

ARVIOMUISTIO ULKOMAALAISASIOIDEN SIIRROSTA

Selvitys ulkomaalaislupa-asioiden sekä
turvapaikkaprosessin ensimmäisen vaiheen ja
turvapaikkapäätösten tiedoksiannon siirtämisestä
Maahanmuuttovirastolle

5/2014

SISÄLLYS

1 TYÖRYHMÄN ASETTAMINEN	10
2 TYÖRYHMÄN JOHTOPÄÄTÖKSET	12
Viranomaisten näkökulmasta	14
Henkilöstönäkökulma	15
Viranomaisten näkökulmasta	15
Henkilöstönäkökulma	16
3 MAAHANMUUTTOHALLINTO SUOMESSA	17
3.1 Maahanmuuttohallinnon tavoitteet ja toimijat	17
3.2 Maahanmuuttovirasto	18
3.3 Poliisi	19
3.4 Rajavartiolaitos	19
4 OLESKELULUPA-ASIAT	21
4.1 Nykytilan kuvaus	21
4.1.1 Yleistä oleskeluluvista	21
4.1.2 Maahanmuuttovirasto ja poliisi oleskelulupaviranomaisina	21
4.1.3 Oleskeluluvan myöntämisen yleiset ja erityiset edellytykset	22
4.1.4 Oleskelulupa-asiaa koskeva menettely	22
4.1.5 Poliisin palveluverkosto	24
4.1.6 Sähköinen asiointi	24
4.1.7 UMA-tietojärjestelmä	25
4.1.8 Tilastotietoa oleskelulupa-asioista	26
4.2 Oleskelulupa-asiat muissa Pohjoismaissa	27
4.3 Nykytilan arviointi	28
4.4 Vaihtoehtoiset toimintamallit	32
4.4.1 Vaihtoehtoisen toimintamallin kuvaus	32
4.4.2 Vaihtoehtoisen toimintamallin arviointi	35
5 UNIONIN KANSALAISEN JA HÄNEEN RINNASTETTAVAN REKISTERÖIMINEN JA OLESKELUKORTIT	39
5.1 Vapaa liikkuvuus ja rekisteröinti	39
5.1.1 EU-kansalaisten rekisteröintiin kiinteästi liittyvät muut toimenpiteet	40
5.1.2 Rekisteröinnin vaikutuksista	40
5.1.3 Vapaan liikkuvuuden lieveilmiöt ja väärinkäytökset	41
5.1.4 Hyödyt rekisteröinnin pysymisestä maahanmuuttohallinnossa/ siirto Migrille	42
6 KANSALAISSUUSASIAT	43
7 TURVAPAikka-ASIAT	44
7.1 Nykytilan kuvaus	44
7.1.1 Viranomaiset ja toimivallanjako	44
7.1.2 Turvapaikkahakemuksen käsittely ja päätöksenteko	45
7.1.3 Turvapaikkatutkinnan läpivirtausajat	47
7.1.4 Henkilöresurssit ja tehtyjen kehittämistoimien vaikutus	48
7.1.5 Tilastotietoa turvapaikka-asioden volyyymistä	49
7.2 Turvapaikkamenettely muissa Pohjoismaissa	50
7.3 Nykytilan arviointi	53
7.3.1 Yleistä	53
7.3.2 Asiakasnäkökulma	53

7.3.3	Tulosohjaus- ja tavoitteenasettelu, prosessinomistajuus.....	54
7.3.4	Prosessin pituus: hakijan siirrot vastaanottokeskusten välillä	54
7.3.5	Ydintehtävät	55
7.3.6	Muita huomioita: UMA, osaaminen ja kokemus, reservi.....	57
7.4	Vaihtoehtoinen toimintamalli.....	58
7.4.1	Vaihtoehtoisen toimintamallin kuvaus.....	59
7.4.2	Maahanmuuttoviraston turvapaikkahakemusten käsittelystä ja päätöksenteosta vastaava organisaatio ja resurssit	61
7.4.3	Vaihtoehtoisen mallin arviointi	62
8	LIITE:	66

21.08.2014

Tekijät (toimielimestä nimi, puheenjohtaja ja sihteeri) Ulkomaalaislupa-asioiden sekä turvapaikkaprosessin siirtoon liittyvä työryhmä Puheenjohtaja lupahallintopäällikkö Minna Gråsten, Poliisihallitus Sihteeri ylitarkastaja Johanna Rätty, Maahanmuuttovirasto	Julkaisun laji Selvitys	
	Toimeksiantaja Sisäministeriö	
	Toimielimen asettamispäivä 22.8.2013	
Julkaisun nimi Selvitys ulkomaalaislupa-asioiden sekä turvapaikkaprosessin ensimmäisen vaiheen sekä turvapaikkapäätöksen tiedoksiannon siirtämisestä Maahanmuuttovirastolle		
Julkaisun osat Selvitys		
Tiivistelmä Sisäministeriön poliisiosasto sekä maahanmuutto-osasto ovat antaneet 19.6.2013 yhteisen toimeksiannon (SMDno/2013/1077) Poliisihallitukselle ja Maahanmuuttovirastolle selvittää ulkomaalaislupa-asioiden sekä turvapaikkaprosessin ensimmäisen vaiheen sekä turvapaikkapäätöksen tiedoksiannon siirtämistä Maahanmuuttovirastolle. Selvitystyössä huomioitiin myös valtiovarainministeriön esitys EU-kansalaisen rekisteröintitehtävien siirtämistä maistraattien toimivaltaan. Työryhmä arvioi lainsäädännöllistä viitekehitystä sekä mahdollisen siirron käytännön toteuttamista. Erityisenä painopistealueena olivat kokonaisvaltainen prosessitehokkuus vaikutusarviointineen. Lisäksi työryhmä on kiinnittänyt huomiota mahdollisen toimivallansiirron vaikutuksiin asiakkaiden näkökulmasta. Työryhmä pitää sekä ulkomaalaislupa-asioiden että turvapaikka-asioiden alkuvaiheen toimien siirtämistä Maahanmuuttoviraston tehtäväksi mahdollisena. Tiedoksiantojen osalta työryhmä sen sijaan katsoo, että vastuunjako tiedoksiantoihin liittyvien toimenpiteiden osalta pitäisi säilyttää ennallaan. Toimivallan siirrolla sekä lupa-asioissa että turvapaikka-asioissa on saavutettavissa hyötyjä, mutta siirto sisältää myös haasteita ja jatkoselvitystä vaativia seikkoja. Toimivallan siirrolla olisi molemmissa asiaryhmissä vaikutuksia ainakin lainsäädäntöön, henkilöstön asemaan, tietojärjestelmiin, toimitiloihin, palveluverkostoon ja resurssitarpeisiin sekä luovuttavassa että vastaanottavassa virastossa.		
Asiasanat oleskelulupa, vapaa liikkuvuus, turvapaikka, toimivalta		
Sarjan nimi ja numero Poliisihallituksen julkaisusarja 5/2014		
ISSN-L: 1798-7121	ISSN (painettu): 1798-7121	ISSN (verkkojulkaisu): 2242-5640
ISBN (painettu): 978-952-491-933-3		ISBN (verkkojulkaisu): 978-952-491-934-0
Kokonaissivumäärä 68	Kieli Suomi	Luottamuksellisuus Julkinen
Julkaisija Poliisihallitus		

21.08.2014

Författare (organ, ordförande och sekreterare)		Typ av publikation
Arbetsgruppen för överförande av utlänningstillståndsärenden och asylprocessen		Utredning
Ordförande chefen för tillståndsförvaltningen Minna Gråsten, Polisstyrelsen		Uppdragsgivare
Sekreterare överinspektör Johanna Rätty, Migrationsverket		Inrikesministeriet
		Datum för tillsättandet av organet
		22.8.2013
Publikation		
Utredning om överförandet av utlänningstillståndsärenden och asylprocessens första skede samt tillkännagivandet av asylbeslut på Migrationsverket		
Publikationens delar		
Utredning		
Referat		
Inrikesministeriets polisavdelning och migrationsavdelning har den 19 juni 2013 gemensamt gett (SMDnr/2013/1077) Polisstyrelsen och Migrationsverket i uppdrag att reda ut överförandet av utlänningstillståndsärenden och asylprocessens första skede samt tillkännagivandet av asylbeslut på Migrationsverket. I utredningsarbetet beaktades även finansministeriets framställning om överförandet av EU-medborgares registreringsuppgifter på magistraterna. Arbetsgruppen bedömer den legislativa referensramen och det eventuella överförandet i praktiken. Ett särskilt insatsområde var en helhetsbetonad processeffektivitet jämte bedömningar av verkningarna. Arbetsgruppen har också fäst uppmärksamhet vid följderna av en eventuell överföring av behörigheten ur kunders synvinkel. Arbetsgruppen anser det möjligt att överföra utlänningstillståndsärenden och asylärendenas första skede på Migrationsverket. Beträffande tillkännagivanden anser arbetsgruppen däremot att ansvarsfördelningen beträffande åtgärder som rör tillkännagivanden borde förbli oförändrad. Med överförandet av behörighet både i tillståndsärenden och asylärenden kan man uppnå fördelar, men överförandet innebär även utmaningar och omständigheter som kräver ytterligare utredningar. Överförandet av behörighet skulle i båda ärendekategorierna påverka åtminstone lagstiftningen, personalens ställning, informationssystemen, lokalerna, servicenätverket och resursbehoven både i det överlåtande och det mottagande ämbetsverket.		
Nyckelord		
Uppehållstillstånd, fri rörlighet, asyl, behörighet		
Seriens namn och nummer		
Polisstyrelsens publikationsserie 5/2014		
ISSN-L: 1798-7121	ISSN (tryckt): 1798-7121	ISSN (elektronisk): 2242-5640
ISBN (tryckt): 978-952-491-933-3		ISBN (elektronisk): 978-952-491-934-0
Sidantal	Språk	Sekretessgrad
68	Finska	Offentlig
Utgivare		
Polisstyrelsen		

1 TYÖRYHMÄN ASETTAMINEN

Poliisihallitus on asettanut työryhmän selvittämään oleskelulupa-asioiden ja turvapaikka-asioiden toimivallan jakoa, ja laatimaan työryhmän työn tuloksesta arviomuistion. Poliisihallitus asetti työryhmän sisäministeriön maahanmuutto-osaston ja poliisiosaston yhteisestä toimeksiannosta.

Sisäministeriön poliisiosasto sekä Maahanmuutto-osasto ovat antaneet yhteisen toimeksiannon (Sisäasiainministeriön, (nykyinen sisäministeriö) toimenpidepyyntö 19.6.2013, SMD-no/2013/1077) Poliisihallitukselle ja Maahanmuuttovirastolle selvittää ulkomaalaislupa-asioiden sekä turvapaikkaprosessin ensimmäisen vaiheen sekä turvapaikkapäätöksen tiedoksiannon siirtämisen Maahanmuuttovirastolle.

Käytännössä selvityksen kohteena ovat poliisille lainsäädännön mukaan kuuluvat oleskelulupa- ja kansalaisuusasiat kokonaisuudessaan, EU-kansalaisen rekisteröinti, sekä poliisille ja rajavartiolaitokselle kuuluva turvapaikkatutkinta (henkilöllisyyden ja matkareitin selvittäminen), sekä turvapaikkapäätöksen tiedoksianto.

Lisäksi valtiovarainministeriö on esittänyt EU-kansalaisen rekisteröintitehtävien siirtämistä maistraattien toimivaltaan.

Työryhmän työn taustalla olevat kehityspiirteet, joita ovat toimintojen tehostaminen, prosessien yksinkertaistaminen sekä palveluverkon uudistaminen, liittyvät useampaan hankkeeseen: Pora III -hankkeeseen, Asiakaspalvelu 2014 -hankkeeseen, vaikuttavuus- ja tuloksellisuushankkeeseen sekä sisäisiin strategia-asiakirjoihin ja kehittämistoimiin, kuten poliisin lupahallintostrategia sekä Lupa 2016 -hanke. Selvitystoimeksianto palvelee kaikkia näitä kehittämishankkeita.

Toimenpidepyynnön mukaan Poliisihallituksen tulee perustaa työryhmä, jossa jäseninä ovat Poliisihallituksen lisäksi Maahanmuuttovirasto, SM/PO, SM/MO ja SM/RO. Poliisihallitus toimii työryhmän puheenjohtajana ja varapuheenjohtaja nimetään Maahanmuuttovirastosta.

Työryhmä tekee työnsä arviomuistion muotoon. Työryhmä arvioi lainsäädännöllistä viitekehitystä sekä mahdollisen siirron käytännön toteuttamista. Erityisenä painopistealueena ovat kokonaisvaltainen prosessitehokkuus tavanomaisine vaikutusten arvioineineen (taloudelliset vaikutukset, henkilövaikutukset, tietojärjestelmät jne.). Selvitystyön jälkeen käynnistetään mahdollisesti lainsäädäntötyöryhmä selvityksen lopputuloksesta ja ministeriön kannasta riippuen.

Työryhmä perusti turvapaikka-asioiden kokonaisuutta selvittämään alatyöryhmän, jonka puheenjohtajana toimi johtaja Esko Repo Maahanmuuttovirastosta.

Työryhmä on kuullut pääkaupunkiseudun poliisilaitoksia Helsingin poliisilaitokselle tehdyn vierailun yhteydessä. Lisäksi työryhmä on kuullut EU-kansalaisen rekisteröimiseen liittyvissä kysymyksissä valtiovarainministeriötä, Helsingin maistraattia ja Väestörekisterikeskusta. Arviomuistista on myös pyydetty poliisilaitosten lausunnot.

Työryhmässä ovat olleet jäseninä, varajäsenet suluissa:

- Lupahallintopäällikkö Minna Gråsten, Poliisihallitus, puheenjohtaja
- Johtaja Esko Repo, Maahanmuuttovirasto, varapuheenjohtaja
- Ylitarkastaja Johanna Rätty, Maahanmuuttovirasto, sihteeri
- Kirsi Parviainen, Poliisihallitus, tekninen sihteeri (5.11.2013 saakka)
- Anu Vaskuu, Poliisihallitus, tekninen sihteeri (6.11.2013 lähtien)
- Poliisitarkastaja Joni Länsivuori, Sisäministeriön poliisiosasto
(Neuvotteleva virkamies Johanna Kari)
- Lainsäädäntöneuvos Jorma Kantola, Sisäministeriön maahanmuutto-osasto
(Ylitarkastaja Tiina Snellman)
- Ylitarkastaja Max Janzon, Sisäministeriön rajavartio-osasto (Ylitarkastaja Aino Salmi)
- Johtaja Tiina Suominen, Maahanmuuttovirasto
- Poliisitarkastaja Mia Poutanen
- Ylitarkastaja Jukka Hertell, Poliisihallitus

2 TYÖRYHMÄN JOHTOPÄÄTÖKSET

Työryhmä on selvittänyt toimivallan siirtoa poliisilta ja Rajavartiolaitokselta Maahanmuuttovirastolle, ja katsoo, että toimivallan siirrosta sekä lupa-asioissa että turvapaikka-asioissa on saavutettavissa hyötyjä, mutta siirto sisältää myös haasteita ja jatkoselvitystä vaativia seikkoja.

Työryhmä on selvittänyt kahta tapaa siirtää toimivaltaa maahanmuuttoon liittyvissä asioissa:

- 1) siirretään poliisin ja Rajavartiolaitoksen toimivaltaan nyt kuuluvat toimet kokonaan Maahanmuuttovirastoon
- 2) siirretään poliisin ja Rajavartiolaitoksen toimivaltaan nyt kuuluvat toimet osittain Maahanmuuttovirastoon poliisin suorittaessa edelleen osan tehtävistä

Turvapaikkapäätösten tiedoksiantamisen osalta työryhmä kuitenkin esittää nykymallin säilyttämistä, vaikka muutoin toimivaltamuutoksiin ryhtyttäisiinkin.

Jos toimivallan siirtoon ei ryhdytä, on Maahanmuuttoviraston, poliisin ja Rajavartiolaitoksen välillä yhteistyöllä edelleen kehitettävä nykyistä toimintamallia nykyisen toimivaltajaon puitteissa esimerkiksi keskittämällä asioiden päätöksentekoa poliisiorganisaation ja Rajavartiolaitoksen sisällä, yhteisellä koulutuksella ja prosessien yhdenmukaistamisella. Esimerkiksi keskittämällä poliisin toimintoja joillekin paikkakunnille turvapaikkamenettelyssä oltaisiin lähellä Pohjoismaisia malleja, kuten Tanskan ja Norjan malleja, joissa poliisilla on rooli turvapaikkamenettelyssä.

Työryhmä ei pidä hyvänä vaihtoehtona sitä, että poliisin ja Rajavartiolaitoksen toimet siirrettäisiin oleskelulupa-asioissa tai turvapaikka-asioden ensimmäisessä vaiheessa vain osittain Maahanmuuttovirastoon. Osittaisissa malleissa poliisi ottaisi asian edelleen vireille, mutta siirtäisi asian päätöksentekoa varten Maahanmuuttovirastolle. Jo vireillepanovaihe edellyttää asiaan perehtymistä, joten malli johtaisi työryhmän käsityksen mukaan päällekkäisyyksiin. Malli ei myöskään ratkaisisi nykytilan haasteita, mutta toisaalta säilyttäisi nykyisen toimipisteverkoston. Työryhmän näkemyksen mukaa lupa-asioita ja turvapaikka-asioita voidaan kuitenkin tarkastella toisistaan erillisinä kysymyksiä, ja päätyä näiden osalta erilaisiin toimivaltaratkaisuihin.

TURVAPAikka- JA ULKOMAALAIslupa-ASIOILLE YHTEISET ASIAT

Maahanmuuttovirasto on valmis ja sillä on myös valmiudet ottaa vastaan uudet, nyt poliisille ja Rajavartiolaitokselle kuuluvat lupa- ja turvapaikka-asioihin liittyvät tehtävät kokonaisuudessaan.

Sekä lupa- että turvapaikka-asioden ensimmäisen vaiheen tehtävien toimivaltasiirto on mahdollista toteuttaa. Sitä vastoin tiedoksiantojen osalta työryhmä katsoo, että nykyinen menettely tulisi säilyttää.

Nykytilassa turvapaikka- ja ulkomaalaislupa-asioilla ei ole selkeää prosessinomistajaa, jonka vastuulla olisi kokonaisuuden hallinta. Tällä on vaikutuksensa niin toiminnan tuloksellisuuden, tavoitteiden asettelun ja tavoitteiden toteutumisen seurannan, painopisteiden priorisoinnin, tietojärjestelmien kehityksen kuin päätöksenteon yhdenmukaisuudenkin kannalta.

Tietojärjestelmien kehittämisen, asioiden keskittämisen ja automaation lisäämisen tuloksena tarvittavien henkilöresurssien määrä vähenisi merkittävästi ja lupamenettelyn tuloksellisuus paranisi. Toisaalta siirtymäaikana (muutaman vuoden ajan) tarvitaan enemmän henkilöstöä. Automaatiota olisi mahdollista lisätä muutaman vuoden kuluessa siirron toteutumisesta. Sekä sähköisen asioinnin että muiden menettelyiden ja prosessien kehittäminen helpottuisi ja suora- viivaistuisi saman viranomaisen hoitaessa suuremman osan hakemusprosesseista. Lupa-asioissa tehtäviä jäisi kuitenkin edelleen muun muassa edustustoille ja työvoimaviranomaisille. Lisäksi tietoturvatuotannon laatu paranisi ja tietopalvelu- ja analyysitoiminta vahvistuisi.

Työryhmä arvioi, että tulosohjaamisen, tavoitteenasettelun ja tuloksellisuuden seuranta paranisi, selkiytyisi ja tehostuisi toimivallansiirron toteuduttua.

Palveluverkosto supistuisi sekä lupa-asioissa että turvapaikka-asioissa. Lupa-asioissa verkosto supistuisi nykyisestä noin 50:stä oleskelulupa-asioissa palvelua tarjoavasta poliisin palvelupisteestä enintään 10:een Maahanmuuttoviraston pisteeseen, jolloin asiointimatkat saattaisivat pidentyä. Turvapaikka-asioissa palveluverkoston pieneneminen olisi tätä suurempi.

Taloudellisten vaikutusten arviointi tulisi tehdä jatkotyössä tarkemmalla tasolla toimitilakustannusten osalta, sillä niiden arviointi perustuu tässä selvityksessä Maahanmuuttoviraston keskimääräisiin toimitilakustannuksiin henkilötyövuotta kohden ja arvioon siitä, että poliisille mahdollisesti ylimääräiseksi jäävästä tilasta ei ole helppoa päästä eroon, joten poliisille vastaavia toimitilasäästöjä ei ehkä syntyisi ainakaan lyhyellä tähtäimellä.

Vaihtoehtoisen mallin Maahanmuuttovirastolle aiheuttama lisäkustannus koostuu henkilötyövuosien lisätarpeesta turvapaikka- ja maahanmuuttoyksiköissä sekä tukiyksiköissä ja toimitilakustannuksista. Ulkomaalaislupapuolelle malli aiheuttaa 85 htv:n lisäyksellä 4,6 miljoonan euron palkkakustannuksen lisäyksen ja turvapaikkapuolelle 17 htv:n lisäyksellä 0,92 miljoonan euron lisäpalkkakustannuksen. Lisähenkilöstöä tarvitaan myös tukiyksiköihin alustavan arvion mukaan 31 htv:tta. Tällöin lisäpalkkakustannus kokonaisuudessaan olisi 7,2 miljoonaa euroa. Vuokrakustannusten lisäyksiä arvioidaan 1,2 miljoonaa euroa. Ulkomaalaislupapuolen osuus kokonaislisäkustannuksesta (htv + toimitilavuokra) on 7,1 miljoonaa euroa ja turvapaikkapuolen osuus on 1,3 miljoonaa euroa.

Ulkomaalaislupapuolelle aiheutuvat lisäkustannukset tulisi kattaa lupatuloilla ja turvapaikkapuolen lisäkustannukset toimintamäärärahasta. Turvapaikkapuolen siirron poliisilta Maahanmuuttovirastoon arvioidaan laskevan vastaanottokustannuksia parin vuoden kuluessa ainakin niiden aiheuttamaa lisäkustannusta vastaavan määrän, koska ensi vaiheen päätöksenteko tulisi nopeutumaan.

Pelkästään toimivallansiirrolla ei ole työryhmän arvion mukaan merkittäviä vaikutuksia henkilöresurssien tarpeeseen. Huomattavia resurssisäästöjä olisi saavutettavissa prosessien, menettelyiden ja tietojärjestelmien kehittämisellä ja automatisoinneilla, jotka eivät sinänsä ole riippuvaisia toimivallan jaosta poliisin, Rajavartiolaitoksen ja Maahanmuuttoviraston välillä, mutta joiden toteuttaminen on helpompaa, jos prosessin kokonaisuutena omistaa ja sitä koskevat tavoitteet asettaa ja päätökset tekee yksi taho.

Toimivallan siirto edellyttää poliisin osaamisen siirtämistä Maahanmuuttovirastolle ja lisäksi osaamisen säilyttämistä poliisissa ja Rajavartiolaitoksessa. Poliisissa ja Rajavartiolaitoksessa säilyy tarve pitää yllä ulkomaalaislupa-asioihin liittyvää osaamista esimerkiksi ulkomaalaisvalvonnan tarpeita varten ja Maahanmuuttovirasto tarvitsee jatkossa työssään rikostorjunnan näkökulmaa. Näistä tarpeista tulee huolehtia yhteistyöllä ja tiedonkulun varmistamisella.

Periaatteellinen kysymys, jonka työryhmä on havainnut, mutta jota se ei ole lähemmin tarkastellut eikä arvioinut, on poliisimiehille kuuluvien valtuuksien tarve sekä oleskelulupamenettelyssä että erityisesti turvapaikkamenettelyssä. Jatkotyössä tulisikin arvioida, onko toimivallansiirron yhteydessä tarpeen säätää Maahanmuuttoviraston henkilöstölle joitain pakkokeino-oikeuksia, tietojensaantioikeuksia tai tehdä tietojärjestelmähankintoja ja onko tällaisten toimivaltuuksien antamiseksi Maahanmuuttovirastolle poliittinen valmius.

Tiedoksiannot ovat niin tiiviisti sidoksissa maasta poistamispäätöksiin, että niiden osalta nykyistä toimivallanjakoa voidaan pitää toimivana. Erityisesti kielteisten turvapaikkapäätösten tiedoksianto liittyy seikkoja, jotka puoltavat toimivaltuuden pysymistä nykyisellään. Sekä kielteisten turvapaikkapäätösten tiedoksianto että päätösten täytäntöönpano ovat pääosin poliisin tehtäviä. Maasta poistamispäätösten tehokas täytäntöönpano säästää yhteiskunnan varoja ja toimii ennalta estävänä tekijänä laittomalle maahantulolle.

Nykylain mukaan poliisi antaa tiedoksi myös myönteiset turvapaikkapäätökset. Kun tiedoksiannon suorittaa päätöksen sisällöstä riippumatta aina sama viranomainen, ei päätöksen saava henkilö pysty arviomaan päätöksen lopputulemaa (kielteinen /myönteinen) tiedoksiannon kutsujatahosta vaan päätöksen sisältö selviää asiakkaalle vasta, kun tiedoksiantava viranomainen ja asiakas tapaavat.

Joidenkin ulkomaalaislupatyyppejen osalta tiedoksiantotoimivalta on jakautunut siten, että Maahanmuuttovirasto antaa tiedoksi myönteiset ja poliisi kielteiset päätökset. Näissä prosesseissa on tehty havaintoja siitä, että asiakas joka ei ole halukas poistumaan maasta ja saa kutsun saapua tiedoksiantotilaisuuteen poliisilaitokselle ei noudatakaan kutsua eikä häntä tavoiteta muutoinkaan. Syyksi on epäilty sitä, että asiakas tietää oleskelulupapäätöksen olevan kielteinen. Kielteisten päätösten tiedoksiannon siirtäminen Maahanmuuttovirastolle ei ole perusteltua senkään vuoksi, että etsintäkuulutusten laatiminen, etsintäkuulutettujen tavoittaminen ja muut viranomaisen tietämättömissä olevan henkilön tavoittamiseen liittyvät toimet sekä maasta poistamista vastustavien henkilöiden kanssa toimiminen saattaisivat jäädä virka-apuna joka tapauksessa poliisin hoidettavaksi.

OLESKELULUPA-ASIAT JA EU-KANSALAISEN REKISTERÖIMINEN

Poliisin toimivaltaan kuuluvien ulkomaalaislupa-asioiden siirrossa Maahanmuuttovirastolle on nähtävissä etuja, mutta myös joitain haittoja.

Nykytilassa poliisin palveluverkosto on taannut kohtuullisen asiointimatkan poliisilaitosten toimeksiantamasta sisäisestä ulkomaalaislupa-asioiden keskittämisestä huolimatta. Poliisin työ on myös ollut taloudellisesti tehokasta ja tuottavaa. Usean toimijan malli voi toisaalta olla asiakkaan näkökulmasta sekava. Poliisin päätöksenteon, laintulkinnan ja käsittelyaikojen yhtenäisyyttä on ollut vaikea turvata muutoin kuin laillisuusvalvonnan keinoin poliisilaitosten itsenäisestä virastoasemasta johtuen. Oleskelulupamenettelyn seurauksena poliisissa vireille tulleiden rikosasioiden määrä on ollut huomattava. Se osoittaa, että nykyinen ulkomaalaislupa-asioiden toimivallan jako tukee sekä rikosten paljastamista ja tutkintaa että laittoman maahantulon torjuntaa yleisesti.

Asiakkaiden näkökulmasta toimivallan siirrosta johtuva päätöksenteon keskittäminen selkeyttäisi ja yhdenmukaistaisi laintulkintaa, asioiden käsittelyä ja käsittelyaikoja, kun asioiden käsittelyä ja päätöksentekoa voitaisiin ohjata yhden viraston sisällä keskitetysti ja suoraviivaisemmin. Myös asiakasviestinnän yhdenmukaisuudesta ja palveluiden markkinoinnista olisi helpompi huolehtia.

Viranomaisten näkökulmasta

Taloudelliset vaikutukset

Nykytilassa poliisin ulkomaalaislupa-asioiden prosessiin sitoutuu 107,6 henkilötyövuotta. Maahanmuuttovirasto arvioi tarvittavaksi lisäresurssikseen siirtyvien tehtävien hoitamiseksi noin 85 htv:tta. Myös tukipalveluiden henkilöstötarve lisääntyy jonkun verran. Maahanmuuttovirastolla ei olisi niin paljon toimipaikkoja kuin poliisilla, jolloin henkilöstön määrä vähenisi hieman.

Vaikka ulkomaalaislupa-asioita koskevien tehtävien siirto Maahanmuuttovirastolle edellyttää viraston palveluverkoston laajentamista, toimivallan siirron ei kuitenkaan nähdä aiheuttavan merkittäviä hyötyjä tai haittoja palveluverkoston näkökulmasta. Koska tarpeellisten toimipisteiden määrä on toimitilakustannusten kannalta ratkaiseva kysymys, ei tässä vaiheessa ole mahdollista arvioida toimitiloista aiheutuvia kustannuksia kovin tarkkaan. Toimitilojen lisäkustannus ulkomaalaislupa-asioiden henkilöstön osalta on 85 htv:n lisäyksellä noin 765 000 euroa.

Muita huomioita

Toimivallan siirrolla ei olisi vaikutusta toimialan toimijoiden määrään, sillä poliisilla säilyisi edelleen ulkomaalaisvalvonnan tehtävä. Tosin poliisilla ei olisi enää tehtäviä oleskelulupa- eikä EU-kansalaisen rekisteröintiasioissa. Tästä huolimatta poliisin osaaminen ulkomaalaislupa-asioissa pitäisi säilyttää ulkomaalaisvalvonnan turvaamiseksi.

Työryhmä on havainnut, että lupamenettely on vaikuttavaa: sillä on merkitystä sekä rikostorjunnan että ennalta estävyyden näkökulmasta. Kuitenkaan sillä, mikä viranomainen on hallintoasias-
sa päätösvaltainen, ei ole vaikuttavuuden kannalta ratkaisevaa merkitystä. Sen sijaan merkitystä on yhteistyöllä ja tiedonkulun turvaamisessa niin poliisista päätöksentekijälle kuin päätöksentekijältä poliisille siitä riippumatta, onko päätösvalta Maahanmuuttovirastossa vai poliisissa.

On myös huomioitava, että Maahanmuuttovirastolla ei ole poliisivaltuuksia. Jos toimivalta siirretään Maahanmuuttovirastolle, on suunniteltava, miten hoidetaan ne ulkomaalaislupa-asioihin liittyvät tehtävät, joita poliisi tekee tällä hetkellä poliisivaltuuksin.. Maahanmuuttoviraston pitäisi saada myös luku-oikeudet tiettyihin poliisin rekistereihin.

Henkilöstönäkökulma

Ainakin osa poliisin nykyisestä siviilihenkilöstöstä voisi siirtyä Maahanmuuttovirastoon ja heidän tehtävänkuvansa saattaisi muuttua nykyistä vaativammaksi. Siirtymiselle haasteen aiheuttaa Maahanmuuttoviraston poliisia kapeampi toimipisteverkosto, joka saattaa käytännössä estää henkilöiden siirtymisen Maahanmuuttoviraston palvelukseen. On huomattava, että poliisin sisällä nykyisin maksullisen lupapalvelun tehtäviä hoitavalla henkilöstöllä ei välttämättä olisi mahdollisuutta siirtyä toisiin tehtäviin poliisin sisällä poliisin maksullisen toiminnan kokonaiskehittämisestä johtuvan henkilöstötarpeen pienenemisen vuoksi. Poliisiviroissa oleva henkilöstö ei välttämättä olisi halukas siirtymään Maahanmuuttoviraston siviilivirkoihin, vaan heidän työpanoksensa voitaisiin siirtää poliisin ydintehtäviin. Toisaalta on vaarana, että nykyinen tiiviiksi muodostunut yhteistoiminta ja synergia poliisi ja lupa-asioiden välillä heikkenisi, kun lupa-asioiden käsittelyssä ei olisi enää mukana poliisiosaamista.

TURVAPAikka-ASIAT

Poliisin ja Rajavartiolaitoksen toimivaltaan kuuluvien turvapaikka-asioiden siirrossa Maahanmuuttovirastolle on nähtävissä etuja, mutta myös joitain haittoja. Siirron voidaan katsoa ratkaisevan monia nykytilan haasteita.

Asiakkaiden näkökulmasta toimivaltasiirto nopeuttaisi käsittelyä ja yhdenmukaistaisi prosessia. Asiointiverkosto kuitenkin harvenisi merkittävästi nykyisestä.

Viranomaisten näkökulmasta

Yleistä

Turvapaikkatutkimuksen alkuvaiheen tehtävien siirtäminen poliisilta ja Rajavartiolaitokselta Maahanmuuttovirastolle on mahdollista. Mahdolliseen tehtävien siirtoon ryhdyttäessä on varmistettava, että Maahanmuuttovirasto pystyy huolehtimaan itsenäisesti sille siirrettävistä tehtävistä. Jos tehtävien siirto tehdään, se tulisi työryhmän käsityksen mukaan toteuttaa kokonaisvaltaisesti siten, että kaikki turvapaikkatutkimuksen alkuvaiheeseen liittyvät tehtävät siirtyvät, eikä virka-apuna hoidettavia asioita jää poliisille ja rajalle.

