



Sisäministeriö  
Inrikesministeriet

Migration | Inrikesministeriets publikationer 2021:29

---

# Åtgärdsprogram mot olaglig inresa och olaglig vistelse i landet för 2021–2024 – förebyggande av ett skuggsamhälle

Inrikesministeriets publikationer 2021:29

# Åtgärdsprogram mot olaglig inresa och olaglig vistelse i landet för 2021–2024 — förebyggande av ett skuggsamhälle

Inrikesministeriet Helsinki 2021

**Julkaisujen jakelu**

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston  
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-  
arkivet Valto

[julkaisut.valtioneuvosto.fi](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

**Julkaisumyynti**

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston  
verkkokirjakauppa**

Statsrådets  
nätbokhandel

[vnjulkaisumyynti.fi](http://vnjulkaisumyynti.fi)

Inrikesministeriet

© 2021 författare och inrikesministeriet

ISBN pdf: 978-952-324-567-9

ISSN pdf: 2490-077X

Layout: Statsrådets förvaltningsenhet, publikationsverksamheten

Helsinki 2021

## Åtgärdsprogram mot olaglig inresa och olaglig vistelse i landet för 2021–2024 – förebyggande av ett skuggsamhälle

**Inrikesministeriets publikationer 2021:29****Utgivare**

Inrikesministeriet

**Tema**

Migration

**Utarbetad av:**

Projektarbetsgruppen för uppdatering av åtgärdsprogrammet mot olaglig inresa och olaglig vistelse i landet

**Språk**

svenska

**Sidantal**

78

**Referat**

I enlighet med regeringsprogrammet för statsminister Marins regering är syftet med projektet att uppdatera åtgärdsprogrammet mot olaglig inresa och vistelse i landet för åren 2021–2024. Målet med programmet är att på ett övergripande sätt påverka olaglig inresa och vistelse i landet, gränsöverskridande brottslighet samt att förhindra att det uppstår ett skuggsamhälle utanför det officiella samhället i Finland. I programmet bedöms också ställningen för dem som vistas i landet utan uppehållsrätt och inslag av utnyttjande som är förknippade med dem samt ställningen för offer för människohandel. I programmet har man på ett heltäckande sätt beaktat de åtgärder som tagits in i tidigare program.

Programmet innehåller åtgärder både på strategisk och operativ nivå. Det finns totalt 52 åtgärder som har delats upp kronologiskt under fem olika teman: åtgärder i ursprungs- och transitländerna, åtgärder vid gränsen, åtgärder i Finland, åtgärder för att främja återresor och åtgärder som gäller personer som vistas i landet utan uppehållsrätt. Åtgärderna i anslutning till olaglig inresa och vistelse i landet måste vara både effektiva och humana. Genomgående principer i åtgärdsprogrammet är att trygga tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna samt att främja avslöjandet av människohandel och att identifiera utsatta personer.

Åtgärdsprogrammet har beretts i en projektarbetsgrupp under tiden 10.9.2020–15.1.2021. Utöver inrikesministeriets migrationsavdelning, polisavdelning, gränsbevakningsavdelning och förvaltnings- och utvecklingsavdelning har företrädare för utrikesministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, arbets- och näringsministeriet, Migrationsverket och Polisstyrelsen deltagit i projektarbetsgruppens arbete. Projektarbetsgruppen har hört flera intressentgrupper för beredningen av åtgärdsprogrammet. Åtgärdsprogrammet har färdigställts i en politisk behandling.

**Nyckelord**

invandring, olaglig invandring, människohandel, utnyttjande, migration

**ISBN PDF**

978-952-324-567-9

**ISSN PDF**

2490-077X

**Ärendenummer****Projektnummer**

SMDno-2020-1957

**URN-adress**<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-567-9>

## Laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastainen toimintaohjelma vuosille 2021–2024 – pois varjo yhteiskunnasta

<b>Sisäministeriön julkaisu</b> 2021:29		<b>Teema</b>	Maahanmuutto
<b>Julkaisija</b>	Sisäministeriö		
<b>Yhteistökijä</b>	Laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastaisen toimintaohjelman päivittänyt hanketyöryhmä		
<b>Kieli</b>	ruotsi	<b>Sivumäärä</b>	78

### Tiivistelmä

Pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaisesti laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastainen toimintaohjelma on päivitetty vuosille 2021–2024. Ohjelman tarkoituksena on vaikuttaa kokonaisvaltaisesti laittomaan maahantuloon ja maassa oleskeluun, rajat ylittävään rikollisuuteen sekä siihen, ettei Suomeen syntyisi virallisen yhteiskunnan ulkopuolelle varjo yhteiskuntaa. Ohjelmassa tarkastellaan myös ilman oleskeluoikeutta maassa oleskelevien asemaa ja heihin liittyviä hyväksikäytön ilmiöitä sekä ihmiskaupan uhrien asemaa. Ohjelmassa on otettu kattavasti huomioon edellisten ohjelmien toimenpidekirjaukset.

Ohjelma sisältää sekä strategisen että operatiivisen tason toimenpiteitä. Kaikkiaan toimenpiteitä on 52, ja ne on jaettu kronologisesti viiden eri teeman alle: toimet lähtö- ja kauttakulkumaissa, toimet rajalla, toimet Suomessa, toimet paluiden edistämiseksi ja toimet koskien maassa ilman oleskeluoikeutta olevia. Laittomaan maahantuloon ja maassa oleskeluun liittyvien toimien on oltava samanaikaisesti tehokkaita ja inhimillisiä. Toimintaohjelman läpileikkaavia periaatteita ovat perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaaminen sekä ihmiskaupan ilmitulon edistäminen ja haavoittuvassa asemassa olevien tunnistaminen.

Toimintaohjelma on valmisteltu hanketyöryhmässä ajalla 10.9.2020–15.1.2021. Hanketyöryhmän työskentelyyn ovat sisäministeriön maahanmuutto-, poliisi-, rajavartiolaitos- ja kehittämissosaston lisäksi osallistuneet edustajat ulkoministeriöstä, sosiaali- ja terveysministeriöstä, työ- ja elinkeinoministeriöstä, Maahanmuuttovirastosta ja Poliisihallituksesta. Hanketyöryhmä on kuullut toimintaohjelman valmistelun aikana useita sidosryhmiä. Toimintaohjelma on viimeistelty poliittisessa käsittelyssä.

<b>Asiasanat</b>	maahanmuutto, laiton maahanmuutto, ihmiskauppa, hyväksikäyttö, muuttoliike		
<b>ISBN PDF</b>	978-952-324-567-9	<b>ISSN PDF</b>	2490-077X
<b>Asianumero</b>		<b>Hankenumero</b>	SMDno-2020-1957

**Julkaisun osoite** <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-567-9>

## Action Plan for the Prevention of Irregular Entry and Stay for 2021–2024 — Tackling the Parallel Society

---

<b>Publications of the Ministry of the Interior 2021:29</b>	<b>Subject</b>	Migration
<b>Publisher</b>	Ministry of the Interior	
<b>Organisation</b>	Project working group engaged in updating the Action Plan for the Prevention of Irregular Entry and Stay	
<b>Language</b>	Swedish	<b>Pages</b> 78

---

### Abstract

In line with the Government Programme of Prime Minister Marin's Government, the Action Plan for the Prevention of Irregular Entry and Stay has been updated for the period 2021–2024. The purpose of the Action Plan is to tackle comprehensively irregular entry and stay, cross-border crime and the emergence of a parallel society outside the Finnish society. The Action Plan also examines the status of those residing in the country without a right of stay, the phenomena of abuse associated with them and the status of human trafficking victims. The Action Plan has taken full account of the measures set out in the previous action plans.

The updated Action Plan includes actions at both strategic and operational levels. In total, there are 52 actions, and they have been divided chronologically into five different themes: actions in the countries of origin and transit, actions at the border, actions in Finland, actions to promote return, and actions concerning those without a right of stay in the country. Measures relating to irregular entry and stay must be both effective and humane at the same time. The pervasive principles of the Action Plan include safeguarding fundamental and human rights and improving the detection of human trafficking and the identification of vulnerable persons.

The project working group prepared the Action Plan between 10 September 2020 and 15 January 2021. In addition to the Migration, Police and Border Guard Departments and the Administration and Development Department at the Ministry of the Interior, representatives from the Ministry for Foreign Affairs, the Ministry of Social Affairs and Health, the Ministry of Economic Affairs and Employment, the Finnish Immigration Service and the National Police Board participated in the work of the project working group. During the preparation of the Action Plan, the project working group consulted a wide range of stakeholders. The Action Plan was finalised at political level.

**Keywords** immigration, irregular immigration, trafficking in human beings, exploitation, migration

---

**ISBN PDF** 978-952-324-567-9

**Reference number**

**ISSN PDF** 2490-077X

**Project number** SMDno-2020-1957

---

**URN address** <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-567-9>

---

# Innehåll

<b>INLEDNING</b> .....	8
<b>1 BEGREPP</b> .....	11
1.1 Olaglig inresa .....	11
1.2 Asylsökning .....	11
1.3 Olaglig vistelse i landet .....	12
1.4 Olaglig invandring .....	12
1.5 Papperslösa .....	13
1.6 Personer som vistas i landet utan uppehållsrätt .....	13
<b>2 MIGRATIONSÄGÄT I EUROPEISKA UNIONEN OCH I FINLAND</b> .....	14
2.1 Olaglig inresa och olaglig vistelse inom Europeiska unionen .....	14
2.2 Asylsökning inom Europeiska unionen .....	17
2.3 Återvändandeläget i Europeiska unionen .....	18
2.4 Olaglig inresa till Finland .....	18
2.5 Asylsökning i Finland .....	20
2.6 Återvändande till hemlandet .....	20
2.7 Personer som vistas i Finland utan uppehållsrätt .....	21
<b>3 GENOMGÄENDE PRINCIPER I ÅTGÄRDSPROGRAMMET</b> .....	24
3.1 De grundläggande och mänskliga rättigheterna ska tryggas .....	24
3.2 Främja avslöjande av människohandel och identifiera utsatta personer .....	26
<b>4 ÅTGÄRDER I URSRUNGS- OCH TRANSITLÄNDER</b> .....	30
4.1 Bidra till de bakomliggande orsakerna till den påtvingade migrationen i ursprungs- och transitländer .....	30
4.2 Migrationsarbete med ursprungs- och transitländer .....	32
4.3 Åtgärder på Finlands beskickningar samt verksamhet med sambandsmän .....	33
4.4 Migrationskommunikation .....	35
4.5 Utveckling av föregripandet .....	37
<b>5 ÅTGÄRDER VID GRÄNSEN</b> .....	39
5.1 Effektiv gränsövervakning .....	39
5.2 Visum som skaffats på felaktiga grunder .....	41
5.3 Informationssystem och biometriska kännetecken .....	42

<b>6</b>	<b>ÅTGÄRDER I FINLAND</b> .....	43
6.1	Utveckla samarbetet och informationsutbytet mellan myndigheter .....	44
6.2	Identitetsutredningar .....	45
6.3	Tillståndsförfaranden .....	47
6.4	Säkringsåtgärder.....	49
6.5	Meddelande av inreseförbud.....	50
6.6	Övervakning av utlänningar .....	51
<b>7</b>	<b>ÅTGÄRDER FÖR ATT FRÄMJA ÅTERVÄNDANDE</b> .....	54
7.1	Bidrag för frivillig återresa samt återanpassning .....	54
7.2	Återsändande .....	56
7.3	Samarbete med destinationsländer .....	59
<b>8</b>	<b>ÅTGÄRDER SOM RIKTAS TILL PERSONER UTAN UPPEHÅLLSTILLSTÅND I LANDET</b> .....	61
8.1	Situationen för personer som vistas i landet utan uppehållsrätt .....	61
8.2	Uppehållstillstånd på grund av arbete.....	64
8.3	Anskaffning av resehandlingar .....	66
8.4	Servicesystemet.....	67
8.5	Brandvägg.....	68
<b>9</b>	<b>GENOMFÖRANDE, UPPFÖLJNING OCH RAPPORTERING AV ÅTGÄRDSPROGRAMMET</b> ..	70
	<b>Bilaga 1. Åtgärder och ansvariga personer</b> .....	72
	<b>Bilaga 2. De intressentgrupper som har hörts i anslutning till uppdateringen av programmet</b> .....	78



## INLEDNING

Enligt regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering uppdateras åtgärdsprogrammet mot olaglig inresa och vistelse i landet. Nu handlar det om ett fjärde nationellt åtgärdsprogram mot olaglig inresa och olaglig vistelse i landet för åren 2021–2024.

I regel kommer folk till Europeiska unionen (EU) på laglig väg på grund av familjerelaterade omständigheter eller arbete, och endast en liten del anländer på olaglig väg. Även till Finland flyttar folk främst på laglig väg på grund av arbete, familjeband eller studier. I Finland är olaglig inresa och olaglig vistelse i landet fortfarande relativt liten jämfört med andra europeiska länder eller med den sammanlagda migrationen till Finland.

I september 2020 antog Europeiska kommissionen ett meddelande om reformen av migrations- och asylpolitiken. I meddelandet konstaterar kommissionen att migrationen är en fråga som berör alla medlemsstater och att det därför krävs en gemensam övergripande migrationsstrategi. Detta rör framför allt utvecklingen av asylsystemet. Dessutom ska vi förbereda oss för snabba omvärldsförändringar. Detta åtgärdsprogram lyfter fram åtgärder på EU-nivå för att bekämpa olaglig inresa och olaglig vistelse i landet. För små medlemsstater som Finland är det också nyttigt att på detta delområde vara aktiva och delta i EU-samarbetet, som ofta ger mer effektfulla resultat än vad nationella åtgärder ger. Vi har nytta av att byta information och erfarenheter med andra europeiska länder när vi planerar våra nationella åtgärder.

I det senaste åtgärdsprogrammet för 2017–2020 låg fokus på en omvärldsförändring och utmaningar till följd av förändringen, när antalet asylsökande som anlände till Finland och andra europeiska länder under 2015–2016 ökade snabbt. För dessa asylsökande är behovet av åtgärder fortfarande aktuellt. Detta har också identifierats i vissa skrivningar i regeringsprogrammet. I skrivningarna är målet att utveckla systemet med frivillig återresa, få till stånd avtal om återsändande med alla centrala tredjeländer vars medborgare Finland kan återsända på ett tryggt sätt och att förebygga och bekämpa olaglig vistelse i landet samt människohandel och utnyttjande i anslutning till olaglig vistelse i landet. Det ligger både i samhällets och individernas intresse att Finland på ett övergripande sätt kan förhindra att det uppstår ett så kallat skuggsamhälle.

I åtgärdsprogrammet granskas åtgärder mot olaglig inresa och olaglig vistelse i landet samt relaterade fenomen på ett övergripande sätt. De förebyggande åtgärderna vidtas

redan i ursprungs- och transitländerna och sedan vid gränsen och inlandet. Programmet innehåller även avsnitt om återvändande och återanpassning samt om personer som vistas i landet utan uppehållsrätt. Åtgärderna vidtas för att bekämpa olaglig inresa och olaglig vistelse i landet samt för att upptäcka övergrepp, utnyttjande och människohandel. Samtidigt förhindras uppkomst av ett skuggsamhälle. I många avseenden handlar det om en kontinuerlig myndighetsverksamhet som detta program syftar till att synliggöra.

Åtgärderna i anslutning till olaglig inresa och olaglig vistelse i landet måste vara både effektiva och humana. Genomgående principer i åtgärdsprogrammet är att trygga tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna samt att främja avslöjandet av människohandel och att identifiera utsatta personer. I bekämpningen av olaglig inresa och olaglig vistelse är det viktigt att de tjänstemän som vidtar åtgärder har kännedom om relevanta normer för de grundläggande och mänskliga rättigheterna och att bestämmelserna tillämpas på ett sätt som är förenligt med de grundläggande och mänskliga rättigheterna. I alla åtgärder ägnas särskild uppmärksamhet åt utsatta personer. Detta gäller framför allt barn.

De som vistas i landet utan uppehållsrätt löper en högre risk att bli offer för människohandel och andra former av utnyttjande. Detta kräver att myndigheter och aktörer inom den tredje sektorn kan identifiera olika former av människohandel och annat utnyttjande. Vid uppdateringen av programmet har vi haft kontakt med aktörer som inom justitieministeriet, social- och hälsovårdsministeriet samt arbets- och näringsministeriet bereder projekt som gäller människohandelsoffrens ställning och förebyggande av utnyttjande av utländsk arbetskraft.

I början av 2020 utförde inrikesministeriet som ett led i genomförandet av den nationella samarbetsmodellen för inre säkerhet förvaltningsövergripande fenomenbaserat arbete bland annat under temat *Asylsökande som stannar i landet utan uppehållstillstånd*.<sup>1</sup> De fem prioriteringar som lagts fram av denna arbetsgrupp för att kunna påverka fenomenet skapades utifrån ett brett samarbete med intressentgrupperna och arbetsgruppens arbete. Förslagen till prioriteringar och det material som samlats in som ett led i fenomenprojektet har beaktats i stor utsträckning vid uppdateringen av programmet.

I åtgärdsprogrammet presenteras åtgärder på både strategisk och operativ nivå. Därför övervakas programmet också på två nivåer så att inrikesministeriet ansvarar för övervakningen och rapporteringen av genomförandet av de strategiska åtgärderna och en tjänstemannaarbetsgrupp för bekämpning av olaglig inresa (nedan *arbetsgruppen för olaglig inresa*) under ledning av Polisstyrelsen ansvarar för övervakningen och rapporteringen av genomförandet av de operativa åtgärderna.

<sup>1</sup> Syftet med den nationella samarbetsmodellen för inre säkerhet är att främja säkerheten i människors vardag och att stärka trygghetskänslan för befolkningen i Finland. Syftet med samarbetsmodellen är att påverka dessa på ett planmässigt och långsiktigt sätt.

Tabell 1. Delområdena i åtgärdsprogrammet

4. Åtgärder i ursprungsländer och transitländer	5. Åtgärder vid gränsen	6. Åtgärder i Finland	7. Åtgärder för att främja återvändande	8. Åtgärder som riktas till personer utan uppehålls rätt i landet
4.1. Bidra till de bakomliggande orsakerna till den påtvingade migrationen i ursprungs- och transitländer	5.1. Effektiv gränsövervakning	6.1. Utveckling av samarbetet och informationsutbytet mellan myndigheter	7.1. Bidrag för frivillig återresa och återanpassning	8.1. Läget för personer som vistas i landet utan uppehålls rätt
4.2. Migrationssamarbete med ursprungs- och transitländer	5.2. Visum som skaffats på felaktiga grunder	6.2. Identitetsutredningar	7.2. Återsändande	8.2. Uppehållstillstånd på grund av arbete
4.3. Åtgärder inom Finlands beskickningar samt verksamhet med sambandsmän	5.3. Informationssystem och biometriska kännetecken	6.3. Tillståndsförfaranden	7.3. Samarbete med destinationsländer	8.3. Anskaffning av resehandlingar
4.4. Migrationskommunikation		6.4. Säkringsåtgärder		8.4. Servicesystemet
4.5. Utveckling av föregripandet		6.5. Meddelande av inreseförbud		8.5. Brandvägg
		6.6. Övervakning av utläningar		

# 1 BEGREPP

## 1.1 Olaglig inresa

Enligt 11 § i utlänningslagen är villkoren för inresa bland annat ett giltigt resedokument och visum eller uppehållstillstånd. Dessutom krävs det att personen inte har meddelats inreseförbud och att personen inte anses äventyra allmän ordning och säkerhet, folkhälsan eller Finlands internationella förbindelser. Artikel 5 i kodexen om Schengengränserna<sup>2</sup> innehåller bestämmelser om att EU:s yttre gränser endast får passeras vid gränsövergångsställen och under fastställda öppethållandetider. Inresevillkoren för tredjelandsmedborgare i artikel 6 i kodexen liknar de inresevillkor som fastställs i utlänningslagen.

Enligt 17 kap. 7 § i strafflagen gör den som överskrider eller försöker överskrida Finlands gräns utan att inneha ett till detta berättigande resedokument, visum eller uppehållstillstånd eller någon annanstans än genom ett tillåtet inrese- eller utreseställe eller i strid med ett annat på lag grundat förbud än ett inreseförbud sig skyldig till riksgrensbrott. Bestämmelser om brott mot inreseförbud finns i 17 kap. 7 b § i strafflagen.

## 1.2 Asylsökning

Enligt de mänskliga och grundläggande rättigheterna har alla rätt att söka asyl. Många asylsökande saknar resehandlingar och uppehållstillstånd eller visum när de kommer in i landet, eller så kommer de in i landet med falska eller förfalskade handlingar.<sup>3</sup> Då uppfyller de inte inresevillkoren och registreras som personer som rest in i landet olagligen. Både i EU:s statistik och i nationell statistik visar sig asylsökande som den största gruppen som rest in i landet olagligen.

När en person har lämnat in en asylansökan, får personen med stöd av 40 § i utlänningslagen lagligen vistas i landet tills asylärendet har avgjorts eller ett verkställbart beslut om avlägsnande ur landet har fattats. En utmaning ur statistisk synvinkel är att en persons

<sup>2</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna).

<sup>3</sup> Enligt artikel 31 i konventionen angående flyktingars rättsliga ställning (FördrS 77/1968) skall fördragsslutande stat icke för olovlig inresa eller olovligt uppehåll bestraffa flykting, som anlänt direkt från område varest hans liv eller frihet var i fara och som utan tillstånd inrest eller uppehåller sig inom den fördragsslutande statens område, under förutsättning att flyktingen utan dröjsmål anmäler sig hos myndigheterna och visar godtagbara skäl för sin olovliga inresa eller sitt olovliga uppehåll.

ställning kan förändras snabbt på grund av att personen kan söka asyl på nytt efter att ha fått avslag på asylansökan och ett beslut om avlägsnande ur landet.

### 1.3 Olaglig vistelse i landet

Vistelse i Finland är olaglig när den inte är laglig i de situationer som anges i 40 § i utlänningslagen. Vistelse kan också vara laglig utan uppehållstillstånd i vissa situationer som fastställs i lagen, såsom ovannämnda asylsökning.

I EU:s återvändandedirektiv<sup>4</sup> definieras olaglig vistelse som vistelse som inte, eller inte längre, uppfyller villkoren för inresa enligt artikel 5 i kodexen om Schengengränserna eller andra villkor för att resa in i, vistas eller vara bosatt i medlemsstaten. Definitionen är omfattande och omfattar olika situationer där en medborgare från ett land utanför EU inte har rätt att uppehålla sig inom unionen.

När polisen träffar en utlänning som vistas i landet utan uppehållsrätt, vidtar polisen de åtgärder som ärendet kräver. Det kan till exempel vara fråga om en asylsökande som har fått ett avslag på asylansökan och som inte har följt beslutet om avlägsnande ur landet, eller om en person som inte har ansökt om visum eller uppehållstillstånd eller vars visum eller uppehållstillstånd har gått ut.

Enligt 185 § i utlänningslagen ska bland annat en utlänning som uppsåtligt vistas i landet utan det resedokument, visum eller uppehållstillstånd som krävs, eller som olovligt utför förvärvsarbete eller bedriver näring dömas till böter för utlänningsförseelse.

### 1.4 Olaglig invandring

Olaglig invandring sker oftast genom att lagliga inresemetoder används på ett otillbörligt sätt. Visum eller uppehållstillstånd kan till exempel sökas på en grund som inte motsvarar det verkliga syftet med inresan. Visumfrihetstiden kan användas för olagligt arbete. Dessutom kan en person söka asyl med fel avsikt. En bild av en skenbart laglig inresemetod kan åstadkommas genom att personen döljer det verkliga syftet med sin inresa från en myndighet och lämnar felaktiga uppgifter, inklusive förfalskade handlingar.

<sup>4</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna.

## 1.5 Papperslösa

Papperslösa är ett begrepp i standardspråket och används ofta som synonym för olaglig vistelse i landet. Begreppet används särskilt av olika organisationer och medier. Det är inte ett skarpt avgränsat begrepp, utan det omfattar både personer som vistas i landet utan uppehållsrätt och till exempel sådana medborgare i EU-länder som inte omfattas av den sociala tryggheten. På grund av att begreppet är så vagt uppfattas det vanligen som problematiskt i myndighetsspråket. I detta program används begreppet papperslös person endast vid direkta hänvisningar till inskrivningar som behandlar frågan i regeringsprogrammet.

