



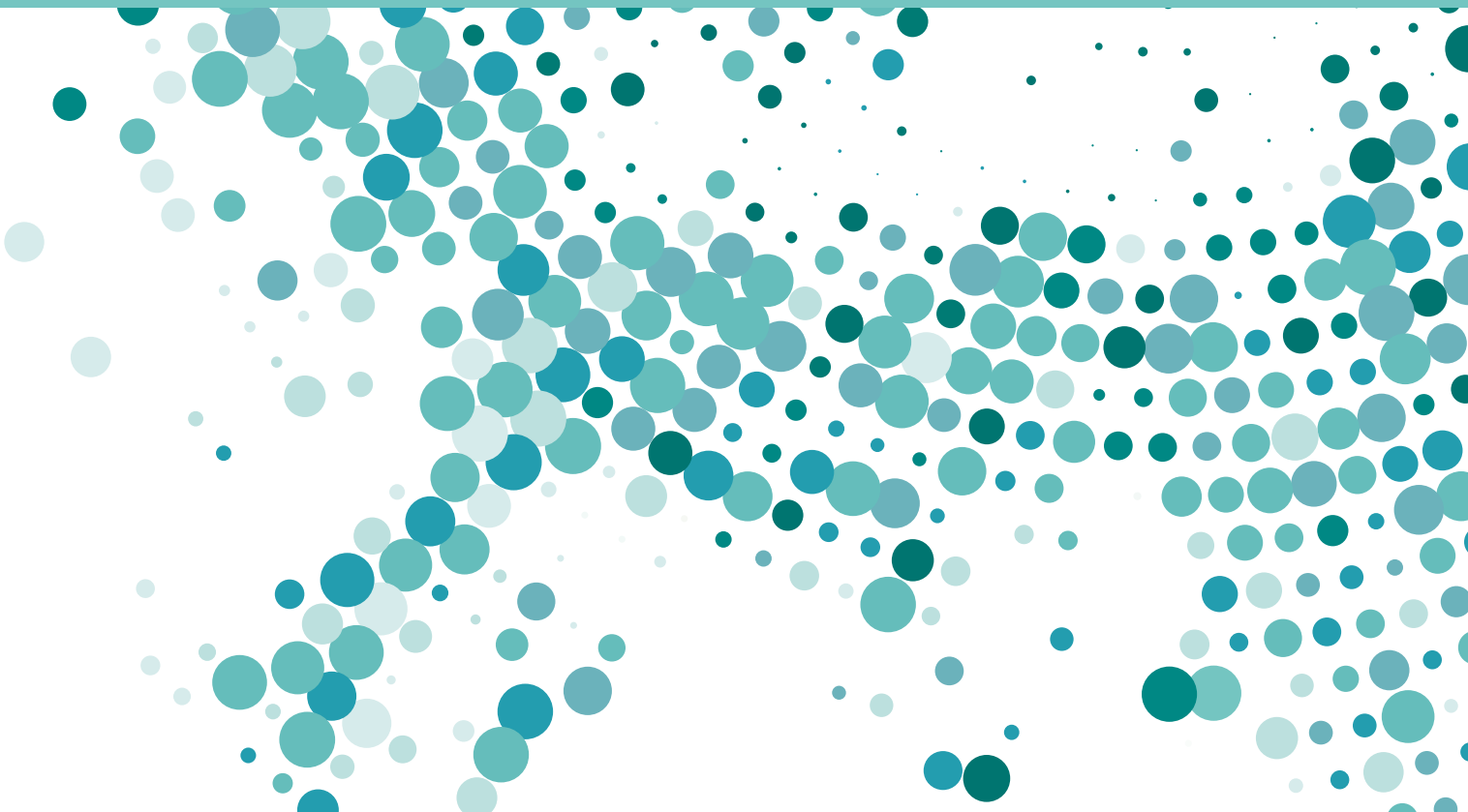
SISÄMINISTERIÖ
INRIKESMINISTERIET

Mikä on Suomen kyky vastaanottaa turvapaikanhakijoita?

Tarkastelu sisäministeriön hallinnonalan näkökulmasta

SISÄMINISTERIÖN JULKAISU 25/2017

Sisäinen turvallisuus



Sisäministeriön julkaisu 25/2017

Mikä on Suomen kyky vastaanottaa turvapaikanhakijoita?