Toimivaltuuksien siirto olisi kuitenkin tehtävä harkitusti ja suunnitellusti. Tehtäviä siirrettäessä olisi varauduttava useisiin muun muassa toimivaltuuksiin ja voimankäyttöoikeuksiin liittyvien lainsäädäntömuutosten tekemiseen, rekisteröintiin liittyvän teknisen laitteiston hankkimiseen, ajoneuvokaluston lisäämiseen ja tietojärjestelmien käyttöoikeuksien laajentamiseen. Maahanmuuttoviraston on myös varauduttava toimintakulttuurin muuttamiseen ja työntekijöiden kouluttamiseen sekä henkilöstöresurssien joustavaan hyödyntämiseen äkillisten hakijamäärien muutosten varalta. Tehokas ja sujuva menettely edellyttää että kaikki toimet suunnitellaan palvelemaan prosessin kokonaisuutta ja tavoitteita, mikä on uudessa mallissa helpompi saavuttaa.

Uusi toimivaltajako mahdollistaa poliisin ja Rajavartiolaitoksen keskittymisen ydintehtäviinsä. Lisääntyneen maahanmuuttajien määrän johdosta poliisi tarvitsee edelleen ulkomaalaisasioiden ja lainsäädännön osaamista. Turvapaikkatutkimintaan liittyvää erityisosaamista ei olisi enää tarpeen ylläpitää poliisissa.

Keskittäminen helpottaisi myös EU-sääntelyn hallitsemisessa.

Taloudelliset vaikutukset

Nykyiset sujuvuus- ja tehokkuusvaatimukset huomioiden asioiden keskittäminen yhdelle taholle, joka on myös päätöksentekijä, tuo etuja verrattuna nykyiseen usean toimijan erilliseen joukkoon: keskittäminen lyhentää käsittelyaikoja ja sitä kautta vähentää yhteiskunnalle kalliita vastaanottovuorokausia. Toisaalta keskittämisen ei odoteta vähentävän turvapaikka-asioiden käsittelyssä käytettävän henkilöstön määrää. Uudessa mallissa alustava arvio hakemuksesta ja sen perusteista kyetään tekemään aikaisemmin ja sen tekee taho, joka tekee myös asiassa päätöksen – tämä selkeästi välttää turhia siirtoja viranomaisten välillä ja säästää käsittelystä ns. aikahukkaa.

Vaihtoehtoisessa mallissa poistuu mahdollisuus hakea turvapaikkaa ympärivuorokautisesti. Tästä voi aiheutua viiveitä turvapaikkatutkinnan aloittamiselle, mutta muutoksen ei nähdä vaikuttavan merkittävästi kokonaisprosessin pituuteen. Vastaavanlaista asioiden hoitamisen/toimivaltuuden ja hakupaikkojen keskittämistä on tapahtunut myös muissa EU:n jäsenvaltioissa.

Muuta huomioitavaa

Tehtävien siirrossa Maahanmuuttovirastolle tulee huomioida ja turvata viraston mahdollisuus joustavasti reagoida nopeisiin ja suuriin hakijamäärien lisääntymisiin, ts. varautumiseen on kiinnitettävä huomiota. Maahanmuuttovirasto ei kuitenkaan pysty pitämään erillistä reserviä hakijamäärien lisääntymisen varalta.

Muutoksen myötä on linjattava, miten menetellään niiden virka-ajan ulkopuolella poliisin tai Rajavartiolaitoksen tapaamien ilman matkustusasiakirjoja tavattujen epäselvän henkilöllisyyden omaavien henkilöiden kanssa, jotka ilmoittavat hakevansa turvapaikkaa.

Kuljetuksien järjestäminen Maahanmuuttoviraston vastaanottokeskuksista toisiin on järjestettävä. Maahanmuuttoviraston on varauduttava myös turvapaikanhakijoiden siirtokuljetuksiin vastaanottokeskusten välillä sekä säilöön otettujen henkilöiden siirtoihin. Tässä vaiheessa tarkemmin selvittämättä olevia kysymyksiä ovat toimivaltuuskysymykset (pakkokeino-toimivaltuudet), joihin liittyy esimerkiksi turvatarkastuksiin ja kuljetuksiin. Pakkokeino-toimivaltuuksien osalta kyse on myös poliittisesta tahdosta niiden siirtämiseen. Jos poliisilla on tällä hetkellä sellaisia pakkokeino-toimivaltuuksia, joiden siirtoa Maahanmuuttovirastolle ei pidetä mahdollisena, jäävät niiden käyttöä edellyttävät tehtävät edelleen poliisille. Työryhmä ei pidä tarkoituksenmukaisena mallia, jossa osa tehtävistä jäisi poliisille esimerkiksi virka-apupyynnöinä hoidettavaksi.

On huomioitava ja organisoitava myös mahdollisten turvaamistoimenpiteiden tehokas käyttö, erityisesti säilöön otto. Turvaamistoimiin liittyvät toimivaltuudet edellyttävät lainsäädäntömuutoksia.

Henkilöstönäkökulma

Uusien tehtävien siirtyminen Maahanmuuttovirastolle aiheuttaisi tarpeen lisätä henkilöstöä Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikössä. Lisäksi on varmistettava, että Maahanmuuttovirastolla on riittävä osaaminen siirtyvien tehtävien hoitamiseen. Poliisilla ja Rajavartiolaitoksella on nykyisellään vahvaa osaamista ja kokemusta turvapaikkamenettelyn alkuvaiheen toimissa, mutta Maahanmuuttovirastokaan ei lähtisi näiden toimien kohdalla nollasta, sillä myös virastossa on alkuvaiheen toimiin liittyvää tietoa ja osaamista.

Toimivallan siirtyessä Maahanmuuttovirastolle on myös toisaalta varmistuttava siitä, että poliisin henkilöstön osaaminen maahanmuuttoon ja maassa oleskeluun liittyvissä kysymyksissä turvataan edelleen, jotta poliisille jäävien ulkomaalaisasioiden kuten ulkomaalaisvalvonnan asianmukainen suorittaminen ei vaarannu.

Turvallisuuteen liittyvien osa-alueiden osalta edellytetään Maahanmuuttoviraston henkilöstön kouluttautumista riittävällä tavalla.

3 MAAHANMUUTTOHALLINTO SUOMESSA

3.1 MAAHANMUUTTOHALLINNON TAVOITTEET JA TOIMIJAT

Maahanmuuttoa koskevat tavoitteet ja tavoitteiden toteutumista tukeva lainsäädäntö pohjautuu Suomen hallituksen linjaamiin tavoitteisiin, EU:n lainsäädäntöön sekä Suomea sitoviin kansainvälisiin sopimuksiin. Lisäksi hallinnon kehitystä ohjaavat maahanmuuttoa koskevat kansalliset strategiat, kuten esimerkiksi valtioneuvoston antama Maahanmuuton tulevaisuus 2020 -strategia (Maahanmuuttostrategia).

Maahanmuuttostrategia painottaa työllisyyskysymyksiä ja syrjimättömyyttä. Strategian keskeinen viesti on se, että Suomeen muuttavat ja asettuvat ihmiset on otettava mukaan rakentamaan maan tulevaisuutta. Heidät tulee nähdä osallisina ja aktiivisina toimijoita, ei vain palvelujen ja toimenpiteiden kohteena.

Maahanmuuttostrategiassa tavoitteet on ryhmitelty kolmen suuntaviivan alle: 1. Suomi on turvallisesti avoin, 2. Jokainen löytää paikkansa ja 3. Moninaisuus on arkea. Maahanmuuton toimintoihin osallistuu monia viranomaisia useilta hallinnonaloilta:

Sisäministeriö vastaa maahanmuuttopolitiikan sekä maahanmuuttoa ja kansalaisuutta koskevan lainsäädännön valmistelusta. Sisäministeriö edustaa Suomea maahanmuuttoasioissa Euroopan unionissa ja kansainvälisessä yhteistyössä.

Maahanmuuttovirasto myöntää ensimmäiset oleskeluluvat, käsittelee turvapaikkahakemukset, ohjaa vastaanottokeskusten toimintaa, päättää käännättämisestä ja karkottamisesta, vastaa kansalaisuushakemusten käsittelystä ja muukalaispassien myöntämisestä. Maahanmuuttovirasto toimii sisäministeriön alaisuudessa.

Poliisi valvoo ulkomaalaislain noudattamista, ottaa vastaan ulkomaalaisten lupahakemuksia, selvittää turvapaikanhakijan henkilöllisyyden ja matkareitin, myöntää jatko-oleskeluluvat ja ottaa vastaan EU-kansalaisten rekisteröinnin. Poliisi myös panee täytäntöön karkotus- ja käännätyspäätökset. Poliisia ohjaa ja johtaa, suunnittelee ja kehittää sekä valvoo Poliisihallitus.

Rajavartiolaitos on johtava rajavalvontaviranomainen. Rajavartiolaitos vastaa henkilöiden rajatarkastuksista rajanylityspaikoilla. Rajavartiolaitos valvoo myös ulkomaalaislain noudattamista sekä selvittää turvapaikanhakijan henkilöllisyyden ja matkareitin. Rajavartiolaitos tekee tarvittaessa viisumipäätöksiä ulkorajalla.

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

Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa kotouttamisasioiden johtamisesta. Yhdessä sisäministeriön kanssa työ- ja elinkeinoministeriö seuraa työvoiman maahanmuuton määriä ja rakennetta ja kehittää seurantavälineitä.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten maahanmuuttoyksiköt hoitavat alueellisesti maahanmuuttoon, kotouttamiseen ja hyvin etnisiin suhteisiin liittyviä tehtäviä.

Opetus- ja kulttuuriministeriön tehtävänä on kehittää maahanmuuttajien koulutusta eri koulutusasteilla. Opetusministeriön toimialaan kuuluvat myös maahanmuuttajien kulttuuria, liikuntaa ja nuorisotyötä sekä uskontoa koskevat asiat.

Opetushallitus vastaa maahanmuuttajien koulutusasioista ja ulkomaalaisten tutkintojen tunnustamisesta.

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

Kunnat tarjoavat kunnassa vakituisesti asuville maahanmuuttajille kunnan peruspalvelut, kuten muillekin kuntalaisille. Kunnat myös päättävät itsenäisesti kiintiöpakolaisten ja oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden vastaanotosta kuntaansa. Useat kunnat ovat määritelleet kotouttamisohjelmassaan maahanmuuttajien kotouttamisen periaatteet.

Vähemmistövaltuutetun tehtävänä on edistää etnisten vähemmistöjen ja ulkomaalaisten asemaa, yhdenvertaisuutta ja oikeusturvaa sekä hyviä etnisiä suhteita Suomessa. Vähemmistövaltuutettu on myös kansallinen ihmiskaupparaporttija.

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

Ulkomaalaislain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa ja oikeusturvaa ulkomalaisasioissa. Lain tarkoituksena on lisäksi edistää hallittua maahanmuuttoa ja kansainvälisen suojelun antamista ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia kunnioittaen sekä ottaen huomioon Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset.

3.2 MAAHANMUUTTOVIRASTO

Maahanmuuttovirastosta annetun lain 2 §:n mukaan virasto käsittelee ja ratkaisee ne ulkomalaisia ja Suomen kansalaisuutta koskevat asiat, jotka lailla tai valtioneuvoston asetuksella on säädetty sen tehtäviksi.

Ulkomaalaislain nojalla Maahanmuuttovirasto:

- myöntää oleskelulupia Suomeen tuleville ulkomaalaisille kuten opiskelijoille, työntekijöille, elinkeinonharjoittajille, paluumuuttajille ja Suomessa asuvien ulkomaalaisten perheenjäsenille;
- käsittelee turvapaikkahakemukset puhuttelusta päätöksentekoon;
- myöntää muukalaispasseja ja pakolaisen matkustusasiakirjoja;
- päättää maasta poistamisesta (käännyttämisestä ja karkottamisesta) sekä
- esittää kolmannen maan kansalaiselle, jolla on oleskelulupa toisessa EU-jäsenvaltiossa, vaatimuksen siirtä tuohon valtioon.

Kansalaisuuslain nojalla Maahanmuuttovirasto:

- vastaa kansalaisuushakemuksista, -ilmoituksista ja -selvityksistä sekä kansalaisuusaseman määrittämisestä.

Maahanmuuttovirasto vastaa lisäksi kansainvälistä suojelua hakevien ja tilapäistä suojelua saavien vastaanoton käytännön toiminnan ohjauksesta, suunnittelusta ja valvonnasta sekä säilöönnottoyksikön käytännön toiminnan ohjauksesta ja valvonnasta sekä ihmiskaupan uhrien auttamisen toimeenpanon ohjauksesta.

Maahanmuuttovirasto pitää ulkomaalaisrekisteriä, vastaanoton asiakasrekisteriä ja edustajarekisteriä, sekä tuottaa toimialaansa koskevissa asioissa tietopalveluita ministeriöille ja muille viranomaisille sekä kansainvälisille järjestöille.

Maahanmuuttovirasto myös osallistuu omaa toiminta-alueitaan koskevaan kansainväliseen yhteistyöhön.

3.3 POLIISI

Poliisilain 1 luvun 1 §:n mukaan poliisin tehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Poliisi toimii turvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten sekä yhteisöjen ja asukkaiden kanssa ja huolehtii tehtäviinsä kuuluvasta kansainvälisestä yhteistyöstä.

Poliisi suorittaa lisäksi lupahallintoon liittyvät ja muut sille laissa erikseen säädetty tehtävät sekä antaa jokaiselle tehtäväpiiriinsä kuuluvaa apua.

Poliisilain 1 §:n 1 momentissa on määritelty poliisin ydintehtävät. Ydintehtäväjättelun mukaan kaiken poliisin tekemän työn ja poliisin tehtävien tulisi tähdätä ydintehtävien mukaisten tavoitteiden toteutumiseen. Tässä tarkoituksessa myös poliisin lupahallintostrategiassa on määritelty poliisin lupahallinnon ydintehtävät. Lupahallinnon ydintehtäviä ovat sellaiset lupa-asiat, jotka hallinnollisella menettelyllä turvaavat oikeus- ja yhteiskuntajärjestelmää sekä yleistä järjestystä ja turvallisuutta tai edistävät rikosten ennalta estämistä, paljastamista ja selvittämistä.

Poliisin lupahallintostrategian mukaan lupahallinnon ydintehtäviin kuuluvat yksityiseen turvallisuusalaan, aseasioihin, yleisötilaisuuksiin sekä matkustusasiakirjoihin ja henkilöllisyyttä osoittavien asiakirjojen myöntämiseen ja tunnistamiseen kuuluvat tehtävät. Ydintehtäviä tukevia tehtäviä ovat muun muassa ajo-oikeusasiat ja muut liikenteeseen liittyvät lupa-asiat, ulkomaa-laislupa-asiat sekä arpajais- ja rahankeräyslain mukaiset asiat. Liikenne- ja viestintäministeriön asettama lainsäädäntöhanke ajo-oikeuteen ja muihin liikenteeseen liittyvien lupa-asioiden toimivallan siirtämiseksi Liikenteen turvallisuusvirastolle on käynnissä. Hankkeen määräaika on 1.1.2016.

Ydintehtävien lisäksi poliisilain 1 §:n 2 momentin nojalla poliisi suorittaa muut sille laissa erikseen säädetty tehtävät. Ulkomaalaislain 212 §:n mukaan ulkomaalaislain ja sen nojalla annettujen säännösten valvonta on yksi poliisille erikseen säädettyistä tehtävistä. Ulkomaalaisvalvonnalla edistetään yleistä järjestystä ja turvallisuutta yhteiskunnassa sekä torjutaan kansainvälistä rikollisuutta.

Ulkomaalaislaissa on myös useita muita poliisille säädettyjä tehtäviä. Turvapaikkaprosessiin, maasta poistamispäätösten tiedoksiantoon ja maasta poistamispäätösten täytäntöönpanoon sisältyvät tehtävät ovat poliisille ulkomaalaislaissa säädettyjä tehtäviä, eivätkä siten suoraan poliisilaissa tarkoitettuja ydintehtäviä.

Näillä tehtävillä on kuitenkin vahva liityntä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitoon. Laittomasti maassa oleskelevilla on erityisen suuri riski syrjäytyä, ajautua tekemään rikoksia ja joutua rikollisten ja rikollisryhmien uhriksi. Toimiva ja tehokas ulkomaalaisvalvonta, turvapaikkatutkinta ja maasta poistamispäätösten täytäntöönpano ovat omiaan ennalta ehkäisemään laitonta maahantuloa ja samalla laittomasti maassa oleskelevien ryhmien syntyä. Ulkomaalaisvalvonnalla ja maasta poistamispäätösten täytäntöönpanolla voidaan katsoa olevan erityisen suuri merkitys yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen kannalta.

3.4 RAJAVARTIOLAITOS

Rajavartiolain (578/2005) mukaan Rajavartiolaitoksen toiminnan tavoitteena on rajaturvallisuuden ylläpitäminen. Rajavartiolaitos toimii rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa. Lisäksi Rajavartiolaitos suorittaa erikseen säädettyjä valvontatehtäviä sekä toimenpiteitä rikosten ennalta estämiseksi, selvittämiseksi ja syytteeseen saattamiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa.

Rajavartiolaitos on johtava rajavalvontaviranomainen. Rajavartiolaitos vastaa Schengenin raja-säännösten (EY/562/2006) mukaisesti henkilöiden rajatarkastuksista rajanylityspaikoilla. Lisäksi, rajojen valvonnalla ylläpidetään rajajärjestystä ja rajaturvallisuutta, tarkoituksena ehkäistä ja selvittää luvattomia rajanylityksiä. Valvonta kohdistetaan etenkin Schengen-alueen ulkorajalle, jotta voitaisiin estää sen ylittäminen luvatta rajanylityspaikkojen välisellä alueella. Rajavartiolaitos suorittaa myös ulkomaalaislaissa (301/2004) säädetty tehtävät. Yksi Rajavartiolaitoksen ydintoiminnoista on myös rajat ylittävän rikollisuuden torjunta. Tärkeimpinä rajat ylittävän rikollisuuden muotoina voidaan pitää esimerkiksi ihmissalakuljetusta ja -kauppaa sekä laittoman maahantulon järjestämistä.

Lisäksi Rajavartiolaitos suorittaa poliisi- ja tullitehtäviä, etsintä- ja pelastustehtäviä sekä osallistuu sotilaalliseen maanpuolustukseen. Rajavartiolaitoksen tehtävistä meripelastustoimen alalla säädetään meripelastuslaissa (1145/2001).

Rajavartiolaitoksen tehtävistä vastaa yhdeksän hallintoyksikköä. Ne ovat Rajavartiolaitoksen esikunta (joka toimii myös sisäministeriön rajavartio-osastona), Kaakkois-Suomen, Pohjois-Karjalan, Kainuun ja Lapin rajavartiostot, Suomenlahden ja Länsi-Suomen merivartiostot, Vartiolento-laivue sekä Raja- ja merivartiokoulu

4 OLESKELULUPA-ASIAT

4.1 NYKYTILAN KUVAUS

4.1.1 Yleistä oleskeluluvista

Oleskelulupa on kolmannen maan kansalaiselle myönnettävä muuta kuin lyhytaikaista oleskelua varten myönnettävä lupa oleskella maassa ja saapua toistuvasti maahan. Lähökohtana on, että oleskelulupaa haetaan jo ennen maahan saapumista, mutta se voidaan tietyin edellytyksin myöntää myös Suomesta haettuna. Oleskelulupa voidaan myöntää tilapäisluonteista (tilapäinen oleskelulupa, B) tai jatkuvaluonteista (jatkuva oleskelulupa, A) maassa oleskelua varten. Oleskeluluvan tyyppi riippuu maassa oleskelun tarkoituksesta. Lupaviranomainen ratkaisee maassa oleskelun tarkoituksen ulkomaalaisen antamien tietojen perusteella. Ensimmäisen luvan pituus on yleensä vuosi, ellei lupaa nimenomaisesti haeta lyhyemmäksi ajaksi. Jos Suomeen tulon tarkoituksena on esimerkiksi tietty tilapäinen työtehtävä tai opinnot, jotka suoritetaan tiedossa olevassa määräajassa, lupa voidaan harkinnan mukaan myöntää vuotta lyhyemmäksi tai pidemmäksi ajaksi, ei kuitenkaan yli kahdeksi vuodeksi.

Uuden määräaikaisen oleskeluluvan (ns. jatkolupa) pituus on korkeintaan neljä vuotta. Pysyvä oleskelulupa myönnetään, jos ulkomaalainen on oleskellut Suomessa neljä vuotta yhtäjaksoisesti jatkuvan oleskeluluvan saatuaan.

4.1.2 Maahanmuuttovirasto ja poliisi oleskelulupaviranomaisina

Toimivallasta myöntää ja peruuttaa oleskelulupa säädetään ulkomaalaislaissa. Pääsääntöisesti ensimmäisen oleskeluluvan myöntää Maahanmuuttovirasto ja uuden määräaikaisen oleskeluluvan (ns. jatkolupa) sekä pysyvän oleskeluluvan poliisi.

Maahanmuuttovirasto myöntää:

- 1) ensimmäisen oleskeluluvan ulkomailla olevalle ulkomaalaiselle
- 2) ensimmäisen oleskeluluvan ilman oleskelulupaa maahan saapuneelle ulkomaalaiselle ja
- 3) oleskeluluvan siinä tapauksessa, että kihlakunnan poliisilaitos on saattanut asian Maahanmuuttoviraston ratkaistavaksi.

Maahanmuuttovirasto voi ottaa ratkaistavakseen asian, joka ulkomaalaislaissa säädetään kuuluvaksi poliisin ratkaistavaksi. Samoin poliisi voi saattaa toimivaltaansa kuuluvan asian Maahanmuuttoviraston ratkaistavaksi, jos asia on laadultaan sellainen, että sen selvittäminen ja ratkaiseminen edellyttää Maahanmuuttoviraston asiantuntemusta taikka jos asialla on merkitystä lain soveltamisen kannalta muissa samankaltaisissa asioissa.

Poliisi myöntää:

- 1) oleskeluluvan Suomen kansalaisen Suomessa olevalle perheenjäsenelle ja tämän alaikäiselle naimattomalle lapselle sekä Suomessa asuvan ja oleskelunsa täällä rekisteröineen unionin kansalaisen Suomessa olevalle perheenjäsenelle ja tämän alaikäiselle naimattomalle lapselle,
- 2) uuden määräaikaisen oleskeluluvan
- 3) pysyvän oleskeluluvan maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle ja
- 4) pitkään maassa oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan.

Poliisi myöntää jatkoluvan, jos edellytykset, joiden perusteella ulkomaalaiselle on myönnetty edellinen määräaikainen oleskelulupa, ovat edelleen voimassa. Poliisi myöntää pysyvän oleskeluluvan (P) ulkomaalaiselle, joka on jatkuvan oleskeluluvan saatuaan luvallisesti oleskellut maassa yhtäjaksoisesti neljän vuoden ajan, jos edellytykset joiden perusteella ulkomaalaiselle myönnetään jatkuva oleskelulupa, ovat olemassa ja pysyvän oleskeluluvan myöntämiselle ei ole ulkomaalaislaissa mainittuja esteitä.

Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan (P-EU) poliisi myöntää kolmannen maan kansalaiselle, joka on jatkuvan oleskeluluvan saatuaan välittömästi ennen oleskelulupahakemuksen jättämistä luvallisesti oleskellut maassa yhtäjaksoisesti viiden vuoden ajan, jos edellytykset jatkuvan oleskeluluvan myöntämiselle ovat olemassa ja pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan myöntämiselle ei ole ulkomaalaislaissa mainittuja esteitä.

Maahanmuuttovirasto ja poliisi peruuttavat myöntämänsä oleskeluluvat. Lisäksi Maahanmuuttovirastolla on joissain tapauksissa toimivalta peruuttaa myös poliisin myöntämä oleskelulupa tai päättää olla peruuttamatta oleskelulupa.

4.1.3 Oleskeluluvan myöntämisen yleiset ja erityiset edellytykset

Oleskeluluvan myöntämisen yleisenä edellytyksenä on, että ulkomaalaisen ei vaaranna yleistä järjestystä tai turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita. Kansanterveyden vaarantaminen ei estä jatkoluvan myöntämistä, jos luvan myöntämisen edellytykset ovat muutoin olemassa. Kansainvälisten suhteiden vaarantaminen ei estä oleskeluluvan myöntämistä perhesiteen perusteella tai oleskeluluvan myöntämistä ulkomaalaiselle, jolle on unionin jäsenvaltiossa myönnetty pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa.

Lisäksi oleskeluluvan myöntämisen yleisenä edellytyksenä on, ettei ole perusteltua aihetta epäillä ulkomaalaisen tarkoituksena olevan maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertäminen.

Perhesiteen perusteella oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos on perusteltua aihetta epäillä perheenkokoajan saaneen oleskelulupansa maahantuloa tai maassa oleskelua koskevia säännöksiä kiertämällä antamalla vääriä tietoja henkilöllisyydestään tai perhesuhteistaan.

Lisäksi oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä on lähtökohtaisesti voimassaoleva matkustusasiakirja sekä turvattu toimeentulo. Näistä edellytyksistä voidaan kuitenkin poiketa ulkomaalaislaissa säädettyjen edellytysten täyttyessä.

Yleisten edellytysten täyttyessä oleskelulupa voidaan myöntää seuraavilla perusteilla:

- 1) perheside
- 2) työnteke, elinkeinonharjoittaminen
- 3) opiskelija, jatko-opiskelija, tutkija, erityisasiantuntija
- 4) suomalainen syntyperä
- 5) yksilöllinen inhimillinen syy, maasta poistamisen estyminen

4.1.4 Oleskelulupa-asiaa koskeva menettely

Oleskelulupahakemuksen käsittely koostuu pääsääntöisesti hallintolaissa säädetyistä hallintomenettelyn vaiheista: asia tulee vireille, sitä käsitellään ja tehdään päätös, joka annetaan tiedoksi valitusosoituksineen. Oleskelulupa-asian vireille tuloon ja käsittelyyn liittyy kuitenkin lailla säädetyjä erityispiirteitä, joiden tarkoituksena on osaltaan turvata ulkomaalaislain tarkoituksen toteutumista.

Ulkomaalaisen on jätettävä lupahakemus henkilökohtaisesti tai jos hän on asioinut sähköisen asiointipalvelun avulla, hänen on käytävä joko Suomen edustustossa tai poliisissa esittämässä alkuperäiset asiakirjat. Samalla hakijan henkilöllisyys varmistetaan. Oleskelulupa-asia kirjataan UMA-järjestelmään.

Asiakaskäynnin yhteydessä tallennetaan biometrisina tunnisteinä hakijan kasvokuva ja sormenjäljet sekä rekisteriin että oleskelulupakortin sirulle. Biometrinen tunnistaminen tarkoitusena on yhdistää lupa-asiakirja haltijaansa ja estää esimerkiksi useiden henkilöllisyyksien käyttämistä oleskelulupa-asioissa. Hakijan henkilöllisyyden varmistaminen biometrinen tunnistaminen yhteydessä on koko oleskelulupaprosessin turvallisuuden kannalta erityisen

tärkeää myös siksi, että kerran viranomaisen toteama henkilöllisyys saa usein luotettavan statuksen myös muissa yhteyksissä asioitaessa sekä viranomaisissa että yksityisillä toimijoilla.

Asian käsittelyn yhteydessä päätöksentekijä tai valmistelija tarkistaa oleskeluluvan myöntämisen yleisten ja erityisten edellytysten olemassaolon hakemusasikirjoista ja niiden liitteistä, rekisterimerkinnoista sekä mahdollisin haastatteluin ja tutkinnallisoin keinoin. Jos hakijan toimittamat hakemusasikirjat ovat puutteellisia, hakijaa pyydetään toimittamaan lisäselvitystä. Esitettyjen asiakirjojen aitouden varmistaminen on oleellinen osa turvallista lupaprosessia.

Lupaharkinnan kulku ja hakemuksen ratkaisemiseksi tarvittava selvitys riippuu siitä perusteesta, millä hakija hakee oleskelulupaa.

Yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvät oleskeluluvan myöntämisen yleiset edellytykset tarkistetaan poliisin rekisteristä. Maahanmuuttoviraston nimetyillä henkilöillä on katseluoikeuksia poliisin Patja-järjestelmään, ja nämä virkamiehet tutkivat luvan myöntämisen esteet Patjasta silloin, kun Maahanmuuttovirasto on päätöksen tekevä viranomainen. Maahanmuuttovirasto voi myös pyytää asiasta lausuntoa esimerkiksi suojelupoliisilta.

Suomen kansalaisen ja jatkuvan tai pysyvän oleskeluluvan saaneen ulkomaalaisen **perheenjäsenelle** voidaan myöntää oleskelulupa. Perheenjäseniä ovat aviopuoliso tai samaa sukupuolta oleva rekisteröity kumppani, alle 18-vuotias naimaton lapsi ja avopuoliso, jos avopuolisot ovat asuneet yhdessä vähintään kaksi vuotta tai heillä on yhteinen lapsi. Myös kasvattilapsi voidaan tietyin edellytyksin rinnastaa lapseen. Samoin Suomen kansalaisen tai kansainvälistä tai toisistaista suojelua saaneen ulkomaalaisen muulle omaiselle voidaan tietyin edellytyksin myöntää oleskelulupa. Perheenjäsenyyttä ja muuta sukulaisuussuhdetta voidaan selvittää esimerkiksi asiakirjoilla, DNA-tutkimuksilla sekä suullisilla kuulemisilla ja haastatteluilla.

Opiskelun perusteella myönnetään oleskelulupa, jos hakija on hyväksytty suomalaiseen oppilaitokseen. Jos kyseessä on jatkolupa, edellytyksenä on että opiskelut jatkuvat edelleen ja hakijan oleskelun todellinen syy on opiskelu. Tätä tarkastellaan riittävän opintomenestyksen perusteella. Lisäksi opiskelijalla on oltava sairausvakuutus ja hänen toimeentulonsa on oltava turvattu. Jatko-opiskelijaa koskevat samat säännöt kuin opiskelijaakin. Jatko-opiskelijoita voivat myös olla tietyissä tilanteissa myös tutkijat, jolloin heihin sovelletaan opiskelijoita koskevaa sääntelyä. Tutkija tulkitaan jatko-opiskelijaksi, jos hän kustantaa toimeentulonsa itse. Jos hän saa joko kotimaastaan tai Suomesta palkkaa tai apurahaa tutkimustyöstään, tällöin häneen sovelletaan tutkijoita koskevia säännöksiä. Edellä mainittuja seikkoja voidaan tutkia esimerkiksi asiakirjaselvityksillä.

Työntekijän oleskelulupaan sisältyy työ- ja elinkeinotoimiston osapäätös. Työ- ja elinkeinotoimiston osapäätös perustuu kokonaisharkintaan, joka sisältää työvoiman saatavuuden ja työsuhteen ehtojen arvioinnin sekä työnantajan edellytysten selvittämisen. Työ- ja elinkeinotoimiston tekemän osapäätöksen jälkeen tehdään oleskelulupapäätös: jos osapäätös on kielteinen, myös oleskelulupapäätös on tämän mukainen. Siinä tapauksessa, että osapäätös on myönteinen, päätöksentekijä tutkii myös muut oleskeluluvan myöntämisen edellytykset.

Muu oleskelulupa ansiotyötä varten myönnetään ilman työ- ja elinkeinotoimiston tekemää osapäätösharkintaa.

Elinkeinonharjoittajan oleskelulupaan sisältyy elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY) osapäätös. ELY-keskus antaa arvion elinkeinotoiminnan kannattavuudesta, hakijan toimeentuloa koskevien edellytysten täyttymisestä sekä siitä, onko elinkeinonharjoittaminen tilapäistä vai jatkuvaa. ELY-keskuksen osapäätöksen jälkeen tehdään oleskelulupapäätös vastaavasti kuin edellä työntekijän kohdalla.

Muu erityinen syy jatkolupaa myönnettäessä voi tulla kyseeseen, jos edellytykset, joiden perusteella ulkomaalaiselle on myönnetty edellinen määräaikainen oleskelulupa, ovat syystä tai toisesta muuttuneet. Jatkoluvan myöntäminen harkitaan tapauskohtaisesti. Esimerkkinä voitaisiin

pitää tapausta, jossa hakija joutuu perheväkivallan uhriksi ja oleskeluluvan voimassaolo olisi riippuvainen parisuhteesta pysymisestä.

Suomessa olevalle ulkomaalaiselle voidaan myöntää jatkuva oleskelulupa, jos oleskeluluvan epääminen olisi yksilöllisen inhimillisen syyn vuoksi ilmeisen kohtuutonta, kun erityisesti otetaan huomioon olosuhteet, joihin hän joutuisi kotimaassaan palaamaan. Henkilölle, jota ei voida tilapäisestä terveydellisestä syystä palauttaa kotimaahansa tai jonka maasta poistaminen ei ole tosiasiaa mahdollista, myönnetään tilapäinen oleskelulupa maasta poistamisen estymisen vuoksi.

Suomalaisen syntyperän perusteella haettavaan oleskelulupiin liittyy omana erityisenä piirteenään kielitutkintojen ja paluumuuttovalmennusten järjestäminen.

