

# Maahantulosta kansalaisuuteen

Selvitysmies Esa Markkasen ehdotukset  
Ulkomaalaisviraston alueellistamiseksi

Tekijät (toimielimestä, toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Neuvotteleva virkamies Esa Markkanen	Julkaisun laji Selvitysmiehen muistio Toimeksiantaja Sisäasiainministeriö Toimielimen asettamispäivä 26.6.2003
Julkaisun nimi (myös ruotsinkielisenä) MAAHANTULOSTA KANSALAIUUUTEEN Selvitysmies Esa Markkasen ehdotukset Ulkomaalaisviraston alueellistamiseksi FRÅN INVANDRING TILL MEDBORGARSKAP Utredningsman Esa Markkanens förslag till regionalisering av Utlänningsverket	
Julkaisun osat	
Tiivistelmä Selvitysmies Esa Markkasen tehtänä oli valmistella Ulkomaalaisviraston (UVI) alueellistamista: missä laajuudessa toimintoja Ulkomaalaisvirastosta voidaan siirtää pääkaupunkiseudun ulkopuolelle. Tarkastelussa on otettava huomioon hallitusohjelman edellyttämä 1) ulkomaalaishallinnon toiminnan tehostamiseen tarvittavien toimenpiteiden valmistelu, 2) tavoitteet ulkomaalaishallinnon keskittämiseksi sisäasiainministeriön halinnonalalle etenkin turvapaikanhakijoiden vastaanoton osalta sekä 3) uuden ulkomaalaislain vaikutukset viraston tehtäviin. Selvitysmiehen on myös tehtävä konkreettiset ehdotukset alueellistamisen toimeenpanosta aikatauluineen. Selvitysmiehen mukaan Ulkomaalaisviraston toiminta on sen luonteista, joka voidaan alueellistaa ja jonka alueellistamisesta on löydettävissä toiminnallista hyötyä. Periaatteellisia teknisiä esteitä alueellistamiselle ei ole, ja toiminnan sijoittaminen eri paikkakunnille myös uudistaa Ulkomaalaisviraston profiilia.  Alueellistamisella voidaan saavuttaa seuraavia vaikutuksia: - nopeuttaa turvapaikkakäsittelyä, kun virasto toimii maahantulopaikkakunnilla ja on lähellä asiakasta - viraston alueellinen asiantuntemus kasvaa ja synergiaetuja on löydettävissä yhteistoiminnasta muiden alueella toimivien viranomaisten kanssa - viraston imagon muutos lupakonttorista maahanmuuttovirastoksi - pienten yksiköiden edut päätöksenteossa nopeuttavat turvapaikkaratkaisujen tekoa - virasto tuo pienille paikkakunnille sekä työtä että kansainvälisyyttä.  Selvitysmiehen ehdotuksen pääkohdat ovat: 1. Ulkomaalaisvirasto jatkaa toimintaansa Helsingissä 2. Perustetaan Ulkomaalaisviraston Saimaan alueyksikkö Lappeenrantaan 3. Vakainaistetaan Ulkomaalaisviraston Kuhmon kokeilu Kainuun alueyksiköksi 4. Perustetaan Helsinki-Vantaan-lentoasemalle Ulkomaalaisviraston toimisto 5. Keskitetään turvapaikan hakeminen maahantulopaikkakunnille ja muihin poliisin ja rajavartiolaitoksen asiantuntijayksiköihin 6. Kootaan vastaanottokeskukset sisäasiainhallintoon ja perustetaan Ulkomaalaisvirastoon vastaanottolinja 7. Sijoitetaan Ulkomaalaisviraston virkamiehiä Suomen ulkomaanedustustoihin 8. Mahdollistetaan Ulkomaalaisviraston virkamiesten etätyö kihlakuntien poliisilaitoksissa	
Avainsanat (asiasanat) aluepolitiikka, hallinnon kehittäminen, turvapaikka, ulkomaalaisvirasto	
Muut tiedot	

Sarjan nimi ja numero Sisäasiainministeriön julkaisusarja 30/2003		ISSN 1236-2840	ISBN 951-734-610-7
Kokonaissivumäärä 32	Kieli Suomi	Hinta -	Luottamuksellisuus
Jakaja Sisäasiainministeriö		Kustantaja Sisäasiainministeriö	

## MAAHANTULOSTA KANSALAISUUTEEN

### SELVITYSMIES ESA MARKKASEN EHDOTUKSET ULKOMAALAISVIRASTON ALUEELLISTAMISEKSI

#### SISÄLLYSLUETTELO

1.	JOHDANTO.....	2
1.1.	Selvitysmiehen toimeksianto ja toiminta .....	2
2.	ALUEELLISTAMISEN VAIKUTUKSET JA YHTEENVETO SELVITYSMIEHEN EHDOTUKSISTA .....	5
2.1.	Alueellistaminen.....	5
2.2.	Uuden ulkomaalaislain vaikutukset .....	7
2.3.	Toiminnan tehostaminen hallinnon kokoamisella.....	7
3.	MAAHANMUUTTOHALLINTO SUOMESSA .....	8
3.1.	Lyhyt nykytilan kuvaus .....	8
3.2.	Yhteenveto havaituista ongelmista.....	10
4.	ULKOMAALAISVIRASTON NYKYTILA.....	12
4.1.	Toiminnan kuvaus .....	12
4.2.	Havaitut ongelmat .....	13
5.	POHJOISMAINEN VERTAILU .....	16
5.1.	Maahanmuuttohallinto Pohjoismaissa.....	16
5.2.	Vertailua Suomen hallintoon.....	18
6.	SELVITYSMIEHEN EHDOTUKSET AIKATAULUINEEN .....	19
6.1.	Ulkomaalaisvirasto jatkaa toimintaansa Helsingissä .....	19
6.2.	Perustetaan Saimaan alueyksikkö Lappeenrantaan.....	20
6.3.	Ulkomaalaisviraston Kuhmon toimipisteen vakinaistaminen lisäresurssein ja nimen muuttaminen Ulkomaalaisviraston Kainuun alueyksiköksi.....	22
6.4.	Perustetaan Ulkomaalaisviraston Helsinki – Vantaan lentoaseman yksikkö.....	23
6.5.	Kootaan turvapaikanhakijoiden vastaanotto sisäasiainhallintoon.....	25
6.6.	Keskitetään turvapaikan hakeminen poliisin ja rajavartiolaitoksen asiantuntijayksiköihin.....	28
6.7.	Etätyö .....	29
6.8.	UVI:n virkamiehiä Suomen ulkomaanedustustoihin .....	29
7.	HENKILÖKUNNAN REKRYTOINTI PERUSTETTAVIIN ALUEYKSIKÖIHIN .....	30
8.	ALUEELLISTAMISEN VAIKUTUKSIA ULKOMAALAISVIRASTOSSA HELSINGISSÄ .....	31
8.1.	Alueellistamisen toimeenpano .....	31
8.2.	Arvioidut kustannusvaikutukset.....	31

## 1. JOHDANTO

### 1.1. Selvitysmiehen toimeksianto ja toiminta

Hallitus hyväksyi iltakoulussaan 5.2.2003 kannanoton valtion keskushallinnon yksiköiden ja toimintojen alueellistamisen jatkamisesta. Alueellistamista jatketaan valtion yksiköiden ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta 16.5. annetun lain (362/2002) ja 27.6.2002 annetun valtioneuvoston asetuksen (567/2002) sekä valtioneuvoston 8.11.2001 tekemän valtion toimintojen sijoittamisstrategian mukaisesti. Alueellistamisessa otetaan huomioon eduskunnan toimivaltalakiin liittämä lausuma, jonka mukaan sijoittamispäätöksessä tulee painottaa erityisesti alueellisia näkökohtia ja vaikutuksia.

Hallitusohjelman mukaan valtion keskushallinnon uusia, laajenevia sekä uudistettavia toimintoja ja yksiköitä sijoitetaan ensisijaisesti pääkaupunkiseudun ulkopuolelle. Valtion toimintojen sijoittaminen pääkaupunkiseudun ulkopuolelle toteutetaan maan tasapainoista kehitystä edistäen, alueiden olemassa olevia vahvuuksia hyödyntäen ja tukien.

Sisäasiainministeriön hallinnonalalla selvitetään Poliisiammattikorkeakoulun ja Poliisin tekniikkakeskuksen sijaintivaihtoehdot pääkaupunkiseudun ulkopuolella. Lisäksi selvitetään, *missä laajuudessa toimintoja* Väestörekisterikeskuksesta ja *Ulkomaalaisvirastosta voidaan siirtää pääkaupunkiseudun ulkopuolelle.*

Sisäasiainministeriössä toimiva alueellistamisen yhteistyöryhmä puolsi kokouksessaan 12.6.2003 Ulkomaalaisvirastoa koskevan selvityksen käynnistämistä.

Ulkomaalaisviraston toimintoja koskevan sijoittamispäätöksen tavoitteena on

- ❖ turvata tehtävien tuloksellinen hoitaminen
- ❖ edistää osaltaan maan tasapainoista alueellista kehitystä
- ❖ tukea työllisyyttä
- ❖ turvata työvoiman saanti viraston tehtäviin

Päätöksen tulee lisäksi tukea aluepolitiikan tavoitteita sekä alueellista kehittämistä koskevia ohjelmia ja muita toimenpiteitä.

*Selvitysmiehen tehtävänä on selvittää missä laajuudessa Ulkomaalaisviraston toimintoja voidaan siirtää pääkaupunkiseudun ulkopuolelle. Tarkastelussa on otettava huomioon hallitusohjelman edellyttämä*

*1. ulkomaalaishallinnon toiminnan tehostamiseen tarvittavien toimenpiteiden valmistelu,*

*2. tavoitteet ulkomaalaishallinnon keskittämiseksi sisäasiainministeriön hallinnonalalle etenkin turvapaikanhakijoiden vastaanoton osalta sekä*

*3. uuden ulkomaalaislain vaikutukset viraston tehtäviin.*

*Selvitysmiehen tehtävänä on myös tehdä konkreettiset ehdotukset alueellistamisen toimeenpanosta aikatauluineen.*

Työlle asetettiin ohjausryhmä, johon kuuluvat sisäasiainministeriön ulkomaalaisosaston ylijohtaja Pentti Visanen ja ulkomaalaisosaston yksikköjen päälliköt Tiina Sinkkanen, Riitta Koponen ja Annikki Vanamo-Alho, Ulkomaalaisviraston ylijohtaja Matti Saarelainen sekä projektipäällikkö Ilpo Takanen. Selvitysmies voi käyttää apunaan ulkomaalaisosaston ja Ulkomaalaisviraston henkilökuntaa.

Selvitysmies aloitti tehtävänsä 4. elokuuta 2003 ja on työskennellyt sekä sisäasiainministeriössä että selvitystyötä varten varatussa työhuoneessaan Ulkomaalaisvirastossa. Selvitysmies on kuullut työssään noin 50 Ulkomaalaisviraston työntekijää. Kaikilla viraston työntekijöillä on ollut mahdollisuus näin halutessaan tavata selvitysmies omien kantojen tai kysymysten esittämiseksi. Hän on osallistunut myös Ulkomaalaisviraston johtoryhmän kokoukseen, tavannut työnsä alussa viraston henkilöstöneuvoston edustajat ja pitänyt henkilöstölle erillisen tiedotustilaisuuden työn kestäessä. Erityisen antoisaa ja hyödyllistä yhteistyötä on ollut ulkomaalaisviraston ylijohtajan Matti Saarelaisen ja projektipäällikkö Ilpo Takasen kanssa sisäasiainministeriön alueellistamissihteeristöstä.

Selvitysmies on lisäksi keskustellut työn sisällöstä sisäasiainministeri Kari Rajamäen sekä alue- ja kuntaministeri Hannes Mannisen, ulkomaankauppa- ja kehitysyhteistyöministeri Paula Lehtomäen sekä sisäasiainministeriön kansliapäällikön Ritva Viljasen ja vt. kansliapäällikön Pekka Kilven kanssa. Selvitysmies on ollut kuultavana sisäasiainministeriön alueellistamisen yhteistyöryhmässä ja osallistunut alueellistamisen koordinaatioryhmän kokouksiin. Lisäksi keskusteluja on käyty sisäasiainministeriön rajavartio- ja kuntaosaston johdon sekä poliisiosaston ulkomaalaisasioista vastaavan virkamiehen ja Helsingin ulkomaalaispoliisin johdon kanssa. Kantansa selvitysmiehelle ovat hyödyllisissä tapaamisissa esiintuneet työministeriön kansliapäällikkö Markku Wallin ja turvapaikan vastaanotosta vastaavat virkamiehet sekä työministeriön politiikka- että toimeenpano-osastolta.

Vähemmistövaltuutettu Mikko Puumalaisen kanssa on käyty hedelmällisiä keskusteluja mm. liittyen Ulkomaalaisviraston työprosesseihin. Sisäasiainministeriön ulkomaalaisosaston eläkkeellä oleva ylijohtaja Risto Veijalainen on antanut arvokkaita kommentteja työn kuluessa. Pakolaisneuvonta ry:n kanssa on käyty keskustelu turvapaikkapäätöksenteosta ja hakijoiden vastaanotosta.

Tässä ehdotuksessa olevaa kansainvälistä katsausta varten selvitysmies on vierailut Ruotsin ulkoministeriössä ja maahanmuuttovirastossa, Tanskan integraatioministeriössä, ulkomaalaishallituksessa ja Sandholmenin vastaanottokeskuksessa. Esityksen valmistelemiseksi selvitysmies on vierailut kaksi kertaa Kuhmossa, Ulkomaalaisviraston pakolais- ja turvapaikkalinjan Eurooppa 2- tulosalueyksikössä ja viraston puhelinvaihdetta ja -neuvontaa hoitavassa Etäpalvelukeskuksen toimipisteessä ja tavannut Kuhmon kaupungin virkamies- ja luottamusmiesjohtoa sekä Kuhmossa toimivaa työvoimahallinnon johtoa.

Selvitysmies on tehnyt kaksi työmatkaa Lappeenrantaan, missä on tavattu maakunnan ja kaupungin johto ja virkamiehistöä, paikallispoliisin johtoa ja ulkomaalaisasioita hoitavat poliisimiehet ja suojelupoliisin edustaja sekä käyty keskusteluja Joutseon vastaanottokeskuksen johdon ja henkilökunnan kanssa.

Selvitysmies on tavannut työnsä aikana Kokkolassa maakunnan ja kaupungin johtoa ja ulkomaalaisasioita hoitavia virkamiehiä.

Selvitystyön aikana perehdyttyäni Ulkomaalaisviraston (UVI) toimintaan mitä se on ja mitä sen alueyksiköineen jatkossa pitäisi olla, olen päätenyt esittämään nykyisen Ulkomaalaisviraston nimen muuttamista paremmin toimintaa kuvaavaksi *Maahanmuuttovirastoksi*, jonka aluekeskukset toimisivat jäljempänä esitetyillä paikkakunnilla. Samoin olen käyttänyt useissa kohdin ”ulkomaalaishallinto” – sanan asemesta ”maahanmuuttohallinto” -termiä, koska se kuvaa paremmin nykyistä ja varsinkin tulevaa toimintaa. Sen lisäksi että ”ulkomaalais” -termi on suppea, se saatetaan myös kokea leimaavaksi, minkä vuoksi maahanmuutto on edellistä neutraalimpi ilmaisu.

