

EMN STUDY
4 | 2017

Unaccompanied Minors Following Status Determination: Approaches in EU Member States and Norway

– National Report of Finland



Co-financed by the
European Union

Unaccompanied Minors Following Status Determination: Approaches in EU Member States and Norway – National Report of Finland

ISBN 978-952-5920-74-1 (PDF)

ISBN 978-952-5920-75-8 (nid.)

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

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

Overall responsibility:

Senior Adviser Johanna Väänänen (National Contact Point Finland)

Senior Adviser Jutta Saastamoinen (National Contact Point Finland)

National coordinator Kielo Brewis (National Contact Point Finland)

Available from:

European Migration Network

Finnish Immigration Service

P.O. BOX 10

00086 Finnish Immigration Service

Tel. + 358 295 430 431

emn(at)migri.fi

www.emn.fi

www.ec.europa.eu/emn

Layout: OSG Communications

© cover picture: Kirijaki

Contents

Summary	4
Section 1: Overview of the situation of unaccompanied minors in the (Member) State	7
Section 2: Care arrangements for unaccompanied minors and after-care for unaccompanied minors turning 18 years of age.....	16
Section 3: Integration of unaccompanied minors and transitional arrangements for unaccompanied minors turning 18 years of age.....	31
Section 4: Return of unaccompanied minors	50
Section 5: Disappearances of unaccompanied minors	63

Annexes can be found at the end of the publication. Annex 1 (Statistics) is on the page 62 of the Finnish language version of the report, and Annex 2 (Definitions) on the page 72 of the Finnish report.

Summary

Relatively few unaccompanied minors seeking asylum arrived in Finland in 2011–2014: only 150–196 applicants a year. In 2015, the number of both unaccompanied minors and adult asylum seekers was record high. In total, there were more than 32,000 asylum seekers, of whom 3,014 were unaccompanied minors. The number of applicants declined steeply the next year. In 2016, there were 292 unaccompanied minor applicants. In 2017, only 142 unaccompanied minors applied for asylum in Finland.¹ The largest groups of applicants have consisted of Afghan, Iraqi and Somali nationals. The vast majority of these applicants are boys. They are usually aged 14–17. In 2014–2017, a total of 1,959 unaccompanied minors were issued a positive decision and 167 a negative decision. This study looks at the situation of both those unaccompanied minors who have received a positive decision and those who have received a negative decision.

In Finland, unaccompanied minors are mainly asylum seekers. Unaccompanied minors admitted into the National Assistance System for Victims of Trafficking have also usually applied for asylum. Every year, in Finland there are a few unaccompanied minors who apply for a residence permit instead of seeking asylum, on the basis of a family tie, for instance.

The housing, care and integration-related measures provided to unaccompanied minors in Finland are laid down in law and they have been managed well, for the most part. The language studies, schooling and integration of unaccompanied minors is invested in. Professional staff take care of the young people in the accommodation units and municipalities. Children and teenagers are encouraged to pursue pastime activities and hobbies. Every minor is also appointed a representative who ensures that the voice of the child or teenager in question is heard and that the child's best interests are realised. The Integration web page maintained by the Ministry of Economic Affairs and Employment, which includes the online manual on the Act on the Promotion of Immigrant Integration, supports the work of the accommodation units. Representatives have their own set of guidelines for the representation of minors during the integration phase. Municipalities may also provide unaccompanied minors with after-care once they have reached adulthood.

Certain themes have emerged in relation to unaccompanied minors in 2014–2017. Particularly the great changes in the number of applicants and the resultant establishment and closure of special units for minors at a rapid pace have stirred debate and concern, as has the transfer of minors who have been granted a residence permit from the reception process to municipalities. Many minors have had to move from one accommodation unit to another during the asylum process already and, after they receive their permit, some of them have again faced a move to a new locality. This has been considered to have a negative impact on the well-being of the minors and on the progress of their integration.

Another factor with an impact on integration that is often mentioned as crucial is education. In principle, unaccompanied minors in Finland are provided with the same educational opportunities as all other children. The challenge is that many unaccompanied minors are aged 15–17 when they arrive in Finland, due to which it is too late for them to participate in basic schooling. Following the end of their compulsory school age, young persons are offered the chance to complete their basic school education in adults' basic education. Achieving adequate skills in Finnish or Swedish and skills equivalent to basic school in only a few years is challenging. Language skills and completion of basic school are usually a precondition for further studies and entry into working life. Special attention should indeed be paid to the young people in this transition point, so that they will not drop out of studies and the job market. Failed integration carries the risk of marginalisation. Young persons at risk of marginalisation may also be susceptible to exploitation or radicalisation.

The study raised the issue of the Finnish Immigration Service's decision practices and their impact on the well-being and integration of unaccompanied minors. From June 2016 to November 2017, unaccompanied minors seeking asylum were issued more negative first-instance decisions than before. The change in the extended permit practice has also been a source of a great deal of uncertainty and concern among the minors, their representatives and the staff of the accommodation units. The change applies mainly to residence permits granted on compassionate grounds. As of the beginning of 2017, all applications

¹ Source: <http://tilastot.migri.fi/#applications?l=en>. In addition, some unaccompanied minor asylum seekers came to Finland under the EU relocation scheme.

concerning the extension of a residence permit transferred from the police to the Finnish Immigration Service. The grounds for the residence permit must be presented when applying for the extended permit, and the decision consideration accounts for the applicant's age, studies and integration. In cases where the young person reaches adulthood during the previous permit, the grounds for the residence permit are re-examined when considering the extended permit.

The family reunification of the family members of minors became more difficult prior to 2014 already, and the number of applications has declined from previous years. In 2016, the requirement for means of support was expanded so as to also apply to the family members of those who have been granted international protection, including the family members of unaccompanied minors. The family members of only a few unaccompanied minors are granted a residence permit in Finland. This may pose a challenge to the well-being and integration of minors. From the point of view of professionals working with the minors, the EU should emphasise in its statements that an individual's right to family life also applies to unaccompanied minors and that Member States should remove any barriers to the realisation of this right.

The fact that the housing of unaccompanied minors falls under the scope of two administrative branches leads to certain challenges. The Finnish Immigration Service is responsible for the accommodation arrangements prior to the issuance of a residence permit, whereas municipalities and the Centres for Economic Development, Transport and the Environment, which operate under the Ministry of Economic Affairs and Employment, are responsible for the arrangements after the issuance of a residence permit. Cooperation between the Finnish Immigration Service and the Centres for Economic Development, Transport and the Environment has been increased to harmonise the housing paths of minors. One example of this is the hybrid unit established at Hämeenkyrö, which is managed by the Finnish Immigration Service in cooperation with a Centre for Economic Development, Transport and the Environment. The Act on the Promotion of Immigrant Integration will be reformed to correspond

to the general regional reform to be implemented in Finland. In the reform of the Act on the Promotion of Immigrant Integration, the responsibility for the establishment of the accommodation units is meant to transfer from municipalities to the new counties as of the beginning of 2020. The family care of unaccompanied minors and the conditions for the after-care of persons aged 18–20 will also be strengthened.

Studies and the opinions of experts reveal that the factors crucial to a child in integration are the engagement of the child and the permanence of the conditions. Administrative decisions must ensure the child-orientation of decisions concerning children. It is important for the realisation of the child's best interests for the child's own voice to be heard.

In addition to unaccompanied minors who have been issued a positive decision, this study also looks at the situation of those minors whose application has been rejected. Negative decisions and return decisions² issued to asylum-seeking unaccompanied minors are rare in Finland. The most important challenge regarding negative decisions issued to unaccompanied minors is the organisation of appropriate reception in the country of return. An unaccompanied minor can be returned to their home country or country of regular residence only if it can be ascertained that the minor has been organised appropriate reception and care there. Appropriate reception can usually be ascertained without problems in cases involving voluntary return: usually in these situations the minor has parents or legal guardians, to whom he or she is willing to return and the International Organization for Migration (IOM) can take care of the practical arrangements ensuring that the minor is reunited with them. Ascertaining appropriate reception is more challenging when the minor is not willing to return. The authorities should, however, be able to ascertain appropriate reception even in these situations. Family tracing is challenging in these situations for a variety of reasons (see Q29b).

The problematic nature of ascertaining appropriate reception was clearly visible in Finland in 2016–2017, when the Finnish Immigration Service changed its interpretation as to when an unaccompanied minor

² In Finland, the decision-making process has only a single stage, meaning that if an asylum-seeker or a person applying for a residence permit receives a negative decision on their application, they are ordered to leave the country with that same decision, i.e. they receive also a return decision.

can be issued with a return decision (see Q3a). Previously, a return decision was made only after the Finnish Immigration Service had ascertained appropriate reception of the minor by successfully tracing his or her parents or legal guardians. In the summer of 2016 the Finnish Immigration Service began to consider that if the minor himself or herself is in regular contact with his or her parents or guardians, he or she can safely return to them. The Supreme Administrative Court reversed the decisions made by the Finnish Immigration Service in two yearbook decisions, noting that it is the responsibility

of the authorities to ascertain the appropriate reception of the minor. Consequently, the situation is again such that the Finnish Immigration Service does not issue return decisions to unaccompanied minors unless their appropriate reception has been ascertained during the asylum procedure. Moreover, the Finnish Immigration Service adds an enforcement clause to return decisions issued to unaccompanied minors, according to which a return decision can only be enforced if the authority in charge of the enforcement, namely the Police, can be ascertained of adequate reception of the minor.

Section 1: Overview of the situation of unaccompanied minors in the (Member) State

Q1. Overview of the current **public debate** with regard to unaccompanied minors who have received a final decision on their application for asylum or another status in your (Member) State.

There has been some public debate related to unaccompanied minors in the press and on social media in Finland. However, the debate is focused on minors who are in the asylum process, rather than those who have received a final decision. The topics have included age testing of unaccompanied minors and adults applicants claiming to be minors³ and finding municipal placements for minors who have received a residence permit.⁴

The difficulties associated with family reunification have been discussed in the media and among the general public. Very few unaccompanied minors manage to get their parents to Finland. Artists and documentary filmmakers have also taken part in the discussion. The situation of unaccompanied minors vis-à-vis family reunification has also been brought up in the Annual Report of the Ombudsman for Children and a number of other organisations monitoring children's rights. Recently, the press has also written about the family placement of and support families for unaccompanied minors.⁵

Residence permits issued to unaccompanied minors on compassionate grounds have also been discussed over the past few years. Attention has been paid to the fact that, on the grounds in question, young people have been issued year-long extended permits

following the first year of their residence permit, and that some young people have received a negative decision in terms of their application for an extended permit after they have turned 18. Previously, those who were issued their first permit on compassionate grounds were usually issued a four-year residence permit extension, following which the young person in question was entitled to permanent residence. The subject matter has been covered by Aamulehti, for example.⁶ The Finnish Immigration Service has since clarified that the extended permit is usually granted for two years.⁷

In Finland, return decisions in general have stirred up public debate. However, negative decisions and return decisions⁸ issued to asylum-seeking unaccompanied minors are rare. The instances have involved individual cases in which the parents or guardians of the minor have been successfully traced and the authorities have been able to ensure appropriate reception during the asylum procedure. These cases have not stirred up much public debate. Instead, some public debate has been stirred up by asylum seekers who have arrived in Finland as unaccompanied minors, but who have turned 18 in Finland and then received a final negative decision.⁹ They do not, however, belong to the scope of this study.

Q2. Are unaccompanied minors who have received a final decision a **national policy priority**, including those turning 18 years of age? Has there been a shift in focus over the last few years?

Unaccompanied minors are prioritised in Finland in some regards. The State compensates municipalities for the expenses they incur in placing unaccompanied minors. The care, well-being and integration of minors is invested in. Minors can attend school

during the asylum process, and the law guarantees them the same healthcare services as other residents of the municipality. Unaccompanied minors are prioritised in municipal placement. The people who work with unaccompanied minors are trained and the

³ https://migri.fi/en/artikkeli/-/asset_publisher/vain-osan-ika-testataan-valtaosa-alaikaisena-turvapaikkaa-hakevista-on-alaikaisia?p_p_auth=UaIAF60q (in Finnish)

⁴ https://yle.fi/uutiset/osasto/news/interior_ministry_official_urges_municipalities_to_take_in_refugee_minors/9678690

⁵ <https://yle.fi/uutiset/3-9444074> (in Finnish)

⁶ <https://www.aamulehti.fi/kotimaa/onko-turvapaikkaa-hakevissa-alaikaisissa-paljon-yli-ikaisia-maahanmuuttovirasto-vastaa-23994609/> (in Finnish)

⁷ <https://www.aamulehti.fi/uutiset/migri-on-antanut-yhden-vuoden-jatko-oleskelua-alaikaisille-turvapaikanhakijoille-vaikka-sen-tarkoitus-oli-antaa-kaksi-vuotta-200442461> (in Finnish)

⁸ http://migri.fi/artikkeli/-/asset_publisher/jatkolupa-yksintulleille-alaikaisille-myonnetaan-talla-hetkella-yleensa-2-vuodeksi (in Finnish)

⁹ In Finland, the decision-making process has only a single stage, meaning that if an asylum-seeker or a person applying for a residence permit receives a negative decision on their application, they are ordered to leave the country with that same decision, i.e. they receive also a return decision.

⁹ Yle Nyheter, 23.1.2018, Ali var barn när han sökte asyl i Finland - nu tvingas han lämna landet, available at (February 28th 2018) <https://svenska.yle.fi/artikel/2018/01/23/ali-var-barn-nar-han-sokte-asyl-i-finland-nu-tvingas-han-lamna-landet>. (available only in Swedish)

group's special needs are taken into account.

Unaccompanied minors are likewise accounted for in the Government Integration Programme for 2016–2019.¹⁰ The integration programme states that the group's small size has so far allowed for only small-scale monitoring studies on unaccompanied minors' integration into Finnish society. An increasing amount of attention will be paid to the integration of unaccompanied minors, and the monitoring and studying of the integration, in the future. Children who arrive unaccompanied need diverse solutions that ensure the child's rights, treatment and care. The measures recorded in the programme as those to be implemented include the development of the family care of unaccompanied minors. Investments must be made in the educational paths of unaccompanied minors. The programme notes that unaccompanied minors are a vulnerable group that needs diverse forms of support. Pursuant to the Act on the Promotion of Immigrant Integration (Integration Act 1386/2010), the government ensures the conditions for organising adequate treatment and care by bearing the related expenses in full until the age of 21. The integration programme also account for the challenges presented by Finland's family reunification practices.

The Ombudsman for Children is an independent government official functioning, administratively, under the Ministry of Justice. The ombudsman is tasked with assessing and promoting the realisation of children's rights in Finland. In the 2017 Annual Report of the Ombudsman for Children published in March 2017, the ombudsman takes a stand on the realisation of children's rights in various sectors of society.¹¹ Unaccompanied minor immigrants are given special attention to in the annual report. The Ombudsman for Children considers it difficult that representative activities are provided for in two different acts. The ombudsman also voices their

concern over applying the requirement for means of support to the family reunification of unaccompanied minors.

The Ministry of Economic Affairs and Employment (MEAE) prepared a report on the management of the support and housing provided to unaccompanied minors who are issued a residence permit following the upcoming regional government reform.¹² According to the report, it is important that unaccompanied minors and their special needs are considered in integration work and the related multidisciplinary services.

In Finland, there has been a shift in focus within policy issues concerning unaccompanied minors. The residence permit extension practice concerning unaccompanied minors has been subject to changes. The permit procedure has been specified with regard to those minors who have been issued their first residence permit on compassionate grounds. The grounds for the residence permit are reassessed during the application for the extended permit. The residence permit extension is issued for 1-2 years or until the applicant turns 18, when the grounds for a residence permit are again reassessed. Previously, those who were issued their first permit on compassionate grounds were usually issued a four-year residence permit extension. There have also been some applicants who have had a residence permit but have received a negative decision to their extended permit application (see Q3a).

Negative decisions and return decisions¹³ issued to asylum-seeking unaccompanied minors are rare in Finland. Therefore, this group cannot be considered a national policy priority. Instead, attention is paid to those unaccompanied minors who are still in the asylum procedure and to decision-making in their cases.

Q3. a. *Overview of recent changes to law, policy and practice in relation to what happens with unaccompanied minors after they have received a final decision on their application for asylum or another status in your (Member) State since 2014 onwards.*

The accommodation of unaccompanied minors was subject to a number of changes in 2015–2016, due to the number of applicants, which had multiplied many times over. New special units for minors had to be set up rapidly, and there was no possibility to coordinate the accommodation of the reception phase in such

a way that there would have been a family group home or some other special unit for minors in the same locality for those who were granted a residence permit.

Cooperation between the Finnish Immigration Service, the Ministry of Economic Affairs and Employment

¹⁰ https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79156/TEMjul_47_2016_verkko.pdf?sequence=1

¹¹ https://kotouttaminen.fi/artikkeli/-/asset_publisher/lapsiasiavaltuutettu-ottaa-vuosikirjassaan-kantaa-lasten-oikeuksien-toteutumiseen-mm-maahanmuutossa (in Finnish)

¹² MEAE 18/2017. Esiselvitys alaikäisinä ilman huoltajaa Suomeen tulleiden oleskeluluvan saaneiden tuen ja asumisen hallinnoinnista maakuntaudistuksen jälkeen. (only in Finnish)

¹³ In Finland, the decision-making process has only a single stage, meaning that if an asylum-seeker or a person applying for a residence permit receives a negative decision on their application, they are ordered to leave the country with that same decision, i.e. they receive also a return decision.

and the Centres for Economic Development, Transport and the Environment has been increased in recent years so as to harmonise housing paths. One example of this cooperation is the hybrid unit established at Hämeenkyrö, which is managed by the Finnish Immigration Service in cooperation with a Centre for Economic Development, Transport and the Environment (ELY Centre). The hybrid unit covers all forms of housing and support available for unaccompanied minors in Finland. The unit's activities include the reception of asylum seekers (group home, supported living unit and private accommodation) as well as integration-promoting support for those who receive a residence permit (family group home, supported living and after-care). In addition, the activities include any possible family care. The benefit of the unit is that a minor placed there does not have to move elsewhere once they have received a residence permit. Other benefits of the hybrid unit include a cost-effective personnel and budget structure, synergy benefits and the utilisation of the personnel's competence. From the authorities' perspective, the experiences have been positive. The objective is that it would not make a difference in the child or young person's daily life whether or not they have a residence permit. The challenges faced by the unit relate to the reconciliation of the bureaucracy of two administrative branches.

In February 2017, Save the Children Finland launched a project called *Perhehoito kotouttaa (Family care integrates)*, which is funded by the Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF).¹⁴ The project concerns the development of the family care provided for unaccompanied minors. It aims to recruit families from the original population and immigrant population to act as family caregivers and to provide them with a coaching model. Another objective is to develop, in cooperation with regional operators, support for people who provide private accommodation for unaccompanied minors, either through coaching or training.

The residence permit extension practice concerning unaccompanied minors has been subject to changes. Until the end of 2016, the majority of applications concerning the extension of a residence permit were processed by the police. Since the beginning of 2017, all residence permit extension applications have been processed by the Finnish Immigration Service. Unaccompanied minors with no grounds to be granted a residence permit on the basis of international

protection may be granted a permit on the basis of compassionate grounds as referred to in section 52 of the Aliens Act, if it has not been possible to ensure appropriate reception conditions. Previously, those who were issued their first permit on compassionate grounds were usually issued a four-year residence permit extension, following which the young person in question was entitled to permanent residence. According to the new practice, those who are granted a permit pursuant to section 52 when they are minor are not issued a four-year extended permit as a matter of course. The grounds for the residence permit are reassessed. The Finnish Immigration Service grants the extended permit if the reasons due to which the person received the previous fixed-term residence permit continue to exist. The extended permit can also be granted on grounds other than the earlier permit if such grounds would qualify the person for the first residence permit. Aliens residing in Finland can be granted a continuous residence permit if refusing a residence permit would be manifestly unreasonable with regard to their health, ties to Finland or on other compassionate grounds, particularly in consideration of the circumstances they would face in their home country or of their vulnerable position. When applying for a residence permit extension, the applicant must present the grounds on which they are applying for the residence permit. The consideration of the residence permit includes an assessment of the minor's school attendance and other circumstances, such as work experience, integrity and family situation. Extended residence permits have been issued for 1-2 years, or until the applicant turns 18. According to the Finnish Immigration Service, the extended permit is normally issued for two years. An extended permit may be issued for a shorter period, if the applicant has not attended his or her studies, for instance.¹⁵

There have not been many legislative amendments pertaining solely to unaccompanied minors since 2014. Amendments have only been made to the sections regarding the tracing of guardians. In 2014, the Aliens Act was amended with regard to the tracing of parents or de facto guardians in such a way that, when necessary, the tracing should continue even after the decision concerning international protection has been made. In 2015, Section 105b came to include a new subsection 2, which provides for the Finnish Immigration Service's obligation to trace the parent or guardian of a child victim of trafficking in human beings.

¹⁴ <https://www.pelastakalapsi.fi/en/news/save-the-children-finland-seeks-custodians-for-immigrant-children-arriving-without-a-family/>

¹⁵ Source: The Finnish Immigration Service, Immigration Unit.

A legislative amendment significant in respect of the asylum process came into force on 16 May 2016, when humanitarian protection as a national residence permit category was removed from the Aliens Act. Some unaccompanied minors had been granted a residence permit on the basis of humanitarian protection. A legislative amendment with which the requirement for means of support was extended to apply to the family members of persons who have been granted international protection took effect in the summer of 2016. The family members of an unaccompanied minor must also have secure means of support for them to be granted a residence permit.

Rejected applicants

Most unaccompanied minors in Finland are asylum seekers. Prior to 2016, they were rarely issued a negative decision and a return decision. Question was of individual cases in which there were no grounds for granting international protection, and additionally, the parents or guardians of the minor had been successfully traced and the authorities were able to ensure appropriate reception already during the asylum process. Usually, it was not possible to ensure appropriate reception conditions. In this situation, the unaccompanied minor was granted a residence permit on compassionate grounds, because it had been impossible to ensure the appropriate reception conditions.

From the summer of 2016 until November 2017 an increasing degree of unaccompanied minors seeking asylum were issued negative first-instance decisions: 141 negative decisions in 2016 and 21

negative decisions in 2017 (for comparison: in 2015, the negative decisions issued to unaccompanied minors numbered 2).¹⁶ In this period, the decision-making practice differed from what is described above: it was then considered that if the minor is in regular contact with his or her parents or guardians, he or she can return to them safely, and therefore he or she can be issued with a return decision. In November 2017, the Supreme Administrative Court reversed two such return decisions made by the Finnish Immigration Service. In these two yearbook decisions the Supreme Administrative Court noted that it is the responsibility of the authority to ensure appropriate reception of the minor.¹⁷ After the Supreme Administrative Court's decisions the Finnish Immigration Service changed to a similar practice as had been prior to 2016: a return decision can be issued to an unaccompanied minor only after the Finnish Immigration Service has been able to ascertain adequate reception of the minor through the means of tracing his or her parents. Due to the challenges relating to family tracing, it is likely that return decisions issued to unaccompanied minors will once again be rarer in the future. In addition, from now on the Finnish Immigration Service will add an enforcement clause to its return decision regarding unaccompanied minors. According to the clause, a return decision can be enforced only if adequate reception can be ascertained while enforcing the decision. If adequate reception cannot be ensured, the matter shall be brought back to the Finnish Immigration Service in order to grant a residence permit based on humanitarian grounds.¹⁸

b. Planned changes to law, policy or practice regarding the care and integration or return of unaccompanied minors.

Care and integration

The Act on the Promotion of Immigrant Integration will be reformed to correspond to the general regional reform to be implemented in Finland. The preparations for the reform have included an investigation on what would be the most functional way in the future to manage the accommodation units of unaccompanied minors who have been granted a residence permit and to organise their housing, treatment and care.¹⁹ One of the options considered was to transfer the responsibility for the aforementioned from the Ministry of Economic Affairs and Employment to the Ministry of Social Affairs and Health, which is in charge of child welfare, among

other things. However, the change turned out to be impossible to implement at this stage. In the reform of the Integration Act, the responsibility for the establishment of the accommodation units is nevertheless meant to transfer from municipalities to the new counties as of the beginning of 2020. The counties would, in the future, be obligated to establish accommodation units if there are minors who have been granted a residence permit in their area. The change intends to ensure that minors do not have to move far away from where they have stayed during the asylum process once they are granted the permit. The change is also anticipated to improve the monitoring of family group homes

¹⁶ Source: Finnish Immigration Service statistics, Migri.fi/tilastot. (accessed 2nd March 2018)

¹⁷ KHO:2017:172 and KHO:2017:173.

¹⁸ Source: Asylum Unit of the Finnish Immigration Service.

¹⁹ MEAE 18/2017

and other accommodation units by transferring the monitoring responsibility to the National Licensing and Supervisory Authority, which is also responsible for monitoring child welfare units. The family care of unaccompanied minors will also be strengthened by making it subject to the Family Care Act, which guarantees that the families are coached and suitable for their tasks and that they are financially compensated for it. The conditions for the after-care of unaccompanied persons aged 18–20 will also be strengthened.

In 2018, the Ministry of Economic Affairs and Employment organises consultative advice for those operating in family group homes, supported living units and after-care. Consulting will be provided in relation to practical questions involving accommodation units and after-care, in addition to which good practices can be shared. There is a particular need for consulting services in newly established units for minors. Also units that have operated for a longer time may require advice, for instance, with regard to the Finnish Immigration Service's changed decision policies. MEAE also provides funding for activities that aim to provide children, teenagers and young adults who have arrived in the country unaccompanied with reliable adult support persons. The funded activities may consist of support person and family activities, for instance, or friend and friend-family activities and mentoring or tutoring activities. In other words, the goal is to create 'social bridges' that prevent loneliness and help young people become independent, for instance, and to gain life management skills, and to assist them in their schooling and entry to the job market. In 2018, the Centre of Expertise in Integration operating under the ministry will launch a review of unaccompanied minors' integration and placement in the job market from a retrospective point of view. MEAE is also set to launch a project related to the activities of the representative system.

The Save the Children organisation is looking for foster homes for unaccompanied children who have applied for asylum in Finland, with funding provided by the European Union. Children who have been granted asylum or a residence permit in Finland have not been systematically placed in families before. The EU funding will accelerate the search for and

coaching of foster families in the regions of Uusimaa and Tampere.²⁰

All Our Children organisation launched its *Yhdessä matkalla* project in August (STEA 2017–2020). The project aims to train support families and support persons to provide support for unaccompanied minor asylum seekers.

Rejected applicants

The two yearbook decisions of the Supreme Administrative Court mentioned above (Q3a) generated a need to clarify aspects relating to the return of unaccompanied minors more thoroughly. The obligation of the authorities to ascertain the adequate reception of the minor prior to making a return decision arises clearly from the Supreme Administrative Court's decisions. Ensuring the adequate reception is, however, challenging. A result can be a situation where unaccompanied minors can be issued with positive decisions only. This is not in the interests of the Finnish immigration authorities, because even in the case of unaccompanied minors it is preferred to make a genuine assessment of the need for granting a residence permit based on humanitarian grounds. It is likely that many unaccompanied minors are in need of a residence permit based on humanitarian grounds, for example if the parents have died or disappeared or the situation at home is such that the minor cannot return there. However, it is possible that some minors could continue their life in their country of origin or regular residence together with their parents or families. From this perspective, the Finnish immigration authorities are currently developing practices related to the return of unaccompanied minors. As an example, the National Police Board and the Finnish Immigration Service have been working on an AMIF-funded development project since July 2016, which aims to enhance returns in general. One part of the project concentrates on unaccompanied minors. With regard to unaccompanied minors the goal of the project is not enhancing the returns as such, but rather investigating the possibilities of return of unaccompanied minors. In 2018, the project, as it regards unaccompanied minors, concentrates on developing family tracing, which is linked to ensuring appropriate reception.²¹ The project is discussed in more detail under section Q28, part 2.

²⁰ <https://yle.fi/uutiset/3-9444074> (in Finnish)

²¹ Source: Asylum Unit of the Finnish Immigration Service.

Q4. What **statuses** does your (Member) State typically grant to unaccompanied minors and in what circumstances (e.g. asylum, humanitarian protection etc.)?

In 2014–2017, unaccompanied minor asylum seekers were granted a total of 1,959 first residence permits. An asylum – i.e. refugee status – was granted to 326 applicants. 619 residence permits were issued on the basis of subsidiary protection and 10 on the basis of humanitarian protection. The residence permits issued on compassionate grounds numbered 1,003 and one on other grounds. According to section 52 of the Aliens Act, a person is granted a continuous residence permit if refusing a residence permit would be manifestly unreasonable with

regard to their health, ties to Finland or on other compassionate grounds, particularly in consideration of the circumstances they would face in their country of origin or of their vulnerable position.

There are no statistics on unaccompanied minors who have not applied for asylum in Finland. Some residence permits have been granted on the basis of section 52 a (victim of trafficking in human beings), family ties or as temporary residence permits.

Q5. a. Please provide any further qualitative information available in your (Member) State on the **characteristics of unaccompanied minors**, as follows:

- Are unaccompanied minors **mostly close to the age of majority** when a final decision on their application for asylum or another status is issued, or (much) younger?

Nearly 90 % of unaccompanied minors were 14–17 years of age at the time of the decision concerning them (first decision).

- Are they **boys or girls** predominantly?

Of the unaccompanied minors who were granted a residence permit in 2014–2017, an average of 82 per cent were boys. Of all unaccompanied minors who received a decision during that period, over 90 % were boys.

- Are they **resettled and/or relocated** unaccompanied minors whose right to reside in your (Member) State has been clarified?

Finland took in a total of 128 unaccompanied minor asylum seekers as relocations in 2015–2017 from Greece. Nearly all we granted a residence permit in Finland.

In 2014–2017, a few unaccompanied minors were selected to Finland as resettled refugees. The cases in question (3 cases) involved emergency placements requested by the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR).

- Any other information not covered above, for example, unaccompanied minors not presenting themselves to the authorities, etc.:

According to the authorities' knowledge, there are not many unaccompanied minor third-country nationals staying irregularly in Finland. If unaccompanied minors staying in Finland irregularly have been met in the context of the monitoring of foreign nationals conducted by the police, for example, they nearly always apply for asylum.

basis of a family tie, even though they do not have an official guardian in Finland. Usually, these minors have entered the country legally, for instance on a visa. In some cases, the applicant may have arrived in Finland through irregular entry, but after they have applied for a residence permit, their stay is allowed. Such unaccompanied minors, who apply for a residence permit instead of international protection, number approximately 30 a year. Their numbers have nevertheless been noted to grow continuously. If the person taking care of the applicant can prove official

Every year there are a few dozen unaccompanied minors in Finland, who have arrived in Finland without a residence permit and who apply for a permit on the

guardianship, the minor may be granted a continuous (A) residence permit on the basis of a family tie. Such cases number fewer than 10 a year. In some cases, the applicant has been granted a temporary (B) residence permit, provided that attempts to reach the parents or guardians, or to secure their consent to the transfer of guardianship, have failed. In most cases, the applicants receive negative decisions. In some cases, the applicants leave the country even before the decision.²²

Unaccompanied minors admitted into the National

Assistance System for Victims of Trafficking have usually applied for asylum and are placed in the same unit with other unaccompanied minor asylum seekers. Minor victims of trafficking in human beings who are in the asylum process have, in most cases, been granted a residence permit on the basis of subsidiary protection. Some have been granted asylum or a residence permit on compassionate grounds. The assistance system has had only a few unaccompanied minors in the past few years who haven't applied for asylum. They have been granted a residence permit.

Q6. a. General overview of what happens with unaccompanied minors in your (Member) State *when they turn 18 years of age*:

- when an unaccompanied minor has received a final negative decision on his/her application for asylum or another status as a minor:

Unaccompanied minors in Finland are mainly asylum seekers, and final negative decisions issued to them are rare. Finland has not developed any special transition phase measures for young people who are about to turn 18 and have been issued a negative decision. Instead, they are subject to the same transition phase measures as those about to turn 18, who are still in the asylum process (see Q29d). As to the unaccompanied minor asylum seekers who have been issued with a final negative decision, question is of individual cases, in which the parents or guardians of the minor have been successfully traced and appropriate reception ensured already during the asylum process. With regard to these minors, it has usually been possible for the decision to be enforced as soon as it has become enforceable, and the minor turning 18 has not been a critical point regarding enforcement of the decision. However, the 18th birthday has other consequences to these adolescents: the reception services of an unaccompanied minor will never be terminated, meaning that a minor who receives a final negative decision would still be entitled to reception services and allowed to remain at a special reception unit for minors. According to information provided by the Reception Unit of the Finnish Immigration Service, an adolescent who has reached the age of adulthood is transferred from the special unit for minors to a reception centre for adults regardless of what the status of their asylum application or the decision concerning the application is.²³ If the 18-year-old has received a final negative decision, the situation from this point forward will proceed in the same manner as

it would for any adult who has received a final return decision: the authority responsible for the removal – i.e. the Police – will investigate how to carry out the removal in practice. The Police will conduct a removal interview, in the course of which the Police informs the returnee of their obligation to leave the country and of different departure alternatives. In all likelihood, a person who has just turned 18 would still be offered the alternative of voluntary return, even if the time set for the voluntary return would have expired at the time the person received the final decision when they were still a minor. If a young person who has reached adulthood wants to return voluntarily, they are instructed to apply for voluntary return assistance from their reception centre. If the voluntary return assistance is granted, IOM will arrange their return. In addition, they may receive voluntary return assistance either in-cash or in-kind. If the returnee refuses to return voluntarily, the Police carries out the removal in the form of a compulsory return.²⁴ If the compulsory return is likewise unsuccessful, the reception services of a person who has reached adulthood terminate, and they must leave the reception centre.²⁵

In addition to asylum seekers, every year a small number of unaccompanied minors who do not have an official guardian in Finland apply for a residence permit in Finland. Usually question is of a situation in which the minor applies for a residence permit on the basis of a family tie in relation to a person in Finland who is not their official guardian or parent. This group is small and heterogeneous and defies

²² Source: The Finnish Immigration Service, Immigration Unit.

²³ Source: Reception Unit of the Finnish Immigration Service.

²⁴ Source: Helsinki Police Department.

²⁵ Section 14 a of the Reception Act.

generalisations in terms of what happens when the minor who has received a final negative decision turns 18. In general, however, it can be said that for these individuals reaching adulthood is usually not a critical point: unlike in the case of unaccompanied minor asylum seekers, the whereabouts of the parents or guardians or these children are usually known and it is more likely that the minor can return

to them. Furthermore, it is worth noting that, as an exception to the main rule, these minors are not necessarily issued a return decision in connection with a negative residence permit decision. The Police can later propose that the Finnish Immigration Service issues a return decision if it is found out that the minor has not effectively left Finland (see Q25a, part 1).²⁶

- when an unaccompanied minor is **granted a status as a minor**:

An unaccompanied minor who has received a residence permit and is about to reach adulthood is prepared an independence promotion plan well in advance, so that there is enough time to practise the necessary things – such as practical household management, spending, taking care of affairs with the authorities – with the minor before they move to independent living. The person who reaches adulthood has the possibility to receive after-care from the municipality until they reach the age of 21. Those who have been granted a residence permit will also be provided with an integration plan. The Employment and Economic Development Office and/or the municipality's social worker draws up an integration plan in cooperation with the young person. The plan may include integration training,

adult education and other measures and services that support integration, employment and social inclusion. The plan of the Employment and Economic Development Office considers mainly work and education. The plan prepared by the municipality can also take into consideration psychosocial support.

The accommodation unit and the municipality usually hold transfer negotiations when the young person becomes a client of the after-care. Even if the young person independently decided to move somewhere else than in the housing selected for them, they are usually directed to the after-care of the new municipality or they seek out the after-care themselves.

b. How are unaccompanied minors who are approaching 18 years of age *identified* in your (Member) State so that transitional measures or plans can be introduced as part of their care and integration or return? How often is this review done?

An unaccompanied minor who has been granted a residence permit is prepared an independence promotion plan no later than six months before they reach adulthood. The identification is based on the calendar age determined for the applicant. All activities in the accommodation units aim to support independent living. The units emphasise the

fact that they do not take care of a minor's affairs on behalf of the minor, but together with the minor. Finland does not have any special transition phase measures for young people who have been issued a negative decision and are about to reach adulthood (see Q29d).

c. When are *transitional measures or plans* for those unaccompanied minors turning 18 years of age likely to commence in your (Member) State? How long can such measures continue after the unaccompanied minor reaches adulthood?

Unaccompanied minors granted a residence permit are prepared an independence promotion plan in the accommodation unit well in advance, no later than six months before they reach adulthood. The person turning 18 has the possibility to receive after-care

until they reach the age of 21. The young person is also always provided with an integration plan, either by the municipality or the Employment and Economic Development Office or by both of them.

²⁶ Source: Migration Unit of the Finnish Immigration Service.

The City of Espoo, for instance, provides after-care for all those who applied for asylum as unaccompanied minors. When the minors are 17.5 years of age, they are drawn up of a plan according to which they start saving a specified sum of the labour market support they receive. This teaches the young person how to save money, and helps them accumulate the necessary funds for when they start living independently. In Espoo, the city's social counsellors organise group info sessions for young people on the management of their own finances, for example.

After turning 18, the young person may live in the unit for minors until they find a place of their own – sometimes for as long as six months. The apartments are looked for in the Espoo area. Sometimes the adolescent may be reluctant to move in to the residence offered to them, but normally they are convinced to accept the accommodation. Sometimes the young person may want to move to Helsinki, for instance. If the young person has independently found an apartment in the neighbouring capital Helsinki, the transfer negotiations will be held with the after-care of the City of Helsinki.²⁷

²⁷ Interview with a senior social worker of the Immigrant Services of the City of Espoo.

Section 2: Care arrangements for unaccompanied minors and after-care for unaccompanied minors turning 18 years of age

OVERVIEW OF CARE PROVISIONS AND ORGANISATIONAL SET-UP

Q7. a. What **priority** is given to the care for unaccompanied minors in your (Member) State? When does the care for unaccompanied minors commence?

In Finland, the care and integration of unaccompanied minors is invested in. Unaccompanied minors who have received a residence permit are prioritised in municipal placements. The government reimburses municipalities for the expenses they incur from the placement of unaccompanied minors. The special needs of this group are considered in a variety of ways. They are also accounted for in the Government Integration Programme. The programme notes that unaccompanied refugee children need diverse solutions that ensure the child's rights, treatment and care. Children and young people need support in reinstating a sense of security and in adapting to their new environment. One measure suggested in the integration programme is the development of foster family activities for unaccompanied minors aged less than 12, in particular. The need for legislative amendments is investigated in the administrative branches of the Ministry of Economic Affairs and Employment and the Ministry of Social Affairs and Health.

Asylum-seeking unaccompanied minors are accommodated in group homes or supported living units intended for minors immediately after the application has been made. If the applicant has close relatives in Finland, they can, in some cases, be placed with the relatives in private accommodation. A client plan as well as a care and upbringing plan

are drawn up for the minor. Daily care and education fall under the responsibility of the employees of the accommodation unit (e.g. social worker, counsellors). A minor is also appointed a representative, who exercises a guardian's right to be heard in matters pertaining to the child's person and assets. A municipality of residence will be registered for a minor who has been granted a residence permit in Finland. After receiving a residence permit, the minor moves to a family group home, supported living or family care. Some minors continue living in private accommodation or transfer to private accommodation once they have received a residence permit. The majority usually transfer to a family group home, some of which are located within or next to group homes. The majority of minors who have been granted a residence permit live in family group homes, or in supported living units located within or next to them, until they reach adulthood. Once they have reached adulthood, the adolescents usually have the possibility to supported living and the municipality's after-care until they turn 21.

In some cases, an unaccompanied minor may, with a decision by the child welfare authority, be placed in a child welfare unit during the asylum process, and they may continue to live at the child welfare unit even after they have received a residence permit.

b. Overview of the provisions in place in your (Member) State for the **care** of unaccompanied minors following their status determination, including accommodation, guardianship, etc.

The measures related to the integration and care of unaccompanied minors who have been granted a residence permit are provided for in the Act on the Promotion of Immigrant Integration 1386/2010 (Integration Act). Section 27 of the Act provides for the support of unaccompanied minors and young persons residing in the country. The section applies

to all unaccompanied minors or young persons who have been granted a residence permit after they have applied for international protection in Finland as minors or who have been admitted to Finland under a refugee quota. According to the Integration Act, the care for, upbringing and education of unaccompanied minors who have been granted a residence permit

is organised in family group homes or with the help of supported family placement or in an otherwise appropriate manner. According to the same section, a child or young person who has applied for asylum in Finland as a minor can be covered by support measures until they reach the age of 21 or until they have a guardian in Finland.

According to section 28 of the Integration Act, a municipality may establish a family group home or other accommodation unit meant for children and young people. The municipality agrees on the establishment of a family group home or other accommodation unit, on the placement of children and young people in these units, on the organisation of services promoting integration and on the reimbursement of the costs incurred from the aforementioned measures with the relevant Centre for Economic Development, Transport and the Environment. The facilities and upbringing conditions as well as the staff of the family group home or other accommodation unit, and the number of the children and young people to be cared for, are subject to the provisions of the Child Welfare Act (417/2007). The activities of family group homes can also be reviewed from the perspective of the Social Welfare Act (1301/2014).

The Child Welfare Act aims to ensure a child's right to a safe growth environment, balanced and well-rounded development and special protection. According to section 58 of the Child Welfare Act, a child's care and upbringing must be arranged so, and the child must be treated so, that their privacy is respected. Child welfare institutions must have adequate and appropriate facilities and operating equipment. An institution may have one or more accommodation units. The units may also operate separately from each other. According to section 59 of the same act, a single accommodation unit may provide care for a maximum of seven children or young people. A maximum of 24 children or young persons may be placed in one building. An accommodation unit must have a minimum of seven employees working in care and education tasks. If there is more than one accommodation unit in the same building, there must be a minimum of six employees working in care and education tasks per accommodation unit.

Section 7 of the Act on the Promotion of Immigrant Integration provides for the representation of an unaccompanied minor. Pursuant to the Act on the

Reception of Persons Applying for International Protection, a minor who has applied for international protection has already been appointed a representative during the asylum process.²⁸ The representative's duty continues when the minor has been granted with a residence permit, up until such time as the represented person reaches adulthood or is appointed a guardian or other legal representative in Finland. According to section 56 of the Integration Act, a child who has been granted a residence permit within the refugee quota and a child who has been a victim of trafficking in human beings, and has been granted a residence permit, is also appointed a representative without delay, if the child is in Finland without a guardian or other legal representative. A representative may also be appointed for another child who has been granted a residence permit and who is in Finland without a guardian.

When a minor moves into a family group home after they have been granted a residence permit, they are provided with a client plan pursuant to section 30 of the Child Welfare Act. The client plan includes a record of the support needed by the child and the services and other support measures which aim to meet the required support. The plan is drawn up together with the minor, his or her representative, a social worker and the family group home's counsellor in charge or a dedicated counsellor. When necessary, the client plan is supplemented with a detailed care and upbringing plan. The implementation of the plans is monitored and they are updated on a regular basis.

There are relatively few unaccompanied minors who do not apply for asylum in Finland. The authorities are not aware of many unaccompanied minors staying in Finland irregularly. A few unaccompanied minors who have not applied for asylum have been admitted to the National Assistance System for Victims of Trafficking. In such cases, a child can, with a decision by the child welfare authority, be placed either in a child welfare unit or in family placement. The municipality in whose area the child resides is responsible for the services offered to these minors. The Child Welfare Act and the Guardianship Services Act provide for any possible guardian of interests to be appointed to the child. Potential after-care once the child has reached adulthood is provided for in the Child Welfare Act.

Every year, there are also some minors in Finland who have entered the country usually legally and applied for a residence permit on the basis of a family

tie, even though they do not have an official guardian in Finland. If they are granted a residence permit in Finland, it is most often granted on the basis of a family tie. In such cases, their official guardian

is responsible for their care. They are no longer considered unaccompanied minors, and therefore do fall under the scope of this study.

c. How are the *best interests of the child* determined with regard to the care for unaccompanied minors following a positive decision on status? Is this set out in legislation or any other internal administrative regulations?

The assessment of the best interests of a minor who has been granted a residence permit is provided for in the Act on the Promotion of Immigrant Integration and in the Child Welfare Act. According to section 4 of the Integration Act, when the act is applied to a person less than 18 years of age, special attention must be paid to the best interests of the child and their development. The assessment concerning the best interests of the child must account for what is provided in respect of that in section 4 of the Child Welfare Act. When implementing the measures and services provided for in the Act on the Promotion of Immigrant Integration, the child's wishes and views must be clarified, and they must be accounted for as required by the child's age and level of development. A child who has turned 12 must be given a chance to be heard in a matter that concerns the child as referred to in section 34 of the Administrative Procedure Act (434/2003). The clarification of the child's views and the hearing of the child must take place in a language understood by the child. The child's views may remain unclarified only if their clarification would jeopardise the child's health or development or if it is otherwise clearly unnecessary.

Section 4 of the Child Welfare Act provides for the main principles of child welfare. When assessing the need for child welfare and in the provision of child welfare, it is first and foremost the interests of the child that must be taken into account. According to section 24 of the same act, the social worker responsible for a child's affairs must oversee compliance with the interests of the child and must, by right of office, provide assistance for children or young people in exercising their right to be heard and, where necessary, must direct the child or young person to seek legal aid.

Child welfare must promote the favourable development and well-being of the child. When assessing the interests of the child, consideration must be given to the extent to which the alternative measures and solutions safeguard the following for the child:

- 1) balanced development and well-being, and close and continuing human relationships;
- 2) the opportunity to be given understanding and affection, as well as supervision and care that accord with the child's age and level of development;
- 3) an education consistent with the child's abilities and wishes;
- 4) a safe environment in which to grow up, and physical and emotional freedom;
- 5) a sense of responsibility in becoming independent and growing up;
- 6) the opportunity to become involved in matters affecting the child and to influence them; and
- 7) the need to take account of the child's linguistic, cultural and religious background.

International conventions are also considered when assessing the child's best interests. According to Article 12 of the United Nations Convention on the Rights of the Child, a child has the right to express their views and those views must be taken into account. In General Comment No. 6, concerning the treatment of unaccompanied children, the Committee on the Rights of the Child specifies that the views of unaccompanied children should also be taken into account in guardianship, care and accommodation arrangements, and legal representation.

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

Q8. Which *authorities and organisations* are responsible for the care of unaccompanied minors following status determination?

Name of national competent authority or organisation	Brief description	Main activities and responsibilities
The Ministry of Economic Affairs and Employment (MEAE)	Integration and related legislation, steering of regional governance.	The Ministry of Economic Affairs and Employment is responsible for the coordination of the integration of immigrants and the related legislation, as well as for the promotion of employment. In addition, the Ministry steers the operations of the Centres for Economic Development, Transport and the Environment in integration matters.
The Centres for Economic Development, Transport and the Environment (ELY Centres, under the Ministry of Economic Affairs and Employment)	The coordination and monitoring of family group homes and other accommodation units.	<p>The Centres for Economic Development, Transport and the Environment coordinate and monitor the operations of family group homes and other accommodation units.</p> <p>After an unaccompanied minor has been granted a residence permit, the relevant Centre for Economic Development, Transport and the Environment finds them an accommodation unit.</p> <p>The municipal placement of a minor who has been granted a residence permit takes place in cooperation between the reception centre, the relevant Centre for Economic Development, Transport and the Environment, the municipality's social services and the minor's representative.</p>
Municipality	An unaccompanied minor who has been granted a residence permit will be placed in a municipality. The municipality in which they reside is responsible for supporting the minor and organising the services required by the minor.	<p>As a resident of the municipality, the unaccompanied child or young person is entitled to all of the municipality's basic services, such as social and healthcare services and any possible child welfare services.</p> <p>The municipality also organises any possible after-care services to 18–20-year old adolescents.</p>
Family group home or other form of accommodation	<p>The minor's housing, care and education.</p> <p>The municipality decides on the establishment of an accommodation unit. The municipality can organise the operations itself or procure the service from an association or a company.</p> <p>Family group homes are maintained, for instance by Save the Children Finland, the Federation of Special Welfare Organisations (EHJÄ) and SOS Children's Villages Finland, for example.</p>	<p>The care for and education of a minor can be provided in a family group home, in supported family placement or in some other appropriate manner, such as in a supported living unit.</p> <p>Family group homes provide minors with services pursuant to the Act on the Promotion of Immigrant Integration and the Social Welfare Act, such as round-the-clock care, well-being and development.</p>
Regional State Administrative Agency	The coordination and monitoring of family group homes and other accommodation units with regard to the implementation of the Child Welfare Act.	According to section 38 of the Act on the Promotion of Immigrant Integration, Regional State Administrative Agencies are responsible for the planning, steering and supervision of the measures and services promoting immigrant integration in matters within their remit. The AVIs monitor family group homes and other accommodation units particularly in respect of the implementation of the Child Welfare Act. In practice, this has translated primarily into monitoring the dimensioning of the units' personnel.

Representative	The representative supports the minor and exercises a guardian's right to be heard in matters pertaining to the child's person and assets.	The representative is tasked with making the child's views and opinions, as well as their own assessment of the child's best interests, heard in decision-making situations and processes. The representative may participate in the preparation of the care and upbringing plans drawn up in the accommodation units.
----------------	--	--

ACCOMMODATION ARRANGEMENTS

Q9. a. *Accommodation options available for unaccompanied minors in your (Member) State following status determination:*

- Accommodation specifically for minors?

Family group homes are the most common form of housing for unaccompanied minors who have been granted a residence permit. True to their name, family group homes are home-like dwellings that may accommodate 7–24 children or adolescents. According to the Child Welfare Act, one accommodation unit may provide care to a maximum of seven children or young persons. A maximum of 24 children or young persons may be placed in one building.

Other forms of housing include supported family placement and supported living units. Supported living units are meant for young people who do not require the full-time presence of an adult. The objective in supported living is to practise more

independent living and cooking, for example, as well as the management of one's own finances. An unaccompanied minor who has turned 16 may be placed in a supported living unit, if it is justifiable in terms of their development and well-being. Supported family placement is discussed in the section "Accommodation with a foster family" below.

If a minor is in need of child welfare, they are directed to the child welfare process, steered by Regional State Administrative Agencies and the Ministry of Social Affairs and Health. An unaccompanied minor can be accommodated either at a child welfare facility or in family care. Accommodation is provided for in the Child Welfare Act, the Social Welfare Act and the Family Care Act.

- General accommodation with special provisions for minors?

A young person can live in their own household, where they will be provided with support. Independent supported living applies primarily to young adults who fall under the scope of after-care.

- Specialised accommodation for unaccompanied minors with specific identified needs?

Family group homes account for the special needs of each child. When necessary, a child living in a family group home is provided with non-institutional support from child welfare. An unaccompanied minor

may also be placed either in a child welfare facility or in family care, provided that this is necessary in terms of the minor's well-being and development and in the child's best interests.

- Specialised accommodation for unaccompanied minor victims of trafficking?

The majority of unaccompanied minors in Finland who have been directed to the National Assistance System for Victims of Trafficking have usually also applied for asylum. The National Assistance System for Victims of Trafficking is administered by the reception centre at Joutseno. The Joutseno reception

centre is meant for adults and families and it does not accommodate unaccompanied minors. An asylum-seeking minor admitted to the assistance system is accommodated in a unit for unaccompanied minor asylum seekers for the duration of the asylum process. The assistance system cooperates with

the unit which accommodates the client. When necessary, a minor is transferred to another special unit for minors, if it becomes apparent that they are subject to some kind of a security threat. If necessary, a minor victim of trafficking in human beings who has applied for asylum can also be placed in a child welfare facility as a measure of child welfare. After a minor victim of trafficking in human beings who has applied for asylum is granted a residence permit, they are provided with the same

accommodation options as other children who have been granted a permit within the asylum process.

There have been some cases in Finland in which a minor who has not applied for asylum and does not have a guardian in Finland with whom they can safely live with has been admitted to the assistance system. In such cases, a child can, with a decision by the child welfare authority, be placed either in a child welfare unit or in family placement.

- Accommodation with a foster family?

If an unaccompanied asylum-seeking minor has close relatives in Finland, the child may, in some cases, live with them in private accommodation. Private accommodation is provided for in the Reception Act (746/2011). According to section 18 of the act, the manager of the reception centre decides on the transfer of an unaccompanied minor to private accommodation after having heard the child and the child's representative as well as the reception centre's social worker. The reception centre informs the municipality's social services of the private accommodation. The information must include reports by the reception centre's social worker and the child's representative on the suitability of the private accommodation and on the capacity of the relatives to take care of the child.

family that provides the private accommodation may, depending on the municipality, receive support through the social services for unaccompanied minors or the social services for families.

According to the Integration Act an unaccompanied minor may be accommodated in supported family placement. Family care may refer to a foster family or a family home. Family care is provided for in the Family Care Act (263/2015; formerly Family Carer Act). According to section 3 of the act, family care is the arrangement of treatment or some other form of part- or full-time care in the private home of a family caregiver. The municipality makes an agreement with the family caregiver. The family caregiver must complete the preliminary coaching required for the task. Family care can be given to four children at the same time, including the caregivers own children who are below school-age. A professional family home may care for a maximum of seven persons at the same time, provided that the treatment, upbringing or other care given in the family home is provided by at least two people living on the premises, one of whom has the qualifications necessary for the task. Any children below school-age living in the same household, and other persons requiring special treatment or care, are included in the maximum number.

The Act on the Promotion of Immigrant Integration does not contain provisions on the private accommodation of minors who have been granted a residence permit. A minor who has lived in private accommodation during the asylum process can nevertheless continue to live there even after he or she has received a residence permit. A minor may also move to private accommodation at this point. In such a case, the manager of the family group home makes the decision based on the report concerning the suitability of the private accommodation. The

- Other types of accommodation for unaccompanied minors, e.g. accommodation with adults if the unaccompanied minor is over 16 years of age, etc.?

16-17 year-old unaccompanied minors may be accommodated in the same supported living unit as after-care clients aged 18-20 years.

In 2015 and 2016, as the number of minor applicants within the reception system grew steeply, some applicants were placed in folk high schools. These minors consisted of young people close to adulthood who possessed the linguistic skills necessary to complete studies. The benefit of the folk high school accommodation was that the applicants were

An unaccompanied youth can also be accommodated at a folk high school, for example, where a he or she can live in a boarding school and take part in studies.

provided with supported living and education in the same place. The folk high school model came to an end in the autumn of 2016. Some youngsters

remained in the folk high schools after they were granted a residence permit, to finish their studies.

b. Estimate of the *costs* associated with the accommodation of unaccompanied minors.

The government reimburses municipalities for the costs they incur from the housing of a minor, support services and other measures comparable to child welfare services. The estimated costs of accommodation vary depending on the unit.

Average cost per minor in a family group home is approximately € 190–250 per day. The costs of housing 16-17-year-old minors in a supported living unit are lower, € 54–80 per day.²⁹

c. Information on the *staff* responsible for the care of unaccompanied minors, for example, main tasks, any child-specific training received, etc.

The tasks of the staff in accommodation units for minors who have been granted a residence permit include round-the-clock care, supervision and upbringing of the minors. According to section 28 of the Act on the Promotion of Immigrant Integration, the facilities and upbringing conditions as well as the staff of the family group home or other accommodation unit, and the number of the children and young people to be cared for, are subject to what is provided in sections 58–60 of the Child Welfare Act. The number and qualifications of a family group home's staff is subject to the Child Welfare Act. The unit must have a sufficient number of professional social welfare professionals and other staff who have the qualifications required by the Act on Qualification Requirements for Social Welfare Professionals (817/2015).

According to section 59 of the Child Welfare Act, an accommodation unit must have a minimum of seven employees working in care and education tasks. If there is more than one accommodation unit in the same building, there must be a minimum of six employees working in care and upbringing tasks per accommodation unit. According to section 60 of the same act, child welfare institutions must have a number of professional social welfare and other personnel that is sufficient with regard to the care and upbringing required by the children and young people. The manager in charge of the

facility's care and upbringing tasks must fulfil the requirements provided in the Social Welfare Act. The personnel structure of the staff carrying out care and upbringing tasks must account for the special needs of the unit's clients and the nature of the activities. The qualification requirements for family care, on the other hand, are provided for in the Family Care Act.

It is advisable for the staff of the accommodation units to have experience in working with representatives of different cultures. Many units also have staff of migrant background. The staff is may be composed of a manager, a counsellor in charge, a number of other counsellors and a public health nurse, among others. Every unaccompanied minor is appointed a dedicated counsellor. Degrees suitable for work in a family group home include the degrees of social service professionals as well as public health nurses and registered nurses. Practical nurses, social workers and youth workers and recreational counsellors may also have a suitable educational background.

An unaccompanied minor who has turned 16 may be placed in a supported living unit, if it is justifiable in terms of their development and well-being. A maximum of 40 children may be placed in the same building, and for each ten children, there should be a minimum of three employees working in care and upbringing tasks.

d. What are the implications of unaccompanied minors' *transition* from the age of minority to 18 years of age for their accommodation arrangements?

- Do unaccompanied minors turning 18 years of age change accommodation, or do they stay in the same accommodation, for example, until they reach a certain age? If so, what is the age threshold?

²⁹ Source: The Ministry of Economic Affairs and Employment.

When an unaccompanied minor who has been granted a residence permit turns 18, their housing arrangements usually change. The accommodation unit and a social worker of the municipality in which the minor resides support the young person in becoming independent and in looking for housing. Prior to adulthood, the representative also takes part in supporting the young person's independence and guides them to the municipality's after-care, if necessary. The persons may live in family group homes or supported living after they have reached adulthood, up until such time as a new home is found for them. This may take several months. Usually, the aim is to find housing for the young person from the area of the same municipality in which the accommodation unit is located. The young person's own wishes of the housing location – education opportunities, relatives or other people they are close to – will be taken into account. Sometimes a young person has to move to another municipality, or even another region, if housing elsewhere is not available.

Those who have turned 18 have the opportunity for supported living. In supported living, the young person lives independently and takes care of their own household, including cooking, shopping and spending. In supported living the young person is nevertheless provided with help and support when necessary. The young person can be met 1–5 times a week, for example, or once a month, depending on individual needs. The forms of support include house calls, support that is flexible with regard to time and place, and phone support.

A young person who has turned 18 before they have been granted a residence permit, and who becomes a client of a municipality directly after the reception phase, has the possibility to after-care from the municipality. In such cases, the staff of the group home will help them to find housing and to move, and guide them in matters related to moving to the municipality. Also, such minor asylum seekers who have turned 18 during the asylum process, and who may already have transferred to a reception centre for adults, are usually assisted by the reception centre in finding housing and becoming independent.

- Does your (Member) State have any measures in place to support the unaccompanied minor before the transition, e.g. information provision, etc.?

A minor is prepared an independence promotion plan in their accommodation unit well in advance, so that there is enough time to practise the things necessary for independent life – such as practical

household management, spending and taking care of affairs with the authorities. The young person's representative also takes part in supporting the young person's independence.

- Does your (Member) State have any measures in place to support the unaccompanied minor during the transition, e.g. pathway plan, personal adviser, etc.?

A minor has been prepared an independence promotion plan, allowing enough time to practise the things necessary for independent life in the accommodation unit.

- Does your (Member) State have any measures in place to support the unaccompanied minor after the transition, e.g. formal follow-up or after-care service, open-door policy at accommodation facility, etc.?

According to section 27 of the Act on the Promotion of Immigrant Integration, a child or young person applying for asylum in Finland without a guardian can remain under the scope of support measures until they turn 21 or until they have a guardian in Finland. Municipalities have the opportunity to support a young person's independence with after-care support measures pursuant to the Child Welfare Act as well as with other social services, such as social work aimed at adults. Municipalities can arrange after-care

either as an activity of their own or procure it from an external service provider. Municipalities are not obligated to arrange after-care services. However, the government reimburses municipalities for the realised costs of the after-care.

A social worker of the receiving municipality and a social counsellor of the accommodation unit discuss any possible support measures required by the young person in connection with the young person's move

to the municipality. Different municipalities organise after-care services in different ways. Depending on the municipality, the support measures may include the appointment of a support person or meetings with a social worker of the municipality. The content and objectives of the support are agreed upon and determined in cooperation between the young person and the social worker. The needs of young people vary; whereas some are in need of supported living, others are happy with having a support person they can contact. A young person can be supported in the development of everyday skills and the management of affairs to be conducted with authorities as well as in their studies, job searching and hobbies.

Unaccompanied minors who have been granted a residence permit are prepared an integration plan that may include integration training, adult studies and other measures and services that support integration, employment and social inclusion. Regarding those who have already turned 18, the

integration plan is drawn up by a social worker of the municipality. The social worker guides the young person either to the services of the Employment and Economic Development Office or to independent training. The duration of the integration plan depends on how long the young person requires support in integration. The integration plan is usually valid for a period of three years at maximum.

According to the Integration Act, those who have applied for asylum as minors and turn 18 during the asylum process should also have the possibility to after-care. After they have been granted a residence permit, a municipal placement is pursued for them through the relevant Centre for Economic Development, Transport and the Environment, in which the after-care can also be discussed with the municipality. If the person nevertheless wants to move to the municipality independently, they can do so, in which case they themselves will often be responsible for requesting support and after-care.³⁰

e. Is there any research available in your (Member) State on:

- The **standards of accommodation** provided to unaccompanied minors?

- The **effects** of accommodation arrangements on the integration of the unaccompanied minors, including those turning 18 years of age?

Generally, the accommodation of unaccompanied minors is considered good and functional, both during the reception phase and after they have been granted a residence permit. Various sources nevertheless reveal that there is room for development in the accommodation system of unaccompanied minors.

The European Migration Network's study *Policies, practices and data on unaccompanied minors in 2014 – Finland's National Contribution* discusses largely the same topics as this study, although it focuses more on the asylum application phase.³¹ The study in question already mentioned that the national coordination of units for minors and the realisation of a child's best interests have been challenging due to the administration falls under two different ministries. The Finnish Immigration Service, which operates under the Ministry of the Interior, is responsible for the accommodation arrangements during the asylum process, whereas municipalities and the Centres for Economic Development, Transport and the Environment, which operate under the Ministry of Economic Affairs and Employment, are responsible for the arrangements after the issuance

of a residence permit. The study also drew attention to the fact that the cooperation between units for unaccompanied minors and municipal child welfare services does not always function as hoped. The relationship between the Reception Act, Integration Act and the Child Welfare Act, as well as the duties of different authorities, still require some clarification.

In 2013–2014, the ALTTI working group led by the Ministry of Economic Affairs and Employment considered the reception process of unaccompanied minor asylum seekers and its development. The working group's activities aimed to clarify the official processes of the reception of unaccompanied minors and give recommendations in relation to the reception of minors and their placement in municipalities. The working group's report was published in 2014.³² The report's recommendations included, for example, increased cooperation between different administrative branches, increasing the support for and training of the staff of group homes and family group homes as well as the minors' representatives, and enabling family care also for those unaccompanied minors who do not have relatives in Finland.

³⁰ Source: The Finnish Immigration Service, Reception Unit.

³¹ http://www.emn.fi/files/1056/EMN_Minors_ENG_ja_FIN_FINAL.pdf

³² MEAE 29/2014: Ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden vastaanotto ja järjestelmän kehittämistarpeet (in Finnish).

For its part, the National Audit Office of Finland has drawn attention to the fact that, in the current state of affairs, the Centres for Economic Development, Transport and the Environment guide and supervise operations that fall partly under the remit of social welfare and healthcare legislation, which is not in line with their other duties. The application of the Child Welfare Act to children of group homes and family group homes also creates confusion. The current administrative model may hinder the realisation of the child's best interests and pose challenges for the national coordination of the units for unaccompanied minors.³³

Researcher Krister Björklund of the Migration Institute of Finland has studied the integration of unaccompanied refugee minors in Southwest Finland.³⁴ Björklund also notes that the consideration of a child's best interests may be hindered by the division of the administration concerning unaccompanied minors. The establishment of new accommodation units and, on the other hand, the closure of existing units has not been coordinated between the Finnish Immigration Service and the regional ELY Centres. It would be advisable for the accommodation of the reception phase and the family group homes to be located in the same localities or in nearby municipalities. The fact that different ELY Centres follow different practices in the management of family group homes may also pose challenges.

