recent years. The action plan includes six sets of measures.

Action plan on integration

1. Settling in municipalities and starting the integration process will be accelerated
2. Proceeding to training and working life will be accelerated
3. Opportunities to acquire and improve Finnish/Swedish language skills will be enhanced
4. Basic education for adults will be renewed
5. Student welfare services and multidisciplinary support for immigrant families will be offered and teachers' competence guaranteed
6. The participation of immigrants in leisure and organisational activities will be increased

In September 2016, the Government approved the Government Integration Programme for 2016–2019

(VALKO II)¹⁸. **The Government Integration Programme was aligned with the action plan on integration that was drawn up earlier.** The Government Integration Programme steers and enhances the implementation of the Act on the Promotion of Immigrant Integration. This is the second-ever Government Integration Programme. The Programme includes the Government's term of office, integration focus areas, objectives, measures, responsibilities as well as integration promotion resources defined in the general government fiscal plan 2017–2020. The Government Integration Programme is aimed at four focus areas, which are based on Prime Minister Juha Sipilä's Government Programme. The measures concentrate especially on the early stages of immigration. Contained within each of the Programme's focus areas are those measures which will respond to the integration challenge posed by the larger group of refugees resulting from the increase in the number of asylum seekers.

Focus areas of the Government Integration Programme

1. Using immigrants' cultural strengths to enhance Finnish innovation capacity.
2. Enhancing integration through cross-sectoral measures.
3. Increasing cooperation between the State and municipalities in the reception of beneficiaries of international protection.
4. Promoting a humane national discussion culture that will not tolerate racism.

According to the Government Integration Programme, integration often consists of everyday interaction that is based on encounters and thus support for promotion requires not only authorities but also multi-sectoral cooperation between different parties. Consequently, **an Integration Partnership Programme¹⁹ was drawn up to complement the Government Integration Programme.** The Partnership Programme, published in April 2016, is the first of its kind. Its aim is to bring together different parties involved in integration and identify cooperation opportunities. The Partnership Programme is not a traditional programme document; instead, its content and execution methods take shape on the basis of the joint views and actions of partners participating in the programme. The Programme's core idea is to provide opportunities for new, innovative ideas and initiatives created as part of practical work. The Ministry of Economic Affairs and Employment coordinates the Partnership Programme by implementing

¹⁶ Maahanmuuttoviraston toiminta- ja taloussuunnitelma, 20 January 2017. (available only in Finnish).

¹⁷ Hallituksen kotouttamista koskeva toimintasuunnitelma: maahanmuuttajat kuntiin, koulutukseen ja työhön, 3 May 2016. (available only in Finnish)

¹⁸ Valtion kotouttamisohjelma vuosille 2016–2019 (VALKO II), 8 September 2016. (available only in Finnish)

¹⁹ Kotouttamisen kumppanuusohjelma: Kotouttaminen on kumppanuutta – tule mukaan, MEE guidelines and other publications 4/2016, 28 April 2016. (available only in Finnish)

structures that enable the creation of new partnerships, ideas and operating models that promote integration. The Partnership Programme was prepared in close cooperation with municipalities, immigrant organisations and NGOs, business and labour market organisations, religious communities, educational institutions and other parties. The Partnership Programme is built around five themes that are based on the Government Programme.

The themes of the Integration Partnership Programme

1. Efficient integration and employment
2. Integration of children, young people and families
3. International protection and municipalities
4. Immigrants, business and innovations
5. Open dialogue that does not tolerate racism

RESEARCH ON MIGRATION

*Mångkulturalitet, migration och minoriteter i Finland under tre sekel*²⁰, edited by Mats Wickström and Charlotta Wolff, deals **with multiculturalism, immigration and minorities in Finland, starting from the separation from Sweden up until today**. The book is composed of articles by eleven different authors, looking into multiculturalism from the perspectives of different minority groups and in relation to topics such as human rights, emigration and return migration. It demonstrates that also from a historical point of view Finland has been multicultural, which is often forgotten or ignored when discussing multiculturalism today.

Minna Säävälä's book *Muukalainen tuli kylään: Ihmisen matkassa halki aikojen, paikkojen ja tunteiden*²¹ is a reference book, which looks at **questions relating to outsiders and the cohabitation of different people**. Minna Säävälä is an adjunct professor at the University of Helsinki and she is currently working as the head of multicultural issues at the Family Federation of Finland.

*Maassamuutto ja siirtolaisuus kehityksen moottoreina?*²², edited by Elli Heikkilä and Tuomas Martikainen, is a publication created on the basis of the migration symposium organised by the Institute of Migration in November 2015. This was the Institute of Migration's ninth national migration symposium. It focused on **immigration as well as internal mi-**

gration flows within Finland. In the autumn of 2015, the public dialogue on immigration concentrated mainly on refugees and asylum seekers, but the symposium also highlighted other perspectives and effects of migration.

*Venäjänkieliset Suomessa – Huomisen suomalaiset*²³, published by the Institute of Migration and edited by Arno Tanner and Ismo Söderling, sheds light on the **population characteristics of the Russian speakers, the historical grounds for migration from Russia to Finland and integration-related challenges and success stories**. It also looks into how Russian citizens living outside Russia are of interest to Russia's foreign policy. The book provides politicians, officials, the academic world, the media and interested citizens with research-based information about migrants from Russia.

The Institute of Migration published a Swedish version of their **migration-related educational package** for upper grades of comprehensive schools and for upper secondary schools (previously the material was only available in Finnish). The *Siirtolaisuus Suomessa ja Euroopassa* package includes a teacher's guide²⁴ and four PowerPoint presentations and additional teaching material about migration.

In February, the Police University College published a report commissioned by the Government: *Maahanmuutto ja turvallisuus – arvioita nykytilasta ja ennusteita tulevaisuudelle*²⁵. The report contains **risk assessment tables of key security phenomena and future challenges**. The report was criticised by researchers for its lack of source criticism.²⁶ Later on, an appendix was added to the report, describing research methods in more detail.²⁷

In her article-based doctoral dissertation "*Sanassa maahanmuuttaja on vähän kitkerä jälkimaku": kirjallisen elämän yllirajaistuminen 2000-luvun alun Suomessa*²⁸, Hanna-Leena Nissilä analyses **literature published by writers with migrant backgrounds, called new transnational literature**. The dissertation notes that approximately 90 writers with migrant backgrounds have published texts in Finland in the 2000s. They often write in languages other than Finnish, Swedish or Sami. The study highlights that although many of them have been successful, most of them have continued working without due recognition hampered by prevailing monolingualism. According to the dissertation, the reception

²⁰ Wickström – Wolff (eds.), 2016.

²¹ Säävälä, 2016.

²² Heikkilä - Martikainen (eds.), 2016.

²³ Tanner - Söderling (eds.), 2016.

²⁴ Hartonen - Björklund - Korkiasaari - Söderling, 2016.

²⁵ Laitinen - Jukarainen - Boberg, 2016.

²⁶ Helsingin Sanomat, 24 February 2016: Tutkijat lyttäävät Image-lehdessä maahanmuuton uhkista varoittaneen raportin – näin tekijä vastaa. (available only in Finnish)

²⁷ Government Communications Department, 11 March 2016: Täydennetty Maahanmuutto ja turvallisuus -raportti julkaistu. (available only in Finnish)

²⁸ Nissilä, 2016.

of their works has become trapped in rigid categories and has emphasised the authors' backgrounds and national borders, thus concealing the literary dimensions and qualities of their works.

The Suomen Perusta think tank continued its publishing activities in 2016. Their operations have a strong ideological and political background. The Board of the think tank consists mainly of Finns Party MPs. *Turvallisuus uhattuna – Maahanmuutto, turvallisuustilanne ja kansalaispartiot*²⁹ by Aleks Hernesniemi discussed the link between immigration and security. The publication states that the security situation in Finland has collapsed as a result of immigration. Solutions presented include, among other things, tighter immigration policy and the utilisation of citizen patrols.

Another ideological publisher is the publishing house Kuva ja Sana owned by Patmos Foundation for World Missions. In 2016, it published *Avoimet rajat ja maahanmuutto – Euroopan ja Suomen itsemurha?* written by Th.D. Juha Ahvio.³⁰ In his book, Ahvio considers migration to Europe to be an immigration invasion. Ahvio defends conservative patriotic values and his view is that multiculturalism and especially Islamic immigration are a threat to Europe.

MIGRATION IN PUBLIC DIALOGUE AND THE MEDIA

In 2016, the previous autumn's asylum seeker situation could still be seen clearly in the public dialogue on immigration. When the number of asylum seekers took a downward turn, immigration-related news also decreased during 2016 and the dialogue calmed down slightly from the previous year. **However, the majority of the immigration-related news in 2016 was still related to asylum seekers** and the topic featured prominently in other public dialogue, too.³¹ **Family reunification also came up in public dialogue and the media.** Family reunification criteria were tightened in 2016, which raised especially NGOs' concern about the realisation of the rights of children and families.³² An aspect worth noting with regard to 2016 is how civil society assumed a more active role, which could also be seen in how different churches participated in the public dialogue on immigration. **A new topic in the dialogue was irregular migrants** whose number is expected to increase in the future.³³

In 2016, the public dialogue on migration also involved, in addition to actual migration-related matters, **discussion about the nature of the immigration dialogue.** This already emotive topic became very heated in the autumn of 2015 as the number of asylum seekers increased suddenly. In early 2016, President of the Republic Sauli Niinistö highlighted the idea expressed by the writer Jyri Paretskoi, according to which between the two extremes in the public dialogue on immigration, there is a vast majority consisting of sensible people whose approach to immigration is moderate and constructive. Paretskoi's column³⁴, published in Iisalmen Sanomat, stated that a sensible person does not approve of racism but does not deny immigration-related problems either. A sensible person feels that Finland has a duty to help those in need, but, on the other hand, also understands the finiteness of resources and the fact that resources must be targeted at those in the direst need. In his column, Paretskoi wrote that a problematic characteristic of sensible people is that they prefer to keep a low profile and, consequently, their moderate and constructive opinions are not heard in public. The text resonated in the Finnish society and received a lot of positive feedback, resulting in an actual phenomenon of people declaring themselves sensible people in social media. However, criticism soon emerged, too. Criticism from those opposing humanitarian immigration and wishing for closed borders was not surprising. In addition, the column was also criticised by the opposite camp. Critics interpreted the text to imply that by keeping silent, a sensible person gives quiet approval to racism.³⁵ This interpretation took Paretskoi by surprise as, in the text, he considered it a pity that the moderate majority remains silent and hoped that they would open their mouths.³⁶ **The development of the "sensible person" phenomenon is highly descriptive of how the public dialogue on immigration still tends to polarise in Finland in 2016:** even a text inspired by the desire to bring more moderation into the dialogue managed to add fuel to the flames and evoke negative reactions in different parties and for opposing reasons. Ironically enough, this will probably further silence those citizens who do not wish to play a high-profile role in the public dialogue on immigration.

The drawing of the line between freedom of expression and hate speech was common in the public dialogue on immigration in 2016, sometimes even requiring legal proceedings. Sentences under

²⁹ Hernesniemi, 2016.

³⁰ Ahvio, 2016.

³¹ This is discussed in Section 4. *International protection.*

³² This is discussed in Section 3.2. *Family reunification.*

³³ This is discussed in Section 8. *Irregular migration.*

³⁴ Iisalmen Sanomat, 28 January 2016: Jyri Paretskoi: Tolkun ihmiset (column). (available only in Finnish)

³⁵ Keskisuomalainen, 25 September 2016: Tolkun ihminen hyväksyy vihapuheen ja väkivallan. (available only in Finnish)

³⁶ MTV.fi, 1 February 2016: Presidentin päivitys nosti Tolkun ihmiset ilmiöksi – Kirjailija: "Niitä asioita sietääkin pohtia". (available only in Finnish)

the criminal offence category of ethnic agitation have been relatively rare in Finland.³⁷ In 2016, several criminal charges were pressed under this category, resulting in a few convictions.³⁸ A survey³⁹ published by the Ministry of Justice in March 2016 looked into **the influence of hate speech and harassment on different minority groups**. The survey was conducted in the autumn of 2015 as an open online survey, with nearly 1,500 responses from members of different minorities. Approximately half of the respondents had encountered hate speech or harassment during the past year and more than half reported that they avoid certain places out of fear of hate speech or harassment. Also **immigration researchers have commented that hate speech and threats encountered by them has increased**.⁴⁰ During the second half of the year, the leaders of the country took a firm stand against hate speech; for instance, Minister of the Interior Paula Risikko demanded zero tolerance towards hate speech, violence and racism.⁴¹ In addition, a question was raised **whether hate speech should be defined in the Criminal Code of Finland**.⁴²

³⁷ For example, only one first-instance judgement was passed under this criminal offence category in 2015. Source: Official Statistics of Finland (OSF): Prosecutions, sentences and punishments (e-publication). Statistics Finland, 2015.

³⁸ Yle, 1 December 2016: Finns Party politician convicted of incitement, will appeal verdict; Helsingin Sanomat, 4 January 2017: Kansanedustaja Teuvo Hakkarainen tuomittiin 20 päiväsakkoon kiihottamisesta kansanryhmää vastaan – Ei aio valittaa tuomiosta (available only in Finnish); Yle, 30 December 2016: Mertsu Merivirrälle sakkotuomio kiihottamisesta kansanryhmää vastaan. (available only in Finnish)

³⁹ Korhonen - Jauhola - Oosi - Huttunen, 2016. ⁴⁰ Helsingin Sanomat, 18 February 2016: Vihapuhe tukkii monen tutkijan suun – "Vihan julkituominen ei ole ihmisoikeus". (available only in Finnish)

⁴¹ Turun Sanomat, 22 September 2016: Risikko: Vihapuheelle, väkivallalle ja rasismille oltava nollatoleranssi. (available only in Finnish)

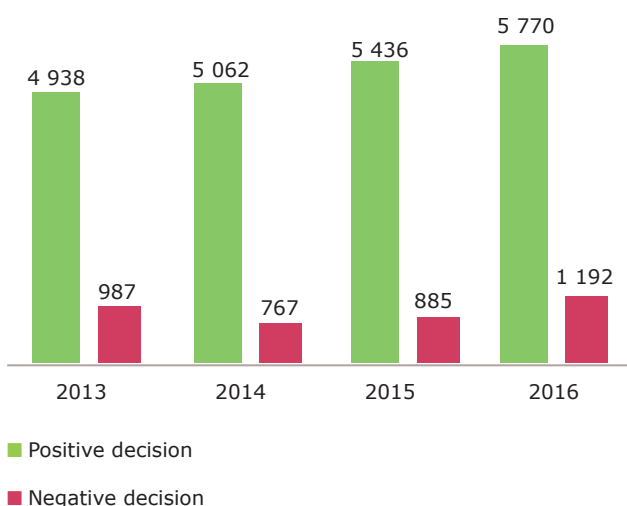
⁴² Yle, 23 September 2016: Nettipoliisi: Vihapuhe pitäisi määritellä uudelleen (available only in Finnish); Uusi Suomi, 21 September 2016: Poliisiyllyhtaja: Vihapuhe pitäisi kieltää laissa. (available only in Finnish)

3. Legal migration and mobility

3.1. Labour migration

In 2016, a first residence permit for Finland on the grounds of employment was issued to 5,770 individuals. The number has increased slightly in recent years. In 2016 there was a 6 percent increase when compared with the previous year. The Finnish Immigration Service issued decisions on 6,962 first residence permit applications on the grounds of employment. A total of 83 percent of decisions were positive and 17 percent were negative. The ratio of positive and negative decisions remained roughly the same as in the previous year (in 2015, 86 percent of the decisions were positive and 14 percent negative).

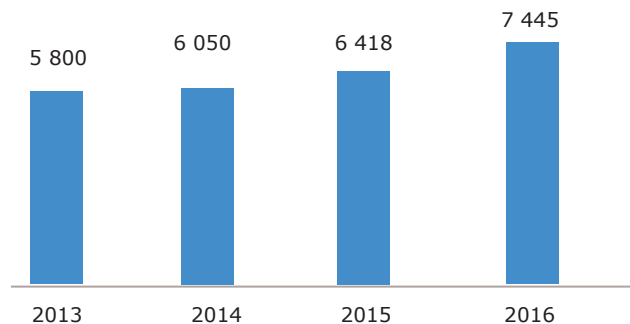
Decisions on first residence permit applications on the grounds of employment 2013-2016



Source: Finnish Immigration Service

In 2016, a total of 7,445 first residence permit applications on the grounds of employment were filed. The number of employment-based residence permit applications has increased somewhat in recent years. In 2016, the increase was sharper than in the previous years: the number of applications increased by 1,027 when compared with the previous year, which amounts to a 16 percent increase.

Employment-based first residence permit applications 2013-2016



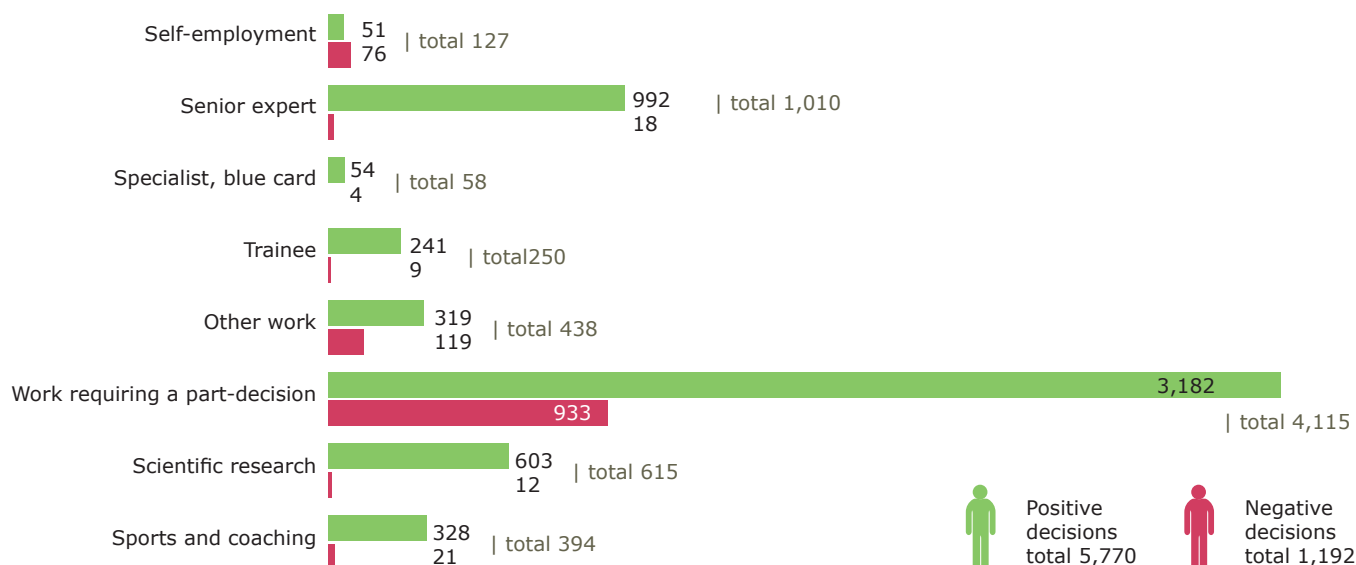
Source: Finnish Immigration Service

A residence permit on the grounds of employment may be applied for in eight different categories (see the chart below). **The majority of the applicants for employment-based residence permits apply for a residence permit for an employed person.** A decision on an application for a residence permit for an employed person is made in a two-step process that includes a preliminary decision by an Employment and Economic Development Office. For this reason, a residence permit for an employed person is also called employment requiring a preliminary decision. The preliminary decision by the Employment and Economic Development Office is an overall consideration that takes into account labour availability and an assessment of the conditions of employment as well as the employer's and employee's conditions. After the preliminary decision by the Employment and Economic Development Office, the final decision on the residence permit application is made by the Finnish Immigration Service, which determines whether the general requirements for issuing a residence permit are met. The applicants for a residence permit for an employed person are primarily manual labourers, such as cleaners and construction workers. The second most common category in applications is a **residence permit for a specialist** and the third most common category is **scientific research**. The number of applications and decisions in different categories did not change significantly when compared to previous years, with the exception of the **EU Blue Card**, intended for spe-

cialists, which has been used more commonly during the past couple of years. The EU Blue Card can be applied for by those who want to enter the country on the grounds of highly qualified employment. Before 2015, only 5–10 EU Blue Cards were issued in Finland annually. In 2015, approximately 20 applications were submitted and in 2016, their number

tripled, with 73 applications submitted by the end of the year. Regardless of this, the EU Blue Card is still used considerably more rarely than a residence permit for a specialist. People entering the country to work in similar duties may apply for a residence permit for a specialist in which case the minimum income requirement for the residence permit is lower than when applying for the EU Blue Card.

Decisions on first residence permit applications on the grounds of employment



Source: Finnish Immigration Service

There were differences in the application approval rates between different categories. 77 percent of applications for a residence permit for an employed person were approved, whereas in the case of specialists, EU Blue Card applicants, researchers and trainees, the approval rate was nearly 100 percent. One factor contributing to the high approval rate among specialists and EU Blue Card applicants, for instance, is the existence of clear pre-defined criteria, such as certain salary level required for issuing the residence permit. The highest rejection rate was among self-employed persons: only 40 percent were issued with a positive decision. Typically, the applicants for a residence permit for a self-employed person are concentrated in the restaurant sector and this was the most common group of applicants also in 2016. Other key sectors included cleaning, consulting and beauty.⁴³ The most common grounds for rejecting an application for a residence permit for a self-employed person

were insufficient documentation or weak profitability of the enterprise.⁴⁴ The number of applications on the grounds of self-employment was low when compared to the overall situation. This indicates that it is not common to migrate into Finland for the purpose of entrepreneurship.

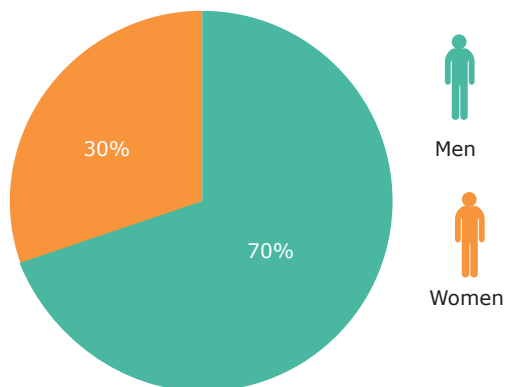
When analysed by nationality, the highest number of employment-based residence permits were granted to Ukrainians, the majority of whom were issued a residence permit for an employed person. Ukrainians came to Finland primarily to work in the agriculture, horticulture and building sectors and many of them were seasonal workers. The second largest group in the number of employment-based residence permits was citizens of India, the majority of whom came to work as a specialist in the IT sector. The third largest group was citizens of the Russian Federation, who were primarily issued with residence permits for an employed person, similarly to Ukrainians.

⁴³ Information received from the Uusimaa Centre for Economic Development, Transport and the Environment (Uusimaa ELY Centre). ELY Centre makes a preliminary decision on the application for a residence permit for a self-employed person. After preliminary decision, the application is submitted to the Finnish Immigration Service for final decision-making.

⁴⁴ Information received from the Finnish Immigration Service and the Uusimaa Centre for Economic Development, Transport and the Environment.

When analysed by gender, **70% of employment-based residence permits were granted to men and 30% to women.**

Gender distribution among persons who have been issued with a residence permit on the grounds of employment



Source: Finnish Immigration Service

The number of residence permits granted on the grounds of employment does not provide a comprehensive picture of foreign labour in Finland. Not everyone who enters Finland for employment is required a residence permit. Part of foreign labour enters Finland from the EU and EEA under the principle of free movement. EU-citizens can reside and work in Finland for three months without registering their residence. EU-citizens who remain in Finland for more than three months must register their residence in Finland. In 2016 about 5 300 EU-citizens registered their residence in Finland based on employment or self-employment. Seasonal workers from non-EU countries who enter Finland for short-term employment do not need to apply for a residence permit either; instead, they can work for three months either with a visa or on a visa-exempt basis.

CASE LAW RELATED TO LABOUR MIGRATION

In 2016, case law related to labour migration dealt with circumvention of the rules on entry, for instance. One Supreme Administrative Court's yearbook decision⁴⁵ analysed the prerequisites for granting a residence permit for an employed person in a case in which the employment relationship as such was genuine but the applicant had established it during irregular residence in Finland. Another de-

cision⁴⁶ assessed whether a case in which an applicant for a residence permit for an employed person did not have sufficient information about the basic facts and conditions of his/her employment relationship constituted circumvention of the rules on entry.

Other topics discussed included the question about **when employment or other activities reach such a professional level that they constitute grounds for a residence permit.** One Supreme Administrative Court's yearbook decision⁴⁷ focused on the question, also attracting public attention, of whether a grandparent taking care of his/her grandchildren is in an employment relationship, on the basis of which he/she could be granted a residence permit for an employed person. Another decision⁴⁸ analysed whether a football player on the third level of the Finnish league system can be considered a professional athlete and whether he/she could be issued with a residence permit for Finland on these grounds.

LEGISLATIVE AMENDMENTS RELATED TO LABOUR MIGRATION

One of the goals of Prime Minister Juha Sipilä's Government Programme⁴⁹ is to promote work-related migration that enhances employment in Finland, boosts public finances, improves the dependency ratio and contributes to the internationalisation of the economy. This means that labour migration and internationality are regarded as good and worth pursuing as they are considered to improve the future outlook for the Finnish economy.

In April 2016, the Ministry of the Interior launched an **analysis project to develop the residence permit system for investors, entrepreneurs and specialists.**⁵⁰ Background factors include changes in the Finnish and European business environments. Nowadays, a significant proportion of new jobs is created in small and medium-sized growth companies, instead of major corporations. The majority of these growth companies are technology- and innovation-based. When the project was launched, it was noted that Finland competes with other Western countries for investments, highly qualified workers and labour. In many countries, residence permit legislation has already been developed in order to attract these to the country. The project analyses what is the best manner to facilitate the immigration of non-EU growth entrepreneurs, regardless of the type of business entity. Another aim is to increase the clarity and smoothness of the residence permit system for top experts needed by companies.

⁴⁵ KHO 2016:31

⁴⁶ KHO:2016:99

⁴⁷ KHO:2016:98

⁴⁸ KHO:2016:217

⁴⁹ Finland, a land of solutions – Strategic Programme of Prime Minister Juha Sipilä's Government, 29 May 2015, Government Publications 12/2015.

