



SISÄMINISTERIÖ
INRIKESMINISTERIET

Maahanmuuttohallinnon tuloksellisuuden parantaminen vuosina 2011–2014

Raportti

SISÄMINISTERIÖN JULKAISU 9/2015

Maahanmuutto



Tekijät (toimielimestä, toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Maahanmuuttohallinnon tuloksellisuuden parantaminen -työryhmä; puheenjohtaja ylijohtaja Jorma Vuorio, hankesihteeristö		Julkaisun laji Raportti	
		Toimeksiantaja Sisäministeriö	
		Toimielimen asettamispäivä 28.11.2011	
Julkaisun nimi Maahanmuuttohallinnon tuloksellisuuden parantaminen vuosina 2011–2014			
Julkaisun osat Raportti, liite			
Tiivistelmä Maahanmuuton yhdeksi hallituskauden tavoitteeksi on asetettu turvapaikkahakemusten käsittelyn nopeuttaminen. Vastaanoton kokonaiskustannuksia on tarkoitus sopeuttaa hakijoiden määrää ja käsittelyaikojen lyhennemistä vastaavasti. Kielteisestä turvapaikkapäätöksestä johtuvat käännytykset pyritään panemaan täytäntöön nykyistä nopeammin. Hallitusohjelman tavoitteeseen perustuen asetti sisäministeriö 28.11.2011 hankkeen maahanmuuttohallinnon tuloksellisuuden parantamiseksi toimikaudelle 1.12.2011–31.12.2014. Hankkeen toteutumista ohjattiin ja seurattiin sisäministeriön maahanmuutto-osaston johtamassa työryhmässä. Työryhmän työskentelyyn osallistuivat edustajat sisäministeriön maahanmuutto- ja poliisiosastolta, oikeusministeriöstä, työ- ja elinkeinoministeriöstä, Maahanmuuttovirastosta, Rajavartiolaitokselta, Poliisihallituksesta sekä Joutsenon ja Oulun vastaanottokeskuksista. Työryhmä kokoontui toimikaudellaan neljä kertaa vuodessa. Työryhmä seurasi eri toimialojen keskeisimpiä maahanmuuttohallinnon tuloksellisuutta parantavia hankkeita ja toimenpiteitä. Työryhmä laati kehittämistoiminnasta ja sen tuloksista raportit vuosilta 2012, 2013 ja 2014. Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikkö on nopeuttanut ja sujuvoittanut kehittämistoimillaan turvapaikkamenettelyä. Päätöksentekoprosessia on tehostettu ja hakemusten käsittelyaikoja lyhennetty. Maahanmuuttovirasto on asettanut turvapaikkaviranomaisten operatiivista yhteistyötä varten pysyvän yhteistyöryhmän. Yhteistyöryhmä koostuu poliisin ja Rajavartiolaitoksen tutkinnanjohtajista, poliisihallituksen edustajasta, Maahanmuuttoviraston eri yksiköiden ja tulosalueiden johtajista sekä vastaanottokeskusten johtajista. Poliisin turvapaikkatutkinta toimii vakiintuneesti, ja turvapaikkatutkinta-aikaa on pyritty lyhentämään. Poliisin maasta poistamisen menettely toimii tehokkaasti. Yhteistyö Maahanmuuttoviraston kanssa on lisääntynyt ja konkretisoitunut. Maahanmuuttoviraston ylitarkastaja on sijoitettu pysyvästi Varsinais-Suomen, Helsingin, Oulun ja Etelä-Karjalan poliisilaitoksille avustamaan turvapaikkahakemusten alkuvaiheen seulonnoissa. Rajavartiolaitos on toteuttaa turvapaikkatutkintaa tehokkaasti sekä kiinteää päivittäistä yhteistoimintaa muiden viranomaisten, erityisesti Maahanmuuttoviraston ja poliisin kanssa. Turvapaikka-asioiden ensi asteen muutoksenhaku on nopeutunut. Sekä Helsingin hallinto-oikeuteen että korkeimpaan hallinto-oikeuteen on vuosina 2012 – 2014 kohdennettu lisäresurssi varsinaisten turvapaikka-asioiden käsittelyn tehostamiseksi. Kansainvälistä suojelua hakevien yksilölliset oikeusapupalvelut siirrettiin 1.1.2013 sisäministeriön hallinnonalalta oikeusministeriöön, ja ovat nyt keskitetty neljään oikeusaputoimistoon. Turvapaikanhakijoiden vastaanottojärjestelmää on Maahanmuuttovirasto sopeuttanut hakijamääriä vastaavasti. Majoituskapasiteetin käyttöastetta on pidetty mahdollisimman korkeana vajaan käytön välttämiseksi. Laitosmuotoisesta asumismallista on siirrytty asuntopohjaiseen malliin. Vastaanottokeskusten ohjausta on tehostettu ja toimintaa yhdenmukaistettu. Kansainvälistä suojelua saavien kuntaan siirtymistä on nopeutettu.			
Avainsanat (asiasanat) Maahanmuutto, turvapaikkamenettely			
Muut tiedot Sähköisen julkaisun ISBN 978-952-324-026-1 (PDF), osoite www.intermin.fi/julkaisut			
Sarjan nimi ja numero Sisäministeriön julkaisu 9/2015		ISSN 2341-8524	ISBN -
Kokonaissivumäärä 32	Kieli suomi	Hinta -	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Sisäministeriö		Kustantaja/julkaisija Sisäministeriö	

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare) Arbetsgruppen för att förbättra migrationsförvaltningens resultat; ordförande överdirektör Jorma Vuorio, projektsekreteriatet		Typ av publikation Rapport	
		Uppdragsgivare Inrikesministeriet	
		Datum för tillsättandet av organet 28.11.2011	
Publikation (även den finska titeln) Projektet för att förbättra migrationsförvaltningens resultat 2011–2014 (Maahanmuuttohallinnon tuloksellisuuden parantaminen vuosina 2011–2014)			
Publikationens delar Rapport, bilaga			
Referat Ett av målen för invandring som fastställts för regeringsperioden är att behandlingen av asylansökningar påskyndas. Syftet är att anpassa de totala kostnaderna för mottagandet så att de motsvarar antalet sökande och de förkortade behandlingstiderna. Målet är att snabbare än i nuläget verkställa avvísningar som beror på negativa asylbeslut. Enligt målet i regeringsprogrammet tillsatte inrikesministeriet 28.11.2011 ett projekt för att förbättra migrationsförvaltningens resultat för mandatperioden 1.12.2011–31.12.2014. Genomförandet av projektet handledes och följdes upp i en arbetsgrupp under ledning av inrikesministeriets migrationsavdelning. I arbetsgruppen deltog representanter från inrikesministeriets migrations- och polisavdelning, justitieministeriet, arbets- och näringsministeriet, Migrationsverket, Gränsbevakningsväsendet, Polisstyrelsen samt Joutseno och Uleåborg förläggningar. Arbetsgruppen sammanträdde fyra gånger om året under mandatperioden. Arbetsgruppen följde upp de viktigaste projekten och åtgärderna för att förbättra migrationsförvaltningens resultat. Arbetsgruppen gjorde upp rapporter om utvecklingsverksamheten och dess resultat för åren 2012, 2013 och 2014. Migrationsverkets asylenhet har genom sina utvecklingsåtgärder påskyndat asylförfarandet och gjort förfarandet smidigare. Beslutsprocessen har effektiviserats och handläggningstiderna för ansökningar har förkortats. Migrationsverket har tillsatt en permanent samarbetsgrupp för asylmyndigheternas operativa samarbete. Samarbetsgruppen består av undersökningsledare hos polisen och Gränsbevakningsväsendet, en representant för polisstyrelsen, chefer för olika enheter och resultatområden inom Migrationsverket samt chefer för förläggningarna. Verksamheten hos polisens asylutredning är etablerad och man har strävat efter att förkorta tiden för asylutredning. Polisens förfarande för avlägsnande av utlänningar är effektivt. Samarbetet med Migrationsverket har ökat och blivit konkret. Migrationsverkets överinspektörer är permanent förlagda till polisrättningarna i Egentliga Finland, Helsingfors, Uleåborg och Södra Karelen för att bistå vid gallringen av asylansökningar i det första skedet. Gränsbevakningsväsendet genomför asylutredningar effektivt samt har ett nära dagligt samarbete med andra myndigheter, i synnerhet Migrationsverket och polisen. Processen för sökande av ändring i asylärenden vid första instans har blivit snabbare. Åren 2012–2014 har en tilläggsresurs allokerats till både Helsingfors förvaltningsdomstol och högsta förvaltningsdomstolen för att effektivisera behandlingen av egentliga asylärenden. Individuella rättshjälptjänster för dem som söker internationellt skydd överfördes 1.1.2013 från inrikesministeriets förvaltningsområde till justitieministeriet och har nu centraliserats till fyra rättshjälpsbyråer. Migrationsverket har anpassat mottagningssystemet för asylsökande så att det motsvarar antalet sökande. Beläggningsgraden i inkvarteringskapaciteten har varit så hög som möjligt för att undvika underutnyttjande. Man har övergått från en boendemodell i anstaltsform till en bostadsbaserad modell. Styrningen av förläggningarna har effektiviserats och deras verksamhet har harmoniserats. Överföringen av dem som får internationellt skydd till kommuner har påskyndats.			
Nyckelord Migration, asylförfarande			
Övriga uppgifter Elektronisk version, ISBN 978-952-324-026-1 (PDF), www.intermin.fi/publikationer			
Seriens namn och nummer Inrikesministeriets publikation 9/2015		ISSN 2341-8524	ISBN -
Sidoantal 32	Språk finska	Pris -	Sekretessgrad offentlig
Distribution Inrikesministeriet		Förläggare/utgivare Inrikesministeriet	

Johdanto

Maahanmuuton yhdeksi tavoitteeksi on hallitusohjelmassa asetettu turvapaikkahakemusten käsittelyn nopeuttaminen. Vastaanoton kokonaiskustannuksia on tarkoitus sopeuttaa hakijoiden määrää ja käsittelyaikojen lyhenemistä vastaavasti. Kielteisestä turvapaikkapäätöksestä johtuvat käännytykset pyritään panemaan täytäntöön nykyistä nopeammin.

Hallitusohjelmaan perustuen asetti sisäministeriö 28.11.2011 hankkeen maahanmuuttohallinnon tuloksellisuuden parantamiseksi toimikaudelle 1.12.2011–31.12.2014. Hankkeen toteutumista ohjattiin ja seurattiin poikkihallinnollisessa, sisäministeriön maahanmuutto-osaston johtamassa työryhmässä, johon osallistuivat edustajat sisäministeriön maahanmuutto- ja poliisiosastolta, oikeusministeriöstä, työ- ja elinkeinoministeriöstä, Maahanmuuttovirastosta, Rajavartiolaitokselta, Poliisihallituksesta sekä vastaanottokeskuksista.

Hankkeessa tarkasteltiin mahdollisuuksia tehostaa erityisesti turvapaikkapäätöksentekoa siten, että edellytetyt säästöt saavutettaisiin vastaanotossa. Hankkeen aikana selvitettiin tekijöitä, jotka hidastavat päätöksentekoa ja täytäntöönpanoa turvapaikkaasioissa ja laadittiin ehdotuksia näiden tekijöiden poistamiseksi tai niiden vaikutuksen vähentämiseksi. Turvapaikkapäätösten laatuun kiinnitettiin samalla erityistä huomiota ja päätöksenteon laatua parannettiin.

Eryteisesti hankkeessa tarkasteltiin viranomaisten välistä yhteistyön tehostamista, työn organisointia ja keinoja saavuttaa säästöjä vastaanottokeskusten ohjauksen tehostamisella ja niiden toiminnan paremmalla integroinnilla Maahanmuuttoviraston toimintoihin. Hankkeessa selvitettiin myös vastaanottokeskusverkoston laajuutta sekä tarkasteltiin kuntasijoitusten ja muutoksenhakuprosessien tehostumista.

Hankkeen konkreettisenä tavoitteena on ollut tehostaa maahanmuuttoviranomaisten toimintaa siten, että valtionhallinnon menokehyksissä edellytetty toiminnan tehostamiseen liittyvä 20 miljoonan euron säästö ja hakijamäärien vähenemiseen liittyvä säästö (tämän hetken arvion mukaan 20 miljoonaa euroa) turvapaikanhakijoiden vastaanotto-toiminnan menoissa saavutetaan vuoteen 2015 mennessä.

Työryhmä kokoontui toimikaudellaan neljä kertaa vuodessa. Työryhmässä seurattiin eri toimialojen keskeisimpiä hankkeita ja toimenpiteitä, joiden arvioitiin parantavan maahanmuuttohallinnon tuloksellisuutta.

Hankkeessa on laadittu raportit vuosilta 2012 ja 2013. Lisäksi nyt käsillä oleva vuoden 2014 raportti on työryhmän toimikauden päättyessä samalla myös hankkeen loppuraportti. Raportin luku 7 sisältää arviointia hankkeen toimikaudella toteutetuista, tuloksellisuutta parantavista hankkeista ja toimenpiteistä sekä suosituksia jatkotoimenpiteiksi.

Sisällys

1 Yhteenvedo vuoden 2014 tuloksista	2
2 Maahanmuuttoviraston kehittämistoimet turvapaikkaprosessin nopeuttamiseksi	5
2.1 Yleistä.....	5
2.2 Lean-hanke, yksikön henkilöstön suunnitteluun osallistuminen, turvapaikka- ja sihteerimanuaali.....	5
2.3 Työprosessien tehostaminen	6
2.4 Turvapaikkahakemusten seulonta.....	7
2.5 Puhuttelun ja päätöksenteon laadullinen kehitystyö	7
2.6 Turvapaikkamenettelyn kehittäminen sidosryhmien kanssa.....	8
2.7 Päätösmäärät ja ajat.....	9
3 Turvapaikka-asioiden muutoksenhakuprosessin nopeuttaminen tuomioistuinkäsittelyssä	10
3.1 Käsittelyajat tuomioistuimissa	10
3.2 Kansainvälistä suojelua hakevien oikeusapupalvelut	12
4 Maahantulon ja maasta poistamisen prosessin viranomaisyhteistyö ja kehittäminen.....	13
4.1 Moniviranomaisyhteistyö (MPR).....	13
4.2 Poliisihallinnon toimet turvapaikkaprosessin nopeuttamisessa.....	14
4.3 Rajavartiolaitoksen toimet maahanmuuton tuloksellisuuden parantamiseksi	17
4.4 Vapaaehtoinen paluu.....	17
5 Turvapaikanhakijoiden vastaanottohallinnon tehostamistoimenpiteet	19
5.1 Vastaanottokeskusten ohjauksen tehostaminen	19
5.2 Vastaanoton kustannusrakenteiden tarkastelu.....	19
5.3 Vastaanottoverkoston sopeuttaminen	20
5.4 Vastaanotto toiminnan määrärahan muutokset	21
5.5 Vastaanottokeskuksesta kuntaan siirtyminen.....	21
6 Kuntaan siirtymistä edistävät toimet.....	22
7 Tuloksellisuushankkeen arviointi ja jatkotoimet	23
7.1 Toimialakohtainen arviointi.....	23
7.2 Hankkeen suositukset jatkotoimiksi.....	28

Liitteet

Liite 1: Indikaattorien seurantataulukko	31
--	----

1 Yhteenveto vuoden 2014 tuloksista

Maahanmuuttovirasto on nopeuttanut turvapaikkamenettelyä

Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikkö on pyrkinyt kehittämistoimillaan nopeuttamaan ja sujuvoittamaan turvapaikkamenettelyä. Päätöksentekoprosessia on tehostettu ja hakemusten käsittelyaikoja lyhennetty.