Björklund's studies point out that, in terms of unaccompanied minors, the general principle of municipal placement is a good practice. After a young person has been granted a residence permit, they are sought housing from the same city or municipality in which they lived during the reception phase. However, suitable housing is not always found and sometimes the young person themselves wishes to move elsewhere. These situations can be challenging. It would contribute to the integration for the group home and the accommodation unit following the issuance of a residence permit to be near one another, so that the ties the child has already made in the country would not be broken. According to Björklund, the after-care and supported living offered by municipalities to young people who have turned 18 is another good practice in Finland. The municipalities also order after-care services from organisations, such as the Federation of Special Welfare Organisations (EHJÄ). The young people are

provided with support plans that are supplemented and monitored on a regular basis. Such measures support the independence and integration of the adolescents and prevent marginalisation.

The TRUST research project of the Academy of Finland produces research data in cooperation with unaccompanied minors and the operators who work with these minors.³⁵ According to the policy recommendation of the TRUST project, the organisation of the protection and care of unaccompanied minors falters and the statutory obligations are ambiguous. The recommendation notes that the service providers should plan the housing and social support in cooperation with the young person. This would create permanence and a sense of belonging in a young person's life. According to the recommendation, a family group home should only be seen as one housing alternative. The family placements of unaccompanied minors must be increased and the operational principles must be clarified. Supported independent living for young people in their transition phase must be developed.

In her studies, Academy of Finland Research Fellow Anna-Kaisa Kuusisto-Arponen notes that the collection of unaccompanied minors' personal experiences is lacking. This has led to misinterpretations in terms of housing suitable for minors, the organisation of close relationships and social support. In addition to family group homes, Finland should develop permanent structures that enable the family placement of minors and friend-family activities. Larger accommodation units should also pay attention to the dimensioning of their staff. Young people at the transition point (i.e. aged 16–18) need a lot of social support to grow into independent individuals.³⁶

In her licentiate thesis, Elina Kauhanen examined the private accommodation of unaccompanied minors.³⁷ Private accommodation is a culturally sensitive method, enabling the retention of family relations, for organising the housing, care and upbringing of unaccompanied minors. On the other hand, private accommodation may present challenges with regard to the realisation of the child's best interests. Among other things, the system contains shortcomings related to the support and monitoring of private accommodation due to which a child's right to special protection is not necessarily realised.

³³ MEAE 18/2017.

³⁴ Björklund, Krister (2014): *Haluun koulutusta, haluun työtä ja elämän Suomessa. Yksintulleiden alaikäisten pakolaisten kotoutuminen Varsinais-Suomessa*. Migration Institute of Finland. (only in Finnish) and Björklund, Krister (2015): Unaccompanied refugee minors in Finland. Challenges and good practices in a Nordic context. Migration Institute of Finland

³⁵ <http://www.transculturaltrust.net/>

³⁶ Finnish Youth Research Society web article 18.11.206: <http://www.nuorisotutkimusseura.fi/nakokulma33> (in Finnish).

³⁷ Elina Kauhanen (2017): *Kulttuurisensitiivisyyttä vai heitteillejättöä? Ilman huoltajaa maahan tulleiden turvapaikanhakijalasten yksityismajoitus ammattilaisten näkemyksissä*. University on Lapland.

GUARDIANSHIP ARRANGEMENTS

Q10. a. *Arrangements for guardianship of unaccompanied minors in your (Member) State following status determination, specifying in particular who can become a guardian to an unaccompanied minor, the guardian's role, which unaccompanied minors (e.g. asylum/ non-asylum seeking) are entitled to a guardian and until what age.*

In Finland, the representative appointed to an unaccompanied minor by court order serves in the capacity of the minor's guardian. The appointment and tasks of the representative are provided for in the Act on the Reception of Persons Applying for International Protection and the Act on the Promotion of Immigrant Integration. The representative can be a legally competent, suitable and consenting person who is found able to perform the required duties correctly. The decision concerning the appointment of a representative is made by a district court. According to the instructions of the Ministry of Economic Affairs and Employment, representatives are recruited primarily from the field of social welfare. Experience in child welfare is particularly appreciated, but training and work experience of some other kind may also provide a person with good qualifications to serve as a representative. Familiarity with and interest in migration-related issues are an advantage in the duties of a representative. The representative is tasked with ensuring that the child's best interests are realised and that the child is heard in official decisions concerning the child. The representative also helps the child to take care of official affairs, such as obtaining a residence permit, and exercises a guardian's right to be heard.

According to section 39 of the Reception Act, an unaccompanied asylum-seeking minor is appointed a representative. The representative exercises a guardian's right to be heard in matters pertaining to the child's person and assets. A representative's appointment and relieve from duty is decided on by a district court. The same representative may continue to represent a minor after the minor has been granted a residence permit. The representative's duty ceases when the represented person becomes an adult,

moves permanently away from Finland or is appointed a guardian or another legal representative in Finland. According to section 56 of the Integration Act, a child who has been granted a residence permit within the refugee quota and a child who is a victim of trafficking in human beings, and has been granted a residence permit, is appointed a representative without delay, if the child is in Finland without a guardian or other legal representative. A representative may also be appointed for other children who have received a residence permit and who are in Finland without a guardian or other legal representative.

Following the issuance of a residence permit, the representative supports the minor in the integration path. The representative is tasked with making the child's views and opinions, as well as their own assessment of the child's best interests, heard in decision-making situations and processes. The representative exercises the guardian's right to be heard in the child's school, social and healthcare matters and in other key questions related to the child's life. The representative functions as the child's legal representative in administrative and court matters pertaining to the child's person and assets. In addition, the representative may initiate a trace of the child's family through the tracing of the Finnish Red Cross and helps the child to keep in touch with relatives living in Finland and elsewhere if necessary.

The duties of a representative do not include the daily care, education or other looking after of the child. These tasks are carried out by the employees – such as counsellors and social workers – of the family group home or other accommodation unit.

b. *What are the implications of unaccompanied minors' transition from the age of minority to 18 years of age for their guardianship arrangements? What measures are in place to support the unaccompanied minor before, during and after the transition?*

The representative's duty ceases when the represented reaches adulthood. The young person is prepared an independence plan, and they are supported in practising independent living (see Q9d). After the represented turns 18, they have the

possibility to after-care offered by a municipality. Before they reach adulthood, the young people are supported in practising independent spending, which they can also get support for in after-care.

c. Is there any research available in your (Member) State on:

- The **standard of guardianship** provided to unaccompanied minors?
- The **effects** of guardianship on the integration of the unaccompanied minors, including those turning 18 years of age?

The representative system in Finland has been developed continuously. Those serving as representatives are provided with common guidelines, pertaining to both the reception phase and the integration phase.³⁸ The Finnish Immigration Service and the Ministry of Economic Affairs and Employment both also organise regular training for representatives.

The Central Union for Child Welfare conducted a review of the operation of the representative system in 2012.³⁹ The review examined the functionality and development needs of the representative system. The system has been developed since.

The ETU organisation (Guardians for asylum-seeking children) is a nationwide association serving all representatives of asylum-seeking children across Finland.⁴⁰ The association aims to promote, develop and monitor the representatives' common and joint benefits related to the operations and tasks and to

improve cooperation between its members and the industry's general operational capacity. The activities aim to advance the realisation of the interests of unaccompanied asylum-seeking children and refugee children.

In the 2017 Annual Report of the Ombudsman for Children published in March, the ombudsman takes a stand on the realisation of children's rights in various sectors of society. The Ombudsman for Children proposes an evaluation of the representative activities. The Ombudsman for Children considers it difficult that representative activities are provided for in two different acts. According to the ombudsman, representative activities should, in line with Sweden's example, be provided for in their own act, so as to improve the realisation of an asylum-seeking child's legal protection. The act should define for instance the representative's qualifications, job description and competence management in more detail.

CONSEQUENCES OF A TEMPORARY RESIDENCE PERMIT ON THE CARE ARRANGEMENTS FOR UNACCOMPANIED MINORS

Q11. What impact does the expiration of a **temporary residence permit** have on the above-mentioned care arrangements for unaccompanied minors in your (Member) State?

Unaccompanied minors are not usually granted temporary residence permits, the validity of which would end when the young person turns 18 years of age. (See Q22.)

CHALLENGES AND GOOD PRACTICES

Q12. Main **challenges** associated with the care of unaccompanied minors in your (Member) State and how these challenges could be overcome.

The accommodation and care of unaccompanied minors

As mentioned above, a number of sources point out that the challenge of the housing arrangements and well-being of unaccompanied minors is the division of the accommodation units' administration under two different parties during the reception phase and integration phase. The division of the

administration hinders the consideration of the child's best interests. Furthermore, the fact that different Centres for Economic Development, Transport and the Environment follow different practices in the management of and guidelines for family group homes may also pose challenges. The operations are also guided by a number of acts, such as the Act on the Promotion of Immigrant Integration, the

³⁸ Guidelines of the Finnish Immigration Service: Ilman huoltajaa turvapaikkaa hakevan lapsen edustaminen – tietoa vastaanottokeskuksen toiminnasta ja edustajana toimimisesta and MEAE guidelines: Ilman huoltajaa olevan alaikäisen edustaminen kotoutumisvaiheessa (in Finnish).

³⁹ Ei omainen eikä viranomainen – Selvitys ilman huoltajaa Suomeen tulleiden lasten edustajajärjestelmästä. (in Finnish)

⁴⁰ http://www.edustajat.fi/yhdistys_eng.htm

Social Welfare Act and the Child Welfare Act. The relationship between the acts as well as the duties of different authorities require further clarification.

Several sources (see Q9e) criticise the fact that an unaccompanied minor cannot always stay and live at the same locality or even the same municipality after they have been granted a residence permit. The representative usually changes as well if the minor moves to another locality. A child's or young person's connection to familiar employees, circle of friends, school and other social contacts may break. This may prove harmful to integration and education, as well as the young person's mental health. This may be the case particularly if the child or young person has already lived in one place for a long time and has to move to a new place once they have been granted a permit. It would often be best for the child or young person if they could live in the same locality once they have received a residence permit, should they want to do so. One solution to this problem are what are referred to as hybrid units, which offer housing for the duration of an asylum process and after the issuance of a residence permit.

The period of time between 2015 and 2017 was challenging in terms of the reception and municipal placement of unaccompanied asylum-seeking minors. An exceptionally high number of unaccompanied minors arrived in Finland in 2015. Many of them were granted a residence permit and needed municipal placements. The Finnish Immigration Service can establish a group home for minor asylum seekers once it finds a service provider, and the unit's establishment is not negotiated on with the municipality. The Centres for Economic Development, Transport and the Environment, on the other hand, negotiate on the establishment of family group homes with municipalities. The establishment of several new family group homes was a slow process, during which minors who had been granted a residence permit had to wait at group homes or had to be placed in already existing units, which were sometimes located far away from the young person's previous place of residence. The competitive bidding concerning units for unaccompanied minors during the reception phase is currently underway. The coordination of the accommodation units' placement will be discussed between the various administrative branches in connection with the competitive bidding. New hybrid units are also being planned.⁴¹ The reform of the Act on the Promotion of Immigrant

Integration to be implemented in connection with the regional reform accounts for the aforementioned challenges.

In addition to the fact that a minor may have to move to a new locality from a familiar environment once they have been granted a residence permit, the fact that some family group homes are located in small localities which cannot always offer opportunities for further studies is another potential challenge. In such cases, young people have to commute to a nearby city or town for their studies. The representatives of unaccompanied minors also brought up the fact that the distances to school and hobbies may be long in some localities and moving between them might be difficult. Many young people want to move from smaller municipalities to the metropolitan area. If a young person has lived in a certain locality during the asylum process, for example, and has to transfer to a family group home elsewhere, they may want to move back. When the place of residence changes, friends and other contacts are also left behind in the previous place.⁴²

Previously, when there were less units for unaccompanied minors in Finland, the competence of the staff and the systems had been perfected. When many new units were established as of the autumn of 2015, there was also a need to hire new staff who had no previous experience of working with immigrants, for example. The new units and their staffs required more support. On the other hand, now that the applicant numbers are declining, units are being closed and staffs downsized, which may lead to a situation where valuable know-how is lost.⁴³

The representatives of minors, among others, have expressed their concern about the increased number of and need for child welfare measures in relation to unaccompanied minors. Nor does the accommodation units' cooperation with municipal child welfare always run smoothly. The role that Regional State Administrative Agencies play in the monitoring of child welfare in family group homes has not been defined clearly in the Act on the Promotion of Immigrant Integration. It has been difficult to secure child welfare services for children who live in family group homes, since the children are considered to live in an institution. The status of family group homes is nevertheless different from that of child welfare units. For instance, restriction measures provided for in the Child Welfare Act do

⁴¹ Source: The Finnish Immigration Service, Reception Unit.

⁴² Source: Interview with representatives of unaccompanied minors.

⁴³ Source: MEAE.

cannot be applied in family group homes. The reform of the Act on the Promotion of Immigrant Integration will also meet these challenges.

The challenge with private accommodation is that it does not fall under the scope of monitored activities. Private accommodation does not constitute substitute care (as in the Child Welfare Act) or supported family care (as in the Family Care Act). The accommodating families do not therefore receive coaching meant for foster families or family caregivers, nor are they compensated for the child's maintenance. The provider of private accommodation can be paid a child allowance, however, and possibly other benefits. If a minor has already lived in private accommodation during the asylum process, a new assessment on the suitability of the accommodation is not usually conducted after they have been granted a residence permit. When necessary, the assessment can be conducted for the purposes of the child's best interests also after they have been granted a residence permit. Private accommodation requires more support and supervision than what is available to them currently.

After-care

The transition phase from a minor to an adult, and from institutional care to independent living, may be challenging. When a young person turns 18, his or her life changes in a number of ways and their support network becomes smaller. The organisation of the transition phase and the provision of after-care depend on the accommodation unit from which the young person moves away and the receiving municipality. Most young adults need support and after-care measures. Unfortunately, after-care measures do not materialise for every young person who moves to a municipality. The number of young

people in need of after-care has grown alongside the growth in the number of applicants in 2015.

In principle, the aim is to find housing for the young person from the same locality in which they have lived in a family group home. On the other hand, the young person's own wishes must also be considered. The accommodation unit and the municipality discuss any possible support measures required by the young person in connection with the move to the municipality. The organisation of after-care, however, is voluntary for municipalities. Not all municipalities necessarily possess knowledge of the kinds of after-care services the government reimburses.

Sometimes, the young person does not want to receive the municipal place offered to them. The young person may, for example, want to return to the locality where they lived during the initial stages of the asylum process or where they have friends or relatives. The challenge is that young people who have been granted a residence permit may want to move to the larger cities in the greater metropolitan area, and the new municipality is not necessarily aware of the young person's move. The young person may therefore end up homeless or staying with relatives and friends. In such cases, the person may remain without sufficient support and guidance, and the integration may suffer. Usually, sometime after the move, it nevertheless becomes apparent that the young person has moved to the municipality and is in need of after-care. Given that many young adults move to the metropolitan area in particular, the concern is that not all of them can necessarily be provided with as good services as others. The risks involving these persons include marginalisation, homelessness and substance abuse problems.⁴⁴

Q13. Good practices in your (Member) State concerning the care of unaccompanied minors, including those turning 18.

Placing unaccompanied minors in municipalities in an organised manner is a good practice. The guiding principle is that the child or young person is placed in the same municipality, or at least in the area of the same ELY Centre, where they lived for the duration of their asylum process. A minor's transfer to a municipality requires close cooperation between the minor's representative, group home, receiving municipality and ELY Centre. The aim is to find the most suitable form of housing for every young

person, considering what the young person wants to study, for example, or where they have relatives.⁴⁵

The activities of family group homes and other accommodation units meant for unaccompanied minors are provided for in law, as are the dimensioning and qualifications of the staff working with the minors. Family group homes are comfortable, cosy places in which the children and young people receive the care and support they need. Usually, the

⁴⁴ Source: The Finnish Immigration Service, Reception Unit.

⁴⁵ Source: The Finnish Immigration Service, Reception Unit.

support network of a young person who arrived as an unaccompanied minor is good and consist of their representative, the employees of the accommodation unit and a social worker of the municipality, among others. The representative system in Finland has been and continues to be developed. Representatives are provided with common guidelines and regular training.

The family group home days organised by the Centre of Expertise in Integration have proved functional as support for the competence of the accommodations units' staffs. The family group home days focus on topical issues and subject matters related to practical work. They also offer the various operators a chance to network and share experiences.

The reception and municipal placement of unaccompanied minors is developed, and there is an ongoing effort to harmonise the operations of the various branches of administration. The ALTTI working group was established in 2014 to develop cooperation between the various authorities. The group included parties familiar with work conducted among unaccompanied minors. A cooperation group established by the Ministry of Economic Affairs and Employment on 1 March 2017 focuses on the reception and integration of unaccompanied minors, and two sub-groups on the development of the representative system and the capacity monitoring of the special units for minors. In addition to the representatives

of the Ministry of Economic Affairs and Employment, the work groups include representatives from the Ministry of the Interior, the Finnish Immigration Service, the Centres for Economic Development, Transport and the Environment as well as the special units for minors and various organisations. The hybrid unit at Hämeenkyrö is a good example of practical cooperation. It is managed by the Finnish Immigration Service in cooperation with the Centre for Economic Development, Transport and the Environment. The unit's activities include the reception of asylum seekers (group home, supported living unit and private accommodation) as well as integration-promoting support for those who receive a residence permit (family group home, supported living and after-care). The benefit of the unit is that a minor placed there does not have to move elsewhere once they have received a residence permit. Other benefits of the hybrid unit include a cost-effective personnel and budget structure, synergy benefits and the utilisation of the personnel's competence. Experiences of the unit's operations have been positive.

Many parties consider the opportunity for after-care provided to 18–20-year-olds a good and important practice. After-care aims to promote a young person's integration and increase their independent coping in everyday life. The organisation of after-care is also a good way to prevent marginalisation.

The City of Espoo has long-term experience of the placement of unaccompanied minors. A family group home for unaccompanied minors has been operating in Kivenlahti, Espoo, since 1995. The cooperation between the Finnish Immigration Service, the Uusimaa Centre for Economic Development, Transport and the Environment and the City of Espoo works well. Usually all of the young persons who are granted a residence permit can be found housing within the area of Espoo, and the transition phases have not included significant problems. Solely due to the large number of asylum seekers in 2015 did some unaccompanied minors have to be placed in other municipalities once they had been granted a residence permit. Unaccompanied minors who have been granted a residence permit have also been provided with after-care in Espoo since 1995. The after-care in Espoo functions well. More resources have been secured for it, given that the number of clients is growing. The staff of the after-care also includes a psychiatric nurse by as a new addition. Customer feedback on the after-care is collected on a regular basis.

Section 3: Integration of unaccompanied minors and transitional arrangements for unaccompanied minors turning 18 years of age

OVERVIEW OF INTEGRATION PROVISIONS AND ORGANISATIONAL SET-UP

Q14. a. What **priority** is given to the integration of unaccompanied minors in your (Member) State?

With regard to adult immigrants, the actual measures aiming for integration do not begin before the adult has been granted a residence permit. The possibility of a negative decision and return is discussed more openly and frequently with adult asylum seekers during the application process. In contrast, the care, well-being and integration of unaccompanied minors is invested in already during the asylum process. Minor asylum seekers can attend school during the asylum process, and the law guarantees them the same healthcare services as other residents of the municipality. Unaccompanied minors are prioritised in

the provision of municipal places, taking into account the group's special needs.

The integration of unaccompanied minors is also accounted for in the Government Integration Programme. According to the programme, an increasing amount of attention will be paid to the integration and education of unaccompanied minors in the future. The integration programme also accounts for the fact that unaccompanied minors are in a particularly vulnerable position and may require special support until they turn 21.

b. Overview of the provisions in place in your (Member) State for the **integration** of unaccompanied minors following their status determination, indicating in particular how the legal status of the unaccompanied minor defines his/her specific integration trajectory (e.g. refugee, beneficiary of subsidiary protection, other statuses granted, etc.).

The measures related to integration are provided for in the Act on the Promotion of Immigrant Integration. The measures are the same, regardless of the grounds on which the minor was granted a residence permit. A minor who has been granted a residence permit is prepared an initial assessment pursuant to section 9 of the Integration Act in the municipality's social services or immigrant services. In terms of 17-year-olds, the assessment is usually made in both the municipality and the Employment and Economic Development Office. The initial assessment consists of a preliminary assessment of the immigrant's employment, studying and other integration readiness as well as the need for language training and other measures and services that promote integration. The initial assessment is usually conducted simultaneously with the integration plan.

According to section 15 of the Integration Act, a municipality always draws up an integration plan for all unaccompanied minors and those who have been granted a residence permit. The integration plan is

drawn up in cooperation with the minor and his or her representative, and it accounts for the minor's wishes and views. The first integration plan is usually drawn up for a period of one year and can be extended to cover three years as of the preparation of the first plan. If the child or young person requires special measures, the plan's duration can be extended for another two years.

The individual integration plan may include, in addition to basic studies and vocational studies, lessons in the minor's own native language, secondary school studies, training leading up to an academic degree as well as refresher and further training and education. In addition to needing support for studying, the child or young person may require child welfare measures and child welfare after-care. The integration plan can also include participation in, for instance, youth workshop activities as well as in various hobbies and recreational activities that support the social strengthening of young persons. The municipality holds primary responsibility for a

minor's integration plan. In some municipalities, the integration plan of a person less than 17 years of age is drawn up at the same time as the client plan of the accommodation unit. The client plan is drawn up in cooperation between the minor's representative, social worker and dedicated counsellor. The Employment and Economic Development Office may be consulted in terms of career choices and career planning. If a 17-year-old registers as an unemployed jobseeker, their integration plan is drawn up at the Employment and Economic Development Office.

According to section 27 of the Integration Act, a child or young person who has applied for asylum

in Finland as an unaccompanied minor can be covered by support measures until they reach the age of 21. These support measures, which are comparable to after-care in child welfare, may include supported living, support for hobbies and studies or psychosocial support. The support can take the form of regular meetings, for instance, in which questions related to education, hobbies, job hunting, personal finances and housing are discussed. When necessary, the young person is also supported with regard to career choices and career planning. Municipalities can arrange after-care either as an activity of their own or procure it from an external service provider.

b. Do the above provisions *differ* from those for accompanied minors, as well as for adults and if so, how?

The integration measures applicable to adults and any accompanied children are also provided for in the Act on the Promotion of Immigrant Integration. An adult immigrant is also prepared an initial assessment and integration plan. The integration plan of an adult immigrant is drawn up either by the municipality or the Employment and Economic Development Office, depending on whether the adult is a jobseeker or not. The plan is based on an assessment of the immigrant's need for services conducted in the initial assessment as well on the services and measures with which to best promote

the immigrant's integration. Minor immigrants who live with their guardian are prepared an integration plan if such a plan is deemed necessary. According to section 16 of the Integration Act, an integration plan can also be prepared for an entire family. The integration plan of a family is drawn up by the municipality. When assessing the need for a plan to be drawn up for the entire family, special attention is paid to the preconditions for parenthood that supports and guides the development of the child or young person as well as to the parents' need of support and education.

c. How are the *best interests of the child* determined with regard to the integration of unaccompanied minors? Is this set out in legislation or any other internal administrative regulations?

The consideration of the child's best interests in relation to integration is provided for in the Act on the Promotion of Immigrant Integration. According to section 4 of the Act, when the act is applied to a minor, special attention must be paid to the best interests of the child and their development. The assessment concerning the best interests of the child must account for what is provided in respect of that in section 4 of the Child Welfare Act. When implementing the measures and services provided for

in the Integration Act, the child's wishes and views must be clarified, and they must be accounted for as required by the child's age and level of development. A child who has turned 12 must be given a chance to be heard in a matter that concerns the child. The clarification of the child's views and the hearing of the child must take place in a language understood by the child. On the assessment of a child's best interests within the context of the Child Welfare Act, see Q7c.

Q15. Which **authorities and organisations** are responsible for the integration of unaccompanied minors following status determination?

Name of national competent authority or organisation	Brief description	Main activities and responsibilities
The Ministry of Economic Affairs and Employment	Integration and related legislation, steering of regional governance	The Ministry of Economic Affairs and Employment is responsible for the coordination of the integration of immigrants and the related legislation as well as for the promotion of employment. In addition, the Ministry steers the operations of the Centres for Economic Development, Transport and the Environment in integration matters.
Centre of Expertise in Integration	The Centre of Expertise in Integration has operated in the Ministry of Economic Affairs and Employment as of 21 March 2014. The centre of expertise aims to support work that promotes the integration of immigrants locally, regionally and nationally.	The operational objective of the centre of expertise is to support the work of professionals who work with immigrants. This allows for improving the effectiveness of work that supports integration. Immigrants and their well-being are supported at the same time. Among other things, the Centre of Expertise in Integration organises national and regional events for various target groups that strengthen competence and spread knowledge about good practices.
Ministry of Education and Culture, Finnish National Board of Education	Educational development	The remit of the Ministry of Education and Culture covers the development of training and education provided to immigrants at different levels of education, as well as matters pertaining to culture, sport, youth work and religion. The Finnish National Board of Education is responsible for the development of teaching and education, the recognition of foreign degrees and for the development, implementation and supervision of national language proficiency tests.
Centres for Economic Development, Transport and the Environment (ELY Centres)	Regional responsibility for immigration and integration affairs	ELY Centres support municipalities in the preparation and implementation of integration programmes and agree with municipalities on the municipal placements of the beneficiaries of international protection. The ELY Centres also guide Employment and Economic Development Offices in matters related to immigration and integration.
Regional State Administrative Agency (AVI)	The planning, steering and supervision of services that promote the integration of immigrants in regional governance, steering the activities of municipalities.	Each Regional State Administrative Agency (AVI) is responsible for the planning, steering and supervision of the services promoting immigrant integration in matters falling under their remit. The Regional State Administrative Agencies steer municipal operations in various sectors, such as social and health care services, education and other cultural services.
Municipality	Municipalities are responsible for preparing, implementing and developing integration programmes within their area, as well as for monitoring the programme's implementation and effects. A municipality holds primary responsibility for preparing and implementing a minor's integration plan.	An unaccompanied minor has, in their capacity as a municipal resident, the right to participate in all such activities in which other children and young people participate. Schooling, hobbies and other recreational activities support a child's integration. Key operators in terms of children's integration include representatives of education and youth services, as well as social welfare and healthcare services.

Public employment and economic development services	The integration of immigrants registered as jobseekers.	The Employment and Economic Development Offices have the main responsibility for the integration of immigrants registered as jobseekers. Together with the ELY Centres, the Employment and Economic Development Offices are responsible for arranging employment services that promote and support integration, the teaching of reading and writing skills, and for basic education for immigrants registered as jobseekers.
Third sector (non-governmental organisations such as the Federation of Special Welfare Organisations EHJÄ, Central Union for Child Welfare, Save the Children Finland)	The third sector is an important partner in the support for the integration of unaccompanied minors and in arranging after-care.	The Central Union for Child Welfare and Save the Children Finland, for instance, support unaccompanied minors and the people who work with them. Federation of Special Welfare Organisations EHJÄ organises after-care and supported living for 18–20-year-olds, for example.
Representative	Representatives support minors in integration.	The representative is tasked with making the child's views and opinions, as well as their own assessment of the child's best interests, heard in decision-making situations and processes. The representative exercises the guardian's right to be heard in the child's school, social and healthcare matters and in other key questions related to the child's life. The representative participates in the preparation of a minor's integration plan.

ACCESS TO HEALTHCARE

Q16. a. When providing access to **healthcare** to unaccompanied minors in your (Member) State following status determination, how are the following aspects dealt with?

- Is access to healthcare **automatic** for unaccompanied minors upon obtaining a permit to stay? Does this group of unaccompanied minors have the same right to healthcare as nationals of the (Member) State?

Public healthcare applies to all people who have been granted a residence permit in Finland. According to the Act on the Reception of Persons Applying for International Protection, unaccompanied minors are entitled to the same healthcare services as other municipal residents already during the asylum process.

- Please describe what this access to healthcare **includes**, for example, emergency treatment, basic medical care, essential or specialised medical care, counselling, etc.?

A person who has been granted a residence permit is entitled to all services provided in the public healthcare system, such as primary care, emergency treatment, specialised medical care and mental health services.

- Does the (Member) State undertake any form of **individual assessment** to ensure that the medical care provided to unaccompanied minors corresponds to the minor's specific physical, as well as mental health needs?

All unaccompanied minors are offered a health check during the asylum process. The units meant for minors have healthcare professionals who monitor the minors' health and well-being. A minor's psychosocial situation and possible traumatic experiences are also charted by a social worker. The social worker reviews the minor's overall need for support and prepares a client plan. The dedicated counsellors

working with the children on a daily basis draw up care and upbringing plans for the minors. This plan complements and concretises the client plan. The staff of the accommodation unit directs a minor to the municipal healthcare services when necessary

and in accordance with the minor's individual needs. A minor who has been granted a residence permit has access to the same healthcare services as other children living in the municipality, including school health checks.

- Please provide any **other important information** in relation to the healthcare available for unaccompanied minors not covered above.

When necessary, unaccompanied minors are entitled to receive treatment in the Centre for Torture Survivors. The facility is located in Helsinki, which limits access to the support with regard to the minors who do not live in the metropolitan area.

The University of Tampere has an ongoing research project Traumatized Adolescents Seeking Asylum concerning trauma treatment models for

unaccompanied minors.⁴⁶ The research project is funded by the Academy of Finland in 2016–2018. The project aims to develop a model of psychological support for unaccompanied minors that can be used in the accommodation units for young people, such as in group homes and family group homes. The model would both prevent and treat severe psychological symptoms.

*b. What are the implications of unaccompanied minors' **transition** from the age of minority to 18 years of age for their access to healthcare, including counselling? What measure are in place to support the unaccompanied minor before, during and after such a transition, e.g. information provision, etc.?*

A minor's transition to adulthood has no impact on their access to healthcare. After unaccompanied minors turn 18, they have the possibility to receive any after-care offered by their municipality, such as social guidance and psychosocial support.

c. Is there any research available in your (Member) State on:

- The **quality of healthcare, including counselling**, provided to unaccompanied minors?
- The **effects** of the access to healthcare on the integration of unaccompanied minors, including those turning 18 years of age?

The healthcare services provided to unaccompanied minors are generally considered good and sufficient. The challenge, mentioned in various sources, is the insufficient availability of mental health services. Krister Björklund, for instance, has noted that many unaccompanied minors are traumatised. Not all unaccompanied minors can be provided with the mental health services they require in different parts of Finland. Children and young people living in different parts of the country should have equal access to psychiatric care.⁴⁷

The Ministry of Social Affairs and Health monitors the realisation of the social welfare and healthcare of asylum seekers and persons who have been granted a residence permit and, on the other hand, the service providers' adaptation to the increased demand. The change experienced by municipalities in the demand for asylum seekers' social and healthcare services and the municipality's possibilities to meet this demand

were studied in a survey conducted by the National Institute for Health and Welfare in 2016. Generally speaking, municipalities felt that supply and demand with respect to social and health care services were in balance. There were nevertheless great differences between municipalities. The majority of the municipalities did not experience any change in the demand for public social and healthcare services by asylum seekers in 2016, even though the number of minors who should be covered by school healthcare services, for example, increased. According to the Act on the Reception of Persons Applying for International Protection, unaccompanied asylum-seeking minors are entitled to the same healthcare services as other children in the municipality.

Studies have also been conducted regionally, mainly in relation to minors who are in the asylum process and their access to healthcare services.⁴⁹

⁴⁶ <http://www.uta.fi/yky/TASA/en/index.html>

⁴⁷ Björklund (2015): Unaccompanied refugee minors in Finland.

⁴⁸ THL 2016. Turvapaikanhakijoiden sekä oleskeluluvan ja kuntapaikan saaneiden kunnalliset sote-palvelut. Kuntakyselyn tulokset.

⁴⁹ Kaukiainen, Eija (2016) Yksintulleet alaikäiset turvapaikanhakijat sosiaali- ja terveystalveissa: Kohtaavtko tarve ja palvelut Lahdessa?

ACCESS TO EDUCATION

Q17. a. When providing access to **education** to unaccompanied minors in your (Member) State following status determination, how are the following aspects dealt with:

- Is access to education **automatic** for unaccompanied minors who have obtained a status? Does this group of unaccompanied minors have the same right to education as nationals of the (Member) State?

Children who reside in Finland permanently are subject to compulsory education. This means an obligation to obtain the amount of education provided in basic education. Compulsory education terminates in the year when a young person turns 17. Municipalities, on the other hand, are obligated to organise basic education to all children in their area subject to compulsory education, i.e. children aged

7–16. The right to attend school is not dependent on the status of a residence permit. Unaccompanied minors usually attend school during the asylum process.

Following basic school, the educational alternatives include secondary school or vocational training, which provide students with a possibility to continue to a university or polytechnic.

- Does the (Member) State undertake any form of **individual assessment** to ensure that the education provided to unaccompanied minors is adapted to the age, level of education in the country of origin, degree of language barrier of the unaccompanied minor, etc.?

Basic school education accounts for the pupil's background, such as school history and native language. The teaching must support the pupil's growth into an active and balanced member of both the Finnish linguistic and cultural community and the pupil's own linguistic and cultural community. The child is placed in the class that corresponds to their knowledge and skills. If necessary, the pupil may be taught according to the Finnish-as-a-second-language syllabus. Immigrants can also be arranged lessons on the pupil's native language. This kind of instruction is arranged for about 50 languages in Finland.⁵⁰

Municipalities may arrange instruction that prepares pupils for basic education for those pupils with an immigrant background whose Finnish or Swedish skills and/or other skills are insufficient for studying in a Finnish or Swedish-speaking group. If preparatory education is organised, its duration will vary, depending on the pupil's need, from six months to a year or more. The aim of this preparatory instruction is to promote the student's Finnish/Swedish skills and integration into Finnish society as well as to provide

necessary skills for the transition to basic education. The instruction takes into account the fact that learners differ in terms of their age, studying skills and background. The curriculum prepared for each student separately defines the targets and content according to the age and skill level. In practice, children are often placed in a class of children slightly younger than they are. Instruction supported in the pupil's native language – arranged according to the pupil's needs and possibilities – promotes integration and the learning of content in different subjects.

In preparatory education pupils are also provided with remedial teaching, pupil welfare support measures and part-time special-needs education, when necessary. In practice, studying in preparatory classes is supported with the help of classroom assistants, school social workers and cultural interpreters, for instance. Learning difficulties are prevented through guidance counselling. Pupils may also be drawn up a personal education and upbringing plan. Such plans are usually only prepared for minors subject to a special education decision. Educational services contain municipality-specific differences.

- Are any **special measures** to support access to education specifically for unaccompanied minors available in the (Member) State, in particular language training, guidance regarding the national education system, etc.?

An unaccompanied minor can be provided with Finnish or Swedish lessons according to a special syllabus designed for immigrants (Finnish/Swedish

as a second language), if necessary. Schools arrange immigrant pupils remedial teaching on various subjects insofar as possible. Remedial teaching

⁵⁰ Source: Finnish National Agency for Education.

on various subject may also be provided in the pupil's native language. Some municipalities offer pupils with insufficient skills in Finnish or Swedish preparatory education before joining a regular class. Language instruction for those past the compulsory

school age is provided by training centres and institutions. These unaccompanied minors at a transition phase participate in the same instruction as adults.

- Do unaccompanied minors receive **education in accommodation centres**, or as part of the **mainstream schooling system**? Or are there **other education arrangements** for unaccompanied minors in your (Member) State?

Unaccompanied minors of compulsory school age go to the same basic schools as other children living in Finland. After basic school, unaccompanied minors may continue studying at a secondary school or a vocational school. In 2015 and 2016, as the number of minor applicants within the reception system grew steeply, some applicants were placed in folk high schools. Some young people remained in the folk high schools after they were granted a residence permit, to finish their studies.

The situation with regard to 17-year-olds and their education is challenging. They are no longer in a compulsory school age, but have not necessarily completed basic school studies either. There is no separate education arrangement for this group and they take part in basic education meant for adults. The basic education provided for adults allows for completing the basic education syllabus or some subjects included in basic education or parts thereof, in the form of courses. The education also allows students to raise the grades in their basic education diploma.

- Other information in relation to access to education for unaccompanied minors not covered above.

The Government Integration Programme emphasises the promotion of young immigrants' education. According to the Integration programme, particular attention will be paid to bringing young immigrants excluded from education, training and work within the scope of education and employment services. Some good practises are pointed out in the programme, such as the Youth Guarantee and the Ohjaamo services. The objective of the Youth Guarantee, which entered into force at the beginning of 2013, is to make sure that all young people are offered, for instance a job, a work try-out, studies or rehabilitation at the latest within three months

after they have registered as unemployed. The aim is also to guarantee a place in further studies for all those who complete their basic education. In the case of young immigrants, achieving this objective requires special attention to the transition from basic education to the secondary level, in particular. These transitions can be supported by means of multidisciplinary cooperation, for example at the low-threshold Ohjaamo service points for young people. According to the programme, flexible ways of incorporating language studies in a young person's educational pathway and other services over the long term should also be developed further.

b. What are the implications of unaccompanied minors' transition from the age of minority to 18 years of age for their access to education? What measures are in place to support the unaccompanied minor before, during and after such a transition?

When turning 18, unaccompanied minors have the same possibilities for further education as other young people living in Finland. Usually, those who have entered Finland as unaccompanied minors continue their studies after basic school either in a secondary school or vocational school, which provide them with a possibility to continue to a university or polytechnic. Secondary school studies can also be completed in evening schools.

If, at the end of their basic education, a young person does not possess the skills required to apply for secondary education, they can complete one semester's worth of additional education, or what is referred to as the tenth grade. If the young person has turned 17 and therefore passed the compulsory school age, and has not completed basic education, they can complete the basic education meant for adults. Those who are more than 18 years of age

also have the right to complete basic education in the basic education aimed at adults. Regarding a young person with an insufficient educational background, this alternative is considered better – from the perspective of language skills and further education – than integration training. Basic education for adults was reformed in 2018 to better cater for the needs of immigrant students.

In some municipalities there are tailored courses for this particular group. For instance, Stadin ammattiopisto in Helsinki offers a course for young immigrants, who need to complete basic education. The same course offers vocational studies and introduction to working life.⁵¹

Immigrants are also provided with instruction that prepares them for secondary-level studies. The alternatives include preparatory instruction for secondary school and preparatory instruction for vocational training. Another alternative is integration

training, which is organised in a variety of educational centres and institutions. It includes courses on Finnish or Swedish and, if necessary, reading and writing skills, as well as other courses that promote access to employment and further training and improve social, cultural and life management skills.

A young person who has been granted a residence permit is prepared an independence promotion plan in their accommodation unit before they reach adulthood. Once their compulsory school age comes to an end, the young person registers at an Employment and Economic Development Office. The Employment and Economic Development Office, at latest, draws up an integration plan in cooperation with the young person which includes measures and services that support integration, employment and social inclusion. Accommodation units and municipal social workers also support young people in finding a place of study.

c. Is there any research available in your (Member) State on:

- The **quality of education** provided to unaccompanied minors?
- On the educational performance of unaccompanied minors?
- The **effects** of the access to education on the integration of unaccompanied minors, including those turning 18 years of age?

There is little research data on the quality of education offered to unaccompanied minors in particular or on their success at school. The school success of first and second-generation migrants has been studied in general. The productiveness of the education aimed at pupils with an immigrant background has been reviewed by the National Audit Office of Finland, for example.⁵² The indicator of productiveness used in this case was the learning outcome of pupils aged 15 in PISA 2012. The auditor's report notes that basic education does not provide all pupils with an immigrant background with equal opportunities. The competence of pupils with an immigrant background in mathematics, reading comprehension and natural sciences at the age of 15 is at a clearly lower level than that of the original population. According to the survey, the differences in the competence of the original population and immigrant pupils were among the greatest in Europe. The pupil's country of origin also had an impact on their success at school. Pupils with an immigrant background study in classes lower than their own age much more often than pupils of the original population. On the other hand, pupils

with an immigrant background often have a more positive image of school than pupils of the original population. The report concerns immigrant students in general, and therefore cannot be used to draw direct conclusions on the situation of unaccompanied minors.

The education of unaccompanied minors is also considered in the Government Integration Programme. According to the programme, "some of these young people are estimated to have very inadequate educational backgrounds and to need support in improving their literacy and study skills in addition to instruction that complements basic education. Another precondition for supporting coherent educational pathways is increasing the provision of linguistic support, instruction that builds up study skills and guidance associated with education and training after basic education, especially at the secondary level. High-quality basic education will improve young immigrants' capabilities for further studies and labour market access." One of the measures mentioned in the integration programme

⁵¹ Source: Helsinki Skills Centre <https://www.hel.fi/maahanmuuttajat/en/education/vocational-education-and-training/helsinki-skill-center/helsinki-skill-center>

⁵² https://www.vtv.fi/files/4837/12_2015_Immigrant_students_and_the_effectiveness_of_basic_education.pdf

is to ensure in cooperation with municipalities and other organisers of basic education that immigrants who have passed the compulsory school age are arranged the necessary amount of basic education or instruction that prepares them for it.

The unaccompanied minors interviewed by Krister Björklund for his research usually perceived their education as meaningful.⁵³ According to the study, the transition from basic school to further education is a challenging phase. Access to further education requires the young people to learn Finnish (or Swedish) and absorb the information provided by a Finnish basic school in such a way as is required on the secondary level. It is nearly impossible to gain access to further education or get a job in Finland without a diploma from basic school and adequate linguistic skills. The risk of remaining outside education is the greatest for young people who have just passed the basic school age. According to the study, the integration training offered by the Employment and Economic Development Offices is not the best possible way for a 17-year-old to start education and training. Nor is participation in adults' basic education a functional solution for everyone. Immigrants reaching adulthood should have their own, intense basic education studies.

According to Björklund, unaccompanied minors are often highly motivated to get to school and do well in their studies.⁵⁴ Even so, he notes that, according to previous studies, the school success of students with an immigrant background is, on average, weaker than that of the original population. Unaccompanied minors are at a greater risk of remaining outside of further studies and pursue vocational studies more often. They also have more learning difficulties and health problems. It is difficult for those who arrive in Finland at more than 15 years of age to learn Finnish well enough to complete their basic education and gain access to further education. This is particularly

challenging for young people who have received only little education in their country of origin or whose country of origin has a very different educational system. Learning to master independent studying may take time. Many young people may also be in a hurry to get a job and start a family.

Björklund also notes that the range of education aimed at these young people is fragmented and delivered in the form of courses.⁵⁵ The young people find it difficult to locate a suitable educational pathway in the Finnish system. The young people who enter the country at the age of 17, and who are no longer subject to the official obligation to go to school, are in a particularly difficult situation. Their education may be inadequate or they may even be illiterate. Before they learn Finnish, they do not have the skills to operate independently in society. These factors increase the risk of marginalisation.

The Finnish educational system is not adept enough at identifying young people who are illiterate or have inadequate reading and writing skills. Attempts at establishing basic education that is long enough and suitable for immigrant youth have been unsuccessful. The problems arise from a too rapid transition to secondary level education. The teaching may be so theoretically orientated that the young person needs to drop out. These young people have more educational opportunities in theory than in practice.⁵⁶

Academy of Finland Research Fellow Anna-Kaisa Kuusisto-Arponen has pointed out that Finland's educational system also makes it more difficult for immigrant youth and Finnish youth to meet. Studying in a preparatory class is an essential phase in learning the language, but it can also serve to underpin the social isolation of young people with immigrant backgrounds. According to Kuusisto-Arponen, the education aimed at immigrants should be integrated increasingly deeply into other education.⁵⁷

⁵³ Björklund, Krister (2014): Haluun koulutusta, haluun työtä ja elämän Suomessa. (in Finnish)

⁵⁴ Björklund, Krister (2015): Unaccompanied refugee minors in Finland.

⁵⁵ <http://etmu.fi/yksintulleet-alaikaiset-pakolaiset-huolehditaanko-heista-kuten-pitaisi/> (in Finnish)

⁵⁶ Elli Heikkilä (2014): Haavoittuvasta lapsuudesta ehjään aikuisuuteen. Migration Institute of Finland. (in Finnish)

⁵⁷ <https://www.hs.fi/paakirjoitukset/art-2000002841813.html> (in Finnish)

ACCESS TO EMPLOYMENT

Q18. a. *When providing access to employment to unaccompanied minors in your (Member) State following status determination, how are the following aspects dealt with:*

- Is access to employment automatic for all unaccompanied minors upon obtaining a permit to stay? Is this conditional upon obtaining a work permit?

A person who has been granted a continuous residence permit, for instance on the basis of international protection or on compassionate grounds, has the right to work. There is no need for a separate work permit. A young person who has been granted a residence permit has a right to work if they have reached the age of 15 or will reach that age during the permit's period of validity.

Guidance counselling in preparatory education pays attention to providing the student with an understanding of their opportunities with regard to further education and working life. Basic education involves periods of work experience. Accommodation

units for minors arrange summer jobs for persons receiving international protection who are over 15 years of age.

When an immigrant less than 18 years of age finishes basic school and compulsory schooling ends, they register at an Employment and Economic Development Office. No later than at that point, an integration plan will be drawn up for the minor, and they will be entitled to all employment services. The integration plan may include integration training, basic education for adults, as well as other measures and services that support integration, employment and social inclusion.

- Is the access to employment for unaccompanied minors limited in any way, for example, open only to unaccompanied minors of a certain minimum age, or restricted for a certain period and/or limited to a maximum number of days per year? Are these limitations for unaccompanied minors same as those applied to minors who are nationals of the (Member) State?

Unaccompanied minors have the same right to work as citizens. For a permanent, full-time position, an employer may hire any young person who has turned 15 and has completed their compulsory schooling.⁵⁸

A young person who is still at a compulsory school age may work half of their holiday time, at maximum. During the semester, their working hours are limited.

*- Are any **special measures** to support access to employment specifically for unaccompanied minors available in the (Member) State, in particular vocational guidance, jobseeker allowance etc.?*

An unaccompanied minor who registers at an Employment and Economic Development Office as an unemployed jobseeker is entitled to the same workforce services as any other client of the Employment and Economic Development Office. It is no later than at this phase that the minor is drawn up an integration plan. As a client of the Employment and Economic Development Office, the young person has the chance to get information about open

positions and receive labour market training, career counselling and integration and language training.

Once the person has registered as an unemployed jobseeker, they are entitled to labour market support. They can also apply for a wage subsidy through the Employment and Economic Development Office, which is a subsidy paid to an employer for hiring an unemployed jobseeker.

b. *What are the implications of unaccompanied minors' **transition** from the age of minority to 18 years of age for their access to employment? What measures are in place to support the unaccompanied minor before, during and after the transition?*

No later than in cooperation with the Employment and Economic Development Office will the young person soon to turn 18 be drawn up an integration

plan. The integration plan may include integration training, basic education for adults, as well as other measures and services that support integration,

⁵⁸ Young Workers' Act (998/1993).

employment and social inclusion. The plan must be updated at least once a year and the young person should be provided with personal guidance on the

various alternatives available for them in connection with it. The young person also has the opportunity to receive personal advice and guidance in their school.

c. Is there any research available in your (Member) State on:

- The **quality of employment access support** provided to unaccompanied minors?
- The **effects** of the access to employment on the integration of unaccompanied minors, including those turning 18 years of age?

According to researcher Krister Björklund, unaccompanied minors face the same challenges in their entry into working life as other people with a refugee background.⁵⁹ Prejudices and discrimination hinder employment. Knowing Finnish and professional qualifications are basic requirements for entry into working life. On the one hand, the challenge may lie in inadequate education, but on the other hand, it may sometimes be difficult to find work that corresponds with one's education. Entry into the job market requires young persons to be persistent. Once they have completed their studies, unaccompanied young people may be left with no one to rely on socially, if they are unsuccessful in finding a job. A young person may grow away from Finnish society if they cannot find a job and have to remain idle.

As observed in Björklund's studies, due to inadequate language skills or educational history, unaccompanied minors orientate towards certain lines of work and occupations which do not require an academic degree and which contain many other people with a migratory background. Many young people also want to find a job quickly to earn money for themselves and possibly for their family remaining in their country of origin. Unaccompanied minors are in a

more vulnerable position than other immigrants of the same age, because of the absence of their family. Sometimes unaccompanied minors may have a more pressing need to be successful in working life, particularly if they have left their country of origin for the express reason of being able to support their family financially.

Researchers from the Migration Institute of Finland are involved in research project "Coming of Age in EXILE (CAGE) – Health and Socio-Economic Inequities in Young Refugees in the Nordic Welfare Societies".⁶⁰ The project, funded by NordForsk, was initiated 1.7.2015 and is expected to be completed in December 2019. CAGE has been developed within the Nordic Network for Research Cooperation on Unaccompanied Refugee Minors and its sister network Nordic Network for Research on Refugee Children. In 2017, the project has published a study Working for integration: A comparative analysis of policies impacting labour market access among young immigrants and refugees in the Nordic countries.⁶¹ According to the study, for instance wage subsidy (see Q18a: special measures) is seen as an effective measure promoting young refugees access to the labour market.⁶²

FAMILY REUNIFICATION OF UNACCOMPANIED MINORS

Q19. a. Updated information on the possibility for family reunification for unaccompanied minors since the 2016 EMN Focussed Study on "Family Reunification of Third-Country Nationals in the EU plus Norway: National Practices".

According to the Aliens Act, the guardian of a minor who has arrived in Finland unaccompanied can be granted a residence permit on the grounds of a family tie. According to law, the siblings of a minor sponsor are not the sponsor's family members. They may be nevertheless be granted a residence permit for Finland if their guardian is granted such a permit. The issuance of residence permits on the grounds of

a family tie was discussed in EMN's study in 2016.⁶³ The conditions for family reunification have been strict ever since 2010, particularly with regard to the family members of unaccompanied minors. In 2013, there were many pending applications submitted by the guardians of recipients of international protection, who are mainly unaccompanied minors. In the year in question, more than 150 guardians were issued a

⁵⁹ Björklund, Krister (2014), Björklund, Krister (2015).

⁶⁰ <http://cage.ku.dk/>

⁶¹ http://cage.ku.dk/publications/reports/CAGE_Policy_Report_1.pdf

⁶² http://kotouttaminen.fi/artikkeli/-/asset_publisher/tutkimus-pakolaistaustaisten-nuorten-tyollistymista-edistavat-parhaiten-palkkatuki-ja-muut-palkkatyota-lahella-olevat-tukitoimet (in Finnish)

⁶³ http://www.emn.fi/files/1518/EMN_Family_Reunification_EN_FI.pdf

negative decision and only one guardian was granted a residence permit. Since then, applications by the family members of unaccompanied minors have reduced. In 2014–2015, the guardians of recipients of international protection were issued 15 positive and 48 negative decisions. In 2016, there were 11 positive decisions and 6 negative decisions. In 2017, there were 31 positive and 31 negative decisions.⁶⁴

On 1 July 2016, the requirement for secure means of support was extended so that it applies to the family members of a beneficiary of international protection also in the case that the family has been established before the sponsor's arrival in Finland. When it comes to family members of sponsors who have been granted a refugee status, an exemption from the requirement for means of support is made, provided that they apply for a residence permit within three months of the date when the sponsor was served the decision on their permit. According to the Finnish Immigration Service, the legislative amendment concerning the means of support has

not had a significant effect on the decision practice with regard to the family members of unaccompanied minors. A negative decision is most often the result of a suspected circumvention of the rules on entry or the parties' inconsistent stories of their earlier cohabitation. The majority of minors who seek family reunification are aged 17, meaning that the coming of age of the young person serving as the sponsor, or the start of their independent life, has served as grounds for the negative decision. The Finnish Immigration Service has discovered that the three-month time limit for the submission of the applications of the family members of a person who has received refugee status is challenging. The family members may not be able to submit the application digitally and are unable to visit a diplomatic mission of Finland for the purpose of submitting their application within three months. Even if the application were submitted digitally, the applicants must still visit the diplomatic mission within three months of submitting the application for the purpose of fingerprinting.⁶⁵

b. *What are the implications of unaccompanied minors' transition from the age of minority to 18 years of age for their access to family reunification, for example:*

- Is there a cut-off date for family reunification rights when unaccompanied minors reach 18 years of age?

According to section 38 of the Aliens Act, the issuance of a residence permit to a family member of a minor sponsor requires the sponsor to be minor on the date on which the residence permit application is decided upon. A further requirement for the issue of a residence permit is that the sponsor had a residence permit on the date the matter was

initiated. Nevertheless, the residence permit cannot be refused if the processing of the application has been delayed significantly due to a reason beyond the applicant's or the sponsor's control and the applicant and/or sponsor has contributed to the investigation of the matter.⁶⁶

- Does your (Member) State have any measures in place to support the unaccompanied minor before, during and after such a transition?

The staff of the family group home, the social worker and the minor's representative support the unaccompanied minor during the family reunification process and after the decision. If the family is granted a residence permit for Finland, the municipality in

which they reside as well as various organisations can support the young person and their family. The Federation of Special Welfare Organisations, for instance, has guidelines on the matter.⁶⁷

c. *Is there any research available on the **effects** of family reunification on the integration of unaccompanied minors, including those turning 18 years of age?*

Unaccompanied minors rarely get their parents to Finland, and they grow up into adulthood under institutional care. Any general impact with a further reach than this on the integration of this particular

group cannot yet be established. Those who work with unaccompanied minors report that the negative family reunification decisions cause sadness, feelings of loneliness, mental health problems and a lack

⁶⁴ The number includes guardians of recipients of international protection.

⁶⁵ Source: The Finnish Immigration Service, Immigration Unit.

⁶⁶ In relation to family reunification of minor sponsors who have received a refugee status, a recent ruling of the Court of Justice of the European Union will be taken into account (CJEU Case C-550/16 A and S, 12 April 2018).

⁶⁷ https://www.ehja.fi/s/opy_opas.pdf (in Finnish)

of motivation in the young people. The increasing difficulty of family reunification has also increased the need for after-care among young people who have turned 18.

Based on interviews conducted with unaccompanied minors, researcher Krister Björklund has noted that family reunification is the biggest dream of many minors.⁶⁸ While the young persons themselves miss their families, they may also feel some pressure from their families. Applying for family reunification also demands some financial sacrifices. The failure of family reunification causes distress and mental health problems in the minor. If the family reunification has been successful, the young persons often saw themselves as lucky. The continuance of family life in Finland often involves challenges, however, if the young person has to act as an interpreter for the family or has issues of authority with their parents, given that they have become used to independent life. The young person may still be at risk of marginalisation, even if they get their family to Finland. The young person's studies, for instance, may suffer if they have to take care of the family's affairs or if they have trouble with the family while living with them.

Researcher Anna-Kaisa Kuusisto-Arponen has criticised the difficulty of family reunification in several of her writings. A child or young person arriving in Finland unaccompanied will remain without their family permanently, in which case other social networks become important. Family group homes offer support, but cannot remove loneliness or the longing for one's own family. Loneliness, in turn, may increase the risk of radicalisation. In addition to longing, children and young persons living in Finland without their families are concerned for the safety and livelihood of the family remaining in their country of origin. Many young persons living in family group

homes suffer from insomnia. Young people awaiting a family reunification decision show various symptoms. All at once, they should go to school, learn Finnish and form new social ties, while their attachment to day-to-day life might be difficult. A negative decision may discourage the young person and they may need external help. The negative decision received by one resident of a family group home also has a negative effect on the other residents. According to Kuusisto-Arponen "Finnish society offers them care and safety, but at the same time we have created an odd system, in which unaccompanied children and young persons have been protected to a state in which they have no family." Nor have family group homes been designed for long-term residency. The original idea was that at least some children would get their families to Finland.⁶⁹ Kuusisto-Arponen is concerned that "as a result of strict immigration policy, we are creating a generation of lonely immigrant children and youth, whose engagement in society is weak and costs multiple in comparison to considered family reunification."⁷⁰

The difficulty of family reunification and its human toll are noted in the Government Integration Programme. According to the programme, "the number of unaccompanied minor asylum seekers has also increased in recent years. At the same time, family reunification practices have changed, as a result of which their parents and other family members can rarely join them in Finland. Children and young people worry about their loved ones every day, however, which affects their concentration and school attendance and slows down their integration in general. Unaccompanied minors are also a more vulnerable target group than others, for example for agitators of violent radical groups." The integration programme states that the family reunification system should also be reassessed in this context.

SOCIAL WELFARE SUPPORTING UNACCOMPANIED MINORS

Q20. a. Does your (Member) State provide any **social welfare or assistance** to support unaccompanied minors?

The expenses of a minor living in a family group home are paid from the family group home's budget. Said expenses include expenses related to schooling, hobbies and clothes. In addition, the minor is provided with a spending allowance, the use of which the child may decide upon themselves.

Once the person has registered as an unemployed jobseeker, they are entitled to labour market support. A person who has turned 17 is granted labour market support for studies pursuant to the integration plan or for some other activity pursuant to the plan. Labour market support is provided

⁶⁸ Björklund (2014).

⁶⁹ Perheettömiksi suojellut: yksin tulleiden alaikäisten oikeus perheeseen. Perheenyhdistäminen, toim. Fingerroos, Outi, Anna-Maria Tapaninen & Tiilikainen, Marja. Tampere: Vastapaino 2016. (in Finnish)

⁷⁰ Finnish Youth Research Society web article 18.11.2016.

for the duration of the integration plan, which is usually three years. In family group homes, minor beneficiaries of labour market support pay most of their expenses themselves. In a supported living unit and independent supported living, the young persons usually also buy and cook their food themselves, and take care of the housing costs and their other invoices.

A young person who is attending post-basic school studies may apply for Kela's study grant for their

full-time studies and, when necessary, apply for a student loan.

Social assistance is the ultimate form of income, which is not applied for if the minor's expenses are paid from the budget of the family group home and the minor receives a spending allowance. Nor is social assistance sought if the minor is the beneficiary of labour market support and has funds that are, together with other support provided by Kela (such as housing assistance), enough for living.

b. *What are the implications of unaccompanied minors' transition from the age of minority to 18 years of age for their access to social welfare or assistance, for example:*

- Is there any benefits cut-off when unaccompanied minors reach 18 years of age?

The expenses of a minor living in a family group home are paid from the family group home's budget and they receive a spending allowance. A person who has turned 17 is granted labour market support

for studies pursuant to the integration plan or for some other activity pursuant to the plan. The labour market support will not change when the young person turns 18.

- Does your (Member) State have any measures in place to support the unaccompanied minor before, during and after such a transition?

Once the person has registered as an unemployed jobseeker, they are entitled to labour market support.

c. *Is there any research available on the effects of social welfare on the integration of unaccompanied minors, including those turning 18 years of age?*

Granting labour market support for a minor who is still completing their basic schooling may be problematic. If the young person works on their basic schooling throughout the entire period covered by the integration plan, their labour market support will run out even before they can be considered an unemployed jobseeker.⁷¹ In this case, the young person will have only social assistance to fall back on.⁷²

Another challenge with granting labour market support is that the support is a considerably larger sum of money than what the young persons have previously had at their disposal. Financial management is difficult to many young people, due to which they need continuous guidance on spending

and saving.⁷³ The people who work with the youth have noticed that, once a young person starts receiving labour market support, their motivation to move on to further studies may be tested. The study grant received when studying is smaller than the labour market support. Nor are the young persons necessarily willing, or know how to, save money from the labour market support for the purposes of future independent living. The accommodation unit and minor may draw up a voluntary agreement on saving money from the young person's labour market support as funds that support the initial phases of independent living. The young person may also be encouraged to make purchases to their future own home.

⁷¹ Interview with representatives of unaccompanied minors.

⁷² Legislation regarding unemployment benefits was amended in 2018 to allow an extension to the labour market support.

⁷³ Interview with the senior social worker of the Immigrant Services of the City of Espoo.

FURTHER MONITORING OF UNACCOMPANIED MINORS' TRANSITION TO ADULTHOOD

Q21. Monitoring mechanisms, reviews or evaluations ensuring the effective transition of unaccompanied minors to adulthood, including the types of measure(s) undertaken and the duration of the monitoring period after unaccompanied minors reach 18 years of age.

As mentioned in Section 2, once an unaccompanied minor has turned 18, they have the opportunity for supported living and the municipality's after-care until they turn 21. Multidisciplinary professional cooperation is key to the support and guidance of the young. The supported living offered by a municipality or organisations helps to strengthen a young person's readiness for independent life. During the supported living, the young person is provided with services based on socio-educational work. At the same time, their educational institution is guiding them in their studies and the progress thereof. The third sector is an important partner in organising child welfare's after-care measures. The Federation of Special Welfare Organisations, for example, arranges supported living for young immigrants.⁷⁴

There is scant research on the coming of age or after-care of unaccompanied minors in Finland. According to a study carried out in the form of a thesis at Tampere University of Applied Sciences, not all municipalities implement after-care pursuant to the Act on the Promotion of Immigrant Integration in a comprehensive manner.⁷⁵ It may be unclear to some municipalities that they are entitled to seek reimbursement from the government for the services organised to unaccompanied minors. After-care is implemented in municipalities in a variety of ways – there is no shared model or shared practices.

It can therefore consist of organising education, for instance, looking for jobs or apprenticeships, help in taking care of finances, supported living or psychosocial support. According to the study, the most crucial aspect in terms of after-care is a functioning workplace, which has competent staff and sufficient resources. After-care also requires networks to be able to offer the young person different alternatives and services. Gaining a young person's trust also demands long-term commitment from the employee involved. The provision of services with a low threshold, on the other hand, helps the young person to commit to the support and seek help easily, when necessary.

The Finnish Refugee Council's Kurvi project was active in Helsinki in 2012–2015. It supported young immigrants aged 18–25 who had remained at the margins of the educational system and job markets. The project involved young migrants in general, not specifically those who have come to Finland as unaccompanied minors. A book called *Kiertoteitä* was published on the project in 2015.⁷⁶ Among other things, the book reviews Finland's educational and service systems from the perspective of the young adults in question and the kinds of barriers young immigrants encounter as they pursue a good life in Finland.

CONSEQUENCES OF A TEMPORARY RESIDENCE PERMIT ON THE INTEGRATION OF UNACCOMPANIED MINORS

Q22. What impact does the expiration of a temporary residence permit have on the above-mentioned integration measures for unaccompanied minors in your (Member) State?

Unaccompanied minors are not usually granted temporary residence permits in Finland, such as a residence permit which would be valid only until they turn 18. If a minor is not granted international protection, but cannot be returned to their country of origin either since there has been no possibility to ensure appropriate reception conditions, they may be granted a residence permit on compassionate grounds. This permit is granted for a period of one year.

Previously, those who were issued their first permit on compassionate grounds were nearly always issued a four-year residence permit extension, following which the young person in question could apply for permanent residence or citizenship. Nor was a reassessment concerning the grounds of the residence permit carried out in connection to reaching adulthood, provided that there was no other special reason to consider the rejection of an extended permit and deportation.

⁷⁴ <http://kotouttaminen.fi/en/frontpage>

⁷⁵ Berschewsky, Tuulia (2016) "No meidän perustehtävä on tukea nuoren kotoutumista ja itsenäistymistä": kotoutuslain mukainen jälkihuolto neljällä paikkakunnalla. Tampere University of Applied Sciences, (in Finnish)

⁷⁶ <http://pakolaisapu.fi/wp-content/uploads/2015/12/Kiertoteita%CC%88.pdf>

⁷⁷ Source: The Finnish Immigration Service, Immigration Unit.