⁵⁰ The appointment decision of the Ministry of the Interior, 25 April 2016: Sijoittajien, yrittäjien ja erityisasiantuntijoiden oleskelulupajärjestelmän kehittämishanke. (available only in Finnish)

The project also reviews the residence permit system for foreign investors. Currently, the Finnish legislation does not provide the opportunity to issue a residence permit on the basis of investments made in Finland; instead, the applicant must have, for instance, a job or family members in Finland. The project looks into whether, in the future, a foreign national can be issued with a residence permit on the basis of investments in Finland. The project ends in December 2017, and a Government Proposal on necessary legislative amendments is scheduled to be submitted to the Parliament by that time.⁵¹

The national implementation of the Seasonal Work⁵² and ICT Directives⁵³ is still being prepared in the Ministry of the Interior. The preparation was started in February 2015. A draft Government Proposal was circulated for comments in the summer of 2016. However, the implementation of the Directives entailed political disputes, owing to which the submission of the Government Proposal to the Parliament was delayed as a whole.⁵⁴ The aim of the Seasonal Work Directive is to harmonise the conditions for entry for seasonal workers and improve their rights throughout the EU. Seasonal workers refers to workers who permanently reside outside the EU and enter the EU on a temporary and short-term basis to work in sectors in which labour demand fluctuates seasonally. Seasonal workers mainly work in various agricultural tasks. The Directive only applies to workers who are in an employment relationship, which means that forest berry pickers, for instance, are not considered seasonal workers. Each year, Finland receives approximately 13,000 seasonal workers, and the legislative amendment is not expected to have an impact on their number. The Intra-corporate Transferees Directive, referred to as the ICT Directive, applies to the transfer of persons employed by multinational corporations from outside the EU to the EU, and from one Member State to another, while remaining in the service of the same employer. The right of movement pursuant to the Directive applies to corporations domiciled outside the EU that assign managers and experts employed by them to their units operating in the EU. In practice, the implementation of the Directive means the right to use a permit issued by one Member State to also work in another Member State, or several Member States. The aim of the Directive is to particularly improve the opportunities for high-technology corporations to expand their operations within the EU.⁵⁵

In 2016, development measures to prevent unde-

clared work were taken in Finland. **The aim of extending the occupational safety and health authorities' right to receive information is to tackle illegal use of foreign labour, among other things.** This extension is part of measures against informal economy. The occupational safety and health authorities' right to receive confidential information from other authorities and other parties that see to public functions was extended with legal amendments.⁵⁶ In the future, occupational safety and health authorities will receive confidential information when monitoring compliance with the minimum conditions for employment relationships, the use of foreign labour or the compliance with the Act on the Contractor's Obligations and Liability when Work is Contracted Out. The occupational safety and health authority's right to disclose confidential information will also be extended. In addition, the legislative amendment will also enable the exchange of confidential information among occupational safety and health authorities in all of their monitoring tasks. The legislative amendment enters into force on 1 May 2017.⁵⁷

ADMINISTRATIVE MEASURES RELATED TO LABOUR MIGRATION

Undeclared work is also prevented through international and national cooperation. In the spring of 2016, the European Commission set up the **European Platform to enhance cooperation in tackling undeclared work** (Undeclared Work Platform)⁵⁸. Finland has a representative in the Platform. A national cooperation network to prevent undeclared work, linked with the EU Platform and supporting its work, was established in Finland. The EU's Undeclared Work Platform and the supporting national network seek to increase the efficiency of tackling undeclared work through cooperation and information exchange. The Ministry of Economic Affairs and Employment heads Finland's national network. Several ministries and other authorities as well as labour market organisations participate in the activities of the network.⁵⁹

EU PROJECTS RELATED TO LABOUR MIGRATION

The **Work it!** project, funded by the Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF), expands the Enter Finland online service to also include services for the employers of immigrants. The Enter Finland online service was originally launched for applicants

⁵¹ Information received from the Migration Department of the Ministry of the Interior.

⁵² Directive 2014/66/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on the conditions of entry and residence of third-country nationals in the framework of an intra-corporate transfer.

⁵³ Directive 2014/36/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the conditions of entry and stay of third-country nationals for the purpose of employment as seasonal workers.

⁵⁴ Information received from the Migration Department of the Ministry of the Interior

⁵⁵ Ministry of the Interior, press release, 14 June 2016, Kausityön teettämistä halutaan helpottaa. (available only in Finnish).

⁵⁶ The following legislative amendments: 1418/2016, 1419/2016 and 1420/2016. (available only in Finnish)

⁵⁷ Ministry of Social Affairs and Health, press release, 29 December 2016, Työsuojeluviranomaisten tiedonsaantioikeudet laajenevat. (available only in Finnish)

⁵⁸ Decision (EU) 2016/344 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on establishing a European Platform to enhance cooperation in tackling undeclared work.

⁵⁹ Information received from the Ministry of Employment and the Economy.

in June 2015. An applicant can submit a residence permit application electronically in the Enter Finland online service. It is also possible for the applicant to send supplementary information and to follow the status of the application in the Enter Finland service. In the Work it! project, the Enter Finland service is developed so that employers, too, can take care of the permit process through it. The goal is that in the future, employers can use the online service for, among other things, submitting employment-related information and documents, paying processing fees, supplementing the application when necessary, monitoring the application processing status and receiving information about the decision. The term of the project is from 1 January 2016 to 31 March 2017.⁶⁰

RESEARCH ON LABOUR MIGRATION

The report *Maahanmuuttajat työvoimana maaseudun yrityksissä – Yrityksen yhteiskuntavastuun näkökulma*⁶¹ by Timo Suutari, Anna-Maija Lämsä, Merja Lähdesmäki and Markku Mattila discusses the **employment of immigrants in companies operating in rural areas**. The topic is studied in the light of data from previous studies and two case studies. Previous studies have looked at immigrants' employment and situation on the labour market from the perspective of the immigrants. However, this report looks at the employment of immigrants from the perspective of companies in rural areas. The report states that the **workforce potential offered by immigrants is important for the continued operation of many companies in rural areas**. The ways in which entrepreneurs evaluate immigrants as workforce and in which they actually employ immigrants has a significant role in securing immigrants' position as part of society. According to the report, as immigrants are concentrated in cities, they cannot secure the availability of workforce in rural areas unless the companies and municipalities themselves can draw and engage immigrants as part of their local communities. This is vital for securing workforce for companies in rural areas.

In her doctoral dissertation in health sciences⁶², Jutta Hartikainen studied **the orientation of immigrant nurses in elderly care**. The study was conducted as action research in the Helsinki metropolitan area in 2009–2011. The study involved the creation of an orientation programme for nurses with an immigrant background and the consequent testing of the programme in the organisations participating in the study. After the testing, the functionality of the programme was analysed and suggestions for improve-

ments collected. According to the findings, the orientation of immigrant nurses is essential in order to guarantee good and secure care. The study indicated that nurses who received orientation found it easier to integrate into the Finnish nursing culture than those who had not participated in orientation. Thanks to orientation, there was also improvement in work efficiency and patient safety. Orientation increased immigrant nurses' understanding and knowledge base on culture, care and the work organisation. This manifested in an increase in confidence and independence, which in turn improved the fluency of work of both the immigrant nurses and the entire work community. As a result, work was considered less straining and there was more tolerance at the working place.

PUBLIC DIALOGUE ON LABOUR MIGRATION

In the summer of 2016, there was lively public dialogue about salaries of foreign specialists. The dialogue was kindled by the warning received by Nokia regarding the wage discrimination of the employees of its foreign subsidiaries. During its inspection, the Regional State Administrative Agency for Southern Finland noticed that there were foreign employees working for Nokia in Finland who were paid much less than Finnish employees. According to Nokia, the reason for the lower wage level was Nokia's misunderstanding of whether items such as housing and daily allowances are considered as part of the salary.⁶³ After the turmoil around Nokia died down, the discussion continued with a more general analysis of the residence permit practice related to specialists. In its news coverage, the Finnish Broadcasting Company (Yle) reported that a requirement for granting a residence permit for a specialist is an approximately EUR 3,000 gross monthly salary. According to the Finnish Immigration Service's practice, housing and daily allowances are approved as part of the salary, which means that the actual monetary salary may be lower than the EUR 3,000 threshold. Yle reported that the permit practice applied by the Finnish Immigration Service makes it possible that a residence permit for employment is granted even if the terms and conditions of employment do not comply with the law. The Finnish Immigration Service rejected the criticism by saying they are a residence permit authority and consider the conditions for granting a residence permit according to the Aliens Act. According to the Finnish Immigration Service, a permit authority and a supervising body are two different things. The Regional State Administrative Agency supervises the adherence to occupational health and safety legislation and consequently views matters from a different perspective than the Finnish Immigration Service.⁶⁴

⁶⁰ Ministry of the Interior / The Asylum, Migration and Integration Fund projects, updated on 22 September 2016.

⁶¹ Suutari - Lämsä - Lähdesmäki - Mattila, 2016.

⁶² Hartikainen, 2016.

⁶³ Yle, 25 July 2016: Nokia caught out on wage discrimination of foreign IT experts in Finland.

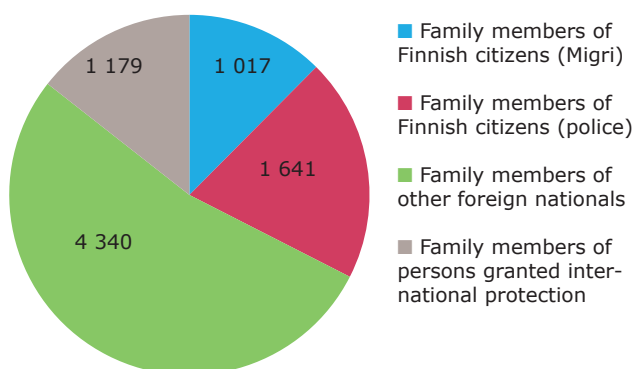
⁶⁴ Yle, 10 August 2016: Finnish Immigration Service allows for cheap labour.

3.2. Family reunification

In 2016, a first residence permit on the grounds of family ties was issued 8,177 individuals. As the corresponding figure in 2015 was 8,057, it can be noted that the number of residence permits issued on the grounds of family ties has remained roughly the same.

The Finnish Immigration Service made decisions on all other first residence permit applications filed on the grounds of family ties except for residence permit applications submitted in Finland by a family member of a Finnish citizen and the family member's minor unmarried child – in 2016, decisions on these applications were still made by the Police.⁶⁵ In 2016, the Finnish Immigration Service made decisions on a total of 7,699 residence permit applications on the grounds of family ties, with the Police making decisions on 1,866 applications.

First residence permits issued on the grounds of family ties, broken down by sponsor



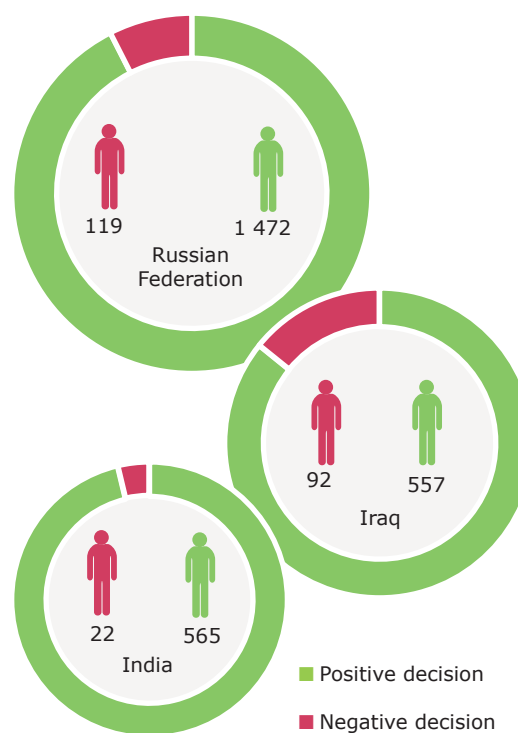
Source: Finnish Immigration Service and Police

Between different categories, there were differences in the approval rates of residence permit applications on the grounds of family ties. Among sponsors, Finnish citizens and other foreign nationals⁶⁶ were groups that most commonly could reunify their family in Finland: of all decisions, 86 percent were positive. Negative decisions were slightly more common in the case of sponsors who are beneficiaries of international protection, with the proportion of positive decisions being 80 percent. Differences in the relative proportions of positive and negative decisions were considerably more pronounced when categorising the cases not on the

basis of the sponsor but on the basis of the person for whom the residence permit was applied for: **a residence permit was most commonly granted when the applicant was a member of the sponsor's nuclear family, i.e. spouse, child or guardian.** Members of the nuclear family were issued with a residence permit in 86 percent of the cases. Decisions on applications filed by relatives other than family members, i.e. persons who are not members of the sponsor's nuclear family as defined above, were mainly negative, with the proportion of positive decisions remaining as low as 23 percent. Applications concerning relatives other than family members were very rare compared to the applications concerning members of the nuclear family: only 2 percent of all decisions concerned other relatives.

When analysed by nationality, the largest group to be issued with residence permits on the grounds of family ties was citizens of the Russian Federation (1,472 residence permits), followed by citizens of India (565) and Iraq (557).

First residence permit decisions on the grounds of family ties, Top-3 nationalities



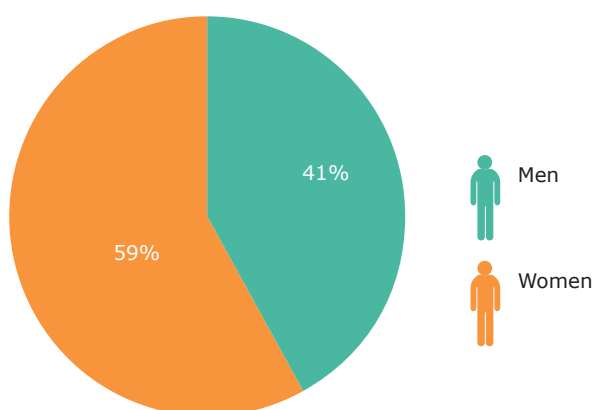
Source: Finnish Immigration Service and Police

⁶⁵ According to the legislative amendment entering into force on 1 January 2017, these residence permit applications, too, will be decided on by the Finnish Immigration Service. The topic is covered in Section 3.5. *Other developments related to legal migration.*

⁶⁶ The term "other foreign national" refers to a foreign national who has been issued with a residence permit on the grounds of employment, for instance.

When analysed by gender, 59 percent of residence permits based on family-ties were granted to women and 41 percent to men.

Gender distribution among persons who have been issued with a residence permit on the grounds of family-ties



Source: Finnish Immigration Service and Police

CASE LAW RELATED TO FAMILY REUNIFICATION

Many legal cases related to family reunification were associated with the granting of a residence permit to a relative other than family member as defined in Sections 50 and 115 of the Aliens Act. A yearbook decision by the Supreme Administrative Court discussed the question of whether a mother-in-law is a relative in the sense defined in the Aliens Act and thus eligible for a residence permit on the grounds of family reunification.⁶⁷ Another yearbook decision analysed the conditions under which an elderly parent could be considered to be fully dependent on his/her adult child who is a Finnish citizen.⁶⁸

Case law also reviewed the preservation of the family ties between family members in a situation in which their family life together had ended for compelling reasons. The Supreme Administrative Court made a decision in a case in which a residence permit for Finland was applied for a minor child. The sponsor was the child's mother who had fled from Somalia to Finland leaving her minor child in the care of the child's grandmother in Mogadishu.

The question was whether it could be considered that there was such a compelling reason for the ending of the family life that the family ties between a child and his/her mother could not be regarded as unpreserved even if, in practice, the child and the mother had not led family life together for a long time.⁶⁹

In addition, legal cases related to family reunification in 2016 dealt with, for instance, **the requirement for means of support and the conditions under which the means of support can be considered secure in the sense defined in the Aliens Act.**⁷⁰ Several legal cases in 2016 also analysed whether a marriage was concluded in order to circumvent the rules on entry, that is: whether it was a so-called marriage of convenience.⁷¹

LEGISLATIVE AMENDMENTS RELATED TO FAMILY REUNIFICATION

Family reunification criteria were tightened in 2016. Starting from July 2016,⁷² sponsors who are beneficiaries of international protection are also required to have secure means of support in order for their family members to be eligible for a residence permit for Finland. However, an exemption from the requirement for means of support will still be made if the sponsor has been granted refugee status in the asylum procedure or as a quota refugee, and his/her family member applies for a residence permit within three months of the granting of this status. For sponsors who are beneficiaries of subsidiary protection, the requirement for means of support is applied regardless of when the residence permit was applied for. As a rule, the requirement for means of support applies to all residence permits granted on the grounds of family ties. Previously, beneficiaries of international protection were an exception to this rule if the family had been formed before the sponsor entered Finland. When it comes to so-called new families, that is: families established after the sponsor's arrival in Finland, the requirement for means of support was applied to them even before the legislative amendment of 2016. The tightening of family reunification criteria is part of the Government Programme approved in the spring of 2015, which stated that family reunification criteria will be reviewed to comply with the EU Family Reunification Directive. Indeed, the tightening of criteria is in line with the EU's Family Reunification Directive. The Directive was implemented nationally in 2006, but at that time, Finland did not adopt optional additional requirements made possible by the Directive.

⁶⁷ The Supreme Administrative Court's yearbook decision 2016:177.

⁶⁸ The Supreme Administrative Court's yearbook decision 2016:171.

⁶⁹ The Supreme Administrative Court's yearbook decision 2016:204.

⁷⁰ The Supreme Administrative Court's yearbook decisions 2016:155 and 2016:198.

⁷¹ The Supreme Administrative Court's yearbook decisions 2016:164 and 2016:166.

⁷² Amendment to the Aliens Act 505/2016.

In May 2016, **a charge was imposed on residence permit applications filed by family members of a beneficiary of international protection.** As a rule, residence permit applications are subject to a charge, but residence permit applications filed by old family members of a beneficiary of international protection used to be an exception to this rule. Proceeds accrued from application processing fees cover, at least in part, the resource needs caused by the increasing number of residence permit applications filed by family members.⁷³

RESEARCH ON FAMILY REUNIFICATION

*Perheenyhdistäminen: kuka saa perheen Suomeen, kuka ei ja miksi?*⁷⁴, edited by Outi Fingerroos, Anna-Maria Tapaninen and Marja Tiilikainen, studies **what family reunification means, who are entitled to it and how applicants experience the family reunification process.** The book describes immigrants' family reunification in practice. According to the book, the most significant difficulties in family reunification are faced by immigrants with a refugee background, particularly by unaccompanied minors.

Saara Pellander's dissertation *Gatekeepers of the Family: Regulating Family Migration to Finland*⁷⁵ looks into **how Finnish policymakers and implementers define, restrict and process family reunification.** The study builds on parliamentary plenary debates, court cases from the Helsinki Administrative Court, media content and interviews with authorities. It reviews family norms by means of feminist and postcolonial welfare state research. Pellander notes that immigration authorities and politicians act as gatekeepers regulating who can move to live with their family members residing in Finland. At the same time, public debate shapes attitudes towards family migration. For instance, the way authorities, politicians and the media speak about families and define them has an impact on what people think of families and migration. According to Pellander's dissertation, these modes of speaking ultimately have an influence on family reunification policy, too.

With funding from the Government's analysis, assessment and research activities, an analysis project was carried out to assess the **preconditions for**

introducing optional additional requirements included in the Family Reunification Directive and their impact in Finland. The analysis focused especially on beneficiaries of international protection and their family members. The analysis also looked into the application of the requirement for means of support for marriages between Finnish citizens and third-country nationals. The report *Perheenyhdistämisen edellytysten tiukentaminen ja sen vaikutukset Suomessa sekä kokemuksia viidestä Euroopan maasta*⁷⁶ was completed in December 2016.

PUBLIC DIALOGUE ON FAMILY REUNIFICATION

The tightening of family reunification criteria was fiercely criticised especially by NGOs.

During the year, the Finnish Refugee Council and Finn Church Aid, among others, campaigned against the further tightening of family reunification legislation. Tightening was considered to complicate integration and to make it more difficult to adhere to the UN Rights of the Child.⁷⁷ **The topic was also covered by the media.** In an interview with Iltalehti, the Finnish Refugee Council's Head of Communications Kaisa Väkiparta commented that the family reunification of Syrian refugees is nearly impossible as it is. According to Väkiparta, by tightening family reunification criteria Finland wishes to communicate a message: migration to Finland is not a good idea and if you migrate to Finland, you will not be able to get your family here.⁷⁸ The online version of Helsingin Sanomat published a tool with which readers could test hypothetically if they had sufficient income for bringing their spouse and family to Finland.⁷⁹ The Finnish family reunification practices were also compared with practices in other EU Member States and it was stated that the Finnish practices are not among the tightest in Europe even after the legislative amendment.⁸⁰

⁷³ Ministry of the Interior Decree on the amendment of the Ministry of the Interior Decree on Fees for Services Provided by the Finnish Immigration Service (1522/2015), memorandum 19 April 2016.

⁷⁴ Fingerroos - Tapaninen - Tiilikainen, 2016.

⁷⁵ Pellander, 2016.

⁷⁶ Miettinen - Paavola - Rotkirch - Säävälä - Vainio, 2016.

⁷⁷ Finnish Refugee Council / 1 February 2016: Perheenyhdistämisen kiristykset hankaloittavat kotouttamista (available only in Finnish); Finn Church Aid / 5 February 2016: Järjestöt: Perheenyhdistämistä ei saa vaikeuttaa entisestään (available only in Finnish); Finn Church Aid / 30 May 2016: Lasten paikka on perheessä – miten käy yli 3000 yksin tulleelle lapselle? (available only in Finnish)

⁷⁸ Iltalehti, 28 December 2016: Pakolaisapu: Syyrialaisien perheenyhdistäminen lähes mahdotonta – "Jos itse pääsetkin, perhettäsi et ainakaan saa". (available only in Finnish)

⁷⁹ Helsingin Sanomat, 15 February 2016: Perheenyhdistämisen tulorajoista syntyi poliittinen myrsky – tarkista laskurilla, saisitko tuotua perheesi Suomeen. (available only in Finnish)

⁸⁰ Yle 6 June 2016: Perheenyhdistäminen tiukentunut eri puolilla Eurooppaa - Toimeentulo ehtona jo useissa maissa. (available only in Finnish)

3.3. Students

In 2016, a first residence permit on the grounds of studying was issued to 6,348 individuals. The corresponding figure in 2015 was 5,869, so the number of student's residence permits issued grew by approximately 8 percent. The Finnish Immigration Service made decisions on a total of 6,963 applications for a student's residence permit. A total of 91

percent of applicants received a positive decision and 9 percent received a negative decision. When analysed by nationality, the largest group of students to enter Finland was Chinese. The second largest group was Russians and the third was Vietnamese.

Decisions on applications for first student's residence permits, Top 10 nationalities

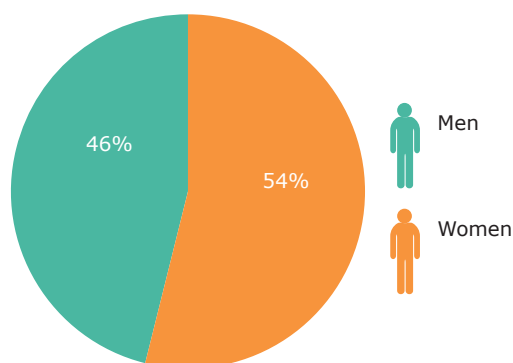
	Positive	Negative	Total
China	989	11	1,000
Russian Federation	900	24	924
Vietnam	829	21	850
Republic of Korea	266	1	367
United States	297	10	307
Bangladesh	198	76	274
Pakistan	179	90	269
Japan	230	3	233
Nepal	137	64	201
Mexico	190	4	194
Top 10 total	4,315	304	4,619
Total all	6,348	615	6,963

Source: Finnish Immigration Service

In 2016, a total of 7,161 applications for a student's residence permit were filed. In the previous year, the number of applications was 6,297, so the year-on-year increase was 14%.

A total of 54% of student's residence permits were issued to women and 46% to men. In 2015, the ratio was the other way around, with more student's residence permits issued to men than to women.

Gender distribution among persons who were issued with a student's residence permit



Source: Finnish Immigration Service

LEGISLATIVE AMENDMENTS RELATED TO FOREIGN STUDENTS

A tuition fee has been introduced for non-EU and non-EEA students.

The tuition fee will be charged for foreign-language study programmes leading to a bachelor's or master's degree. Those studying in Finnish- or Swedish-language study programmes will not be charged a tuition fee, regardless of their nationality. Higher education institutions may define the fee amount themselves; however, the minimum is EUR 1,500 per academic year. According to the Government Proposal⁸¹ behind the legislative amendment, the goal of introducing tuition fees is to improve and diversify the education export opportunities of Finnish higher education institutions. Tuition fees are estimated to decrease the number of non-EU and non-EEA students studying in Finnish higher education institutions at least during the first few years, which may have a negative impact on internationalisation in those higher education institutions that have received a high number of non-EU/non-ETA students interested in free education. According to the Government Proposal, the introduction of tuition fees emphasises the significance of the quality of education as a competitive factor because the competition for students is not based on extremely low fees. Higher education institutions can also influence the number of foreign students they receive by adjusting tuition fees and carrying out marketing activities. Furthermore, the introduction of tuition fees also makes it possible to expand the funding base of higher education institutions. The legislative amendments⁸² entered into force on 1 January 2016. The application of these regulations, binding on universities of applied sciences and universities, begins with students who start their studies on 1 August 2017 or later. Higher education institutions may introduce tuition fees even before this, if they wish.

The introduction of tuition fees is one of the measures mentioned in Prime Minister Juha Sipilä's Government Programme. The previous Government, led by Prime Minister Alexander Stubb, already made preparations for their introduction. At that time, a Government Proposal was prepared on the matter and circulated for comment in the autumn of 2014, with comments requested from relevant parties, such as key ministries, higher education institutions and student organisations. According to the draft, all higher education institutions would charge a tuition fee amounting to EUR 4,000 at the minimum. It was

proposed that legislative amendments would enter into force as of the beginning of 2016. The majority of parties submitting comments were in favour of the introduction of tuition fees. It was opposed especially by student organisations. Many of the commenting parties proposed that the collection of fees and the determination of their amounts should be left to the higher education institutions' discretion or that the minimum fee amount should be lower than the proposed amount of EUR 4,000. In addition, several comments suggested rescheduling the Bill's entry into force so that higher education institutions could prepare for the introduction of tuition fees. On the basis of the feedback received during the circulation for comment, the new Government Proposal decreased the minimum fee to EUR 1,500 per academic year and set a transition period for the regulations' entry into force.⁸³

The Ministry of the Interior is currently preparing the implementation of the Directive on Students and Researchers.

The Directive was given in May 2016 and it must be implemented by May 2018. The directive will harmonise EU residence rules for students, researchers, interns and volunteers who come from third countries. The directive aims, for instance, to enhance EU-internal mobility. Students and researchers may, on certain conditions, perform a part of their research or studies in another Member State. Moreover, the Directive entails that students and researchers be allowed to stay on for at least nine months after finishing their studies or research in order to look for a job or set up a business. In Finland foreign graduates already have the possibility to stay on for one year in order to look for a job. Granting a residence permit in order to look for a job is new concerning researchers. Similarly, granting a residence permit in order to set up a business will be new in the Finnish legislation.⁸⁴

RESEARCH ON FOREIGN STUDENTS

The Institute of Migration published a study by Tytti-Maaria Laine, *International Degree Students - A survey of studying, working and living in Turku*⁸⁵. The survey is part of the International talents as resource for expanding companies (PATH) project (2015–2017), funded by the European Social Fund and coordinated by Åbo Akademi University. The survey examined which factors attract international students to Turku, what could be done for

⁸¹ Government Proposal HE 77/2015 vp.

⁸² Amendment to the Universities Act 1600/2015; Amendment to the Polytechnics Act 1601/2015.

⁸³ Government Proposal HE 77/2015 vp.

⁸⁴ Ministry of the Interior press release 17 October 2016: EU-direktiivi edistää opiskelijoiden, tutkijoiden, harjoittelijoiden ja vapaaehtoistyöntekijöiden liikkuvuutta. (available only in Finnish)

⁸⁵ Laine, Tytti-Maaria, 2016.

their integration and what do they plan to do after graduation. International students in Turku were sent a survey mapping these questions. The results show that most international students are content with their studies in Turku, but most students would need more support in career planning and Finnish language studies.

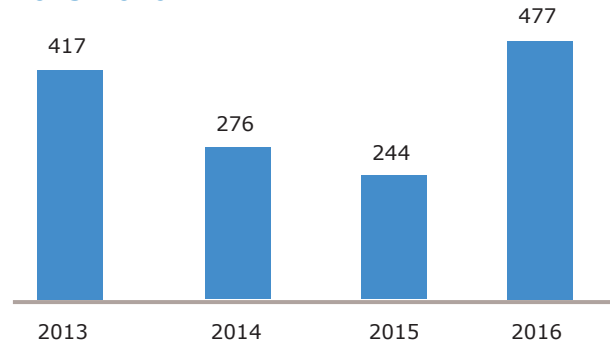
The Centre for International Mobility CIMO published a study regarding international students who have graduated from Finnish higher education institutions.⁸⁶ The research question was what happens to international degree students in Finland after graduation. Special focus was on how many of the international graduates stay in Finland to work. The situation of international degree students was examined based on data from Statistics Finland. Their situation was surveyed one, three and five years after graduation. **The results show that almost a half of foreign graduates were employed in Finland five years after their graduation.** The study does not support the belief that foreign students come to Finland to get a free education and then leave the country. International students with a degree from social and health care sector had the best employment situation. According to the study, African students seem to find employment quicker than those from other continents, but in the long run Europeans and North Americans reached the same employment rate as Africans.