Tarkastelu sisäministeriön hallinnonalan näkökulmasta

*Suomi
Finland*
100

Sisäministeriö

ISBN Nid.: 978-952-324-157-2

ISBN PDF: 978-952-324-158-9

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö / Julkaisutuotanto

Helsinki 2017



Kuvailulehti

Julkaisija	Sisäministeriö	5.10.2017	
Tekijät	Henri Rikander, Mikaeli Langinvainio, Nora Stenius, Juha Törmänen, Henna Busk, Antti Kekäläinen, Tarja Ojala, Esa Kokki, Tia-Maria Kirkonpelto, Miia Myllylä		
Julkaisun nimi	Mikä on Suomen kyky vastaanottaa turvapaikanhakijoita? Tarkastelu sisäministeriön hallinnonalan näkökulmasta		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Sisäministeriön julkaisuja 25/2017		
Teema	Sisäinen turvallisuus		
ISBN painettu	978-952-324-157-2	ISSN painettu	2341-8524
ISBN PDF	978-952-324-158-9	ISSN PDF	2341-8532
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-158-9		
Sivumäärä	200	Kieli	Suomi
Asiasanat	vastaanottokyky, turvapaikanhakijat, sisäministeriön hallinnonala		
Tiivistelmä	<p>Turvapaikanhakijoiden määrä Euroopassa kaksinkertaistui vuonna 2015. Suomesta vuoden aikana turvapaikkaa hakeneiden määrä oli lähes kymmenkertainen verrattuna aiempiin vuosiin. Syksyllä ja loppuvuonna 2015 aiempaa moninkertaisesti suurempi määrä turvapaikanhakijoita haastoi Suomen vastaanottojärjestelmän toimivuuden.</p> <p>Tämän raportin tutkimuksissa käsitellään turvapaikanhakijoiden vastaanottoa hakemuksen jättämisestä oleskelulupapäätökseen sisäministeriön hallinnonalan näkökulmasta. Hanke on toteutettu sisäministeriön, sen virastojen sekä osin ulkopuolisin resurssein. Hanke koostuu osatutkimuksista, joissa tarkasteltiin seuraavia teemoja: Järjestelykeskuksen toiminta, Tilannekuva ja yhteistoiminta-analyysi, Vastaanottokeskusten kustannusrakenne, Vastaanottokeskusten turvallisuus pelastustoimen ja viranomaisyhteistyön näkökulmasta, Tapaustutkimus Hennala: Ensihoidon tehtävät Hennalan vastaanottokeskukseen, Turvapaikanhakijoiden palauttamiseen liittyvät kysymykset ja Yhteiskunnalliset haasteet erilaisissa lisääntyneissä turvapaikanhaun tilanteissa. Osatutkimuksissa on analysoitu vastaanottojärjestelmän resursseja, toimintaa ja vaikuttavuutta kriittisesti.</p> <p>Tavoitteena on ollut tuottaa tietoa turvapaikanhakijoiden vastaanottojärjestelmän kehittämiseksi. Tarkasteluissa on huomioitu myös muiden toimijoiden rooli ja yhteiskunnallisten vaikutusten arviointi.</p>		
Kustantaja	Sisäministeriö		
Painopaikka ja vuosi	Lönberg Print & Promo, 2017		
Julkaisun myynti/ jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Inrikesministeriet	5.10.2017	
Författare	Henri Rikander, Mikaeli Langinvainio, Nora Stenius, Juha Törmänen, Henna Busk, Antti Kekäläinen, Tarja Ojala, Esa Kokki, Tia-Maria Kirkonpelto, Miia Myllylä		
Publikationens titel	Vilken är Finlands kapacitet att ta emot asylsökande? Granskning ur inrikesministeriets förvaltningsområdes perspektiv		
Publikationsseriens namn och nummer	Inrikesministeriets publikationer 25/2017		
Tema	Inre säkerhet		
ISBN tryckt	978-952-324-157-2	ISSN tryckt	2341-8524
ISBN PDF	978-952-324-158-9	ISSN PDF	2341-8532
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-xxx-x		
Sidantal	200	Språk	Finska
Nyckelord	mottagandekapacitet, asylsökande, inrikesministeriets förvaltningsområde		
Referat	<p>Antalet asylsökande fördubblades i Europa 2015. Antalet personer som sökte asyl i Finland under året nästan tiodubblades jämfört med tidigare år. Under hösten och slutet av 2015 medförde antalet asylsökande, som hade mångdubblats, utmaningar för hur Finlands mottagningssystem fungerar.</p> <p>I denna rapport behandlas mottagandet av asylsökande ända från inlämnande av asylansökan till dess att beslut om uppehållstillstånd fattas med avseende på inrikesministeriets förvaltningsområde. Projektet har genomförts med inrikesministeriets och dess ämbetsverks resurser samt delvis med externa resurser. Projektet består av delundersökningar där följande teman granskades: Verksamheten vid flyktingslussen, Lägesbild och samverkansanalys, Förläggningarnas kostnadsstruktur, Förläggningarnas säkerhet ur räddningsväsendets och myndighetssamarbetets perspektiv, Fallstudien om Hennala: Uppgifter inom prehospitalet akutsjukvård vid förläggningen i Hennala, Frågor i anknytning till återsändande av asylsökande och Samhälleliga utmaningar i olika situationer som gäller sökande av asyl och som har blivit flera. I delundersökningarna har man analyserat kritiskt mottagningssystemets resurser, verksamhet och effektivitet.</p> <p>Målet har varit att producera information som kan användas för att utveckla mottagningssystemet för asylsökande. I granskningen har man beaktat också andra aktörers roll och bedömningen av samhälleliga konsekvenser.</p>		
Förläggare	Inrikesministeriet		
Tryckort och år	Lönberg Print & Promo, 2017		
Beställningar/distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of the Interior		5 October 2017
Authors	Henri Rikander, Mikaeli Langinvainio, Nora Stenius, Juha Törmänen, Henna Busk, Antti Kekäläinen, Tarja Ojala, Esa Kokki, Tia-Maria Kirkonpelto, Miia Myllylä		
Title of publication	What is Finland's capacity to receive asylum seekers? Review from the perspective of the Ministry of the Interior's administrative branch		
Series and publication number	Ministry of the Interior Publication 25/2017		
Subject	Internal security		
ISBN (printed)	978-952-324-157-2	ISSN (printed)	2341-8524
ISBN PDF	978-952-324-158-9	ISSN (PDF)	2341-8532
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-158-9		
Pages	200	Language	Finnish
Keywords	reception capacity, asylum seekers, Ministry of the Interior's administrative branch		
<p>Abstract</p> <p>The number of asylum seekers in Europe doubled in 2015. The number of people seeking asylum in Finland that year was nearly ten times higher than in previous years. In autumn and late 2015, the number of asylum seekers was far greater than ever before, and this was a challenge to the effectiveness of Finland's reception system.</p> <p>The partial studies included in this report discuss the reception of asylum seekers from lodging an asylum application to receiving a residence permit decision from the perspective of the Ministry of the Interior's administrative branch. The studies were conducted using the resources of the Ministry of the Interior and its agencies and, partly, using external resources. They focused on the following themes: the operation of the registration centre; an analysis of the current situation and collaboration; the cost structure of the reception centres; the safety of the reception centres from the viewpoint of rescue services and cooperation between public authorities; and the case study of Hennala — tasks of prehospital care to the Hennala reception centre, issues related to the return of asylum seekers, and societal challenges in the increasing number of different situations when asylum applications are lodged. The partial studies analysed critically the resources, operation and effectiveness of the reception system.</p> <p>The aim was to produce information to further develop the asylum seeker reception system. The studies also took account of the role of other actors and social impact assessment.</p>			
Publisher	Ministry of the Interior		
Printed by (place and time)	Lönnerberg Print & Promo, 2017		
Publication sales/ Distributed by	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