Kaikilla turvapaikkayksikön tulosalueilla noudatetaan menettelyä, jossa päätös pyritään tekemään heti puhuttelun jälkeen ja osa tulosalueesta on irrotettu tietyksi ajaksi vanhimpien ja vaikeimpien hakemusten ratkaisemiseen. Puhuttelun kestoa on pyritty lyhentämään hakijalle annettavan etukäteisinformaation avulla. Selkeästi perusteettomien ja selvästi myönteisten turvapaikkahakemusten seulontaa on turvapaikkaprosessin alkuvaiheessa tehostettu.

Kehittämistoimien vaikutuksena turvapaikkahakemusten kokonaiskäsittelyaikaa on vuosina 2011–2014 pystytty laskemaan keskimäärin 93 vuorokaudella (v. 2011: 263 vrk, v. 2012: 254 vrk, v. 2013: 190 vrk, v. 2014: 170 vrk).

Maahanmuuttovirasto teki vuonna 2014 yhteensä 3 706 hakijalle turvapaikkapäätöksen. Turvapaikkapäätösten määrä jäi siten sekä vuodelle 2014 asetettua tavoitetta (4 000) että edellisiä vuosia alhaisemmalle tasolle (v. 2013: 4 055, v. 2012: 3 780).

Poliisin turvapaikkatutkinta toimii vakiintuneesti

Valtakunnallisesti tarkastellen turvapaikkatutkinnan alkuvaiheen toimet suoritetaan poliisissa vakiintuneesti ja kohtuullisessa ajassa. Päätettyjen turvapaikkatutkintojen tutkinta aika oli vuonna 2014 keskimäärin 27 vuorokautta (v. 2011, 41 vrk, v. 2012: 33 vrk, v. 2013: 31 vrk). Poliisilla oli vuoden 2014 lopulla avoimia turvapaikkatutkintoja 284, kun vuonna 2013 avoimia tutkintoja oli 177 (v. 2012: 257). Kuukausittainen hakijamäärä on keskimäärin noin 250 hakijaa, joten avoimien turvapaikkatutkintojen määrää voidaan pitää kohtuullisena. Yli kolme kuukautta avoimena olleita turvapaikkatutkintoja oli vuoden 2014 lopulla 9, kun vuonna 2013 avoimena oli 19 turvapaikkatutkintaa. Turvapaikkatutkinnan läpivirtaus on näin ollen hyvällä tasolla.

Poliisin suorittama maasta poistamisen täytäntöönpano on edelleen tehokasta. Vuonna 2014 maasta poistamispäätöksiä oli täytäntöönpanttu yhteensä 2 794 (v. 2011: 2 252, v. 2012: 2 440, v. 2013: 2 928 henkilöä)¹.

¹ Maasta poistamista koskevat tilastot saadaan nykyään UMA:sta. Vuoteen 2014 asti maasta poistamista koskevat tilastot saatiin Helsingin poliisin ylläpitämästä maastapoistamisrekisteristä. Edellä mainitusta johtuen tilastot eivät ole kaikilta osin vertailukelpoisia.

MPR-yhteistyö on tiivistynyt

Turvapaikkayksikön ja poliisin käytännön viranomaisyhteistyötä on lisätty. Eri paikkakunnilla Maahanmuuttoviraston ylitarkastaja avustaa kullakin paikkakunnalla erikseen sovitulla tavalla poliisia turvapaikkahakemuksen seulonnassa. Useista lomakkeista on lisäksi luovuttu ja siirretty tiedot suoraan UMA-järjestelmään.

Maahanmuuttovirasto on asettanut operatiivista yhteistyötä varten pysyvän yhteistyöryhmän. Yhteistyöryhmä koostuu poliisin ja Rajavartiolaitoksen tutkinnanjohtajista, poliisihallituksen edustajasta, Maahanmuuttoviraston eri yksiköiden ja tulosalueiden johtajista sekä vastaanottokeskusten johtajista.

Muutoksenhaku on nopeutunut

Turvapaikka-asioiden ensi asteen muutoksenhaku on keskitetty Helsingin hallinto-oikeuteen. Turvapaikka-asioiden käsittely Helsingin hallinto-oikeudessa tapahtuu kohdullisessa ajassa eikä prosessissa ole arvioitu olevan tuomioistuimesta johtuvia viivästyksiä. Varsinaisten turvapaikka-asioiden keskimääräistä käsittelyaikaa on Helsingin hallinto-oikeudessa pystytty viime vuosina alentamaan. Käsittelyaika oli vuonna 2014 keskimäärin 5,6 kuukautta (2011: 8,4 kk; 2012: 7,7 kk, 2013: 5,9 kk). Vuosille 2012 – 2014 kohdennettu lisäresurssi (11 htv) on tehostanut oikeuden ratkaisukapasiteettia.

Vastaanottojärjestelmää on sopeutettu

Turvapaikanhakijoiden vastaanottojärjestelmää on Maahanmuuttovirasto sopeuttanut hakijamääriä vastaavasti. Majoituskapasiteetin käyttöastetta on pidetty mahdollisimman korkeana (85 %) vajaakäytön välttämiseksi. Laitosmuotoisesta asumismallista on siirrytty pääosin asuntopohjaiseen malliin. Vastaanottokeskusten ohjausta on tehostettu ja toimintaa yhdenmukaistettu.

Vastaanoton menot olivat vuonna 2014 yhteensä noin 62 miljoonaa euroa (v. 2011: 77,9 milj. €, v. 2012: 69,5 milj. euroa, v. 2013: 60,3 milj. euroa). Vuoden 2014 kustannuksissa ei enää saatu säästöä johtuen siitä, että turvapaikanhakijoiden määrä kasvoi v. 2014 noin 13 % verrattuna vuoteen 2013. Vuodesta 2011 vuoteen 2014 on säästö ollut kuitenkin yhteensä yli 16 milj. euroa.

Kuntaan siirtyminen on nopeutunut

Turvapaikkaprosessin nopeuttamisella ja vastaanottotoiminnan sopeuttamistoimilla ei voida vaikuttaa kuntaan siirtymisen prosessiin eikä sen nopeuttamiseen. Keskimääräinen odotusaika vastaanottokeskuksessa oleskeluluvan saannin jälkeen on tavoitteeseen nähden nopeutunut. Odotusaikatavoite on keskimäärin 2 kk, ja toteuma vuonna 2014 oli 1,5 kk (46 vrk). Aiempina vuosina odotusaika on ollut tavoitteeseen nähden lähes kaksinkertainen.

Odotusajan lyhenemiseen on vaikuttanut keskeisesti vastaanottokeskusten aktiivisuus kansainvälistä suojelua saavien omaehtoisen kuntaan muuton (vastaanottokeskusmuutto) tukemiseksi. ELY-keskusten vastuulla oleva lakisääteinen menettely ei ole

turvannut kuntapaikkoja niitä tarvitseville. Vastaanottokeskusmuutto on ELY-keskusten menettelyä nopeampi toimintatapa siirtyä kuntiin. Vastaanottokeskukset ohjasivat vuonna 2014 yhteensä 1 267 oleskeluluvan saanutta turvapaikanhakijaa kuntiin. ELY-keskukset osoittivat kuntapaikoille yhteensä 317 oleskeluluvan saanutta turvapaikanhakijaa. Työ- ja elinkeinoministeriö rahoittaa hankkeita, joilla kansanvälistä suojelua saavien kuntiin sijoittumista nopeutetaan.

2 Maahanmuuttoviraston kehittämistoimet turvapaikkaprosessin nopeuttamiseksi

2.1 Yleistä

Turvapaikkamenettelyyn sisältyy Maahanmuuttovirastolle, poliisille ja Rajavartiolaitokselle kuuluvia työvaiheita. Tehokkaan ja sujuvan menettelyn edellytyksenä on hyvä yhteistyö ja jokaisen toimenpiteen suunnittelu palvelemaan prosessin kokonaistavoitetta ja etua. Tutkinnan nopeuden ja määräaikojen noudattamisen ohella turvapaikkatutkinnan korkea laatu, perusteellisuus ja yhtenäisyys pyritään turvaamaan. Menettelyn keskeisin tarkoitus on kansainvälisen suojelun antaminen sitä tarvitsevalle.

Maahanmuuttoviraston keskeisimmät tehtävät turvapaikkaprosessissa ovat turvapaikkapuhuttelun pitäminen, asian selvittäminen, lisäselvitysten hankkiminen sekä päätöksenteko. Maahanmuuttoviraston tehtäviin kuuluu myös osallistuminen valitusprosessiin. Turvapaikkayksikkö on osallistunut myös poliisilaitoksilla turvapaikkahakemusten seurlontaan yhteistyössä poliisin kanssa.

2.2 Lean-hanke, yksikön henkilöstön suunnitteluun osallistuminen, turvapaikka- ja sihteerimanuaali

Turvapaikkayksikön kehittämistoimien veturina vuosina 2012–2013 toimi ERF-rahoituksella Lean-hanke, jossa tarkoituksena oli nopeuttaa turvapaikkamenettelyä ja parantaa päätöksenteon laatua. Yksikössä on keskitytty ydinprosessien kehittämiseen ja koulutuksen antamiseen, minkä apuna on hyödynnetty Lean-filosofian työvälineitä.

Vuosina 2013–2014 kehittämistoimien painopisteenä on ollut turvapaikkayksikön töiden ja organisaatorakenteen uudelleenjärjestelyn seuranta, joilla on edelleen pyritty odotusaikojen ja kuormittavuuden vähentämiseen sekä joustavuuden ja ammattitaidon lisäämiseen. Lisäksi työn seuranta ja menettelyä on täsmennetty entisestään ja parannettu edelleen kykyä reagoida muutoksiin.

Turvapaikkayksikön henkilöstölle on järjestetty vuosittain mahdollisuus käydä ns. suunnittelupäivänä ohjatusti läpi yksikön työtä ja miettiä kehittämis- sekä tehostamistoimenpiteitä siihen. Näitä ideoita on otettu ja otetaan yksikön toimintasuunnitelmaan seuraavalle vuodelle. Suunnittelupäivä järjestettiin 8.12.2014. Yksikössä on järjestetty myös samaa työtä (samasta maasta tulevia hakijoita käsittelevät, alaikäisiä käsittelevät ym.) tekevien yhteisiä tapaamisia, missä ns. erikoisylitarkastajan vetämänä työntekijät käyvät työtä läpi ja miettivät sekä tuovat esille kehittämistarpeita.

Käytännön yhtenäistämisen, tiedon löytämisen ja perehdytyksen tueksi on laadittu turvapaikkamanuaali, joka toimii alustana jatkuvalla kehittämiselle. Manuaalin laatimisen yhteydessä prosessit on kuvattu ja samalla on selvitetty mahdollisia epäyhtenäisiä käy-

täntöjä tai hukkaa tuottavia työvaiheita. Manuaaliin on kerätty yksityiskohtaiset tiedot ydinprosessin eri vaiheista, ja näiden käsittelyaikaa voidaan seurata UMA:sta. Manuaali otettiin käyttöön tammikuussa 2014. Manuaalia on vuoden aikana edelleen kehitetty ja sen vastuulliseksi kehittäjäksi ja päivittäjäksi on nimetty yksiköstä asiantuntija. Turvapaikkaprosessin tuki- ja sihteerityötä tekeville on laadittu ja kehitetty myös työtä ohjaamaan ja yhtenäistämään ns. sihteerimanuaali.

2.3 Työprosessien tehostaminen

Vuoden 2014 aikana turvapaikkayksikössä on pääasiassa jatkettu aikaisemmin käyttöön otettuja kehittämis- ja tehostamistoimia sekä seurattu niiden toimivuutta ja kehitetty niitä edelleen. Turvapaikkayksikön tulosalueiden työnjaon organisointiin tehtiin jo vuonna 2012 merkittävimmät menettelyn tehostamiseen liittyvät muutokset, kuten kansainvälisen suojelun erityisprosessien ja tukitoimien keskittäminen itsenäisesti toimiviin tiimeihin. Näiden toimien jälkeen muut tulosalueet voivat keskittyä ydinprosessiin ts. turvapaikkapuhutteluun ja kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen ratkaisemiseen.

Kaikilla tulosalueilla on siirrytty menettelyyn, jossa päätös pyritään tekemään heti puhuttelun jälkeen ja osa tulosalueesta on irrotettu tietyksi ajaksi vanhimpien ja vaikeimpien hakemusten ratkaisemiseen. Järjestely on havaittu toimivaksi ja sillä on kyetty lyhentämään hakemusten käsittelyaikoja ja helpotettu tulostavoitteiden saavuttamista.

Puhuttelun kestoa on pyritty lyhentämään hakijalle annettavan etukäteisinformaation sekä avoimuuden lisäämisen avulla. Lisäksi hakijan oikeudet ja velvollisuudet puhuttelussa on annettu tiedoksi jo ennen puhuttelua. Toimenpiteiden avulla on pyritty sujuvoittamaan puhuttelua ja saavutettu kustannussäästöjä tulkkauskuukausissa. Samalla on pystytty keskittymään paremmin hakijan yksilöllisten syiden selvittämiseen. Puhutteluun pääsyä on nopeutettu, kun virkamies on voinut puhutella myös tapauskohtaisesti kaksi hakijaa saman päivän aikana.

Vuoden 2014 tammikuussa otettiin Kaakkois-Suomen alueella käyttöön uudistus, jossa turvapaikkapuhuttelukutsu annetaan hakijalle tiedoksi poliisin toimesta U3A-kuulustelun päätteeksi. Uudistus otettiin vuoden aikana käyttöön myös Oulussa. Turvapaikanhakija tietää siis poliisin U3A-vaiheen päätteeksi tarkan ajankohdan, milloin hänen asiansa käsittely jatkuu turvapaikkapuhuttelulla. Tätä käytäntöä on kokeilun jälkeen tarkoitus laajentaa turvapaikkayksikön muillekin toimintapaikkakunnille.

Turvapaikkapuhutteluissa, joissa puhuttelupöytäkirjaa ei ehditä tarkastamaan puhuttelulle varatussa ajassa, voidaan joissain tapauksissa sopia, että uutta puhutteluaikaa ei varata pöytäkirjan tarkastamista varten. Hakija, avustaja ja tulkki käyvät pöytäkirjan keskenään läpi ja toimittavat korjaukset Maahanmuuttovirastoon kirjallisesti. Tämä on tehostanut myös toimintaa.