PUBLIC DIALOGUE ON FOREIGN STUDENTS

In 2016, news related to foreign students concerned, first and foremost, **tuition fees to be introduced for non-EU and non-EEA students.** Related news coverage focused on stating facts: it was reported that tuition fees will be introduced in various educational institutions in the autumn of 2017. For instance, there was news about the University of Helsinki introducing a EUR 13,000–18,000 tuition fee for non-EU and non-EEA students.⁸⁷ Public dialogue no longer featured comments for or against tuition fees unlike in the previous year when the legislative amendment related to the introduction of tuition fees was still in the planning stages and different parties were contemplating the advantages and disadvantages of tuition fees.

3.4. Return migration

Residence permits issued to returnees 2013-2016



Source: Finnish Immigration Service

A residence permit was issued to 477 returnees in 2016. The two groups considered returnees are Ingrian Finnish returnees and the descendants of Finnish citizens. In 2016, the majority of returnees, 428 individuals, were Ingrian Finns. Only 49 returnees were descendants of Finnish citizens.

Ingrian Finns refers to descendants of Finns who moved to Ingria, an area around the current Saint Petersburg, during the Swedish reign in the 17th century. King of Sweden Gustav II Adolf wanted to turn the easternmost province of his kingdom into a Lutheran buffer against the Byzantine Empire. Finnish peasants were encouraged to move to Ingria by granting them tax reliefs, for instance. During the Second World War, many Ingrian Finns fought in the Finnish army and approximately 63,000 Ingrian Finns were relocated to Finland from the German-occupied areas south of Leningrad. After the war, 58,000 Ingrian Finns returned to the Soviet Union or were returned there on the Soviet Union's request. Instead of their earlier home regions, they were settled in the interior of the country. The return migration of Ingrian Finns was launched by President Mauno Koivisto in 1990. Return migration ended on 1 July 2016. It is estimated that during the more than 20-year return migration period, 32,000–35,000 Ingrian Finnish returnees came to Finland.⁸⁸

The return migration of Ingrian Finns ended on 1 July 2016. The return migration queue was closed five years before that. Those who registered in the return migration queue before it was closed could apply for a Finnish residence permit on the grounds

⁸⁶ CIMO, Facts Express 1B/2016: In Finland, at work, elsewhere? Status of international higher education students in Finland 5 years after their graduation.

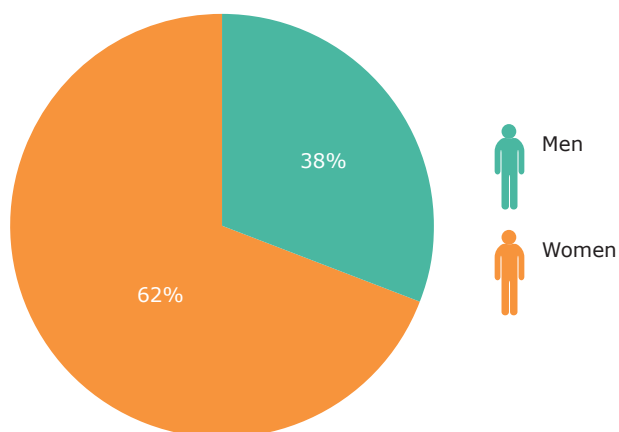
⁸⁷ Helsingin Sanomat, 27 May 2016: Helsingin yliopisto päätti ulkomaalaisten lukuvuosimaksuista – hinta 13 000–18 000 euroa. (available only in Finnish)

⁸⁸ Ingria; Helsingin Sanomat, 1 July 2016: Inkeriläisten ovi Suomeen sulkeutuu – neljännesvuosisadan aikana heitä ehti tulla Suomeen 32 000 (available only in Finnish); Finnish Immigration Service.

of being a returnee during the five-year period. The return migration of Ingrian Finns was winding down since the closing of the return migration queue in 2011, but **in 2016, just before the end of the five-year period, return migration picked up. By 1 July, 427 applications were submitted, most of them in June.** Even though return migration has ended, the Second World War relocatees and persons who have served in the Finnish army have a lifelong return migration right.

A total of 70 residence permit applications were filed by descendants of Finnish citizens.

Gender distribution among returnees who were issued a residence permit



Source: Finnish Immigration Service

RESEARCH AND PUBLIC DIALOGUE ON RETURNEES

The study *Inkerinsuomalaisten paluumuuttajien kotoutuminen Suomeen*⁸⁹ by Tuuli Anna Mähönen and Anu Yijälä presents an **overview of the long- and short-term integration of Ingrian Finnish returnees.** The study is based on the findings of the longitudinal research projects conducted in 2008–2014. These longitudinal studies followed the same group of Ingrian Finnish returnees starting from the pre-migration stage and continuing for a period of approximately three years following the migration. The longitudinal data on the long-term integration of Ingrian Finns makes it possible to examine the integration process from a wider perspective than

from the perspective of only language and culture acquisition. It also helps to identify the key factors that help or hinder the integration process. The data can also be utilised when promoting the integration of other immigrant groups. The study by Tuuli Anna Mähönen and Anu Yijälä indicates that, **from the perspectives of well-being and social integration, Ingrian Finnish returnees** have integrated well in Finland. Challenges related to employment and language skills have nevertheless emerged and, despite their positive expectations, not all returnees feel that they are treated as full members of Finnish society. Regarding integration, key factors include not only language skills and the skills necessary for functioning in society, but also positive encounters between the returnees and the majority population. Active support for the employment opportunities of returnees is also essential in terms of avoiding a situation where the initially high motivation for integration is squandered due to years of unemployment.

When the return migration of Ingrian Finns ended, the topic was featured in the media to some extent. In newspaper and online articles, return migration was discussed from a historical perspective or the perspective of the experiences of returnees, for instance.⁹⁰ Some news items also discussed the topic from the point of view of Russia.⁹¹

⁸⁹ Mähönen - Yijälä, 2016.

⁹⁰ Helsingin Sanomat, 1 July 2016: Inkeriläisten ovi Suomeen sulkeutuu – neljännesvuosisadan aikana heitä ehti tulla Suomeen 32 000 (available only in Finnish); Helsingin Sanomat, 1 July 2016: Työttömyys ja syrjintä ovat vaikeuttanut inkerinsuomalaisten kotoutumista – “Venäjällä suomalaisia, Suomessa venäläisiä”. (available only in Finnish)

⁹¹ MTV, 30 June 2016: Inkerinsuomalaisten paluumuutto päättyy, mutta maastamuutto ei – “Venäjälle harmi, kun asiantuntijat lähtevät”. (available only in Finnish)

3.5. Other developments related to legal migration

LAILLISTA MAAHANMUUTTOA KOSKEVIA LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSIA

Immigration administration tasks will be transferred from the Police and the Finnish Border Guard to the Finnish Immigration Service. The Parliament approved the legislative amendment⁹² in June 2016. The transfer of authority will enable each authority to focus on its core tasks. The Finnish Immigration Service's position as the authority responsible for foreign-national matters will be strengthened. Previously, residence permit matters have been divided between the Police and the Finnish Immigration Service so that, as a rule, the Finnish Immigration Service has been responsible for issuing first residence permits and the Police has been responsible for granting subsequent residence permits⁹³. In addition, the Police has issued first residence permits to certain applicant groups: Finnish citizens' and EU citizens' family members who are in Finland. **The transfer of authority will centralise all residence permit matters to the Finnish Immigration Service.** In the future, the Finnish Immigration Service will be responsible for granting both first and subsequent residence permits. Furthermore, tasks related to nationality matters and the registration of EU citizens will be transferred from the Police to the Finnish Immigration Service. The above-mentioned tasks will be transferred from the Police to the Finnish Immigration Service starting from the beginning of 2017. As applications can no longer be filed at police stations, the Finnish Immigration Service will establish permit offices, concentrating on customer service and permit matters, in nine locations: Helsinki, Lappeenranta, Turku, Lahti, Tampere, Vaasa, Kuopio, Oulu and Rovaniemi. **The same legislative amendment will also transfer certain asylum-related procedures from the Police and the Finnish Border Guard to the Finnish Immigration Service.**⁹⁴

The new Identity Card Act⁹⁵ was confirmed in August 2016 and will, for the most part, enter into force at the beginning of 2017. **In the future, a foreign national's identity card can be issued to all who have a residence permit and a municipality of residence.** This promotes integration as it will be easier for a person with a residence permit to prove his/her identity when dealing with banks and different authorities, for instance. Issuing an identity card

requires that the applicant's identity has been verified reliably. If a person with a residence permit does not already have an identification document, his/her fingerprints can be taken to verify his/her identity and compared with biometric identifiers on the residence permit card.⁹⁶

In October 2016, the Ministry of the Interior set up **a project to reform legislation on the register of aliens and to align the legislation with the EU's General Data Protection Regulation.**⁹⁷ The Act on the Register of Aliens that entered into force in 1998 has become outdated due to changes that have taken place in the operating environment of immigration administration and no longer serves its purpose. The regulations of the Act on the Register of Aliens will be reformed so that they better meet current requirements. Furthermore, legislation on the register of aliens will be aligned with the requirements set by the EU's General Data Protection Regulation. The EU's General Data Protection Regulation entered into force in May 2016 and the changes required by it must be enforced by 25 May 2018. In addition to the Act on the Register of Aliens, register-related regulations must be updated at least in the Reception Act and any other necessary legislative amendments must be determined and carried out. The Government Proposal is scheduled to be submitted to the Parliament towards the end of the autumn term 2017.⁹⁸

EU PROJECTS RELATED TO LEGAL MIGRATION

A Rotating Immigration Officer (RIO) was hired to the Finnish Immigration Service. This is a three-year project funded by the Asylum, Migration and Integration Fund programme (AMIF). In cooperation with diplomatic missions, the Officer develops procedures related to applying for a residence permit in challenging countries. The Officer establishes separate processing models and operating methods both for application types that can be processed quickly and for application types that require more extensive examination. Furthermore, diplomatic mission personnel are trained in residence permit matters and an analysis is conducted on, for instance, whether it is possible to start conducting applicant interviews remotely over a video link. The aim in streamlining the process is to accelerate the processing of applications. The development activities of the project apply to all residence permit application types (applications on the grounds of family ties, studying and employment).⁹⁹

⁹² Amendment to the Aliens Act 501/2016.

⁹³ New fixed-term residence permits, or so-called extended permits, and permanent residence permits.

⁹⁴ With regard to asylum-related matters, the transfer of authority is discussed in Section 4.1. *Asylum seekers and decisions.*

⁹⁵ Identity Card Act 663/2016 and legislative amendments 664/2016, 665/2016, 666/2016, 667/2016 and 668/2016.

⁹⁶ Information received from the Police Department of the Ministry of the Interior.

⁹⁷ The appointment decision of the Ministry of the Interior, 24 October 2016: Hanke ulkomaalaisrekisterilainsäädännön uudistamiseksi sekä saattamiseksi vastaamaan EU:n yleistä tietosuojasetusta. (available only in Finnish)

⁹⁸ Information received from the Migration Department of the Ministry of the Interior.

⁹⁹ Ministry of the Interior / The Asylum, Migration and Integration Fund projects, updated on 22 September 2016.

3.6. Integration

LEGISLATIVE AMENDMENTS AND ADMINISTRATIVE MEASURES RELATED TO INTEGRATION

Education and training

Basic education for immigrants over the compulsory education age was renewed. In December 2016, the Parliament approved the legislative amendment¹⁰⁰ related to basic education for adults. The renewal of basic education is based on the action plan on integration, which aims at ensuring that immigrants over the compulsory education age have an actual opportunity to complete the basic education syllabus. Traditionally the target group of basic education for adults has been adults who have, for various reasons, dropped out of comprehensive school when young. A growing target group is young and adult immigrants over the compulsory education age who need a certificate of the completion of basic education and improved learning abilities in order to continue their studies. During the past few years, basic education for adults has been participated in by approximately 2,500 students. Currently more than 90% of them have an immigrant background. Due to the increase in the number of asylum seekers, the number of students participating in basic education for adults will increase. The legislative amendments make it possible to create a more **personal study plan** enabling the student to reach his/her learning goals. In addition, basic education for adults will include **work practice periods** and, as optional studies, vocational training that promotes transition to working life. **The teaching of reading and writing skills** provided to immigrants over the compulsory education age **will be included in basic education for adults**, whereas previously it was arranged as part of integration training administered by the Ministry of Economic Affairs and Employment. Teaching under the new regulations is scheduled to start on 1 January 2018.¹⁰¹

Furthermore, the Ministry of Education and Culture is preparing an amendment to the Act on Financial Aid for Students to make it possible for **persons over the compulsory education age to receive study grant** for full-time basic-level studies.¹⁰² For its part, the expansion of the right to study grant supports the integration programme's goal of efficient full-time studying that enables fast transition to further training and education or labour market.

According to information provided by the Ministry of Economic Affairs and Employment, immigrants' **integration training was renewed into a more working life-oriented direction** by increasing the vocational content and on-the-job learning periods in the training and by making it possible to combine integration training more flexibly with vocational training.¹⁰³

In addition, the Ministry of Economic Affairs and Employment launched preparations for **more efficient identification of immigrants' skills and their guidance to an appropriate training and employment path**. The goals include faster transitions from integration training to vocational training and to the upgrading of qualifications.¹⁰⁴

Employment

An experiment (SIB – Social Impact Bond) to find employment for immigrants quickly was launched in 2016, combining training and working, and was funded through impact investing. Impact investing is a means to channel private capital into projects with social impact. Impact investing projects seek both financial profit and positive, measurable social impacts. The application of impact investing takes the form of performance-based funding contracts (SIB, Social Impact Bond). In a SIB funding contract, the financial risk of a project seeking social impacts lies with the investor. The invested funds are used for pursuing the welfare targets set. The public sector pays for the project results – by paying out a share of the savings achieved when the welfare targets were reached, for instance. The goal of the KO-TO-SIB service is to try out new employment and training models that accelerate the employment of immigrants and make it possible to combine training and working flexibly. The target is to train 2,500 immigrants and find them employment during the experiment. No upper limit is set in advance for the persons participating in the service. The Employment and Economic Development Offices participating in the service are selected on the basis of the locations of the participating employers and service providers. The employment and labour market position of SIB clients and a control group will be compared after the experiment until the year 2020. If the SIB model is a better way of finding employment, the investors in the SIB model will be paid profits on the basis of the savings that the State has achieved thanks to faster employment.¹⁰⁵

¹⁰⁰ Amendment to the Basic Education Act 1507/2016 and legislative amendment 1508/2016.

¹⁰¹ Information received from the Ministry of Education and Culture; Finnish National Board of Education / Osaamisen asialla – Opetushallituksen blogi: Aikuisten perusopetus uudistuu, blog post, 22 December 2016. (available only in Finnish)

¹⁰² Information received from the Ministry of Education and Culture.

¹⁰³ Information received from the Ministry of Economic Affairs and Employment.

¹⁰⁴ Information received from the Ministry of Economic Affairs and Employment.

¹⁰⁵ Information received from the Ministry of Economic Affairs and Employment.

In the autumn of 2016, the Ministry of Economic Affairs and Employment launched the **International Talents Boosting Growth Agenda** to promote the utilisation of international highly qualified workers' networks and expertise as drivers of growth and internationalisation for companies. The goal of the agenda is to systematically link international highly qualified workers' knowledge about countries of destination, international networks and expertise with companies' growth and internationalisation services, innovation activities and efforts to attract investments.¹⁰⁶

Housing

Beneficiaries of international protection found housing more easily as **in 2016 the number of municipal placements grew fourfold** from the previous year. In 2015, there were 1,048 municipal placements for asylum seekers and quota refugees who had been granted a residence permit, whereas in 2016, the corresponding figure was 4,295.¹⁰⁷ In late 2016, it was reported that in Lapland, some municipal placements may even be left unused. Background factors for the decreasing need for municipal placement in Lapland included the closing down of reception centres and the lower-than-expected share of positive residence permit decisions. Furthermore, some of those who have been granted a residence permit wish to leave the reception municipality and settle elsewhere.¹⁰⁸ The need for municipal placement concentrates in the Helsinki metropolitan area and the major cities in Southern Finland.

In addition, **the number of municipalities with agreements on the reception of refugees more than doubled**. In 2015, a total of 93 municipalities had signed an agreement on the reception of refugees whereas in 2016, the corresponding figure was 198.¹⁰⁹

Social security

The Ministry of Social Affairs and Health is launching **a legislative project to analyse the allocation of Finland's residence-based social security in international circumstances**. The issues analysed are the grounds for benefits paid to immigrants and emigrants as well as their allocation and appropriateness. The Government Proposal on changes to residence-based social security is scheduled to be submitted in the autumn of 2018. The legislative proj-

ect related to residence-based social security is part of the Ministry of Social Affairs and Health's "Services to be based on customer needs" key project. The project being launched in the Ministry of Social Affairs and Health also includes **an independent analysis of the economic effects of immigration**. The analysis will be completed in the spring of 2017. It will compile the past few years' analyses and studies on immigration and costs and their key conclusions. Furthermore, the analysis will look into the number of people migrating to and from Finland for different reasons and the impact of paid benefits on the social security system. The results will serve as a basis for assessing the need for and effects of legislative amendments. The analysis of the costs of immigration aims to support facts-based dialogue and better integration policy and decision-making.¹¹⁰

In 2016, the Government planned to restrict social security provided to immigrants. According to the Government Proposal¹¹¹, **unemployed jobseekers granted a residence permit for Finland would have received lower unemployment security than Finns**. In the future, residence permit holders would have been granted integration assistance instead of labour market support, amounting to 90% of the basic allowance. Lower social security for residence permit holders was a part of the Government action plan on asylum policy. The Government Proposal stated that one of the goals of the Bill was to reduce Finland's attractiveness as a country from which to seek asylum. On 24 November 2016, **the Government withdrew the Bill because in the consideration by the Constitutional Law Committee, experts considered it problematic from the perspective of the principle of equality**.¹¹²

EU PROJECTS RELATED TO INTEGRATION

In 2016, the European Social Fund (ESF) funded several integration-related projects. The most significant of these was the national **Kotona Suomessa (At Home in Finland)** project carried out in 2015–2017. The Centre for Economic Development, Transport and the Environment for Uusimaa coordinates the project. The Kotona Suomessa project includes two mutually supporting sub-projects: Hyvä alku (Good Start) and Hyvä polku (Good Path). **The Hyvä alku sub-project entails numerous pilot projects** aimed at developing the service process for the early stage of integration. The Centre for Economic Development, Transport and the Environment for Uusimaa supports the pilot

¹⁰⁶ Information received from the Ministry of Economic Affairs and Employment.

¹⁰⁷ Information received from the Ministry of Economic Affairs and Employment.

¹⁰⁸ Yle, 15 December 2016: Pakolaisten kuntapaikkoja jää käyttämättä Lapissa – kukaan ei halunnut jäädä Kolariin. (available only in Finnish)

¹⁰⁹ Information received from the Ministry of Economic Affairs and Employment.

¹¹⁰ Information received from the Ministry of Social Affairs and Health.

¹¹¹ Government Proposal HE 169/2016 vp.

¹¹² Parliament / Processing information / Parliamentary matter / Government Proposal HE 169/2016 vp. (available only in Finnish)

projects and models a national service model for the early stage of integration on the basis of their results. There were approximately 15 Hyvä alkua pilot projects underway in 2016 and their activities will continue in 2017. They are mainly local projects in which integration is promoted by developing training and counselling, for instance. **The Hyvä polku sub-project is turning the operations of the Centre of Expertise in Integration into an established practice in the regions** with the aid of seven regional coordinators operating under different Centres for Economic Development, Transport and the Environment.¹¹³

ESF funding was also used for carrying out other integration projects in 2016. For instance, **Omppu – Ohjausta maahanmuuttajan perusopetuspolulle (Omppu – Guidance to the immigrant’s basic education path)** project develops tools for identifying immigrants’ competence. The goal is to create a national model with which immigrants’ general education level can be identified and promoted as efficiently as possible. The participants of the project include the cities of Tampere, Turku and Oulu, the University of Tampere, Eira High School for Adults, operating in Helsinki, and Omnia, Joint Authority of Education in the Espoo Region. The project started on 1 October 2016 and will end on 31 July 2019. One of the goals of the **Urareitti – Korkeasti koulutetun maahanmuuttaneen osaamisen tunnistamisen ja tunnustamisen viitekehys (Career path – Framework for identifying and recognising the competence of highly qualified immigrants) project**, ongoing since 2015, is to identify the competence of immigrants. However, the Urareitti project especially focuses on promoting highly qualified immigrants’ transition to career paths, employment, education and training. The project is carried out by several universities of applied sciences around Finland. The term of the project is from 1 October 2015 to 30 September 2018.

In 2016, the following national integration projects were funded by the Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF)¹¹⁴:

- **The Sylvia project** aims at promoting the reception of beneficiaries of international protection in municipalities. Municipalities are granted financial support for reception and more information is generated and provided about the reception and integration of refugees. The goals of the project include intensifying efforts to find municipal placements for beneficiaries of international

protection and ensuring the sufficiency of municipal placements. The Sylvia II project ran until the end of 2016 (the term 2015–2016) and the Sylvia 3 project will start at the beginning of 2017 (the term 2016–2017).

- **Starttivoimaa** (Starting power) is a project carried out jointly by the headquarters and district offices of the Finnish Red Cross (FRC). The project is funded by the Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF). The project develops integration modules for use in early-stage integration services. Other organisations and local authorities are also invited to join the project activities. The term of the project is from 1 January 2016 to 31 December 2017.
- **Teematietosivusta kotoutumisen seurantaan (From thematic factsheets to integration monitoring)** is a project by the National Institute for Health and Welfare. It collects health and well-being information from national information sources, focusing on information that is essential for immigrants. The term of the project is from 1 January 2016 to 31 December 2017.
- **The ASIM – Pakolaisten asumisselvitys (ASIM – Refugee housing study) project** involves a nationwide study on the supply and demand of rental housing from the perspective of the assignment of refugees to municipalities. The project is coordinated by the Ministry of the Environment. The original term of the project terminated at the end of 2016, but the project will still be continued until the end of 2017.¹¹⁵

In addition, several local projects were carried out with AMIF funding. An example of local projects is **TAKU, Tasa-arvoinen kuntalainen (TAKU, Equal resident of municipality)** project (1 January 2016–30 June 2017) coordinated by the City of Helsinki, in which the City of Helsinki, mosques and Muslim associations cooperate to promote integration, with the goal of reaching out to those who receive the least support for integration and of strengthening Muslim associations in their role as providers of integration support services and counselling. **VOIMA Yhteistyöstä voimaa kotouttamiseen (VOIMA Boosting integration through cooperation)** project (1 January 2016–31 December 2017) by the City of Iisalmi aims at developing integration cooperation between authorities and organisations. **KEPELI – Kotoutumista kehollisilla ja pelillisillä menetelmillä (KEPELI – Integration using embodiment and gamification methods)** is a project (1 February 2016–31 October 2018) coordinated by Metropolia University of Applied Sciences, in which integration is promoted with embodiment and

¹¹³ Structural fund information service: ERDF and ESF projects in Finland during the 2015–2020 programme period.

¹¹⁴ The Asylum, Migration and Integration Fund projects, updated on 22 September 2016.

¹¹⁵ The Asylum, Migration and Integration Fund projects, updated on 22 September 2016; Update on the project from Ministry of the Environment.

gamification methods. The **Frendi (Friend)** project (1 March 2016–31 December 2017) is coordinated by Föreningen Luckan i huvudstadsregionen. The project creates natural meeting places for the original population and young immigrants by organising meetings for immigrant students and Swedish-language upper secondary school students in the Helsinki metropolitan area and the Porvoo and Kirkkonummi regions.

RESEARCH ON INTEGRATION

The Ministry of Education and Culture published in February a report ***The educational tracks and integration of immigrants – problematic areas and proposals for actions***.¹¹⁶ The report was prepared by the working group of the Ministry of Education and Culture on immigration issues. Motivation behind the report was the realisation that the current education system and funding do not suffice in the current situation, taking into account the large influx of asylum seekers in 2015. The report includes evaluation of the problematic areas in the current system and proposals for action. One of the proposals concerned for example the renewal of basic education, which was realised at the end of the year (see above, *Legislative amendments and development measures related to integration: Education and training*).

In January–March 2016, the Ministry of Education and Culture had an assessment made of **asylum seekers' educational background, employment history and reading and writing skills**.¹¹⁷ The assessment was carried out in reception centres by Testipiste, a language assessment centre for adult migrants. A total of 1,004 asylum seekers from 32 countries were interviewed. According to the assessment, asylum seekers possess a wide variety of skills and competence. The majority (69%) of assessed asylum seekers had 7–9 years of basic education. In addition, roughly half had studied at an upper secondary school. Approximately 14 percent had received vocational training. The scarcity of vocational studies may be explained by the fact that in their countries of origin, many occupations are learnt through practical work and vocational training is not common. 90 percent of those assessed had previous work experience, often in several fields. Approximately one fifth of the interviewees had been entrepreneurs. The assessment also analysed their reading and writing skills in their own native language and in the language used at school. Most of the as-

essed can read and write in one or both of the languages. The majority still needs various amounts of practise using Latin alphabet when reading and/or writing, but a short support course is probably sufficient for most. Only 7 percent of the interviewees are completely illiterate.

The Finnish Centre for Pensions published a study about immigrants' careers.¹¹⁸ The study uses register data and statistical analysis to give **an overview of the careers of immigrants whose arrival in Finland has taken place in different years**. Another area of interest is the development of income during their residence in Finland. The research material is Statistics Finland's total data about foreign nationals who moved to Finland in 1995, 1996, 2000, 2001, 2005 and 2006. These persons and their career development is followed up until 2013. The study indicates that there are major differences in immigrants' careers between genders and countries of origin as well as between immigrants who have arrived in different years. Immigrants from Estonia and Western and Southern Europe have been the most successful in finding employment, whereas immigrants from the Middle East and Somalia are in the weakest situation on the labour market. The employment situation of male immigrants is clearly better than that of female immigrants. Immigrants' careers are shorter and income lower than those of the original population, and consequently, their future earnings-related pension accrued in Finland will also be lower.

Pakolaisuudesta kotiin¹¹⁹, edited by Raili Gothóni and Ulla Siirto, is a compilation of refugee-related legislative, political and ecological perspectives and contemplates questions related to social work, health care, human rights, religion and ethics. The authors are researchers and specialists in practical work with refugees. In addition, the voice of refugees themselves is heard through their stories. The book takes a close look at the different stages of being a refugee. However, particular attention is paid to integration: successful integration benefits both the individual and the host country.

In a Swedish-language publication *Behöver vi ett invandrarråd*¹²⁰ by the Institute of Migration, Sanna Saksela-Bergholm analysed **the need for an advisory board promoting immigrant integration in the Jakobstad region**. The goal of the analysis was to find an immigrant advisory board model suitable for the region, enabling encounters between immigrants, authorities and the third sector. The findings

¹¹⁶ Ministry of Education and Culture, *The educational tracks and integration of immigrants – problematic areas and proposals for actions*.

¹¹⁷ Sandberg, Tanja – Stordell, Elina: *Vastaanottokeskuksissa toteutettu alkuvaiheen osaamisen tunnistaminen*, Testipiste, 15 March 2016. (available only in Finnish)

¹¹⁸ Busk – Jauhiainen – Kekäläinen – Nivalainen – Tähtinen, 2016.

¹¹⁹ Gothóni – Siirto (eds.), 2016.

¹²⁰ Saksela-Bergholm, 2016.

indicate that the most suitable model for the Jakobstad region would be a flexible network model involving both public and third-sector operators.

According to Eeva Riutamaa's dissertation¹²¹, **the experiences of the Karelian Second World War evacuee children can be utilised in the integration of refugee children**. Riutamaa's dissertation examines the emotional memories of evacuee children from the annexed Karelia and connection of these memories to the children's later well-being. For her study, Riutamaa interviewed 11 former evacuee children. In addition, she got survey responses from 631 former evacuee children. The study provides additional insight into the growth experiences of evacuee children and provides new information about their coping and well-being. According to the study, those evacuee children who gained acceptance in their new places of residence had a strong foundation for growth.

Minna Veistilä's article-based doctoral dissertation¹²² discusses **families with children who have moved from Russia to Finland**, focusing on their social well-being in the integration processes.