Johdanto	11
1 Järjestelykeskuksen toiminta	13
1.1 Johdanto.....	13
1.2 Häiriötilanteen hallinta ja toimivalta.....	15
1.2.1 Viranomaisten toimivallasta.....	17
1.2.2 Johtamisesta.....	18
1.2.3 Tilannetietoisuudesta.....	20
1.2.4 Turvapaikkahakemuksen prosessi vuonna 2015.....	22
1.3 Metodi.....	24
1.4 Havainnot.....	28
1.4.1 Toimintaympäristön muutos.....	28
1.4.2 Päätös järjestelykeskuksen perustamisesta.....	31
1.4.3 Järjestelykeskuksen toiminta.....	32
1.4.4 Järjestelykeskuksen toiminnan lopettaminen	36
1.4.5 Oppiminen (Benchlearning).....	37
1.4.6 Yhteistyö.....	40
1.5 Lopuksi.....	41
1.6 Toimenpide-ehdotukset.....	45
Lähteet	47
2 Tilannekuva ja yhteistoiminta-analyysi	50
2.1 Yleiskuva	51
2.2 Varautuminen.....	53
2.2.1 Tilanteen eskaloituessa kehitettyjä toimintamalleja otettiin käyttöön onnistuneesti -Tornion järjestelykeskuksen, KRIJOn ja PTR-mallin avulla rivakkaa reagointia	54
2.2.2 Laajamittaiseen turvapaikanhakijoiden tuloon ei ollut varauduttu täysin tydyttävästi – toiminta ohjautui osin spontaanisti	55
2.3 Toimintaedellytykset ja talous.....	56
2.3.1 Kolmannen sektorin, Maahanmuuttoviraston ja yksittäisten tehokkaiden virkamiesten toiminta avainasemassa	58
2.3.2 Hallinnon kustannukset lisääntyivät nopeasti	58
2.4 Turvallisuus ja ihmisoikeudet.....	60
2.4.1 Järjestelykeskus antoi kansalaisille, Euroopalle ja turvapaikanhakijoille viestin siitä, että tehtävä hoidetaan järjestäytyneesti ja virtaa hallitaan.....	61
2.4.2 Yleistä turvallisuudentunnetta heikensi viranomaisilta saatu ristiriitainen ja hidas informaatio	61