Kun asia on päätöksentekoa varten valmis, viranomaisen tekee asiassa joko kielteisen perustellun päätöksen tai myönteisen päätöksen ja tilaa oleskelulupakortin. Päätös annetaan hakijalle tiedoksi poliisin ja Maahanmuuttoviraston sopiman työnjaon mukaisesti. Asian käsittelyn kaikki vaiheet merkitään UMA-tietojärjestelmään.

4.1.5 Poliisin palveluverkosto

Poliisin palveluverkosto uudistui osana poliisin hallintorakenteen uudistamisen kolmatta vaihetta (Pora III). Sisäministeriön palveluverkostopäätöksen mukaan paikallispoliisi koostuu 11 poliisilaitoksesta. Paikallispoliisin palveluverkkona on pääpoliisiasemia (11 kpl), poliisiasemia (108 kpl), poliisin palvelupisteitä (27 kpl), jotka joko suljetaan tai siirtyvät yhteispalvelupisteiksi vuoden 2014 loppuun mennessä. Lisäksi tällä hetkellä poliisi tarjoaa palveluita noin 80 yhteispalvelupisteessä.

Jatkossa poliisin palveluverkosto koostuu siis ainoastaan pääpoliisiasemista ja poliisiasemista, joita on yhteensä 119 kappaletta. Tätä palveluverkostoa täydentää yhteispalvelu- tai yhteisen asiakaspalvelun verkosto.

Useat nykyisistä poliisilaitoksista ovat keskittäneet vaativimpien lupa-asioiden käsittelyä. Joissakin poliisilaitoksissa asiakirjojen jättäminen on mahdollista kaikilla poliisiasemilla, mutta päätöksenteko on keskitetty joillekin poliisiasemille tai pääpoliisiasemille harkintaa tai erityistä asiantuntemusta vaativien asioiden osalta. Joissain poliisilaitoksissa myös ulkomaalaislupa-asian vireillepano on keskitetty joillekin poliisiasemille ja pääpoliisiasemalle. Henkilökohtaista asiointia pyritään antamaan pääsääntöisesti ajanvarauksen perusteella. Sähköisen ajanvarausjärjestelmän mukaan ulkomaalaislupa-asioissa palvelee 51 poliisin toimipistettä.

Lisäksi poliisin lupapalveluita annetaan yhteispalvelupisteissä. Valtiovarainministeriössä on ollut käynnissä Asiakaspalvelu 2014 -hanke, jolla on valmisteltu koko maan kattavaa yhteisen asiakaspalvelun verkostoa ja tätä koskevaa lainsäädäntöä. Yhteistä asiakaspalvelua koskeva hallituksen esitys on tarkoitus lähettää eduskunnan käsiteltäväksi syksyllä 2015, joten vielä ei ole tiedossa, millä tavoin ja millä aikataululla yhteinen asiakaspalvelu lopullisessa muodossaan toteutuu.

4.1.6 Sähköinen asiointi

Sähköinen asiointi poliisissa

Poliisissa käynnissä olevat lupahallinnon kehittämistoimet perustuvat lupahallintostrategiaan. Keskeisiä asiakaspalvelun kehittämistavoitteita ovat ydintehtäviin keskittyminen, käyntiasiointitarpeen vähentäminen, sähköisten palveluiden lisääminen ja valmiiden lupa-asiakirjojen toimistustapojen uudistaminen.

Sähköisiä asiointipalveluita on tarkoituksena lisätä niin, että kaikki lupa-asiat ovat sähköisen asiointin piirissä vuonna 2020, ja että palveluiden käyttöaste on yli 50 %. Sähköisen asiointin piiriin kuuluu ainakin asian vireillepano ja suoritemaksun maksaminen, lisäselvitysten ja täydennysten toimittaminen sekä ajan varaaminen henkilökohtaista asiointia varten. Silloin kun

lupa-asian hoitamiseksi henkilökohtainen asiointi ei ole lainkaan tarpeen, koko asian käsittely tapahtuu sähköisiä välineitä käyttäen ilman henkilökohtaista asiointia. Asiointitarvetta poliisissa vähennetään myös uudistamalla valmiiden lupa-asiakirjojen luovutustapoja siten, että valmiit asiakirjat luovuttaa ulkoistettu palveluntarjoaja tai asiakirjat toimitetaan postitse. Toimitustapa on jo uudistettu passien, ajokorttien ja ampuma-aselupien kohdalla.

Edellä kuvatut uudistukset vähentävät henkilökohtaisen asioinnin määrää poliisissa noin 70 % siten, että asiointikäyntien määrä vähenee noin 700 000 henkilökohtaisen asioinnin kertaan vuoden 2016 loppuun mennessä.

Sähköinen asiointi Maahanmuuttovirastossa

Sähköinen asiointi on jo käytössä Maahanmuuttoviraston ylläpitämässä ulkomaalaisasioiden sähköisessä asiointipalvelussa. Sähköinen asiointi otettiin käyttöön vuoden 2012 alussa opiskelijoiden ensimmäisillä oleskelulupahakemuksilla. Palvelu laajeni saman vuoden syksyllä opiskelijoiden jatkolupiin, työperusteisiin lupiin (sekä ensimmäisiin että jatkolupiin), EU-rekisteröinteihin ja oleskelukorttiasioihin sekä kansalaisuushakemuksiin. Vuoden 2013 kesäkuussa sähköinen asiointi laajeni myös kansalaisuusilmoituksiin.

Vuonna 2013 ulkomaalaisasioiden sähköiseen asiointipalveluun jätettiin hieman yli 6 000 hakemusta. Näistä lähes 3 650 oli opiskelijoiden oleskelulupahakemuksia. Suurin osa (noin 4 700) kaikista palveluun jätetyistä hakemuksista oli Maahanmuuttoviraston toimivaltaan kuuluvia asioita. Poliisin toimivaltaan kuuluvia hakemuksia (jatkoluvat, EU-rekisteröinnit ja oleskelukorttiasiat) jätettiin palveluun n. 1 300.

Oleskelulupa-asioissa aktiivisimmin sähköistä asiointia käyttävät ensimmäistä oleskelulupaa hakevat opiskelijat, tutkijat ja harjoittelijat (käyttöaste 28–53 %).

Sähköisen asioinnin käyttö ei poista viranomaisen luona käyntiä, mutta käynti on nopeampi, jos hakija on pannut hakemuksen vireille sähköisessä asiointissa.

Perhesideperusteiset oleskelulupahakemukset tuodaan palveluun tämän vuoden lopussa. Sähköisen asioinnin käytettävyyttä myös kehitetään edelleen.

4.1.7 UMA-tietojärjestelmä

Ulkomaalaisrekisteri on henkilörekisteri, jota pidetään ja käytetään

- ulkomaalaisten maahantuloa ja maastalähtöä sekä oleskelua koskevien asioiden käsittelyä, päätöksentekoa ja valvontaa varten,
- valtion turvallisuuden suojaamiseksi ja turvallisuusselvityksistä annetussa laissa tarkoitetun perusmuotoisen turvallisuusselvityksen ja laajan turvallisuusselvityksen tekemiseksi, ja
- Suomen kansalaisuuden saamista, säilyttämistä ja menettämistä sekä kansalaisuusaseman määrittämistä koskevien asioiden käsittelyä ja päätöksentekoa varten.

Ulkomaalaisrekisterin tietoja voidaan käyttää myös tilastojen kokoamiseen.

Rekisterin päävastuullinen rekisterinpitäjä on Maahanmuuttovirasto. Lisäksi rekisteriä ylläpitävät ja käyttävät ulkoasiainministeriö, poliisi, rajavartiolaitos, tullilaitos, työ- ja elinkeinoministeriö, työ- ja elinkeinokeskus, työ- ja elinkeinotoimisto, vankeinhoitoviranomainen ja vähemmistövaltuutettu.

Ulkomaalaisrekisteriä käytetään UMA-tietojärjestelmällä.² UMA-tietojärjestelmää kehitetään Maahanmuuttoviraston johdolla käyttäjävirastojen kehittämistarpeiden mukaisesti käytettävissä olevien resurssien rajoissa.

² http://www.migri.fi/tietoa_virastosta/ulkomaalaisrekisteri

4.1.8 Tilastotietoa oleskelulupa-asioista

Vireille pantujen oleskelulupahakemusten määrä on vaihdellut vuoden 2007 jälkeen 20 000 ja 25 000 vuosittaisen hakemuksen välillä; esimerkiksi vuonna 2011 hakijoita oli 23 664, vuonna 2012: 21 264 ja vuonna 2013: 21 259.

Maahanmuuttoviraston päätökset:

Maahanmuuttoviraston hakijamäärältään suurimpana hakuperusteena ovat perhesiteen perusteella haetut oleskeluluvat, joita oli vuonna 2013 8 950 hakemusta. Vastaavalla ajanjaksolla Maahanmuuttovirasto teki yhteensä 9 833 perhesideperusteista oleskelulupahakemusta koskevaa päätöstä. Kielteisten päätösten osuus oli noin 52 % (3 373). Kielteisten päätösten osuus perhesideperusteisissa oleskelulupahakemuksissa korostuu tällä hetkellä osittain siitä syystä, että Maahanmuuttovirastossa puretaan somalialaisten perhesidehakemusten ruuhkaa, eivätkä luovan myöntämisen edellytykset täyty suuressa osassa näitä hakemuksia. Hakijamäärältään toiseksi suurin hakuperuste vuonna 2013 työntöön perusteella haetut oleskeluluvat, joita oli 5 800 kappaletta. Vastaavasti päätöksiä tehtiin yhteensä 5 925, joista kielteinen päätös tehtiin noin 20 %:iin (987). Kolmanneksi suurin hakuperuste vuonna 2013 oli opiskelun perusteella haetut oleskeluluvat, joita haettiin 5 755. Päätöksiä opiskeluperusteisiin hakemuksiin tehtiin yhteensä 5 730, joista noin 6 %:iin (304) oli kielteisiä. Kielteisten osuus kaikista hakemuksista oli 22 % (5 005).

Päätösperusteet	2011	2012	2013
Perheside	5 809 (3 178)	5 763 (3 433)	6 460 (3 373)
Työperusteiset	5 334 (966)	5 034 (1192)	4 938 (987)
Opiskelu	5 460 (511)	5 502 (408)	5 426 (304)
Paluumuutto	636 (200)	579 (283)	417 (163)
Muut	458 (204)	296 (139)	262 (178)
Yhteensä	17 697 (5 068)	17 174 (5 455)	17 503 (5 005)

Maahanmuuttoviraston tekemät myönteiset ja kielteiset päätökset ensimmäisissä oleskeluluissa (kielteiset päätökset suluisa)

Maahanmuuttoviraston oleskelulupa-asioden keskimääräiset käsittelyajat³ vaihtelevat hakuperusteittain. Vuonna 2013 ne olivat eräissä hakemusrhmissä seuraavia:

- kansainvälistä suojelua saaneen henkilön perheenjäsen: 428 vrk,
- Suomen kansalaisen perheenjäsen 110 vrk,
- muun ulkomaalaisen perheenjäsen 146 vrk,
- elinkeinonharjoittaja 263 vrk,
- osatarkaisua edellyttävä työntekijä 90 vrk,
- erityisasiantuntija 14 vrk ja
- opiskelija 19 vrk.

Poliisin tekemät päätökset:

Poliisin suurin ulkomaalaislupia koskeva asiaryhmä on jatkolupaa koskevat hakemukset. Vuonna 2013 **poliisissa** tuli vireille 62 828 ulkomaalaislupa-asiaa, joista melkein 26 899 koski jatkolupaa. Seuraavaksi suurimmat asiaryhmät olivat: EU -oleskeluoikeus⁴ (13 533 kpl), pysyvää oleskelulupaa koskevat hakemukset (9 220 kpl), voimassa olevaa lupaa koskevat asiat (9 052 kpl) sekä ensimmäistä oleskelulupaa koskevat hakemukset (3 882 kpl). Vuonna 2013 perheenyhdistäminen koroitui hakuperusteena oleskelulupahakemuksissa. Kaikkiaan 38% poliisin käsiteltäväksi tulleista

3 Keskimääräinen käsittelyaika lasketaan hakemuksen vireillepanosta ensimmäiseen ratkaisuun. Keskimääräisissä käsittelyajoissa on mukana eri viranomaisten (Suomen edustusto, poliisi, TE- ja ELY-keskukset) työ oleskelulupa-prosessissa.

4 EU -oleskeluoikeus sisältää: EU-kansalaisen perheenjäsenen pysyvää oleskelukorttia koskeva hakemus, perheenjäsenen oleskelukortti (ei EU-kansalainen) ja todistus pysyvistä oleskeluoikeudesta

oleskelulupahakemuksista oli perheen yhdistämisen perusteella tehtyjä. Vuonna 2013 poliisi teki 65 180 ulkomaalaislupiin liittyvää ratkaisua. Näistä 60 852 kpl oli myönteisiä päätöksiä ja 1 776 kielteisiä päätöksiä. Peruuttamispäätöksiä oleskelulupa-asioissa poliisi teki vuonna 2013 yhteensä 299 kappaletta.

Päätösperusteet	2011	2012	2013
Perheside	8 875 (113)	9 001 (107)	9 672 (145)
Työperusteiset	6 933 (585)	7 068 (678)	7 520 (724)
Opiskelu	5 391 (59)	5 803 (76)	6 388 (104)
Paluumuutto	466 (4)	563 (2)	539 (2)
Muut	747 (33)	506 (12)	445 (25)
Yhteensä	22 412 (794)	22 941 (875)	24 564 (1 000)

Poliisin tekemät päätökset oleskeluluissa (kielteiset päätökset suluissa)

Suoritemaksuja oleskelulupa-asioista kertyy vuosittain noin 6 miljoonaa euroa. Tuotot vastaavat maksuperustelain mukaisesti suoritteiden tuottamisesta aiheutuvia kustannuksia.

Oleskelulupa-asioihin sitoutuu poliisissa 68,9 henkilötyövuotta asiakasaloitteiseen toimintaan ja 3,1 henkilötyövuotta myönnettyjen oleskelulupa-asioden peruuttamiseen ja muuhun oleskelulupa-asioihin liittyvään maksuttomaan toimintaan. Poliisin ulkomaalaislupa-asioden käsittelyn vaatima henkilöresurssi oli vuonna 2013 yhteensä 104,5 maksullisessa asiakasaloitteisessa toiminnassa ja maksuttoman toiminnan osalta 3,1 htv:tta.

Oleskelulupien keskimääräinen käsittelyaika vuonna 2013 poliisissa oli 44 vuorokautta. Ensimmäistä oleskelulupaa koskeviin hakemuksiin kului keskimäärin 72 vuorokautta, jatkolupahakemuksiin 54 vuorokautta ja EU-oleskeluoikeusasioihin 26 vuorokautta.

On huomattava, että ensimmäisten lupien ja jatkolupien lukumäärät resurssitarpeen selvittämisen näkökulmasta eivät ole suoraan verrannollisia, koska ensimmäisten lupien käsittely vaatii yleensä enemmän selvitystyötä kuin jatkolupien.

4.2 OLESKELULUPA-ASIAT MUISSA POHJOISMAISSA

Ruotsi

Ruotsissa *Migrationsverket* vastaa kaikista oleskelulupa-asioista. Pääsääntöisesti ensimmäinen oleskelulupahakemus pannaan vireille ulkomailla Ruotsin edustustossa ja jatkolupa *Migrationsverket*issä. EU-kansalaisten rekisteröinti siirtyi 1.5.2014 *Migrationsverketiltä* Skatteverketille, jolle kuuluu muun muassa väestökirjanpito ja henkilökortin myöntäminen.

Jatko-oleskelulupaa voi hakea joko sähköisesti tai toimittamalla hakemuslomakkeen *Migrationsverketin* toimipaikkaan postitse taikka henkilökohtaisesti. Hakijan on aina käytävä *Migrationsverketin* toimipaikassa antamassa biometriset tunnisteensa, sillä Ruotsissa ei ole tietokantaa tunnistille.

Kansalaisuushakemuksen voi Ruotsissa jättää myös ilman henkilökohtaista asiointia. *Migrationsverketin* kokemusten mukaan monet kuitenkin haluavat jättää kansalaisuushakemuksensa henkilökohtaisesti, koska tarvitsevat neuvoja tai haluavat toimittaa alkuperäiset asiakirjansa itse.

Tanska

Pääsääntöisesti ensimmäinen hakemus pannaan vireille ulkomailla Tanskan edustustossa ja jatkolupahakemus Tanskassa. Tanskassa sähköinen asiointi ei ole vielä mahdollista kaikissa asiarhythmissä. EU-kansalaisen oleskeluoikeuden rekisteröintiä ja perheenjäsenen oleskelukorttia voi

hakea toimittamalla hakemuslomakkeen kirjeitse, sähköpostitse tai henkilökohtaisesti johonkin *Statsforvaltningenin* yhdeksästä toimipaikasta. Lisäksi hakemuksia ottaa vastaan neljässä suurimmassa kaupungissa sijaitsevat *International Citizen Servicet*.

Jatko-oleskelulupaa koskevia hakemuksia ottaa vastaan Kööpenhaminan alueella hakuperusteesta riippuen joko *maahanmuuttoviranomaisen* palvelupiste tai *työvoimaviranomaisen* palvelupiste. Muualla maassa hakemuksen voi jättää *poliisille*. Hakemukset ratkaisee perusteesta riippuen joko maahanmuuttoviranomainen (*Udlændingestyrelsens*) tai työvoimaviranomainen (*Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering*).

Pääosa kansalaisuushakemuksista on Tanskassa jätettävä henkilökohtaisesti poliisille. Tietyissä poikkeustapauksissa (mm. kansalaisuudettomana Tanskassa syntynyt henkilö) hakemus voidaan kuitenkin lähettää suoraan oikeusministeriölle ilman henkilökohtaista asiointia.

Norja

Pääsääntöisesti ensimmäinen oleskelulupahakemus pannaan vireille ulkomailla Norjan edustustossa ja jatkolupahakemus Norjassa. ETA-kansalaisen oleskeluoikeuden rekisteröintiä haetaan poliisilta. Poliisi antaa todistuksen rekisteröinnistä.

ETA-kansalaisen perheenjäsenen oleskelukorttia haetaan myös sähköisesti, ja samalla on varattava aika poliisilta henkilökohtaista asiointia varten. Liiteasiakirjat on esitettävä henkilökohtaisesti. Hakemus tulee vireille vasta henkilökohtaisen asioinnin yhteydessä. UDI (*Utlendingsdirektoratet*) ratkaisee hakemuksen. Jos päätös on myönteinen, siitä ilmoitetaan kirjeitse. Kirjeessä myös neuvotaan ottamaan uudelleen yhteyttä poliisiin oleskelukortin tilaamiseksi.

Poliisi tekee useimmat myönteiset jatkolupapäätökset. Epäselvissä tapauksissa poliisi siirtää hakemuksen UDI:n ratkaistavaksi. Poliisi ei voi tehdä kielteisiä oleskelulupapäätöksiä.

4.3 NYKYTILAN ARVIOINTI

Asiakasnäkökulma: Poliisin toimivaltaa käsitellä ja ratkaista jatko-oleskelulupa-asiat on perusteltu poliisin valtakunnallisesti kattavalla palveluverkostolla, jota Maahanmuuttovirastolla ei ole. Poliisin palveluverkosto on taannut kohtuullisen asiointimatkan myös ulkomaalaisasioissa.

Poliisin palveluverkosto on organisaatiouudistusten yhteydessä jossain määrin harventunut ja lisäksi ulkomaalaislupa-asioissa poliisilaitokset ovat keskittäneet palvelun tarjontansa. Tästä huolimatta oleskelulupa-asioissa asiointipisteitä poliisissa on noin 50 kappaletta. Toisaalta sähköisen asioinnin tavoitteena on ajasta ja paikasta riippumattoman asiakaspalvelun lisääminen, jolloin asian vireille saattaminen ja käsittelyn riippuvuus kiinteästä palveluverkosta vähenee. On kuitenkin huomattava, että nykymenettelyssä hakijan pitää asioida viranomaisessa henkilökohtaisesti, vaikka hän olisikin pannut asian vireille sähköisesti. Maahanmuuttovirastolla on valtakunnallisesti toimipisteitä viisi kappaletta.

Asiakkaan näkökulmasta usean toimijan malli voi kuitenkin olla myös sekava.

Poliisilaitoksia tulosohjaa Poliisihallitus, mutta poliisilaitokset ovat itsenäisiä päätöksentekijöitä. Poliisilaitoksen toiminnan järjestämisestä vastaa poliisilaitoksen poliisipäällikkö. Poliisihallituksella ei ole toimivaltaa antaa ratkaisusuosituksia yksittäisessä ulkomaalaislupa-asiaassa, mutta se voi antaa menettelyä ja lain tulkintaa yhtenäistävää yleistä ohjausta. Poliisin organisatorinen rakenne johtaa siihen, että päätöksenteon, laintulkinnan ja käsittelyaikojen valtakunnallista yhteinäisyyttä on vaikeaa varmistaa. Toisaalta poliisilaitosten suurennuttua valtakunnallinen yhdenmukaisuus on helpompaa taata esimerkiksi asiantuntijaverkostojen avulla sekä poliisilaitosten sisäistä laadunvalvontaa, erikoistumista ja johtamista kehittämällä. Maahanmuuttovirasto on valtakunnallinen virasto, jossa työnjohto on keskittynyt poliisia harvalukuisempiin käsiin.

Oleskelulupa-asiakkailla saattaa lähtömaasta riippuen olla negatiivinen käsitys niin poliisista kuin muistakin viranomaisista esimerkiksi lähtömaan korruption tai muiden kunkin valtion ihmisoikeuksien kunnioittamiseen, historiaan ja kulttuuriin liittyvien syiden vuoksi. Nykyinen toimivallanjako mahdollistaa maahanmuuttajalle **positiivisia kokemuksia objektiivisesta ja puolueettomasta poliisista**. Näillä kokemuksilla saattaa olla ennalta estäviä vaikutuksia sekä kokemukset voivat edesauttaa ulkomaalaisen henkilön kotoutumista ja sopeutumista suomalaiseen yhteiskuntaan.

Viranomaisten näkökulmasta nykytilaa voidaan tarkastella ainakin toiminnan ohjauksen, tietojärjestelmien, käytännön työn järjestämisen, tuloksellisuuden ja taloudellisuuden sekä vaikutavuuden näkökulmista.

Poliisihallitus **tulosohjaa** poliisilaitoksia, osoittaa poliisilaitosten käyttöön kokonaisresurssin ja antaa yhtenäistäviä ohjeita ja määräyksiä yleisellä tasolla. Kukin poliisilaitos on itsenäinen virasto: tämä tarkoittaa muun muassa sitä, ettei Poliisihallitus osoita resursseja erikseen rikostorjuntaan, valvontaan, hälytystoimintaan tai lupahallintoon, vaan poliisilaitoksen poliisipäällikkö johtaa virastoaan itsenäisesti. Poliisihallituksella ei ole myöskään esimerkiksi otto-oikeutta yksittäiseen lupa-asiaan tai oikeutta antaa yksittäisessä asiassa ratkaisusuosituksia. Maahanmuuttovirastolla on toimivalta ohjata omien virkamiestensä ratkaisukäytäntöjä ja suunnata resursseja, mutta sillä ei ole toimivaltaa ohjata poliisilaitoksia muutoin kuin UMA-tietojärjestelmään liittyvissä teknisissä kysymyksissä. Käytännössä kuitenkin yhteisistä toimintatavoista ja lain tulkinnoista sovitaan Maahanmuuttoviraston ja Poliisihallituksen välillä yhteistyötapaamisissa ja Poliisi-Migri yhteistyöryhmässä. Ylintä tuomiovaltaa hallintoasioissa käyttävän Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut linjaavat sekä poliisin että Maahanmuuttoviraston soveltamiskäytäntöä ulkomaalaislupa-asioissa.

Sisäministeriön antaman lupahallintostrategian mukaan oleskelulupa-asiat eivät kuulu poliisin ydintehtäviin, vaikkakin ne tukevat niitä. Maahanmuuttoviraston ydintehtäviin kuuluu maahanmuuttoon liittyviä erilaisia kokonaisuuksia (turvapaikka-, oleskelulupa- ja kansalaisuus- sekä maastapoistamista koskevat asiat) yhteistyössä muiden hallinnonalojen ja viranomaisten kanssa. Poliisin lupahallinnonkin tehtävistä oleskelulupa-asiat ja yleisemmin ulkomaalaislupa-asiat ovat päätösten määrästä laskettuna 4,5 %.

	2010	2011	2012	2013	Muutos % 2010-2013
Matkustusasiakirjat yht.	544 342	613 354	761 567	827 964	52,10 %
Passit	464 100	507 220	643 595	692 688	49,25 %
Henkilökortit	80 242	106 134	117 972	135 276	68,59 %
Ajoluvat	351 069	364 987	365 215	316 597	-9,82 %
Aseluvat	70 164	67 096	59 048	59 324	-15,45 %
Turva-alan luvat	65 690	62 376	62 534	62 349	-5,09 %
Ulkomaalaisluvut/POL	58 803	64 080	68 390	61 244	4,15 %
Muut luvat (pl.turva-ala)	14 142	13 501	12 468	12 481	-11,75 %
Poliisin kaikki luvat	1 104 210	1 185 394	1 329 222	1 339 959	21,35 %

Edellä kuvatut ohjaukseen ja johtamiseen liittyvät erot organisaatioiden välillä vaikeuttavat toimialan kokonaisvaltaista tavoitteenasettelua, yhdenmukaista laintulkintaa ja ratkaisukäytäntöä sekä priorisointia. Toisaalta poliisin organisaation laajuus mahdollistaa esimerkiksi resurssien suuntaamisen joustavasti. On myös huomattava, että maahanmuuttohallinnossa on poliisin ja Maahanmuuttoviraston lisäksi monia muitakin toimijoita useilta hallinnonaloilta, jolloin kokonaisisuuden hallitsemiseksi yhteistyötä viranomaisten ja yksityisten toimijoiden välillä tarvitaan joka tapauksessa. Pelkästään toimivallan siirto lupa-asioissa poliisilta Maahanmuuttovirastolle ei vähennä toimijoiden määrää, sillä poliisille jäisi tästä huolimatta ulkomaalaisvalvonnan tehtäviä.

Tietojärjestelmien ylläpidon ja kehittämisen kannalta tarkastelukulmana voi olla rahoitus tai toiminnan kehittäminen. Oleskelulupa-asioissa asianhallinta tapahtuu tietojärjestelmässä, joten lähes kaikella toiminnan kehittämisellä on myös tietojärjestelmävaikutuksia. Kehittämistarpeita esittävät kaikki UMA-tietojärjestelmän käyttäjät omien tavoitteidensa mukaisesti. Taloudelliset resurssit ovat niukat kaikilla valtionhallinnon viranomaisilla, jolloin kehittämistarpeiden priorisointi ja arvottaminen välttämättömiin, tärkeisiin ja tarpeellisiin on kehittämistyön kulmakivi riippumatta siitä, kuka on tietojärjestelmän omistaja tai kenellä on toimivalta missäkin asiassa.

Maksullisen toiminnan osalta kehittämistyön kustannukset voidaan vyöryttää suoritemaksujen hintoihin, joten tältä osin kehittämistyön rahoituksen järjestymisen ei pitäisi olla ongelmallista. Haastetta lisää valtiovaraministeriön linjaus, että hankekustannukset voidaan periä suoritemaksuissa vasta hankkeen toteututtua jälkikäteen, jolloin virastojen pitää pystyä osoittamaan hankkeen toteutumisvaiheessa rahoitus määrärahoistaan.

Oleskelulupa-asioden käsittelyn keskittäminen Maahanmuuttovirastoon helpottaisi jossain määrin UMA-tietojärjestelmän kehittämistä. Nykyinen malli suosii niin sanottua osaoptimointia kokonaisuuden kustannuksella. Tältäkin osin on huomioitava, että toimijoita maahanmuuttolainnossa on poliisin ja Maahanmuuttoviraston lisäksi lukuisia muitakin eikä toimijoiden määrä pelkästään toimivallansiirrolla vähene, sillä poliisille jäisi jatkossakin ulkomaalaisvalvonnan tehtäviä. Myös näissä tehtävissä UMA-järjestelmä on poliisin käytössä.

Käytännön oleskelulupamenettelyn kannalta asiointi poliisin toimipisteessä oleskelulupa-asioissa on välttämätöntä, jotta ulkomaalaisten olisi mahdollista asioida omassa asiassaan viranomaisessa hyvän hallinnon edellyttämän palveluveriaatteen mukaisesti. Henkilökohtainen asiointi on tällä hetkellä edellytyksenä asian käsittelemiselle kaikissa oleskelulupa-asioissa riippumatta siitä, paneeko hakija asiansa vireille sähköisen palvelun kautta vai asioimalla henkilökohtaisesti. Poliisin lupapalveluiden ruuhkaisuus aiheuttaa kuitenkin haasteita asiakaspalvelun järjestämiselle asianmukaisesti myös oleskelulupa-asioissa. Ulkomailla oleskelulupaa hakevat voivat joutua matkustamaan pitkiäkin matkoja pystyäkseen asioimaan henkilökohtaisesti oleskelulupa-asiaansa, kun lähin Suomen edustusto saattaa sijaita jopa toisessa maassa. Samoin ulkomailla olevat Suomen kansalaiset voivat joutua matkustamaan pitkiäkin matkoja hoitaakseen esimerkiksi passiasioitaan.

Tuloksellisuuden ja taloudellisuuden osalta asiaa voidaan tarkastella taloudellisten tunnuslukujen valossa. On kuitenkin huomattava, että tunnusluvut eivät ole täysin vertailukelpoisia, koska Maahanmuuttoviraston toimivaltaan kuuluu pääsääntöisesti ensimmäisten oleskelulupa-asioden ratkaiseminen, kun taas poliisi ratkaisee pääsääntöisesti jatkolupa-asiat. Lisäksi Maahanmuuttoviraston ratkaisemien asioiden osalta vireille panoon liittyvät asiakaspalvelutehtävät tehdään joko ulkoministeriön alaisissa edustustoissa tai poliisissa. Maahanmuuttoviraston suoritemaksuista tilitetään poliisille ja UM:lle niiden työtä vastaava osuus. Nykyiseen oleskelulupamenettelyyn sitoutuu yhteensä 149 htv:tta poliisissa ja Maahanmuuttovirastossa. Poliisin oleskelulupa-asioden tuotot ovat noin 6 miljoonaa euroa ja Maahanmuuttoviraston oleskelulupatuotot ovat noin 3,2 miljoonaa euroa. Tuotot ovat yhteensä 9,2 miljoonaa euroa. Toiminta on kustannusvastaavaa eli tuotot vastaavat toiminnan kustannuksia.

Oleskelulupamenettelyn tulee olla myös vaikuttavaa siten, että se omalta osaltaan edesauttaa maahanmuuttopolitiikan ja -strategian toteutumista. Lisäksi siltä osin kuin oleskelulupa-asioissa toimijana on poliisi, lupamenettelyn tulisi turvata myös poliisin tehtävien toteutumista ja tavoitteiden saavuttamista. Vaikuttavuuden mittaaminen on vaikeaa, sillä pohjimmiltaan arvioitavana on kysymys siitä, jääkö vahingollisia seurauksia tai kiellettyjä tekoja toteutumatta lupamenettelyn vuoksi. Toisaalta vaikuttavuutta voi arvioida myös paljastettujen rikosten näkökulmasta. Yksinomaan Helsingin poliisilaitoksen seurannasta ilmenee, että oleskelulupamenettelyn seurauksena on kirjattu rikosilmoitus tai S-ilmoitus vuonna 2013 seuraavasti:

S-ilmoitukset

- Viranomaisen myöntämän asiakirjan katoaminen (3283 kpl = noin 9 kpl/ päivä)
- Ulkomaalaisen maassa oleskelun edellytysten selvittäminen + muu tutkinta (1373 kpl= noin 26 kpl/ viikko)

R-ilmoitukset

- Ulkomaalaisrikkomus (517 kpl= noin 10 kpl/ viikko)
- Väärennys (43 kpl= noin 4 kpl/ kuukausi)
- Työnantajan ulkomaalaisrikkomus (39 kpl= noin 3 kpl/ kuukausi)
- Rekisterimerkintärikos (34 kpl= noin 3 kpl/ kuukausi)

Lisäksi etsintäkuulutettuja on Helsingin poliisilaitoksessa tavoitettu lupamenettelyn yhteydessä noin 500 kpl vuodessa (noin 10 kpl/ viikko) ja näistä noin puolet havaitaan oleskelulupa-asioiden käsittelyn yhteydessä.

Ulkomaalaisen maassaolon edellytysten selvittäminen pitää sisällään kaikki ne tapaukset, jolloin asiakaspalvelutiskille tulee henkilö, jonka maassa olon edellytyksiä tulee selvittää. Tästä esimerkkinä on esimerkiksi ulkomaalainen, joka hakee lupaa (vaikkapa avioliiton perusteella; suomalainen puoliso) ja hänellä on ns. blancopassi eli passissa ei ole mitään leimoja maahan saapumisesta tai Schengen-alueelle saapumisesta. Samoin henkilöllä saattaa olla esim. Italian muukalaispassi, mutta ei mitään muita asiakirjoja. Tässäkin tapauksessa pitää selvittää se, milloin maahan on saavuttu ja löytyykö mahdollisesti jonkinlainen oleskelulupa. Lisäksi tiskeille ilmestyy yllättävän paljon henkilöitä, joilla on maahantulokielto. Kaikki nämä tapaukset tulevat esille lupamenettelyn yhteydessä.