Open Society Foundations published the report **Somalis in European Cities: Overview**¹²³. The report is part of a more extensive research project by Open Society Foundations, discussing the status and living conditions of Somalis in different European cities. The summary report of the project brings together the findings from seven cities in Western and Northern Europe: Amsterdam, Copenhagen, Helsinki, Leicester, London, Malmö and Oslo. The Finnish edition reviews the findings considering the situation in Finland and especially in the Helsinki metropolitan area. The report discusses everyday experiences and highlights discrimination encountered by Somalis as well as issues related to identity. The study indicates that discrimination both diminishes trust between different population groups and hinders integration. The report emphasises education-related aspects as important factors in promoting the equality and integration of Somalis.

PUBLIC DIALOGUE ON INTEGRATION

In 2016, the topics of the public dialogue on integration included **social security provided to immigrants**, for instance. The media published news about the legislative proposal mentioned under *Social security* above, the aim of which was that unemployed jobseekers granted a residence permit would receive lower unemployment security than Finns.¹²⁴ In November 2016, it was reported that the proposal was withdrawn.¹²⁵

Minister of Justice and Employment Jari Lindström commented on integration in a letter to the editor in Kouvola Sanomat.¹²⁶ Minister Lindström wrote that he often receives critical feedback on his activities to promote integration, which is one of his responsibilities as the Minister of Employment. He has been criticised for making too much of a fuss over immigrants and asylum seekers and for forgetting the Finnish unemployed. In his letter to the editor, the Minister noted that the integration of asylum seekers is an obligation decreed by law. Furthermore, he commented that it is better to see to the integration of those who have been granted a residence permit because the alternative would bring along even greater problems, such as unemployment, marginalisation and even radicalisation.

¹²¹ Riutamaa, 2016.

¹²² Veistilä, 2016.

¹²³ Open Society Foundations, *Somalis in European Cities*, 2015 (2016).

¹²⁴ Helsingin Sanomat, 21 February 2016: Hallitus haluaa rajata maahanmuuttajien sosiaaliturvaa – tilalle kotouttamisraha (available only in Finnish); Yle, 22 September 2016: Kela: Kotoutumistuki ei riitä elämiseen – maahanmuuttajat toimeentulotukiluukulle. (available only in Finnish)

¹²⁵ Yle, 24 November 2016: Hallitus peruu esityksensä kotoutumistuesta: Yhdenvertaisuusongelma (available only in Finnish); Helsingin Sanomat, 24 November 2016: Hallitus peruu taas yhden päätöksen – maahanmuuttajille ei tule alempaa työttömyysturvaa. (available only in Finnish)

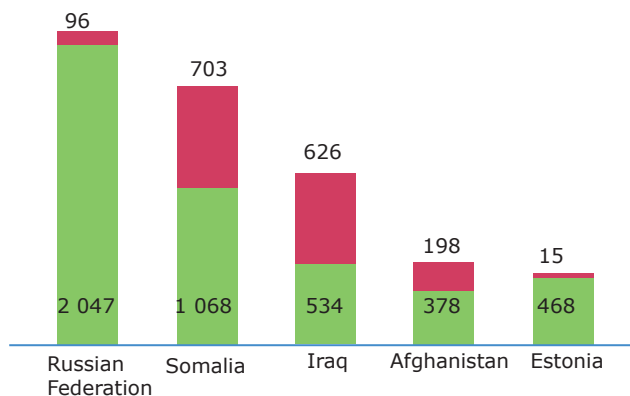
¹²⁶ Kouvola Sanomat, 26 July 2016: Laki velvoittaa hoitamaan turvapaikanhakijoiden kotouttamisen. (available only in Finnish)

3.7. Citizenship

In 2016, a total of 9,644 persons acquired Finnish citizenship. The figure is higher than in the previous year: in 2015, a total of 8,281 persons were granted Finnish citizenship. In 2016, the number of citizenship decisions was record-breaking: 12,088. A total of 80 percent of decisions were positive and 20 percent were negative. The relative proportion of negative decisions was a few percentage points higher than in 2015. As in the previous years, the most common reason for a negative decision was insufficient language skills. Another common reason was unclear identity.

The top nationalities to apply for Finnish citizenship were citizens of the Russian Federation, Somalia, Iraq, Afghanistan and Estonia. Of these, the approval rate was highest for citizens of the Russian Federation and Estonia; in their case, more than 95 percent of citizenship decisions were positive. The group to receive the highest rate of negative citizenship decisions was citizens of Iraq, with more than half of the decisions being negative. The table below shows persons granted Finnish citizenship by the five largest groups according to previous citizenship.

Citizenship decisions according to the customer's previous citizenship, Top-5 nationalities



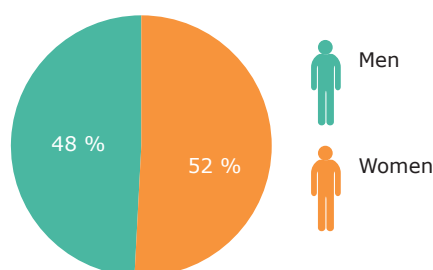
Source: Finnish Immigration Service

The number of citizenship applications has increased year by year, and the upward trend continued in 2016, too. **In 2016, a total of 11,918 citizenship applications and declarations were submitted.** This represents an approximately 8 percent increase from the previous year.

A citizenship application is the most common way of seeking Finnish citizenship. Certain groups, such as former citizens of Finland, certain young persons and citizens of the Nordic countries can also acquire citizenship through the declaration procedure. A total of 772 decisions were made on citizenship declarations, 749 (97%) of which were positive. The largest group to acquire citizenship through the declaration procedure was citizens of Sweden: 40% of all those who acquired citizenship by declaration were Swedish.

Of those who acquired Finnish citizenship, 52 percent were women and 48 percent were men.

Gender distribution among those who acquired Finnish citizenship



Source: Finnish Immigration Service

LEGISLATIVE AMENDMENTS RELATED TO CITIZENSHIP

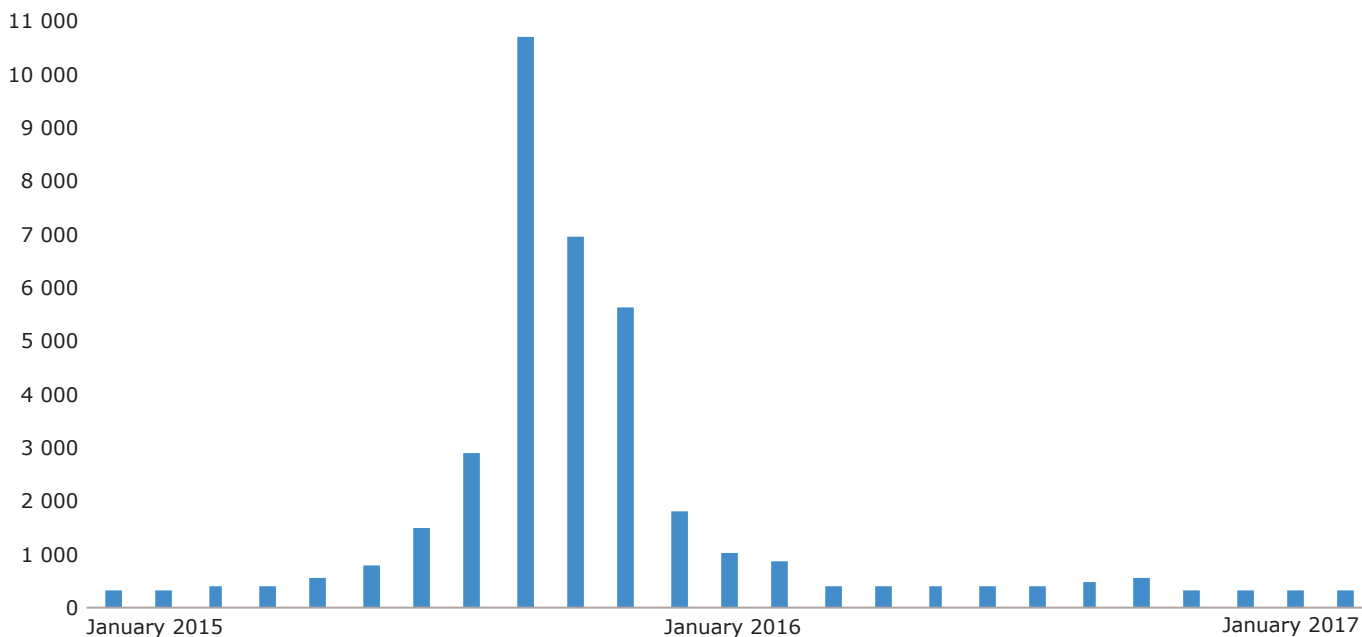
No legislative amendments pertaining to acquiring or losing Finnish citizenship were implemented or prepared in 2016. In 2016, there was not a great deal of public dialogue on citizenship-related questions, apart from dual citizens' access to certain central administration positions. Loyalty questions related to dual citizenship have invoked discussion from time to time since 2014.¹²⁷ On 2 February 2015, the Ministry of Finance set up a working group to look into dual citizenship in relation to appointment to public office. In the summer of 2015, the working group provided the Ministry of Finance with a memorandum, on the basis of which the Ministry launched preparations for legislative amendments. According to the Government's project information service, a draft Government Proposal¹²⁸ was circulated for comment in central administration in the autumn of 2016, but no legislative proposal had been submitted to the Parliament by the end of 2016.

¹²⁷ EMN: Annual Report on Migration and Asylum Policy – Finland 2014.

¹²⁸ Government Project Register / Draft, 15 September 2016, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta. (available only in Finnish)

3.8. Managing migration and mobility

Asylum applications filed in 2015-2016



Source: Finnish Immigration Service

In 2015, a record-breaking number of asylum seekers arrived in Finland. The extraordinary nature of the situation is also illustrated by the fact that the number of asylum applications filed during the year was higher than the total figure for the previous ten years combined. The number of arrivals peaked in September, with more than 10,000 asylum applications filed in Finland. However, the number of asylum seekers started declining immediately after the peak month of September. In 2016, a total of 5,651 asylum seekers arrived in Finland. The figure is still somewhat higher than the long-term average but clearly lower than in the previous year (2015: 32,476).

In response to the sharp increase in the number of asylum seekers, the Government published its **migration policies** in September 2015 and the **action plan on asylum policy** in December 2015. The implementation of the measures included in the policies and the action plan was continued in 2016.¹²⁹

In addition, the Government published the **Government report on internal security**, the first of its kind, in May 2016. Migration issues are prominently featured in the report. According to the report, the intensive migration of asylum seekers to Europe has put the EU's basic structures to the test and changed

the European security environment. It is also noted that the extensive immigration has been a challenge for the Finnish authorities. The report serves as a foundation for the internal security strategy that is currently being prepared. The idea is that the Government report on internal security and the subsequent strategy constitute a road map towards Finland that will be, as stated in the Government Programme, the safest country in the world for living, working and entrepreneurship.¹³⁰

VISA POLICY

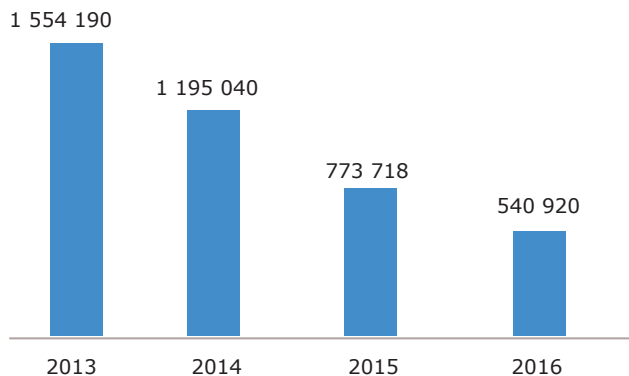
In 2016, Finland issued altogether 540,920 visas. Most of the visas issued by Finland are granted in Russia. In 2016, visas issued at diplomatic missions in Russia accounted for 86 percent of all visas issued by Finland. However, visa applications submitted by Russians have decreased considerably in recent years. In 2016, the number of Schengen visas to Finland granted in Russia decreased by 35 percent when compared to 2015. The downward trend has continued for several years already. The peak year was 2013 when Finnish diplomatic missions in Russia granted nearly 1.5 million visas. The financial and political situations are seen as the key reasons for the declining number of visas. However, accord-

¹²⁹ Hallituksen maahanmuuttopoliittiset toimenpiteet, 11 September 2015 (available only in Finnish) and Government action plan on asylum policy, 8 December 2015. For more details, see Section 2. *Overview of migration and asylum policy developments.*

¹³⁰ Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta, 19 May 2016. (available only in Finnish) For more details, see Section 2. *Overview of migration and asylum policy developments.*

ing to the Ministry for Foreign Affairs' estimates, at the end of 2016 there was some evidence of an upturn in the number of visa applications.¹³¹

Visas issued for Finland 2013-2016



Source: Ministry for Foreign Affairs

The right to appeal to the Administrative Court of Helsinki in visa matters entered into force on 1 April 2016.¹³² The legislative amendment guarantees all visa applicants and holders the possibility to have a visa refusal, annulment or revocation decision processed by a court. Previously, only family members of EU citizens or equivalent persons requested a revision to a visa decision by appealing to an Administrative Court. Other persons who are required to have a visa requested revision directly from the authority that made the decision. The legislative amendment makes it possible to forward to an Administrative Court also those visa decisions for which the first-instance means of appeal is a request for rectification to the authority responsible for the decision.

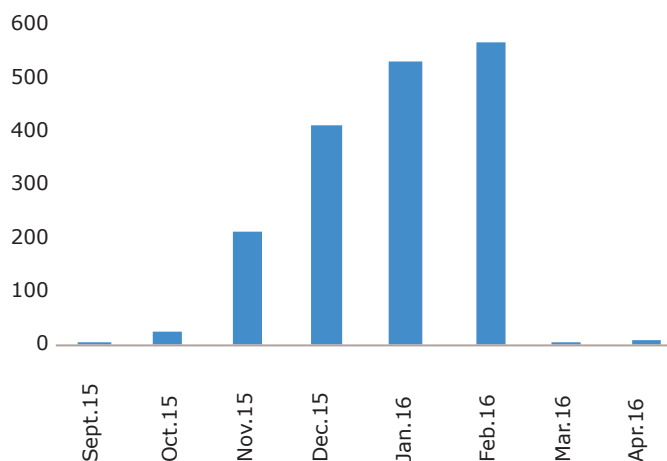
The Ministry for Foreign Affairs continued to outsource visa operations. In 2016, **the receipt of visa applications was outsourced in Egypt, Tunisia and Great Britain.** Previously, their reception had already been outsourced in Russia, Ukraine, India, China, Thailand and Turkey.

BORDER CONTROL

In 2015, approximately 15,000, or nearly half, of the asylum seekers entering Finland came from Sweden through the Tornio border crossing point, crossing an internal Schengen border. Migration on the Haparanda-Tornio route started to slow down towards the end of 2015 as Sweden introduced border checks at its southern border, and in early 2016, the number of asy-

lum seekers entering Finland through Tornio decreased even further. Instead, **an increasing number of asylum seekers started entering the country from Russia across the northern section of the eastern border in late 2015 and early 2016.** This was a new route as, before this, hardly any asylum seekers had come to Finland from Russia through Lapland's border crossing points. The higher number of entries through the Salla and Raja-Jooseppi border crossing points was thought to result from legislative amendments by Norway, due to which the route of asylum seekers took a turn towards Finland instead of Norway. The Finnish authorities feared that the land border between Finland and Russia would become a new main route for irregular entry into Europe.¹³³ The topic was discussed by the leaders of Finland and Russia. President of the Republic of Finland Sauli Niinistö brought up the subject in bilateral discussions with both Prime Minister Dmitry Medvedev and President Vladimir Putin.¹³⁴ In January–February 2016, more than 500 persons still crossed the northern section of the eastern border each month, whereas in March, only a few isolated border crossings were registered.¹³⁵ Finland and Russia signed a bilateral fixed-term (10 April–6 October 2016) agreement on border crossing points. The agreement permitted the crossing of the border between Finland and Russia at the Raja-Jooseppi and Salla border crossing points only to citizens of Finland, Russia and Belarus and their family members. However, in practice these border crossing points had already quietened down before the agreement entered into force. The entry volumes through these border crossing points have remained low even in late 2016, after the termination of the agreement.¹³⁶

Asylum seekers entering through the northern section of the eastern border



Source: Finnish Immigration Service

¹³¹ Ministry for Foreign Affairs, 26 January 2017: The majority of visa applications to Finland in 2016 were submitted in Russia.

¹³² Amendment to the Aliens Act 132/2016.

¹³³ Yle News, 4 January 2016: Turvapaikanhakijoiden tulo länsirajalle tyrehtyi – nyt liikenne kasvaa itärajalla. (available only in Finnish)

¹³⁴ Helsingin Sanomat, 12 February 2016: Presidentti Niinistö Medvedeville: Turvapaikanhakijoiden siirtymiselle Venäjältä Suomeen ei perusteita (available only in Finnish); Yle News, 22 March 2016: Pakotteet, turvapaikanhakijat ja sodat, niistä Niinistö ja Putin puhuvat tiistaina Moskovassa. (available only in Finnish)

¹³⁵ Finnish Immigration Service.

¹³⁶ Information received from the Migration Department of the Ministry of the Interior.

4. International protection

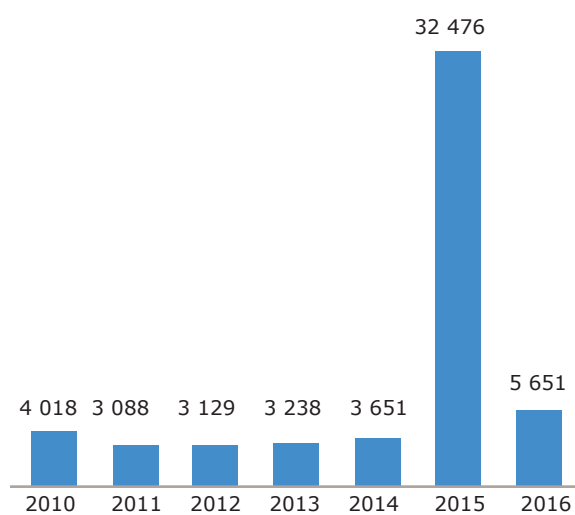
4.1. Asylum seekers and decisions

In 2016, a total of 5,651 persons applied for asylum in Finland. The figure is clearly lower than in the previous year when 32,476 asylum seekers arrived to Finland but it is still somewhat higher than the long-term average. The drastic fluctuation in the number of asylum seekers posed challenges for the Finnish asylum and reception system.

The top countries of origin among asylum seekers in 2016 were largely the same as in the previous year. The top place was still held by citizens of Iraq with 1,247 applications. The second largest group of asylum seekers was the same as in the previous year: citizens of Afghanistan. The third and fourth most common countries of origin swapped places as Syrians overtook Somalis. For the first time, citizens of Eritrea appeared among the top five nationalities seeking asylum in Finland. However, it is worth noting that the Eritreans did not arrive in Finland as spontaneous asylum seekers but instead they were mostly relocated from Italy and Greece. Also the Syrians were mostly relocations from Italy and Greece (for more information on relocation, see below: *Participation in EU-level operations*). For all

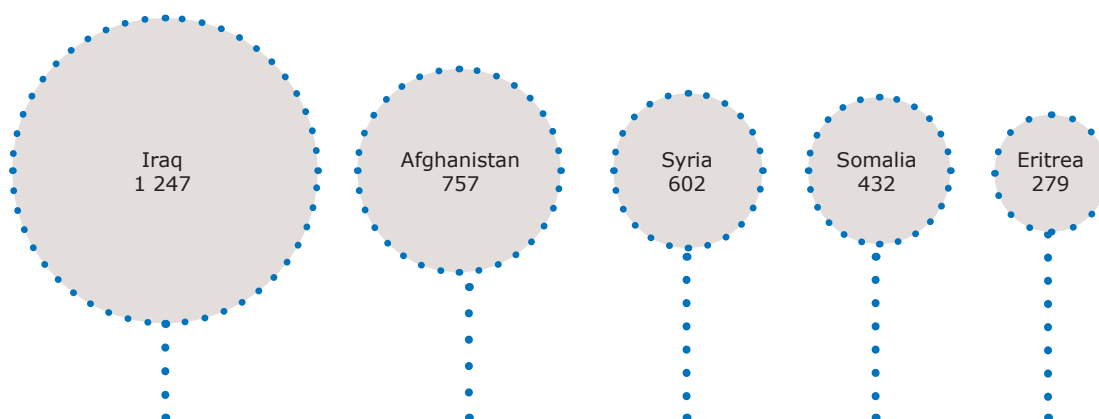
of these nationalities, the number of asylum seekers entering Finland decreased from the previous year. The most significant decrease was witnessed in the number of asylum seekers from Iraq: in 2016, their number was only one sixteenth of that in 2015.

Asylum seekers 2010-2016



Source: Finnish Immigration Service

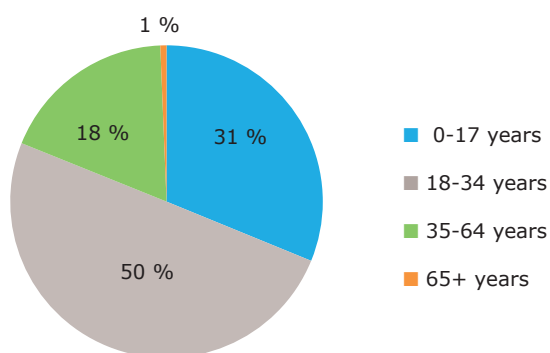
Nationalities of asylum seekers, Top 5 groups in 2016



Source: Finnish Immigration Service

The largest age group was young adults: approximately half of the asylum seekers entering Finland were 18–34 years old. The second largest age group was minors¹³⁷, representing approximately one third of the asylum seekers arriving in Finland.

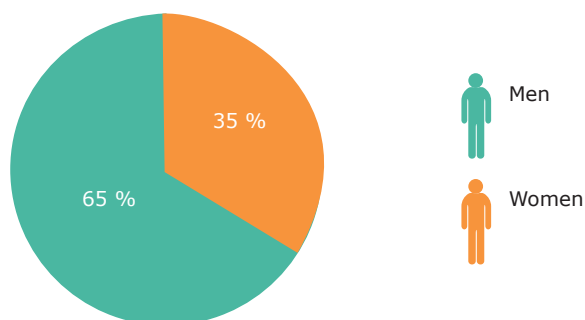
Age distribution among asylum seekers



Source: Finnish Immigration Service

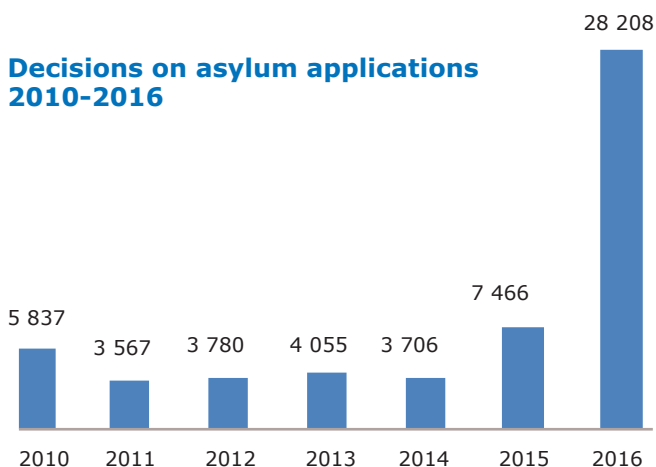
Approximately 35 percent of asylum seekers were women and 65 percent were men.

Gender distribution among asylum seekers 2016



Source: Finnish Immigration Service

Decisions on asylum applications 2010-2016



Source: Finnish Immigration Service

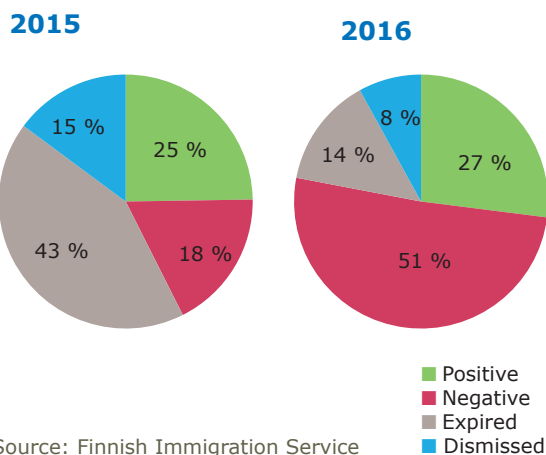
In 2016, the high number of asylum seekers in the previous year could be seen in the Finnish Immigration Service's decision statistics. **In 2016, the Finnish Immigration Service made decisions on a record-breaking number of asylum applications: 28,208.** The number was almost four times as high as in 2015.

Of these decisions, 27 percent were positive, which is somewhat more than in the previous year. In absolute numbers, this means 7,745 positive decisions. Of the positive decisions, the majority concerned granting asylum (4,586 residence permits granted) or subsidiary protection (1,739 residence permits granted). A residence permit based on humanitarian protection was granted to 50 persons before this category was eliminated from the Finnish legislation in May. Furthermore, in 2016, 1,370 asylum seekers were granted a residence permit on grounds other than international protection. Residence permits granted to asylum seekers on grounds other than international protection include residence permits granted on compassionate grounds or on the grounds of being a victim of human trafficking. **The relative proportion of negative decisions increased more strongly, amounting to slightly more than half of the decisions in 2016.** The share of expired applications among asylum decisions decreased significantly: in 2016, it was only 14 percent whereas in the previous year it was 43 percent. Approximately 8 percent of cases were dismissed. Dismissal usually refers to a person's re-

¹³⁷ The figure encompasses the 0–17-year-old asylum seekers, both unaccompanied and those who came with their families.

turn through the Dublin procedure to the Member State that is responsible for examining the asylum application.

Share of decisions made in the asylum procedure in 2015 and 2016



Source: Finnish Immigration Service

Although the Finnish Immigration Service managed to clear the backlog of asylum applications efficiently in 2016, the asylum process is still unfinished for many of those who arrived in Finland in 2015. The majority of rejected applicants appeals against the Finnish Immigration Service's decision to an Administrative Court, and an Administrative Court's negative decision may be appealed to the Supreme Administrative Court.

CASE LAW RELATED TO INTERNATIONAL PROTECTION

In 2016, the Supreme Administrative Court made several yearbook decisions related to the regulation on determining the Member State responsible for examining an asylum application, or the so-called Dublin procedure.¹³⁸ The most significant decision to affect case law was the Supreme Administrative Court's yearbook decision in which the **Supreme Administrative Court ruled that there were such systemic flaws in reception conditions in Hungary that asylum seekers could not be returned to Hungary as part of the Dublin procedure** to have their asylum applications examined there.¹³⁹ On the basis of this preliminary ruling by the Supreme Administrative Court, the Finnish Immigration Service discontinued Dublin returns to Hungary in April for the time being.

Legal cases discussed the conditions under which the level of indiscriminate violence exceeds the threshold for granting subsidiary protection. In two Iraq-related yearbook decisions¹⁴⁰, the Supreme Administrative Court considered that indiscriminate violence in Baghdad does not reach a level that it, as such, would constitute such a serious and personal risk for anyone residing in the region that it would require the granting of subsidiary protection. Nevertheless, when considering the criteria for granting subsidiary protection, each applicant's personal conditions must also be taken into account. In one¹⁴¹ of the above-mentioned yearbook decisions, the Supreme Administrative Court also considered that for a healthy Shia male who is able to work, resorting to internal protection in Southern Iraq is an option. In addition to Iraq, the Supreme Administrative Court analysed the level of indiscriminate violence in Yemen. Towards the end of the year, the Supreme Administrative Court stated that indiscriminate violence in Yemen has reached a level that constitutes such a serious and personal risk for anyone residing in the region that it exceeds the threshold for granting subsidiary protection.¹⁴²

There were also legal cases related to **the withdrawal of protection status in a situation where grounds have emerged for assuming that, in actual fact, the person comes from a place other than what he/she has indicated as his/her origin**. Questions discussed in two decisions by the Supreme Administrative Court included, among other things, how much weight should be placed on the language analysis results when assessing a person's country and region of origin.¹⁴³

In addition, the Supreme Administrative Court made yearbook decisions in cases related to, for instance, **the credibility of an asylum seeker's sexual orientation**¹⁴⁴ **or religious conviction**¹⁴⁵ **and their impact on making a decision on his/her asylum application**. The legal case related to an asylum seeker's religious conviction also involved *sur place* aspects: the applicant had renounced Islam and converted to Christianity while in Finland, which means the grounds for asylum had come about after his/her departure from the home country.