2.5	Joustavuus ja resilienssi	62
2.5.1	Eskaloituneessa tilanteessa monia toimintoja sujuvoitettiin nopeasti ja määrätietoisesti	63
2.5.2	Kriisinjohtamisessa oppimista tapahtui tekemisen kautta – yleisjohtajuus oli aluksi hukassa	63
2.6	Yhteistoiminta	64
2.6.1	Yhteistoiminnassa onnistuttiin yleisesti ja erityisesti tiiviit henkilösuhteet tehostivat toimintaa.....	66
2.6.2	Yhteistoimintaa tarkasteltiin ajoittain vain oman organisaation näkökulmasta	68
3	Vastaanottotoiminnan kustannusrakenne	69
	Tiivistelmä	69
3.1	Johdanto.....	70
3.1.1	Osatutkimuksen tausta ja tavoitteet	70
3.1.2	Vastaanottotoiminnan kustannuksista Pohjoismaissa	71
3.2	Tutkimusaineisto ja käsitteet	73
3.2.1	Kululajit	73
3.2.2	Majoitustyyppit.....	74
3.2.3	Palveluntarjoajat.....	76
3.3	Vastaanottotoiminnan kustannukset ja toimintaedellytykset.....	77
3.3.1	Vastaanottotoiminnan kustannusrakenne	77
3.3.2	Vastaanottotoiminnan kustannusrakenne majoitustyyppien mukaan	81
3.3.3	Vastaanottotoiminnan kustannukset majoitusvuorokausiin suhteutettuna	83
3.4	Varautuminen tulevaan – skenaariolaskelmia vastaanottotoiminnan kustannuksista.....	87
3.5	Johtopäätökset ja suositukset	89
3.5.1	Lainsäädäntö	90
3.5.2	Ohjelma ja strategiasuosituksset.....	91
3.5.3	Ruohonjuuritason suositukset.....	92
	Lähteet	94
	Liitteet	96
4	Turvallisuus pelastustoimen ja viranomaisyhteistyön näkökulmasta	100
4.1	Johdanto.....	101
4.1.1	Osatutkimuksen tausta ja tavoite	101
4.1.2	Turvallisuus käsitteenä	102
4.1.3	Maahanmuuton tausta ja lähtötilanne	102
4.2	Tutkimusaineistot, menetelmät ja raportin rakenne	103
4.3	Keskeiset tulokset.....	104
4.3.1	Turvallisuus kyselytutkimuksen tietojen perusteella.....	104
4.3.2	Turvallisuus PRONTO-tietojen perusteella.....	106

4.3.3	Turvallisuus haastatteluaineiston perusteella	109
4.3.3.1	Haastateltavat ja haastattelut	109
4.3.3.2	Laajamittaiseen maahantuloon varautuminen.....	110
4.3.3.3	Kiinteistö- ja toimitilaturvallisuus, paloturvallisuus.....	112
4.3.3.4	Tuotannon ja toiminnan turvallisuus.....	113
4.3.3.5	Turvapaikanhakijoiden asukasturvallisuus.....	116
4.3.3.6	Ensihoito	116
4.3.3.7	Työturvallisuus	117
4.3.3.8	Ympäristöturvallisuus	119
4.3.3.9	Tietoturvallisuus	119
4.3.3.10	Rikosturvallisuus	120
4.3.3.11	Skenaariot, resilienssi, toimintojen skaalautuvuus.....	120
4.3.3.12	Ihmisoikeuksien kunnioittaminen ja toteutuminen käytännössä	122
4.3.3.13	Turvallisuuskoulutus	122
4.3.3.14	Yhteistyö	124
4.3.4	Tulosten vertailu ja yhteenvedo.....	124
4.4	Pohdinta.....	127
4.5	Toimenpide-ehdotukset.....	130
	Lähteet	132
	Koulutusaineistot ja sanastot.....	135
	Liitteet	136
5	Tapaustutkimus Hennala: ensihoidon tehtävät Hennalan vastaanottokeskukseen - ensihoitohenkilöstön hoito-osaaminen ja kulttuurituntemus	140
5.1	Turvapaikanhakijat ensihoidon kansainvälisessä tutkimuksessa.....	141
5.2	Ensihoidon tehtävät Hennalan vastaanottokeskukseen	144
5.2.1	Ensihoidon alitoiminta	145
5.2.2	Ensihoidon ylitoiminta	145
5.2.3	Väärinkäsitykset ja aiheettomat hälytykset.....	146
5.2.4	Tiivistetty kuvaus turvapaikanhakijoiden ensihoidon tehtävistä.....	146
5.3	Johtopäätökset.....	148
	Lähteet	151
6	Turvapaikanhakijoiden palauttamiseen liittyvät kysymykset.....	154
6.1	Johdanto.....	154
6.2	Kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneen maasta poistuminen ja laittoman maassa oleskelun laillinen viitekehys	156
6.3	Elinympäristön muodostuminen ja välittäjyyden tyypit.....	159
6.4	Ulkomaalaisvalvonta ja laittomasti maassa olevien määrä.....	162
6.5	Perustoimeentulo, asuminen ja terveydenhuolto.....	164

6.6	Asiantuntija-arvio	166
6.6.1	Kyselyaineisto	166
6.7	Tulokset	167
6.7.1	Asuminen ja elanto	167
6.7.2	Elinpiiri	168
6.7.3	Terveydenhuolto ja päihteet	169
6.7.4	Rikoksen uhriksi joutuminen ja rikollisuus	170
6.7.5	Jäämisen todennäköisyys ja sen vaikutus yhteiskunnan kehitykseen	171
6.7.6	Ikä- ja sukupuolirakenteen arvioitu vaikutus	173
6.8	Yhteenveto ja suositukset	174
	Lähdeluettelo:	177