Selvitysmies esittää kiitokset kaikille yllämainituille sekä antoisasta että miellyttävästä yhteistyöstä intensiivisen neljän kuukauden aikana. Varsinkin eriävät mielipiteet ja kyseenalaistaminen ovat selkiyttäneet tehtävää ja vieneet sitä eteenpäin.

Kuten ehdotuksista näkyy, olen lähtenyt työssäni siitä, että en ole lähtökohtaisesti sitoutunut olemassa oleviin hallinnollisiin rakenteisiin ja käytäntöihin, olkoonkin, että ehdotetut muutokset vaativat päätöksentekijöiltä joustavuutta, poikkeamista totutusta ja uudenlaista ajattelua. Eräät ehdotukseni edellyttävät ministeriöiden välisen työnjaon tarkistamista ja lainsäädännön muuttamista.

Saatuani työni määräajassa tehdyksi jätän kunnioittavasti esitykseni sisäasiainministeriölle.

Helsingissä 26. marraskuuta 2003

Esa Markkanen

## 2. ALUEELLISTAMISEN VAIKUTUKSET JA YHTEENVETO SELVITYSMIEHEN EHDOTUKSISTA

Ehdotuksessa olen toimeksiantoni mukaisesti hallinnon tehostamisen ja kokoamisen näkökulmasta tarkastellut maahanmuuttohallintoa kokonaisuutena ja Ulkomaalaisvirastoa erikseen, tehnyt pohjoismaisen vertailun ja päätenyt esittämään Ulkomaalaisviraston alueellistamista toiminnallisista lähtökohdista. Alueellistamisehdotuksen tekemiselle oli käsitykseni mukaan välttämätöntä tarkastella Suomen maahanmuuttohallinnon kokonaisuutta, Ulkomaalaisviraston roolia siinä ja naapurimaiden tilannetta. Peruslähtökohtana on ollut, miten alueellistamisen kautta ottaen huomioon uuden lainsäädännön tuomat muutokset ja hallinnon kokoamisen, Ulkomaalaisviraston päätöksentekoa voidaan nopeuttaa ja samalla saada aikaan kustannussäästöjä. Esityksen tavoitteena on myös maahanmuuttohallinnon toimenpiteiden oikea kohdentaminen niin, että resurssit panostetaan suojelun tarpeessa oleviin asiakkaisiin.

Selvitysmiehen ehdotukset perusteluineen koskien Ulkomaalaisviraston alueellistamista ovat luvussa 6.

Ehdotuksen alueellistamista, hallinnon kokoamista ja tehostamista koskevat pääkohdat ovat seuraavat:

1. Ulkomaalaisvirasto jatkaa toimintaansa Helsingissä
2. Perustetaan Ulkomaalaisviraston Saimaan alueyksikkö Lappeenrantaan
3. Vakinaistetaan Ulkomaalaisviraston Kuhmon kokeilu Kainuun alueyksiköksi
4. Perustetaan Helsinki-Vantaan lentoasemalle Ulkomaalaisviraston toimisto
5. Keskitetään turvapaikan haku maahantulopaikkakunnille ja muihin poliisin ja raja-vartiolaitoksen asiantuntijayksiköihin
6. Kootaan vastaanottokeskukset sisäasiainhallintoon ja perustetaan Ulkomaalaisvirastoon vastaanottolinja
7. Sijoitetaan UVI:n virkamiehiä Suomen ulkomaanedustustoihin
8. Mahdollistetaan UVI:n virkamiesten etätyö kihlakuntien poliisilaitoksissa

### 2.1. Alueellistaminen

Ulkomaalais- tai maahanmuuttohallinto on nykyisellään melko laajasti alueellistettu, kun asiaa tarkastellaan Ulkomaalaisviraston yhteistyöviranomaisten kautta: kaikkialla maassa toimivat kihlakuntien poliisilaitokset hoitavat suuren osan ulkomaalaishallinnon palveluista samoin kuin rajavartiolaitoksen toimintapisteet valtakunnan rajoilla. Työministeriön kautta rahoitettavat vastaanottokeskukset toimivat usein pääkaupunkiseudun ulkopuolella varsin pienilläkin paikkakunnilla. Voidaan sanoa, että tietyt ulkomaalaishallinnon palvelut ovat varsin pitkälle alueellistettuja - ei kuitenkaan varsinaisen Ulkomaalaisviraston toiminta.

Ulkomaalaisviraston toiminta on sen luonteista, joka voidaan alueellistaa ja jonka alueellistamisesta on löydettävissä toiminnallista hyötyä. Teknisiä esteitä alueellistamiselle ei ole, ja toiminnan sijoittaminen useille paikkakunnille myös uudistaa UVI:n profiilia.

Ulkomaalaisvirasto siirsi kokeiluluontoisesti Kuhmoon viraston puhelinvaihteen ja –neuvonnan ja ulkoisti ne. Turvapaikkayksikkö yhtenä tulosalueena aloitti toimintansa Kuhmossa v. 2002. Tähänastiset kokemukset Kuhmon yksikön toiminnasta ovat hyvin myönteisiä: UVI:n puhelinkekus- ja neuvonta on tuskin koskaan toiminut niin hyvin kuin nyt Kuhmossa.

Samoin Kuhmossa toimivan ”Eurooppa 2”-turvapaikkayksikön toiminta on ollut myönteistä: päätökset ovat tulleet nopeasti ja ne ovat pysyneet muutoksenhausta huolimatta. Kuhmon yksikkö on toiminut myös Helsingissä toimivan ulkomaalaisviraston ”paisuntasäiliönä”, joka tehokkaasti on purkanut syntynyttä ruuhkaa tehden osin vähemmän työtä vaativia ratkaisuja kuin pakolais- ja turvapaikkalinja Helsingissä. Kuhmon yksikön positiivisiin puoliin kuuluu pienen yksikön pieni byrokraatia, henkilöiden tavoitettavuus, keskittyminen nimenomaisesti päätöksentekoon, johon isossa organisaatiossa usein liittyy paljon muita velvoitteita, kuten osallistumisia erilaisiin työryhmiin ja kokouksiin, asioiden sopimisia, huolehtimista tiedonkulusta jne. Kuhmon yksikkö on kokeilun aikana selvitysmiehen käsityksen mukaan puoltanut hyvin paikkaansa ja luonut edellytykset toiminnan jatkamiselle ja vakinaistamiselle.

Selvitysmiehen käsityksen mukaan Ulkomaalaisviraston alueellistamisella voidaan saavuttaa seuraavia vaikutuksia:

- ❖ virasto toimii maahantulopaikkakunnilla ja on lähellä asiakasta
- ❖ virasto toimii lähellä ulkorajaa, jolloin saadaan logistista hyötyä mm palauttamisissa
- ❖ viraston alueellinen asiantuntemus kasvaa
- ❖ viraston imago muuttuu yhdestä lupakonttorista eri alueilla toimivaksi maahanmuuttovirastoksi
- ❖ synergiaetuja on löydettävissä yhteistoiminnasta muiden alueviranomaisten kanssa
- ❖ virasto tuo pienille paikkakunnille sekä työtä että kansainvälisyyttä
- ❖ pienissä yksiköissä voidaan käyttää hyväksi sen edut päätöksenteossa ja keskittää päätöksentekoa tiettyihin asiakasryhmiin

Koska Suomeen saapuvien ulkomaalaisten määrä toistaiseksi on varsin pieni, vaikkakin nopeassa kasvussa - samoin kuin koko ulkomaalaishallinnon henkilökunta, ja merkittäviä maahantulopaikkakuntia on vain muutama, en ole ehdotuksessani nähnyt perusteita Ulkomaalaisviraston sijoittamiseksi useammalle kuin kolmelle paikkakunnalle, joista virasto jo toimii kahdella, Helsingissä ja kokeiluluontoisesti Kuhmossa.

Varsinaisena uutena ehdotuksena on Ulkomaalaisviraston

1) *Saimaan alueyksikön perustaminen Lappeenrantaan*, mikä selvitysten ja haastattelujen perusteella tuntui hyvin luonnolliselta ratkaisulta rajan läheisyyden, Joutsenon ison transit-vastaanottokeskuksen, toimivan ulkomaalaispoliisin, muun viranomais-synergian ja tulkkipalvelujen saatavuuden vuoksi. Esitän lisäksi

2) *Kuhmon kokeilun vakinaistamista ja toiminnan kasvattamista sekä yksikön nimen muuttamista Ulkomaalaisviraston Kainuun alueyksiköksi.*

Ulkomaalaisviraston virkamiesten mahdollisuus *etätyöskentelyyn* tiettyjen kihlakuntien poliisilaitoksissa tulee mahdollistua.

## 2.2. Uuden ulkomaalaislain vaikutukset

Keskeiset lainsäädännön muutosesitykset voimassa olevaan ulkomaalaislakiin ovat seuraavat:

- ❖ oleskelulupien myöntäminen ulkomailla siirtyy Suomen ulkomaan edustustoilta Ulkomaalaisvirastolle
- ❖ Suomen kansalaisen perheenjäsen voisi tulla Suomeen hakemaan oleskelulupaa
- ❖ säädetään unionin kansalaisen oleskelusta Suomessa
- ❖ muutoksia tulee työntekijän oleskeluluvan hakuun
- ❖ liikenteenharjoittajalle tulee seuraamusmaksu laittomien maahantulijoiden kuljetamisesta
- ❖ turvapaikkapuhuttelujen siirto poliisilta (jolle jää henkilöllisyyden ja reitin selvittäminen) Ulkomaalaisvirastolle

Mikäli hallituksen esitys uudeksi ulkomaalaislaiksi hyväksytään, niin alueellistamisen näkökulmasta merkittävin muutos on turvapaikkapuhuttelujen siirto poliisilta Ulkomaalaisvirastolle. Tällä on erityistä merkitystä sikäli, että turvapaikanhakijoiden nk. transit-vastaanottokeskusten ja Ulkomaalaisviraston tulee toimia yhteistyössä ja mieluiten sijaita samalla paikkakunnalla. Jatkossa, viimeistään 1.5.2004 alkaen transit-vastaanottokeskuksen asiakaskunnan määrän ja kansalaisuuksien tulee vastata Ulkomaalaisviraston aluekeskusten kapasiteettia ja asiantuntemusta. Tästä seuraa väistämättä tarve tarkistaa sisäasiainministeriön ja työministeriön välistä työnjakoa.

## 2.3. Toiminnan tehostaminen hallinnon kokoamisella

Ulkomaalaisvirasto on toiminut Suomessa yhdessä paikassa Helsingissä, jonne hakemukset ovat saapuneet poliisilta, rajavartiolaitokselta ja Suomen ulkomaanedustustoilta. Sen jälkeen hakemukset ovat jonossa, ja ne käsitellään vuorollaan. Esittelijöillä ja päätöksentekijöillä ei pääsääntöisesti ole kontakteja hakijaan paitsi silloin jos he ovat tehneet turvapaikkapuhutteluja, perheside- tai nk. paluumuuttohaastatteluja. Ulkomaalaisviraston profiili onkin ollut luonteeltaan enemmänkin sisäänpäin kääntynyt ”lupakonttori” kuin aktiivinen maahanmuuttoviranomainen, erityisesti turvapaikka-asioissa. Turvapaikka-asiat ovat salassa pidettäviä ja edesauttavat myös tietynlaisen työkuulttuurin syntyä samoin kuin ulkoiset paineet ja vaatimukset yksilöllisestä käsittelystä.

On lisäksi koko ajan muistettava, että valtaosa Ulkomaalaisviraston asiakkaista on muita kuin turvapaikkaa hakevia: maahanmuuttavia ulkomaan kansalaisia, jotka tulevat työhön tai opiskelemaan, perhesiteen perusteella muuttavia ja kansalaisuutta hakevia.

Ehdotuksen osaan, joka koskee hallinnon tehostamista, sisältyy Ulkomaalaisviraston päivystysyksikön perustaminen Helsinki-Vantaan lentoasemalle, sekä varautuminen vuosittain virkamiehien lähettämiseen Suomelle tärkeisiin ulkomaan edustustoihin, kun kaikki oleskelulupapäätökset lainuudistuksen myötä siirtyvät Ulkomaalaisvirastolle.

Lisäksi esitän, että turvapaikan hakeminen rajoitettaisiin kansainvälisten mallien mukaan vain muutama paikkaan, joissa olisi asiantuntemus, nykyisestä noin 200 po-

liisiin toimi- ja rajavartiolaitoksen passintarkastuspisteestä. Suomen varsin vaatimattomat hakijamäärät puoltavat esittämäni ratkaisua sekä toiminnallisesti että kustannusperustein.

Ulkomaalaishallinnon hajanaisuus ja päätöksenteon ja muutoksenhaun hitaus sekä järjestelmän kalleus suhteutettuna pieniin turvapaikanhakijoiden määrään on kiistan tosiasia. Myös Pohjoismaisittain Suomen ulkomaalaishallinnon järjestelmä on täysin poikkeava, kun turvapaikkapäätöksenteko ja hakijoiden vastaanotto on hallinnollisesti erotettu toisistaan. Tällaista järjestelyä ei selvitysmiehen mukaan ole mitään perusteita jatkaa, vaan hallinto tulee koota siihen ministeriöön, joka vastaa päätöksenteosta.

Näkemykseni on, että kaikilla edellä esitetyillä ratkaisuilla voidaan kustannustehokkaasti nopeuttaa päätöksentekoa.

### **3. MAAHANMUUTTOHALLINTO SUOMESSA**

#### **3.1. Lyhyt nykytilan kuvaus**

Maahanmuuttoasiat (”migration, frontiers, asylum - SCIFA”) luetaan Euroopan unionissa oikeus- ja sisäasioihin. Ulkomaalaisen maahantuloa, maassa oleskelua ja maasta poistamista koskevat päätökset ja niiden perustana oleva politiikka kuuluvat niin Suomessa kuin useimmissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa sisäasiainministeriön toimialaan.

Keskeisin väline maahanmuuttopolitiikan käytännön toimeenpanossa on ulkomaalaislaki, joka sisältää säännökset edellä mainituista asioista. Ulkomaalaislain valmistelu ja ajan tasalla pitäminen kuuluu Suomessa kuten useimmissa EU:n jäsenmaissa sisäasiainhallinnolle.

Maahanmuuttopolitiikan kokonaisuuteen kuuluu sisäisen turvallisuuden huomioiminen sekä maahanmuuttoon liittyvien uhkien arvioiminen ja torjuminen, jotka ovat luonnollisena osana sisäasiainhallinnon maahanmuuttoasioiden kokonaisuutta.

Sisäasiainministeriön hallinnonalan keskeiset ulkomaalaishallintoon liittyvät tehtäväalueet ovat:

- ❖ maahanmuutto- sekä pakolais- ja turvapaikkapolitiikan valmistelu
- ❖ kansalaisuusasiat
- ❖ ulkomaalais- ja kansalaisuuslainsäädäntö ja niihin liittyvä ohjeistus
- ❖ päätöksenteko asioissa, jotka liittyvät rajalla annettuihin viisumeihin, oleskelu- ja työlupiin, kansainvälisen suojelun antamiseen, matkustusasiakirjoihin, maasta poistamiseen, ja Suomen kansalaisuuteen
- ❖ ulkomaalaisrekisterin ylläpito
- ❖ ulkomaalaisten valvonta
- ❖ EU-asioiden koordinointi ulkomaalaisasioissa
- ❖ ulkomaalaisten säilöönottoa ja maahantulokieltoa koskeva päätöksenteko

Ulkomaalaishallinnon tehtävät jakautuvat sisäasiainministeriössä kolmen osaston, ulkomaalais-, poliisi- ja rajavartio-osaston kesken. Käytännön tasolla asioita hoitavat

ulkomaalaisvirasto, paikallispoliisi ja rajavartiolaitoksen paikalliset yksiköt passin-tarkastuspisteissä.