## 1.6 Personer som vistas i landet utan uppehållsrätt

Till personer som vistas i landet i strid med 40 § om laglig vistelse i utlänningslagen hänvisar detta program med begreppet *personer utan uppehållsrätt (i landet)*. Personer utan uppehållsrätt är antingen personer vars villkor för laglig vistelse har löpt ut, till exempel efter ett negativt asylbeslut eller något annat beslut, eller personer vars inresa inte har varit laglig i inreseskedet och inresan har inte senare blivit laglig, till exempel till följd av att en asylansökan har lämnats in.

## 2 MIGRATIONSÄGGET I EUROPEISKA UNIONEN OCH I FINLAND

### 2.1 Olaglig inresa och olaglig vistelse inom Europeiska unionen

I regel kommer folk till EU på laglig väg på grund av familjerelaterade omständigheter eller arbete<sup>5</sup>, och endast en liten del anländer på olaglig väg. År 2019 registrerades omkring 142 000 olagliga gränsövergångar utanför gränsövergångsställen vid EU:s yttre gränser. Antalet var lägst på sex år. Olagliga gränsövergångar till EU registrerades främst i västra Medelhavsområdet, centrala Medelhavsområdet, östra Medelhavsområdet.<sup>6</sup> År 2019 var invandrarna främst medborgare i Afghanistan, Syrien, Marocko eller Turkiet eller medborgare från olika länder i Afrika söder om Sahara.

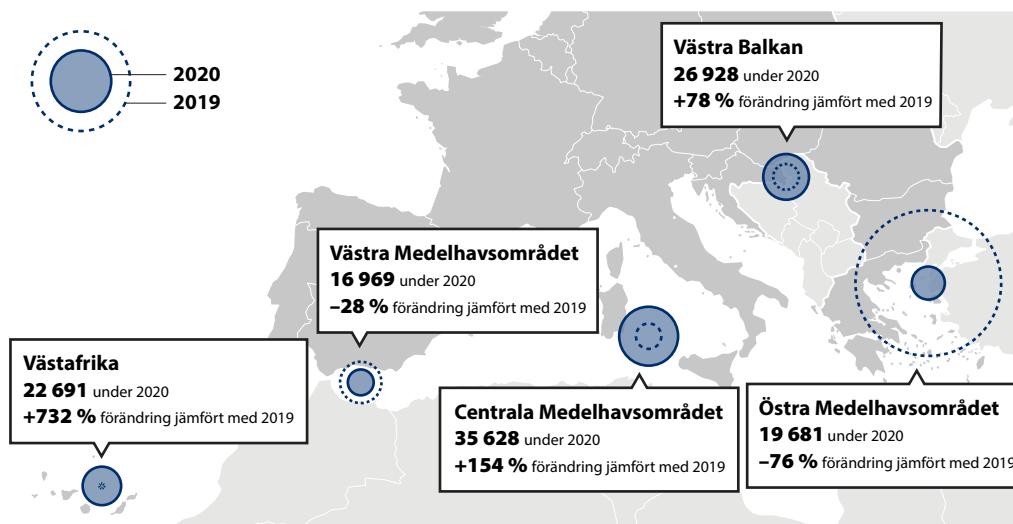
År 2020 registrerades omkring 124 000 olagliga gränsövergångar utanför gränsövergångsställen vid EU:s yttre gränser. I östra Medelhavsområdet och västra Medelhavsområdet registrerades färre olagliga gränsövergångar än året innan. Orsaken till detta bedöms ha varit framför allt effekten av covid-19-pandemin på människors rörlighet. I Medelhavsområdet ökade antalet invandrare, men förblev fortfarande litet jämfört med motsvarande period 2016–2017. Antalet invandrare ökade också på västra Balkanrutten. I slutet av 2020 var tillväxten särskilt stor på rutten från västra Afrika till Kanarieöarna. Denna rutt används framför allt medborgare från Marocko och länderna söder om Sahara.

Enligt Frontex upptäcktes cirka 5 700 personer med förfälskade handlingar eller andra personers handlingar vid EU:s yttre gränser under 2019 när de försökte ta sig in i EU. År 2020 var motsvarande antal cirka 3 800.

5 År 2019 vistades cirka 20,9 miljoner medborgare från länder utanför EU lagligt inom EU, dvs. cirka 4,7 procent av EU:s befolkning.

6 Med västra Medelhavsområdet avses främst havsrutten från Marocko till Spanien, med centrala Medelhavsområdet främst havsrutten från Libyen till Italien och med östra Medelhavsrutten främst havsrutten från Turkiet till Grekland.

Figur 1. Olagliga gränsövergångar till EU 2019 och 2020



Källa: Frontex 2021.

Antalet olagliga gränsövergångar och antalet personer som drunknat i Medelhavet korrelerar med varandra. Enligt Internationella organisationen för migration (IOM)<sup>7</sup> drunknade över 5 100 personer i Medelhavet 2016. Antalet övergångar och antalet försök till övergång på Medelhavet har sedan dess minskat och därmed även antalet drunknade. År 2019 drunknade dock närmare 1 900 personer och år 2020 närmare 1 400 personer när de tog sig över Medelhavet. Enligt organisationen har minst 19 200 personer drunknat i Medelhavet sedan 2014.<sup>8</sup>

Covid-19-pandemin har visat hur snabbt människosmugglare och människohandlare kan anpassa sina metoder. På grund av den skärpta gränsövervakningen finns det färre rutter. Man har börjat använda farligare rutter där risken för att människor dör är stor. När reserestriktionerna börjar hävas förväntas även antalet olagliga gränsövergångar vid EU:s yttre gränser öka. De negativa konsekvenserna av pandemin för ekonomin och sysselsättningen kan få allt fler människor att förflytta sig.

<sup>7</sup> International Organization for Migration.

<sup>8</sup> Mer detaljerad statistik finns på <https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean>.



Enligt beräkningar vistades 3,9–4,8 miljoner personer i Europa utan uppehållsrätt under 2017. De flesta vistades i Tyskland, Storbritannien, Frankrike och Italien.<sup>9</sup> Enligt Eurostats statistik påträffades omkring 630 000 personer inom EU utan uppehållsrätt under 2019. De flesta påträffades i Tyskland, Grekland, Frankrike och Spanien. Mer än hälften av dem var unga män och dessa var främst medborgare från Afghanistan, Marocko, Ukraina och Syrien.

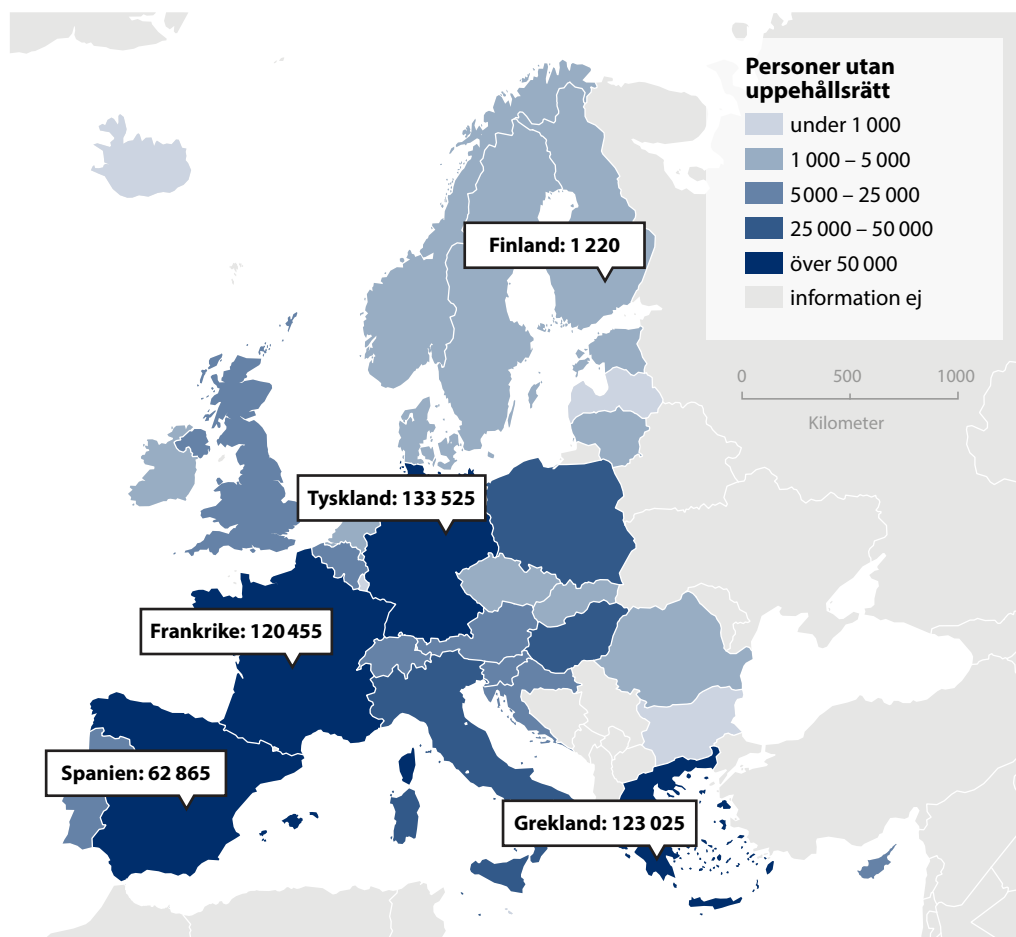
I andra nordiska länder varierar uppskattningarna av antalet personer utan uppehållsrätt i landet. Enligt uppgifter utredde Norge 2017 var de asylsökande som hade försvunnit från asylsystemet befann sig.<sup>10</sup> Då uppskattades det att antalet var högst 400 personer. I Danmark finns det enligt uppskattningar tusentals, eventuellt upp till tiotusentals, personer utan uppehållsrätt i landet efter att de fått avslag på asylansökan. Sverige har i sina uppskattningar inte separerat dem som fått avslag på asylansökan från dem som vistas i landet utan uppehållsrätt. År 2017 beräknades antalet personer utan uppehållsrätt i landet uppgå till 20 000–50 000<sup>11</sup>. Uppskattningarna av antalet är inte jämförbara, eftersom antalet personer som vistas utan uppehållsrätt i de nordiska länderna inte har utretts med samma kriterier. Det verkar dock som om antalet personer utan uppehållsrätt är betydligt större i Sverige än i de övriga nordiska länderna.

---

9 CKP, Julia Jansson: Varjoyhteiskunta valokeilassa – Turvapaikkajärjestelmästä poistetut ja kadonneet henkilöt (Skuggsamhället i strålkastarljuset – Personer som avregistrerats från asylsystemet och försvunnit). En strategisk slutrapport om projektet Kadonneet (De försvunna) 2019, POL-2019-681382019, s. 23.

10 Politiet. Politiets utlendingsenhet 2017: Försvunnet. Asylsökere som forsvinner fra kjente adresser.

11 SOU 2017:93 (Klarlagd identitet – om utlänningars rätt att vistas i Sverige, inre utlänningskontroller och missbruk av resehandlingar).

**Figur 2.** Påträffade tredjelandsmedborgare som vistades utan uppehållsrätt i EU och EFTA 2019

Källa: Eurostat (migr\_eipre).

## 2.2 Asylsökning inom Europeiska unionen

Under 2019 lämnades närmare 700 000 asylsökningar in i EU. Antalet är flera gånger större än antalet invandrare som kom till området på olaglig väg. Orsakerna till detta är bland annat att en del sökande har kommit in i EU från visumfria länder,<sup>12</sup> en del har lämnat in nya ansökningar, en del sökande fortsätter att röra sig från en medlemsstat till en annan och vissa har kommit till EU på laglig väg med visum eller uppehållstillstånd, antingen med faktisk avsikt att söka asyl eller med avsikt att fatta beslut om att ansöka om asyl först efter inresan. Flest asylsökningar lämnades in i Tyskland, Frankrike, Spanien,

<sup>12</sup> Under 2019 var andelen asylsökande från visumfria länder, främst Venezuela, Colombia, Georgien och Albanien, 27 procent.

Grekland och Italien. Under 2020 var antalet asylsökande mindre än året innan på grund av covid-19-pandemin.

Enligt Europeiska kommissionen ansågs endast omkring 30 procent av de asylsökande vara i behov av internationellt skydd 2019. Detta är en betydande förändring jämfört med 2015–2016, då ett stort antal flyktingar som hade flytt från Syrien anlände till EU och beviljades internationellt skydd.<sup>13</sup>

## 2.3 Återvändandeläget i Europeiska unionen

År 2019 vistades omkring 491 000 sådana personer i EU som hade utvisats från EU. Nästan en fjärdedel av dessa beslut fattades i Frankrike, följt av Grekland, Tyskland och Spanien. Under 2018 och 2019 de flesta besluten om avlägsnande ur landet för medborgare i Ukraina, Marocko, Albanien, Afghanistan, Algeriet och Pakistan.

Under 2019 återvände eller återsändes cirka 142 000 tredjelandsmedborgare med beslut om avlägsnande ur landet till länder utanför EU. Det innebär att 29 procent av dem som hade fått beslut om avlägsnande ur landet faktiskt lämnade EU. Det antal som återsändes eller återvände frivilligt utgjordes främst av medborgare från Ukraina, Albanien, Marocko och Georgien. Det antal som återsändes i EU:s gränsförvaltningsbyrå Frontex återvändandeinsatser har ökat och uppgick till närmare 16 000 under 2019.

## 2.4 Olaglig inresa till Finland

År 2019 lämnades mer än 71 000 ansökningar om uppehållstillstånd in till Migrationsverket, främst på grund av arbete, studier och familjeband. År 2019 beviljade Migrationsverket närmare 38 000 första uppehållstillstånd i Finland. Migrationsverket beviljade något över 10 000 tillstånd utifrån familjeband, omkring 9 500 tillstånd utifrån arbete och över 5 000 tillstånd utifrån studier. Utifrån internationellt skydd beviljades under 3 000 tillstånd. På grund av covid-19-pandemin var både antalet sökande och antalet beviljade tillstånd klart mindre 2020 än 2019.

Under de senaste åren har Finlands gränser passerats av cirka 60 miljoner gånger om året. De flesta övergångarna sker vid de inre gränserna mellan Schengenländerna. Antalet olagliga gränsövergångar till Finland är av hävd litet, eftersom Finland inte ligger vid de huvudsakliga migrationsvägarna till Europa.

<sup>13</sup> År 2016 beviljades 56 procent av de asylsökande internationellt skydd.

År 2019 var den olagliga inresan till Finland via Schengenområdet fortsatt kvantitativt sett måttlig på samma sätt som året innan. Totalt sett har mängderna varit allt mindre efter mars 2020 när det infördes kontroller vid de inre gränserna på grund av covid-19-pandemin. Trafiken vid de inre gränserna har över huvud taget varit betydligt mindre än normalt på grund av de gränskontroller och de skärpta inresebestämmelser som införts på grund av pandemin. Östra Medelhavsområdet är den främsta rutten för olaglig inresa till Finland via de inre gränserna<sup>14</sup>. Denna rutt används främst av personer som ansöker om asyl inom EU och som fortsätter från det grekiska fastlandet till andra Schengenländer med falska handlingar. Den olagliga inresan till lands begränsas dock av de sedan länge gällande gränskontrollerna vid de inre gränserna i de viktigaste transitländerna. Flygningar vid de inre gränserna och färjetrafiken från Sverige och Estland utgör en betydande del av den olagliga inresan till Finland inom trafiken vid de inre gränserna.

År 2019 var den olagliga inresan vid Finlands yttre gränser fortsatt måttlig. På gränsövergångsställena vid östra gränsen upptäcktes tio olagliga gränsövergångar från Ryssland till Finland och vid landgränsen också tio. I flygtrafiken var den olagliga inresan 2019 fortfarande lugnare än året innan. Det totala antalet olagliga gränsövergångar var 29. Missbruket av transitflyg i samband med missbruk av lagliga inresesätt<sup>15</sup> fortsatte däremot att öka, eftersom det under året upptäcktes 129 personer som missbrukade transitflyg.

Under tiden för reserestriktionerna för trafiken vid de yttre gränserna 2020 var det i praktiken stopp i den olagliga inresan via gränsövergångsställen. De enda olagliga gränsövergångarna upptäcktes vid landgränsen mot Ryssland. I samband med missbruk av lagliga inresesätt har det under restriktionernas giltighet upptäckts att antalet passagerare som anländer med transitflyg är litet jämfört med normala förhållanden.

Under 2019–2020 inleddes 70–80 förundersökningar om ordnande av olaglig inresa per år. Andra brott som har samband med olaglig inresa är till exempel förfalskning, lämnande av oriktiga personuppgifter, utlänningsförseelse, brott mot inreseförbud, människohandel, koppleri, utlänningsförseelse av arbetsgivare, ockerliknande diskriminering i arbetslivet och anlåtande av utländsk arbetskraft som saknar tillstånd.

<sup>14</sup> Eftersom det saknas gränskontroller vid de inre gränserna, kan den olagliga inresan från Schengenområdet till Finland inte övervakas fullständigt. Kännedom om läget kan dock fås från de asylsökandes berättelser om de rutten och metoder som de asylsökande har använt.

<sup>15</sup> Personer som anländer med transitflyg till Helsingfors-Vanda flygplats och som underlåtit att använda anslutningsflygen klassificeras inte som olagliga invandrare, utan i kategorin missbruk av lagliga inresesätt.

## 2.5 Asylsökning i Finland

De senaste åren har antalet asylsökande minskat i Finland. År 2019 togs 4 550 asylsökningar upp till behandling i Finland. Av ansökningarna var 2 467 första ansökningar. De flesta första asylsökningarna lämnades in av medborgare från Ryssland, Afghanistan och Turkiet. År 2020 registrerades 3 209 asylsökningar i Finland och 1 275 av dessa var första ansökningar. Antalet är klart mindre än under de föregående åren.

Asylsökande anländer till landet främst utan handlingar som krävs för inresa och ofta med hjälp av smugglare. Vissa asylsökande anländer på laglig väg, framför allt med visum som utfärdats av Finland eller visumfritt. Med visum som utfärdats av Finland anlände uppskattningsvis drygt 200 asylsökande till Finland 2019, främst från Ryssland, Turkiet och Iran. Om visum skaffas utifrån falska uppgifter är Finland oftast enbart ett transitland till andra EU-länder. Dessutom kan vissa personer försöka resa direkt till andra medlemsstater med visum som har utfärdats av Finland. Visum som utfärdas av en medlemsstat är viktiga för hela EU.

Under de senaste åren har andelen nya ansökningar varit 45–60 procent av alla asylsökningar som lämnats in. De flesta nya ansökningar har lämnats in av medborgare i Irak, Somalia och Afghanistan. Med ny ansökan avses en asylsökning som sökanden gör efter att av Migrationsverket eller förvaltningsdomstolen ha fått ett lagakraftvunnet beslut om en tidigare ansökan om internationellt skydd.

## 2.6 Återvändande till hemlandet

En person som inte har uppehållsrätt i Finland förutsätts lämna landet. Frivilligt återvändande är det primära alternativet för att lämna landet. Under 2015–2020 har 5 420 personer återvänt från Finland till flera olika länder inom ramen för Internationella organisationen för migration IOM:s program för stöd till frivilligt återvändande. De flesta har återvänt till Irak, Albanien, Afghanistan och Ryssland.<sup>16</sup> Antalet frivilliga som återvänt assisterade har minskat betydligt de senaste åren. Exempelvis var det 2 113 under 2016 jämfört med 217 under 2020. Alla har inte återvänt frivilligt genom programmet för stöd till frivilligt återvändande. År 2016 återvände till exempel cirka 1 400 personer frivilligt till Irak med charterflyg som arrangerades av de finländska myndigheterna.

Återsändande som verkställts av polisen genomförs antingen under övervakning eller med följeslagare. Vid återsändande som genomförs under övervakning övervakar polisen

<sup>16</sup> 3 570 till Irak, 374 till Albanien, 221 till Afghanistan (sedan 2016) och 208 till Ryssland.

eller gränskontrollmyndigheten att personen lämnar Finland. Återsändande med följeslagare innebär i sin tur att polisen ledsagar en person som fått ett beslut om avlägsnande ur landet till det destinationsland som är angivet i beslutet.

År 2019 återsändes sammanlagt 2 656 personer från Finland av polisen och 421 av dessa ledsagades. Polisen verkställde främst återsändande av personer som hade begått brott, inklusive brott mot inreseförbud. Våren 2020 försvårades organiseringen av återsändanden väsentligt av covid-19-pandemin. Återsändanden med följeslagare avbröts huvudsakligen under mars–maj. Förberedelserna för återsändandena, till exempel identifieringen av personernas identitet, fortsatte dock normalt och vissa enskilda återsändanden kunde genomföras. År 2020 återsändes sammanlagt 2 127 personer av polisen och 205 av dessa ledsagades. År 2020 verkställdes flest återsändanden till Estland och Ryssland. Antalet personer som återsändes till Somalia och Afghanistan var litet. Sedan hösten 2018 har några personer som gjort sig skyldiga till brott återsänts till Irak.

## 2.7 Personer som vistas i Finland utan uppehållsrätt

Det är svårt att uppskatta antalet personer som vistas i Finland utan uppehållsrätt. En viss slags bedömning av fenomenet kan göras genom en granskning av antalet utlänningsförelseer, eftersom en stor del av dem som gjort sig skyldiga till utlänningsförelse vistas i landet utan uppehållsrätt.<sup>17</sup> År 2018 och 2019 registrerades något över 2 000 utlänningsförelseer och brott mot inreseförbud per år, medan motsvarande antal under 2020 var sammanlagt cirka 2 500.<sup>18</sup> EU-medborgare som bryter mot inreseförbud kommer till Finland främst från närområden, framför allt Estland, och gör sig också ofta skyldiga till andra brott när de vistas i landet.<sup>19</sup>

Enligt uppskattningar är en stor del av dem som vistas i landet utan uppehållsrätt asylsökande som kommit till landet under 2015–2016. Enligt en beräkning i projektet Kadonneet (De försvunna), som genomfördes av polisen 2019, befann sig då 220–900 sådana personer i Finland som hade fått avslag på asylansökan och beslut om avlägsnande ur landet,

<sup>17</sup> Man kan också göra sig skyldig till utlänningsförelse till exempel när man arbetar utan laglig rätt att arbeta i Finland, även om vistelsen i sig är laglig. En EU-medborgare kan göra sig skyldig till utlänningsförelse när hen inte registrerar sin vistelse som pågår i mer än tre månader.

<sup>18</sup> År 2018 registrerades sammanlagt 2 049 utlänningsförelseer (inkl. brott mot inreseförbud). År 2019 registrerades sammanlagt 1 495 utlänningsförelseer och 558 brott mot inreseförbud. År 2020 var motsvarande antal cirka 2 109 och 434. Det handlar om antalet registrerade brott och därför är det möjligt att en person upprepade gånger kan ha gjort sig skyldig till brott. Ökningen i antalet brott under 2020 är anmärkningsvärd med tanke på att rörligheten över de inre gränserna begränsades på grund av covid-19-pandemin.

<sup>19</sup> År 2020 påträffades sammanlagt 434 utlänningsförelseer som meddelats inreseförbud i Finland. Av dem var 247 estländare.

men som inte hade lämnat landet.<sup>20</sup> Sommaren 2020 uppskattade Kommunförbundet att det totala antalet var 700–1 100 personer.<sup>21</sup> Dessa personer hade inte heller kunnat utvisas genom myndighetsåtgärder. Orsaken till att personerna är förhindrade att lämna landet kan till exempel vara att ett tredjeland inte tar emot dem eller endast tar emot ett litet antal personer som ska återsändas. Orsaken kan också vara att personerna försöker undvika att lämna landet genom att gömma sig för myndigheterna eller genom att fysiskt motsätta sig återvändande så att de inte kan återsändas under övervakning med normala reguljärflyg. Den som har fått avslag på ansökan om uppehållstillstånd kan alltid återvända till sitt hemland om hen vill det. Vissa tredjeländers ovilja att ta emot sina medborgare gäller endast personer som återsänds genom myndighetsåtgärder.