Since the beginning of 2017, the processing of all residence permit extension applications transferred from the police to the Finnish Immigration Service. The permit procedure guidelines of the Finnish Immigration Service were updated in September 2017. According to them, a person invoking compassionate grounds must also specify the grounds for the residence permit at the extended permit phase. The extended permit is, as a rule, granted, provided that the conditions have not changed to any considerable degree. In cases where the young person reaches adulthood during the previous permit, the grounds for the residence permit are re-examined when considering the extended permit. The consideration leading up to the decision accounts for the young person's schooling and integration in Finland, among other things. In principle, an extended permit is still issued for a period of four years. An extended permit can also be granted for a shorter period of time. If, for example, a minor is

close to the threshold of adulthood, they are granted an extended permit on the grounds in question for a maximum of two years.⁷⁷

The change in the extended permit practice has caused uncertainty and concern in both the young persons and the people who work with them. The duration of the residence permit and the uncertainty over whether a residence permit will still be granted after the age of 18 have an impact on the spirits of the young, and on their motivation for studying. Some young persons have suspended their studies and sought jobs, which they think will secure a positive decision to their application for a residence permit. The young persons and the people who work with them consider it contradictory that while the importance of studying and integration are stressed, the uncertainty of the future taxes the strength of the young.⁷⁸

CHALLENGES AND GOOD PRACTICES

Q23. *Main challenges associated with the integration of unaccompanied minors in your (Member) State and how these challenges could be overcome.*

A central challenge in the integration of unaccompanied minors is education. The studies mentioned under section Q17c, for instance, raise the concern of how young persons who have arrived in the country at the age of 15–17 can learn either Finnish or Swedish and complete basic school in a matter of a few years so that they would have the opportunity to enter further education and, through this, working life. The risk of dropping out of the educational system is the greatest precisely among these young persons at a transition point. Young immigrants who have passed the compulsory school age should be provided with a sufficiently long and intensive basic school that fits their needs.⁷⁹

The challenges related to the education of unaccompanied minors have been noted in the Government Integration Programme: "Some of these young people are estimated to have very inadequate educational backgrounds and to need support in improving their literacy and study skills in addition to instruction that complements basic education. The need for basic education for adults is expected to increase in the next few years."

Flexible educational solutions and individual counselling are important for these young people.

The fact that the demand and supply for student places do not always meet has also been considered a challenge. Furthermore, Krister Björklund, for one, has pointed out that unaccompanied minors have fewer options to choose from when it comes to studying than the theory would suggest. Inadequate language skills and educational backgrounds, for example, may lead a young person to choose further studies aimed especially at persons with migrant background, such as healthcare sector studies.⁸⁰ On the other hand, these young persons may be in

a hurry to enter working life and secure a proper income. Many unaccompanied minors also end up as jobseekers rather than students because the study grant is smaller than the labour market support. In addition to securing their own income, the young persons may want to send financial support to their families. For some of them, however, the scarcity of education may lead to a vulnerable position in the job market. On the other hand, discrimination and racism may hinder access to the job market, as is the case with other immigrants.

According to experts, the representatives of minors and others who work with unaccompanied minors, the difficulty of family reunification poses a challenge

⁷⁸ Source: Interview with representatives of unaccompanied minors, interview at a family group home in Espoo.

⁷⁹ For instance Björklund.

⁸⁰ Krister Björklund 2015: Unaccompanied refugee minors in Finland

⁸¹ For instance, representatives of unaccompanied minors, staff at family group home in Espoo.

to the well-being and integration of unaccompanied minors.⁸¹ The duration of the family reunification process and the issue of a negative decision may depress and discourage them. Concern over their family breaks the concentration they should focus on their integration. Applying for family reunification is also difficult and expensive in practice. The three-month time limit is short for getting an application filed. The application process for extended permits granted on the basis of compassionate grounds and the short duration of some extended permits may also present challenges to a young person's motivation to study and their integration. Both the difficulty of family reunification and uncertainty over their own situation may cause mental distress and feelings of hopelessness for children and young people. The negative decisions other children and young persons are issued with regard to their family reunification or residence permit extensions are also a source of anxiety in accommodation units.

In the opinion of both researchers and the operators working with unaccompanied minors, the challenge with regard to unaccompanied minors is access to adequate psychiatric care. The availability of mental healthcare varies across Finland. The mental problems and traumatisation of young people, as well as the risk of radicalisation, are a cause for concern in accommodation units.

Many experts point out the loneliness felt by unaccompanied minors.⁸² The loneliness is a consequence of the young person being separate from their family, but also of a lack of friendships. It can be particularly difficult to form friendships with people of a Finnish background in the young person's own age group. It would also be important for the young persons to feel equality with other young people who have arrived unaccompanied and those of the original population.⁸³ Young people compare the kind of support and individual services provided to another young person in a similar situation and may perceive themselves as unequal. The experience of being in a position equal to that of young persons of the original population is a challenge. The manifestation of racism, discrimination and societal prejudices is also a serious and difficult issue for young people.

Researcher Anna-Kaisa Kuusisto-Arponen has noted that the organisation of housing for unaccompanied minors functions well in Finland, for the most part. According to her, the challenge is that the minors who arrive here unaccompanied live under

institutional care throughout their youth. In addition, the fragmentation of the lives of these young persons across the remits of various authorities is problematic. No party assumes overall responsibility. There is a need for discussion and cooperation between the various authorities.⁸⁴ According to Kuusisto-Arponen, there are also shortcomings in the identification or utilisation of young people's experience-based knowledge. The neglect of experience-based knowledge and a lack of societal compassion may lead to serious personal and social difficulties, such as loneliness, marginalisation and mental illness. In addition to social and psychological support, the young persons need opportunities to build their own social network with their own peers, Finnish youth and reliable adults.

When a young person living in a family group home becomes independent, the accommodation unit and the person's municipality need to cooperate for the young person to receive the support and after-care they need. The integration programmes of municipalities must account for the situation and after-care of these young people. According to the study on the after-care of unaccompanied minors after they have reached adulthood conducted in the Tampere University of Applied Sciences, one of the challenges of after-care is that its organisation is voluntary for municipalities.⁸⁵ It would be advisable to have national guidelines on the implementation of the after-care provided to this group of young persons. After-care must nevertheless also account for a young person's individual needs. The fact that the after-care ends when a young person turns 21 was seen as problematic. Some young people continue to need support even after that. The after-care also terminates if the young person is granted Finnish citizenship or if their guardian comes to Finland. Continued support might also be necessary in these situations.

From a general point of view, young persons with an immigrant background may also face a cycle of homelessness and unemployment.⁸⁶ It may be difficult for an unemployed young person who is not a full-time student to find housing. Without a permanent address, it may be almost impossible to get a job. The authorities' conflicting interpretations on whether a young person completing basic education is considered a full-time student or an unemployed jobseeker may, in the case of some young persons, have led to a situation where they have to rely on social assistance.

⁸² For instance, Kuusisto-Arponen ja Outi Kauko (2015): Yksinäisyys alaikäisten turvapaikanhakijoiden valottamana. Yhteiskuntapolitiikka. (in Finnish)

⁸³ For instance, Berschewsky (2016) and staff at family group home.

⁸⁴ <http://www.nuorisotutkimusseura.fi/nakokulma33>

⁸⁵ Berschewsky, Tuulia (2016)

⁸⁶ <http://pakolaisapu.fi/wp-content/uploads/2015/12/Kiertoteita%CC%88.pdf>

Q24. Good practices in your (Member) State concerning the integration of unaccompanied minors, including those turning 18

The integration principles of an unaccompanied minor have been recorded in the Act on the Promotion of Immigrant Integration. The Kotouttaminen.fi website⁸⁷ maintained by the Ministry of Economic Affairs and Employment contains an overview of integration, as well as guidelines and tools for those working with immigrants. Among other things, the website provides access to the online manual on the Act on the Promotion of Immigrant Integration. Measures related to the integration of unaccompanied minors are discussed in a separate section. The Ministry of Economic Affairs and Employment has also published a manual on the representation of unaccompanied minors.

The accommodation units for unaccompanied minors who have been granted a residence permit have staff trained in social work, who can guide and support the young persons. In 2017, the Ministry for Economic Affairs and Employment also published a manual on the psychosocial support of unaccompanied minors for accommodation units. The manual aims to strengthen the competence of those who work at accommodation units for minors on the provision of psychosocial support and a trauma-conscious approach. What is important in addition to psychosocial support work is hearing the child or young person's own voice and the promotion of a positive self-image. The manual also considers it desirable that the staff working in an accommodation unit is trained to observe behaviour associated with the traumatising of a child or young person in all situations involving interaction. The manual also includes models, recommendations and common directions for accommodation units.⁸⁸

Every child and young person is appointed a dedicated counsellor. The dedicated counsellor holds professional responsibility for the growth and development of the young person. Dedicated counsellor work means individual attention paid to a young person, presence and support. When a child or young person moves to an accommodation unit, the dedicated counsellor reviews the instructions and rules of the family group home and their own unit with the minor and gives them information on their rights and obligations when living in the accommodation unit.

A number of projects related to unaccompanied minors have been carried out in Finland. These projects have produced guidelines, training and seminars, in which participants have shared information and experiences. The HALATEN project coordinated by the Turku University of Applied Sciences and the Migration Institute of Finland came to an end at the close of 2014.⁸⁹ The project aimed to support the integration of unaccompanied minors and develop the skills of the professionals who work with them in Southwest Finland. The project's objective was to provide unaccompanied minor refugees with more support for independence and life management through functional methods, for example. The project created a regional network of professionals and recorded the integration service path for young people. It also led to the publication of written material, such as *Haavoittuvasta lapsuudesta ehjään aikuisuuteen* (From Vulnerable Childhood to Healthy and Safe Adulthood), edited by Elli Heikkilä, and the works of Kristian Björklund mentioned in this study, which examined the integration-related experiences of immigrants who had arrived in Finland as unaccompanied minors, but by now had already reached adulthood, and settled in the area of Southwest Finland. The experiences gathered during the project were shared at, for instance, a seminar on migration and ethnicity research organised by the Migration Institute of Finland in 2015.

The TRUST research project of the Academy of Finland produces research data on unaccompanied minors and organises practical activities for young people. The TRUST project emphasises the young people's active participation, the audibility of their own voice and their social relations. The project develops new ways to support active participation in child and youth work, in schools and at accommodation units. *Yksin Suomessa (alone in Finland)*, the kick-off seminar for the project, was held on 14 December 2016 at the University of Tampere. The seminar topics focused on unaccompanied minors' everyday life in Finland from the perspective of multi-cultural youth work, housing and school. The project's second seminar (*Experiences from Europe – Good practices in supporting the everyday life of unaccompanied minors*) was held on 22 November 2017.⁹⁰ Presentations were made by speakers from Germany, Sweden and Finland. They focused, in

⁸⁷ <http://kotouttaminen.fi/en/frontpage>

⁸⁸ TEM 8/2017: Psychosocial support for unaccompanied minors in family group homes and supported living units.

⁸⁹ Halaten - From Vulnerable Childhood to Healthy and Safe Adulthood: <http://halaten.turkuamk.fi/index.html>

⁹⁰ <http://www.transculturaltrust.net/2018/01/26/kokemuksia-euroopasta-seminaarin-esitykset-nyt-katsottavissa/>

particular, on good practices for supporting the day-to-day life of unaccompanied minors. According to the findings of the TRUST project, unaccompanied minor asylum seekers require long-term social support, care and functional solutions for housing and education.

Research and the opinions of professionals also underscore that integration is a two-way process, participated in by both immigrants and the original population. Mentoring, friend-families and friendship activities are good practices. Free time and hobbies are an important part of integration. Krister Björklund, among others, has noted that pastime activities are a good way to form relationships with members of the original population. The third sector and the

support of the municipality play an important role, but informal meetings with the original population are also a condition for integration. Hobbies, such as sports, offer opportunities to make friends from the original population. Some of the young men interviewed by Björklund in his studies had a Finnish girlfriend or spouse, which may make it easier for them to gain access to Finnish society.

Studies have shown unaccompanied minors to have strength and resilience.⁹¹ Most of the young people do well in Finland, also after they have reached adulthood. Young people combine the cultures of their old and new countries. Although this can sometimes be challenging, it forms an important part of the young person's integration process

Unaccompanied minors in Espoo do well in school. A social worker estimates that nearly all of the unaccompanied minors living in Espoo complete basic school.⁹² They usually start their school career on a preparatory class, which focuses on language skills. Those who have passed the compulsory school age are provided with basic education for adults. Before that, young persons are supported in securing courses and education on the Finnish language. The young people are motivated to go to school and the education accounts for their individual strengths and needs. Nearly all unaccompanied minors in Espoo move on to further studies. Very few enter working life directly after completing their basic education. Those who are aged 17 will be directed to register as unemployed jobseekers and an integration plan will be drawn up for them in the Employment and Economic Development Office. The young people receive labour market support alongside basic school or a secondary school for adults, for example. They have been organised work training and many have also been able to find summer jobs. The family group home operating in Espoo aims to come up with a hobby for every young person living there. These hobbies may include football, gym or swimming. The young persons are also organised common pastime and events with the people living at other accommodation units in Espoo. They can also take their other friends along. The young persons also participate in voluntary chores carried out in the property they live in.⁹³

⁹¹ For instance Björklund ja Berschewsky.

⁹² Source: Interview with the senior social worker of the Immigrant Services of the City of Espoo.

⁹³ Source: Interview at a family group home in Espoo.

Section 4: Return of unaccompanied minors

OVERVIEW OF THE RETURN PROCEDURE AND ITS LEGAL AND ORGANISATIONAL SET-UP

Q25. a. Does your (Member) State foresee the return of unaccompanied minors?

- Is it possible for an unaccompanied minor to return to the country of origin through **voluntary return**?

Yes, this is possible, but uncommon in practice.

The majority of unaccompanied minors in Finland apply for asylum, which makes them eligible for the assisted voluntary return (see the question below on "assisted voluntary return"). Persons who want to return to their country of origin and who are entitled to assisted voluntary return are directed to the assisted voluntary return scheme. This is particularly true with regard to unaccompanied minors whose needs are best looked after when returning through an assisted voluntary return scheme. The assisted voluntary return scheme in Finland is managed by the Finnish Immigration Service, and the practical implementation of the assisted voluntary return programme is the responsibility of the International Organization for Migration (IOM). The Police is not aware of any cases in which an unaccompanied minor would have wanted to return to their country of origin through the assisted voluntary return scheme, but was unable to do so.⁹⁴ The situation is nevertheless possible, because the scope of the assisted voluntary return scheme covers only asylum seekers, victims of trafficking in human beings and those who have been granted a temporary residence permit on the basis of the fact that departure from the country has not been possible.⁹⁵ If a person does not belong to any of the aforementioned groups, they are not entitled to support for assisted voluntary return and cannot return through the programme. According to the Police, there have been a few of these situations with adults. In such cases, the Police has helped the

person to obtain the necessary travel documents, assisted in the travel arrangements and paid for the travel expenses. Presumably, the situation would proceed in the very same manner in relation to a minor as well.⁹⁶

The so-called independent voluntary return of an unaccompanied minor mostly takes place in a situation where the unaccompanied minor is not an asylum seeker. Every year a small number of unaccompanied minors who do not have an official guardian in Finland apply for a residence permit in Finland. Usually, the minor applies for a residence permit on the basis of a family tie in relation to a person who is not their official guardian or parent. If the minor is issued with a negative decision in this situation, he or she will usually return voluntarily, but not through an assisted voluntary return programme. Furthermore, it is worth noting that, as an exception to the main rule, a minor who has arrived in Finland without their parents or guardians and applied for a residence permit is not necessarily issued a return decision in connection with the negative residence permit decision. In such cases, the minor's return to their country of origin will be the responsibility of the adults taking care of the minor, and the removal will not be carried out by the authorities.⁹⁷ While these returns are not visible in official statistics, there are a few of them every year. These cases defy any generalisations related to practices given their small number and the individual nature of the cases.⁹⁸

- Is it possible for an unaccompanied minor to return to the country of origin through **assisted voluntary return**?

Yes. The majority of unaccompanied minors in Finland are asylum seekers, and therefore entitled to assisted voluntary return. The scope of the assisted voluntary return scheme covers asylum seekers,

victims of trafficking in human beings and those who have been granted a temporary residence permit on the basis of the fact that departure from the country has not been possible.⁹⁹ As stated above (Q25a, part

⁹³ Source: Interview at a family group home in Espoo.

⁹⁴ Source: Helsinki Police Department.

⁹⁵ In addition, assistance of voluntary return can be granted to beneficiaries of temporary protection. However, so far Finland has never granted temporary protection to anyone; Act on the Reception of Persons Applying for International Protection and on the Identification of and Assistance to Victims of Trafficking in Human Beings (746/2011), Section 31.

⁹⁶ Source: Helsinki Police Department.

⁹⁷ However, the Police can later propose that the Finnish Immigration Service issues a return decision if it is found out that the minor has not effectively left Finland.

⁹⁸ Source: Immigration Unit of the Finnish Immigration Service

⁹⁹ In addition, assistance of voluntary return can be granted to beneficiaries of temporary protection. However, so far Finland has never granted temporary protection to anyone; Act on the Reception of Persons Applying for International Protection and on the Identification of and Assistance to Victims of Trafficking in Human Beings (746/2011), Section 31.

1), the persons entitled to assisted voluntary return, and particularly unaccompanied minors, are directed to the scheme if they announce their willingness to return to their country of origin.

The assisted voluntary return programme is the same for unaccompanied minors as it is for adults. The numbers of unaccompanied minors who return voluntarily are low in Finland (3 persons in 2017 and 20 persons in 2016), due to which there is no separate programme for minors. The scheme is managed by the Finnish Immigration Service, and the practical implementation of the assisted voluntary return programme is the responsibility of the International Organization for Migration.

Seeking to be included in the assisted voluntary return scheme takes place as follows: An unaccompanied minor who has withdrawn their asylum application or received a negative decision to it can seek assistance for voluntary return at their own reception centre. The representative of the minor must accompany the minor when applying for the assistance. The

representative and the reception centre's social worker assess the child's best interests. There is only a small number of cases and they are considered based on their individual merits. The reception centre confirms from the Police whether the minor can return voluntarily. If the reply of the Police is positive, the arrangements concerning the voluntary return continue. With regard to unaccompanied minors there is usually no reason why the voluntary return would not be possible from the perspective of the enforcing authority, i.e. the Police. The next phase involves tracing the minor's parents or guardians in the country of return. The reception centre requests IOM Helsinki to conduct the tracing. If the IOM reaches the parents and deems the reception appropriate, the support for assisted voluntary return is granted and the relevant decision is sent to the IOM for execution. After this, the IOM makes the practical arrangements for the minor's return.

Section Q29a contains further details on the arrangements related to voluntary return and section Q30a on the amounts of the support.

*- Is it possible to return an unaccompanied minor to the country of origin through a **forced return**?*

Yes, this is possible, but very uncommon in practice.

The return of an unaccompanied minor requires ensuring appropriate reception as referred to in Article 10(2) of the Return Directive. In Finland it is considered that an unaccompanied minor asylum seeker can be issued a return decision only after his or her adequate reception arrangements have been ensured. In practice, adequate reception arrangements are ensured by tracing the minor's parents or guardians and ascertaining that the minor can return to them. Tracing the parents or guardians is challenging for a variety of reasons, and reaching them is rare in practice (see Q29b). Tracing is particularly challenging when a forced return of the minor is at stake. According to the Return Directive, it would also be possible to return a minor to adequate reception facilities, but at least thus far Finland has never returned a minor to childcare facilities: unaccompanied minors arriving in Finland are usually from countries in which the child care system is not at an adequate level. In view of this, it can be noted that negative decisions and return decisions issued to unaccompanied minors are rare. Insofar as the adequate reception of the minor has been ensured and they have been issued a final return decision, the

primary objective is to encourage the minor to return voluntarily through the assisted voluntary return scheme. If the minor refuses to return voluntarily, the Police can enforce the return decision. In practice, the Police will escort the minor to the country of return. The Police must ensure the adequate reception of the minor in practice.¹⁰⁰ In principle, the police should be present until the moment the minor meets their parents or guardians. The minor's handover to the authorities of the country of return is not considered adequate in principle, but according to the Police, this has sometimes occurred, when the country of return has been a safe one. In these situations, the Police has informed the country of destination of the minor's return beforehand, escorted the minor to an airport in the country of destination and handed over the minor to the airport authorities there. According to the Police, the country's situation as a whole is assessed when the Police decides when an unaccompanied minor can be returned to the receiving country's authorities instead of their parent or guardian. In such cases, the country in question must have a system that takes care of the minor returning alone. The cases are isolated: one return to Albania in 2015, which is visible in the statistics appended to this study, is the only known case in the recent years.¹⁰¹

¹⁰⁰ Starting from early 2018, the Finnish Immigration Service will add an enforcement clause to its return decision regarding unaccompanied minors. According to the clause, a return decision can be enforced only if adequate reception can be ascertained while enforcing the decision. If adequate reception cannot be ensured, the matter shall be brought back to the Finnish Immigration Service in order to grant a residence permit based on humanitarian grounds. For more information, see Q3a.

¹⁰¹ Source: Helsinki Police Department.

b. How are the *best interests of the child* determined once a negative decision has been reached? Is this set out in legislation or any other internal administrative regulations?

The assessment concerning the child's best interests occurs during the decision-making phase already, before the decision in the asylum and/or residence permit matter has been made.¹⁰² In Finland, the decision-making process has only a single stage, meaning that if the residence permit is not granted, a foreign national staying in the country is ordered to leave the country with that same decision.¹⁰³ Any decision-making that involves a child must pay special attention to the best interests of the child and to circumstances related to the child's development and health. (Section 6 of the Aliens Act) In matters related to removal, the assessment concerning the child's best interests is part of the overall consideration. The overall consideration, as stipulated in the Section 146 of the Aliens Act, requires the matter related to a removal to take into account all of the factors on which the decision is based as well as all other factors that have a bearing on the matter and the circumstances as a whole. When the decision pertains to a minor, special attention must be paid to the child's best interests. (Section 146 of the Aliens Act)

The majority of unaccompanied minors in Finland seek asylum. Because of this, the child's best interests and the conditions for their return are usually determined in the procedure for international protection. The Finnish Immigration Service has issued guidelines on the processing and decision-making in a case involving a child.¹⁰⁴ The guidelines state that the content of the best interests of the child is not defined in the Aliens Act nor does there exist another consistent definition. In lieu of that, the best interests of the child are always determined on the basis of the circumstances of each individual case. The guidelines review the elements to be considered in the assessment of a child's best interests on the basis of various sources (the UN's Committee on the Rights of a Child¹⁰⁵, UNHCR¹⁰⁶, Child Welfare Act). Case workers of the Finnish Immigration Service have regular training on the concept of the best interest of the child and how it is taken into consideration in practice in matters pertaining to children.¹⁰⁷ In addition, the Yksintulleet

[Unaccompanied or Children First] -project, in which the Finnish Immigration Service participated, developed the guidelines of the child's best interests in the application process of unaccompanied asylum-seeking minors.¹⁰⁸ The assessment of a child's best interests requires information from different sources. Hearing the child themselves is particularly important, since a child's right to express their views and participate in decision-making that concerns them is one of the key elements of the child's best interests. In the case of an asylum seeker, the unaccompanied minor is heard in the asylum interview. The unaccompanied minor's representative also attends the asylum interview, thereby having the opportunity to ensure that the child's best interests are clarified in the appropriate matter. In addition, the reception centre's social worker is requested to provide a statement on how the best interests of the child should be taken into account, in their opinion, in the asylum seeker's case. The social worker is also reserved the opportunity to participate in the asylum interview of the minor, but in practice social workers usually give their assessment on the child's best interests in writing. Ultimately, the best interests of the child are assessed by a caseworker of the Asylum Unit of the Finnish Immigration Service. The caseworker makes a proposal for a decision and presents this to a decision-maker, who makes the decision concerning the minor's application as a whole.¹⁰⁹

In addition to asylum seekers, every year a small number of unaccompanied minors who do not have an official guardian in Finland apply for a residence permit in Finland. Usually question is of a situation in which the minor applies for a residence permit on the basis of a family tie in relation to a person in Finland who is not their official guardian or parent. The child's best interests are assessed also with regard to these minors. The Finnish Immigration Service's aforementioned guidelines regarding matters pertaining to children apply also to these minors. These children are appointed a guardian of interests, who safeguards their interests in the residence permit process. In addition, in most

¹⁰² Source: Asylum Unit of the Finnish Immigration Service.

¹⁰³ As an exception to the main rule, a minor who has arrived in Finland without their parents or guardians and applied for a residence permit (not asylum) is not necessarily issued a return decision in connection with the negative residence permit decision. These cases are rare.

¹⁰⁴ Lapsen asian käsittely ja päätöksenteko maahanmuuttovirastossa [Processing and decision-making in a case involving a child], MIGDno/2013/1037. (available only in Finnish)

¹⁰⁵ United Nations Committee on the Rights of the Children, General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (CRC/C/CG/14).

¹⁰⁶ UNHCR, Determining the Best Interests of the Child, May 2008.

¹⁰⁷ Source: Asylum Unit of the Finnish Immigration Service.

¹⁰⁸ Lapsen etu ensin. Yksintulleet alaikäiset turvapaikanhakijat Suomessa [The Best Interest of the Child First. Unaccompanied Asylum-Seeking Children in Finland]. Yksintulleet-projektin loppujulkaisu. Yhteiset lapsemme - All our children ry, 2011.

¹⁰⁹ Source: Asylum Unit of the Finnish Immigration Service.

cases the Finnish Immigration Service requests a statement on the best interests of the child from the social workers of the municipality in which the child is

staying. These situations are highly individual, due to which it is difficult to make generalisations on how to investigate a child's best interests in these cases.¹¹⁰

Q26. Which national authorities and organisations are responsible for the return of unaccompanied minors?

Name of national competent authority or organisation	Brief description	Main activities and responsibilities
The Finnish Immigration Service	The Finnish Immigration Service is the authority responsible for a foreign national's permit affairs. The Finnish Immigration Service makes the decisions concerning applications for residence permits and asylum applications. If the residence permit is not granted, the Finnish Immigration Service makes a return decision for a person staying in Finland.	<ul style="list-style-type: none"> • decision on asylum and/or residence permit application • tracing the parents or guardians • determining the best interest of the child • assessing the adequate reception of the minor before making a return decision • return decision • assessing the need for the assistance of voluntary
The Police	The IOM implements the assisted voluntary return programme.	<p>The enforcement of a return in cases involving voluntary return:</p> <ul style="list-style-type: none"> • tracing the parents or guardians and ensuring appropriate reception upon return • obtaining travel documents • practical arrangements concerning the return • giving reintegration assistance to the returnee
Social worker of the reception centre	A social worker of the reception centre provides a statement on the best interests of the child with regard to an unaccompanied asylum-seeking minor	<p>In cases involving asylum-seeking unaccompanied minors:</p> <ul style="list-style-type: none"> • giving a statement concerning the child's best interests.
Social worker of the municipality	A social worker of the municipality provides a statement on the best interests of the child with regard to a non-asylum-seeking unaccompanied minor who has applied for a residence permit instead.	<p>In cases involving asylum-seeking unaccompanied minors:</p> <ul style="list-style-type: none"> • giving a statement concerning the child's best interests

ENFORCEMENT OF RETURN DECISIONS AND KEY ARRANGEMENTS BEFORE, DURING AND AFTER DEPARTURE

Q27. What is the estimated timeframe within which your (Member) State implements a return decision following a rejection of an unaccompanied minor's application for asylum or another status?

Given that there have been very few forced returns of unaccompanied minors, it is impossible to give an estimate on the time it takes to implement them. A few unaccompanied minors have returned voluntarily every year through the assisted voluntary return programme of the IOM, but even these numbers are small. It should furthermore be noted that each voluntary return of an unaccompanied minor is processed individually and that the cases involve special characteristics. The enforcement of a voluntary return is not subject to a fixed timeframe. The most important point is to ensure the realisation

of the child's best interests and the necessary protection measures when the minor returns to their country of origin. It is therefore difficult to make generalisations about these cases and not necessarily useful to count the average time spent on the enforcement. In respect of realised voluntary returns through the IOM voluntary return programme it can nevertheless be said that, in 2016 when there were 20 returnees, the median time spent on return arrangements was 35 days and, in 2017 (three returnees), the median time was 72 days.¹¹¹

¹¹⁰ Source: Immigration Unit of the Finnish Immigration Service

¹¹¹ Source: IOM Helsinki

Q28. Measures taken by your (Member) State to:

- encourage **voluntary return** when an enforceable return decision is issued to an unaccompanied minor:

So far there have been only a few cases of final return decisions issued to unaccompanied asylum-seeking minors in Finland (see Q3a). Therefore there are no special arrangements in Finland on encouraging this group to return voluntarily. Some unaccompanied minors have nevertheless been issued negative first-instance decisions, although the negative decisions issued to unaccompanied minors become once again rarer at the end of 2017. Even though it was a rather short period during which unaccompanied minors were regularly issued negative decisions more, it is useful to discuss their situation shortly.

The representatives interviewed for the purposes of this study said that they have not encouraged minors who have been issued negative decisions to voluntary return in any particular way. According to the representatives, they inform the minor of all the alternatives, but the minor's own will must be respected, and usually those who receive a negative first-instance decision want to appeal it.¹¹²

On 1 June 2017, the Finnish Immigration Service launched a project called VAPA, which aims to advance counseling on voluntary return and is funded by the EU's Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF). Rather than focusing on minors, the target group consists of adult asylum seekers who have been issued a negative decision. However, some work concerning unaccompanied minors was also conducted within the project's framework. The project workers called reception centres housing unaccompanied minors and found out whether the staffs of the special units for minors have adequate knowledge of voluntary return and whether they had discussed the option of voluntary return with the youth residing there. On the basis of these phone conversations they were able to conclude

that the staffs of the reception centres had not encouraged the young persons who had received negative first-instance decisions to voluntary return in any particular way. On the other hand, such encouragement would indeed have been premature, given that the asylum processes of the youth in question were still pending at the time, due to having been appealed. If we shift the focus from encouragement to merely the communication of the possibility of voluntary return, the result is likewise scant in the special units for minors. Raising the issue was considered problematic. The reason for this was often deemed to be the young person's indisposition, due to which all resources were dedicated to providing the young person with support. Many young persons had also told the staff at their reception centre about their family's difficult situation back home, due to which the staff considered it inappropriate to discuss the possibility of the young person returning to such conditions. On the other hand, the mere mention of a voluntary return option had stirred strong negative emotional responses in some of the young people. The members of staff were of the opinion that discussing voluntary return did not contribute to the creation of a confidential relationship between the employees and the minors. This is why people at the special units for minors were very wary of raising the issue. What also came up was that the majority of the minors who have received a negative decision were 17 years of age, i.e. young persons close to adulthood. For them the time of transfer from the special unit for minors to a reception centre meant for adults was very near. This was another reason why the staff at the special units for minors did not deem it necessary to raise the subject matter in their unit – voluntary return would nevertheless be discussed in the reception centres meant for adults.¹¹³

- **enforce** return decisions against unaccompanied minors:

Return decisions issued to unaccompanied asylum-seeking minors are rare. In practice, a minor is issued a negative residence permit decision and return decision only in the event that their appropriate reception can be ensured already during the processing of the asylum application. Return options are investigated separately with regard to each individual case. More

generally it can, however, be noted that ensuring the appropriate reception is challenging (see Q3a). Since 1 July 2016, the National Police Board and the Finnish Immigration Service have cooperated in an AMIF-funded project aiming to develop return measures and increase the efficiency of returns. While unaccompanied minors are not the primary

¹¹² Source: Interview with representatives of unaccompanied minors.

¹¹³ Source: Project coordinator of the VAPA project

target group of the project, one of the project's sub-segments focuses on unaccompanied minors. The project aims to clarify the return possibilities of unaccompanied minors. In particular it aims to find means to ensure the appropriate reception of

minors. In 2018 the project will concentrate on finding a suitable tracing partner and developing tracing practices in general. The project will be active until the end of 2018. It is too early to assess the effectiveness of the project as of yet.¹¹⁴

- *mitigate any negative impact of a return decision on the **well-being of unaccompanied minors**:*

There have been very few cases in Finland so far in which an unaccompanied minor asylum-seeker would have received a final return decision. Unaccompanied minors have nevertheless been issued negative first-instance decisions. On the basis of these cases it can be concluded that a negative decision has a strong impact on the well-being of an unaccompanied minor. Negative decisions have caused mental distress and a weakening of life management skills to minors. In addition, the motivation for studying among those who have been issued a negative decision has weakened and some of the minors have disappeared after they have received the negative decision. Self-harming tendencies, such as cutting, have also been visible in minors who have been issued a negative decision. A young person's anxiety may also manifest as aggressiveness.¹¹⁵ As a result of the negative decision, the asylum process of the minor is prolonged, when the decision is appealed to a court and a new waiting period begins. Uncertainty and the drawing out of processes are a cause of stress to the minors. A person who has a long experience of working as the representative of minors pointed out that an increase in uncertainty correlates directly with an increase in child welfare clients and custodies.¹¹⁶ The repeated processing of the grounds for the asylum application at different stages of the appeal may also be stressful for the minor.¹¹⁷ The following measures help relieve the negative effects of a negative decision:

Taking care of basic needs and the smoothness of everyday life

An unaccompanied asylum-seeking minor who has received a negative decision may continue to live at the reception centre also in the event that they are not willing to return to their country of origin willingly and the return decision cannot be enforced by the authorities.¹¹⁸ The minor may continue to attend school and they fall within the scope of the normal services of a special unit for minors. The special unit for minors sees to it that the basic affairs are in order and that everyday life flows smoothly.¹¹⁹

Staff's heightened alertness to suicidal or self-harming tendencies

The days following the issue of a negative decision are stressful for the minor. Self-harming and suicidal tendencies have been visible in minors who have been issued a negative decision. The special unit for minors reacts to this by increasing its attentiveness, particularly during the first few nights, so that the minor will not hurt themselves.¹²⁰

Motivation for school and integration

The negative decision often has a negative effect on the motivation of the minor to attend school and perform well. It is worth noting that the effects of the negative decision are not limited to the minor who receives the decision. A negative decision issued to one minor also has an effect on the well-being of those living in the same special unit for minors. Negative decisions also have an impact on the minors' integration outlook in general: when the minors see that they cannot stay in Finland, it may be difficult for them to find motivation for school and integration.¹²¹ The staff of the special unit for minors aims to encourage and motivate the minors to continue school, stressing that studies are always beneficial, regardless of whether the minor will return to their country of origin or ultimately remain in Finland, if the negative decision is reversed in the court of appeal.¹²²

Offering conversational help

One social worker of a reception centre pointed out that it's a good idea or a social worker of a special unit for minors to reserve time for the young person who has received a negative decision and for talking. However, if the minor does not want to talk, they should not be forced to do so. The minor may feel disappointment and hatred in the initial phases and is not necessarily able to process the issue by talking. It is nevertheless a good idea to let the minor know that they can discuss the with a social worker if they feel like it. In addition to a social worker, a minor has the possibility to talk with the counsellors and nurse of the reception centre.¹²³

¹¹⁴ Source: Asylum Unit of the Finnish Immigration Service.

¹¹⁵ Source: Interview with a social worker of a reception centre.

¹¹⁶ Source: Interview with representatives of unaccompanied minors.

¹¹⁷ Source: Interview with a social worker of a reception centre.

¹¹⁸ In the case of an adult asylum seeker who has been issued a final return decision, reception services terminate after a certain period, if the person in question refuses to return voluntarily and the Police is unable to enforce the return decision.

¹¹⁹ Source: Reception Unit of the Finnish Immigration Service.

¹²⁰ Source: Reception Unit of the Finnish Immigration Service.

¹²¹ Source: Reception Unit of the Finnish Immigration Service.

¹²² Source: Reception Unit of the Finnish Immigration Service

A consistent and realistic approach to asylum seeking process

The Reception Unit of the Finnish Immigration Service noted that it is beneficial that the adults working with unaccompanied minor asylum-seekers acknowledge and bring up the fact that the minor is in the asylum process and still awaiting a decision on their application. This way, the minor can, at least on some level, mentally prepare themselves for a possibly negative decision and the decision will not come as a complete surprise.¹²⁴ On the other hand, the adults working with unaccompanied minors mentioned that it has been difficult for them to prepare themselves for negative decisions, because the changed policy of the Finnish Immigration Service came as a complete surprise to both the reception centres' employees and the representatives of minors.¹²⁵ One representative noted that it had been difficult to perceive what changed the line, because the legislation has not changed.¹²⁶

Communicating voluntary return

Nor should discussing voluntary return be a taboo among unaccompanied minors. Informing about the possibility of voluntary return should be done already when the asylum application is still pending. It is advisable to offer information about voluntary

return while the asylum application is still pending. The talking and communicating must nevertheless be conducted in the right way: the minor should not be pressured, instead of which they should be provided with information of all the alternatives, which will help them make an informed decision. Early communication about the possibility of voluntary return is beneficial especially in case the minor will receive a negative decision: it is better that the minor knows all the alternatives they have in this situation. Voluntary return is always a better option than forced return with a police escort.¹²⁷ In addition, all asylum seeking minors have a right to know about the voluntary return option. Sometimes a minor may realise only after they have arrived in Finland that the reality here is not what they expected. The minor may not have thought upon departure from their country of origin that they will move away from their family permanently. The minor may have been of the opinion that as soon as they have a residence permit in Finland they will apply for a family reunification and the family can follow them to Finland. In reality, family reunification can be much more difficult than what the minor had in mind. The minor has the right to know that they can be assisted in returning to their family.

Q29. a. Overview of key arrangements for the *return of unaccompanied minors* to the country of origin.

The forced returns of unaccompanied minors are extremely rare. These cases defy generalisations. Instead, practical arrangements are planned based on a case-by-case assessment.

In case of unaccompanied minors, voluntary return is the most realistic option. (The matter is discussed under points 1–3 in section Q25a.) An unaccompanied minor who wants to return to their country of origin voluntarily can receive voluntary return assistance from their reception centre. The reception centre orders the services related to the return from the IOM. The following outlines the most important arrangements related to voluntary return in the IOM:

Tracing

Prior to carrying out the return, the IOM traces the minor's parents or guardians. The minor themselves can tell where their parents or guardians are located. The details of the parents' location are transmitted to the IOM of the country of return, which goes to visit

them. Based on the meeting, the IOM performs what is referred to as a family assessment, in which it assesses whether the parents or guardians are willing and capable to receive the minor. If possible, the child welfare authorities of the country in question also participate in the family's assessment.

Communication and guidance

The IOM ensures that the minor receives enough information and guidance on what the repatriation means. The communication and guidance will occur in the minor's native language.

Ensuring the realisation of the best interest of the child by hearing various parties

The IOM and the personnel at the child's reception centre ensure that the child's views are taken into account in accordance with their age and level of development. The IOM also ensures that the child's representative in Finland is in favour of the return and considers it to be in the best interest of the child. In addition, a social worker of the child's reception

¹²³ Source: Interview with a social worker of a reception centre.

¹²⁴ Source: Reception Unit of the Finnish Immigration Service.

¹²⁵ Source: Interview with representatives of unaccompanied minors; interview with a social worker of a reception centre.

¹²⁶ Source: Interview with representatives of unaccompanied minors.

¹²⁷ Source: Reception Unit of the Finnish Immigration Service.

centre gives their opinion on the best interest of the child. The IOM ensures that the child's parent or guardian in the country of origin is in favour of the return.

Escorting the child on the journey home

All minors younger than 15 years of age will be joined by an escort on the return journey, who will be there throughout the entire trip. The escort may be an employee of IOM or a social worker, for example. When the case concerns a returnee more than 15 years of age, the need for an escort is evaluated on a case-by-case basis. In any case, IOM Finland will

escort the minor into the plane when departing from Finland, and an escort from the local IOM will always be present at any layover locations.

Handing the child over to their parents or guardians

When the flight arrives in the child's country of origin, they will be met by the IOM and possibly also their parents or guardians. If a parent or guardian has been unable to meet the minor at the airport, the IOM's local office will ensure that the minor is brought together with their parent or guardian.¹²⁸

b. Policy and practice of your (Member) State with regard to *family tracing* in the country of origin.

The Finnish Immigration Service is responsible for tracing the parents or guardians of an unaccompanied minor asylum seeker. According to section 105 b of the Aliens Act, the Finnish Immigration Service must, in order to realise the child's best interests, endeavour without delay to trace his or her parents or some other person responsible for his or her actual guardianship.¹²⁹ At the moment, the Finnish Immigration Service does not have a tracing partner and, in practice, the tracing takes place solely through Finland's diplomatic missions and the UNHCR. Tracing is considered an area of development for the Finnish Immigration Service, which is currently being developed for example within the realms of the project aiming to develop return measures (See Q28, point 2).¹³⁰ The Finnish Immigration Service is able to successfully trace the parents or guardians of an unaccompanied minor only rarely. Lacking a tracing partner is one factor for this. In addition, there are a number of reasons why tracing conducted by the Finnish Immigration

Service is rarely successful: the parents or the guardians may have died or disappeared. It is also possible the minor does not want to contribute to the tracing of the parents or guardians by revealing their contact details to the Finnish immigration authorities, because reaching the parents or guardians may result in a negative decision on the asylum and residence permit application, if it is deemed appropriate that the minor return to them.

Regarding those returning voluntarily, the tracing is carried out by IOM as described above (Q29a).

The role of the guardian is to give support to the minor and to see that the best interests of the child are safeguarded while processing of the case. The Finnish Immigration Service asks both the minor and the guardian for their consent to the tracing before initiating it, but the tracing can be conducted even if one or both of them oppose it.

c. How does your (Member) State interpret the term '*adequate*' reception facilities in the country of origin?¹³¹ Does your (Member) State return unaccompanied minors to care centres or parents, relatives, etc.?

So far appropriate reception has been considered to require that the unaccompanied minor is returned either to their parents or official guardians. Based on Article 10 (2) of the Return Directive, the minor's return to another member of the family or to adequate reception or child welfare facilities is not

an excluded option. At least up to this point Finland has not returned minors to child welfare facilities: unaccompanied minors often originate from countries where the child welfare system is not on an adequate level.¹³²

¹²⁸ Source: IOM Helsinki.

¹²⁹The Finnish Immigration Service is likewise responsible for tracing the parents or guardians of an unaccompanied minor victim of trafficking in human beings.

¹³⁰ Source: Asylum Unit of the Finnish Immigration Service.

¹³¹ Art. 10(2) of Directive 2008/115/EC (Return Directive) stipulates that before removing an unaccompanied minor from the territory of a Member State, the authorities of that Member State shall be satisfied that s/he will be returned to a member of his or her family, a nominated guardian or adequate reception facilities in the State of return.

¹³² Source: Asylum Unit of the Finnish Immigration Service.

d. Transitional arrangements for the return of unaccompanied minors approaching 18 years of age.

There have been very few cases in Finland so far in which an unaccompanied minor asylum seeker has received a final negative decision. Thus in Finland there are no special transitional arrangements for the return of unaccompanied minors approaching 18 years of age who have received a final negative decision. There have, however, been unaccompanied minors, who have received negative first-instance decisions, although this scenario is likely to be rarer in the future after the decision-making practice of the Finnish Immigration Service changed at the end of 2017 (see Q3a). Generally speaking, it can be said that minors approaching 18 years of age who have been issued a negative decision are subject to the same transitional measures as the minors who are awaiting their first decision. The approaching adulthood is discussed with all minors, regardless of the status of their asylum application. According to information received from the Reception Unit of the Finnish Immigration Service, all activities of the reception centres meant for unaccompanied minors should aim for the smooth transition of the young person towards adulthood, which is when many things will change: they will no longer have a representative and they will transfer from special unit for minors to a reception centre meant for adults. An unaccompanied minor has a dedicated counsellor with whom the care and upbringing plan should be discussed at least on a monthly basis.¹³³ Representatives also reported returning to the topic of approaching adulthood in their discussions with the minor. According to the representatives, the minor must be prepared so that, once they turn

18, they have a sufficient amount of knowledge to be able to take care of their residence permit affairs independently, for example.¹³⁴ On the other hand, what emerged when preparing the study was that the various operators are not too keen to discuss precisely the significance of a (possible) negative decision with minors about to turn 18; rather, what seems to be the focal point in discussions held with the minor were questions concerning the move to the adults' reception centre and the end of their representation. Neither is the possibility of voluntary return necessarily discussed all that much, although addressing the subject at an early phase could benefit especially a minor who will be issued a return decision. On the other hand, it must be acknowledged that because negative decisions issued to unaccompanied minors have been very rare in the past, they had no acute need to think about what happens after a negative decision. Only the changed policy of the Finnish Immigration Service in 2016-2017 alerted these persons to the fact. Because the policy changed at the end of 2017 to a similar practice as it had previously been, this did not cause a need for any special actions in the end. However, there have always been young asylum seekers who have been unaccompanied minors when they arrive in Finland, but turn 18 while the asylum process is pending. In their case, negative decisions were not uncommon even before 2016 and they are not rare even today. Therefore, the transition phase from a minor to an adult can still be considered an area of development in Finland.

e. Is there any follow up of unaccompanied minors once they have returned?

There is no follow up of unaccompanied minors once they have returned.¹³⁵

f. Are there any existing cooperation arrangements between your (Member) State and countries of origin when it comes to the return of unaccompanied minors, such as bilateral readmission agreements concerning unaccompanied minors?

Finland has a readmission agreement with Afghanistan. According to the agreement, the return of unaccompanied minors to Afghanistan is also possible. Section 7 of the agreement requires measures to ensure that unaccompanied minors are not returned before their family members have been successfully traced and their appropriate reception

and well-being in Afghanistan has been arranged. In practice, unaccompanied minors have returned from Finland to Afghanistan through the assisted voluntary return scheme, which is managed by the Finnish Immigration Service, and the practical implementation of which has been commissioned from the IOM.¹³⁷

¹³³ Source: Reception Unit of the Finnish Immigration Service.

¹³⁴ Source: Interview with representatives of unaccompanied minors.

¹³⁵ Source: Asylum Unit and Reception Unit of the Finnish Immigration Service.

¹³⁶ Source: Helsinki Police Department.

¹³⁷ Source: IOM Helsinki.

Q30. a. Does your Member State provide any **reintegration assistance** to unaccompanied minors returning to their countries of origin:

- through **voluntary return**?

In practice, an unaccompanied minor who wishes to return to their country of origin is usually directed to the assisted voluntary return scheme. If for some reason return through the assisted voluntary return scheme would not be possible, the Police can also

help the minor to return voluntarily (for more on the topic, see section Q25 a). In such cases, the Police can cover the expenses of the journey and provide the minor with pocket money, but no larger support would be available.

- through **assisted voluntary return**?

Yes, an unaccompanied minor can receive support for assisted voluntary return when they return through the assisted voluntary return scheme. The amount of the assistance paid to an unaccompanied minor is basically the same as that paid to an adult returning alone. The assistance for voluntary return includes travel expenses and relocation costs as well as reintegration assistance. The assistance can be either cash or in-kind support. The in-kind support is tailored to the needs of each returnee. The preference with regard to minors is in-kind support that can be used in schooling, for example. The in-kind support is EUR 2,500, of which EUR 200 is given in cash. In-kind

support is not available for all countries of return. The amount of the cash support is dependent on the country of return. The countries are divided into four categories. In Finland, the most common countries of origin in terms of asylum seekers (Iraq, Somalia, Afghanistan) belong in category A. The cash support paid to an unaccompanied minor returning to one of these countries is EUR 1,500. The return assistance paid in category B is EUR 800, category C EUR 500 and category D EUR 200. An increased amount of assistance may be granted for a justified reason. The maximum amount of the increased assistance is EUR 2,000, regardless of the country of return.

- through **forced return**?

Forced returns of unaccompanied minors are nearly impossible to carry out in practice, since appropriate reception is difficult to ensure (for a more detailed account of the topic, see section Q25 a). Should

the compulsory return of an unaccompanied minor nevertheless take place, the Police would provide the returnee with pocket money for the journey, but any assistance in excess of this would not be available.

b. Are there any monitoring mechanisms in place in your (Member) State to ensure the effective reintegration of unaccompanied minors?

There is no reintegration monitoring mechanism.

ALTERNATIVES TO RETURN

Q31. Does your (Member) State provide for any **alternative solutions to stay** for unaccompanied minors, such as regularisations?

There is no such alternative as such. The system should function in a way that there is no need for regularisations: the idea is that the minor will either be granted a residence permit in Finland or they will be issued a return decision which will be enforced in practice. The decision process in Finland has only a single stage, meaning that if the residence

permit is not granted, a foreign national staying is ordered to leave the country with that same decision. An unaccompanied minor can be issued a return decision only if it has been assessed during the decision-making procedure that it is possible to ensure adequate reception of the minor upon return in practice. If it is assessed that ensuring adequate

¹³⁸ Source: Helsinki Police Department.

¹³⁹ Source: Finnish Immigration Service website: <http://migri.fi/en/what-assistance-can-i-get-> and <http://migri.fi/en/amounts-of-assistance-by-country> (accessed 2 March 2018).

¹⁴⁰ Source: Helsinki Police Department.

¹⁴¹ Source: Asylum Unit and Reception Unit of the Finnish Immigration Service.

reception is not possible, the minor is granted a residence permit instead of a return decision. It is, however, possible that even if it has been considered possible to arrange the adequate reception at the moment of decision-making, when enforcing the return decision in practice it can be found out that ensuring adequate reception is in fact not possible. To prepare for such a situation, the Finnish Immigration Service has decided to add an enforcement clause to its return decisions regarding unaccompanied minors. According to the clause, the return decision

can be enforced only if adequate reception can be ascertained while enforcing the decision. If adequate reception cannot be ensured, the matter shall be brought back to the Finnish Immigration Service in order to grant a residence permit based on humanitarian grounds. Hence, it is possible that in the future an unaccompanied minor will first be issued a final return decision, but later they will be issued a residence permit based on humanitarian grounds. Question is not, however, of a regularisation in the meaning of this question.

DEALING WITH UNACCOMPANIED MINORS WHO CANNOT BE IMMEDIATELY RETURNED

Q32. a. Procedure regarding **unaccompanied minors who cannot be returned immediately**.

There have been no cases in Finland so far in which the return decision issued to an unaccompanied asylum-seeking minor would have become final, but

would have been unenforceable. See Q31, which provides a response for this question as well.

b. What is the impact of a deferred return decision on the **well-being of unaccompanied minors? Does your (Member) State provide any state-guaranteed healthcare, including counselling, guardianship, etc. to the unaccompanied minor during this state of limbo?**

Same as above: There have been no cases in Finland so far in which the return decision issued to an unaccompanied asylum-seeking minor would have

become final, but would have been unenforceable. See Q31, which provides a response for this question as well.

CHALLENGES AND GOOD PRACTICES

Q33. Main **challenges associated with the implementation of the return of unaccompanied minors in your (Member) State and the measures to overcome these challenges.**

From the perspective of unaccompanied minors

IOM pointed out areas of development in the current programme of assisted voluntary return. First it needs to be noted that the assisted voluntary return is the best mode of return for unaccompanied minors. According to the IOM, the system should, however, be more holistic and flexible especially when it comes to unaccompanied minors and other vulnerable groups. The current assisted voluntary return programme in Finland does not allow for a flexible allocation of reintegration support, as beneficiaries have to choose between either cash or in-kind support. According to the IOM the possibility to combine cash and in-kind support when necessary would be beneficial. According to the IOM the maximum amounts available for returnees could also be increased when necessary. The situation was

improved in September 2017 when the amounts of the assistance were increased with a decree of the Ministry of the Interior. Currently, the in-kind support for unaccompanied minors is EUR 2,500 irrespective of the country of return. The amount of the cash support is dependent on the country of return, but it can be increased to EUR 2,000, regardless of the country of return.

From the perspective of aged-out minors

Another challenge pointed out by the IOM relates to aged-out minors. They do not belong to the scope of this study, but deserve to be mentioned at this point. IOM noted that in the voluntary return processes young persons who have arrived in Finland as unaccompanied minors but have turned 18 are not treated differently from other adult returnees. They are not deemed to possess particular vulnerabilities

¹⁴² Source: Asylum Unit of the Finnish Immigration Service.

¹⁴³ Source: IOM Helsinki.

¹⁴⁴ Source: Finnish Immigration Service website: <http://migri.fi/en/what-assistance-can-i-get-> and <http://migri.fi/en/amounts-of-assistance-by-country> (accessed 2 March 2018).

related to their former status as unaccompanied minors, and for example the amounts of assistance available to them are the same as for all adult returnees.¹⁴⁵ The point noted by IOM holds true: the assisted voluntary return scheme and the amounts available are the same for aged-out minors as they are for all adult returnees. In addition, it can be noted that other return practices are not different for this group of returnees either. The matter is highlighted in the case of forced returns: a minor below the age of 18 years can only be returned to their guardians or parents, but for an 18-year-old, there is no such guarantee. Basically it is possible that a young person who has just turned 18 is returned to an area where they do not have a safety network composed of family or relatives. Even though the overall consideration related to removal, as stipulated in the Section 146 of the Aliens Act, must be taken into account with regard to all returnees, this is not as unambiguous as the safety guarantees concerning minors (see, e.g. Article 10(2) of the Return Directive, which states that a minor can only be returned if their appropriate reception has been ensured). Furthermore, if the forced return of a person who has reached adulthood fails, it is possible that their reception services are terminated and that they have to leave the reception centre. Here the 18th birthday forms an important landmark, because reception services are never terminated from an unaccompanied minor below the age of 18 and instead, there are attempts to prevent their disappearances. There is another crucial landmark for those who have just reached adulthood: a positive residence permit or a negative decision which is accompanied with a return decision. Those 18-year-olds who have received a residence permit in Finland have a possibility to receive aftercare until they turn 21 years of age. For those 18-year-olds who have been issued a negative decision have no access to aftercare or any other support either. Taking this into account it is important that the young person

is prepared in an adequate manner in anticipation of their 18th birthday. While conducting this study it was found out that the representatives and the staff of the reception centres do talk about the approaching 18th birthday with the minor. On the other hand, voluntary return might be considered a difficult topic and left aside for that reason. This is a challenge in particular for asylum-seekers who have entered Finland as unaccompanied minors and who reach adulthood here: especially in their case a negative decision is possible. Furthermore, at the moment of turning 18 years of age, the young person has to take care of many issues much more independently than before and there is no similar guidance available: they will no longer have a representative and they have to move to a reception centre meant for adult asylum seekers where the support and care are not as personalised as they are in the units for unaccompanied minors. From the point of view of the aged-out minor it is challenging if discussing return and other issues that might cause concern and worry is left at this transitional phase.

From the perspective of authorities

One notable challenge related to the return of an unaccompanied minor is ensuring appropriate reception. As mentioned several times above, a minor cannot be returned to their country of origin or country of regular residence unless their appropriate reception and care has been ensured. In practice, this means that only voluntary return is usually possible. If the minor themselves does not wish to contribute to the finding of their parents or guardians, reaching them is usually impossible.

From the perspective of all

Removal decisions issued to unaccompanied minors may be partially responsible for the disappearance of minors (see Q36a). Young people who disappear are in a vulnerable position and susceptible to many forms of exploitation.

Q34. Good practices in your (Member) State concerning the return of unaccompanied minors.

Issuing a return decision to an unaccompanied minor only after their adequate reception upon return has been preliminary ensured can be considered a good practice. This practice prevents a situation where an unaccompanied minor is issued a return decision, which cannot be enforced. From the perspective of an unaccompanied minor it is preferred that the actual

possibilities of return are investigated prior to making the decision rather than first making a negative decision which then turns into a positive decision. A negative decision has a negative consequence on the school motivation and the integration prospects of the minor, even if they would later be granted a residence permit in Finland (see Q28, part 3). (This

¹⁴⁵ Source: IOM Helsinki.

practice has not been evaluated or identified as a good practice.)

The actions mentioned under section Q28, part 3 aimed at mitigating any negative impact of a return decision can be considered good practices (these practices have not been evaluated or identified as good practices):

- Taking care of basic needs and the smoothness of everyday life
- Staff's heightened alertness to suicidal or self-harming tendencies
- Motivation for school and integration
- Offering conversational help

- A consistent and realistic approach to asylum seeking process
- Communicating voluntary return at an early stage

In addition, enhancing voluntary return in other ways can also be considered a good practice. Assisted voluntary return is always the best mode of return for an unaccompanied minor. Therefore investing in the voluntary return is beneficial, for example by increasing the amounts of assistance for voluntary return, as was done in Finland in 2017. (This practice has not been evaluated or identified as a good practice.)

Section 5: Disappearances of unaccompanied minors

Q35. *Is the **disappearance of unaccompanied minors** an issue in your (Member) State? If so, can this be linked to i) the point in time, i.e. before/ after a decision on status is issued, and ii) the outcome of the procedure, i.e. positive/ negative decision?*

The disappearance of unaccompanied minors is not a widespread phenomenon in Finland. Separate statistics are nonetheless compiled on such disappearances, and the aim is to prevent them. Unaccompanied minors disappear mainly during the asylum process. It has been noted that the disappearances of minors have increased alongside the growth in the number of applicants in 2015. In 2015–2016, a total of 187 unaccompanied minors were recorded as having disappeared.¹⁴⁶ When those who had already reached adulthood or been determined adults on the basis of age determination at the moment of their disappearance are excluded from this figure, the number is 169. By the end of summer 2017, a total of 25 unaccompanied asylum-seeking minors had been recorded as having disappeared. When those who had already reached adulthood or been determined adults are excluded from this figure, the number is 15. Approximately a third of the minors who disappeared in 2015–2016 were subsequently found elsewhere in Europe on the basis of Dublin requests. The Finnish Immigration Service also carried out an investigation on unaccompanied minors who had disappeared

in 2016. The disappeared were usually boys aged 14–17, who seemed to have decided to leave the reception centre on their own.

i) Unaccompanied minors disappear mainly during the asylum process. Of the unaccompanied minors who disappeared in 2015–2016, 66 per cent disappeared in the middle of the asylum process, prior to the first decision. Of the minor asylum seekers reported as having disappeared in 2015–2016, 14 per cent disappeared after they had been serviced the first decision and 18 per cent in the middle of the appeal process. Only 2 per cent disappeared after the appeal process. According to the information available to authorities, some other minors, who have applied for some other kind of residence permit in Finland, have also returned to their country of origin prior to the decision. These persons are nevertheless not recorded as having disappeared.

ii) Some young people who have applied for asylum disappear after they have been issued a negative decision. Unaccompanied minors who have been granted a residence permit are rarely reported as having disappeared.

Q36. *If your (Member) State has recorded cases of **unaccompanied minors disappearing from accommodation facilities** following a decision on status, what are the possible **reasons** for such disappearances? Also, what are the **consequences** of their disappearance on their permit to stay?*

Unaccompanied minors in Finland disappear mainly during the asylum process.¹⁴⁷

According to the Ministry of Economic Affairs and Employment, the disappearances of minors who have been granted a residence permit are extremely uncommon and not the subject of separate statistics. According to a social worker who works among unaccompanied minors, any possible disappearances might have something to do with the mental health issues of a young person or the young person having family members or relatives in some other European State.

If a person disappears after they have been granted a residence permit, their residence permit may be cancelled. Pursuant to section 58 of the Aliens Act, residence permit is cancelled if the alien has moved out of the country permanently or has continuously resided outside Finland for two years for permanent purposes.

So far, only a few unaccompanied minors have been issued a final negative decision in Finland, due to which their disappearances have not been witnessed either. Some disappearances have nevertheless been observed already after a negative first-instance decision.

¹⁴⁶ Source: The Finnish Immigration Service, Reception Unit.

¹⁴⁷ Unaccompanied minors' disappearances during the asylum process have been discussed in the EMN study Policies, practices and data on unaccompanied minors 2014.

Q37. Does your (Member) State have any procedures/ measures in place to:

- **Prevent and react** to disappearances of unaccompanied minors from care facilities?

According to the Ministry of Economic Affairs and Employment, the accommodation units have not been provided with separate instructions on the prevention of the disappearance of minors. A safe atmosphere, confidential relations with adults and support for the child in building their own future may,

as such, help prevent disappearances.

If a child goes missing, the accommodation unit files an official missing person report to the police. In 2016, Finland has also adopted the EU-wide missing children hotline.

- **Report and respond** to disappearances of unaccompanied minors from care facilities, e.g. protocols among authorities, standardised procedure for dealing with disappearances, etc.?

According to an established practice, an accommodation unit files an official missing person report when 24 hours have passed since the disappearance of a minor. In addition, disappearances

are always reported to the minor's representative and, when necessary, to the Finnish Immigration Service and the municipal child welfare services.

Q38. If your (Member) State has cases of **unaccompanied minors disappearing following a return decision**, please describe the actions taken by your (Member) State to decrease the **risk of such disappearances**, as well as any **follow-up measures** in case of disappearances.

Return decisions issued to unaccompanied minors may be part of the reason for any minors disappearing. According to the social worker of a reception centre, some young people disappear after they have been issued a negative decision. The staff of the reception centres try to explain to the young people that their situation will not improve if they flee to another EU country. Some young people, however, cannot stand the state of uncertainty and the return

to their country of origin that possibly awaits them, but will rather run.¹⁴⁸ Young people who disappear are in a vulnerable position and susceptible to many forms of exploitation.

Early communication about the option of voluntary return could also reduce the disappearances of unaccompanied minors, given that the young person is given the opportunity to weigh all options.

Q39. Main **challenges** associated with the disappearance of unaccompanied minors in your (Member) State and the measures to overcome these challenges.

Young people who disappear are in a vulnerable position and susceptible to many forms of exploitation. There is no research data available that would suggest that unaccompanied minors who

have disappeared in Finland would have fallen victim to trafficking in human beings, for example, or been recruited by a terrorist organisation.

Q40. **Good practices** in your (Member) State concerning the issue of disappearances of unaccompanied minors.

In general, the safe atmosphere of the accommodation units, confidential relations with adults and support for the young person in building their own future have a preventive impact on disappearances. The young are helped to stay in touch with any possible family members abroad, but they are also informed of the risks involved in travelling to the people close to them.

Early communication about the option of voluntary return could also reduce the disappearances of unaccompanied minors, given that the young person is given the opportunity to weigh all options.

¹⁴⁸ Source: Interview with a social worker of a reception centre.

EMN-TUTKIMUS
4 | 2017

**Yksin tulleet alaikäiset
turvapaikka- ja
oleskelulupaprosessin
jälkeen: Menettelytavat
Euroopan unionin
jäsenmaissa sekä Norjassa**

– Suomen kansallinen raportti

Yksin tulleet alaikäiset turvapaikka- ja oleskelulupaprosessin jälkeen: Menettelytavat Euroopan unionin jäsenmaissa sekä Norjassa

- Suomen kansallinen raportti

ISBN 978-952-5920-74-1 (PDF)

ISBN 978-952-5920-75-8 (nid.)