Sisäasiainministeriön ulkomaalaisosastolla valmistellaan ja kehitetään maahanmuuttoa, siirtolaisuutta, pakolaisuutta, turvapaikkaa ja Suomen kansalaisuutta koskevaa politiikkaa.

Sisäasiainministeriön alainen Ulkomaalaisvirasto käsittelee maahan tulevia ulkomaalaisia koskevia hakemus- ja lupa-asioita ja ylläpitää ulkomaalaisrekisteriä. Virasto tekee päätökset kansalaisuus-, turvapaikka-, oleskelulupa- ja myös työlupahakemuksiin sekä antaa oleskelulupalausuntoja Suomen ulkomaanedustustoille. Lisäksi se tekee päätöksiä koskien ulkomaalaisten matkustusasiakirjoja ja maasta poistamista. Turvapaikkatutkinnassa ulkomaalaisvirastolla, poliisilla ja rajavartiolaitoksella on yhteistyötä. Ulkomaalaisvirasto toimii läheisessä yhteistyössä Suomen ulkomaanedustustojen ja työvoimaviranomaisten kanssa.

Paikallispoliisi tekee viisumi-, oleskelulupa- ja työlupapäätöksiä, ja turvapaikkatutkintaa, pidentää matkustusasiakirjojen voimassaoloaikoja, käännyttää ja tekee karkotusesityksiä, hoitaa toimeksiantoa sekä panee täytäntöön maastapoistamispäätöksiä. Rajavartiolaitos tarkastaa maahantulijoiden passit ja muut maahantuloedellytykset, valvoen maahansaapumista ja maastalähtöä, päättää rajalta käännättämisestä, myöntää viisumeja sekä tekee turvapaikkatutkintaa.

Myös väestörekisterikeskus ja maistraatit ovat sisäasiainministeriön alaisia viranomaisia, joilla on hoidettavanaan ulkomaalaisia koskevia asioita.

Koska maahanmuuttoasiat koskettavat yhteiskunnan koko kenttää varsinkin, kun on kyse niistä ulkomaalaisista, jotka ovat saaneet oleskeluluvan Suomeen, ei ole mahdollista eikä perusteltua, että kaikki asiat kuuluisivat sisäasiainhallintoon. Maassa asuvat ulkomaalaiset tarvitsevat asumiseen, koulutukseen, sosiaali- ja terveydenhuoltoon, työllistymiseen jne. liittyviä palveluja asianomaisilta hallinnonaloilta. Nämä asiat kuuluvat luonnollisena osana kunkin ministeriön toimialaan on sitten kyse ulkomaalaisista tai suomalaisista.

Työministeriö vastaa tällä hetkellä turvapaikanhakijoiden ja paluumuuttajien vastaanotosta, myönteisen oleskelulupapäätöksen saaneiden kiintiöpakolaisten sijoittamisesta kuntiin ja kotoutumisen koordinoinnista. Työministeriön toimeenpanosastolla tehdään keskusvirastolle tyypillisiä sekä vastaanottoon että maahanmuuttajien integrointiin liittyviä tehtäviä. Työvoimatoimistot antavat lausuntoja työlupahakemuksiin. Työministeriölle kuuluu edelleen paluumuutto ja ainoastaan Helsingin säilöönottoyksikössä kohtelulain mukaan majoitus sekä toimeentulon ja huolenpidon järjestäminen turvapaikanhakijoille. Työministeriö valmistelee edellä mainittuihin osa-alueisiin liittyvää politiikkaa. Hyvien etnisten suhteiden edistäminen ja rasismin vastainen toiminta ovat työministeriön ja opetusministeriön toimialueita.

Ulkoasiainministeriölle ulkomaalaisasioista kuuluvat kansainvälisen yhteistyön koordinointi, useat kansainväliset sopimukset sekä viisumiasiat. Mikäli hallituksen esitys uudeksi ulkomaalaislaiksi hyväksytään, siirtyvät Suomen edustustoilla ollut oleskelu- ja työlupien myöntäminen yksinomaan ulkomaalaisvirastolle. Ulkomaanedustustoilla on edelleen hakemusten vastaanotto ja asiakirjojen tarkistus, tietyt lisäselvityspyynnöt sekä asiakkaiden haastattelut.

### 3.2. Yhteenveto havaituista ongelmista

1. Yhtenäisen kansallisen maahanmuuttopolitiikan luominen ei ole Suomessa onnistunut ja ministeriöt saattavat esittää kahta kilpailevaa politiikkaa, jolloin yhtenäinen tarkastelunäkökulma on puuttunut. Koska vastuu ”ikäivistä” päätöksistä – sisäasiainhallinto tekee käytännössä kaikki ulkomaalaisen maahantuloon, oleskeluun ja maastalähtöön koskevat päätökset – on sisäasiainministeriön alaisella hallinnolla, työministeriö voi esiintyä julkisuudessa kansalaisjärjestöjen tapaan, jolloin vaarana on, että syntyy keinotekoinen ”hyvien ja pahojen” viranomaisten vastakkainasettelu, joka ei palvele kenenkään etua. Erityisen haitallista se on maahan pyrkiville ulkomaalaisille. Nykyisen järjestelmän vallitessa julkisuuteen saattaa välittyä virheellinen kuva ulkomaalaishallinnon tavoitteista kun eri ministeriöt antavat erisisältöisiä lausuntoja.

2. Suomalainen järjestely erottaa hallinnollisesti päätöksenteko ja turvapaikanhakijoiden vastaanotto on kansainvälisesti ainutlaatuinen ja eriskummallinen Vastaanoton itsellinen korostaminen eikä sen alistaisuus päätöksenteolle on johtanut lukemattomiin ongelmiin, turhaan työhön ja jatkuviin yrityksiin koordinoita tehtäviä. Vastaanottoon välittyy myös turvapaikan hakijoilta runsaasti tietoa, joka olisi tarpeen päätöksenteossa. Tätä tietoa ei kuitenkaan ratkaisut tekevälle Ulkomaalaisvirastolle salassapitovelvollisuuteen viitaten toimiteta.

Turvapaikanhakijoiden vastaanotto ei logistisesti tue päätöksentekoa, mikä on vaikeuttanut ulkomaalaisviraston tekemää turvapaikkatutkintaa ja aiheuttanut viivettä päätöksenteossa. Hakijoita sijoitettaessa eri vastaanottokeskuksiin ei ole käytännössä juuri lainkaan otettu huomioon tarkoituksenmukaisuutta päätöksenteon kannalta. Tällä hetkellä päätetään hakijoiden sijoittamisesta ympäri maata sijaitseviin vastaanottokeskuksiin ulkomaalaisvirastoa kuulematta. Vastaanoton tulisi tukea kaikin tavoin päätöksentekoa. Ongelmia on ilmennyt etenkin transit-vastaanotossa ja alaikäisten yksin lähetettyjen lapsien tapauksissa.

Kun kaikkien turvapaikkakuulustelujen tekeminen on tarkoitus 1.5.2004 alkaen siirtää ulkomaalaisviraston tehtäväksi, turvapaikkamenettelyn ja vastaanoton saumaton yhteys ja maantieteellinen läheisyys on välttämätön edellytys sujuvalle toiminnalle. Kun hakijat tulevat vastaanottokeskuksista sinne missä turvapaikkapuhuttelut suoritetaan, on näiden kahden toiminnon sijaittava lähekkäin.

Turvapaikkatutkinnan suorittaminen Helsingissä edellyttää toimivaa transit-vastaanottoa nimenomaisesti Helsingissä. Nykyisin ongelmana on useissa tapauksissa ollut, että hakijoita on siirretty pääkaupunkiseudulta muihin vastaanottokeskuksiin ennen kuin UVI on kuulustellut hakijoita. Näin on tehty erityisesti kun hakijoina on alaikäisiä, joita on jo yli kolmannes turvapaikanhakijoista.

On viitteitä siitä, että jotkut turvapaikanhakijat tulkitsevat vastaanottokeskuksissa saamansa ohjauksen ja opetuksen osaksi kotouttamista, mikä taas saattaa antaa hakijalle vääriä odotuksia tulevaisuudestaan. Kuitenkaan noin 2/3 hakijoista ei ole suoje-lun tarpeessa eikä saa oleskelulupaa humanitaarisen maahanmuuton perusteella, vaan joutuu poistumaan Suomesta. Monissa maissa vastaanottovaiheessa hakijoita valmennetaan kielteisen päätöksen mahdollisuudesta ja annetaan koulutusta paluun varalta.

Vastaanottokeskusten alueellinen sijoittaminen ei myöskään vastaa ulkomaalaisviraston ja poliisin resursseja kyseisillä paikkakunnilla. Useat keskuksat sijaitsevat alueilla, yleensä pienillä paikkakunnilla, joilla ei ole riittävästi poliiseja suorittamaan kuulusteluja ja UVI:n kannalta keskuksat sijaitsevat kohtuuttoman kaukana. Poliisilla kestää myös tiedoksiannon perille saaminen hakijoille joissakin tapauksissa varsin kauan, muun muassa siksi, että hakijaa ei tavoiteta, jolloin vaikeudet palauttamisissa saattavat kasvaa. On myös turvapaikanhakijan kannalta hankalaa, kun hän joutuu saapumaan kaukaa kuulusteluun Helsinkiin.

Työministeriö hallinnoi Helsingissä myös turvapaikanhakijoiden säilöönottoa, mihin liittyy turvallisuuteen ja vartiointiin kuuluvia ammattitaitoa vaativia tehtäviä, jotka ehkä eivät kuulu työministeriön toimialaan. Saatujen tietojen mukaan lähes jo 10 turvapaikanhakijaa on karannut säilöstä. Poliisin hoitaessa tätä sektoria vuosikymmenet ei kukaan karannut. Poliisin mukaan keskuksessa on koko ajan vakavia rikoksia tehneitä ulkomaalaisia, joista huolehtiminen kuuluu selvitysmiehen arvion mukaan joko poliisille tai vankeinhoitoviranomaisille. Suljetuista säilöistä vastaavat muissa maissa joko turvapaikkapäätöksenteosta vastaavat maahanmuuttoviranomaiset, poliisi tai vankeinhoito – Helsingissä siis työministeriön alainen säilöönottoyksikkö, jonka tehtävänä on kohtelulain mukaan majoittaminen, toimeentulon ja huolenpidon järjestäminen. Ratkaisu on sekä kansallisesti että kansainvälisesti hyvin erikoinen. Selvitysmiehellä ei ole tietoa miten tällainen järjestely on syntynyt. Muualla Suomessa säilöönnotosta vastaavat sekä poliisi että rajavartiolaitos.

3. Vastaanoton ja lupamenettelyn ollessa eri hallinnonaloilla määrärahojen kohdentaminen on vaikeaa. Pitkät käsittelyajat aiheuttavat valtiolle kustannuksia vastaanotosta syntyvinä menoina eikä nykyinen järjestelmä ole kokonaisuutena tarkasteltuna kustannustehokkain. Eri rekisterien ylläpito, lukuisat keskinäiset neuvottelut ja jatkuva puhelin, faksi- ja sähköpostiliikenne voitaisiin poistaa, mikäli vastaanotto kansainvälisen käytännön mukaisesti siirrettäisiin rahoitettavaksi yhdestä ministeriöstä ja kokonaan ulkomaalaisviraston hoidettavaksi.

4. Nykyisen tehtävien päällekkäisyyden vuoksi turvapaikka- ja maahanmuuttoasioiden kansainväliseen yhteistyöhön osallistuu asioista vastaavan sisäasiainministeriön virkamiehistön lisäksi usein työministeriön virkamiehiä, mikä valtion varojen kannalta ei ole mitenkään perusteltua. Sisäasiainministeriön virkamiehet eivät kuitenkaan osallistu vastaanottoa tai kotouttamista käsitteleviin kansainvälisiin kokouksiin.

5. Ulkomaalaisviraston hitaan päätöksentekoprosessin lisäksi muutoksenhaku Helsingin hallinto-oikeudessa, jonne ulkomaalaisten valitukset turvapaikkapäätöksistä on keskitetty, kestää tällä hetkellä keskimäärin noin vuoden. Tämä on yhdessä UVI:n niimikään lähes vuoden kestävä päätöksentekoprosessin kanssa johtanut siihen, että huomattava osa hakijoista saa oleskeluluvan nimenomaisesti siksi, koska pitkän käsittelyn ja muutoksenhaun aikana hakijalle on syntynyt side Suomeen. Asia kuvataan luvussa 4.

6. Suomessa ei ole turvapaikanhakijoiden ”pikakäännytystä”, kuten usein julkisuudessa esitetään. Myöskään Suomessa ei edelleenkään ole hyvin toimivaa nopeutettua menettelyä ilmeisen perusteettomien turvapaikkahakemusten tai EU:n Vastuunmäärittämisasetuksen tarkoittamien hakijoiden käsittelemiseksi toisin kuin muissa Pohjois-maissa tai EU-maissa. Lainsäädännön mukaan nopeutettu menettely koskien UVI:n päätöstä voi minimissään kestää nykyisen lainsäädännön puitteissa 7 vuoro-

kautta, mutta käytännössä menettelyn kesto kuulusteluineen, tiedoksiantoineen ja maastapoistamisineen on ollut noin kaksi kuukautta.

Yksinkertaisen menettelyn olemassaolo mahdollistaisi maahanmuuttohallinnon resurssien kohdistamisen oleelliseen eli tehostettuun toimintaan suojelun tarpeessa olevien hakijoiden asioiden ratkaisemiseksi. Hallinnon hitaus näkyy myös selvästi vastaanottoapuolella maksetuissa toimentulotukikustannuksissa, kun maastapoistamisia ilmeisen perusteettomissa tapauksissa ei voida nopeasti panna täytäntöön.

## 4. ULKOMAALAISVIRASTON NYKYTILA

### 4.1. Toiminnan kuvaus

1.3.1995 perustettu Ulkomaalaisvirasto tekee Suomessa ulkomaalaisten maahantuloa, maassa oleskelua ja maasta poistamista koskevia päätöksiä, ratkaisee kansalaisuutta koskevat hakemukset ja antaa pakolaisten matkustusasiakirjat ja muukalaispassit. UVI pitää myös ulkomaalaisrekisteriä.

Ulkomaalaisvirasto pyrkii tavoitteissaan sekä nopeaan että oikeusvarmaan päätöksentekoon, on asettanut tavoitteekseen sen, että tehtyjen päätösten määrä ylittää viireille tulleiden asioiden määrän, pyrkii käyttämään teknisiä ja henkilöresursseja joustavasti ja yksinkertaistamaan prosesseja. UVI:n toimintaan ovat viime aikoina keskeisesti vaikuttaneet kansalaisuuslainsäädännön muutos sekä jatkossa viireillä oleva hallituksen esitys uudeksi ulkomaalaislaiksi, jossa mm. turvapaikkakuulustelut siirretään poliisilta UVI:lle sekä päätökset oleskeluluvista edustustoilta UVI:lle. Myös muita muutoksia on lainuudistuksen mukana tulossa.