Kehitystyössä on panostettu vahvasti työtilanteen ja tehtyjen päätösten määrän seurantaan. Tilannetta seurataan yksikkö- sekä tulosaluekohtaisesti. Tulosalueilla on näkyvästi esillä saavutetut tulostavoitteet ja tehdyt työt sekä toimenpiteitä odottavat työt.

Turvapaikkayksikössä on määritelty myös määrälliset tulostavoitteet suhteessa henkilökohtaisen työstä suoriutumisen arviointikriteereihin (tarkastelujaksona koko vuosi).

2.4 Turvapaikkahakemusten seulonta

Kokonaistaloudellisesti on tehokasta, että selkeästi perusteettomat sekä selvästi myönnteiset turvapaikkahakemukset seuloutuvat esiin mahdollisimman nopeasti turvapaikka-prosessin alkuvaiheessa. Selkeät tapaukset voidaan käsitellä suhteellisen lyhyessä ajassa, mikä säästää vastaanottokuluja. Tulosalueiden suorittamaa seulontaa on täsmennetty viime vuosien aikana ja tätä on tehty myös yhteistyössä poliisin ja Rajavartiolaitoksen kanssa.

Varsinais-Suomen poliisilaitokselle pysyvästi sijoitetut Maahanmuuttoviraston ylitarkastajat harjoittavat yhteistyössä poliisin kanssa seulontaa välittömästi hakemuksen saavuttua poliisilaitokselle. Tammikuusta 2015 alkaen myös Helsingin poliisilaitokselle sijoitetaan pysyvästi Maahanmuuttoviraston ylitarkastaja seulomaan hakemuksia alkuvaiheessa ja toimimaan poliisin tutkinnan tukena. Maahanmuuttoviraston edustajien läsnäolo mahdollistaa myös erittäin nopean turvapaikka-asian käsittelyn poliisilaitoksella silloin kun menettelylle on tarvetta.

Uutta vastuunmäärittämisasetusta² (604/2013) on sovellettu vuodesta 2014 alkaen. Asetuksen voimaantuloon varauduttiin perehdytyksellä ja sidosryhmien neuvonnalla. Päätöksentekoa on tehostettu luopumalla henkilökohtaisista työjonoista myös Dublin-tulosalueella sekä seuraamalla jatkuvasti ohjeistuksen ja menettelyjen päivitystarpeita ja muuttamalla niitä tarvittaessa. UMAan on tehty ja valmisteltu muutoksia, joilla sitä pystytään hyödyntämään paremmin prosessissa. Muutokset on pääosin valmisteltu Dublin-tietokeskus-hankkeen (ERF-rahoitus) puitteissa. Myös lakimuutosten vaatimat muutokset asiakirjapohjiin sekä uudet asiakirjapohjat on toteutettu nopeuttamaan päätöksentekoa ja varmistamaan yhdenmukainen päätöskäytäntö. Yksi Dublin-tulosalueen virkamies on osallistunut EASO:n³ Dublin III –moduulin kouluttajakoulutuksen syksyllä 2014. Moduulin mukaista koulutusta on tarkoitus järjestää vuonna 2015, alkaen Dublin-tulosalueen henkilöstöstä.

2.5 Puhuttelun ja päätöksenteon laadullinen kehitystyö

Turvapaikkayksikön johtoryhmä on käsitellyt ja linjannut vuonna 2014 Irania, Somaliaa ja Nigeriaa koskevaa päätöskäytäntöä. Myös muuten on yhtenäistetty käytäntöjä ja tehty muutamia pienempiä linjauksia. Laillisuusvalvonnan perusteella todettuja tilastollisia päätöseroja eri tulosalueiden välillä on otettu tarkasteluun.

Turvapaikkayksikkö on osallistunut aktiivisesti EASO:n laatukokouksiin. Vuoden 2014 teemat ovat liittyneet menettelydirektiivin tuomiin muutoksiin; menettelyyn pääsyyn ja

² Vastuunmäärittämisasetus tai ns. Dublin-asetus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013. Määrittää, mikä jäsenvaltio tutkii turvapaikanhakijan kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen. Koskee EU-jäsenvaltioiden lisäksi Norjaa, Islantia, Sveitsiä ja Liechtensteiniä.

³ The European Asylum Support Office, EASO

erityismenettelyihin, ml. nopeutetut menettelyt. Lisäksi haavoittuvien ryhmien tunnistamiseen prosessin eri vaiheissa, ml. turvapaikanhakijoiden vastaanotossa. Joulukuussa 2014 valmistuivat ensimmäiset EASO:n laatutyökalut (1. puhuttelut, 2. näytön arviointi), joista tullaan järjestämään koulutusta. Ne tullaan ottamaan käyttöön yksikössä vuoden 2015 alussa.

EASO-koulutuksia on pidetty seuraavissa aiheissa: inclusion (pakolaisoikeus), näytön arviointi, haavoittuvien ryhmien puhuttelu, suojelun lakkaaminen, maatieto. Lisäksi on saatu kouluttajapätevyys poissuljentaan sekä turvapaikka-asioiden esimieskoulutukseen. Molempien kouluttaminen yksikössä alkaa vuonna 2015. Tarkastelussa on ollut mm. ilmeisen perusteettomat päätökset sekä tyttöjen ja naisten ympärileikkausteema. Molemmissa kehitystyö jatkuu, tavoitteena yhtenäistää käytäntöjä ja saada ainakin tietyn tasoista ohjeistusta päätöksentekoon ja puhutteluun. Poissuljenta koskeva ohjeistus on aloitettu.

Ns. UNHCR:n laatimaa FDQ-tarkastusta⁴ on tehty vuonna 2014, mutta pienemmässä mittakaavassa kuin aiemmin – resurssisyistä. Tarkoitus on kehittää toimintaa niin, että siitä muodostuisi kiinteä ja systemaattinen osa yksikön työn laadunvalvontaa/laadun arviointia, osana laillisuusvalvontaa.

2.6 Turvapaikkamenettelyn kehittäminen sidosryhmien kanssa

Tehokkaan turvapaikkamenettelyn edellytyksenä on hyvä yhteistyö eri työvaiheisiin osallistuvien viranomaisten kesken. Jokaisen toimenpiteen suunnittelussa edistetään prosessin kokonaistavoitetta.

Maahanmuuttoviraston työryhmän jo vuonna 2012 valmistelemia ja vuoden 2013 aikana käytäntöön otettuja ehdotuksia turvapaikkaprosessin alkuvaiheen ja viranomaisyhteistyön kehittämiseksi, sujuvoittamiseksi ja tehostamiseksi nykyisen lainsäädännön ja toimivaltuuksien puitteissa, on jatkettu ja toteutettu vuoden 2014 aikana.

Turvapaikka-asioiden operatiivista yhteistyötä varten asetettiin 1.1.2014 alkaen säännöllisesti kokoontuva yhteistyöryhmä. Yhteistyöryhmä koostuu poliisin ja rajavartiolaitoksen tutkinnanjohtajista, poliisihallituksen edustajasta, Maahanmuuttoviraston yksiköiden ja tulosalueiden johtajista ja vastaanottokeskusten johtajista/apulaisjohtajista. Puheenjohtajuus hoidetaan Maahanmuuttoviraston toimesta. Yhteistyöryhmä kokoontui vuoden 2014 aikana kolme kertaa. Työryhmässä on sovittu hakijoiden sijoittelusta käsittely- ja majoitustilanteiden perusteella ja käsitelty ajankohtaisia operatiivisia asioita ja sovittu uusista yhteisistä käytännöistä.

Myös paikallistasolla yhteistyötä on jatkettu ja yhteisiä prosessia sekä yksittäisiä hakijoita käsitteleviä tapaamisia järjestetty poliisin, Rajavartiolaitoksen ja vastaanottokeskusten edustajien kanssa. Eräänä hyvänä esimerkkinä toimivasta yhteistyöstä viran-

⁴ FDQ=Further Developing Asylum Quality in the EU (puhuttelujen ja päätöksenteon laadun parantaminen ml. tarkistuslistat, laatukriteerit)

omaisten välillä voidaan mainita ukrainalaisten turvapaikanhakijoiden hakemusten käsittely. Ukrainalaishakijoiden määrä nousi voimakkaasti kesällä 2014. Suurimmalla osalla hakijoista ei ollut henkilökohtaisia perusteita. Maahanmuuttovirasto pyysi poliisia suorittamaan ukrainalaisten turvapaikkapuhuttelut. Ukrainalaisten hakemusten käsittelyn priorisoimisella ja viranomaisyhteistyöllä päätökset saatiin tehtyä suurimmalle osalle ukrainalaisista hakijoista huomattavasti keskimääräistä käsittelyaikaa nopeammin ja hakemusten määrä laski selvästi syksyllä.

Turvapaikkayksikkö on jatkanut myös yhteistyötä turvapaikanhakijoihin ja päätöksentekoon liittyen myös suojelupoliisin (terrorismin torjunta), keskusrikospoliisin (mahdolliset sotarikokset, rikokset rauhaa ja ihmiskuntaa vastaan sekä muut törkeät rikokset) sekä puolustusvoimien tiedustelulaitoksen (sotilaat ym.) kanssa.

2.7 Päätösmäärät ja ajat

Maahanmuuttovirastossa on tehty vuoden 2014 joulukuun loppuun mennessä 3 706 henkilölle päätös turvapaikka-asiassa. Vuonna 2013 vastaava luku oli 4 055. Turvapaikkoja on annettu 501 kpl (14 % aineellisesti ratkaistuista päätöksistä). Myönteisten/kielteisten jako on tällä hetkellä 36/55 %. Vastaavana aikana vuonna 2013 Maahanmuuttovirasto myönsi 556 turvapaikkaa suhdeluvun ollessa 45/47 %.

Joulukuun 2014 loppuun mennessä oli ratkaistu 2 488 aineellisessa käsittelyssä olevaa tapausta, kun vastaava luku oli vuoden 2013 joulukuun lopussa 2 807. Vuoden 2014 joulukuun mennessä oli tehty 861 päätöstä Dublin-tapaukseen, kun vastaava luku vuonna 2013 joulukuussa oli 923.

Kaikkien hakemusten keskimääräinen käsittelyaika 1.1.-31.12.2014 välisenä aikana oli 170 vuorokautta. Vuonna 2013 käsittelyaika oli keskimäärin 190 vuorokautta. Kaikista käsittelyperusteista alle kuudessa kuukaudessa vuonna 2014 ratkaistiin 65,9 %, kun vastaava prosenttiosuus vuonna 2013 oli 58.

Tehostamistoimilla voidaan katsoa olleen vaikutusta käsittelyaikojen lyhenemiseen. Aineellisesti tutkittavia tapauksia tekevien tulosalueiden tehokkuus on päätösmäärien osalta pysynyt miltei samana (ei ole aivan pysynyt samalla tasolla vuoteen 2013 verrattuna), mutta käsittelyaikojen osalta parantunut vuoden takaiseen verrattuna. Tulosalueiden vanhimpien vireillä olevien hakemusten aktiivisella seurannalla voidaan myös katsoa olevan merkittävä vaikutus käsittelyaikojen lyhenemiseen.

3 Turvapaikka-asioiden muutoksenhakuprosessin nopeuttaminen tuomioistuinkäsittelyssä

3.1 Käsittelyajat tuomioistuimissa

a) Helsingin hallinto-oikeus

Helsingin hallinto-oikeus ratkaisi vuonna 2014 yhteensä 2 565 ulkomaalaisasiaa, joista 1 054 oli turvapaikka-asioita (vuonna 2013 yhteensä 2 217 ulkomaalaisasiaa, joista 967 oli turvapaikka-asioita).

Turvapaikka-asioiden ensi asteen muutoksenhaku on keskitetty Helsingin hallinto-oikeuteen. Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisukapasiteettiin on viime vuosina vaikuttanut merkittävästi se, miten paljon hallinto-oikeudelle on voitu osoittaa henkilöstöä turvapaikka-asioiden käsittelyyn saadulla lisärahoituksella. Vuoden 2010 talousarviossa turvapaikka-asioiden käsittelyyn myönnettiin 643 000 euroa. Tämän rahoituksen käyttö jakaantui kahdelle vuodelle siten, että noin puolet summasta kohdentui vuodelle 2010 ja toinen puoli vuodelle 2011. Turvapaikka-asioiden käsittelyyn kohdennettiin vuoden 2012 valtion talousarviossa 900 000 euroa lisärahoitusta, joka on osoitettu kokonaisuudessaan käytettäväksi Helsingin hallinto-oikeudessa vuonna 2012. Vastaava summa on kohdennettu Helsingin hallinto-oikeuteen myös vuonna 2013 ja 2014.

Perusteetta turvapaikkaa hakevista henkilöistä tuomioistuinkäsittelyn aikana aiheutuvien kustannusten ja toisaalta myönteisen päätöksen saaneiden henkilöiden mahdollisimman pikaisen kotouttamisen osalta on tärkeää saada lyhennettyä nimenomaan varsinaisten turvapaikka-asioiden käsittelyaikaa, koska nimenomaan näissä asioissa hakijat pääsääntöisesti odottavat hallinto-oikeuden päätöstä Suomessa. Sen sijaan nopeutetun käsittelyn asioissa (ns. Dublin-asiat) hakijat eivät odota päätöstä Suomessa, jolloin kustannusvaikutuksia odotusajasta ei synny.

Turvapaikka-asioiden keskimääräinen käsittelyaika oli 5,6 kuukautta vuonna 2014 (2013: 5,2 kk, 2012: 6,1 kk, 2011: 6,8 kk). Kaikkien turvapaikka-asioiden sisällä varsinaisten turvapaikka-asioiden keskimääräinen käsittelyaika oli 7,5 kuukautta vuonna 2014 (2013: 5,9 kk, 2012: 7,7 kk, 2011: 8,4 kk). Nopeutetun käsittelyn asioissa (mm. Dublin-asiat) keskimääräinen käsittelyaika oli 4,7 kuukautta vuonna 2014 (2013: 4,7 kk, 2012: 4,0 kk, 2011: 4,2 kk). Varsinaisten turvapaikka-asioiden keskimääräinen käsittelyaika on noussut 1,6 kuukautta ja nopeutetun käsittelyn turvapaikka-asioiden keskimääräinen käsittelyaika on pysynyt ennallaan edelliseen vuoteen verrattuna. Keskimääräisen käsittelyajan osalta Helsingin hallinto-oikeus on kyennyt säilyttämään vuoden 2012 aikana saavutetun 6 kuukauden käsittelyaikatavoitteen myös vuosina 2013 ja 2014.

Keskimääräinen vireilläoloaika Helsingin hallinto-oikeudessa oli varsinaisissa turvapaikka-asioissa 2,2 kuukautta ja nopeutetun käsittelyn turvapaikka-asioissa 1,8 kuu-

kautta vuoden 2014 lopussa. Vastaavana aikana Helsingin hallinto-oikeudessa oli 73 yli 6 kuukautta vireillä ollutta varsinaista turvapaikka-asiaa ja 27 nopeutetun käsittelyn turvapaikka-asiaa. Varsinaisia turvapaikka-asioita oli vuoden 2014 lopussa vireillä yhteensä 318 asiaa ja nopeutetun käsittelyn asioita yhteensä 253 asiaa. Ajalla 1.1. – 31.12.2014 varsinaisten turvapaikka-asioiden määrä oli noussut 137 asialla ja nopeutetun menettelyn mukaisten turvapaikka-asioiden määrä oli kahdella asialla.

Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että turvapaikka-asioiden käsittely Helsingin hallinto-oikeudessa tapahtuu kohtuullisessa ajassa, eikä prosessissa ole tuomioistuimesta johtuvia viivästyksiä. Kokonaisuutena tilannetta voidaan turvapaikka-asioiden osalta pitää hyvänä. Ongelmana kuitenkin ovat oleskeluluvat ja muut ulkomaalaisasiat, joiden määrä on suuri ja joita ei ole kyetty käsittelemään tavoitteeksi asetetussa 12 kuukauden keskimääräisessä käsittelyajassa siitä syystä, että resurssit on kohdennettu turvapaikka-asioihin. Helsingin hallinto-oikeuden käsityksen mukaan tämä johtuu siitä, että Helsingin hallinto-oikeuden henkilöstöresurssit ovat riittämättömät sen varmistamiseksi, että käsittelyaikataavoitteet pystyttäisiin saavuttamaan kaikkien asiaryhmien osalta.

b) Korkein hallinto-oikeus

Korkein hallinto-oikeus ratkaisi vuonna 2014 yhteensä 1 094 ulkomaalaisasiaa, joista 416 oli turvapaikka-asioita (vuonna 2013 yhteensä 1 004 ulkomaalaisasiaa, joista 482 oli turvapaikka-asioita).

Helsingin hallinto-oikeuden päätöksistä turvapaikka-asioissa voi hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta, mikäli korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Hallinto-oikeuden päätös voidaan panna täytäntöön ennen asian ratkaisemista korkeimmassa hallinto-oikeudessa, ellei korkein hallinto-oikeus kiellä tai keskeytä päätöksen täytäntöönpanoa. Hakijat eivät siten pääsääntöisesti odota korkeimman hallinto-oikeuden päätöstä Suomessa, eikä odotusajasta siten aiheudu kustannuksia.

Korkeimpaan hallinto-oikeuteen on vuodelle 2012 kohdennettu 100 000 euroa lisärahoitusta. Vastaava summa on kohdennettu turvapaikka-asioiden käsittelyyn myös vuonna 2013 ja 2014.

Turvapaikka-asioiden keskimääräinen käsittelyaika korkeimmassa hallinto-oikeudessa oli 8,1 kuukautta vuonna 2014. (2013: 8,6 kk, 2012: 9,7 kk, 2011: 6,9 kk). Kaikkien turvapaikka-asioiden sisällä varsinaisten turvapaikka-asioiden keskimääräinen käsittelyaika oli 11,0 kuukautta vuonna 2014 (2013: 9,8 kk, 2012: 10,8 kk, 2011: 7,0 kk). Nopeutetun käsittelyn asioissa (mm. Dublin-asiat) keskimääräinen käsittelyaika oli 3,9 kuukautta vuonna 2014 (2013: 5,9 kk, 2012: 6,9 kk, 2011: 6,6 kk). Keskimääräisen käsittelyajan osalta voidaan todeta, että se kokonaisuutena pysyttelee samoissa lukemissa kuin kahtena edellisellä vuonna, nopeutetun käsittelyn turvapaikkojen kohdalla keskimääräinen käsittelyaika on edelleen tasaisesti alentumassa.

Keskimääräinen vireilläoloaika turvapaikka-asioissa oli 4,2 kuukautta ja nopeutetun käsittelyn turvapaikka-asioissa 3,1 kuukautta vuoden 2014 lopussa. Keskimääräinen vireilläoloaika on alenemassa erityisesti tavallisten turvapaikka-asioiden kohdalla, mikä yhdessä tasaisena pysyneen keskimääräisen käsittelyajan kanssa kertoo siitä, että

aiemmin syntynyttä ruuhkaa on pyritty purkamaan erityisesti vanhimmasta päästä. Vuoden 2014 lopussa korkeimmassa hallinto-oikeudessa oli vireillä yksi varsinaista turvapaikkaa koskeva asia ja yksi nopeutetun käsittelyn turvapaikka-asia, jotka olivat olleet vireillä yli 12 kuukautta. Varsinaisia turvapaikka-asioita oli vuoden 2014 lopussa vireillä yhteensä 125 asiaa ja nopeutetun käsittelyn asioita yhteensä 52 asiaa. Vireillä olevien varsinaisten turvapaikka-asioiden määrä on ajalla 1.1. – 31.12.2014 laskenut 73 asialla. Nopeutetun käsittelyn asioiden määrä on mainitulla ajalla noussut kahdella asialla.

Turvapaikka-asioiden määrän vähenemisen johdosta painopiste on siirretty korkeimmassa hallinto-oikeudessa vuonna 2014 muihin ulkomaalaisasioihin, joita on saapunut vuoden 2014 aikana aiempaa selvästi enemmän. Erityisesti vuoden 2014 lokakuussa toteutetun erillisprojektin avulla niitäkin on pystytty ratkaisemaan vuoden 2014 aikana jonkin verran enemmän kuin niitä on tullut vireille. Kokonaisuutena ajatellen turvapaikka-asioiden tilanne korkeimmassa hallinto-oikeudessa on tällä hetkellä edelleen hyvä.

3.2 Kansainvälistä suojelua hakevien oikeusapupalvelut

Kansainvälistä suojelua hakevien yksilölliset oikeusapupalvelut siirrettiin oikeusministeriön hallinnonalalle 1.1.2013 lähtien. Turvapaikanhakijoiden yksilölliset oikeudelliset palvelut järjestetään oikeusapulain mukaan. Sisäministeriön rahoittamana ja vastaanotokeskusten vastuulla on edelleen yleisen oikeudellisen neuvonnan järjestäminen.

Vuoden 2014 aikana turvapaikanhakijoiden oikeusapuhakemukset on keskitetty neljään oikeusaputoimistoon; Helsinkiin, Varsinais-Suomeen, Lappeenrantaan ja Ouluun. Oikeusapupäätöksiä on tehty yhteensä 2 399 kappaletta. Näyttää siltä, että lähes kaikki turvapaikanhakijat käyttävät oikeusapupalveluja. Turvapaikanhakijoita on voinut avustaa ulkoprosessuaalisessa vaiheessa julkisin varoin lakimies, jolle ei aseteta samoja kelpoisuusvaatimuksia kuin muita asioita hoitaville lakimiehille. Näiden lakimiesten valvontaan ei ole mitään virallista järjestelmää. Siirron seurantaan osallistuneet tahot ovat katsoleet saatujen kokemusten perusteella, että avustajan kelpoisuusvaatimusten tulisi kohdistua myös ulkomaalaisasioita hoitaviin avustajiin. Parhainta olisi, jos asia kyettäisiin selkeyttämään lainsäädännön kautta. Jos avustajat saataisiin näin valvonnan piiriin, esiin tulleisiin epäkohtiin pystyttäisiin puuttumaan paremmin. Oikeusministeriö seuraa sitä, mitä vaikutuksia oikeusapupalvelujen siirtämisellä oikeusapulain mukaisesti on ollut turvapaikanhakijoiden oikeusturvaan. Tätä koskeva kysely on tehty asiaan osallisille ja selvitys valmistuu helmikuussa 2015.

4 Maahantulon ja maasta poistamisen prosessin viranomaisyhteistyö ja kehittäminen

4.1 Moniviranomaisyhteistyö (MPR)

Hallitusohjelmassa todetaan, että turvapaikkahakemusten käsittelyn nopeuttamiseksi otetaan käyttöön maahanmuuttoviranomaisten moniviranomaismalli (MPR) eli Maahanmuuttoviraston, poliisin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoimintamalli. Sisäministeriö asetti ajalle 1.1.2012 - 31.5.2013 hankkeen mallin käyttööntä. Hankkeen päätyttyä kesällä 2013 sisäministeriön johto päätti, että MPR-hankkeen jatkoksi perustetaan operatiivinen yhteistyöryhmä turvapaikka-asioissa ja ohjausryhmänä toimii Maahanmuuttohallinnon tuloksellisuuden parantaminen -työryhmä vuoden 2014 loppuun.

Turvapaikka-asioita käsittelevä operatiivinen yhteistyöryhmä käynnistettiin vuoden 2014 alussa. Sen tavoitteena on tehostaa toimintaa ja viranomaisyhteistyötä sekä luoda yhteinen foorumi, jossa tavoitteita tarkastellaan ja asioista sovitaan yhdessä. Yhteistyön painopiste on neljällä maahantuloalueella (Helsinki, Turku, Saimaa, Oulu). Operatiivinen yhteistyöryhmä piti vuonna 2014 kolme kokousta. Kokouksissa on keskusteltu MPR-toimintojen organisoimisesta ja ohjaustarpeista myös vuodesta 2015 eteenpäin, esimerkiksi tilannekuvan kehittämiseksi.

Yhteistyöryhmä koostuu poliisin ja Rajavartiolaitoksen tutkinnanjohtajista, poliisihallituksen edustajasta, Maahanmuuttoviraston yksiköiden ja tulosalueiden johtajista ja vastaanotokeskusten johtajista/apulaisjohtajista. Puheenjohtajuus hoidetaan Maahanmuuttoviraston toimesta. Yhteistyöryhmän kokoonpano on laaja, mutta verkosto on eri toimijoita edustavana kaikin puolin hyvä ja tarkoituksenmukainen. Verkostoa voidaan hyödyntää myös sopimalla erillisistä kokouksista tarpeiden mukaan ja nimenomaan käytännön yhteistoimintaa ajatellen. Työryhmässä on sovittu mm. hakijoiden sijoittelusta käsittely- ja majoitustilanteiden perusteella ja käsitelty ajankohtaisia operatiivisia asioita sekä sovittu uusista yhteisistä käytännöistä.

Hallitusohjelman mukaisesti MPR:n fokus on turvapaikkaprosessiin liittyvän yhteistyön kehittämisessä. Hankkeen alkuperäisen ajatuksen mukaisesti kokonaistavoite on kuitenkin laajempi eli maahantuloon liittyvät asiat toteutetaan SM:n hallinnonalalla Maahanmuuttoviraston, poliisin ja Rajavartiolaitoksen yhteistyössä. Hallinnonalalla onkin olemassa lukuisia yhteistyöelimiä, kuten Maahanmuuttoviraston ja poliisin lupa-asioita käsittelevä yhteistyöryhmä, poikkihallinnollinen laittoman maahantulon torjunnan virkamiestyöryhmä ja Misukra-verkosto⁵.

⁵ Migrin, Supon, KRP:n ja Rajavartiolaitoksen välinen operatiivinen yhteistyöverkosto

4.2 Poliisihallinnon toimet turvapaikkaprosessin nopeuttamisessa

Poliisin rooli turvapaikkamenettelyprosessissa on moniosainen. Poliisi ottaa vastaan yli 90 % turvapaikkahakemuksista ja suorittaa hakijoille poliisitutkintana maahantulon, matkareitin ja henkilöllisyyden selvittämisen. Maahanmuuttoviraston tekemän turvapaikkapuhuttelun ja turvapaikkapäätöksen jälkeen poliisin tehtävänä on antaa turvapaikkapäätös turvapaikanhakijalle tiedoksi sekä arvioida kielteisen päätöksen saaneen turvapaikanhakijan maasta poistamiseen liittyvä prosessi. Poliisi vastaa kielteisten turvapaikkapäätösten täytäntöönpanosta joko valvomalla tai saattamalla päätöksen saanut henkilö pois maasta.

Poliisi voi Maahanmuuttoviraston pyynnöstä suorittaa myös turvapaikkapuhuttelun, jos hakemusten määrä on voimakkaasti lisääntynyt tai erityisestä syystä muulloinkin. Kun ukrainalaisten turvapaikanhakijoiden määrä alkoi kasvaa kesällä 2014, poliisi alkoi suorittaa Maahanmuuttoviraston pyynnöstä Ukrainan kansalaisten turvapaikkapuhuttelut. Näin ukrainalaisten turvapaikanhakijoiden turvapaikkaprosessi saatiin hoidettua kokonaisuudessaan huomattavasti keskimääräistä käsittelyaikaa nopeammin ja Ukrainan kansalaisten jättämät turvapaikkahakemukset vähenivätkin selvästi syksyn aikana.

Poliisin tilastotietojärjestelmän (Polstat) mukaan poliisin päätettyjen turvapaikkatutkintojen keskimääräinen tutkinta-aika vuonna 2014 oli 27 vuorokautta (v. 2013: 31 vrk, 2012: 33 vrk). Luvuissa ovat mukana sekä normaalimenettelyssä että nopeutetussa menettelyssä suoritettut turvapaikkatutkinnat. Tavoitteena on, että keskimääräinen turvapaikkatutkinta-aika vuosina 2015 - 2018 olisi enintään 30 vuorokautta.

Poliisin avoimien turvapaikkatutkintojen määrä nousi vuonna 2014 vuoden 2013 tasosta⁶. Vuonna 2014 turvapaikkatutkintoja oli avoinna koko maassa 284. kun vuoden 2013 lopussa turvapaikkatutkintoja oli avoinna 177 turvapaikkatutkintaa (v. 2012: 257).

Maahanmuuttoviraston maasta poistamispäätöksiä annettiin vuonna 2013 tiedoksi 2 511 kpl ja keskimääräinen tiedoksianto-aika on ollut 25 vuorokautta⁷.

a) Turvapaikkaprosessin kehittäminen

Poliisihallitus teki vuonna 2011 muutosesityksen ulkomaalaislakiin, jonka mukaan turvapaikanhakija voisi tulevaisuudessa hakea turvapaikkaa vain tietyissä poliisilaitoksissa. Tämä kehitys loisi entistä paremmat yhteistyömahdollisuudet Maahanmuuttoviraston kanssa toiminnan edelleen tehostamiseksi. Turvapaikanhakija ei voisi enää taktikoida ja valita itse hakemuksen jättämispaikkakuntaa sen mukaan, missä viranomaisten käsittelyajat ovat pidemmät kuin muualla. Myös kokonaishallinta olisi helpompaa ja

⁶ Avointen turvapaikkatutkintojen määrän kasvuun vuoden 2014 lopulla vaikutti osaltaan poliisin suorittamat Ukrainan kansalaisten turvapaikkapuhuttelut ja Helsingin poliisissa tapahtuneet organisaatiomuutokset. Myös turvapaikanhakijoiden määrän lisääntymisellä vuoden loppua kohden oli vaikutusta avointen turvapaikkatutkintojen määrän kasvuun.

⁷ Vuoden 2014 tietoa ei toistaiseksi saatavilla

poliisin osaaminen/ammattitaito olisi koordinoitumpaa ja keskittyisi oikeille paikkakunnille. Esitys ei ole sellaisenaan edennyt. Turvapaikkaprosessin kehittämiseksi on vireillä muita toimenpiteitä (turvapaikkatutkinnan toimivaltuuksien siirto Maahanmuuttovirastolle sekä operatiivinen yhteistyötyhmä), joilla pyritään lähtökohtaisesti samaan tavoitteeseen kuin Poliisihallituksen esityksessä.