7	Yhteiskunnalliset haasteet erilaisissa lisääntyneissä turvapaikanhaun tilanteissa	179
7.1	Johdanto	180
7.1.1	Skenaario 1: "Normaalitilanne" - 10.000 tai alle turvapaikanhakijaa vuodessa	182
7.1.1.1	Varautuminen	183
7.1.1.2	Toimintaedellytykset ja kustannukset	184
7.1.1.3	Turvallisuus ja ihmisoikeudet	184
7.1.1.4	Joustavuus ja resilienssi	185
7.1.1.5	Yhteistoiminta	185
7.1.1.6	Suositukset normaalitilanneskenaariossa	186
7.1.2	Skenaario 2: "Iso episodi" - 100.000 turvapaikanhakijaa vuodessa	186
7.1.2.1	Varautuminen	187
7.1.2.2	Toimintaedellytykset ja kustannukset	188
7.1.2.3	Turvallisuus ja ihmisoikeudet	189
7.1.2.4	Joustavuus ja resilienssi	190
7.1.2.5	Yhteistoiminta	190
7.1.2.6	Suositukset "iso episodi" -skenaariossa	191
7.1.3	Skenaario 3: "Vakava kriisi" - 1.000.000 turvapaikanhakijaa vuodessa	192
7.1.3.1	Varautuminen	195
7.1.3.2	Toimintaedellytykset ja kustannukset	195
7.1.3.3	Turvallisuus ja ihmisoikeudet	197
7.1.3.4	Joustavuus ja resilienssi	198
7.1.3.5	Yhteistoiminta	199
7.1.3.6	Suositukset "vakavan kriisin" skenaariossa	199

JOHDANTO

Turvapaikanhakijoiden määrä Euroopassa kaksinkertaistui vuonna 2015. Suomessa turvapaikanhakijoiden määrä lähes kymmenkertaistui saman vuoden aikana verrattuna aikaisempien vuosien tasoon. Sipilän hallitusohjelman ja Maahanmuutto 2020 -strategian mukaisesti maahanmuuton tulee olla hallittua. Syksyllä ja loppuvuodesta 2015 aiempaa huomattavasti suurempi määrä turvapaikanhakijoita haastoi Suomen vastaanottojärjestelmän toimivuuden. Vuosittain Suomeen on saapunut 1990- ja 2000-luvuilla noin 1000–4000 turvapaikanhakijaa. Vuonna 2015 turvapaikanhakijoita saapui yli 32 000. Globaalin kehityksen seurauksena niin Suomeen kuin muualle Eurooppaan pyrkivien turvapaikanhakijoiden määrät pysyvät todennäköisesti korkeina myös tulevaisuudessa.

Sisäministeriön hallinnonalan yhteinen tutkimushanke käsittelee turvapaikanhakijoiden vastaanottoa hakemuksen jättämisestä oleskelulupapäätökseen teemoitettujen osatutkimuksien kautta. Erityisesti on tarkasteltu varautumista ja toimintaympäristöanalyysiä, resursseja ja kustannuksia, joustavuutta ja johtamista, ihmisoikeuksia ja turvallisuutta sekä viranomaisten ja järjestöjen yhteistoimintaa.

Hanke on toteutettu yhdessä sisäministeriön ja sen hallinnonalan virastojen kanssa hyödyntäen kaikkien toimijoiden aineistoja, kokemuksia ja osaamista. Tutkimusta on tehty sekä virkatyönä että erikseen hanketta varten osoitetuilla resursseilla, pääosin sisäministeriön hallinnonalan virastoissa ja osittain ulkopuolisilla resursseilla.

Hanke koostuu osatutkimuksista, joissa tarkasteltiin seuraavia teemoja:

- Järjestelykeskuksen toiminta (Poliisiammattikorkeakoulu; Henri Rikander)
- Tilannekuva ja yhteistoiminta-analyysi (Inforglobe; Mikaeli Langinvainio, Nora Stenius ja Juha Törmänen)
- Vastaanottokeskusten kustannusrakenne (Pellervon taloustutkimus; Henna Busk ja Antti Kekäläinen)
- Vastaanottokeskusten turvallisuus pelastustoimen ja viranomaisyhteistyön näkökulmasta (Pelastusopisto; Tarja Ojala ja Esa Kokki)
- Tapaustutkimus Hennala: Ensihoidon tehtävät Hennalan vastaanottokeskukseen (Päijät-Hämeen hyvinvointiyhtymä; Tia-Maria Kirkonpelto)
- Turvapaikanhakijoiden palauttamiseen liittyvät kysymykset (Poliisiammattikorkeakoulu; Miia Myllylä)
- Yhteiskunnalliset haasteet erilaisissa lisääntyneissä turvapaikanhaun tilanteissa (Inforglobe; Mikaeli Langinvainio, Nora Stenius ja Juha Törmänen)

Osatutkimuksissa on analysoitu vastaanottojärjestelmän resursseja, toimintaa ja vaikuttavuutta kriittisesti. Hallitun maahanmuuton ja tehokkaan sekä joustavan turvapaikkaprosessin kokonaisuuden kehittäminen edellyttää oppimista parhaista kansallisista ja kansainvälisistä käytännöistä. Kun haetaan ratkaisuja turvapaikanhakijoiden vastaanottojärjestelmän pullonkauloihin sekä nopean ja yllättävän kuormittumisen ongelmiin, tulee samalla huomioida kansainvälisten velvoitteiden ja kansallisen turvallisuuden ristipaineet. Muuttuneeseen tilanteeseen voidaan vastata vain arvioimalla nykyisiä heikkouksia ja vahvuuksia sekä löytämällä uusia ratkaisuja ennakoitiin, valmiuksiin, poikkihallinnolliseen yhteistyöhön ja kriisijohtamiseen.