Ulkomaalaisviraston tuloksellisuutta arvioidaan tehtyjen päätösten määrällä per henkilö ja yksikkö ja päätöksenteon oikeusvarmuudella ja nopeudella.

Viimeisten vuosien aikana UVI on ratkaissut enemmän hakemuksia, kuin niitä on vuosittain tullut. Kuitenkin edellisiltä vuosilta on jäänyt käsittelemättömiä hakemuksia, joten turvapaikka-asioissa on liian pitkiä käsittelyaikoja. Maahanmuuttoasioiden käsittelyajat ovat kansainvälisesti vertailukelpoisia ja suunnilleen pohjoismaista tasoa. Odotusajat kansalaisuuden saamiseksi ovat niinkään liian pitkät - tällä hetkellä noin 2.5 vuotta - asiakkaan kannalta, mutta koska niistä ei aiheudu valtiolle odotusajalta kustannuksia, niihin ole kiinnitetty samanlaista huomiota kuin turvapaikkoihin. Kokonaiskäsittelyaikoja turvapaikka-asioissa laskettaessa on muistettava myös se aika, joka kuluu poliisilla ja muutoksenhaussa. Ulkomaalaisvirastossa keskimääräinen käsittelyaika on vuonna 2002 ollut runsaat 300 vuorokautta ja Helsingin hallinto-oikeudessa valituksen käsittelyaika on tällä hetkellä noin yksi vuosi.

Kun tarkastellaan sitä millä perusteella turvapaikanhakijoille oleskelulupa on 1.1.2003 – 31.7.2003 annettu, voidaan yhteenvetona todeta, että suurin osa myönteisistä oleskelulupapäätöksistä – vaikka suojelun tarvetta ei ollut - tehtiin siksi, että ko. hakijoilla oli pitkän käsittelyn ja pitkän muutoksenhaun aikana syntynyt side Suomeen. Näitä pääsääntöisesti käsittelyn ja muutoksenhaun kestosta johtuvia myönteisiä päätöksiä oli tammi-heinäkuun 2003 aikana 166, kun taas turvapaikkoja annettiin 6:lle hakijalle ja suojelun tarpeen vuoksi oleskeluluvan sai 71 hakijaa.

Voidaankin selkeästi sanoa että koko turvapaikkaprosessi mihin oleellisesti liittyy muutoksenhaku Helsingin hallinto-oikeudessa, on aivan liian hidas, mistä seuraavat suoraan kustannusvaikutukset turvapaikanhakijoiden vastaanottoon. Näille hakijoille, joista valtaosa sai kielteisen päätöksen, maksettiin toimeentulotukea v. 2002 noin 7 miljoonaa euroa. Vastaanotto toiminnan kokonaiskustannukset olivat v. 2002 22.3 miljoonaa euroa.

Toinen Ulkomaalaisviraston toimintaan oleellisesti kuuluva piirre turvapaikka-asioissa on ilmeisen perusteettomien hakijoiden suuri määrä. Euroopan karttaa ja tilastoja katsottaessa Suomi on kutakuinkin viimeinen EU-maa, josta turvapaikkaa haetaan. Suomen lainsäädännöllä, tai usein julkisuudessa esitetyllä ”tiukalla linjalla” ei ole asian kanssa mitään tekemistä. Suomen linja on pikemminkin liberaali kuin tiukka. Hakijamäärä suuntautuu vain muista syistä muihin maihin Suomen ollessa varsin tuntematon kohdema. Suomen vähäiseen turvapaikan hakijoiden määrään vaikuttaa myös Venäjän rajavartiopalvelu, joka estää Suomeen tulon niiltä, joilla ei ole lainmukaisen maahantulon edellyttämiä asiakirjoja.

Kolmas Suomen turvapaikka-asioille ominainen piirre, johon UVI joutuu vastaamaan, on, että useat hakijat ovat jo ennen Suomeen tuloa hakeneet turvapaikkaa toisesta maasta ja useimmiten saaneet kielteisen päätöksen. Tällaisten hakijoiden määrä onkin myös Suomessa nopeasti lisääntynyt ja tähän asti on osoittanut kasvua. Tällaisia hakijoita Suomessa oli lokakuussa 2003 jo 36 % kaikista turvapaikanhakijoista. Tämän ilmiön hallitsemiseksi ja turvapaikkamenettelyn väärinkäytön estämiseksi on nk. EU:n Vastuunmäärittämisasetus ja teknisenä välineenä EURODAC- sormenjälkirekisterin automaattinen tunnistusjärjestelmä (AFIS), jolla turvapaikkaa toisessa maassa hakenut voidaan tunnistaa. Tämän asetuksen mukaisesti hakija pääsääntöisesti palautetaan siihen maahan josta hän ensin on hakenut turvapaikkaa.

Edelleen UVI:n hakijakunta poikkeaa Keski-Euroopan ja Pohjoismaiden vastaavasta sikäli, että vuoden 2003 aikana 37 % kaikista turvapaikanhakijoista on ollut alle 14-vuotiaita lapsia. Yksin lähetettyjen lasten arvioitu määrä vuoden 2003 aikana on lähellä sataa.

Alaikäisten puhuttelut tuovat UVI:lle merkittävästi lisätyötä sekä vaikeutensa vuoksi että siksi, koska työministeriön hallinnoima vastaanottojärjestelmä sijoittaa heidät vastaanottokeskuksiin paikkakunnille, jotka sijaitsevat kaukana Ulkomaalaisvirastosta ja edellyttävät UVI:n virkamiesten varsin laajaa matkustamista ympäri Suomea.

Ulkomaalaisviraston käsittelemien asioiden määrä on varsin suuri: vuoden 2002 aikana siellä hoidettiin lähes 30 000 asiakkaan asioita, erilaisia toimenpiteitä turvapaikkahakuun liittyen tehtiin n. 33 000 ja maahanmuuttoasioissa kirjattiin n. 62 000 suoritetta. Vuonna 2002 UVI:ssa tuli vireille 25 % enemmän asioita kuin edellisellä vuonna. Erityisesti toisessa maassa turvapaikkaa hakeneiden ja kansalaisuusasiat ovat kasvussa.

#### **4.2. Havaitut ongelmat**

Ulkomaalaisviraston tavoite tehdä turvapaikkaratkaisuja sekä nopeasti että oikeusvarmasti on vaikea yhtälö toteuttaa. Ulkomaalaisvirasto käsittelee kaikki hakemukset yksilöllisesti. Silti virastoa arvostellaan nopeutetun menettelyn käytöstä ilmeisen perusteettomia hakemuksia ratkottaessa. Selvitysmiehen mukaan viraston tulisi entistä enemmän tehdä hakemusten esikäsittelyä ja luokitella hakemukset siten, että suoje-

lun tarpeessa olevat asiakkaat ja ilmeisen perusteettomat hakemukset erotetaan myös käsittelyssä toisistaan, jolloin keskimääräiset käsittelyajat nopeutuvat.

Ulkomaalaisviraston henkilökunta toimii varsin kovien ristikkäispaineiden alaisena, mistä ovat merkkeinä mm. henkilökunnan ajoittainen vaihtuvuus ja sairauspoissaolot. Työssä tehdään ihmistä koskevia isoja ratkaisuja eikä kohtalokkaisiin virheisiin (esim. hakijan palauttamiseen maahan, joka ei ole turvallinen) ole varaa.

Ulkomaalaisviraston työtä leimaa perusteellisuus ja valitettavan usein myös edelliseen liittyvä kokonaisprosessin hitaus erityisesti turvapaikka- ja kansalaisuusasioissa. Edelleen on huomattava, että Ulkomaalaisvirasto edeltäjineen on käytännöllisesti katsoen aina ollut heikosti resursoitu hakemusmäärään nähden ja henkilökunnan syyllistäminen käsittelyn hitaudesta johtuen on julkisuudessa toistuvaa. Ulkomaalaisvirastoa myös käsitellään kielteisessä hengessä useimmiten yksittäistapausten perusteella, jolloin viranomaisella ei ole mahdollisuus salassapitovelvollisuuden vuoksi kertoa esim. kielteiseen päätökseen johtaneita syitä.

Tämän alueellistamisselvityksen perusteella olen käynyt läpi viraston toimintaa ja havainnut seuraavia ongelmia:

#### A. UVI osana hajanaista hallintoa

Kuten edellisessä kappaleessa on kerrottu maahanmuuttohallinnosta Suomessa ei ole millään ministeriöllä kokonaisvastuuta. Myös sisäasiainhallinnossa ulkomaalaisasioissa on monta toimijaa. Erityisen haitallista toiminnan kokonaisuuden kannalta on päätöksenteosta erotettu vastaanotto toiminta. UVI yksin ei pysty vaikuttamaan prosessien sujuvuuteen ja keston, vaan se on hyvin riippuvainen monista muista tekijöistä, joiden kanssa yhteistyö vaatii resursseja ja sittenkin toimii huonosti joillain alueilla ja toisilla hieman paremmin.

#### B. Viraston profiili

Hallinnon hajanaisuudesta johtuen Ulkomaalaisvirasto ei ole vahva, poliittisesti tuettu itsenäinen organisaatio kuten muissa Pohjoismaissa, vaan pikemminkin sen toimintaa on erityisesti ulkoapäin pyritty rajoittamaan ”lupakonttoriksi”, tai tuomioistuimen kaltaiseksi suppeaksi päätöksenteko-organisaatioksi, joka toimisi varsinaisen maahanmuuttopolitiikan ulkopuolella. Kuitenkin maahanmuuttopolitiikan käytännön toteutus on se, mitä Ulkomaalaisvirasto tekee eli nimenomaan päätöksenteko ulkomaalaisia koskevissa maahanmuuttoasioissa. Tätä sektoria ei mikään muu hallinto tai viranomainen Suomessa voi hoitaa.

Kenties myös se historiallinen painolasti, että ulkomaalaisasiat ovat olleet ensi sijassa poliisiasioita ja turvapaikkatutkinnan voimakas juridinen painotus on suunnannut UVI:n toimintaa pois siitä toiminta-ajatuksesta, että kyse on Suomen maahanmuuttopolitiikkaa toteuttavasta maahanmuuttovirastosta. Osa työntekijöistä saattaa mieltää edelleenkin työnsä varsin kapea-alaisesti yksittäisten hakemusten käsittelijäksi ja ratkaisijaksi eikä maahanmuuttoviranomaisena toimimiseksi. Päätöksentekoprosessia ei ole aina myöskään UVI:ssa mielletty suhteessa aikaan ja kustannuksiin, varsinkaan siksi, koska vastaanotosta aiheutuvat kustannukset eivät rasita Ulkomaalaisviraston budjettia.

Viimeisimmässä toimintakertomuksessa ja tulossuunnitelmissa on nähtävissä suunnan muutos kohti maahanmuuttovirastoa.

### C. Toimintakyky

Tällä hetkellä Ulkomaalaisvirasto on suurten muutosten edessä, kun esimerkiksi turvapaikanhakijoiden kuulustelut siirtyvät poliisilta UVI:lle ja oleskelulupapäätökset edustustoilta UVI:lle.

Virasto ei suhteellisen vähäisten turvapaikanhakijoiden määrän kyseen ollen ole pystynyt v. 2002 kuromaan toistaiseksi umpeen aikaisempina vuosina syntynyttä viivettä, vaan aivan liian vanhoja hakemuksia on ”kaapeissa”. Vuoden 2003 aikana kuulustelu- ja ei myöskään ole pystytty suorittamaan niin paljon kuin on ollut tavoitteena eikä suunniteltu prosessi kuulustelu – välitön päätöksenteko ole toiminut jouheasti. Nyt kuitenkin UVI:ssa on alettu toteuttaa suunnitelmaa ratkaista noin 1100 vireillä olevaa turvapaikkahakemusta siihen mennessä, kun virasto aloittaa täysimittaisen puhuttelutoiminnan 1.5.2004. Tavoite on realistinen sillä edellytyksellä, että Suomeen ei ennen vuoden 2004 toukokuuta tule yllättäen merkittäviä määriä spontaaneja turvapaikanhakijoita. Mikäli esitetty tavoite saavutetaan, sillä olisi suorat vaikutukset vastaanottokeskusten toimintaan ja kustannuksiin. Ilmeisesti joitakin vastaanottokeskuksia jouduttaisiin sulkemaan.

Selvitysmiehen keskusteluissa UVI:n henkilökunnan kanssa sekä toimintaa muutoin analysoitaessa ilmeni useita työnkulkuun ja viraston toimintaan liittyviä puutteita:

- ❖ perusongelmana on käsittelyn ja päätöksenteon liian pitkä kesto turvapaikka- ja kansalaisuusasioissa –työnkulun prosessit eivät kaikilta osin toimi ja tietty byrokratia rasittaa päätöksentekoa
- ❖ puutteellista on saapuvien hakemusten esikäsittely ja luokittelu suojelun tarpeen mukaan esim. niihin hakijoihin, jotka ovat jo hakeneet turvapaikkaa toisessa maassa, ilmeisen perusteettomiin ja normaalimenettelyyn tuleviin eli toimenpiteiden ja resurssien kohdentamisessa on parantamisen varaa
- ❖ henkilökunnan haastattelussa tuotiin esiin ongelmia työprosessien johtamisessa, esittelijöiden työn normituksessa ja selkeässä työnjaossa eri työntekijäryhmien kesken
- ❖ sähköisessä asiainkäsittelyssä sekä UVI:n sisällä että sisäasiainhallinnon muiden toimijoiden kesken on parannettavaa. Paljon asioita liikkuu vanhalla systeemillä paikasta toiseen ja päällekkäisyyksiä on havaittavissa
- ❖ tilastointi ja tilastotuotanto on vieläkin puutteellista eikä linjan- ja tulosyksiköiden johtajien käytettävissä ole yksinkertaista tulosten ja toiminnan seurantajärjestelmää
- ❖ tiedonkulku on koettu isossa virastossa ongelmaksi, sekä käsittelyssä ja päätöksenteossa että muutoinkin
- ❖ sujuvaan työnkulkuun ratkaisujen teossa vaikuttavat myös monet muut pakolais- ja turvapaikka-asioihin liittyvät pakolliset asiantuntijatehtävät, kuten kiintiöpakolaisten valinnat, perheenyhdistämisasiat, matkustusasiakirjat, lausunnot, kansainvälinen yhteistyö jne.
- ❖ Ulkomaalaisvirastolta puuttuu edelleen sekä lainsäädännöllisiä että teknisiä valmiuksia vastata tämän hetken merkittävämpään trendiin (36 % hakijoista loka-kuussa 2003) turvapaikka-asioissa: niihin hakijoihin, jotka ovat saaneet kielteisen

turvapaikkapäätöksen jostakin toisesta maasta, ja jotka voidaan välittömästi palauttaa (EU:n Vastuunmääritysasetus).