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

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

Tutkimuksesta vastaavat henkilöt:

Ylitarkastaja Johanna Väänänen (Suomen kansallinen yhteyspiste)

Ylitarkastaja Jutta Saastamoinen (Suomen kansallinen yhteyspiste)

Kansallinen koordinaattori Kielo Brewis (Suomen kansallinen yhteyspiste)

Yhteystiedot:

Euroopan muuttoliikeverkosto

Maahanmuuttovirasto

PL 10

00086 MAAHANMUUTTOVIRASTO

Puh. 0295 430 431

emn(at)migri.fi

www.emn.fi

ec.europa.eu/emn

Ulkoasu ja taitto: OSG Viestintä

© kannen kuva: Kirijaki

Sisällysluettelo

Tiivistelmä.....	4
Osio 1: Kansallinen tilannekatsaus yksin tulleista alaikäisistä	6
Osio 2: Yksin tulleiden alaikäisten hoiva- ja huolenpitojärjestelyt sekä 18 vuotta täyttäneiden jälkihuolto	14
Osio 3: Yksin tulleiden alaikäisten kotoutuminen sekä siirtymävaiheen järjestelyt 18 vuotta täyttävien kohdalla	29
Osio 4: Yksin tulleiden alaikäisten paluu ja palauttaminen	47
Osio 5: Yksin tulleiden alaikäisten katoaminen	60
Liite 1: Kansalliset tilastot (englanniksi).....	62
Liite 2: Määritelmät (englanniksi)	72

Tiivistelmä

Alaikäisiä yksin tulleet turvapaikanhakijoita tuli Suomeen verrattain vähän vuosina 2011–2014, vain 150–196 hakijaa per vuosi. Vuonna 2015 alaikäisiä yksin tulleet, kuten myös aikuisia turvapaikanhakijoita, tuli ennätysmäärä. Yhteensä turvapaikanhakijoita tuli yli 32 000, joista alaikäisiä yksin tulleet oli 3014. Hakijamäärä laski voimakkaasti seuraavana vuonna. Vuonna 2016 alaikäisiä yksin tulleet hakijoita oli 292. Vuonna 2017 vain 142 alaikäistä yksin tullutta haki Suomesta turvapaikkaa.¹ Suurimmat hakijaryhmät ovat olleet Afganistanin, Irakin ja Somalian kansalaiset. Hakijoista valtaosa on poikia. Iältään hakijat ovat yleensä 14–17-vuotiaita. Vuosina 2014–2017 yhteensä 1 959 alaikäiselle yksin tulleele tehtiin myönteinen päätös ja 167:lle kielteinen päätös. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan sekä myönteisen että kielteisen päätöksen saaneiden alaikäisten tilannetta päätöksenteon jälkeen.

Yksin tulleet alaikäiset ovat Suomessa pääasiassa turvapaikanhakijoita. Myös ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmässä olevat alaikäiset ovat yleensä hakeneet turvapaikkaa. Suomessa on vuosittain joi-tain ilman huoltajaa olevia alaikäisiä, jotka hakevat turvapaikan sijasta oleskelulupaa esimerkiksi perhe-siteen perusteella.

Alaikäisten yksin tulneiden asuminen, hoiva ja kotoutumiseen liittyvät toimenpiteet on Suomessa säädetty laissa ja ne on hoidettu pääosin hyvin. Alaikäisten yksin tulneiden kieliopintoihin, koulunkäyntiin ja kotoutumiseen panostetaan. Nuorista huolehtii asumisyksiköissä ja kunnissa ammattitaitoinen henkilökunta. Lapsia ja nuoria kannustetaan vapaa-ajan toimintaan ja harrastuksiin. Jokaisella alaikäisellä on myös määrätty edustaja, joka huolehtii, että kyseisen lapsen tai nuoren oma ääni kuuluu ja lapsen etu toteutuu. Asumisyksiköille on työn tueksi Työ- ja elinkeinoministeriön kotouttaminen.fi-sivusto, josta löytyy muun muassa kotoutuslain käsikirja. Edustajille on oma ohjeistus alaikäisen edustamisesta kotoutumisvaiheessa. Alaikäisille yksin tulleele on myös mahdollista tarjota kunnan toimesta jälkihuoltoa täysi-ikäistymisen jälkeen.

Alaikäisiin yksin tulleeisiin liittyen on vuosina 2014–2017 noussut esille tiettyjä teemoja. Etenkin hakijamäärän suurten muutosten myötä keskustelua ja huolta on herättänyt alaikäisyksiköiden perustaminen ja sulkeminen nopealla aikataululla, sekä oles-

keluluvan saaneiden alaikäisten siirtyminen vastaanotto-prosessista kunnan asukkaaksi. Monet alaikäiset ovat joutuneet muuttamaan asuinyksiköstä toiseen jo turvapaikkaprosessin aikana, ja luvan saamisen jälkeen on joillain ollut edessä muutto taas uudelle paikkakunnalle. Tämän on koettu vaikuttavan negatiivisesti alaikäisten hyvinvointiin ja kotoutumisen etenemiseen.

Toinen kotoutumiseen vaikuttava tekijä, joka monissa tutkimuksissa nostetaan keskeiseksi, on koulutus. Alaikäisillä yksin tulleeilla on Suomessa periaatteessa samat kouluttautumismahdollisuudet, kuin muillakin lapsilla. Haasteena on, että monet alaikäiset yksin tulleet ovat Suomeen tullessaan 15–17-vuotiaita, eivätkä siten enää ehdi päästä mukaan peruskouluopetukseen. Oppivelvollisuusiän päättymisen jälkeen nuorilla on mahdollisuus suorittaa peruskouluopinnot aikuisten perusopetuksessa. Riittävän suomen tai ruotsin kielen taidon sekä peruskoulua vastaavien taitojen saavuttaminen muutamassa vuodessa on haastavaa. Kielitaito ja peruskoulun suorittaminen ovat yleensä edellytys jatko-opintoihin ja työelämään pääsulle. Näihin niveltävien nuoriin tuleekin kiinnittää erityisesti huomiota, etteivät he jää pois opinnoista ja työmarkkinoilta. Mikäli kotoutuminen ei onnistu, voi riskinä olla syrjäytyminen. Syrjäytymisvaarassa olevat nuoret voivat myös olla alttiita hyväksikäytölle tai radikalisaatiolle.

Tutkimuksessa nousi esille Maahanmuuttoviraston päätökskäytännöt ja niiden vaikutus alaikäisten yksin tulneiden hyvinvointiin ja kotoutumiseen. Kesästä 2016 marraskuuhun 2017 Suomessa tehtiin aiempaa enemmän kielteisiä päätöksiä yksin tulneiden alaikäisten turvapaikkahakemuksiin. Myös jatkolupien myöntämiskäytäntöön tuli muutoksia, mikä on herättänyt paljon epävarmuutta ja huolta alaikäisten, edustajien sekä asumisyksiköiden henkilökunnan taholla. Muutos koskee lähinnä yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella myönnettyjä oleskelulupia. Vuoden 2017 alussa kaikki oleskeluluvan jatkoa koskevat hakemukset siirtyivät poliisilta Maahanmuuttovirastoon. Oleskeluluvan perusteet tulee esittää jatkolupaa ha-kiessa ja päätösharkinnassa kiinnitetään huomiota nuoren ikään, opintoihin ja kotoutumiseen. Nuoren täysi-ikäistyessä edellisen luvan aikana, perusteet oleskeluluvalla selvitetään uudelleen jatkolupaa har-kittaessa.

¹ Lähde: <http://tilastot.migri.fi>. Tämän lisäksi Suomeen saapui alaikäisiä yksin tulleet turvapaikanhakijoita EU:n sisäisinä siirtoina.

Alaikäisten perheenjäsenten perheen yhdistäminen on hankaloitunut jo ennen vuotta 2014, ja hakemusmäärät ovat vähentyneet aiemmista vuosista. Vuonna 2016 toimeentuloedellytys laajennettiin koskemaan myös kansainvälistä suojelua saaneiden perheenjäseniä, mukaan lukien alaikäisten yksin tulleiden perheenjäseniä. Vain harvan alaikäisen yksin tulleet perheenjäsenet saavat oleskeluluvan Suomeen. Tämä voi olla haasteena alaikäisten hyvinvoinnille ja kotoutumiselle. Alaikäisten yksin tulleiden tilanteeseen perehtyneiden asiantuntijoiden mielestä EU:n tulisi korostaa kannanotoissaan, että yksilön oikeus perhe-elämään koskee myös ilman huoltajaa tulleita alaikäisiä ja että jäsenvaltioiden tulisi poistaa esteet tämän oikeuden toteutumiselta.

Ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten asumisen sijoittuminen kahdelle eri hallinnonalalle aiheuttaa tiettyjä haasteita. Maahanmuuttovirasto vastaa asumisesta ennen oleskeluluvan myöntämistä ja työ- ja elinkeinoministeriön alaiset ELY-keskukset ja kunnat oleskeluluvan myöntämisen jälkeen. Yhteistyötä Maahanmuuttoviraston ja ELY-keskusten välillä on lisätty alaikäisten asumispolkujen yhtenäistämiseksi. Esimerkkinä tästä on Hämeenkyröön perustettu hybridisyksikkö, jota hallinnoi Migri yhdessä ELY-keskuksen kanssa. Lakia kotoutumisen edistämisestä uudistetaan vastaamaan Suomessa toteutettavaan yleiseen aluehallinnon uudistukseen. Kotoutuslain uudistuksen yhteydessä vastuu asumisyksiköiden perustamisesta on tarkoitus siirtyä vuoden 2020 alussa kunnilta uusille maakunnille. Myös ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten perhehoitoa sekä 18–20 -vuotiaiden jälkihuollon edellytyksiä vahvistetaan.

Tutkimuksissa ja asiantuntijoiden puheenvuoroissa käy ilmi, että kotoutumisessa lapselle keskeisiä asioita ovat lapsen osallisuus ja olosuhteiden pysyvyys. Hallinnollisten ratkaisujen tulee turvata lapsia koskevien päätösten lapsilähtöisyys. Lapsen edun toteutumiselle on tärkeää lapsen oman äänen kuulluminen.

Myönteisen päätöksen saaneiden tilanteen lisäksi tutkimuksessa tarkastellaan myös niiden alaikäisten tilannetta, joiden oleskelulupaprosessi on päätynyt kielteiseen päätökseen. Yksin tulleille alaikäisille turvapaikanhakijoille tehdyt kielteiset päätökset ja maastapoistamispäätökset ovat Suomessa harvi-

naisia.² Kielteisten päätösten kohdalla merkittävin haaste on asianmukaisen vastaanoton varmistaminen paluumaassa. Ilman huoltajaa Suomeen tullut alaikäinen voidaan palauttaa kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa ainoastaan, jos voidaan varmistua, että hänelle on järjestetty siellä asianmukainen vastaanotto. Vastaanoton varmistaminen sujuu useimmiten ongelmitta, mikäli alaikäinen haluaa palata vapaaehtoisesti: yleensä alaikäisellä on tällöin vanhemmat tai huoltajat, joiden luokse hän toivoo voivansa palata ja vapaaehtoisia paluita järjestävä Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö IOM voi huolehtia käytännön järjestelyistä siten, että alaikäinen saatetaan palatessaan turvallisesti yhteen heidän kanssaan. Asianmukaisen vastaanoton varmistaminen on kuitenkin haastavaa silloin, kun alaikäinen itse ei ole halukas palaamaan. Viranomaisten pitäisi tällöinkin pystyä varmistamaan alaikäisen asianmukainen vastaanotto, mikä tapahtuu käytännössä jäljittämällä alaikäisen vanhemmat tai huoltajat. Jäljittäminen on tässä tilanteessa haastavaa useista syistä (katso Q29b).

Asianmukaiseen vastaanottoon liittyvä problematiikka näkyi Suomessa selvästi vuosina 2016–2017, kun Maahanmuuttoviraston tulkinta muuttui siitä, milloin alaikäiselle voidaan tehdä kielteinen päätös ja maastapoistamispäätös (katso Q3a). Aikaisemmin maastapoistamispäätös tehtiin vain, jos Maahanmuuttovirasto oli pystynyt jäljittämisen kautta varmistamaan alaikäisen asianmukaisen vastaanoton. Kesällä 2016 alettiin katsoa, että mikäli alaikäisellä itsellään on säännöllinen yhteys vanhempiinsa tai huoltajiinsa, hänen on mahdollista palata heidän luokseen turvallisesti. Korkein hallinto-oikeus otti asiaan kantaa kumoamalla Maahanmuuttoviraston uuden päätöskäytännön kahdella linjaavalla vuosikirjapäätöksellään ja toteamalla, että asianmukaisen vastaanoton varmistaminen on viranomaisen vastuulla. Tilanne on siten jälleen se, että Maahanmuuttovirasto ei tee alaikäiselle maastapoistamispäätöstä ennen kuin hänen vastaanottonsa on alustavasti varmistettu Maahanmuuttoviraston toimesta. Lisäksi Maahanmuuttovirasto lisää jatkossa yksin tulleita alaikäisiä koskeviin maastapoistamispäätöksiin täytäntöönpanoklausuulin, jonka mukaan alaikäinen voidaan poistaa maasta vain, jos päätöstä täytäntöönpaneva viranomainen eli poliisi voi varmistua alaikäisen asianmukaisesta vastaanotosta.

² Kielteisen oleskelulupapäätöksen yhteydessä Suomessa oleskeleva hakija määrätään poistumaan maasta eli hänelle tehdään samalla maastapoistamispäätös.

Osio 1: Kansallinen tilannekatsaus yksin tulleista alaikäisistä

Q1. *Overview of the current **public debate** with regard to unaccompanied minors who have received a final decision on their application for asylum or another status in your (Member) State.*

Lehdistössä ja sosiaalisessa mediassa on jonkin verran keskustelua alaikäisiin yksin tulleisiin liittyen. Keskustelu koskee kuitenkin yleensä turvapaikka-prosessissa olevia alaikäisiä. Puheenaiheena ovat olleet esimerkiksi alaikäisten yksin tulleiden ikäestit sekä ryhmäkotien perustaminen paikkakunnilla, joilla ei aiemmin ole ollut alaikäisiä turvapaikanhakijoita. Huolta on herättänyt myös alaikäisten yksin tulleiden potentiaalinen radikalisoituminen. Huolena on, että ilman huoltajaa olevat nuoret alttiimpia rikollis- ja terroristiryhmien rekrytoinnille.

Perheenyhdistämisen vaikeudet ovat olleet mediasa ja yleisessä keskustelussa esillä. Hyvin harva yksin tullut alaikäinen saa huoltajiaan Suomeen. Myös taiteen ja dokumenttien tekijät ottaneet osaa keskusteluun. Alaikäisten yksin tulleiden tilanteen perheenyhdistämisen suhteen ovat tuoneet esille myös lapsiasiavaltuutettu vuosikirjassaan sekä monet lapsen etua valvovat järjestöt. Viime aikoina lehdistössä on kirjoitettu myös ilman huoltajaa tulleiden perhesijoituksesta ja tukiperheistä.³

Keskustelua on viime vuosina herättänyt myös alaikäisille yksin tulleille yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella myönnetty oleskeluluvat. Huomiota on kiinnitetty siihen, että kyseisellä perusteella ensimmäisen vuoden oleskeluluvan jälkeen nuorille on

myönnetty jatkolupa vuodeksi ja jotkut nuoret ovat 18 vuotta täytettyään saaneet kielteisen päätöksen jatkolupahakemukseensa. Aiemmin yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella ensimmäisen luvan saaneelle myönnettiin jatko-oleskelulupa yleensä neljäksi vuodeksi, minkä jälkeen nuori oli oikeutettu pysyvään oleskelulupaan. Aiheesta on kirjoittanut muun muassa Aamulehti.⁴ Maahanmuuttovirasto on lehdistötiedotteessaan selventänyt, että nykyisin jatkolupa myönnetään yleensä kahdeksi vuodeksi.⁵

Yleisesti maastapoistamispäätökset ovat herättäneet paljon keskustelua Suomessa. Yksin tulleille alaikäisille turvapaikanhakijoille tehdyt kielteiset päätökset ja maastapoistamispäätökset⁶ ovat kuitenkin harvinaisia. Kyse on yksittäisistä tapauksista, joissa alaikäisellä ei ole ollut perusteita kansainväliselle suojelulle ja lisäksi hänen vanhempansa tai huoltajansa on pystytty jäljittämään ja asianmukainen vastaanotto varmistamaan jo turvapaikkaprosessin aikana. Nämä tapaukset eivät ole aiheuttaneet julkista keskustelua. Jonkin verran keskustelua ovat sen sijaan herättäneet ilman vanhempiaan tai huoltajiaan alaikäisinä Suomeen tulleet turvapaikanhakijat, jotka ovat ehtineet täyttää 18 vuotta ja saaneet sen jälkeen kielteisen päätöksen.⁷ He eivät kuitenkaan kuulu tämän tutkimuksen aihepiiriin.

Q2. *Are unaccompanied minors who have received a final decision a **national policy priority**, including those turning 18 years of age? Has there been a shift in focus over the last few years?*

Alaikäisiä yksin tulleita priorisoidaan Suomessa tietyissä asioissa. Valtio korvaa alaikäisten yksin tulleiden sijoittamisesta tulevat kulut kunnille. Alaikäisten hoitoon, hyvinvointiin ja kotouttamiseen panostetaan. Alaikäiset pääsevät kouluun jo turvapaikka-prosessin aikana, ja heille on lain mukaan tarjottava samat terveydenhuollon palvelut kuin kuntalaisille. Kuntapaikan saamisessa priorisoidaan ilman huoltajaa tulleita. Alaikäisten yksin tulleiden kanssa työskenteleviä koulutetaan ja ryhmän erityiset tarpeet huomioidaan.

Alaikäiset yksin tulleet on huomioitu myös Valtion kotouttamisohjelmassa vuosille 2016–2019.⁸ Kotouttamisohjelmassa todetaan, että ryhmän pienestä koosta johtuen on toistaiseksi voitu tehdä vain vähän seurantatutkimusta alaikäisten yksin tulleiden kotoutumisesta suomalaisen yhteiskuntaan. Alaikäisten yksintulleiden kotoutumiseen, sen seurantaan ja tutkimukseen tullaan jatkossa kiinnittämään enenevässä määrin huomiota. Ilman huoltajaa tulleet lapset tarvitsevat monipuolisia lapsen edun, hoidon ja huolenpidon turvaavia ratkaisuja. Toteu-

³ <https://yle.fi/uutiset/3-9444074>

⁴ <https://www.aamulehti.fi/uutiset/migri-on-antanut-yhden-vuoden-jatko-oleskelua-alaikaisille-turvapaikanhakijoille-vaikka-sen-tarkoitus-oli-antaa-kaksi-vuotta-200442461>

⁵ http://migri.fi/artikkeli/-/asset_publisher/jatkolupa-yksintulleille-alaikaisille-myonnetaan-talla-hetkella-yleensa-2-vuodeksi

⁶ Kielteisen päätöksen yhteydessä Suomessa oleskeleva hakija määrätään poistumaan maasta eli hänelle tehdään samalla maastapoistamispäätös.

⁷ Yle Nyheter, 23.1.2018, Ali var barn när han sökte asyl i Finland - nu tvingas han lämna landet, osoitteessa <https://svenska.yle.fi/artikel/2018/01/23/ali-var-barn-nar-han-sokte-asyl-i-finland-nu-tvingas-han-lamna-landet>

⁸ <http://tem.fi/documents/1410877/3506436/Valtion+kotouttamisohjelma+vuosille+2016-2019.pdf>

tettavina toimenpiteinä ohjelmaan on kirjattu muun muassa, että ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten perhehoitoa tulee kehittää. Alaikäisten yksin tulleiden koulutuspolkuihin on satsattava. Ohjelmassa todetaan, että ilman huoltajaa tulleet ovat haavoittuvassa asemassa oleva ryhmä ja he tarvitsevat monipuolista tukea. Valtio varmistaa edellytykset riittävän huollon ja hoivan järjestämiseksi vastaamalla kotoutumislain mukaisesti kustannuksista täysimääräisesti 21 ikävuoteen saakka. Kotouttamisohjelmassa huomioidaan myös Suomen perheen yhdistämiskäytännön haasteet.

Lapsiasiavaltuutettu on itsenäinen valtion viranomainen, joka toimii hallinnollisesti oikeusministeriön yhteydessä. Valtuutetun tehtävä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista Suomessa. Maaliskuussa 2017 julkistetussa Lapsiasiavaltuutetun vuosikirjassa 2017 lapsiasiavaltuutettu ottaa kantaa lasten oikeuksien toteutumiseen eri yhteiskunnan sektoreilla.⁹ Vuosikirjassa erityistarkastelussa ovat yksin tulleet alaikäiset maahanmuuttajat. Lapsiasiavaltuutetun mielestä on haasteellista, että edustajatoiminnasta säädetään kahdessa eri laissa. Valtuutettu esittää myös huolensa toimeentuloedellytyksen soveltamisesta alaikäisten yksin tulleiden perheen yhdistämiseen.

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) on tehnyt selvityksen alaikäisinä ilman huoltajaa tulleiden oleskeluluvan saaneiden tuen ja asumisen hallinnoinnista tulevan maakuntauudistuksen jälkeen.¹⁰ Selvityksen mukaan on tärkeää, että alaikäisinä yksin tulleet oleskeluluvan saaneet lapset ja heidän erityistarpeensa huomioidaan kotouttavan työn ja tähän liittyvien monialaisten palvelujen kokonaisuudessa.

Alaikäisiä yksin tulleet koskevaan jatko-oleskelulupakäytäntöön on tullut muutoksia. Lupamenettelyä on tarkennettu esimerkiksi niiden alaikäisten osalta, joille on myönnetty ensimmäisen oleskelulupa yksilöllisen inhimillisen syyn vuoksi. Jatkolupaa hakiessa oleskeluluvan perusteet arvioidaan uudelleen. Jatko-oleskelulupa myönnetään yleensä kahdeksi vuodeksi, tai siihen asti kun hakija täyttää 18 vuotta. Täysi-ikäistymisen jälkeen perusteet oleskeluluvalla selvitetään uudelleen. Joidenkin maassa luvalla oleskelleiden nuorten kohdalla on jatkolupaharkinnassa päädytty kielteiseen ratkaisuun (katso Q3a).

Yksin tulleeille alaikäisille turvapaikanhakijoille tehdyt kielteiset päätökset ja maastapoistamispäätökset¹¹ ovat harvinaisia eikä kyseisen ryhmän voida sanoa olevan kansallisesti prioriteetti. Sen sijaan huomiota kiinnitetään edelleen turvapaikkaprosessissa oleviin alaikäisiin ja heidän hakemustensa ratkaisuun.

Q3. a. Overview of recent changes to law, policy and practice in relation to what happens with unaccompanied minors after they have received a final decision on their application for asylum or another status in your (Member) State since 2014 onwards.

Vuosina 2015–2016 alaikäisten yksin tulleiden majoittamiseen liittyen tapahtui paljon muutoksia joihin moninkertaiseksi kasvaneesta hakijamäärästä. Uusia alaikäisyksiköitä jouduttiin perustamaan nopeasti, eikä vastaanottovaiheen majoitusta voitu koordinoita siten että samoilla paikkakunnilla olisi myös perheryhmäkoti tai muu alaikäisyksikkö oleskeluluvan saaneille.

Vuonna 2014 perheryhmäkoteja oli kaikkiaan 11. Kunnat omistivat 7 ja yksityiset toimijat tai yhdistykset 4 perheryhmäkotia. Vuoden 2017 lopussa alaikäisten yksin tulleiden asumisyksiköitä on 59, 15 eri maakunnassa. Ilman huoltajaa tulleita asuu perheryhmäkodeissa, tukiasumisyksiköissä ja jälkihuollon yksiköissä yhteensä 835. Asumisyksiköiden asukkaista alaikäisiä on 763.

Viime vuosina yhteistyötä on lisätty Maahanmuut-

toviraston, Työ- ja elinkeinoministeriön sekä ELY-keskusten välillä alaikäisten asumispolkujen yhtenäistämiseksi. Yksi esimerkki yhteistyöstä on Hämeenkyröön perustettu hybridiyksikkö, jota hallinnoi Maahanmuuttovirasto yhdessä ELY-keskuksen kanssa. Hybridiyksikkö kattaa kaikki ilman huoltajaa Suomessa olevien alaikäisten asumisen ja tuen muodot. Yksikön toimintaan sisältyy turvapaikanhakijoiden vastaanotto (ryhmäkoti, tukiasumisyksikkö ja yksityismajoitus) sekä oleskeluluvan saaneiden kotouttava tuki (perheryhmäkoti, tuettu asuminen ja jälkihuolto). Lisäksi toimintaan on liitetty mahdollinen perhehoito. Yksikön hyötynä on, että sinne sijoitetun alaikäisen ei tarvitse muuttaa muualle asumaan oleskeluluvan saatuaan. Hybridiyksikön hyötyjä ovat myös kustannustehokas henkilöstö- ja budjettirakenne, synergiaedut ja henkilöstön osaamisen hyödyntäminen. Kokemukset ovat olleet viranomaisten näkökulmasta myönteisiä. Tavoitteena

⁹ https://kotouttaminen.fi/artikkeli/-/asset_publisher/lapsiasiavaltuutettu-ottaa-vuosikirjassaan-kantaa-lasten-oikeuksien-toteutumiseen-mm-maahanmuutossa

¹⁰ Esiselvitys alaikäisinä ilman huoltajaa Suomeen tulleiden oleskeluluvan saaneiden tuen ja asumisen hallinnoinnista maakuntauudistuksen jälkeen (TEM 18/2017).

¹¹ Kielteisen päätöksen yhteydessä Suomessa oleskeleva hakija määrätään poistumaan maasta eli hänelle tehdään samalla maastapoistamispäätös.

on, että lapsen ja nuoren arjessa ei näy, onko hänellä oleskelulupaa vai ei. Haasteita yksikön toimintaan tuo kahden hallinnonalan byrokratian yhteensovittaminen.

Pelastakaa Lapset ry on helmikuussa 2017 aloittanut Perhehoito kotouttaa -hankkeen, jonka rahoitus saadaan Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastosta (AMIF). Hanke koskee ilman huoltajaa maahan tulleiden lasten ja nuorten perhehoidon kehittämistä. Hankkeen tavoitteena on rekrytoida kansansuomalaisia ja maahanmuuttajaperheitä perhehoitajiksi sekä luoda valmennusmalli perhehoitajille. Tavoitteena on myös kehittää tukea yksityismajoituksen tarjoajille joko valmennuksen tai koulutuksen avulla.

Alaikäisten yksin tulleiden jatko-oleskelulupakäytännön on tullut muutoksia. Vuoden 2016 loppuun asti poliisi käsitteli suurimman osan oleskeluluvan jatkoa koskevista hakemuksista. Vuoden 2017 alusta kaikki jatko-oleskelulupahakemukset siirtyivät Maahanmuuttoviraston käsittelyyn. Alaikäiset yksin tulleet, joilla ei ole perusteita saada oleskelulupaa kansainvälisen suojelun perusteella, voivat saada luvan ulkomaalaislain 52 §:n eli yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella. Aiemmin yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella ensimmäisen luvan saaneelle myönnettiin jatko-oleskelulupa yleensä neljäksi vuodeksi, minkä jälkeen nuori oli oikeutettu pysyvään oleskelulupaan. Uuden käytännön mukaan alaikäisenä 52 §:n mukaisen luvan saaneille ei enää myönnetä automaattisesti jatkolupaa, vaan oleskeluluvan perusteet tarkistetaan uudelleen. Maahanmuuttovirasto myöntää jatkoluvan, jos edellytykset, joiden perusteella henkilölle myönnettiin edellinen määräaikainen oleskelulupa, ovat edelleen olemassa. Jatkolupa voidaan myöntää myös muulla perusteella kuin ensimmäinen lupa, jos henkilölle voitaisiin myöntää ensimmäinen oleskelulupa tällä uudella perusteella. Suomessa olevalle ulkomaalaiselle voidaan myöntää oleskelulupa, jos oleskeluluvan epäminen olisi ilmeisen kohtuutonta hänen terveydentilansa, Suomeen syntyneiden siteiden tai muun yksilöllisen inhimillisen syyn vuoksi, kun erityisesti otetaan huomioon olosuhteet, joihin hän joutuisi kotimaassaan, tai hänen haavoittuva asemansa. Jatko-oleskelulupaa haettaessa hakijan on esitettävä millä perusteella hän hakee oleskelulupaa. Oleskelulupaa harkitessa arvioidaan nuoren koulunkäyntiä ja muita olosuhteita, kuten esimerkiksi työharjoittelu, harrastukset, nuhteettomuus ja perhetilanne. Jatko-oleskelulupia

on myönnetty vuodeksi, tai siihen asti kun hakija täyttää 18 vuotta. Nykyisin jatkolupa myönnetään yleensä kahdeksi vuodeksi. Yksittäistapauksissa jatkolupa voidaan myöntää vuodeksi esimerkiksi silloin, jos nuori ei ole esimerkiksi osallistunut opiskeluun tai opiskelut ovat vasta alkaneet, eikä niiden edistymistä voi vielä varmistaa.¹² Hakijan täysi-ikäistyminen ei ole peruste tehdä kielteistä päätöstä jatkolupahakemukseen, mikäli hakijan kotoutuminen on edistynyt ja esimerkiksi opinnot jatkuvat.¹³

Lakimuutoksia yksinomaan alaikäisiin yksin tulleisiin liittyen ei vuodesta 2014 alkaen ole ollut paljon. Muutoksia on tullut ainoastaan pykäliin, jotka koskevat huoltajien jäljittämistä. Vuonna 2014 ulkomaalaislakia muutettiin vanhempien tai tosiasiallisten huoltajien jäljittämisen osalta siten, että jäljittämistä tulee jatkaa tarvittaessa vielä kansainvälistä suojelua koskevan päätöksen teon jälkeen. 105 b pykälään lisättiin vuonna 2015 uusi 2 momentti, jolla säädetään Maahanmuuttoviraston velvollisuudesta jäljittää ihmiskaupan lapsiuhrin vanhempi tai muu hänen tosiasiallisesta huollostaan vastannut henkilö.

Turvapaikkaprosessin osalta merkittävä lakimuutos tuli voimaan 16.5.2016, jolloin kansallinen humanitaarisen suojelun lupakategoria poistettiin ulkomaalaislaista. Humanitaarisen suojelun perusteella oleskelulupia oli myönnetty joillekin alaikäisille yksin tulleille. Kesällä 2016 tuli puolestaan voimaan lakiuudistus, jolla toimeentulo vaatimus ulotettiin koskemaan kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden perheenjäseniä. Myös alaikäisen yksin tulleen perheenjäsenillä tulee olla turvattu toimeentulo, jotta heille voidaan myöntää oleskelulupa.

Kielteisen päätöksen saaneet

Yksin tulleet alaikäiset ovat Suomessa pääasiassa turvapaikanhakijoita. Ennen vuotta 2016 heille tehdyt kielteiset päätökset ja maastapoistamispäätökset olivat harvinaisia. Kyse oli yksittäisistä tapauksista, joissa perusteita kansainvälisen suojelun myöntämiselle ei ollut ja lisäksi alaikäisen vanhemmat tai huoltajat oli pystytty jäljittämään ja asianmukainen vastaanotto varmistamaan jo turvapaikkaprosessin aikana. Yleensä jäljittäminen ei onnistunut eikä asianmukaisista vastaanotto-olosuhteista pystytty varmistamaan. Tällöin yksin tulleelle alaikäiselle myönnettiin oleskelulupa yksilöllisen inhimillisen syyn vuoksi, koska asianmukaisista vastaanotto-olosuhteista ei ollut voitu varmistua.

¹² Maahanmuuttoviraston lehdistötiedote 5.4.2018.

¹³ Lähde: Maahanmuuttovirasto, Maahanmuuttoyksikkö

Kesästä 2016 marraskuuhun 2017 Suomessa tehtiin aiempaa enemmän kielteisiä ensiasteen päätöksiä yksin tulleeille alaikäisille turvapaikanhakijoille: 141 kappaletta vuonna 2016 ja 21 kappaletta vuonna 2017 (vertailukohta: vuonna 2015 vastaavia päätöksiä tehtiin 2 kappaletta).¹⁴ Kyseisenä ajanjaksona päätöskäytäntö poikkesi yllä kuvatusta: tällöin katsottiin, että mikäli alaikäisellä on säännöllinen yhteys vanhempiinsa tai huoltajiinsa, hän voi palata turvallisesti heidän luokseen ja hänelle voidaan tehdä maastapoistamispäätös. Korkein hallinto-oikeus kumosi kaksi Maahanmuuttoviraston tekemää päätöstä marraskuussa 2017 maasta poistamisen osalta. Korkein hallinto-oikeus totesi linjaavissa vuosikirjapäätöksissään, että on viranomaisen vastuulla varmistaa alaikäisen asianmukainen vastaanotto. Korkein hallinto-oikeus viittasi paluudirektiivin 10 artiklan 2 kohtaan todeten, että ennen kuin ilman huoltajaa matkustava alaikäinen poistetaan jäsenvaltion alueelta, kyseisen jäsenvaltion viranomaisten on oltava varmoja siitä, että tämä alaikäinen palautetaan jollekin perheenjäsenelleen tai nimetylle holhoojalleen taikka että häntä varten on kohde-

valtiossa järjestetty asianmukainen vastaanotto.¹⁵ Kyseisten korkeimman hallinto-oikeuden päätösten jälkeen Maahanmuuttovirasto muutti päätöskäytäntönsä samankaltaiseksi kuin ennen vuotta 2016: maastapoistamispäätös voidaan tehdä vasta sen jälkeen, kun Maahanmuuttovirasto on jäljittämisen kautta pystynyt varmistamaan alaikäisen asianmukaisen vastaanoton. Jäljittämiseen liittyvien haasteiden vuoksi tämä tarkoittanee, että yksin tulleeille alaikäisille tehdyt maastapoistamispäätökset ovat tulevaisuudessa jälleen harvinaisempia. Lisäksi Maahanmuuttovirasto lisää jatkossa yksin tulleeita alaikäisiä koskeviin maastapoistamispäätöksiin täytäntöönpanoklausuulin, jonka mukaan päätöksen täytäntöönpano on ehdollinen. Tämän mukaan maastapoistamispäätös voidaan panna täytäntöön vain, mikäli asianmukainen vastaanotto voidaan varmistaa täytäntöönpanovaiheessa. Mikäli asianmukaista vastaanottoa ei voida varmistaa, tulee asia saattaa uudelleen Maahanmuuttovirastolle yksilöllisestä inhimillisestä syystä myönnettävän oleskeluluvan myöntämistä varten.¹⁶

b. Planned changes to law, policy or practice regarding the care and integration or return of unaccompanied minors.

Hoiva ja kotoutuminen

Lakia kotoutumisen edistämisestä uudistetaan vastaamaan Suomessa toteutettavaan yleiseen aluehallinnon uudistukseen. Uudistusta valmistellessa on selvitetty, mikä olisi tulevaisuudessa toimivin tapa hallinnoida ilman huoltajaa tulleeiden oleskeluluvan saaneiden asumisyksiköitä ja järjestää heille asuminen, hoiva ja huolenpito.¹⁷ Yhtenä vaihtoehtona harkittiin vastuun siirtämistä työ- ja elinkeinoministeriön alaisuudesta sosiaali- ja terveysministeriölle, joka vastaa muun muassa lastensuojelusta. Muutosta ei ollut kuitenkaan mahdollista toteuttaa tässä vaiheessa. Kotoutumislain uudistuksessa vastuun asumisyksiköiden perustamisesta on kuitenkin tarkoitus siirtyä vuoden 2020 alussa kunnilta uusille maakunnille. Maakunnille tulisi jatkossa velvoite perustaa asumisyksiköitä, jos niiden alueella on oleskeluluvan saaneita alaikäisiä. Muutoksen on tarkoitus varmistaa, ettei alaikäisten tarvitse luvan saatuaan muuttaa kauas sieltä, missä he ovat asuneet turvapaikkaprosessin aikana. Muutoksessa kehitetään myös perheryhmäkotien ja muiden asumisyksiköiden valvontaa siirtämällä valvontavastuu valtion lupa- ja valvontavirastolle, joka vastaa myös lastensuojeluyksiköiden valvonnasta. Myös ilman huoltajaa tul-

leiden alaikäisten perhehoitoa vahvistetaan soveltamalla siihen perhehoitolakia, mikä takaa sen, että perheet ovat tehtävänsä valmennettuja ja sopivia ja saavat siitä taloudellisen korvauksen. Myös ilman huoltajaa tulleeiden 18–20 -vuotiaiden jälkihuollon edellytyksiä vahvistetaan.

Vuonna 2018 TEM järjestää konsultoivaa neuvontaa perheryhmäkodeissa, tukiasumisyksiköissä ja jälkihuollossa toimiville. Konsultointia annetaan asuinyksiköiden ja jälkihuollon käytännöllisiin kysymyksiin liittyen, ja välitetään hyväksi koettuja toimintatapoja. Konsultaatiopalvelun tarvetta on etenkin uusissa alaikäisyksiköissä, mutta myös pitkään toimineissa yksiköissä neuvoja tarvitaan esimerkiksi liittyen Maahanmuuttoviraston muuttuneisiin päätöslinjauksiin liittyen (kielteiset päätökset, palautukset).

TEM jakaa myös rahoitusta toimintaan, jolla pyritään tarjoamaan alaikäisinä ilman huoltajaa tulleeille lapsille, nuorille ja nuorille aikuisille sosiaalisia suhteita turvallisiin aikuisiin. Rahoitettava toiminta voi olla esimerkiksi tukihenkilö ja –perhetoimintaa, ystävä- ja ystäväperhetoimintaa tai mentori- ja tutortoimintaa. Tavoitteena on siis luoda 'sosiaalisia siltoja',

¹⁴ Migri.fi/tilastot

¹⁵ KHO:2017:172 ja KHO:2017:173.

¹⁶ Lähde: Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikkö.

¹⁷ TEM 18/2017: Esiselvitys yksin tulleeiden alaikäisten tuen ja asumisen hallinnoinnista maakuntauudistuksen jälkeen

jotka torjuvat yksinäisyyttä ja auttavat nuoria esimerkiksi itsenäistymisessä, elämänhallinnassa, koulunkäynnissä ja työmarkkinoille pääsyssä.

Kotouttamisen osaamiskeskus tulee vuonna 2018 aloittamaan selvityksen, jossa tarkastellaan takautuvasti ilman huoltajaa tulleiden kouluttautumista ja työmarkkinasijoittumista. TEM:n hallinnonalalla on myös tulossa hanke liittyen edustajajärjestelmän toimintaan.

Pelastakaa Lapset -järjestö etsii Suomesta yksin turvapaikkaa hakeneille lapsille sijaiskoteja Euroopan unionin rahoituksella. Turvapaikan tai oleskeluluvan saaneita lapsia ei Suomessa ole aiemmin sijoitettu perheisiin. EU-rahoituksen turvin sijaisperheiden etsintään ja perheiden valmentamiseen saadaan vauhtia Uudellamaalla ja Tampereen seuduilla.¹⁸

Yhteiset Lapsemme on käynnistänyt elokuussa Yhdessä matkalla -hankkeen (STEA 2017–2020). Hankkeen tavoitteena on kouluttaa tukiperheitä ja tukihenkilöitä yksintulleiden alaikäisten turvapaikanhakijalasten ja -nuorten tueksi.

Kielteisen päätöksen saaneet

Edellä (Q3a) kuvatut korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätökset ovat aiheuttaneet tarpeen selvittää yksin tulleiden alaikäisten paluuseen liittyviä seikkoja aiempaa tarkemmin. Vuosikirjapäätöksistä nousee selvästi esille viranomaisella oleva velvoite varmistua asianmukaisesta vastaanotosta ennen maastapoistamispäätöksen tekemistä alaikäiselle. Asianmukaisen vastaanoton varmistaminen on kui-

tenkin haastavaa. Seurauksena voi olla tilanne, jossa yksin tulleille alaikäisille turvapaikanhakijoille voidaan tehdä ainoastaan myönteisiä oleskelulupapäätöksiä. Tämä ei ole Suomen maahanmuuttoviranomaisten näkökulmasta toivottavaa, sillä myös alaikäisten turvapaikanhakijoiden kohdalla halutaan tehdä aito arvio yksilöllisestä inhimillisestä syystä myönnettävän oleskeluluvan myöntämisen tarpeesta. On oletettavaa, että useiden alaikäisten kohdalla on tarve yksilöllisen inhimillisen syyn vuoksi myönnettävälle oleskeluluvulle, esimerkiksi jos vanhemmat ovat kuolleet tai kadonneet taikka olosuhteet kotona ovat sellaiset, ettei alaikäinen voi niihin palata. On kuitenkin mahdollista, että joidenkin alaikäisenä Suomeen saapuneiden nuorten olisi mahdollista jatkaa elämäänsä kotimaassaan yhdessä vanhempiensa tai muiden sukulaistensa kanssa. Tämä näkökulma huomioiden Suomen maahanmuuttoviranomaiset kehittävät parhaillaan alaikäisten paluuseen liittyviä käytäntöjä. Esimerkkinä tästä Poliisihallituksella ja Maahanmuuttovirastolla on heinäkuusta 2016 lähtien ollut käynnissä AMIF-rahoitteinen paluutoimenpiteiden kehittämishanke, jolla pyritään tehostamaan palautuksia yleisesti. Yksi hankkeen osa-alue keskittyy alaikäisiin. Alaikäisten kohdalla tavoitteena ei ole varsinaisesti palautusten tehostaminen, vaan pikemminkin paluumahdollisuuksien selvittäminen. Vuonna 2018 hankkeessa keskitytään alaikäisten osalta erityisesti jäljittämisen kehittämiseen, joka linkittyy asianmukaisen vastaanoton varmistamiseen.¹⁹ Hanketta käsitellään enemmän kohdassa Q28, kohta 2.

Q4. *What **statuses** does your (Member) State typically grant to unaccompanied minors and in what circumstances (e.g. asylum, humanitarian protection etc.)?*

Alaikäisille yksin tulleille turvapaikanhakijoille on vuosina 2014–2017 myönnetty yhteensä 1 959 ensimmäistä oleskelulupaa. Turvapaikka eli pakolaisstatus oli myönnetty 326 hakijalle. Oleskelulupia myönnettiin humanitaarisen suojelun perusteella 10 ja toissijaisen suojelun perusteella 619. Oleskelulupia myönnettiin 1 003 yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella ja 1 muulla perusteella. Ulkomaalaislain 52§:n mukaan ulkomaalaiselle myönnetään jatkuva oleskelulupa, jos oleskeluluvan epääminen olisi ilmeisen kohtuutonta hänen terveydentilansa, Suo-

meen syntyneiden siteiden tai muun yksilöllisen inhimillisen syyn vuoksi, kun erityisesti otetaan huomioon olosuhteet, joihin hän joutuisi kotimaassaan, tai hänen haavoittuva asemansa.

Alaikäisistä ilman huoltajaa olevista lapsista, jotka eivät ole hakeneet turvapaikkaa, ei ole tilastoja. Joitain oleskelulupa on myönnetty 52 a §:n perusteella (ihmiskaupan uhri), perhesiteen perusteella tai tilapäisenä oleskelulupana.

¹⁸ <https://yle.fi/uutiset/3-9444074>

¹⁹ Lähde: Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikkö.

Q5. a. Please provide any further qualitative information available in your (Member) State on the **characteristics of unaccompanied minors**, as follows:

- Are unaccompanied minors **mostly close to the age of majority** when a final decision on their application for asylum or another status is issued, or (much) younger?

Lähes 90 % alaikäisistä yksin tulleista on 14–17-vuotiaita päätöstä tehtäessä (ensimmäinen päätös).

- Are they **boys or girls** predominantly?

Kaikista päätöksen saaneista alaikäisistä yksin tulleista poikia oli yli 90 %.

- Are they **resettled and/or relocated** unaccompanied minors whose right to reside in your (Member) State has been clarified?

Suomeen on otettu vuosina 2015–2017 yhteensä 128 alaikäistä yksin tullutta turvapaikanhakijaa sisäisinä siirtoina (relocation). Kaikki alaikäiset otettiin Kreikasta, ja suurimmalle osalle myönnettiin Suomessa oleskelulupa.

Vuosina 2014–2017 muutamia alaikäisiä yksin tulleita on valittu Suomeen uudelleensijoitettuna pakolaisina (resettled). Kyseessä on ollut UNHCR:n pyynnöstä sijoitettuja hätätapauksia (3 kpl).

- Any other information not covered above, for example, unaccompanied minors not presenting themselves to the authorities, etc.:

Suomessa ei viranomaistietojen mukaan ole juuriakaan säännösten vastaisesti oleskelevia alaikäisiä yksin tulleita kolmannen maan kansalaisia. Mikäli säännösten vastaisesti oleskelevia alaikäisiä yksin tulleita on tavattu esimerkiksi poliisin suorittamassa ulkomaalaisvalvonnassa, he ovat hakeneet yleensä aina turvapaikkaa.

Juuriin tapauksissa hakijalle on myönnetty tilapäinen (B) oleskelulupa, jos vanhempia tai huoltajia ei ole tavoitettu tai heiltä ei ole saatu suostumusta huoltajuuden siirtoon. Useimmissa tapauksissa hakemukseen tehdään kielteinen päätös. Joissain tapauksissa hakijat poistuvat maasta jo ennen kielteistä päätöstä.²⁰

Suomessa hakee vuosittain oleskelulupaa joitain kymmeniä alaikäisiä, jotka ovat tulleet maahan yleensä laillisesti esimerkiksi viisumilla ja hakeneet oleskelulupaa perhesiteen perusteella, vaikka heillä ei ole Suomessa virallista huoltajaa. Joissain tapauksissa hakija on voinut tulla Suomeen laittomasti, mutta haettuaan oleskelulupaa hänen oleskelunsa on luvallista. Tällaisia muuta lupaa kuin kansainvälistä suojelua hakevia alaikäisiä on joitain kymmeniä vuodessa (noin 30). Määrän on kuitenkin todettu kasvavan koko ajan. Jos hakijasta huolehtiva henkilö pystyy osoittamaan virallisen huoltajuuden, voidaan alaikäiselle myöntää jatkuva (A) oleskelulupa perhesiteen perusteella. Tällaisia tapauksia on alle 10

ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmässä olevat alaikäiset yksin tulleet ovat yleensä hakeneet turvapaikkaa ja ovat sijoitettuna muiden turvapaikanhakijalasten kanssa samaan alaikäisyksikköön. Turvapaikkaprosessissa olevat alaikäiset ihmiskaupan uhrit ovat useimmiten saaneet oleskeluluvan toissijaisen suojelun perusteella. Joillekin on myönnetty turvapaikka tai oleskelulupa yksilöllisestä inhimillisestä syystä. Auttamisjärjestelmässä on viime vuosina ollut vain muutama alaikäinen yksin tullut, joka ei ole hakenut turvapaikkaa. Heille on myönnetty oleskelulupa.

Q6. a. General overview of what happens with unaccompanied minors in your (Member) State **when they turn 18 years of age**:

- when an unaccompanied minor has received a final negative decision on his/her application for asylum or another status as a minor:

²⁰ Lähde: Maahanmuuttoviraston maahanmuuttoyksikkö.

Yksin tulleet alaikäiset ovat Suomessa pääasiassa turvapaikanhakijoita ja heille tehdyt lainvoimaiset kielteiset päätökset ovat harvinaisia. Suomessa ei ole kehitetty erityisiä siirtymävaiheen toimenpiteitä täysi-ikäistyville kielteisen päätöksen saaneille nuorille, vaan heitä koskevat samat siirtymävaiheen toimenpiteet, kuin turvapaikkaprosessissa edelleen olevia täysi-ikäistyviä nuoria (katso Q29d). Kielteisen päätöksen saaneiden yksin tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden kohdalla kyse on yksittäisistä tapauksista, joissa alaikäisen vanhemmat tai huoltajat on pystytty jäljittämään ja asianmukainen vastaanotto varmistamaan jo turvapaikkaprosessin aikana. Näiden alaikäisten kohdalla päätös pystytään yleensä panemaan täytäntöön heti sen tultua täytäntöönpanokelpoiseksi, eikä täysi-ikäistyminen ole olennainen rajapyykki maastapoistamisen täytäntöönpanon kannalta. Muita vaikutuksia täysi-ikäistymisellä sen sijaan on: yksin tulleelta alaikäiseltä ei koskaan lakauteta vastaanottopalveluja, joten lainvoimaisen kielteisen päätöksen saanut alaikäinen on vastaanottopalvelujen piirissä täysi-ikäistymiseensä saakka. Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksiköstä saadun tiedon mukaan täysi-ikäistynyt nuori siirretään alaikäisyksiköstä aikuisten vastaanottokeskukseen riippumatta siitä, mikä hänen turvapaikkahakemuksensa tai hakemukseen tehdyn päätöksen tilanne on.²¹ Mikäli nuori on saanut lainvoimaisen kielteisen päätöksen, tästä eteenpäin tilanne etenee samalla tavalla, kuin kenen tahansa lainvoimaisen maastapoistamispäätöksen saaneen täysi-ikäisen henkilön kohdalla: maastapoistamisesta vastuussa oleva viranomainen eli poliisi selvittää, kuinka maasta poistaminen voidaan käytännössä toteuttaa. Poliisi suorittaa maastapoistamispuhuttelun, jossa poliisi kertoo palautettavalle hänen velvollisuudestaan poistua maasta ja eri poistumisvaihtoehdoista. Todennäköisesti juuri täysi-ikäistyneelle henkilölle tarjotaan edelleen mahdollisuutta palata vapaaehtoisesti, vaikka vapaaehtoiselle paluulle asetettu aika onkin periaatteessa kulunut umpeen jo hänen sa-

tuaan lainvoimaisen päätöksen ollessaan vielä alaikäinen. Mikäli täysi-ikäistynyt nuori haluaa palata vapaaehtoisesti, hänet ohjataan hakemaan vapaaehtoisesta paluun tukea omasta vastaanottokeskuksestaan. Jos tuki myönnetään, IOM järjestää hänen paluumatkansa. Lisäksi hän voi saada uudelleenkotoutumistukea joko käteisenä tai hyödyketukena. Mikäli nuori ei suostu palaamaan vapaaehtoisesti, poliisi suorittaa maasta poistamisen ns. pakkopalautuksena.²² Mikäli pakkopalautukseen ei onnistu, täysi-ikäisen henkilön vastaanottopalvelut lakkaavat ja hänen tulee poistua vastaanottokeskuksesta.²³

Turvapaikanhakijoiden lisäksi Suomeen saapuu vuosittain pieni määrä ilman vanhempiaan tai huoltajiaan olevia alaikäisiä, jotka hakevat Suomesta oleskelulupaa. Yleensä kyse on tilanteesta, jossa alaikäinen hakee oleskelulupaa perhesiteen perusteella suhteessa Suomessa olevaan henkilöön, joka ei ole hänen huoltajansa eikä vanhempansa. Ryhmä on pieni ja heterogeeninen eikä sen kohdalla voida tehdä yleistyksiä siitä, mitä lainvoimaisen kielteisen päätöksen saaneen alaikäisen täysi-ikäistymisestä seuraa. Yleisesti voidaan kuitenkin sanoa, että täysi-ikäistyminen ei ole olennainen rajapyykki heidän kohdallaan: toisin kuin yksin tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden kohdalla, näiden lasten vanhempien tai huoltajien olinpaikka on usein tiedossa, ja alaikäinen voi todennäköisemmin palata heidän luokseen. Lisäksi on huomionarvoista, että pääsäännöstä poiketen ilman vanhempiaan tai huoltajiaan Suomeen saapuneelle alaikäiselle oleskeluluvanhakijalle ei välttämättä tehdä maastapoistamispäätöstä kielteisen oleskelulupapäätöksen yhteydessä. Tällöin alaikäisen paluu kotimaahan jää hänestä huolehtivien aikuisten vastuulle, eikä viranomainen suorita maastapoistamista. Poliisi voi myöhemmin esittää Maahanmuuttovirastolle maastapoistamispäätöksen tekemistä, jos käy ilmi, että alaikäinen ei ole poistunut maasta (katso Q25a, kohta 1).²⁴

- *when an unaccompanied minor is **granted a status as a minor**:*

Täysi-ikäisyyttä lähestyvälle oleskeluluvan saaneelle nuorelle tehdään majoitusyksikössä itsenäistymissuunnitelma hyvissä ajoin, jotta alaikäisen kanssa ehditään harjoitella tarvittavia asioita, kuten käytännön kodinhoitoa, rahankäyttöä, viranomaisasiointia, ennen itsenäiseen asumiseen siirtymistä. Täysi-ikäiseksi tulevalle on mahdollisuus saada kunnalta jälkihuoltoa siihen asti, kunnes hän täyttää 21 vuotta.

Oleskeluluvan saaneille laaditaan myös kotoutumissuunnitelma. Työ- ja elinkeinotoimisto ja/tai kunnan sosiaalityöntekijä laatii yhteistyössä nuoren kanssa kotoutumissuunnitelman, joka voi sisältää kotoutumiskoulutusta sekä muita kotoutumista, työllistymistä ja yhteiskunnallista osallisuutta tukevia toimenpiteitä ja palveluita. TE-toimiston suunnitelma huomioi lähinnä työn ja opinnot. Kunnan tekemässä

²¹ Lähde: Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksikkö.

²² Lähde: Helsingin poliisilaitos.

²³ Vastaanottolaki, 14a §.

²⁴ Lähde: Maahanmuuttoviraston maahanmuuttoyksikkö

suunnitelmassa voidaan huomioida myös psykososiaalinen tuki.

Asumisyksikön ja kunnan välillä tehdään yleensä siirtoneuvottelu, kun nuori siirtyy jälkihuollon asiak-

kaaksi. Vaikka nuori päättäisi muuttaa itsenäisesti jonnekin muualle kuin hänelle valittuun asuinpaikkaan, nuori ohjataan yleensä uuden kunnan jälkihuoltoon tai hän hakeutuu jälkihuollon piiriin itse.

b. How are unaccompanied minors who are approaching 18 years of age *identified* in your (Member) State so that transitional measures or plans can be introduced as part of their care and integration or return? How often is this review done?

Oleskeluluvan saaneelle nuorelle tehdään majoitusyksikössä itsenäistymissuunnitelma hyvissä ajoin, vähintään puoli vuotta ennen täysi-ikäistymistä. Identifiointi perustuu hakijalle määriteltyyn kalenteri-ikään.

Kaikki toiminta asumisyksiköissä tähtää itsenäisen elämän tukemiseen. Yksiköissä korostetaan sitä,

että asioita ei tehdä alaikäisen puolesta, vaan hänen kanssaan.

Suomessa ei ole erityisiä siirtymävaiheen toimenpiteitä kielteisen päätöksen saaneille täysi-ikäistyville nuorille, vaan heitä koskevat samat toimenpiteet, kuin turvapaikkaprosessissa edelleen olevia täysi-ikäistyviä nuoria (katso Q29d).

c. When are *transitional measures or plans* for those unaccompanied minors turning 18 years of age likely to commence in your (Member) State? How long can such measures continue after the unaccompanied minor reaches adulthood?

Oleskeluluvan saaneelle nuorelle tehdään majoitusyksikössä itsenäistymissuunnitelma hyvissä ajoin, vähintään puoli vuotta ennen täysi-ikäistymistä. Täysi-ikäiseksi tulevalle on oikeus jälkihuoltoon sii-

hen asti, kunnes hän täyttää 21 vuotta. Nuorelle laaditaan aina myös kotoutumissuunnitelma joko kunnan tai TE-keskuksen, tai molempien toimesta.

Esimerkiksi Espoon kaupunki tarjoaa jälkihuoltoa kaikille alaikäisenä hakeneille täysi-ikäistymisen jälkeen. Nuorten ollessa 17,5-vuotiaita heidän kanssa tehdään suunnitelma, jonka mukaan nuori alkaa säästää saamastaan työmarkkinatuesta tietyn summan itsenäistä muuttoa varten. Näin nuoret oppivat säästämään, eivätkä tarvitse muuttoavustusta muuttaessaan itsenäiseen asumiseen. Espoossa kaupungin sosiaalihoaja järjestävät nuorille ryhmäinfoja muun muassa oman talouden hoidosta. Nuoret voivat asua alaikäisyksikössä kunnes oma asunto löytyy, joskus jopa puolen vuoden ajan. Joskus nuori voi olla haluton muuttamaan hänelle tarjottuun asuntoon, mutta on pidetty tiukkaa linjaa että pitää muuttaa. Asuntoja etsitään Espoon alueelta. Joskus nuori haluaa muuttaa esimerkiksi Helsinkiin. Jos nuori on itsenäisesti saanut hankittua sieltä asunnon, tehdään siirtoneuvottelu Helsingin kaupungin jälkihuollon kanssa.²⁵

²⁵ Lähde: Espoon maahanmuuttajapalveluiden johtavan sosiaalityöntekijän haastattelu

Osio 2: Yksin tulleiden alaikäisten hoiva- ja huolenpitojärjestelyt sekä 18 vuotta täyttäneiden jälkihuolto

OVERVIEW OF CARE PROVISIONS AND ORGANISATIONAL SET-UP

Q7. a. What **priority** is given to the care for unaccompanied minors in your (Member) State? When does the care for unaccompanied minors commence?

Alaikäisten yksin tulleiden hoitoon ja kotoutumiseen satsataan. Valtio korvaa oleskeluluvan saaneen alaikäisen yksin tulleen sijoittamisesta aiheutuvat kulut kunnille. Ryhmän erityiset tarpeet huomioidaan monin tavoin. Huomioidaan myös valtion kotouttamisohjelmassa. Ilman huoltajaa tulleet ovat haavoittuva ryhmä, tarvitsevat monipuolista tukea etc. Kuntapainoissa priorisoitu yksin huoltajaa tulleita. Ohjeistusta ja tutkimusta tehdään.

Valtion kotouttamisohjelmassa todetaan, että ilman huoltajaa tulleet pakolaislapset tarvitsevat monipuolista lapsen edun, hoidon ja huolenpidon turvaavia ratkaisuja. Lapset ja nuoret tarvitsevat tukea turvallisuuden kokemuksen palauttamisessa ja uuteen ympäristöön sopeutumisessa. Kotouttamisohjelman yhtenä ehdotettuna toimenpiteenä on kehittää erityisesti alle 12-vuotiaiden ilman huoltajaa tulleiden lasten sijaisperhetoimintaa. Lainsäädännön muutostarpeita selvitetään työ- ja elinkeinoministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonaloilla.

Yksin tulleet alaikäiset turvapaikanhakijat majoitetaan heti hakemuksen teon jälkeen alaikäisille tarkoitettuihin ryhmäkoteihin tai tukiasuntoihin. Jos hakijalla on läheisiä Suomessa, hänet voidaan sijoittaa joissain tapauksissa yksityismajoitukseen heidän

luokseen. Alaikäiselle laaditaan asiakassuunnitelma sekä hoito- ja kasvatussuunnitelma. Hoidosta ja kasvatuksesta ovat vastuussa majoitusyksikön työntekijät (sosiaalityöntekijä, ohjaajat ym). Alaikäiselle määrätään myös edustaja, joka käyttää huoltajalle kuuluvaa puhevaltaa lapsen henkilöä ja varallisuutta koskevissa asioissa. Oleskeluluvan saaneelle alaikäiselle rekisteröidään Suomessa kotikunta. Oleskeluluvan saamisen jälkeen alaikäinen muuttaa perheyhmäkotiin, tukiasumiseen tai perhehoitoon. Jotkut jatkavat asumista yksityismajoituksessa, tai siirtyvät oleskeluluvan saatuaan yksityismajoitukseen. Suurin osa siirtyy yleensä asumaan perheyhmäkotiin, joista jotkut sijaitsevat ryhmäkotien yhteydessä. Suurin osa oleskeluluvan saaneista asuu perheyhmäkodissa (tai sen yhteydessä olevassa tukiasumisessa) aikuistumiseen saakka. Täysi-ikäistymisen jälkeen nuorilla on mahdollisuus tuettuun asumiseen ja kunnan jälkihuoltoon siihen asti, kunnes he täyttävät 21 vuotta.

Joissain tapauksissa alaikäinen yksin tullut voidaan sijoittaa lastensuojeluviranomaisen päätöksellä lastensuojeluyksikköön jo turvapaikkaprosessin aikana, ja he saattavat jatkaa asumista lastensuojeluyksikössä myös oleskeluluvan saamisen jälkeen.

b. Overview of the provisions in place in your (Member) State for the **care** of unaccompanied minors following their status determination, including accommodation, guardianship, etc

Oleskeluluvan saaneiden alaikäisten yksin tulleiden lasten kotoutumiseen ja hoivaan liittyvistä toimenpiteistä säädetään laissa kotoutumisen edistämisestä (kotoutumislaki 1386/2010). Kotoutumislain 27 §:ssä säädetään ilman huoltajaa maassa asuvien lasten ja nuorten tuesta. Pykälä koskee kaikkia ilman huoltajaa olevia lapsia tai nuoria, joille on myönnetty oleskelulupa hänen haettuaan Suomessa alaikäisenä kansainvälistä suojelua tai joka on otettu Suomeen

pakolaiskiintiössä. Kotoutumislain mukaan alaikäisen yksin tulleen oleskeluluvan saaneen hoiva, huolenpito ja kasvatusta järjestetään perheyhmäkodissa tai tuetun perhesijoituksen avulla taikka muuten tarkoituksenmukaisella tavalla. Saman pykälän mukaan Suomessa alaikäisenä turvapaikkaa hakenut lapsi tai nuori voi olla tukitoimenpiteiden piirissä kunnes hän täyttää 21 vuotta tai kunnes hänellä on huoltaja Suomessa.

Kotoutumislain 28 §:n mukaan kunta voi perustaa lapsille ja nuorille tarkoitetun perheryhmäkodin tai muun asuinyksikön. Kunta sopii ELY-keskuksen kanssa perheryhmäkodin tai muun asuinyksikön perustamisesta, lasten ja nuorten sijoittamisesta näihin yksiköihin, kotoutumista edistävien palvelujen järjestämisestä sekä toimenpiteistä aiheutuvien kustannusten korvaamisesta. Perheryhmäkodin tai muun asuinyksikön toimitiloista ja kasvuoloista, yhdessä hoidettavien lasten ja nuorten määrästä ja henkilöstöstä noudatetaan lastensuojelulain säädöksiä. Perheryhmäkotien toimintaa voidaan tarkastella myös yleislainsäädännön, eli sosiaalihuoltolain näkökulmasta (laki uudistunut, 1301/2014).

Lastensuojelulain (417/2007) tarkoituksena on turvata lapsen oikeus turvalliseen kasvuympäristöön, tasapainoiseen ja monipuoliseen kehitykseen sekä erityiseen suojeluun. Lastensuojelulain 58 §:n mukaan lapsen hoito ja kasvatusta on järjestettävä ja lasta kohdeltava siten, että hänen yksityisyyttään kunnioitetaan. Lastensuojelulaitoksessa on oltava riittävät ja asianmukaiset toimitilat ja toimintavälineet. Laitoksessa voi olla yksi tai useampi asuinyksikkö. Yksiköt voivat toimia myös toisistaan erillisinä. Saman lain 59 §:n mukaan asuinyksikössä saadaan hoitaa yhdessä enintään seitsemää lasta tai nuorta. Samaan rakennukseen voi olla sijoitettuna enintään 24 lasta tai nuorta. Asuinyksikössä tulee olla vähintään seitsemän hoito- ja kasvatustehtävissä toimivaa työntekijää. Jos samassa rakennuksessa on useampi asuinyksikkö, asuinyksikköä kohden tulee olla vähintään kuusi hoito- ja kasvatustehtävissä toimivaa työntekijää.

Kotoutumislain 7 luvussa säädetään ilman huoltajaa olevan lapsen edustamisesta. Kansainvälistä suojelua hakeneelle alaikäiselle on jo turvapaikkaprosessin aikana määrätty edustaja vastaanottolain mukaisesti.²⁶ Edustajan tehtävä jatkuu alaikäisen saatua oleskeluluvan siihen asti, kunnes edustettava tulee täysi-ikäiseksi tai edustettavalle määrätään Suomessa huoltaja tai muu laillinen edustaja. Kotoutumislain 56 §:n mukaan myös oleskeluluvan pakolaiskiintiössä

saaneelle lapselle ja sellaiselle ihmiskaupan uhriksi joutuneelle lapselle, jolla on oleskelulupa, määrätään edustaja viivytyksettä, jos hän on Suomessa ilman huoltajaa tai muuta laillista edustajaa. Myös muulle oleskeluluvan saaneelle lapselle, joka on Suomessa ilman huoltajaa, voidaan määrätä edustaja.

Kun alaikäinen muuttaa oleskeluluvan saatuaan perheryhmäkotiin, hänelle laaditaan lastensuojelulain 30 §:n mukainen asiakassuunnitelma. Asiakassuunnitelmaan kirjataan muun muassa lapsen tuen tarve, palvelut ja muut tukitoimet, joilla tuen tarpeeseen pyritään vastaamaan. Suunnitelman laatimiseen osallistuu alaikäisen itsensä sekä hänen edustajansa lisäksi sosiaalityöntekijä sekä perheryhmäkodin vastaava ohjaaja tai omaohjaaja. Asiakassuunnitelmaa täydennetään tarvittaessa yksityiskohtaisella hoito- ja kasvatussuunnitelmalla., Suunnitelmien toteuttamista seurataan ja niitä päivitetään säännöllisesti.