The legal cases in 2016 also analysed **the conditions under which a country can be considered a safe country of asylum**. In the summer, the Administrative Court of Helsinki overturned several de-

¹³⁸ E.g. KHO:2016:83 and KHO:2016:157.

¹³⁹ KHO:2016:53.

¹⁴⁰ KHO:2016:193 and KHO:2016:194.

¹⁴¹ KHO:2016:194.

¹⁴² KHO:2016:220.

¹⁴³ KHO:2016:116 ja KHO:2016:151.

¹⁴⁴ KHO:2016:174.

¹⁴⁵ KHO:2016:81.

decisions made by the Finnish Immigration Service, in which the Finnish Immigration Service considered the Russian Federation to be a safe country of asylum for the applicants on the grounds of them having a visa or residence permit issued by Russia. According to the Administrative Court of Helsinki, the applicants could not be considered to have received protection, as defined in the Aliens Act, in Russia solely on the grounds that they had been granted visas or residence permits and they could actually reside in Russia. The Finnish Immigration Service petitioned for a leave to appeal of a few such cases to the Supreme Administrative Court. However, the Supreme Administrative Court did not grant them a leave to appeal so the interpretation by the Administrative Court of Helsinki remained in force.¹⁴⁶ One legal case¹⁴⁷ looked into the question whether Italy can be considered a safe country of asylum for the applicants in question. The Finnish Immigration Service had considered Italy to be a safe country of asylum for the applicants. The applicants had been granted subsidiary protection status in Italy. The Administrative Court of Helsinki had returned the case to the Finnish Immigration Service to have them investigate whether the persons in question could be returned to Italy without them becoming subject to treatment violating human dignity. The Finnish Immigration Service appealed against the decision by the Administrative Court to the Supreme Administrative Court, which granted a leave to appeal. The Supreme Administrative Court ruled that Italy could be considered a safe country of asylum for the applicants.

LEGISLATIVE AMENDMENTS REGARDING INTERNATIONAL PROTECTION

In 2016, several legislative amendments related to international protection were made.

The Finnish Immigration Service's position as the authority responsible for foreign-national matters was strengthened by transferring immigration administration tasks from the Police and the Finnish Border Guard to the Finnish Immigration Service.¹⁴⁸ With regard to asylum-related matters, the transfer of authority is partial. The Police and the Finnish Border Guard will continue to take care of tasks that are closely associated with their core tasks. Even in the future, asylum applications are submitted to the Police or the Finnish Border Guard who register the application. Previously, the authority who received the application also conducted the

interview in which the applicant's identity and travel route was established, after which the processing of the application was transferred to the Finnish Immigration Service for the consideration of the conditions for granting asylum and subsequent decision-making. The legislative amendment will **transfer the establishment of identity and travel route to the Finnish Immigration Service.** The Finnish Immigration Service aims at establishing the applicant's identity, travel route and grounds for international protection in a single meeting. The Police and the Finnish Border Guard will still take care of tasks related to serving the decisions and removing persons from the country. The legislative amendments will enter into force at the beginning of 2017. However, with regard to asylum-related matters transferred from the Police to the Finnish Immigration Service, the application of new practices already started on 1 March 2016 pursuant to Section 210 of the Aliens Act, according to which the Finnish Immigration Service may take up a matter which is to be decided by the District Police.

Humanitarian protection as a residence permit category was removed from Finnish legislation.

After the legislative amendment¹⁴⁹ that entered into force on 16 May 2016, Finland has two residence permit categories for international protection: asylum and subsidiary protection. Both of these residence permits are issued for four years. Humanitarian protection was a purely national protection category with no obligations stemming from international conventions or EU legislation. A residence permit on the basis of humanitarian protection was issued for one year at a time. In recent years, humanitarian protection was granted rarely. The underlying reasons include, inter alia, the fact that according to the case law of the Court of Justice of the European Union, the persons who were originally intended to become beneficiaries of humanitarian protection mainly fall within the scope of subsidiary protection.

Asylum seekers' right to State-funded legal aid was restricted.

Previously, an asylum seeker was entitled to have a legal counsel at the asylum interview, whose fee was paid out of State funds. After the legislative amendment¹⁵⁰, an asylum seeker is entitled to a State-funded legal counsel in the asylum interview only if this is necessary for exceptionally weighty reasons. The decision on legal aid provided to an asylum seeker is made by a Public Legal Aid Office. Nevertheless, an unaccompanied minor is always entitled to have a legal counsel at the asy-

¹⁴⁶ Information received from the Asylum Unit of the Finnish Immigration Service.

¹⁴⁷ KHO 13.7.2016/3151.

¹⁴⁸ Amendment to the Aliens Act 501/2016. With regard to other grounds for a residence permit, the transfer of authority is discussed in Section 3.5. *Other developments related to legal migration.*

¹⁴⁹ Amendment to the Aliens Act 332/2016.

¹⁵⁰ Amendment to the Aliens Act 646/2016.

lum interview. The legislative amendment entered into force on 1 September 2016.

The same legislative amendment¹⁵¹ also resulted in other changes in the asylum application appeal process: **the appeal period for decisions on international protection was shortened**. The appeal period to an Administrative Court with regard to a decision by the Finnish Immigration Service was shortened from 30 to 21 days following the serving of the decision. The appeal period to the Supreme Administrative Court was shortened to 14 days following the serving of the decision. In addition, **it was decreed that appeals related to international protection are to be processed with urgency** at both Administrative Courts and the Supreme Administrative Court. **The competent Administrative Court composition was reduced** so that in the future, in all appeal cases as referred to in the Aliens Act, an Administrative Court is also competent in a two-member composition unless the nature of the case at hand requires a three-member composition. It was also decreed that **from now on, only a public legal aid attorney, a lawyer or a licensed legal counsel can act as a legal counsel in cases related to international protection**. Before the legislative amendment, the counsels for asylum seekers could be persons whose acting as counsels was not covered by any legally regulated supervision system, which raised questions about the legal protection of the asylum seekers and the quality of counselling. Also these amendments entered into force on 1 September 2016.

Furthermore, in December 2016 the Parliament approved a Government Proposal¹⁵² which **decentralises the processing of appeals related to international protection so that they are processed not only by the Administrative Court of Helsinki but also by three other Administrative Courts**. The legislative amendment will enter into force on 1 February 2017, after which appeals related to international protection are processed by the Administrative Courts of Eastern Finland, Northern Finland and Turku, too.¹⁵³

ADMINISTRATIVE MEASURES RELATED TO INTERNATIONAL PROTECTION

The drastic fluctuation in the number of asylum applications posed challenges for the Finnish asylum system. A total of **400 new officials were recruit-**

ed to the Asylum Unit of the Finnish Immigration Service to clear the backlog of asylum applications that accumulated in the autumn of 2015. The orientation and training of new employees was a key element in the operations of the Asylum Unit in 2016. Clearing the backlog got well under way and a record-breaking number of asylum decisions were made during the year. **At the end of the year, the Asylum Unit again scaled down its resources, with more than 200 officials having their employment terminated**.¹⁵⁴

The asylum process was also developed during the year. The transfer of authority related to certain immigration administration tasks, mentioned above in the legislative amendments, transferred the responsibility for the establishment of the asylum seeker's identity and travel route to the Finnish Immigration Service. The application of this practice started in March 2016. In connection with this development, **the Finnish Immigration Service streamlined the asylum process by adopting a so-called "single contact" interviewing model**. In the "single contact" model, the asylum seeker's identity, travel route and grounds for asylum are established in a single interview whereas previously this involved the arrangement of two separate meetings. The goal is to establish the grounds for asylum in the interview to such an extent that the decision on the asylum application could be made after the first interview. If necessary, a second interview is arranged for continuing the establishment of the grounds for asylum.¹⁵⁵

PARTICIPATION IN EU-LEVEL OPERATIONS

In 2015, there was a dramatic increase in the number of asylum seekers in the entire EU area. Pressure focused particularly on Italy and Greece, located on the European Union's external borders. In September 2015, the Council of the European Union decided that 160,000 asylum seekers would be relocated from Italy and Greece to other Member States. **The goal of the relocation of asylum seekers is to spread the responsibility for processing asylum applications more evenly among the Member States**.¹⁵⁶ Finland committed to receiving a total of 2,078 relocated asylum seekers from Italy and Greece in two years' time, that is: by the autumn of 2017. The relocation of asylum seekers started in 2015, with 111 asylum seekers arriving in Finland through relocation. **In 2016, a total of 808 asylum seekers were relocated from Italy and Greece**

¹⁵¹ Amendment to the Aliens Act 646/2016.

¹⁵² Government Proposal HE 234/2016 vp.

¹⁵³ Amendment to the Aliens Act 16/2017.

¹⁵⁴ Information received from the Asylum Unit of the Finnish Immigration Service.

¹⁵⁵ Information received from the Asylum Unit of the Finnish Immigration Service.

¹⁵⁶ Finnish Immigration Service press release 13 October 2016: EU tukee Maahanmuuttoviraston toimintaa yli 5 miljoonalla eurolla. (available only in Finnish)

to Finland. The remainder of the Finnish quota will be relocated by the autumn of 2017.¹⁵⁷

Finland participated in EU-level support measures also by sending officials to the operations of the European Asylum Support Office (EASO). In 2016, the Finnish Immigration Service sent nine officials to various EASO operations in Italy and Greece.¹⁵⁸ In addition, two officials from the Ministry of the Interior participated in an EASO operation in Greece in early 2016, aiming at supporting Greek authorities in the utilisation of the EU funds.¹⁵⁹

Development cooperation organisations also sent help to countries on the EU's external borders that received a large number of asylum seekers. For instance, Finn Church Aid's Education Specialist was in Greece in early February to support a local partner's work in helping refugees on the Greek islands.¹⁶⁰

EU PROJECTS RELATED TO INTERNATIONAL PROTECTION

In 2016, a number of projects related to asylum were carried out with funding from the Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF)¹⁶¹:

- **The Flow project of the Finnish Immigration Service aims to streamline the early stages of the asylum process** for example by enhancing cooperation among the authorities. The project began in the beginning of 2016 and it will run until June 2017.
- The projects Euro-Auto and Migstat, which were both carried out by the Finnish Immigration Service in 2016, developed the **information technologies and statistics relating to asylum.**
- The Finnish Immigration Service also received AMIF-funding for a project in which **internal relocation of asylum seekers between EU Member States** was developed. The project began in July 2016 and it will run until August 2018.

In addition, AMIF-funding was used also **for developing the legal aid of the asylum seekers** in a project carried out by the Refugee Advice Centre in 2016.

RESEARCH AND PUBLICATIONS ON INTERNATIONAL PROTECTION

Turvapaikka ja pakolaisasema: Kansainvälisen suojelun periaatteet¹⁶² is a book written by Tapio

Kuosma, Licentiate of Laws who specialises in human and fundamental rights and immigration and refugee law. It is intended as a handbook and information source for refugees, asylum seekers, immigration authorities, municipalities, lawyers, media, educational institutions and others working with matters related to international protection.

The report ***Poikkeustilan sukupolvet – Irakilais-pakolaiset Suomessa***¹⁶³ by researcher Marko Juntunen **is a comprehensive overview into Iraqi refugee migration to Finland and its recent history.** Marko Juntunen is a social anthropologist specialised in Arabic and Islamic studies. In the report, Juntunen reviews the backgrounds of Iraqi refugees, experiences of persecution and violence among different generations, the mobility of Iraqi asylum seekers and their experiences during the journey to Finland as well as the life that Iraqi refugees have built in Finland. The report contains information from Marko Juntunen's earlier research. The Centre of Expertise in Integration of the Ministry of Economic Affairs and Employment commissioned the overview from Juntunen. The report serves the immigration experts who meet Iraqi refugees in their work, among others. A need for the report emerged when more than 32,000 asylum seekers came to Finland in 2015, more than 60% of them from Iraq.

Suomen Perusta published Riikka Purra's report ***Kansainvälinen pakolaisinstituutio ja valtioiden mahdollisuudet: imagon suojelusta rajojen suojeluun***¹⁶⁴. Suomen Perusta is a think tank affiliated with the Finns Party and Riikka Purra is a policy planner for the Finns Party. In her report, Purra takes a critical approach to Finland's immigration policy guidelines and proposes the tightening of immigration policy and, over a longer term, the changing of the entire international refugee agreement system.

The book ***Yksi miljoonista – Modin pako Syyriasta***¹⁶⁵, written by journalist Lotta Nuotio, **sheds light on the civil war in Syria and the refugee situation in Europe by describing the fate of one person.** The book is fictional but based on a true story.

In the book Ennen olin pakolainen, 41 refugees who have migrated to Finland from different parts of the world tell their stories in their own words. The book is associated with a campaign that spread on social media throughout the Nordic countries. The purpose of the campaign and the book is

¹⁵⁷ Information received from the Asylum Unit of the Finnish Immigration Service.

¹⁵⁸ Information received from the Legal and Country Information Unit of the Finnish Immigration Service.

¹⁵⁹ Information received from the International Affairs Unit of the Ministry of the Interior.

¹⁶⁰ Finn Church Aid / 31 August 2015: Finn Church Aid begins to provide assistance to refugees in Europe; Finn Church Aid / 2 February 2016: Kirkon Ulkomaanavun työntekijä Kreikan saarilla, jonne pakolaisten tulo jatkuu. (available only in Finnish)

¹⁶¹ Ministry of the Interior / The Asylum, Migration and Integration Fund projects, updated on 22 September 2016.

¹⁶² Kuosma, 2016.

¹⁶³ Juntunen, 2016.

¹⁶⁴ Purra, 2016.

¹⁶⁵ Nuotio, 2016.

to show that from society's point of view, refugees are not mere figures on paper or an expense item in public finances. The book is edited by Markku Kähkönen and illustrated with portraits of former refugees, taken by photographer Anna Autio.¹⁶⁶

PUBLIC DIALOGUE ON INTERNATIONAL PROTECTION

Public dialogue on asylum-related matters became slightly less active than in the previous year. In the autumn of 2015, the exceptional asylum seeker situation was covered by the media daily. When the number of asylum seekers arriving in Finland started to decrease at the turn of the year, news coverage also decreased.

In early 2016, **the asylum seekers entering Finland from Russia across the northern section of the eastern border** were featured in the news.¹⁶⁷ The previous year of dramatic immigration increase was still discussed in the press and Finland's performance handling the inflow was assessed.¹⁶⁸ In the previous year, news had mainly dealt with the high number of asylum seekers arriving in Finland and Europe; in 2016, news coverage highlighted the subsequent phases of the asylum seeking process. For instance, **the Finnish Immigration Service's decision practice¹⁶⁹ and returns to Iraq¹⁷⁰** made the news on several occasions. Those who returned to their home countries during the year were voluntary returnees, but the news already started to anticipate the increase in the number of rejected asylum seekers and future forced returns and, on the other hand, the increasing number of people remaining in the country without right of residence.¹⁷¹ **The relationship between immigration – and the increasing number of asylum seekers in particular – and security was also discussed** numerous times in public during the year. Especially sexual offences of which asylum seekers were suspected attracted a great deal of attention in public. On the other hand, the Police reported that the increase in the number of asylum seekers was not significantly

reflected in crime statistics.¹⁷² **The negative feelings resulting from the backlog of asylum applications and the exceptionality of the year for the Finnish Immigration Service manifested themselves** in the autumn of 2016 when the Finnish Immigration Service employees provided the press with anonymous reports about working in hurry, which they feared might lead to wrong asylum decisions.¹⁷³ Minister of the Interior Paula Risikko, who visited the Finnish Immigration Service soon after the turmoil, assured her full support for and strong confidence in the Finnish Immigration Service.¹⁷⁴

As in the previous year, negative comments about asylum seekers and even racist tones were heard in public dialogue in 2016. On the other hand, **several new parties adopted an active role in helping asylum seekers in 2016.** Organisations and volunteers contributed significantly to making the early stages of asylum seeking in Finland smooth and enabling a good start to integration. New initiatives were also created, such as the **Recommend a Refugee mobile service¹⁷⁵ by the Red Cross**, through which companies can offer asylum seekers activities that utilise their skills during the asylum process and after the granting of a residence permit. The operations of the **Startup Refugees network, launched in November 2015, continued and expanded in 2016.** The network states that its goal is to harness the entrepreneurship and professional skills found among asylum seekers for the good of Finnish society. The network has more than 500 participants, including companies, associations, foundations and public-sector operators, that take part in supporting employment and entrepreneurship among asylum seekers with concrete measures. During its first year of operation, the Startup Refugees network offered approximately 700 employment or training opportunities to asylum seekers and provided support to 20 companies that were being planned or had been founded recently. This support included, for instance, mentoring and help with regard to bureaucracy and legal matters related to founding a company.

¹⁶⁶ Kähkönen, 2016.

¹⁶⁷ This is discussed in Section 3.8. *Managing migration and mobility*, under *Border control*. For news on this topic, see e.g. Helsingin Sanomat, 8 February 2016: Turvapaikanhakijoiden tulo jatkuu vilkkaana Itä-Lapissa – tänä vuonna yli 630 tulijaa. (available only in Finnish)

¹⁶⁸ Helsingin Sanomat, 10 August 2016: Kriisivuosi opetti Suomen joustamaan – HS kertoo maahanmuuton hurjan vuoden tärkeimmät vaiheet (available only in Finnish); Helsingin Sanomat, 14 July 2016: Maahanmuutto muutti maata. (available only in Finnish)

¹⁶⁹ Helsingin Sanomat, 13 April 2016: Suomen ja Ruotsin välillä isot erot turvapaikan myöntämisessä – Suomi kiristämässä somalialaisten oleskeluluvan saantia (available only in Finnish); Yle, 18 May 2016: Irak, Afganistan ja Somalia – kuinka turvallisia ne todellisuudessa ovat? (available only in Finnish)

¹⁷⁰ Helsingin Sanomat, 26 July 2016: Massiivinen ilmasilta kuljettaa irakilaisia pois Suomesta, mutta entä kun tulee palautusta vastustavien vuoro? (available only in Finnish); Helsingin Sanomat, 11 December 2016: Suomi käännäytti Hamidin, Zaidin, Nawarin ja Murtadhan, nyt he pelkäävät ja piileskelevät – HS vieraili Irakiin palanneiden luona Bagdadissa. (available only in Finnish)

¹⁷¹ Yle, 26 October 2016: Laittomasti maahan jäävien turvapaikanhakijoiden määrä kasvaa. (available only in Finnish)

¹⁷² Yle, 19 January 2016: Poliisin yhteenveto uudenvuoden tapahtumista: Jopa 15 rikosilmoitusta ahdistelusta (available only in Finnish); Yle, 24 February 2016: Helsinki police suspend investigations into NYE harassment; National Police Board, press release, 29 January 2016: Foreign nationals increasingly suspects in rapes and assaults; unrest at reception centres keeping the police busy; Helsingin Sanomat, 13 April 2016: Turvapaikanhakija epäiltyä lähes joka kymmenennessä tänä vuonna Helsingissä ilmoitetussa seksuaalirikoksessa. (available only in Finnish)

¹⁷³ Helsingin Sanomat, 4 September 2016: Maahanmuuttoviraston työntekijät avautuvat hurjasta kiireestä, joka voi johtaa väärin turvapaikkapäätöksiin – "Ei ehditä tutkia tapauksia kunnolla". (available only in Finnish)

¹⁷⁴ MTV News, 8 September 2016: Sisäministeri Risikko: Luotoni Migriin on vahva. (available only in Finnish)

¹⁷⁵ Yle News, 16 February 2016: 'Recommend a Refugee' web service for asylum seekers launches.

4.2. Quota refugees

Quota refugees to be resettled in Finland are persons whom the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) has designated as refugees or other foreign nationals who are in need of international protection. The UNHCR designates for resettlement persons who have fled from their home country to another country, usually in nearby regions, in which they are unable to settle and reside on a permanent basis. The Parliament confirms Finland's refugee quota annually in the State budget.

Finland committed to receiving 750 quota refugees in 2016. Since 2011, Finland's annual refugee quota has been 750 individuals. In 2014 and 2015, the refugee quota was increased by 300 due to the Syrian crisis. However, no such additional quota was set for 2016.

All refugees selected as part of the refugee quota for 2016 were Syrians. Of the Syrian refugees to be resettled in Finland 523 were selected from Turkey and 135 from Lebanon based on interviews. In addition, 91 refugees categorised as emergencies were selected in the refugee quota for 2016. They belong to the most vulnerable groups and their reception decisions are made based on documentation in an expedited procedure.

In July 2015, the Council of the European Union stated that 20,000 persons who are clearly in need of international protection should be resettled in the EU Member States during the next two years. Finland's share was determined as 293 persons to be resettled. Finland fulfilled its commitment to the EU on 26 September 2016.

For a long time already, the bottleneck of the quota refugee process has been the insufficiency of municipal placements. In 2016, the number of municipal placements grew fourfold from the 1,048 placements in the previous year to 4,295 in 2016. At the same time, the number of municipalities with agreements on the reception more than doubled: in 2015, the number of municipalities which had made an agreement on the reception of quota refugees or persons who have been issued a residence permit in the asylum procedure was 93 and in 2016, it was 198.

EU PROJECTS RELATED TO QUOTA REFUGEES

In 2016, a number of projects related to quota refugees were carried out with funding from the Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF). **The projects aimed, for example, at better integration of quota refugees.** The Finnish Immigration Service carried out a project which developed the cultural orientation offered to quota refugees who are selected to be resettled in Finland. The cultural orientation of quota refugees has been developed in similar projects already in previous years. Moreover, AMIF-funding was used to enhance and expedite the process of the placement of quota refugees in municipalities. The quota refugee and municipal placement project of the Finnish Immigration Service runs from 2016 until 2018. Also the Sylvia project carried out by the Ministry of Economic Affairs and Employment aims at ensuring the sufficiency of municipal placements for beneficiaries of international protection.¹⁷⁶ In addition, the **Assessment of the Need for Treatment of Tortured and Severely Traumatized Asylum-seeking and Refugee Children and Youth and Their Rehabilitation project** which is mentioned in Section 5.2. *Other vulnerable groups* is targeted at children and youth who have arrived in Finland as quota refugees.

RESEARCH ON QUOTA REFUGEES

The study **Resettlement and Humanitarian Admission Programmes in Europe – What works?**¹⁷⁷, published by the National Contact Point of the European Migration Network, looks into the history of resettlement and quota refugee legislation. The Finnish National Contribution also describes practical measures related to the selection of refugees, their journey and assignment to municipalities.

PUBLIC DIALOGUE ON QUOTA REFUGEES

NGOs requested Finland to multiply its refugee quota. They highlighted the fact that the world's refugee situation is unbearable and by increasing its quota, Finland could help the most vulnerable refugees. The petition was signed by 25 NGOs, such as Amnesty International Finnish Section, Refugee Advice Centre, Finnish League for Human Rights, Central Union for Child Welfare and UNICEF Finland.¹⁷⁸

¹⁷⁶ Ministry of the Interior / The Asylum, Migration and Integration Fund projects, updated on 22 September 2016.

¹⁷⁷ European Migration Network (EMN): Resettlement and humanitarian admission programmes in Europe.

¹⁷⁸ Finnish Refugee Council / 14 November 2016: 25 järjestöä vaatii Suomea moninkertaistamaan pakolaissiirtotilinsä.

In public dialogue, the reception of quota refugees was sometimes considered an alternative to and a more durable solution than the spontaneous arrival of asylum seekers in Europe and Finland. For instance, Prime Minister Sipilä announced in February that Finland's refugee quota could be increased if the EU, together with the UN, succeeds in ending unmanaged migration.¹⁷⁹ In October, the opposition MP Krista Mikkonen (Greens) inquired of the Government why the refugee quota has not been increased. Minister of the Interior Paula Risikko replied that the situation of the asylum seekers who had arrived in Finland was not yet under control as many of those who arrived in the autumn of 2015 were still waiting for the first decision on their applications. According to Minister Risikko, Finland's refugee quota can be re-assessed once the immigration situation has calmed down.¹⁸⁰ On the other hand, public dialogue also strongly featured the point of view according to which humanitarian immigration in any of its forms is not an effective way of helping people in need and immigration-related activities should focus on humanitarian assistance provided on site instead.¹⁸¹

4.3. Reception

The drastic fluctuation in the number of asylum seekers posed challenges for the Finnish reception system in 2016. It became necessary to multiply the reception capacity as a record-breaking number of asylum seekers arrived in Finland in the latter half of 2015. **The capacity was at its peak in February–March 2016, with 227 reception centres in operation and offering capacity for approximately 32,000 individuals.** Of the reception centres, 147 were intended for adult asylum seekers and 80 for unaccompanied minors. In addition, asylum-seeking unaccompanied minors were accommodated in folk high schools.¹⁸²

The Finnish Immigration Service, operating under the Ministry of the Interior, steers, plans and supervises the operations of reception centres and the entire field of reception activities.

The capacity of the reception system had barely been built up to its peak level when scaling down became necessary again. Some asylum seekers cancelled their applications and left the country voluntarily. In addition, decision-making at the Asylum Unit of the Finnish Immigration Service picked up speed during 2016. At the end of 2016, there were 126 reception centres left, 77 of them for adults and 49 for minors. The number of folk high schools used for accommodating asylum-seeking minors has decreased from 22 to 4. **At the end of the year, the Finnish reception system had accommodation capacity for 17,300 asylum seekers.**¹⁸³

In 2016, the total costs of asylum seekers' reception amounted to 603.6 million euros. The performance agreement of the Finnish Immigration Service sets an aim for the average cost of reception per one person in a day. The objective for 2016 was set at the level of EUR 37 per person/day, which was exceeded. The average cost of reception in 2016 was EUR 65 per person/day. A reason for not meeting the objective was the fact that new reception centres

¹⁷⁹ MTV, 6 February 2016: Pääministeri: Pakolaiskiintiötä voidaan nostaa. (available only in Finnish)

¹⁸⁰ MTV, 20 October 2016: Risikko: Pakolaiskiintiötä ei mahdollista nostaa – "Tilanne ei todellakaan vielä hallinnassa". (available only in Finnish)

¹⁸¹ E.g. Purra, 2016.

¹⁸² Information received from the Reception Unit of the Finnish Immigration Service.

¹⁸³ Information received from the Reception Unit of the Finnish Immigration Service.

were founded in the beginning of the year and at the end of the year reception centres were closed down. The founding and closing down of reception centres increases costs. The objective set for the average cost of reception per day applies in a stable reception situation, but in changed circumstances meeting the objective is disrupted. The total reception costs, which include costs incurred from the reception of quota refugees and some costs related to victims of human trafficking and voluntary return, amounted to EUR 619 million in 2016.¹⁸⁴ In 2014, they were approximately EUR 62 million and in 2015, roughly EUR 168 million.¹⁸⁵ The cost level was higher than in 2015, because most of the asylum seekers who arrived in 2015 were still within reception services in 2015 expecting a decision to their asylum application either from the Finnish Immigration Service or the Administrative Court, or waiting for a municipal placement after a positive residence permit.

LEGISLATIVE AMENDMENTS RELATED TO RECEPTION

A decision was made to merge the State reception centres into the Finnish Immigration Service.¹⁸⁶ There are two State reception centres, one in Oulu and the other in Joutseno. For State agencies, they are rather small units. The goal of the merger is to achieve synergy benefits and, over a longer term, also savings. The staff of the State reception centres will transfer to the Finnish Immigration Service. The same legislative amendment also **entitles the Finnish Immigration Service to decide on the opening and closing of reception and registration centres as well as on their locations** without any longer having to request authorisation from the Ministry of the Interior. The above-mentioned amendments will enter into force on 1 January 2017.

In the future, security guards may be posted in reception centres and registration centres.¹⁸⁷ The task of security guards is to maintain order and safety and to prevent crime and accidents in his/her operating area. The right to post security guards is a means of preparing for potential disturbances in reception centres. If necessary, security guards may support the operations of the Police and the reception centre personnel. The legislative amendment will enter into force on 1 January 2017.