Viranomaisen myöntämän asiakirjan katoaminen pitää sisällään myös kotimaiset passit ja henkilökortit, joten luku on suuri tästä syystä. Nämä asiat on Helsingin poliisilaitoksessa vastuutettu samalle ryhmälle kuin ulkomaalaisten henkilöidenkin kadottamat asiakirjat. Seurantajärjestelmästä johtuen on mahdotonta selvittää pelkästään se, kuinka suuri määrä näistä katoamisista on esim. ole-kortti- tai muuka-/matku- asiakirjoja. Helsingin poliisilaitoksessa tulee vireille ulkomaalaisasioista valtakunnallisesti katsoen 21,5 %. Jos oletetaan ilmi tulleiden tekojen määrän olevan suhteellisesti sama, niin valtakunnallisesti esimerkiksi etsintäkuulutettuja saataisiin kiinni vuodessa oleskelulupamenettelyssä noin 1 150 kappaletta, ulkomaalaisrikkomuksia kirjattaisiin noin 2400 kappaletta ja rekisterimerkintärikkoksia 158 kappaletta. Vaikuttavuutta voidaan tarkastella myös kielteisen päätöksenteon ja peruuttamispäätösten määrällä. Vuonna 2013 Maahanmuuttovirasto teki oleskelulupa-asioissa 5005 kielteistä ratkaisua, joista suurin ryhmä oli perheside-perusteella jätettyihin hakemuksiin tehdyt ratkaisut. Samaan aikaan poliisi teki kielteisiä päätöksiä 1 776 kappaletta ja peruuttamispäätöksiä 298 kappaletta. Hallinnollisessa päätöksenteossa on kyse ennen kaikkea ennalta estävästä toiminnasta.

Edellä olevasta tarkastelusta voidaan sanoa, että lupamenettely on vaikuttavaa. Lupamenettely vaikuttaa hallinnollisen päätöksenteon kautta ennalta estävästi ja lisäksi rikoksia paljastavasti. Lupamenettely myös estää laitonta maahantuloa ja paljastaa laitonta maassa oleskelua. Nykyinen toimivallan jako tukee sekä rikoksia ja laitonta maahan tuloa ennalta estävää että rikoksia ja laitonta maassa oleskelua paljastavaa vaikuttavuuden ulottuvuutta.

4.4 VAIHTOEHTOISET TOIMINTAMALLIT

4.4.1 Vaihtoehtoisen toimintamallin kuvaus

Maahanmuuttoviraston Maahanmuuttoyksikköön tulee tällä hetkellä vuosittain käsiteltäväksi noin 25 000 ulkomaalaislupa-asiaa. Jos poliisin tällä hetkellä 107,6 htv:n voimin käsittelemien asioiden siirto Maahanmuuttovirastolle toteutuisi, virastoon tulisi vuosittain noin 70 000 ulkomaalaislupa-asiaa nykyistä enemmän käsiteltäväksi. Kyse olisi siis erittäin suuresta työmäärän lisääntymisestä. Maahanmuuttoviraston sisäisen työnjaon mukaan suurin osa uusista asioista kohdistuisi maahanmuuttoyksikköön.

Hakemuksen jättäminen ja asiointipaikat

Vaihtoehtoisen toimintamallin mukaan hakemuksen voisi jättää yleensä pääpoliisiaseman yhteydessä toimivassa Maahanmuuttoviraston palvelupisteessä. Pääkaupunkiseudulla toimintoja ei sen sijaan hoidettaisi poliisiaseman yhteydessä toimivassa palvelupisteessä, vaan toiminta keskitettäisiin joko yhteen erilliseen tilaan tai Maahanmuuttoviraston tiloihin. Itä-Suomessa palvelupiste olisi joko Kuopiossa ja Lappeenrannassa tai pelkästään Lappeenrannassa. Itä-Suomessa luonteva sijainti Maahanmuuttoviraston palvelupisteelle olisi pääpoliisiaseman sijaintipaikan (Kouvola/Kuopio) sijaan Lappeenranta, missä on jo nyt Maahanmuuttoviraston toimipaikka. Palvelupisteissä toimisi tarvittava määrä Maahanmuuttoviraston virkamiehiä.

Lähes kaikki pääpoliisiasemat kattavan verkoston sijaan vaihtoehtoisena ratkaisuna voidaan harkita myös suppeampaa verkostoa, jossa palvelupisteet olisivat suurempia, mutta niitä olisi Manner-Suomessa vain esimerkiksi viisi tai kuusi kappaletta. Suppeampi verkosto tukisi myös tavoitetta lisätä sähköistä asiointia.

Vaihtoehto 1 (laaja):

Helsinki, Turku, Tampere, Oulu, Kuopio, Lahti, Lappeenranta, Vaasa, Rovaniemi, Maarianhamina

Vaihtoehto 2 (suppea):

Helsinki, Turku, Tampere, Oulu, Lappeenranta, Maarianhamina

Vaihtoehto 3 (suppea + Vaasa):

Helsinki, Turku, Tampere, Oulu, Lappeenranta, Vaasa, Maarianhamina

Helsingin osalta voidaan selvittää myös mahdollisuutta sijoittaa Maahanmuuttoviraston palvelupiste Maahanmuuttoviraston tiloihin. Myös muiden Maahanmuuttoviraston nykyisten toimipaikkojen soveltuvuutta hakemusten vastaanottoon voidaan harkita. Maarianhaminassa palvelupiste voisi poliisin sijaan toimia esimerkiksi AMS:n yhteydessä (Ålands arbetsmarknads- och studieservicemyndighet). Varsinainen toimitilojen suunnittelu olisi suoritettava toiminnallisista lähtökohdista käsin. Suunnittelussa ei siis pidättäydyttäisi mihinkään tiettyihin tiloihin eikä neilömmääriin.

Palvelupisteiden osalta olisi syytä arvioida myös sitä, olisiko kaikkien oltava auki viitenä päivänä viikossa ja koko päivän, vai olisiko rajoitetumpi aukiolo jossakin pisteessä mahdollinen/riittävä. Asiakaspalvelun ollessa kiinni palvelupisteen henkilöstö voisi osallistua hakemusten käsittelyyn ja ratkaisemiseen. Rajoitettu aukioloaika voisi tulla kysymykseen esimerkiksi Maarianhaminassa, mahdollisesti myös Rovaniemellä. Poliisin lupapalveluissa käytetään jo nyt vastaavia aukioloaikojen rajoituksia esim. Tampereella, missä oleskelulupalpalvelut on suljettu keskiviikkoisin, sekä Oulussa, missä ulkomaalaislupa-asiat on suljettu tiistaisin.⁵

5 Oulu: <<http://www.poliisi.fi/poliisi/oulu14/home.nsf/pages/E247CF9A19C08EE8C2257C2F00468B75>>
Tampere: <<http://www.poliisi.fi/poliisi/sisa-suomi/home.nsf/pages/CAE18E3BA42A3011C2257C3100224CE8?opendocument>>

Hakemusten käsittely- ja ratkaisutyön järjestämisessä voitaisiin selvittää myös vaihtoehtoa, jossa eri palvelupisteissä keskityttäisiin eri hakuperusteisiin. Kaikkia hakemuksia otettaisiin vastaan kaikissa palvelupisteissä, joten keskittyminen koskisi vain käsittely- ja ratkaisutyötä. Hakuperusteen mukainen työnjako tukisi henkilöstön asiantuntemuksen syventämistä.

Maahanmuuttovirasto pyrkii lisäämään sähköisen asiointipalvelun käyttöastetta. Tähän liittyen Maahanmuuttovirastossa on pohdittu myös mahdollisuutta hakemuksen vireillepanoon siten, että oleskelulupa-asioissa henkilökohtaista asiointia edellytettäisiin vain ensimmäistä oleskelulupaa sekä pysyvää oleskelulupaa tai P-EU lupaa haettaessa. Jatkolupaa koskevan hakemuksen voisi jättää kokonaan sähköisesti tai lähettämällä hakemuslomakkeen postitse Maahanmuuttovirastoon. Jatkolupahakemuksessa hyödynnettäisiin aiemman hakemuksen yhteydessä otettu- ja biometrisia tunnisteita. Uutta tunnistautumista ei tarvittaisi. Halutessaan hakija voisi kuitenkin jättää myös jatkohakemuksensa henkilökohtaisesti. Henkilökohtaisesta asioinnista luopumiseen liittyy kuitenkin huomattavia haasteita ja väärinkäytösriskejä, joihin on asiaa selvitettäessä kiinnitettävä huomiota.

EU-kansalaisen oleskeluoikeiden rekisteröinti ja perheenjäsenen oleskelukortin hakeminen edellyttäisi henkilökohtaista asiointia (tai tunnistautumista, jos hakemus jätetty sähköisesti), jotta viranomaisen tapaisi hakijan ja voisi varmistua hänen henkilöllisyydestään sekä tarkistaa alkupe-
räiset asiakirjat.

Hakemuksen vastaanottajan toimenpiteet

Hakemuksen jättäminen tapahtuisi lähtökohtaisesti etukäteen varattuna aikana, minkä mahdollistamiseksi käytössä tulisi olla riittävät tekniset valmiudet (ajanvarausjärjestelmä). Ajanvarauksen lisäksi olisi kuitenkin tarjottava mahdollisuus henkilökohtaiseen asiointiin myös ilman ajanvarausta.

EU-kansalaisen oleskeluoikeuden rekisteröintiasioissa edellytetään huomattavasti muita asiaryhmiä nopeampaa käsittelyä. Pääsääntöisesti myönteiset rekisteröintipäätökset tehtäisiin palvelupisteessä samalla, kun hakija jättää hakemuksensa. Hakija siis saisi heti todistuksen rekisteröinnistä. Vain epäselvät tapaukset tai hakemukset, joissa rekisteröinnin edellytykset eivät täyty, voitaisiin ratkaista hieman myöhemmin.

Palvelupisteisiin jätetyt hakemukset, joita ei ratkaista heti, ratkaistaisiin osaksi Helsingissä ja osaksi palvelupisteissä ympäri Suomen. Henkilöstöresurssien salliessa, palvelupisteiden henkilöstöä käytettäisiin hakemusten käsittelyyn ja päätöksentekoon sellaisina ajankohtina, jolloin asiakaspalvelutyö ei sido heitä.

Henkilöstö Maahanmuuttoviraston palvelupisteissä

Pääpoliisiasemien tai Maahanmuuttoviraston yhteyteen taikka erillisesti sijoitetuissa Maahanmuuttoviraston toimipisteissä toimisi Maahanmuuttoviraston virkamiehiä, jotka kuuluisivat lähinnä maahanmuuttoyksikön henkilöstöön. Maahanmuuttoyksikkö olisi luontevin sijoitus uudelle henkilöstölle, sillä palvelupisteissä vastaanotettavista hakemuksista pääosa tulisi Maahanmuuttoviraston sisäisen työnjaon mukaan maahanmuuttoyksikön ratkaistavaksi.

Lähtökohtaisesti henkilöstö koostuisi aiemmin poliisin palveluksessa ulkomaalaisten lupa-asioita hoitaneista henkilöistä, jotka siirtyisivät Maahanmuuttoviraston palvelukseen. Mahdollisesti ainakin osaa tehtävistä voisi hakea myös Maahanmuuttoviraston virkamiehet. Toiminnan vakiinnuttua kehitettäisiin myös tehtäväkiertoa Maahanmuuttoviraston uusien ja vanhojen toimipisteiden välillä. Myös erilaisia uusia henkilö- ja tehtäväkiertoihin liittyviä malleja olisi syytä selvittää ja kehittää.

Uusi henkilöstö ja uudet palvelupisteet toisivat uusia tehtäviä myös Maahanmuuttoviraston henkilöstötoimelle, virastopalveluille, asiakirjahallinnolle, viestinnälle, asiakaspalvelulle, oikeuspalvelulle, turvapaikkayksikölle sekä sähköisille palveluille. Uusien palvelupisteiden käynnistämisessä ja alueorganisaation luomisessa yleensä voidaan käyttää hyväksi Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön kokemuksia virkamiestensä sijoittamisesta Turun pääpoliisiaseman tiloihin.

Uuden henkilöstön määrä, virkarakenne ja sijoittuminen tulosalueelle

Kaikissa Maahanmuuttoviraston toimipaikoissa tulee olla riittävä määrä tehtävien kannalta taroituksenmukaisia virkoja. Alustavan suunnitelman mukaan poliisilta Maahanmuuttoviraston siirtyvälle henkilöstölle ei perustettaisi erillistä tulosaluetta, vaan henkilöstö sijoitettaisiin muille maahanmuuttoyksikön tulosalueille. Tarvittaessa uusien tulosalueiden perustamista voidaan harkita, mutta henkilöstön fyysinen sijainti ei olisi tulosaluerakenteen kannalta ratkaisevaa.

Muutoksen toteuttamiseen ja Maahanmuuttoviraston palvelupisteiden käynnistämiseen liittyisi siirtymävaihe, jonka aikana työvoiman tarve olisi jonkin verran suurempi kuin myöhemmin toiminnan vakiinnuttua. Siirtymävaihe kestäisi arviolta muutaman vuoden.

Alustavan arvion mukaan palvelupisteen vähimmäisvahvuutena voitaisiin pitää neljää henkilöä, jolloin toiminta ei olisi liian haavoittuva henkilöstön poissaoloille. Selvästi suurin palvelupiste tarvittaisiin Helsingissä, jossa pannaan vireille noin neljäsosa kaikista hakemuksista. Pääkaupunkiseudun toimipisteissä voidaan jossain määrin hyödyntää myös Maahanmuuttoviraston nykyistä henkilöstöä, jolloin henkilöstön lisätarve pääkaupunkiseudulla on joitakin kymmeniä henkilöitä.

Muutoin lisähenkilöstön määrä riippuu ratkaisevasti siitä, mikä on toimipistemäärä: mitä vähemmän on toimipisteitä, sitä vähemmän henkilökuntaa tarvitaan. Maahanmuuttovirasto arvioi tarvitsevänsä siirtymävaiheen alussa yhteensä 85 htv:tta, joista EU-rekisteröinteihin kohdistettaisiin noin 30 ja jatkolupiin sekä pysyviin lupiin noin 55 htv:tta. (Muutkin ulkomaalaislupapuoletta siirtyvät tehtävät sisältyvät näihin htv-arvioihin.) Htv-tarvearvio perustuu siihen, että Maahanmuuttoviraston suunnittelema automaation lisäämisellä, keskittämisellä ja uudentyyppisillä töiden organisoimismahdollisuuksilla sekä panostamalla ratkaisutoiminnassa etupainotteisuuteen pystyttäisiin vähentämään henkilöstötarvetta poliisin ilmoittamasta htv:n nykymäärästä noin 20 prosenttia. Arviossa ei ole otettu huomioon mahdollista hallinnollisissa tukitehtävissä olevan henkilöstömäärän lisäystarpeita. (Alustavat htv-määrät sisältävät pelkästään tarvittavan li-sä-htv:n.)

Keskisuuria (noin kymmenen hengen) palvelupisteitä olisi Turussa sekä Tampereella. Sen sijaan Oulussa, Kuopiossa, Lappeenrannassa, Vaasassa ja Lahdessa riittäisi tätä pienempi henkilöstö-
vahvuus. Pienin palvelupisteistä olisi Rovaniemi, joka toimisi alimmalla mahdollisella eli neljän henkilön vahvuudella. Maarianhamina voisi aukioloajoistaan riippuen toimia arvioitua alarajaa pienemmälläkin henkilöstöllä. Nämä arviot sisältävät kaikki ulkomaalaislupapuoletta siirtyvät tehtävät. Suppeaa vaihtoehtoa olisi mahdollista myös täydentää esim. Vaasaan sijoitettavalla palvelupisteellä.

Määrän lisäksi myös henkilöstön virkarakenteeseen on kiinnitettävä huomiota. Virkarakenteen kannalta keskeinen kysymys on, onko palvelupisteessä tarkoitus tehdä myös päätöksiä ja/tai päätösesityksiä. Varsinkin kielteisten päätösten ja päätösesitysten tekemiseen oikeutettua henkilöstöä olisi myös käytettävä mahdollisimman tehokkaasti päätöksentekoon. Maahanmuuttoviraston uusiin palvelupisteisiin suunniteltujen tehtävien perusteella virat olisivat pääasiassa apulaistarkastajan virkoja, sekä mahdollisesti myös tarkastajan virkoja. Apulaistarkastaja sekä tarkastaja voisivat tehdä myönteisten päätösten lisäksi myös tiettyjä kielteisiä päätöksiä ja päätösesityksiä.

Sähköisen asiankäsittelyn edistäminen

Keskeinen keino Maahanmuuttoviraston toiminnan tuloksellisuuden parantamisessa on UMA-järjestelmän mahdollistaman sähköisen asiankäsittelyn lisääminen. Lupa-asioiden siirto poliisilta Maahanmuuttovirastolle tulisi toteuttaa siten, että samalla myös sähköisen käsittelyn astetta nostetaan. Sähköisen asiankäsittelyn kehittäminen olisi nykyistä helpompaa, jos sama viranomainen hoitaisi kaikki hakemusprosessit.

Käytännössä sähköistä asiankäsittelyä voitaisiin edistää mm. ulottamalla sähköinen asiointi uusiin hakuperusteisiin (oleskelulupahakemus perhesiteen perusteella), parantamalla sähköisen asioinnin käyttöastetta jo nyt siihen kuuluvissa hakemuksissa (mm. mahdollistamalla luottokorttimaksu kaikissa asioissa) sekä kehittämällä jatkolupahakemusten käsittelyyn automatiikkaa, joka

helpottaisi ja nopeuttaisi hakemuksen käsittelyä sekä ratkaisemista. Lisäksi sähköinen asiankäsittely mahdollistaa työmäärän tasaamisen eri toimipaikkojen välillä, sillä mihin tahansa hakemukseen voitaisiin tehdä päätös missä tahansa toimipisteessä.

UMA-järjestelmän tehokas hyödyntäminen edellyttää myös asiakirjojen skannaamista, jos hakemusta ei panna vireille sähköisesti. Skannauksen käyttöönotto helpottuisi, jos sama viranomaisen hoitaisi asian vireillepanosta päätökseen asti.

Tiedoksiantaminen

On selvittettävä, pitäisikö ulkomaalaislupa-asioiden tiedoksiantaminen jättää poliisin tehtäväksi sellaisten kielteisten päätösten osalta, joihin arvioidaan liittyvän täytäntöönpano-ongelmia.

4.4.2 Vaihtoehtoisen toimintamallin arviointi

Siinä tapauksessa, että toimivallansiirto toteutettaisiin, sillä on vaikutuksia ainakin lainsäädäntöön, henkilöstön asemaan, tietojärjestelmiin, toimitiloihin, palveluverkostoon ja resurssitarpeisiin sekä luovuttavassa että vastaanottavassa virastossa. Vaikutukset voivat olla positiivisia tai negatiivisia. Jotta toimivallan siirtoon olisi tarkoituksenmukaista ryhtyä, vaikutusten tulisi kokonaisuutena arvioiden olla positiivisia toiminnan taloudellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden sekä asiakaspalvelun laadun osalta. Toimivallan siirron tulisi tuoda parannusta nykytilaan ratkaisten ainakin osan nykyisen toimivallan jaon aiheuttamista haasteista ilman, että se tuo mukanaan merkittäviä uusia haasteita.

Asiakaspalvelun näkökulma

Maahanmuuttoviraston alustavan toimintamallin mukaan sen palveluverkosto olisi 6-10 asiakaspalvelupistettä (ml. Ahvenanmaa). Kun poliisissa on tällä hetkellä mahdollista panna vähintään asia vireille noin 50 asiakaspalvelupisteessä, asiakaspalvelun näkökulmasta toimivallan muutos merkitsisi palvelun heikentymistä nykyiseen verrattuna, jos mittarina käytetään palvelupisteiden määrää, sillä osa hakijoista joutuisi matkustamaan asiointia varten nykyistä kauemmas. Asiointimatkat olisivat kuitenkin merkittävästi lyhyemmät, kuin useimpien ensimmäistä lupaa hakevien kohdalla, jotka joutuvat asioimaan jopa toisessa valtiossa sijaitsevassa Suomen edustustossa. On huomioitava, että sähköisen asioinnin lisääntyminen lieventäisi tätä vaikutusta siinä tapauksessa, että lainsäädäntöä muutettaisiin siten, ettei jatkolupavaiheessa enää talletettaisi uudestaan sormenjälkiä eikä henkilökohtaista asiointia edellytettäisi. Tähän ratkaisuun sisältyy kuitenkin prosessin turvallisuuteen liittyviä riskejä, jotka tulisi selvittää huolellisesti erikseen.

Päätökset ja käsittelyajat olisivat yhdenmukaisempia toimivallansiirron johdosta oleskelulupa-asioissa, kun prosessinomistajuus ja asianhallinta olisi keskitetty yhteen toiminnalliseen yksikköön yhden toiminnallisen johdon alaisuuteen. Toisaalta yhdenmukaisuutta edistää jo poliisissa toteutettu PORA III -rakenneuudistus, jonka johdosta poliisilaitosten määrä on vähentynyt. Päätöksenteon keskittämistä esimerkiksi johonkin poliisilaitokseen voitaisiin jatkaa yhdenmukaisen päätöksenteon ja käsittelyaikojen parantamiseksi.

Oleskeluluvan hakijan kokemus suomalaisesta puolueettomasta poliisista jäisi saamatta, jos toimivallan siirto toteutettaisiin. Poliisin ”imago” ulkomaalaisten keskuudessa saattaisi kärsiä, kun pääosin positiiviseksi miellettyjen lupa-asioiden yhteydessä saadut kontaktit poliisin kanssa jäisivät pois ja poliisille jäisi negatiivisiksi miellettyjä mm. maasta poistamiseen liittyviä tehtäviä.

Viranomaisnäkökulma

Kun koko oleskelulupatoiminta olisi yhden viranomaisen vastuulla, sen tulosohtaminen, tavoitteenasettelu ja tuloksellisuuden seuranta paranisi ja tehostuisi. Myös asiallinen ohjaaminen olisi yhdenmukaista ja tehokasta, kun koko toimiala olisi yhden johdon alaisena.

Asioiden käsittelyn keskittäminen Maahanmuuttovirastolle helpottaisi kokonaisprosessin ja UMAN kehittämistä, sillä lupaprosessin kehittäminen olisi harvemmissä käsissä. Toisaalta poliisin tiedontarpeet rekisteristä säilyisivät ennallaan ulkomaalaisvalvonnan säilyessä poliisilla, joten poliisin kehittämistarpeet tulisi jatkossakin ottaa huomioon. Lisäksi poliisilla on nykyisin hyvät

yhteydet KRP:n asiakirjatutkintaan, joka helpottaa mm. asiakirjojen aitouteen liittyvien tehtävien tekemistä myös lupahallinnon asioissa ja asiantuntijuuden ylläpitämistä poliisissa. Lupamenettelyn eri vaiheita, esimerkiksi avioliittotutkintaa, poliisissa helpottaa rikostutkijoiden sijainti samassa virastossa. Sähköisen asioinnin edistäminen ulkomaalaisasioissa saattaisi olla helpompaa, kun mm. hyväksyttävät maksuvälineet ja vireillepanotavat olisivat kaikissa asioissa yhdenmukaisia. Henkilökohtaisesta asioinnista luopuminen sähköisen asioinnin myötä vähentäisi asiakaskäyntejä, mutta henkilökohtaisesta asioinnista luopuminen sisältäisi myös sellaisia väärinkäytösriskejä, jotka olisi arvioitava erikseen ennen henkilökohtaisesta asioinnista luopumista. Myös asiakasviestinnän yhdenmukaisuudesta ja palveluiden markkinoinnista olisi helpompaa huolehtia. Lisäksi tilastotuotannon laatu paranisi ja tietopalvelu- ja analyysitoiminta vahvistuisi.

Maahanmuuttoviraston alueorganisaatioon kuuluisi jatkossa useita henkilöstöltään pieniä neljän henkilön toimipaikkoja, jotka olisivat haavoittuvia mm. henkilöstön poistumien vuoksi.

Lupahallintoasian vaikuttavuuden näkökulmasta ei ole merkitystä sillä, mikä viranomainen tekee päätöksen. Merkittävämpää on se, että päätöksentekijällä on hallussaan kaikki se tieto, joka päätöksen tekemiseen tarvitaan ja osaaminen tulkita ja havaita asiaan vaikuttavat seikat. Maahanmuuttohallinnon vaikuttavuuden näkökulmasta katsottuna tärkeää on tiedonkulun varmistaminen lupaviranomaisen ja valvontaa suorittavan viranomaisen välillä. Jatkolupahakemusten ja erityisesti voimassaolevia lupia koskevien asioiden (mm. luvan peruutukset) yhteydessä poliisin suorittamalla ulkomaalaisvalvonnalla on tärkeä merkitys. Poliisin tietoon tulee runsaasti lupa-asioiden kannalta relevantteja seikkoja, joten riittävä tiedonkulku poliisin ja Maahanmuuttoviraston välillä olisi turvattava, vaikka lupa-asiat hoidettaisiinkin kokonaan Maahanmuuttovirastossa.

Luvan peruuttamisen edellytyksenä on, että tieto peruuttamisperusteesta tulisi jatkossa Maahanmuuttoviraston tietoon: tiedon kulku pitäisi huolehtia mahdollisimman automaattiseksi, jottei peruuttamisperusteista ilmoittaminen olisi virkamiehen muistamisen varassa. Tähän olisi syytä kiinnittää huomiota mm. kehitettäessä UMA:n ja poliisin Vitja-järjestelmän välistä liittymää. Kyseisen liittymän on tarkoitus jatkossa korvata nykyinen UMA:n ja Patja:n välinen liittymä. Lisäksi Maahanmuuttoviraston henkilöstöllä tulisi olla riittävä tieto ja osaaminen esimerkiksi tiettyjen rikosten tunnusmerkistöistä. Nykyisin jatkolupavaiheessa poliisin tietoon tulee merkittävä määrä väärinkäytöksiä ja etsintäkuulutettuja henkilöitä: jatkossa nämä henkilöt asioisivat Maahanmuuttovirastossa. On luonnollista, että poliisi katsoo myös maahanmuuttoon liittyviä tehtäviä omien tehtäviensä kokonaisuuden näkökulmasta, kun taas Maahanmuuttovirasto katsoo maahanmuuttohallinnon näkökulmasta.

Tiedonkululla on oleellinen merkitys laillisen maassa oleskelun kannalta, vaikka sinänsä pelkäänsä sillä, mikä viranomainen peruuttamis- tai hylkäävän päätöksen tekee ja täytöntöön panee, ei olekaan vaikuttavuuden kannalta merkitystä. On todennäköistä, että jos Maahanmuuttovirastolla olisi vastuu myös jatkolupavaiheen menettelystä, jo ensimmäistä oleskelulupaa myönnettäessä kielteisiä päätöksiä tulisi nykyistä enemmän.

Vaikuttavuutta lupamenettelyssä saattaisi parantaa myös se, että oleskelulupa-asiakas olisi yhden viranomaisen vastuulla aina ensimmäisestä lupa-asiasta kansalaisuuspäätökseen saakka.

Menettelyä tehostavana kehityspiirteenä on mietitty myös sitä, että biometriset tunnisteet tallettaisiin vain ensimmäistä oleskelulupaa ja pysyvää oleskelulupaa haettaessa. EU-asetus ei nimellisesti edellytä biometristen tunnisteiden tallentamista jatkolupavaiheessa. Kehitys mahdollistaisi entistä tehokkaamman sähköisen asioinnin ja asiakaskäyntien vähentämisen. Koska tunnisteiden tallentamisesta luopuminen mahdollistaisi väärinkäytöksiä, asiaa tulisi kuitenkin ennen päätöksentekoa selvittää tarkoin. Poliisilla on vahva kokemus biometristen tunnisteiden tallentamisesta. Sähköisen asioinnin lisääntyminen ja biometristen tunnisteiden tallentamisesta luopuminen johtaisivat siihen, ettei asiakkaan tosiasiallinen olinpaikka olisi viranomaisen tiedossa. Väärinkäytösten estämiseksi tulisi kuitenkin pystyä tarkistamaan, että lupaa hakeva ulkomaalainen on Suomessa. Vanhan kortin siruun sisältyviä tunnisteita tulisi lupaa haettaessa myös vertailla ulkomaalaisen antamiin uusiin tunnisteisiin.

Vaihtoehtoisessa mallissa Maahanmuuttovirasto suorittaisi myös asianosaisten suulliset kuulemiset.

Henkilöstönäkökulma

Tällä hetkellä poliisin palveluksessa oleskelulupa-asioissa työskentelevien henkilöiden integroiminen osaksi Maahanmuuttovirastoa saattaisi joissain tapauksissa olla haastavaa: poliisissa oleskelulupa-asioita käsitellään tällä hetkellä noin 50 toimipisteessä, mutta viraston kaavailema verkosto olisi huomattavasti tätä suppeampi. Työssäkäyntialueen muutoksen vuoksi kaikki poliisin oleskelulupa-asioita nyt hoitavat henkilöt eivät välttämättä olisi halukkaita siirtymään Maahanmuuttoviraston palvelukseen.

Poliisin maksulliseen toimintaan (lupapalveluun) kohdistuvien käynnissä olevien kehittämistoimien vuoksi resurssitarve lupapalvelussa pienenee tulevaisuudessa. Tätä varten poliisissa on vahvistettu lupahallinnon resurssimalli, jossa on huomioitu jo käynnissä olevat kehittämistoimet, joiden vaikutus on tiedossa. Resurssimallin mukaan resurssien tarve pienenee poliisin lupahallinnossa 115 htv:tta vuoden 2016 alusta lähtien. Vähennys toteutetaan määräaikaista henkilöstöä vähentämällä ja eläköitymisillä.

Siinä tapauksessa, että oleskelulupa-asioden toimivaltasiirto toteutetaan, ulkomaalaislupa-asioihin nyt sitoutunut resurssi otetaan vähennyksenä huomioon lupahallinnon resurssitarpeessa. Vähennys toteutettaneen joko siirtoina Maahanmuuttovirastolle tai määräaikaisten määrää sopeuttamalla ja eläköitymisinä.

Poliisilaitoksissa vaativa päätöksenteko on usein työjärjestyksessä määrätty päällystään kuuluvan poliisimiehen tehtäväksi. On epävarmaa, olisivatko poliisiviroissa olevat henkilöt halukkaita siirtymään siviilivirkamieheksi Maahanmuuttovirastolle. Lisäksi esittelystä tapahtuvaan päätöksentekoon siirtyminen Maahanmuuttoviraston palvelukseen saattaisi joissain tapauksissa edellyttää virkapaikan siirtymistä Helsinkiin. Toisaalta Maahanmuuttoviraston palvelukseen siirtyvien henkilöiden toimenkuva saattaisi esimerkiksi ratkaisutoimintaa ja haastatteluita sisältäessään muuttua myös nykyistä vaativammaksi ja mielekkäämmäksi, laajempaa ja syvempää asiantuntijuutta edellyttäväksi tehtäväksi. Poliisin kohdalla asiantuntemus kokonaisuutena kapenisi: useissa poliisilaitoksissa on tapana, että lupahallinnon virkamiehet antavat oleskelulupa-asioista ja maassa oleskelun edellytyksistä omassa poliisilaitoksessaan koulutusta ja neuvontaa ulkomaalaisvalvontaa suorittaville poliisimiehille. Poliisimiesten työpaikkakoulutuksesta tulisikin huolehtia muutoin, jos toimivalta siirtyisi Maahanmuuttovirastolle.

Maahanmuuttoviraston vastuualue ja asiantuntemus laajenisi, mikä motivoisi asiantuntijoita sekä substanssissa että tukitoiminnoissa. Viraston toimipisteiden välille voitaisiin järjestää myös säännöllistä tehtäväkiertoa.

Taloudelliset vaikutukset

Yksinomaan toimivallansiirrolla havaittiin saavutettavan noin 20 %:n henkilöresurssisäästö (nykytila 107 htv, vaihtoehtoinen malli 85 htv ja lisäksi tarvittava hallinnollinen tukihenkilöstö, joka ei sisälly 20 %:n säästöarvioon), joka saadaan poliisia harvemmalla toimipisteverkostolla. Lisäsäästöjä on saavutettavissa automatisoinnilla, keskittämällä ja prosessien kehittämällä. Toimivallan siirto helpottaisi asioiden käsittelyn keskittämistä, prosessin kehittämistä ja automaation lisäämistä. Näiden kehittämistoimien ansiosta tarvittavien henkilöresurssien määrän arvioidaan vähenevän ja lupamenettelyn tuloksellisuuden paranevan. Asiaryhmissä, joissa UMA-järjestelmän automaatiokehitystä voidaan hyödyntää, Maahanmuuttoviraston alustavan arvion mukaan pärjättäisiin karkeasti arvioiden puolella henkilöstömäärällä pitkällä tähtäimellä toteutettujen automatisointien ja kehittämistoimien jälkeen. Toimitilojen lisäkustannus ulkomaalaislupa-asioden henkilöstön osalta on 85 htv:n lisäyksellä noin 765 000 euroa. On huomioitava, ettei poliisin toimitiloista säästy helposti vastaavaa summaa lyhyellä tähtäimellä, sillä olemassa olevien toimitilojen osittainen edelleenvuokraus tai vuokrasopimuksen osittainen irtisanominen on vaikeaa, ellei Maahanmuuttovirasto vuokraa tarvitsemaansa tilaa poliisilta.