Yksin tulleita alaikäisiä, jotka eivät hae Suomesta turvapaikkaa, on verrattain vähän. Säännösten vastaisesti Suomessa oleskelevia ei viranomaisten tietojen mukaan juurikaan ole. Muutamia alaikäisiä yksin tulleita, jotka eivät ole hakeneet turvapaikkaa, on ollut ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmässä. Lapsi voidaan tuolloin sijoittaa lastensuojeluviranomaisen päätöksellä joko lastensuojeluyksikköön tai perhesijoitukseen. Näille alaikäisille tarjottavista palveluista vastaa se kunta, jonka alueella lapsi asuu. Lapselle mahdollisesti määrättävästä edunvalvojasta säädetään lastensuojelulaissa sekä holhoustoimilaissa. Mahdollisesta jälkihuollosta lapsen tultua täysi-ikäiseksi säädetään lastensuojelulaissa.

Suomessa on vuosittain myös joitain alaikäisiä, jotka ovat yleensä tulleet maahan laillisesti ja hakeneet oleskelulupaa perhesiteen perusteella, vaikka heillä ei ole Suomessa virallista huoltajaa. Jos he saavat Suomesta oleskeluluvan, se myönnetään yleisimmin perhesiteen perusteella. Tällöin heidän huollostaan vastaa heidän virallinen huoltajansa. Heidän ei enää katsota olevan yksin tulleita alaikäisiä, eivätkä he siten kuulu tämän tutkimuksen piiriin.

²⁶ Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta 746/2011.

c. How are the *best interests of the child* determined with regard to the care for unaccompanied minors following a positive decision on status? Is this set out in legislation or any other internal administrative regulations?

Oleskeluluvan saaneen alaikäisen edun arvioimista säädetään kotoutumislaisissa sekä lastensuojelulaisissa. Kotoutumislain 4 pykälän mukaan sovellettaessa lakia alle 18-vuotiaaseen, on kiinnitettävä erityistä huomiota lapsen etuun ja hänen kehitykseensä. Lapsen etua arvioitaessa on otettava huomioon, mitä siitä lastensuojelulain (417/2007) 4 §:ssä säädetään. Kotoutumislaisissa säädettyjä toimenpiteitä ja palveluja toteutettaessa on selvitettävä lapsen toivomukset ja mielipide sekä otettava ne huomioon lapsen iän ja kehitystason edellyttämällä tavalla. Kaksitoista vuotta täyttäneelle lapselle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi hallintolain (434/2003) 34 §:n mukaisesti häntä itseään koskevassa asiassa. Lapsen mielipiteen selvittämisen ja kuulemisen tulee tapahtua hänen ymmärtämällään kielellä. Lapsen mielipide voidaan jättää selvittämättä vain, jos selvittäminen vaarantaisi lapsen terveyttä tai kehitystä tai jos se on muutoin ilmeisen tarpeetonta

Lastensuojelulain 4 pykälässä säädetään lastensuojelun keskeisistä periaatteista. Lastensuojelun tarvetta arvioitaessa ja lastensuojelua toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Saman lain 24 pykälän mukaan lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän on valvottava lapsen edun toteutumista ja avustettava virkansa puolesta lasta tai nuorta puhevallan käytössä sekä tarvittaessa ohjattava lapsi tai nuori oikeusavun piiriin.

Lastensuojelun on edistettävä lapsen suotuisaa kehitystä ja hyvinvointia. Lapsen etua arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, miten eri toimenpidevaihtoehdot ja ratkaisut turvaavat lapselle:

- 1) tasapainoisen kehityksen ja hyvinvoinnin sekä läheiset ja jatkuvat ihmissuhteet;
- 2) mahdollisuuden saada ymmärtämystä ja hellyyttä sekä iän ja kehitystason mukaisen valvonnan ja huolenpidon;
- 3) taipumuksia ja toivomuksia vastaavan koulutuksen;
- 4) turvallisen kasvuympäristön ja ruumiillisen sekä henkisen koskemattomuuden;
- 5) itsenäistymisen ja kasvamisen vastuullisuuteen;
- 6) mahdollisuuden osallistumiseen ja vaikuttamiseen omissa asioissaan; sekä
- 7) kielellisen, kulttuurisen ja uskonnollisen taustan huomioimisen.

Lapsen etua arvioidessa huomioidaan myös kansainväliset sopimukset. YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 12 artiklan mukaan lapsella on oikeus ilmaista näkemyksensä ja hänen mielipiteensä tulee ottaa huomioon. Ilman huoltajaa tulleita koskevassa yleiskommentissa nro 6 Lapsen oikeuksien komitea tarkentaa, että ilman huoltajaa tulleiden lasten näkemykset tulee ottaa huomioon myös lapsen huollon ja hoidon sekä asumisen järjestämisessä, kuten myös edustajaa ja oikeusavustajaa määrätessä.

Q8. Which authorities and organisations are responsible for the care of unaccompanied minors following status determination?

Name of national competent authority or organisation	Brief description	Main activities and responsibilities
Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM)	Kotouttaminen ja siihen liittyvä lainsäädäntö, aluehallinnon ohjaus.	Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa maahanmuuttajien kotoutumisen koordinaatiosta ja siihen liittyvästä lainsäädännöstä sekä työllistymisen edistämisestä. Lisäksi ministeriö ohjaa kotouttamisasioissa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskukset) toimintaa.
ELY-keskukset (Työ- ja elinkeinoministeriön ohjauksessa)	Perheryhmäkotien ja muiden majoitusyksiköiden koordinointi ja valvonta.	ELY-keskukset koordinoivat ja valvovat perheryhmäkotien sekä muiden majoitusyksiköiden toimintaa. Oleskeluluvan saamisen jälkeen ELY-keskus etsii alaikäiselle yksin tulleelle majoituspaikan. Oleskeluluvan saaneen alaikäisen kuntaan sijoittaminen tapahtuu yhteistyössä vastaanottokeskuksen, ELY-keskuksen, kunnan sosiaalitoimen ja edustajan kanssa.
Kunta	Oleskeluluvan saanut alaikäinen yksin tullut sijoittuu asumaan kuntaan. Asuinkunta on vastuussa hänen tukemisestaan ja hänen tarvitsemiensa palvelujen järjestämisestä.	Kuntalaisena ilman huoltajaa olevalla lapsella ja nuorella on oikeus kaikkiin kunnan peruspalveluihin, kuten sosiaali- ja terveyspalvelut sekä mahdolliset lastensuojelun palvelut. Kunta järjestää myös mahdolliset jälkihuollon palvelut 18–20 -vuotiaille
Perheryhmäkoti tai muu asumismuoto	Alaikäisen asuminen, hoiva ja kasvatus. Kunta päättää asumisyksikön perustamisesta. Kunta voi järjestää toiminnan itse tai hankkia palvelun yhdistykseltä tai yritykseltä. Perheryhmäkoteja ylläpitävät esimerkiksi Pelastakaa Lapset Ry, Ehjä Ry sekä SOS-lapsikyliä.	Alaikäisen hoiva ja kasvatus voidaan järjestää perheryhmäkodissa, tuetun perhesijoituksen avulla tai muuten tarkoituksenmukaisella tavalla, kuten tukiasumisyksikössä tai tuetussa asumisessa. Perheryhmäkodissa alaikäisille annetaan kotoutumislain ja sosiaalihuoltolain mukaisesti palvelut, kuten ympärivuorokautinen hoito, huolenpito ja kasvatus.
Aluehallintovirasto (AVI)	Perheryhmäkotien ja muiden majoitusyksiköiden valvonta lastensuojelulain toteutumisen osalta.	Kotoutumislain 38 §:n mukaan aluehallintovirasto vastaa toimialaansa kuuluvissa asioissa maahanmuuttajien kotoutumista edistävien ja tukevien toimenpiteiden ja palvelujen suunnittelusta, ohjauksesta ja valvonnasta. AVI valvoo perheryhmäkoteja ja muita asuinyksiköitä erityisesti lastensuojelulain toteutumisen osalta. Käytännössä tämä on tarkoittanut lähinnä yksiköiden henkilöstötoimituksen valvontaa.
Edustaja	Edustaja toimii alaikäisen tukena ja käyttää huoltajalle kuuluvaa puhevaltaa lapsen henkilöä ja varallisuutta koskevilla asioissa.	TEdustajan tehtävänä on tuoda esiin lapsen näkemys ja mielipide sekä oma arvionsa lapsen edusta päätöksentekotilanteissa ja prosesseissa. Edustaja voi osallistua asumisyksiköissä tehtävien hoito- ja kasvatussuunnitelmien tekemiseen.

ACCOMMODATION ARRANGEMENTS

Q9. a. *Accommodation options available for unaccompanied minors in your (Member) State following status determination:*

- Accommodation specifically for minors?

Perheryhmäkodit ovat yleisin oleskeluluvan saaneiden alaikäisten asumismuoto. Perheryhmäkodit ovat niissä mukaisesti kodinomaisia asuinpaikkoja, joissa voi asua 7-24 lasta tai nuorta. Lastensuojelulain mukaan yhdessä asuinyksikössä saadaan hoitaa enintään seitsemää lasta tai nuorta. Samaan rakennukseen voi olla sijoitettuna enintään 24 lasta tai nuorta.

Muita asumismuotoja ovat tuettu perhesijoitus ja tukiasuminen. Tukiasumisyksikkö on tarkoitettu niille nuorille, jotka eivät tarvitse koko-aikaista aikuisen läsnäoloa. Tukiasumisessa tavoitteena on harjoitella itsenäisempää asumista ja esimerkiksi ruoan laittamista ja omien raha-asioiden hoitamista. Tukiasuntolaan voidaan sijoittaa 16 vuotta täyttänyt nuori, jos se on hänen kehityksensä ja hyvinvointinsa kannalta perusteltua.

Muita asumismuotoja ovat tuettu perhehoito ja tuettu asuminen. (Tuetusta perhehoitosta alla kohdassa Accommodation with a foster family.) Tuetussa asumisessa nuori asuu itsenäisesti omissa asunnossaan, mutta hänelle on järjestetty tukea. Tuettu asuminen on ensisijaisesti tarkoitettu täysikäisille jälkihuollon piirissä oleville nuorille.

Jos alaikäisen kohdalla on lastensuojelun tarvetta, alaikäinen ohjataan lastensuojelun prosessiin, jota ohjaavat aluehallintovirastot sekä sosiaali- ja terveysministeriö. Yksintullut alaikäinen voidaan majoittaa joko lastensuojelulaitokseen tai perhehoitoon. Majoitusta sääntelevät lastensuojelulaki, sosiaalihuoltolaki sekä perhehoitolaki.

- General accommodation with special provisions for minors?

Nuori voi asua omissa kodissa, minne hänelle tuodaan tuki tarvittaessa. Itsenäinen tuettu asuminen koskee lähinnä 18 vuotta täyttäneitä jälkihuollon asiakkaita.

- Specialised accommodation for unaccompanied minors with specific identified needs?

Perheryhmäkodissa huomioidaan kunkin lapsen erityistarpeet. Tarvittaessa perheryhmäkodissa asuva lapsi voi saada lastensuojelun avoimuuden tukea. Yksin tullut alaikäinen voidaan myös sijoittaa joko las-

tensuojelulaitokseen tai perhehoitoon, mikäli se on esimerkiksi hänen terveytensä ja kehityksensä takia tarpeellista ja lapsen edun mukaista.

- Specialised accommodation for unaccompanied minor victims of trafficking?

Suurin osa alaikäisistä yksin tulleista, jotka ovat Suomessa ohjautuneet ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään, ovat yleensä myös hakeneet turvapaikkaa. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää hallinnoi Joutsenon vastaanottokeskus. Joutsenon vastaanottokeskus on tarkoitettu aikuisille ja perheille, eikä siellä majoiteta alaikäisiä yksin tulleita. Turvapaikkaa hakenut auttamisjärjestelmässä oleva alaikäinen majoittuu turvapaikanprosessin ajan yksin tulleille turvapaikanhakijoille tarkoitettussa alaikäisyksikössä. Auttamisjärjestelmä tekee yhteistyötä asiakkaan majoittavan yksikön kanssa. Tarvittaessa alaikäinen siirretään toiseen alaikäisyksikköön, mikäli käy ilmi, että häneen kohdistuu mahdollisesti jonkinlaista

turvauhkaa. Mikäli on tarpeen, turvapaikkaa hakenut alaikäinen ihmiskaupan uhri voidaan myös sijoittaa lastensuojelun toimenpiteenä lastensuojeluyksikköön. Oleskeluluvan saamisen jälkeen turvapaikkaa hakenneella alaikäisellä ihmiskaupan uhrilla on samat majoitusvaihtoehdot kuin muilla turvapaikkaprosessissa luvan saaneilla lapsilla.

Suomessa on ollut joitain tapauksia, joissa auttamisjärjestelmään on otettu alaikäinen, joka ei ole hakenut turvapaikkaa ja jolla ei ole Suomessa huoltajaa, jonka kanssa hän voi turvallisesti asua. Lapsi voidaan tuolloin sijoittaa lastensuojeluviranomaisen päätöksellä joko lastensuojeluyksikköön tai perhesijoitukseen.

- Accommodation with a foster family?

Jos ilman huoltajaa tulleella turvapaikanhakijalapsella on läheisiä Suomessa, lapsi voi joissain tapauksissa asua heidän luonaan yksityismajoituksessa. Yksityismajoituksesta säädetään vastaanottolaissa. Lain 18 §:n mukaan vastaanottokeskuksen johtaja päättää ilman huoltajaa olevan lapsen siirtymisestä yksityismajoitukseen kuultuaan lasta ja hänen edustajaansa sekä vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijää. Vastaanottokeskus ilmoittaa yksityismajoituksessa asumisesta asuinpaikan kunnan sosiaalihuollolle. Ilmoitukseen on liitettävä vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijän ja lapsen edustajan selvitykset yksityismajoituksen olosuhteiden sopivuudesta sekä lapsen luokseen ottavan henkilön tai henkilöiden kyvystä huolehtia lapsesta.

Kotoutumislaissa ei ole säädetty oleskeluluvan saaneiden alaikäisten yksityismajoituksesta. Oleskeluluvan saamisen jälkeen yksityismajoituksessa asunut alaikäinen voi kuitenkin jatkaa asumista läheistensä kanssa. Myös tässä vaiheessa lapsi tai nuori voi siirtyä asumaan läheistensä luo. Tällöin perheryhmäkodin johtaja tekee päätöksen yksityismajoitus selvityksen perusteella. Yksityismajoittava perhe voi

saada kunnasta riippuen tukea ilman huoltajaa saaneiden alaikäisten sosiaalityön tai perheiden sosiaalityön kautta.

Alaikäinen voidaan sijoittaa myös perhehoitoon. Perhehoidolla voidaan tarkoittaa sijaisperhettä tai perhekotia. Perhehoitoa säätelee perhehoitolaki (263/2015, aiemmin perhehoitajalaki). Lain 3 §:n mukaan perhehoito on hoidon tai muun osa- tai ympärivuorokautisen huolenpidon järjestämistä perhehoitajan yksityiskodissa. Kunta tekee sopimuksen perhehoitajan kanssa. Perhehoitajan tulee suorittaa tehtävän edellyttämä ennakkovalmennus. Perhehoidossa voidaan hoitaa samanaikaisesti neljää lasta, mukaan lukien hoitajan omat alle kouluikäiset lapset. Ammatillisessa perhekodissa saadaan hoitaa samanaikaisesti enintään seitsemää henkilöä, jos perhekodissa annettavasta hoidosta, kasvatuksesta tai muusta huolenpidosta vastaa vähintään kaksi hoitopaikassa asuvaa henkilöä, joista toisella on tehtävän vaatima kelpoisuus. Samassa taloudessa asuvat alle kouluikäiset lapset ja muut erityistä hoitoa tai huolenpitoa vaativat henkilöt lasketaan mukaan enimmäismäärään

- Other types of accommodation for unaccompanied minors, e.g. accommodation with adults if the unaccompanied minor is over 16 years of age, etc.?

Oleskeluluvan saamisen jälkeen alaikäisiä yksin tulleita voi mahdollisesti asua samassa tukiasuntolassa kuin jälkihuollon asiakkaita, jotka ovat 18–20-vuotiaita.

Ilman huoltajaa oleva nuori voidaan majoittaa myös esimerkiksi kansanopistoon, missä alaikäinen nuori voi asua sisäoppilaitoksessa ja osallistua opetukseen. Vuosina 2015 ja 2016 vastaanoton piirissä

olevien alaikäisten hakijoiden määrän lisääntyttyä voimakkaasti joitain hakijoita sijoitettiin kansanopistoihin. Opistoihin sijoitettiin asumaan lähellä täysi-ikäisyyttä olevia nuoria, joilla oli riittävä kielitaito opintojen suorittamiseen. Opistomajoituksen etuna oli se, että hakijoilla oli tuettu asuminen ja koulutus samassa paikassa. Jonkin verran nuoria jäi opistoihin oleskeluluvan saamisen jälkeen suorittamaan opinnot loppuun. Kansanopistomalli loppui 2016 syksyllä.

b. Estimate of the costs associated with the accommodation of unaccompanied minors.

Valtio korvaa kunnalle alaikäisen asumisesta, tukipalveluista ja muista lastensuojelun palveluihin rinnastettavista toimenpiteistä aiheutuneet kustannukset. Perheryhmäkodeissa majoittamisen kustannukset vaihtelevat eri yksiköiden välillä. Keskimää-

rin kustannukset ovat yhtä alaikäistä kohden noin 190–250 euroa vuorokaudessa. 16–17-vuotiaille tarkoitettujen tukiasumisyksiköiden kustannukset ovat alhaisemmat, noin 54–80 euroa vuorokaudessa.

c. Information on the *staff* responsible for the care of unaccompanied minors, for example, main tasks, any child-specific training received, etc.

Oleskeluluvan saaneiden alaikäisten majoitusyksiköiden henkilöstön tehtäviin kuuluu alaikäisen ympäri-vuorokautinen hoito, huolenpito ja kasvatustyö. Kotoutumislain 28 §:n mukaan perheryhmäkodin tai muun asuinyksikön toimitiloista ja kasvuoloista, yhdessä hoidettavien lasten ja nuorten määrästä ja henkilöstöstä on voimassa, mitä lastensuojelulain 58–60 §:ssä säädetään. Perheryhmäkodin henkilöstön mitoituksen ja kelpoisuusvaatimusten osalta noudatetaan lastensuojelulakia siten, että yksikössä on lasten ja nuorten tarvitsemaan hoitoon ja kasvatukseen nähden riittävä määrä sosiaalihuollon ammattilaisia ja muuta henkilöstöä, joilla on sosiaalihuollon ammatillisia kelpoisuuksia määrittävän lain tarkoittama kelpoisuus.

Lastensuojelulain 59 §:n mukaan asuinyksikössä tulee olla vähintään seitsemän hoito- ja kasvatustehtävissä toimivaa työntekijää. Jos samassa rakennuksessa on useampi asuinyksikkö, asuinyksikköä kohden tulee olla vähintään kuusi hoito- ja kasvatustehtävissä toimivaa työntekijää. Saman lain 60 §:n mukaan lastensuojelulaitoksessa on oltava lasten ja nuorten tarvitsemaan hoitoon ja kasvatukseen nähden riittävä määrä sosiaalihuollon ammattihenkilöitä sekä muuta henkilöstöä. Laitoksen hoito- ja kasvatustehtävistä vastaavan johtajan tulee täyttää sosiaalihuoltolaissa säädetyt edellytykset. Hoito- ja kasvatustehtävissä olevan henkilöstön henkilöstö-

rakenteessa on otettava huomioon toimintayksikön asiakaskunnan erityistarpeet ja toiminnan luonne. Perhehoidon pätevyysedellytyksistä puolestaan säädetään perhehoitolaissa.

On suositeltavaa, että asumisyksiköiden henkilöstöllä on kokemusta eri kulttuurin edustajien kanssa työskentelystä. Monissa yksiköissä työskentelee myös maahanmuuttajataustaista henkilöstöä. Henkilöstöön kuuluu yleensä johtaja, vastaava ohjaaja, useita ohjaajia sekä esimerkiksi terveydenhoitaja-ohjaaja. Jokaiselle alaikäiselle yksin tulleelle nimetään omaohjaaja. Soveltuva tutkinto perheryhmäkodissa työskentelyyn voi olla muun muassa seuraavien alojen ammattikorkeakoulututkinto: sosionomi, terveydenhoitaja, sairaanhoitaja. Koulustaustana voi olla myös lähihoitaja, sosiaalikasvattaja tai nuoriso- ja vapaa-ajanohjaaja.

Tukiasuntolaan voidaan majoittaa 16 vuotta täyttänyt ilman huoltajaa oleva alaikäinen, jos se on hänen kehityksensä ja hyvinvointinsa kannalta perusteltua. Samaan rakennukseen saa olla sijoitettuna enintään 40 lasta, ja kutakin kymmentä lasta kohden tulee olla vähintään kolme hoito- ja kasvatustehtävissä toimivaa työntekijää.

d. What are the implications of unaccompanied minors' *transition* from the age of minority to 18 years of age for their accommodation arrangements?

- Do unaccompanied minors turning 18 years of age change accommodation, or do they stay in the same accommodation, for example, until they reach a certain age? If so, what is the age threshold?

Kun oleskeluluvan saanut alaikäinen yksin tullut täyttää 18 vuotta, hänen asumisjärjestelynsä yleensä muuttuvat. Asumisyksikkö ja asuinkunnan sosiaalityöntekijä tukevat nuorta itsenäistymisessä ja asunnon etsimisessä. Ennen täysi-ikäistymistä myös edustaja osallistuu nuoren itsenäistymisen tukemiseen ja ohjaa nuoren tarvittaessa kunnan jälkihuollon piiriin. Perheryhmäkodeissa tai tukiasumisessa voi asua täysi-ikäistymisen jälkeen siihen saakka, kunnes nuorelle löytyy uusi koti. Tähän voi mennä useita kuukausia. Yleensä nuorelle pyritään etsimään asunto saman kunnan alueelta, missä asumisyksikkö sijaitsee. Myös nuoren omat toiveet asuinpaikasta, esimerkiksi opiskelupaikan tai sukulaisten ja mui-

den läheisten olinpaikan lähellä, otetaan huomioon. Joskus nuori joutuu muuttamaan toiselle paikkakunnalle tai jopa toiseen maakuntaan, jos asuntoa ei ole muualla tarjolla.

18 vuotta täyttäneellä on mahdollisuus tuettuun asumiseen. Tuetussa asumisessa nuori asuu itsenäisesti ja huolehtii itse omasta kodistaan, kuten ruoanlaitosta, ostoksistaan ja rahankäytöstään. Tuetussa asumisessa nuori saa kuitenkin apua ja tukea tarvittaessa. Nuorta voidaan tavata yksiköllisen tarpeen mukaan esimerkiksi 1-5 kertaa viikossa tai kerran kuussa. Tuen muotoja voivat olla kotikäynnit, ajan ja paikan suhteen joustava tuki sekä puhelintuki.

Jo ennen oleskeluluvan myöntämistä 18 vuotta täyttänyt nuori voi siirtyä oleskeluluvan saatuaan myös suoraan vastaanottovaiheen majoituksesta kunnan asiakkaaksi. Tuolloin ryhmäkodin henkilökunta auttaa asunnon etsimisessä ja asuntoon muutossa, sekä ohjeistaa kuntaan muuttoon liittyvissä asioissa.

Myös sellaiset alaikäisenä hakeneet turvapaikanhakijat, jotka ovat täyttäneet turvapaikkaprosessin aikana 18 vuotta ja jotka ovat jo mahdollisesti siirtyneet aikuisten vastaanottokeskukseen, voivat saada tukea asunnon etsimiseen ja itsenäistymiseen.

- Does your (Member) State have any measures in place to support the unaccompanied minor before the transition, e.g. information provision, etc.?

Alaikäiselle tehdään hyvissä ajoin asuinyksikössä itsenäistymissuunnitelma, jotta hänen kanssaan ehditään asumisyksikössä harjoitella itsenäiseen elämään tarvittavia asioita, kuten käytännön kodin-

hoitoa, rahankäyttöä ja viranomaisasiointia. Myös edustaja osallistuu nuoren itsenäistymisen tukemiseen

- Does your (Member) State have any measures in place to support the unaccompanied minor during the transition, e.g. pathway plan, personal adviser, etc.?

Alaikäiselle on tehty itsenäistymissuunnitelma, jotta hänen kanssaan ehditään asumisyksikössä harjoitella itsenäiseen elämään tarvittavia asioita.

- Does your (Member) State have any measures in place to support the unaccompanied minor after the transition, e.g. formal follow-up or after-care service, open-door policy at accommodation facility, etc.?

Kotoutumislain 27 §:n mukaan ilman huoltajaa Suomessa turvapaikkaa hakenut lapsi tai nuori voi olla tukitoimenpiteiden piirissä kunnes hän täyttää 21 vuotta tai kunnes hänellä on huoltaja Suomessa. Kunnilla on mahdollisuus tukea itsenäistyvää nuorta lastensuojelulain mukaisen jälkihuollon tukitoimenpiteiden ja muiden sosiaalipalveluiden, esimerkiksi aikuissosiaalityön avulla. Kunta voi järjestää jälkihuoltoa kunnan omana toimintana tai ostaa palvelun ulkopuoliselta palveluntuottajalta. Kunnat eivät ole velvoitettuja järjestämään jälkihuollon palveluita. Valtio korvaa jälkihuollon todennetut kustannukset kunnalle.

Vastaanottavan kunnan sosiaalityöntekijä ja asumisyksikön sosiaaliohjaaja keskustelevat nuoren kuntaan muuton yhteydessä nuoren mahdollisesti tarvitsemista tukitoimista. Jälkihuollon palveluita järjestetään eri kunnissa eri tavoin. Kunnasta riippuen tukitoimia voi olla esimerkiksi tukihenkilön nimeäminen tai tapaamiset kunnan sosiaalitoimen työntekijän kanssa. Tuen sisältö ja tavoitteet sovitaan ja määritellään yhdessä nuoren ja sosiaalityöntekijän kanssa. Nuorten tarpeet vaihtelevat, jollain on tarve tuettuun asumiseen, toisille riittää, että on tukihenkilö, johon ottaa yhteyttä. Nuorta voidaan tukea

arjen taitojen kehittämisessä ja viranomaisasioiden hoidossa sekä opinnoissa, työnhaussa tai harrastuksissa.

Oleskeluluvan saaneille alaikäisille yksin tullee laaditaan kotoutumissuunnitelma, joka voi sisältää kotoutumiskoulutusta sekä muita kotoutumista, työllistymistä ja yhteiskunnallista osallisuutta tukevia toimenpiteitä ja palveluita. Jo 18 vuotta täyttäneiden osalta kotoutumissuunnitelman laatii kunnan sosiaalityöntekijä. Hän ohjaa nuoren joko TE-toimiston palveluihin tai omaehtoiseen koulutukseen. Kotoutumissuunnitelman kesto riippuu siitä, kuinka kauan tukea kotoutumiseen tarvitaan. Kotoutumissuunnitelma on tavallisesti voimassa korkeintaan kolme vuotta.

Myös 18 vuotta turvapaikkaprosessin aikana täyttäneillä on lain mukaan mahdollisuus jälkihuoltoon. Heille pyritään oleskeluluvan saamisen jälkeen järjestämään ELY-keskuksen kautta kuntasijoitus, jolloin myös jälkihuollosta voidaan neuvotella kunnan kanssa. Jos kuitenkin henkilö haluaa muuttaa itsenäisesti kuntaan, hän voi tehdä niin, jolloin tuen ja jälkihuollon pyytäminen jää usein omalle vastuulle.²⁷

²⁷ Lähde: Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksikkö

e. Is there any research available in your (Member) State on:

- The **standards of accommodation** provided to unaccompanied minors?
- The **effects** of accommodation arrangements on the integration of the unaccompanied minors, including those turning 18 years of age?

Yleisesti alaikäisten yksin tulleiden majoitusta sekä vastaanottovaiheessa että oleskeluluvan saamisen jälkeen pidetään hyvänä ja toimivana. Eri lähteistä käy ilmi, että alaikäisten yksin tulleiden majoittamisjärjestelmässä on kuitenkin kehitettävää.

Euroopan muuttoliikeverkoston tutkimuksessa Alaikäisiä yksintulleita koskevat politiikat, käytännöt ja tiedot vuonna 2014 käsitellään pitkälti samoja aiheita, kuin tässä tutkimuksessa, keskittyen kuitenkin enemmän turvapaikanhakuvaiheeseen.²⁸ Jo tässä tutkimuksessa todettiin, että alaikäisyksiköiden valtakunnallinen koordinointi ja lapsen edun toteutumisen huomioiminen on ollut haastavaa hallinnon kahtiajakautumisen vuoksi. Sisäministeriön alainen Maahanmuuttovirasto vastaa asumisjärjestelyistä ennen oleskeluluvan myöntämistä ja työ- ja elinkeinoministeriön alaiset ELY-keskukset ja kunnat oleskeluluvan myöntämisen jälkeen. Tutkimuksessa myös kiinnitettiin huomiota siihen, että alaikäisyksiköiden yhteistyö kunnan lastensuojelun kanssa ei toimi aina toivotulla tavalla. Vastaanottolain, kotoutumislain ja lastensuojelulain väliset suhteet sekä eri viranomaisien tehtävät vaativat selventämistä.

Vuosina 2013–2014 työ- ja elinkeinoministeriön johtama ALTTI-työryhmä pohti ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden vastaanottoa ja sen kehittämistä. Työryhmän toiminnan tarkoituksena oli selventää ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten vastaanoton viranomaisprosesseja ja antaa suosituksia alaikäisten vastaanottoon ja kuntiin sijoittamiseen liittyen. Vuonna 2014 julkaistiin työryhmän selvitys Ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden vastaanotto ja järjestelmän kehittämistarpeet (TEM 29/2014).²⁹ Työryhmän suosituksia olivat muun muassa yhteistyön lisääminen eri hallinnonalojen välillä, ryhmä- ja perheryhmäkotien työntekijöiden sekä alaikäisten edustajien tuen ja koulutuksen lisääminen sekä perhehoidon mahdollistaminen myös niille ilman huoltajaa tulleille lapsille, joilla ei ole esimerkiksi sukulaisperhettä Suomessa.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on puolestaan kiinnittänyt huomiota siihen, että nykyisellään ELY-kes-

kukset ohjaavat ja valvovat osin sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön alaan kuuluvaa toimintaa, mikä ei ole linjassa ELY-keskusten muiden tehtävien kanssa. Myös lastensuojelulain soveltaminen ryhmä- ja perheryhmäkotien lapsiin aiheuttaa epäselvyyttä. Nykyinen hallintomalli voi vaikeuttaa lapsen edun toteutumista ja asettaa haasteita alaikäisyksiköiden valtakunnalliseen koordinointiin (TEM 18/2017).

Krister Björklund on tutkinut yksin tulleiden alaikäisten pakolaisten kotoutumista Varsinais-Suomessa.³⁰ Myös Björklundin mukaan lapsen edun huomioimista hankaloittaa yksin tulleita alaikäisiä koskevan hallinnon kahtiajakautuminen. Uusien asumisyksiköiden perustaminen ja toisaalta yksiköiden sulkeminen ei ole ollut koordinoitua Maahanmuuttoviraston ja ELY-keskusten välillä. Vastaanottovaiheen majoituksen ja perheryhmäkotien olisi hyvä sijaita samoilla paikkakunnilla, tai läheisissä kunnissa. Haasteena voi olla myös, että eri ELY-keskuksilla on erilaiset käytännöt perheryhmäkotien hallinnoinnissa.

Björklundin tutkimuksessa todetaan, että alaikäisten yksin tulleiden kohdalla kuntasijoituksen yleinen periaate on hyvä käytäntö. Oleskeluluvan saannin jälkeen nuorelle pyritään etsimään asuinpaikka samasta kaupungista tai kunnasta, missä hän on asunut vastaanottovaiheessa. Aina ei kuitenkaan sopivaa asuinpaikkaa löydy tai nuori haluaa itse muuttaa muualle. Nämä tilanteet voivat olla haasteellisia. Kotoutumista edesauttaisi, että ryhmäkoti ja oleskeluluvan saamisen jälkeinen asumisyksikkö olisivat lähellä toisiaan, jottei lapselle maassa jo syntyneet siteet katkeaisi. Björklundin mukaan hyvä käytäntö Suomessa on myös kuntien 18 vuotta täyttäneille nuorille tarjoama jälkihuolto ja tuettu asuminen. Kunnat tilaavat jälkihuollon palveluja myös järjestöitä, kuten Ehjä Ry:ltä. Nuorille laaditaan tukisuunnitelmat, joita täydennetään ja seurataan säännöllisesti. Näillä toimilla tuetaan nuorten itsenäistymistä ja kotoutumista sekä ehkäistään syrjäytymistä.

Suomen Akatemian TRUST-tutkimushanke tuottaa tutkimustietoa yhteistyössä ilman huoltajaa maahan saapuneiden alaikäisten sekä heidän kanssaan työskentelevien toimijoiden kanssa.³¹ TRUST-hankkeen

²⁸ http://www.emn.fi/files/1056/EMN_Minors_ENG_ja_FIN_FINAL.pdf

²⁹ <https://tem.fi/documents/1410877/2859687/Ilman+huoltajaa+tulleiden+alaikaisten+turvapaikkahakijoiden+vastaanotto+05092014.pdf>

³⁰ Björklund, Krister (2014): Haluun koulutusta, haluun työtä ja elämän Suomessa. Yksintulleiden alaikäisten pakolaisten kotoutuminen Varsinais-Suomessa. Siirtolaisuusinstituutti.

³¹ Björklund, Krister (2015): Unaccompanied refugee minors in Finland. Challenges and good practices in a Nordic context. Siirtolaisuusinstituutti.

³¹ TRUST - Yksin tulleiden lasten ja nuorten ylikulttuurisen kuulumisen tukeminen: <http://www.transculturaltrust.net/>

politiikkasuosituksen mukaan yksin maahan tulleiden alaikäisten suojelun ja huollon järjestäminen ontuu ja lainsäädännölliset velvoitteet ovat epäselvät. Suosituksessa todetaan, että palvelujentarjoajien tulisi suunnitella asumista ja sosiaalista tukea yhdessä nuorten kanssa. Näin luotaisiin pysyvyyttä ja kuulumisen tunnetta nuorten elämään. Suositusten mukaan perheryhmäkoti pitäisi nähdä vain yhtenä asumisen vaihtoehtona. Yksin tulleiden alaikäisten perhesijoituksia on lisättävä ja perhesijoituksen toimintaperiaatteita selkeytettävä. Tukiasumiseen tarvitaan velvoittava henkilökuntamitoitus. Itsenäistymis- eli nivelvaiheen nuorille on kehitettävä tuettua asumista. Itsenäisen asumisen esteitä tulee poistaa.³²

Akatemiatutkija Anna-Kaisa Kuusisto-Arponen on tutkimuksissaan todennut, että yksin tulleiden lasten ja nuorten oman kokemustiedon kerääminen on puutteellista. Tämä on johtanut väärintulkintoihin

alaikäisille sopivan asumisen, läheisten suhteiden järjestämisen ja sosiaalisen tuen suhteen. Perheryhmäkotien lisäksi Suomessa tulisi kehittää pysyviä rakenteita yksin tulleiden perhesijoituksen ja ystäväperhetoiminnan mahdollistamiseen. Myös henkilökuntamitoitukseen tulee suuremmissa asumisyksiköissä kiinnittää huomiota. Nivelvaiheen nuoret, eli 16–18-vuotiaat, tarvitsevat paljon sosiaalista tukea itsenäistymiseen kasvamisessa.³³

Elina Kauhanen on lisensiaatintutkimuksessaan tutkinut alaikäisten yksin tulleiden yksityismajoitusta³⁴ Yksityismajoitus on kulttuurisensitiivinen ja sukulaisuhteiden säilymisen mahdollistava tapa järjestää yksintulleiden alaikäisten asuminen hoito ja kasvatusta. Toisaalta yksityismajoituksessa voi olla haasteita lapsen edun toteutumisen kannalta. Järjestelmässä on muun muassa yksityismajoitusten tukeen ja valvontaan liittyviä puutteita, joiden vuoksi lapsen oikeus erityiseen suojeluun ei välttämättä toteudu.

GUARDIANSHIP ARRANGEMENTS

Q10. a. *Arrangements for guardianship of unaccompanied minors in your (Member) State following status determination, specifying in particular who can become a guardian to an unaccompanied minor, the guardian's role, which unaccompanied minors (e.g. asylum/ non-asylum seeking) are entitled to a guardian and until what age.*

Suomessa alaikäisen yksin tulleen huoltajan ominaisuudessa toimii hänelle oikeuden päätöksellä määrätty edustaja. Edustajan määräämisestä ja tehtävistä säädetään vastaanottolaissa sekä kotoutumislaisissa. Edustajana voi toimia tehtävään sopiva täysivaltainen henkilö, joka antaa siihen suostumuksensa ja joka todetaan kykeneväksi hoitamaan tehtävää moitteettomasti. Päätöksen edustajan määräämisestä tekee käräjäoikeus. TEM:n ohjeistuksen mukaan edustajia pyritään ensisijaisesti rekrytoimaan sosiaalialalta. Erityisesti työkokemusta lastensuojelussa arvostetaan, mutta myös muunlainen koulutus ja työkokemus voi antaa hyvät edellytykset toimia edustajana. Perehtyneisyys ja kiinnostus maahanmuuttoon liittyviin asioihin ovat eduksi edustajan tehtävässä.

Edustajan tehtävänä on varmistaa, että lapsen etu toteutuu ja hänen ääntään kuullaan häntä koskevissa viranomaispäätöksissä. Edustaja auttaa myös lasta virallisten asioiden hoitamisessa kuten oleskeluluvan hankkimisessa ja käyttää huoltajan puhevaltaa.

Vastaanottolain 39 pykälän mukaan alaikäiselle yksin tulleelle turvapaikanhakijalle määrätään edustaja. Edustaja käyttää huoltajalle kuuluvaa puhevaltaa lapsen henkilöä ja varallisuutta koskevissa asioissa. Edustajan määräämisestä ja tehtävästä vapauttamisesta päättää käräjäoikeus. Sama edustaja voi jatkaa alaikäisen edustamista myös oleskeluluvan jälkeen. Edustajan tehtävä lakkaa, kun edustettava tulee täysi-ikäiseksi, edustettava muuttaa pysyvästi pois Suomesta tai edustettavalle määrätään Suomessa huoltaja tai muu laillinen edustaja. Kotoutumislain 56 §:n mukaan oleskeluluvan pakolaiskiintiössä saaneelle lapselle ja sellaiselle ihmiskaupan uhriksi joutuneelle lapselle, jolla on oleskelulupa, määrätään edustaja viivyttyksettä, jos hän on Suomessa ilman huoltajaa tai muuta laillista edustajaa. Myös muulle oleskeluluvan saaneelle lapselle, joka on Suomessa ilman huoltajaa tai muuta laillista edustajaa, voidaan määrätä edustaja.

Oleskeluluvan myöntämisen jälkeen edustaja toimii alaikäisen tukena kotoutumispolulla. Edustajan tehtävänä on tuoda esiin lapsen näkemys ja mielipide

³² TRUST-hankkeen suositukset 2017: <http://www.transculturaltrust.net/2017/05/04/politiikkasuositus-yksin-tulleiden-maahanmuuttajanuorten-asumiseen-tarvitaan-monipuolisia-ratkaisuja/>

³³ Nuorisotutkimusseura: Näkökulma 33: Yksin tulleiden nuorten kohtaaminen ja sosiaalinen tuki arjessa.

³⁴ Elina Kauhanen (2017): Kulttuurisensitiivisyyttä vai heitteillejättöä? Ilman huoltajaa maahan tulleiden turvapaikanhakijalasten yksityismajoitus ammattilaisten näkemyksissä. Lapin yliopisto.

sekä oma arvionsa lapsen edusta päätöksentekotilanteissa ja prosesseissa. Edustaja käyttää huoltajan puhevaltaa lapsen koulu-, sosiaali-, ja terveydenhuoltoasioissa ja muissa lapsen elämään liittyvissä keskeisissä kysymyksissä. Edustaja toimii lapsen laillisenä edustajana lapsen henkilöllisyyttä ja varallisuutta koskevissa hallinto- ja tuomioistuinasioissa. Lisäksi edustaja voi käynnistää lapsen perheen jäl-

jittämisen Suomen Punaisen Ristin henkilötiedustelun kautta ja avustaa lasta tarvittaessa yhteyden pitämisessä Suomessa ja muualla asuviin sukulaisiin.

Edustajan tehtäviin ei kuulu lapsen päivittäinen hoito, kasvatus tai muu huolenpito. Näistä huolehtivat perheryhmäkodin tai muun asumisyksikön työntekijät, kuten ohjaajat ja sosiaalityöntekijät.

b. What are the implications of unaccompanied minors' transition from the age of minority to 18 years of age for their guardianship arrangements? What measures are in place to support the unaccompanied minor before, during and after the transition?

Edustajan tehtävä lakkaa, kun edustettava tulee täysi-ikäiseksi. Nuorelle tehdään itsenäisyysuunnitelma, ja häntä tuetaan itsenäisen asumisen harjoittamisessa (ks. Q9d). Täysi-ikäistymisen jälkeen hänellä on mahdollisuus saada kunnan tarjoamaa jälkihuoltoa.

Nuoria tuetaan ennen täysi-ikäistymistä itsenäisen rahankäytön harjoittelussa, ja he voivat saada siihen tukea myös jälkihuollossa.

GUARDIANSHIP ARRANGEMENTS

Q10. a. Arrangements for guardianship of unaccompanied minors in your (Member) State following status determination, specifying in particular who can become a guardian to an unaccompanied minor, the guardian's role, which unaccompanied minors (e.g. asylum/ non-asylum seeking) are entitled to a guardian and until what age.

Suomessa alaikäisen yksin tulleen huoltajan ominaisuudessa toimii hänelle oikeuden päätöksellä määrätty edustaja. Edustajan määräämisestä ja tehtävistä säädetään vastaanottolaissa sekä kotoutumislaisissa. Edustajana voi toimia tehtävään sopiva täysivaltainen henkilö, joka antaa siihen suostumuksensa ja joka todetaan kykeneväksi hoitamaan tehtävää moitteettomasti. Päätöksen edustajan määräämisestä tekee käräjäoikeus. TEM:n ohjeistuksen mukaan edustajia pyritään ensisijaisesti rekrytoimaan sosiaalialalta. Erityisesti työkokemusta lastensuojelussa arvostetaan, mutta myös muunlainen koulutus ja työkokemus voi antaa hyvät edellytykset toimia edustajana. Perehtyneisyys ja kiinnostus maahanmuuttoon liittyviin asioihin ovat eduksi edustajan tehtävässä.

Edustajan tehtävänä on varmistaa, että lapsen etu toteutuu ja hänen ääntään kuullaan häntä koskevissa viranomaispäätöksissä. Edustaja auttaa myös lasta virallisten asioiden hoitamisessa kuten oleskeluluvan hankkimisessa ja käyttää huoltajan puhevaltaa.

Vastaanottolain 39 pykälän mukaan alaikäiselle yk-

sin tulleelle turvapaikanhakijalle määrätään edustaja. Edustaja käyttää huoltajalle kuuluvaa puhevaltaa lapsen henkilöä ja varallisuutta koskevissa asioissa. Edustajan määräämisestä ja tehtävästä vapauttamisesta päättää käräjäoikeus. Sama edustaja voi jatkaa alaikäisen edustamista myös oleskeluluvan jälkeen. Edustajan tehtävä lakkaa, kun edustettava tulee täysi-ikäiseksi, edustettava muuttaa pysyvästi pois Suomesta tai edustettavalle määrätään Suomessa huoltaja tai muu laillinen edustaja. Kotoutumislain 56 §:n mukaan oleskeluluvan pakolaiskiintiössä saaneelle lapselle ja sellaiselle ihmiskaupan uhriksi joutuneelle lapselle, jolla on oleskelulupa, määrätään edustaja viivytyksettä, jos hän on Suomessa ilman huoltajaa tai muuta laillista edustajaa. Myös muulle oleskeluluvan saaneelle lapselle, joka on Suomessa ilman huoltajaa tai muuta laillista edustajaa, voidaan määrätä edustaja.

Oleskeluluvan myöntämisen jälkeen edustaja toimii alaikäisen tukena kotoutumispolulla. Edustajan tehtävänä on tuoda esiin lapsen näkemys ja mielipide sekä oma arvionsa lapsen edusta päätöksentekotilanteissa ja prosesseissa. Edustaja käyttää huoltajan

puhevaltaa lapsen koulu-, sosiaali-, ja terveydenhuoltoasioissa ja muissa lapsen elämään liittyvissä keskeisissä kysymyksissä. Edustaja toimii lapsen laillisena edustajana lapsen henkilöllisyyttä ja varallisuutta koskevilla hallinto- ja tuomioistuinasioissa. Lisäksi edustaja voi käynnistää lapsen perheen jäljittämisen Suomen Punaisen Ristin henkilötiedustelu-

lun kautta ja avustaa lasta tarvittaessa yhteyden pitämisessä Suomessa ja muualla asuviin sukulaisiin.

Edustajan tehtäviin ei kuulu lapsen päivittäinen hoito, kasvatusta tai muu huolenpito. Näistä huolehtivat perheryhmäkodin tai muun asumisyksikön työntekijät, kuten ohjaajat ja sosiaalityöntekijät.

b. What are the implications of unaccompanied minors' transition from the age of minority to 18 years of age for their guardianship arrangements? What measures are in place to support the unaccompanied minor before, during and after the transition?

Edustajan tehtävä lakkaa, kun edustettava tulee täysi-ikäiseksi. Nuorelle tehdään itsenäisyysuunnitelma, ja häntä tuetaan itsenäisen asumisen harjoittamisessa (ks. Q9d). Täysi-ikäistymisen jälkeen hänellä on mahdollisuus saada kunnan tarjoamaa jälkihuoltoa.

Nuoria tuetaan ennen täysi-ikäistymistä itsenäisen rahankäytön harjoittelussa, ja he voivat saada siihen tukea myös jälkihuollossa.

c. Is there any research available in your (Member) State on:

- The **standard of guardianship** provided to unaccompanied minors?

- The **effects** of guardianship on the integration of the unaccompanied minors, including those turning 18 years of age?

Edustajajärjestelmää on Suomessa kehitetty jatkuvasti. Edustajana toimiville on yhtenäinen ohjeistus koskien sekä vastaanottovaihetta että kotoutumisvaihetta.³⁵ Sekä Maahanmuuttovirasto että työ- ja elinkeinoministeriö järjestävät myös edustajille koulutusta säännöllisesti. Lastensuojelun keskusliitto on tehnyt selvityksen edustajajärjestelmän toiminnasta vuonna 2012.³⁶ Selvityksessä tarkasteltiin edustajajärjestelmän toimivuutta ja kehittämistarpeita. Järjestelmää on kehitetty tämän jälkeen.

sä välistä yhteistoimintaa sekä parantaa alan yleisiä toimintaedellytyksiä. Toiminnan tavoitteena on edistää ilman huoltajaa tulleiden turvapaikanhakija- ja pakolaislasten edun toteutumista.

ETU ry (Edustajat turvapaikkahakijalapsille) on valtakunnallinen yhdistys, jonka tarkoituksena on palvella kaikkia turvapaikanhakijalasten edustajia ympäri Suomea. Yhdistyksen tarkoituksena on edistää, kehittää ja valvoa edustajien yleisiä ja yhteisiä toimintaa ja tehtäviin liittyviä etuja, edistää jäsenten-

Maaliskuussa julkistetussa Lapsiasiavaltuutetun vuosikirjassa 2017 lapsiasiavaltuutettu ottaa kantaa lasten oikeuksien toteutumiseen eri yhteiskunnan sektoreilla. Lapsiasiavaltuutettu esittää edustajatoiminnan arviointia. Lapsiasiavaltuutetun mielestä on haasteellista, että edustajatoiminnasta säädetään kahdessa eri laissa. Edustajatoiminnasta pitäisi hänen mukaansa säätää (Ruotsin esimerkin mukaisesti) omassa laissaan, jotta turvapaikkaa hakevan lapsen oikeusturva toteutuisi paremmin. Laissa tulisi määritellä tarkemmin mm. edustajien kelpoisuus, tehtävänkuvaa sekä osaamisen ylläpitäminen.

CONSEQUENCES OF A TEMPORARY RESIDENCE PERMIT ON THE CARE ARRANGEMENTS FOR UNACCOMPANIED MINORS

Q11. What impact does the expiration of a temporary residence permit have on the above-mentioned care arrangements for unaccompanied minors in your (Member) State?

Alaikäisille yksin tullee ei Suomessa myönnetä tilapäisiä oleskelulupia, joiden voimassaolo päättyisi nuoren täyttäessä 18 vuotta. (Ks. Q22.)

³⁵ Maahanmuuttoviraston ohjeistus edustajille: Ilman huoltajaa turvapaikkaa hakevan lapsen edustaminen – tietoa vastaanottokeskuksen toiminnasta ja edustajana toimimisesta 15.12.2014 sekä TEM 7/2017: Käsikirja edustajille: Ilman huoltajaa olevan alaikäisen edustaminen kotoutumisvaiheessa 12.6.2017.

³⁶ Ei omainen eikä viranomainen – Selvitys ilman huoltajaa Suomeen tulleiden lasten edustajajärjestelmästä.

CHALLENGES AND GOOD PRACTICES

Q12. *Main challenges associated with the care of unaccompanied minors in your (Member) State and how these challenges could be overcome.*

Alaikäisten yksin tulleiden majoitus ja hoiva

Kuten yllä on mainittu, useissa lähteissä tuodaan esille, että yksin tulleiden alaikäisten asumisjärjestelyiden ja hyvinvoinnin haasteena on alaikäisten asumisyksiköiden hallinnon jakautuminen kahden eri tahon alle vastaanottovaiheessa ja kotoutumisvaiheessa. Hallinnon kahtiajakautuminen hankaloittaa lapsen edun huomioimista. Haasteena voi olla myös, että eri ELY-keskuksilla on erilaiset käytännöt perheryhmäkotien hallinnoinnissa ja ohjeistuksessa. Toimintaa ohjaavat myös useat eri lait, kuten kotoutumislaki, sosiaalihuoltolaki ja lastensuojelulaki. Lakien väliset suhteet sekä eri viranomaisten tehtävät vaativat edelleen selventämistä.

Useissa lähteissä (ks. Q9e) on kritisoitu sitä, että alaikäinen yksin tullut ei aina oleskeluluvan saatuaan voi jäädä samalle paikkakunnalle asumaan, eikä välttämättä edes samaan kuntaan. Useimmiten myös edustaja vaihtuu, mikäli alaikäinen muuttaa toiselle paikkakunnalle. Lapsen tai nuoren yhteys tuttuihin työntekijöihin, kaveripiiriin, kouluun ja muihin sosiaalisiin kontakteihin saattaa katketa. Tämä voi olla vahingollista kotoutumiselle ja koulunkäynnille, sekä myös nuoren henkisellevä terveydelle. Näin voi olla etenkin jos lapsi tai nuori on jo pitkään asunut yhdessä paikassa ja joutuu luvan saatuaan muuttamaan uuteen paikkaan. Usein lapselle ja nuorelle olisi parasta, että hän voisi asua samalla paikkakunnalla oleskeluluvan saamisen jälkeen, mikäli hän niin haluaa. Yhtenä ratkaisuna voisivat toimia niin kutsutut hybridiyksiköt, joissa on järjestetty asuminen turvapaikkaprosessin aikana sekä oleskeluluvan saamisen jälkeen.

Vuodet 2015–2017 olivat haasteellisia alaikäisten yksin tulleiden turvapaikanhakijoiden vastaanoton ja kuntiin sijoittamisen kannalta. Vuonna 2015 Suomeen tuli poikkeuksellisen paljon alaikäisiä yksin tulleita. Heistä monet saivat oleskeluluvan ja tarvitsivat kunta-paikan. Maahanmuuttovirasto voi perustaa alaikäisten turvapaikanhakijoiden ryhmäkodin löydettyään palveluntarjoajan, eikä yksikön perustamisesta neuvotella kunnan kanssa. Puolestaan ELY-keskukset neuvottelevat kuntien kanssa perheryhmäkotien perustamisesta.

Useiden uusien perheryhmäkotien perustaminen oli hidas prosessi, jolloin oleskeluluvan saaneet alaikäiset joutuivat odottamaan ryhmäkodeissa, tai heitä jouduttiin sijoittamaan jo olemassa oleviin yksiköihin, jotka saattoivat olla kaukana nuoren aiemmasta asuinpaikasta. Vastaanottovaiheen alaikäisyksiköiden kilpailutus on parhaillaan käynnissä. Kilpailutuksen yhteydessä majoitusyksiköidensijainnin koordinoinnista keskustellaan eri hallinnonalojen välillä. Myös uusia hybridiyksiköitä on suunnitteilla.³⁷ Aluehallinnon uudistuksen yhteydessä toteutettavassa kotoutumislain uudistuksessa on huomioitu yllä mainitut haasteet.

Sen lisäksi, että alaikäinen voi joutua muuttamaan tutusta ympäristöstä uudelle paikkakunnalle oleskeluluvan saatuaan, haasteena voi olla on myös, että jotkut perheryhmäkodit sijaitsevat pienillä paikkakunnilla, joilla ei aina ole tarjota jatko-opiskelun mahdollisuuksia. Nuoret joutuvat matkustamaan opiskelemaan lähikaupunkiin. Alaikäisten yksin tulleiden edustajat toivat esille myös sen, että joillain paikkakunnilla välimatkat voivat olla pitkiä koulunkäynnin ja harrastusten kannalta, ja liikkuminen voi olla hankalaa. Monet nuoret haluavat muuttaa pienemmistä kunnista pääkaupunkiseudulle. Esimerkiksi jos nuori on turvapaikkaprosessin aikana asunut tietyllä paikkakunnalla ja joutuu siirtymään perheryhmäkotiin muualle, hän saattaa haluta muuttaa takaisin. Asuinpaikan muuttuessa myös ystävät ja muut kontaktit jäävät edelliseen paikkaan.³⁸

Aiemmin kun alaikäisyksiköitä oli valtakunnallisesti vähemmän, henkilökunnan osaaminen ja järjestelmät olivat hioutuneet. Kun vuoden 2015 syksystä alkaen perustettiin paljon uusia yksiköitä, jouduttiin palkkaamaan myös henkilökuntaa, joilla ei ollut aiempaa kokemusta esimerkiksi maahanmuuttajien kanssa työskentelystä. Uudet yksiköt ja niiden henkilöstö tarvitsivat enemmän tukea. Toisaalta nyt hakijamäärien vähentyessä yksiköitä suljetaan ja henkilöstöä vähennetään, jolloin vaarana on, että arvokasta tietotaitoa saattaa kadota.

Muun muassa alaikäisten edustajat ovat ilmaisseet huolensa siitä, että lastensuojelun toimenpiteet sekä niiden tarve ovat lisääntyneet alaikäisten yksin tulleiden kohdalla. Majoitusyksiköiden yhteistyö kun-

³⁷ Lähde: Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksikkö

³⁸ Lähde: Alaikäisten yksin tulleiden edustajien haastattelu

nan lastensuojelun kanssa ei myöskään toimi aina sujuvasti. Aluehallintoviraston rooli lastensuojelun valvonnasta perheryhmäkodeissa ei ole selkeästi määritelty kotoutumislaissa. Perheryhmäkodeissa asuville lapsille on ollut vaikea saada lastensuojelun palveluita, koska lapsien on katsottu asuvan laitoksessa. Perheryhmäkodit ovat kuitenkin erilaisessa asemassa kuin lastensuojeluyksiköt ja niitä koskee esimerkiksi erilaiset lapsiin ja nuoriin kohdistuvat rajoitustoimenpiteet. Kotoutumislain uudistus tulee vastaamaan myös näihin haasteisiin.

Yksityismajoituksen osalta on ongelmallista, ettei se ole valvonnan alaista toimintaa. Yksityismajoitus ei ole lastensuojelun sijaishuoltoa eikä tuettua perhehoitoa. Majoittavat perheet eivät siten saa sijaisperheille tai perhehoitajille tarkoitettua valmennusta, eikä heille makseta korvausta lapsen ylläpidosta. Yksityismajoituksen tarjoajalle voidaan kuitenkin maksaa lapsilisää ja mahdollisesti muita etuuksia. Jos alaikäinen on asunut yksityismajoituksessa jo turvapaikkaprosessin ajan, uutta selvitystä majoituksen sopivuudesta ei yleensä tehdä oleskeluluvan saamisen jälkeen. Selvitys voidaan tehdä tarvittaessa lapsen edun takia myös oleskeluluvan saamisen jälkeen. Yksityismajoitukseen tarvittaisiin lisää tukea ja valvontaa.

Jälkihuolto

Siirtymävaihe alaikäisestä täysi-ikäiseksi ja institutionaalista hoivasta itsenäiseen asumiseen on haasteellinen. 18 vuotta täyttäessä nuoren elämä muuttuu monella tavalla ja tukiverkko pienenee. Siirtymävaiheen järjestäminen ja jälkihuollon tarjoaminen riippuvat asumisyksiköstä, josta nuori muuttaa pois sekä vastaanottavasta kunnasta. Useimmat aikuistuvat nuoret tarvitsevat tukea ja jälkihuollon toi-

menpiteitä. Jälkihuollon palvelut eivät valitettavasti toteudu jokaisen kuntaan muuttavan itsenäistyneen nuoren kohdalla. Vuoden 2015 hakijamäärän kasvun myötä myös jälkihuoltoa tarvitsevien nuorten määrä on kasvanut.

Lähtökohtaisesti nuorelle pyritään etsimään asunto samalta paikkakunnalta, missä hän on asunut perheryhmäkodissa. Toisaalta myös nuoren omat toiveet tulee huomioida. Asumisyksikkö ja kunta keskustelvat nuoren kuntaan muuton yhteydessä nuoren mahdollisesti tarvitsemista tukitoimista. Jälkihuollon järjestäminen on kuitenkin kunnille vapaaehtoista. Kaikissa kunnissa ei välttämättä ole tietoa siitä, minkälaisia jälkihuollon palveluita valtio korvaa. Aina nuori ei ole saanut riittävästi tukea ja harjoitusta itsenäisen elämän aloittamiseen.

Joskus nuori ei halua ottaa vastaan hänelle tarjottua kuntapaikkaa ja muuttaa hänelle tarjottuun asuntoon. Nuori voi haluta esimerkiksi palata paikkakunnalle, missä on asunut turvapaikkaprosessin alkuvaiheessa, tai missä hänellä on ystäviä tai sukulaisia. Haasteena on, että esimerkiksi pääkaupunkiseudun isompiin kaupunkeihin muuttaa oleskeluluvan saaneita nuoria muista kunnista, eikä uusi kunta ole välttämättä tietoinen nuoren muutosta. Nuoret saattavat päätyvät asunnottomiksi tai asumaan sukulaisten ja kavereiden luo. Tällöin saattaa käydä niin, että nuori jää vaille riittävästi tukea ja ohjausta ja kotoutuminen saattaa kärsiä. Yleensä jonkun aikaa muuton jälkeen käy kuitenkin ilmi, että nuori on muuttanut kuntaan ja on jälkihuollon tarpeessa. Koska monet täysi-ikäistyneet nuoret muuttavat juuri pääkaupunkiseudulle, huolena on, ettei kaikkia välttämättä pystytä palvelemaan yhtä hyvin. Näiden nuorten kohdalla voi ilmetä syrjäytymistä, asunnottomuutta ja päihdeongelmia.

Q13. Good practices in your (Member) State concerning the care of unaccompanied minors, including those turning 18.

Alaikäisen yksin tulleen kuntaan sijoittaminen on lähtökohtaisesti hyvä käytäntö. Pääperiaatteena on, että lapsi tai nuori sijoitetaan samaan kuntaan, tai ainakin saman ELY-keskuksen alueelle, missä hän on turvapaikkaprosessin ajan asunut. Alaikäisen siirtyminen kuntaan vaatii tiivistä yhteistyötä edustajan, ryhmäkodin, vastaanottavan kunnan ja ELY-keskuksen kanssa. Jokaiselle nuorelle pyritään löytämään hänelle mahdollisimman sopiva asumismuoto, ottaen huomioon esimerkiksi mitä nuori haluaa opiskella tai missä hänellä asuu sukulaisia.

Perheryhmäkotien ja muiden alaikäisille yksin tulleeille tarkoitettujen asuinyksiköiden toiminnasta säädetään lailla, samoin kuin heidän kanssaan työskentelevän henkilöstön mitoituksesta ja pätevyydestä. Perheryhmäkodit ovat viihtyisiä, kodinomaisia paikkoja, joissa lapset ja nuoret saavat tarvitsemaansa huolenpitoa ja tukea. Yleensä alaikäisenä ilman huoltajaa tulleen nuoren tukiverkosto on hyvä; hänellä on tukenaan muun muassa edustaja, asumisyksikön työntekijät ja kunnan sosiaalityöntekijä. Edustajajärjestelmää on Suomessa kehitetty ja ke-

hitetään edelleen. Edustajille on yhtenäinen ohjeistus sekä säännöllistä koulutusta.

Kotouttamisen osaamiskeskuksen järjestämät perheryhmäkotipäivät ovat osoittautuneet toimiviksi asuinyksiköiden työntekijöiden osaamisen tukena. Perheryhmäkotipäivillä käsitellään ajankohtaisia ja käytännön työhön liittyviä aiheita. Ne tarjoavat myös eri toimijoille mahdollisuuksia verkostoitua ja vaihtaa kokemuksia.

Alaikäisten yksin tulleiden vastaanottoa ja kuntiin sijoittamista kehitetään ja eri hallinnonalojen toimintaa pyritään yhtenäistämään. Jo vuonna 2014 viranomaisyhteistyön kehittämiseksi perustettiin ALTTI-työryhmä, johon kuului ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten vastaanottotyöhön perehtyneitä tahoja. Työ- ja elinkeinoministeriön johdolla toimii 1.3.2017 perustettu Alaikäisenä ilman huoltajaa tulleiden vastaanoton ja kotouttamisen yhteistyöryhmä sekä sen alatyöryhmät Edustajajärjestelmän kehittäminen sekä Alaikäisyksiköiden kapasiteetin seuranta. Työryhmissä on edustajia TEM:n lisäksi muun

muassa sisäministeriöstä, Maahanmuuttovirastosta, ELY-keskuksista, alaikäisyksiköistä sekä järjestöistä. Hyvänä esimerkkinä käytännön yhteistyöstä on Hämeenkyrön hybridiyksikkö, jotka hallinnoi Maahanmuuttovirasto yhdessä ELY-keskuksen kanssa. Yksikön toimintaan sisältyy turvapaikanhakijoiden vastaanotto (ryhmäkoti, tukiasumisyksikkö ja yksityismajoitus) sekä oleskeluluvan saaneiden kotouttava tuki (perheryhmäkoti, tuettu asuminen ja jälkihuolto). Yksikön hyötynä on, että sinne sijoitetun alaikäisen ei tarvitse muuttaa muualle asumaan oleskeluluvan saatuaan. Hybridiyksikön hyötyjä ovat myös kustannustehokas henkilöstö- ja budjettirakenne, synergiaedut ja henkilöstön osaamisen hyödyntäminen. Kokemukset yksikön toiminnasta ovat olleet myönteisiä.

Mahdollisuus jälkihuoltoon 18–20-vuotiaille on monien tahojen mielestä hyvä ja tärkeä käytäntö. Jälkihuollon tavoitteena on edistää nuorten kotoutumista sekä lisätä heidän itsenäistä selviytymistään arjessa. Jälkihuollon järjestäminen on myös hyvä keino ennaltaehkäistä syrjäytymistä.