Enligt Migrationsverket omfattar mottagningssystemet i slutet av 2020 cirka 4 000 asylsökande som har kommit till landet under 2015–2016. De har fått avslag på asylansökan, men har efter avslaget lämnat in nya ansökningar och därför varit fortfarande införda i mottagningssystemet. De vistas lagligt i landet tills asylärendet har avgjorts och vunnit laga kraft eller tills ett verkställbart beslut om avlägsnande ur landet har fattats. Det är troligt att en del av dem som nu omfattas av mottagningssystemet kommer att vistas i landet utan uppehållsrätt.<sup>22</sup>

Under 2015–2016 fanns det vissa kvalitativa problem med asylprocessen på grund av att systemet blev överbelastat. Problemen identifierades både i Migrationsverkets egen utredning och i en extern oberoende utredning.<sup>23</sup> De problem som identifierades har förse-  
nat processen för de sökande som då kom till landet och delvis lett till att nya ansökningar lämnats in. Problemen togs upp och för närvarande är andelen fel i lagtolkningen eller i förfarandet för ansökningar som lämnats in till fullföljdsdomstolar mindre än 2 procent av alla beslut.

Personer som har fått avslag på asylansökan och beslut om avlägsnande ur landet och inte har lämnat landet och som inte omfattas av asyl- och mottagningssystemet har ofta

20 CKP, Julia Jansson: Varjoyhteiskunta valokeilassa – Turvapaikkajärjestelmästä poistettu ja kadonneet henkilöt (Skuggsamhället i strålkastarljuset – Personer som avregistrerats från asylsystemet och försvunnit). En strategisk slutrapport om projektet Kadonneet (De försvunna) 2019, POL-2019-681382019.

21 Kommunförbundets utredning *I cirka 30 procent av kommunerna vistas personer som stannat kvar i Finland efter att de fått negativt asylbeslut*, 9.7.2020. Finns på <https://www.kommunforbundet.fi/pressmeddelande/2020/i-cirka-30-procent-av-kommunerna-vistas-personer-som-stannat-kvar-i-finland>.

22 Med stöd av 14 a § i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel (746/2011) har en utlänning rätt att få mottagningstjänster tills hen har lämnat landet. Om en person inte vill lämna landet frivilligt med bidrag, tillhandahålls personen mottagningstjänster i högst 30 dagar från det att beslutet om avlägsnande ur landet har blivit verkställbart och polisen har informerat förläggningen om att utvisningen inte kan verkställas genom myndighetsåtgärder.

23 Owl Group: Turvapaikkaprosessia koskeva selvitys (Utredning om asylprocessen), 27.6.2019. Finns på <https://intermin.fi/do-cuments/1410869/3723692/Turvapaikkaprosessia+koskeva+selvitys+27.6.2019/60bd290f-ffbd-2837-7f82-25fb-68fe172c/Turvapaikkaprosessia+koskeva+selvitys+27.6.2019.pdf>.

en svag social ställning. Många av dem har bott i Finland i årtal och det förväntas inga snabba förändringar i deras situation. På grund av att de befinner sig i en utsatt ställning kan de utsättas för människohandel eller annan exploatering eller bli utslagna och vara tvungna att begå brott. De flesta av dem bor i huvudstadsregionen dit många flyttar från andra kommuner i Finland. Enligt Kommunförbundets utredning<sup>24</sup> omfattar denna grupp barnfamiljer, sjuka, personer med funktionsnedsättning och personer som nästan är analfabeter. Enligt Kommunförbundets beräkning omfattar gruppen 30–50 barnfamiljer. Diakonissanstalten i Helsingfors uppskattar i sin tur att det bara i huvudstadsregionen finns hundratals barn utan uppehållsrätt.

Andra som vistas i landet utan uppehållsrätt är bland annat personer som inte alls ansöker om asyl eller uppehållstillstånd, eftersom de inte tänker stanna i Finland eller de vet att villkoren för att få asyl eller uppehållstillstånd inte uppfylls. Vissa kan stanna i Finland utan uppehållsrätt, eftersom deras uppehållstillstånd eller visum har gått ut och det inte har funnits någon grund för ett nytt tillstånd. En persons vistelse kan också vara olaglig om personen av misstag inte har ansökt om fortsatt tillstånd i tid. Då gör hen sig inte skyldig till en utlänningsförseelse som kräver uppsåt.

---

24 Kommunförbundets utredning *I cirka 30 procent av kommunerna vistas personer som stannat kvar i Finland efter att de fått negativt asylbeslut*, 9.7.2020. Finns på <https://www.kommunforbundet.fi/pressmeddelande/2020/i-cirka-30-procent-av-kommunerna-vistas-personer-som-stannat-kvar-i-finland>.



## 3 GENOMGÅENDE PRINCIPER I ÅTGÄRDSPROGRAMMET

### 3.1 De grundläggande och mänskliga rättigheterna ska tryggas

De grundläggande och mänskliga rättigheterna är lika för alla människor baserat på människovärdet. Det allmänna är inte enbart skyldigt att respektera och skydda de mänskliga rättigheterna, utan även att aktivt tillgodose och trygga dem.<sup>25</sup> Detta genomförs genom en grundrättighetsbejakande lagtolkning och aktiva åtgärder för att ändra praxis och lagstiftning.

När det gäller de flesta av de rättigheter som tryggas i konventionerna om de mänskliga rättigheterna görs i princip ingen åtskillnad mellan medborgarna i det egna landet och andra människor. I princip tillhör de grundläggande rättigheterna även i Finland alla som vistas i landet, och ingen skillnad görs utifrån vistelsens art. Rätten att röra sig fritt i landet och att välja boningsort är dock begränsad till finska medborgare och utlänningar som lagligen vistas i Finland.

Till en stats suveränitet hör rätten att bestämma vilka som kan få komma till statens territorium. Vid hanteringen av migrationen bör dock hänsyn tas till skyddet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna, till exempel rätten till respekt för familjelivet. Villkoren för inresa och vistelse ska tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt. Ett undantag från staternas rätt att kontrollera invandrare är rätten till internationellt skydd.

Rätten att i en annan stat ansöka om och få skydd mot förföljelse i det egna landet har erkänts i FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna och Genèvekonventionen. Kärnan i flyktingrätten är så kallat non-refoulement (förbud mot tillbakasändning) enligt vilket ingen får återsändas till ett land där hen kan hotas av förföljelse, tortyr eller annan omänsklig behandling. I praktiken innebär det att staterna alltid ska utreda om en person som ansöker om asyl eller som åberopar non-refoulement riskerar att utsättas för en förbjuden behandling när personen återsänds. Non-refoulement har också beaktats i Finlands grundlag.

---

25 22 § i grundlagen ålägger det allmänna att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

EU har stärkt rätten till internationellt skydd genom att erkänna rätten till asyl i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och även genom att föreskriva ett kompletterande subsidiärt skydd.<sup>26</sup> Genèvekonventionen har ibland kritiserats för att den definition av flykting som kräver att förföljelse på grund av vissa personliga skäl ska påvisas lämpar sig dåligt för dagens konflikter och katastrofer som tvingar människor att lämna sina hemländer och söka skydd någon annanstans.

Bestämmelsen i europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) om förbud mot tortyr och omänsklig behandling har ansetts vara lämplig när människor återsänds, oavsett om en person har ansökt om asyl eller inte. Bestämmelsen om förbud mot tortyr ingår också i flera andra människorättskonventioner och i Finlands grundlag. Förbudet är ovillkorligt. Undantag från förbudet får inte göras och förbudet får inte begränsas på några grunder, inte ens under undantagsförhållanden eller på grund av ett allvarligt hot mot den nationella säkerheten eller mot en annan persons liv.<sup>27</sup> Tilläggsprotokollet till Europakonventionen förbjuder också kollektiva utvisningar av utlänningar.

De rättigheter som skyddas i konventionerna om de mänskliga rättigheterna är i regel inte ovillkorliga, utan de kan begränsas. Generellt sett bör begränsningarna grunda sig på lag, ha godtagbara mål och även vara nödvändiga i ett demokratiskt samhälle. I praktiken handlar det om att hitta en rättvis balans mellan individens rätt och konkurrerande mål, som skydd av andras rättigheter eller en stats övriga intressen.

Det är ytterst viktigt att framför allt identifiera utsatta personer, eftersom de ofta har rätt och behov av särskilt stöd eller tjänster. Sådana grupper är till exempel barn, offer för människohandel och offer för tortyr eller könsrelaterat våld. Andra grupper som särskilt ska beaktas är bland annat personer med funktionsnedsättning och personer med dåligt hälsotillstånd, sexuella minoriteter och könsminoriteter samt vissa diskriminerade minoriteter, exempelvis romer eller statslösa personer. Många av dessa utsatta grupper omfattas av egna internationella avtalsförpliktelser, till exempel FN:s konvention om barnets rättigheter, FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och Europarådets konventioner mot våld mot kvinnor och människohandel.

---

26 Enligt förklaringarna till Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna grundas artikel 18 på artikel 78 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF), enligt vilken unionen är skyldig att respektera Genèvekonventionen om flyktingar. Alla EU-medlemsstater har ratificerat Genèvekonventionen.

27 Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har understrukt att förbudet mot tortyr grundar sig på de mest grundläggande värderingarna i ett demokratiskt samhälle och att förbudet därför måste uppfyllas även under svåra omständigheter och oberoende av individens beteende (*Gäfgen v. Tyskland* (2297805) 1.6.2010).

De relevanta grundläggande och mänskliga rättigheter som ska beaktas i anslutning till olaglig inresa och olaglig vistelse i landet är utöver asylsökning och non-refoulement *bland annat*

- princip om att barnets bästa ska komma i främsta rummet (i alla beslut som berör barn)
- rätt till personlig frihet och integritet (säkringsåtgärder, särskilt ovillkorliga nödvändighetsförutsättningar för tagande i förvar och att tagande i förvar ska tillämpas i sista hand)
- skydd för privatliv och personuppgifter (till exempel registreringar, screening, husrannsakan)
- skydd för familjeliv (om personen har familjemedlemmar i Finland)
- rätt till information (i alla faser av processen och på ett sätt som personen förstår)
- rätt till nödvändig omsorg (även om det är olagligt att vistas i landet)
- egendomsskydd (vid tagande i förvar och återsändande)
- rätt att göra ett förvaltningsärende anhängigt (tillståndsförfaranden)
- rätt att få ett ärende behandlat utan dröjsmål, men på behörigt sätt (tillståndsförfaranden)
- rätt att få ett motiverat beslut (tillståndsförfaranden)
- rätt att få ett ärende prövat av en oberoende domstol (tillståndsförfaranden)
- brottsoffrets rätt till rättsskydd
- icke-diskriminering (särskilt vid övervakning av utlänningar, men även i övrigt).

Kraven på god förvaltning förpliktar myndigheterna oberoende av kundens bakgrund.

#### Åtgärd 1

*De grundläggande och mänskliga rättigheterna ska beaktas vid alla åtgärder för att bekämpa olaglig inresa och olaglig vistelse i landet.*

## 3.2 Främja avslöjande av människohandel och identifiera utsatta personer

I Finland är ett offer för människohandel ofta en person som är utsatt på grund av sin personliga egenskap, såsom sjukdom, funktionsnedsättning eller social utsatthet. Personer som vistas i landet utan uppehållsrätt eller som är osäkra på uppehållstillstånd löper en högre risk att bli utnyttjade eller till och med offer för människohandel. Än så länge har dock antalet offer för människohandel varit litet i hjälpsystemet för offer för människohandel.

Hjälpsystemet för offer för människohandel är den myndighet som ansvarar för den lagstadgade hjälpen till offer för människohandel. Antalet personer som sökt till hjälpsystemet har ökat. Antalet begäranden om hjälp var 303 under 2019 och 394 under 2020.

Det är svårt att bedöma om ökningen i antalet kunder beror på en ökad medvetenhet eller på ett ökat antal fall. I fråga om asylsökande är det oftast en förläggning, Migrationsverket eller en assistent som informerar om behovet av hjälp. När det gäller andra personer än asylsökande är det oftast offret själv eller en organisation som informerar om behovet av hjälp. År 2019 registrerades 39 anmälningar som offren själva gjort och 2020 registrerades 70 anmälningar.

En del av dem som flera gånger har fått avslag på asylansökan styrs eller hänvisas till hjälpsystemet. Om de inte är offer för människohandel, finns det inga metoder för att hjälpa dem inom ramen för detta system, eftersom systemet inte enbart hjälper dem med frågor kring uppehållstillstånd. Deras situation skulle inte heller förändras även om de beviljades en betänketid på sex månader av hjälpsystemet.<sup>28</sup>

Människohandel tar sig oftast uttryck i utnyttjande av arbetstagare eller i sexuellt utnyttjande. Den kan också vara tvångsäktenskap eller utnyttjande i tiggeri eller i brottslig verksamhet. Människohandel i anslutning utnyttjande av arbetskraft är den vanligaste identifierade formen av människohandel i Finland. Då har ett utländskt offer vanligen tvingats att arbeta på dåliga villkor och ofta under förhållanden som kränker människovärdet. Människohandel är också ett ständigt föränderligt fenomen och yppar sig kontinuerligt i nya former, bland annat i anslutning till bidragsbedrägerier (benefit fraud) och identitetsstöder. I sådana situationer tvingas offret leva i fattigdom och under förhållanden som kränker människovärdet så att förövaren kan ta offrets löner eller andra förmåner och ta lån i offrets namn. Människohandel är framför allt ekonomisk brottslighet och medför betydande vinning för förövaren.

Människohandelsoffer som vistas i Finland olagligt kan beviljas en betänketid på högst sex månader av förundersökningsmyndigheten eller hjälpsystemet. Under denna tid har offret möjlighet att återhämta sig efter sina erfarenheter och besluta om hen vill samarbeta med myndigheterna för att utreda det människohandelsbrott som hen har varit föremål för. Vistelse under betänketiden är laglig och personen utvisas inte under den perioden. Offer för människohandel kan beviljas uppehållstillstånd på grund av att de blivit offer för människohandel. Uppehållstillstånd kan även beviljas till personer som har vistats och arbetat i landet olagligt och under arbetsförhållanden som visar särskilt utnyttjande, eller

<sup>28</sup> 52 b § i utlänningslagen (betänketid för offer för människohandel som vistas i landet utan uppehållsrätt).

som har varit minderåriga medan de arbetat olagligt.<sup>29</sup> Användningen av sådana tillstånd har varit relativt liten.

Människohandel är till stor del dold brottslighet och det är inte enbart förövaren utan även offret som kan försöka hålla sig utom räckhåll för myndigheterna. Offren för människohandel vågar inte nödvändigtvis söka hjälp hos en myndighet eller göra polisanmälan. Offren kan vara rädda för förövarnas hämndaktioner eller förhålla sig misstänksamma mot myndigheterna eller känner inte till sina rättigheter. Ett offer för människohandel vet inte alltid ens att hen är offer.

För personer som vistas i landet utan uppehållstillstånd kan tröskeln för att på eget initiativ göra polisanmälan vara hög på grund av osäkerheten om huruvida villkoren för uppehållstillstånd uppfylls eller på grund av rädsla för utvisning. Dessutom kan den som vistas i landet med uppehållstillstånd på grund av arbete vara rädd för att ta upp utnyttjandet, eftersom hen kan vara rädd för att mista jobbet och därmed sitt uppehållstillstånd. Dessutom kan en person vara rädd för att de uppehållstillstånd som utfärdats för familjemedlemmarna på grund av familjeband inte längre förnyas, eftersom anknytningspersonen inte har tillräckligt höga inkomster. Då kan familjen utvisas till sitt hemland, där de i värsta fall kan utsättas för hot från personer som har utnyttjat anknytningspersonen i Finland. Rädslan påverkas av att den utnyttjande arbetsgivaren ofta ger felaktig information om den finska arbetslagstiftningen och om grunderna för uppehållstillstånd.

Det är viktigt att de myndigheter som arbetar på kundgränssnittet har förmåga att identifiera offer eller potentiella offer för människohandel och att även upptäcka andra lindrigare fenomen av utnyttjande. Genom att utreda möjligheterna att införa en brandvägg (se 8.5) vill man genom programmet bidra till att offren ska ha en lägre tröskel för att rapportera utnyttjande och brott mot dem. Detta anses också göra det enklare att avslöja människohandel. En av de mest effektiva metoderna för att förebygga människohandel är att göra människohandel så svår som möjligt för brottslingar och att effektivisera förverkligandet av straffansvar.

Inom statsförvaltningen pågår flera sådana åtgärder mot människohandel som stöder varandra. Inrikesministeriet har beslutat att anvisa polisen ytterligare resurser för arbete mot människohandel. Polisstyrelsen har fördelat resurserna främst till Helsingfors polisinrättning, som har inrättat en grupp med fokus på att avslöja och utreda människohandelsbrott. År 2021 används sammanlagt 20 årsverken inom polisen för arbete mot människohandel. Justitieministeriet bereder en förvaltningsövergripande handlingsplan mot människohandel. Målen i planen är att främja identifiering och avslöjande av människohandel,

<sup>29</sup> 52 d § i utlänningslagen möjliggör även att en betänketid beviljas i sådana situationer som anges i paragrafen.

effektivisera förverkligandet av straffansvar, förbättra läget för människohandelsoffer samt förebygga och begränsa människohandeln. Social- och hälsovårdsministeriet bereder en reform av lagstiftningen om hjälp till offer för människohandel. Arbets- och näringsministeriet bereder en ändring av utlänningslagen i syfte att förebygga arbetsrelaterat utnyttjande och främja avslöjande.

Andra åtgärder i detta program, särskilt åtgärderna 7, 12, 30, 40 och 49, syftar också till att förebygga människohandel och främja avslöjande av människohandel.

**Åtgärd 2**

*Myndigheternas förmåga att identifiera offer för människohandel och offer för annat utnyttjande ska förbättras. Styrningen av offer till Hjälp-systemet för offer för människohandel ska förbättras och förverkligandet av straffansvar effektiviseras. Målet är att förebygga och begränsa människohandeln och utnyttjandet av utsatta personer.*

**Åtgärd 3**

*Myndigheternas förmåga att identifiera utsatta sökande ska förbättras. Det nationella genomförandet av EU:s förfarandedirektiv ska granskas när det gäller förfarandegarantier för utsatta personer.*

## 4 ÅTGÄRDER I URSRUNGS- OCH TRANSITLÄNDER

Klimatförändringar, global ojämlikhet och konflikter ökar migrationen. Därför är det viktigt att genom föregripande åtgärder i ursprungs- och transitländer påverka olaglig inresa och olaglig vistelse i landet.

Samtidigt som förhållandena i ursprungsländer utvecklas byggs ett förtroendefullt förhållande upp, vilket i sin tur gör det möjligt att även förhandla om frågor som är mer komplicerade för ursprungsländerna, såsom återsändande. Genom att utveckla de lagliga vägarna kan man skicka ett positivt budskap både till dem som försöker ta sig till Europa och till deras ursprungsländer. Detta kan också minska trycket på människor att riskera sina liv när de försöker ta sig till Europa på olagliga vägar och anlitar dem som organiserar olaglig inresa.

Migrationskommunikation används för att öka människornas medvetenhet om metoderna och riskerna med migration. Såväl EU som Finland har identifierat vikten av att förutse omvärldsförändringar i och med att den internationella migrationen ökar.

### 4.1 Bidra till de bakomliggande orsakerna till den påtvingade migrationen i ursprungs- och transitländer

Genom att bidra till de bakomliggande orsakerna till den påtvingade migrationen är det möjligt att bidra till att människor inte behöver börja söka skydd eller framtid i andra länder. De bakomliggande orsakerna till den påtvingade migrationen är till exempel konflikter och kriser, klimatförändringar, en dålig samhällsstruktur, en dålig människorättssituation, brottslighet och hungersnöd. Orsakerna till den påtvingade migrationen är komplicerade och resultaten av arbetet med att påverka orsakerna framkommer inte förrän efter flera år. De demografiska och ekonomiska trenderna ligger också bakom försöken att ta sig till Europa. I meddelandet om reformen av migrations- och asylpolitiken i september

2020 ansåg Europeiska kommissionen att ekonomiska möjligheter, särskilt för unga människor, ofta är det bästa sättet att skapa framtidsutsikter och att minska drivkrafterna för irreguljär migration.

EU har länge försökt bidra till de bakomliggande orsakerna som en del av den övergripande strategin för migration. Den gemensamma handlingsplanen från Valletta för EU och de afrikanska länder som är viktiga med tanke på migrationen behandlar till exempel som en helhet på vilket sätt de bakomliggande orsakerna till migrationen ska kunna bidras till. Utvecklingspolitiken är en metod för att påverka dem, bland annat genom finansiella instrument. Många andra politiska sektorer, såsom handel och investeringar, utbildning, energi och digitalisering, bidrar också till en ekonomisk tillväxt och till att bygga livskraftiga och stabila samhällen i ursprungs- och transitländer där migration sker. Att ta hänsyn till dessa aspekter är en del av ett helhetsgrepp på migrationsfrågor och kräver ett förvaltningsövergripande samarbete.

Afghanistan, Irak och Somalia har varit dem av de asylsökandes ursprungsländer som varit viktiga ur Finlands synvinkel. Finland har på många sätt deltagit i de konsolideringsåtgärder och den återuppbyggnad som pågår i dessa länder. Deltagandeformerna har varit såväl fredsbevarande, civil krishantering, politisk påverkan som deltagande i samordnandet av bistånd, upprättande av bilaterala relationer och stöd till utvecklingssamarbetsprojekt. Konfliktcirkeln har pågått i länderna under lång tid och försvagat ländernas strukturer. Det är anledningen till att biståndet till en övergripande utveckling i länderna enbart kan ha getts då och då och inom vissa sektorer. Med Finlands utvecklingssamarbetsmedel genomförs för närvarande i dessa länder endast några få projekt som har direkt samband med migration. De flesta utvecklingssamarbetsprojekt som Finland bistår i Afghanistan syftar till att påverka de bakomliggande orsakerna till migrationen, såsom stabilitet, befolkningsminskning, utbildning, basservice, utveckling av vattenförsörjningen och ekonomin samt skapande av arbetstillfällen.

Gemensamma åtgärder, särskilt med andra EU-länder, och framför allt biståndet till bräckliga stater via multilaterala finansieringskanaler är av största vikt för ett litet land som Finland. Exempel på arbete på EU-nivå är de så kallade regionala utvecklings- och skyddsprogrammen (Regional Development and Protection Programmes, RDPPs), som har pågått sedan länge och som utvecklar förhållanden i Mellanöstern, Nordafrika och Afrikas horn. De erbjuder en plattform för samordning av EU-medlemsstaternas insatser i de berörda regionerna.

#### **Åtgärd 4**

*Samarbete som överskrider förvaltningsområdesgränserna ska främjas i syfte att uppnå EU:s gemensamma mål för migration.*

#### **Åtgärd 5**

*Finland ska mer aktivt delta i gemensamma åtgärder med andra EU-medlemsstater och associerade länder utanför Schengenområdet i syfte att bidra till de bakomliggande orsakerna.*



## 4.2 Migrationssamarbete med ursprungs- och transitländer

Migrationssamarbete med viktiga ursprungs- och transitländer bedrivs på både nationell nivå och EU-nivå. På EU-nivå handlar det framför allt om samarbete inom ramen för dialoger som Rabat-, Khartoum-, Prag- och Budapestprocesserna<sup>30</sup>. I detta praktiska samarbete betonas EU:s mål för att förbättra gränsövervakningen, bekämpa människosmuggling och människohandel samt genomföra återsändanden. Sommaren 2020 intensifierade EU samarbetet i dessa frågor med partnerländerna i Nordafrika<sup>31</sup>. Ett område där samarbetet ska kunna fördjupas ytterligare är till exempel att ge korrekt information om vägarna för laglig migration och riskerna i människosmugglingen och människohandeln. Särskilt ungdomar som är på annat sätt lätt påverkbara behöver verktyg för att identifiera disinformation.