Yksinomaan toimivallansiirtoon ei liity merkittäviä tietojärjestelmäkustannuksia. Edellä mainitut automatisointiin liittyviä kustannuksia työryhmä ei ole arvioinut.

Lainsäädännön muutostarpeet, jos toimivaltasiirto toteutetaan edellä kuvatulla tavalla

Lupa-asioiden siirto edellyttäisi muutoksia lainsäädäntöön. Pääosa muutoksista olisi kuitenkin luonteeltaan teknisiä, kunhan muutoksen toteuttamisesta on päästy yhteisymmärrykseen.

Merkittävä osa muutettavista lainkohdista sisältynee ulkomaalaislakiin, mutta muutostarpeita voi esiintyä myös muissa laeissa, kuten kansalaisuuslaissa.

5 UNIONIN KANSALAISEN JA HÄNEEN RINNASTETTAVAN REKISTERÖIMINEN JA OLESKELUKORTIT

Unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan rekisteröintiin ja oleskelukorttien myöntämisen osalta toimivallansiirtoa poliisilta Maahanmuuttovirastolle voidaan arvioida samoilla perusteilla kuin aiemmin oleskelulupa-asioiden kohdalla. Oleskelulupa-asioiden kohdalla on kuvattu myös unionin kansalaisiin liittyvien tehtävien siirtymisestä johtuvat resurssi- ja muut vaikutukset.

Valtiovarainministeriö on tehnyt esityksen sisäministeriölle siitä, että unionin kansalaisen rekisteröintiin liittyvät tehtävät pitäisi siirtää poliisilta maistraateille. Työryhmä kuuli asiassa valtiovarainministeriötä, Helsingin maistraattia, Itä-Suomen Aluehallintovirastoa AVla ja Väestörekisterikeskusta. Työryhmän toimeksiantona ei kuitenkaan ollut arvioida rekisteröintitehtävien siirtämistä maistraateille, joten työryhmä toteaa tältä osin, että asia vaatisi runsaasti lisäselvitystä ja keskusteluita maistraattien ja maistraatteja ohjaavien tahojen kanssa.

Työryhmä katsoo, että unioninkansalaisen rekisteröintitehtävillä on sellaisia liityntöjä maahanmuuttohallinnon kokonaisuuteen, ettei sitä pitäisi erottaa muusta maahanmuuttohallinnosta. Näitä näkökulmia on selvitetty alla mahdollisissa jatkotoimenpiteissä huomioitavaksi.

5.1 VAPAA LIIKKUVUUS JA REKISTERÖINTI

Unionin kansalaisilla ja heihin rinnastettavilla eli Lichtensteinin, Norjan, Islannin ja Sveitsin kansalaisilla on oikeus vapaaseen liikkuvuuteen Euroopan Unionin alueella. Kaikilla Euroopan unionin kansalaisilla on oikeus matkustaa Suomeen ja oleskella täällä kolmen kuukauden ajan, jos heillä on voimassa oleva henkilötodistus tai passi. Yli kolme kuukautta kestävä oleskelun edellytyksenä on, että henkilö harjoittaa taloudellista toimintaa palkattuna; hänellä on itseään ja perheenjäseniään varten riittävät varat ja tarvittaessa sairausvakuutus; hän on Suomessa opiskelijana ja hänellä on itseään ja perheenjäseniään varten riittävät varat oleskelua varten ja tarvittaessa sairausvakuutus; tai hän on rekisteröitymisedellytykset täyttävän unionin kansalaisen perheenjäsen. Kolmannen maan kansalaiset, jotka ovat rekisteröitymisedellytykset täyttävän unionin kansalaisen perheenjäseniä, saavat oleskelukortin. Henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevan direktiivin 2004/38/EY 8 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat edellyttää yli 3 kk kestävä oleskelun osalta, että EU-kansalaisten on rekisteröitävä oleskeluoikeutensa. Itse rekisteröinnillä ei ole lähtökohtaisesti oikeutta luovaa vaikutusta, vaan siinä todetaan niiden edellytysten olemassaolo, joiden täytyessä henkilöllä on oleskeluoikeus suoraan EU:n perussopimusten ja direktiivin nojalla. Suomessa edellytetään rekisteröintiä yli 3kk kestävä oleskelun osalta lukuun ottamatta työnhakijoita tietyin edellytyksin. Oleskeluoikeuden rekisteröimättä jättäminen on rangaistavaa ulkomaalaislain 185§:n mukaisena ulkomaalaisrikkomuksena.

EU-kansalaisen oleskeluoikeuden rekisteröinti poikkeaa olennaisesti oleskelulupaprosessista, koska rekisteröinnin yhteydessä ei myönnetä henkilölle oleskeluoikeutta, vaan siinä todetaan niiden edellytysten olemassaolo, joiden perusteella henkilöllä on oleskeluoikeus suoraan EU-oikeuden perusteella. Rekisteröinti ei ole myöskään oleskeluluvan tapaan määräaikainen. Henkilö voi halutessaan hakea pysyvää oleskeluoikeutta viiden vuoden oleskelun jälkeen, mutta se ei ole välttämätöntä.

Rekisteröinnin yhteydessä henkilön on esitettävä voimassa olevan passin tai henkilökortin lisäksi tietyt selvitykset, jotka on tyhjentävästi lueteltu ulkomaalaislaissa. Kaiken kaikkiaan rekisteröinti on yleensä hyvin nopea toimenpide. Se voidaan ja pitääkin pääasiallisesti suorittaa välittömästi. Viime vuonna poliisi teki Suomessa 13 425 rekisteröintiä koskevaa toimenpidettä, joista 12 665

oli myönteisiä rekisteröintejä. Kielteisten päätösten määrä oli 486 ja 103 henkilön osalta tehtiin rekisteröinnin peruuttamispäätös.

Vaikka ylivoimaisesti suurin osa rekisteointiä koskevista toimenpiteistä on myönteisiä ja rekisteröinti on luonteeltaan nopea toimenpide, rekisteröinnin edellytysten täyttymiseen liittyy huomattavasti harkinnanvaraa ja jokainen tapaus on tutkittava yksilöllisesti ja yksityiskohtaisesti. Vaikka näyttötaakka on lähtökohtaisesti hakijalla, rekisteröinnin yhteydessä viranomaisen on muun muassa arvioitava työsuhteen aitoutta, hakijan toimeentuloa, perhesiteen aitoutta ja muiden omaisten riippuvuutta perheenjäsenestään.

5.1.1 EU-kansalaisten rekisteröintiin kiinteästi liittyvät muut toimenpiteet

EU-kansalaisten oleskeluoikeuden rekisteröinti on vain yksi osa henkilöiden vapaan liikkuvuuden kokonaisuutta. EU-kansalaisten oleskelua koskevan ulkomaalaislain 10 luvussa on säännelty myös muista menettelyistä, jotka liittyvät kiinteästi EU-kansalaisten vapaaseen liikkuvuuteen. Kyseiset toimenpiteet tulisi prosessieconomian ja asiakaspalvelun näkökulmasta järjestää samassa viranomaisessa kuin EU-kansalaisten rekisteröinti. Näitä ovat mm. oleskelukorttiasiat, rekisteröintien peruutus sekä EU-kansalaisille/kolmannen maan kansalaisille myönnettävät oleskeluluvat, jos rekisteröitymisen edellytykset eivät täyty.

Kolmannen maan kansalainen, joka on rekisteröimisedellytykset täyttävän EU-kansalaisen perheenjäsen, on oikeutettu saamaan viisi vuotta voimassa olevan oleskelukortin. Suomen kansalaisen perheenjäsenelle oleskelukortti myönnetään poikkeuksellisesti. Oleskelukortin myöntäminen on kiinteä osa EU-kansalaisen vapaata liikkuvuutta, koska sen perimmäisenä tarkoituksena on ollut poistaa esteitä nimenomaan EU-kansalaisten liikkumisvapauden käyttämiseltä. Oleskelukorttien myöntämisen tulee kuulua saman viranomaisen tehtäviin kuin EU-kansalaisten rekisteröiminen. Oleskelukorttia haettaessa on esitettävä voimassa oleva passi sekä selvitys perhesuhteesta. Lisäksi hakijalta otetaan sormenjäljet ja hakemukseen on liitettävä kasvokuva. Myöntävän viranomaisen on huolehdittava korttien tilaaminen sekä niiden jakelu asiakkaille.

Vapaan liikkuvuuden kokonaisuuteen liittyy olennaisesti myös rekisteröintien peruuttaminen. Rekisteröintipäätösten ja peruuttamispäätösten tulee olla sisällöllisesti linjassa, minkä vuoksi niiden tulee kuulua samalla viranomaiselle. Tämä on yleinen lähtökohta lupa-asioiden osalta eikä siitä ole syytä poiketa, vaikka rekisteröinnit siirtyisivät maahanmuuttohallinnon ulkopuolelle. Toisaalta prosessin tehokkuuden näkökulmasta olisi järkevintä, että rekisteröinnin peruuttava viranomainen panee mahdollisesti tarvittavan maastapoistamismenettelyn vireille.

Rekisteröintikokonaisuuteen liittyy myös tilanteet joissa, rekisteröinnin edellytykset eivät täyty, mutta henkilöllä voi olla mahdollisuus saada oleskelulupa. Ulkomaalaislain 153 a §:n mukaan ulkomaalaislain 4 luvun mukainen oleskelulupa voidaan myöntää EU-kansalaisille tai kolmannen maan kansalaisille, jos rekisteröinti tai oleskelukortin saaminen ei ole mahdollista. Menettelyn tehokkuuden sekä asiakaspalvelun näkökulmasta olisi järkevää, että nämä asiat tutkitaan samassa viranomaisessa kuin alkuperäinen rekisteröinti- tai oleskelukorttihakemus.

5.1.2 Rekisteröinnin vaikutuksista

Unionin oikeuden näkökulmastakannalta rekisteröinti ei ole pakollinen järjestelmä eikä rekisteröimiseen ole liitetty varsinaisia oikeusvaikutuksia. Tästä EU-oikeuden lähtökohdasta poiketen Suomessa rekisteröimiseen liittyy yksilön kannalta merkittäviä oikeusvaikutuksia.

Kotikuntalain 4§:n mukaan oleskeluoikeutensa rekisteröinyt unionin kansalainen saa kotikunnan. Kotikunnan saamisella on merkittäviä vaikutuksia yksilön kannalta, kuten pääsy asumisperusteisen sosiaaliturvan sekä kunnallisen sosiaalihuollon piiriin.

Rekisteröimisellä on vaikutusta myös henkilön aseman vahvuuteen Suomessa. Sen jälkeen kun henkilö on rekisteröinyt oleskeluoikeutensa, hänen maasta poistamisestaan on päätettävä kääntämisen sijaan karkottamisella, joka on aikaa vievempi ja raskaampi menettely. Etenkin ylei-

sen järjestyksen ja turvallisuuden perusteella tapahtuvan maasta poistamisen näkökulmasta ero on merkittävä. Käännyttämispäätös on lähtökohtaisesti välittömästi täytäntöönpantavissa, kun karkottamispäätöksen täytäntöönpano edellyttää päätöksen lainvoimaisuutta. Lisäksi karkottamispäätöksessä on otettava huomioon ulkomaalaislain 168 b §:n mukainen kokonaisharkinta.

Oleskeluoikeuden rekisteröinnillä on merkitystä myös sisäinen turvallisuuden näkökulmasta, koska rekisteröintitapahtuma on lähtökohtaisesti ainoa kontakti, joka maahanmuuttoviranomaisilla on Suomeen muuttavaan unionin kansalaiseen tai oleskelukorttia hakevaan kolmannen maan kansalaiseen.

Rekisteröinnin yhteydessä poliisilla on mahdollisuus arvioida, onko henkilö uhka yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. Vaikka yleistä järjestystä ja turvallisuutta koskevat tarkastukset eivät ole lähtökohtaisesti osa rekisteröintiä, henkilön mahdollinen rikollinen tausta ja voimassaolevat maahantulokiellot tarkistetaan rekistereistä. Korkein hallinto-oikeus on todennut päätöksessään 2013:88, että yleistä järjestystä ja turvallisuutta koskevat syyt eivät ole sinällään peruste jättää rekisteröintiä suorittamatta. Päätöksessä kuitenkin todetaan, että maastapoistamispäätöksen yhteydessä ratkaistava rekisteröintihakemus voidaan evätä. Käytännössä tämä tarkoittaa, että jos rekisteröintitapahtuman yhteydessä huomataan yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyviä käännyttämisperusteita, voidaan rekisteröintiin tehdä kielteinen päätös, kunhan samalla tehdään käännyttämispäätös. Jos rekisteröinnit siirretään maahanmuuttohallinnon ulkopuolelle, tämä ei ole käytännössä mahdollista, koska ainoastaan poliisilla, rajavartiolaitoksella ja Maahanmuuttovirastolla on toimivalta käännyttää henkilö. Tällaisessa tapauksessa olisi siis suoritettava rekisteröinti ja puututtava asiaan jälkikäteen karkottamisen muodossa, joka on huomattavasti raskaampi ja ajallisesti pidempi prosessi. Myöskään käännyttämistä koskevan toimivallan antamista maahanmuuttohallinnon ulkopuolelle ei voida pitää tarkoituksenmukaisena.

Unionin kansalaisten rekisteröintien ja perheenjäsenten oleskelukorttien osalta poliisi pyrkii torjumaan laitonta maahanmuuttoa / maassa oleskelua sekä ihmiskauppaa. Laittoman maahanmuuton ja ihmiskaupan näkökulmat korostuvat etenkin kolmannen maan kansalaisten oleskelukorttihakemusten osalta, mutta voivat tulla kyseeseen myös unionin kansalaisten rekisteröinneissä. Rekisteröintien siirtyessä maahanmuuttohallinnon ulkopuolelle heikentää se poliisin mahdollisuutta valvoa Suomeen saapuvia henkilöitä ja siten heikentää laittoman maahantulon ja ihmiskaupan torjuntaa. Maahanmuuttohallinnon sisällä tapahtuvalla siirrolla ei olisi niin merkittävää vaikutusta laittoman maahanmuuton ja ihmiskaupan torjunnan näkökulmasta, koska käytännössä koko maahanmuuttohallinnon virkamiehet on koulutettu ottamaan huomioon tapausten nämä näkökulmat ja maahanmuuttohallinnon sisällä on jo nykyisellään aktiivista yhteistyötä asioiden tiimoilta.

5.1.3 Vapaan liikkuvuuden lieveilmiöt ja väärinkäytökset

Laajamittaiseen unionin kansalaisten liikkumiseen liittyy myös tiettyjä negatiivisiksi koettuja ilmiöitä kuten rajat ylittävä rikollisuus, kerjäläiset, sosiaaliturvaan ja sen väärinkäyttöön liittyvät kysymykset ja varsinainen vapaan liikkuvuuden väärinkäyttö, jolla tarkoitetaan keinoitekoista järjestelyä, jonka tarkoituksena on saada oikeus vapaaseen liikkuvuuteen. Tyypillisimmillään kyseessä on lumeliitto.

Osa lieveilmiöistä kuten kerjäläiset ja omaisuusrikollisuus ovat luonteeltaan sellaisia, joihin liittyvät ihmiset eivät usein rekisteröi oleskeluoikeuttaan. Muutoinkaan sillä seikalla, mikä viranomaisen rekisteröinnin suorittaa ei voida olettaa olevan suoraa vaikutusta vapaan liikkuvuuden lieveilmiöiden laajuuteen. Toisaalta rekisteröinnissä suoritettavien harkinnanvaraisten arviointien laadulla ja muun valvonnan (yleinen järjestys ja turvallisuus, ihmiskauppa, laitton maahanmuutto) tasolla voi olla vaikutusta ilmiöiden laajuuteen. Etenkin sosiaaliturvan väärinkäytökset ja lumeliitot ovat sellaisia, joiden voidaan perustellusti arvioida lisääntyvän, jos rekisteröinnin yhteydessä suoritettavan kontrollin taso heikkenee.

Tällä hetkellä vapaan liikkuvuuden osalta ei tehdä varsinaista jälkivalvontaa väärinkäytöstapausten tunnistamiseksi, mutta ainakin osassa poliisilaitoksilla on kuitenkin jälkikäteen palattu tiet-

tyihin epäilyksiä herättäneisiin tapauksiin ja tutkittu täyttävätkö henkilöt edelleen maassa olon edellytykset. Tällainen toiminta hankaloituu, jos rekisteröinnit siirretään toiselle viranomaiselle.

5.1.4 Hyödyt rekisteröinnin pysymisestä maahanmuuttohallinnossa/ siirto Migrille

Unionin kansalaisten rekisteröintien ja kolmannen maan kansalaisten oleskelukorttiasioiden pysymiseen maahanmuuttohallinnossa liittyy zx etuja.

Ensinnäkin laittoman maahanmuuton ja ihmiskaupan torjunta voidaan järjestää maahanmuuttohallinnon sisällä tavalla, joka ei vaaranna näiden tehtävien tehokasata toteutusta. Maahanmuuttovirastossa on jo nykyisellään aktiivinen toimija näiden osalta. Toisekseen yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvät näkökohdat tulee otettua huomioon asiantuntevasti, sillä tämä on keskeinen lähtökohta kaikessa maahanmuutossa ja maahanmuuttohallinnon toimijoilla on tästä kokemusta. Kolmas hakemusten tutkintaan liittyvä se, joka puhuu sen puolesta, että rekisteröinnit tulisi säilyttää maahanmuuttohallinnossa on lumeliittojen tutkinta. Sekä poliisilla että Maahanmuuttovirastolla on pitkältä aikaväliltä kokemusta keinotekkoisten avioliittojärjestelyjen tunnistamisesta.

Rekisteröintien pitäminen maahanmuuttohallinnon sisällä turvaisi paremmin tehokkaan tulosohjauksen ja päätöksenteon yhtenäisyyden eikä se edellyttäisi merkittäviä muutoksia tietojärjestelmiin. Lisäksi tarvittavien maasta poistamispäätösten laatiminen olisi helpompaa.

Asiakaspalvelun näkökulmasta on myös toivottavaa, että rekisteröinnin epäonnistuessa asiakkaan on mahdollista saada oleskelulupa samalta viranomaiselta, jolta hän on hakenut oleskelulupaa. Tämä ei olisi mahdollista, jos rekisteröinnit siirtyvät maahanmuuttohallinnon ulkopuolelle.

Työryhmän toimeksiantona ei kuitenkaan ollut arvioida rekisteröintitehtävien siirtämistä maistraateille, joten asia vaatisi edelleen lisäselvitystä.

6 KANSALAIUUASIASIAT

Kansalaisuuslain 3 §:n mukaan Maahanmuuttovirasto päättää kansalaisuuslaissa tarkoitettua Suomen kansalaisuuden saamisesta, säilyttämisestä ja menettämisestä sekä kansalaisuusasetuksen määrittämisestä. Maahanmuuttovirasto myös vahvistaa kansalaisuuslaissa tarkoitettua hakemusta tai ilmoitusta varten tarvittavien lomakkeiden kaavat.

Kansalaisuuden voi saada hakemuksen tai ilmoituksen perusteella. Kansalaisuushakemukset vastaanottaa poliisi, ilmoitukset puolestaan vastaanottaa Suomessa poliisi, ulkomailla Suomen edustusto. Kansalaisuusasetuksen määrittäminen voi tulla vireille viranomaisen (kuten Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön tai maistraatin) tai asianomaisen pyynnöstä. Hakemusten, ilmoitusten ja kansalaisuusasetuksen määrittämisen käsittely ja päätöksenteko tapahtuu Maahanmuuttovirastossa. Päätöksen tiedoksiannon suorittaa Maahanmuuttovirasto.

Maahanmuuttoviraston tilastotietoja kansalaisuusasioista vuodelta 2013:

	Vireille tulleet asiat	Ratkaistut asiat
Kansalaisuushakemukset	8 639	10 223
Kansalaisuusilmoitukset	851	863
Kansalaisuusasetuksen määrittäminen	1 410	1 350
Kansalaisuusasetuksesta vapautuminen	50	87
Kansalaisuuden menettäminen	5	7
Yhteensä	10 955	12 530

Poliisin rooli kansalaisuusasetuksen muutoksen johdosta on nykyisellään hyvin pieni: poliisi ai-noastaan ottaa hakemukset vastaan ja tarkistaa ne sekä tarkistaa hakijan henkilöllisyyden ja perii suoritmaksun. Maahanmuuttovirasto tekee kaikki tarvittavat rekisteritarkastukset ja lupaharkinnan kokonaisuudessaan.

Teknisesti olisi mahdollista, että kansalaisuusasiat hoidettaisiin kokonaan sähköisen asiointipalvelun kautta ilman henkilökohtaista käyntiä viranomaisessa. Henkilökohtaisen asiointin poistuminen johtaisi kuitenkin siihen, että päätöksentekijä ei tietäisi hakijan todellista oleskelupaikkaa eikä hakijan tosiasiallista suomenkielen taitoa voitaisi arvioida. Käyntiasiointiin perustuvana siirto olisi mahdollista toteuttaa edellä oleskelulupa-asioissa kuvatulla tavalla.

Jos siirto toteutuu, sillä on pienin merkitys kansalaisuusasioiden osalta, koska poliisin osuutta kansalaisuusasioiden käsittelyprosessissa on jo rajoitettu 1.5.2013 voimaan tulleen kansalaisuusasetuksen muutoksen yhteydessä.

Maahanmuuttoviraston kansalaisuusyksikön henkilöstö on nykyisin kooltaan noin 34 henkilötyövuotta.

7 TURVAPAikka-ASIA

7.1 NYKYTILAN KUVAAUS

Turvapaikkamenettelyn tavoitteena on kansainvälisen suojelun antaminen niille, jotka ovat suojelun tarpeessa. Toisaalta menettelyssä pyritään tunnistamaan ne henkilöt, jotka eivät ole kansainvälisen suojelun tarpeessa ja poistaa tällaiset henkilöt tarvittaessa maasta. Kansainvälisen suojelun saamisen edellytyksistä sekä turvapaikkamenettelystä säädetään ulkomaalaislain 6 luvussa.

Ulkomaalaislain 87§:n mukaan maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle annetaan turvapaikka, jos hän oleskelee kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa ulkopuolella sen johdosta, että hänellä on perustellusti aihetta pelätä joutuvansa siellä vainotuksi alkuperän, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta, ja jos hän pelkonsa vuoksi on haluton turvautumaan sanotun maan suojeluun. Jos hakija ei täytä ulkomaalaislain asettamia edellytyksiä turvapaikan saamiseksi, hänelle voidaan myöntää toissijaista suojelua (88§) tai humanitaarista suojelua (88 a §). Lisäksi ulkomaalaislaissa on säännökset

Turvapaikkamenettelyn voidaan jakaa karkeasti vaiheisiin, joita ovat hakemuksen jättäminen, hakemuksen vastaanottaminen, hakemuksen tutkinta, hakemuksen ratkaiseminen, päätöksen tiedoksianto sekä maastapoistamispäätöksen täytäntöönpano. Lisäksi turvapaikkapäätöksistä on mahdollista valittaa hallintotuomioistuimiin, joissa on oma käsittelyprosessinsa.

Hakemuksen vastaanottamisen ja alkuvaiheen tutkinnan toimivalta sekä päätösten tiedoksianto ja maasta poistamispäätösten täytäntöönpanovalta on säädetty Rajavartiolaitokselle ja poliisille. Hakemuksen perusteiden selvittäminen, arvio kansainvälisen suojelun tarpeesta sekä päätöksenteko kuuluvat Maahanmuuttoviraston toimivaltaan.

Lisäksi turvapaikkaprosessiin kuuluu olennaisesti Maahanmuuttoviraston suorittama vastuunmäärittämisasetuksen mukainen vastuuvaltion määrittäminen. Tässä ns. Dublin-menettelyssä selvitetään, mikä vastuunmäärittämisasetusta soveltavista valtioista on vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä. Jos jokin toinen maa kuin Suomi on vastuussa turvapaikkahakemuksesta, turvapaikkaa Suomessa hakenut henkilö käännytetään lähtökohtaisesti hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaan valtioon.

7.1.1 Viranomaiset ja toimivallanjako

Turvapaikkamenettelyssä on mukana monta viranomaista ja toimijaa - Maahanmuuttovirasto, Rajavartiolaitos, poliisi, vastaanottokeskukset ja hallintotuomioistuimet. Tehokkaan ja sujuvan menettelyn edellytyksenä on hyvä yhteistyö ja jokaisen toimenpiteen suunnittelu palvelemaan prosessin kokonaistavoitetta ja etua. Turvapaikkamenettelyssä tavoitteena on antaa suojelua sitä tarvitsevalle sekä olla antamatta ja poistaa maasta sellainen henkilö, joka ei sitä tarvitse eikä edellytyksiä täytä.

Maahanmuuttoviraston turvapaikka-asian tutkintaa ja päätöksentekoa tukemaan on säädetty ulkomaalaislaissa poliisille ja Rajavartiolaitokselle tiettyjä tehtäviä. Tällaisia tehtäviä ovat prosessin alkuvaiheessa hakemuksen vastaanottaminen, hakijan rekisteröiminen ja henkilötuntomerkkien ottaminen sekä henkilöllisyyden, maahantulon ja matkareitin selvittämiseksi suoritettava turvapaikkatutkinta. Lisäksi poliisi ja Rajavartiolaitos antavat turvapaikkapäätökset tiedoksi haastetiedoksiantona sekä suorittavat tarvittaessa kielteisen päätöksen saaneen turvapaikanhakijan maastapoistamisen.

Poliisi toimii koko Suomen alueella. Rajavartiolaitoksen päätehtävät ovat rajavalvonta maarajoilla ja merialueella, henkilöliikenteen rajatarkastukset maarajan ylityspaikoilla, satamissa ja lento-

asemilla siten kuin rajatarkastustehtävien jakamisesta on sovittu Rajavartiolaitoksen, poliisin ja tullin kesken, sekä pelastustoiminta erityisesti merialueella.

Rajatarkastustehtävää suorittava tulliviranomainen siirtää hakijan maahantulon edellytysten selvittämisen poliisille tai Rajavartiolaitokselle, jos rajavartioviranomainen ja tulliviranomainen toimivat samalla rajanylityspaikalla. Muussa tapauksessa tulliviranomainen siirtää asian suoraan poliisille.

7.1.2 Turvapaikkahakemuksen käsittely ja päätöksenteko

Hakemuksen vastaanotto (alkutoimet)

Ulkomaalaislain mukaaan turvapaikkahakemus on jätettävä poliisille tai rajatarkastusviranomaiselle pääsääntöisesti maahan saavuttaessa tai mahdollisimman pian maahan saapumisen jälkeen. Pääsääntöön on säädetty joitain poikkeuksia. Käytännössä yli 90 % turvapaikkahakemuksista jätetään poliisille sisämaassa.

Turvapaikkahakemuksen vastaanottamiseen liittyy hakemuksen vastaanotto sekä asian avaaminen ja hakemusta ja hakijaa koskevien perustietojen kirjaaminen tietojärjestelmiin. Lisäksi hakijalta otetaan ulkomaalaislain edellyttämät sormenjäljet ja valokuvat sekä tehdään tarvittavat rekisteröinnit ja muut kyselyt.

Alkutoimien yhteydessä poliisi ja Rajavartiolaitos ottavat ulkomaalaiselta sormenjäljet kolmea tarkoitusta ja rekisteriä varten. Ensinnäkin turvapaikanhakijan sormenjäljet otetaan, vertaillaan ja tallennetaan Eurodac-järjestelmään Toiseksi sormenjäljet, valokuva sekä muut henkilötuntemerkit tallennetaan AFIS-järjestelmään henkilöllisyyden todentamiseksi, ulkomaalaisten maahantuloa ja maastalähtöä sekä oleskelua ja työntekoa koskevien asioiden käsittelyä, päätöksentekoa ja valvontaa varten sekä valtion turvallisuuden suojaamiseksi. . Lisäksi hakemuksen jättämisen yhteydessä hakijalta otetaan oleskelulupakorttia varten sormenjäljet , jotka tallennetaan UMA-järjestelmään.

Toimenpiteet alkutoimien jälkeen: henkilöllisyyden, maahantulon ja matkareitin selvittäminen

Kansainvälisen suojelun perusteella oleskelulupaa hakevan ulkomaalaisen henkilöllisyyden, matkareitin ja maahantulon selvittää poliisi tai Rajavartiolaitos. Poliisin suorittamaan ulkomaalaisen maahantulon, maassa oleskelun ja maasta poistamisen edellytysten selvittämiseen sekä turvapaikanhakijan henkilöllisyyden, maahantulon ja matkareitin selvittämiseen sovelletaan poliisilain (872/2011) 6 luvun poliisitutkintaa koskevia säännöksiä. Rajavartiolaitoksen tutkintaa suoritetaan vastaavasti rajavartiolain 27 §:n nojalla.

Alkutoimien jälkeen turvapaikanhakija yleensä majoitetaan hakemuksen jättöpaikkaa lähimpään vastaanottokeskukseen, josta hänet kutsutaan erikseen suoritettavaan ”turvapaikkakuulusteluun” eli henkilöllisyyden, maahantulon ja matkareitin selvittämiseen. Turvapaikkakuulustelu on mahdollista tehdä myös samassa yhteydessä, kun hakija jättää hakemuksensa, mutta käytännössä tämä tapahtuu harvoin ja vain yksittäistapauksissa. Turvapaikkatutkinnan jälkeen hakija sijoitetaan turvapaikka-asioiden operatiivisessa yhteistyöryhmässä sovitun mukaisesti transit-vastaanottokeskukseen.

Poliisin ja Rajavartiolaitoksen suorittamassa tutkinnassa selvitetään hakijan henkilöllisyyttä, maahantuloa ja matkareittiä.. Ulkomaalaislain säätämiseksi annetun hallituksen esityksen (28/2003 vp.) mukaan tämä on perusteltua tehdä edellä mainituissa. viranomaisissa siitä syystä, että asiaan liittyy usein väärennysrikkoksia ja siihen voi liittyä laittoman maahantulon järjestämistä. Poliisilla ja Rajavartiolaitoksella on parhaat keinot ja kokemus ulkomaalaisten henkilöllisyyden sekä rikosten ja väärinkäytösten selvittämisessä. Hallituksen esityksessä korostetaan sitä, että hakijan kaikkien henkilötietojen kerääminen jo ensimmäisen tapaamisen yhteydessä on tärkeää tulevaisuudessa tapahtuvan päätöksenteon kannalta.

Henkilöllisyyden selvittämisellä on erittäin suuri merkitys koko prosessin kannalta. Turvapaikka-tutkintaa suorittaessaan poliisi pyrkii selvittämään niin hyvin kuin mahdollista sille laissa sää-dettyjen tehtävien mukaisesti turvapaikanhakijan henkilöllisyyden, maahantulon ja matkarei-tin. Viime kädessä kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneen henkilön maasta poistaminen on usein mahdotonta, jos henkilöllisyyttä (erityisesti kansalaisuus) ei ole pystytty luotettavasti osoit-tamaan.

Henkilöllisyyden selvittäminen on kuitenkin poliisitoiminnallisin keinoinakin varsin haastavaa, sil-lä suurimmalla osalla turvapaikanhakijoista ei ole minkäänlaista henkilöllisyyttä osoittavaa asia-kirjaa. Jos turvapaikanhakijaa ei ole aiemmin rekisteröity mihinkään järjestelmään, jää henki-löllisyyden selvittäminen usein turvapaikanhakijan kertomuksen vaaraan. Kielitutkimuksilla on mahdollisuus saada viitteitä siitä, miltä alueelta henkilö on lähtöisin, mutta varsinaiseen henki-löllisyyteen käytössä olevat tekniset tutkimukset eivät tuo vastauksia. Maahantulon ja matkareitin selvittämisessä joudutaan usein tukeutumaan vain ja ainoastaan kuulustelutaktiseen osaami-seen, sillä poliisille ilmoittautuvien turvapaikanhakijoiden matkareitistä on vain harvoin olemas-sa asiakirja- tai muuta aineistoa, ja maahantulo tapahtuu useimmiten rajavalvonnasta vapautet-tujen sisärajojen kautta eikä maahantulosta jää merkintöjä rekistereihin.

Poliisi tai Rajavartiolaitos laatii henkilöllisyyden, matkareitin ja maahantulon selvittämisestä pöy-täkirjan ja toimittaa sen Maahanmuuttovirastolle sähköisenä asiakirjana tai postitse. UMA-jär-jestelmän käyttöönoton ansiosta Maahanmuuttoviraston käsittelijöillä on mahdollisuus seura-ta turvapaikkatutkinnan etenemistä ja asiassa kirjattuja tietoja prosessin alkuvaiheenkin aikana, koska UMAan syötetyt tiedot ovat reaaliaikaisesti luettavissa järjestelmästä.