Espeen kaupungilla on pitkä kokemus alaikäisten yksin tulleiden sijoittamisesta. Espoon Kivenlahdessa on toiminut alaikäisten yksin tulleiden perheryhmäkoti vuodesta 1995 saakka. Yhteistyö Maahanmuuttoviraston, Uudenmaan ELY-keskuksen ja Espoon kaupungin välillä toimii hyvin. Yleensä kaikille oleskeluluvan saaneille nuorille löydetään asuinpaikka Espoon alueelta, eikä siirtymävaiheessa ole suurempia ongelmia. Ainoastaan vuoden 2015 suuren turvapaikanhakijamäärän johdosta joitain alaikäisiä yksin tulleita jouduttiin oleskeluluvan myöntämisen jälkeen sijoittamaan muille paikkakunnille. Alaikäisenä yksin tulleena oleskeluluvan saaneille on järjestetty myös jälkihuoltoa Espoossa vuodesta 1995 alkaen. Jälkihuolto toimii Espoossa hyvin. Siihen on saatu lisää resursseja, koska asiakasmäärä on kasvamassa. Jälkihuollon henkilöstössä on uutena lisänä myös psykiatrinen sairaanhoitaja. Asiakaspalautetta jälkihuollosta kerätään säännöllisesti.³⁹

³⁹ Lähde: Espoon maahanmuuttajapalveluiden johtavan sosiaalityöntekijän haastattelu

Osio 3: Yksin tulleiden alaikäisten kotoutuminen sekä siirtymävaiheen järjestelyt 18 vuotta täyttävien kohdalla

OVERVIEW OF INTEGRATION PROVISIONS AND ORGANISATIONAL SET-UP

Q14. a. What **priority** is given to the integration of unaccompanied minors in your (Member) State?

Aikuisten maahanmuuttajien kohdalla varsinaiset kotoutumiseen tähtäävät toimenpiteet alkavat vasta oleskeluluvan saamisen jälkeen. Aikuisille turvapaikanhakijoille pidetään kielteisen päätöksen ja paluun mahdollisuutta voimakkaammin esillä hakuprosessin aikana. Alaikäisten yksin tulleiden hoitoon, hyvinvointiin ja kotoutumiseen puolestaan satsataan jo turvapaikkaprosessin aikana. Alaikäiset turvapaikanhakijat pääsevät kouluun, ja heille on lain mukaan tarjottava samat terveydenhuollon palvelut kuin kuntalaisille. Kuntapaikan saamisessa alaikäisiä

ilman huoltajaa tulleita priorisoidaan ja ryhmän erityiset tarpeet huomioidaan.

Alaikäisten yksin tulleiden kotoutuminen on huomioitu myös Valtion kotouttamisohjelmassa. Alaikäisten yksintulleiden kotoutumiseen ja koulutukseen tullaan panostamaan ja kiinnittämään enenevässä määrin huomiota. Kotouttamisohjelmassa huomioidaan myös, että ilman huoltajaa olevat lapset ovat erityisen haavoittuvassa asemassa ja voivat tarvita erityistä tukea 21 ikävuoteen saakka

b. Overview of the provisions in place in your (Member) State for the **integration** of unaccompanied minors following their status determination, indicating in particular how the legal status of the unaccompanied minor defines his/her specific integration trajectory (e.g. refugee, beneficiary of subsidiary protection, other statuses granted, etc.).

Kotoutumiseen liittyvistä toimenpiteistä säädetään kotoutumislaisissa. Toimenpiteet ovat samat riippumatta millä perusteella alaikäiselle on myönnetty oleskelulupa. Oleskeluluvan saaneelle alaikäiselle tehdään kunnan sosiaalitoimistossa tai maahanmuuttajapalveluissa kotoutumislain 9 §:n mukainen alkukartoitus. 17-vuotiaiden osalta kartoitus tehdään yleensä sekä kunnassa että TE-toimistossa. Alkukartoituksessa arvioidaan alustavasti maahanmuuttajan työllistymis-, opiskelu- ja muut kotoutumisvalmiudet sekä kielikoulutuksen ja muiden kotoutumista edistävien toimenpiteiden ja palvelujen tarpeet. Alkukartoitus tehdään usein yhtä aikaa kotoutumissuunnitelman kanssa.

Kotoutumislain 15 §:n mukaan kunta laatii kaikille alaikäisille ilman huoltajaa saapuneille ja oleskeluluvan saaneille aina kotoutumissuunnitelman. Kotoutumissuunnitelma laaditaan yhdessä lapsen tai nuoren ja hänen edustajansa kanssa ja siinä otetaan huomioon alaikäisen toivomukset ja mielipide. Ensimmäinen kotoutumissuunnitelma tehdään yleensä vuodeksi ja suunnitelmaa voidaan jatkaa kolmeen vuoteen asti ensimmäisen suunnitelman teosta. Jos lapsi tai nuori tarvitsee erityisiä toimenpiteitä, voi-

daan suunnitelman kesto pidentää vielä kahdella vuodella.

Yksilöllinen kotoutumissuunnitelma voi sisältää paitsi perusopintoja ja ammatillisia opintoja, myös oman äidinkielen opetusta, lukio-opintoja, korkeakoulututkintoon johtavaa koulutusta sekä täydennys- ja jatkokoulutusta. Opiskelun tukemisen ohella lapsi tai nuori voi olla esimerkiksi lastensuojelutoimenpiteiden tarpeessa ja tarvita myös lastensuojelun jälkihuoltoa. Kotoutumista edistävinä palveluina kotoutumissuunnitelma voi sisältää myös nuorten osallistumista esimerkiksi nuorten työpajatoimintaan sekä erilaisiin harrastuksiin ja vapaa-ajan toimintaan, jotka tukevat nuorten sosiaalista vahvistumista.

Kunta on ensisijaisesti vastuussa alaikäisen kotoutumissuunnitelmasta. Joissain kunnissa alle 17-vuotiaan kotoutumissuunnitelma tehdään samalla kuin asumisyksikön asiakassuunnitelma. Asiakassuunnitelman laatimiseen osallistuvat alaikäisen edustaja, sosiaalityöntekijä sekä omaohjaaja. TE-toimistoa voidaan konsultoida ammatinvalinnassa ja urasuunnittelussa. Mikäli 17-vuotias rekisteröity työttömäk-

si työnhakijaksi, myös hänen kotoutumissuunnitelmansa tehdään TE-toimistossa.

Kotoutumislain 27 pykälän mukaan alaikäisenä yksin tullessa hakenut lapsi tai nuori voi olla tukitoimenpiteiden piirissä kunnes hän täyttää 21 vuotta. Näitä lastensuojelun jälkihuoltoon rinnastettavia tukipalveluja voivat olla muun muassa tuettu asuminen, harrastusten ja opintojen tukeminen tai psyko-

sosiaalinen tuki. Tuki voi olla esimerkiksi säännöllisiä tapaamisia, joissa keskustellaan ja tuetaan nuorta koulutukseen, harrastuksiin, työnhakuun, oman taloudenpitoon ja asumiseen liittyvissä kysymyksissä. Nuorelle annetaan tarvittaessa tukea myös ammatinvalintaan ja urasuunnitteluun. Kunta voi järjestää jälkihuoltoa kunnan omana toimintana tai ostaa palvelun ulkopuoliselta palveluntuottajalta.

b. Do the above provisions *differ* from those for accompanied minors, as well as for adults and if so, how?

Myös aikuisia ja aikuisten mukana hakevia lapsia koskevista kotouttamistoimenpiteistä säädetään kotoutumislaisissa. Myös aikuiselle maahanmuuttajalle tehdään alkukartoitus ja kotoutumissuunnitelma. Aikuisen maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelman tekemisestä vastaa joko kunta tai TE-toimisto, riippuen siitä onko hän työnhakija vai ei. Suunnitelma perustuu alkukartoituksessa tehtyyn arvioon maahanmuuttajan palvelutarpeesta sekä niistä palveluista ja toimenpiteistä, joiden avulla maahanmuuttajan kotoutumista voidaan parhaiten edistää. Huoltajan-

sa kanssa asuville alaikäisille maahanmuuttajille kotoutumissuunnitelma laaditaan, jos se katsotaan tarpeelliseksi. Kotoutumislain 16 §:n mukaisesti kotoutumissuunnitelma voidaan laatia myös perheelle. Perheen kotoutumissuunnitelman laatimisesta vastaa kunta. Perheelle laadittavan suunnitelman tarvetta arvioitaessa kiinnitetään erityistä huomiota lapsen tai nuoren kehitystä tukevan ja ohjaavan vanhemmuuden edellytyksiin sekä vanhempien tuen ja koulutuksen tarpeisiin.

c. How are the *best interests of the child* determined with regard to the integration of unaccompanied minors? Is this set out in legislation or any other internal administrative regulations?

Lapsen edun huomioon ottaminen kotoutumisen suhteen on kirjattu kotoutumislakiin. 4 pykälän mukaan sovellettaessa lakia alaikäiseen, lapsen etuun ja hänen kehitykseensä kiinnitettävä erityistä huomiota. Lapsen etua arvioitaessa on otettava huomioon, mitä siitä lastensuojelulain 4 §:ssä säädetään. Kotoutumislaisissa säädettyjä toimenpiteitä ja palveluja toteutettaessa on selvitettävä lapsen toivomukset

ja mielipide sekä otettava ne huomioon lapsen iän ja kehitystason edellyttämällä tavalla. Kaksitoista vuotta täyttäneelle lapselle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi häntä itseään koskevassa asiassa. Lapsen mielipiteen selvittämisen ja kuulemisen tulee tapahtua hänen ymmärtämällään kielellä. Lapsen edun arvioinnista lastensuojelulaisissa (katso Q7c).

Q15. Which authorities and organisations are responsible for the integration of unaccompanied minors following status determination?

Name of national competent authority or organisation	Brief description	Main activities and responsibilities
Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM)	Kotouttaminen ja siihen liittyvä lainsäädäntö, aluehallinnon ohjaus	Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa maahanmuuttajien kotoutumisen koordinoinnista ja siihen liittyvästä lainsäädännöstä sekä työllistymisen edistämisestä. Lisäksi ministeriö ohjaa kotouttamisasiossa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskukset) toimintaa.
Kotouttamisen osaamiskeskus	Kotouttamisen osaamiskeskus on toiminut työ- ja elinkeinoministeriössä 21.3.2014 alkaen. Osaamiskeskuksen tavoitteena on tukea maahanmuuttajien kotoutumista edistävää työtä paikallisesti, alueellisesti sekä valtakunnallisesti.	Osaamiskeskuksen toiminnan tavoitteena on maahanmuuttajia kohtaavien ammattilaisen työn tukeminen. Näin kotoutumista tukevan työn vaikuttavuutta voidaan parantaa. Samalla tuetaan maahanmuuttajia ja heidän hyvinvointiaan. Kotouttamisen osaamiskeskus muun muassa järjestää eri kohderyhmille valtakunnallisia ja alueellisia osaamista vahvistavia tilaisuuksia ja levittää tietoa hyvistä käytännöistä.
Opetus- ja kulttuuriministeriö, opetushallitus	Koulutuksen kehittäminen	Opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaan kuuluvat maahanmuuttajien koulutuksen kehittäminen eri koulutusasteilla sekä kulttuuria, liikuntaa, nuorisotyötä ja uskontoa koskevat asiat. Opetushallitus vastaa muun muassa opetuksen ja koulutuksen kehittämisestä, ulkomaisten tutkintojen tunnustamisesta sekä yleisten kielitutkintojen kehittämisestä, toimeenpanosta ja valvonnasta
Elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskus (ELY-keskus)	Alueellinen vastuu maahanmuuttoa ja kotouttamista koskevilla asioissa.	ELY-keskukset tukevat kuntia kotouttamisohjelmien valmistelussa ja toteutuksessa sekä sopivat kuntien kanssa kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden kuntapaikoista. ELY-keskukset myös ohjaavat työ- ja elinkeinotoimistoja (TE-toimistot) maahanmuuttoon ja kotouttamiseen liittyvissä asioissa
Aluehallintovirasto (AVI)	Maahanmuuttajien kotoutumista edistävien palvelujen suunnittelu, ohjaus ja valvonta aluehallinnossa, kuntien toiminnan ohjaus.	AVI vastaa toimialaansa kuuluvissa asioissa maahanmuuttajien kotoutumista edistävien palvelujen suunnittelusta, ohjauksesta ja valvonnasta. AVI ohjaa kuntien toimintaa muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä koulutus- ja muun sivistystoimen toimialoilla.
Kunta	Kunnat vastaavat alueellaan kotouttamisohjelman laatimisesta, toimeenpanosta, kehittämisestä sekä ohjelman toteutumisen ja vaikutusten seurannasta. Kunta on ensisijaisesti vastuussa alaikäisen kotoutumissuunnitelman tekemisestä ja sen toteuttamisesta.	Alaikäisellä yksin tulleella on kuntalaisena oikeus osallistua kaikkeen siihen toimintaan, johon muutkin lapset ja nuoret osallistuvat. Koulunkäynti, harrastukset ja muu vapaa-ajantoiminta tukevat lasten kotoutumista. Keskeisiä toimijoita lasten kotoutumisen kannalta ovat varhaiskasvatus-, opetus-, nuoriso- ja sosiaali- ja terveystoimen edustajat.

Työ- ja elinkeinopalvelut (TE-palvelut)	Työnhakijoiksi ilmoittautuneiden maahanmuuttajien kotouttaminen.	Työ- ja elinkeinopalveluilla (TE-palvelut) on päävastuu työnhakijoiksi ilmoittautuneiden maahanmuuttajien kotouttamisesta. TE-palvelut vastaavat yhdessä ELY-keskusten kanssa kotoutumista edistävien ja tukevien työvoimapalveluiden, luku- ja kirjoitustaidon opetuksen sekä perusopetuksen järjestämisestä työnhakijaksi rekisteröityneille maahanmuuttajille.
Kolmas sektori (kansalaisjärjestöt, esimerkiksi Erytyshuoltojärjestöjen liitto EHJÄ ry, Lastensuojelun Keskusliitto, Pelastakaa lapset Ry)	Kolmas sektori on tärkeä yhteistyökumppani alaikäisten yksin tulleiden kotoutumisen tukemisessa ja jälkihuollon järjestämisessä.	Esimerkiksi Lastensuojelun Keskusliitto ja Pelastakaa lapset Ry tukevat yksin tulleita alaikäisiä ja heidän kanssaan työskenteleviä. Esimerkiksi Ehjä Ry järjestää 18–20-vuotiaiden jälkihuoltoa ja tuettua asumista.
Edustaja	Edustaja toimii alaikäisen tukena kotoutumisessa. .	Edustajan tehtävänä on tuoda esiin lapsen näkemys ja mielipide sekä oma arvionsa lapsen edusta päätöksentekotilanteissa ja prosesseissa. Edustaja käyttää huoltajan puhevaltaa lapsen koulu-, sosiaali-, ja terveydenhuoltoasioissa ja muissa lapsen elämään liittyvissä keskeisissä kysymyksissä. Edustaja osallistuu alaikäisen kotoutumissuunnitelman tekemiseen.

ACCESS TO HEALTHCARE

Q16. a. When providing access to **healthcare** to unaccompanied minors in your (Member) State following status determination, how are the following aspects dealt with?

- Is access to healthcare **automatic** for unaccompanied minors upon obtaining a permit to stay? Does this group of unaccompanied minors have the same right to healthcare as nationals of the (Member) State?

Julkinen terveydenhuolto koskee Suomessa kaikkia oleskeluluvan saaneita henkilöitä. Vastaanottolain mukaan alaikäiset yksin tulleet ovat jo turvapaikkaprosessin aikana oikeutettuja samoihin terveyspalveluihin kuin muut kunnassa asuvat henkilöt.

- Please describe what this access to healthcare **includes**, for example, emergency treatment, basic medical care, essential or specialised medical care, counselling, etc.?

Oleskeluluvan saaneella on oikeus kaikkiin julkisen terveydenhuollon palveluihin, kuten perusterveydenhoito, kiireellinen hoito, erikoisterveydenhoito ja mielenterveyspalvelut

- Does the (Member) State undertake any form of **individual assessment** to ensure that the medical care provided to unaccompanied minors corresponds to the minor's specific physical, as well as mental health needs?

Kaikille alaikäisille yksin tullee tarjotaan terveys-tarkastus jo turvapaikkaprosessin aikana. Alaikäisille tarkoitetuissa yksiköissä on terveydenhuollon ammattihenkilö, joka seuraa alaikäisen terveyttä ja hyvinvointia. Myös sosiaalityöntekijä kartoittaa alaikäisen psykososiaalista tilannetta ja mahdollisia

traumakokemuksia. Sosiaalityöntekijä selvittää yleisesti alaikäisen tuen tarpeen ja tekee asiakassuunnitelman. Lasten kanssa päivittäin työskentelevät omaohjaajat tekevät hakijalle asiakassuunnitelmaa täydentävän ja konkretisoivan hoito- ja kasvatussuunnitelman. Asumisyksikön henkilöstö ohjaa ala-

ikäisen tarvittaessa kunnallisiin terveyspalveluihin alaikäisen yksilöllisten tarpeiden mukaan. Oleskeluluvan saaneella alaikäisellä on samat terveyspalve-

lut kuin muilla kunnassa asuvilla lapsilla, esimerkiksi kouluterveydentarkastukset.

- Please provide any **other important information** in relation to the healthcare available for unaccompanied minors not covered above.

Alaikäisillä yksin tulleilla on mahdollisuus saada tarvittaessa hoitoa Kidutettujen kuntoutuskeskuksesta. Toimipiste sijaitsee Helsingissä, mikä rajoittaa tuen saamista niiden alaikäisten kohdalla, jotka eivät asu pääkaupunkiseudulla.

Yksintulleet alaikäiset–Traumahoidon malli. Tutkimushanketta rahoittaa Suomen Akatemia vuosina 2016–2018. Hankkeen tarkoituksena on kehittää alaikäisille yksin tulleille psykologisen tuen malli, jota voidaan käyttää nuorten asumisyksiköissä, kuten ryhmä- ja perheryhmäkodeissa. Mallin avulla voitaisiin sekä ehkäistä vakavia psyykkisiä oireita että hoitaa niitä.

Tampereen yliopistolla on käynnissä tutkimushanke

b. What are the implications of unaccompanied minors' transition from the age of minority to 18 years of age for their access to healthcare, including counselling? What measure are in place to support the unaccompanied minor before, during and after such a transition, e.g. information provision, etc.?

Täysi-ikäistyminen ei vaikuta kunnan julkisten terveydenhuoltopalvelujen saantiin. Alaikäisten yksin tulleiden on täysi-ikäistymisen jälkeen mahdollista saada myös kunnan tarjoamaa jälkihuoltoa, kuten sosiaali-ohjausta ja psykososiaalista tukea.

c. Is there any research available in your (Member) State on:

- The **quality of healthcare, including counselling**, provided to unaccompanied minors?

- The **effects** of the access to healthcare on the integration of unaccompanied minors, including those turning 18 years of age?

Alaikäisten yksin tulleiden saamia terveydenhuoltopalveluja pidetään yleisesti hyvinä ja riittävinä. Haasteena on eri lähteissä mainittu, että mielenterveyspalvelujen saatavuus ei ole riittävän kattavaa. Esimerkiksi Krister Björklund on todennut monilla alaikäisillä yksin tulleilla olevan traumoja. Eri osissa maata asuvilla lapsilla ja nuorilla pitäisi olla samat mahdollisuudet päästä esimerkiksi psykiatriseen hoitoon. Kaikille yksin tulleille ei ole tarjolla heidän tarvitsemiaan mielen-terveyden palveluja eri puolilla Suomea.⁴⁰

palvelujen kysynnässä sekä kunnan mahdollisuuksia vastata kysyntään selvitettiin Terveyden ja Hyvinvoinnin laitoksen (THL) vuonna 2016 tekemässä kyselyssä.⁴¹ Yleisesti ottaen kunnat kokivat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen kysynnän ja tarjonnan olevan tasapainossa. Erot eri kuntien välillä olivat kuitenkin suuret. Valtaosa kunnista ei kokenut muutosta turvapaikanhakijoiden julkisten sote-palvelujen kysynnässä vuonna 2016, vaikka esimerkiksi kouluterveydenhuollon palvelujen piiriin kuuluvien alaikäisten määrä lisääntyi. Vastaanottolain mukaan alaikäiset turvapaikanhakijat ovat oikeutettuja samoihin terveydenhoitopalveluihin, kuin muut kunnassa asuvat lapset.

Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) seuraa turvapaikanhakijoiden sekä oleskeluluvan saaneiden henkilöiden sosiaali- ja terveydenhuollon toteutumista sekä toisaalta palveluntarjoajien sopeutumista kasvaneeseen kysyntään. Kuntien kokemaa muutosta turvapaikanhakijoiden sosiaali- ja terveydenhuollon

Tutkimusta on tehty myös alueellisesti lähinnä turvapaikkaprosessissa olevien alaikäisten pääsystä terveyspalveluiden piiriin.⁴²

⁴⁰ Björklund (2015): Unaccompanied refugee minors in Finland.

⁴¹ Turvapaikanhakijoiden sekä oleskeluluvan ja kuntapaikan saaneiden kunnalliset sote-palvelut. Kuntakyselyn tulokset. THL 2016.

⁴² Kaukiainen, Eija (2016) Yksintulleet alaikäiset turvapaikanhakijat sosiaali- ja terveyspalveluissa: Kohtaavatko tarve ja palvelut Lahdessa?

ACCESS TO EDUCATION

Q17. a. When providing access to **education** to unaccompanied minors in your (Member) State following status determination, how are the following aspects dealt with:

- Is access to education **automatic** for unaccompanied minors who have obtained a status? Does this group of unaccompanied minors have the same right to education as nationals of the (Member) State?

Suomessa vakituisesti asuvilla lapsilla on lakiin perustuva oppivelvollisuus. Se tarkoittaa velvollisuutta hankkia perusopetuksen oppimäärä. Oppivelvollisuus päättyy sinä vuonna, jona nuori täyttää 17 vuotta. Kunnilla puolestaan on velvollisuus järjestää perusopetus kaikille sen alueella asuville oppivelvollisuusikäisille, eli 7–16-vuotiaille. Oikeus koulunkäyntiin ei riipu oleskeluluvan statuksesta. Alaikäiset

yksin tulleet käyvät yleensä koulua jo turvapaikka-prosessin aikana.

Peruskoulun jälkeen koulutusvaihtoehtoina ovat lukio tai ammatillinen koulutus, jotka antavat mahdollisuuden jatkaa yliopistoon tai ammattikorkeakouluun.

- Does the (Member) State undertake any form of **individual assessment** to ensure that the education provided to unaccompanied minors is adapted to the age, level of education in the country of origin, degree of language barrier of the unaccompanied minor, etc.?

Peruskouluopetuksessa huomioidaan oppilaan tausta, kuten kouluhistoria ja äidinkieli. Opetuksen tulee tukea oppilaan kasvamista sekä suomalaisen kieli- ja kulttuuriyhteisön että oppilaan oman kieli- ja kulttuuriyhteisön aktiiviseksi ja tasapainoiseksi jäseneksi. Lapsi sijoitetaan ikäänsä sekä tietojaan ja taitojaan vastaavalle luokalle. Oppilaan on mahdollista saada opetusta suomi toisena kielenä -oppimäärän mukaisesti, mikäli se on tarpeen. Maahanmuuttajille voidaan järjestää myös oppilaan oman äidinkielen opetusta. Tällaista opetusta järjestetään Suomessa noin 50 eri kielessä.⁴³

opetukseen siirtymistä varten. Opetuksessa otetaan huomioon, että oppijat ovat iältään, opiskeluvalmiuksiltaan ja taustaltaan erilaisia. Jokaiselle oppilaalle laadittavassa omassa opinto-ohjelmassa määritellään taito- ja ikätason mukaiset tavoitteet ja sisällöt. Käytännössä lapsi usein sijoitetaan hieman ikäistään nuorempien luokalle. Oppilaan omalla äidinkielellä tuettu opetus – jota järjestetään oppilaan tarpeiden ja mahdollisuuksien mukaan – edistää eri oppiaineiden sisältöjen omaksumista sekä kotoutumista.

Kunnat voivat järjestää perusopetukseen valmistavaa opetusta niille oppilaille, joiden suomen tai ruotsin kielen taito ja/tai muut valmiudet eivät riitä suomen- tai ruotsinkielisessä ryhmässä opiskelemisen. Mikäli valmistavaa opetusta järjestetään, sen kesto vaihtelee oppilaan tarpeesta riippuen puolesta vuodesta vuoteen tai sen ylikin. Valmistavan opetuksen tavoitteena on edistää oppilaan suomen/ruotsin kielen taitoa ja kotoutumista suomalaiseen yhteiskuntaan sekä antaa tarvittavia valmiuksia perus-

Perusopetukseen valmistavassa opetuksessa oppilaille myös annetaan tarvittaessa tukiopetusta, oppilashuollollisia tukitoimenpiteitä sekä osa-aikaista erityisopetusta. Käytännössä opiskelua tuetaan valmistavilla luokilla esim. koulunkäyntiavustajien, kuraattorien ja kulttuuritulkkien avulla. Oppimisvaikeuksia ehkäistään oppilaanohjauksella. Oppilaalle voidaan myös laatia henkilökohtainen opetus- ja kasvatussuunnitelma. Tällainen tehdään yleensä vain niille alaikäisille, joista on tehty erityisopetus päätös. Koulutuspalveluissa on kuntakohtaisia eroja.

- Are any **special measures** to support access to education specifically for unaccompanied minors available in the (Member) State, in particular language training, guidance regarding the national education system, etc.?

Alaikäisen yksin tulleen lapsen tai nuoren on mahdollista saada suomen tai ruotsin opetusta erityisen maahanmuuttajille tarkoitetun oppimäärän mukaan

(suomi/ruotsi toisena kielenä), mikäli se on tarpeen. Koulut järjestävät mahdollisuuksien mukaan maahanmuuttajaoppilaille tukiopetusta eri oppiaineissa.

⁴³ http://www.oph.fi/koulutus_ja_tutkinnot/perusopetus/kieli- ja_kulttuuriryhmat/maahanmuuttajataustaiset_oppilaat

Lisäksi tukiovetusta voidaan antaa eri oppiaineissa myös oppilaan omalla äidinkielellä. Oppilaille, jotka eivät osaa riittävästi suomea tai ruotsia, tarjotaan joissain kunnissa perusopetukseen valmistavaa opetusta.

Oppivelvollisuusiän ylittäneille kielenopetusta on tarjolla esimerkiksi koulutuskeskuksissa ja opistoissa. Näille yksin tulleeille nivelvaiheen nuorille ei ole erillistä kielenopetusta, vaan he osallistuvat samaan opetukseen kuin aikuiset. Aikuisten perusopetuksen alkuvaiheeseen sisältyy suomen- tai ruotsinkielen opetusta.

- *Do unaccompanied minors receive **education in accommodation centres**, or as part of the **mainstream schooling system**? Or are there **other education arrangements** for unaccompanied minors in your (Member) State?*

Oppivelvollisuusikäiset alaikäiset yksin tulleet käyvät samaa peruskoulua kuin muut Suomessa asuvat lapset. Peruskoulun jälkeen alaikäiset yksin tulleet voivat jatkaa opiskelua lukiossa tai ammatillisessa oppilaitoksessa.

Vuosina 2015 ja 2016 vastaanoton piirissä olevien alaikäisten hakijoiden määrän lisääntyneitä voimakkaasti joitain hakijoita sijoitettiin kansanopistoihin. Jonkin verran nuoria jäi opistoihin oleskeluluvan saamisen jälkeen suorittamaan opinnot loppuun.

17 vuotta täyttäneiden tilanne koulutuksen suhteen on haastava. He eivät ole enää oppivelvollisuusiässä, mutta he eivät välttämättä ole suorittaneet peruskouluopintoja. Heille ei ole järjestetty omaa perusopetusta, vaan he osallistuvat aikuisille tarkoitettuun perusopetukseen. Aikuisten perusopetuksessa voi suorittaa perusopetuksen oppimäärän tai suorittaa perusopetuksen oppiaineita tai niiden osia kursseina. Koulutuksessa voi myös korottaa perusopetuksen päättötodistuksen arvosanoja ja suorittaa aikuisten perusopetuksen opinnot tai niiden osia.

- *Other information in relation to access to education for unaccompanied minors not covered above.*

Valtion kotouttamisohjelmassa on korostettu maahanmuuttajanuorten koulutuksen edistämistä. Hyvinä käytänteinä on tuotu esille muun muassa nuorisotakuu sekä Ohjaamo-palvelut. Vuoden 2013 alusta voimaan tulleen nuorisotakuun tavoitteena on varmistaa kaikille nuorille esimerkiksi työ-, työkokeilu- tai opiskelupaikka viimeistään kolmen kuukauden kuluessa työttömäksi ilmoittautumisesta sekä jatkokoulutuspaikka peruskoulun päättävälle. Maahanmuuttajanuorten kohdalla tavoitteen toteutuminen

edellyttää panostamista erityisesti perus- ja toisen asteen opintojen nivelvaiheeseen. Siirtymiä voidaan tukea esimerkiksi nuorten matalan kynnyksen Ohjaamo-palveluissa.⁴⁴ Kotouttamisohjelman mukaan erityistä huomiota tullaan kiinnittämään koulutuksen ja työn ulkopuolella olevien maahanmuuttajanuorten saattamiseksi koulutus- ja työllisyyspalveluiden piiriin esimerkiksi etsivän nuorisotyön ja Ohjaamoiden tukemana.

b. What are the implications of unaccompanied minors' **transition from the age of minority to 18 years of age for their access to education? What measures are in place to support the unaccompanied minor before, during and after such a transition?**

Alaikäisillä yksin tulleeilla on 18 vuotta täyttäessään samat mahdollisuudet jatko-opiskeluun kuin muilla Suomessa asuvilla nuorilla. Yleensä alaikäisenä yksin tulleet jatkavat peruskoulun jälkeen opintojaan joko lukiossa tai ammatillisessa oppilaitoksessa, jotka antavat mahdollisuuden jatkaa yliopistoon tai ammattikorkeakouluun. Lukio-opintoja on mahdollisuus suorittaa myös iltalukiossa.

Jos perusopetuksen päättyessä nuorella ei ole riittäviä valmiuksia hakea toisen asteen opintoihin, hä-

nellä on mahdollisuus suorittaa yhden lukuvuoden kestävä lisäopetus, eli ns. kymppiluokka. Jos nuori on täyttänyt jo 17 vuotta, eli on ylittänyt oppivelvollisuusiän, eikä ole suorittanut peruskoulua, hänen on mahdollisuus suorittaa aikuisten perusopetus. Myös yli 18-vuotiailla on oikeus perusopintojen suorittamiseen aikuisten perusopetuksessa. Puutteellisen koulustaustan omaavan nuoren henkilön kohdalla tätä vaihtoehtoa pidetään parempana kielenoppimisen ja jatkokoulutautumisen näkökulmasta kuin kotoutumiskoulutukseen menemistä.

⁴⁴ <http://ohjaamot.fi/etusivu>

Joissain kunnissa on tälle nivelvaiheen ryhmälle pystytty järjestämään omia ryhmiä. Esimerkiksi Helsingin kaupungin Stadin ammattiopiston Strada -koulutuksessa nuoret voivat opiskella perusopetuksen aineita ja saada perusopetuksen päättötodistuksen. Koulutuksen aikana voi suorittaa myös ammatillisia opintoja ja tutustua työelämään.⁴⁵

Aikuisten perusopetus uudistui 1.1.2018.⁴⁶ Oppivelvollisuuden ylittäneille tarkoitettuun perusopetukseen sisältyy nykyään alkuvaihe ja päättövaihe. Alkuvaiheessa opiskellaan muun muassa suomen- tai ruotsinkielä. Alkuvaihe voi myös tarpeen vaatiessa sisältää luku- ja kirjoitustaidon opetusta eli lukutaitovaiheen. Perusopetukseen on sisällytetty myös työelämään tutustumista ja valinnaisia ammatillisia opintoja. Opiskelijalle laaditaan henkilökohtainen opiskelusuunnitelma ja aikaisemmin suoritettujen opintojen tai muutoin hankittu osaaminen pyritään huomioimaan.

Maahanmuuttajille on olemassa myös toisen as-

teen opintoihin valmistavaa koulutusta. Vaihtoehtoina ovat lukio-opintoihin valmistava koulutus (LUVA) ja ammatilliseen koulutukseen valmentava koulutus (VALMA). Yhtenä vaihtoehtona on myös kotoutumiskoulutus, jota järjestetään monissa erilaisissa koulutuskeskuksissa ja opistoissa. Siihen sisältyy suomen tai ruotsin kielen opetusta, tarvittaessa luku- ja kirjoitustaidon opetusta, sekä muuta opetusta joka edistää työelämään ja jatkokoulutukseen pääsyä sekä yhteiskunnallisia, kulttuurisia ja elämänhallintaan liittyviä valmiuksia.

Oleskeluluvan saaneelle nuorelle tehdään majoitusyksikössä itsenäistymissuunnitelma ennen täysikäistymistä. Oppivelvollisuuden päätyttyä nuori ilmoittautuu työ- ja elinkeinotoimistoon. Viimeistään työ- ja elinkeinotoimisto laatii yhteistyössä nuoren kanssa kotoutumissuunnitelman, joka sisältää kotoutumista, työllistymistä ja yhteiskunnallista osallisuutta tukevia toimenpiteitä ja palveluita. Majoitusyksiköt ja kunnan sosiaalityöntekijä tukevat myös heitä opiskelupaikan etsimisessä.

c. Is there any research available in your (Member) State on:

- **The quality of education** provided to unaccompanied minors?
- **On the educational performance of unaccompanied minors?**
- **The effects** of the access to education on the integration of unaccompanied minors, including those turning 18 years of age?

Nimenomaan alaikäisten yksin tulleiden opetuksen laadusta tai koulumenestyksestä ei ole paljon tutkimustietoa. Ensimmäisen ja toisen polven maahanmuuttajien koulumenestystä on tutkittu yleisesti. Maahanmuuttajataustaisten oppilaiden opetuksen tuloksellisuutta on tarkasteltu muun muassa Valtiontalouden tarkastusviraston toimesta.⁴⁷ Opetuksen tuloksellisuuden mittarina käytettiin 15-vuotiaiden oppilaiden op-pimistuloksia PISA 2012 -tutkimuksessa. Tarkastuskertomuksessa todetaan, että perusopetus ei tarjoa kaikille maahanmuuttajataustaisille oppilaille tasaveroisia mahdollisuuksia. Maahanmuuttajataustaisten oppilaiden osaaminen matematiikassa, luku- ja kirjoitustaidossa ja luonnontieteissä 15 vuoden iässä on selvästi heikompaa kuin kantaväestön osaaminen. Erot osaamisessa kantaväestön ja maahanmuuttajaoppilaiden välillä olivat tutkimuksen mukaan suurimpia Euroopassa. Myös oppilaan lähtömaalla oli merkitystä koulumenestyksen kannalta. Maahanmuuttajataustaiset oppilaat opiskelevat kantaväestöä selvästi useammin omaa ikäluokkaansa alemmilla luokka-asteilla. Toisaalta maahanmuutta-

jataustaisilla oppilailla todettiin olevan kantaväestöä myönteisempi käsitys koulusta.

Alaikäisten yksin tulleiden koulutus huomioidaan myös valtion kotouttamisohjelmassa. Siinä arvioidaan osalla yksin tulleista nuorista olevan hyvin puutteellinen koulutustausta ja todetaan heidän tarvitsevan tukea luku- ja kirjoitustaidon sekä opiskelunvalmiuksien vahvistamiseen perusopetuksen täydentävien opintojen lisäksi. Ohjelman mukaan eheiden koulutuspolkujen tukeminen edellyttää kielellisen tuen, opiskelunvalmiuksia vahvistavan opetuksen sekä ohjauksen lisäämistä myös perusopintojen jälkeisiin koulutuksiin, erityisesti toiselle asteelle. Laadukkaalla perusopetuksella vahvistetaan maahanmuuttajanuorten valmiuksia siirtyä jatko-opintoihin ja työelämään. Yksi kotouttamisohjelmassa mainituista toimenpiteistä on varmistaa kuntien ja muiden perusopetuksen järjestäjien kanssa yhteistyössä, että oppivelvollisuuden ylittäneille maahanmuuttajille järjestetään tarvittava määrä perusopetusta tai siihen valmistavaa koulutusta.

⁴⁵ Lähde: Stadin Osaamiskeskus

⁴⁶ Lähde: Opetus- ja kulttuuriministeriö

⁴⁷ Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 12/2015: "Maahanmuuttajaoppilaat ja perusopetuksen tuloksellisuus".

Krister Björklundin haastattelemat alaikäiset yksin tulleet kokivat koulutuksensa yleensä mielekkääksi.⁴⁸ Siirtymä peruskoulusta jatko-opintoihin on tutkimuksen mukaan haastava vaihe. Jatko-opiskeluun pääsy edellyttää, että nuoret oppivat suomen (tai ruotsin) kielen ja omaksuvat suomalaisen peruskoulun tiedot siten kuin toisella asteella vaaditaan. Ilman peruskoulun päättötodistusta ja riittävää kielitaitoa Suomessa on lähes mahdotonta päästä jatko-opintoihin tai saada töitä. Koulutuksen ulkopuolelle jäämisen riski on suurin juuri peruskouluiän ylittäneillä nuorilla. TE-toimistojen tarjoama kotoutumiskoulutus ei ole tutkimuksen mukaan ole 17-vuotiaalle paras mahdollinen tapa aloittaa koulutus. Myöskään osallistuminen aikuisten perusopetukseen ei ole kaikille toimiva ratkaisu. Aikuistuville maahanmuuttajille tulisi olla omat tiiviit peruskouluopinnot, jotka eivät olisi kurssimuotoisia.

Björklundin mukaan alaikäisillä yksin tulleilla on usein korkea motivaatio päästä kouluun ja menestyä opinnoissa.⁴⁹ Hän kuitenkin toteaa, että aiempien tutkimusten mukaan maahanmuuttajataustaisten oppilaiden koulumenestys on keskimäärin kantaväestöä huonompi. He ovat suuremmassa vaarassa jäädä pois jatko-opinnoista ja hakeutuvat useammin ammattikouluun. Heillä on myös useammin oppimisvaikeuksia ja terveysongelmia. Yli 15-vuotiaana Suomeen tulneiden on vaikeaa oppia suomen kieli niin hyvin, että he saisivat perusopinnot suoritettua ja pääsisivät jatko-opintoihin. Haasteita on etenkin nuorilla, joilla on vain vähän koulutustaustaa lähtömaasta, tai jos kotimaan koulutusjärjestelmä on ollut hyvin erilainen. Itsenäisen opiskelun omaksuminen voi kestää. Monilla nuorilla voi olla myös kiire saada töitä ja perustaa perhe. Tutkimustulokset kos-

kevat yleisesti maahanmuuttajaoppilaita, eikä niistä voida vetää suoraa johtopäätöstä alaikäisten yksin tulneiden tilanteesta.

Björklund toteaa myös, että näille nuorille suunnattu koulutustarjonta on pirstaleista ja kurssimuotoista.⁵⁰ Nuorten on vaikea löytää sopiva koulutuspolku suomalaisessa järjestelmässä. Erityisesti maahan 17-vuotiaana tulleet nuoret, jotka eivät enää ole virallisen oppivelvollisuuden piirissä, ovat hankalassa asemassa. Heillä voi olla puutteellinen koulutus tai he voivat olla jopa luku- ja kirjoitustaidottomia. Ennen suomen kielen oppimista heillä ei ole valmiutta toimia itsenäisesti yhteiskunnassa. Nämä tekijät lisäävät syrjäytymisriskiä.

Suomalainen koulutusjärjestelmä ei tunnista riittävän hyvin nuoria, jotka eivät osaa lukea ja kirjoittaa, tai jos edellä mainitut taidot ovat puutteelliset. Maahanmuuttajanuorille soveltuvaa, tarpeeksi pitkää perusopetusta ei ole onnistuttu vakinaistamaan. Ongelmaksi tulee liian nopea siirtyminen toisen asteen koulutukseen. Opetus saattaa olla niin teoriapainotteista, että nuori joutuu keskeyttämään opinnot. Näille nuorille koulutusmahdollisuuksia on käytännössä vähemmän kuin teoriassa.⁵¹

Akatemiatutkija Anna-Kaisa Kuusisto-Arponen on todennut, että Suomen koulutusjärjestelmä vaikeuttaa myös maahanmuuttajanuorten ja suomalaisnuorten kohtaamista. Valmistavalla luokalla opiskelu on oleellinen vaihe kielen oppimisen kannalta, mutta voi ylläpitää maahanmuuttajanuorten sosiaalista eriytymistä. Hänen mukaansa maahanmuuttajille suunnattu opetus tulisi integroida entistä syvemmin muuhun opetukseen.⁵²

⁴⁸ Björklund, Krister (2014): Haluan koulutusta, haluan työtä ja elämän Suomessa.

⁴⁹ Björklund, Krister (2015): Unaccompanied refugee minors in Finland.

⁵⁰ <http://etmu.fi/yksintulleet-alaikaiset-pakolaiset-huolehditaanko-heista-kuten-pitaisi/>

⁵¹ Elli Heikkilä (2014): Haavoittuvasta lapsuudesta ehjään aikuisuuteen. Siirtolaisuusinstituutti.

⁵² <https://www.hs.fi/paakirjoitukset/art-2000002841813.html>

ACCESS TO EMPLOYMENT

Q18. a. *When providing access to employment to unaccompanied minors in your (Member) State following status determination, how are the following aspects dealt with:*

- Is access to employment automatic for all unaccompanied minors upon obtaining a permit to stay? Is this conditional upon obtaining a work permit?

Henkilöllä, jolle on myönnetty jatkuva oleskelulupa esimerkiksi kansainvälisen suojelun tai yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella, on oikeus tehdä työtä. Erillistä työlupaa ei tarvita. Oleskeluluvan saaneella nuorella on oikeus työntekoon, jos hän on 15-vuotias tai täyttää 15 vuotta luvan voimassaoloaikana.

Perusopetukseen valmistavan opetuksen oppilaanohjauksessa kiinnitetään huomiota siihen, että oppilaalla on käsitys omista mahdollisuuksistaan jatko-opinnoissa ja työelämässä. Perusopetukseen sisältyy jaksoja, joissa tutustutaan työelämään. Alaikäisten majoi-

tusyksiköt järjestävät yli 15-vuotiaille kansainvälistä suojelua saaville kesätyöpaikkoja.

Kun alaikäinen maahanmuuttaja pääsee peruskoulusta ja oppivelvollisuus päättyy, hän ilmoittautuu työ- ja elinkeinotoimistoon. Alaikäiselle laaditaan viimeistään työ- ja elinkeinotoimiston kanssa kotoutumissuunnitelma ja hän on oikeutettu kaikkiin työvoimapalveluihin. Kotoutumissuunnitelmaan voidaan sisällyttää koulutuksen lisäksi muita kotoutumista, työllistymistä ja yhteiskunnallista osallisuutta tukevia toimenpiteitä.

*- Is the access to employment for unaccompanied minors **limited** in any way, for example, open only to unaccompanied minors of a certain minimum age, or restricted for a certain period and/or limited to a maximum number of days per year? Are these limitations for unaccompanied minors same as those applied to minors who are nationals of the (Member) State?*

Alaikäisillä yksin tulleilla nuorilla on samat oikeudet työntekoon kuin kansalaisilla. Työnantaja saa ottaa vakinaiseen työsuhteeseen 15 vuotta täyttäneen nuoren, joka on suorittanut oppivelvollisuutensa.⁵³

Oppivelvollinen saa tehdä työtä enintään puolet lomaajastaan ja lukukauden aikana hänen työaikaansa on rajoitettu.

*- Are any **special measures** to support access to employment specifically for unaccompanied minors available in the (Member) State, in particular vocational guidance, jobseeker allowance etc.?*

Alaikäinen yksin tullut, joka ilmoittautuu työ- ja elinkeinotoimistoon työttömäksi työnhakijaksi, on oikeutettu samoihin työvoimapalveluihin, kuin muutkin TE-toimiston asiakkaat. Alaikäiselle laaditaan viimeistään tässä vaiheessa kotoutumissuunnitelma. TE-toimiston asiakkaana nuorella on mahdollisuus saada tietoa avoimista työpaikoista ja työvoimakoulutuksesta, ammatinvalinnan ohjausta sekä kotoutu-

mis- ja kielikoulutusta.

Ilmoittauduttuaan työttömäksi työnhakijaksi henkilöllä on oikeus työmarkkinatukeen. TE-toimiston kautta voi myös hakea palkkatukea, joka on työnantajalle työttömän työnhakijan palkkaamista varten maksettava tuki.

b. *What are the implications of unaccompanied minors' **transition** from the age of minority to 18 years of age for their access to employment? What measures are in place to support the unaccompanied minor before, during and after the transition?*

18 vuotta täyttävälle nuorelle laaditaan viimeistään työ- ja elinkeinotoimiston kanssa kotoutumissuunnitelma. Kotoutumissuunnitelmaan voidaan sisällyttää kotoutumiskoulutusta, aikuisten perusopetusta sekä muita kotoutumista, työllistymistä ja yhteiskunnallista osallisuutta tukevia toimenpiteitä ja palveluita. Suun-

nitelmaa tulee päivittää vähintään kerran vuodessa ja sen yhteydessä nuoren tulisi saada henkilökohtaista neuvontaa erilaisista vaihtoehdoista. Nuorella on myös mahdollisuus saada henkilökohtaista neuvontaa ja ohjausta oppilaitoksessaan.

⁵³ Laki nuorista työntekijöistä (998/1993) koskee alle 18-vuotiaiden työntekoa.

c. Is there any research available in your (Member) State on:

- The **quality of employment access support** provided to unaccompanied minors?
- The **effects** of the access to employment on the integration of unaccompanied minors, including those turning 18 years of age?

Krister Björklundin mukaan alaikäisillä yksin tulleilla on työelämään pääsyssä samoja haasteita, kuin muilla pakolaistaustaisilla henkilöillä. Ennakkoluulot ja syrjintä vaikeuttavat työpaikan saantia. Suomen kielen taito ja ammattipätevyys ovat perusvaatimuksia työelämään pääsemiseksi. Haasteena voi olla koulutuksen puutteellisuus mutta myös koulutusta vastaavaa työtä on joskus vaikea löytää. Työmarkkinoille pääsy vaatii nuorilta sinnikkyyttä. Opiskelun päättymisen jälkeen yksin tullut nuori voi jäädä sosiaalisesti tyhjän päälle, jos hän ei pääse työelämään. Nuori saattaa etäännyä suomalaisesta yhteiskunnasta, jos hän ei löydä työpaikkaa ja joutuu olemaan toimeentulona.

Puutteellisen kielitaidon tai opintohistorian vuoksi alaikäiset yksin tulleet suuntautuvat tietyille aloille ja ammatteihin, joihin ei vaadita akateemista koulutusta ja joilla on paljon muita maahanmuuttajataus-

taisia henkilöitä. Monet nuoret haluavat myös päästä nopeasti töihin ansaitakseen rahaa itselleen ja mahdollisesti myös kotimaahan jääneelle perheelleen. Yksin tulleet alaikäiset ovat haavoittuvammassa asemassa, kuin muut saman ikäiset maahanmuuttajat, sillä heillä ei ole perhettä läsnä. Joskus alaikäisillä yksin tulleilla voi olla suurempi tarve menestyä työelämässä, jos he ovat lähteneet kotimaasta juuri voidakseen tukea perhettä taloudellisesti.

Pohjoismaissa asuvien pakolaistaustaisten nuorten työllistymisestä on julkaistu Working for integration -tutkimus osana laajempaa Cage-hanketta.⁵⁴ Tutkimuksen mukaan nuorten työllistymistä edistävät parhaiten palkkatuki ja muut normaalia palkkatyötä lähellä olevat tukitoimet. Julkisten työllistämispalveluiden tai erillisten hankkeiden tarjoama neuvonta sekä nuorten ja työpaikkojen yhteensovittaminen edesauttavat työllistymistä.⁵⁵

FAMILY REUNIFICATION OF UNACCOMPANIED MINORS

Q19. a. Updated information on the **possibility for family reunification** for unaccompanied minors since the 2016 EMN Focussed Study on "Family Reunification of Third-Country Nationals in the EU plus Norway: National Practices".

Ulkomaalaislain mukaan ilman huoltajaa Suomeen tulleen alaikäisen huoltajalle voidaan myöntää oleskelulupa perhesiteen perusteella. Alaikäisen perheenkokoajan alaiset sisarukset eivät lain mukaan ole hänen perheenjäseniään. Heille voidaan kuitenkin myöntää oleskelulupa Suomeen, mikä heidän huoltajalleen myönnetään oleskelulupa. Oleskeluluvan myöntämistä perhesiteen perusteella on käsitelty EMN:n tutkimuksessa vuodelta 2016.⁵⁶ Perheen yhdistämisen ehdot ovat olleet etenkin alaikäisten yksin tulneiden perheenjäsenten osalta tiukat jo vuodesta 2010 alkaen. Vielä vuonna 2013 alaikäisen yksin tulleen huoltajien hakemuksia oli vireillä paljon. Tuolloin kielteinen päätös tehtiin yli 150 huoltajalle ja vain yhdelle huoltajalle myönnettiin oleskelulupa. Alaikäisten yksin tulneiden perheenjäsenten hakemukset ovat sittemmin vähentyneet. Vuosina 2014–2015 alaikäisen huoltajille tehtiin 15 myönteistä ja 48 kielteistä päätöstä. Vuonna 2016 myönteisiä pää-

töksiä tehtiin 11 ja kielteisiä 6. Vuonna 2017 sekä myönteisiä että kielteisiä päätöksiä oli 31.⁵⁷

1.7.2016 vaatimus turvatusta toimeentulosta laajennettiin koskemaan kansainvälistä suojelua saaneen henkilön perheenjäseniä myös siinä tilanteessa, että perhe oli perustettu ennen perheenkokoajan Suomeen tuloa. Pakolaisstatuksen saaneiden perheenkokoajien perheenjäsenten kohdalla toimeentulovaatimuksesta poiketaan, mikäli he hakevat kolmen kuukauden kuluessa perheenkokoajan saatua oman oleskelulupapäätöksensä tiedoksi. Maahanmuuttoviraston mukaan lakimuutos toimeentuloa koskien ei ole merkittävästi vaikuttanut päätöskäytäntöön alaikäisten yksin tulneiden perheenjäsenten osalta. Kielteiseen päätökseen johtaa useimmin epäily maahanmuuttoaikavälön kiertämisestä tai asianosaisten ristiriitaiset kertomukset aiemmasta yhteiselämästä. Suurin osa alaikäisistä perheenyhdistämistä ha-

⁵⁴ http://cage.ku.dk/publications/reports/CAGE_Policy_Report_1.pdf

⁵⁵ http://kotouttaminen.fi/artikkeli/-/asset_publisher/tutkimus-pakolaistaustaisten-nuorten-tyollistymista-edistavat-parhaiten-palkkatuki-ja-muut-palkkatyota-lahella-olevat-tukitoimet

⁵⁶ Kolmansien maiden kansalaisten perheenyhdistäminen EU:ssa - Suomen kansallinen raportti: Q15 b. Alaikäisen hakemus ja lapsen etu.

⁵⁷ Luvuissa voi olla mukana muita alaikäisiä perheenkokoajia, kuin yksin tulleet alaikäisiä.

kevistä on 17-vuotiaita, joten perheenkokoajana olevan nuoren täysi-ikäistyminen tai itsenäisen elämän aloittaminen on ollut perusteena kielteiselle päätökselle. Maahanmuuttovirastossa on huomattu, että kolmen kuukauden aikaraja pakolaisstatuksen saaneen henkilön perheenjäsenten hakemusten teolle on haasteellinen. Perheenjäsenet eivät välttämättä

pysty tekemään hakemusta sähköisenä, eivätkä kolmen kuukauden sisällä pääse Suomen edustustoon tekemään hakemusta. Vaikka hakemus olisi tehty sähköisesti, hakijoiden tulee silti kolmen kuukauden sisällä hakemuksen teosta asioida edustustossa antamassa sormenjäljet.⁵⁸

b. What are the implications of unaccompanied minors' *transition* from the age of minority to 18 years of age for their access to family reunification, for example:

- *Is there a cut-off date for family reunification rights when unaccompanied minors reach 18 years of age?*

Ulkomaalaislain 38 §:n mukaan oleskeluluvan myöntäminen alaikäisen perheenkokoajan perheenjäsenelle edellyttää, että perheenkokoaja on alaikäinen sinä päivänä, jolloin perheenjäsenen oleskelulupahakemus ratkaistaan. Oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä on lisäksi, että perheenkokoajalla on

oleskelulupa jo asian vireilletulopäivänä. Oleskelulupaa ei voida kuitenkaan evätä, jos hakemuksen käsittely on merkittävästi viivästynyt hakijasta tai perheenkokoajasta riippumattomasta syystä ja tämä on myötävaikuttanut asian selvittämiseen.⁵⁹

- *Does your (Member) State have any measures in place to support the unaccompanied minor before, during and after such a transition?*

Perheryhmäkodin henkilökunta, sosiaalityöntekijä ja edustaja pyrkivät tukemaan alaikäistä yksin tullutta perheenyhdistämisen prosessin aikana ja päätöksen jäl-

keen. Jos perhe saa oleskeluluvan Suomeen, asuin-kunta sekä erilaiset järjestöt voivat tukea nuorta ja tämän perhettä.⁶⁰

c. Is there any research available on the *effects* of family reunification on the integration of unaccompanied minors, including those turning 18 years of age?

Krister Björklund on todennut alaikäisten yksin tulleiden haastattelujen perusteella, että perheenyhdistäminen on useimpien alaikäisten suurin haave. Nuoret kaipaavat perhettään itse, mutta myös perheen taholta saattaa tulla painostusta. Perheenyhdistämisen hakeminen vaatii myös taloudellisia uhrauksia. Perheenyhdistämisen epäonnistuminen aiheuttaa alaikäiselle huolta ja mielenterveysongelmia. Jos perheenyhdistäminen onnistui, nuoret kokivat yleensä itsensä onnekkaita. Usein perhe-elämän jatkamiseen Suomessa liittyi kuitenkin haasteita, esimerkiksi nuori joutui toiminaan tulkkina perheelle tai vanhempien kanssa tuli auktoriteettiongelmia, koska nuori oli tottunut itsenäiseen elämään. Nuori voi silti olla vaarassa syrjäytyä, vaikka saisikin perheensä Suomeen. Esimerkiksi nuoren oma opiskelu saattoi kärsiä, jos hän joutui huolehtimaan perheen asioista tai perheen kanssa asuessa tuli ongelmia.

Anna-Kaisa Kuusisto-Arponen on useissa kirjoituksissaan kritisoinut perheenyhdistämisen vaikeutta. Suomeen yksin tulleet lapset tai nuori jää pysyvästi

ilman perhettään, jolloin muista sosiaalisista verkostoista tulee tärkeitä. Perheryhmäkoti tarjoaa tukea mutta ei poista yksinäisyyttä ja oman perheen kaipausta. Yksinäisyys voi puolestaan lisätä radikaalisuuden riskiä. Ikävän lisäksi ilman perhettään Suomessa asuvat lapset ja nuoret kokevat huolta kotimaahan jääneen perheen turvallisuudesta ja toimeentulosta. Monet perheryhmäkodissa asuvat nuoret kärsivät unettomuudesta. Perheenyhdistämispäätöstä odottavat nuoret oireilevat monin tavoin. Heidän pitäisi samalla käydä koulua, oppia suomea ja muodostaa uusia sosiaalisia siteitä, mutta arkeen kiinnittyminen voi olla vaikeaa. Kielteisen päätöksen saaminen saattaa lannistaa nuoren ja hän saattaa tarvita ulkopuolista apua. Yhden perheryhmäkodin asukkaan saama kielteinen päätös vaikuttaa myös muihin asukkaisiin negatiivisesti. Kuusisto-Arponen mukaan: "Suomalainen yhteiskunta tarjoaa heille hoivaa ja turvaa, mutta samalla olemme luoneet oudon systeemin, jossa yksin tulleet lapset ja nuoret on suojeltu perheettömiksi." Perheryhmäkoteja ei myöskään ole suunniteltu pitkäaikaiseen asumi-

⁵⁸ Lähde: Maahanmuuttoviraston maahanmuuttoyksikkö.

⁵⁹ Pakolaisaseman saaneiden alaikäisten yksin tulleiden osalta perheenyhdistämisharkinnassa huomioidaan Euroopan Unionin tuomioistuimen 12.4.2018 antama ratkaisu: <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000005643951.html>

⁶⁰ Esimerkiksi EIJÄ ry "Työskentelymalli perheenyhdistämisen kautta saapuvien maahanmuuttajien vastaanottoon."

seen. Alun perin ajatuksena on ollut, että ainakin osa lapsista saa perheensä Suomeen.⁶¹ Kuusisto-Arponen pelkää, että ”tiukan maahanmuuttopolitiikan seurauksena luodaan yksinäisten maahanmuuttajalasten ja -nuorten sukupolvi, joiden osallisuus yhteiskuntaan on heikko ja kustannukset moninkertaiset harkittuun perheenyhdistämiseen verrattuna.”⁶² Muun muassa perheenyhdistämispolitiikan johdosta yhä useampi alaikäinen yksin tullut kasvaa Suomessa institutionaalisessa hoivassa aikuisiksi.⁶³ Tämän pidempiaikaisia vaikutuksia nuorten kotoutumiseen yleisesti ei voida vielä arvioida. Alaikäisten yksin tulleiden kanssa työskentelevät kertovat kielteisten perheenyhdistämispäätöksen aiheuttavan nuorissa surua, yksinäisyyden tunnetta, mielenterveysongelmia sekä motivaation puutetta. Perheenyhdistämisen vaikeutuminen on lisännyt myös 18 vuotta täytäneiden nuorten jälkihuollon tarvetta.

Perheenyhdistämisen vaikeus ja sen inhimilliset seuraukset on huomioitu Valtion kotouttamisohjelmassa: ”Perheenyhdistämiskäytännöt ovat muuttuneet siten, että vain harvoilla vanhempien ja muiden perheenjäsenten muutto Suomeen toteutuu. Lapset ja nuoret kantavat päivittäin huolta omaisistaan, joka puolestaan vaikuttaa keskittymiseen ja koulunkäyntiin ja ylipäänsä hidastaa kotoutumista. Ilman huoltajaa lapset ja nuoret ovat myös muita haavoituvampi kohderyhmä esimerkiksi väkivaltaisten radikaaliryhmien rekrytoijille.

Kotouttamisohjelman mukaan valtio tulee varmistamaan edellytykset riittävän huollon ja hoivan järjestämiseksi vastaamalla kotoutumislain mukaisesti kustannuksista täysimääräisesti 21 ikävuoteen saakka. Kotouttamisohjelmassa todetaan, että myös perheenyhdistämisyjärjestelmä on tässä yhteydessä syytä arvioida uudelleen.

SOCIAL WELFARE SUPPORTING UNACCOMPANIED MINORS

Q20. a. *Does your (Member) State provide any **social welfare or assistance** to support unaccompanied minors?*

Perheryhmäkodissa asuvan alaikäisen kulut maksetaan perheryhmäkodin budjetista. Näitä ovat muun muassa koulunkäyntiin, harrastuksiin, vaatteisiin liittyvät kulut. Tämän lisäksi alaikäiselle annetaan käytörahaa, jonka käytöstä lapsi itse päättää.

Ilmoittauduttuaan työttömäksi työnhakijaksi henkilöllä on oikeus työmarkkinatukeen. 17 vuotta täytäneelle myönnetään työmarkkinatukea kotoutumissuunnitelman mukaisiin opintoihin tai muuhun suunnitelman mukaiseen toimintaan. Työmarkkinatukea saa kotoutumissuunnitelman ajan, joka on yleensä kolme vuotta. Vuoden 2018 alussa työttömyysturvalakia muutettiin siten, että työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen koulutuksen tukiajan kestoa pidennettiin sellaisissa tapauksissa, jossa perusopetuksen suorittaminen jäisi muutoin kesken. Perheryhmäkodeissa alaikäiset työmarkkinatuen saajat maksavat suurimman osan kuluistaan itse. Tukiasumisyksikössä ja tuetussa asumisessa nuoret myös usein hankkivat ja valmistavat ruokan-

sa itse, sekä huolehtivat asumiskuluista ja muista laskuistaan itse.

Nuori, joka opiskelee peruskoulun jälkeisissä opinnoissa, voi hakea Kelan opintotukea päätoimisiin opintoihin, sekä tarvittaessa anoa opintolainaa. Oppivelvollisuusiän ylittäneet voivat saada opintotukea päätoimisiin perusasteen opintoihin, mutta toistaiseksi ainoastaan kansanopistossa suoritettavia opintoja varten. Hallitus on esittänyt opintotukioikeuden laajentamista myös muualla kuin kansanopistossa suoritettaviin aikuisten perusasteen päätoimisiin opintoihin. Uudistus tulisi voimaan 1.8.2018.

Toimeentulotuki on viimesijainen toimeentulon muoto, jota ei lähtökohtaisesti haeta, mikäli alaikäisen kulut maksetaan perheryhmäkodin budjetista ja hän saa käyttörahaa. Toimeentulotukea ei myöskään haeta, jos alaikäinen saa työmarkkinatukea ja varat riittävät muiden KELAn tukien (esim. asumistuki) kanssa elämiseen.

⁶¹ Perheettömiksi suojellut: yksin tulleiden alaikäisten oikeus perheeseen. Perheenyhdistäminen, toim. Fingerroos, Outi, Anna-Maria Tapaninen & Tiilikainen, Marja. Tampere: Vastapaino 2016.

⁶² Nuorisotutkimusseura: Näkökulma 33: Yksin tulleiden nuorten kohtaaminen ja sosiaalinen tuki arjessa.

⁶³ <https://www.nuorisotutkimusseura.fi/nakokulma33>

b. What are the implications of unaccompanied minors' *transition* from the age of minority to 18 years of age for their access to social welfare or assistance, for example:

- *Is there any benefits cut-off when unaccompanied minors reach 18 years of age?*

Perheryhmäkodissa asuvan alaikäisen kulut maksetaan perheryhmäkodin budjetista ja hänelle annetaan käyttörahaa. 17 vuotta täyttäneelle myönnetään työmarkkinatukea kotoutumissuunnitelman

mukaisiin opintoihin tai muuhun suunnitelman mukaiseen toimintaan. Nuoren täyttäessä 18 vuotta työmarkkinatuki ei muutu.

- *Does your (Member) State have any measures in place to support the unaccompanied minor before, during and after such a transition?*

Ilmoittauduttuaan työttömäksi työnhakijaksi henkilöllä on oikeus työmarkkinatukeen.

c. Is there any research available on the *effects* of social welfare on the integration of unaccompanied minors, including those turning 18 years of age?

Työmarkkinatuen myöntäminen alaikäiselle, joka suorittaa vielä perusopintojaan, on ollut ongelmallista. Mikäli nuori on suorittanut perusopintojaan koko kotoutumissuunnitelman ajan, hänen työmarkkinatukensa on loppunut jo ennen kuin häntä voidaan pitää työttömänä työnhakijana. Nuori on joutunut tuolloin toimeentulotuen varaan.⁶⁴ Hallituksen kotouttamista koskevan toimenpidesuunnitelman mukaisen lainmuutoksen myötä työmarkkinatuen kestoa voidaan nykyisin pidentää, mikäli perusopinnot ovat kesken.