Finland kan tillhandahålla sakkännedom och kompetens till exempel inom utveckling av asyl- och mottagningssystem, gränsövervakning, lämnande av korrekt information, bidrag för frivillig återresa och återanpassning samt verkställande av beslut om återsändande genom myndighetsåtgärder. Projekt av denna typ kan också bidra till att underlätta förhandlingar och avtal om återvändanden. I praktiken har det upptäckts att samma strategier inte gäller alla partnerländer: ibland kan ett bättre resultat uppnås genom bilaterala förhandlingar, ibland på en gemensam EU-front. Oftast är det bra för små länder att delta i projekt som genomförs inom ramen för EU-samarbetet, eftersom de är mer effektiva än nationella åtgärder och kostnaderna per medlemsstat är rimliga.

När EU förhandlar med sina partnerländer om återvändande och återtagande, tar länderna ofta upp behovet av lagliga migrationsvägar. Trots att antalet personer som kommer från dessa länder och som har använt lagliga migrationsvägar för arbetskraft än så länge har varit anspråkslöst i förhållande till behoven och inresetrycket, är det en viktig signal för tredjeländer och för personer som försöker ta sig till Europa. Tillhandahållande av lagliga vägar är också ett sätt att minska den irreguljära migrationen, vilket också bidrar till att migrationen bättre kan anpassas bland annat efter arbetsmarknadens behov. Vidarebosättning av flyktingar genom flyktingkvoter är en metod för att ge skydd till de mest utsatta flyktingarna och att visa solidaritet mot länder som har tagit emot stora flyktingmängder. Det ligger i Finlands intresse att bidra till att allt flera länder ska delta

<sup>30</sup> Budapestprocessen: en dialog om migration mellan EU:s medlemsstater och länderna längs Sidenvägen, inklusive EU:s östra grannländer, Västra Balkan och Centralasien.

Pragprocessen: en dialog om migration mellan de europeiska länderna och länderna i Centralasien.

Rabatprocessen: en dialog om migration och utveckling mellan de europeiska länderna och länderna i norra, västra och centrala Afrika.

Khartoumprocessen: en plattform för samarbete mellan de europeiska länderna, länderna i östra Afrika och länderna på Afrikas horn, med fokus på åtgärder mot människohandel och människosmuggling.

<sup>31</sup> I ministermötet i juli 2020 deltog inrikesministrarna för Algeriet, Libyen, Mauretanien, Marocko och Tunisien.

i vidarebosättningen och utvecklingen av lagliga migrationsvägar samt tillhandahålla allt flera lagliga vägar.

Enligt Europeiska kommissionen försöker EU främja anpassade partnerskap med partnerländer som är viktiga med tanke på migrationen. Målet är omfattande, balanserade och anpassade partnerskap som gynnar båda parterna. Syftet är att effektivisera samarbetet med partnerländerna på alla samsarbetsområden. Det behövs samordning av olika intressen för att uppnå ett verkligt partnerskap och ett gemensamt ägande. Detta kräver i sin tur en bättre förståelse av migrationsaspekterna i ursprungs- och transitländerna och uppbyggande av förtroende. De kan inte uppnås utan en kontinuerlig ömsesidig dialog.

- Åtgärd 6** *Finland ska mer aktivt delta i dialoger om migration och i annat samarbete mellan EU och tredjeländer, särskilt med beaktande av de ursprungs- och transitländer som är viktiga ur Finlands synvinkel.*
- Åtgärd 7** *Viseringssystemet och viseringstjänsternas tillgänglighet ska utvärderas i syfte att främja lagliga migrationsvägar.*
- Åtgärd 8** *Till stöd för den nationella debatten ska det utredas vilka kompletterande lagliga utvägar andra länder har tagit fram.*

### 4.3 Åtgärder på Finlands beskickningar samt verksamhet med sambandsmän

Den globala migrationen minskar inte. Folk flyttar även från Finland och folk flyttar till Finland av många olika skäl. Finlands beskickningar spelar en viktig roll i förfarandena för inresa när de utfärdar visum och tar emot ansökningar om uppehållstillstånd. Det är viktigt att personalen på Finlands beskickningar engageras i att sköta migrationsfrågor. Beskickningscheferna har till uppgift att se till att beskickningarna har välfungerande relationer med stationeringsländerna och migrationsmyndigheten i hemlandet.

I bekämpningen av olaglig inresa är beskickningarnas uppgift att upptäcka eventuella försök till missbruk vid ansökan om visum eller uppehållstillstånd. Sådana kan till exempel vara ansökningar om uppehållstillstånd eller visum på felaktiga grunder, ordnande av olagliga inresor eller utnyttjande av olika typer. Beskickningarna spelar en viktig roll i identifieringen av personer som riskerar att bli offer för människohandel redan när personerna ansöker om visum eller uppehållstillstånd. Flera beskickningar har utkontrakterat mottagandet av ansökningar på privata tjänsteleverantörer. Då är det viktigt att genom

övervakning av samarbetspartnernas verksamhet och genom samarbete mellan aktörerna se till att verksamheten är hållbar med tanke på förebyggandet av olaglig inresa.

För att missbruk ska kunna identifieras krävs god kännedom och kunskap om olika migrationsprocesser samt förståelse av kulturen i stationeringsländerna. För att förfalskade eller falska handlingar ska kunna identifieras krävs inte enbart en modern utrustning på beskickningarna, utan även fortlöpande utbildning av beskickningarnas personal och externa tjänsteleverantörer. Ett kontinuerligt myndighetssamarbete, till exempel med gränsmyndigheten, är viktigt. Beskickningarna följer noggrant upp läget inom sitt respektive verksamhetsområde och delar information och erfarenheter med andra länders beskickningar och myndigheter. På grund av covid-19-pandemin har beskickningarna kunnat ta emot ansökningar i en mer begränsad omfattning än normalt. Fördelningen av beskickningarnas verksamhetsområden har följts på normalt sätt bland annat därför att varje beskickning har den bästa sakkännedomen om förfalskade handlingar inom sitt område.

Beskickningarna har satsat på sakkännedomen inom inresa genom att stärka personalresurserna. Utbildning inom risker vid inresa, människohandel, eventuellt utnyttjande och säkerhet ordnas för både nya och mer erfarna tjänstemän. Dessutom har beskickningarna bland annat utvecklat möjligheterna att studera på egen hand. Arbetsgruppen för olaglig inresa har företagit fältresor till de ursprungsländer eller ursprungsregioner som är viktiga med tanke på olagliga inresor, och gruppens resor har utnyttjats vid organiseringen av utbildningen.

Sambandsmännen vid Gränsbevakningsväsendet stöder visumtjänstemännen på beskickningarna inom sitt respektive verksamhetsområde när det gäller att behandla visum, utbildna transportörer och beskickningarnas personal och samarbeta med olika aktörer inom sitt respektive verksamhetsområde.<sup>32</sup> Sambandsmän från Migrationsverket har besökt beskickningar på projektbasis på försök och som en del av projektet utbildat anställda och stött dessa i uppehållstillståndsprocessen. Erfarenheterna av roterande sambandsmän har varit positiva. Polisen har också flera sambandsmän inom brottsbekämpning och de sköter invandringsfrågor vid sidan av sina andra uppgifter. Verksamheten med sambandsmän följs upp i arbetsgruppen för olaglig inresa under ledning av Polisstyrelsen.

I det europeiska nätverket av sambandsmän för invandring deltar såväl nationella sambandsmän för invandring från medlemsstaterna som europeiska sambandsmän för invandring utplacerade av Europeiska kommissionen och sambandsmän utplacerade av EU-organ (särskilt Frontex) samt sambandsmän för återvändande. Under 2021 blir

---

32 Gränsbevakningsväsendet har sambandsmän i Peking, Moskva och S:t Petersburg. Dessutom besöker Gränsbevakningsväsendets representant regelbundet Petrozavodsk och Murmansk.

sambandsmännen för återvändande anställda på Frontex. EU syftar till att stärka samarbetet och samordningen mellan sambandsmännen för invandring och att på så sätt utnyttja sambandsmännen på ett effektivare sätt.<sup>33</sup> Vid sidan av insamlingen av information kan sambandsmännen stödja medlemsstaterna till exempel i att underlätta återvändande, återtagande och återanpassning, i åtgärder för laglig inresa och i bekämpning av människosmuggling. En styrelse har inrättats för att samordna nätverket av sambandsmän för invandring. Styrelsen leds av kommissionen och fastställer prioriteringar och arbetsprogram för verksamheten. I styrelsen representeras Finland av Gränsbevakningsväsendet.

Polisen har deltagit i den europeiska verksamheten med sambandsmän genom att skicka en sambandsman för återvändande till Nigeria och tidigare även en sambandsman till Irak. Finlands nationella sambandsmän har ett nära samarbete med andra länders och ämbetsverks sambandsmän samt med europeiska sambandsmän.

**Åtgärd 9** *Den utbildning som nätverket av sambandsmän på Finlands beskickningar utomlands ger inom fenomen i samband med och bekämpning av olaglig invandring och människohandel ska utvecklas.*

**Åtgärd 10** *Konceptet med roterande sambandsmän ska vidareutvecklas i syfte att göra verksamheten mer varaktig.*

## 4.4 Migrationskommunikation

För migrationskommunikationen<sup>34</sup> i Finland ansvarar utrikesministeriet. Beskickningarnas lokalkännedom, bland annat om mediemiljön, kan naturligt utnyttjas i arbetet. Tidigare delades information om asylansökan och livet i Finland ut på webbplatserna för de beskickningar som var relevanta med tanke på ärendet, men information har senare lagts ut på flera språk på asyluminfinland.info. På webbplatsen finns också Facebooksidor som kan aktiveras vid behov. Sökningar som rör Finland och migration följs regelbundet upp med Google-verktyg. Genom uppföljning är det möjligt att geografiskt och efter språk se och välja i vilka länder information om Finland och invandring söks på Google och med vilka sökord. Informationen kan vara användbar vid planering av kommunikation. Dessutom har utrikesministeriets kommunikation genomfört kommunikationsprojekt under temat migration i Somalia, Irak och Afghanistan. Projekten har utnyttjat de kommunikationskanaler som fungerar bäst i respektive land. Temana har bland annat varit

33 Detta bygger på en förordning av 2019 om inrättande av ett europeiskt nätverk av sambandsmän för invandring (2019/1240).

34 Med migrationskommunikation avses i detta sammanhang kommunikation som riktas till ursprungs-, transit- och/eller destinationsländer och/eller som sker på ort och ställe samt som syftar till att påverka migrationen.

människosmuggling och återflyttning samt påverkan på de bakomliggande orsakerna till olaglig migration, såsom konfliktlösning och fredsbyggande.

De utmaningar som migrationen medför är inte alltid förutsägbara. Deras konsekvenser kan till exempel visa sig vara helt motsatta än vad som förväntats. Enbart förmedlingen av information om Finland i ett land kan väcka intresse för att ta sig till Finland. När människor strävar efter ett bättre liv, kan de underskatta riskerna med resan eller möjligheterna att bli lurade. Med tanke på etik och trovärdighet är det viktigt att beskriva lagliga vägar, även om de är obetydliga, som en del av myndighetskommunikationen så länge som informationen når rätt publik. I vissa länder är misstron mot myndigheterna så djup att folk inte heller tror på informationen från utländska myndigheter.

En utmaning är att rätta till felaktig information och tomma löften som ges av människosmugglare och oärliga arbetsförmedlare. Den information om livet i Finland som förmedlats till landsmän i invandrarsamhällen kan innehålla ogrundade påståenden som kan styra migrationen till Finland. Å andra sidan har invandrarsamhällets riktiga budskap, som till och med är dämpande, till ursprungsländerna inte nödvändigtvis den önskade effekten, utan de påminner dem som planerar att lämna landet om att det finns ett skydds-nät i destinationslandet. Det är också möjligt att beslutet att resa till Europa fattas av någon annan än personen själv, till exempel personens föräldrar, vilket gör det svårt att rikta informationen.

Sociala medier gör det möjligt att på ett kostnadseffektivt sätt förmedla meddelanden till allmänheten. Det är viktigt att myndigheterna också aktivt är närvarande på sociala medier och att deras närvaro och den information som förmedlas av myndigheterna är så tydlig som möjligt så att den kan säkerställas som myndighetsinformation. Det är viktigt att dela information på de språk som talas i sannolika ursprungsländer och att utnyttja information som fås i uppföljningsarbetet, när beslut om språkurval fattas. En utmaning är lågutbildade som inte ens kan läsa eller skriva.

De som ansöker om uppehållstillstånd i Finland möts oftast första gången på Finlands beskickning utomlands. Då är det viktigt att ge den sökande korrekt information om de olika faserna i tillståndprocessen så att den sökande kan bedöma sin situation och fatta beslut som grundar sig på korrekt information. Det är bra att klargöra de grundläggande frågorna kring arbetsförhållandena för den som tar sig till ett annat land för att arbeta och detaljerna i studierna för den som ska studera. Dessutom behöver de sökande information om möjligheten för familjemedlemmar att komma till Finland och om rättigheter och skyldigheter i Finland. Dessutom bör andra parter, till exempel de som bjuder in personer i Finland, ges bland annat information om att lagarna om inresa, vistelse i landet och arbete övervakas och sanktioner vidtas vid brott mot lagarna. Det är viktigt att förbättra

informationen till sökande och andra genom förvaltningsövergripande utbyte av information och erfarenheter.

**Åtgärd 11** *Sociala medier ska utnyttjas i migrationskommunikationen i större utsträckning och på ett mer innovativt sätt.*

**Åtgärd 12** *Informationen om verksamheterna i samhället och på arbetsmarknaden i Finland ska ökas på beskickningarna i anslutning till ansökningar om uppehållstillstånd.*

## 4.5 Utveckling av föregripandet

Det blir allt svårare, men samtidigt viktigare att förutse omvärldsförändringarna. Ett exempel på en snabb omvärldsförändring är det tillspetsade läget vid landgränsen mellan Grekland och Turkiet våren 2020. Därför gör såväl EU som Finland allt större insatser i att skapa lägesbilder och beredskap. Det är viktigt för Finland att till exempel följa läget i Ryssland utöver de huvudsakliga migrationsvägarna till EU.

På EU-nivå samlar Frontex och Europeiska stödkontoret för asylfrågor (Easo) och Europeiska kommissionen inom ramen för IPCR-mekanismen<sup>35</sup> in och analyserar information om migrationsvägarna och de faktorer som påverkar dem. I anslutning till meddelandet om ny utformning av migrations- och asylpolitiken i september 2020 antog Europeiska kommissionen en rekommendation om en EU-mekanism för beredskap och hantering av kriser med anknytning till migration<sup>36</sup>. Syftet var att främja en effektivare hantering av migration genom att bevaka och föregripa migrationen samt genom att bygga upp kapaciteten och beredskapen för migrationskriser. Samtidigt bör åtgärderna förbättras så att de är mer effektiva och vidtas i rätt tid i olika typer av kriser. I handlingen krävs ett kontinuerligt föregripande och en kontinuerlig bevakning både på EU-nivå och på nationell nivå. Nytt är det till exempel att kommissionen framöver utarbetar en årlig prognostisk lägesrapport om migrationssituationen, samt en skyldighet till strategiarbete för att hantera migration på unionsnivå och nationell nivå.

Under Finlands EU-ordförandeskap har den ruttövergripande strategin (the whole of route approach) visat sig vara ett bra sätt att granska migrationsvägarna till Europa. Det innebär att migrationsvägarna granskas som en helhet i stället för en granskning av enskilda länder eller nationaliteter. Strategin är användbar när det gäller att föregripa möjliga

<sup>35</sup> Arrangemang för integrerad politisk krishantering (Integrated political crisis response, IPCR).

<sup>36</sup> Kommissionens rekommendation av den 23 september 2020 om en EU-mekanism för beredskap och hantering av kriser med anknytning till migration (beredskaps- och krisplan för migration).

migrationsströmmar till EU. De beskickningar och sambandsmän för migration som arbetar längs rutterna spelar en viktig roll när det gäller att samla in information och identifiera nya fenomen och risker. Finlands beskickningar utarbetar högklassiga rapporter om migrationssituationen i olika delar av världen. Det är viktigt att se till att dessa rapporter också är tillgängliga för experter som utför nationellt prognosarbete.

I Finland utförs bevakning av migrationsströmmar och prognosarbete framför allt av Gränsbevakningsväsendet, Migrationsverket och Finlands beskickningar utomlands. För närvarande utreds det på nationell nivå hur information kan sammanställas på ett effektivare sätt och hur den kan utnyttjas bättre, såväl i syfte att förutse hur migrationsvägarna utvecklas som i syfte att identifiera olika fenomen och bereda migrations- och asylpolitik, inklusive bygga upp beredskap för massinvandring.

**Åtgärd 13**

*Det nationella samarbetet för att samla in och analysera information ska vidareutvecklas i syfte att skapa en gemensam samordnad bild av migrationssituationen och uppdatera bilden.*

## 5 ÅTGÄRDER VID GRÄNSEN

Gränsmyndigheternas verksamhet, både på nationell nivå och inom EU, avslöjar olaglig inresa och gör det möjligt att ställa anordnare av olagliga inresor till svars för brott. Bevakningen av gränsövergångar underlättas av uppdaterade och interoperabla informationssystem samt av användning av biometriska kännetecken vid identitetskontroll.

Det är viktigt att samarbeta med transportörer. När transportörerna är medvetna om riskerna med olaglig inresa kan de på ett effektivt sätt delta i bekämpningen av fenomenet.

I enlighet med regeringsprogrammet är det viktigt att se till att de som kommer till Finland för att arbeta kommer till landet på ett ändamålsenligt sätt så att tillståndssystemet inte missbrukas till exempel med hjälp av turistvisum.

### 5.1 Effektiv gränsövervakning

Migrationstrycket till Europa fortsätter även i framtiden. I enlighet med EU:s integrerade gränssäkerhetsmodell<sup>37</sup> förebyggs olaglig inresa och olaglig vistelse i landet inom alla moment som ingår i den fyrdelade modellen för tillträdeskontroll. Detta program genomför också de åtgärder som ingår i den nationella strategin för integrerad gränsförvaltning.

Invandrare kommer till Finland främst på laglig väg och med ändamålsenliga handlingar via gränsövergångsställen. Syftet med en effektiv övervakning av de yttre gränserna och med en sådan utlänningsövervakning som kompenserar den slopade gränsövervakningen vid de inre gränserna är att avslöja och förebygga olagliga inresor till Finland och att göra det möjligt att ställa dem som passerar gränserna olagligt och anordnare av olagliga inresor till svars. Vanligen företas olagliga inresor till Finland med falska eller förfälskade

<sup>37</sup> European Integrated Border Management, EIBM.



handlingar eller med handlingar som utfärdats för en annan person, genom användning av transitflyg eller överskridande av riksgränsen till lands. Än så länge är det i Finland sällsynt att invandrare gömmer sig i fordon. Denna metod som är farlig för dem som kommer eller transporteras till landet olagligt kan dock bli allmännare även i Finland inom en snar framtid i och med utvecklingen i övriga Europa.

Med människosmuggling avses i Finland ordnande av olaglig inresa. Ordnande av olaglig inresa är en gränsöverskridande brottslighet som ofta är förknippad med annan allvarlig brottslighet. Det kan också vara förknippad med människohandel eller annan brottslighet, och därför är det viktigt för myndigheterna att försöka identifiera brottsoffren. Människosmuggling bedrivs av yrkesmässiga kriminella grupper som kan tvinga olagligt transporterade personer att leva i omänskliga förhållanden som riskerar personernas hälsa och liv. Personer som har transporterats till landet olagligt kan också bli utnyttjade på olika sätt.

I meddelandet om ny utformning av migrations- och asylpolitiken i september 2020 föreslog Europeiska kommissionen skraddarsydda partnerskap för bekämpning av människosmuggling med viktiga tredjeländer. EU:s nya åtgärdsplan för bekämpning av människosmuggling 2021–2025 fokuserar på att bekämpa smuggling som bedrivs av kriminella grupper. EU-organen Frontex och Europol arbetar aktivt för att bekämpa människosmuggling vid EU:s yttre gränser i samarbete med partnerländerna och inom EU mellan medlemsstaterna.

Gränsbevakningsväsendet och polisen deltar aktivt i Frontex och Europols arbete för att bekämpa olaglig inresa och skapa en bild av läget vid EU:s yttre och inre gränser. Gränsbevakningsväsendet deltar i gemensamma insatser som samordnas av Frontex på de yttre gränsavsnitt som fastställts av EU. År 2020 var de yttre gränsavsnitten Medelhavsområdet, Västra Balkan och de största flygplatserna i Europa.

Gränsbevakningsväsendet har ett nära samarbete med operatörerna inom internationell passagerartrafik till Finland så att operatörerna ska vara medvetna om riskerna med olaglig inresa och för sin del bekämpa olaglig inresa. Gränsbevakningsväsendet ordnar regelbundet förhandsutbildning för transportörer när nya resrutter lanseras.

- Åtgärd 14** *Finland ska delta i EU:s modeller för att förhindra och avslöja olaglig inresa. I samband med detta främjar Finland förverkligandet av de mänskliga rättigheterna i Frontex verksamhet.*
- Åtgärd 15** *Samarbetet mellan myndigheter och transportörer ska intensifieras i syfte att bekämpa olaglig inresa.*
- Åtgärd 16** *Samarbetet ska intensifieras med länder som olagligt ordnade inresor huvudsakligen företas från till Finland.*

## 5.2 Visum som skaffats på felaktiga grunder

Olaglig inresa och ordnande av olaglig inresa med visum som skaffats på felaktiga grunder är ett fenomen som berör hela Europa och som inte är tillräckligt välkänt för att fenomenets omfattning ska kunna uppfattas. Det är mycket troligt att visum som skaffats på felaktiga grunder i syfte att ordna olagliga inresor utnyttjas i betydligt större omfattning än vad som upptäckts, både i Finland och i andra medlemsstater. Det är svårt att upptäcka fenomenet vid gränskontroller och vid övervakning av utlänningar, eftersom resehandlingarna är tekniskt äkta.

Inom ramen för prioriteringen *illegal invandring*, som ingår i EU:s policycykel genomfördes under 2020 en EU-omfattande åtgärdsplan för att skapa en lägesbild av användningen av visum som skaffats på felaktiga grunder i syfte att ordna olagliga inresor. Resultatet av åtgärdsplanen var att Europol konstaterade att fenomenet är mer omfattande än vad det enligt officiella rapporter är. Dessutom berör fenomenet alla medlemsstater, både på nationell nivå och genom ambassader i tredjeländer. Enligt Europol har fenomenet en nära koppling till organiserad brottslighet.

Finlands ambassader avslår årligen omkring 15 000 visumansökningar, vilket utgör cirka 1,8 procent av det totala antalet ansökningar.<sup>38</sup> I detta antal är det svårt att skilja åt de fall där avsikten varit att komma till Finland eller EU och/eller stanna där olagligt. Under de senaste åren har 10–20 fall årligen i Finland undersökts som ordnande av olaglig inresa eller som en grov form av olaglig inresa. I dessa fall har inresorna företagits med visum som skaffats på felaktiga grunder. I dessa avslöjade fall har det varit fråga om både olaglig införsel av enskilda personer till Finland och olagligt ordnande av flera tiotals och till och med hundratals personer till landet. I utredningen avslöjas ofta organiserade kriminella grupper.

De förbättrade säkerhetsdetaljerna i resehandlingarna gör det svårt att förfälska konventionella handlingar. Därför kommer visum eller resehandlingar som skaffats på felaktiga grunder eller som utfärdats till någon annan i framtiden troligen att användas allt oftare vid ordnande av olaglig inresa.

### Åtgärd 17

*Fenomenet olaglig inresa med visum som skaffats på felaktiga grunder och omfattningen av fenomenet ska kartläggas.*

<sup>38</sup> Under samma period fattade Schengenländerna sammanlagt cirka 1,6 miljoner negativa visumbeslut, vilket är cirka 9,6 procent av det totala antalet ansökningar. Skillnaderna mellan de enskilda ländernas avslagsprocent är stora eftersom ländernas sökandeprofiler varierar stort. Största delen av ansökningarna om visum till Finland behandlas i Ryssland som fattar få negativa beslut.