Hankkeen tavoitteena on ollut tuottaa tietoa turvapaikanhakijoiden vastaanottojärjestelmän kehittämiseksi. Jokainen osatutkimus käsitteli ja tuotti tietoa tietystä teemasta sisäministeriön hallinnonalan näkökulmasta. Tarkasteluissa huomioitiin myös muiden toimijoiden rooli ja yhteiskunnallisten vaikutusten arviointi. Hankkeen tulokset tukevat viranomaisten varautumista eli yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamista oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti. Yksityiskohtaisempia arvioita Suomen kyvystä vastaanottaa turvapaikanhakijoita käy ilmi hankkeessa toteutetuista osatutkimuksista.

1 Järjestelykeskuksen toiminta

**Poliisiammattikorkeakoulu,
Henri Rikander**

Sisäministeriö käynnisti 1.6.2016 projektin selvittämään Suomen kykyä vastaanottaa turvapaikanhakijoita tulevaisuudessa. Kyseessä on sisäministeriön hallinnonalan yhteinen tutkimushanke, jossa tarkastellaan turvapaikanhakijoiden vastaanottoa hakemuksen jättämisestä lopulliseen oleskelulupapäätökseen.

Projektin tavoitteena on tuottaa päätöksenteon tueksi sekä keskustelujen pohjaksi päivitettävissä olevaa analyysiä sisäministeriön hallinnonaloilta ja dynaaminen työkalu, joilla voidaan tutkittuun ja varmistettuun tietopohjaan nojaten tehdä arvioita Suomen kyvystä ottaa vastaan turvapaikanhakijoita. Perusteltujen arvioiden pohjalta osoitetaan kehittämiskohteita ja suositellaan toimenpiteitä, kustannustehokkuuden ja vastaanottokyvyn parantamiseksi.

Poliisiammattikorkeakoulun osatutkimuksessa 1.9.2016 - 28.2.2017 tarkastellaan Tornioon perustetun järjestelykeskuksen (JÄKE) toimintaa ja johtamista sekä sisäministeriön toimintaa erityisesti järjestelykeskuksen perustamispäätöksen näkökulmasta. Osatutkimuksen on toteuttanut Poliisiammattikorkeakoulun komisario Henri Rikander.

1.1 Johdanto

Kesäkuussa 2015 Euroopassa havahduttiin massiiviseen turvapaikanhakijatulvaan. Ihmiset pyrkivät Pohjois-Afrikasta Välimeren yli Italiaan ja Turkista Kreikkaan. Suomeen saapui kymmenkertainen määrä turvapaikanhakijoita edelliseen vuoteen verrattuna (Laitinen, Jukarainen & Boberg 2016, 20), suurin osa Tornion kautta (Tornion turvallisuuskahvila 2016,1).

Turvapaikanhakijoiden, liikkuminen aiheutti kaupungissa hämmennystä. Torniolaiset kokivat, ettei muuttuneeseen tilanteeseen reagoitu riittävän nopeasti eikä heidän asiaa koskevia havaintojaan otettu riittävän vakavasti (Tornion turvallisuuskahvila 2016, 7-8). Uusi tilanne hämmensi myös viranomaisia. Rajan ylitti satoja turvapaikanhakijoita päivittäin. He hakivat turvapaikkaa eri poliisiasemilta. Viranomaisilla ei ollut tietoa kuinka paljon turvapaikanhakijoita maahan oli saapunut. Ennen järjestelykeskuksen perustamista tilannetta kuvattiin jopa kaoottiseksi monilla eri poliisiasemilla (Kuusela 2016, 40).

Muuttunutta tilannetta tarkastellaan tässä osatutkimuksessa paikallisena ja yhteiskunnallisena häiriötilanteena. Häiriötilanteiden johtamisessa tulee vastatoimet käynnistää välittömästi ja kattavasti niin monen koordinoitun viranomaisen tai kumppanin toimesta kuin tilanne vaatii. Tämä ajattelu haastaa perinteisen siiloutuneen viranomaistoiminnan mallin (Volanen, 2011, 81). Enää ei riitä, että viranomainen pyrkii erinomaisuuteen omassa kaapeassa sektorissaan vaan pitää pystyä myös yhteistyöhön niin muiden viranomaisten kuin muiden tahojenkin kanssa.

Häiriötilanteiden ja kriisien luonteeseen kuuluu usein tietty yllätyksellisyys (Volanen 2011, 87). Näiden äkillisten tapahtumien ohella on tunnistettu olevan olemassa myös "hiipivästi" kehittyviä tilanteita, jotka lopulta konkretisoituessaan vaativat nopeita ja määrätietoisia johtamistoimenpiteitä (Visuri 2011, 9).

Suuren turvapaikanhakijamäärän äkillistä maahantuloa voi luonnehtia hiipimällä edenneeksi. Ilmiöstä oli olemassa havaintotietoa niin turvallisuusviranomaisilla kuin myös kansallisella ja kansainvälisellä medialla. Päätöksenteko kuitenkin jähmettyi niin EU:n kuin kansallisellakin tasolla. Tämä johti lopulta siihen, että eri valtiot alkoivat sulkea rajojaan tai ohjasivat turvapaikanhakijoita toiseen maahan jopa ilman rekisteröintejä.