Haasteena työmarkkinatuen myöntämisessä on myös, että tuki on huomattavasti isompi summa, mitä nuoret ovat saaneet aiemmin käyttöönsä. Ra-

ha-asioiden hoitaminen monelle nuorelle vaikeaa, joten he tarvitsevat jatkuvaa ohjausta rahankäyttöön ja säästämiseen.⁶⁵ Nuorten kanssa työskennelleet ovat huomanneet, että nuorten saadessa työmarkkinatukea, heidän motivaationsa siirtyä jatko-opintoihin voi olla koetuksella. Opiskellessa saatava opintotuki on pienempi kuin työmarkkinatuki. Nuoret eivät myöskään välttämättä osaa tai halua säästää työmarkkinatuesta itsenäistymistä varten. Asumisyksikön ja alaikäisen kanssa voidaan laatia vapaaehtoinen sopimus, että nuoren työmarkkinatuesta säästetään itsenäistymisvaroiksi, jotka tukevat itsenäisen asumisen alkuvaihetta. Nuorta voidaan myös kannustaa tekemään hankintoja tulevaan omaan kotiin.

FURTHER MONITORING OF UNACCOMPANIED MINORS' TRANSITION TO ADULTHOOD

Q21. *Monitoring mechanisms, reviews or evaluations* ensuring the effective transition of unaccompanied minors to adulthood, including the types of measure(s) undertaken and the duration of the monitoring period after unaccompanied minors reach 18 years of age.

Kuten kappaleessa 2 kerrotaan, alaikäisellä yksin tulleella nuorella on täysi-ikäistymisen jälkeen mahdollisuus tuettuun asumiseen ja kunnan jälkihuoltoon siihen asti, kunnes hän täyttää 21 vuotta. Nuorten tukemisessa ja ohjauksessa keskeistä on moniammatillinen yhteistyö. Kunnan tai järjestöjen tarjoaman tuetun asumisen avulla voidaan vahvistaa nuoren valmiuksia itsenäiseen elämään. Tuetun asumisen aikana nuorelle tarjotaan sosiaaliohjaukseen perustuvia palveluja. Samaan aikaan oppilaitoksessa ohjataan opintojen etenemistä. Kolmas sektori on

tärkeä yhteistyökumppani lastensuojelun jälkihuollon toimien järjestämisessä. Esimerkiksi Erityishuoltojärjestöjen liitto EHJÄ ry järjestää maahanmuuttajanuorten tuettua asumista.⁶⁶

Alaikäisten yksin tulleiden aikuistumista tai jälkihuoltoa Suomessa ei ole tutkittu paljon. Tampereen ammattikorkeakoulussa opinnäytetyönä tehdyn tutkimuksen mukaan kaikki kunnat eivät toteuta kotoutumislain mukaista jälkihuoltoa kattavasti.⁶⁷ Joillekin kunnille saattaa olla epäselvää, että yksin tulleille

⁶⁴ Lähde: Alaikäisten edustajien haastattelu

⁶⁵ Lähde: Espoon maahanmuuttajapalveluiden johtavan sosiaalityöntekijän haastattelu

⁶⁶ Lähde: TEM verkkosivu: [Kotouttaminen.fi](https://www.tem.fi/fi/kotouttaminen)

⁶⁷ Berschewsky, Tuulia (2016) "No meidän perustehtävä on tukea nuoren kotoutumista ja itsenäistymistä": kotoutumislain mukainen jälkihuolto neljällä paikkakunnalla. Opinnäytetyö, Tampereen ammattikorkeakoulu, Sosiaalialan koulutusohjelma

järjestettävien palvelujen kustannuksiin voi hakea valtiolta korvausta. Jälkihuoltoa toteutetaan kunnissa eri tavoilla, yhteistä mallia tai käytäntöjä ei ole. Jälkihuolto voi olla esimerkiksi koulutuksen järjestämistä, työ- tai oppisopimuspaikan etsimistä, apua raha-asioiden hoitamiseen, tuettua asumista tai psykososiaalista tukea. Tutkimuksen mukaan jälkihuollon kannalta tärkeää on toimiva työyhteisö, jossa on osaavia työntekijöitä sekä riittävät resurssit tehdä työtä. Jälkihuolto tarvitsee myös verkostoja, jotta nuorelle olisi mahdollisuus tarjota erilaisia vaihtoehtoja ja palveluja. Nuoren luottamuksen saaminen vaatii työntekijältä myös pitkäaikaista sitoutumista. Matalan kynnyksen palvelujen tarjoaminen puoles-

taan auttaa nuorta sitoutumaan tukeen ja hakemaan apua tarvittaessa helposti.

Suomen Pakolaisavun Kurvi-projekti toimi Helsingissä vuosina 2012–2015. Siinä tuettiin koulutusjärjestelmän ja työmarkkinoiden reunoille jääneitä 18–25-vuotiaita maahanmuuttajanuoria.⁶⁸ Hankkeesta julkaistiin vuonna 2015 teos Kiertoteitä.⁶⁹ Teoksessa käydään läpi muun muassa, miltä Suomen koulutus- ja palvelujärjestelmät näyttävät nuorten näkökulmasta ja minkälaisiin esteisiin maahanmuuttajanuoret törmäivät tavoitellessaan hyvää elämää Suomessa.

CONSEQUENCES OF A TEMPORARY RESIDENCE PERMIT ON THE INTEGRATION OF UNACCOMPANIED MINORS

Q22. *What impact does the expiration of a **temporary residence permit** have on the above-mentioned integration measures for unaccompanied minors in your (Member) State?*

Suomessa ei alaikäisille yksin tullee yleensä myönnetä tilapäisiä oleskelulupia, esimerkiksi oleskelulupaa vain siihen saakka, kun alaikäinen täyttää 18 vuotta. Jos alaikäiselle ei myönnetä kansainvälistä suojelua, mutta häntä ei voida palauttaa kotimaahan, koska asianmukaisista vastaanotto-olosuhteista ei ole voitu varmistua, hänelle voidaan myöntää oleskelulupa yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella. Tämä lupa myönnetään vuodeksi. Aiemmin yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella ensimmäisen luvan saaneelle myönnettiin jatko-oleskelulupa lähes aina neljäksi vuodeksi, minkä jälkeen nuori oli oikeutettu pysyvään oleskelulupaan. Täysi-ikäiseksi tulon yhteydessä ei myöskään suoritettu uudelleen harkintaa oleskeluluvan perusteiden osalta, mikäli ei ollut muuta erityistä syytä harkita jatkoluvan epäämistä ja maasta karkottamista.

Vuoden 2017 alusta kaikki jatko-oleskelulupahakemukset siirtyivät poliisilta Maahanmuuttoviraston käsittelyyn. Maahanmuuttoviraston lupamenettelyohje päivitettiin syyskuussa 2017. Sen mukaan yksilölliseen inhimilliseen syyhyn vetoavan on yksilöitävä oleskeluluvan peruste myös jatkolupavaiheessa. Pääsääntöisesti jatkolupa myönnetään, jos olosuh-

teet eivät ole merkittävästi muuttuneet. Nuoren täysi-ikäistyessä edellisen luvan aikana, jatkolupaa harkittaessa selvitetään uudelleen perusteet oleskeluluvulle. Päätösharkinnassa huomioidaan muun muassa nuoren koulunkäynti ja kotoutuminen Suomeen. Jatkolupa myönnetään lähtökohtaisesti edelleen neljäksi vuodeksi. Jatkolupa voidaan myöntää myös lyhemmäksi aikaa. Esimerkiksi jos alaikäinen on pian täysi-ikäistymässä, hänelle myönnetään jatkolupa kyseisellä perusteella korkeintaan kahdeksi vuodeksi.

Jatkolupakäytännön muutos on herättänyt epävarmuutta ja huolta sekä nuorissa että heidän kanssaan työskentelevien keskuudessa. Oleskeluluvan kesto sekä epätietoisuus siitä, myönnetäänkö täysi-ikäistymisen jälkeen enää oleskelulupaa, vaikuttavat nuorten mielialaan sekä opiskelumotivaatioon. Jotkut nuoret ovat keskeyttäneet opinnot ja hakeutuneet töihin, sillä he ajattelevat siten varmistavansa myönteisen oleskeluluvan. Nuoret ja heidän kanssaan työskentelevät kokevat ristiriitaisena, että opiskelun ja kotoutumisen tärkeyttä korostetaan, mutta samalla epävarmuus tulevasta verottaa nuorten voimia.

⁶⁸ Hanke ei erityisesti koskenut alaikäisiä yksin tulleeita, vaan maahanmuuttajanuoria yleisesti.

⁶⁹ <http://pakolaisapu.fi/wp-content/uploads/2015/12/Kiertoteita%CC%88.pdf>

CHALLENGES AND GOOD PRACTICES

Q23. *Main challenges associated with the integration of unaccompanied minors in your (Member) State and how these challenges could be overcome.*

Keskeinen haaste alaikäisten yksin tulleiden kotoutumisessa on koulutus. Esimerkiksi kohdassa Q17c. mainituissa tutkimuksissa on nostettu esille huoli siitä, miten 15–17-vuotiaana maahan tulleet nuoret pystyvät muutamassa vuodessa oppimaan suomen tai ruotsin kielen ja suorittamaan peruskoulun, jotta heillä olisi mahdollisuus päästä jatko-koulutukseen ja sitä myöten työelämään. Koulutuksesta poisjäämisen riski on suurin juuri näiden nivelvaiheessa olevien nuorten kohdalla. Oppivelvollisuusiän ylittäneille maahanmuuttajanuorille tulisi olla tarjolla heidän tarpeisiinsa sopiva, riittävän pitkä ja tiivis peruskoulu.

Alaikäisten yksin tulleiden koulutuksen haasteet on huomioitu Valtion kotouttamisohjelmassa. Osalla näistä nuorista arvioidaan olevan hyvin puutteellinen koulutustausta ja he tarvitsevat tukea luku- ja kirjoitustaidon sekä opiskeluvaikeuksien vahvistamiseen perusopetuksen täydentävien opintojen lisäksi. Aikuisten perusopetukseen valmistavan koulutuksen, kuten myös perusopetuksen tarpeen arvioidaan kasvavan lähivuosina

Joustavat koulutusratkaisut ja yksilöllinen ohjaus ovat tärkeitä näiden nuorten kohdalla. Haasteeksi on koettu myös, että opiskelupaikkojen kysyntä ja tarjonta eivät aina vastaa. Lisäksi muun muassa Krister Björklund on todennut alaikäisillä yksin tulleilla nuorilla olevan käytännössä vähemmän valinnan mahdollisuuksia opintojen suhteen, kuin teoriassa. Esimerkiksi puutteellinen kielitaito ja opintohistoria voi ohjata nuoria valitsemaan jatko-opinnot, jotka on tarkoitettu erityisesti maahanmuuttajataustaisille henkilöille (esimerkiksi hoitoalan opinnot).⁷⁰ Toisaalta näillä nuorilla voi olla kiire päästä työelämään ja kunnolliseen toimeentuloon kiinni. Monet alaikäiset yksin tulleet päätyvät työnhakijoiksi jatko-opiskelun sijaan myös siksi, että opintotuki on pienempi kuin työmarkkinatuki. Oman toimeentulon turvaamisen lisäksi nuoret saattavat haluta tukea taloudellisesti kotimaahan. Koulutuksen vähäisyys voi joidenkin kohdalla johtaa haavoittuvaan asemaan työmarkkinoilla. Toisaalta, kuten muidenkin maahanmuuttajien kohdalla, syrjintä ja rasismi saattavat vaikeuttaa työmarkkinoille pääsyä.

Asiantuntijoiden, alaikäisten edustajien sekä alaikäisten yksin tulleiden kanssa työskentelevien mukaan perheenyhdistämisen vaikeus on haaste yksin tulleiden alaikäisten hyvinvoinnille ja kotoutumiselle. Perheenyhdistämisen kesto ja kielteisen päätöksen saaminen voi masentaa ja lannistaa yksin tulleita. Huoli perheestä vie keskittymiskykyä omaan kotoutumiseen panostamiselta. Perheenyhdistämisen hakeminen on myös käytännössä hankalaa ja kallista. Kolmen kuukauden aikaraja on lyhyt aika saada hakemus vireille. Myös yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella myönnettävien jatkolupien hakuprosessi sekä joidenkin jatkolupien lyhyt kesto voi aiheuttaa haasteita nuorten opiskelumotivaatiolle ja kotoutumiselle. Sekä perheenyhdistämisen vaikeus että epävarmuus omasta tilanteesta saattavat tuottaa lapsille ja nuorille psyykkistä huonovointisuutta ja toivottomuutta. Myös toisten lasten tai nuorten perheenyhdistämiseen tai jatko-oleskelulupahakemukseen saamat kielteiset päätökset aiheuttavat leivottomuutta asuinyksiköissä.

Sekä tutkijoiden että alaikäisten yksin tulleiden kanssa työskentelevien toimijoiden mielestä alaikäisten yksin tulleiden haasteena on riittävän psykiatrisen terveydenhoidon saaminen. Mielenterveyspalveluiden saatavuus vaihtelee eri puolilla Suomea. Nuorten henkiset ongelmat, traumatisoituminen ja myös radikalisaation vaara ovat huolena asuinyksiköissä.

Useat asiantuntijat tuovat esille yksin tulleiden alaikäisten kokeman yksinäisyyden.⁷¹ Yksinäisyys on seuraus siitä, että nuori elää omasta perheestä erillään, mutta myös ystävyssuhteiden puutteesta. Etenkin suomalaistaustaisiin omaa ikäryhmää oleviin nuoriin voi olla vaikea luoda ystävyssuhteita. Nuorille olisi tärkeää myös tasavertaisuuden kokeminen verrattuna muihin yksin tulleisiin ja myös kantasuomalaisiin nuoriin.⁷² Nuoret vertailevat, minkälaista tukea ja yksilöllisiä palveluja toinen samassa tilanteessa oleva nuori saa ja saattavat kokea eriarvoisuutta. Kokemus siitä, että on tasa-arvoisessa asemassa verrattuna kantasuomalaisiin nuoriin, on haaste. Myös rasismi, syrjintä ja yhteiskunnan ennakkoluulojen esiin tuleminen on nuorille vakava ja vaikea asia.

⁷⁰ Krister Björklund 2015: Unaccompanied refugee minors in Finland.

⁷¹ Muun muassa Kuusisto-Arponen ja Outi Kauko (2015): Yksinäisyys alaikäisten turvapaikanhakijoiden valottamana. Yhteiskuntapolitiikka.

⁷² Muun muassa Berschewsky (2016) sekä haastattelu perheryhmäkodissa 24.1.2018.

Tutkija Anna-Kaisa Kuusisto-Arponen on todennut, että yksin tulleiden nuorten asumisen järjestäminen toimii Suomessa pääsääntöisesti hyvin. Kuusisto-Arposen mukaan haasteena on, että yksin tulleet elävät koko nuoruutensa institutionaalisen hoivan varassa. Lisäksi nuorten elämän sirpaloituminen eri viranomaisten toimialueille on ongelmallista. Mikään taho ei ota kokonaisvaltaisesti vastuuta. Tarvitaan eri viranomaisten välistä keskustelua ja yhteistyötä.⁷³ Kuusisto-Arposen mukaan yksin tulleiden nuorten kokemusperäistä tietoa ei myöskään tunnusteta tai osata hyödyntää. Kokemusperäisen tiedon laiminlyönti ja yhteiskunnallisen myötätunnon puute voivat johtaa vakaviin henkilökohtaisiin ja sosiaaliin vaikeuksiin, kuten yksinäisyyteen, marginalisointumiseen ja mielenterveyshäiriöihin. Sosiaalisen ja psykologisen tuen lisäksi nuoret tarvitsevat mahdollisuuksia rakentaa omaa sosiaalista verkostoa omien vertaisten, suomalaisnuorten ja luotettavien aikuisten kanssa.

Kun perheryhmäkodissa asunut nuori itsenäistyy, majoitusyksikön ja nuoren sijoituskunnan välillä tarvitaan yhteistyötä, että nuori saa tarvitsemansa tuen ja jälkihuollon. Kuntien kotouttamisohjelmassa tulee huomioida näiden nuorten tilanne ja jälkihuolto.

Tampereen ammattikorkeakoulussa alaikäisten yksin tulleiden täysi-ikäistymisen jälkeisestä jälkihuollosta tehdyn tutkimuksen mukaan jälkihuollon haasteita on muun muassa se, että sen järjestäminen on kunnille vapaaehtoista. Tälle ryhmälle tarjottavan jälkihuollon toteuttamisesta olisi hyvä olla valtakunnalliset ohjeet. Jälkihuollossa on kuitenkin huomioitava myös nuoren yksilölliset tarpeet. Ongelmalliseksi koettiin että jälkihuolto loppuu siinä vaiheessa, kun nuori täyttää 21 vuotta. Jotkut nuoret tarvitsevat tukea senkin jälkeen. Jälkihuolto loppuu myös siinä vaiheessa, jos nuori saa Suomen kansalaisuuden, tai jos hänen huoltajansa tulee Suomeen. Näissäkin tilanteissa tuen jatkuminen voisi olla tarpeen.

Yleisesti maahanmuuttajataustaisten nuorten haasteena voi olla myös asunnottomuuden ja työttömyyden kierre.⁷⁴ Työttömän nuoren, joka ei ole päätoiminen opiskelija, on vaikea saada asuntoa. Ilman vakituista asuinpaikkaa voi olla lähes mahdotonta saada töitä. Viranomaisten ristiriitaiset tulkinnat siitä, katsotaanko perusopintoja suorittavan nuoren olevan päätoiminen opiskelija vai työtön työnhakija, on voinut johtaa joidenkin nuorten kohdalla tilanteeseen, missä hän jää toimeentulotuen varaan.

Q24. Good practices in your (Member) State concerning the integration of unaccompanied minors, including those turning 18

Alaikäisen yksin tulleen kotoutumisen periaatteet on kirjattu kotoutumislakiin. Työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämä kotouttaminen.fi-sivusto sisältää yleistä tietoa kotoutumisesta sekä ohjeita ja työvälineitä maahanmuuttajien kanssa toimiville. Sivustosta löytyy esimerkiksi kotoutumislain käsikirja. Alaikäisten yksin tulleiden kotoutumiseen liittyviä toimenpiteitä käsitellään erillisessä osiossa. TEM on julkaissut myös käsikirjan alaikäisten yksin tulleiden edustaja-toiminnasta.

Oleskeluluvan saaneiden alaikäisten yksin tulleiden asuinyksiköissä on sosiaalialalle koulutettua henkilökuntaa, joka osaa ohjata ja tukea nuoria. Vuonna 2017 TEM julkaisi myös käsikirjan asuinyksiköille alaikäisten yksin tulleiden psykososiaalisesta tukemisesta. Käsikirjan tavoitteena on vahvistaa alaikäisten asuinyksiköissä työskentelevien osaamista psykososiaaliseen tukeen ja traumatietoiseen työskentelyotteeseen liittyen. Psykososiaalisen tukityön lisäksi tärkeää on lapsen ja nuoren oman äänen kuuleminen sekä myönteisen minäkuvan tukeminen. Käsikirjan

mukaan on myös toivottavaa, että asuinyksikössä työskentelevä henkilökunta on koulutettu havainnoimaan lapsen ja nuoren mahdolliseen traumatisoitumiseen liittyvää käyttäytymistä kaikissa vuorovaikutustilanteissa. Käsikirja sisältää myös malleja, suosituksia ja yhtenäisiä ohjeita asuinyksiköille.⁷⁵

Jokaiselle lapselle ja nuorelle nimetään omaohjaaja. Omaohjaaja on ammatillisesti vastuussa nuoren kasvusta ja kehityksestä. Omaohjaajatyöskentely tarkoittaa nuoren yksilöllistä huomioimista, läsnäoloa ja tukemista. Lapsen tai nuoren muuttaessa asuinyksikköön, omaohjaaja käy hänen kanssaan läpi perheryhmäkodin ja oman yksikön toimintaohjeet ja säännöt sekä antaa alaikäiselle tietoa hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan asuinyksikössä asuessa.

Suomessa on toteutettu alaikäisiin yksin tullesiin liittyen useita hankkeita, joiden tuloksena on tuotettu esimerkiksi ohjeistusta, koulutusta sekä seminaareja, joissa on jaettu tietoa ja kokemuksia.

⁷³ <http://www.nuorisotutkimusseura.fi/nakokulma33>

⁷⁴ Harri Nieminen, Antti Kivijärvi & Kristiina Toivikko (toim.) Kiertoteitä – Maahan muuttaneet nuoret yhteiskunnallisten esteiden edessä. Into 2015.

⁷⁵ TEM 8/2017: Ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten psykososiaalinen tukeminen perheryhmäkodissa ja tukiasuinyksikössä.

Turun ammattikorkeakoulun ja Siirtolaisuusinstituutin koordinoima HALATEN-hanke päättyi 2014 lopussa.⁷⁶ Projektin tarkoituksena oli tukea ilman huoltajaa saapuvien nuorten kotoutumista ja kehittää heidän kanssaan toimivien ammattilaisten osaamista Varsinais-Suomessa. Projektin tavoitteena oli antaa yksin tulleille pakolaisnuorille lisää tukea itsenäistymiseen ja elämänhallintaan muun muassa toiminnallisten menetelmien kautta. Hankkeessa luotiin alueellinen asiantuntijaverkosto ja kirjattiin ylös nuorten kotoutumisen palvelupolku. Projektin tuloksena julkaistiin myös kirjallista materiaalia, kuten Elli Heikkilän toimittama Haavoittuvasta lapsuudesta ehjään aikuisuuteen, sekä Krister Björklundin tässä tutkimuksessa mainitut teokset, joissa tutkittiin Varsinais-Suomen alueelle asettuneiden yksin alaikäisinä tulleiden, nyt jo aikuistuneiden henkilöiden kokemuksia kotoutumiseen liittyen. Hankkeen kokemuksia jaettiin muun muassa Siirtolaisuusinstituutin Muuttoliikkeen ja etnisyystudkimuksen seminaarissa vuonna 2015.

Suomen Akatemian TRUST-tutkimushankeessa tuotetaan tutkimustietoa yksin tulleista alaikäisistä sekä järjestetään käytännön toimintaa nuorille. TRUST-hankkeessa korostetaan nuorten omaa toimijuutta, oman äänen kuulumista sekä nuorten sosiaalisia suhteita. Hankkeessa kehitetään uusia tapoja toimijuuden tukemiseen lapsi- ja nuorisotyössä, koulussa ja asumisyksiköissä. Hankkeen aloitusseminaari Yksin Suomessa järjestettiin 14.12.2016 Tampereen yliopistolla. Seminaarissa käsiteltiin yksin tulleiden lasten ja nuorten arkea Suomessa monikulttuurisen nuorisotyön, asumisen ja koulun näkökulmista. Hankkeen toinen seminaari "Kokemuksia Euroopasta

– Hyviä käytäntöjä yksin tulleiden alaikäisten arjen tukemiseen" järjestettiin 22.11.2017. Seminaarissa kuultiin puheenvuoroja Saksasta, Ruotsista ja Suomesta. Niissä tarkasteltiin erityisesti hyviä käytäntöjä yksin tulleiden alaikäisten lasten ja nuorten arjen tukemiseen. Yksin maahan tulleet turvapaikanhakijanuoret tarvitsevat pitkäaikaista sosiaalista tukea, hoivaa sekä toimivia ratkaisuja asumiseen ja koulutukseen.

Tutkimuksissa sekä ammattilaisten puheenvuoroissa korostuu myös, että kotoutuminen (suomeksi kotoutuminen/kotouttaminen) on kaksisuuntainen prosessi, johon ottavat osaa sekä maahanmuuttajat että valtaväestö. Esimerkiksi mentoritoiminta, ystäväperheet ja ystävyystoiminta ovat hyviä käytäntöjä. Vapaa-aika ja harrastukset ovat tärkeä osa kotoutumista. Muun muassa Krister Björklund on todennut, että vapaa-ajan toiminnot ovat hyviä keinoja luoda suhteita valtaväestöön. Kolmannella sektorilla sekä kunnan tuella on tärkeä rooli, mutta vapaamuotoiset kohtaamiset kantaväestön kanssa ovat myös edellytys kotoutumiselle. Harrastukset, kuten urheilu, tarjoavat mahdollisuuksia saada myös kantasuomalaisia kavereita. Joillain Björklundin tutkimuksissaan haastattelemissa nuorilla pojilla oli suomalainen tyttöystävä tai puoliso, mikä saattaa helpottaa pääsemistä suomalaiseen yhteiskuntaan sisälle.

Tutkimuksissa on todettu, että yksin tulleilla on voimavaroja ja resilienssiä.⁷⁷ Suuri osa nuorista pärjää Suomessa hyvin myös aikuistuttuaan. Nuoret yhdistelevät vanhan ja uuden kotimaan kulttuureita. Vaikka tämä voi olla välillä haastavaa, se on tärkeä osa nuoren kotoutumisprosessia.

Espoossa alaikäiset yksin tulleet pärjäävät hyvin koulussa. Sosiaalityöntekijän arvio on, että lähes kaikki Espoossa asuvista yksin tulleista suorittavat peruskoulun.⁷⁸ Yleensä nuoret aloittavat valmistavalla luokalla, jossa keskitytään kielenopetukseen. Oppivelvollisuusiän ylittäneille on tarjolla aikuisten perusopetusta. Sitä ennen tuetaan nuorten pääsyä suomenkielen kurssille. Nuoret ovat motivoituneita koulunkäyntiin ja opetuksessa huomioidaan nuorten yksilölliset vahvuudet ja tarpeet. Espoossa kaikki yksin tulleet suuntaavat pääsääntöisesti jatko-opintoihin. Vain harva nuori hakeutuu suoraan työelämään. 17-vuotiaat ohjataan työttömiksi työnhakijoiksi ja heille tehdään kotoutumissuunnitelma TE-toimistossa. Nuoret saavat työmarkkinatukea peruskoulun tai esimerkiksi aikuislukion rinnalla. Nuorille on järjestetty työharjoitteluja ja monet ovat päässeet myös kesätöihin.

Espoossa toimiva perheryhmäkoti pyrkii järjestämään harrastuksen jokaiselle yksikössä asuvalle nuorelle. Nuoret pelaavat esimerkiksi jalkapalloa tai käyvät kuntosalilla tai uimahallissa. Nuorille järjestetään myös yhteisiä harrastuksia ja tapahtumia Espoon muiden asuin-yksiköiden kanssa. Nuoret voivat ottaa mukaan myös muita ystäviään. Nuoret ovat mukana myös asuinkiinteistön yhteisissä talkoissa.⁷⁹

⁷⁶ Halaten - Haavoittuvasta lapsuudesta ehjään aikuisuuteen: <http://halaten.turkuamk.fi/index.html>

⁷⁷ Muun muassa Björklund ja Berschewsky.

⁷⁸ Lähde: Espoon maahanmuuttajapalveluiden johtavan sosiaalityöntekijän haastattelu

⁷⁹ Lähde: Haastattelu perheryhmäkodissa Espoossa 24.1.2018.

Osio 4: Yksin tulleiden alaikäisten paluu ja palauttaminen

OVERVIEW OF THE RETURN PROCEDURE AND ITS LEGAL AND ORGANISATIONAL SET-UP

Q25. a. Does your (Member) State foresee the **return** of unaccompanied minors?

- Is it possible for an unaccompanied minor to return to the country of origin through **voluntary return**?

Kyllä, tämä on mahdollista, mutta harvinaista.

Valtaosa Suomeen ilman huoltajaa tulleista alaikäisistä hakee turvapaikkaa, jolloin he ovat oikeutettuja tuettuun vapaaehtoiseen paluuseen (katso seuraava kohta: "assisted voluntary return"). Vapaaehtoisen paluun tukeen oikeutetut henkilöt, jotka haluavat palata kotimaahansa, ohjataan avustetun vapaaehtoisen paluun järjestelmän piiriin. Erityisesti näin on yksin tulleiden alaikäisten kohdalla, joiden tarpeista huolehtiminen voidaan varmistaa parhaiten avustetun vapaaehtoisen paluun järjestelmän kautta palatessa. Avustetun vapaaehtoisen paluun järjestelmää Suomessa hallinnoi Maahanmuuttovirasto ja paluuohjelman käytännön toteutuksesta vastaa Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö IOM. Poliisin tietoon ei ole tullut tapauksia, joissa yksin tullut alaikäinen olisi halunnut palata kotimaahansa avustetun vapaaehtoisen paluun järjestelmän kautta, mutta tämä ei olisi onnistunut.⁸⁰ Tilanne on kuitenkin mahdollinen, sillä avustetun vapaaehtoisen paluun järjestelmän piiriin kuuluvat vain turvapaikanhakijat, ihmiskaupan uhrin sekä tilapäisen oleskeluluvan maasta poistumisen estymisen vuoksi saaneet henkilöt.⁸¹ Mikäli henkilö ei kuulu mihinkään edellä mainituista ryhmistä, hän ei ole oikeutettu vapaaehtoisen paluun tukeen eikä pääse palaamaan avustetun vapaaehtoisen paluun ohjelman kautta. Poliisin mukaan joitakin tällaisia tilanteita on ollut aikuisten kohdalla. Tällöin poliisi on

auttanut hankkimaan tarvittavat matkustusasiakirjat, auttanut matkajärjestelyissä ja kattanut matkakustannukset. Oletettavasti tilanne etenisi samalla tavalla myös alaikäisen ollessa kyseessä.⁸²

Yksin tulleen alaikäisen ns. omatoiminen vapaaehtoinen paluu tulee kyseeseen lähinnä tilanteissa, jossa Suomessa ilman huoltajaa oleva henkilö ei ole turvapaikanhakija. Suomeen saapuu vuosittain pieni määrä ilman vanhempiaan tai huoltajiaan olevia alaikäisiä, jotka hakevat Suomesta oleskelulupaa. Yleensä kyse on tilanteesta, jossa alaikäinen hakee oleskelulupaa perhesiteen perusteella suhteessa henkilöön, joka ei ole hänen huoltajansa eikä vanhempansa. Mikäli alaikäiselle tehdään tällaisessa tilanteessa kielteinen oleskelulupapäätös, kyseeseen tulee yleensä omatoiminen vapaaehtoinen paluu. Lisäksi on huomionarvoista, että pääsäännöstä poiketen ilman vanhempiaan tai huoltajiaan Suomeen saapuneelle alaikäiselle ei välttämättä tehdä maastapoistamispäätöstä kielteisen oleskelulupapäätöksen yhteydessä. Tällöin alaikäisen paluu kotimaahan jää hänestä huolehtivien aikuisten vastuulle, eikä viranomainen suorita maasta poistamista.⁸³ Nämä paluut eivät näy viranomaisten tilastoissa, mutta tällaisia tapauksia on joitakin vuosittain. Näiden tapausten kohdalla ei ole mahdollista tehdä yleistyksiä käytännöistä, sillä tapauksia on vähän ja tilanteet ovat yksilöllisiä.⁸⁴

- Is it possible for an unaccompanied minor to return to the country of origin through **assisted voluntary return**?

Kyllä. Valtaosa Suomessa ilman huoltajaa olevista alaikäisistä on turvapaikanhakijoita ja siten oikeutettuja avustettuun vapaaehtoiseen paluuseen. Avustetun vapaaehtoisen paluun järjestelmän pii-

riin kuuluvat turvapaikanhakijat, ihmiskaupan uhrin sekä tilapäisen oleskeluluvan maasta poistumisen estymisen vuoksi saaneet henkilöt.⁸⁵ Kuten edellä on todettu, avustettuun vapaaehtoiseen paluuseen oi-

⁸⁰ Lähde: Helsingin poliisilaitos.

⁸¹ Lisäksi vapaaehtoisen paluun tukea voidaan myöntää tilapäistä suojelua saaneelle, mutta käytännössä Suomessa ei ole koskaan myönnetty tilapäistä suojelua. Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta 746/2011, 31 §.

⁸² Lähde: Helsingin poliisilaitos.

⁸³ Poliisi voi myöhemmin esittää Maahanmuuttovirastolle maastapoistamispäätöksen tekemistä, jos käy ilmi, että alaikäisestä Suomessa huolehtivat aikuiset ja/tai hänen ulkomailla oleva huoltajansa tai vanhempansa ei ole huolehtinut hänen poistumisestaan koti- tai asuinmaahansa huoltajansa tai vanhempansa luokse.

⁸⁴ Lähde: Maahanmuuttoviraston maahanmuuttoyksikkö.

⁸⁵ Lisäksi vapaaehtoisen paluun tukea voidaan myöntää tilapäistä suojelua saaneelle, mutta käytännössä Suomessa ei ole koskaan myönnetty tilapäistä suojelua. Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta 746/2011, 31 §.

keutetut henkilöt ja erityisesti yksin tulleet alaikäiset ohjataan järjestelmän piiriin, mikäli he ilmoittavat halukkuudestaan palata kotimaahansa.

Avustetun vapaaehtoisen paluun ohjelma on sama yksin tulleille alaikäisille kuin aikuisillekin. Vapaaehtoisesti palaavien yksin tulleiden alaikäisten määrät ovat Suomessa pieniä (3 henkilöä vuonna 2017 ja 20 henkilöä vuonna 2016) eikä alaikäisille siten ole erillistä ohjelmaa. Avustetun vapaaehtoisen paluun järjestelmää hallinnoi Maahanmuuttovirasto ja paluuhjelman käytännön toteutuksesta vastaa Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö IOM.

Avustetun vapaaehtoisen paluun järjestelmään haikutuminen tapahtuu seuraavasti: Yksin tullut alaikäinen, joka on peruuttanut turvapaikkahakemuksensa tai saanut siihen kielteisen päätöksen, hakee vapaaehtoisen paluun tukea omasta vastaanottokeskuksestaan. Alaikäisen edustajan tulee olla mukana hakemassa tukea. Edustaja sekä vastaanotto-

keskuksen sosiaalityöntekijä arvioivat lapsen etua. Tapauksia on vähän ja tilanteita katsotaan yksittäistapauksina. Vastaanottokeskus varmistaa poliisilta, voiko alaikäinen palata vapaaehtoisesti. Mikäli poliisi vastaa myöntävästi, vapaaehtoisen paluun järjestelyt jatkuvat. Käytännössä yksin tulleiden alaikäisten kohdalla ei yleensä ole syitä, minkä vuoksi vapaaehtoinen paluu ei olisi mahdollinen täytäntöönpanoviranomaisen eli poliisin näkökulmasta. Seuraavaksi alaikäisen vanhempia tai huoltajia etsitään paluumaasta. Vastaanottokeskus pyytää IOM Helsinkiä jäljittämään alaikäisen vanhemmat. Jos IOM tavoittaa vanhemmat ja arvioi vastaanoton asianmukaiseksi, tehdään päätös vapaaehtoisen paluun tuen myöntämisestä ja lähetetään se IOM:lle toimeenpanoa varten. Tämän jälkeen IOM järjestää alaikäisen paluun käytännössä.

Tarkemmat tiedot vapaaehtoiseen paluuseen liittyvistä järjestelyistä löytyvät kohdasta Q29a ja tukien määristä kohdasta Q30a.

*- Is it possible to return an unaccompanied minor to the country of origin through a **forced return**?*

Kyllä, tämä on periaatteessa mahdollista, mutta käytännössä hyvin harvinaista.

Yksin tulleen alaikäisen palauttaminen edellyttää, että asianmukaisesta vastaanotosta voidaan varmistua paluudirektiivin 10 artiklan 2 kohdan tarkoittamalla tavalla. Suomessa katsotaan, että yksin tulleelle alaikäiselle turvapaikanhakijalle voidaan tehdä maastapoistamispäätös ainoastaan siinä tapauksessa, että hänen vastaanotto-olosuhteensa on varmistettu. Käytännössä vastaanotto-olosuhteiden varmistaminen tehdään jäljittämällä alaikäisen vanhemmat tai huoltajat ja varmistamalla, että alaikäinen voi palata heidän luokseen. Vanhempien tai huoltajien jäljittäminen on kuitenkin haasteellista useista syistä ja käytännössä heidän tavoittamisensa on harvinaista (katso Q29b). Erityisen haastavaa vanhempien tai huoltajien jäljittäminen on tilanteissa, jossa kyseen tulisi alaikäisen pakkopalautus. Paluudirektiivin mukaan myös palauttaminen lastensuojelulaitoksiin voisi olla mahdollista, mutta ainakaan toistaiseksi tätä ei ole koskaan sovellettu Suomessa: yksin tulleet alaikäiset turvapaikanhakijat saapuvat yleensä maista, joissa lastensuojelujärjestelmä ei ole riittävällä tasolla. Tätä taustaa vasten voidaan todeta, että ylipäätään yksin tulleille alaikäisille tehdyt kielteiset päätökset ja maastapoistamispäätökset ovat harvinaisia. Sikäli kuin alaikäisen asianmukainen vastaanotto on

pystytty varmistamaan ja hänelle on tehty maastapoistamispäätös, joka on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi, ensisijaisesti alaikäistä kannustetaan palaamaan vapaaehtoisesti tuetun vapaaehtoisen paluun järjestelmän kautta. Mikäli alaikäinen ei halua palata vapaaehtoisesti, poliisi voi panna maastapoistamispäätöksen täytäntöön. Käytännössä poliisi saattaa tällöin alaikäisen paluumaahan saakka. Poliisin tulee tällöin huolehtia, että alaikäisen asianmukainen vastaanotto toteutuu käytännössä.⁸⁶ Periaatteessa poliisin tulisi valvoa alaikäisen palauttaminen aina vanhemmillensa tai huoltajillensa saakka. Alaikäisen luovuttamista paluumaahan viranomaisille ei lähtökohteisesti pidetä riittävänä, mutta poliisin mukaan näin on toisinaan toimittu, kun kyseessä on ollut turvallinen paluuma. Näissä tilanteissa poliisi on ilmoittanut etukäteen kohdemaan alaikäisen paluusta, saattanut alaikäisen kohdemaan lentokentälle ja luovuttanut hänet siellä kyseisen maan lentokenttäviranomaisille. Päättyessään, milloin yksin tullut alaikäinen voidaan palauttaa vanhemman tai huoltajan sijasta vastaanottajamaan viranomaisille, poliisi kertoi arvioivansa maan tilannetta kokonaisuudessaan. Maassa on tällöin oltava järjestelmä, joka huolehtii yksin palaavasta alaikäisestä. Kyse on yksittäistapauksista: tämän tutkimuksen liitteenä olevissa tilastoissa näkyvä yksittäinen palautus Albaniaan vuonna 2015 on ainoa tiedossa oleva tapaus viime vuosilta.⁸⁷

⁸⁶ Vuoden 2018 alusta lähtien Maahanmuuttovirasto kirjaa yksin tulleen alaikäisen maastapoistamispäätökseen täytäntöönpanoklausuulin, jonka mukaan päätös voidaan panna täytäntöön vain, mikäli edellytys asianmukaisesta vastaanotosta täyttyy. Mikäli poliisi ei täytäntöönpanovaiheessa pysty varmistamaan asianmukaista vastaanottoa, asia tulee saattaa Maahanmuuttovirastolle yksilöllisestä ja inhimillisestä syystä myönnettävän oleskeluluvan myöntämistä varten. Katso tarkemmin Q3a.

⁸⁷ Lähde: Helsingin poliisilaitos.

b. How are the *best interests of the child* determined once a negative decision has been reached? Is this set out in legislation or any other internal administrative regulations?

Lapsen edun arviointi tapahtuu jo päätöksentekovaiheessa ennen kuin alaikäiselle tehdään päätös hänen turvapaikka- ja/tai oleskelulupa-asiassaan.⁸⁸ Suomesa päätösprosessi on yksivaiheinen eli mikäli oleskelulupaa ei myönnetä, maassa oleskeleva ulkomaalainen määrätään samalla päätöksellä poistumaan maasta.⁸⁹ Lasta koskevassa päätöksenteossa on kiinnitettävä erityistä huomiota lapsen etuun sekä hänen kehityksensä ja terveytensä liittyviin seikkoihin. (UlkL 6 §) Maasta poistamista koskevissa asioissa lapsen edun arviointi on osa kokonaisharkintaa. Kokonaisharkinta edellyttää, että maasta poistamista koskevassa asiassa otetaan huomioon kaikki päätöksen perusteena olevat seikat sekä asiaan muutoin vaikuttavat seikat ja olosuhteet kokonaisuudessaan. Kun päätös koskettaa alaikäistä, erityistä huomiota on kiinnitettävä lapsen etuun. (UlkL 146 §)

Valtaosa Suomeen ilman huoltajaa saapuneista alaikäisistä hakee turvapaikkaa. Siten lapsen etu ja hänen paluunsa edellytykset selvitetään useimmiten turvapaikkamenettelyssä. Maahanmuuttovirasto on antanut ohjeen lapsen asian käsittelystä ja päätöksenteosta.⁹⁰ Ohjeessa todetaan, että lapsen edun sisältöä ei ole määritelty ulkomaalaislaissa eikä sitä ole muutenkaan yhtenäisesti määritelty. Sen sijaan lapsen etu määrittyy aina yksittäistapauksen olosuhteiden perusteella. Ohjeessa käydään läpi lapsen edun arvioinnissa huomioon otettavia elementtejä eri lähteiden (YK:n lapsen oikeuksien komitea⁹¹, UNHCR⁹², Lastensuojelulaki) pohjalta. Maahanmuuttoviraston ylitarkastajia koulutetaan jatkuvasti lapsen edun käsitteestä ja kuinka se tulee käytännössä huomioida lasta koskevassa päätöksenteossa.⁹³ Lapsen edun huomioimista alaikäisten turvapaikanhakijoiden hakemusprosessissa kehitettiin myös Yksintulleet-projektissa, johon Maahanmuuttovirasto osallistui.⁹⁴ Lapsen edun arvioimiseksi tarvitaan tietoa eri lähteistä. Lapsen itsensä kuuleminen on erityisen merkityksellistä,

sillä lapsen oikeus ilmaista mielipiteensä ja osallistua häntä koskevaan päätöksentekoon on yksi lapsen edun keskeisistä elementeistä. Turvapaikanhakijan ollessa kyseessä yksin tullutta alaikäistä kuullaan turvapaikkapuhuttelussa. Myös yksin tulleen alaikäisen edustaja osallistuu turvapaikkapuhutteluun ja hän voi siten huolehtia, että lapsen etu selvitetään asianmukaisesti. Lisäksi vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijältä pyydetään lausunto siitä, miten lapsen etu tulisi hänen mielestään ottaa huomioon hakijan tapauksessa. Sosiaalityöntekijälle varataan myös mahdollisuus osallistua alaikäisen turvapaikkapuhutteluun, mutta käytännössä sosiaalityöntekijät antavat arviota lapsen edusta yleensä kirjallisesti. Lopulta lapsen edun arvioi Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön ylitarkastaja, joka tekee päätöksen alaikäisen hakemukseen. Päätös tehdään esittelymenettelyssä, eli ylitarkastaja esittelee päätösehdotuksen ratkaisijalle, joka ratkaisee sen.⁹⁵

Turvapaikanhakijoiden lisäksi Suomeen saapuu vuosittain pieni määrä ilman vanhempiaan tai huoltajiaan olevia alaikäisiä, jotka hakevat Suomesta oleskelulupaa. Yleensä kyse on tilanteesta, jossa alaikäinen hakee oleskelulupaa perhesiteen perusteella suhteessa henkilöön, joka ei ole hänen huoltajansa eikä vanhempansa. Myös heidän kohdallaan arvioidaan lapsen etu. Edellä mainittu maahanmuuttoviraston antama ohjeistus lapsen asian käsittelystä ja päätöksenteosta pätee myös heidän kohdallaan. Näille lapsille hankitaan edunvalvoja, joka valvoo heidän etuaan oleskelulupaprosessin aikana ja osallistuu lapsen kuulemiseen, joka pidetään useimmiten suullisena. Lisäksi useimmissa tapauksissa pyydetään sosiaaliviranomaisten lausunto lapsen edusta sen kunnan sosiaaliviranomaisilta, jossa alaikäinen oleskelee. Tilanteet ovat kuitenkin hyvin yksilöllisiä ja siksi näiden tapausten osalta on vaikea tehdä yleistyksiä siitä, kuinka lapsen etua selvitetään.⁹⁶

⁸⁸ Lähde: Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikkö.

⁸⁹ Poikkeuksena ilman vanhempiaan tai huoltajiaan Suomeen saapuneet alaikäiset oleskeluluvanhakijat, joille ei yleensä tehdä maastapoistamispäätöstä. Katso tarkemmin Q25a, kohta 1.

⁹⁰ Lapsen asian käsittely ja päätöksenteko Maahanmuuttovirastossa, MIGDno/2013/1037.

⁹¹ YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti No. 14 (CRC/C/CG/14).

⁹² UNHCR: Determining the Best Interests of the Child, toukokuu 2008.

⁹³ Lähde: Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikkö.

⁹⁴ Lapsen etu ensin. Yksintulleet alaikäiset turvapaikanhakijat Suomessa. Yksintulleet-projektin loppujulkaisu. Yhteiset lapsemme - All our children ry, 2011.

⁹⁵ Lähde: Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikkö.

⁹⁶ Lähde: Maahanmuuttoviraston maahanmuuttoyksikkö.

Q26. Which national authorities and organisations are responsible for the return of unaccompanied minors?

Name of national competent authority or organisation	Brief description	Main activities and responsibilities
Maahanmuuttovirasto	Maahanmuuttovirasto on ulkomaalaisen lupa-asioista vastaava viranomainen. Maahanmuuttovirasto tekee päätöksen oleskelulupahakemukseen ja turvapaikkahakemukseen. Mikäli oleskelulupaa ei myönnetä, Maahanmuuttovirasto tekee Suomessa olevalle henkilölle maastapoistamispäätöksen.	<ul style="list-style-type: none"> • päätös turvapaikka- ja/tai oleskelulupahakemukseen • vanhempien tai huoltajien jäljittäminen • lapsen edun arviointi • asianmukaisen vastaanoton arviointi ennen maastapoistamispäätöksen tekemistä • maastapoistamispäätös • paluutuen tarpeen arviointi vapaaehtoisesti palaavan kohdalla
Poliisi	Poliisi vastaa maasta poistamisen täytäntöönpanosta.	<p>Paluun toimeenpano pakkopalautuksen ollessa kyseessä:</p> <ul style="list-style-type: none"> • matkustusasiakirjojen hankkiminen • paluun käytännön järjestelyt • asianmukaisen vastaanoton toteutumisesta huolehtiminen käytännössä
Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö IOM	IOM toteuttaa avustetun vapaaehtoisen paluun ohjelmaa.	<p>Paluun toimeenpano vapaaehtoisen paluun kohdalla:</p> <ul style="list-style-type: none"> • vanhempien tai huoltajien jäljittäminen ja asianmukaisen vastaanoton selvittäminen • matkustusasiakirjojen hankkiminen • paluun käytännön järjestelyt • uudelleenkotoutumistuen antaminen palaajalle
Vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijät	Vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijä antaa lausunnon lapsen edusta yksintulleen alaikäisen turvapaikanhakijan kohdalla.	<p>Turvapaikanhakijalapsen ollessa kyseessä:</p> <ul style="list-style-type: none"> • lausunto lapsen edusta
Kunnan sosiaalityöntekijät	Kunnan sosiaalityöntekijä antaa lausunnon lapsen edusta, kun Suomessa ilman huoltajaa oleva alaikäinen ei ole turvapaikanhakija vaan hän hakee oleskelulupaa.	<p>Kun kyseessä on lapsi, joka ei ole hakenut turvapaikkaa:</p> <ul style="list-style-type: none"> • lausunto lapsen edusta

ENFORCEMENT OF RETURN DECISIONS AND KEY ARRANGEMENTS BEFORE, DURING AND AFTER DEPARTURE**Q27. What is the estimated timeframe within which your (Member) State implements a return decision following a rejection of an unaccompanied minor's application for asylum or another status?**

Yksin tulleiden alaikäisten pakkopalautuksia on käytännössä ollut erittäin vähän, joten niiden osalta ei voida antaa arviota paluun täytäntöönpanoon kuluva ajasta.

Yksin tulleita alaikäisiä on palannut IOM:n avustamana tuetun vapaaehtoisen paluun kautta joitakin vuosittain, mutta näidenkin määrät ovat pieniä. Lisäksi on otettava huomioon, että jokainen yksin tulleiden alaikäisen vapaaehtoinen paluu käsitellään yksilöllisesti ja tapauksiin liittyy erityispiirteitä. Vapaaehtoisen paluun täytäntöönpanolle ei ole asetettu määrä-

aikaa. Tärkeintä on, että lapsen edun toteutumisesta ja tarpeellisista suojakeinoista on huolehdittu alaikäisen palatessa kotimaahansa. Näin ollen tapauksista on vaikea tehdä yleistyksiä eikä paluun täytäntöönpanoon kuluva keskimääräisen ajan laskeminen ole välttämättä hyödyllistä. IOM:n kautta toteutuneiden tuettujen vapaaehtoisten paluiden osalta voidaan kuitenkin todeta, että vuonna 2016, jolloin palaajia oli 20, palaamisen järjestelyihin kulunut mediaaniaika oli 35 päivää ja vuonna 2017 (3 palaajaa) mediaaniaika oli 72 päivää.⁹⁷

⁹⁷ Lähde: IOM Helsinki.

Q28. Measures taken by your (Member) State to:

- encourage **voluntary return** when an enforceable return decision is issued to an unaccompanied minor:

Suomessa on toistaiseksi ollut vain yksittäisiä tapauksia, jossa yksin tullut alaikäinen turvapaikanhakija olisi saanut *lainvoimaisen* maastapoistamispäätöksen (katso Q3a). Siten Suomessa ei ole erityisiä käytäntöjä vapaaehtoisen paluun edistämiseksi kyseisen ryhmän kohdalla. Jonkin verran yksin tulleita alaikäisiä on kuitenkin saanut kielteisen ensiasteen päätöksen, joskin kielteiset päätökset tulivat jälleen harvinaisemmiksi vuoden 2017 lopulla. Vaikka kyseessä oli verrattain lyhyt välivaihe, jolloin alaikäisille tehtiin enemmässä määrin kielteisiä ensiasteen päätöksiä, tässä tutkimuksessa on hyödyllistä käsitellä lyhyesti myös heidän tilannettaan.

Tutkimusta varten haastatellut edustajat kertoivat, etteivät he ole erityisesti kannustaneet kielteisen ensiasteen päätöksen saaneita nuoria vapaaehtoiseen paluuseen. Edustajat sanoivat kertovansa alaikäiselle kaikki vaihtoehdot, mutta totesivat, että alaikäisen omaa halua täytyy kunnioittaa, ja yleensä kielteisen ensiasteen päätöksen saaneet nuoret haluavat valittaa päätöksestä.⁹⁸

Maahanmuuttovirastossa käynnistyi 1.6.2017 vapaaehtoisen paluun neuvonnan tehostamiseen tähtäävä VAPA-hanke, joka saa rahoitusta EU:n Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastosta (AMIF). Hanke ei keskity alaikäisiin, vaan kohdeyrymänä ovat kielteisen päätöksen saaneet aikuiset turvapaikanhakijat. Hankkeen puitteissa tehtiin kuitenkin selvitystyötä myös ilman huoltajaa oleviin alaikäisiin liittyen. Hankkeen työntekijät soittivat yksin tulleita alaikäisiä majoittaviin vastaanottoyksiköihin ja selvittivät, onko alaikäisyksiköiden työntekijöillä riittävästi tietoa vapaaehtoisesta paluusta ja

onko nuorten kanssa käyty keskusteluja vapaaehtoisen paluun mahdollisuudesta. Puhelujen perusteella todettiin, että vastaanottokeskusten työntekijät eivät ole erityisesti kannustaneet kielteisen ensiasteen päätöksen saaneita nuoria vapaaehtoiseen paluuseen. Kannustaminen olisi toisaalta ollut ennenai-kaistakin, koska nuorten turvapaikkaprosessit olivat tuolloin edelleen kesken valitusten ollessa vireillä. Mikäli ei puhuta kannustamisesta, vaan ainoastaan vapaaehtoisen paluun mahdollisuudesta tiedottamisesta, myös tämä on vähäistä alaikäisyksiköissä. Asian esille ottaminen nähtiin ongelmalliseksi. Syyksi nähtiin usein nuoren huonovointisuus, jolloin kaikki resurssit käytettiin nuoren tukemiseen. Useat nuoret olivat myös kertoneet vastaanottokeskuksen työntekijöille perheen vaikeasta tilanteesta kotona, jolloin ei pidetty asianmukaisena nostaa esille mahdollisuutta, että nuori palaisi noihin oloihin. Kun taas joillekin nuorille oli mainittu vapaaehtoisen paluun mahdollisuudesta, jo pelkkä maininta oli aiheuttanut nuorissa voimakkaita negatiivisia tunnereaktioita. Koettiin, että asiasta puhuminen ei edesauttanut luottamuksellisen suhteen syntymistä työntekijöiden ja alaikäisten välille. Näin ollen alaikäisyksiköissä olttiin hyvin varovaisia asian esille ottamisessa. Lisäksi nousi esille, että suurin osa kielteisen päätöksen saaneista alaikäisistä oli 17-vuotiaita eli täysi-ikää lähestyviä nuoria. Heidän kohdallaan on hyvin lähellä aika, jolloin nuori siirtyy alaikäisyksiköstä aikuisille tarkoitettuun vastaanottokeskukseen. Alaikäisyksiköissä nähtiin, että tästäkään syystä asian esille ottaminen alaikäisyksikössä ei ollut välttämätöntä, sillä aikuisten vastaanottoyksiköissä vapaaehtoinen paluu tultaisiin nostamaan esille joka tapauksessa.⁹⁹

- **enforce return decisions against unaccompanied minors:**

Yksin tulleille alaikäisille turvapaikanhakijoille tehdyt lainvoimaiset maastapoistamispäätökset ovat harvinaisia. Käytännössä alaikäiselle tehdään kielteinen oleskelulupapäätös ja maastapoistamispäätös ainoastaan siinä tapauksessa, että hänen asianmukainen vastaanottonsa pystytään varmistamaan jo turvapaikkahakemuksen käsittelyn aikana. Paluumahdollisuuksia selvitetään tällöin kunkin yksittäistapauksen kohdalla erikseen. Yleisellä tasolla voidaan kuitenkin todeta, että asianmukaisen vastaanoton varmistami-

nen on haastavaa (katso Q3a). Poliisihallituksella ja Maahanmuuttovirastolla on 1.7.2016 lähtien ollut käynnissä AMIF-rahoitteinen paluutoimenpiteiden kehittämishanke, jolla pyritään tehostamaan palautuksia yleisesti. Suomessa ilman huoltajaa olevat alaikäiset eivät ole hankkeen pääasiallinen kohdeyrymä, mutta yksi hankkeen osa-alueista keskittyy heihin. Hankkeen avulla pyritään selvittämään yksin tulleiden alaikäisten palautusmahdollisuuksia. Erityisesti pyritään löytämään keinoja asianmukaisen vas-

⁹⁸ Lähde: Edustajien haastattelu.

⁹⁹ Lähde: VAPA-hankkeen hankekoordinaattori.

taanoton varmistamisen mahdollistamiseksi. Vuonna 2018 hankkeessa keskitytään jäljittämiskumppanin etsintään ja jäljittämistoimenpiteiden kehittämiseen.

Hanke on käynnissä vuoden 2018 loppuun saakka. Hankkeen tuloksia ei ole mahdollista arvioida vielä tässä vaiheessa.¹⁰⁰

- *mitigate any negative impact of a return decision on the **well-being of unaccompanied minors**:*

Suomessa on toistaiseksi ollut hyvin vähän tapauksia, joissa yksin tullut alaikäinen turvapaikanhakija olisi saanut lainvoimaisen maastapoistamispäätöksen. Yksin tulleet alaikäiset ovat kuitenkin saaneet kielteisiä ensiasteen päätöksiä. Näiden tapausten perusteella voidaan jo todeta, että kielteinen päätös vaikuttaa voimakkaasti yksin tulleen alaikäiseen hyvinvointiin. Kielteisistä päätöksistä on seurannut alaikäisille psyykkistä pahoinvointia ja arjenhallinnan heikkenemistä. Lisäksi kielteisen päätöksen saaneiden motivaatio koulunkäyntiin on heikentynyt ja joitakin alaikäisiä on kadonnut kielteisen päätöksen saatuaan. Kielteisen päätöksen saaneissa alaikäisissä on ollut nähtävissä myös itsetuhoisuutta, esimerkiksi viiltelyä. Nuoren paha olo voi näkyä myös aggressiivisuutena.¹⁰¹ Kielteisen päätöksen seurauksena alaikäisen turvapaikkaprosessi pitkittyy, kun päätöksestä valitetaan tuomioistuimeen ja alkaa uusi odotusaika. Epävarmuus ja prosessien pitkittyminen aiheuttavat alaikäisille stressiä. Alaikäisten edustajana kauan toiminut henkilö totesi, että epävarmuuden kasvamisesta voi laskea suoran korrelaation lastensuojeluasiakkuuksien ja huostaanottojen kasvulle.¹⁰² Myös turvapaikkahakemuksen perusteena olevien seikkojen käsitteleminen aina uudelleen eri valitusvaiheissa voi olla raskasta alaikäiselle.¹⁰³ Seuraavat toimenpiteet auttavat vähentämään kielteisen päätöksen negatiivisia vaikutuksia:

Perustarpeista ja arjen sujuvuudesta huolehtiminen

Kielteisen päätöksen saanut yksin tullut alaikäinen turvapaikanhakija saa jäädä vastaanottokeskukseen asumaan myös siinä tapauksessa, että hän ei halua palata kotimaahansa vapaaehtoisesti eikä maastapoistamispäätöstä voida panna täytäntöön viranomaistoimin. Alaikäinen voi jatkaa koulunkäyntiä ja hän on normaalien alaikäisyksikön palvelujen piirissä. Alaikäisyksikössä huolehditaan, että perusasiat ovat kunnossa ja arki sujuu.¹⁰⁵

Henkilökunnan korostettu tarkkaavaisuus havaitsemaan itsetuhoisuutta

Kielteisen päätöksen saamista seuraavat päivät ovat alaikäiselle raskaita. Kielteisen päätöksen saaneissa on ollut nähtävissä itsetuhoisuutta. Alaikäisyksikön henkilökunta reagoi tähän tehostamalla tarkkaavaisuuttaan etenkin ensimmäisten öiden aikana, ettei alaikäinen vahingoita itseään.¹⁰⁶

Motivointi koulunkäyntiin ja kotoutumiseen

Kielteisellä päätöksellä on usein negatiivinen vaikutus alaikäisen koulunkäyntimotivaatioon. On huomiota, että kielteisen päätöksen vaikutukset eivät rajoitu päätöksen saaneeseen alaikäiseen. Yhden alaikäisen saama kielteinen päätös vaikuttaa myös muiden samassa alaikäisyksikössä asuvien hyvinvointiin. Kielteisillä päätöksillä on vaikutuksia alaikäisten kotoutumisenäkymiin myös laajemmin: kun alaikäiset näkevät, ettei Suomeen voi jäädä, heidän voi olla vaikea motivoitua koulunkäyntiin ja kotoutumiseen.¹⁰⁷ Alaikäisyksikön henkilökunta pyrkii kannustamaan ja motivoimaan alaikäisiä jatkamaan koulunkäyntiä korostaen, että opinnoista on aina hyötyä riippumatta siitä, palaako alaikäinen kotimaahansa vai jääkö hän lopulta Suomeen, mikäli kielteinen päätös kumoutuu valitustuomioistuimessa.¹⁰⁸

Keskusteluavun tarjoaminen

Eräs vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijä totesi, että on hyvä idea, että alaikäisyksikön sosiaalityöntekijä varaa kielteisen päätöksen saaneelle nuorelle keskusteluajan. Mikäli alaikäinen ei halua puhua, siihen ei kuitenkaan tule pakottaa. Alaikäinen voi ensivaiheessa tuntea pettymystä ja vihaa eikä välttämättä kykene käsittelemään asiaa puhumalla. On kuitenkin hyvä, että nuori tietää, että hän voi halutessaan puhua sosiaalityöntekijälle, jos myöhemmin tulee sellainen olo. Sosiaalityöntekijän lisäksi alaikäisellä on mahdollisuus keskustella vastaanottokeskuksessa ohjaajien sekä sairaanhoitajan kanssa.¹⁰⁹

¹⁰⁰ Lähde: Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikkö.

¹⁰¹ Lähde: Vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijän haastattelu.

¹⁰² Lähde: Edustajien haastattelu.

¹⁰³ Lähde: Vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijän haastattelu.

¹⁰⁴ Aikuisen turvapaikanhakijan kohdalla vastaanottopalvelut lakkaavat maastapoistamispäätöksen tultua lainvoimaiseksi, mikäli henkilö ei palaa vapaaehtoisesti eikä häntä voida poistaa maasta viranomaistoimin. Vastaanottolaki, 14 a §.

¹⁰⁵ Lähde: Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksikkö.

¹⁰⁶ Lähde: Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksikkö.

¹⁰⁷ Lähde: Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksikkö.

¹⁰⁸ Lähde: Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksikkö.

¹⁰⁹ Lähde: Vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijän haastattelu.

Johdonmukainen ja realistinen suhtautuminen turvapaikkaprosessiin

Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksiköstä todettiin, että turvapaikanhakijanuoren kanssa työskentelevien aikuisten on hyvä pitää esillä sitä, että nuori on turvapaikkaprosessissa ja odottaa vielä päätöstä hakemukseensa. Tällöin alaikäinen voi ainakin jollain tasolla valmistautua henkisesti mahdolliseen kielteiseen päätökseen eikä päätös tule täytenä yllätyksenä.¹¹⁰ Toisaalta myös yksin tulleiden alaikäisten parissa toimivat aikuiset totesivat, että heidän on ollut vaikea varautua kielteisiin päätöksiin, koska Maahanmuuttoviraston muuttunut linja vuosina 2016–2017 on tullut yllätyksenä niin vastaanottokeskusten työntekijöille kuin alaikäisten edustajillekin.¹¹¹ Eräs edustaja totesi, että on ollut vaikea hahmottaa, mikä käytännön muutti, koska lainsäädäntö ei ole muuttunut.¹¹²

Varhainen tiedottaminen vapaaehtoisesta paluusta

Myöskään vapaaehtoisesta paluusta puhumisen ei pitäisi olla tabu yksin tulleiden alaikäisten kohdalla. Vapaaehtoisesta paluusta olisi hyvä tiedottaa jo siinä vaiheessa kun turvapaikkahakemus on vielä vi-

reillä. Puhuminen ja tiedottaminen täytyy kuitenkin hoitaa oikealla tavalla: alaikäistä ei tule painostaa, vaan hänelle tulee ainoastaan tarjota tietoa kaikista mahdollisuuksista, jotta hän voi tehdä informoidun päätöksen. Varhaisesta tiedottamisesta on hyötyä erityisesti, mikäli käy niin, että nuori saa kielteisen päätöksen: on parempi, että nuori on tällöin tietoinen eri vaihtoehdoista. Vapaaehtoinen paluu on parempi vaihtoehto kuin paluu poliisin saattamana pakolla.¹¹³ Lisäksi kaikilla turvapaikanhakijanuorilla on oikeus saada tietää vapaaehtoisen paluun mahdollisuudesta. Joskus nuori voi huomata Suomeen tultuaan, ettei todellisuus täällä vastaa hänen ennako-odotuksiaan. Kotimaasta lähtiessään nuori ei välttämättä ole ajatellut muuttavansa pysyvästi erilleen perheestään. Nuori on voinut olla esimerkiksi siinä käsityksessä, että saatuaan oleskeluluvan Suomeen hän voi järjestää perheensä tänne perheenyhdistämisen kautta. Todellisuudessa perheenyhdistäminen voi olla huomattavasti vaikeampaa kuin nuori oli ajatellut. Nuorella on oikeus tietää, että häntä voidaan auttaa palaamaan perheensä luokse niin halutessaan.

Q29. a. Overview of key arrangements for the return of unaccompanied minors to the country of origin.

Suomessa ilman huoltajaa olevien alaikäisten pakopalautukset ovat erittäin harvinaisia. Näistä yksittäistapauksista ei voi tehdä yleistyksiä, vaan käytännön toimet suunnitellaan kuhunkin tilanteeseen sopivalla tavalla.