A possibility to impose a residence require-

ment on an asylum seeker will be included in the Aliens Act. In practice, the residence requirement means that an asylum seeker is ordered to live in and report to a certain reception centre. This will make asylum seekers better available to process their application, such as having an asylum interview. Their movements are not otherwise restricted.¹⁸⁸ The residence requirement of an asylum seeker only applies to adult asylum seekers. A residence requirement cannot be imposed on a minor asylum seeker while his/her asylum application is still being processed; when it comes to minors, the residence requirement can only be imposed on them after a negative decision when the minor is about to be removed from the country. More information on the residence requirement of a child will be found from Section 5.1. *Unaccompanied minors*. The Parliament approved the Government Proposal¹⁸⁹ in December but the legislative proposal was not ratified in 2016.

ADMINISTRATIVE MEASURES RELATED TO RECEPTION

The Finnish Immigration Service has **adopted a comprehensive and versatile reception centre monitoring programme**. The goal of monitoring is to ensure the legality, quality and economic efficiency of the reception operations and services. Monitoring also aims at harmonising the content and cost structure of reception services and ensuring the economic efficiency of operations.¹⁹⁰

According to the legislative amendment that entered into force in July 2015, **reception services are discontinued for an asylum seeker with a final negative decision who cannot be returned by the Police and who does not want to return voluntarily**. The aim of the legislative amendment is to enhance voluntary return. The effects of the legislative amendment started to show in practice in 2016: by the end of the year, reception services had been discontinued for approximately 150 persons. After this, the person in question has the opportunity to seek assistance elsewhere in the network of authorities and organisations. All asylum seekers who receive a negative decision to their application do not want to return voluntarily and their removal by the authorities is not always possible. Therefore there are thousands of people for whom reception services may potentially need to be discontinued in the future. In 2016, the Reception Unit of the Finnish

¹⁸⁴ Maahanmuuttovirasto – Kirjanpitoyksikön tilinpäätös 2016. (available only in Finnish); Finnish Immigration Service press release 1.3.2017: Finnish Immigration Service in 2016: Record number of asylum decisions - Reception still the biggest expense.

¹⁸⁵ Maahanmuuttovirasto – Kirjanpitoyksikön tilinpäätös 2015. (available only in Finnish)

¹⁸⁶ Amendment to the Act on the Finnish Immigration Service 1160/2016; Amendment to the act on the Reception of Persons Applying for International Protection 1161/2016.

¹⁸⁷ Amendment to the Private Security Services Act 1316/2016.

¹⁸⁸ Ministry of the Interior, press release, 19 January 2017: Residence requirements applicable to asylum seekers to be included in the Aliens Act.

¹⁸⁹ Government Proposal HE 133/2016 vp.

¹⁹⁰ Information received from the Reception Unit of the Finnish Immigration Service.

Immigration Service clarified its guidelines directed to the reception centres regarding the discontinuation of reception services for a customer of a reception centre.¹⁹¹

EU PROJECTS RELATED TO RECEPTION

In July 2016, the Finnish Immigration Service began a project in which the reception sector's **customer register is developed to be able to manage large numbers of reception customers**. The aim of the project is to develop reception services which are uniform, cost-effective and of high quality. In addition, the project aims to create a system which allows building a timely and reliable picture of the reception sector at any given moment. The project is funded by the Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF) and it runs until the end of 2017.¹⁹²

PUBLIC DIALOGUE ON RECEPTION

In 2016, **reception-related news items have discussed, first and foremost, the closing of reception centres**. Rather surprisingly, the decisions to close reception centres have also upset local residents. Kyyjärvi is a municipality of 1,300 residents, located in Central Finland. The opening of a reception centre was widely opposed in the municipality in late 2015 and the decision to open barely received sufficient approval in the council. However, the situation soon became quite different and asylum seekers were welcomed warmly in Kyyjärvi. When the Finnish Immigration Service announced the closing of the Kyyjärvi reception centre in 2016, nearly half of the residents of the municipality signed a petition for keeping it open.¹⁹³ The closing decision was made, but as a result of the campaigning by the residents of the municipality, the reception centre was turned into a branch of the nearby Saarijärvi reception centre, with approximately 40 residents.¹⁹⁴

¹⁹¹ Information received from the Reception Unit of the Finnish Immigration Service. This topic is discussed in more detail in Section 8. *Irregular migration*.

¹⁹² Ministry of the Interior / The Asylum, Migration and Integration Fund projects, updated on 22 September 2016.

¹⁹³ Yle, 7 September 2016: Kunta, joka rakastui turvapaikanhakijoihin – "On meiltä pois, jos he lähtevät". (available only in Finnish)

¹⁹⁴ Amnesty International / 8 December 2016: Kynttiläpalkinto myönnettiin Kyyjärven asukkaille. (available only in Finnish)

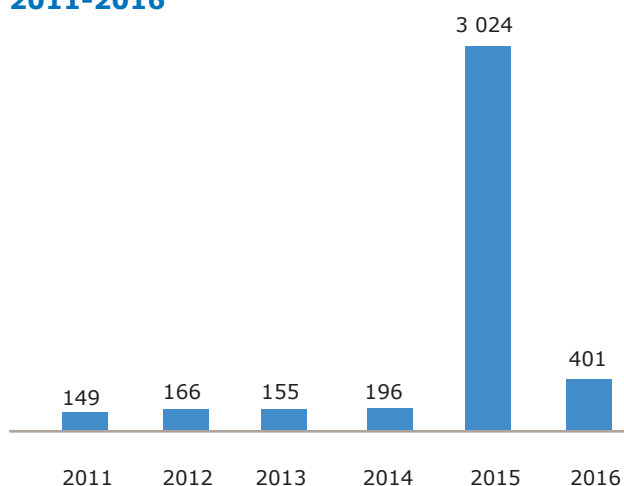
5. Unaccompanied minors and other vulnerable groups

5.1. Unaccompanied minors

In 2016, a total of 401 unaccompanied minors applied for asylum in Finland. The figure is approximately one eighth of the corresponding figure in the previous year when 3,024 asylum-seeking unaccompanied minors arrived in Finland. The high number of unaccompanied minors entering Finland in 2015 is a clear spike in the otherwise relatively constant annual trend. However, it should be noted that **although the number of unaccompanied minors decreased significantly in 2016 from the previous year, it is still more than double when compared to the pre-2015 level** of less than 200 unaccompanied minors arriving in Finland each year.

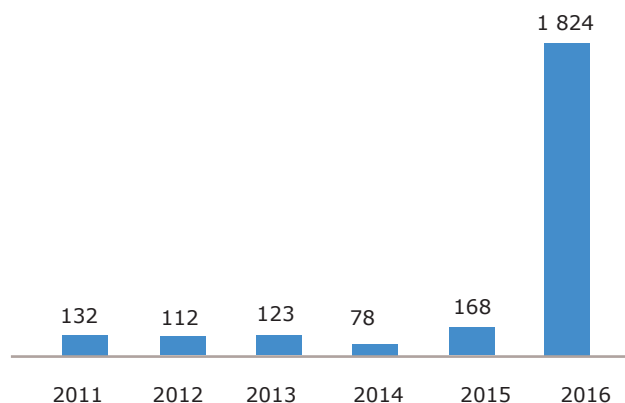
In 2016, the high number of asylum seekers in the previous year could be seen in the Finnish Immigration Service's decision statistics related to unaccompanied minors. **In 2016**, the Finnish Immigration Service worked efficiently in clearing the backlog of applications that accumulated in the previous year and **made decisions on a record-breaking number of asylum applications submitted by unaccompanied minors: 1,824.** This is more than ten times as many as in the previous year.

Asylum-seeking unaccompanied minors 2011-2016



Source: Finnish Immigration Service

Decisions given to asylum-seeking unaccompanied minors 2011-2016



Source: Finnish Immigration Service

A total of 86 percent of decisions given to asylum-seeking unaccompanied minors were positive.

In absolute numbers, this is 1,570 positive residence permit decisions, with 684 cases involving the granting of international protection and 886 cases having grounds other than international protection. The residence permits on the grounds of international protection granted either asylum (228 permits) or subsidiary protection (454 permits). Furthermore, in 2016, two unaccompanied minors were issued with a residence permit on the grounds of humanitarian protection before this residence permit category was eliminated from Finnish legislation in May 2016. For unaccompanied minors, a residence permit granted on grounds other than international protection usually means a residence permit on compassionate grounds. A residence permit is granted on compassionate grounds when there are no grounds for granting international protection but returning the person to his/her home country would be otherwise unreasonable from a humane point of view. For unaccompanied minors, this is often associated with a case in which it is not clear who would take care of the minor when he/she returns to the home country.

The number of negative decisions given to unaccompanied minors increased in 2016. This is

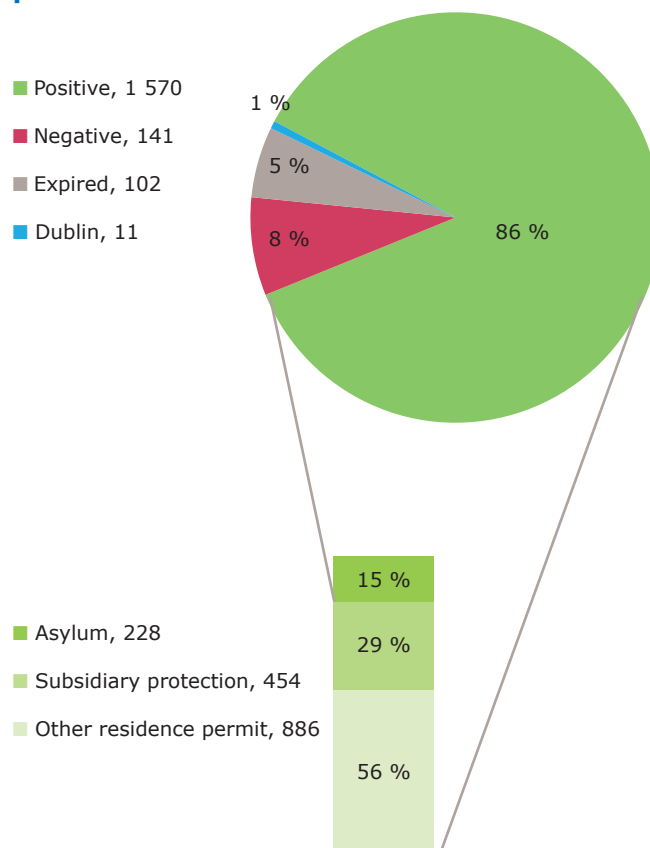
partly explained by the increase in the total number of decisions but also relatively speaking there were more negative decisions than in the previous years. A total of 141 negative decisions were given to unaccompanied minors. Negative decisions were given to minors who had regular contact with their parents or guardians and safe access to them when returning to the home country. These included persons who were soon coming of age as well as minors who arrived in Finland with a family of relatives or with adult siblings, for instance. It was considered possible for minors who have migrated to Finland with relatives to return to their parents together with their relatives, unless minors were granted international protection.¹⁹⁵

The relative proportion of decisions on expiration decreased from the previous year. However, in absolute numbers, there were more expiration decisions than ever before. In 2016, a total of 102 decisions on expiration were given to unaccompanied minors whereas in the previous year, the corresponding figure was 44. A decision on the expiration of an asylum application is made if the applicant disappears or cancels his/her application. **Disappearance of asylum-seeking unaccompanied minors has become more common in recent years and the same trend continued in 2016, too.** This is an alarming phenomenon as minors migrating without being cared for by guardians or other safe adults are at risk of becoming victims of crime, such as exploitation or even trafficking in human beings. In early 2016, the Finnish Immigration Service carried out a review of disappearance of minors.¹⁹⁶ According to the review, they were aged 14 to 17 and typically boys and it seemed that usually they had made the decision to leave the reception centre themselves. However, in some cases there were indications of the involvement of another person in the disappearance of a minor. The Finnish Immigration Service continued to monitor the situation and will publish an updated review in early 2017.¹⁹⁷

So-called Dublin decisions, or the transfer of an applicant to the Member State responsible for examining his/her asylum application, are seldom made for unaccompanied minors. According to the Judgment of the Court of Justice of the European Union given in June 2013¹⁹⁸, the Member State in which the unaccompanied minor has lodged the asylum application and in which the minor resides is responsible for

examining his/her asylum application. This means that minors are not usually transferred to another Member State for the examination of and decision on their asylum applications. However, there are certain situations in which the Member State responsible for examining a minor's asylum application is a state other than the Member State in which the minor is currently residing. These include situations in which family members or relatives of the unaccompanied minor are residing in another Member State, in which case the minor should also be transferred to the Member State in question for decision-making on his/her asylum application, provided that it is in the best interests of the minor.¹⁹⁹ **According to the 2016 decision statistics, 11 unaccompanied minors were given a Dublin decision, which is less than 1% of all decisions given to unaccompanied minors.**

Share of decisions made for unaccompanied minors in the asylum procedure



Source: Finnish Immigration Service

¹⁹⁵ Information received from the Asylum Unit of the Finnish Immigration Service.

¹⁹⁶ Finnish Immigration Service, press release, 24 May 2016: Underage asylum seekers have disappeared also in Finland.

¹⁹⁷ Information received from the Asylum Unit of the Finnish Immigration Service.

¹⁹⁸ Judgment of the Court of Justice of the European Union C-648/11, 6 June 2013.

¹⁹⁹ See Dublin III Regulation, Article 8.

Initially, the age of asylum seekers is based, almost without exception, on the applicant's own statement. If there are reasonable grounds for suspecting that an asylum seeker who has declared him-/herself a minor is in fact an adult, a medical age assessment may be conducted. Establishing the actual age is important so that the decision given to the asylum seeker is based on facts. Furthermore, it is considered important that persons who are, in actual fact, adults do not end up living in reception units intended for minors. A medical age assessment is based on clinical teeth examination and dental and carpal X-ray imaging. The age assessment requires consent from the asylum seeker him-/herself and the representative appointed for the minor. If consent is not given, the asylum seeker is considered to be adult. **In 2016, a total of 630 medical age assessments were conducted.** In the age assessment, 64 percent of those assessed were found to be adults.²⁰⁰

LEGISLATIVE AMENDMENTS RELATED TO UNACCOMPANIED MINORS

A possibility to impose a residence requirement on a minor in order to facilitate removal from the country will be included in the Aliens Act. The residence requirement means that the child is ordered to reside in a specific children's reception centre, to remain within its vicinity and to report there daily. The residence requirement may last up to one week and can be extended by no more than another week. The goal of a residence requirement imposed on a minor is to facilitate removal from the country. A child's residence requirement may be imposed on asylum-seeking unaccompanied minors who have reached the age of 15 and who have been issued with a negative asylum decision and a return decision. A residence requirement may be imposed on a child only when the criteria for detention are met. A residence requirement is a milder alternative to holding them in detention and reduces the need for detention. Consequently, the legislative amendment is an improvement for children compared to the current situation. The same legislative amendment to the Aliens Act also introduced a possibility to impose a residence requirement on an adult asylum seeker in order to ensure the smooth flow of the asylum process. Unlike for minors, a residence requirement may be imposed on an adult asylum seeker when the asylum application is still being processed.²⁰¹ The Parliament approved the Government Proposal in December 2016 but the legislative proposal²⁰² was not ratified in 2016.

EU PROJECTS RELATED TO UNACCOMPANIED MINORS

The Vamos Project for the Asylum Seeking Youth aims to support the wellbeing of asylum seeking youth during the asylum process which is often lengthy. The project is carried out by the Helsinki Deaconess Institute and it is funded by the Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF). One of the goals of the project is to empower youth and to increase their participation in the society. Participants in the Vamos project include youth between 16 and 29 years who live in reception centres in the capital region. The target group of the project is not restricted to unaccompanied minors, but in the project solutions can be found also for their needs. The project runs in the capital region, but it will be modelled and documented so that it can be shared and introduced on a national level. The project runs from July 2016 until June 2018.²⁰³

RESEARCH ON UNACCOMPANIED MINORS

Research published in 2016 included studies on family reunification that discussed asylum-seeking unaccompanied minors as sponsors. These studies are discussed in Section 3.2. *Family reunification.*

PUBLIC DIALOGUE ON UNACCOMPANIED MINORS

In 2016, the topics of the public dialogue on unaccompanied minors included family reunification, for instance. The media highlighted the fact that guardians of unaccompanied minors were rarely granted a residence permit.²⁰⁴ The situation has been the same for several years: in 2016, a total of 11 positive family reunification decisions were given to guardians of beneficiaries of international protection and in 2014–2015, their total number was 15. **The family placement of asylum-seeking unaccompanied minors also came up in public dialogue in Finland.** Some European countries have already used this model. In the autumn of 2016, Save the Children Finland launched group training for families that are considering becoming foster families.²⁰⁵

²⁰⁰ Information received from the Asylum Unit of the Finnish Immigration Service.

²⁰¹ For more details about an adult asylum seeker's residence requirement, see Section 4.3. *Reception.*

²⁰² Government Proposal HE 133/2016 vp.

²⁰³ Ministry of the Interior / The Asylum, Migration and Integration Fund projects, updated on 22 September 2016.

²⁰⁴ Helsingin Sanomat, 11 June 2016: Harva yksin turvapaikkaa hakeva alaikäinen saa perheensä Suomeen (available only in Finnish); Poliitikasta.fi / 17 March 2016: Yksin tulleet lapset ja nuoret suomalaisen maahanmuuttopolitiikan uhreina. (available only in Finnish)

²⁰⁵ Save the Children Finland / 26 May 2016: Voisiko sinun perheesi tarjota kodin pakolaislapselle tai -nuorelle? (available only in Finnish)

5.2. Other vulnerable groups

ADMINISTRATIVE MEASURES RELATED TO VULNERABLE GROUPS

In 2016, a **reception unit was established for asylum seekers who are mental health customers requiring special support**. The unit can accommodate 20 customers.²⁰⁶

EU PROJECTS RELATED TO VULNERABLE GROUPS

The HAPKE 3 project (services for vulnerable asylum seekers) develops services for unaccompanied female asylum seekers who are victims of violence as well as for their children in the reception system. It is a joint project of the Joutseno and Oulu reception centres in which the Finnish Immigration Service participates with labour input. The project is funded by the European Union's Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF). The project is being carried out in 2016–2017. In 2016, the project activities included, among other things, gathering specialist information and good operating methods as well as providing orientation and training to reception centre personnel in order to support vulnerable women. The project develops operating methods in the Joutseno and Oulu reception centres and will share experiences more extensively throughout the reception system in 2017.²⁰⁷

The AMIF-funded **Assessment of the Need for Treatment of Tortured and Severely Traumatized Asylum-seeking and Refugee Children and Youth and Their Rehabilitation project** consists of assessment of the need for care, provision of care, rehabilitation and case management for tortured and severely traumatised children and young people who are under 24 years old and have arrived in Finland as quota refugees. In practice, it is not always possible or sensible to categorise the status of the patient in mental crises and the referring party is not necessarily capable of determining the status either. Consequently, the project also provides care for persons other than quota refugees, provided that there are sufficient resources for that. This national project is being carried out by Helsinki Deaconess Institute Foundation in 2016–2018.²⁰⁸

The Kotoutujan mielenterveyden tueksi "KOTU" (Supporting mental health during integration "KOTU") project trains mental health first aid counsellors. The project is funded by AMIF and carried out by the Finnish Association for Mental Health. Counsellors are provided with a one-day advanced course focusing especially on risk factors related to mental health among people with a refugee background. After completing the advanced course, counsellors offer two-day training courses to professionals and organisations operating in their regions. The goal is to improve employees' ability to identify and understand mental health problems as well as support refugees and asylum seekers in coping with trauma and other symptoms and in seeking help when necessary. The project is being carried out in 2016–2018.²⁰⁹

Another AMIF-funded project is **Developing National Actions to promote Mental Health among Refugees PALOMA**. Its goal is to create a national operating model for different stages of the mental health care treatment path of refugees and other immigrants from third countries in order to prevent, identify and treat mental health problems. The project analyses the operating models of different parties and surveys the problematic aspects at different stages of the treatment path. After the analysis, a recommendation will be prepared for the implementation of mental health care services for refugees and other immigrants with a similar background. The operating model will be nationally distributed for implementation to parties that operate at different levels. The project is coordinated by the National Institute for Health and Welfare (NIHW) and carried out in 2016–2018.²¹⁰

RESEARCH ON VULNERABLE GROUPS

The Finnish League for Human Rights published a study report called **Kunniakäsitykset ja väkivalta – selvitys kunniaan liittyvästä väkivallasta ja siihen puuttumisesta Suomessa**²¹¹. The study report is not directly related to immigration or immigrants as such. The introduction of the study report emphasises that honour-based violence does not originate from a single ethnic group, culture or religion. However, honour-based violence is usually encountered by young people who have an immigrant background and whose family comes from a country where conceptions of honour have a strong position. According to the report, the forms of hon-

²⁰⁶ Information received from the Reception Unit of the Finnish Immigration Service.

²⁰⁷ Information received from the Reception Unit of the Finnish Immigration Service; Ministry of the Interior / The Asylum, Migration and Integration Fund projects, updated on 22 September 2016.

²⁰⁸ Ministry of the Interior / The Asylum, Migration and Integration Fund projects, updated on 22 September 2016.

²⁰⁹ Ministry of the Interior / The Asylum, Migration and Integration Fund projects, updated on 22 September 2016.

²¹⁰ Ministry of the Interior / The Asylum, Migration and Integration Fund projects, updated on 22 September 2016.

²¹¹ Hansen – Sams – Jäppinen – Latvala, 2016.

our-based violence in Finland range from social control to severe psychological and physical abuse that can, in the worst case, take a person's life. The report describes the roles of immigration administration, integration and social services, professionals in the educational field, health services, Police and the foreign administration in preventing and combating honour-based violence. The conclusion of the report is that, in general, Finnish officials and professionals lack knowledge of the communal nature of honour-based violence and the skills to combat it. Professionals across the fields have different levels of understanding of honour-based violence, although some individuals are well aware of the phenomenon. The report draws attention to the state's obligation to develop the work against honour-based violence in order to help people affected by the phenomenon more efficiently.

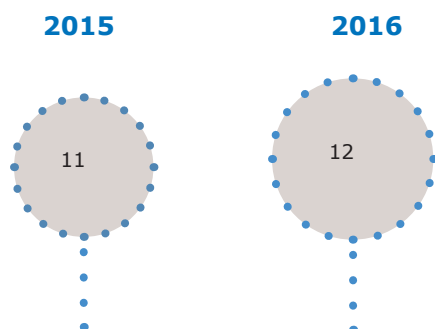
6. Actions addressing trafficking in human beings

TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS DETECTED IN ASYLUM AND RESIDENCE PERMIT PROCEDURES

In 2016, the Finnish Immigration Service detected notably more indications of trafficking in human beings with regard to asylum seekers or residence permit applicants than in the previous years. Prior to 2016, the Anti-trafficking Specialist of the Finnish Immigration Service has been notified of approximately 50 cases annually where there are indications of trafficking. **In 2016, the number of indications detected was approximately threefold when compared to the previous year.** Especially the number of indications of trafficking in human beings detected in the asylum procedure increased sharply. This resulted not only from the drastic increase in the number of asylum seekers since the autumn of 2015 but also from the fact that authorities could better identify victims of trafficking in human beings.²¹²

A victim of trafficking in human beings that is currently in Finland can, under certain conditions, be issued with a temporary or continuous residence permit on the grounds of being a victim of trafficking. **In 2016, first residence permits for a victim of trafficking in human beings were issued to 12 persons.** Of these, four were temporary residence permits. A victim of trafficking is issued with a temporary residence permit if the residence of the victim in Finland is jus-

Granted residence permits for victims of human trafficking



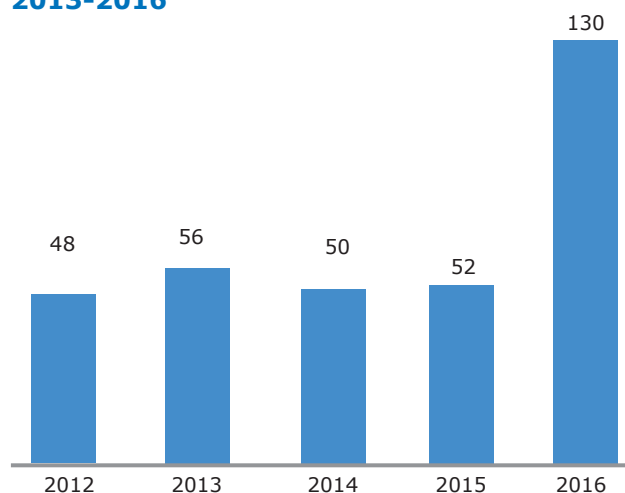
Source: Finnish Immigration Service

tified on account of a criminal investigation or court proceedings concerning trafficking in human beings. Eight of the residence permits granted were granted on a continuous basis. The residence permit for a victim of trafficking in human beings is granted on a continuous basis if the victim is in a particularly vulnerable position. When granting a residence permit on a continuous basis to a victim of trafficking the Finnish Immigration Service officially confirms that the person is a victim of trafficking in human beings.²¹³

VICTIMS OF TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS INCLUDED IN THE ASSISTANCE SYSTEM²¹⁴

A total of 130 new clients were included in the National Assistance System for Victims of Trafficking in Human Beings in 2016. The figure is 2.5 times the corresponding figure in the previous year when 52 new clients were included in the system. The large-scale immigration of asylum seekers that took place a year before could be seen in the Assistance System in 2016 as the number of victims of trafficking in human beings that had an asylum seeker background increased clearly. Of the new Assistance System clients, 89 had entered Finland as asylum seekers.²¹⁵

New clients in the assistance system 2013-2016



Source: Joutseno reception centre / National Assistance system for Victims of Trafficking in Human Beings

²¹² These statistics are based on cases that the Anti-trafficking Specialist of the Finnish Immigration Service is aware of, and may not be complete. Indications of trafficking in human beings do not mean that the person in question has been confirmed to be a victim of trafficking in human beings. Indications of trafficking in human beings include an officer's suspicion that a case may involve trafficking in human beings.

²¹³ Finnish Immigration Service.

²¹⁴ The National Assistance System for Victims of Trafficking in Human Beings maintains statistics on persons who have sought inclusion in the system and who have been admitted to the system. The statistics collected by the Assistance System only cover the persons and cases that the system has become aware of. The extent of the phenomenon of trafficking in human beings in Finland is somewhat higher than statistics would indicate.

²¹⁵ Ihmiskauban uhrien auttamisjärjestelmä: tilannekatsaus 1.1.–31.12.2016. (available only in Finnish)

In 2016, there were 21 minors among the victims of trafficking in human beings included in the Assistance System. In the previous year, no minor victims of trafficking in human beings entered the Assistance System. All minors included in the Assistance System in 2016 had become victims of trafficking in human beings outside Finland. Minors are susceptible – already in their home countries – to trafficking in human beings that is related to sexual or work-related exploitation. Some minors had been exploited by people smugglers. In some cases, minors included in the Assistance System had previously been forced to marry or commit crimes, such as theft.²¹⁶

At the end of 2016, the Assistance System included 233 persons, 167 of whom were actual victims of trafficking in human beings and 66 were minor children of adult victims of trafficking in human beings. In addition to adult and minor victims of trafficking in human beings, the Assistance System may choose to extend its services to the minor children of the included victim who live in Finland. The minor children of a victim of trafficking in human beings often need special support even if they had not been victims of trafficking in human beings themselves. Due to the circumstances, a parent who has become a victim of trafficking in human beings is not always capable of taking care of him-/herself or his/her children. Children may also have been present when their parent became a victim of exploitation related to trafficking in human beings.²¹⁷

ADMINISTRATIVE MEASURES RELATED TO VICTIMS OF TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS

The Government's **Action plan against trafficking in human beings 2016–2017**²¹⁸ was published in October 2016. The action plan includes eight different measures with 24 concrete actions. The measures aim at, for instance, increasing the efficiency of victim outreach work, identification and assistance.