UVI:lla ei nykyinsäädännön nojalla ole lupaa ottaa sormenjalkia eikä sillä voi olla näin ollen asian vaatimaa laitteistoakaan. Suomeen on rakennettu nopeaksi tarkoitettua eurooppalaista EURODAC-järjestelmää varten kansallinen, monen toimijan varsin monimutkainen, hidas ja vanhalla menetelmällä sormenjalkien ottamiseen perustuva järjestely, joka on tilastojen mukaan sekä EU-maiden hitain että laadullisesti huonoin. Ja kuitenkin, koska Suomi on Länsi-Euroopan syrjäisin kolkka turvapaikka-asioita ajatellen, niin meillä on suhteellisesti eniten niitä hakijoita, jotka ovat saaneet kielteisen ratkaisun tai hakeneet turvapaikkaa muualla Euroopassa. Tässä saavutettaisiin suuri kustannushyöty, mikäli em. asiat korjattaisiin nykytilaa vastaavaksi (Ks. ehdotus 6.4)

Yllä esitetyt ongelmat vaativat toimenpiteitä sekä UVI:n sisällä että sisäasiainministeriön suunnalta. Mainituista puutteista huolimatta UVI:lla on selvitysmiehen käsityksen mukaan sitoutunut ja asiantunteva henkilökunta, joka työn oikealla suuntaamisella ja työprosessin ohjaamisella pystyy saavuttamaan myös asetetut aikatavoitteet.

## **5. POHJOISMAINEN VERTAILU**

### **5.1. Maahanmuuttohallinto Pohjoismaissa**

Ruotsissa on ulkomaalaispolitiikasta vastuussa yksi ministeriö, ulkoministeriö, jonka alaisuudessa toimii päätöksenteosta ja pakolaisten vastaanotosta vastaava suuri ja poliittisestikin voimakas keskusvirasto, Maahanmuuttovirasto, Migrationsverket. Turva-paikanhakijoiden vastaanotto rahoitetaan ministeriön momentilta ja ministeriö antaa hyvin yleisellä tasolla ohjeistusta varojen käytöstä. Migrationsverket päättää itse minne vastaanottokeskukset sijoitetaan. Ruotsissa ulkomaalaishallinto on yhtenäinen ja alueellistettu.

Maahanmuuttoviraston pääkonttori määrää toiminnan tavoitteet sekä johtaa ja valvoo esimerkiksi turvapaikkapäätöksenteon yhtenäisyyttä alueyksiköissä. Ruotsin ulkomaalaishallinto toimii hyvin ja se käyttää erittäin tehokkaasti hyväkseen sähköisiä järjestelmiä niin päätöksenteossa, tietopalvelussa kuin johtamisessakin.

Ruotsissa Maahanmuuttovirasto on jaettu pääkonttoriin ja viiteen alueyksikköön, jotka tekevät kaikki lupapäätökset kansalaisuusasioita lukuunottamatta, jotka hoidetaan Norrköpingin pääkonttorissa. Ruotsin maahanmuuttoviraston alueyksiköiden konttoreita on sijoitettu maahantulo-pisteisiin, kuten esimerkiksi Arlandan lentokentälle. Alueyksiköiden sujuva toiminta edellyttääkin em. mittavia sähköisiä tietojärjestelmiä. Aluekonttorit on varustettu EURODAC-laitteistolla, joten Ruotsi pystyy nopeasti palauttamaan ne hakijat, jotka eivät ole suojelun tarpeessa. Ruotsissa on niinikään toimivat muut nopeutetut menettelyt ja erittäin pitkälle viety hakijoiden esikäsitteily (sorting), jolla erotetaan ilmeisen perusteettomat, muualla turvapaikkaa hakeneet ja suojelua tarvitsevat hakijat toisistaan ja näin nopeutetaan päätöksentekoa ja vähennetään kustannuksia. Ruotsissa päätös ja käännytys tietyissä tapauksissa voidaan toimeenpanna tunneissa.

Ruotsissa on kuitenkin ongelmana päätösten täytäntöönpano - esimerkiksi kielteisen päätöksen saaneiden palauttaminen Vastuunmäärittämisasiasetuksen nojalla tiettyihin maihin, joista vastauksen saaminen on ollut hidasta.

Maahanmuuttohallinnosta on erotettu kokonaan oikeusministeriön alaisuudessa toimiva integraatiovirasto, jolle kuuluu Ruotsiin oleskeluluvan saaneiden ulkomaalaisten kotouttaminen.

Ulkomaalaisasiat kuuluvat Norjassa kunta ja alueministeriölle (Kommunal- og regionaldepartementet), jonka alaisuudessa sekä päätöksistä että turvapaikanhakijoiden vastaanotosta vastaa Ulkomaalaishallitus, Utlendingsdirektoratet. Se on jakautunut viiteen eri puolilla Norjaa toimivaan alueyksikköön. Pääkonttori, viraston johto ja turvapaikkapäätöksenteko toimii Oslossa. Ministeriö vastaa vastaanottotoiminnan poliittisesta ohjauksesta, ja vastaanotto rahoitetaan ministeriön momentilta. Vastaanottoa hoitaa käytännössä yksityinen taho tai kunta - järjestäjiä voidaan kilpailuttaa. Norjassa ulkomaalaishallinto on yhtenäinen ja alueellistettu ja toimii yhden ministeriön toimialalla kuten Ruotsissakin.

Käytännössä Norjan Ulkomaalaishallitus huolehtii turvapaikanhakijoiden majoittamisesta vastaanottokeskuksiin Lysakerissa olevan transit-keskuksen kautta. Turvapaikkaa voi toistaiseksi hakea kaikkien poliisikonttorien kautta, mutta kaikki turvapaikanhakijat ohjataan yhteen paikkaan Oslon ulkomaalaispoliisiin alkukuulustelua varten. Ulkomaalaishallitus tekee turvapaikkakuulustelut keskitetysti. Tällä hetkellä Norjaan tulevien turvapaikan hakijoiden määrä on kasvanut varsin nopeasti ja ministeriö on tehnyt päätöksiä, joilla kasvua pyritään rajoittamaan. Uusien suunnitelmien mukaan ilmeisen perusteettomien hakemusten pikakäsittely on 1.1.2004 alkaen 48 tuntia.

Tanskassa ulkomaalaisasiat kuuluvat keskitetysti uudelle, erilliselle maahanmuutto-, pakolais- ja integraatioministeriölle. Ulkomaalaisasiat ovat Tanskan nykyisessä hallituksessa hyvin tärkeällä sijalla. Hallitus on tehnyt useita päätöksiä ulkomaalaisten maahanmuuttajien ja turvapaikanhakijoiden määrän rajoittamiseksi. Hakijoiden määrä onkin dramaattisesti pudonnut nykyisen hallituksen ja uuden lainsäädännön myötä. Tanskan luvut lähentelevät jo Suomen lukuja. Aiemmin Tanskaan tulleet hakijat suuntaavat nyt Ruotsiin ja Norjaan. On odotettavissa, että myös Norjan tiukentuva käytäntö ohjaa enemmän hakijoita Ruotsiin ja ainakin EU:n Vastuunmäärittämisasiasetuksessa tarkoitettuja, kielteisen päätöksen saaneita hakijoita myös Suomeen. Tästä on jo selviä merkkejä.

Ministeriön alaisuudessa toimiva Udlendingestyrelsen on vastuussa sekä päätöksenteosta että pakolaisten vastaanotosta, mitkä rahoitetaan integraatioministeriön momentilta. Ministeriö on tehnyt sopimuksen Punaisen ristin ja muiden majoituskeskusten ylläpitäjien kanssa. Aluksi kaikki turvapaikanhakijat majoitetaan Sandholmenin vastaanottokeskukseen, joka toimii pääasiassa transit-keskuksena. Fyysisesti samassa keskuksessa toimii Ulkomaalaishallituksen turvapaikkayksikkö, ulkomaalaispoliisi, sekä säilöönotto, joka toiminta kuuluu Tanskan vankeinhoitoviranomaisille.

Tanskassa voi turvapaikanhaun ilmaista missä poliisiasemalla tahansa, jolloin henkilötuntemerkit otetaan, mutta turvapaikkaa voi hakea varsinaisesti vain Sandholmenin vastaanottokeskuksessa. Tanskassa on toimiva nopeutettu menettely ilmeisen perusteettomille hakemuksille. Muissa maissa (Dublin tai Vastuunmäärittämisasiasetus) ha-

keneita ei oteta Tanskassa ollenkaan turvapaikkamenettelyyn. Jos Suomi menettelisi samalla tavoin, niin noin 40 % hakijoista ei tulisi lainkaan turvapaikkamenettelyyn.

## 5.2. Vertailua Suomen hallintoon

Suomen maahanmuuttohallinnon organisaatio eroaa oleellisesti muiden Pohjoismaiden järjestelyistä: muissa Pohjoismaissa vastaanotto mielletään kiinteästi turvapaikatutkintaan ja –päätöksentekoon kuuluvaksi ja sille alisteiseksi toiminnaksi, ja päätöksiä tekevä viranomainen majoittaa hakijat sinne, missä tutkinta voidaan parhaiten ja nopeimmin suorittaa.

Muissa Pohjoismaissa on otettu käyttöön (Norjassa 1.1.2004) ilmeisen perusteettomien hakemusten nopeutettu käsittely, joka Suomessa tällä hetkellä - johtuen useiden eri viranomaisten toimenpiteistä - kestää keskimäärin kaksi kuukautta. Varsinaista toimivaa nopeutettua menettelyä Suomessa ei tällä hetkellä käytännössä ole, vaikka Ulkomaalaisviraston onkin tietyissä tapauksissa (UlkL 33c§) tehtävä päätös 7 päivän kuluessa. Käännytys voidaan tehdä 8 päivän kuluttua tiedoksiannosta.

Muut Pohjoismaat ovat tehneet Saksan kanssa nk. Dublin–menettelyn ohittavia sopimuksia, joissa tietyt hakijat voidaan hakijat suoraan palauttaa toiseen maahan. Tätä erittäin nopeaa menettelyä ei Suomen lainsäädäntö salli.

Muissa Pohjoismaissa hallinto on selkeästi yhtenäisempi kuin Suomessa ja politiikka-asiat kuuluvat yhdelle ministeriölle, jonka alaiselle keskusvirastolle kuuluvat sekä päätöksenteko että hakijoiden vastaanotto.

Suomessa turvapaikkaa voi hakea noin 200:sta poliisin ja rajavartiolaitoksen toimipisteestä, kun haku ja tutkinta on muissa Pohjoismaissa huolimatta merkittävästi suuremmista hakijamääristä on keskitetty. Hallinnon hajanaisuus ja työnjaon päällekkäisyys sisäasiainhallinnon ja työhallinnon kesken, tähän liittyvä maahanmuuttopolitiikan hajanaisuus, sekä myös monet toimijat sisäasiainhallinnon sisällä tuovat tehotomuutta ja turhaa työtä Suomen maahanmuuttohallintoon.

Erityisesti Ruotsissa sähköiset käsittelyjärjestelmät ja nk. maatietopalvelu ovat paljon pidemmällä kuin Suomessa. Muissa Pohjoismaissa maahanmuuttovirasto on alueellistettu (Tanskassa erillisenä vastaanottokeskuksen yhteydessä, n. 30 km Kööpenhaminan pääkonttorista). Muutoksenhaku toimii myös muissa Pohjoismaissa Suomea nopeammin.

Ehkä Suomen järjestelmä on jäänyt jälkeen muista Pohjoismaista siksi, koska Suomeen ei ole suuntautunut niin suuria hakijamääriä kuin muihin Pohjoismaihin, jolloin Suomessa on ollut ”varaa” rakentaa usean toimijan epäyhtenäinen, hidas ja kallis järjestelmä. Lainsäädäntöä on lisäksi Suomessa tarkistettu edestakaisin riippuen turvapaikanhakijoiden määristä.

## POHJOISMAINEN MAAHANMUUTTOHALLINTOJEN VERTAILU

MAA / TOIMINTO	MAAHANMUUTTO-PÄÄTÖKSISTÄ VASTAAVA HALLINTO	HAKIJOIDEN VASTAANOTOSTA VASTAAVA HALLINTO	ALUEELLIS-TAMINEN	PÄÄTÖKSENTEKO JA VASTAANOTTO SAMASSA HALLINNOSSA	ILMEISEN PERUSTEETTOMIEN HAKEMUSTEN NOPEUTETTU MENETTELY
SUOMI	SISÄASIAINMINISTERIÖ	TYÖMINISTERIÖ	EI	EI	UVI 7 PÄIVÄÄ + 8 PÄIVÄÄ TIEDOKSIANNOSTA
RUOTSI	ULKOMINISTERIÖ	ULKOMINISTERIÖ	ON	ON	VÄLITÖN TÄYTÄNTÖÖNPANO
NORJA	KUNTA- JA ALUEMINISTERIÖ	KUNTA- JA ALUEMINISTERIÖ	ON	ON	2 PÄIVÄÄ (1.1.2004 ALKAEN)
TANSKA	PAKOLAIS-, MAAHANMUUTTO- JA INTEGRAATIO-MINISTERIÖ	PAKOLAIS-, MAAHANMUUTTO- JA INTEGRAATIO-MINISTERIÖ	(ON)	ON	VÄLITÖN TÄYTÄNTÖÖNPANO

## 6. SELVITYSMIEHEN EHDOTUKSET AIKATAULUINEEN

### 6.1. Ulkomaalaisvirasto jatkaa toimintaansa Helsingissä

Ulkomaalaisvirasto on toiminut koko sen olemassaolon ajan eri nimillä (ulkomaalais-toimisto, ulkomaalaiskeskus) Helsingissä. Se on ollut osa sisäasiainministeriötä siihen asti kunnes vuonna 1995 perustettiin nykyinen Ulkomaalaisvirasto erilliseksi sisäasiainministeriön alaiseksi keskusvirastoksi ja toimintansa aloitti uusi ulkomaalaisosasto sisäasiainministeriössä.

Pääosa Suomen ulkomaalaisväestöstä asuu pääkaupunkiseudulla ja pääosa Ulkomaalaisviraston asiakkaista tulee Suomeen pääkaupunkiseudun lentokentän ja satamien kautta. Suomessa olevat ulkomaalaiset hakevat turvapaikkaa ja asioivat lupa-asioissa enimmäkseen Helsingin ulkomaalaispoliisissa, seuraavaksi eniten turvapaikanhaun osalta Helsinki-Vantaalla rajavartiolaitoksen passintarkastuspisteessä, mutta asiakasmäärät lisääntyvät myös Ulkomaalaisvirastossa tulevaisuudessa yhä enemmän, kun turvapaikkakuulustelut siirtyvät viraston hoidettaviksi. Vuonna 2002 lähes 3000 turvapaikanhakijaa 3500:sta jätti hakemuksensa pääkaupunkiseudulla joko poliisiin tai rajavartiolaitoksen passintarkastajalle. Verrattaessa tämän vuoden lukuja edelliseen vuoteen Helsingin poliisin osuus on jonkun verran laskenut ja lentoaseman selvästi kasvanut.

Tällöin on myös perusteltua, että Ulkomaalaisvirasto sijaitsee Helsingissä, koska suurin osa hakijoista ja viranomaiset ovat jo valmiiksi samalla paikkakunnalla eikä kenenkään tarvitse erikseen matkustella. Helsingissä on myös turvapaikanhakijoiden transit-keskus Kyläsaarella, jonne hakijat majoitetaan kuulustelujen ajaksi.