**Åtgärd 18** *Samarbetet och informationsutbytet mellan myndigheter ska intensifieras i syfte att förhindra och avslöja visum som skaffats på felaktiga grunder och brottslingar som utnyttjar fenomenet.*

### 5.3 Informationssystem och biometriska kännetecken

Välfungerande yttre gränser kräver moderna och interoperabla informationssystem som gör det möjligt att bevaka personer som passerar de yttre gränserna. Med interoperabilitet mellan informationssystem avses att alla europeiska system för gränser, migration, säkerhet och rätt är integrerade och att interoperabiliteten mellan systemen säkerställs.<sup>39</sup> Interoperabiliteten mellan informationssystemen kan bidra till att identitetsmissbruk kan förhindras. Författningsprojektet *Smart gränsförvaltning* som pågår inom inrikesministeriet stöder interoperabiliteten mellan informationssystem. I projektet bereds de ändringar i den nationella lagstiftningen som krävs av in- och utresesystemet och EU-systemet för reseuppgifter och resetillstånd (Etias). Målet är att lämna regeringens proposition till riksdagen under vårsessionen 2021.

Biometriska kännetecken är det bästa sättet att identifiera en person som den person som tidigare träffats. När det till exempel gäller asylsökande innebär det att sökandens fingeravtryck jämförs med fingeravtryck i Eurodac-registret och VIS-registret när asylansökan tas emot. På så sätt blir det känt om sökanden tidigare har ansökt om asyl i Schengenområdet eller om hen har ansökt om eller beviljats visum till Schengenområdet. De nationella behoven av att utveckla användningen av biometriska kännetecken har utretts i Migrationsverkets och Polisyrkeshögskolans utvecklingsprojekt för samarbetet mellan invandrings- och säkerhetsmyndigheter (MISEC-projektet).<sup>40</sup>

**Åtgärd 19** *Informationssystem enligt helheten Smart gränsförvaltning ska införas och integreras i de nationella registren i syfte att säkerställa att de fungerar effektivt.*

**Åtgärd 20** *De biometriska kännetecknen ska utvecklas som en helhet så att de ska vara det primära sättet att söka information om personer i nationella system och EU-system i anslutning till inresor.*

<sup>39</sup> Enligt Europeiska kommissionen bör informationssystemen för gränssäkerhet och migrationshantering vara helt interoperabla före utgången av 2023.

<sup>40</sup> Slutrapport om MISEC-projektet Kehittämistarpeet maahanmuutto- ja turvallisuusviranomaisten selvittämistoinnassa ja yhteistyössä ulkomaalaisasioiden käsittelyssä (Utvecklingsbehov i migrations- och säkerhetsmyndigheternas utredningsverksamhet och i samarbetet mellan dessa myndigheter inom behandling av utlänningsärenden), 3.12.2020.

## 6 ÅTGÄRDER I FINLAND

Identitetsutredningar utgör en utgångspunkt för handläggningen av samtliga uppehållstillståndsärenden och säkerställandet av den nationella säkerheten. Utredningen av sökandes identitet gör det möjligt att utreda sökandens bakgrund och att därigenom bedöma om villkoren för uppehållstillstånd som sökts uppfylls.

Samarbete mellan myndigheter och säkerställande av informationsutbyte mellan olika myndigheter är av största vikt i bekämpningen av olaglig inresa och olaglig vistelse i landet. Samarbetet är viktigt såväl i behandling av ansökningsärenden, avslöjande av missbruk och utnyttjande som i förebyggande och bekämpning av allvarliga brott.

I enlighet med regeringsprogrammet ska migrationsförvaltningen säkerställa en snabb och smidig handläggning av uppehållstillstånd på grund av arbete med målet att den genomsnittliga handläggningstiden ska vara en månad, och en tillräckligt snabb handläggning av uppehållstillstånd på grund av arbete för säsongsarbetare för att trygga företagens tillgång på arbetskraft.

Målet är att kombinera en snabb och smidig handläggning och bekämpning av olaglig inresa så att båda kan utföras på ett effektivt sätt och målet om en snabb och smidig handläggning enligt regeringsprogrammet inte äventyras.

Inom migrationsförvaltningen utvecklas automationen för att effektivisera ansökningsprocesserna. Det kan också vara möjligt att påverka tillståndsprocessernas smidighet genom att ändra ordningsföljden i utredningen av villkoren för uppehållstillstånd. I utvecklingsarbetet och förändringarna är det bra att ta hänsyn till riskerna med olaglig invandring. Som stöd för riskförebyggande ska det också göras ändamålsenliga och riktade tillståndskontroller i efterhand. På så sätt är det möjligt att avslöja både missbruk som drabbar personer och missbruk som begås av personer.

Det behövs mer detaljerad information om tillämpningen av de säkringsåtgärder som fastställs i utlänningslagen. För att säkerheten ska kunna garanteras och missbruk förhindras kan det i vissa situationer vara motiverat att överväga att återkalla ett permanent uppehållstillstånd eller utfärda inreseförbud för en person som vistas utomlands.

## 6.1 Utveckla samarbetet och informationsutbytet mellan myndigheter

Ett smidigt nationellt samarbete och informationsutbyte mellan olika myndigheter är av största vikt i bekämpningen av olaglig inresa och olaglig vistelse i landet. Olika myndigheters behov av att behandla uppgifter om invandrare har tagits fasta på i lagen om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen. Lagen trädde i kraft i början av september 2020. I behandling och utlämnande av uppgifter ska dessutom hänsyn alltid tas till de allmänna skyldigheter och principer som fastställs i EU:s dataskyddsförordning. I Finland finns välfungerande förvaltningsövergripande strukturer som bidrar till informationsutbytet och utvecklingen av samarbetet. Ett exempel på detta är den förvaltningsövergripande arbetsgruppen för olaglig inresa. Gruppen leds av Polisstyrelsen och har till uppgift att följa upp fenomenet olaglig inresa och utveckla bekämpningen av fenomenet.

Migrations- och säkerhetsmyndigheterna har också en samarbetsstruktur inom Centralkriminalpolisens TUPA-funktion<sup>41</sup>, där det finns företrädare för Migrationsverket och Skyddspolisen. Polisstyrelsen inrättade funktionen vid Centralkriminalpolisen som en följd av överföringen av asylutredningar och det ökade antalet asylsökande 2016. Funktionen har varit ett viktigt utvecklingssteg i arbetet med att göra myndighetssamarbetet smidigare. Syftet med TUPA-funktionen var ursprungligen att utreda potentiella säkerhetsrisker med de asylsökande som kommer till landet och att bland annat till polisenheterna och Migrationsverket dela information på det sätt som rätten att få information möjliggör. Sedan dess har uppgifterna utökats. Migrationsverket har därför lyft fram behovet av att utveckla TUPA-funktionen.<sup>42</sup> En del utmaningar har också identifierats i utbytet av information mel-

41 TUPA-funktionen är en central funktion som stöder brottsbekämpningen och säkerheten i asylprocessen och som inrättades av Centralkriminalpolisen våren 2016.

42 I MISEC-projektet har det föreslagits att samarbetsstrukturerna bör utvecklas antingen så att en ny struktur skapas för samarbete mellan invandrings- och säkerhetsmyndigheterna eller så att TUPA-funktionen omorganiseras så att den i högre grad också ska bevaka migrationsförvaltningens intressen. I projektet har det föreslagits att arbetsstrukturen för myndighetssamarbete åtminstone ska beakta polisen/Centralkriminalpolisen, Migrationsverket, Gränsbevakningsväsendet, utrikesförvaltningen och Skyddspolisen.

lan olika myndigheter, bland annat när det gäller vilka uppgifter som kan lämnas ut till andra myndigheter och för vilka ändamål.

Under 2016–2017 överfördes uppehållstillståndsärenden och asylutredningar från polisen och Gränsbevakningsväsendet till Migrationsverket.<sup>43</sup> Redan när överföringen av uppgifterna planerades konstaterades att informationsutbytet och samarbetet mellan myndigheter blir allt viktigare till följd av förändringarna.<sup>44</sup> Polisens tidigare roll i uppehållstillståndsärenden och asylförfarandet gjorde det möjligt för polisen att utreda frågor som gällde säkerheten i samhället som en del av den asylutredning som genomförs som polisundersökning. Efter överföringen av uppgifterna har Migrationsverket försökt utveckla sitt förfarande för att till polisen anmäla misstänkta brott som kommit till Migrationsverkets kännedom och andra omständigheter som är relevanta för skötseln av polisens uppgifter. I praktiken har många misstänkta brott varit förfalskningar av handlingar.

- Åtgärd 21** *Nya lösningar och möjligheter att utveckla de befintliga samarbetsstrukturerna ska utredas i syfte att förbättra samarbetet.*
- Åtgärd 22** *Verksamhetssätten mellan myndigheter ska förtydligas i syfte att byta information inom ramen för de nya personuppgiftslagarna för säkerhetsmyndigheten och migrationsförvaltningen.*
- Åtgärd 23** *När det gäller misstänkta falska personuppgifter och andra misstänkta brott som upptäckts inom Migrationsverket ska begäran om utredning lämnas till polisen på ett mer konsekvent sätt.*

## 6.2 Identitetsutredningar

Identitet utgör en utgångspunkt för behandlingen av samtliga tillståndsärenden och är en nödvändig uppgift för polisen att bedöma säkerhetsrisker. Utan information om personers identitet är det till exempel omöjligt att bedöma asylsökandes grunder för sina ansökningar eller riskerna med olaglig invandring. Ett giltigt resedokument som krävs i utlänningslagen säkerställer att myndigheterna känner till utlänningens identitet. I olika skeden av processen utreds identiteten hos utlänningar som ska ta sig till Finland av olika myndigheter, nämligen utrikesförvaltningen, Gränsbevakningsväsendet, polisen och Migrationsverket. Identitetsutredningen stödjer sig i första hand på de resehandlingar och

43 Innan uppgifterna överfördes lämnades första ansökningar om uppehållstillstånd in till polisen i Finland och polisen tog emot och fattade beslut om ansökningar om fortsatt tillstånd. Polisen och Gränsbevakningsväsendet var tidigare också mer direkt involverade i asylförfarandet.

44 RP 64/2016 rd.

identitetshandlingar som sökanden visat upp samt på nationella informationssystem och informationssystem som är gemensamma för medlemsstaterna i EU. Om tidigare registeruppgifter om sökanden inte finns att tillgå, till exempel uppgifter om att sökanden har lämnat in en asylansökan i en annan EU-medlemsstat, är sökandens muntliga berättelse vid asylofförandet ofta den primära och enda redogörelsen för sökandens identitet, eftersom en stor del av de asylsökande kommer in i landet utan identitetshandling.

Vid överföringen av uppgifterna ovan var det fortfarande Gränsbevakningsväsendet vid gränsen och polisen i inlandet som ansvarade för registreringen av asylansökningar. Det förblev dock lite oklart i vilken omfattning registrering av ansökningar innebär identitetsutredning. Det har lyfts upp att Migrationsverket inte har ett tillräckligt urval metoder för att utreda sökandes identitet och att verket inte heller har egen kompetens eller teknik för att identifiera förfalskade handlingar. Polisens och Gränsbevakningsväsendets metoder är också begränsade då det gäller att utreda identiteten hos asylsökande som kommer till Finland utan handlingar som styrker identiteten. I frågan har det diskuterats om det även i Finland skulle finnas ett behov av att inrätta en likadan funktion som ID-centralerna i Norge och Danmark för att stödja migrationsmyndigheten, polisen och andra myndigheter i deras arbete.<sup>45</sup> Detta kräver en ändamålsenlig resursfördelning för funktionen, och funktionen skulle inte i sig tillföra något mervärde om lagstiftningen inte ändrades. Dessutom finns det skäl att fundera på vilket sätt Finlands beskickningar utomlands och Migrationsverket kan stödja varandra i frågor som gäller identitetsutredningar.

EU har också identifierat hur viktigt identitetsutredning och registrering av uppgifter är redan i den första kontakten med en myndighet. I Europeiska kommissionens förslag till förordning om screening i september 2020 föreslår kommissionen<sup>46</sup> att det med obligatorisk screening vid den yttre gränsen eller nära den ska säkerställas att samtliga personer som utan tillstånd passerar den yttre gränsen, de som ansöker om asyl vid gränsövergångsställen eller tredjelandsmedborgare som räddas från havet identifieras och registreras i europeiska informationssystem. Samtidigt bedöms de säkerhets- och hälsorisker som dessa personer eventuellt orsakar och personerna hänvisas till asylofförandet eller förförandet för återsändande. Vid beredningen och genomförandet av förslaget till förordning görs förmodligen en nationell granskning av olika myndigheters roller och befogenheter i identitetsutredningen.

---

45 Slutrapport om MISEC-projektet 3.12.2020.

46 Kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om införande av screening av tredjelandsmedborgare vid de yttre gränserna, COM/2020/612 final.

**Åtgärd 24** *Förfarandena för anhängiggörande av asylansökningar ska förtydligas med beaktande av Europeiska kommissionens förslag till screeningförordning.*

**Åtgärd 25** *Samarbetet mellan Migrationsverket och Finlands beskickningar utomlands ska intensifieras när det gäller identitetsutredningar.*

## 6.3 Tillståndsförfaranden

Ett första uppehållstillstånd till Finland söks i regel före inresan till landet i det land där sökanden vistas lagligt. Ansökan lämnas till Finlands beskickning eller en extern tjänsteleverantör utomlands.<sup>47</sup> Beskickningens uppgift är att utreda sökandens identitet och skaffa de tilläggsutredningar som behövs. Tillstånd beviljas främst utifrån uppgifter som lämnats av sökanden, anknytningspersonen eller arbetsgivaren. Beslut om beviljande av uppehållstillstånd fattas av Migrationsverket. Delbeslut om uppehållstillstånd för arbetstagare fattas av arbets- och näringsbyrån och delbeslut om uppehållstillstånd för företagare av närings-, trafik- och miljöcentralen. Vid ingången av 2020 överfördes den förvaltning som gäller arbetskraftsinvandring från inrikesministeriet till arbets- och näringsministeriet i enlighet med regeringsprogrammet.

Ibland kan sökande försöka skaffa en laglig grund för inresa genom att ansöka om uppehållstillstånd med oärliga metoder eller på falska grunder. Sökanden själv eller en arbetsgivare eller uppdragsgivare som bjuder in sökanden till Finland kan försöka kringgå bestämmelserna genom att dölja uppgifter, lämna felaktiga uppgifter eller använda falska eller förfälskade handlingar. Det kan hända att uppehållstillstånd söks på en grund som inte motsvarar det verkliga syftet med inresan. Även om en sökande försöker ta sig till landet som studerande kan det verkliga syftet vara till exempel ett arbete, eller så kan det hända att ett familjeförhållande som familjemedlemmen påstår vara äkta inte är sådant. Syftet med hörandena på beskickningarna och Migrationsverket är att utreda det verkliga syftet med inresan. I anslutning till behandlingen av ansökningar om uppehållstillstånd kan det också exempelvis framkomma faktorer som har samband med penningtvätt, olagligt arbete eller diskriminering i arbetslivet. En del av missbruken framkommer först senare i anslutning till ansökan om fortsatt tillstånd i Finland.

I ansökningar om arbetstillstånd för dem som söker jobb i Finland har det framkommit nya fenomen, såsom förfälskning av arbetshistorik eller arbetsintyg eller inflyttning till Finland

<sup>47</sup> 69 b § i utlänningslagen gör det möjligt att lämna in ansökan om uppehållstillstånd även till en annan Schengenstats beskickning, men på så sätt görs det inte i nuläget.



med arbetsvisum från ett annat land, till exempel Estland. I dessa fall förekommer också fenomen av exploatering. Sommaren 2020 framkom till exempel en ny metod som syftade till att kringgå inrese restriktionerna på grund av covid-19-pandemin och att föra in personer i landet med förfalskade anställningsavtal i en finländsk arbetsgivares namn. Det verkliga syftet med inresan i landet var arbete utan tillstånd, försäljning av sexuella tjänster eller organiserade egendomsbrott.

Under ledning av arbets- och näringsministeriet söker en undergrupp för förebyggande av utnyttjandet av utländsk arbetskraft metoder för att förebygga utnyttjande. I arbetsgruppens beredning har gruppen lyft fram att en specialbestämmelse skulle införas i utlänningslagstiftningen för att utnyttjade utlänningars rättsliga ställning ska kunna tryggas. Enligt specialbestämmelsen ska den som utsatts för arbetsrelaterat utnyttjande ha rätt att fortsätta att vistas i landet, söka arbete och arbeta inom ramen för sitt befintliga uppehållstillstånd till samma bransch eller någon annan bransch. Arbetsgruppen fortsätter att arbeta till utgången av 2021.

Migrationsverket utför aktivt utvecklingsarbete för att öka automationen i behandlingen av uppehållstillståndsärenden och nationalitetsärenden. Syftet med automationen är att effektivisera behandlingen av ansökningsärenden och att på så sätt förkorta behandlingstiderna för ansökningar i en situation där antalet ansökningar har ökat. Samtidigt finns det ett behov av att identifiera och utvärdera de potentiella riskerna för olaglig invandring i anslutning till användningen av automationen, till exempel försök att kringgå inresebestämmelserna, och inverkan på möjligheterna att identifiera offer för människohandel och annan exploatering. Detta kräver också att Migrationsverkets analysförmåga utvecklas.

Till de allmänna villkoren för beviljande av uppehållstillstånd hör bland annat att sökanden har en giltig resehandling som godtas av Finland, att sökandens identitet har utretts utifrån resehandlingen och att utlänningsen inte äventyrar den allmänna ordningen eller säkerheten.<sup>48</sup> När det gäller uppehållstillstånd som söks på grund av arbete fattar arbets- och näringsbyrån först ett delbeslut, varefter Migrationsverket kan fatta beslut om ansökan om uppehållstillstånd. I anslutning till detta har det lyfts fram om utredningsordningen bör ändras så att de allmänna villkoren för beviljande av tillstånd, såsom identitet och risk för äventyrande av allmän ordning och säkerhet, ska utredas först och villkoren för ett enskilt tillstånd först efter detta eller dessa utredningar ska göras parallellt. En ändring av utredningsordningen kan spara myndigheternas resurser och påskynda beslutsfattandet.<sup>49</sup>

48 35 § och 36 § 1 mom. i utlänningslagen.

49 Slutrapport om MISEC-projektet 3.12.2020.

I det tidigare åtgärdsprogrammet konstaterades att det finns skäl att utreda om lagstiftningen kan ändras så att det är möjligt att ingripa och förhindra att en person som vistas utomlands återvänder till Finland genom att det uppehållstillstånd som beviljats personen eller personens status som skyddsbehövande återkallas, om personen anses äventyra den nationella säkerheten, den allmänna ordningen och säkerheten. Frågan gäller särskilt utlännningar som har begått brott i Finland och utländska stridande som återvänder från konfliktområden. Utifrån en utredning som gjorts som tjänsteuppdrag inom inrikesministeriet har återkallande av permanenta uppehållstillstånd ansetts vara möjligt i ovannämnda situationer. Innan ett permanent uppehållstillstånd återkallas ska det undersökas om det är möjligt att återkalla personens eventuella status som skyddsbehövande, om personens uppehållstillstånd bygger på behov av internationellt skydd. Frågor om återkallande av uppehållstillstånd och status som skyddsbehövande för personer som beviljats internationellt skydd behandlas i EU:s gällande skyddsgrundsdirektiv och i EU:s skyddsgrundsförordning som har föreslagits i stället för skyddsgrundsdirektivet och som bereds för närvarande. Bestämmelserna i skyddsgrundsförordningen blir direkt tillämpliga i Finland efter att förordningen har antagits på EU-nivå och börjar tillämpas.

- Åtgärd 26** *Påföljderna ska effektiviseras i fråga om arbetsgivare som agerar bedrägligt i anslutning till inreseförfarandet.*
- Åtgärd 27** *Det utreds om utredningsordningen för de allmänna villkoren för uppehållstillstånd och för enskilda tillståndsvillkor kan ändras.*
- Åtgärd 28** *Återkallande av permanenta uppehållstillstånd ska granskas i fråga om situationer där en person anses äventyra den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen eller säkerheten på det sätt som avses i 149 § i utlänningslagen, och behövliga ändringar ska göras i lagstiftningen. Det säkerställs att tillämpningspraxisen för äventyrande av allmän ordning och säkerhet är förutsebar och lika för alla.*

## 6.4 Säkringsåtgärder

Polisen och Gränsbevakningsväsendet vidtar säkringsåtgärder enligt utlänningslagen när det är nödvändigt att tillämpa säkringsåtgärder för att genomföra de åtgärder som fastställs i lag. Tagande i förvar är den sista administrativa säkringsåtgärd som vidtas, om de övriga säkringsåtgärder som avses i utlänningslagen inte är tillräckliga. Andra säkringsåtgärder är omhändertagande av resedokument, anmälningsskyldighet, boendeskyldighet, boendeskyldighet för barn och ställande av säkerhet. Tillämpningen av åtgärderna ovan ska alltid övervägas innan beslut om tagande i förvar fattas. Statistik över andra säkringsåtgärder än tagande i förvar finns inte direkt tillgänglig i datasystemet för polisärenden.

Alla säkerhetsåtgärder ska dock registreras i systemet. De säkringsåtgärder som polisen oftast vidtar är anmälningsskyldighet och omhändertagande av resedokument. Genom andra säkringsåtgärder än tagande i förvar är det dock inte helt möjligt att säkerställa att den person som ska utvisas är närvarande när utvisningen verkställs.

Om andra säkringsåtgärder inte anses vara tillräckliga, kan utlänningen utifrån en individuell prövning tas i förvar i syfte att trygga de mål som anges i utlänningslagen, bland annat verkställigheten av beslutet om avlägsnande ur landet. Barn under 15 år utan vårdnadshavare får dock inte tas i förvar. Såväl tagande i förvar som andra säkerhetsåtgärder kräver alltid en bedömning av att åtgärden är nödvändig och proportionerlig. Den som tagits i förvar ska genast frigges när det inte längre finns förutsättningar för förvar. Tiden för hållande i förvar kan vara högst 6 månader och, i vissa situationer som anges i lag, högst 12 månader. Under 2017–2019 var antalet beslut om tagande i förvar 1 200–1 400 per år.<sup>50</sup> Då fattade polisen flest beslut om tagande i förvar av medborgare från Estland, Rumänien, Irak och Gambia. Den genomsnittliga tiden för hållande i förvar var 11 dygn under 2017, 12 dygn under 2018 och 11 dygn under 2019.

I Finland finns två interneringsenheter, den ena i Krämertsskog i Helsingfors och den andra i Joutseno. Familjer och utsatta personer som har tagits i förvar placeras i första hand i interneringsenheten i Joutseno. Inom interneringsenheten i Krämertsskog finns 40 förvarsplatser och inom interneringsenheten i Joutseno 69 platser. I februari 2018 ökade antalet platser i Joutseno i enlighet med det tidigare åtgärdsprogrammet. Med beaktande av antalet personer som utvisats under de senaste åren kan den nuvarande interneringskapaciteten uppskattas vara tillräcklig.

**Åtgärd 29** *Informationssystemen ska utvecklas så att statistiska uppgifter om andra säkerhetsåtgärder än om tagande i förvar också kan samlas in direkt från systemen.*

**Åtgärd 30** *Alternativ för tagande av barn över 15 år i förvar ska utredas i enlighet med regeringsprogrammet.*

## 6.5 Meddelande av inreseförbud

Ett inreseförbud kan meddelas i samband med ett beslut om avlägsnande ur landet när personen vistas i Finland. Inreseförbud kan inte meddelas för utlänningar som lämnat

<sup>50</sup> Polisens beslut om tagande i förvar 2017–2020 (st.): 1 234 under 2017, 1 287 under 2018, 1 080 under 2019 och 693 under 2020. Gränsbevakningsväsendets beslut om tagande i förvar under motsvarande period (st.): 61 under 2017, 103 under 2018, 94 under 2019 och 74 under 2020.

Finland. Ett inreseförbud meddelas vanligen för en tidsperiod av 1–5 år. Det kan också meddelas tills vidare eller, för EU-medborgare, för högst 15 år, om personen har dömts till straff för ett grovt eller yrkesmässigt brott och om hen samtidigt utgör ett allvarligt hot mot allmänna ordning och säkerhet. En helhetsbedömning görs vid bedömning av om ett inreseförbud ska meddelas och för hur lång tid. I princip meddelas inreseförbud för hela Schengenområdet, men endast för Finland om det är fråga om EU-medborgare. På grund av fri rörlighet inom Schengenområdet är det dock särskilt svårt att övervaka att de inreseförbud som meddelats EU-medborgare lyds.