Turvapaikkatutkintaan saattaa liittyä kuulustelun lisäksi erilaisten tutkinnanjohtajan harkitsemien tutkimusten ja selvitysten teettäminen esim. lääketieteellinen iänmääritys tai kielianalyysitutki-mus sekä muita henkilöllisyyden selvittämiseksi tarpeellisia poliisitutkinnassa käytettävissä olevia toimia. Maahanmuuttovirasto on sijoittanut merkittävimmille turvapaikkatutkintaa suorittavil-le poliisilaitoksille omia yhdyshenkilöitään tukemaan poliisin suorittamaa turvapaikkatutkintaa ja tekemään etukäteisarviota sen suuntaamiseksi, mihin käsittelyjonoon turvapaikka-asia Maahan-muuttovirastossa ohjataan. Alkuvaiheen yhteistyöllä pystytään nopeuttamaan turvapaikkapro-sessia mm. vähentämällä jälkikäteen tehtävien selvityspyyntöjen määrää. Toimintamalli on vasta alkuvaiheessa ja kehitystyön alla.

Rajavartiolaitoksen suorittamassa turvapaikkatutkinnassa turvapaikanhakijoille ei varata erilli-siä vastaanottoaikoja turvapaikkatutkinnan suorittamiseksi. Rajalla jätetyt turvapaikkahakemukset otetaan pääsääntöisesti vastaan välittömästi hakemuksen jättöpäivänä tai hakemuksen myöhäi-sestä jättämisajankohdasta taikka tulkksaatavuudesta riippuen viimeistään seuraavana työpäivä-nä.

Oikeuslääketieteellinen tutkimus oleskelulupaa Suomessa hakevan ulkomaalaisen tai perheen-kokoajan iän selvittämiseksi voidaan tehdä myös Rajavartiolaitoksen pyynnöstä ulkomaalaislain 6 b §:n mukaisesti.

Asian siirto Maahanmuuttovirastolle:

Kun turvapaikkatutkinta on poliisin tai Rajavartiolaitoksen toimesta on suoritettu, asia siirtyy Maahanmuuttovirastolle kansainvälisen suojelun tarpeen selvittämistä ja päätöksentekoa varten.

Asian siirryttyä Maahanmuuttovirastolle se tutustuu hakemuksen tietoihin, turvapaikkatutkinnan materiaaliin, merkintöihin asiantuntijajärjestelmässä ja tehtyjen selvitysten tuloksiin (iänmääri-tys, kielitesti, asiakirjatutkinnan tulokset ym.). Asia voidaan myös palauttaa tarvittaessa lisäselvi-tyksen, tarkennuksen tai muun päätöksenteon kannalta tärkeän seikan selvittämiseksi ja tutkimi-seksi takaisin turvapaikkatutkijalle.

Maahanmuuttovirasto myös suorittaa alustavan arvion turvapaikkahakemuksen ja asiassa saa-dun selvityksen perusteella. Tässä ns. seulonnassa hakemus voidaan ohjata kiireellisemmin kä-

siteltäväksi (esimerkiksi selvästi kielteiset tai selvästi myönteiset hakemukset). Maahanmuuttovirasto selvittää tässä alkuvaiheessa myös sen, jätetäänkö hakemus tutkimatta.

Maahanmuuttovirasto suorittaa turvapaikkapuhuttelun, jossa suullisesti selvitetään hakijan perusteet häneen kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan kohdistuneesta vainosta tai muista oikeudenloukkauksista ja niiden uhista.

Erityistilanteet:

Poliisi voi Maahanmuuttoviraston pyynnöstä suorittaa puhuttelun, jos hakemusten määrä on voimakkaasti lisääntynyt tai erityisestä syystä muulloinkin. Esimerkiksi vuosina 2008–2010, kun turvapaikanhakijamäärä EU-maista Suomeen lisääntyi, poliisi puhutteli Maahanmuuttoviraston sijaan turvapaikkaa hakeneet unionin kansalaiset kolmen vuoden ajan. Tehtävien siirrolla onnistuttiin lyhentämään tutkinta-aikoja merkittävästi. Hakijaprofilin muutoksesta johtuen tätä menettelyä on sovellettu vuoden 2010 jälkeen vain yksittäistapauksissa. Suojelupoliisi voi suorittaa turvapaikkapuhuttelun Maahanmuuttoviraston lisäksi, jos Suomen kansallinen turvallisuus tai kansainväliset suhteet sitä edellyttävät.

ULKL 4 § 2 momentin mukaan poliisin suorittamaan turvapaikkapuhutteluun, sovelletaan hallintolakia.

Kansainvälistä suojelua koskevien päätösten tiedoksianto:

Ulkomaalaislain mukaan kansainvälistä suojelua koskeva sekä maastapoistamista koskeva päätös on annettava hakijan tietoon haastetiedoksiannona. Haastetiedoksiannon toimittaa ulkomalaisen oleskelupaikkakunnan poliisi tai asiaa hoitava rajatarkastusviranomainen. Poliisin tai rajatarkastusviranomaisen tekemän käännättämispäätöksen tiedoksi antamisesta vastaa päätöksen tehnyt tai täytäntöönpanosta vastaava poliisi tai rajatarkastusviranomainen. Jos ulkomalaisen olinpaikka on tuntematon, eikä häntä tavoiteta päätöksen tiedoksiannosta varten, hänet etsintäkuulutetaan.

Poliisi on keskittänyt maasta poistamista koskevien kielteisten päätösten tiedoksiannosten seurannan Helsingin poliisilaitokselle. Sopimukseen perustuen Maahanmuuttovirasto toimittaa kielteiset kansainvälistä suojelua koskevat päätökset sähköpostitse hakijan asuin- tai oleskelupaikkakunnan poliisilaitokselle tiedoksiannotoimenpiteitä varten ja Helsingin poliisilaitoksen ulkomaalaispoliisille tilastointia varten.

Poliisihallituksen ohjeen mukaan asuin- tai oleskelupaikkakunnan poliisilaitoksen tulee antaa päätös tiedoksi ulkomalaiselle viipymättä, viimeistään viikon kuluttua sen saapumisesta. Keskimääräinen tiedoksiannonta-aika on viimeisen vuoden aikana ollut kuitenkin 25 vuorokautta. Tiedoksiannontaan kuluvaan aikaan vaikuttaa mm. se, että henkilöä ei läheskään aina tavoiteta päätöksen tiedoksi antamista varten.

Kielteisen päätöksen tiedoksiannon yhteydessä poliisi suorittaa maasta poistamista koskevan puhuttelun, jonka tavoitteena on arvioida ulkomalaisen maasta poistumiseen liittyvät järjestelyt sekä mahdollinen saattajien asettamistarve. Mikäli maasta poistamispuhuttelussa ilmenee, että kielteisen päätöksen saanut turvapaikanhakija ei ole halukas poistumaan maasta päätöksestä huolimatta tai ilmenee seikkoja joiden perusteella voidaan epäillä, että maasta poistettava aikoo piiloutua poliisilta, poliisilla on mahdollisuus käyttää ulkomaalaislain nojalla turvaamistoimia. Viime kädessä poliisilla on mahdollisuus ottaa maasta poistettava säilöön maasta poistamispäätöksen täytäntöönpanon turvaamiseksi. Ks. lisää kohta tiedoksiannon toimivaltuuksien siirron arviointi.

7.1.3 Turvapaikkatutkinnan läpivirtausajat

Kokonaiskäsittelyajat:

Vuonna 2011 hakemuksen keskimääräinen käsittelyaika hakemuksen tekemisestä ensimmäiseen päätökseen (mukana siis poliisin tai rajavartiolaitoksen ja Maahanmuuttoviraston käsittely) oli 264 vrk, vuonna 2012 vastaava aika oli 250 vrk, vuonna 2013 aika oli 190 vrk ja tänä vuonna en-

simmäisen vuosikolmanneksen aikana 176 vrk. Helsingin hallinto-oikeudessa turvapaikka-asioiden keskimääräinen käsittelyaika vuonna 2013 oli 5,2 kuukautta ja Korkeimmassa hallinto-oikeudessa 8,6 kuukautta.⁶

Poliisi:

Poliisin osuutta turvapaikkaprosessissa on viime vuosina kehitetty aktiivisesti yhteistyössä Maahanmuuttoviraston kanssa. Turvapaikkatutkintojen läpivirtaus parantuu edelleen. Suomeen tulee turvapaikanhakijoita kuukausittain noin 240. Poliisilla oli huhtikuun 2014 lopussa koko maassa avoimena 136 turvapaikkatutkinta-asiaa eli keskimäärin 12 tutkintaa per poliisilaitos (4/2014). Vuoden 2012 lopussa juttuja oli avoimena 257 kappaletta.

Päätettyjen juttujen keskimääräinen tutkinta-aika oli vuoden 2012 lopussa 44 vuorokautta, vuoden 2013 lopussa 25 vuorokautta ja huhtikuun 2014 lopussa 21 vuorokautta. Tavoitteena on, että poliisin keskimääräinen turvapaikkatutkinta-aika päätettyjen juttujen osalta vuosina 2015–2018 olisi enintään 30 vuorokautta.

Neljäsosa vuonna 2014 päätetyistä turvapaikka-asioista on käsitelty poliisin toimesta yhdeksän vuorokauden kuluessa (tai alle) ja 50 % jutuista on käsitelty 15 vuorokaudessa (tai alle). Toisaalta pisimpään vuonna 2014 päätetyistä jutuista ovat kestäneet 387 ja 253 vuorokautta järjestelmässä avoimena olleet tapaukset. 75 % asioista on päätetty alle 34 vuorokauden kuluessa.

Poliisi päättää noin puolet kaikista turvapaikkatutkinnoista kahdessa viikossa, mutta yksittäisiä tutkintoja on ollut avoimena eri syistä (esim. henkilöä ei tavoiteta, juttu unohdettu sulkea tms.) vuodenkin ajan. Nämä yksittäiset pitkään avoimena olleet jutut pidentävät keskimääräistä tutkinta-aikaa kaikkien viranomaisten yhteenlasketun vireillöalojan osalta.

Rajavartiolaitos:

Turvapaikka-asioiden tilannekuvan mukaan Rajavartiolaitoksen keskimääräinen tutkinta-aika tammi-maaliskuussa 2014 oli seitsemän päivää.

Maahanmuuttovirasto:

Turvapaikkahakemusten käsittelyaika Maahanmuuttovirastossa on viime vuosien aikana prosessin ja toiminnan kehittämisen ja tehostamisen johdosta lyhentynyt koko ajan. Vuonna 2011 hakemuksen keskimääräinen käsittelyaika hakemuksen tekemisestä ensimmäiseen päätökseen (mukana siis poliisin tai rajavartiolaitoksen ja Maahanmuuttoviraston käsittely) oli 264 vrk, vuonna 2012 vastaava aika oli 250 vrk, vuonna 2013 aika oli 190 vrk ja tänä vuonna ensimmäisen vuosikolmanneksen aikana 176 vrk.

Vuonna 2014 ensimmäisen vuosikolmanneksen aikana 80 % turvapaikkapäätöksistä tehtiin hakemuksen vireille tulosta lähtien keskimäärin 139 vrk:ssa ja 60 % turvapaikkapäätöksistä 113 vrk:ssa.

Maahanmuuttovirasto teki vuonna 2013 päätöksen 4055 turvapaikanhakijalle. Kokonaishakijamäärä vuonna 2013 oli 3238 hakijaa. Vuoden 2014 ensimmäisen vuosikolmanneksen aikana on tehty turvapaikkapäätös 1283 hakijalle. Hakijoita vastaavana aikana oli tullut 980.

7.1.4 Henkilöresurssit ja tehtyjen kehittämistoimien vaikutus

Poliisi:

Poliisihallitus arvioi, että poliisin turvapaikkaprosessiin kuuluvien tehtävien hoitamiseen kuluu nykykäytäntöjä soveltaen enimmillään 15 henkilötyövuotta hakijamäärän ollessa noin 3000 hakijaa vuodessa. HTV-arvio on viime kesän luvusta tarkentunut, koska kehittämistoimet ovat tuottaneet tulosta: tutkinta-aikaa on onnistuttu lyhentämään, prosessia tehostamaan, turhia vaiheita on poistettu prosessista, turvapaikanhakijamäärä on vähentynyt ja hakijaprofiili on ollut omiaan lyhentämään tutkintaan kuluva työaika.

6 Maahanmuuttohallinnon tuloksellisuuden parantamista koskevan työryhmän vuosiraportti 2013

Turvapaikkapäätösten tiedoksiantoon käytetty htv-määrä koko poliisissa on noin vähän alle yhden (1) henkilötyövuoden luokkaa.⁷

Viime vuosina tehtyjen erilaisten turvapaikkatutkinnan keston lyhentämistä tavoitteleiden selvitysten mukaan suurin osa tilastoihin kirjautuvasta tutkinta-ajasta koostuu erilaisista odotusajoista. Tilastoissa näkyvä poliisin tutkinta-aika koostuu siitä ajasta, kun juttu on avoimena poliisi-asiajn tietojärjestelmässä (patja) eli tutkinta-aika alkaa, kun juttu avataan patja-järjestelmään ja päättyy, kun juttu suljetaan. Aktiiviseen työhön kuluva aika on huomattavasti pienempi.

Tietojärjestelmistä ei ole saatavissa aikaa, joka todellisuudessa kuluu yhden turvapaikka-asian käsittelyyn. Poliisilaitoksilta ja poliisin tilastotietojärjestelmästä saatavien tietojen perusteella on arvioitu, että yhden turvapaikka-asian käsittelyyn käytetään aktiivista työaikaa 5-14 tuntia (arvio kesällä 2013).

Turvapaikkaprosessin kehittymisen seurauksena yksittäisen asian hoitamiseen kuluu yhä vähemmän aikaa. Poliisi ja Maahanmuuttovirasto ovat ottaneet käyttöön toimintamallin, jossa Maahanmuuttoviraston ylitarkastaja avustaa poliisia kohdentamaan turvapaikkatutkintaa hakemuksen ratkaisemisen kannalta olennaisiin seikkoihin. Näin henkilöllisyyden selvittämisen vaiheessa ei kulu aikaa koko prosessin kannalta epäolennaisien asioiden selvittämiseen. Toimintamalli on käytössä 2-4 poliisilaitoksella, joissa hakijavolyymi on suuri.

Vuonna 2013 otettiin käyttöön UMA-Patja -tiedonsiirtoliittymä, jonka seurauksena voitiin luopua kahteen järjestelmään tehtävistä päällekkäisistä kirjauksista. Lisäksi luovuttiin joidenkin lomakkeiden käytöstä. Nyt turvapaikkaprosessissa tarvittavat tiedot joko siirtyvät automaattisesti Patjasta UMA-järjestelmään tai tiedot täytetään suoraan UMA-järjestelmään. Joidenkin asioiden kirjaamistarve on kokonaan poistunut. Nämä toimet ovat olleet omiaan lyhentämään poliisin tutkintaan käytettyä aktiivista työaikaa. Työajajärjestelyillä ja muilla työnjohdollisilla toimilla on myös onnistuttu lyhentämään tutkintaprosessiin sisältyviä odotusaikoja.

Rajavartiolaitos:

Rajavartiolaitoksen suorittamalle turvapaikkatutkinnalle ei ole erikseen osoitettu määrärahaa. Rajavartiolaitoksen suorittamaan turvapaikkatutkintaan ja turvapaikkahakemuksen vastaanottamiseen kuuluvien toimenpiteiden (kuten rekisteröinnit, turvaamistoimet, kuljetukset) suorittamiseen on käytetty rajatarkastustehtäviin osoitettua määrärahaa ja voimavaroja.

Rajavartiolaitoksen turvapaikkatutkintaan sekä turvapaikkahakemuksen vastaanottamiseen kuuluvien toimenpiteiden suorittamiseen kuluu arviolta keskimäärin 5 työtuntia. Vuoden 2013 Rajavartiolaitoksen turvapaikkatutkintamääriin (319 kpl) ja turvapaikkatutkintaan käytettyihin työtunteihin (1595 h) verrattuna Rajavartiolaitoksen turvapaikkatutkintaan ja turvapaikkahakemuksen vastaanottamiseen kuuluvien toimenpiteiden suorittamiseen käytettiin vuonna 2013 noin 1 henkilötyövuotta (1,14 HTV:tta).⁸

Maahanmuuttovirasto:

Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön henkilöstöstä 76 henkilöä on mukana turvapaikkahakemusten käsittely-, tuki- ja päätöksentekoprosessissa.

7.1.5 Tilastotietoa turvapaikka-asioden volyymistä

Poliisi ottaa vastaan yli 90 % Suomessa jätettävistä turvapaikkahakemuksista. Viime vuosina poliisille on tullut hoidettavaksi vähän alle 3000 turvapaikkahakemusta vuodessa. Lähtökohtaisesti hakemuksia otetaan vastaan kaikissa poliisin toimipisteissä ja turvapaikkahakemuksia jätetäänkin poliisin eri toimenpiteisiin ympäri maata. Helsingin poliisilaitokselle jätettyjen hakemusten osuus on noin 40 %. Seuraavaksi eniten turvapaikka-asioita käsitellään Lounais-Suomen (Turku), Sisä-Suomen (Tampere), Pohjanmaan (Vaasa) ja Oulun poliisilaitoksilla. On myös paikkakuntia,

⁷ Arvio ei sisällä maastapoistamispuhutteluun käytettyä työaikaa, joka suoritetaan tiedoksiannon yhteydessä.

⁸ Rajavartiolaitoksen jaksotyössä olevan virkamiehen vuosittaiseksi tehokkaaksi työajaksi lasketaan 1400 h.

joissa turvapaikka-asioita ei ole tullut käsiteltäväksi ollenkaan tai niitä on vain yksittäisiä tapauksia vuodessa.

Rajalla jätettyjen turvapaikkahakemusten määrä on viime vuosina ollut suhteellisen pieni. Vuonna 2013 rajalle jätettiin 319 turvapaikkahakemusta (v. 2012: 209, v. 2011: 188, v. 2010: 160). Rajalla jätetyistä turvapaikkahakemuksista enemmistö (noin 90 %) tehdään Helsinki-Vantaan lentoasemalla.

Turvapaikanhakijoiden määrä on pysynyt melko samana viime vuosien aikana.

Turvapaikanhakijat vuosina 2011 - 2013

Turvapaikanhakijat	2011	2012	2013
Yhteensä	3 088	3 129	3 238
10 suurinta hakijamaata	68 % / 2 100 kpl	68 % / 2 149 kpl	69 % / 2 231 kpl

Dublin-prosessin mukaiset päätökset 2011–2013

Dublin	2011	2012	2013
Käännytyspäätöksiä	766	571	923
Osuus kaikista tp-hakemuksista	21 %	15 %	23 %
Joista yksintulleita ala-ikäisiä	13	4	11

Dublin-päätösten osuus kaikista turvapaikkapäätöksistä oli 23 %. Kasvua edelliseen vuoteen oli 15 %.

7.2 TURVAPAikkAMENETTELY MUISSA POHJOISMAISSA

Ruotsi

Maahanmuuttoviranomainen (Migrationsverket) ottaa vastaan ja käsittelee turvapaikkahakemukset, sekä vastaa hakijoiden sijoittamisesta vastaanottokeskuksiin ja vastaanottojärjestelmäästä. Muut viranomaiset ohjaavat hakijan tarvittaessa virastoon turvapaikka-asian käsittelyä varten. Migrationsverketillä on useita turvapaikanhakupaikkoja ympäri maata. Arlandassa on ympäri vuorokauden auki oleva päivystysyksikkö ja lisäksi on useita hakuyksiköitä, jotka ovat auki iltaisin ja sunnuntaisin. Järjestelyyn ei ole liittynyt ongelmia.

Turvapaikanhakupaikan henkilökunta ohjaa hakijan vastaanottoyksikköön. Hakijat majoitetaan transit-asuntoihin, jotka sijaitsevat joko tiiviisti Migrationsverketin yhteydessä tai hieman kauempana siitä.

Turvapaikanhakijaa vastaanotettaessa ja alkupuhuttelua suoritettaessa asian sen hetkinen käsitelijä arvioi, onko kyse ns. nopeasta asiasta. Arviointia edeltää aina suullinen alkupuhuttelu. Hakijalle ei koskaan myönnetä turvapaikkaa alustavan puhuttelun perusteella vastaanottoyksikössä, vaan asia siirtyy aina turvapaikkatutkintayksikköön jatkopuhutteluun ennen kuin päätös tehdään.

Migrationsverket antaa tiedoksi sekä myönteiset että kielteiset päätökset. Hakijan odotetaan noudattavan päätöstä ja lähtevän vapaaehtoisesti maasta käännytyspäätöksen perusteella. Migrationsverket auttaa myös vapaaehtoisen paluun asioissa esimerkiksi lippujen varauksessa, yhteydenotossa (yhteyksissä) kotimaahan jne.

Migrationsverketillä on päävastuu niiden käännytys- ja karkotuspäätösten täytäntöönpanosta, jotka virasto tai maahanmuuttotuomioistuim on tehnyt. Virasto voi siirtää vastuun täytäntöön-

panosta poliisille, jos maasta poistettavaa henkilöä ei tavoiteta ilman poliisin myötävaikutusta esimerkiksi piileskelyn vuoksi, tai jos täytäntöönpanon toteuttamiseksi voidaan olettaa tarvittavan pakkoa esimerkiksi hakijan ilmoittaessa, ettei hän halua palata vapaaehtoisesti. Lisäksi poliisin vastuulla on panna täytäntöön omat käännätykset- ja maahanpääsynpäämispäätöksensä sekä yleisen tuomioistuimen päätökset karkottaa henkilö rikosten vuoksi.

Useat viranomaiset, ml. Migrationsverket, poliisi ja maahanmuuttoasioiden tuomioistuin (ym.), voivat ottaa henkilön säilöön.

Tanska

Tanskassa turvapaikkahakemukset jätetään poliisille Sandholmin vastaanottokeskuksessa. Kaikki turvapaikanhakijat sijoitetaan aluksi Sandholmiin. Jos hakemus jätetään klo 23 – 08 välisenä aikana, hakija majoitetaan odottamaan käsittelyn aloittamista seuraavana päivänä. Hakemuksen tutkinnan ja päätöksenteon suorittavat Udlædingsstyrelsenin (maahanmuuttoviranomainen) turvapaikkayksiköt.

Rigspolitiet (Poliisihallitus), Nationalt Udlædingecenter (poliisin kansallinen ulkomaalaiskeskus) ja Maahanmuuttoviranomaisen (Udlædingsstyrelse) turvapaikkatoimisto sijaitsevat samassa rakennuksessa Sandholmissa, mutta rekisteröinti poliisissa sekä puhuttelut Udlædingsstyrelsessä tapahtuvat eri tiloissa. Asioiden käsittely Sandholmin vastaanottokeskuksessa ja hakijoiden majoitus tapahtuvat eri rakennuksissa.

Poliisi hoitaa hakemusten vastaanoton ja hakijan rekisteröinnin sekä pyytää tätä kirjoittamaan turvapaikkahakemuksen. Samalla poliisi varaa ajan ensimmäiseen puhutteluun, jonka suorittaa Udlædingsstyrelsen turvapaikkayksikkö.

Henkilöllisyyden, matkareitin ja turvapaikkaperusteiden selvittämisen sisältävän ensimmäisen puhuttelun jälkeen oleskelulupa voidaan myöntää tai hakemus voidaan hylätä. Jos hakemusta ei ratkaista ensimmäisen puhuttelun perusteella, hakijalle kerrotaan toisesta puhuttelusta ja samalla varataan sille aika. Jos hakija tarvitsee aikaa toimittakseen selvitystä, puhuttelu voidaan suorittaa myös pidemmän ajan päästä.

Turvapaikka-asiat käsitellään Udlædingsstyrelsessä, Flygtningenaevnet (pakolaisasioiden lautakunta) toimii muutoksenhakuinstanssina. Käsittely sisältää myönteisten päätösten tiedoksiannon sekä myös kielteisten päätösten tiedoksiannon silloin, kun asianosainen on luku- ja kirjoitustaitoinen. Luku- ja kirjoitustaidottomille kielteiset päätökset antaa tiedoksi suullisesti Rigspolitiet, joka myös vastaa maasta poistamisesta.

Norja

Kaikki turvapaikanhakijat rekisteröidään Norjassa poliisin ulkomaalaisyksikössä (PU) Oslossa. Halunsa hakea turvapaikkaa voi ilmoittaa poliisille missä päin Norjaa tahansa, mutta henkilö lähetetään sitten PU:hun rekisteröitäväksi joko saatettuna tai ilman. PU järjestää kuljetuksen yhteistoiminnassa asianomaisen poliisipiirin kanssa. Jos turvapaikkahakemus tehdään poliisille muualla Norjassa, on poliisiasemien velvollisuus rekisteröidä hakijoiden henkilötiedot ja tunto-merkit ennen hakijoiden lähettämistä Osloon. Näin ei kuitenkaan aina tapahdu. Paikallispoliisissa otetaan vastaan myös henkilön henkilödokumentit ja huolehditaan niiden toimittamisesta PU:lle.

Ongelmia ei ole aiheutunut siitä, että turvapaikkahakemuksen jättämispaikkoja on vain yksi. Ongelmia voi mahdollisesti syntyä, jos turvapaikkaa rajalla hakeva henkilö, joka muuten käännettäisiin, lähetetään ilman saattajaa PU:n tiloihin ja hän jääkin matkalle. Tällaisissa tapauksissa voidaan turvapaikanhakutoivetta käyttää maahantulomahdollisuutena, jos asianomainen on käännätetty. Ellei henkilön turvapaikkahakemusta rekisteröidä, häntä ei rekisteröidä Norjan ulkomaalais- ja pakolaisasiain atk-rekisteriin. Ongelmaa ei pidetä kuitenkaan järin suurena, koska turvapaikkahakemuksen rekisteröinnistä on hakijalle suhteellisen paljon hyötyä (rekisteröinti on esimerkiksi asunnon ja ruokailuun osallistumisen edellytys).

Kun kaikki turvapaikkarekisteröinnit tapahtuvat samassa paikassa, rekisteröinti suoritetaan kaikissa tapauksissa kutakuinkin samalla tavoin, ja rekisteröijillä on työhön vaadittava kokemus.

Kun poliisi ottaa rikollisen teon (kuten väärien asiakirjojen käyttämisen) vuoksi kiinni ulkomaalaisen, jolla ei ole laillista oleskelulupaa Norjassa, hänet tavallisesti vangitaan. Jos hän hakee turvapaikkaa, yrittää PU saada hänet rekisteröidyksi vankilassaoloaikana, tai sitten hänet viedään vapauttamisen yhteydessä PU:hun. Poliisi takavarikoi tällöin mahdolliset henkilöasiakirjat (aidot ja vääret). Jos vankilassa oleva ulkomaalainen hakee turvapaikkaa, poliisi suorittaa vankilassa hie-
man laajemman turvapaikkarekisteröinnin, minkä yhteydessä asianomaiselta kysytään tarkem-
min turvapaikanhakuperusteista.

Ulkomaalaiset, jotka hakevat turvapaikkaa saman tien, kun poliisi tarkistaa heidät ilman rikose-
päilyjä, viedään edellä kuvatulla tavalla PU:hun.

Kun turvapaikkahakemus on rekisteröity, lähetetään turvapaikka-asia Ulkomaalaisvirastoon (UDI). PU ja UDI toimivat eri paikoissa. PU:n autonkuljettajat vievät hakijat UDlin, joka vastaa vastaanot-
tojärjestelmästä ml. transitvastaanotto Oslossa. UDI vastaa myös turvapaikka-asioiden jatkosel-
vittelystä ja päätöksistä. PU:ssa otetaan hakijoita vastaan 24 tuntia vuorokaudessa, mutta rekiste-
röintiäikoja on rajoitettu. Rekisteröinti on kuitenkin mahdollista myös viikonloppuisin. Saapuvat
hakijat sijoitetaan PU:n odotushuoneeseen odottamaan rekisteröintiä. Tavoitteena on rekisteröi-
dä kaikki 24 tunnin kuluessa saapumisesta. Odotushuoneita on yksinäisille alaikäisille, lapsiper-
heille ja erityistarpeisiin. Nämä ryhmät ovat rekisteröitäessä etusijalla.

PU osallistuu turvapaikka-asioiden käsittelyyn monella tavalla. Tavallisissa turvapaikka-asiois-
sa se rekisteröi hakemuksen selvittäen hakijan henkilöllisyyden ja matkareitin, sekä onko hakija
sekaantunut rikolliseen toimintaan tai sotarikoksiin tms. Turvapaikanhakijoiden henkilöllisyyden
rekisteröintiä on pidetty poliisitehtävänä. PU tekee myös rekisteritarkistuksia. Kun on perusteltua,
se tarkastaa myös matkatavarat ja suorittaa ruumiintarkastuksen löytääkseen vihjeitä siitä, mis-
tä henkilö on tulossa. Jos hakijalla ei ole matkustusasiakirjaa, PU voi suorittaa tarkemman tutki-
muksen, mm. etsinnän. Lisäksi PU:ssa kysytään lyhyesti turva-paikkaperusteesta ennen kuin asia
siirtyy UDI:lle perusteellisempaa turvapaikkahaastattelua ja päätöksentekoa varten. Poliisin teke-
män turvapaikkarekisteröinnin jälkeen turvapaikka-asiat jakautuvat eri reiteille, mm. Dublin-ta-
paukset tai tavalliset turvapaikka-asiat. PU suorittaa perusteellisemman turvapaikkahaastattelun
vangituille ja niille, jotka hakevat alle vuoden päästä uudestaan, ja UDI tekee päätöksen poliisin
haastattelun perusteella.

Aiemmin turvapaikkaperusteiden selvittäminen oli väliaikaisesti yksinomaan UDI:n vastuulla.
UDI:n saapuvien yksikössä oli tuolloin määrä tehdä oma tulohaastattelu, jonka avulla pyrittiin eri
asiatyyppeiden tehokkaampaan lajitteluun. Suoritetun arvioinnin mukaan tällä ei kuitenkaan ollut
tehostavaa vaikutusta, minkä takia palattiin järjestelmään, missä PU kysyy lyhyesti turvapaikka-
perusteista rekisteröinnin yhteydessä.

Poliisi voi tehdä karkotusesityksen ulkomaalaislakia rikkoneesta tai rikoksiin syylistyneestä turva-
pakanhakijasta. UDI tekee päätöksen. UDI myös lähettää Poliisin turvallisuuspalvelulle (PST) tar-
kistettavaksi sellaisten henkilöiden asiat, joilla katsotaan olevan merkitystä maan turvallisuudel-
le. PU vastaa maastapoistamiskuljetuksista.

Vain poliisi voi päättää pakkokeinoista ja käyttää niitä. Norjassa poliisilla on yksinoikeus voi-
man ja pakon käyttöön, myös ulkomaalaisten osalta. Toisinaan PU käyttää pakkokeinoja turva-
pakanhakijoihin jo alustavan rekisteröinnin yhteydessä. Jos UDI katsoo aiheelliseksi pakkokeino-
jen käyttämisen PU:n alustavan turvapaikkarekisteröinnin jälkeen, sieltä otetaan yhteyttä PU:hun
pakkokeinojen käyttöä koskevan päätöksen saamiseksi.

Jos alustava turvapaikka-asian käsittely on siirretty UDI:lle, se pyytää poliisilta apua pakkokeinois-
ta päättämiseen ja niiden toteuttamiseen, kuten kotietsintään turvapaikanhakijan mahdollises-
ti piilottamien henkilöasiakirjojen löytämiseksi tai rikollisen kiinniottamiseksi. UDI:lla itsellään ei

ole valtuuksia näihin toimiin. Kun alustava turvapaikka-asian käsittely muutama vuosi sitten katsottiin aiheelliseksi siirtää poliisilta UDI:lle, tämä oli yksi argumentti muutosta vastaan.

Norjassa on pikakäsittelymenettelyille eri ryhmiä. Keskeisin on 48 tunnin menettely, joka koskee sellaisista maista tulevia hakijoita, jotka UDI:n arvion mukaan noudattavat kansainvälisiä ihmisoikeuksia. Nämä hakemukset katsotaan lähtökohtaisesti ilmeisen perusteettomiksi. Hakemuksen ja toimenpidepäätöksen käsittelyn on oltava valmiit 48 tunnin kuluessa.

Lisäksi on esimerkiksi kolmen viikon menettely, joka koskee maita, joiden kohdalla kokemuksista tiedetään useimpien hakemusten tulevan hylätyiksi. Muita pikamenettelyjä on ulkomaalaisille, jotka on tuomittu törkeästä väkivallasta tai läheiseen kohdistuneesta väkivallasta, ja niille, jotka otetaan kiinni yleisistä päihdepaikoista. Lisäksi priorisoidaan yleisesti sellaisten ulkomaalaisten hakemuksia, joiden rikoksista on tehty ilmoitus tai heidät on niistä asetettu syytteeseen tai rangaistu. Näissä tapauksissa poliisi pyytää UDI:lta nopeaa käsittelyä.

Ulkomaalainen saa tiedon positiivisesta päätöksestä (myönnetty turvapaikka tai oleskelulupa) UDI:lta. Kielteisestä päätöksestä ulkomaalaista informoidaan julkisen nimetyn asianajajan tai mahdollisesti poliisin kautta.