Mikäli selvitysmiehen esitys paikoista, joissa turvapaikkaa voidaan hakea, toteutuu, merkitsee se sitä, että pääkaupunkiseudulla turvapaikkaa haettaisiin kuten tähänkin asti, Helsingin ulkomaalaispoliisista ja rajavartiolaitoksen Helsinki-Vantaan lentokentän toimipisteestä ja Helsingin satamasta. Pääkaupunkiseutua puoltaa myös se, että harvinaisten kielten tulkit ovat nimenomaisesti Helsingin seudulla, samoin Pakolaisneuvonnan toimisto.

Ulkomaalaisviraston virkamiehet edustavat alansa asiantuntemusta useissa poikkiallinnollisissa työryhmissä, jolloin keskeisimmät neuvottelukumppanit ovat olleet poliisi ja rajavartiolaitos sekä ulko- ja työministeriö. Ulkomaalaisviraston ja ministeriön ulkomaalaisosaston kontaktit ovat päivittäisiä. Myös kielteisen päätöksen saaneet ulkomaalaiset hakijat palautetaan keskitetysti Helsingin ulkomaalaispoliisin kautta, johon muutoinkin UVI:lla on päivittäiset yhteydet.

Muutoksenhakuun liittyen turvapaikka-asiat on keskitetty Helsingin hallinto-oikeuteen, mikä niinkään puoltaa viraston sijoittumista pääkaupunkiseudulle. Ulkomaalaisviraston virkamiehiä osallistuu varsin usein hallinto-oikeuden suullisiin käsittelyihin.

Ulkomaalaisviraston kansalaisuuslinja tarvitsee muualla Helsingissä sijaitsevia vanhempia arkistoja käyttöönsä käsitellessään mm. kaksoiskansalaisuushakemuksia.

Ulkomaalaisvirasto on hiljattain muuttanut uusiin, hyvin toimiviin tiloihin, joissa on rakennusteknisesti otettu huomioon mm. kuulustelujen siirto viraston vastuulle. Myös muutoin toimitilat ovat tarkoituksenmukaiset ja henkilöstön kannalta hyvin toimivat.

*Selvitysmiehen ehdotus:*

*- Ulkomaalaisvirasto jatkaa toimintaansa nykyisissä tiloissa Helsingissä*

## **6.2. Perustetaan Saimaan alueyksikkö Lappeenrantaan**

Ulkomaalaisviraston turvapaikkaa hakevat asiakkaat tulevat Suomeen pääosin kolmea reittiä: pääkaupunkiseudulle, Turkuun ja Kaakkois-Suomeen. Hajatapauksia on vuosittain vaihtelevasti muilla rajanylityspaikoilla. Oleellista kuitenkin on, että v. 2002 noin 3500:sta turvapaikanhakijasta, joista lähes kaikki tulivat virallisten rajanylityspaikkojen kautta Suomeen, rajalla haki vain 1010 henkilöä. Tämä kertoo mm. siitä, että hakijat eivät halua hakea rajalla vaikeuttaakseen matkareitin ja joissakin tapauksissa henkilöllisyyden selvittämistä. Osa hakijoista on tullut organisoidun ihmissalakuljetuksen kautta Suomeen, minkä takia reittiä ei haluta, uskalleta tai osata kertoa.

Suunnitteilla olevan Saimaan kaupungin alueella on neljä rajanylityspaikkaa ja miljoonia rajanylityksiä vuosittain. Suurimpana ryhmänä ovat venäläiset. Myös kolmansien maiden kansalaisia tulee Suomeen em. rajanylityspaikkojen kautta. Tämän vuoden aikana Kaakkois-Suomen rajalla ja Lappeenrannan poliisilla on ollut 112 hakijaa sekä muualla Kaakkois-Suomessa lisäksi 71 hakijaa. Kasvu edellisestä vuodesta on varsin suuri, vaikka osa Venäjältä tulleista hakijoista hakeekin sisämaassa.

Suomen ja Venäjän välinen raja on samalla myös EU:n ja Schengenin ulkoraja, mikä merkitystä ei voi vähätellä. EU:n viisumisäännösten mahdollinen muutos tuo myös aivan uuden tilanteen rajan läheisille alueille ja on myös yhtenä perusteena Ulkomaalaisviraston sijoittumiselle Lappeenrantaan.

Voidaan varmuudella ennustaa, että liikenne itärajalla ei ainakaan vähene, mikä merkitsee myös kolmansista maista tulevien sekä laittomien maahan pyrkijöiden että turvapaikanhakijoiden määrän kasvua. Venäjän rajavartiopalvelu on supistamassa raja-valvontaa Suomen vastaisella rajalla, mikä vaikuttaa samaan suuntaan.

Venäjän maahanmuuttopalvelun (FMS) mukaan Venäjällä oleskelee noin 5 miljoonaa ihmistä laittomasti. Suuri osa näistä on entisen Neuvostoliiton kansalaisia, joilla ei ole Venäjän passia, sekä mm. kiinalaisia, afgaaneja, korealaisia, vietnamilaisia, kuubalaisia ja Afrikan eri maista tulevia. Monilla heistä on toive muuttaa länteen. Se, miten paljon muutto suuntautuu Suomeen, riippuu edellä kerrotun asiantilan kehityksestä.

Venäjällä järjestäytyneen rikollisuuden käsissä on huumekaupan ohella ihmissalakuljetus ja naiskauppa, jotka toistaiseksi ovat pääosin suuntautuneet Länsi-Eurooppaan eteläistä reittiä eli Baltian, Puolan, Ukrainan ja Valkovenäjän kautta. Mikäli kuitenkin Venäjän raja Suomeen ja täten EU:n ja Schengenin ulkoraja on helposti ylittävissä Venäjän puolelta laittomin keinoin, myös pohjoisen reitin käyttö lisääntyy.

On perusteltua, erityisesti uuteen ulkomaalaislakiin liittyen, että Ulkomaalaisvirasto toimii ulkomaalaisten maahantulopaikkakunnilla, jolloin turvapaikkakuulustelut voidaan heti tehdä, ja kielteisissä tapauksissa maasta poistamiset ovat teknisesti helpompia. Suunnitellun Saimaan kaupungin alueella, Joutsenossa toimii suuri turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskus, joka toimii nimenomaan transit-keskuksena. Keskus on tiloiltaan varsin suuri ja sen kapasiteettia on tarpeen mukaan helposti nostettavissa.

Lappeenrannan kihlakunnan poliisilaitoksessa on Helsingin ulkomaalaispoliisin kaltainen pienempi yksikkö, jossa on pitkän kokemuksen tuoma laaja asiantuntemus hoitaa ulkomaalaisasioita. Lisäksi rajavartiolaitos, KRP, Supo ja tullit ovat panostaneet toimintoihin, jotka liittyvät rajanylikulkuun. Alueellisia synergiaetuja on helposti löydettävissä. Myös rajan toisella puolen Viipurissa, Leningradin oblastin alueella toimii varsin aktiivisesti FMS, Venäjän maahanmuuttopalvelu, jonka kanssa yhteistoiminta nykyisin on aluetasollakin mahdollista.

Lappeenrannassa on saatavissa yleisimpien kielten tulkit paikkakunnalta ja lähietäisyydeltä myös harvinaisempien kielten tulkit. Myös Pakolaisneuvonnalla on valmius aloittaa toimintansa Lappeenrannassa.

Lappeenrannassa asuu myös Suomen oloissa varsin suuri, pääosin Venäjältä muuttanut ulkomaalaisväestö ja turvapaikka-asioiden lisäksi myös muiden oleskelulupa-asioiden hoitamiseen on tarvetta. Yksi työtä vaativa asia on rikoksia tehneiden ulkomaalaisten palauttaminen Venäjälle. Lappeenrannan, Joutsenon ja Imatran seutu on Pietarin imussa kehittymässä kansainväliseksi alueeksi, jossa Ulkomaalaisviraston palvelut ovat tarpeellisia.

Etelä-Karjalan liitto on esittänyt sisäasiainministeriölle Ulkomaalaisviraston alueellistamista Etelä-Karjalaan, ja Lappeenrannan kaupungin johto on selvitysmiehen kanssa käydyissä neuvotteluissa ilmoittanut Ulkomaalaisviraston yksikön erittäin tervetulleeksi alueelle.

*Selvitysmiehen ehdotus:*

- Perustetaan vuoden 2004 kevään aikana Ulkomaalaisviraston Saimaan alueyksikkö Lappeenrantaan
- Keskeisenä tehtävänä on Joutsenon transit-vastaanottokeskuksessa majoitettavien turvapaikanhakijoiden kuulustelut ja päätöksenteko
- Myös maahanmuuttoasioita voi kuulua yksikön tehtäviin
- Tavoitteena on aluksi noin 20, myöhemmin noin 30 henkilön yksikön perustaminen siten, että henkilöstö koottaisiin nykyisen Ulkomaalaisviraston muuttohalukkaista viranhaltijoista, UVI:n uusista viroista ja myöhemmin Helsingissä vapautuvista viroista
- Yksikön koon huomioon ottaen sille tulisi valita ylijohantajalle tulosvastuussa oleva johtaja
- Toiminnan tulisi olla täydessä laajuudessaan vuoden 2004 loppuun mennessä

### **6.3. Ulkomaalaisviraston Kuhmon toimipisteen vakinaistaminen lisäresurssein ja niiden muuttaminen Ulkomaalaisviraston Kainuun alueyksiköksi**

Kuhmossa aloitettiin ostopalveluna asiakasneuvonta ja puhelinvaihteen hoito vuonna 2001. Kuhmoon perustettiin vuonna 2002 Ulkomaalaisviraston pakolais- ja turvapaikkalinjan tulosalue ”Eurooppa 2”, joka on tehnyt sekä turvapaikkapäätöksiä että maahanmuuttolinjan antamia rekisteröintitehtäviä. Pääosa hakemuksista on käsittänyt toiminnan alkuvaiheessa vain tiettyjä maaryhmiä ja ratkaisut ovat olleet varsin nopeasti tehtävissä. Tehtäväkenttä on vuoden 2003 aikana laajentunut käsittämään useita maita. Henkilökuntaa on systemaattisesti koulutettu ja tulosalueen vastaava on saanut työnsä hyvin toimimaan.

Kokemukset ovat osoittaneet Kuhmon yksikön toimineen sekä nopeasti että oikeusvarmasti, ja työn organisointi on pienessä yksikössä onnistunut hyvin. Myönteistä palautetta on tullut mm. ulkomaalaispoliisilta ja rajavartiolaitoksesta Kuhmon yksikön mutkattomasta toiminnasta. Myöskään UVI:n ulkoistettu puhelinvaihde ja neuvonta ei koskaan viraston olemassaolon aikana liene toiminut niin hyvin kuin nyt. Pakolaisneuvonta on sen sijaan arvostellut Kuhmon linjauksia selvitysmiehen kanssa käydyssä keskustelussa.

Kuhmo ei ole luonnollisestikaan ulkomaalaisten maahantulopaikkakunta. Kuhmossa on kuitenkin yksi rajanylityspaikka, Vartius, jonka kautta vuoden 2003 aikana lienee tullut 8 turvapaikanhakijaa. Lisäksi Koillismaalle avattaneen pikapuolin normaaliliikenteelle uusi rajanylityspaikka.

Jonkin asteisena ongelmana on ollut UVI:n Helsingin päässä se, mitkä hakemukset lähetetään Kuhmoon sekä rekisteröinnin viiveet Kuhmossa. Tällöin on syntynyt tunteita, että ei aina ole ollut selvyttä siitä, missä jokin tietty hakemus fyysisesti on. Sekä UVI:n pakolais- ja turvapaikkalinja että kirjaamo ovat kokeneet tilanteen tietyn osin ongelmalliseksi.

Kuhmolle, joka on Suomen mustinta työttömyysaluetta, on erityisen tärkeää saada pysyviä työpaikkoja alueelleen. Kuhmon kokeilun vakinaistaminen on täten aluepoliittisesti tärkeää ja sopii osaltaan hyvin Kainuun hallintokokeiluun.

*Selvitysmiehen ehdotus:*

- Vakinaistetaan Kuhmossa toimiva UVI:n ”Eurooppa 2”-tulosalue ja nimetään se Kainuun alueyksiköksi heti kun se hallinnollisesti on mahdollista, ja lisätään sen henkilöstöä asteittain, ottaen huomioon Kajaanin vastaanottokeskuksen toiminta ja kapasiteetti transit-keskuksena, jonka asiakkaiden kuulustelut Kainuun yksikön henkilökunta tekisi
- Vakinaistetaan nykyinen Kuhmossa toimiva Ulkomaalaisviraston henkilökunta heti kun päätös alueellistamisesta on tehty.

#### **6.4. Perustetaan Ulkomaalaisviraston Helsinki – Vantaan lentoaseman yksikkö**

Tärkein tavoite perustaa Ulkomaalaisviraston yksikkö Helsinki-Vantaan lentoasemalle on, että sen avulla voitaisiin mahdollisimman pitkälle saada aikaa normaalille turvapaikkaprosessille ja kohdistaa toimenpiteet niihin hakijoihin, jotka ovat suojelun tarpeessa. Lentoaseman yksiköstä siirrettäisiin suojelun tarpeessa olevat hakijat normaalimenettelyyn.

Useissa EU-maissa Ulkomaalaisvirastoa vastaava maahanmuuttoviranomainen (”Immigration authority”) toimii lentokentillä. Helsinki-Vantaan lentoaseman passintarkastus on tärkein turvapaikanhakijoiden ja laittomasti saapuvien maahantulopiste Suomessa, vaikka suuri osa hakijoista ei haekaan turvapaikkaa lentoasemalla vaan sisämaassa, edellä kerrotuista syistä. Vuonna 2003 hakijoiden määrä lentoasemalla on merkittävästi kasvanut esimerkiksi suhteessa Helsingin poliisiin jätettyihin hakemuksiin ollen sen jälkeen toiseksi suurin turvapaikanhakijoiden vastaanottopiste. Rajavartiolaitoksella on Helsinki-Vantaan lentoasemalla hyvin hoidettu turvapaikanhakijoiden tutkinta ja tarvittavat tilat, lyhytaikaiseen majoitukseen tarvittavat tilat mukaan lukien.

Rajavartiolaitos ei voi tehdä päätöksiä turvapaikanhakijoita koskevissa asioissa, vaan tehdä ainoastaan ensimmäisen kuulustelun ja nk. S-ilmoituksen, jossa selvitetään hakijan henkilöllisyys ja matkareitti. Päätöksentekoviranomainen on kaikissa tapauksissa Ulkomaalaisvirasto. Rajavartiolaitoksen ja Ulkomaalaisviraston toiminnalle fyysisesti samoissa tiloissa löytyy useita synergiaetuja.

Ulkomaalaislaki antaa mahdollisuuden palauttaa välittömästi turvapaikanhakija, joka on hakenut turvapaikkaa toisesta maasta ja saanut kielteisen päätöksen hakemuksensa. Tällaisia hakijoita tulee EU-maista prosentuaalisesti kaikkein eniten Suomeen – tällä hetkellä kaikista hakijoista noin 36 % - ja heidän osuutensa kasvaa koko ajan. Käyttöön otetulla EURODAC -sormenjälkirekisterin AFIS -tunnistusjärjestelmällä todetaan 4 minuutissa, onko hakija hakenut turvapaikkaa toisesta maasta. Mikäli tilanne näin on, voidaan hänet palauttaa välittömästi maahan, josta hän on aikaisemmin turvapaikkaa hakenut. Palautus voidaan panna toimeen heti, kun takaisinottoopyyntöön saadaan vastaus, esimerkiksi Ruotsista, josta suurin osa ao. hakijoista Suomeen on tullut.