I det tidigare åtgärdsprogrammet föreslås det att man utreder om lagstiftningen kan ändras så att inreseförbud också kan meddelas dem som redan har hunnit lämna Finland eller som utomlands ansöker om första uppehållstillstånd till Finland. Till följd av ändringen ska meddelande av inreseförbud lämpa sig bättre även för främmande stridande. Utifrån en utredning som gjorts som tjänsteuppdrag inom inrikesministeriet är det möjligt att ändra lagstiftningen, eftersom EU-lagstiftningen inte behandlar situationer där ett inreseförbud meddelas när en person vistas i ett land utanför EU, och på grund av att sådana situationer avgörs utifrån nationell lagstiftning. Även i sådana situationer ska det säkerställas att en helhetsbedömning görs vid bedömningen av om ett inreseförbud ska meddelas och för hur lång tid. Dessutom gäller det att trygga rätten för den person som är föremål för en åtgärd att få del av dokumentet, bli hörd och söka ändring.

### Åtgärd 31

*Behövliga ändringar ska göras i lagstiftningen för att inreseförbud även ska kunna meddelas personer som redan har lämnat landet eller som har fått avslag på ansökan om uppehållstillstånd när de ansökt om tillstånd utomlands. Det säkerställs att proportionalitetsprincipen, barnets bästa och sökandes arbets- och familjeband beaktas vid tillämpningspraxisen för inreseförbud på ett ändamålsenligt sätt.*

## 6.6 Övervakning av utlänningar

Med övervakning av utlänningar avses bekämpning av olaglig vistelse i landet och övervakning av att utlänningslagen och de bestämmelser som utfärdats med stöd av utlänningslagen iakttas. Polisen har huvudansvar för övervakningen av utlänningar, men Gränsbevakningsväsendet och Migrationsverket har också utlänningsövervakning inom sina respektive verksamhetsområden. Dessutom övervakar arbetarskyddsmyndigheten att bestämmelserna i utlänningslagen iakttas. År 2019 använde polisen sammanlagt 14,3 årsverken för utlänningsövervakning i hela landet, medan antalet årsverken under 2017 var 21,6.

Utlänningsövervakningen inom polisen sker i första hand som ett led i det grundläggande polisarbetet, som trafikövervakningen, brottsutredningen eller arbetet med

att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. När en person som visar sig vara utlänning påträffas i anslutning till ovannämnda polisuppgifter kontrolleras förutsättningarna för personens vistelse i landet. Dessutom har polisen en särskild temaövervakning på basis av analys. Då analyserar och utvärderar polisen på förhand på basis av analys vilka ställen övervakningen ska riktas till och på vilka grunder. Varje år ordnar polisen utlänningsövervakningsevenemang både på regional nivå och på riksnivå och deltar i verksamheten på EU-nivå.

I utlänningsövervakningen utreds om förutsättningarna för en utlännings vistelse i landet uppfylls. Vid utlänningsövervakningen kan det framkomma olika brott, till exempel ordnande av olaglig inresa, människohandel, ockerliknande diskriminering i arbetslivet och koppleri. Syftet med utlänningsövervakningen är också att förebygga att utsatta personer blir utnyttjade av brottslingar eller kriminella grupper. Genom övervakningen är det möjligt att identifiera offer för människohandel och ingripa i verksamheten hos arbetsgivare som utnyttjar utländsk arbetskraft.

Utlänningsövervakningen får inte ha egenskaper som är typiska för gränsövervakningen. Utlänningsövervakningen ska bygga på tillsynsmyndighetens allmänna kunskaper och erfarenheter av olaglig inresa och olaglig vistelse. Tillsynsmyndigheten har inte på förhand kännedom om vilka som har eller inte har rätt att vistas i landet. Utgångspunkten är dock att övervakningsåtgärderna alltid bygger på observationer, tips eller analyser. Övervakningsåtgärderna får inte enbart eller i avgörande grad bygga på personers verkliga eller förmodade etniska ursprung. Förbudet mot diskriminerande etnisk profilering ska alltid beaktas. Det handlar alltid om en individuell helhetsbedömning av situationen.

Utlänningslagens förbud mot diskriminerande etnisk profilering har införlivats i polisens och gränsmyndighetens anvisningar om och utbildning i utlänningsövervakning. Den uppdaterade versionen av anvisningen om polisens utlänningsövervakning trädde i kraft i början av 2021. I uppdateringarna låg fokus särskilt på att precisera anvisningarna för att polisen bättre ska förstå och ta hänsyn till förbudet mot diskriminerande etnisk profilering och välja kontrollobjekt på riktiga grunder. I början av 2021 lade polisen också ut en webbkurs i utlänningsfrågor. Kursen handlar om utlänningsövervakning och lyfter centralt fram förbudet mot diskriminerande etnisk profilering och hur valet av kontrollobjekt görs på rätt sätt.

Under ledning av Polisstyrelsen arbetar dessutom ett nätverk för bekämpning av olaglig inresa och vistelse i landet med företrädare för alla polisenheter. Syftet med nätverket är att säkerställa att de uppgifter som enligt utlänningslagen tillhör polisen sköts på samma sätt i hela landet. Gränsbevakningsväsendet deltar i nätverkets verksamhet.

Migrationsverket har tagit fram en enhetlig och effektiv verksamhetsmodell för tillståndskontroller i efterhand. Det innebär kontroller av förutsättningarna för vistelse i landet utifrån registeruppgifter. I nuläget har en resurs på omkring två årsverken anvisats för kontrollerna inom Migrationsverket. Genomförandet av kontrollerna har även samband med utveckling av funktionerna i ärendehanteringssystemet för utlänningsärenden (nedan UMA-systemet) i syfte att effektivisera tillståndskontrollerna. Utvecklingen av kontrollerna i efterhand spelar en viktig roll när det gäller att göra tillståndprocesserna snabbare och smidigare. Inskrivningen i regeringsprogrammet om den genomsnittliga handläggningstiden på en månad för tillstånd på grund av arbete kräver en betydande ökning av riskbaserade analyser och automation vid handläggningen och samtidigt också en ändamålsenlig och välfungerande efterhandskontroll.

Migrationsverkets övervakning är viktig när det gäller att förebygga missbruk av tillståndsförfaranden. Genom övervakningen är det möjligt att avslöja både missbruk som drabbar utlänningar och missbruk som begås av utlänningar. Genom övervakningen är det möjligt att få information om utlänningars arbets- och boendeförhållanden i Finland och att därigenom på ett effektivare sätt avslöja till exempel exploatering eller människohandel. Det kan till exempel vara fråga om att en alltför låg lön betalas till utlänningar.

I enlighet med arbetsavtalslagen kan Migrationsverket påföra arbetsgivare som har anställt personer som vistas olagligt i landet påföljdsavgift.<sup>51</sup> Eftersom påföljdsavgift endast kan påföras arbetsgivare som har anställt personer som vistas olagligt i landet, är användningen av avgiften begränsad till vissa situationer med olaglig anställning. Bestämmelser om straff för anlåtande av utländsk arbetskraft som saknar tillstånd finns i strafflagen.<sup>52</sup>

**Åtgärd 32** *Utlänningsövervakningen ska utvecklas och integreras i polisens dagliga verksamhet när det gäller de grundläggande polisuppgifterna och som en analysbaserad utlänningsövervakning, med beaktande av förbudet mot diskriminerande etnisk profilering.*

**Åtgärd 33** *Migrationsverkets verksamhet ska utvecklas i syfte att ingripa i missbruk på ett ändamålsenligt och inriktat sätt i enlighet med den tillsynsuppgift som ålagts Migrationsverket. Automation ska användas vid övervakningen.*

51 11 a kap. i arbetsavtalslagen (55/2001) (Arbetsgivarnas solidariska ansvar vid anställning av arbetstagare som vistas olagligt i landet).

52 47 kap. 6 a § i strafflagen (39/1889).

## 7 ÅTGÄRDER FÖR ATT FRÄMJA ÅTERVÄNDANDE

Den som genom ett beslut om avlägsnande ur landet har bestämts att lämna Finland är skyldig att lämna landet. Den som återvänder kan få stöd vid researrangemang och återanpassning och då är det fråga om bidrag för frivillig återresa.

Ju längre vistelsen i Finland av någon orsak varar, desto högre blir tröskeln för frivilligt återvändande i många fall. I enlighet med regeringsprogrammet utvecklas systemet med frivillig återresa som det primära alternativet för att se till att de som fått avslag lämnar landet, och stöder ett hållbart återvändande. För att förebygga ett skuggsamhälle är det motiverat att utöka målgruppen för frivilligt återvändande.

Högklassiga tillståndsprocesser som respekterar de mänskliga rättigheterna gör det möjligt att på ett hållbart sätt återsända personer som inte uppfyller villkoren för uppehållstillstånd. Enligt regeringsprogrammet strävar Finland efter att få till stånd avtal om återsändande med alla centrala tredjeländer vars medborgare Finland kan återsända på ett tryggt sätt. Migrationsverket som behörig myndighet och i sista hand förvaltningsdomstolarna beslutar om det är säkert att återvända. Utöver avtalen bidrar samarbetet mellan myndigheter, destinationsländer och beskickningar i destinationsländer till att återvändandena lyckas.

### 7.1 Bidrag för frivillig återresa samt återanpassning

En person som vistas i landet utan uppehållsrätt förutsätts lämna landet. Det primära målet är att den som har fått ett verkställbart negativt beslut frivilligt lämna landet inom utsatt tid. Ibland lämnar en person landet utan att myndigheterna får kännedom om det.

I praktiken tar alla länder emot sina medborgare som frivilligt/på egen hand återvänder till sina hemländer.

Det är fråga om bidrag för frivillig återresa när den återvändande personen stöds vid researrangemangen. Vid behov kan hen också beviljas kontantbidrag eller bidrag i form av förnödenheter för att återanpassa sig. Enligt lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel är en förutsättning för att bidrag och ersättning ska betalas till en asylsökande att han eller hon frivilligt och i permanent syfte avlägsnar sig ur landet efter att ha återtagit sin ansökan eller efter att ha fått sin ansökan om uppehållstillstånd avslagen.<sup>53</sup> Enligt lagen kan frivilligt återvändande av offer för människohandel också stödjas. Antalet sådana fall har varit litet. Under de senaste åren har istället flera som fått beslut om avlägsnande ur landet hört sig för om stöd för återvändande. Den mest betydande gruppen sådana personer är de som har ansökt om internationellt skydd och fått uppehållstillstånd på andra grunder än utifrån internationellt skydd, men vars tillstånd har gått ut.

För bidraget för frivillig återresa ansvarar Migrationsverket som i praktiken biträds av Internationella organisation för migration IOM. Efter 2015 har stödet för frivillig återresa effektiviserats i Finland genom att bidraget för återresa till vissa viktiga länder har höjts och informationen och den personliga rådgivningen för återvändande personer utökats. Syftet har varit att, genom att höja värdet av bidraget i form av förnödenheter som beviljas i form av varor och tjänster i destinationslandet, utveckla återanpassningen i en mer hållbar riktning så att det blir möjligt att försörja sig och det inte finns något omedelbart behov av att lämna landet igen.

Utifrån internationell rätt är varje stat skyldig att återta sina medborgare. Trots denna skyldighet, återtagandeavtal och mekanismer för återtagande vägrar vissa länder kategoriskt att ta emot andra än brottslingar och personer som återvänder frivilligt. Eftersom det inte finns någon press på ett omedelbart återsändande genom myndighetsåtgärder, förekommer det ingen större vilja att återvända frivilligt och viljan ökar inte heller i någon större mån genom höjningar av det stöd som betalas till frivilligt återvändande personer. De senaste årens erfarenheter visar att ju längre vistelsen i Finland av någon orsak varar, desto högre blir tröskeln för att återvända.

I alla skeden av processen ges asylsökande som väntar på beslut i Finland information om möjligheten till stöd för frivillig återresa. Syftet är att klargöra kundens uppfattning om vilka alternativ kunden har för att återvända, om hen återtar sin asylansökan eller om asylansökan avslås och kunden blir tvungen att lämna landet. Syftet med rådgivningen är att på ett neutralt sätt presentera de alternativ som asylsökanden har.

53 31 § i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel (746/2011).



Under de senaste åren har de europeiska länderna försökt förena sina resurser i syfte att hitta nya metoder som stöder återanpassningen och metoder för att stödja ursprungsländerna i mottagandet av personer som återvänder. Detta arbete har utförts framför allt inom ramen för det europeiska nätverket för återvändande och återanpassning<sup>54</sup>. Arbetet i nätverket har banat väg för en utökning av Frontex befogenheter. Genom sitt nya mandat har Frontex också möjlighet att stödja medlemsstaterna när det gäller bidrag för frivillig återresa. För att främja det pågående utvecklingsarbetet kommer kommissionen 2021 att lägga fram en strategi för ett hållbart frivilligt återvändande och återanpassning.

- Åtgärd 34** *Målgruppen för programmet för stöd till frivilligt återvändande ska utökas i syfte att underlätta återvändandet. Vilka som eventuellt ska ingå i den nya målgruppen ska fastställas och behövliga ändringar göras i lagstiftningen.*
- Åtgärd 35** *Informationen och rådgivningen om möjligheterna till bidrag för frivillig återresa ska ökas på olika sätt, bland annat virtuellt, för personer som överväger att återvända. Kommuner och organisationer ska stödjas när det gäller att tillhandahålla rådgivningstjänster. Lättläst och illustrerad information om bidraget för frivillig återresa ska tas fram.*
- Åtgärd 36** *Metoder för återanpassning ska skapas, till exempel utbildning och bidrag för återresa, både på nationell nivå och i samarbete med EU-länderna och destinationsländerna i syfte att garantera ett hållbart återvändande.*
- Åtgärd 37** *Finland ska delta i beredningen av EU:s strategi för frivilligt återvändande och återanpassning. Utifrån strategin utarbetas en kompletterande nationell strategi för Finlands behov om det behövs.*

## 7.2 Återsändande

Om en person inte återvänder frivilligt, är polisens lagstadgade uppgift att säkerställa att personen lämnar landet antingen genom att övervaka att personen stiger ombord på ett färdmedel som avgår från landet eller genom att ledsaga personen till ursprungslandet. Vid återsändande av större grupper går det att använda charterflyg som är avsedda för

<sup>54</sup> European Return and Reintegration Network, som omfattar 16 europeiska länder, inklusive Finland. Verksamheten finansieras av medlemsstaterna och Europeiska kommissionen.

detta ändamål eller att delta i Frontex flygningar för återvändande. Diskrimineringsombudsmannen övervakar verkställigheten av utvisningarna i alla skeden. Gemensamma förfaranden för återsändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i EU:s medlemsstater fastställs i EU:s återvändandedirektiv. Förhandlingarna om kommissionens förslag till omarbeting av återvändandedirektivet hösten 2018 pågår.

Ett välfungerande samarbete mellan finländska myndigheter, destinationsländer och beskickningar i destinationsländer är en viktig faktor som bidrar till att återsändanden lyckas. De flesta återsändanden lyckas utan ett separat återtagandeaftal. Trots att officiella återtagandeaftal har ingåtts med bara några få länder återsänder polisen varje år personer som fått beslut om avlägsnande ur landet till omkring 100 länder. Återtagandeaftal är med andra ord enbart ett instrument för att stödja återsändandet och utan ett separat avtal kan personer återsändas till nästan alla länder i världen.

Återsändanden försvåras bland annat av att vissa tredjeländer förhåller sig likgiltiga för återtagandeaftalens tvingande karaktär eller inte vill identifiera egna medborgare när återsändandet verkställs genom myndighetsåtgärder, bevilja egna medborgare resehandlingar eller ta emot andra återvändande personer än dem som återvänder frivilligt. För många länder är återsändandet av egna medborgare som inte vill återvända till sitt hemland genom myndighetsåtgärder ett inrikespolitiskt känsligt ämne. Därför önskar länderna att återsändandet ska ske i små grupper, vilket gör processen långsam. För Finland är det viktigaste att utveckla samarbetet med Irak, Somalia och Afghanistan.

EU:s medlemsstater står inför samma problem när det gäller att genomföra återsändanden. Det innebär att Europeiska kommissionen utsätts för allt större påtryckningar från medlemsstaterna för att ta fram gemensamma effektiva åtgärder för att genomföra återsändanden. Effektiva återsändanden har flera gånger efterlysts även på EU:s statsminister-nivå. Behovet av att utnyttja åtgärder inom olika politiksektorer som incitament för att förbättra samarbetet om återtagande har tagits upp i Europeiska rådets slutsatser i juni 2016, oktober 2017 och oktober 2018. I slutsatserna nämns särskilt handelspolitiken, viseringspolitiken och utvecklingspolitiken.

Användningen av incitament har utvecklats mest inom viseringspolitiken. I enlighet med artikel 25 a i viseringskodexen ska kommissionen regelbundet utvärdera samarbetet mellan tredjeländer i fråga om återtagande. Medlemsstaterna får också meddela kommissionen om betydande problem. Om samarbetet i fråga om återtagande inte framskrider på önskat sätt, kan viseringspolitiska åtgärder vidtas mot det berörda tredjelandet. Inom ramen för den samordningsmetod som antogs av rådet sommaren 2020 kan utvärderingarna av hur samarbetet i fråga om återtagande fungerar också användas när användning av incitament som är kopplade till andra politiksektorer övervägs. Ett liknande förslag

ingår också i Europeiska kommissionens förslag till förordning om asyl- och migrationshantering i september 2020.

Kommissionens förslag till EU:s nya migrations- och asylpolitik syftar till en smidig process från gränsövervakning till asylförfarande och vid behov till återvändande. En ny infallsvinkel är ett obligatoriskt gränsförfarande på vissa villkor redan vid inresan för personer som troligen har föga möjligheter att få internationellt skydd. Gränsförfarandets betydelse kommer då att betonas på de rutter där en stor del av invandrarna kommer från länder med en liten andel godkända ansökningar. I sådana fall är förmågan att snabbt vid behov återsända personer särskilt viktig efter att ansökan har prövats på individuell basis. Statsrådet har ansett att det behövs ytterligare utredningar på EU-nivå om de tillåtna grunderna och specialvillkoren för gränsförfarandet samt betonat behovet av att säkerställa tillräckliga garantier för rättigheterna. I kommissionens förslag är det dessutom nytt att medlemsstaterna i pressade situationer och kriser ska kunna visa solidaritet genom att ta på sig ansvaret för att återsända ett visst antal personer (en så kallad återvändandesponsoring). Dessutom ska samarbetet i återsändandefrågor förbättras genom en ny återvändandesamordnare och en högnivågrupp.

- Åtgärd 38** *Finland försöker att komma överens om och upprätthålla bilaterala återtagandearrangemang och delta i diskussioner och samarbete med andra EU-länder på EU-nivå i fråga om återsändande.*
- Åtgärd 39** *Återsändandet av personer som är dömda för brott ska effektiviseras så att avtal om precisa förfaranden ingås med myndigheterna i destinationsländerna.*
- Åtgärd 40** *Det säkerställs att kontrollmekanismen för återsändande genom myndighetsåtgärder fungerar effektivt och att diskrimineringsombudsmannen systematiskt och i god tid informeras om alla återsändandeoperationer som sker genom myndighetsåtgärder. Möjligheten att ge ombudsmannen direkt tillgång till UMA-systemet ska utredas. Informationsutbytet mellan myndigheterna ska utvecklas i syfte att säkerställa att läget i eventuella andra pågående tillståndsprocesser beaktas på ett ändamålsenligt sätt när återsändanden planeras.*
- Åtgärd 41** *Finland ska med beaktande av de grundläggande och mänskliga rättigheterna aktivt delta i genomförandet av Frontex mandat i återvändandefrågor och utnyttja gemensamma åtgärder för återvändande.*

## 7.3 Samarbete med destinationsländer

Det räcker inte alltid med att stödja individers återvändande, eftersom stöd också behövs av de gemenskaper som personen återvänder till och framför allt av regeringarna i bräckliga länder. De europeiska länderna har olika strategier för denna helhet. De resurser som används för att stödja destinationsländerna varierar också och är delvis knutna till kvaliteten på de bilaterala relationerna mellan länderna och antalet återvändande personer.

Bland de europeiska länderna är det Tyskland som har skött återvändandefrågan på ett mer övergripande plan (Whole of Government-strategin). I Tyskland är det inte enbart inrikesministeriet utan även arbetsministeriet och byrån för utvecklingssamarbete som deltar i verksamheten. Förvaltningsområdena försöker i samarbete att stödja värdländernas strukturer och bland annat sysselsättningen för enskilda återvändande personer, vilket bidrar till en hållbar återanpassning. Ett annat exempel är Norge, vars samarbete med Somalia bygger på ett nära samarbete mellan utrikesministeriet, migrationsverket, justitieministeriet och polisen. Aktörerna har en gemensam syn på det övergripande läget och vikten av invandringsfrågor i Somalia. De olika förvaltningsområdena i Norge utgår från att granska Somalia som en helhet ur en synvinkel som kombinerar migration, konfliktförebyggande och utvecklingspolitik. Åtgärder för att stödja destinationsländerna har ett nära samband med åtgärder för att bidra till de bakomliggande orsakerna till den påtvingade migrationen. I punkt 4.1 har det i fråga om detta understrukits behovet av att behandla migrationsfrågor ur en mer övergripande aspekt.

Finlands beskickningar utomlands sköter Finlands förbindelser med stationeringsländerna på ett omfattande sätt, med de prioriteringar som valts utifrån Finlands helhetsintresse. I återvändande- och återtagandefrågor spelar beskickningarna en viktig roll i olika avtalsförhandlingar och när det gäller att skapa nätverk av förbindelser. Dessutom förmedlar de sektorsministerierna aktuell information om det allmänna läget i länderna och om återvändandefrågor samt om hur myndigheterna i stationeringsländerna hanterar dessa frågor. Beskickningarna deltar också i förvaltningen av utvecklingssamarbetsprojekt i stationeringsländerna. Erfarenheter från projekt som rör invandring i Somalia är ett bra exempel på hur en beskickning från början bör kopplas nära till eventuella framtida projekt som har samband med återvändande.

Uppföljning och hantering av migration samt återvändandefrågor hör i allt större utsträckning till det dagliga arbetet på beskickningarna. I vissa situationer kan det vara motiverat att stationera en tjänsteman som har en lämplig kompetensprofil för hantering av migration på beskickningen. Flera nordiska länder har bland annat stationerat sambandsmän med ansvar för återvändandefrågor i Somalia. Beroende på läge och land kan återvändandexpertens befattningsbeskrivning till exempel omfatta insamling och förmedling av landinformation samt stöd vid mottagande och behandling av uppehållstillstånd och vid

familjeåterföreningar. Eftersom Finlands beskickningsnätverk inte sträcker sig överallt, kan experten förläggas på något annat ställe än Finlands beskickning.

**Åtgärd 42**

*Utstationering av nationella återvändandeexperter i de viktigaste destinationsländerna ska främjas.*

## 8 ÅTGÄRDER SOM RIKTAS TILL PERSONER UTAN UPPEHÅLLSTILLSTÅND I LANDET

Regeringsprogrammet innehåller flera inskrivningar som syftar till att förhindra uppkomst av ett separat skuggsamhälle utanför samhället. Syftet med inskrivningarna är att förhindra papperslöshet och att förbättra möjligheterna för de sysselsatta som fått avslag på asylansökan att smidigare få uppehållstillstånd på grund av arbete.

I en situation där återvändande och återsändande inte går på önskat sätt finns det inte en enda lösning på situationen för personer utan uppehållsrätt i landet. De åtgärder som föreslås i programmet, till exempel åtgärderna för att främja återvändanden och förtydliga servicesystemet, utesluter inte varandra, utan syftar till att minska riskerna för enskilda individer och samhället.

Andra EU-länder har också i likhet med Finland funderat över lösningar på situationen för dem som under lång tid varit vistats i landet utan uppehållsrätt. När nationella lösningar dryftas utnyttjas erfarenheterna i andra EU-länder.