Yksin tulleiden alaikäisten kohdalla kyseeseen tulee useimmiten vapaaehtoinen paluu. (Asiaa on käsitelty edellä kohdissa Q25a, kohdat 1-3.) Yksin tullut alaikäinen turvapaikanhakija, joka haluaa palata kotimaahansa vapaaehtoisesti, voi saada vapaaehtoisen paluun tukea omasta vastaanottokeskuksestaan. Vastaanottokeskus tilaa paluuseen liittyvät palvelut IOM:ltä. Alla käydään läpi merkittävimmät vapaaehtoiseen paluuseen liittyvät järjestelyt IOM:ssä:

Jäljittäminen

Ennen paluun toteuttamista IOM jäljittää alaikäisen vanhemmat tai huoltajat. Alaikäinen itse kertoo, mistä vanhemmat tai huoltajat löytyvät. Tieto vanhempien olinpaikasta välitetään paluumaan IOM:lle, joka käy tapaamassa heitä. Tapaamisen perusteella IOM suorittaa ns. perheen arvioinnin (family assessment),

jossa arvioidaan, ovatko vanhemmat tai huoltajat kyvykkäitä ja halukkaita vastaanottamaan alaikäisen. Mikäli mahdollista, myös kyseisen maan lastensuojeluviranomaiset otetaan mukaan perheen arviointiin.

Tiedottaminen ja opastus

IOM huolehtii, että alaikäinen saa riittävästi tietoa ja opastusta siitä, mitä kotimaahan paluu tarkoittaa. Tiedottaminen ja opastus tapahtuu alaikäisen omalla kielellä.

Lapsen edun toteutumisen varmistaminen eri tahoja kuulemalla

IOM ja alaikäisen vastaanottokeskuksen työntekijät varmistavat, että lapsen mielipiteet on otettu huomioon hänen ikänsä ja kehitystasonsa edellyttämällä tavalla. Lisäksi IOM varmistaa, että lapsen edusta ja Suomessa pitää paluuta lapsen edun mukaisena. Myös vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijä antaa arvion lapsen tilanteesta ja edusta. IOM varmistaa, että lapsen vanhempi tai huoltaja kotimaassa kannattaa paluuta.

¹¹⁰ Lähde: Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksikkö.

¹¹¹ Lähde: Edustajien haastattelu ja vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijän haastattelu.

¹¹² Lähde: Edustajien haastattelu.

¹¹³ Lähde: Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksikkö.

Lapsen saattaminen kotimatalla

Kaikkien alle 15-vuotiaiden kohdalla paluumatkalle lähtee mukaan saattaja, joka on mukana koko matkan ajan. Saattaja voi olla esimerkiksi IOM:n työntekijä tai sosiaalityöntekijä. Kun kyse on yli 15-vuotiaasta palaajasta, saattajan tarve arvioidaan tapauskohtaisesti. Suomen IOM saattaa kuitenkin kaikissa tapauksissa alaikäisen lentokoneeseen Suomesta lähdettäessä ja mahdollisilla välilaskupaikoilla on aina saattaja paikallisesta IOM:stä.

Lapsen luovuttaminen vanhemmilleen tai huoltajilleen

Kun lento saapuu kotimaahan, IOM ja mahdollisesti myös alaikäisen vanhemmat tai huoltajat ovat vastassa lentokentällä. Mikäli vanhempi tai huoltaja ei ole päässyt alaikäistä vastaan lentokentälle, IOM:n paikallinen toimisto huolehtii, että alaikäinen saatetaan yhteen hänen vanhempansa tai huoltajansa kanssa.¹¹⁴

b. Policy and practice of your (Member) State with regard to **family tracing** in the country of origin.

Yksin tulleen alaikäisen turvapaikanhakijan vanhempien tai huoltajien jäljittäminen on Maahanmuuttoviraston vastuulla. Ulkomaalaislain 105 b §:n mukaan Maahanmuuttoviraston on lapsen edun toteutumiseksi ryhdyttävä viipymättä jäljittämään alaikäisen vanhempia tai muuta hänen tosiasiallisesta huollostaan vastannutta henkilöä.¹¹⁵ Maahanmuuttovirastolla ei ole tällä hetkellä jäljittämiskumppania ja käytännössä jäljittäminen tapahtuu ainoastaan Suomen edustustojen ja UNHCR:n kautta. Jäljittäminen nähdään Maahanmuuttovirastossa kehittämiskohteena, jota kehitetään parhaillaan muun muassa käynnissä olevan Paluutoimenpiteiden kehittämissuunnitelman puitteissa (katso Q28, kohta 2).¹¹⁶ Maahanmuuttovirasto pystyy vain harvoin tavoittamaan yksin tulleen alaikäisen turvapaikanhakijan vanhemmat tai huoltajat. Jäljittämiskumppanin puuttuminen on yksi tekijä, minkä vuoksi jäljittäminen on tällä hetkellä haasteellista. Lisäksi useat muut syyt vaikuttavat siihen, miksi jäljittäminen onnistuu vain

harvoin Maahanmuuttoviraston toteuttamana: alaikäisen vanhemmat tai huoltajat voivat olla kuolleet tai kadonneet. On myös mahdollista, että alaikäinen ei halua edesauttaa vanhempien tai huoltajien löytymistä kertomalla heidän yhteystietojaan Suomen viranomaisille, sillä huoltajien löytymisestä voi seurata kielteinen oleskelulupapäätös, mikäli alaikäisen katsotaan voivan palata huoltajiensa luokse.

Vapaaehtoisesti palaavien kohdalla jäljittämisen suorittaa IOM edellä kuvatulla tavalla (Q29a).

Edustajan rooli jäljittämisessä on tukea alaikäistä ja valvoa, että asia käsitellään lapsen edun mukaisesti. Maahanmuuttovirasto pyytää sekä alaikäiseltä että edustajalta suostumuksen jäljittämisen käynnistämiseen, mutta jäljittäminen voidaan käynnistää, vaikka toinen tai molemmat heistä vastustaisivatkin jäljittämistä.

c. How does your (Member) State interpret the term '**adequate**' reception facilities in the country of origin?¹¹⁷ Does your (Member) State return unaccompanied minors to care centres or parents, relatives, etc.?

Asianmukaisen vastaanoton on toistaiseksi katsottu edellyttävän, että yksin tullut alaikäinen palautetaan joko vanhemmilleen tai virallisille huoltajilleen. Paluudirektiivin 10 artiklan 2 kohdan perusteella alaikäisen palauttaminen myöskään muulle perheenjäsenelle taikka asianmukaiseen vastaanotto- tai

lastensuojelulaitokseen ei ole poissuljettu vaihtoehto. Ainakaan toistaiseksi tätä ei kuitenkaan ole koskaan sovellettu Suomessa: yksin tulleet alaikäiset turvapaikanhakijat saapuvat yleensä maista, joissa lastensuojelujärjestelmä ei ole tämän edellyttämällä tasolla.¹¹⁸

¹¹⁴ Lähde: IOM Helsinki.

¹¹⁵ Maahanmuuttoviraston vastuulle kuuluu myös yksin tulleen alaikäisen ihmiskaupan lapsiuhrin vanhempien tai huoltajien jäljittäminen.

¹¹⁶ Lähde: Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikkö.

¹¹⁷ Art. 10(2) of Directive 2008/115/EC (Return Directive) stipulates that before removing an unaccompanied minor from the territory of a Member State, the authorities of that Member State shall be satisfied that s/he will be returned to a member of his or her family, a nominated guardian or adequate reception facilities in the State of return.

¹¹⁸ Lähde: Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikkö.

d. Transitional arrangements for the return of unaccompanied minors approaching 18 years of age.

Suomessa on toistaiseksi ollut hyvin vähän tapauksia, joissa yksin tullut alaikäinen turvapaikanhakija olisi saanut lainvoimaisen kielteisen päätöksen. Suomessa ei siten ole erityisiä paluutoimenpiteitä nimenomaan lainvoimaisen maastapoistamispäätöksen saaneille yksin tulleille alaikäisille, jotka lähestyvät 18 ikävuotta. Kielteisen ensiasteen päätöksen saaneita yksin tulleita alaikäisiä Suomessa sen sijaan on ollut, joskin tämäkin skenaario tulee todennäköisesti olemaan jatkossa harvinainen Maahanmuuttoviraston päätöskäytännön muututtua vuoden 2017 lopulla (katso Q3a). Yleisesti voidaan kuitenkin sanoa, että kielteisen päätöksen saaneita alaikäisiä koskevat samat siirtymävaiheen toimenpiteet kuin ensimmäistä päätöstään odottavia alaikäisiäkin. Tulevaa täysi-ikäistymistä pidetään esillä kaikkien alaikäisten kohdalla riippumatta heidän turvapaikkahakemuksensa tilanteesta. Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksiköstä saadun tiedon mukaan yksin tulleille alaikäisille tarkoitettujen vastaanottokeskusten toiminnassa kaiken toiminnan tulisi tähdätä nuoren sujuvaan siirtymään kohti täysi-ikäisyyttä, jolloin monet asiat muuttuvat: edustajuus lakkaa ja nuori siirtyy alaikäisyksiköstä aikuisille tarkoitettuun vastaanottokeskukseen. Yksin tulleella alaikäisellä on omaohjaaja, jonka kanssa hoidosta ja kasvatussuunnitelmasta tulisi keskustella vähintään kuukausittain.¹¹⁹ Myös edustajat kertoivat pitävänsä täysi-ikäistymistä esillä keskusteluissa nuoren kanssa. Edustajien mukaan nuoria täytyy valmistella, jotta heillä olisi 18 vuotta täytettyään riittä-

västi tietoa voidakseen hoitaa esimerkiksi oleskelulupa-asioitaan itsenäisesti.¹²⁰ Toisaalta tutkimusta tehdessä tuli esille, etteivät eri toimijat mielellään tunnu puhuvan täysi-ikäisyyttä lähestyville nuorille nimenomaan (mahdollisen) kielteisen päätöksen merkityksestä, vaan keskiössä nuorten kanssa käydyissä keskusteluissa tuntuivat olevan kysymykset muutosta aikuisten vastaanottokeskukseen ja edustajuuden lakkaamisesta. Myöskään vapaaehtoisen paluun mahdollisuudesta ei välttämättä juuri puhuta, vaikka varhainen puhuminen asiasta voisi hyödyttää erityisesti sellaista nuorta, joka saa maastapoistamispäätöksen. Toisaalta täytyy todeta, että alaikäisille tehtyjen kielteisten päätösten ollessa harvinaisia alaikäisten parissa olevat henkilöt eivät ole kokeneet akuuttia tarvetta pohtia, mitä kielteisen päätöksen jälkeen. Vasta Maahanmuuttoviraston aikaisemmasta poikkeava päätöskäytäntö vuosina 2016–2017 herätti toimijat tähän kysymykseen. Koska päätöskäytäntö muuttui jälleen vuoden 2017 lopulla samankaltaiseksi kuin aiemminkin, asia ei lopulta aiheuttanut erityisiä toimenpiteitä. Aina on kuitenkin ollut niitä turvapaikanhakijanuoria, jotka ovat olleet alaikäisiä Suomeen saapuessaan, mutta täytäneet 18 vuotta turvapaikkaprosessin ollessa vielä kesken. Heidän kohdallaan kielteiset päätökset eivät ole olleet harvinaisia ennen vuotta 2016 eivätkä ole sitä nykyäänkään. Siirtymävaihetta alaikäisestä täysi-ikäiseksi voidaankin pitää yhtenä kehittämis-kohteena Suomessa.

e. Is there any follow up of unaccompanied minors once they have returned?

Paluuseurantaa ei ole.¹²¹

f. Are there any existing cooperation arrangements between your (Member) State and countries of origin when it comes to the return of unaccompanied minors, such as bilateral readmission agreements concerning unaccompanied minors?

Suomella on palautussopimus Afganistanin kanssa. Sopimuksen mukaan myös yksin tulleiden alaikäisten palaaminen Afganistaniin on mahdollista. Sopimuksen kohta 7 edellyttää toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että yksin tulleita alaikäisiä ei palauteta ennen kuin heidän perheenjäsenensä on onnistuneesti jäljitetty ja heidän asianmukainen

vastaanottonsa ja huolenpitonsa Afganistanissa on järjestetty.¹²² Käytännössä yksin tulleita alaikäisiä on palannut Suomesta Afganistaniin vapaaehtoisen paluun järjestelmän kautta, jota Maahanmuuttovirasto ylläpitää ja jonka käytännön toteutus on tilattu IOM:ltä.¹²³

¹¹⁹ Lähde: Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksikkö.

¹²⁰ Lähde: Edustajien haastattelu.

¹²¹ Lähde: Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikkö ja vastaanottoyksikkö.

¹²² Lähde: Helsingin poliisilaitos.

¹²³ Lähde: IOM Helsinki.

Q30. a. Does your Member State provide any **reintegration assistance** to unaccompanied minors returning to their countries of origin:

- through **voluntary return**?

Käytännössä yksin tullut alaikäinen, joka haluaa palata kotimaahansa, ohjataan yleensä avustetun vapaaehtoisen paluun järjestelmän piiriin (katso aiheesta tarkemmin kohta Q25a). Mikäli paluu vapaaehtoisen paluun järjestelmän kautta ei jostain

syystä olisi mahdollinen, myös poliisi voi auttaa alaikäistä palaamaan vapaaehtoisesti. Tällöin poliisi voi kattaa matkasta aiheutuvat kulut ja antaa alaikäiselle taskurahaa, mutta mitään suurempaa tukea ei ole tarjolla.¹²⁴

- through **assisted voluntary return**?

Kyllä, yksin tullut alaikäinen voi saada vapaaehtoisen paluun tukea palatessaan vapaaehtoisen paluun järjestelmän kautta. Yksin tulleelle alaikäiselle maksettavan tuen määrä on lähtökohtaisesti sama kuin yksin palaavalle aikuiselle. Vapaaehtoisen paluun tuki sisältää korvauksen matka- ja muuttokustannuksista sekä avustuksen, joka on tarkoitettu uudelleenkotoutumisen tueksi. Avustus voi olla joko käteistä rahaa tai hyödyketukea. Hyödyketuki räätälöidään palaajan tarpeiden ja mahdollisuuksien mukaisesti. Alaikäisten kohdalla pyritään suosimaan hyödyketukea, jonka voi käyttää esimerkiksi koulunkäyntiin. Hyödyketuen määrä on 2 500 euroa, josta

200 euroa annetaan käteisenä. Hyödyketukea ei ole saatavilla kaikkiin maihin. Käteistuen määrä riippuu paluumaasta. Maat on jaettu neljään kategoriaan. Suomessa yleisimmät turvapaikanhakijoiden lähtömaat (Irak, Somalia, Afganistan) kuuluvat kategoriaan A, jonne palaavalle yksin tulleelle alaikäiselle myönnettävä käteistuki on 1 500 euroa. Kategorian B paluutuki on 800 euroa, kategorian C 500 euroa ja kategorian D 200 euroa. Perustellusta syystä avustus voidaan myöntää myös korotettuna. Korotettu avustus on enintään 2 000 euroa paluumaasta riippumatta.¹²⁵

- through **forced return**?

Yksin tulleiden alaikäisten pakkopalautuksia ei voida käytännössä juuri toteuttaa, sillä asianmukaisesta vastaanotosta on vaikea varmistua (katso aiheesta tarkemmin kohta Q25a). Mikäli yksin tulleen alaikäi-

sen pakkopalautus kuitenkin tapahtuisi, palaaja saisi poliisilta matkalle taskurahaa, mutta tämän suurempaa tukea ei olisi saatavilla.¹²⁶

b. Are there any monitoring mechanisms in place in your (Member) State to ensure the effective reintegration of unaccompanied minors?

Uudelleenkotoutumisen monitorointia ei ole.¹²⁷

ALTERNATIVES TO RETURN

Q31. Does your (Member) State provide for any **alternative solutions to stay** for unaccompanied minors, such as regularisations?

Tällaisia vaihtoehtoja ei varsinaisesti ole. Järjestelmän pitäisi olla sellainen, ettei laillistamiselle ole tarvetta, vaan alaikäinen joko saa oleskeluluvan Suomeen tai hänelle tehdään maastopoistamispäätös, joka pannaan täytäntöön. Suomessa päätösprosessi on yksivaiheinen, eli mikäli oleskelulupaa ei myönnetä, maassa oleskeleva ulkomaalainen määrätään samalla päätöksellä poistumaan maasta. Yksin tulleel-

le alaikäiselle maastopoistamispäätös voidaan tehdä vain siinä tapauksessa, että päätöksen täytäntöönpano on arvioitu mahdolliseksi varmistamalla alaikäisen asianmukainen vastaanotto alustavasti jo ennen maastapoistamispäätöksen tekemistä. Mikäli asianmukaista vastaanottoa ei pystytä varmistamaan, alaikäiselle myönnetään oleskelulupa yksilöllisestä inhimillisestä syystä eikä hänelle tehdä maastapois-

¹²⁴ Lähde: Helsingin poliisilaitos.

¹²⁵ Lähde: Migri.fi.

¹²⁶ Lähde: Helsingin poliisilaitos.

¹²⁷ Lähde: Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikkö ja vastaanottoyksikkö.

tamispäätöstä. On kuitenkin mahdollista, että vaikka alaikäisen vastaanottoa on pidetty varmistettuna päätöksentekovaiheessa, päätöstä täytäntöön pantaessa todetaan, että asianmukaista vastaanottoa ei voida käytännössä varmistaa. Tällaista tilannetta varten Maahanmuuttovirasto lisää jatkossa yksin tulleita alaikäisiä koskeviin maastapoistamispäätöksiin täytäntöönpanoklausuulin, jonka mukaan maastapoistamispäätös voidaan panna täytäntöön vain, mikäli asianmukainen vastaanotto voidaan täytäntöönpanovaiheessa varmistaa. Mikäli asianmukais-

ta vastaanottoa ei voida varmistaa, tulee asia saat- ta uudelleen Maahanmuuttovirastolle yksilöllisestä inhimillisestä syystä myönnettävän oleskeluluvan myöntämistä varten.¹²⁸ Siten jatkossa on mahdollista, että yksin tulleelle alaikäiselle on ensin tehty lainvoimainen maastapoistamispäätös, mutta sittemmin myönnetään oleskelulupa yksilöllisestä inhimillisestä syystä. Kyseessä ei kuitenkaan ole kysymyksessä kuvattu maassa säännösten vastaisesti oleskelevan alaikäisen oleskelun laillistaminen.

DEALING WITH UNACCOMPANIED MINORS WHO CANNOT BE IMMEDIATELY RETURNED

Q32. a. Procedure regarding *unaccompanied minors who cannot be returned immediately*.

Toistaiseksi tiedossa ei ole tapauksia, joissa yksin tulleiden alaikäisen turvapaikanhakijan maastapoistamispäätös olisi saanut lainvoiman, mutta sitä ei oli-

si voitu panna täytäntöön. Katso Q31, joka vastaa myös tähän kysymykseen.

b. *What is the impact of a deferred return decision on the **well-being** of unaccompanied minors? Does your (Member) State provide any state-guaranteed healthcare, including counselling, guardianship, etc. to the unaccompanied minor during this state of limbo?*

Sama kuin yllä: Toistaiseksi tiedossa ei ole tapauksia, joissa yksin tulleiden alaikäisen turvapaikanhakijan maastapoistamispäätös olisi saanut lainvoiman

hakijan ollessa edelleen alaikäinen, mutta sitä ei olisi voitu panna täytäntöön. Katso Q31, joka vastaa myös tähän kysymykseen.

CHALLENGES AND GOOD PRACTICES

Q33. *Main **challenges** associated with the implementation of the return of unaccompanied minors in your (Member) State and the measures to overcome these challenges.*

Yksin tulleiden alaikäisten näkökulmasta

IOM nosti esille kehityskohtia nykyisessä tuetun vapaaehtoisen paluun järjestelmässä. Ensiksi tulee todeta, että tuettu vapaaehtoinen paluu on paras paluun muoto yksin tulleiden alaikäisten kohdalla. IOM:n mukaan järjestelmä saisi kuitenkin olla nykyistä kokonaisvaltaisempi ja joustavampi erityisesti yksin tulleiden alaikäisten ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien kohdalla. Nykyisellään vapaaehtoisesti palaavien tulee valita tukimuodoksi joko hyödyketuki tai käteistuki. IOM:n mukaan olisi hyvä, jos nämä tukimuodot voitaisiin tarvittaessa myös yhdistää. IOM:n mukaan tukia tulisi voida myös korottaa tarvittaessa.¹²⁹ Tilanteeseen saatiin parannusta syyskuussa 2017, kun vapaaehtoisen paluun tukisummaa korotettiin sisäministeriön asetuksella. Tällä hetkellä yksin tulleelle alaikäiselle myönnettävä hyödyketuki

on 2 500 euroa paluumaasta riippumatta. Käteistuen määrä riippuu paluumaasta, mutta käteistukea voidaan tarvittaessa korottaa 2 000 euroon paluumaasta riippumatta.

Suomessa täysi-ikäistyneiden nuorten näkökulmasta

Toinen IOM:n mainitsema haaste koskee Suomessa täysi-ikäistyneitä nuoria. He eivät kuulu tämän tutkimuksen kohderyhmään, mutta ansaitsevat tulla nostetuksi esille tässä kohdassa. IOM totesi, että alaikäisinä Suomeen saapuneita, mutta sittemmin täysi-ikäistyneitä kohdellaan vapaaehtoisen paluun prosesseissa samalla tavalla kuin muita täysi-ikäisiä. Heidän ei katsota olevan erityisen haavoittuvassa asemassa, vaikka he ovat lähteneet kotimaastaan tai pysyvästä asuinmaastaan ollessaan vielä alaikäi-

¹²⁸ Lähde: Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikkö.

¹²⁹ Lähde: IOM Helsinki

siä, ja esimerkiksi heille myönnettävät tukisummat ovat samat kuin aikuisille palaajille.¹³⁰ IOM:n esille nostama huomio pitää paikkansa: tuetun vapaaehtoisen paluun järjestelmä ja myönnetty tukisummat ovat Suomessa täysi-ikäistyneiden kohdalla samat kuin kaikkien muidenkin aikuisten palaajien. Lisäksi voidaan todeta, että muissakaan paluukäytännöissä ei ole poikkeuksia heidän kohdallaan verrattuna muihin aikuisiin palaajiin. Asia korostuu pakkopalautusten kohdalla: alle 18-vuotias nuori voidaan palauttaa vain huoltajilleen tai vanhemmilleen, mutta 18 vuotta täyttäneen kohdalla tätä taetta ei enää ole. Periaatteessa on mahdollista, että juuri 18 vuotta täyttänyt nuori palautetaan alueelle, jossa hänellä ei ole perheestä tai sukulaisista koostuvaa turvaverkkoa. Vaikka ulkomaalaislain 146 §:ssä tarkoitettu maasta poistamiseen liittyvä kokonaisharkinta tulee ottaa huomioon kaikkien palautettavien kohdalla, tämä ei ole yhtäläillä yksiselitteinen kuin alaikäisiä koskevat turvatakeet, esimerkiksi paluudirektiivin 10 artiklan 2 kohta, jossa todetaan, että alaikäinen voidaan palauttaa vain jos hänen asianmukainen vastaanottonsa on varmistettu. Lisäksi, mikäli täysi-ikäistyneen nuoren pakkopalautus ei onnistu, on mahdollista, että hänen vastaanottopalvelunsa lakkautetaan ja hän joutuu poistumaan vastaanottokeskuksesta. Tässä 18-vuotissyntymäpäivä muodostaa merkittävän rajapyykin, sillä alle 18-vuotiaalta yksin tulleelta alaikäiseltä vastaanottopalveluja ei koskaan lakkauteta, ja alaikäisten katoamisia päinvastoin pyritään estämään. Juuri täysi-ikäistyneiden kohdalla myös toinen asia muodostaa merkittävän rajapyykin: myönteinen oleskelulupapäätös tai kielteinen päätös maastapoistamisineen. Oleskeluluvan saaneilla 18 vuotta täyttäneillä on Suomessa mahdollisuus jälkihuoltoon 21-vuotiaaksi saakka. Kielteisen oleskelulupapäätöksen saaneille 18-vuotiaille jälkihuoltoa tai muutakaan tukea ei ole saatavilla. Tämä tilanne huomioiden on tärkeää, että nuorta valmistellaan riittävällä tavalla 18-vuotissyntymäpäivään. Tutkimusta tehdessä nousi esille, että edustajat ja

vastaanottokeskuksen henkilökunta pitävät lähestyvää täysi-ikäistymistä esillä turvapaikanhakija-nuoren kanssa käydyissä keskusteluissa. Toisaalta esimerkiksi vapaaehtoisesta paluusta puhuminen saatettiin kokea tarpeettomaksi tai vaikeaksi ja jättää sen vuoksi ottamatta esille nuoren kanssa. Tämä on haaste erityisesti Suomeen alaikäisenä saapuneiden ja täällä täysi-ikäistyneiden nuorten kohdalla, sillä varsinkin heidän kohdallaan kielteinen päätös on mahdollinen. Lisäksi siinä vaiheessa, kun nuori täyttää 18 vuotta, hänen täytyy selvittää monista asioista aiempaa itsenäisemmin eikä samanlaista ohjausta ole enää saatavilla: edustajuus lakkaa ja nuori siirtyy aikuisille tarkoitettuun vastaanottokeskukseen, jossa jokaiselle asiakkaalle ei voida tarjota yhtäläillä yksilöllistä tukea ja huolenpitoa kuin alaikäisyksikössä. Nuoren kannalta on haastava tilanne, jos paluuasioista ja muista mahdollisista huolta tai pelkoa aiheuttavista asioista puhuminen jää juuri tuohon siirtymään.

Viranomaisten näkökulmasta

Merkittävä haaste yksin tulleen alaikäisen paluuseen liittyen on asianmukaisen vastaanoton varmistaminen. Kuten edellä on useaan otteeseen todettu, alaikäistä ei voida palauttaa kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa, jollei hänen asiamukaista vastaanottoaan ja huolenpitoaan ole voitu varmistaa. Tämä tarkoittaa, että usein vain vapaaehtoinen paluu on käytännössä mahdollinen. Mikäli alaikäinen ei itse halua myötävaikuttaa vanhempiensa tai huoltajiensa löytymiseen, heidän tavoittamisensa on yleensä mahdotonta.

Kaikkien näkökulmasta

Yksin tulleille alaikäisille tehdyt maastapoistamispäätökset voivat olla osasyynä alaikäisten katoamiseen (katso Q36). Kadonneet nuoret ovat haavoittuvassa asemassa ja alttiita monenlaiselle hyväksikäytölle.

Q34. *Good practices in your (Member) State concerning the return of unaccompanied minors.*

Hyvänä käytäntönä voidaan pitää sitä, että yksin tulleelle alaikäiselle turvapaikanhakijalle tehdään maastapoistamispäätös vain, mikäli hänen asianmukainen vastaanottonsa on pystytty alustavasti varmistamaan jo ennen päätöksen tekemistä. Tällä estetään tilanne, että alaikäiselle tehtäisiin maastapoistamispäätös, jota ei kuitenkaan voida panna täytäntöön. Yksin tulleen alaikäisen kannalta on parempi, että tosiasi-

alliset paluumahdollisuudet selvitetään jo ennen päätöksen tekemistä, kuin että alaikäiselle tehdään ensin kielteinen päätös, joka sittemmin muuttuu myönteiseksi. Kielteisellä päätöksellä on negatiivinen vaikutus alaikäisen koulunkäyntimotivaatioon ja kotoutumiseen, vaikka alaikäinen sittemmin saisikin jäädä Suomeen (katso Q28, kohta 3). (Kyseistä käytäntöä ei ole evaluoitu eikä todistettu hyväksi käytännöksi.)

¹³⁰ Lähde: IOM Helsinki.

Hyvinä käytäntöinä voidaan pitää kohdassa Q28, kohta 3 mainittuja toimenpiteitä, joilla pyritään vähentämään kielteisen päätöksen negatiivisia vaikutuksia alaikäiseen (kyseisiä käytäntöjä ei ole evaluoitu eikä todistettu hyviksi käytännöiksi.):

- Perustarpeista ja arjen sujuvuudesta huolehtiminen
- Henkilökunnan korostettu tarkkaavaisuus havaitsemaan itsetuhoisuutta
- Motivointi koulunkäyntiin ja kotoutumiseen
- Keskusteluavun tarjoaminen
- Johdonmukainen ja realistinen suhtautuminen turvapaikkaprosessiin
- Varhainen tiedottaminen vapaaehtoisesta paluusta.

Lisäksi hyvänä käytäntönä voidaan pitää vapaaehtoisen paluun edistämistä myös muilla keinoin. Vapaaehtoinen paluu on aina paras paluun muoto yksin tulleelle alaikäiselle. Siksi panostaminen vapaaehtoiseen paluuseen on kannattavaa, esimerkiksi korottamalla vapaaehtoisen paluun tukia kuten Suomessa tehtiin vuonna 2017. (Käytäntöä ei ole evaluoitu eikä todistettu hyväksi käytännöksi.)

Osio 5: Yksin tulleiden alaikäisten katoaminen

Q35. *Is the **disappearance of unaccompanied minors** an issue in your (Member) State? If so, can this be linked to i) the point in time, i.e. before/ after a decision on status is issued, and ii) the outcome of the procedure, i.e. positive/ negative decision?*

Alaikäisten yksin tulleiden katoamiset eivät Suomessa ole kovin suuri ilmiö. Alaikäisten katoamisia kuitenkin tilastoidaan erikseen ja pyritään estämään. Vuoden 2015 hakijamäärien kasvun myötä myös alaikäisten katoamisten on todettu lisääntyneen. Vuosina 2015–2016 kadonneeksi merkittiin yhteensä 187 yksin tullutta alaikäistä. Kun lukemasta poistetaan katoamishetkellä jo täysi-ikäistyneet tai täysi-ikäisiksi esimerkiksi iänmäärityksellä todetut, määräksi jää 169 alaikäistä. Kesäkuun 2017 loppuun mennessä oli merkitty kadonneeksi yhteensä 25 yksin tullessa alaikäisenä turvapaikkaa hakenutta nuorta. Kun lukemasta poistetaan katoamishetkellä jo täysi-ikäistyneet tai täysi-ikäisiksi todetut, määräksi jää 15 alaikäistä yksin tullutta. Noin kolmasosa vuosina 2015–2016 kadonneista alaikäisistä löytyi Dublin-pyyntöjen perusteella myöhemmin muualta Euroopasta.¹³¹ Maahanmuuttovirasto teki myös selvityksen kadonneista alaikäisistä yksin tulleista vuonna 2016. Kadonneet olivat yleensä 14–17-vuotiaita

poikia, jotka vaikuttivat itse päättäneen poistua vastaanottokeskuksesta.

i) Alaikäisiä yksin tulleita katoaa lähinnä turvapaikkaprosessin aikana. Vuoden 2015–2016 kadonneista yksin tulleista alaikäisistä 66 % katosi kesken turvapaikkaprosessin ennen ensimmäistä päätöstä. Vuonna 2015–2016 kadonneeksi ilmoitetuista alaikäisistä turvapaikanhakijoista 14 % katosi ensimmäisen päätöksen tiedoksi antamisen jälkeen ja 18 % kesken valitusprosessin. Vain 2 % katosi valitusprosessin jälkeen. Myös joitain alaikäisiä, jotka ovat hakeneet Suomesta muuta oleskelulupaa, on viranomaisten tietojen mukaan palannut kotimaahan ennen päätöstä. Heitä ei kuitenkaan merkitä kadonneiksi.

ii) Jotkut turvapaikkaa hakeneet nuoret katoavat sen jälkeen, kun heille on tehty kielteinen päätös. Oleskeluluvan saaneita alaikäisiä yksin tulleita ilmoitetaan kadonneeksi hyvin harvoin.

Q36. *If your (Member) State has recorded cases of **unaccompanied minors disappearing from accommodation facilities** following a decision on status, what are the possible reasons for such disappearances. Also, what are the **consequences** of their disappearance on their permit to stay? For example, can their status and/ or residence permit be withdrawn?*

Alaikäisiä yksin tulleita katoaa Suomessa lähinnä turvapaikkaprosessin aikana.¹³²

Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan oleskeluluvan saaneiden katoamistapauksia on todella harvoin, eikä niitä ole tilastoitu erikseen. Alaikäisten yksin tulleiden kanssa toimivan sosiaalityöntekijän mukaan mahdolliset katoamiset saattavat liittyä nuoren mielenterveysongelmiin, tai siihen että nuorella on perheenjäseniä tai sukulaisia jossain toisessa Euroopan valtiossa.

Jos henkilö katoaa oleskeluluvan saamisen jälkeen,

hänen oleskelulupansa saatetaan peruuttaa. Ulkomaalaislain 58 §:n mukaan oleskelulupa peruutetaan, kun ulkomaalainen on muuttanut pysyvästi pois maasta tai hän on pysyvässä tarkoituksessa oleskellut yhtäjaksoisesti kaksi vuotta maan ulkopuolella.

Toistaiseksi Suomessa on ollut vain vähän lainvoimaisen kielteisen päätöksen saaneita yksin tulleita alaikäisiä eikä heidän katoamisiakaan siten ole tiedossa. Joitakin katoamisia on kuitenkin havaittu jo kielteisen ensiasteen päätöksen jälkeen.

¹³¹ Lähde: Maahanmuuttovirasto, Vastaanottoyksikkö (manuaalisesti kerätyt tiedot).

¹³² Turvapaikkaprosessin aikana kadonneiden yksin tulleiden alaikäisten osalta katso EMN:n aikaisempi tutkimus "Alaikäisiä yksintulleita koskevat politiikat, käytännöt ja tiedot vuonna 2014".

Q37. Does your (Member) State have any procedures/ measures in place to:

- **Prevent and react** to disappearances of unaccompanied minors from guardianship/ care facilities, e.g. support services, national hotlines for missing children, missing persons alerts in the Schengen Information System, Missing Children Europe and its member organisations, fingerprinting/ photographing unaccompanied minors as an aid for tracing, etc.? Y/ N

Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan asumisyksiköillä ei ole erityistä ohjeistusta alaikäisten katoamisten ehkäisemiseksi. Turvallinen ilmapiiri, luottamukselliset aikuisuhteet sekä lapsen tukeminen oman tulevaisuuden luomisessa voivat sinällään auttaa katoamisten ehkäisyssä.

Lapsen kadotessa asumisyksikkö tekee katoamisilmoituksen poliisille. Suomi on vuonna 2016 ottanut myös käyttöön EU:n yhteisen puhelinnumeron, johon voi tehdä ilmoituksen kadonneesta lapsesta.¹³³

- **Report and respond** to disappearances of unaccompanied minors from guardianship/ care facilities, e.g. protocols among authorities, standardised procedure for dealing with disappearances, etc.? Y/ N

Vakiintuneen käytännön mukaan asumisyksikkö tekee paikallispoliisille virallisen katoamisilmoituksen, kun alaikäisen katoamisesta on kulunut 24 tuntia. Lisäksi katoamisesta ilmoitetaan aina alaikäisen edustajalle sekä tarpeen mukaan Maahanmuuttovirastolle ja kunnan lastensuojeluun.

Q38. If your (Member) State has cases of **unaccompanied minors disappearing following a return decision**, please describe the actions taken by your (Member) State to decrease the **risk of such disappearances**, as well as any **follow-up measures** in case of disappearances.

Yksin tulleille alaikäisille tehdyt maastapoistamispäätökset voivat olla osasyynä alaikäisten katoamiseen. Erään vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijä mukaan jotkut nuoret katoavat sen jälkeen, kun heille on tehty kielteinen päätös. Vastaanottokeskuksen henkilökunta yrittää selittää nuorille, että heidän tilanteensa ei helpotu sillä, että he pakenevat toiseen EU-maahan. Jotkut nuoret eivät kuitenkaan kestä epävarmuuden tilaa ja heitä mahdollisesti odottavaa

palauttamista kotimaahansa, vaan pakenevat mieluummin.¹³⁴ Kadonneet nuoret ovat haavoittuvassa asemassa ja alttiita monenlaiselle hyväksikäytölle. Varhainen tiedottaminen vapaaehtoisen paluun mahdollisuudesta voi myös vähentää yksintulleiden alaikäisten katoamisia, kun nuorelle annetaan mahdollisuus punnita kaikkia vaihtoehtoja.

Q39. Main **challenges** associated with the disappearance of unaccompanied minors in your (Member) State and the measures to overcome these challenges.

Kadonneet nuoret ovat haavoittuvassa asemassa ja alttiita monenlaiselle hyväksikäytölle. Saatavilla ei ole tutkimustietoa, että Suomessa kadonnei-

ta alaikäisiä yksin tulleita olisi joutunut esimerkiksi ihmiskaupan tai terroristijärjestöjen rekrytoinnin kohteeksi.

Q40. **Good practices** concerning the issue of disappearances of unaccompanied minors.

Ylipäätään asuinyksiköiden turvallinen ilmapiiri, luottamukselliset aikuisuhteet sekä nuoren tukeminen oman tulevaisuuden luomisessa vaikuttavat osaltaan ennaltaehkäisevästi katoamisiin. Nuoria autetaan pitämään yhteyttä mahdollisiin perheenjäseniin ulkomailla, mutta heille tuodaan myös esille riskit esimerkiksi läheisten luo matkustamiseen liittyen.

Varhainen tiedottaminen vapaaehtoisen paluun mahdollisuudesta voi myös vähentää yksintulleiden alaikäisten katoamisia, kun nuorelle annetaan mahdollisuus punnita kaikkia vaihtoehtoja.

¹³³ http://www.112.fi/ajankohtaista/tiedotteet/2/0/hatakeskuslaitos_otti_kayttoon_eu_n_yhteisen_kadonneiden_lasten_ilmoitusnumeron_67775

¹³⁴ Lähde: Vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijän haastattelu.

Annex 1: National statistics

"n/i": figure is not available

"-" no cases

Total number of accepted applications for international protection filed by unaccompanied minors

Country of origin	2014			2015			2016			2017		
	Boys	Girls	Total	Boys	Girls	Total	Boys	Girls	Total	Boys	Girls	Total
Nigeria	-	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-
Guinea	2	1	3	1	-	1	1	-	1	-	-	-
Gambia	1	1	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Russian Federation	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Angola	1	-	1	-	-	-	-	1	1	-	3	3
Cameroon	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Albania	-	-	-	-	-	-	2	-	2	1	-	1
Somalia	8	1	9	36	9	45	71	26	97	8	10	18
Afghanistan	17	1	18	32	2	34	1133	28	1161	94	9	103
Sri Lanka	1	1	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Islamic Republic of Iran	1	-	1	-	-	-	7	1	8	5	3	8
Kosovo	1	-	1	-	-	-	1	-	1	1	-	1
Algeria	-	-	-	1	-	1	-	-	-	-	-	-
Morocco	-	-	-	3	-	3	4	-	4	1	-	1
Iraq	9	2	11	12	-	12	167	15	182	22	4	26
Ghana	1	-	1	1	1	2	-	-	-	-	-	-
The Ukraine	-	2	2	-	1	1	-	-	-	-	-	-
Stateless	1	-	1	1	-	1	3	-	3	3	2	5
Democratic Republic of the Congo	1	2	3	1	3	4	1	1	2	-	-	-
Ethiopia	-	1	1	1	1	2	3	7	10	1	1	2
Bangladesh	-	-	-	-	-	-	3	-	3	-	-	-
Syrian Arab Republic	2	-	2	3	1	4	62	12	74	29	12	41
The former Yugoslav Republic of Macedonia	-	-	-	-	-	-	1	-	1	-	-	-
Burundi	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1
Eritrea	-	-	-	-	-	-	4	-	4	-	-	-
United Republic of Tanzania	-	-	-	-	-	-	-	3	3	-	-	-
Yemen	-	-	-	-	-	-	4	-	4	1	-	1
Brazil	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-
Kenya	-	1	1	-	-	-	1	-	1	-	-	-
Vietnam	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Papua New Guinea	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Not clarified	-	-	-	-	-	-	2	-	2	-	-	-
Unknown	-	1	1	1	-	1	3	2	5	1	1	2
Total	48	16	64	93	19	112	1473	97	1570	168	45	213

Source: Finnish Immigration Service

Total number of rejected applications for international protection filed by unaccompanied minors

Country of origin	2014			2015			2016			2017		
	Boys	Girls	Total	Boys	Girls	Total	Boys	Girls	Total	Boys	Girls	Total
Albania	1	-	1	-	-	-	2	-	2	-	-	-
Somalia	1	-	1	-	-	-	16	-	16	6	-	6
Afghanistan	-	-	-	-	-	-	42	11	53	7	-	7
Pakistan	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-
Islamic Republic of Iran	-	-	-	-	-	-	2	-	2	-	-	-
Morocco	-	-	-	-	-	-	1	-	1	-	-	-
Iraq	-	-	-	-	-	-	56	10	66	7	-	7
Ukraine	-	-	-	1	-	1	1	-	1	-	-	-
the Democratic Republic of the Congo	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bangladesh	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1
Total	3	-	3	1	1	2	120	21	141	21	-	21

Source: Finnish Immigration Service

Total number of permits to stay issued to unaccompanied minors, including international protection, humanitarian statuses, temporary/ alternative statuses

Type of status of the minor	Country of origin	2014			2015			2016			2017		
		Boys	Girls	Total	Boys	Girls	Total	Boys	Girls	Total	Boys	Girls	Total
Subsidiary protection	Angola	-	-	-	-	-	-	-	1	1	-	1	-
	Cameroon	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Somalia	5	1	6	13	3	16	3	10	13	3	7	10
	Afghanistan	16	1	17	19	1	20	348	13	361	46	8	54
	Iran, Islamic Republic of	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	1	3
	Morocco	-	-	-	-	-	-	3	-	3	-	-	-
	Iraq	6	2	8	3	-	3	44	3	47	7	3	10
	Stateless	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1
	Congo, the Democratic Republic of the	-	1	1	-	2	2	-	1	1	-	-	-
	Ethiopia	-	-	-	-	-	-	1	1	2	-	-	-
	Syrian Arab Republic	1	-	1	-	1	1	15	7	22	5	-	5
	Yemen	-	-	-	-	-	-	3	-	3	1	-	1
	Kenya	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Viet Nam	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Papua New Guinea	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Unknown	-	-	-	1	-	1	-	1	1	-	-	-	
Convention status	Nigeria	-	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-
	Guinea	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Gambia	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Angola	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
	Somalia	1	-	1	15	4	19	24	13	37	-	2	2
	Afghanistan	-	-	-	1	-	1	83	5	88	6	-	6
	Sri Lanka	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Iran, Islamic Republic of	-	-	-	-	-	-	1	-	1	2	1	3
	Iraq	1	-	1	5	-	5	27	7	34	2	1	3
	Stateless	1	-	1	1	-	1	2	-	2	2	2	4
	Ethiopia	-	1	1	1	1	2	-	5	5	-	1	1
	Syrian Arab Republic	1	-	1	3	-	3	45	5	50	24	12	36
	Burundi	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1
	Eritrea	-	-	-	-	-	-	4	-	4	-	-	-
	Yemen	-	-	-	-	-	-	1	-	1	-	-	-
	Kenya	-	-	-	-	-	-	1	-	1	-	-	-
	Not clarified	-	-	-	-	-	-	1	-	1	-	-	-
	Unknown	-	-	-	-	-	-	3	-	3	1	1	2

Humanitarian protection	Somalia	-	-	-	6	-	6	2	-	2	-	-	-
	Ukraine	-	2	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Other residence permits													
Residence permit on compassionate grounds	Guinea	1	1	2	1	-	1	1	-	1	-	-	-
	Gambia	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Russian Federation	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Angola	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1	1
	Albania	-	-	-	-	-	-	2	-	2	1	-	1
	Somalia	2	-	2	2	2	4	42	3	45	5	1	6
	Afghanistan	1	-	1	12	1	13	702	10	712	42	1	43
	Sri Lanka	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Iran, Islamic Republic of	1	-	1	-	-	-	6	1	7	1	1	2
	Kosovo	1	-	1	-	-	-	1	-	1	1	-	1
	Algeria	-	-	-	1	-	1	-	-	-	-	-	-
	Morocco	-	-	-	3	-	3	1	-	1	1	-	1
	Iraq	1	-	1	4	-	4	96	5	101	13	-	13
	Ghana	1	-	1	1	1	2	-	-	-	-	-	-
	Ukraine	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-
	Stateless	-	-	-	-	-	-	1	-	1	-	-	-
	Congo, the Democratic Republic of the	1	1	2	1	1	2	1	-	1	-	-	-
	Ethiopia	-	-	-	-	-	-	2	1	3	1	-	1
	Bangladesh	-	-	-	-	-	-	3	-	3	-	-	-
	Syrian Arab Republic	-	-	-	-	-	-	2	-	2	-	-	-
	Macedonia, The former Yugoslav Republic of	-	-	-	-	-	-	1	-	1	-	-	-
	Tanzania, United Republic of	-	-	-	-	-	-	-	3	3	-	-	-
	Brazil	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-
	Not clarified	-	-	-	-	-	-	1	-	1	-	-	-
	Unknown	-	1	1	-	-	-	-	1	1	-	-	-
Residence permit on other grounds	Iraq	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total		48	16	64	93	19	112	1473	97	1570	168	45	213

Source: Finnish Immigration Service

Total number of unaccompanied minors issued a return decision

Country of origin of the minor	Age	2014			2015			2016			2017					
		Boys	Girls	Total	Age	Boys	Girls	Total	Age	Boys	Girls	Total	Age	Boys	Girls	Total
Albania	0-13	-	-	-	0-13	-	-	-	0-13	-	-	-	0-13	-	-	-
	14-17	1	-	1	14-17	-	-	-	14-17	2	-	2	14-17	-	-	-
Somalia	0-13	-	-	-	0-13	-	-	-	0-13	-	-	-	0-13	-	-	-
	14-17	1	-	1	14-17	-	-	-	14-17	16	-	16	14-17	6	-	6
Afghanistan	0-13	-	-	-	0-13	-	-	-	0-13	2	3	5	0-13	-	-	-
	14-17	-	-	-	14-17	-	-	-	14-17	40	8	48	14-17	6	-	6
Pakistan	0-13	-	-	-	0-13	-	-	-	0-13	-	-	-	0-13	-	-	-
	14-17	-	-	-	14-17	-	1	1	14-17	-	-	-	14-17	-	-	-
Islamic Republic of Iran	0-13	-	-	-	0-13	-	-	-	0-13	-	-	-	0-13	-	-	-
	14-17	-	-	-	14-17	-	-	-	14-17	2	-	2	14-17	-	-	-
Morocco	0-13	-	-	-	0-13	-	-	-	0-13	1	-	1	0-13	-	-	-
	14-17	-	-	-	14-17	-	-	-	14-17	-	-	-	14-17	-	-	-
Iraq	0-13	-	-	-	0-13	-	-	-	0-13	5	5	10	0-13	2	-	2
	14-17	-	-	-	14-17	-	-	-	14-17	51	5	56	14-17	5	-	5
Ukraine	0-13	-	-	-	0-13	1	-	1	0-13	1	-	1	0-13	-	-	-
	14-17	-	-	-	14-17	-	-	-	14-17	-	-	-	14-17	-	-	-
the Democratic Republic of the Congo	0-13	-	-	-	0-13	-	-	-	0-13	-	-	-	0-13	1	-	1
	14-17	1	-	1	14-17	-	-	-	14-17	-	-	-	14-17	-	-	-
Bangladesh	0-13	-	-	-	0-13	-	-	-	0-13	-	-	-	0-13	-	-	-
	14-17	-	-	-	14-17	-	-	-	14-17	-	-	-	14-17	1	-	1
Total		3	-	3	1	1	2	1	120	21	141	21	21	-	-	21

Source: Finnish Immigration Service

Total number of voluntary/ assisted voluntary/ forced returns of unaccompanied minors

Type of return	Country of origin (return) of the minor	2014	2015	2016	2017
Voluntary return					
	Angola (Portugal)	-	1	-	-
	Iraq (Iraq)	-	1	5	-
	Vietnam (Vietnam)	-	1	-	-
Assisted voluntary return					
	Afghanistan	-	-	7	-
	Afghanistan (Afghanistan)	-	-	6	-
	Afghanistan (Iraq)	-	-	1	-
	Albania (Albania)	-	-	2	1
	Iraq (Iraq)	-	3	9	3
	Russian Federation (Russian Federation)	1	-	-	-
Forced return					
	Afghanistan	-	4	-	2
	Afghanistan (Norway)	-	-	-	1
	Afghanistan (Sweden)	-	1	-	1
	Afghanistan (Germany)	-	3	-	-
	Albania (Albania)	-	1	-	1
	Morocco (Sweden)	-	2	-	-
	Iraq (Germany)	-	-	1	-
	United Arab Emirates (Sweden)	-	3	-	3
	Somalia (Sweden)	-	1	2	-
	Syria (Sweden)	-	1	-	-
Total		1	18	26	10
Total (excluding Dublin)		1	7	23	5

Source: The Police

Total number of unaccompanied minors issued a return decision

Country of origin	2014			2015			2016			2017			
	Age	Boys	Girls	Age	Boys	Girls	Age	Boys	Girls	Age	Boys	Girls	Total
Afghanistan	n/i	n/i	n/i	1	n/i	n/i	5	n/i	n/i	21	n/i	n/i	4
Albania	n/i	n/i	n/i	-	n/i	n/i	-	n/i	n/i	1	n/i	n/i	-
Algeria	n/i	n/i	n/i	1	n/i	n/i	1	n/i	n/i	1	n/i	n/i	4
Angola	n/i	n/i	n/i	-	n/i	n/i	2	n/i	n/i	-	n/i	n/i	-
Bangladesh	n/i	n/i	n/i	-	n/i	n/i	-	n/i	n/i	5	n/i	n/i	-
Belarus	n/i	n/i	n/i	-	n/i	n/i	5	n/i	n/i	-	n/i	n/i	3
Egypt	n/i	n/i	n/i	-	n/i	n/i	-	n/i	n/i	1	n/i	n/i	-
Ethiopia	n/i	n/i	n/i	-	n/i	n/i	-	n/i	n/i	1	n/i	n/i	-
Gambia	n/i	n/i	n/i	1	n/i	n/i	3	n/i	n/i	1	n/i	n/i	2
Guinea	n/i	n/i	n/i	-	n/i	n/i	-	n/i	n/i	1	n/i	n/i	-
India	n/i	n/i	n/i	-	n/i	n/i	1	n/i	n/i	-	n/i	n/i	-
Iraq	n/i	n/i	n/i	-	n/i	n/i	5	n/i	n/i	13	n/i	n/i	3
Iran	n/i	n/i	n/i	-	n/i	n/i	-	n/i	n/i	1	n/i	n/i	-
Libya	n/i	n/i	n/i	-	n/i	n/i	-	n/i	n/i	1	n/i	n/i	2
Mali	n/i	n/i	n/i	-	n/i	n/i	1	n/i	n/i	-	n/i	n/i	-
Moldova	n/i	n/i	n/i	-	n/i	n/i	-	n/i	n/i	1	n/i	n/i	1
Morocco	n/i	n/i	n/i	-	n/i	n/i	6	n/i	n/i	4	n/i	n/i	4
Nigeria	n/i	n/i	n/i	-	n/i	n/i	-	n/i	n/i	1	n/i	n/i	-
Pakistan	n/i	n/i	n/i	-	n/i	n/i	-	n/i	n/i	1	n/i	n/i	-
Russian Federation	n/i	n/i	n/i	-	n/i	n/i	-	n/i	n/i	-	n/i	n/i	2
Saudi Arabia	n/i	n/i	n/i	2	n/i	n/i	-	n/i	n/i	-	n/i	n/i	-
Sierra Leone	n/i	n/i	n/i	-	n/i	n/i	1	n/i	n/i	-	n/i	n/i	-
Somalia	n/i	n/i	n/i	1	n/i	n/i	5	n/i	n/i	5	n/i	n/i	1
South Africa	n/i	n/i	n/i	-	n/i	n/i	-	n/i	n/i	-	n/i	n/i	2
Sudan	n/i	n/i	n/i	-	n/i	n/i	1	n/i	n/i	-	n/i	n/i	-
Syria	n/i	n/i	n/i	-	n/i	n/i	1	n/i	n/i	2	n/i	n/i	-
The Ukraine	n/i	n/i	n/i	-	n/i	n/i	-	n/i	n/i	-	n/i	n/i	4
Not known	n/i	n/i	n/i	-	n/i	n/i	-	n/i	n/i	1	n/i	n/i	-
Total	n/i	n/i	n/i	6	n/i	n/i	37	n/i	n/i	62	n/i	n/i	32

Integration outcomes for UAMs																	
Type of integration outcome	Country of origin	2014			2015			2016			2017						
		Age	Boys	Girls	Total	Age	Boys	Girls	Total	Age	Boys	Girls	Total				
UAM:s not enrolled in secondary or higher education	Afghanistan	0-13	n/i	n/i	6	0-13	n/i	n/i	4	0-13	n/i	n/i	28	n/i	n/i	n/i	n/i
		14-17	n/i	n/i	24	14-17	n/i	n/i	45	14-17	n/i	n/i	908	n/i	n/i	n/i	n/i
		18-34	n/i	n/i	51	18-34	n/i	n/i	61	18-34	n/i	n/i	197	n/i	n/i	n/i	n/i
	Iraq	0-13	n/i	n/i	3	0-13	n/i	n/i	3	0-13	n/i	n/i	15	n/i	n/i	n/i	n/i
		14-17	n/i	n/i	8	14-17	n/i	n/i	12	14-17	n/i	n/i	97	n/i	n/i	n/i	n/i
		18-34	n/i	n/i	84	18-34	n/i	n/i	86	18-34	n/i	n/i	137	n/i	n/i	n/i	n/i
	Somalia	0-13	n/i	n/i	9	0-13	n/i	n/i	8	0-13	n/i	n/i	11	n/i	n/i	n/i	n/i
		14-17	n/i	n/i	30	14-17	n/i	n/i	35	14-17	n/i	n/i	86	n/i	n/i	n/i	n/i
		18-34	n/i	n/i	91	18-34	n/i	n/i	111	18-34	n/i	n/i	149	n/i	n/i	n/i	n/i
	Other	0-13	n/i	n/i	7	0-13	n/i	n/i	10	0-13	n/i	n/i	17	n/i	n/i	n/i	n/i
14-17		n/i	n/i	34	14-17	n/i	n/i	29	14-17	n/i	n/i	56	n/i	n/i	n/i	n/i	
18-34		n/i	n/i	71	18-34	n/i	n/i	72	18-34	n/i	n/i	100	n/i	n/i	n/i	n/i	
UAM:s enrolled in secondary or higher education institutions	Afghanistan	14-17	n/i	n/i	2	14-17	n/i	n/i	2	14-17	n/i	n/i	3	n/i	n/i	n/i	n/i
		18-34	n/i	n/i	43	18-34	n/i	n/i	60	18-34	n/i	n/i	75	n/i	n/i	n/i	n/i
		14-17	n/i	n/i	-	14-17	n/i	n/i	-	14-17	n/i	n/i	-	n/i	n/i	n/i	n/i
	Iraq	18-34	n/i	n/i	28	18-34	n/i	n/i	41	18-34	n/i	n/i	51	n/i	n/i	n/i	n/i
		14-17	n/i	n/i	2	14-17	n/i	n/i	2	14-17	n/i	n/i	3	n/i	n/i	n/i	n/i
		18-34	n/i	n/i	53	18-34	n/i	n/i	80	18-34	n/i	n/i	106	n/i	n/i	n/i	n/i
	Somalia	14-17	n/i	n/i	-	14-17	n/i	n/i	5	14-17	n/i	n/i	7	n/i	n/i	n/i	n/i
		18-34	n/i	n/i	28	18-34	n/i	n/i	57	18-34	n/i	n/i	85	n/i	n/i	n/i	n/i
		14-17	n/i	n/i	28	14-17	n/i	n/i	28	14-17	n/i	n/i	28	n/i	n/i	n/i	n/i

UAM:s in integration training	Afghanistan	13-17	3	-	3	13-17	3	-	3	13-17	29	-	29	13-17	117	6	123
		18-25	5	1	6	18-25	3	-	3	18-25	11	-	11	18-25	22	2	24
	Iraq	13-17	10	-	10	13-17	5	-	5	13-17	18	-	18	13-17	29	2	31
		18-25	9	1	10	18-25	6	1	7	18-25	12	-	12	18-25	20	4	24
	Somalia	13-17	2	5	7	13-17	1	2	3	13-17	7	3	10	13-17	16	8	24
		18-25	2	2	4	18-25	8	3	11	18-25	10	3	13	18-25	6	10	16
	Other	13-17	6	4	10	13-17	2	2	4	13-17	3	1	4	13-17	14	3	17
		18-25	2	2	4	18-25	3	4	7	18-25	7	6	13	18-25	18	4	22
UAM:s enrolled in independent studies on labour market support	Afghanistan	13-17	73	4	77	13-17	61	4	65	13-17	504	10	514	13-17	1683	29	1712
		18-25	33	2	35	18-25	36	3	39	18-25	59	2	61	18-25	112	9	121
	Iraq	13-17	51	3	54	13-17	42	4	46	13-17	124	2	126	13-17	216	5	221
		18-25	26	4	30	18-25	22	-	22	18-25	34	1	35	18-25	32	3	35
	Somalia	13-17	60	42	102	13-17	56	41	97	13-17	119	32	151	13-17	166	69	235
		18-25	35	19	54	18-25	42	10	52	18-25	35	13	48	18-25	42	26	68
	Other	13-17	62	17	79	13-17	56	24	80	13-17	69	32	101	13-17	105	35	140
		18-25	16	7	23	18-25	17	13	30	18-25	24	14	38	18-25	24	13	37

UAM:s in labour market/ employment training	Afghanistan	13-17	7	-	7	13-17	11	-	11	13-17	24	1	25	13-17	263	2	265
		18-25	9	1	10	18-25	2	2	4	18-25	11	1	12	18-25	23	-	23
Iraq		13-17	7	-	7	13-17	25	-	25	13-17	20	-	20	13-17	57	1	58
		18-25	9	-	9	18-25	20	2	22	18-25	20	-	20	18-25	24	-	24
Somalia		13-17	4	6	10	13-17	1	2	3	13-17	10	2	12	13-17	29	8	37
		18-25	1	2	3	18-25	5	1	6	18-25	6	3	9	18-25	11	1	12
Other		13-17	3	1	4	13-17	3	6	9	13-17	15	2	17	13-17	24	4	28
		18-25	1	1	2	18-25	4	1	5	18-25	5	3	8	18-25	13	1	14
Guardian of a beneficiary of international protection	Afghanistan	n/i	n/i	n/i	1	n/i	n/i	n/i	1	n/i	n/i	n/i	6	n/i	n/i	n/i	-
	Iraq	n/i	n/i	n/i	3	n/i	n/i	n/i	-	n/i	n/i	n/i	3	n/i	n/i	n/i	12
	Somalia	n/i	n/i	n/i	2	n/i	n/i	n/i	2	n/i	n/i	n/i	-	n/i	n/i	n/i	-
	Other	n/i	n/i	n/i	4	n/i	n/i	n/i	2	n/i	n/i	n/i	2	n/i	n/i	n/i	16 (Syria)
Total (excluding not enrolled in secondary or higher education)				726					811				1648				

Sources: Statistics Finland (educational data), Ministry for Economic Affairs and Employment (integration training, labour market), Finnish Immigration Service (residence permits for a guardian of a beneficiary of international protection)

Annex 2: Definitions

The following key terms are used in the report. The definitions are taken mostly from the EMN Glossary.¹⁴⁹

'Applicant for international protection' is defined as "a third-country national or a stateless person who has made an application for international protection in respect of which a final decision has not yet been taken".

'Application for international protection' is defined as "a request made by a third-country national or a stateless person for protection from a Member State, who can be understood to seek refugee status or subsidiary protection status, and who does not explicitly request another kind of protection, outside the scope of Directive 2011/95/EU, that can be applied for separately".

'Assisted voluntary return' is defined as "voluntary return or voluntary departure supported by logistical, financial and/ or other material assistance".

'Asylum seeker' is defined in the global context as a person who seeks safety from persecution or serious harm in a country other than their own and awaits a decision on the application for refugee status under relevant international and national instruments; and in the EU context as a person who has made an application for protection under the Geneva Convention in respect of which a final decision has not yet been taken.

'Compulsory return' in the EU context is defined as "the process of going back – whether in voluntary or enforced compliance with an obligation to return – to:

- one's country of origin; or
- a country of transit in accordance with EU or bilateral readmission agreements or other arrangements; or
- another third country, to which the third-country national concerned voluntarily decides to return and in which they will be accepted.

'Final decision' is defined as "a decision on whether the third-country national or stateless person be granted refugee status or subsidiary protection status by virtue of Directive 2011/95/EU (Recast Qualification Directive) and which is no longer subject

to a remedy within the framework of Chapter V of this Directive, irrespective of whether such remedy has the effect of allowing applicants to remain in the Member States concerned pending its outcome". Within the context of this Study, other statuses (than refugee status and subsidiary protection) are taken into account as well.

'Forced return' in the EU context is defined as "the process of going back – whether in voluntary or enforced compliance with an obligation to return – to:

- one's country of origin; or
- a country of transit in accordance with EU or bilateral readmission agreements or other arrangements; or
- another third country, to which the concerned voluntarily decides to return and in which they will be accepted.

'Integration' in the EU context is defined as "a dynamic, two-way process of mutual accommodation by all immigrants and residents of Member States."

'Irregular stay' is defined as "the presence on the territory of a Member State, of a third-country national who does not fulfil, or no longer fulfils the conditions of entry as set out in Art. 5 of the Schengen Borders Code or other conditions for entry, stay or residence in that Member State".

'Reintegration assistance' is defined as "support - either cash, in kind or combined, provided by a host country to a returnee, with the aim of helping the returnee to lead an independent life after return."

'Regularisation' is defined as "in the EU context, state procedure by which illegally staying third-country nationals are awarded a legal status".

'Residence permit' is defined as "any authorisation issued by the authorities of an EU Member State allowing a non-EU national to stay legally in its territory, in accordance with the provisions of Regulation 265/2010 (Long Stay Visa Regulation)."

¹⁴⁹ Available at: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_en

'Rejected applicant for international protection' is defined as "a person covered by a first instance decision rejecting an application for international protection, including decisions considering applications as inadmissible or as unfounded and decisions under priority and accelerated procedures, taken by administrative or judicial bodies during the reference period".

'Return decision' is defined as "an administrative or judicial decision or act, stating or declaring the stay of a third-country national to be illegal and imposing or stating an obligation to return".

'Return' is defined as "the movement of a person going from a host country back to a country of origin, country of nationality or habitual residence usually after spending a significant period of time in the host country whether voluntary or forced, assisted or spontaneous".

'Third-country national' is defined as "any person who is not a citizen of the European Union within the meaning of Art. 20(1) of TFEU and who is not a person enjoying the Union right to free movement, as defined in Art. 2(5) of the Schengen Borders Code".

'Unaccompanied minor' is defined as "a third-country national or stateless person below the age of 18 years, who arrives on the territory of the Member

States unaccompanied by the adult responsible for them by law or by the practice of the Member State concerned, and for as long as they are not effectively taken into the care of such a person. It includes a minor who is left unaccompanied after they have entered the territory of the Member States." Furthermore, within the context of this Study, unaccompanied minors approaching 18 years of age are generally understood to be in the final couple of years before reaching the age of majority, i.e. 16 to 18 years.

'Voluntary departure' is defined as compliance with the obligation to return within the time-limit fixed for that purpose in the return decision.

'Voluntary return' is defined as "the assisted or independent return to the country of origin, transit or third country, based on the free will of the returnee".

'Vulnerable person' is defined as "minors, unaccompanied minors, disabled people, elderly people, pregnant women, single parents with minor children, victims of trafficking in human beings, persons with serious illnesses, persons with mental disorders and persons who have been subjected to torture, rape or other serious forms of psychological, physical or sexual violence, such as victims of female genital mutilation".