Toimintaympäristön muutokset ja mahdolliset uhat haastavat johtamisen ja asettavat tilanteen hallinnalle uusia vaatimuksia. Globalisaatio asettaa yhteiskunnan toimivuuden uusien ja uudenlaisten haasteiden eteen. Voidaankin ajatella, että kyseessä on kehkeytyvä, emergentti, kokonaisuus, jonka vaikutuksia on vaikea ennakoita. Tilanteet ovat kompleksisia ja syy - seuraussuhteet ovat vaikeasti todettavia (Heinonen 2016, 13). Tilanne on haastava erityisesti standardin johtamismallin kannalta. Ei ole olemassa absoluuttista organisaatiomuotoa joka sopisi jokaiseen tilanteeseen, vaan tilanteeseen tulee pystyä organisoitumaan uudella tavalla. Toiminnan byrokraattisuus tai spontaanisuus eivät sulje pois toisiansa vaan ne vaihtelevat tilanteen mukaan. Organisaation kokemuksilla ja toimintamalleilla on keskeinen rooli tilanteen hallinnassa, mutta myös uusia toimintatapoja tarvitaan (Hanén 2017, 137).

Tämän osatutkimuksen tulosten hyödyntämismahdollisuudet ovat ennen muuta toimijoiden prosessien, koulutuksen, menettelytapojen ja ohjeistuksen kehittämisessä. Erityisesti painottuu lessons learned -näkökulma eli miten järjestelykeskuksen perustamisessa tapahtuneet viiveet ovat vältettävissä, toiminnan tehokkuus kasvatettavissa ja miten vaikutavuutta voidaan lisätä. Lainsäädäntö ja sen nojalla eri viranomaisille laadittavaksi annetut suunnitelmat ovat toiminnan lähtökohta. **Uudet tilanteet haastavat etukäteisajattelun ja aiempien kokemusten hyödyn.** Mitä harvinaisemmasta tapahtumasta on kyse, sitä suurempi merkitys on varautumisella, suunnitelmilla ja harjoittelulla (ks. Kalalahti 2016, 58).

On mahdollista, että samankaltainen turvapaikkahakijoiden aalto toistuu tulevina vuosina ja Tornion kaltaisia järjestelykeskuksia joudutaan perustamaan uudelleen. On myös mahdollista, että ratkaisuna käytetään useaa pienemmässä mittakaavassa toteutettua järjestelykeskusta eri puolille Suomea. Tässä tutkimuksessa pohditaan erityisesti hallinnon skaalautuvuuden ja resilientin viranomaistoiminnan ehtoja ja edellytyksiä.¹

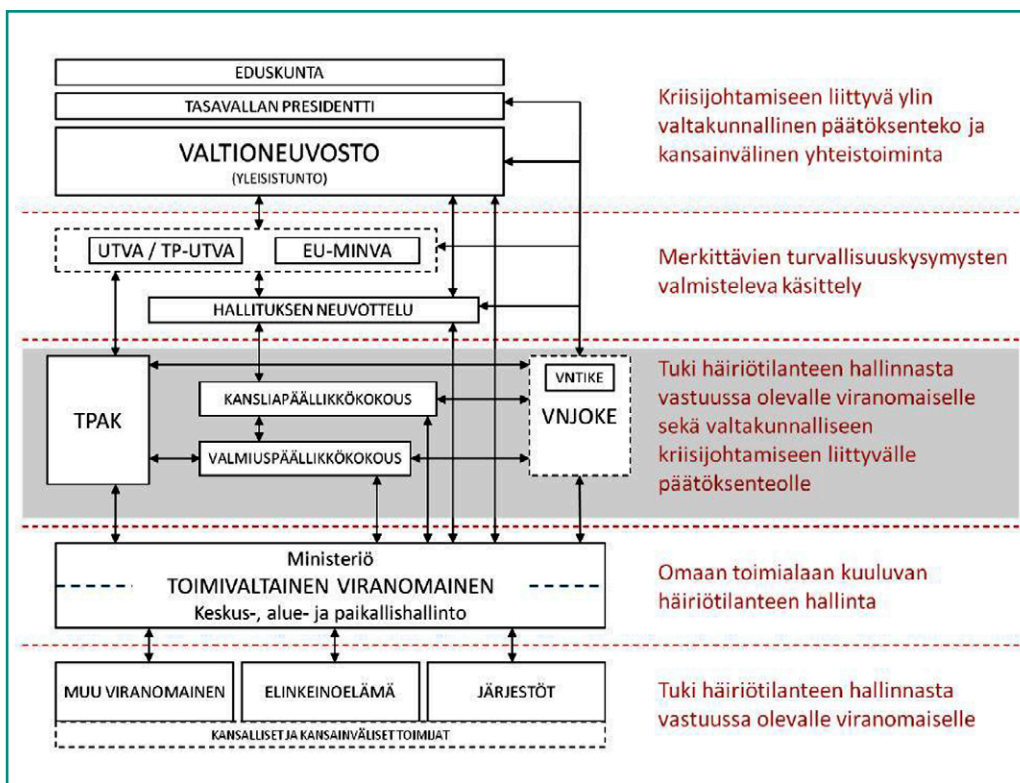
Tämä osatutkimus koostuu seitsemästä pääluvusta. Luvussa kolme on esitelty häiriötilanteiden hallintaa ja toimivaltakysymyksiä, turvapaikanhakemisprosessia vuonna 2015 sekä johtamista. Luvussa neljä on esitelty tutkimuksen metodi ja varsinaiset tutkimuskysymykset. Luvussa viisi esitellään tehdyt havainnot, jotka on jaoteltu järjestelykeskuksen elinkaaren mukaiseen järjestykseen. Näitä teemoja on kuusi kappaletta: Toimintaympäristön muutos, päätös järjestelykeskuksen perustamisesta, toiminta järjestelykeskuksessa, järjestelykeskuksen toiminnan lopettaminen, oppiminen sekä yhteistyö. Jokaisen teeman loppuksi on lyhyt yhteenveto. Luvussa kuusi kootaan yhteen tutkimuksen keskeiset havainnot. Raportin päättää luku seitsemän, jossa nostetaan esille viisi kehittämissuositusta.