### 8.1 Situationen för personer som vistas i landet utan uppehållsrätt

Det fenomen där invandrare vistas i Finland utan uppehållsrätt är relativt nytt. Därför har utredningarna om dessa invandras liv och situation hittills varit tämligen begränsade i Finland. Det handlar om ett mångfacetterat fenomen som i många avseenden är undan gömt för myndigheterna, och därför är det svårt att undersöka det. Via asyl- och mottagningssystemet har myndigheterna en något bättre uppfattning om antalet personer som vistas olagligt i landet. Däremot är lägesbilden bristfällig när det gäller andra personer som vistas i landet utan uppehållsrätt. Den undersökta informationen om fenomenet och

om personer utan uppehållsrätt är en förutsättning för att skapa en helhetsbild och för att identifiera och genomföra effektiva åtgärder.

Det finns många risker med att vistas i ett land olagligt, både för personer utan uppehållsrätt och för hela samhället. Enligt organisationer som arbetar med asylsökande och personer utan uppehållsrätt har det redan uppstått en informell bostadsmarknad och arbetsmarknad utanför det officiella samhället i Finland. Utanför samhället lever människor med olika bakgrunder och i olika livssituationer. De riskerar att bli utnyttjade på olika sätt och till och med offer för människohandel. Särskilt barnfamiljernas och kvinnornas situation är svår.

De kommuner och städer där personer utan uppehållsrätt bor oroar sig över den nuvarande situationen och efterlyser från staten lösningar och tydligare anvisningar om hur situationen kan bidra till. Representanter för kommuner, städer och organisationer rapporterar om mycket komplicerade livssituationer bland sina kunder. En familj kan ha bott i en kommun i flera år, barnen är födda i Finland och går i skolan. Trots detta saknar människor uppehållstillstånd och kan därför inte få tillgång till de tjänster de behöver och delta i samhället.

Flera forskare och organisationer har meddelat<sup>55</sup> att ändringarna i lagstiftningen och tillämpningspraxisen under årens lopp har försvårat situationen för asylsökande. Den förändrade situationen har bidragit till ökningen i antalet personer utan uppehållstillstånd. I enlighet med inskrivningen i regeringsprogrammet genomfördes under 2020 ett forskningsprojekt som undersökte den samlade effekten av ändringarna i utlänningslagen och tillämpningspraxisen på situationen för dem som ansökt om och beviljats internationellt skydd. Undersökningen genomfördes som en del av statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet (VN TEAS) och blev färdig i februari 2021.<sup>56</sup>

Fenomenets mångdimensionella karaktär har betonats vid uppdateringen av åtgärdsprogrammet. Under samråden har diskrimineringsombudsmannen, vissa städer och organisationer som lösning på situationen föreslagit beviljande av uppehållstillstånd. De har till exempel föreslagit att tillstånd till humanitärt skydd ska återinföras i utlänningslagen, att uppehållstillstånd ska beviljas på mindre strikta villkor utifrån band som uppkommit till

55 Bland annat Lyytinen, Eveliina (red.): Turvapaikanhaku ja pakolaisuus Suomessa (Asylsökning och flyktingskap i Finland). Migrationsinstitutet 2019, s. 96–97. Slutrapport om Helsingfors Diakonissanstalts projekt Oskyddade: Kohti järkeviä ratkaisuja Uuspaperittomien tilanne, tuen tarve sekä viisi toimenpide-ehdotusta (Mot förnuftiga lösningar Situationen för nypapperslösa, behovet av stöd samt fem åtgärdsförslag) 2017, s. 9–10, & intressenter som samrättats med vid uppdateringen av programmet, bilaga 2 till åtgärdsprogrammet.

56 Pirjatanniemi E., Lilja I., Helminen M., Vainio K., Lepola O. & Alvesalo-Kuusi A.: De sammantagna konsekvenserna av ändringarna i utlänningslagen och dess tillämpningspraxis för ställningen för dem som sökt och beviljats internationellt skydd. Statsrådets kansli. [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162850/VN-TEAS\\_2021\\_10.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162850/VN-TEAS_2021_10.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Finland och att ett tillfälligt uppehållstillstånd som beviljas på grund av att utlänningen är förhindrad att lämna landet ska återinföras i sin tidigare form, där tillståndet kunde beviljas trots att personen inte ville återvända till ursprungslandet. Detta väcker frågan om det är rimligt eller ur samhällets synvinkel lämpligt att utesluta människor från det officiella samhället, och om så fallet, hur lång tid. Diskrimineringsombudsmannen och vissa organisationer har också ansett att det är problematiskt att det finns en hög tröskel för personer utan uppehållsrätt att få uppehållstillstånd, eftersom en ansökan om ett annat tillstånd efter avslag på asylansökan kan tolkas som kringgående av inresebestämmelserna. Det har också ansetts att situationen för vissa personer vid återvändandet till hemlandet är mänskligt sett orimlig, trots att grunderna för beviljande av uppehållstillstånd inte har bedömts vara uppfyllda i tillståndsförfarandet.

Å andra sidan har det vid uppdateringen av åtgärdsprogrammet lyfts fram att återvändande är en primär åtgärd och att det är möjligt att återvända om personen själv vill det. Det har också påpekats att möjligheten att få tillstånd efter avslag på asylansökan redan under vistelsen i landet skulle utgöra ett undantag från uppehållstillståndssystemet. Utgångspunkten för uppehållstillståndssystemet är att tillstånd i regel söks före ankomsten till Finland. Ansökan om uppehållstillstånd i Finland är en sådan exceptionell situation som avses i lagstiftningen. I arbetsgruppen har olika parter påpekat att det inte skulle vara rättvist att bevilja uppehållstillstånd till personer som fått ett negativt beslut i förhållande till personer som har följt myndighetens beslut och lämnat landet.

Orsakerna till migrationen är många och enligt undersökningar är en stor del av dem framför allt pådrivande faktorer (push factors). De viktigaste faktorerna i antalet asylsökande är antalet och omfattningen av internationella konflikter och kränkningar av de mänskliga rättigheterna samt eventuella miljökatastrofer. Valet av destinationsland vid asylansökan påverkas av många faktorer och det är mycket svårt att undersöka hur olika faktorer inverkar på sannolikheten att välja Finland.<sup>57</sup> I arbetsgruppen har det påpekats att migrationspolitiska beslut kan vara som en attraktiv faktor för att komma till Finland och därmed till och med främja människosmuggling, särskilt om Finlands lagstiftning klart skiljer sig från andra EU-länders. Dessutom kan ett separat uppehållstillstånd bidra till att minska viljan hos dem som fått ett negativt beslut att lämna landet frivilligt. Frågan kan också medföra utmaningar bland annat när det gäller att avgränsa målgruppen.

På EU-nivå lämnar eller utvisas endast cirka 29 procent av dem som fått beslut om avlägsnande ur landet genom myndighetsåtgärder från EU. Därför är andra länder i likhet med Finland tvungna att fundera över lösningar på situationen för dem som under lång tid

57 Till exempel Asylsökande – Vad vet vi om kostnaderna? Finansministeriets publikationer 41/2017, s. 20–21. Significant Pull/Push Factors for Determining of Asylum-Related Migration, A Literature Review. European Asylum Support Office, 2016, s. 29.



vistats i landet utan uppehållsrätt.<sup>58</sup> Senast undersöktes läget på europeisk nivå 2013.<sup>59</sup> Vi kommer snart att få uppdaterad information om läget, eftersom Europeiska migrationsnätverket för närvarande utför en jämförande undersökning om utmaningar och praxis i EU-länder i fråga om personer som vistas i ett land utan uppehållstillstånd.<sup>60</sup> Undersökningen ska vara klar sommaren 2021.

**Åtgärd 43** *Undersökning stöds när det gäller personer utan uppehållsrätt i landet. För att hitta effektiva lösningar är det viktigt att få en tydligare bild av antalet sådana personer, personernas situation, utsatthet för människohandel eller utnyttjande och de förhållanden som personerna bor i.*

**Åtgärd 44** *Utifrån en europeisk jämförelse och ett nationellt undersökningsmaterial, som blev färdigt i början av 2021, kartläggs potentiella nationella lösningar på situationen för personer som under lång tid vistas i landet utan uppehållsrätt. Eventuella beslut i ärendet fattas separat.*

## 8.2 Uppehållstillstånd på grund av arbete

En asylsökande kan arbeta i Finland utan tillstånd på grund av arbete medan hens ansökan behandlas. Rätten att arbeta börjar tre eller sex månader efter att asylansökan har lämnats in, beroende på om personen har en resehandling som gör det möjligt att kontrollera personens identitet.

Under 2019 genomförde Migrationsverket en enkät för förläggningarna om asylsökandes anställningar. Enligt förläggningarnas beräkningar arbetade 23 procent av deras kunder. Den genomsnittliga inkomsten var omkring 1 000 euro i månaden. De flesta arbetade på heltid. De anställningsavtal som kunde granskas i utredningen verkade vara förenliga med kollektivavtalen. Arbetet var ofta säsongbetonat.

58 Tyskland använder till exempel en så kallad Duldung (tolerans) som gör det möjligt för utlänningar att vistas i landet på vissa grunder utan uppehållstillstånd. Duldung kan beviljas exempelvis på grund av sjukdom eller avsaknad av en resehandling.

59 Europeiska kommissionens utredning som offentliggjordes i mars 2013 och som handlar om situationen för tredjelandsmedborgare i avvaktan på avlägsnande eller återvändande (Study on the situation of third country nationals pending return/removal in the EU Member States and the Schengen Associated Countries, HOME/2010/RFX/PR/101).

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

Asylsökandes rätt att arbeta grundar sig direkt på lag. Asylsökanden själv eller hans arbetsgivare kan begära ett intyg på den asylsökandes rätt att arbeta av Migrationsverket. Intyget är avgiftsbelagt och går ut när rätten att arbeta upphör. Enligt lag upphör rätten att arbeta när det beslut om avlägsnande ur landet som hänför sig till avslaget på asylansökan blir verkställbart. Möjligheterna för asylsökande att arbeta och möjligheterna för arbetsgivare att kontrollera om rätten att arbeta är i kraft har visat sig försvåras av den nuvarande bevispraxisen och det faktum att rätten att arbeta genom en lagändring 2019 blev bunden till verkställbarheten av ett beslut om avlägsnande ur landet i stället för ett lagakraftvunnet asylbeslut.<sup>61</sup> I ett rundabordssamtal som organiserades av inrikesministeriet den 15 oktober 2020 om att underlätta tillgången till tillstånd på grund av arbete för asylsökande som fått ett negativt beslut ansåg flera arbetsgivarförbund, organisationer och även myndigheter att det var viktigt att förtydliga när rätten att arbeta upphör.

Asylsökande kan ansöka om uppehållstillstånd på grund av förvärvsarbete när som helst medan hans asylansökan behandlas eller efter att ha fått ett negativt beslut. I Polisstyrelsens anvisning om avlägsnande ur landet<sup>62</sup> krävs det att den polisinrättning som ansvarar för verkställigheten av ett tidigare verkställbart beslut om avlägsnande ur landet kontaktar Migrationsverket i fråga om behandlingen av ansökan om uppehållstillstånd när beslutet ska verkställas, för att ett eventuellt uppehållstillstånd ska beaktas vid verkställigheten av avlägsnandet ur landet. Om Migrationsverket meddelar att personen med säkerhet kommer att beviljas uppehållstillstånd, avbryts verkställigheten av avlägsnandet ur landet.

Enligt regeringsprogrammet för statsminister Marins regering ska det bli smidigare för sysselsatta asylsökande som fått avslag på asylansökan att få uppehållstillstånd. Enligt uppgifter från Migrationsverket och arbetsförvaltningen har cirka 300 asylsökande<sup>63</sup> som fått ett negativt beslut fått uppehållstillstånd för arbetstagare under 2019–2020 (8/2020). För uppehållstillstånd för arbetstagare krävs ett delbeslut som har fattats av arbets- och näringsbyrån och som bygger på en helhetsbedömning, som innefattar en utvärdering av tillgången på arbetskraft, anställningsvillkoren och arbetsgivarens samt arbetstagarens förutsättningar. Prövningen av tillgången på arbetskraft har delvis varit ett hinder för beviljande av uppehållstillstånd på grund av arbete till asylsökande som fått ett negativt beslut. Vid uppdateringen av åtgärdsprogrammet drogs dock slutsats om att det inte är möjligt att ingripa i tillgångsprövningen på grund av inskrivningen i regeringsprogrammet. I regeringsprogrammet krävs det att vid arbetskraftsinvandring ska tillgångsprövning

61 80 § 6 mom. i utlänningslagen: "Om rätten att arbeta grundar sig på en ansökan om internationellt skydd, upphör rätten att arbeta när beslutet om att utlänningen ska avlägsnas ur landet blir verkställbart eller utlänningsansökan om internationellt skydd har förfallit."

62 Verkställigheten av avvisnings- och utvisningsbeslut POL-2019-27213, s. 16.

63 I siffran ingår personer som har ansökt om uppehållstillstånd på grund av arbete medan de väntar på beslut om asylansökan, och personer som har fått avslag på asylansökan.

tillämpas på arbetskraft från länder utanför EU- och EES-området i enlighet med hur den tillämpas generellt i Europa. Dessutom är detta förknippat med svåra frågor kring avgränsning av målgruppen.

**Åtgärd 45** *Det granskas hur arbetsgivare på ett mer tillförlitligt sätt kan försäkra sig om att utlänningar som ansökt om internationellt skydd har rätt att arbeta, och vid behov görs de ändringar i lagstiftningen som krävs i ärendet.*

**Åtgärd 46** *Det utreds hur rutinerna för att utfärda intyg på den asylsökandes rätt att arbeta ska kunna förbättras så att de bättre ska kunna tjäna sitt syfte.*

### 8.3 Anskaffning av resehandlingar

För att uppehållstillstånd ska kunna beviljas krävs det att sökanden har styrkt sin identitet med en tillförlitlig giltig resehandling om sökandens identitet. Med stöd av lag kan undantag från denna huvudregel göras i fråga om tillstånd som beviljas på grund av internationellt skydd och vissa andra tillstånd. Undantag från huvudregeln kan till exempel inte göras med stöd av lag när det är fråga om uppehållstillstånd för arbetstagare. Enligt de interna riktlinjerna kan Migrationsverket göra undantag från kravet på resehandling enligt utlänningslagen vid vissa ansökningar om uppehållstillstånd på grund av arbete. Det handlar om en situation där en sökande har visat upp en giltig resehandling som i den tidigare asylprocessen konstaterats vara äkta, men som efter processen gått ut.

I nuläget är det svårt att skaffa resehandlingar i Finland, framför allt för medborgare i Irak, Afghanistan och Somalia. Åtta av Iraks beskickningar utomlands kan utfärda pass, och för Finland finns den närmaste beskickningen i Stockholm. De afghanska myndigheternas delegation besöker Finland då och då för att identifiera sina medborgare och utfärda resehandlingar. Den svåraste situationen har varit när det gäller Somalia eftersom Finland för närvarande inte erkänner Somalias nationella pass. Godkännande av somaliska pass är en mångfasetterad fråga eftersom den är kopplad till samarbete och en bredare diskussion med Somalia om migration. Det är också fråga om handlingens mer tekniska tillförlitlighet, det vill säga frågan om huruvida identiteten kan fastställas med ett somaliskt pass. Allt det som anges ovan kräver en närmare utredning som för närvarande pågår i statsrådet.

Främlingspass kan beviljas en utlänning som befinner sig i Finland, om han eller hon inte kan få pass av en myndighet i sitt hemland eller om han eller hon är statslös eller om det finns andra särskilda skäl att bevilja främlingspass. Enligt gällande rättspraxis anses ett uppehållstillstånd på grund av arbete inte vara ett särskilt skäl att ersätta en nationell

resehandling med främlingspass. En ändring av förfarandena för utfärdande av främlingspass kräver en ändring av lagstiftningen. I syfte att främja inskrivningen i regeringsprogrammet om att göra det smidigare för asylsökande som fått avslag på asylansökan att få uppehållstillstånd kan en ändring av lagstiftningen övervägas i en situation där alla andra villkor för uppehållstillstånd än kravet på resehandling är uppfyllda.

- Åtgärd 47** *Dialogen med Iraks ambassad i Helsingfors fortsätter när det gäller att förbättra situationen för irakier som vistas i Finland genom att ambassaden utfärdar resehandlingar till landets medborgare.*
- Åtgärd 48** *Möjligheterna att godta somaliska pass ska utredas.*
- Åtgärd 49** *I enlighet med regeringsprogrammet omarbetas lagstiftningen och tillämpningspraxisen i syfte bidra till att sysselsatta som har fått avslag på sin asylansökan smidigare ska kunna få uppehållstillstånd på grundval av arbete. I detta syfte görs en utredning om ändring av lagstiftningen när det gäller beviljande av främlingspass och tillfälliga uppehållstillstånd i situationer där de beviljas för en begränsad tid så att personen kan resa för att skaffa en resehandling av myndigheten i sitt eget land, och behövliga ändringar görs i lagstiftningen.*

## 8.4 Servicesystemet

Varje person som vistas i Finland har rätt till nödvändig omsorg och utkomst enligt grundlagen. Den rätt som fastställs i grundlagen är närmare beskriven i hälso- och sjukvårdslagen och socialvårdslagen. I nuläget är det problematiskt för tillhandahållande av tjänster att de som bor i landet utan uppehållsrätt inte är identifierade i social- och hälsovårdslagstiftningen. Följaktligen uppfylls inte heller prioritetsprincipen för förmånssystemet. De lokala myndigheterna har ovisshet om vilka tjänster tillhör var och en och i vilken utsträckning samt vilka som står för kostnaderna för tjänsterna. Dessutom är det bland annat problematiskt hur brådskande och nödvändig hjälp ska definieras. Det saknas nationella tydliga riktlinjer för tjänsterna och de regionala variationerna är stora. Covid-19-tiden har också medfört en akut oro över att personer som vistas i landet utan uppehållsrätt bör ha tillgång till undersökningar och behandling av allmänfarliga smittsamma sjukdomar utan att kostnaderna för vården utgör ett hinder för att söka vård.

I enlighet med regeringsprogrammet har social- och hälsovårdsministeriet hösten 2020 inlett en preliminär utredning för att säkerställa en nödvändig vård för personer utan uppehållsrätt i landet. I samband med detta samlade ministeriet in information om erfarenheterna från de största städerna som har beslutat att inte enbart tillhandahålla brådskande

hälso- och sjukvårdstjänster som garanteras genom grundlagen utan även nödvändiga hälso- och sjukvårdstjänster för personer som vistas i landet utan uppehållstillstånd. Utifrån utredningarna fattar ministeriet behövliga beslut om fortsatta åtgärder och inledande av en lagstiftningsprocess under våren 2021.

De som vistas i landet utan uppehållsrätt har inte en finsk personbeteckning eller motsvarande konstgjord beteckning för att identifiera sig i systemen. I december 2020 inledde finansministeriet ett projekt för reformering av personbeteckningen och administrering av identitet som garanterats av staten. Ett av målen med projektet är att främja identifiering av asylsökande och flyktingar i Finland. Målet är också att göra det lättare för asylsökande och flyktingar att uträtta ärenden i andra organisationer genom en centraliserad registrering. I framtiden är det inte längre nödvändigt att skapa lika många konstgjorda beteckningar i olika organisationer som i nuläget. Detta ska göra det lättare för organisationer som tillhandahåller social- och hälsovårdstjänster att ge information vid tillhandahållandet av tjänster och göra det möjligt att närmare följa upp och undersöka hela fenomenet. För närvarande är det ingen myndighet som ansvarar för uppföljningen av helheten.

**Åtgärd 50** *Möjligheterna att förtydliga lagstiftningen i fråga om servicesystemet ska utredas och den brådskande och nödvändiga hjälpen definieras på ett tydligare sätt.*

**Åtgärd 51** *I syfte att säkerställa kontinuerliga och ändamålsenliga lagstadgade tjänster utreds hur samarbetet mellan olika myndigheter bör förbättras i fråga om personer som vistas i landet utan uppehållsrätt. Utbytet av information mellan förläggningar och kommuner ska utvecklas så att kommunerna får ändamålsenliga uppgifter om personer som vistas i landet efter att tillhandahållandet av mottagningstjänster slutat.*

## 8.5 Brandvägg

I en situation där människor stannar kvar i Finland utan uppehållsrätt är det med tanke på den inre säkerheten viktigt att förebygga brottslighet, utnyttjande och människohandel i samband med fenomenet. De som vistas i landet utan uppehållsrätt befinner sig ofta i en utsatt ställning i samhället. På grund av en svag social ställning och brist på utkomst riskerar de att bli utnyttjade, utsatta för brottslig verksamhet eller till och med delvis utsatta för människohandel eller att dras in i kriminalitet. Brott som begås mot personer som vistas i landet utan uppehållsrätt rapporteras sällan eftersom sådana personer vanligtvis försöker hålla sig undan myndigheterna. De kan ha svårt att lita på samhällsaktörerna och att sköta ärenden med myndigheter, eftersom de är rädda för att bli gripna och återsända till

sitt hemland. Rädslan gynnar framför allt förövare eftersom det ligger i förövarens intresse att offret inte känner till sina rättigheter och inte kan söka hjälp.

Brandvägg är ett relativt nytt begrepp och det finns inte särskilt mycket forskningsdata om den. Med brandvägg avses vanligen förfaranden som är avsedda för personer som vistas i landet utan uppehållsrätt och som hjälper en person att sköta ärenden hos myndigheter utan rädsla för omedelbar återsändande. Det behövs mer information om hur en brandvägg ska kunna fungera på ett konkret sätt under förhållandena i Finland eller vilka erfarenheter av användningen av brandväggen andra länder har. En möjlighet kan vara att utveckla samarbetet mellan olika myndigheter och civilsamhällesorganisationer och andra hjälporganisationer så att personer som vistas i landet utan uppehållsrätt kan sköta ärenden med myndigheter via dessa organisationer. I detta sammanhang är det också nödvändigt att granska hur skötseln av de brottsbekämpande myndigheternas lagstadgade uppgifter ska garanteras.

I EU:s offerstrategi för 2020–2025<sup>64</sup> rekommenderas att medlemsstaterna vidtar åtgärder för att se till att alla brottsoffer har tillgång till rättslig prövning, oberoende av deras uppehållsstatus. En mekanism som brandväggen i anslutning till anmälan av brott skulle vara användbar med tanke på individers rättsskydd, för att ställa dem som drar nytta av brottslig verksamhet till svars och för att främja samhällets säkerhet. Mekanismen bör dock inte äventyra återsändandeförfarandenas effektivitet.

#### **Åtgärd 52**

*Utifrån erfarenheter från andra länder utvärderas lämpligheten av den så kallade brandväggen eller liknande förfaranden för att personer som vistas i landet utan uppehållsrätt ska kunna anmäla brott som de har kännedom om eller för att offer för brott eller utnyttjande ska kunna sköta ärenden med brottsbekämpande myndigheter utan rädsla för omedelbar återsändande. Målet är att främja individers rättsskydd och den övergripande säkerheten i samhället samt att bidra till att de som drar nytta av brottslig verksamhet ställs till svars.*

64 Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén. EU-strategi för brottsoffers rättigheter (2020–2025). COM/2020/258 final. Finns på [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CEI\\_EX:52020DC0258&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CEI_EX:52020DC0258&from=EN).