Poliisihallituksen johdolla käynnistettiin sisäministeriön toimeksiannosta syyskuun 2013 alussa työskentely työryhmässä, jonka tehtävänä on selvittää ulkomaalaislupa-asioiden sekä turvapaikkaprosessin ensimmäisen vaiheen sekä turvapaikkapäätöksen tiedoksiannon siirtäminen Maahanmuuttovirastolle. Käytännössä selvityksen kohteena ovat turvapaikka-asioihin liittyen poliisille ja Rajavartiolaitokselle kuuluva turvapaikkatutkinta (henkilöllisyyden ja matkareitin selvittäminen) sekä turvapaikkapäätöksen tiedoksianto. Työryhmä sai työnsä päätökseen ja luovutti laatimansa arviomuistion 21.8.2014.

b) Turvapaikkamenettelyn alkuvaiheen toimet

Yhteistyökokoukset Maahanmuuttoviraston ja Poliisihallituksen välillä ovat jatkuneet. Poliisilaitoksilla ja Maahanmuuttovirastolla on paikallistason yhteistyötä turvapaikkahakemusten alkuvaiheen seulontaa koskien useilla paikkakunnilla. Varsinais-Suomen poliisilaitoksen lisäksi alkuvaiheen seulontaa laajennettiin vuonna 2013 koskemaan Helsingin, Oulun ja Etelä-Karjalan poliisilaitoksia.

Vuoden 2013 loppukesästä lähtien Maahanmuuttoviraston ylitarkastajat ovat käyneet Helsingin poliisilaitoksella viikoittain tekemässä esiselvitystä turvapaikka-asioiden osalta. Esiselvityksen lisäksi yhteistyötä tehdään myös turvapaikkakuulustelujen ja kuulemisten osalta. Toiminta alkoi lyhyenä kokeiluna, mutta hyvien tulosten vuoksi asiaa on päätetty jatkaa. Suunnitelmissa on myös, että kaksi Maahanmuuttoviraston ylitarkastajaa sijoitetaan vuoden 2015 alussa pysyvästi Helsingin poliisilaitokselle. On tärkeää, että yhteistyötä Helsingin poliisilaitoksen ja Maahanmuuttoviraston kanssa jatketaan ja kehitetään edelleen, sillä Helsingin poliisilaitos käsittelee vuosittain noin kolmasosan kaikista Suomeen tulevista turvapaikanhakijoista.

Valtakunnallisesti tarkastellen turvapaikkatutkinnan alkuvaiheen toimet suoritetaan poliisissa vakiintuneesti ja kohtuullisessa ajassa. Päätettyjen turvapaikkatutkintojen tutkinta-aika oli vuonna 2014 keskimäärin 27 vuorokautta, kun vuonna 2013 vastaava luku oli 31 vuorokautta. Poliisilla oli vuoden 2014 lopussa avoimia turvapaikkatutkintoja 284, kun vuonna 2013 avoimia tutkintoja oli 177. Kuukausittainen hakijamäärä on noin 250 hakijaa, joten avoimien juttujen määrää voidaan pitää varsin vähäisenä. Yli kolme kuukautta avoimena olleita turvapaikkatutkintoja oli vuoden 2014 lopulla 9, kun vuonna 2013 avoimena oli 19 turvapaikkatutkintaa. Koska avoimia juttuja on suhteellisen vähän, yhdenkin pitkään tutkinnassa olevan jutun tutkinta-aika nostaa tutkinta-ajan keskiarvoa. Yleisesti ottaen voidaan todeta, että turvapaikkatutkinnan läpivirtaus on tällä hetkellä hyvällä tasolla.

c) Maasta poistamisen täytäntöönpano⁸

Turvapaikkaprosessiin lasketaan kuuluvan myös kielteisen päätöksen saaneen turvapaikanhakijan poistaminen maasta kun häntä koskeva päätös on saanut lainvoiman, mikäli hän ei itse vapaaehtoisesti suostu poistumaan. Poliisin tehtävänä on siis myös maasta poistamispäätöksen täytäntöönpano. Maasta poistamispäätösten täytäntöönpanolla tarkoitetaan käytännössä käännytys- ja maasta karkottamispäätöksen saaneiden henkilöiden poistamista maasta. Kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden osalta maasta poistamisen täytäntöönpanon koordinointi ja seuranta on Poliisihallituksen määräyksellä keskitetty Helsingin ja Kaakkois-Suomen poliisilaitoksille⁹. Järjestelyt tähtäävät muun muassa perusteettomasti maassa oleskelevan ulkomaalaisen entistä nopeampaan ja taloudellisempaan maasta poistamiseen.

Suomi on jo pitkään kuulunut EU-maiden tehokkaimpiin maasta poistamisen täytäntöönpanijoihin. Kaikkia maasta poistamispäätöksen saaneita ei kuitenkaan pystytä poistamaan maasta. Osa jää kateisiin joko Suomessa tai siirtyy toiseen EU-maahan, eikä poliisi sen vuoksi pysty poistamaan heitä maasta. Muita hidastavia tai maasta poistamisen estäviä syitä ovat esimerkiksi matkustusasiakirjan puute, joidenkin edustustojen yhteistyöhaluttomuus tai edustuston sijainti Suomen ulkopuolella sekä yhteistyöongelmat joidenkin kuljetusyhtiöiden ja kauttakulkumaiden kanssa. Kaikki maat eivät myöskään suostu ottamaan omia kansalaisiaan takaisin, eikä kaikkiin maihin voida panna täytäntöön päätöksiä kohdemaiden sisäisen turvallisuustilanteen takia. Vuoden 2014 haasteena ovat edelleen olleet erityisesti Irakin, Afganistanin ja Somalian kansalaiset, joita käytännön syistä ei pystytä poistamaan.

Sisäministeriön johdolla on käynnissä neuvotteluita takaisinottosopimuksista ns. haastavien palautusmaiden kanssa, jotka toteutuessaan olisivat omiaan nopeuttamaan päätösten täytäntöönpanoa. Myös poliisi on pyrkinyt omalla toiminnallaan tehostamaan maasta poistamispäätösten täytäntöönpanoa. Tätä tarkoitusta varten Helsingin poliisilaitoksella toteutettiin EU:n paluurahaston osittain rahoittama hanke (ns. POSID-hanke), jonka tarkoituksena oli tehostaa maasta poistettaviksi määrättyjen henkilöiden identifiointia ja matkustusasiakirjojen hankintaa. Hankkeessa kehitettiin suhteita kolmansien maiden lähetystöihin ja maahanpääsystä vastaaviin viranomaisiin, sekä Suomen ulkomailla sijaitseviin lähetystöihin palautusten mahdollistamiseksi. Hanke tuotti myös maakohtaista tietoa identifioinnista ja matkustusasiakirjojen hankinnasta. Hanke päättyi 31.12.2014 ja vuoden 2015 alusta toiminto vakiinnutettiin osaksi Helsingin poliisilaitoksen rakenteita.

Vuonna 2014 maasta poistettuja henkilöitä oli yhteensä 2 794 ja vuonna 2013 vastaava luku oli 2 928 (v. 2012: 2 440). Maasta poistamisen suorittamiselle ei voida asettaa varsinaista tavoiteaikaa, koska tapaukset eivät ole samanlaisia. Maasta poistamisia ei voida hoitaa automaattikalla vaan jokaista tapausta on käsiteltävä yksilöllisesti. Maasta

⁸ Tässä kappaleessa käsitellään kaikkia maasta poistamistilanteita, ei ainoastaan kielteisiin turvapaikkapäätöksiin kohdistuvia

⁹ Poliisihallitus päivitti vastuunjakoääräystänsä (Ulkomaalaisen maasta poistamista koskevan päätöksen täytäntöönpanon vastuunjako, 3.10.2014, POL-2014–9355). Uudella määräyksellä myös Kaakkois-Suomen poliisilaitos vastaa kielteisten turvapaikkapäätöksen saaneiden henkilöiden maasta poistamisesta Helsingin poliisilaitoksen ohella.

poistamispäätöksen saaneet ulkomaalaiset vaikeuttavat usein maasta poistamistaan monin keinoin. Yhtälö on hankala, koska oikein ja inhimillisesti toimimalla maasta poistamiset vievät enemmän aikaa, joka lisää kustannuksia. Myös muutoksenhakuprosessi vie oman aikansa.

4.3 Rajavartiolaitoksen toimet maahanmuuton tuloksellisuuden parantamiseksi

Ulkomaalaislain 97 §:n ja rajavartiolain 27 §:n mukaisesti Rajavartiolaitos suorittaa tutkintaa kansainvälistä suojelua hakevan ulkomaalaisen henkilöllisyyden, matkareitin ja maahantulon selvittämiseksi.

Rajavartiolaitos vastaanotti kansallisesti tehdyistä turvapaikkahakemuksista noin 10 % (vuonna 2014 yhteensä 389 hakemusta). Rajavartiolaitoksen turvapaikkaa hakeneista yli 60 % saapui Suomeen sisärajan kautta ja noin kolmasosa ulkorajan kautta. Rajalla jätetyistä turvapaikkahakemuksista enemmistö (noin 90 %) tehdään Helsinki-Vantaan lentoasemalla.

Rajavartiolaitos on jatkanut tehokasta turvapaikkatutkintaa sekä kiinteää päivittäistä yhteistoimintaa muiden viranomaisten, erityisesti Maahanmuuttoviraston ja poliisin kanssa. Rajavartiolaitoksen suorittamassa turvapaikkatutkinnassa turvapaikanhakijoille ei varata erillisiä vastaanottoaikoja turvapaikkatutkinnan suorittamiseksi. Rajalla jätetyt turvapaikkahakemukset otetaan pääsääntöisesti vastaan välittömästi hakemuksen jättöpäivänä tai hakemuksen myöhäisestä jättämisajankohdasta taikka tulkkisaatavuudesta riippuen viimeistään seuraavana työpäivänä.

Rajavartiolaitoksen esikunta on osallistunut poliisihallituksen ja Maahanmuuttoviraston turvapaikka-asioita käsitteleviin yhteistoimintatapaamisiin. Lisäksi Rajavartiolaitoksen tutkinnanjohtaja on osallistunut turvapaikka-asioiden operatiiviseen yhteistyöryhmään.

4.4 Vapaaehtoinen paluu

Vapaaehtoista paluuta on vuodesta 2010 alkaen toteutettu Suomessa Maahanmuuttoviraston ja Euroopan paluurahaston rahoittamilla hankkeilla. Hankkeet ovat olleet suunnattuja kansainvälistä suojelua hakeneille, jotka ovat saaneet kielteisen oleskelulupapäätöksen tai peruneet kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa, Suomessa kansainvälisen suojelun tarpeen perusteella oleskeluluvan saaneille, ihmiskaupan uhreille ja tietyissä tapauksissa myös muilla perusteilla Suomessa oleskeluluvan saaneille tai henkilöille, joiden oleskelulupa ei ole enää voimassa tai joilla ei ole ollut oleskelulupaa Suomessa.

Vapaaehtoinen paluu ja paluutuki Suomesta” (VAPPS) – hanke käynnistyi 1.1.2013, hanke toimii jatkona edeltäneelle ”Vapaaehtoisen paluun kehittäminen”-hankkeelle. Samalla hankkeen kohderyhmää laajennettiin yllä todetun mukaisesti. Kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön (IOM) Helsingin toimisto koordinoi hanketta ja on vastuussa sen toteuttamisesta. Hanketoiminnot toteutetaan läheisessä yhteistyössä hankekumppani-

na toimivan Maahanmuuttoviraston sekä vastaanottokeskusten, poliisin ja Rajavartiolaitoksen kanssa.

VAPPS-hankkeen kautta IOM:n Helsingin toimisto on voinut korvata palaajalle matkakustannukset ja maksaa avustusta. IOM on avustanut palaajaa tekemällä matkajärjestelyt sekä tarvittaessa avustanut palaajan matkustusasiakirjojen ja muiden tarvittavien asiakirjojen hankkimisessa. Paluutukea on myönnetty perustuen palaajan asemaan Suomessa, paluumaahan ja palaajan haavoittuvaan asemaan. Hankkeessa on pienennetty käteistukena maksettavia summia verrattuna aikaisempaan paluuhankkeeseen ja hyödyketukena maksettavia summia on vastaavasti korotettu. Hyödykkeenä myönnettävän paluutuen määrää on haluttu lisätä, koska hyödyketuen on katsottu tarjoavan vapaaehtoisesti palaavalle henkilölle paremmat lähtökohdat kestäväällä pohjalla tapahtuvaan uudelleenkotoutumiseen.

Käteisenä maksettavan paluutuen summat ovat paluumaasta riippuen aikuiselle palaajalle 200–1000 euroa ja lapselle 100–600 euroa. Hyödyketuki on kaikkiin maihin, joissa se on saatavilla, 1500 euroa aikuista palaajaa ja 750 euroa lasta kohden. Erityisissä tapauksissa, joissa poliisi on suositellut vähimmäistuen maksamista hakijoille, on paluutukea maksettu 50 euroa niin aikuista kuin alaikäistä palaajaakin kohden. Jos palaaja on erittäin haavoittuvassa asemassa tai vaikeassa tilanteessa, on hankkeessa voitu maksaa korotettua paluutukea, joka on ollut 2000 euroa palaajaa kohden.

Ajalla 1.1. - 31.10.2014 VAPPS-hankkeen puitteissa on toteutettu yhteensä 259 henkilön paluu. Yleisimmät paluualueet ovat olleet Irak, Venäjän Federaatio ja entisen Jugoslavian alueet. Hanke on suunniteltu jatkumaan 30.6.2015 saakka, jonka jälkeen mahdollisesti voimaan tulisi viranomaistoimintaan perustuva, lainsäädäntöön vakiinnutettu vapaaehtoisen paluun järjestelmä.

5 Turvapaikanhakijoiden vastaanottohallinnon tehostamistoimenpiteet

5.1 Vastaanottokeskusten ohjauksen tehostaminen

Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksikössä on ohjauksen perusprosessit määritelty ja vastuutettu eri virkamiehille. Vastaanottokeskusten ohjaus on ydinprosessi, johon kuuluvat toiminnan suunnittelu, toiminnan toteutuksen ohjaus sekä toiminnan seuranta ja valvonta.

Ohjauksen keskittämällä ja kehittämällä pyritään toimintaa saamaan mahdollisimman yhdenmukaiseksi ja yhteismitalliseksi niin, että eri puolilla maata vastaanottokeskuksissa asuvat turvapaikanhakijat olisivat mahdollisimman yhdenvertaisessa asemassa. Toimintaa yhdenmukaistamalla voidaan parantaa sen tehokkuutta ja myös toiminnan vaikuttavuutta voidaan arvioida ja vertailla. Vastaanottokeskusten sijainnista johtuvat eroavuudet ja paikalliset olosuhteet on kuitenkin otettava huomioon.