Kun ulkomaalainen on saanut poliisilta, UDI:lta tai UNE:lta lopullisen päätöksen, jonka mukaan hänen on poistuttava maasta (hylätty turvapakka- tai oleskelulupahakemus, käännytys tai karkotus), annetaan hänelle yleensä poistumista koskeva määräaika. PU vastaa pakkopalautuksista ja saatetuista vapaaehtoisista palautuksista, UDI vastaa avustetun vapaaehtoisen lähtemisen ohjelmasta. PU:lla on kansallinen vastuu kaikista luvatta Norjassa oleskelevien maasta kuljetuksista, niiden toimeenpanosta, koordinoinnista ja laadunvarmistuksesta.

Ulkomaalaista mahdollisesti koskeva rikosasia tutkitaan poliisissa rinnan turva-paikka-asian kanssa.

Norjassa biometriset tuntomerkit otetaan aina, kun oleskelulupa uusitaan, koska edelliseen oleskelukorttiin tallennettuja sormenjälkiä ei yleensä tallenneta. Jos sormenjäljet on tietyin edellytyksin tallennettu, ei uusia sormenjälkiä tarvitse ottaa oleskelulupaa jatkettaessa.

Melkein kaikki hakemukset voidaan rekisteröidä sähköisesti järjestelmään nimeltä Söknadsportalen, lukuun ottamatta turvapaikkaa ja jotain oleskelua (selvstendig grundlag RK) koskevia hakemuksia. Hakijan on kuitenkin tultava henkilökohtaisesti esittämään asiakirjat ja hakemus katsotaan jätetyksi vasta tässä henkilökohtaisessa tapaamisessa. Hakuportaalissa on myös mahdollisuus ajanvaraukseen henkilökohtaista asiointia varten.

7.3 NYKYTILAN ARVIOINTI

7.3.1 Yleistä

Nykytila, sen hyödyt ja haitat nähdään tällä hetkellä jossain määrin eri tavoin turvapaikkaprosessissa toimivissa viranomaisissa. Toimivaltasuhteiden ja prosessinomistajuuden uudelleenarvioimiseen lienee siten tarve.

7.3.2 Asiakasnäkökulma

Asiakkaan kannalta on tärkeää, että asian saa helposti vireille, asia käsitellään oikeudenmukaisesti ja yhdenmukaisesti, asiakas saa riittävästi tietoa oikeuksistaan ja asia käsitellään kohtuullisen ajan kuluessa.

Turvapaikkaprosessi jakautuu useaan vaiheeseen, joista lähes jokaiseen liittyy odotusaika. Kun prosessissa on monta viranomaista ja vaihetta, asia siirtyy jonosta toiseen ja viranomaiselta toiselle, mikä aiheuttaa väistämättä aikaviiveitä ja –hukkaa. Odotusaikoihin (jonoaikoihin) voidaan

vaikuttaa helpoiten kunkin viranomaisen työjärjestelyihin tehtävillä muutoksilla. Näitä toimia onkin tehty ja turvapaikkaprosessiin kuluvat käsittelyajat ovat lyhentyneet kaikissa viranomaisissa viime vuosina ja ovat pääosin hyvällä tasolla.

Ylimääräisiä viiveitä aiheutuu edelleen siitä, että turvapaikanhakijan pääsy puhutteluun riippuu usein avustajan aikatauluista, vaikka asiakkaan etu olisi saada asiansa hoidettua joutuisasti. Avustajan tavoittamattomuus ei saisi viivästyttää prosessia.

Nykytilan hyvinä puolina nähdään asiakasystävällisyys sekä turvapaikanhakumahdollisuus rajanylityspaikoilla ja ympäri maata kellonajasta riippumatta.

7.3.3 Tulosoheja- ja tavoitteenasettelu, prosessinomistajuus

Sisäministeriö ei ole antanut yhteisiä, koko prosessia ja prosessin tavoitteita huomioivia yhteisiä tulos- ja laatuavoitteita eri toimijoille (Migri, poliisi, RVL, vastaanottokeskukset). Kullakin viranomaisella on kuitenkin omia turvapaikkamenettelyyn suoraan tai epäsuorasti liittyviä tavoitteita. Viranomaiset ja niiden tulosityksiköt sekä vastaanottokeskukset pyrkivät noudattamaan kullekin erikseen asetettuja tulostavoitteita, jolloin tulee tilanteita, joissa toisen viranomaisen toivotat toimintamallit eivät aina toteudu, vaikka päämäärä olisikin yhteinen: asiakkaan kannalta oikeudenmukainen, laadukas ja ripeä prosessi.

Turvapaikkaprosessilla ei ole yhtä omistajaa, jonka lähtökohdista ja tarpeista käsin voitaisiin määritellä ja ohjata toimintatavat kokonaisuus huomioiden. Päätöksentekijän kannalta on tärkeää, että menettelyssä ennen hakijan perusteiden selvittämistä ja päätöksentekoa on hankittu nopeasti ja laadukkaasti tarvittavat taustatiedot, suoritettu tarvittavat selvitykset ja toimitettu materiaali päätöksentekijälle. Toimivalta on jakaantunut usealle viranomaiselle, mistä johtuen prosessin alkuvaiheessa ei aina saada riittävästi tietoa turvapaikkapäätöksen tekemisen tueksi.

Usean toimijan malli johtaa siihen, että turvapaikkapäätöksentekijä ei voi määritellä prosessin eri vaiheissa toiminnan ja tutkiminnan prioriteetteja päätöksenteon kannalta asiaa arvioiden. Esimerkiksi Maahanmuuttovirastolla on tiettyjä päätöksenteon kannalta perusteltuja toiveita ja näkemyksiä tutkiminnan sisällöstä (mm. henkilöllisyyden selvittämisen sisällöstä, kielitestien tekemisestä ja oikeuslääketieteellisestä iän määrittämisestä), jotka eivät välttämättä toteudu poliisin ja Rajavartiolaitoksen turvapaikkatutkimuksessa. Lisäksi esimerkiksi maasta poistamispäätöksen täytäntöönpanon kannalta olisi ensiarvoisen tärkeää, että turvapaikkatutkimuksen alkuvaiheessa asiakkaan henkilöllisyys voitaisiin selvittää mahdollisimman tarkasti.

Nykyisessä monivaiheisessa prosessissa monen toimijan ollessa mukana syntyy aina tiettyjä viiveitä asian siirtyessä toimijalta toiselle ja jonosta toiseen. Kokonaisuuden kannalta on ehdotettoman tärkeää, että jokaisessa vaiheessa voidaan tehdä ja selvittää asiat niin perusteellisesti kuin mahdollista, eikä ole enää tarvetta palauttaa asiaa lisäselvitettäväksi. Tärkeää selvittämistyössä on ns. etupainotteisuus.

Järjestetyistä yhteistyökokouksista huolimatta päätöksentekijän (Maahanmuuttovirasto) toiveet ja esitykset toiminnan kehittämisestä, tutkiminnan sisällöstä ym. eivät välttämättä kulkeudu sellaiseen tutkijatasolle eikä Maahanmuuttovirasto voi ohjata poliisitutkintaa yksittäisissä tapauksissa. Tutkiminnanjohtaja päättää sekä poliisissa että Rajavartiolaitoksella toimenpiteistä, joita turvapaikkatutkimuksen alkuvaiheessa suoritetaan.

7.3.4 Prosessin pituus: hakijan siirrot vastaanottokeskusten välillä

Myös hakijan siirrot vastaanottokeskuksesta toiseen kesken prosessia vaikuttavat prosessin pituuteen, jos yhteistyö viranomaisten välillä ja viranomaisten sisällä ei ole sujuvaa. Yhden vastaanottokeskuksen periaatetta (ts. hakijan sijoittamista heti siihen vastaanottokeskukseen, missä on turvapaikkapuhutteluun asti) ei ole nykytilassa aina pystytty toteuttamaan. Toisaalta myös eri kaupunkien vastaanottokeskuskapasiteetilla on vaikutusta siihen, voidaanko hakija sijoittaa juuri siihen vastaanottokeskukseen, jossa on tutkinnallisesti parhaat mahdollisuudet (resurssit) hoitaa

asiakkaan asiaa. Esimerkiksi suurin osa hakijoista hakee turvapaikkaa Helsingissä, mutta Helsingin vastaanottokeskuksen kapasiteetti ei ole riittävä majoittamaan kaikkia hakijoita.

Nykykäytännön mukaan turvapaikanhakija sijoitetaan poliisin suorittaman turvapaikkatutkinnan ajaksi tutkintaa suorittavan poliisiyksikön lähellä sijaitsevaan vastaanottokeskukseen. Kun poliisin tutkinta on suoritettu antaa poliisi ns. siirtoluvan, jonka jälkeen Maahanmuuttoviraston yksiköt sopivat vastaanottokeskusten kanssa turvapaikanhakijan sijoittamisesta loppuprosessin ajaksi. Turvapaikanhakijoita siirretään myös Maahanmuuttoviraston tutkinnan kuluessa ja/tai tutkinnan jälkeen transit-keskuksista niin sanottuihin odotusajan keskuksiin.

Maahanmuuttovirasto ei pidä hakijoiden nykyistä sijoittumista/sijoittamista vastaanottokeskuksiin koko prosessin ja päätöksentekijän kannalta tarkoituksenmukaisena. Vastaavaa sijoittamiskäytäntöä ei saadun selvityksen mukaan ole muissa Pohjoismaissa eikä käytettävissä olevien tietojen mukaan myöskään muualla Euroopassa.

Maahanmuuttoviraston kannalta on ehdottoman tärkeää, että hakijat kyettäisiin mahdollisimman nopeasti sijoittamaan transit-vastaanottokeskuksiin, jotka ovat lähellä Maahanmuuttoviraston puhutteluja ja päätöksiä tekeviä toimipisteitä. Näin voidaan välttää useiden sijoittelujen ja muutosten aiheuttamia viiveitä, logistisia ongelmia ja ylimääräistä työtä esimerkiksi vastaanottokeskuksissa. Kun hakijoita ei ensin majoiteta pääkaupunkiseudulla tai isoissa kaupungeissa, voidaan välttää myös hakijoiden vastahakoisuutta siirtyä Maahanmuuttoviraston turvapaikkapuhuttelun suorittamispaikkaa lähellä olevaan vastaanottokeskukseen pienemmälle paikkakunnalle.

Sijoittamisessa tulee kyetä huomioimaan myös puhuttelu- ja päätöksentekotoimipisteiden resurssit. Käytännössä hakijoiden sijoittelua ei ole kyetty nykyisten toimivaltuuksien aikana 10 vuodessa sopimaan siten, että sijoittelu toimisi myös vainon perusteita selvittävän ja asiakkaan fyysisesti tapaavan päätöksentekijän kannalta tarkoituksenmukaisesti. Sekä Maahanmuuttovirasto, poliisi että vastaanottokeskukset ovat pääasiassa katsoneet asiaa omalta kannaltaan. Viranomaisen välinen yhteistyö on kuitenkin kehittynyt siten, että vuoden alussa perustetussa turvapaikkatutkinnan operatiivisessa yhteistyöryhmässä asiasta päästiin poliisin osalta sopimukseen.

Turvapaikanhakijoiden sijoittelu vastaanottokeskuksiin vaikuttaa myös siihen, kuinka sujuvasti turvapaikkaprosessi etenee. Vastaanottokeskusten paikkatilanne ja Maahanmuuttoviraston tutkijoiden työtilanne vastaanottokeskuspaikkakunnilla olisi synkronoitava siten, että hakijoiden sijoittelun vuoksi puhuttelu- ja päätöksentekojonot purkautuvat tasaisesti. Kokonaisprosessin kannalta tarkoituksenmukaista on, että hakija tulisi sijoitetuksi heti siihen vastaanottokeskukseen, jossa hän on puhutteluun asti (ns. ensimmäisen vastaanottokeskuksen periaate).

7.3.5 Ydintehtävät

Turvapaikkahakemuksen vastaanoton ja tutkinnan yhteydessä tulee huomioitua myös poliisin ja Rajavartiolaitoksen ydintehtäviin liittyvät tarpeet (yleinen järjestys ja turvallisuus, rikostutkinta, kansallinen turvallisuus, rajaturvallisuus, tiedonkeruu, analysointi ym.). Turvapaikkatutkinnassa poliisitoiminnallinen osaaminen on vahvaa ydinosaamista.

Poliisin toimiala on kuitenkin kokonaisuutena Maahanmuuttoviraston toimialaa laajempi. Maahanmuuttovirasto keskittyy maahanmuuttoon liittyviin kysymyksiin ja pystyy priorisoimaan ja kohdentamaan voimavarojaan tämän toimialan sisällä. Sen sijaan poliisin tehtävistä ylivoimaisesti suurin osa koskettaa muuta kuin maahanmuuttoa tai maassa oleskelua. Siten poliisi kohdistaa voimavaroja ja priorisoi tarvittaessa koko oman tehtäväkenttensä sisällä, jolloin turvapaikka-asiat ovat yksi tehtävämääriltään pieni, vaikkakin asiana tärkeä, tehtävä muiden joukossa.

Poliisin tehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Poliisi suorittaa lisäksi muut sille laissa erikseen säädettyt tehtävät. Turvapaikkaprosessiin liittyvät toimet kuuluvat erikseen poliisille säädettyihin tehtäviin. Turva-

paikkaprosessiin kuuluvien tehtävien lisäksi ulkomaalaislain ja sen nojalla annettujen säännösten valvonta on yksi poliisin tehtävistä.

Turvapaikkaprosessiin liittyvillä tehtävillä on liittynyt yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitoon. Suurin osa Suomessa turvapaikkaa hakevista henkilöistä hakee turvapaikkaa sisämaassa ja osa heistä on oleskellut ennen hakemuksen jättämistä Suomessa useita kuukausia laittomasti. Ulkomaalaisilla, jotka oleskelevat maassa laittomasti⁹, on erityisen suuri riski syrjäytyä, ajautua tekemään rikoksia ja joutua rikollisten ja rikollisryhmien uhriksi. Toimiva ja tehokas ulkomaalaisvalvonta, turvapaikkatutkinta ja maasta poistamispäätösten täytäntöönpano ovat omiaan ennalta ehkäisemään laitonta maahantuloa ja samalla laittomasti maassa oleskelevien ryhmien syntyä.

Poliisin rooli turvapaikkatutkinnassa on moniosainen. Poliisin keskeiset tutkinnanjohtajat osallistuvat turvapaikkatutkinnan operatiivisen yhteistyöryhmän toimintaan. Työryhmässä keskustellaan yhteistyön kehittämiseen liittyen muun muassa Maahanmuuttoviraston tarpeista turvapaikkaprosessin tutkinta- ja päätöksentekovaiheessa. Turvapaikkatutkintaan liittyvä tehtäväkokonaisuus on kuitenkin teknisesti irrotettavissa poliisin muista tehtävistä melko helposti. Turvapaikka-asiat ovat yksi, varsin marginaalinen osa poliisille lain mukaan kuuluvia ulkomaalaisiin liittyviä tehtäviä. Tehtävien siirtyessä poliisi voisi keskittyä paremmin ydintehtäviensä hoitamiseen. Ulkomaalaisasioita hallitsevia poliiseja voitaisiin nykyistä enemmän hyödyntää myös maastapoistamispäätösten täytäntöönpanotehtävissä. Tehokkaalla täytäntöönpanotoiminnalla säästetään yhteiskunnan varoja, koska vastaanottokeskuksissa vietettyjen vuorokausien määrää pystytään vähentämään.

Poliisin keskeisiä haasteita nyt ja lähitulevaisuudessa ovat keskeisten poliisipalveluiden saatavuuden turvaaminen poliisin hallintorakenteen uudistuksen avulla sekä kansalaisten arjen näkökulmasta tavanomaisen rikollisuuden torjunta sekä väkivaltarikollisuuden sekä erityisesti perhe- ja läheisväkivallan torjunta. Hälytystehtävät on hoidettava eikä liikenteenvalvonnan taso saa laskea. Kansainvälistyminen ja monikulttuurisuus ovat entistä korostuneempia poliisi toiminnassa ja osaamisen kehittämisessä huomioitava tekijöitä. Itäliikkuvuuden näkyvissä oleva kasvu vaikuttaa kaikkiin poliisin tehtäviin. Järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorismin sekä väkivaltaisen ekstremismin torjunta vaativat erityisosaamista ja harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa voimavaroja joudutaan kohdentamaan erityisiin painopisteisiin. Kyberturvallisuus ja tietoverkkorikollisuuden torjunta ovat myös keskeisiä poliisin toimintakyvyn kehittämistä korostavia tekijöitä.

Rajavartiolaitoksen turvapaikkatutkintaan liittyvät toimenpiteet ovat nykyisiin hakijamääriin nähden tehokkaita ja vakiintuneita, ja ne pitävät sisällään myös kiinteän päivittäisen yhteistoiminnan erityisesti Maahanmuuttoviraston ja poliisin kanssa. Rajavartiolaitoksen turvapaikkatutkintaan sekä turvapaikkahakemuksen vastaanottamiseen kuluva aika on jo nykyisellään varsin lyhyt ja tehokkaasti hyödynnetty. Käsittelyaikoja voidaan kuitenkin mahdollisesti lyhentää entisestään lisäämällä sähköistä asiointia, tiiviillä viranomaisyhteistyöllä sekä turvapaikkatutkijoiden koulutuksella.

Turvapaikkahakemuksen käsittelyn tehokkuus rajanylityspaikalla riippuu sekä Rajavartiolaitoksen toiminnasta että viranomaisten välisestä tiedonvaihdesta yksittäisiin tutkintoihin liittyen. Rajavartiolaitoksen esikunta osallistuu poliisihallituksen ja Maahanmuuttoviraston turvapaikka-asioita käsitteleviin yhteistoimintatapaamisiin. Lisäksi Rajavartiolaitoksen tutkinnanjohtajia osallistuu turvapaikka-asoiden operatiiviseen yhteistyöryhmään.

Rajavartiolaitoksen keskeisin haaste on kuitenkin kasvavan rajaliikenteen turvallisuuden ja sujuvuuden varmistaminen kaakkoisrajan suurilla rajanylityspaikoilla ja pääkaupunkiseudulla. Henkilöliikenteen kasvu erityisesti Suomen ja Venäjän rajalla on ollut ennätysmäisessä nousussa viimeisten vuosien aikana. Vuonna 2013 itärajalla oli jo noin 13 miljoonaa rajanylitystä.

⁹ Oleskelu muuttuu lailliseksi hakemuksen vireille laittamisen jälkeen, sillä Ulkomaalaislain 40 §:n 3 momentin mukaan ulkomaalainen saa oleskella laillisesti maassa hakemuksen käsittelyn ajan, kunnes asia on lainvoimaisesti ratkaistu tai on tehty täytäntöönpanokelpoinen päätös ulkomaalaisen maasta poistamiseksi.

Kasvavan rajaliikenteen myötä rajatarkastustehtävät lisääntyvät. Vaativat toisen linjan rajatarkastustehtävät lisääntyvät vähintään samassa suhteessa. Kasvava rajaliikenne edellyttää rajatarkastusten voimavarojen turvaamista. Mahdollinen EU:n ja Venäjän välinen viisumivapaus kasvattaisi Suomen ja Venäjän välistä rajaliikennettä voimakkaasti vaikuttaen nykyisen rajaliikenteen kasvun lisäksi erittäin merkittävästi rajanylityspaikkojen läpäisykykyyn. Myös turvapaikanhakijoiden määrän ennustetaan kasvavan erityisesti EU:n ja Venäjän välisen viisumivapauden toteutuessa millä olisi osaltaan voimavaratarpeita lisäävä vaikutus, mikäli turvapaikkatutkinta nyky muodossa säilyy Rajavartiolaitoksen tehtävänä.

7.3.6 Muita huomioita: UMA, osaaminen ja kokemus, reservi

Poliisilla ja Rajavartiolaitoksella on toimivaltuudet, tekninen laitteisto sekä vakiintunut kokemus ja osaaminen turvapaikkaprosessin alku- ja loppuvaiheessa usein tarvittavien toimien suorittamiseksi (säilöönnotto, asiakirjatutkinta, rekisteritarkastukset, henkilötuntemerkkien ottaminen, kuulustelutaidot, tiedoksiantoon liittyvien haastavien jopa väkivaltaisten tilanteiden hoitaminen). Toisaalta myös Maahanmuuttovirastolla on jo nykyisellään näihin liittyvää tietoa ja osaamista.

Turvapaikkahakemuksen voi Suomessa jättää mille tahansa poliisilaitokselle ja poliisin toimipisteeseen. Turvapaikkatutkintaa ei kuitenkaan suoriteta kaikissa poliisin toimipisteissä. Poliisilaitosten määrä väheni vuoden 2014 alussa 24 laitoksesta 11 laitokseen. Kaikilla nykyisillä poliisilaitoksilla on ammattitaitoinen turvapaikka-asiat hallitseva ryhmä, eikä nykymallissa turvapaikka-asioita enää juurikaan ohjaudu sellaisten henkilöiden hoidettavaksi, joilla ei ole aiempaa kokemusta tehtävästä.

Maahanmuuttajien määrä on kaksinkertaistunut Suomessa 2000-luvulla ja vuoden 2011 lopulla viisi prosenttia väestöstä oli ulkomaalaista syntyperää. Pääkaupunkiseudulla vakituisesti vuoden 2012 lopussa asuneista 25–34-vuotiaista lähes 20 % oli ulkomaalaista syntyperää. Suomessa asui vuoden 2011 lopussa 183 000 ulkomaan kansalaista ja vuoden 2013 lopussa 207 000.

Tehtävät, joissa ulkomaalainen on poliisin asiakkaana, lisääntyvät ulkomaalaisen väestönosan lisääntyessä. Rikostorjunnassa, liikenteen valvonnassa, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden valvonnassa sekä hälytystehtävillä poliisin asiakkaana on ulkomaalaisia joka vuosi enemmän. Näin ollen myös ulkomaalaislainsäädäntöön liittyvän osaamisen tarve lisääntyy poliisissa.

Vuonna 2012 ulkomaalainen oli epäiltynä rikoksesta noin 57 000 rikoksessa ja ulkomaalaisten lupa-asioita käsitellään poliisissa vuosittain yli 60 000 kappaletta. Maasta poistamisasioita pannaan vuosittain vireille poliisin toimesta tuhansia ja maasta poistamispäätöksiä pannaan vuosittain täytäntöön 2500 – 3000. Turvapaikka-asioita tulee poliisin käsiteltäväksi vuosittain vähän alle 3000. Ulkomaalaisvalvontaan on viime vuosina kirjattu työaikaa keskimäärin 20–29 henkilötyövuotta. Yksittäisistä turvapaikanhakijoihin liittyvistä rikosnimikkeistä voidaan mainita laittoman maahantulon järjestämisrikokset. Sekä yksittäisissä ihmissalakuljetustapauksissa että suurissa ja laajoissa laittoman maahantulon järjestämisrikostutkinnoissa on osoitettu, että maahan laittomasti tuodut henkilöt hakevat usein turvapaikkaa. Näissä tapauksissa rikoksen selvittämisessä on ollut hyötyä siitä, että sama viranomainen on hoitanut sekä turvapaikkaprosessin alkuvaiheen että esitutkinnan.

Poliisilla voidaan katsoa olevan erittäin hyvää osaamista ja keinoja henkilöllisyyden, maahantulon ja matkareitin selvittämiseksi. Poliisitutkinnallisten keinojen käyttö on osa poliisin ydinasiamista. Poliisi pystyy myös muita viranomaisia paremmin hyödyntämään mm. turvapaikkaprosessin yhteydessä joskus hyvinkin merkittävää tiedustelutietoa, suojelupoliisin organisaatio on käytettävissä terrorismirikollisuuden torjunnassa ja rikosprosessin käynnistäminen ja turvapaikkaprosessin rinnalla kuljettaminen on luontevaa, kun ne hoidetaan yhdessä viranomaisessa esimerkiksi laajoissa laittoman maahantulon järjestämisrikostapauksissa (ihmissalakuljetus).

Ulkomaalaisiin kohdistuvia asioita hoidetaan poliisissa pääosin osana muuta poliisitoimintaa. Erityisosaamista vaativia ulkomaalaisiin asiakkaisiin liittyviä tehtäviä on kuitenkin vastuutettu poliisilaitosten ulkomaalaisryhmien tai yksittäisten ulkomaalaislakiin perehtyneiden poliisimies-

ten hoidettavaksi. Turvapaikka-asioita hoitavat poliisimiehet ovat perehtyneitä ulkomaalaislain säännöksiin ja toimivat usein osana poliisilaitosten ulkomaalaisryhmää. He myös toimivat ulkomaalaisasioissa poliisilaitoksen muun henkilöstön tukena ulkomaalaislakiin liittyvää asiantuntijuutta vaativissa tehtävissä. Lisäksi osalla turvapaikka-asioita hoitavista tutkinnanjohtajista ja tutkijoista on vastuu poliisiyksiköissä tapahtuvasta ulkomaalaisasioiden koulutuksesta.¹⁰ Turvapaikkatutkintaa tekevät poliisit tuntevat ulkomaalaislain säännökset selvästi paremmin kuin poliisimiehet keskimäärin ja tukevat ulkomaalaisiin liittyvissä tehtävissä poliisilaitoksen muuta henkilöstöä. Jos turvapaikkaprosessiin liittyvät tehtävät siirtyvät pois poliisilta, on varmistettava, että ulkomaalaisasioiden osaaminen ei vähene, sillä ulkomaalaisiin liittyvät tehtävät ja tehtävien hoitamiseen liittyvä asiantuntemuksen tarve ei tule poliisilta vähenemään.

Maahanmuuttovirasto on ottanut käyttöön viranomaisten yhteisen ulkomaalaisasioiden sähköisen asiantuntijajärjestelmän (**UMA**), johon myös poliisi ja Rajavartiolaitos kirjaavat turvapaikkaprosessiin kuuluvat tiedot. Muun muassa turvapaikkatutkintapöytäkirja tehdään pääosin suoraan UMA-järjestelmään. UMAN hyödyntäminen turvapaikkaprosessin alkuvaiheessa ei nykytilassa ole yhtenäistä ja täysimääräistä. Kaiken tiedon saaminen päätöksentekijän käyttöön UMAN kautta tehostaisi toimintaa. Poliisi käyttää UMAN ohella myös omaa Poliisiasiain tietojärjestelmää. Tietojen siirtoa Patja-järjestelmästä UMAan on kehitetty rakentamalla tiedonsiirtoliittymä poliisin ja Maahanmuuttoviraston järjestelmien välille, mikä on osaltaan vähentänyt kaksinkertaisen kirjaamisen tarvetta.

Nykyisessä mallissa **äkilliseen turvapaikanhakijoiden lisääntymiseen** pystytään reagoimaan hyvin, koska prosessissa on mukana useita viranomaisia. Lisäksi poliisi ylläpitää turvapaikkatutkinnan valmiusryhmää, johon kuuluvaa henkilöstöä koulutetaan säännöllisesti. Tämä henkilöstö voidaan helposti siirtää turvapaikkatutkinnan tehtäviin hakijamäärän lisääntyessä äkillisesti. Vastaanoton osalta on olemassa valmiussuunnitelma, päätöksenteon osalta tällaista ei ole. Toisaalta Maahanmuuttoviraston virat ovat yhteisiä ja niiden kohdentamista priorisoidaan tarpeen mukaan. Tietyn joustavuuden pitää toimia hakijamäärien kasvaessa esimerkiksi arviomäärärahojen osalta. Hakijamäärien muutoksiin reagoinnin tulee tapahtua nykyistä nopeammin. Käytännössä on kuitenkin havaittu (esimerkiksi vuodet 2008-2010), että turvapaikanhakijamäärän kasvaessa nopeasti, viranomaiset eivät pärjänneet omilla resursseillaan, vaikka virkoja voidaan teoriassa siirtää ja vaikka poliisilla oli käytössään valmiusryhmä. Sekä Maahanmuuttovirastolle että poliisille osoitettiin määräaikaista lisävirkoja joiden avulla hakijavirta (pääasiassa perusteettomia turvapaikkahakemuksia EU-maista) saatiin tyrehtymään. Poliisi antoi tuolloin noin kolmen vuoden ajan virka-apua suorittamalla vainon perusteiden selvittämisen hakijoille. Näin Maahanmuuttovirasto pystyi keskittämään omat resurssinsa päätöksentekoon. Mainitun tilanteen seurauksena poliisin valmiusryhmän käyttövalmiudet ovat parantuneet merkittävästi, sillä valmiusryhmän käytöstä aiheutuvat kulut voidaan nykyisin maksaa samasta arviomäärärahasta, josta voidaan kustantaa myös kieli- ja ikätutkimuksista poliisille aiheutuvia kustannuksia.

Nykyiset vastaanotosta ja alkututkinnasta vastaavat organisaatiot – Rajavartiolaitos ja poliisi – ovat suuria ja niillä on mahdollisuus resurssiensa puitteissa reagoida nopeasti suureen hakijamäärään kasvuun. Näillä viranomaisilla on laaja toimipisteverkosto, jossa turvapaikanhakijat voivat jättää hakemuksensa.

Turvapaikkatutkinnassa käytettävät menettelyt kuuluvat poliisin peruskoulutukseen (poliisitutkinta) ja näin ollen kaikilla poliiseilla on ainakin jonkinlainen valmius myös turvapaikka-asioden hoitamiseen. Lisäresurssien ohjaaminen tehtäviin on näin ollen helpompaa.

7.4 VAIHTOEHTOINEN TOIMINTAMALLI

Työryhmä laati turvapaikkamenettelyn osalta vaihtoehtoisen toimintamallin, jossa lähtökohtana on turvapaikkamenettelyn alkuvaiheen toimien siirtäminen poliisilta ja Rajavartiolaitokselta Maahanmuuttovirastolle.

¹⁰ Laittoman maahantulon ja ihmiskaupan torjunnan päällystö- ja oto-kouluttajaverkosto

7.4.1 Vaihtoehtoisen toimintamallin kuvaus

Tätä uutta menettelyä suunniteltaessa ja kuvattaessa on soveltuvin osin mallina käytetty Ruotsin sekä Tanskan turvapaikkamenettelyä ja viranomaisten toimivallanjakoa. Sekä Ruotsille, Tanskalle että Norjalle on esitetty heidän prosessiaan koskevia tarkentavia kysymyksiä.

Kansainvälistä suojelua koskeva hakemuksen jättäminen

- Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen voi jättää vain Maahanmuuttoviraston toimipisteissä Helsingissä, Turussa, Lappeenrannassa tai Oulussa.
- Maahanmuuttovirasto ottaa vastaan hakemuksen ja osoittaa hakijalle majoituspaikan transit-vastaanottokeskuksesta edellä mainituilla paikkakunnilla.
- Turvapaikkahakemuksia vastaanotetaan virka-aikana sekä erikseen sovittavina pidennettyinä aukioloaikoina. Muuna aikana hakijaksi ilmoittautunut sijoitetaan transit-vastaanottokeskukseen odottamaan hakemuksen vastaanottamista ja käsittelyä toimipisteen aukioloaikana
- Hakija sijoitetaan lähtökohtaisesti aina toimipisteen yhteydessä tai lähellä olevaan vastaanottokeskukseen. Mikäli tietyssä toimipisteessä majoituskapasiteetti ei ole riittävä, hakija siirretään toiseen vastaanottokeskukseen.
- Jos ulkomaalainen hakee kansainvälistä suojelua muussa viranomaisessa, kuten poliisilaitoksella tai rajalla maahan tullessaan, kyseinen viranomainen ohjaa hakijan jättämään hakemuksen lähimpään turvapaikkahakemuksia vastaanottavaan Maahanmuuttoviraston toimipisteeseen. Hakemus tulee vireille vasta kun se on jätetty toimivaltaiselle viranomaiselle.¹¹
- Tarvittaessa vastaanottokeskus järjestää hakijalle kuljetuksen tai matkaliput hakemuksen jättämispaikkakunnalle
- Jos poliisi tai Rajavartiolaitos ottaa kiinni laittomasti maassa oleskelevan turvapaikanhakijaksi ilmoittautuvan henkilön, suorittaa se henkilön osalta poliisin tai rajavartiolaitoksen tehtävien/tutkinnan kannalta tarvittavat toimenpiteet ja ohjaa tämän jälkeen hakijan vastaanottokeskukseen, jonne kuljetuksen tai matkaliput järjestää vastaanottokeskus.
- Poliisille ja Rajavartiolaitokselle jää joka tapauksessa niille tälläkin hetkellä kuuluvat, laittomasti maassa oleskelevia tavattaessa suoritettavat tehtävät.