Ulkomaalaisviraston tulee varautua Euroopan unionin Vastuunmäärittämisasetuksen edellyttämiin toimiin sekä henkilöresurssein että saamalla nk. Dublin-prosessi toimimaan samalla tavoin kuin muuallakin Euroopassa. Asetukseen liittyvät tarkistukset ja palautukset tulevat olemaan turvapaikkaprosessin keskeisimpiä elementtejä seuraavien vuosien aikana.

Lainvoimainen turvapaikkapäätös voidaan panna heti täytäntöön, kun toinen EU-valtio on vastuussa tai kun on kyse uusintahakemuksesta ilman uusia perusteita. Täytäntöönpano on mahdollinen 8 päivän kuluttua tiedoksiannosta, kun hakemus on ilmeisen perusteeton tai kyseessä on turvallinen turvapaikka- tai alkuperämaa. Tällaisissa tapauksissa säästetään sekä aikaa että rahaa, kun päätös voidaan tehdä välittömästi lentoasemalla, jossa hakija on.

Hakijavirrat lentoasemalle ovat olleet sen suuruisia, että noin 6-8 henkilön työpanoksella voidaan tehtävästä hyvin suoriutua. Näin Ulkomaalaisvirastoon ei tulisi kuin vain pieni osa lentokentällä hakeneista käsittelyyn, vaan ne asiat, jotka voidaan ratkaista nopeasti, ratkaistaisiin paikan päällä. Joissakin tapauksissa välttyttäisiin jopa henkilön kuljettamisesta muualla Suomessa sijaitsevaan vastaanottokeskukseen, jos asia saataisiin ratkaistua 48 tunnin sisällä ja voitaisiin käyttää rajavartiolaitoksen tiloja lentokentällä. Rajavartiolaitoksen henkilöllisyys- ja reittiselvityksen jälkeen UVI:n esittelijä voi jatkaa puhuttelua ja tehdä päätöksen jopa henkilön läsnäollessa.

Perustettavan lentoaseman toimiston toimenkuvaan kuuluisi edellä kerrotut nk. nopeatut turvapaikkamenettelyt, hakemusten esikäsittely ja lisäksi myös muu päivystysluonteinen toiminta. Silloin kun em. tapauksia ei ole, lentoaseman yksikön työntekijät tekisivät päätöksiä muuta kautta vireille tulleista hakemuksista.

Sisäasiainhallinnon toimijat rajavartiolaitos ja Ulkomaalaisvirasto voivat ilman erityisjärjestelyä, papereiden lähettämisiä, yhteydenottoja jne. fyysisesti samoissa tiloissa ratkaista joustavasti monenlaisia tapauksia. Tästä on löydettävissä selvää kustannusten säästöä.

Rajavartiolaitos pitää UVI:n lentoaseman yksikön avaamista erittäin perusteltuna.

*Selvitysmiehen ehdotus:*

*- Perustetaan vuoden 2004 aikana riippuen sopivien tilojen saamisesta Ulkomaalaisviraston lentoaseman yksikkö, jossa työskentelisi aluksi yksi päätöksentekijä, viisi esittelijää ja yksi käsittelijä. Ulkomaalaisviraston päätöksen mukaisesti henkilöitä voidaan kierrättää tai päätyä pysyvään henkilöstöön, jotka Ulkomaalaisvirasto valitsee sopivista ja halukkaista henkilöistä.*

*- Myös viikonloppupäivystykseen tulee jatkossa varautua.*

*- Tulevaisuudessa turvapaikkavirroista riippuen henkilökunnan nopeaankin lisäämiseen Helsinki- Vantaan lentoasemalla voi tulla tarvetta, ja siihen tulee myös varautua.*

*- Rajavartiolaitoksen yhteiseen käyttöön tulee Helsinki-Vantaan lentoasemalle hankkia EURODAC -sormenjälkirekisterin AFIS -tunnistulaitteet.*

## 6.5. Kootaan turvapaikanhakijoiden vastaanotto sisäasiainhallintoon

Suomen ulkomaalaishallinnon kokoamista yhden ministeriön, sisäasiainministeriön, alaisuuteen on ehdotettu useita kertoja: valtioneuvoston selvitysmies Pekka Ojala 1990-luvun alussa sekä eduskunta yksiselitteisesti hallintovaliokunnan mietinnössä edellyttäen hallitusta ryhtymään toimenpiteisiin, joilla kootaan hajanainen ulkomaalaishallinto yhteen sisäasiainministeriön hallinnonalalle. Tätä on esittänyt myös valtiontalouden tarkastusvirasto. Hajanaisuus kuitenkin on jatkunut vaikeuttaen ja hidastaen sekä päätöksentekoa että aiheuttaen lisäkustannuksia.

Sisäasiainministeriön ja työministeriön tehtäväalueet ovat nykyisellään osittain päällekkäiset ja looginen asiakokonaisuus - päätöksenteko turvapaikanhakijoiden oleskeluvista ja päätöksenteon aikainen vastaanotto on erotettu toisistaan ja jaettu sisäasiainministeriön ja työministeriön kesken. Kuten aikaisemmin on todettu, kyseinen järjestely on kansainvälisesti hyvin erikoinen eikä selvitysmies löydä järjestelylle kestäviä perusteluja.

Selvitysmies ei löydä myöskään työministeriön perustehtävään liittyen erityisiä perusteita sille, miksi vastaanotto Suomessa rahoitetaan työministeriön, eikä esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön päaluokasta. Vastaanoton suurimmat kulut - henkilöstö- ja kiinteistökulut pois lukien ovat nimenomaan sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle kuuluvat toimeentulotuki ja terveydenhuollon menot, yhteensä noin 10 miljoonaa euroa, jotka kuitenkin rahoitetaan työministeriön momentilta.

Olipa vastaanotto järjestetty eri maissa miten tahansa tai minkä ministeriön alaisuuteen tahansa, niin sen tulee olla aina päätöksentekoa tukeva toiminto ja se tulisi rahoittaa ja valvoa samasta ministeriöstä kuin päätöksentekokin. Poikkeuksena tästä on Suomen naapurimaista Viro, jossa vastaanottokeskuksessa syksyllä 2003 oli 1 turvapaikanhakija. Virossa vastaanotto kuuluu sosiaaliministeriölle, säilö sen sijaan sisäasiainhallintoon.

Muita mahdollisuuksia vastaanoton järjestämiseksi on palvelujen ulkoistaminen. Näitä käytetään laajassa mittakaavassa useissa maissa.

Selvitysmies on keskusteltuaan työministeriön politiikka-osaston osastopäällikön kanssa kiinnittänyt huomionsa myös siihen, että turvapaikanhakijoiden vastaanottoon liittyen työministeriön toimeenpano-osastolla tehdään keskusvirastolle tyypillisiä operatiivisia tehtäviä, jotka eivät pääosin kuulu ministeriöön. Keskushallinnon uudistamisen ministerityöryhmän raportin mukaan strategiset, kansainväliset ja muut vastaavat ydintehtävät tulisi olla ministeriöillä, joilta siirrettäisiin operatiiviset tehtävät keskushallintoon. Tyypillinen tällainen ministeriötasolta keskusvirastoon siirrettävä tehtävä on turvapaikanhakijoiden vastaanoton ja kotouttamisen hallinnointi.

Selvitysmies näkee maahanmuuttohallinnon uudelleenorganisoinnille vain yhden vaihtoehdon: kootaan kuten muissa Pohjoismaissa ja lähes kaikissa EU-maissa päätöksenteko ja vastaanotto siihen hallintoon, joka vastaa päätöksenteosta turvapaikka-asioissa.

Työministeriön vastuulle jäisi edelleen politiikka-asiana työvoimapolitiittisen maahanmuuton suunnittelu, joka erityisesti liittyy syntyvään työvoimavajeeseen suurten ikäluokkien eläköityessä, sekä Suomen kansalaisten ja entisten Suomen kansalaisten

paluumuutto- ja ulkosuomalaisasiat – ei kuitenkaan viimeksi mainittuihin liittyvää lupahallintoa.

Ruotsiin on perustettu kokonaan maahantulosta, päätöksenteosta ja vastaanotosta erillinen Integraatiovirasto, joka kuuluu oikeusministeriön hallinnonalaan kotouttamista koordinoivana elimenä. Tällöin keskeisinä kysymyksinä ja palvelujen yhteisenä nimittäjänä olisivat demokratia ja tasa-arvo, ja maahanmuuttajan sopeutuminen täysivaltaiseksi yhteiskunnan jäseneksi oikeuksineen ja velvollisuuksineen. Tätä pitäisi myös Suomessa miettiä, kun kotouttamisesta ja sen tuloksista keskustellaan.

Turvapaikanhakijoiden vastaanoton yhdistäminen samaan hallintoon tukemaan päätöksentekoa tuo selvitysmiehen arvion mukaan seuraavia vahvuuksia maahanmuuttoasioiden hallintaan:

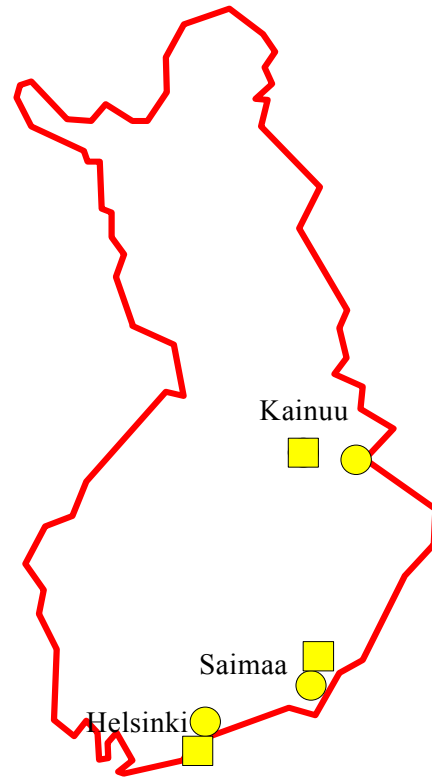
1. Yhtenäisen maahanmuuttopolitiikan luominen ja sen vieminen päätöksentekoviranomaiselle on nykyistä helpompaa, kun tahoja on vähän ja yhdellä hallinnolla on maahanmuuttoasioiden kokonaisvastuu. Tällöin voidaan keskittyä asioiden hoitamiseen, ei reviiirin vartiointiin.
2. Turvapaikanhakijoiden vastaanotto saadaan tukemaan päätöksentekoa, jolle se on aputoiminto. Hakijat voidaan yhden viraston päätöksellä sijoittaa siihen vastaanottokeskukseen, mikä on puhuttelulle ja päätöksenteolle tarkoituksenmukaisinta. Logistiikka siirtyy kokonaan uudelle tasolle.
3. Turvapaikanhakijoiden vastaanotosta säästyviä määrärahoja voidaan yhden hallinnonalan sisällä helpommin kohdentaa päätöksenteon nopeuttamiseen. Määrärahojen kohdentaminen on nykyistä helpompaa yhden ministeriön pääluokan sisällä, jolloin saadaan myös säästöä syntymään.
4. Henkilöstövoimavaroja voidaan käyttää nykyistä joustavammin, esimerkiksi mikäli vastaanottokeskusten työntekijöillä on vähäisistä hakijoiden määrästä johtuen irti-sanomisuhka, voidaan heitä kouluttaa tiettyihin turvapaikkapäätöksentekoa palveleviin tehtäviin, jotka nopeuttavat kokonaiskäsitelyä.
5. Vastaanotto ja kotouttaminen erotetaan toisistaan kokonaan erillisiksi ja eri aikaan tapahtuviksi toiminnoiksi, irti kokonaan varsinaisesta maahantulosta ja siihen liittyvästä päätöksenteosta.
6. Kustannussäästöä syntyy kokonaisuudessaan, kun päästään eroon kuljetuksista, matkustelusta, yhteydenpidosta jne. Päällekkäisyyksien poistaminen tuo aina säästöjä.
7. Kansainvälisen toiminnan menoissa saavutetaan säästöjä, kun valtuuskunnissa ei tarvita edustuksellistakaan syistä eri ministeriöiden edustajia.
8. Eri hallinnonalojen päällekkäisiä rekistereitä voidaan karsia ja saada tästäkin kustannussäästöjä.

*Selvitysmiehen ehdotus*

*Ehdotus Ulkomaalaisviraston aluekeskusten ja transit-vastaanottokeskuksien sijaintipaikkakunniksi*

***Ehdotus Ulkomaalaisviraston***

- aluekeskusten*** ●
- ja transit-vastaanotto-***
- keskuksien*** ■
- sijaintipaikkakunniksi***



- Kootaan turvapaikkapäätöksenteko ja turvapaikanhakijoiden vastaanotto kansainvälisen käytännön mukaan yhdelle ministeriölle.

Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että sisäasianhallinnolla jo olevan turvapaikkapäätöksenteon ja muiden maahantuloa, maassaoloa ja maasta poistamista koskevien päätösten lisäksi sille siirretään turvapaikanhakijoiden vastaanotto.

- Perustetaan Ulkomaalaisvirastoon yhdeksi tulosyksiköksi vastaanottolinja, jonne työministeriön toimeenpano-osastolla turvapaikan hakijoiden vastaanottoa hoitavat virkamiehet nykyisine tehtävineen siirtyvät.

- Vastaanoton lainvalmisteluun siirretään työvoimaministeriöstä sisäasiainministeriön ulkomaalaisosastolle yksi virka.

*- Kun uusi ulkomaalaislaki tulee 1.5.2004 voimaan on ehdoton edellytys, että turvapaikanhakijat sijoitetaan määrällisesti ja kansalaisuuksittain transit-keskuksiin siten, että se parhaalla mahdollisella tavalla palvelee Ulkomaalaisviraston ja poliisin tekemää turvapaikkapuhuttelua ja –päätöksentekoa. Nykyinen järjestely sijoittaa hakijat UVI:a kuulematta ei tule kysymykseen, kun puhuttelut siirtyvät UVI:lle ja toiminta alueellistetaan.*

Ehdotus edellyttää lainmuutosta.

## **6.6. Keskitetään turvapaikan hakeminen poliisin ja rajavartiolaitoksen asiantuntijajaksiköihin**

Tällä hetkellä turvapaikkaa voi Suomessa hakea periaatteessa jokaisesta poliisin ja rajavartiolaitoksen toimipisteestä (noin 200 paikkaa), jotka ovat varautuneet tähän laajalla henkilökunnan koulutuksella, toimitiloilla, välineistöllä, lomakkeilla, tulkkausjärjestelyillä jne. Muissa Pohjoismaissa tilanne on toinen, kuten luvussa 5 kerrottiin. Sen lisäksi että kyseessä on kustannus-, resurssi- ja koulutuskysymys, kyse on lisäksi asiantuntijuudesta.

Suomessa on myös ainakin toistaiseksi selvästi vähemmän turvapaikanhakijoita kuin muissa Pohjoismaissa (pl. Islanti) tai EU-maissa, joten nykyinen määrä turvapaikanhakupisteitä eri puolella Suomea mm. sisämaassa ei ole perusteltua. Ulkomaalaislain hengen mukaan turvapaikkaa tulee ensi sijassa hakea rajalla maahan saavuttaessa.