Ohjaustoiminnan edelleen kehittämiseksi on pyritty selvittämään Maahanmuuttoviraston ohjaustoimintaa ja sen vaikuttavuutta. Viraston ja vastaanottokeskusten yhteistyön toteutumista on seurattu vuodesta 2012 alkaen vastaanottokeskuksille vuosittain kohdennetussa tyytyväisyyskyselyssä (VOKBaro). Siinä on kysytty keskusten näkemyksiä niiden ja Maahanmuuttoviraston tehtäväjaon selkeydestä ja toimivuudesta, yhteistyöstä toiminnan suunnittelussa, kehittämisessä ja järjestämisessä, Maahanmuuttoviraston ohjeiden ja vastausten selkeydestä, viestinnästä ja tiedonkulusta yleensä sekä yhteisistä päämääristä ja tavoitteista. Yhteistyön yleisindeksiluku v. 2014 asteikolla 1-5 oli 3,35 (v. 2013 3,30). Tyytyväisimpiä vastaanottokeskukset ovat olleet keskusten ja Maahanmuuttoviraston välisen tehtäväjaon selkeyteen (3,48) ja toimivuuteen sekä tiedonkulkuun ja siihen että vastaanottokeskukset ja Maahanmuuttovirasto ovat sitoutuneet samoihin päämääriin ja omaavat yhteisiä tavoitteita vastaanotto toiminnan järjestämisessä (3,37). Vähiten oltiin tyytyväisiä yhteistyöhön toiminnan suunnittelussa, kehittämisessä ja järjestämisessä (3,25). Hyvä vuorovaikutus vastaanottokeskusten kanssa on yksi keskeinen perusta ohjaustoiminnan onnistumiselle ja vaikuttavuudelle, joten yhteistyön sujuvuutta on jatkossakin tarpeen seurata ja sen eri osa-alueita kehittää.

Vastaanottokeskuksissa tehtävien tarkastuskäyntien säännöllinen ja suunnitelmallinen toteuttaminen, talouden kuukausitason yhtenäinen seuranta, seuraavan vuoden toiminta- ja taloussuunnitelmien yhteinen läpikäyminen kunkin vastaanottokeskuksen kanssa ja toiminnasta raportoinnin ja tilastoinnin parantaminen ovat olleet keskeisiä kehittämistoimia ohjauksen tehostamiseksi.

5.2 Vastaanoton kustannusrakenteiden tarkastelu

Kustannusrakenteen tarkempaa seurantaa varten on kehitetty vastaanottokeskusten yhteinen taloudenseurantajärjestelmä (Tarek). Sen avulla voidaan seurata kuukausita-

solla eri kustannustekijöiden kehitystä erikseen kussakin yksikössä ja tehdä vertailuja. Kulurakennetta on siten voitu yhtenäistää. Vastaanottokeskusten ylläpitäjätahojen (kunnat, SPR, valtio) erilaisten kirjanpitojärjestelmien johdosta on kustannusten kirjaimismenettelyjä ollut välttämätöntä kehittää yhtenäiseksi ja talouden seurantaan hankkia yhteinen seurantajärjestelmä.

5.3 Vastaanottoverkoston sopeuttaminen

Alkuvuonna 2014 vastaanottokeskusten majoituskapasiteetin käyttöaste oli keskimäärin n. 80 %, kun vuonna 2013 se oli keskimäärin n. 83 %. Koska käyttöasteet edelleen olivat laskusuunnassa, vähennettiin vuoden 2014 aikana yhteensä 650 paikkaa pienentämällä yksiköiden majoituskapasiteettia ja lakkauttamalla kokonaisia yksiköitä.

Vuoden 2014 jälkipuoliskolla alkoi uusien turvapaikanhakijoiden määrä hiljalleen kasvaa. Kun alkuvuodesta saapui hakijoita keskimäärin n. 250 kuukaudessa, tuli elokuussa 355 hakijaa. Syys- ja lokakuussa hakijamäärä oli jo yli 400 kuukaudessa. Käyttöasteet nousivat lähelle 90 %:a ja varsinkin transit-keskuksissa vapaiden paikkojen määrä supistui liian pieneksi. Tämän johdosta jouduttiin palauttamaan vastaanottokeskusten edellisenä vuonna karsittuja majoituspaikkoja takaisin vastaanottokäyttöön. Ensin lisättiin Helsingin transit-keskusten paikkoja yhteensä 100 paikalla ja myöhemmin syksyllä nostettiin kuuden odotusajan keskuksen paikkaluku takaisin normaaliin 150:een. Kaikkiaan odotusajan paikkoja lisättiin 270.

Ilman huoltajaa maassa olevien alaikäisten turvapaikanhakijoiden määrä on pysynyt viime vuosina alhaisena. Vuoden 2013 lopulla tehtiin päätös Punkalaitumen vastaanottoyksikön alaikäistoiminnan lakkauttamisesta niin, että toiminta loppui 1.2.2014 mennessä. Paikkamäärä väheni tämän johdosta yhteensä 14:lla. Koska alaikäisten määrä pysyi edelleen pienenä vuoteen 2014 siirryttäessä, tehtiin päätös Siuntion yksikön lakkauttamisesta siten, että toiminta päättyi 1.5.2014. Tällä toimenpiteellä väheni 28 alaikäispaikkaa asteittain vuoden 2014 alusta alkaen. Lisäksi vuoden aikana supistettiin Oulun ja Espoon ryhmäkoteja sulkemalla kummastakin yksi 7-paikkainen osasto.

Vuonna 2014 alaikäispaikkoja vähennettiin yhteensä 63. Näin käyttöasteet alkoivat loppuvuotta kohden nousta lähelle 100 %. Väliillä osa ryhmäkodeista on toiminut tilapäisesti ylipaikoilla.

Kun uusien alaikäisten turvapaikanhakijoiden määrä on kasvanut hitaasti, tehtiin sopimus Mänttä-Vilppulan perheryhmäkodin kanssa yksittäisten alaikäispaikkojen ostamisesta, mikäli yksikössä on vapaita paikkoja. Syksyllä kaksi turvapaikanhakijalasta sijoitettiin perheryhmäkotiin ryhmäkotipaikkojen ollessa täynnä. Näin vuoden 2014 lopussa oli alaikäispaikkoja käytettävissä yhteensä 77 ja lisäksi kaksi erillistä ostopalvelupaikkaa Mänttä-Vilppulan perheryhmäkodissa. Vuonna 2014 maahan saapui 196 vailla huoltajaa olevia alaikäisiä turvapaikanhakijoita, kun määrä v. 2013 oli 156.

Yhtenä vastaanottotoiminnan strategisena tavoitteena on ollut muuttaa ns. odotusajan vastaanottokeskusten toimintakonsepti laitostyyppisestä toiminnasta hajautettuun asuntopohjaiseen toimintamuotoon. Näin jatkossa laitosmaisia keskuksia olisivat enää alkuvaiheen transit-keskukset Helsingissä, Turussa, Oulussa ja Lappeenrannassa.

Tätä muutosta on viimeisten vuosien aikana toteutettu niin, että varsinaisesti laitosmaisia odotusajan vastaanottokeskuksia ei enää ole.

Vuoden 2013 aikana tuotettiin hajautettuun vastaanottokeskusmalliin liittyvät ohjeet sekä majoitustoiminnasta ja asumisen neuvonnasta ohjaajille kuin myös asumisesta asiakkaille. Hajautetun mallin asumisohjeista on annettu koulutusta majoittamisesta vastaaville keskusten työntekijöille v. 2014 aikana. Asiakkaiden asumisohjeeseen on lisätty asumista käsittelevä video.

5.4 Vastaanotto toiminnan määrärahan muutokset

Vuoden 2014 budjetissa vastaanoton määräraha on n. 49,8 milj. euroa, mikä on n. 10,5 milj. vähemmän kuin edellisen vuoden toteutuneet kustannukset. Koska hakijamäärät vuoden 2014 aikana kasvoivat ja asiakkaiden määrä keskuksissa lähti kasvuun, jouduttiin toimintaan hakemaan lisää rahaa valtion III lisätalousarviossa n. 8,5 milj. euroa. Loppuvuotta kohden hakijamäärän kasvu jatkui, joten on arvioitu, että edelleen tarvitaan lisää määrärahaa n. 4,8 milj. euroa. Näin vuoden 2014 menot tulevat olemaan n. 62 milj. euroa eli n.1,6 milj. enemmän kuin v. 2013.

Vuoden 2014 hakijamäärä arvioitiin n. 3 200:ksi, mutta toteuma oli 3 651. Hakijamäärän 3 200-3 500 vuositasolla vaikuttaisivat vastaanoton kustannukset asettuvan n. 60 milj. euron tasoon nykyisillä hakemusten käsittelyajoilla ja päätöksen saamisen jälkeen vastaanottokeskuksista poismuuton odotusajoilla.

5.5 Vastaanottokeskuksesta kuntaan siirtyminen

Oleskeluluvan saatuaan tulisi henkilön pystyä muuttamaan kuntaan mahdollisimman pian ja päästä kotoutumistoimenpiteiden piiriin. Tavoitteena on ollut, että vastaanottokeskuksesta kuntaan muutto toteutuisi kahden kuukauden kuluessa oleskelulupapäätöksen saamisen jälkeen. Oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden kuntiin sijoitumista on edistetty eri hankkeissa yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön ja eri alueiden ELY-keskusten kanssa.

Vuonna 2014 on vastaanottokeskuksista suoraan kuntiin muuttanut yhteensä 1 267 henkilöä. ELY-keskusten osoittamana on kuntiin muuttanut vastaavana aikana ollut 317 henkilöä. Kun odotusaika lasketaan siitä, kun asiakas on saanut päätöksen tiedokseen siihen asti kun hän on muuttanut kuntaan pois vastaanottokeskuksesta, on aika vuonna 2014 ollut keskimäärin n. 46 vuorokautta. Vastaanottokeskuksista suoraan muutettaessa on odotusaika ollut n. 43 vuorokautta. Eli kuntaan on päästy muuttamaan selvästi alle tavoitteena olleen 60 vuorokauden odotusajan. Jos odotusaika lasketaan turvapaikkapäätöksen tekopäivästä kuntaan muuttoon, on se huomattavasti pidempi eli keskimäärin n. 120 vuorokautta.

6 Kuntaan siirtymistä edistävät toimet

Vastaanottokeskuksissa kuntapaikkaa odottavien myönteisen oleskelulupapäätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden lisäksi noin 750 kiintiössä valittua pakolaista tarvitsee vuosittain asuinkunnan (1 050 vuonna 2014). Vuoden 2014 aikana kuntapaikkoja on saatu edellisiä vuosia enemmän ja kuntapaikkatilanne on parantunut. Marraskuun 2014 loppuun mennessä Maahanmuuttoviraston tilaston perusteella kuntapaikan on saanut 1 267 kiintiöpakolaista. Heistä 718 on valittu jo ennen vuotta 2014, joten myös pitkään odottaneita on saatu sijoitettua kuntiin.

Kuntiin sijoittamista ja viranomaisten välistä yhteistyötä on kehitetty viime vuosina merkittävässä määrin Euroopan pakolaisrahastosta rahoitetuilla hankkeilla (VIPRO ja SYLVIA- hankkeet). Hankkeissa on lisätty ja kehitetty kunnille annettavaa oikeaa ja ajantasaista tietoa sekä kehitetty vastaanoton malleja ja viranomaisyhteistyötä niin ELY-keskusten kautta tapahtuvalle muutolle kuin vastaanottokeskuksista tapahtuvalle itsenäiselle kuntaan muutolle. Lisäksi SYLVIA-hankkeen puitteissa myönnettiin kunnille määräaikaista lisätukea kansainvälistä suojelua saaneiden vastaanotosta. Myös alaikäisten turvapaikanhakijoiden siirtyminen kuntaa on ollut kehittämisen kohteena. Merkittävää on ollut kuntakorvausjärjestelmän kehittäminen yksinkertaisemmaksi ja automatisoidummaksi, jolloin se paremmin tukee kuntien vastaanottotyötä. VIPRO- hankkeessa on laadittu suosituksia kuntiin sijoittamisen kehittämiseksi, ja jatkossa tulee varmistaa suositusten tehokas täytäntöönpano. Kehittämistoimien ja hankkeiden määrällisen rahallisen lisätuen tuloksena vastaanottoon on saatu mukaan uusia kuntia ja kuntapaikkatilannetta on saatu merkittävästi parannettua. Jatkossa on tärkeä hyödyntää saavutettuja tuloksia ja jatkaa toiminnan tukemista ja kehittämistä sekä laajentamista uusiin kuntiin.

Lisäksi Tampereen ja Jyväskylän kaupunkien kanssa on tehty sopimus 10 hätätapauksen kiireellisestä vastaanotosta. Nämä kaupungit ovat mallintaneet prosessinsa vastaanotolle ja ovat valmiita jatkamaan sopimusta vuonna 2015. Työ- ja elinkeinoministeriö neuvottelee edelleen myös useiden muiden kaupunkien kanssa vastaavasta sopimuksesta.

7 Tuloksellisuushankkeen arviointi ja jatkotoimet

Tässä luvussa 7 on jokainen toimiala arvioinut tuloksellisuushankkeen (1.12.2011 – 31.12.2014) mukaisten toimenpiteiden vaikutuksia turvapaikkamenettelyyn nopeutumiseen ja tehostamiseen. Lisäksi on esitetty suosituksia jatkotoimenpiteiksi.

7.1 Toimialakohtainen arviointi

Maahanmuuttovirasto / turvapaikkayksikkö

Turvapaikkaprosessi on ollut tämän tuloksellisuushankkeen kehittämisen kohteena. Prosessissa on monta eri toimijaa ja ministeriöiden hallinnonaloja. Hankkeessa on ollut mukana näiden viranomaisten edustajia. Pääpaino on ollut viranomaisyhteistyön kehittämisessä ja tehostamisessa. Tuloksellisuushankkeen aikana käytännön toimet ovat jääneet eri operatiivisen toiminnan viranomaistahojen omaan harkintaan, aktiivisuuteen ja halukkuuteen. Hanke on ollut enemmän seuraava kuin ohjaava taho.

Turvapaikkaprosessissa ei ole yhteistä tulosohjausta. Isot mukana olevat organisaatiot määrittelevät omat painopisteensä sekä prioriteettinsa ja niin ollen näiden kokonaistoi-
mintaan verrattuna pieni, vaikkakin koko turvapaikkaprosessin kannalta merkittävä, rooli jää väkisin pienemmälle huomiolle. Turvapaikka-asioissa ei ole yhtä prosessin-
omistajaa, mikä vaikeuttaa toiminnan kehittämistä ja ohjaamista tiettyyn suuntaan.

Rajavartiolaitos

Tuloksellisuushanke on onnistuneesti korostanut nopeaa ja tehokasta turvapaikkamenettelyä. Turvapaikkaprosessin hidastuminen saattaa hakijasta riippuen toimia vetotekijänä taaten pidemmäksi aikaa oleskeluoikeuden tai kasvattaa painetta Schengen-
alueen sisäiselle liikehdinnälle.