Lisäksi on huomioitava, että vaikka turvapaikka-asioiden toimivallan siirto toteutettaisiin, EU-sääntely saattaa jättää joitain turvapaikkahakemusten vastaanottamiseen liittyviä tehtäviä poliisille ja Rajavartiolaitokselle. Muutetun menettelydirektiivin (2013/32/EU) 6 artiklan mukaan myös muulle kuin kansallisen lainsäädännön mukaan turvapaikkahakemuksen rekisteröimisessä toimivaltaiselle viranomaiselle voidaan tehdä hakemus silloin, kun kyse on sellaisesta muusta viranomaisesta, joka todennäköisesti vastaanottaa tällaisia hakemuksia. Se, kuinka pian hakemuksen tekemisen jälkeen hakijan rekisteröinnin on tapahduttava, riippuu siitä, onko hakemus tehty rekisteröimisessä toimivaltaiselle viranomaiselle vai edellä mainitulle muulle viranomaiselle. Kun hakemus on tehty rekisteröimisessä toimivaltaiselle viranomaiselle, rekisteröinti tapahtuu kolmen työpäivän kuluessa hakemuksen tekemisestä. Jos hakemus tehdään muulle viranomaiselle, rekisteröinnin tulee tapahtua kuuden työpäivän kuluessa hakemuksen tekemisestä. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että näillä muilla viranomaisilla on asiankuuluvat tiedot ja koulutus sekä ohjeet tiedottaa hakijoille, minne ja miten kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset voidaan jättää.

Hakemuksen rekisteröimistä koskevien määräaikojen noudattaminen edellyttää käytännössä, että hakemuksesta, joka tehdään muulle kuin rekisteröimisessä toimivaltaiselle viranomaiselle, tehdään jonkinlainen merkintä tai kirjaus, jonka perusteella rekisteröimiselle direktiivissä asetettuja määräaikoja voidaan seurata. Tämän toteuttamistapa tulee miettiä tarkemmin, jos toimivallan siirtoon ryhdytään. Hakemuksen merkintä/kirjaaminen voitaisiin toteuttaa esimerkiksi niin, että poliisi tai Rajavartiolaitos ilmoittaisi niille tehdystä hakemuksesta esimerkiksi sähköpostitse hakemuksen rekisteröimisessä toimivaltaiseen Maahanmuuttovirastoon tai tekisi hyvin yksinker-

11 Ks.seuraava kappale menettelydirektiivin muutoksen vaikutuksesta siihen, mille viranomaisille hakemus voidaan tehdä.

taisen merkinnän (esim. vain perustiedot: nimi, syntymäaika, kansalaisuus) hakemuksen tekemisestä UMA-järjestelmään.

Toimenpiteet hakemuksen vastaanottamisen yhteydessä ja majoituspaikan (vastaanottokeskuksen) osoittaminen

- Hakemuksen vastaanottamisesta vastaa Maahanmuuttovirasto laissa säädetyillä paikkakunnilla viraston toimitiloissa.
- Hakemuksen vastaanottaminen pitää sisällään nykyisin tehtävät toimenpiteet:
 1. hakemuksen vastaanotto ja hakijan informointi menettelystä, ml. infolehtisten antaminen
 2. turvatarkastus, turvallisuusnäkökohdat
 3. turvapaikka-asian avaaminen UMA-järjestelmään ja vähintään pakollisten tietojen syöttäminen
 4. henkilötuntemerkkien ottaminen (AFIS (RETU), Eurodac ja UMA-rekistereihin sekä rekisteritarkistukset (mm. Eurodac/AFIS, VIS, UMA, SIS, RETU ¹², ulkomaalaisten rekisteröintitiedot (ent. Patja)
 5. tarvittaessa säilöönotto
 6. majoituspaikan osoittaminen

Ensimmäinen puhuttelu – aineellinen tutkinta – Dublin prosessi

- Ensimmäinen puhuttelu sisältää elementtejä nykyisestä turvapaikkakuulustelusta ja turvapaikkapuhuttelusta:
 1. Maahantulon, matkareitin ja henkilöllisyyden selvittäminen
 2. Kielitestin tekeminen
 3. länmäärityksen tai asiakirjatutkinnan tilaaminen
 4. Lisäselvitysten pyytäminen ja hakemukseen liittyvien hakijan asiakirjojen vastaanottaminen
 5. Turvapaikkaperusteiden selvittäminen
 6. Tarvittaessa seuraavan puhutteluajan varaaminen
- Hakemuksen voi ratkaista jo ensimmäisen puhuttelun perusteella, jos ei ole tarvetta selvittää kansainvälisen suojelun saamisen perusteita tarkemmin.
- Ensimmäinen puhuttelu voidaan järjestää hakemuksen vastaanottamisen yhteydessä tai pian sen jälkeen. Jos sitä ei järjestetä heti, hakijalle varataan aika puhutteluun hakemuksen jättämisen yhteydessä.
- Hakemus voidaan ratkaista aineellisesti ensimmäisen puhuttelun perusteella. Tällöin on yleensä kyse ilmeisen perusteettomasta hakemuksesta tai selkeästi myönteisestä hakemuksesta.
- Päätös hakemuksen tutkimatta jättämisestä ja käännästämisestä vastuuvaltioon päätetään tässä yhteydessä (ns. Dublin –päätös)

Toinen puhuttelu – aineellinen tutkinta ja päätöksenteko

- Mikäli asia ensimmäisen vaiheen arvioinnin ja seulonnan perusteella edellyttäisi tarkempaa selvittämistä ja hakijan perusteellisempaa ja/tai kohdennetumpaa puhuttelua, järjestetään tällainen hakijan ollessa edelleen sijoitettuna transit-vastaanottokeskukseen.
- Puhuttelun jälkeen hakija voidaan siirtää ns. odotusajan vastaanottokeskukseen

Turvapaikkapäätösten tiedoksiantaminen ja kielteisten päätösten täytäntöönpano

- Kielteisten päätösten tiedoksianto ja maastapoistamisen täytäntöönpano liittyvät kiinteästi toisiinsa. Päätösten tiedoksiintoon voi myös liittyä turvallisuusriskejä, jotka on huomioitava. Tiedoksiannon yhteydessä on mahdollista arvioida poistettavan käyttäytymistä ja muita palauttamiseen liittyviä seikkoja, esimerkiksi pidettäessä ns. maastapoistamispuhuttelu.
- Työryhmä on käsitellyt neljää vaihtoehtoista tapaa turvapaikkapäätösten tiedoksiantamiseksi ja täytäntöönpanemiseksi:
 1. Poliisi antaa kaikki päätökset tiedoksi ja vastaa kielteisten päätösten (maasta poistamiset) täytäntöönpanosta, jolloin menettely on nykyisen kaltainen

12 rekisteröityjen tuntemerkitiedot

2. Maahanmuuttovirasto antaa kaikki päätökset tiedoksi, mutta poliisi vastaa kielteisten päätösten (maasta poistamiset) täytäntöönpanosta
3. Maahanmuuttovirasto antaa tiedoksi myönteiset päätökset ja poliisi kielteiset (maasta poistamisen sisältämät) päätökset. Poliisi panee täytäntöön maasta poistamiset.
4. Vastaanottokeskukset antavat tiedoksi myönteiset päätökset ja poliisi kielteiset päätökset

Asiakaspalvelu ja asiointi Maahanmuuttovirastossa

- Maahanmuuttoviraston turvapaikkahakemuksia vastaanottavissa toimipisteissä ei olisi erikseen tarvetta käyntiasiakaspalvelulle. Näissä voidaan kyllä ottaa vastaan hakijan toimittamia lisäselvityksiä ja täydennyksiä.
- Maahanmuuttovirasto hoitaisi hakijoiden hallintolain 34 §:n mukaiset kuulemiset toimipisteissään.

Turvapaikkatutkinnan liityntä rikostutkintaan ja/tai rikostiedusteluun

- Yhteistyö poliisin muuhun ulkomaalaisiin liittyvään tutkintaan kuten laitonta maahanmuuttoa ja ihmiskauppaa koskevaan tutkintaan on varmistettava.

Oikeusapu ja tulkkaus

Suomessa hakijoilla oleva oikeus maksuttomaan oikeusapuun ilman tarveharkintaa on laajempi kuin muissa Pohjoismaissa. Euroopan Unionin yhteistä turvapaikkamenettelyä koskevat säädökset (CEAS-säädökset) mahdollistavat myös maksuttoman oikeusavun rajoittamisen tietyin edellytyksin. Nykyisessä turvapaikkaprosessissa avustajan aikataulu käytännössä määrittää prosessin aikataulun.

Tulee harkita maksuttoman oikeusavun laajuuden rajaamista lainsäädännöllä sekä rajoittaa hakijan oikeutta tietyn avustajan käyttöön. Turvapaikkamenettelyn toimivuuden kannalta viranomaisen tulisi päättää prosessin kulku sekä eri puhuttelujen aikataulut. Hakijalla on oikeus käyttää avustajaa, mutta hakijan valitseman avustajan olisi pystyttävä noudattamaan aikataulua. Turvapaikkamenettelyssä korostuu viranomaisen selvittämisvelvollisuus ja prosessinjohto, mikä vähentää hakijan tarvetta käyttää oikeudellista avustajaa turvatakseen oikeutensa prosessin aikana. Oikeusavun mahdollisessa rajoittamisessa on kuitenkin ensisijaisesti turvattava CEAS-säädösten mukainen hakijan oikeusturva.

Turvapaikkatutkinnan etupainotteisuus edellyttää, että tulkki ja/tai puhelintulkkaus on saatavilla heti. Hakijan oikeusturvan sekä hakemusperusteiden luotettavan selvittämisen takia tulkkaus on järjestettävä riittävän hyvin kaikissa asiakastilanteissa.

7.4.2 Maahanmuuttoviraston turvapaikkahakemusten käsittelystä ja päätöksenteosta vastaava organisaatio ja resurssit

Turvapaikkayksikkö toimii edelleen nykyisillä paikkakunnilla:

- Helsinki, Turku, Lappeenranta, Oulu ja Kuhmo
- Helsingissä, Turussa, Lappeenrannassa ja Oulussa otetaan vastaan turvapaikkahakemuksia, suoritetaan puhutteluja sekä tehdään päätöksiä. Näillä paikkakunnilla on erikseen hakemusten vastaanottamisesta ja ensimmäisistä puhutteluista sekä ns. nopeammasta päätöksenteosta vastaavat tulosalueet/tiimit sekä perusteellisemmasta tutkinnasta, puhuttelusta sekä päätöksenteosta vastaavat tulosalueet/tiimit
- Pakolais- ja suojeluaseman lakkauttamis- ja peruuttamisasiat, maasta karkottamisasiat, pakolaisen matkustusasiakirja- ja muukalaispassiasiat sekä kiintiöpakolaisten valinta-asiat hoidetaan edelleen turvapaikkayksikössä entiseen tapaan
- Maahanmuuttoviraston vastatessa turvapaikkamenettelyssä myös hakemuksen vastaanottamisesta sekä alkuvaiheen tutkinnasta hakemuksen käsittelyn alkuvaiheeseen, alkupuhutteluun sekä nopeaan päätöksentekoon sijoitetaan noin puolet turvapaikkayksikön vahvuudesta. Toinen puoli vastaa perusteellisemmasta tutkinnasta ja päätöksenteosta.

Turvapaikanhakijoiden vastaanottojärjestelmä

Kuten edellä on todettuturvapaikkaa voi hakea vain Helsingissä, Turussa, Lappeenrannassa ja Oulussa. Hakijat sijoitetaan näillä paikkakunnilla toimiviin transit-vastaanottokeskuksiin, joiden tulee olla osa Maahanmuuttoviraston organisaatiota tai nämä vastaanottopalvelut voidaan hankkia myös ulkopuoliselta toimijalta. Tätä vastaanottotoimintaa ohjaa ja koordinoi Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksikkö. Näillä transit-keskuksilla on oma johto ja hallinto. Kukin transit-keskus suunnittelee ja organisoi yhteistyössä viraston vastaanottoyksikön kanssa alueellaan ja asiakkailleen odotusajan vastaanottotilat.

Tässä mallissa turvapaikkahakemusten käsittelyn ja päätöksenteon sekä hakijoiden sijoittelun voisi järjestää prosessin kokonaisuuden kannalta tarkoituksenmukaisesti ja sujuvasti Maahanmuuttoviraston sisäisin sopimisin ilman eri organisaatioihin kuuluvien välisiä neuvotteluja ja sopimisia, mikä ei ole nykyisin toiminut riittävän hyvin.

Maahanmuuttoviraston toimitilat

Kun turvapaikkahakemukset jätetään Maahanmuuttovirastolle Helsingissä, Turussa, Lappeenrannassa ja Oulussa, ja näillä paikkakunnilla olisi myös mahdollisesti Maahanmuuttoviraston organisaatioon kuuluvat transit-vastaanottokeskukset, hakemusten vastaanottamiseen käytettävien toimi- ja tutkinta-/puhuttelutilojen on toiminnallisesti ja logistisesti hyvä sijaita lähellä hakijoiden majoittumistiloja. Sijainti samassa rakennuksessa ei kuitenkaan ole suositeltavaa, elleivät tilat ole selvästi erillään ja erillisin sisäankäyntein varustettu.

Perusteellisempaa tutkintaa ja hitaampaa päätöksentekoa suorittavien tulosalueiden/tiimien toimitilat voivat olla kauempanakin hakijoiden majoitustiloista, mutta kuitenkin samalla paikkakunnalla.

7.4.3 Vaihtoehtoisen mallin arviointi

Työryhmä on selvittänyt toimivallan siirtoa poliisilta Maahanmuuttovirastolle, ja katsoo, että toimivallan siirrossa turvapaikka-asioissa on saavutettavissa hyötyjä, mutta siirto sisältää myös haasteita ja jatkoselvitystä vaativia seikkoja. Turvapaikka-asioiden alkuvaiheen toimenpiteiden siirto on mahdollista ja Maahanmuuttovirastolla on valmiudet ottaa uudet tehtävät vastaan. Turvapaikkapäätösten tiedoksiannon osalta työryhmä katsoo, että nykymenttely tuli säilyttää.

Taloudelliset vaikutukset

Turvapaikkahakemusten käsittelyaika on viime vuosina lyhentynyt niin kokonaisajan kuin kunkin erillisen vaiheenkin osalta. Nykyisen viranomaisten toimivaltajaon mukaisessa menettelyssä hakemuksen tekemisestä ensimmäiseen päätökseen on mennyt vuoden 2014 ensimmäisen kolmanneksen aikana keskimäärin 176 vuorokautta. Vuonna 2013 vastaava aika oli 190 vuorokautta. Suomessa on ollut viime vuonna noin 70 vuorokautta pidempi keskimääräinen käsittelyaika kuin Ruotsissa ja noin 100 vuorokautta pidempi kuin Tanskassa.

Vuonna 2013 Ruotsissa turvapaikkahakemusten keskimääräinen käsittelyaika oli 122 vuorokautta ja vuoden 2014 ensimmäisellä vuosikolmanneksella 126 vuorokautta. Tanskassa, missä poliisi ottaa vastaan turvapaikkahakemukset ja rekisteröi hakijat ja maahanmuuttoviranomainen tekee sekä alkupuhuttelun että vainon perusteiden selvittämisen, turvapaikkahakemuksen keskimääräinen käsittelyaika oli vuoden 2013 loppupuoliskolla, jolloin Tanskassa otettiin muistiossa aiemmin kuvattu uusi malli käyttöön, 85 vuorokautta. Vuonna 2014 tavoite käsittelyajalle on maksimissaan 50 vuorokautta.

Jos esitetty vaihtoehtoinen malli otettaisiin käyttöön Suomessa, voisi keskimääräisten käsittelyaikojen olettaa lyhenevän myös täällä suurin piirtein Ruotsin ja Tanskan tasolle.

Arvioitu käsittelyajan lyhentyminen säästäisi hakijoiden vastaanottokeskuksille aiheutuvia kuluja merkittävästi. Vuonna 2013 Maahanmuuttovirasto teki päätöksen 4055 hakijalle. Tästä määrästä myönteisen päätöksen sai 1827 henkilöä, nopeammin täytäntöön pantavissa olevan kielteisen päätöksen 1325 henkilöä ja raukeamispäätöksen 325 henkilöä. Näiden tapausten voidaan olettaa

siirtyvän melko pian päätöksen ja tiedoksiannon jälkeen pois vastaanottojärjestelmän piiristä. Jos arvioidaan tuollaisen hakijamäärän hakemusten käsittelyn nopeutuvan ainakin 70 vuorokautta ja heidän siirtyvän pois vastaanottojärjestelmästä, jossa vuorokausikulu/henkilö on noin 40 euroa, tulee säästöjä vastaanottokuluissa lähes 9,8 miljoonaa euroa. Luku on vain suuntaa antava, sillä vastaanottojärjestelmästä pois siirtyminen kielteisen ja täytäntöön pantavissa olevan päätöksen sekä myönteisen päätöksen jälkeen ei aina tapahdu nopeasti.

Todennäköisesti vaihtoehtoisessakin mallissa tarvitaan turvapaikkaprosessiin poliisin, Rajavartiolaitoksen ja Maahanmuuttoviraston nykyinen prosessissa oleva htv-määrä. Yhden viranomaisen toimintamalli kuitenkin tehostaa/sujuvoittaa toimintaa, kun käsittelyvaiheet vähenevät ja toiselle viranomaiselle siirtäminen poistuu. Toiminnan tehostuminen vähentää näin vastaanottotoiminnan kuluja, sillä mallissa turvapaikanhakija voitaisiin sijoittaa heti asiaa käsittelevän Maahanmuuttoviraston yksikön läheisyydessä sijaitsevaan vastaanottokeskukseen, joka on omiaan vähentämään vastaanottokeskusten välisiä siirtoja ja nopeuttamaan osaltaan asian käsittelyä.

On kuitenkin huomioitava, että uusien tehtävien siirtyminen Maahanmuuttovirastolle lisää myös hallinnollisten tukitehtävien määrää virastossa. Vaihtoehtoisen mallin Maahanmuuttovirastolle aiheuttama lisäkustannus koostuu henkilötövuosien lisätarpeesta turvapaikka- ja maahanmuuttoyksiköissä sekä tukiyksiköissä ja toimitilakustannuksista. Turvapaikkapuolelle malli aiheuttaa 17 htv:n lisäyksellä 0,92 miljoonan euron lisäpalkkakustannuksen. Lisähenkilöstöä tarvitaan myös tukiyksiköihin: karkeasti arvioiden voidaan käyttää kerrointa 0,3 suhteessa substanssiyksiköiden henkilöstömäärään. Turvapaikka-asioiden osuus kokonaislisäkustannuksesta (htv + toimitilavuokra) on 1,3 miljoonaa euroa.

Toimitilojen sijainti ja tarkoituksenmukaisuus tuo haasteita. Tilojen tulisi olla lähellä hakijoiden majoitusta, mutta samalla tulisi huomioida ja eliminoida tähän liittyvät haittatekijät.

Viranomaisnäkökulma:

Maahanmuuttovirasto on maahanmuuttoasioiden asiantuntija, johon on keskittynyt tähän asiantuntemukseen liittyviä tehtäviä. Turvapaikka-asioiden hoitaminen kokonaisuudessaan (poisluettuna tietyt tiedoksiannot ja täytäntöönpano) tällaisessa asiantuntijavirastossa niin, että turvapaikkaprosessilla on vain yksi omistaja, helpottaa ja tehostaa toimintaa sekä toiminnan organisointia.

Kun turvapaikkaprosessilla olisi vain yksi omistaja, olisi tavoitteiden asettaminen ja määrittelemisen sekä tulosohtaus helpompaa ja tehokkaampaa. Keskitettyssä menettelyssä toteutuisi ns. yhden kosketuksen periaate, kun asia tulisi vireille asian ratkaisevassa viranomaisessa, joka voisi tehdä omien resurssiensa puitteissa joustavasti priorisointeja.

Keskitettyä toimintaa on myös helpompi ohjata ja valvoa. Myös tiedonkulku sekä raportointi yhtenäistyvät ja paranevat. Keskittämisen myötä myös turvapaikkaprosessin alkuvaiheen laatu ja yhtenäisyys paranevat.

Turvapaikkaprosessin alkuvaiheen toimivallan siirtäminen Maahanmuuttovirastolle selkiyttäisi viranomaisten toimialoja ja vastuita. Kukin viranomainen voisi keskittyä ydintehtäviinsä.

Jos turvapaikkahakemus vastaanotetaan ja turvapaikkatutkinta suoritetaan Maahanmuuttovirastossa, jää nykyinen laaja hakemusten vastaanottoverkosto ja – mahdollisuus pois. On huomioitava myös viraston resurssien poliisia huonompi joustavuus ja kapeus laajamittaisemmassa maahantulossa tai hakijamäärän rajussa kasvussa. Keskittämisellä olisi siis vaikutusta varautumiskykyyn. Vaihtoehtoisen mallin toteutuessa Maahanmuuttovirastolle tulisi luoda valmiusorganisaatio turvapaikanhakijamäärän äkillisen kasvun varalle ja viraston resurssit olisi tältä osin turvattu.

Turvapaikanhakijoiden ohjaaminen neljälle hakemuksen jättämispaikalle – mm. laittomasti maassa tavatut turvapaikanhakijaksi ilmoittautuvat – vaatii opettelua ja perehtymistä sekä lisätoimivaltuuksien säätämistä Maahanmuuttovirastolle. Haasteellista olisi myös se, että virasto

toimii nykyisin virka-ajan puitteissa. Tosin naapurimaissa on toimivia malleja laajennetuista aukioloajoista, vaikka ympärivuorokautista aukioloa ei olisikaan.

Myös kuljetusasioiden ja logistiikan organisoiminen edellyttää virastolta uutta suunnittelua, organisoimista ja kuljetuskapasiteetin lisäämistä..

Poliisille ja rajavartiolaitokselle nykyään kuuluvien turvapaikkaprosessin alkuvaiheen tehtävien (henkilöllisyyden, maahantulon ja matkareitin selvittäminen) osalta toimivaltuuksien siirto Maahanmuuttovirastolle ei tosi parannusta. Maahanmuuttovirastolla ei ole käytössään sellaisia keinoja, joilla turvapaikanhakijoiden henkilöllisyyttä voitaisiin nykyistä paremmin selvittää. Toisaalta Maahanmuuttovirasto voisi jo prosessin alkuvaiheessa toimivaltuuksiinsa nojaten pyrkiä selvittämään asioita, jotka hyödyntävät päätöksentekijää prosessin myöhemmissä vaiheissa.

Dublin-asetus edellyttää, että hakijalla on ollut mahdollisuus tutustua infolehtiseen ennen puhuttelua ja puhuttelussa varmistetaan, että hän on ymmärtänyt sen sisällön. Siten puhuttelu ei voisi tapahtua hakemuksen jättämisen yhteydessä.

Henkilöstönäkökulma, osaaminen

Vaikka poliisilla ja Rajavartiolaitoksella on nykyisellään vahvaa osaamista ja kokemusta turvapaikkamenettelyn alkuvaiheen toimissa, Maahanmuuttovirastokaan ei lähtisi näiden toimien kohdalla nollasta, sillä myös virastossa on alkuvaiheen toimiin liittyvää tietoa ja osaamista.

EU:ssa pyritään yhteiseen turvapaikkajärjestelmään (CEAS) ja tähän pyritäessä järjestetään ja edellytetään tiettyä koulutusta, kuten hakemusten vastaanottajatahon koulutusta, jota menettelydirektiivi edellyttää. Toiminnan keskittyessä Maahanmuuttovirastoon tämä koulutusedellytys (EASO) on helppo toteuttaa, koska virastossa on siitä jo kokemusta.

Turvallisuustekijät edellyttävät Maahanmuuttoviraston kouluttautumista näissä asioissa. Siinä tapauksessa, että turvapaikka-asioiden toimivalta siirrettäisiin Maahanmuuttovirastolle, myös poliisin henkilöstön osaaminen maahanmuuttoon ja maassaoleskeluun liittyvissä kysymyksissä olisi turvattava, sillä poliisille jää edelleen mm. ulkomaalaisvalvontaan liittyviä tehtäviä.

Tiedoksiantoihin liittyvät kysymykset

Ulkomaalaislain mukaan poliisi ja rajavartiolaitos ovat toimivaltaisia viranomaisia antamaan tiedoksi kansainvälistä suojelua koskevia Maahanmuuttoviraston päätöksiä. Nykyistä toimivallanjakoa voidaan pitää toimivana ja erityisesti kielteisten turvapaikkapäätösten tiedoksiantoon liittyy seikkoja, jotka puoltavat toimivaltuuden pysymistä nykyisellään.

Maasta poistamispäätösten tiedoksianto on tiiviisti sidoksissa maasta poistamispäätösten täytäntöönpanoon. Molemmat ovat pääosin poliisin tehtäviä. Suomi on pitkään ollut Euroopan tehokkaimpia maita maastapoistamispäätösten täytäntöönpanossa. Noin 60–70 % kaikista maasta poistamispäätöksistä pystytään panemaan täytäntöön. Tästä huolimatta hallitusohjelma edellyttää kansainvälistä suojelua koskevien päätösten nykyistä nopeampaa täytäntöönpanoa. Maasta poistamispäätösten tehokas täytäntöönpano säästää yhteiskunnan varoja ja toimii ennalta estävänä tekijänä laittomalle maahantulolle.

Poliisi suorittaa kielteisen päätöksen tiedoksiannon yhteydessä niin sanotun maasta poistamispuhuttelun, jonka yhteydessä arvioidaan päätöksen saaneen henkilön maasta poistumistapaa. Mikäli henkilö ilmaisee, että ei aio poistua maasta vapaaehtoisesti tai muutoin ilmenee seikkoja, joiden perusteella on epäiltävissä, että henkilö ei aio poistua maasta tai jopa aikoo piiloutua viranomaisilta, on poliisilla käytössä ulkomaalaislain mukaiset turvaamistoimet maasta poistamispäätöksen turvaamiseksi. Viime kädessä henkilö voidaan ottaa säilöön.

Nykylain mukaan poliisi antaa tiedoksi myös myönteiset turvapaikkapäätökset. Koska tiedoksiannon suorittaa päätöksen sisällöstä riippumatta aina sama viranomainen, ei päätöksen saava henkilö pysty arviomaan päätöksen lopputulemaa (kielteinen /myönteinen) tiedoksiannon kut-

sujatahosta vaan päätöksen sisältö selviää asiakkaalle vasta, kun tiedoksiantava viranomainen ja asiakas tapaavat.

Joidenkin ulkomaalaislupatyyppeiden osalta tiedoksiantotoimivalta on jakautunut siten, että Maahanmuuttovirasto antaa tiedoksi myönteiset päätökset ja poliisi kielteiset päätökset. Näissä prosesseissa on tehty havaintoja siitä, että asiakas joka ei ole halukas poistumaan maasta ja saa kutsun saapua tiedoksiantotilaisuuteen poliisilaitokselle ei noudata kutsua eikä häntä tavoiteta muutoinkaan. Syyksi on epäilty sitä, että asiakas tietää oleskelulupapäätöksen olevan kielteinen. Kielteisten päätösten tiedoksiannon siirtäminen Maahanmuuttovirastolle ei ole perusteltua senkään vuoksi, että etsintäkuulutusten laatiminen, etsintäkuulutettujen tavoittaminen ja muut viranomaisen tietämättömissä olevan henkilön tavoittamiseen liittyvät toimet sekä maasta poistamista vastustavien henkilöiden kanssa toimiminen saattaisivat jäädä virka-apuna joka tapauksessa poliisin hoidettavaksi.

Kielteisten päätösten tiedoksiantoon liittyvän toimivallan esitetään pysyvän nykyisellään. Sinällään myönteisten päätösten tiedoksiannon siirtämistä voitaisiin harkita siirrettäväksi Maahanmuuttovirastolle, jolloin toimivaltuudet ulkomaalaisiin liittyvien lupapäätösten osalta olisivat yhdenmukaisempia. Mutta edellä on esitetty myös perusteluita, joiden vuoksi myönteisten päätöstenkin tiedoksiantotoimivaltuus saattaisi olla peruteltua jättää ennalleen.

Asiakasnäkökulma

Turvapaikkahakemuksia voitaisiin vaihtoehtoisessa mallissa jättää vain virka-aikana nykyisen ympärivuorokautisen jättömahdollisuuden sijaan. Myös maantieteellisesti hakemuspaikkojen määrä supistuisi merkittävästi, kun nykytilassa hakemuksen voi jättää kaikilla poliisin toimipisteillä ja rajanylityspaikoilla, kun taas toimivallan siirron jälkeen sen voisi jättää vain neljällä paikkakunnalla. Jos turvapaikkahakemus voidaan jättää vain neljällä paikkakunnalla virka-aikana, tulee määritellä, miten toimitaan tilanteissa, joissa poliisi tai Rajavartiolaitos tapaa virkatehtävällään henkilön joka ilmoittautuu turvapaikanhakijaksi. Myös menettelydirektiivi edellyttää, että hakemus voidaan tehdä myös muussa kuin rekisteröimisessä toimivaltaisessa viranomaisessa (ks. tarkemmin kohta 6.2.), jolloin tällaisen muun viranomaisen tulee ohjata hakija jättämään hakemus rekisteröimisessä toimivaltaiseen viranomaiseen (Maahanmuuttovirastoon). Kyse ei ole siirron kannalta kovin isosta asiasta, mutta muutos edellyttää toimivan järjestelmän muodostamista ja toimivallan antamista Maahanmuuttovirastolle.

Lainsäädännölliset muutostarpeet ja eräitä muita huomioon otettavia seikkoja

Toimivallan siirto edellyttää ulkomaalaislain muutosta hakemuksen jättämisestä ja toimivallasta turvapaikkamenettelyssä. Jatkotyönä tulee selvittää tarkemmin lainmuutostarpeet ja poliittinen tahtotila toimivallan antamiseksi Maahanmuuttovirastolle useiden seikkojen osalta. Näitä ovat mm. henkilötuntomerkkien ottaminen virastossa; poliisin turvapaikkatutkintaan sovellettavia poliisilain poliisitutkintaa koskevia säännöksiä vastaavan toimivallan antaminen virastolle, mm. henkilön tavaroiden tarkastaminen, turvatarkastuksen suorittaminen; ulkomaalaisen säilöönottaminen, säilöönotetun kuljettaminen ja kuljettajien voimankäyttövaltuudet; sekä viraston toimivalta saada tietoja liikenteenharjoittajilta

Lisäksi pitää selvittää käytännön menettelytapoja muun muassa sen suhteen, miten toimitaan, jos hakija ilmoittaa hakevansa turvapaikkaa muussa viranomaisessa (poliisi, Rajavartiolaitos) kuin Maahanmuuttoviraston em. toimipisteissä: kirjataanko tapahtuma Patjaan (Vitjaan) vai voidaan-ko tästä luopua, otetaanko hakijan hallussa olevat asiakirjat haltuun ja toimitetaan siihen Maahanmuuttoviraston toimipisteeseen, jonne hakija ohjataan. Samoin tulee miettiä turvapaikanhakijaksi ilmoittautuvan henkilön säilöön ottaminen ja siirtäminen lähimpään säilöönottoyksikköön poliisin tai Rajavartiolaitoksen toimesta sekä hakemuksen jättäminen säilöönottoyksikössä, jos Maahanmuuttoviraston toimipiste ei sijaitse samassa rakennuksessa. Kokonaisuuteen liittyy kysymys siitä, onko mahdollista ottaa henkilön sormenjäljet poliisin/Rajavartiolaitoksen tavates- sa hakijan sekä se, että mihin rekistereihin hakijan tuntomerkit jatkossa tallennetaan ja millaisia käyttöoikeuksia Maahanmuuttovirasto tarvitsee esimerkiksi poliisin tietojärjestelmiin tehtävän hoitoa varten.

Kuljetuksien järjestäminen Maahanmuuttoviraston vastaanottokeskuksista toisiin on järjestettävä. Maahanmuuttoviraston on varauduttava myös turvapaikanhakijoiden siirtokuljetuksiin vastaanottokeskusten välillä sekä säilöön otettujen henkilöiden siirtoihin. Tässä vaiheessa tarkemmin selvittämättä olevia kysymyksiä ovat toimivaltuuskysymykset (pakkokeinoimivaltuudet), joihin liittyy esimerkiksi turvatarkastuksiin ja kuljetuksiin. Pakkokeinoimivaltuuksien osalta kyse on myös poliittisesta tahdosta niiden siirtämiseen. Jos poliisilla on tällä hetkellä sellaisia pakkokeinoimivaltuuksia, joiden siirtoa Maahanmuuttovirastolle ei pidetä mahdollisena, jäävät niiden käyttöä edellyttävät tehtävät edelleen poliisille. Työryhmä ei pidä tarkoituksenmukaisena mallia, jossa osa tehtävistä jäisi poliisille esimerkiksi virka-apupyynnöinä hoidettavaksi.

Tehtävien siirrossa Maahanmuuttovirastolle tulee huomioida ja turvata viraston mahdollisuus joustavasti resurssein reagoida nopeisiin ja suuriin hakijamäärien lisääntymisiin, ts. varautumiseen on kiinnitettävä huomiota. Maahanmuuttovirasto ei kuitenkaan pysty pitämään erillistä reserviä hakijamäärien lisääntymisen varalta.

Lisäksi tulee huomioida menettelydirektiivin uudet säännökset hakemuksen tekemisestä ja jättämisestä ml. määräajat sekä vastaanottodirektiivin määräysten soveltamisen alkaminen.

8 LIITE: MAAHANMUUTTOHALLINNON KESKEISET TOIMIJAT



ISSN-L 798-7121

ISSN (painettu) 1798-7121

ISSN (verkkojulkaisu) 2242-5640

ISBN (painettu) 978-952-491-933-3

ISBN (verkkojulkaisu) 978-952-491-934-0

Poliisihallituksen julkaisut verkossa: www.poliisihallitus.fi/julkaisut

Paino: Grano

Kuopio 2014