RESEARCH AND PUBLIC DIALOGUE RELATED TO VICTIMS OF TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS

In September the Finnish Non-Discrimination Ombudsman, who is the Finnish National Rapporteur on Human Trafficking, published **a report on women of Nigerian origin in Finland who have been subjected to trafficking for sexual exploitation.**²¹⁹ A notable percentage of identified victims of human trafficking in Finland are Nigerian women who have been subjected to sexual exploitation in Italy. According to the report, if they have applied for asylum in Italy, as a rule they are returned to Italy under the Dublin Regulation for the processing of their asylum application. The report includes proposals for legislative amendments and for developing practices at the Finnish Immigration Service. As a result of the report, the Finnish Immigration Service re-examined its practices and started to plan a fact-finding mission to Italy for the spring of 2017 to find out about the conditions of victims of human trafficking who are returned to Italy under the Dublin regulation.²²⁰

²¹⁶ Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä: tilannekatsaus 1.1.–31.12.2016. (available only in Finnish)

²¹⁷ Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä: tilannekatsaus 1.1.–31.12.2016. (available only in Finnish)

²¹⁸ Valtioneuvoston ihmiskaupan vastainen toimintaohjelma 2016–2017. Ministry of the Interior, 2016. (available only in Finnish)

²¹⁹ Yhdenvertaisuusvaltuutettu: Nigerianlaistaustaiset seksuaalisesti hyväksikäytetyt ihmiskaupan uhrit Suomessa: ulkomaalaislain soveltamiskäytäntö. (available only in Finnish)

²²⁰ Helsingin Sanomat 15 September 2016: Tuore raportti arvostelee Maahanmuuttovirastoa kovin sanoin: Suomi käännättää seksikaupan uhreiksi joutuneita nigerialaisnaisia (available only in Finnish); Finnish Immigration Service press release 15 September 2016: The report of the Non-Discrimination Ombudsman helps the Finnish Immigration Service improve its operations.

7. Migration and development policy

There is particular emphasis on the relation between migration policy and development policy in the current situation in which forced migration is a more extensive phenomenon than ever before. There are more than 65 million refugees in the world, the majority of them in developing countries near conflict zones.²²¹ As conditions deteriorate, an increasing number of refugees may head for Europe.

The effects of refugees and increasing migration on development policy were taken into account in the Government Report on Development Policy in 2016.²²² According to the report, more resources are committed to the departure, transit and receiving countries of refugees. Finland increases its support to regions suffering from the conflicts in Syria and Iraq and plays an active role in finding joint solutions.

In the State budget of 2016, a total of EUR 818 million was reserved for development cooperation appropriations. This accounts for about 0.38% of Finland's gross national income. **The amount of the development cooperation appropriations is smaller than in the previous years, because of cuts made as a part of the general government adjustment measures.** The cuts are directed for the years 2016–2020. Finland is committed to raising the share of official development assistance to 0.7% of gross national income.²²³

In 2016, the cuts to development cooperation appropriations have reflected on organisations involved in development cooperation. **The Finnish Refugee Council works in fragile states in West Africa.** Young migrants who have no opportunities to earn a living in their home countries leave West African states and head for Europe. Migrants from West Africa generally come to Europe via the dangerous Central Mediterranean route from Libya to Italy. In 2016, the use of the Central Mediterranean route increased by 85% from the previous year whereas the volume of migration to Greece plummeted. The Finnish Refugee Council's adult education activities in Liberia and Sierra Leone have reduced the need of young West Africans to head for Europe. During 2016, the work carried out by the organisation benefitted 6,300 West Africans: 4,000 in Liberia and 2,300 in Sierra Leone.

However, 2016 was the Finnish Refugee Council's last operating year in Sierra Leone. Due to the cuts to development cooperation appropriations, the organisation ended its operations in the country at the end of the year.²²⁴

Despite the cuts to development cooperation appropriations, **the Finnish Refugee Council expanded its operations in Uganda.** Unrest in South Sudan was directly reflected on the Finnish Refugee Council's work in Uganda. In 2016, a total of 543,000 new refugees entered Uganda, most of them from South Sudan. In response to escalating migration, the Finnish Refugee Council expanded its operations into three new refugee settlement areas, in addition to the six areas where they already operated. Adult education activities and the improvement of opportunities to earn a living reduce the pressure that induces refugees arriving in Uganda to continue their journey towards Europe. Especially for the adult population, literacy gives refugees significantly better opportunities to find a source of livelihood also in Uganda. **All in all, the work carried out by the Finnish Refugee Council benefitted 9,000 people in Uganda in 2016.**²²⁵

Another example of development cooperation that is expected to have an impact on migration include **ongoing development cooperation projects related to higher education in Eritrea.** Four Finnish universities are carrying out a project funded by the Ministry for Foreign Affairs and there is also a project by Finn Church Aid with separate funding. Both projects develop research, teaching and teacher training at Eritrean higher education institutions. The goal is to bring skilled workforce to the labour market in one of the poorest countries in the world. **It is also believed that cooperation can, for its part, influence the number of refugees leaving Eritrea: higher education is a sector that can have an impact on lack of prospects among young people, which is one factor behind migration towards Europe.** These projects are exceptional because Eritrea is a closed, one-party state that has only started to open up to international cooperation in recent years. Indeed, Finland has become a pioneer in development cooperation in this closed country.²²⁶

²²¹ UNHCR / 20 June 2016: Global forced displacement hits record high.

²²² Government Report to Parliament, 4 February 2016: Finland's development policy – One world, common future – towards sustainable development. Ministry for Foreign Affairs, 2016.

²²³ Ministry for Foreign Affairs / Development cooperation appropriations.

²²⁴ Information received from the Finnish Refugee Council.

²²⁵ Information received from the Finnish Refugee Council.

²²⁶ Maailma.net / 26 May 2016: Suomi raivaa kehitysyhteistyölle tietä sulkeutuneessa Eritreassa. (available only in Finnish)

8. Irregular migration²²⁷

The Police compile annual statistics on the number of persons found to be residing irregularly in the country. **In 2016, 2,314 irregular migrants were found in Finland.** This figure is the lowest of this decade and clearly lower than in the previous year when the number of irregular migrants encountered exceeded 14,000. The number of persons found to be residing irregularly is directly linked with the number of asylum seekers as statistics are based on cases recorded under categories of asylum investigation or violation of the Aliens Act. With regard to asylum investigation, the figure includes cases in which a person applies for asylum within the country without right of residence in Finland granted by, for instance, a valid visa. In addition to those who apply for asylum within the country, irregular migrant statistics include violations of the Aliens Act by third-country nationals: that is, cases in which a third-country national is found to be intentionally residing in the country without a travel document, a visa or a residence permit. In addition, the statistics include violations of the Aliens Act where EU citizens who have been issued a prohibition of entry to Finland are encountered within the country.

According to the Police statistics, illegal immigration was arranged for 459 persons in 2016.

The figure includes cases where in connection with asylum investigation or investigation of violation of the Aliens Act it is found out that the person has been arranged into the country illegally. The figure is about one fifth of that of the previous year, when according to the Police statistics illegal immigration was arranged for 2,435 persons. As with the statistics regarding persons found to be residing illegally in the country, also the statistics on the arrangement of illegal immigration are directly linked to the number of asylum seekers; a large percentage of those arranged into the country illegally are asylum seekers.

In the operations of the National Bureau of Investigation, one of the top priorities is the investigation and prevention of arrangement of irregular migration and smuggling in human beings. According to the National Bureau of Investigation, the challenge is that the people arranging irregular migration often operate in third countries – sometimes very far from the country of destination – and do not necessarily participate in border crossing themselves.

In that case, capturing and prosecuting suspects is challenging.²²⁸

ADMINISTRATIVE MEASURES RELATED TO IRREGULAR MIGRATION

Communications were used as a tool in weeding out smuggling in human beings. In 2016, the Ministry for Foreign Affairs carried out a communications campaign against smuggling in human beings and trafficking in human beings. The primary target audience was potential victims of organised smuggling. The material was put together on a website²²⁹ in four different languages and was shared on social media channels. The target countries of the campaign were Iraq, Somalia and Afghanistan, but communications were also targeted at Northern Africa and Europe. In addition, the video material against the smuggling in human beings was edited into a campaign suitable for the Somali TV audience. This campaign material was aired on two Somali TV channels for a week, approximately three times a day.²³⁰

The number of irregular migrants is expected to increase in the near future.

The reason behind the expected increase is the fact that the negative decisions given to asylum seekers who arrived in Finland in 2015 will become final and non-appealable. A rejected asylum seeker is ordered to be removed from the country. However, the Police cannot enforce all removals because some countries will not receive their own citizens. From Finland's point of view, the most problematic country is Iraq due to its unwillingness to receive people who are forced to return there. Citizens of Iraq who have been issued with a negative decision can return to their home country voluntarily, if they wish to do so, but if a person is unwilling to return voluntarily, it might not be possible for the Finnish authorities to return him/her. In this case, it may happen that the rejected asylum seeker remains in Finland without right of residence. According to a legislative amendment that entered into force in 2015, a rejected asylum seeker who cannot be removed from the country is no longer issued with a residence permit on the basis of the fact that he/she cannot be removed and his/her reception services are discontinued.²³¹ In December 2016, **the ministerial working group on migration approved an action plan²³² in prepara-**

²²⁷ In the Finnish-language version of the report the term 'irregular migration' has been translated as 'säännösten vastainen maahanmuutto', according to the most recent EMN Glossary version 5.0 (yet to be published).

²²⁸ Information received from the National Bureau of Investigation.

²²⁹ Ministry for Foreign Affairs / Stop smugglers: www.stopsmugglers.info.

²³⁰ Information received from the Ministry for Foreign Affairs.

²³¹ Amendment to the Aliens Act 674/2015.

²³² Ministry of the Interior, Toimenpidesuunnitelma laittoman maassa oleskelun ehkäisyyn ja hallintaan, 16 December 2016. (available only in Finnish)

tion for an increase in the number of irregularly resident persons. An aspect that is considered particularly challenging is the arrangement of subsistence and care for irregularly resident persons after their accommodation in a reception centre ends. According to the guidelines provided in the action plan of the ministerial working group, municipalities should see to it that irregularly resident persons are guaranteed the right to receive indispensable subsistence and care, as defined by the Constitution of Finland. The guidelines state that a person needing indispensable and urgent help is referred to temporary housing service, so-called emergency accommodation. The emergency accommodation service also includes food and potentially other acute assistance, such as indispensable medication. Furthermore, irregularly resident persons are referred to the return system. According to the ministerial working group on migration, the drafting of necessary legislative amendments with regard to indispensable subsistence and care will start at the beginning of 2017.

PUBLIC DIALOGUE ON IRREGULAR MIGRATION

Irregular migrants also featured in public dialogue in 2016. The media usually referred to irregular migrants with the term “undocumented”. The principal point of view in discussing this topic was how to guarantee indispensable subsistence for this increasing group of people.²³³ In public dialogue, it could be seen how Finnish authorities were trying to find a balance between, on the one hand, not encouraging the residence of rejected asylum seekers by offering them services and, on the other hand, securing indispensable subsistence guaranteed by the Constitution of Finland also for this group. **Media coverage gave the impression that the authorities were uncertain about how indispensable services should be guaranteed for irregular migrants.**²³⁴

Throughout history, churches and religious communities have offered protection to those seeking shelter with them. In Finland, too, churches have for a long time provided protection to those at risk of being removed from the country. The Finnish Ecumenical Council covered the topic in its *Kirkko turvapaikkana* guidelines in 2007. However, this activity has been relatively small-scale and churches have not publicly advertised the option of sanctuary. The National Church Council further specified the sanctuary practice in the autumn of 2015 after the large-scale immigration of asylum seekers.²³⁵ **In 2016, parishes took a more prominent stand speaking up for persons who are irregularly resident as a result of a negative asylum decision.** For instance, Archbishop Kari Mäkinen said in an interview by the Finnish media company MTV that the church is preparing for helping and accommodating undocumented persons.²³⁶ In public dialogue, this could be seen as certain confusion about what kind of a role churches and organisations can adopt in helping rejected asylum seekers. The Government deemed it necessary to contact parishes to clarify the practices in order to ensure that the provision of emergency accommodation would not send a wrong message to persons who remain in Finland without right of residence. Minister of the Interior Paula Risikko and the bishops of the Evangelical Lutheran Church of Finland discussed the issue in November. After the meeting, Minister Risikko and Archbishop Kari Mäkinen held a joint press conference and indicated that parishes and authorities had found a mutual understanding in this issue.²³⁷

²³³ Helsingin Sanomat, 17 September 2016: Suomeen on syntymässä tänä syksynä uusi paperittomien joukko – “Jos joudun kadulle, menen ja varastan” (available only in Finnish); Helsingin Sanomat, 16 December 2016: Sisäministeri Risikko: “Rahaa ei anneta laittomasti oleskeleville”. (available only in Finnish)

²³⁴ Helsingin Sanomat, 10 October 2016: Paperittomien määrän odotetaan kasvavan, mutta kaikille on epäselvää, miten heitä autetaan – “Olen neuvonut, että menkää vaikka Saksaan” (available only in Finnish); Yle, 11 November 2016: Paperittomista tulossa pysyvä ilmiö – kaupungit vaativat säveltämisen sijaan selkeitä ohjeita valtiolta (available only in Finnish); Helsingin Sanomat, 1 December 2016: Suomi pohtii, mitä tekisi kasvavalle paperittomien joukolle – “Toimeentulotuki on vaikein asia”. (available only in Finnish)

²³⁵ Finnish Ecumenical Council / Kirkkoturvakäytäntö seurakunnissa 2015. (available only in Finnish)

²³⁶ MTV, 26 March 2016: Arkkipiispa MTV Uutisextrassa: Kirkko lupaa suojella ilman turvapaikkaa jääviä. (available only in Finnish)

²³⁷ Savon Sanomat, 25 September 2016: Nerg Sunnuntaisuomalaiselle: Hätmajoitus paperittomille antaa väärän viestin (available only in Finnish); MTV, 25 September 2016: Risikko keskusteleo kirkon kanssa turvapaikanhakijoiden suojelusta: “Koko tilanne täytyy hoitaa tyylikkäästi” (available only in Finnish); Yle, 21 November 2016: Helsinki churches begin drive to shelter undocumented migrants.

9. Return

A removal decision is an administrative decision, with which a foreign person is ordered to leave Finland. There are two types of removal decisions: refusal of entry and deportation.

Refusal of entry concerns persons who have not had a residence permit for Finland and who do not fulfil the requirements for residence.

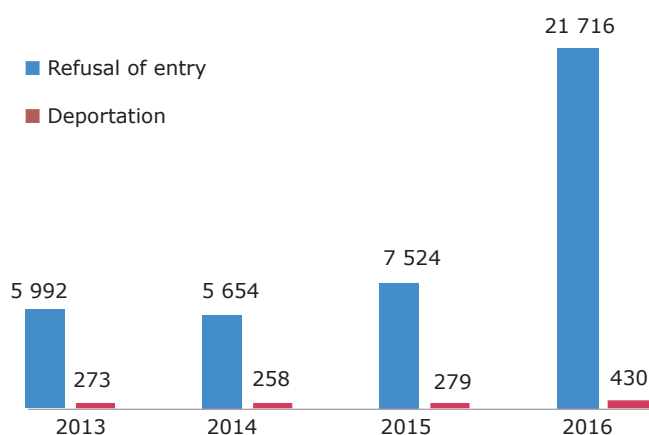
Deportation concerns persons who have had a residence permit for Finland but who no longer fulfil the requirements for residence.

REMOVAL DECISIONS

In 2016, the number of refusal of entry decisions was 21,716.²³⁸ The number is notably higher when compared with the previous years. The exceptionally high number of asylum seekers who arrived in Finland in 2015 is clearly visible in the increased number of refusals of entry. In 2016, a total of 28,208 asylum decisions was made. About a half of the decisions were negative. A negative decision on asylum application includes a removal decision. This is visible in the sharp increase of refusals of entry in 2016.

The number of deportation decisions in 2016 was 430. The most common grounds for deportation is irregular residence in the country. Approximately one third of deportations were based on crime-related grounds.

Removal decisions 2013-2016

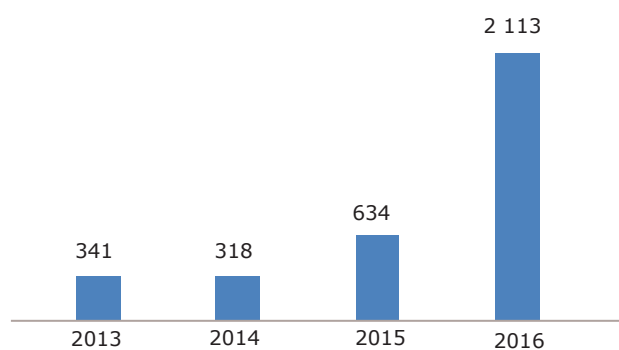


Source: Finnish Immigration Service, Police and the Finnish Border Guard

ENFORCEMENT OF REMOVAL DECISIONS

When it is ordered that a person shall be removed from the country, he/she is usually given a voluntary return period during which he/she can leave the country voluntarily without authorities taking measures to enforce removal.²³⁹ Voluntary returnees may leave Finland either independently at their own expense or through assisted return under the system of voluntary return. **Voluntary return is the primary form of return and the aim is to use it whenever possible.** The system of voluntary return became statutory in Finland in July 2015. Since then, the system has become increasingly popular. In 2016, a total of 2,113 persons returned opting for assisted return under the system.

Assisted voluntary returns 2013-2016



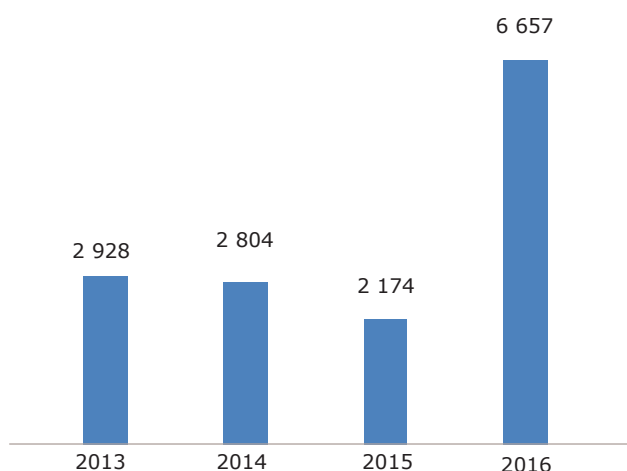
Source: IOM

If a person who has been ordered to be removed from the country does not leave Finland voluntarily, the Police may enforce his/her removal. Removal from the country enforced by the Police can be executed either in such a way that the Police escort the returnee to an aircraft or ship or as a so-called "escorted return" in which case the person is escorted all the way to his/her home country. **In 2016, the Police enforced 6,657 removals from the country,** of which about one fourth were so-called "escorted returns".

²³⁸ The total number of refusals of entry made by the Finnish Immigration Service, Police and the Finnish Border Guard. The figure includes decisions made directly at the external border when the person does not meet the entry requirements (*maahanpääsyn epäminen*) as well as the decisions made within the country (*käännyttäminen*).

²³⁹ However, in certain situations, such as for persons found guilty of crimes, no voluntary return period is given.

Removals enforced by the Police 2013-2016



Source: Police

LEGISLATIVE AMENDMENTS RELATED TO RETURN

In 2016, the Ministry of the Interior had an ongoing **legislative project to investigate how the removal of certain foreign nationals found guilty of crimes could be expedited**. This project is based on the Government Programme. According to the Government Programme, procedures will be reviewed to speed up the removal from the country of those who have committed aggravated offences, those who pose a danger to public security, and any recidivists. The term of the project ended at the end of 2016. Potential legislative amendments drafted in the project are scheduled to be submitted to the Parliament in the spring of 2017.²⁴⁰

ADMINISTRATIVE MEASURES RELATED TO RETURN

The enforcement of removal decisions is a high-level policy priority in Finland. For a long time, Finland has been one of the most efficient EU Member States when it comes to the enforcement of removal. However, not all return decisions can be enforced. Factors delaying or obstructing the removal process include the lack of travel documents, certain diplomatic missions' unwillingness to cooperate and diplomatic missions located outside Finland. Nevertheless, the main return-related problem in 2016 was the fact that some countries are not willing to receive their

own citizens. **In 2016, challenging countries of return were Iraq, Afghanistan and Somalia, as in the previous years.** In practice, if the returnee did not possess a national passport, the only way to return to these countries was voluntary return. Negotiations led by the Ministry of the Interior have been ongoing with these countries for several years already. Progress was made in negotiations with Afghanistan in October 2016 when **Finland and Afghanistan signed a Memorandum of Understanding on the return and removal of Afghan asylum seekers**. The Memorandum of Understanding consolidates official proceedings related to both voluntary return and forced return.²⁴¹

RESEARCH ON RETURN

The European Migration Network's study **Returning Rejected Asylum Seekers**²⁴² charts challenges and good practices related to returning rejected asylum seekers in different EU Member States.

A book *Karkotetu*²⁴³ questions the return policy of the European Union. In the course of four years, the authors of the book journalist Kaisa Viitanen and photographer Katja Tähjä travelled in seven different countries to interview and photograph people who had been returned from EU countries to their home countries. In the book **returns are discussed from the point of view of the persons having had to return**. The book questions the necessity and usefulness of returns.

PUBLIC DIALOGUE ON RETURN

The deportation of foreign nationals found guilty of crimes has invoked discussion in Finland. The topic also led to a citizens' initiative which collected the required 50,000 signatures and was taken under consideration by the Parliament in November 2015. According to the organiser of the citizens' initiative, its aim was to expedite the deportation process of those who have been ordered to be deported. However, the citizens' initiative was based on a misconception of existing legislation. If realised, the legislative amendments proposed by the citizens' initiative would have further complicated and slowed down the deportation of persons found guilty of crimes. The Parliament rejected the citizens' initiative on 13 September 2016.²⁴⁴

²⁴⁰ Information received from the Migration Department of the Ministry of the Interior.

²⁴¹ Information received from the Migration Department of the Ministry of the Interior.

²⁴² European Migration Network (EMN): *Returning Rejected Asylum Seekers*, 2016.

²⁴³ Virtanen - Kippo - Ignatius - Tähjä - Oja, 2016.

²⁴⁴ Parliament, press release, 13 September 2016: Eduskunta hylkäsi kansalaisaloitteen rikokseen syyllistyneen ulkomaalaisen karkottamisesta. (available only in Finnish)

Sources

Official sources

Action plan for the implementation of the key projects and reforms defined in the Strategic Government Programme 2015–2019, 14 April 2016.

Action plan for the implementation of the key projects and reforms defined in the Strategic Government Programme, 28 September 2015.

Decision (EU) 2016/344 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on establishing a European Platform to enhance cooperation in tackling undeclared work.

Finland, a land of solutions – Strategic Programme of Prime Minister Juha Sipilä's Government, 29 May 2015.

Government action plan on asylum policy, 8 December 2015.

Government Report to Parliament, 4 February 2016: Finland's development policy – One world, common future – towards sustainable development. Ministry for Foreign Affairs, 2016.

Hallituksen kotouttamista koskeva toimintasuunnitelma: maahanmuuttajat kuntiin, koulutukseen ja työhön, 3 May 2016. (available only in Finnish)

Hallituksen maahanmuuttopolitiittiset toimenpiteet, 11 September 2015. (available only in Finnish)

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä: tilannekatsaus 1.1.–31.12.2016. (available only in Finnish)

Kotouttamisen kumppanuusohjelma: Kotouttaminen on kumppanuutta – tule mukaan, MEE guidelines and other publications 4/2016, 28 April 2016. (available only in Finnish)

Maahanmuuttovirasto – Kirjanpitoyksikön tilinpäätös 2015. (available only in Finnish)

Maahanmuuttovirasto – Kirjanpitoyksikön tilinpäätös 2016. (available only in Finnish)

Maahanmuuttoviraston toiminta- ja taloussuunnitelma, 20 January 2017. (available only in Finnish)

Ministry of Education and Culture, The educational tracks and integration of immigrants – problematic areas and proposals for actions.

Ministry of the Interior, Toimenpidesuunnitelma laittoman maassa oleskelun ehkäisyyn ja hallintaan, 16 December 2016. (available only in Finnish)

The appointment decision of the Ministry of the Interior, 25 April 2016: Sijoittajien, yrittäjien ja erityisalan-tuntijoiden oleskelulupajärjestelmän kehittämishanke. (available only in Finnish)

The appointment decision of the Ministry of the Interior, 24 October 2016: Hanke ulkomaalaisrekisterilain-säädännön uudistamiseksi sekä saattamiseksi vastaamaan EU:n yleistä tietosuojasetusta. (available only in Finnish)

Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta, Ministry of the Interior publication 8/2016, 19 May 2016. (available only in Finnish)

Valtioneuvoston ihmiskaupan vastainen toimintaohjelma 2016–2017. Ministry of the Interior, 2016.

Valtion kotouttamisohjelma vuosille 2016–2019 (VALKO II), 8 September 2016. (available only in Finnish)

Yhdenvertaisuusvaltuutettu: Nigerianlaistaustaiset seksuaalisesti hyväksikäytetyt ihmiskaupan uhrin Suomessa: ulkomaalaislain soveltamiskäytäntö. (available only in Finnish)

Research

Ahvio, Juha: **Avoimet rajat ja maahanmuutto - Euroopan ja Suomen itsemurha?** Kuva ja Sana, 2016, Helsinki. (available only in Finnish)

Busk, Henna; Jauhiainen, Signe; Kekäläinen, Antti; Nivalainen, Satu; Tähtinen, Tuuli: **Maahanmuuttajat työmarkkinoilla - tutkimus eri vuosina Suomeen muuttaneiden työurista.** Juvenes Print - Suomen yliopistopaino Oy, 2016, Helsinki. (available only in Finnish)

CIMO, **Facts Express 1B/2016: In Finland, at work, elsewhere? Status of international higher education students in Finland 5 years after their graduation,** 2016, Helsinki. http://www.cimo.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/cimo/embeds/cimowwwstructure/100603_FactsExpress1B_2016.pdf (Accessed on 6 March 2017).

European Migration Network (EMN) / Saastamoinen, Jutta: **Annual Report on Migration and Asylum Policy - Finland 2014.** European Migration Network, 2015, Helsinki.

European Migration Network (EMN) / Tiainen, Suvi ja Brewis, Kielo: Focussed EMN-study 1/2016: **Return of Rejected Asylum-seekers: Challenges and Good Practices.** European Migration Network, 2016, Helsinki.

European Migration Network (EMN) / Tiainen, Suvi ja Brewis, Kielo: **Annual Report on Migration and Asylum Policy - Finland 2015.** European Migration Network, 2016, Helsinki.

European Migration Network (EMN) / Väänänen, Johanna ja Brewis, Kielo: Focussed EMN-study 2/2016: **Resettlement and Humanitarian Admission Programmes in Europe – What works? National Report of Finland.** European Migration Network, 2016, Helsinki.

Fingerroos, Outi; Tapaninen, Anna-Maria; Tiilikainen, Marja: **Perheenyhdistäminen: kuka saa perheen Suomeen, kuka ei ja miksi?** Vastapaino, 2016, Tampere. (available only in Finnish)

Gothóni, Raili; Siirto, Ulla (toim.), **Pakolaisuudesta kotiin.** Gaudeamus, 2016, Helsinki. (available only in Finnish)

Hansen, Saana; Sams, Anni; Jäppinen, Maija; Latvala, Johanna: **Kunniakäsitykset ja väkivalta - selvitys kunniaan liittyvästä väkivallasta ja siihen puuttumisesta Suomessa.** Ihmisoikeusliitto, 2016, Helsinki. (available only in Finnish)

Hartikainen, Jutta: **Maahanmuuttajahoitajien perehdyttäminen vanhustenhoitotyössä: toimintatutkimus vanhustenkeskuksessa pääkaupunkiseudulla.** Itä-Suomen yliopisto, 2016, Kuopio. (available only in Finnish)

Hartonen, Olavi; Björklund, Krister; Korkiasaari, Jouni; Söderling, Ismo: **Migration i Finland och Europa: Handbok för lärare.** Migrationsinstitutet / Centret för Svenskfinland, 2016, Åbo. (available only in Swedish)

Heikkilä, Elli; Martikainen, Tuomas (toim.): **Maassamuutto ja siirtolaisuus kehityksen moottoreina? IX Muuttoliikesymposium 2015**. Siirtolaisuusinstituutti, 2016, Turku. (available only in Finnish)

Hernesniemi, Aleksi: **Turvallisuus uhattuna - Maahanmuutto, turvallisuustilanne ja kansalaispartiot**. Suomen Perusta, 2016, Helsinki. (available only in Finnish)

Juntunen, Marko: **Poikkeustilan sukupolvet: Irakilaispakolaisuus Suomessa**. Työ- ja elinkeinoministeriö, 2016, Helsinki. (available only in Finnish)

Korhonen, Nita; Jauhola, Laura; Oosi, Olli; Huttunen, Hannu-Pekka: **"Usein joutuu miettimään, miten pitäisi olla ja minne olla menemättä": selvitys vihapuheesta ja häirinnästä ja niiden vaikutuksista eri vähemmistöryhmiin**. Oikeusministeriö, 2016, Helsinki. (available only in Finnish)

Krutova, Oxana: **Entailing Temporality: Longitudinal Analysis of Labor Market Integration of Immigrants in Finland**. Tampereen yliopisto, 2016, Tampere.