Rajavartiolaitoksen turvapaikkatutkintaan liittyvät toimenpiteet ovat nykyisiin hakijamääriin nähden tehokkaita ja vakiintuneita sekä pitävät sisällään myös kiinteän päivittäisen yhteistoiminnan muiden viranomaisten, erityisesti Maahanmuuttoviraston ja poliisin kanssa. Rajavartiolaitoksen turvapaikkatutkintaan sekä turvapaikkahakemuksen vastaanottamiseen kuuluvien toimenpiteiden suorittamiseen kuluu arviolta keskimäärin viisi työtuntia. Tutkinta-aika on jo nykyisellään varsin lyhyt ja tehokkaasti hyödynnetty, mutta voidaan mahdollisesti tästäkin lyhentää tiiviillä viranomaisyhteistyöllä ja turvapaikkatutkijoiden koulutuksella.

Tuloksellisuushankkeen aikana asetettu turvapaikka-asioiden operatiivinen yhteistyöryhmä on vakiinnuttanut Maahanmuuttoviraston, poliisin ja Rajavartiolaitoksen käytännön yhteistyötä turvapaikka-asioissa. Tämä on yksi nopeaan ja tehokkaaseen turvapaikkamenettelyyn vaikuttava tekijä. Turvapaikkahakemuksen käsittelyn tehokkuus rajanylityspaikalla riippuu paitsi edellä todetusta Rajavartiolaitoksen toiminnasta myös viranomaisten välisestä tiedonvaihdesta yksittäisiin tutkintoihin liittyen.

Poliisihallitus

Poliisin toiminta osana turvapaikkaprosessia on nopeaa ja toimivaa. Tutkinta-aika on myös vuosi vuodelta lyhentynyt ja suurin osa jutuista pystytään poliisin osalta hoitamaan alle kahdessa viikossa. Viime vuosien aikana on myös osoittautunut, että poliisiorganisaationa pystyy joustavasti mukautumaan muuttuviin turvapaikanhakijamääriin ja tukemaan Maahanmuuttovirastoa tilanteissa, joissa viraston omat resurssit eivät riitä (esim. ukrainalaishakijat).

Maahanmuuttoviraston ylitarkastajat ovat olleet seulomassa hakemuksia Helsingin, Lounais-Suomen, Kaakkois-Suomen ja Oulun poliisilaitoksilla. Yhteistyön myötä tiedonvaihto poliisin ja Maahanmuuttoviraston välillä on tehostunut ja selkeät turvapaikkahakemukset on saatu käsiteltyä aiempaa nopeammin. Jatketaan hyväksi koettua toimintaa ja harkitaan yhteistyön tiivistämistä, erityisesti Helsingin poliisilaitoksella (Maahanmuuttoviraston ylitarkastajien sijoittaminen poliisilaitokselle).

Operatiivinen yhteistyöryhmä kokoontui vuoden aikana kolme kertaa ja työryhmän työ hakee vielä uomiaan. Alustavat kokemukset työryhmän toiminnasta ovat olleet positiivisia. Työryhmä toimii hyvänä yhteistyö- ja tiedonvaihtoforumina, sekä tuottaa turvapaikka-asioiden tilannekuvaa. Työryhmän toimintaa on perusteltua edelleen jatkaa ja kehittää.

Moniviranomaisyhteistyö (MPR)

Hallitusohjelman edellyttämä MPR-hanke oli toiminnassa vuosina 2012–2013 ja sen jälkeen yhteistyötä on jatkettu tuloksellisuushankkeen ohjauksessa. Toiminnallisena kärkenä on turvapaikka-asioiden operatiivinen yhteistyöryhmä, joka aloitti toimintansa vuoden 2014 alussa ja on sittemmin kokoontunut kolme kertaa. Yhteistyöryhmän tarkoituksena on suunnitella, koordinoita ja toteuttaa turvapaikkamenettelyyn liittyvää käytännön yhteistyötä. Tavoitteena on turvapaikkaprosessin nopeuttaminen ja sitä kautta säästöt vastaanotokustannuksissa. Maahanmuuttoviraston oman työryhmän jo vuonna 2012 valmistelemissa ja vuoden 2013 aikana käytäntöön otettuja ehdotuksia turvapaikkaprosessin alkuvaiheen ja viranomaisyhteistyön kehittämiseksi, sujuvoittamiseksi ja tehostamiseksi nykyisen lainsäädännön ja toimivaltuuksien puitteissa, on jatkettu ja toteutettu vuoden 2014 aikana.

Tuloksellisuushankkeen päättyessä vuoden 2014 lopussa MPR-toiminnot on päätetty sisällyttää osaksi sisäasiainhallinnon säännönmukaista toimintaa. Maahanmuuttohallinnon tilannekatsaus tuodaan käsiteltäväksi osastopäällikkökokoukseen ja mahdollisesti johdon foorumiin kaksi kertaa vuodessa. Tilannekatsauksen yhtenä osana on aina MPR-yhteistoiminta sisältäen toiminnan kuvausta ja kehittämistarpeita myös yhteisten tulostavoitteiden näkökulmasta.

Toiminnan tuloksellisuuden parantaminen on MPR-toimintojen keskeinen tehtävä jatkossakin. MPR-verkosto sitouttaa toimijat tähän tehtävään ja tukee myös suunnitelmia siirtää ulkomaalaislupa- ja turvapaikka-asioiden toimivaltaa poliisilta Maahanmuuttovirastolle. MPR-yhteistoiminta tiivistyy ja kehittyy. Painopisteen tulee edelleen olla käy-

tännön yhteistyön kehittämisessä, missä operatiivisella yhteistyöryhmällä on keskeinen rooli.

Turvapaikkaprosessilla ei ole yhtä omistajaa, mikä asettaa haasteita toiminnan kehittämiselle ja tulosehdoille. Sisäministeriössä selvitetään mahdollisuutta siirtää poliisille nyt turvapaikka-asioissa kuuluvaa toimivaltaa kokonaan tai osittain Maahanmuuttovirastolle. Selvitys perustuu osaltaan Maahanmuuttoviraston ja Poliisihallituksen vuosina 2013 ja 2014 toteuttamaan arviointiin.

Oikeusministeriön hallinnonala

Helsingin hallinto-oikeuden ja Maahanmuuttoviraston välillä on etsitty keinoja tehostaa prosessia. Tämän vuoksi vuonna 2012 luovuttiin käsittelyaikaa lisäävästä menettelystä, jossa hallinto-oikeus erikseen pyytää lausuntoa Maahanmuuttovirastolta. Kun asia tulee vireille hallinto-oikeudessa siten, että asiakas on toimittanut valituksen Maahanmuuttovirastoon, lausunto annetaan Maahanmuuttovirastosta ilman eri pyyntöä.

Lisäksi vuoden 2012 aikana tehostettiin tilastoseurantaa siten, että Maahanmuuttovirasto toimittaa erikseen Helsingin hallinto-oikeuteen ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen kuukausittaiset tilastotiedot mm. turvapaikanhakijamääristä, jolloin tuomioistuimet ovat voineet ennakoida asiamäärien kehittymistä ja siten estämään ruuhkautumista.

Vuosien 2012 ja 2013 aikana on Helsingin hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa laajennettu turvapaikka-asioihin liittyvää erityisosaamista omaavan henkilöstön piiriä. Asioita käsitellään nykyisin useammalla jaostolla. Myös työmenetelmiä on kehitetty. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on hyödynnetty erityisesti kansliahenkilöstön työpanosta lainkäytön tukena.

Elokuun 2013 alussa otettiin käyttöön ulkomaalaisasioiden sähköinen asiankäsittelyjärjestelmä (UMA) Maahanmuuttoviraston sekä hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden välillä. Liittymä mahdollistaa ulkomaalaisasioihin liittyvien tietojen ja muutoksenhakuasiakirjojen sähköisen välittämisen UMA-järjestelmästä em. oikeuslaitosten asianhallintajärjestelmiin ja päinvastoin. Liittymän kautta tapahtuvat valitusten kirjaukset ja sen kautta kulkevat toimenpide- ja lausuntopyynnöt vastauksineen samoin kuin päätökset ja välipäätökset. Vuoden 2014 aikana liittymä on pääsääntöisesti toiminut näiltä osilta moitteettomasti. Viestien liitteiden käsittelemisessä on kuitenkin vielä parannettavaa, hankaluuksia on ollut erityisesti liitteiden korjaamisessa. Samoin viestit ja asiakirjat Maahanmuuttovirastosta saattavat tulla viiveellä tuomioistuimen työjonoon. Lisäksi on huomioitava, että kokonaan paperittomaan tietojen vaihtoon pääseminen, jolloin tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa Maahanmuuttoviraston ko. asiaan liittyvän koko asiakirjanippu siirtyisi sähköisesti tuomioistuimelle, vaatii vielä kokonaan uutta suunnittelua ja merkittäviä jatkotoimenpiteitä. Tämä tullaan ottamaan huomioon oikeusministeriössä käynnissä olevassa hallintotuomioistuinten asiakirjahallinnan, raportoinnin ja sähköisen asioinnin esiselvityshankkeessa.

Työmenetelmien kehittämisellä ja myönnetyn lisämäärärahan turvin turvapaikkaasioiden käsittelyajat on saatu lyhenemään tuomioistuimissa kohtuulliselle tasolle. Tulevaisuudessa on myös turvattava riittävät resurssit asioiden käsittelyyn.

Kansainvälistä suojelua hakevien yksilölliset oikeusapupalvelut siirrettiin oikeusministeriön hallinnonalalle 1.1.2013 lähtien. Turvapaikanhakijoiden oikeusapuhakemukset on kuluvan vuoden alusta alkaen keskitetty neljään oikeusaputoimistoon; Helsinkiin, Varsinais-Suomeen, Lappeenrantaan ja Ouluun. Turvapaikanhakijoita on voinut avustaa ulkoprosessuaalisessa vaiheessa julkisin varoin lakimies, jolle ei aseteta samoja kelpoisuusvaatimuksia kuin muita asioita hoitaville lakimiehille. Näiden lakimiesten valvontaan ei ole mitään virallista järjestelmää. Siirron seurantaan osallistuneet tahot ovat katsoneet saatujen kokemusten perusteella, että avustajan kelpoisuusvaatimusten tulisi kohdistua myös ulkomaalaisasioita hoitaviin avustajiin. Parhainta olisi, jos asia kyettäisiin selkeyttämään lainsäädännön kautta. Jos avustajat saataisiin näin valvonnan piiriin, esiin tullessiin epäkohtiin pystyttäisiin puuttumaan paremmin.

Maahanmuuttovirasto / vastaanottoyksikkö

Vastaanottokeskusten ohjauksen tehostaminen

Ohjaustoimintaa on tehostettu suunnitelmallisella kehittämistyöllä. Toiminnan yleistä seuranta ja valvontaa on tehostettu vastaanottokeskuksiin tehtävillä tarkastuskäynteillä. Toiminnan raportointia ja tilastointia on parannettu erilaisia järjestelmiä ja rekistereitä kehittämällä (Umarek, Tarek, laatujärjestelmät, Mediatri-potilastietojärjestelmä, vakioraportoinnit). Keskeinen informaatio-ohjaus on toteutettu keskitetysti Manu-maahanmuuttoasioiden toimintakäsikirjan avulla. Käsikirja on otettu käyttöön kaikissa vastaanottokeskuksissa ja kaikilla työntekijöillä on käyttöoikeudet.

Jatkotoimina on huolehdittava siitä, että Umarekin tarvittavat kehitystoimet saadaan tehdyksi raportoinnin ja edelleen toiminnan tehokkaan ohjaamisen turvaamiseksi. Lisäksi Manu-toimintakäsikirjan poistuessa käytöstä vuoden 2014 lopussa on tärkeätä, että uusi toimintakäsikirja (Maahanmuuttoasioiden ekstranet) saadaan välittömästi käyttöön myös vastaanottokeskuksissa kattavasti.

Kustannusrakenne

Vastaanottokeskusten kustannusrakennetta on saatu yhdenmukaistettua raportointia ja seuranta kehittämällä. Vastaanottokeskusten suurimmat kustannuserät ovat kiinteissä kustannuksissa, kuten henkilöstömenot ja kiinteistömenot sekä muuttuvissa kustannuksissa, kuten turvapaikanhakijoiden terveydenhuolto ja päivittäiseen toimeentuloon tarkoitettu vastaanottoraha. Edellä mainitut menoerät muodostavat valtaosan vastaanottokeskusten kustannuksista. Henkilöstön määrän ja rakenteen seuranta ja ohjeistaminen, asumiseen tarkoitettujen tilojen kohtuuhintainen vuokrataso sekä tarkoituksenmukainen ja tehokas käyttö ovat keskeisiä tekijöitä kiinteiden kustannusten hallitsemiseksi. Turvapaikanhakijoiden määrä säätelee muuttuvien kustannusten kehitystä. Terveydenhuollon kustannusten aktiivinen seuranta, palvelujen käytön mahdollisimman yhdenmukainen ohjeistaminen ja seuranta sekä mahdollinen palvelujen kilpailuttaminen ovat keinoja, joilla muuttuvia kustannuksia voidaan pyrkiä säätelemään.

Vastaanottoverkoston sopeuttaminen

Vuoden 2014 aikana vastaanottokeskusverkosto on sopeutettu vastaamaan tulijamääriä. Keskimääräinen käyttöaste on loppuvuonna ollut n. 87 %, mikä tarkoittaa, että osa keskuksista on toiminut käytännössä 100 %:n käyttöasteella. Mikäli lievä kasvuvauhti tulijamäärissä edelleen jatkuu vuonna 2015, jouduttaneen lisäämään majoituspaikkoja.

Lisäykset toteutetaan laajentamalla toiminnassa olevien keskusten majoituskapasiteettia vuokraamalla lisää asuntoja. Vastaanottokeskusten sopimusten mukaiset lisäpaikat otetaan asteittain käyttöön. Varsinaisesti uusia yksiköitä ei perusteta, mikäli tulijamäärän kasvu ei merkittävästi lisäännä.

Pidemmällä aikavälillä on tarkoituksenmukaista tarkastella yksikkörakennetta suhteessa mahdollisesti tuleviin muutoksiin turvapaikkaprosessin alkuvaiheen toiminnoissa. Mikäli alkuvaiheen toimet siirtyvät poliisilta Maahanmuuttovirastoon ja turvapaikan hakeminen keskitetään tiettyihin alueellisiin toimipisteisiin, on tarpeen muokata myös vastaanottokeskusverkostoa tämän alueellisen organisoinnin mukaisesti. Tällöin alkuvaiheen transit-keskukset voidaan tehdä majoituskapasiteetiltaan nykyistä suuremmiksi. Pienimuotoiset asuntopohjaiset odotusajan yksiköt voidaan pyrkiä keskittämään näiden alkuvaiheen vastaanottoyksiköiden lähialueille ottaen huomioon kunkin alueen resurssit, etenkin turvapaikkaprosessin, mutta myös kuntasektorin ja muiden toimijoiden käytössä olevat resurssit.