Turvapaikka-asiantuntijoiden tulisi toimia niissä rajavartiolaitoksen ja poliisin toimipisteissä, joissa on tarvittavat tekniset laitteet, joista tärkein on EURODAC -sormenjälkirekisterin AFIS -tunnistusjärjestelmä, joka tulisi asentaa niiden kihlakuntien poliisipiireihin, joissa turvapaikkaa voidaan hakea, sekä Helsinki-Vantaan lentoasemalle rajavartiolaitoksen ja UVI:n yhteiskäyttöön. Tämä järjestely säästää merkittävästi valtion kustannuksia, nopeuttaa perusteettomien hakemusten käsittelyä ja edesauttaa turvapaikkatutkinnan ja –päätöksenteon keskittämistä niihin hakijoihin, jotka ovat suojelun tarpeessa.

*Selvitysmiehen ehdotus:*

- Turvapaikanhaku keskitetään asiantuntijuuden mukaan.*
- Turvapaikkaa voisi esityksen mukaan hakea ainoastaan tiettyjen kihlakuntien poliisilaitoksista, minkä päätöksen poliisi erillisenä tekee neuvoteltuaan asiasta Ulkomaalaisviraston kanssa. Maantieteellisesti ja toiminnallisesti perusteltuja olisivat selvitysmiehen käsityksen mukaan ainakin Helsingin, Turun, Lappeenrannan, Oulun ja Tampereen kihlakuntien poliisilaitokset.*
- Edelleen turvapaikkaa voisi hakea rajalla passintarkastuksessa Helsinki-Vantaan lentoasemalla, Helsingin ja Turun satamassa ja Vainikkalassa. Mikäli hakija ilmaisee halunsa hakea turvapaikkaa rajalla tai poliisilaitoksella muulla paikkakunnalla, tulee hänet ohjata lähimpään em. pisteeseen*
- Vaikka turvapaikan hakeminen keskitetään tiettyihin paikkoihin, esitetään, että jokaisen turvapaikanhakijan henkilötuntemerkit otetaan kuten tähänkin asti kaikissa rajavartiolaitoksen ja poliisin toimipisteissä, joihin hakija tulee.*

Esitys edellyttää lainmuutosta.

## 6.7. Etätö

Tällä hetkellä kaksi UVI:n virkamiestä työskentelee osan ajasta kahdessa poliisipiirissä. He tekevät pääosin paikallispoliisia avustavaa työtä ulkomaalaisasioissa, antavat neuvontaa sekä valmistelevat oleskelulupapäätöksiä.

Etätö on yksi alueellistamisen keinoista ja sitä voidaan Ulkomaalaisvirastossa laajentaa. Sillä voidaan tukea erityisesti niiden kihlakuntien poliisilaitoksia, jotka jatkossa hoitavat keskitetysti ulkomaalaisasioita ja joissa voi hakea turvapaikkaa. Ulkomaalaisviraston tulee tiedustella henkilökunnan halukkuutta koko- tai osaikaiseen työhön em. poliisipiireissä

Selvitysmiehen ehdotus:

*- Mahdollistetaan Ulkomaalaisviraston virkamiesten etätö erityisesti niiden kihlakuntien poliisilaitoksissa, joissa voidaan hakea turvapaikkaa edelliseen kohtaan liittyen. Poliisiosasto ja Ulkomaalaisvirasto sopivat tästä erikseen.*

## 6.8. UVI:n virkamiehiä Suomen ulkomaanedustustoihin

Valmisteilla olevan uuden ulkomaalaislain mukaan kaikki oleskelulupapäätökset siirtyvät ulkoasiainhallinnosta, siis Suomen ulkomaanedustustoilta, Ulkomaalaisvirastolle. Tähän asti päätöksentekijä on ollut edustusto UVI:n lausunnon perusteella. Voidaan saavuttaa huomattava sekä ajan- että kustannussäästö sijoittamalla UVI:n virkamiehiä tarpeen mukaan valittuihin edustustoihin tekemään oleskelulupapäätöksiä ja raportoimaan kohdemaan tilanteesta.

Ruotsissa on maahanmuuttoviraston uloslähetettyjä virkamiehiä Ruotsin ulkomaanedustustoissa syksyllä 2003 yhteensä 12 henkilöä, joista yksi on Pietarissa, jossa Ruotsin hakijamäärät ovat vain pieni osa Suomen edustuston hakijamäärästä. Suomen kannalta näitä edustustoja, joissa eniten jätetään oleskelulupahakemuksia Suomeen ja joissa UVI:n virkamiehen työskentely toisi kustannus- ja aikasäästöjä ovat Pietari ja sen sivupiste Petroskoi, Moskova, Peking, Nairobi. Tilanne edustustojen kesken voi kuitenkin vaihdella kuukausittainkin.

Selvitysmiehen ehdotus:

*Ulkomaalaisviraston tarpeen mukaan virasto lähettää apulaistarkastaja-, ylitarkastaja -tasoisia päätöksentekijöitä Suomen ulkomaanedustustoihin eri pituisiksi ajoiksi, esimerkiksi virkamatkapohjalta tai pysyvimmin järjestelyin.*

## 7. HENKILÖKUNNAN REKRYTOINTI PERUSTETTAVIIN ALUEYKSIKÖIHIN

Valtioneuvoston ohjeessa valtion yksiköiden ja toimintojen sijoittamisen valmistelusta ja käsittelystä (5.4.2001) todetaan, että ”olemassa olevia toimintoja uudelleen sijoitettaessa valtion vakinaista henkilöstöä ei siirretä toiselle paikkakunnalle ilman suostumusta ja tämän henkilön asema muutenkin turvataan kulloinkin erikseen sovittavalla tavalla.” Tämä periaate on kirjattu myös hallintovaliokunnan mietintöön (HaVM 3/2002 vp).

Alueellistamisen henkilöstöpoliittisten ohjeiden ja periaatteiden mukaan, kun alueellistettavaksi suunnitellut tehtävät vaikuttavat oleellisesti nykyisen henkilöstön tehtäviin ja henkilöllä ei ole mahdollisuuksia siirtyä toiselle paikkakunnalle pääkaupunkiseudun ulkopuolelle, tehtäviä alueellistava virasto pyrkii huolehtimaan viraston sisällä tehtävien uudelleenjärjestelyistä siten, että henkilöstön palvelussuhteen jatkuvuus voidaan turvata, sekä nykyistä tehtävää mahdollisimman hyvin vastaava taso voidaan säilyttää. Tämä edellyttää kuitenkin sitä, että henkilöstö on valmis muutosten vaatimiin tehtäväkuvan muutoksiin ja tehtäväjärjestelyihin.

Selvitysmiehen Ulkomaalaisvirastossa suorittaman nimettömän kyselyn mukaan, jolloin ehdotettavia paikkakuntia ei ollut tiedossa, 26 UVI:n työntekijää ilmoitti mahdollisen muuttohalukkuutensa tietyin edellytyksin. UVI:n marraskuussa 2003 tekemän kyselyn mukaan UVI:n nykyisistä viranhaltijoista 6 henkilöä on halukkaita muuttamaan Lappeenrantaan, sekä päätöksentekijöitä että käsittelijöitä.

Ulkomaalaisvirastossa on ajoittain ollut varsin suuri vaihtuvuus. Vaihtuvuuden syitä ei ole tarkoitus tässä arvioida tarkemmin, mutta huolimatta varsin kiinnostavista työtehtävistä pitkään jatkunut henkilökunnan vajeus eri yksiköissä, työn psyykinen raskaus, mm. ulkoa tulevat paineet virastoa ja sen työntekijöitä kohtaan, ovat osa suureen vaihtuvuuteen johtaneista syistä. On myös ilmennyt että monet nuoret koulutetut henkilöt pitävät UVI:a ”sisääntulovirastona” ensimmäiseen työpaikkaan ja mikäli eivät saa vakituista virkaa hakeutuvat muualle. Vajaa 200 henkilön virastossa myös eläkkeelle siirtyy jatkuvasti henkilöitä.

Vuoden 2002 aikana UVI:sta on lähtenyt yli 40 henkilöä. UVI:n Helsingin henkilökunnan vaihtuvuutta voidaan hyödyntää täytettäessä virkoja perustettavissa alueyksiköissä. Alueyksiköiden syntyminen toisi edellisen lisäksi Ulkomaalaisvirastoon uusia tehtäviä, jotka liittyisivät alueyksiköiden toiminnan seurantaan ja ohjaukseen eri tavoin.

### *Selvitysmiehen ehdotus*

- Kenenkään Ulkomaalaisviraston virkamiehen ei esityksen mukaan edellytetä siirtävän perustettaviin alueyksiköihin Lappeenrantaan tai Kuhmoon.
- Ulkomaalaisvirasto saanee valtion lisäbudjetissa 3,5 miljoonaa euroa 18 henkilön palkkaamiseen. Ehdotetaan, että nämä virat jaetaan perustettavien alueyksiköiden kesken Ulkomaalaisviraston tarpeen ja toiminnan laajuuden mukaan, ottaen erityisesti huomioon transit-vastaanottokeskusten kapasiteetti.

- Siirron yhteydessä tulee ottaa huomioon muuttohalukkaiden henkilöiden urakehitys ja palkitsemismahdollisuudet. Tällaisia henkilöitä lienee noin 6.
- Ulkomaalaisviraston päätöksen mukaisesti siirretään tarpeellinen määrä Ulkomaalaisvirastossa Helsingissä avoimiksi tulevista viroista täytettäväksi Kuhmon ja Saimaan alueyksiköissä. Koska etukäteen ei voida tietää vaihtuvuuden määrää eikä sitä, mitkä virat tätä kautta tulevat avoimiksi, tarkkaa henkilömäärää ei voida antaa. Selvitysmiehen arvion mukaan n. 10 virkaa voitaisiin tällä järjestelyllä vuoden 2004 loppuun mennessä siirtää perustettaviin yksiköihin täytettäväksi.

## 8. ALUEELLISTAMISEN VAIKUTUKSIA ULKOMAALAISVIRASTOSSA HELSINGISSÄ

### 8.1. Alueellistamisen toimeenpano

Mikäli selvitysmiehen esitykset toteutetaan, se merkitsee Ulkomaalaisvirastossa Helsingissä joitakin muutoksia nykyiseen verrattuna. Selvitysmies ehdottaa, että Ulkomaalaisvirastoon perustetaan työryhmä alueellistamisen toimeenpanemiseksi. Sen tulisi ottaa huomioon ainakin seuraavia kysymyksiä, joilla on vaikutusta henkilöstöön ja sen tehtäviin:

- ❖ rekrytoinnit aluekeskuksiin ja tilojen hankinta
- ❖ huolehtiminen Helsinki-Vantaan lentoaseman toimipisteen miehityksestä
- ❖ resurssien kohdentaminen alueyksiköiden seurantaan, erityisesti päätösten ydenmukaisuuden varmistamiseen ja asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun seurantaan
- ❖ OIMA:n (oikeus- ja maatietopalvelun) lisäresursointi
- ❖ sähköisen käsittely- ja päätöksentekojärjestelmän tehostaminen – myös lisähenkilöin
- ❖ postinkulun ja arkistoinnin järjestelyjä alueyksiköiden kanssa
- ❖ alueyksiköiden huomioiminen tietojärjestelmässä myös lisäresurssein

### 8.2. Arvioidut kustannusvaikutukset

Vuoden 2004 ensimmäisessä lisäbudjetissa tulee varautua alueellistamisen aiheuttamiin lisäkustannuksiin, joita ovat esimerkiksi perustamiskustannukset, vuokrat ja ylimääräiset matkakustannukset.

Ulkomaalais- tai maahanmuuttohallinnossa selkeästi suurimmat kustannukset tulevat kuitenkin turvapaikanhakijoiden vastaanotosta. Kustannuksia aiheuttavat Ulkomaalaisviraston ja Helsingin hallinto-oikeuden pitkät käsittelyajat, jona aikana turvapaikanhakijoiden asumisesta, toimeentulosta, terveydenhuollosta jne. on huolehdittava. Päätöksenteon ja vastaanoton ollessa eri hallinnonaloilla syntyy päällekkäistyötä ja lisäkustannuksia.

Lisäksi tulisi oikeusministeriön hallinnonalalla vakavasti harkita, miten Helsingin hallinto-oikeuden käsittelyajat saadaan nopeutumaan. Yksinomaan hitailla käsittelyajoilla on alkanut olla selvää suunnittelematonta maahanmuuttopoliittista merkitystä ja suuri kustannusvaikutus turvapaikanhakijoiden vastaanottoon. Hakijathan odotta-

vat vastaanottokeskuksissa Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisua nykyisellään keskimäärin lähes vuoden.

Kustannuksia puolestaan lisäävät väistämättä alueyksiköiden vuokrat, kalusteet, tietojärjestelmän tarpeet, lisääntyvä matkustaminen, koulutus ja yleensä uuden toiminnan aloittaminen toisilla paikkakunnilla.

Näitä kokonaiskustannuksia voidaan alentaa yksinkertaisesti nopeuttamalla päätöksentekoa työjärjestelyin ja laitehankinnoin ja kokoamalla alueellistettu ulkomaalaishallinto hallinto yhteen ministeriöön.

Ulkomaalaisviraston tehtävänä on tulossuunnitelman mukaisesti nopeuttaa merkittävästi ratkaisujen tekemistä siten, että keskimääräinen turvapaikkahakemuksen käsittelyn kesto laskee 7 kuukauteen. Ulkomaalaisviraston meneillään olevan projektin mukaan sillä ei ole jonoissa juuri lainkaan odottavia turvapaikkahakemuksia, kun se 1.5.2003 aloittaa turvapaikkapuhuttelut täysmittaisesti.

Päätöksentekoa voidaan alueellistamisen kautta nopeuttaa:

- ❖ alueyksiköiden erikoistumisella
- ❖ siirtämällä ”helppoja” hakemuksia alueyksiköihin nopeasti ratkaistavaksi
- ❖ tuomalla hakija ja viranomainen lähelle toisiaan
- ❖ tuomalla alueilla hakijoiden vastaanotto, poliisi, rajavartiolaitos ja Ulkomaalaisvirasto lähelle toisiaan, jolloin resursseja säästetään mm. tulkkaus- ja matkakustannuksissa ja yhteinen ajankäyttö tehostuu.

Selvitysmiehen näkemyksen mukaan maahanmuuttohallinnon kokoaminen yhteen, Ulkomaalaisviraston työnkulkujen parantaminen ja tätä kautta päätöksenteon nopeuttaminen, Helsingin hallinto-oikeuden lisäresursointi ja alueellistamisen vaikutukset toteutuessaan vähentäisivät yhdessä maahanmuuttohallinnon kokonaiskustannuksia jo vuonna 2005.

## Maahantulosta kansalaisuuteen

- 30** • 2003 Selvitysmies Esa Markkasen ehdotukset  
Ulkomaalaisviraston toimintojen  
alueellistamiseksi

Julkaisujen verkkoversiot: [www.intermin.fi/julkaisut](http://www.intermin.fi/julkaisut)  
Julkaisutilaukset: Sisäasiainministeriö, Tuula Varonen  
PL 26, 00023 Valtioneuvosto, p. (09) 160 42264  
[tuula.varonen@intermin.fi](mailto:tuula.varonen@intermin.fi)