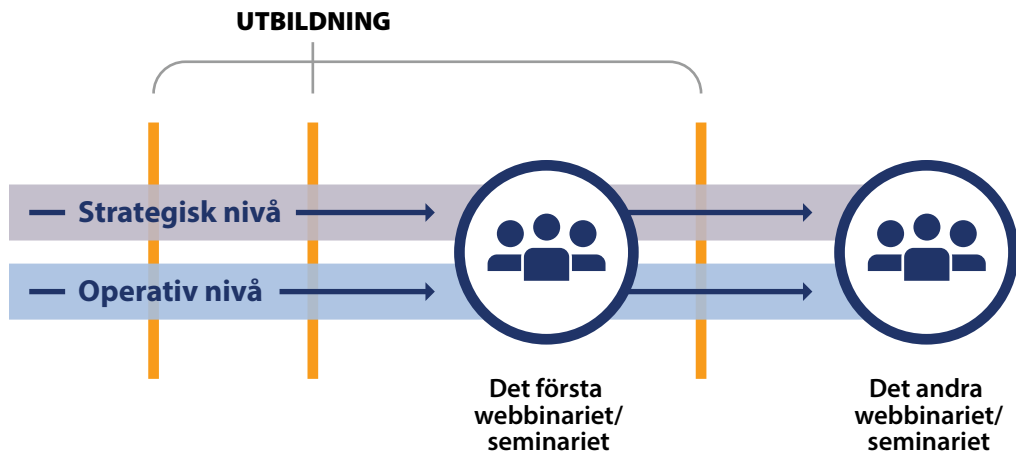
## 9 GENOMFÖRANDE, UPPFÖLJNING OCH RAPPORTERING AV ÅTGÄRDSPROGRAMMET

Genomförandet av åtgärdsprogrammet följs upp på två nivåer. Inrikesministeriet ansvarar för uppföljningen av genomförandet av de strategiska åtgärderna och åtgärderna på ministerienivå, och arbetsgruppen för olaglig inresa vid Polisstyrelsen ansvarar för uppföljningen av genomförandet av de operativa åtgärderna på samma sätt som under de tidigare åtgärdsprogrammen. Av den bifogade sammanfattande tabellen framgår vilka som ansvarar för genomförandet av respektive åtgärd och om det är inrikesministeriet eller arbetsgruppen för olaglig inresa som ansvarar för uppföljningen.

Under ledning av inrikesministeriet anordnas ett gemensamt inledande seminarium och ett första uppföljande seminarium i mitten av programperioden och ett andra uppföljande seminarium i tillräckligt god tid innan åtgärdsprogrammet går ut för att materialet från uppföljningen ska kunna utnyttjas nästa gång när programmet uppdateras. På seminariet i mitten av programperioden och slutseminariet behandlas de åtgärder som vidtagits för att genomföra åtgärdsprogrammet och med branschexperter ordnas omfattande samråd. Med hjälp av seminarierna delas information om pågående åtgärder och konsekvensen i genomförandet säkerställs.

Inrikesministeriet och arbetsgruppen för olaglig inresa ser till att genomförandet av åtgärderna följs upp årligen. I mitten och slutet av programperioden rapporterar inrikesministeriet och Polisstyrelsen utifrån seminarierna och annan uppföljning om genomförandet av de åtgärder som tillhör deras uppföljningsansvar till ministerarbetsgruppen för utvecklande av rättsstaten och för inre säkerhet. Till stöd för uppföljningen ordnas till exempel utbildning inom de genomgående principerna i åtgärdsprogrammet.

Figur 3. Uppföljning av programmet





## Bilaga 1. Åtgärder och ansvariga personer

De genomgående teman som gäller genomförandet av samtliga åtgärdsförslag:

### 3.1. De grundläggande och mänskliga rättigheterna ska tryggas

**Åtgärd 1:** De grundläggande och mänskliga rättigheterna ska beaktas vid alla åtgärder för att bekämpa olaglig inresa och olaglig vistelse i landet.

Strategisk och operativ

### 3.2. Främja avslöjande av människohandel och identifiera utsatta personer

**Åtgärd 2:** Myndigheternas förmåga att identifiera offer för människohandel och offer för annat utnyttjande ska förbättras. Styrningen av offer till Hjälpssystemet för offer för människohandel ska förbättras och förverkligandet av straffansvar effektiviseras. Målet är att förebygga och begränsa människohandeln och utnyttjandet av utsatta personer.

Strategisk och operativ

**Åtgärd 3:** Myndigheternas förmåga att identifiera utsatta sökande ska förbättras. Det nationella genomförandet av EU:s förfarandedirektiv ska granskas när det gäller förfarandegarantier för utsatta personer.

Strategisk och operativ

#### 4. ÅTGÄRDER I URSPRUNGS- OCH TRANSITLÄNDER

4.1. Bidra till de bakomliggande orsakerna till den påtvingade migrationen i ursprungs- och transitländer	4.2. Migrationssamarbete med ursprungs- och transitländer	4.3. Åtgärder på Finlands beskickningar samt verksamhet med sambandsmän	4.4. Migrationskommunikation	4.5. Utveckling av föregripandet
<p><b>ÅTGÄRD 4:</b> Samarbete som överskrider förvaltningsområdesgränserna ska främjas i syfte att uppnå EU:s gemensamma mål för migration.</p> <p style="text-align: right;">Strategisk: UM, IM, ANM</p> <p><b>ÅTGÄRD 5:</b> Finland ska mer aktivt delta i gemensamma åtgärder med andra EU-medlemsstater och associerade länder utanför Schengenområdet i syfte att bidra till de bakomliggande orsakerna.</p> <p style="text-align: right;">Strategisk: UM, IM, ANM</p>	<p><b>ÅTGÄRD 6:</b> Finland ska mer aktivt delta i dialoger om migration och i annat samarbete mellan EU och tredjeländer, särskilt med beaktande av de ursprungs- och transitländer som är viktiga ur Finlands synvinkel.</p> <p style="text-align: right;">Strategisk: UM, IM, ANM</p> <p><b>ÅTGÄRD 7:</b> Viseringssystemet och viseringstjänsternas tillgänglighet ska utvärderas i syfte att främja lagliga migrationsvägar.</p> <p style="text-align: right;">Strategisk ja operatiivinen: UM</p> <p><b>ÅTGÄRD 8:</b> Till stöd för den nationella debatten ska det utredas vilka kompletterande lagliga vägar andra länder har tagit fram.</p> <p style="text-align: right;">Strategisk: IM, UM, ANM, SHM, UKM</p>	<p><b>ÅTGÄRD 9:</b> Den utbildning som nätverket av sambandsmän på Finlands beskickningar utomlands ger inom fenomen i samband med och bekämpning av olaglig invandring och människohandel ska utvecklas.</p> <p style="text-align: right;">Operativ: GBV, Migri, Polisstyrelsen, UM</p> <p><b>ÅTGÄRD 10:</b> Konceptet med roterande sambandsmän ska vidareutvecklas i syfte att göra verksamheten mer varaktig.</p> <p style="text-align: right;">Operativ: GBV, Migri, Polisstyrelsen, UM</p>	<p><b>ÅTGÄRD 11:</b> Sociala medier ska utnyttjas i migrationskommunikationen i större utsträckning och på ett mer innovativt sätt.</p> <p style="text-align: right;">Strategisk: UM</p> <p><b>ÅTGÄRD 12:</b> Informationen om verksamheterna i samhället och på arbetsmarknaden i Finland ska ökas på beskickningarna i anslutning till ansökningar om uppehållstillstånd.</p> <p style="text-align: right;">Strategisk: UM</p>	<p><b>ÅTGÄRD 13:</b> Det nationella samarbetet för att samla in och analysera information ska vidareutvecklas i syfte att skapa en gemensam samordnad bild av migrationssituationen och uppdatera bilden.</p> <p style="text-align: right;">Strategisk: IM, UM, GBV, Migri</p>

## 5. ÅTGÄRDER VID GRÄNSEN

5.1. Effektiv gränsövervakning	5.2. Visum som skaffats på felaktiga grunder	5.3. Informationssystem och biometriska kännetecken
<p><b>ÅTGÄRD 14:</b> Finland ska delta i EU:s modeller för att förhindra och avslöja olaglig inresa. I samband med detta främjar Finland förverkligandet av de mänskliga rättigheterna i Frontex verksamhet.</p> <p>Strategisk och operativ: IM/GBV, Polisstyrelsen, Migri</p>	<p><b>ÅTGÄRD 17:</b> Fenomenet olaglig inresa med visum som skaffats på felaktiga grunder och omfattningen av fenomenet ska kartläggas.</p> <p>Operativ: GBV, UM, Migri</p>	<p><b>ÅTGÄRD 19:</b> Informationssystem enligt helheten Smart gränsförvaltning ska införas och integreras i de nationella registren i syfte att säkerställa att de fungerar effektivt.</p> <p>Strategisk: IM/GBV</p>
<p><b>ÅTGÄRD 15:</b> Samarbetet mellan myndigheter och transportörer ska intensifieras i syfte att bekämpa olaglig inresa.</p> <p>Operativ: GBV</p>	<p><b>ÅTGÄRD 18:</b> Samarbetet och informationsutbytet mellan myndigheter ska intensifieras i syfte att förhindra och avslöja visum som skaffats på felaktiga grunder och brottslingar som utnyttjar fenomenet.</p> <p>Operativ: GBV, UM, Migri</p>	<p><b>ÅTGÄRD 20:</b> De biometriska kännetecknen ska utvecklas som en helhet så att de ska vara det primära sättet att söka information om personer i nationella system och EU-system i anslutning till inresor.</p> <p>Operativ: Migri, IM</p>
<p><b>ÅTGÄRD 16:</b> Samarbetet ska intensifieras med länder som olagligt ordnade inresor huvudsakligen företas från till Finland.</p> <p>Operativ: GBV</p>		

## 6. ÅTGÄRDER I FINLAND

6.1. Utveckling av samarbetet och informationsutbytet mellan myndigheter	6.2. Identitetsutredningar	6.3. Tillståndsförfaranden	6.4. Säkringsåtgärder	6.5. Meddelande av inreseförbud	6.6. Övervakning av utlännningar
<p><b>ÅTGÄRD 21:</b> Nya lösningar och möjligheter att utveckla de befintliga samarbetsstrukturerna ska utredas i syfte att förbättra samarbetet.</p> <p style="text-align: right;"><b>Operativ:</b> Migri, Polisstyrelsen, UM, CKP, GBV, Skyddspolisen</p> <p><b>ÅTGÄRD 22:</b> Verksamhetsätten mellan myndigheter ska förtydligas i syfte att byta information inom ramen för de nya personuppgiftslagarna för säkerhetsmyndigheten och migrationsförvaltningen.</p> <p style="text-align: right;"><b>Operativ:</b> Migri, Polisstyrelsen, GBV, UM, CKP, Skyddspolisen</p> <p><b>ÅTGÄRD 23:</b> När det gäller misstänkta falska personuppgifter och andra misstänkta brott som upptäckts inom Migrationsverket ska begäran om utredning lämnas till polisen på ett mer konsekvent sätt.</p> <p style="text-align: right;"><b>Operativ:</b> Migri, Polisstyrelsen, UM</p>	<p><b>ÅTGÄRD 24:</b> Förfarandena för anhängiggörande av asylansökningar ska förtydligas med beaktande av Europeiska kommissionens förslag till screeningförordning.</p> <p style="text-align: right;"><b>Strategisk och operativ:</b> IM/GBV, Polisstyrelsen, Migri</p> <p><b>ÅTGÄRD 25:</b> Samarbetet mellan Migrationsverket och Finlands beskickningar utomlands ska intensifieras när det gäller identitetsutredningar.</p> <p style="text-align: right;"><b>Operativ:</b> Migri, UM</p>	<p><b>ÅTGÄRD 26:</b> Påföljderna ska effektiviseras i fråga om arbetsgivare som agerar bedrägligt i anslutning till inreseförfarandet.</p> <p style="text-align: right;"><b>Strategisk:</b> ANM, IM, Migri</p> <p><b>ÅTGÄRD 27:</b> Det utreds om utredningsordningen för de allmänna villkoren för uppehållstillstånd och för enskilda tillståndsvillkor kan ändras.</p> <p style="text-align: right;"><b>Strategisk:</b> IM, ANM</p> <p><b>ÅTGÄRD 28:</b> Återkallande av permanenta uppehållstillstånd ska granskas i fråga om situationer där en person anses äventyra den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen eller säkerheten på det sätt som avses i 149 § i utlänningslagen, och behövliga ändringar ska göras i lagstiftningen. Det säkerställs att tillämpningspraxisen för äventyrande av allmän ordning och säkerhet är förutsebar och lika för alla.</p> <p style="text-align: right;"><b>Strategisk:</b> IM</p>	<p><b>ÅTGÄRD 29:</b> Informationssystemen ska utvecklas så att statistiska uppgifter om andra säkerhetsåtgärder än om tagande i förvar också kan samlas in direkt från systemen.</p> <p style="text-align: right;"><b>Operativ:</b> Polisstyrelsen, Migri</p> <p><b>ÅTGÄRD 30:</b> Alternativ för tagande av barn över 15 år i förvar ska utredas i enlighet med regeringsprogrammet.</p> <p style="text-align: right;"><b>Strategisk:</b> IM</p>	<p><b>ÅTGÄRD 31:</b> Behövliga ändringar ska göras i lagstiftningen för att inreseförbud även ska kunna meddelas personer som redan har lämnat landet eller som har fått avslag på ansökan om uppehållstillstånd när de ansökt om tillstånd utomlands. Det säkerställs att proportionalitetsprincipen, barnets bästa och sökandes arbets- och familjeband beaktas vid tillämpningspraxisen för inreseförbud på ett ändamålsenligt sätt.</p> <p style="text-align: right;"><b>Strategisk:</b> IM</p>	<p><b>ÅTGÄRD 32:</b> Utlänningsövervakningen ska utvecklas och integreras i polisens dagliga verksamhet när det gäller de grundläggande polisuppgifterna och som en analysbaserad utlänningsövervakning, med beaktande av förbudet mot diskriminerande etnisk profilering.</p> <p style="text-align: right;"><b>Operativ:</b> Polisstyrelsen</p> <p><b>ÅTGÄRD 33:</b> Migrationsverkets verksamhet ska utvecklas i syfte att ingripa i missbruk på ett ändamålsenligt och inriktat sätt i enlighet med den tillsynsuppgift som ålagts Migrationsverket. Automation ska användas vid övervakningen.</p> <p style="text-align: right;"><b>Operativ:</b> Migri</p>

## 7. ÅTGÄRDER FÖR ATT FRÄMJA ÅTERVÄNDANDE

7.1. Bidrag för frivillig återresa samt återanpassning	7.2. Återsändande	7.3. Samarbete med destinationsländer
<p><b>ÅTGÄRD 34:</b> Målgruppen för programmet för stöd till frivilligt återvändande ska utökas i syfte att underlätta återvändandet. Vilka som eventuellt ska ingå i den nya målgruppen ska fastställas och behövliga ändringar göras i lagstiftningen.</p> <p style="text-align: right;">Strategisk: IM, Migri</p> <p><b>ÅTGÄRD 35:</b> Informationen och rådgivningen om möjligheterna till bidrag för frivillig återresa ska ökas på olika sätt, bland annat virtuellt, för personer som överväger att återvända. Kommuner och organisationer ska stödjas när det gäller att tillhandahålla rådgivningstjänster. Lättläst och illustrerad information om bidraget för frivillig återresa ska tas fram.</p> <p style="text-align: right;">Operativ: Migri</p> <p><b>ÅTGÄRD 36:</b> Metoder för återanpassning ska skapas, till exempel utbildning och bidrag för återresa, både på nationell nivå och i samarbete med EU-länderna och destinationsländerna i syfte att garantera ett hållbart återvändande.</p> <p style="text-align: right;">Strategisk: IM, Migri</p> <p><b>ÅTGÄRD 37:</b> Finland ska delta i beredningen av EU:s strategi för frivilligt återvändande och återanpassning. Utifrån strategin utarbetas en kompletterande nationell strategi för Finlands behov om det behövs.</p> <p style="text-align: right;">Strategisk: IM, UM, Migri</p>	<p><b>ÅTGÄRD 38:</b> Finland försöker att komma överens om och upprätthålla bilaterala återtagandearrangemang och delta i diskussioner och samarbete med andra EU-länder på EU-nivå i fråga om återsändande.</p> <p style="text-align: right;">Strategisk: IM, UM, Polisstyrelsen</p> <p><b>ÅTGÄRD 39:</b> Återsändandet av personer som är dömda för brott ska effektiviseras så att avtal om precisa förfaranden ingås med myndigheterna i destinationsländerna.</p> <p style="text-align: right;">Strategisk: IM, UM, Polisstyrelsen</p> <p><b>ÅTGÄRD 40:</b> Det säkerställs att kontrollmekanismen för återsändande genom myndighetsåtgärder fungerar effektivt och att diskrimineringsombudsmannen systematiskt och i god tid informeras om alla återsändandeoperationer som sker genom myndighetsåtgärder. Informationsutbytet mellan myndigheterna ska utvecklas i syfte att säkerställa att läget i eventuella andra pågående tillståndprocesser beaktas på ett ändamålsenligt sätt när återsändanden planeras.</p> <p style="text-align: right;">Operativ: Polisstyrelsen, Migri</p> <p><b>ÅTGÄRD 41:</b> Finland ska med beaktande av de grundläggande och mänskliga rättigheterna aktivt delta i genomförandet av Frontex mandat i återvändandefrågor och utnyttja gemensamma åtgärder för återvändande.</p> <p style="text-align: right;">Operativ: IM, Polisstyrelsen, Migri</p>	<p><b>ÅTGÄRD 42:</b> Utstationering av nationella återvändandeeexperter i de viktigaste destinationsländerna ska främjas.</p> <p style="text-align: right;">Strategisk: IM, Migri, UM</p>

## 8. ÅTGÄRDER SOM RIKTAS TILL PERSONER UTAN UPPEHÅLLSTILLSTÅND I LANDET

8.1. Situationen för personer som vistas i landet utan uppehållsrätt	8.2. Uppehållstillstånd på grund av arbete	8.3. Anskaffning av resehandlingar	8.4. Servicesystemet	8.5. Brandvägg
<p><b>ÅTGÄRD 43:</b> Undersökning stöds när det gäller personer utan uppehållsrätt i landet. För att hitta effektiva lösningar är det viktigt att få en tydligare bild av antalet sådana personer, personernas situation, utsatthet för människohandel eller utnyttjande och de förhållanden som personerna bor i.</p> <p>Strategisk: IM, JM, ANM, SHM</p> <p><b>ÅTGÄRD 44:</b> Utifrån en europeisk jämförelse och ett nationellt undersökningsmaterial, som blev färdigt i början av 2021, kartläggs potentiella nationella lösningar på situationen för personer som under lång tid vistats i landet utan uppehållsrätt. Eventuella beslut i ärendet fattas separat.</p> <p>Strategisk: IM</p>	<p><b>ÅTGÄRD 45:</b> Det granskas hur arbetsgivare på ett mer tillförlitligt sätt kan försäkra sig om att utlänningar som ansökt om internationellt skydd har rätt att arbeta, och vid behov görs de ändringar i lagstiftningen som krävs i ärendet.</p> <p>Strategisk: IM, Migri</p> <p><b>ÅTGÄRD 46:</b> Det utreds hur rutinerna för att utfärda intyg på den asylsökandes rätt att arbeta ska kunna förbättras så att de bättre ska kunna tjäna sitt syfte.</p> <p>Operativ: Migri</p>	<p><b>ÅTGÄRD 47:</b> Dialogen med Iraks ambassad i Helsingfors fortsätter när det gäller att förbättra situationen för irakier som vistas i Finland genom att ambassaden utfärdar resehandlingar till sina medborgare.</p> <p>Strategisk ja operativ: IM, UM</p> <p><b>ÅTGÄRD 48:</b> Möjligheterna att godta somaliska pass ska utredas.</p> <p>Strategisk: UM, IM</p> <p><b>ÅTGÄRD 49:</b> I enlighet med regeringsprogrammet omarbetas lagstiftningen och tillämpningspraxisen i syfte bidra till att sysselsätta som har fått avslag på sin asylansökan smidigare ska kunna få uppehållstillstånd på grundval av arbete. I detta syfte görs en utredning om ändring av lagstiftningen när det gäller beviljande av främlingspass och tillfälliga uppehållstillstånd i situationer där de beviljas för en begränsad tid så att personen kan resa för att skaffa en resehandling av myndigheten i sitt eget land, och behövliga ändringar görs i lagstiftningen.</p> <p>Strategisk: IM</p>	<p><b>ÅTGÄRD 50:</b> Möjligheterna att förtydliga lagstiftningen i fråga om servicesystemet ska utredas och den brådskande och nödvändiga hjälpen definieras på ett tydligare sätt.</p> <p>Strategisk: SHM, Migri</p> <p><b>ÅTGÄRD 51:</b> I syfte att säkerställa kontinuerliga och ändamålsenliga lagstadgade tjänster utreds hur samarbetet mellan olika myndigheter bör förbättras i fråga om personer som vistas i landet utan uppehållsrätt. Utbytet av information mellan förläggningar och kommuner ska utvecklas så att kommunerna får ändamålsenliga uppgifter om personer som vistas i landet efter att tillhandahållandet av mottagnings-tjänster slutat.</p> <p>Strategisk: SHM, Migri</p>	<p><b>ÅTGÄRD 52:</b> Utifrån erfarenheter från andra länder utvärderas lämpligheten av den så kallade brandväggen eller liknande förfaranden för att personer som vistas i landet utan uppehållsrätt ska kunna anmäla brott som de har kännedom om eller för att offer för brott eller utnyttjande ska kunna sköta ärenden med brottsbekämpande myndigheter utan rädsla för omedelbar återsändande. Målet är att främja individers rättsskydd och den övergripande säkerheten i samhället samt att bidra till att de som drar nytta av brottslig verksamhet ställs till svars.</p> <p>Strategisk: IM</p>

# Bilaga 2. De intressentgrupper som har hörts i anslutning till uppdateringen av programmet

## Fenomenprojektet

21

januari–september 2020

**Kommuner:** Björneborg, Esbo, Helsingfors, Kotka, Lahtis, Tammerfors, Tavastehus, Vanda

**Organisationer:** IOM, Diakonissanstalten, Kyrkostyrelsen, Läkarförbundet, Läkares sociala ansvar rf, Flyktingrådgivningen, Sininauhasäätiö, Förbundet Vita Bandet i Finland ry

**Offentliga organ:** SHM, HEUNI, FPA, diskrimineringsombudsmannens byrå

**Nätverk:** Arbetsgruppen för handlingsplan mot människohandel

## Enkät för samråd om projektet

16

oktober 2020

**Myndigheter:** Migrationsverket, Helsingfors polisinspektion, Hjälpssystemet för offer för människohandel, samordnare för arbetet mot människohandel, FPA, Gränsbevakningsväsendet, enheten för nationell säkerhet vid inrikesministeriet, arbets- och näringsministeriet, Åklagarmyndigheten, Tullen, utrikesministeriet, Skyddspolisens, diskrimineringsombudsmannens byrå, miljöministeriet

**Städer:** Esbo, Helsingfors, Vanda

**Organisationer:** IOM

### Arbetsgruppens arbete

ÅTGÄRDS  
PROGRAM

## Ett diskussionsmöte på inrikesministeriet

13

den 15 oktober 2020

På vilket sätt kan vi förbättra möjligheterna för personer som fått avslag på asylansökan att få uppehållstillstånd på grund av arbete?

**Arbetsmarknadsorganisationer:** Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter, Landsbygdens arbetsgivareförbund, Turism- och restaurangförbundet MaRa rf

**Myndigheter:** JM, ANM, Migrationsverket, Regionförvaltningsverket i Södra Finland, diskrimineringsombudsmannens byrå

**Organisationer:** Finlands Röda Kors, Startup Refugees, Flyktingrådgivningen

## Samråd med projektarbetsgruppen

12

oktober–november 2020

**ANM:** Undergruppen för förebyggande av utnyttjandet av utländsk arbetskraft (den 24 september)

**JM:** En handlingsplan mot människohandel (den 24 september)

**SHM:** Beredning av lagstiftningen om hjälp till offer för människohandel (den 29 september)

**MISEC-projektet:** Utveckling av samarbetet mellan migrations- och säkerhetsmyndigheterna (den 8 oktober)

**Hjälpssystemet för offer för människohandel** (den 12 oktober)

**Polisen:** Centralkriminalpolisen, Skyddspolisens, enheten för nationell säkerhet vid inrikesministeriet (den 20 oktober)

**Kommunikation:** Migrationsverket, IM, UM (den 4 november)

**Personer utan uppehållsrätt:** Besök på Helsingfors Diakonissanstalt (den 16 november)



**Sisäministeriö**  
Inrikesministeriet

**Sisäministeriö** PL 26, 00023 Valtioneuvosto  
**Inrikesministeriet** PB 26, 00023 Statsrådet

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