Vastaanoton määräraha

Valtion talousarviossa on vastaanottomomentin kehityksen tasoa nostettava, jotta välttäisiin toistuvilta vuosittaisilta määrärahan ylityslupapyyntöiltä. Koska uusien turvapaikanhakijoiden määrä vuositasolla näyttää vakiintuneen vähintään 3 000-3 500 hakijaan, on tarkoituksenmukaista nostaa vastaanottotoiminnan määrärahan vuosittainen ”perustaso” n. 60 miljoonaan euroon.

Kuntiin sijoittaminen

Oleskeluluvan saaneiden kuntiin sijoittumisessa merkittävän viiveen aiheuttaa myönteisen päätöksen tiedoksiantamisen hitaus. Mikäli päätöksen tekemisen jälkeen poliisi kykenisi antamaan etenkin myönteiset päätökset nopeammin tiedoksi, päästäisiin kuntaan sijoittamistyö aloittamaan huomattavasti nykyistä varhaisemmassa vaiheessa ja kuntiin sijoittuminen nopeutuisi merkittävästi.

Työ- ja elinkeinoministeriö / kotouttaminen

Kuntiin sijoittamista ja viranomaisten välistä yhteistyötä on kehitetty viime vuosina merkittävässä määrin Euroopan pakolaisrahastosta rahoitetuilla hankkeilla (VIPRO ja SYLVIA-hankkeet). Hankkeissa on lisätty ja kehitetty kunnille annettavaa oikeaa ja ajantasaista tietoa sekä kehitetty vastaanoton malleja ja viranomaisyhteistyötä niin ELY-keskusten kautta tapahtuvalle muutolle kuin vastaanottokeskuksista tapahtuvalle muutolle. Lisäksi SYLVIA-hankkeessa myönnettiin kunnille määrärahaista lisärahoitusta

kansainvälistä suojelua saaneiden vastaanotosta. Myös alaikäisten turvapaikanhakijoiden siirtyminen kuntaan on ollut kehittämisen kohteena. Merkittävää on ollut kuntakorvausjärjestelmän kehittäminen yksinkertaisemmaksi ja automatisoidummaksi, jolloin se paremmin tukee kuntien vastaanottotyötä. VIPRO-hankkeessa on laadittu suosituksia kuntiin sijoittamisen kehittämiseksi, ja jatkossa tulee varmistaa suositusten tehokas täytäntöönpano. Kehittämistoimien ja hankkeiden määräaikaisen rahallisen lisätuen tuloksena vastaanottoon on saatu mukaan uusia kuntia ja kuntapaikkatilannetta on saatu merkittävästi parannettua. Jatkossa on tärkeää hyödyntää saavutettuja tuloksia ja jatkaa toiminnan tukemista ja kehittämistä.

Kansainvälistä suojelua saaneiden kuntiin muuttoa nopeutetaan edelleen toimeenpanemalla sekä ELY-keskuksen kautta tapahtuvaa kuntaan osoittamista että itsenäistä kuntaan muuttoa koskevat valmistellut suositukset, ml. viranomaisyhteistyö ja muuttovalmennus sekä tehokkaampi tiedonvälitys, koulutus ja muu tuki kunnille.

- Laajennetaan hätätapausten nopeutetun vastaanoton mallia uusiin kuntiin.
- Yksinkertaistetaan valtion kunnille maksamien kustannusten korvausjärjestelmää ja sähköistetään laskennallisten korvausten maksatus vuoden 2016 alusta alkaen. Terveys- ja sosiaalipalveluihin liittyvien kustannusten osalta selvitetään mahdollisuutta maksaa korvaukset osana yleistä kuntien SOTE-alueille myönnettävää rahoitusta.
- Pyritään korottamaan kunnille maksettavia laskennallisia korvauksia.

7.2 Hankkeen suositukset jatkotoimiksi

1) Turvapaikkaprosessille ei ole asetettu yhteistä tulosohjausta vaan eri toimialat määrittelevät omat painopisteensä koko toiminnalleen. Tällöin turvapaikkaprosessin kannalta merkittävät toiminnot voivat toimialakohtaisessa prosessissa jäädä pienemmälle huomiolle. Turvapaikka-asioissa ei ole myöskään yhtä prosessinomistajaa, mikä vaikeuttaa toiminnan kehittämistä ja ohjaamista tiettyyn suuntaan.

- Turvapaikkaprosessin tehostamisen edelleen jatkaminen ja turvapaikkaviranomaisten sitouttaminen prosessin nopeuttamiseen tulosohjauksen ja tulostavoitteiden keinoin.
- Turvapaikkaviranomaisten resurssoinnin turvaaminen hakijamäärien vaihtelun huomioon ottaen prosessin nopeuden ja tehokkuuden varmistamiseksi.

2) Maahanmuuttoviraston, poliisin ja Rajavartiolaitoksen yhteistyötä (MPR) on kehitetty hallitusohjelman mukaisesti.

- Turvapaikkaprosessin moniviranomaistoiminnot sisällytetään osaksi sisäasiainhallinnon säännönmukaista toimintaa. Maahanmuuttohallinnon tilannekatsaus tuodaan käsiteltäväksi osastopäällikkökokoukseen ja mahdollisesti johdon foorumiin kaksi kertaa vuodessa. Tilannekatsauksen yhtenä osana on MPR-

yhteistoiminta sisältäen toiminnan kuvausta ja kehittämistarpeita myös yhteisten tulostavoitteiden näkökulmasta.

- Maahanmuuttoviraston asettama turvapaikka-asioiden operatiivinen virkamies-työryhmä on vakiinnuttanut MPR-viranomaisten käytännön yhteistyötä turvapaikka-asioissa. Työryhmä toimii hyvänä yhteistyö- ja tiedonvaihtoforumina sekä tuottaa turvapaikka-asioiden tilannekuvaa. Tämä on yksi nopeaan ja tehokkaaseen turvapaikkamenettelyyn vaikuttava tekijä. Työryhmän toimintaa on perusteltua edelleen jatkaa ja kehittää.
- Maahanmuuttoviraston ylitarkastajat ovat olleet seulomassa turvapaikkahakemuksia Helsingin, Lounais-Suomen, Kaakkois-Suomen ja Oulun poliisilaitoksilla. Yhteistyön myötä tiedonvaihto poliisin ja Maahanmuuttoviraston välillä on tehostunut ja selkeät turvapaikkahakemukset on saatu käsiteltyä aiempaa nopeammin. Jatketaan hyväksi koettua toimintaa ja tiivistetään yhteistyötä erityisesti Helsingin poliisilaitoksella sijoittamalla sinne pysyvästi Maahanmuuttoviraston ylitarkastajia.

3) Kansainvälistä suojelua hakevien yksilölliset oikeusapupalvelut siirrettiin oikeusministeriön hallinnonalalle 1.1.2013 lähtien. Turvapaikanhakijoita on voinut avustaa ulkoprosessuaalisessa vaiheessa julkisin varoin lakimies, jolle ei aseteta samoja kelpoisuusvaatimuksia kuin muita asioita hoitaville lakimiehille. Näiden ulkomaalaisasioita hoitavien lakimiesten valvontaan ei ole virallista järjestelmää. Tilanteen on koettu aiheuttaneen asiakkaille epäkohtia.

- Mikäli avustajat saataisiin valvonnan piiriin, pystyttäisiin esiin tulleisiin asiakkaiden kokemuksiin epäkohtiin puuttumaan paremmin. Avustajien kelpoisuusvaatimuksia tulisi selkiinnyttää lainsäädännön kautta.

4) Turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskusten yksikkörakennetta suhteessa mahdollisesti tuleviin muutoksiin turvapaikkaprosessin alkuvaiheen toiminnoissa on tarkoituksenmukaista tarkastella pidemmällä aikavälillä.

- Mikäli alkuvaiheen toimet siirtyvät poliisilta Maahanmuuttovirastoon ja turvapaikan hakeminen keskitetään tiettyihin alueellisiin toimipisteisiin, on tarpeen muokata myös vastaanottokeskusverkostoa tämän alueellisen organisoinnin mukaisesti. Tällöin alkuvaiheen transit-keskukset voidaan tehdä majoituskapasiteetiltaan nykyistä suuremmiksi.
- Pienimuotoiset asuntopohjaiset odotusajan vastaanottoyksiköt voidaan pyrkiä keskittämään näiden alkuvaiheen vastaanottoyksiköiden lähialueille ottaen huomioon kunkin alueen resurssit, etenkin turvapaikkaprosessin, mutta myös kuntasektorin ja muiden toimijoiden käytössä olevat resurssit.

5) Oleskeluluvan saaneiden kuntiin sijoittumisessa merkittävän viiveen aiheuttaa myönteisen päätöksen tiedoksiantamisen hitaus.

- Mikäli päätöksen tekemisen jälkeen poliisi kykenisi antamaan etenkin myönteiset päätökset nopeammin tiedoksi, päästäisiin kuntaan sijoittamistyö aloittamaan huomattavasti nykyistä varhaisemmassa vaiheessa ja kuntiin sijoittuminen nopeutuisi merkittävästi.

6) Tehostetaan kansainvälistä suojelua saavien kuntiin osoittamista ja kotouttamista

- Laajennetaan hätätapausten nopeutetun vastaanoton sopimus pohjaista mallia uusiin kuntiin.
- Yksinkertaistetaan valtion kunnille maksamien kustannusten korvausjärjestelmää ja sähköistetään laskennallisten korvausten maksatus vuoden 2016 alusta alkaen. Sosiaali- ja terveyspalveluihin liittyvien kustannusten osalta selvitetään mahdollisuutta maksaa korvaukset osana yleistä kuntien SOTE-alueille myönnettävää rahoitusta.
- Pyritään aikaansaamaan kunnille maksettaviin laskennallisiin korvauksiin korotus.

Liite 1: Indikaattorien seurantataulukko

Seurantaindikaattorit

Kansainvälinen suojele	Toteuma	Toteuma	Toteuma	Toteuma	Tavoite
Vuosi	2011	2012	2013	2014	2014
Maahanmuuttovirasto					
Turvapaikkapäätökset, henkilöä	3 643	3 780	4 055	3 706	4 000
Turvapaikkahakemusten keskimääräinen käsittelyaika (vrk, ilman muutoksenhakua)	263	254	190	170	180
Ensiasteen päätös turvapaikka-asiaassa alle 6 kk:ssa / kaikki ensiasteen päätökset turvapaikka-asioissa		1 904/3 529	2 208/3 800	2 314/3 507	
Keskimääräinen turvapaikkahakemusten käsittelyaika (vrk) 80 %:ssa päätöksiä		233	156	133	150
Turvapaikkapäätöksiä/htv (päättösmäärä/koko tupa-yksikön henkilöstö)	37	48	55	52,9	57
Poliisi					
Poliisille jätetyt turvapaikkahakemukset	2 900	2 920	2 945	2 798	
Avoimien juttujen lukumäärä turvapaikkatutkinnassa vuoden lopussa	186	257	177	284	200
Tutkinta-aika (päätettyt jutut, vrk)	41	33	31	25	30
Maastapoistamista odottavien määrä (kpl)*	746	587	..	n. 350	
Maastapoistamisasioiden täytäntöönpano (kpl)**	2 252	2 440	2 928	2 794	
Maastapoistaminen / maastapoistamispäätökset (%)	75	80	..	65	
Rajavartiolaitos					
Rajalla jätetyt tp-hakemukset	188	209	319	389	
Turvapaikanhakijoiden vastaanotto-toiminta					
Turvapaikanhakijoiden määrä	3 086	3 129	3 238	3 651	3 000
Vastaanottokeskusten käyttöaste keskimäärin %	78,5	90	83	83	90
Vastaanottokeskusten paikkaluku keskimäärin yhteensä enintään	3 085	3 054	2 965	2 613	2 750
Keskimäärin vastaanoton piirissä olevia/henkilöä/vuosi	4 217	3 910 (arvio)	3 536	3 041	3 450
Keskimäärin vastaanoton piirissä olevia/oleskeluluvan saaneita/vuosi		460	504	410	450
Kuntaan sijoituksen odotusaika VOK:ssa, enint. kk	3,8	3,8	3,8	1,5	2,0

Määräraha, 1 000 euroa (momentti 26.40.63)	77 906	69 794	60 267	61 968	49 823
Keskimäärin vastaanoton kustannukset/hlö/vuosi	18 474	17 850	17 044	20 322	13 942
Toimintamenomääräraha, 1 000 euroa	272	349	378	547	360
Henkilötyövuodet (vastaanottoiminnan ohjaus Maahanmuuttovirastossa)	4	6	6	5,13	6
Vapaaehtoinen paluu (IOM -hanke)					
Turvapaikkahakemukseensa kielteisen päätöksen saaneiden vapaaehtoiset paluut	164	200	180	164	
Turvapaikkahakemuksensa peruuttaneiden vapaaehtoiset paluut	122	86	110	73	
Kuntaan siirtyminen					
Kuntapaikkojen määrä	1 086	1 050	1 015	1 363	2 300
josta oleskeluluvan saaneet turvapaikanhakijat	374	384	341	317	1 250
Vastaanottokeskusmuutto	1 168	1 299	1 590	1 267	1 600
Muutoksenhaku/turvapaikka-asiat					
Helsingin hallinto-oikeus yhteensä					
Saapunut jakson aikana	1 027	929	1 066	1 193	
Ratkaistu jakson aikana	1 359	1 032	967	1 054	
Vireillä jakson lopussa	434	330	432	571	
Keskim. kasittelyaika kk	6,8	6,1	5,2	5,6	
Korkein hallinto-oikeus yhteensä					
Saapunut jakson aikana	611	510	374	345	
Ratkaistu jakson aikana	514	522	482	416	
Vireillä jakson lopussa	369	356	248	177	
Keskim. kasittelyaika kk	6,9	9,7	8,6	8,1	

.. tietoa ei saatavissa

*) vuotuinen määrä ei kerro todellisesta odotustilanteesta. Maastapoistamispäätöksen täytäntöönpano käytännössä ei välttämättä toteudu yhden kalenterivuoden aikana esim. matkustustasiakirjojen hankintaan tai valitusprosessiin kuluvan ajan vuoksi. V. 2014 luku HPL arvio, ei saa suoraan tilastoista.

HPL saanut luvut poliisilaitoksilta ja laskenut saamansa luvut manuaalisesti.

**) luvussa mukana kaikki maasta poistetut (ei siis vain kielteisen tp-päätöksen saaneet)

Kuntaan sijoituksen odotusaika: oleskeluluvan myöntämisen tiedoksisaannista kuntaan muuttoon kuluva aika

Vapaaehtoinen paluu: "Vapaaehtoinen paluu ja paluutuki Suomesta" -hankkeen tiedot

ELY -keskus- ja vastaanottokeskusmuutto: 1.1.–31.8.2014

Muutoksenhaku: OM:n v. 2014 tulossopimusasiakirjassa ei ole sovittu erillisiä tavoitteita turvapaikka-asioille, vaan sovitut tavoitteet koskevat ulkomaalaisasioita kokonaisuudessaan.