Kuosma, Tapio: **Turvapaikka ja pakolaisasema: kansainvälisen suojelun periaatteet**. Nordbooks, 2016, Kemi. (available only in Finnish)

Laine, Tytti-Maaria, **International Degree Students - A survey of studying, working and living in Turku**. Siirtolaisuusinstituutti, 2016, Turku.

Laitinen, Kari; Jukarainen, Pirjo; Boberg, Henrik: **Maahanmuutto & turvallisuus - arvioita nykytilasta ja ennusteita tulevaisuudelle**. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta, 19.2.2016. (available only in Finnish)

Lehtonen, Anna: **Perheenyhdistämisen hyvät käytännöt: työskentelymalli perheenyhdistämisen kautta saapuvien maahanmuuttajien vastaanottoon**. EHJÄ ry., 2015, Helsinki. (available only in Finnish)

Linderoos, Petra: **Mehrsprachigkeit von Lernern mit Migrationshintergrund im finnischen Fremdsprachenunterricht: Perspektiven der Lerner, Lehrpersonen und Erziehungsberechtigten**. Jyväskylän yliopisto, 2016, Jyväskylä. (available only in German)

Miettinen, Anneli; Paavola, Juho-Matti; Rotkirch, Anna; Säävälä, Minna; Vainio, Arttu: **Perheenyhdistämisen edellytysten tiukentaminen ja sen vaikutukset Suomessa sekä kokemuksia viidestä Euroopan maasta**. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 55/2016. (available only in Finnish)

Mähönen, Tuuli ja Yijälä, Anu: **Inkerinsuomalaisten paluumuuttajien kotoutuminen Suomeen**. Helsingin kaupungin tilastokeskus, 2016, Helsinki. (available only in Finnish)

Nissilä, Hanna-Leena: **"Sanassa maahanmuuttaja on vähän kitkerä jälkimaku": kirjallisen elämän yllirajaistuminen 2000-luvun alun Suomessa**. Oulun yliopisto, 2016, Oulu. (available only in Finnish)

Open Society Foundations, **Somalit Euroopassa: Pääkaupunkiseutu eurooppalaisten kaupunkien vertailussa**. Open Society Foundations, 2015 (2016), New York, USA. (available only in Finnish)

Pellander, Saara: **Gatekeepers of the Family: Regulating Family Migration to Finland**. Helsingin yliopisto, 2016, Helsinki.

Purra, Riikka: **Kansainvälinen pakolaisinstituutio ja valtioiden mahdollisuudet - Imagon suojelusta rajojen suojeluun**. Suomen Perusta, 2016, Helsinki. (available only in Finnish)

Riutamaa, Eeva: **In the Wilderness Wanders a Lonely Child - The Emotional Memories of Growth Experiences and the Well-being of Evacuee Children.** Turun yliopisto, 2016, Turku

Saksela-Bergholm, Sanna: **Behöver vi ett invandrarråd? En kartläggning över intresset för ett invandrarråd i Jakobstadsregionen.** Migrationsinstitutet / Centret för Svenskfinland, 2016, Åbo. (available only in Swedish)

Sandberg, Tanja - Stordell, Elina: **Vastaanottokeskuksissa toteutettu alkuvaiheen osaamisen tunnistaminen.** Testipiste, 15.3.2016. (available only in Finnish)

Suutari, Timo; Lämsä, Anna-Maija ja Mattila, Markku: **Maahanmuuttajat työvoimana maaseudun yrityksissä: yrityksen yhteiskuntavastuun näkökulma.** Helsingin yliopisto, 2016, Helsinki. (available only in Finnish)

Säävälä, Minna: **Muukalainen tuli kylään: Ihmisen matkassa halki aikojen, paikkojen ja tunteiden.** Väestöliitto, 2016, Helsinki. (available only in Finnish)

Tanner, Arno; Söderling, Ismo: **Venäjänkieliset Suomessa - Huomisen suomalaiset.** Siirtolaisuusinsti-tuutti, 2016, Turku. (available only in Finnish)

Veistilä, Minna: **Muutosta hyvinvointiin: tutkimus venäläistaustaisten lapsiperheiden sosiaalisen hyvinvoinnin rakentamisesta integraatioprosessissa.** Helsingin yliopisto, 2016, Helsinki. (available only in Finnish)

Virtanen, Kaisa; Kippo, Johanna; Ignatius, Anne; Tähjä, Katja; Oja, Laura: **Karkotetut: mitä heille tapahtuu?** Kustantamo S&S, 2016, Helsinki. (available only in Finnish)

Wickström, Mats ja Wolff, Charlotta (toim.), **Mångkulturalitet, migration och minoriteter i Finland under tre sekel.** Svenska litteratursällskapet i Finland, 2016, Helsinki. (available only in Swedish)

Yijälä, Anu: **Toimeentulotuki - Urapolun umpikuja vai ponnahduslauta taloudelliseen hyvinvointiin?: Pitkittäistarkastelu helsinkiläisten maahanmuuttajien tukitarpeeseen ja siitä irtautumiseen vuosina 2006–2011.** Helsingin kaupungin tilastokeskus, 2016, Helsinki. (available only in Finnish)

Referred legislation, legislative amendments and caselaw

Amendment to the Act on Occupational Safety and Health Enforcement and Cooperation on Occupational Safety and Health at Workplaces 1418/2016 and legislative amendments 1419/2016 and 1420/2016.

Amendment to the Act on the Reception of Persons Applying for International Protection 1161/2016.

Amendment to the Aliens Act 674/2015.

Amendment to the Aliens Act 132/2016.

Amendment to the Aliens Act 332/2016.

Amendment to the Aliens Act 501/2016.

Amendment to the Aliens Act 505/2016.

Amendment to the Aliens Act 646/2016.

Amendment to the Aliens Act 16/2017.

Amendment to the Basic Education Act 1507/2016 and legislative amendment 1508/2016.

Amendment to the Identity Card Act 663/2016 and legislative amendments 664/2016, 665/2016, 666/2016, 667/2016 and 668/2016.

Amendment to the Private Security Services Act 1316/2016.

Amendment to the Universities Act 1600/2015 and legislative amendment 1601/2015.

Amendment to the Act on the Finnish Immigration Service 1160/2016.

Directive 2014/36/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the conditions of entry and stay of third-country nationals for the purpose of employment as seasonal workers.

Directive 2014/66/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on the conditions of entry and residence of third-country nationals in the framework of an intra-corporate transfer.

Dublin III regulation (EU N:o 604/2013).

Government Proposal HE 77/2015 vp.

Government Proposal HE 169/2016 vp.

Government Proposal HE 234/2016 vp.

Government Proposal HE 133/2016 vp.

Judgment of the Court of Justice of the European Union C-648/11, 6 June 2013.

Ministry of the Interior Decree on the amendment of the Ministry of the Interior Decree on Fees for Services Provided by the Finnish Immigration Service (1522/2015), memorandum 19 April 2016.

Supreme Administrative Court decision KHO 13.7.2016/3151.

Supreme Administrative Court Yearbook decision KHO:2016:31.

Supreme Administrative Court Yearbook decision KHO:2016:53.

Supreme Administrative Court Yearbook decision KHO:2016:81.

Supreme Administrative Court Yearbook decision KHO:2016:83.

Supreme Administrative Court Yearbook decision KHO:2016:98.

Supreme Administrative Court Yearbook decision KHO:2016:99.

Supreme Administrative Court Yearbook decision KHO:2016:116.

Supreme Administrative Court Yearbook decision KHO:2016:151.

Supreme Administrative Court Yearbook decision KHO:2016:155.

Supreme Administrative Court Yearbook decision KHO:2016:157.

Supreme Administrative Court Yearbook decision KHO:2016:164.

Supreme Administrative Court Yearbook decision KHO:2016:166.

Supreme Administrative Court Yearbook decision KHO:2016:171.

Supreme Administrative Court Yearbook decision KHO:2016:174.

Supreme Administrative Court Yearbook decision KHO:2016:177.

Supreme Administrative Court Yearbook decision KHO:2016:193.

Supreme Administrative Court Yearbook decision KHO:2016:194.

Supreme Administrative Court Yearbook decision KHO:2016:198.

Supreme Administrative Court Yearbook decision KHO:2016:204.

Supreme Administrative Court Yearbook decision KHO:2016:217.

Supreme Administrative Court Yearbook decision KHO:2016:220.

Press releases published by authorities

Finnish Immigration Service, press release 24 May 2016: Underage asylum seekers have disappeared also in Finland.

Finnish Immigration Service press release 15 September 2016: The report of the Non-Discrimination Ombudsman helps the Finnish Immigration Service improve its operations.

Finnish Immigration Service press release 13 October 2016: EU supports the operations and development of the Finnish Immigration Service with over 5 million euro.

Finnish Immigration Service press release 1.3.2017: Finnish Immigration Service in 2016: Record number of asylum decisions - Reception still the biggest expense.

Government Communications Department, 11 March 2016: Täydennetty Maahanmuutto ja turvallisuus -raportti julkaistu. (available only in Finnish)

Ministry for Foreign Affairs, 26 January 2017: The majority of visa applications to Finland in 2016 were submitted in Russia.

Ministry of Social Affairs and Health, press release, 24 November 2016: Hallitus peruu ehdotuksensa maahanmuuttajien kotoutumistuesta. (available only in Finnish)

Ministry of Social Affairs and Health, press release, 29 December 2016, Työsuojeluviranomaisten tiedonsaantioikeudet laajenevat. (available only in Finnish)

Ministry of the Interior, press release, 14 June 2016, Kausityön teettämistä halutaan helpottaa. (available only in Finnish)

Ministry of the Interior press release 17 October 2016: EU-direktiivi edistää opiskelijoiden, tutkijoiden, harjoittelijoiden ja vapaaehtoistyöntekijöiden liikkuvuutta. (available only in Finnish)

Ministry of the Interior, press release, 19 January 2017: Residence requirements applicable to asylum seekers to be included in the Aliens Act.

National Police Board, press release, 29 January 2016: Foreign nationals increasingly suspects in rapes and assaults; unrest at reception centres keeping the police busy.

Parliament, press release, 13 September 2016: Eduskunta hylkäsi kansalaisaloitteen rikokseen syyllistyneen ulkomaalaisen karkottamisesta. (available only in Finnish)

Media (internet newspapers)

Helsingin Sanomat, 4 January 2017: Kansanedustaja Teuvo Hakkarainen tuomittiin 20 päiväsakkoon kiihottamisesta kansanryhmää vastaan – Ei aio valittaa tuomiosta. (available only in Finnish)

Helsingin Sanomat, 8 February 2016: Turvapaikanhakijoiden tulo jatkuu vilkkaana Itä-Lapissa – tänä vuonna yli 630 tulijaa. (available only in Finnish)

Helsingin Sanomat, 12 February 2016: Presidentti Niinistö Medvedeville: Turvapaikanhakijoiden siirtymiselle Venäjältä Suomeen ei perusteita. (available only in Finnish)

Helsingin Sanomat, 15 February 2016: Perheenyhdistämisen tulorajoista syntyi poliittinen myrsky – tarkista laskurilla, saisitko tuotua perheesi Suomeen. (available only in Finnish)

Helsingin Sanomat, 18 February 2016: Vihapuhe tukkii monen tutkijan suun – ”Vihan julkituominen ei ole ihmisoikeus”. (available only in Finnish)

Helsingin Sanomat, 21 February 2016: Hallitus haluaa rajata maahanmuuttajien sosiaaliturvaa – tilalle kotouttamisraha. (available only in Finnish)

Helsingin Sanomat, 24 February 2016: Tutkijat lyttävät Image-lehdessä maahanmuuton uhkista varoitteineen raportin – näin tekijä vastaa. (available only in Finnish)

Helsingin Sanomat, 13 April 2016: Suomen ja Ruotsin välillä isot erot turvapaikan myöntämisessä – Suomi kiristämässä somalialaisten oleskeluluvan saantia. (available only in Finnish)

Helsingin Sanomat, 13 April 2016: Turvapaikanhakija epäiltynä lähes joka kymmenennessä tänä vuonna Helsingissä ilmoitetussa seksuaalirikoksessa. (available only in Finnish)

Helsingin Sanomat, 27 May 2016: Helsingin yliopisto päätti ulkomaalaisten lukuvuosimaksuista – hinta 13 000–18 000 euroa. (available only in Finnish)

Helsingin Sanomat, 11 June 2016: Harva yksin turvapaikkaa hakeva alaikäinen saa perheensä Suomeen. (available only in Finnish)

Helsingin Sanomat, 1 July 2016: Inkeriläisten ovi Suomeen sulkeutuu – neljännesvuosisadan aikana heitä ehti tulla Suomeen 32 000. (available only in Finnish)

Helsingin Sanomat, 1 July 2016: Työttömyys ja syrjintä ovat vaikeuttanut inkerinsuomalaisten kotoutumista – ”Venäjällä suomalaisia, Suomessa venäläisiä”. (available only in Finnish)

Helsingin Sanomat, 14 July 2016: Maahanmuutto muutti maata. (available only in Finnish)

Helsingin Sanomat, 26 July 2016: Massiivinen ilmasilta kuljettaa irakilaisia pois Suomesta, mutta entä kun tulee palautusta vastustavien vuoro? (available only in Finnish);

Helsingin Sanomat, 10 August 2016: Kriisivuosi opetti Suomen joustamaan – HS kertoo maahanmuuton hurjan vuoden tärkeimmät vaiheet (available only in Finnish)

Helsingin Sanomat, 4 September 2016: Maahanmuuttoviraston työntekijät avautuvat hurjasta kiireestä, joka voi johtaa vääriin turvapaikkapäätöksiin – ”Ei ehditä tutkia tapauksia kunnolla”. (available only in Finnish)

Helsingin Sanomat 15 September 2016: Tuore raportti arvostelee Maahanmuuttovirastoa kovin sanoin: Suomi käännyttää seksikaupan uhreiksi joutuneita nigerialaisnaisia. (available only in Finnish)

Helsingin Sanomat, 17 September 2016: Suomeen on syntymässä tänä syksynä uusi paperittomien joukko – ”Jos joudun kadulle, menen ja varastan”. (available only in Finnish)

Helsingin Sanomat, 10 October 2016: Paperittomien määrän odotetaan kasvavan, mutta kaikille on epäselvää, miten heitä autetaan – ”Olen neuvonut, että menkää vaikka Saksaan”. (available only in Finnish)

Helsingin Sanomat, 24 November 2016: Hallitus peruu taas yhden päätöksen – maahanmuuttajille ei tule alempaa työttömyysturvaa. (available only in Finnish)

Helsingin Sanomat, 1 December 2016: Suomi pohtii, mitä tekisi kasvavalle paperittomien joukolle – ”Toimeentulotuki on vaikein asia”. (available only in Finnish)

Helsingin Sanomat, 11 December 2016: Suomi käännytti Hamidin, Zaidin, Nawarin ja Murtadhan, nyt he pelkäävät ja piileskelevät – HS vieraili Irakiin palanneiden luona Bagdadissa. (available only in Finnish)

Helsingin Sanomat, 16 December 2016: Sisäministeri Risikko: ”Rahaa ei anneta laittomasti oleskeleville”. (available only in Finnish)

Iisalmen Sanomat, 28 January 2016: Jyri Paretskoi: Tolkun ihmiset (column). (available only in Finnish)

Iltalehti, 28 December 2016: Pakolaisapu: Syyrialaisien perheen yhdistäminen lähes mahdottomia – ”Jos itse pääsetkin, perhettäsi et ainakaan saa”. (available only in Finnish)

Keskisuomalainen, 25 September 2016: Tolkun ihminen hyväksyy vihapuheen ja väkivallan. (available only in Finnish)

Kouvolan Sanomat, 26 July 2016: Laki velvoittaa hoitamaan turvapaikanhakijoiden kotouttamisen. (available only in Finnish)

MTV News, 1 February 2016: Presidentin päivitys nosti Tolkun ihmiset ilmiöksi – Kirjailija: ”Niitä asioita sie-tääkin pohtia”. (available only in Finnish)

- MTV News, 6 February 2016: Pääministeri: Pakolaiskiintiötä voidaan nostaa. (available only in Finnish)
- MTV, 26 March 2016: Arkkipiispa MTV Uutisextrassa: Kirkko lupaa suojella ilman turvapaikkaa jääviä. (available only in Finnish)
- MTV News, 30 June 2016: Inkerinsuomalaisten paluumuutto päättyy, mutta maastamuutto ei – "Venäjälle harmi, kun asiantuntijat lähtevät". (available only in Finnish)
- MTV News, 8 September 2016: Sisäministeri Risikko: Luotoni Migriin on vahva. (available only in Finnish)
- MTV, 25 September 2016: Risikko keskustelee kirkon kanssa turvapaikanhakijoiden suojelusta: "Koko tilanne täytyy hoitaa tyylikkäästi". (available only in Finnish)
- MTV News, 20 October 2016: Risikko: Pakolaiskiintiötä ei mahdollista nostaa – "Tilanne ei todellakaan vielä hallinnassa". (available only in Finnish)
- Savon Sanomat, 25 September 2016: Nerg Sunnuntaisuomalaiselle: Hätmajoitus paperittomille antaa väärän viestin (available only in Finnish)
- Turun Sanomat, 22 September 2016: Risikko: Vihapuheelle, väkivallalle ja rasismille oltava nollatoleranssi. (available only in Finnish)
- Uusi Suomi, 21 September 2016: Poliisiylijohtaja: Vihapuhe pitäisi kieltää laissa. (available only in Finnish)
- Yle, 16 February 2016: 'Recommend a Refugee' web service for asylum seekers launches.
- Yle, 19 January 2016: Poliisin yhteenveto uudenvuoden tapahtumista: Jopa 15 rikosilmoitusta ahdistelusta. (available only in Finnish)
- Yle, 24 February 2016: Helsinki police suspend investigations into NYE harassment.
- Yle, 22 March 2016: Pakotteet, turvapaikanhakijat ja sodat, niistä Niinistö ja Putin puhuvat tiistaina Moskovassa. (available only in Finnish)
- Yle, 18 May 2016: Irak, Afganistan ja Somalia – kuinka turvallisia ne todellisuudessa ovat? (available only in Finnish)
- Yle, 6 June 2016: Pereheenyhdistäminen tiukentunut eri puolilla Eurooppaa - Toimeentulo ehtona jo useissa maissa. (available only in Finnish)
- Yle, 25 July 2016: Nokia caught out on wage discrimination of foreign IT experts in Finland.
- Yle, 10 August 2016: Finnish Immigration Service allows for cheap labour.
- Yle, 7 September 2016: Kunta, joka rakastui turvapaikanhakijoihin – "On meiltä pois, jos he lähtevät". (available only in Finnish)
- Yle, 22 September 2016: Kela: Kotoutumistuki ei riitä elämiseen – maahanmuuttajat toimeentulotukilukulle. (available only in Finnish)
- Yle, 23 September 2016: Nettipoliisi: Vihapuhe pitäisi määritellä uudelleen. (available only in Finnish)

Yle, 26 October 2016: Laittomasti maahan jäävien turvapaikanhakijoiden määrä kasvaa. (available only in Finnish)

Yle, 11 November 2016: Paperittomista tulossa pysyvä ilmiö – kaupungit vaativat säveltämisen sijaan selkeitä ohjeita valtiolta. (available only in Finnish)

Yle, 21 November 2016: Helsinki churches begin drive to shelter undocumented migrants.

Yle, 24 November 2016: Hallitus peruu esityksensä kotoutumistuesta: Yhdenvertaisuusongelma. (available only in Finnish)

Yle, 1 December 2016: Finns Party politician convicted of incitement, will appeal verdict.

Yle, 15 December 2016: Pakolaisten kuntapaikkoja jää käyttämättä Lapissa – kukaan ei halunnut jäädä Kolarisiin. (available only in Finnish)

Yle, 30 December 2016: Mertsu Merivirrälle sakkotuomio kiihottamisesta kansanryhmää vastaan. (available only in Finnish)

Referred websites

Amnesty International / 8 December 2016: Kynttiläpalkinto myönnettiin Kyyjärven asukkaille. <https://www.amnesty.fi/kynttilapalkinto-kyyjarvelle/> (Accessed on 5 March 2017). (available only in Finnish)

European Migration Network / EMN Glossary, versio 3.0. http://www.emn.fi/raportit/emn_glossary (Accessed on 10 January 2017).

Finn Church Aid / 31 August 2015: Finn Church Aid begins to provide assistance to refugees in Europe. <https://www.kirkonulkomaanapu.fi/ajankohtaista/uutiset/kirkon-ulkomaanapu-alkaa-auttaa-pakolaisia-euroopassa/> (Accessed on 16 February 2017). (available only in Finnish)

Finn Church Aid / 2 February 2016: Kirkon Ulkomaanavun työntekijä Kreikan saarilla, jonne pakolaisten tulo jatkuu. <https://www.kirkonulkomaanapu.fi/ajankohtaista/uutiset/72745/> (Accessed on 16.2.2017). (available only in Finnish)

Finn Church Aid / 5 February 2016: Järjestöt: Perheenyhdistämistä ei saa vaikeuttaa entisestään. <https://www.kirkonulkomaanapu.fi/ajankohtaista/uutiset/72912/> (Accessed on 16 February 2017). (available only in Finnish)

Finn Church Aid / 30 May 2016: Lasten paikka on perheessä – miten käy yli 3000 yksin tulleelle lapselle? <https://www.kirkonulkomaanapu.fi/ajankohtaista/uutiset/lasten-paikka-perheessa-miten-kay-yli-3000-yksin-tulleelle-lapselle/> (Accessed on 16 February 2017). (available only in Finnish)

Finnish Ecumenical Council / Kirkkoturvakäytäntö seurakunnissa 2015. http://www.ekumenia.fi/sen-toimii/ihmisoiikeusty/kirkot_ ja_maahanmuuttajat/kirkkoturvakaytanto_seurakunnissa_2015/ (Accessed on 28 February 2017). (available only in Finnish)

Finnish National Board of Education / Osaamisen asialla – Opetushallituksen blogi: Aikuisten perusopetus uudistuu, blog post, 22 December 2016. http://www.oph.fi/ajankohtaista/blogi/101/0/aikuisten_perusopetus_uudistuu (Accessed on 8 February 2017). (available only in Finnish)

Finnish Refugee Council / 1 February 2016: Perheenyhdistämisen kiristykset hankaloittavat kotouttamista (available only in Finnish) <http://pakolaisapu.fi/2016/02/01/kannanotto-perheenyhdistamisen-puolesta/> (Accessed on 16 February 2017).

Finnish Refugee Council / 14 November 2016: 25 järjestöä vaatii Suomea moninkertaistamaan pakolaiskiintiönsä. <http://pakolaisapu.fi/2016/11/14/jarjestot-suomen-moninkertaistettava-pakolaiskiintionsa/> (Accessed on 16 February 2017). (available only in Finnish)

Government / Ministerial working groups and ministers responsible for key projects, updated 29 December 2016. <http://valtioneuvosto.fi/en/sipila/ministerial-working-groups> (accessed on 26 March 2017). (available only in Finnish)

Government Project Register / Draft, 15 September 2016, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta. http://www.hare.vn.fi/Uploads/21909/257656/LAUSUNTOPYYNTO_20160916081502_257656.PDF (Accessed on 9 February 2017). (available only in Finnish)

Inkeri (Mooses Putron muistosäätiön ylläpitämä sivusto, joka tarjoaa tietoa Inkeristä ja inkeriläisestä kulttuurista) / Inkeriläiset. www.inkeri.fi (Accessed on 7 February 2017). (available only in Finnish)

Maailma.net / 26 May 2016: Suomi raivaa kehitysyhteistyölle tietä sulkeutuneessa Eritreassa. http://maailma.net/artikkelit/suomi_raivaa_kehitysyhteistyolle_tietaa_sulkeutuneessa_eritreassa (Accessed on 24 February 2017). (available only in Finnish)

Ministry for Foreign Affairs / Development cooperation appropriations. <http://formin.finland.fi/Public/default.aspx?nodeid=49314> (Accessed on 24 February 2017). (available only in Finnish)

Ministry for Foreign Affairs / Stop smugglers. www.stopsmugglers.info (Accessed on 28 February 2017). (available only in Finnish)

Ministry of the Interior / Kehittämishankkeet / Sisäisen turvallisuuden selonteko. <http://www.intermin.fi/fi/kehittamishankkeet/selonteko> (Accessed on 7 February 2017). (available only in Finnish)

Ministry of the Interior / The Asylum, Migration and Integration Fund projects, updated on 22 September 2016. http://eusa-rahastot.fi/documents/3488306/4171114/amif_hankelista_230217.pdf/0c91019b-9726-4d67-a8e8-6da662bf537e (Accessed on 7 February 2017). (available only in Finnish)

Official Statistics of Finland (OSF): Preliminary population statistics. December 2016 (e-publication). Helsinki: Statistics Finland. http://www.stat.fi/til/vamuu/2016/12/vamuu_2016_12_2017-01-25_tie_001_en.html (Accessed on 26 March 2017).

Official Statistics of Finland (OSF): Prosecutions, sentences and punishments (e-publication), Statistics Finland, 2015. http://www.stat.fi/til/syyttr/2015/syyttr_2015_2016-09-30_tie_001_en.html (Accessed on 26 March 2017).

Parliament / Processing information / Parliamentary matter / Government Bill HE 169/2016 vp. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kasittelytiedot/Valtiopaivaasia/Sivut/HE_169+2016.aspx (Accessed on 8 February 2017). (available only in Finnish)

Politiikasta.fi / 17 March 2016: Yksin tulleet lapset ja nuoret suomalaisen maahanmuuttopolitiikan uhreina. (available only in Finnish) <http://politiikasta.fi/yksin-tulleet-lapset-ja-nuoret-suomalaisen-maahanmuuttopolitiikan-uhreina/> (Accessed on 28 February 2017). (available only in Finnish)

Save the Children Finland / 26 May 2016: Voisiko sinun perheesi tarjota kodin pakolaislapselle tai -nuorelle? <https://www.pelastakalapset.fi/uutiset/voisiko-perheesi-tarjota-kodin-pakolaislapselle-nuorelle/> (Accessed on 23 February 2017). (available only in Finnish)

Structural fund information service: ERDF and ESF projects in Finland during the 2015–2020 programme period. <https://www.eura2014.fi/rrtiepa/index.php?lang=en> (Accessed on 8 February 2017). (available only in Finnish)

UNHCR / 20 June 2016: Global forced displacement hits record high. <http://www.unhcr.org/news/latest/2016/6/5763b65a4/global-forced-displacement-hits-record-high.html> (Accessed on 24 February 2017). (available only in Finnish)

Euroopan muuttoliikeverkosto (EMN)

Maahanmuuttovirasto
PL 18, 00581 Helsinki

0295 430 431
emn@migri.fi

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

ISBN 978-952-5920-52-9 (PDF)
ISBN 978-952-5920-53-6 (Nid.)

European Migration Network (EMN)

Finnish Immigration Service
PB 18, FIN-00581

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

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

Euroopan muuttoliikeverkosto (EMN) perustettiin neuvoston päätöksellä 14. päivänä toukokuuta 2008. 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. EMN tuottaa ajantasaista, puolueetonta, luotettavaa ja vertailukelpoista tietoa politiikan suunnittelun tueksi Euroopan unionissa ja sen jäsenvaltioissa. EMN antaa lisäksi yleisölle tietoa kyseisistä asioista.

The EMN was established by Council Decision 2008/381/EC. It 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.