1.2 Häiriötilanteen hallinta ja toimivalta

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia on valtioneuvoston joulukuussa 2010 hyväksymä periaatepäätös, joka muodostaa yhteisen varautumisen ja kriisijohtamisen perustan yhteiskunnan kaikille toimijoille. Johtosuhteet on jaettu siten, että kriisijohtaminen kuuluu valtioneuvoston johtamiseen. Kriisijohtaminen on selkeästi erotettu häiriötilanteiden hallinnasta. Vakavan häiriötilanteen kehittyessä kriisiksi siirtyy johtaminen valtioneuvostotasolle ja tasavallan presidentille, joka yhdessä valtioneuvoston kanssa päättää ja arvioi, vaatiiko kriisin hallinta jopa valmiuslain mukaisia poikkeusolojen toimivaltuuksia.

¹ *Resilienssillä* tarkoitetaan yksilöiden, yhteisöjen, instituutioiden ja järjestelmien kykyä säilyä hengissä, sopeutua, palautua ja kehittyä kohtaamistaan uhista tai häiriötilanteista huolimatta. (Ks. Lepore & Revenson 2006, 24 - 46)

Häiriötilanteiden hallinnassa noudatetaan laillisuusperiaatetta ja säädettyä toimialajakoa. **Toimivaltainen viranomainen johtaa operatiivista toimintaa ja poikkihallinnolliset yhteistyöelimet tukevat vastuuviranomaista** (Valtioneuvoston periaatepäätös 2010, 54–57) Valtion kriisijohtamismalli perustuu siihen, että jokainen turvallisuustilanne hoidetaan mahdollisimman lähellä maan pintaa. Vain jos tarve vaatii, johdon tasoa nostetaan. Kriisijohtamisen yleisen mallin tehokkuus perustuu siihen, että päätökset ja toiminnan ohjaus tehdään oikealla tasolla ja toiminnan tukena on tarvittaessa ylin johto (Volanen 2011, 86).



Kuvio 1. Häiriötilanteiden hallinnan periaate (Valtioneuvoston periaatepäätös 2010, 53)

Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) ja valtioneuvoston asetuksen sisäministeriöstä (1056/2013) perusteella on häiriötilanteiden hallinnan pääasiallinen vastuu sisäministeriöllä. Häiriötilanteella tarkoitetaan uhkaa tai tapahtumaa, joka vaarantaa ainakin hetkellisesti tai alueellisesti rajattuna yhteiskunnan turvallisuutta, toimintakykyä tai väestön elinmahdollisuuksia ja jonka hallinta edellyttää viranomaisten ja muiden toimijoiden tavanomaisesta laajempaa tai tiiviimpää yhteistoimintaa ja viestintää (Valtioneuvoston periaatepäätös 2010, 14).

Häiriötilanteiden on perinteisesti katsottu olevan suhteellisen paikallisia (esim. Nokian vesikriisi 2007 ja Talvivaara 2012). Niiden hallinta on tapahtunut pääosin paikallisin voimin. Häiriötilanteen laajuus ja vakavuus huomioiden on mahdollista, että tilanteen hallintaan voidaan tehdä toimenpiteitä myös hallinnon muilla tasoilla. Periaate kuitenkin on, että toimivaltainen paikallisviranomaisella vastaa operatiivisen toiminnan johtamisesta ja poikkihallinnolliset viranomaiset sekä vapaaehtoisjärjestöt tarjoavat tukitoimia (Valtioneuvoston periaatepäätös 2010, 56).

1.2.1 Viranomaisten toimivallasta

Perustuslain (PL 731/1999) 2 luvun 3 §:n mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.² Viranomaisten toimivalta määritellään eduskunnan säätämällä lainsäädännöllä, esimerkkinä poliisilaki (Poll 872/2011). Viranomaisten tehtävä on täyttää lainsäädännön asettamat vaatimukset ja tarjota palveluita kansalaisille. Viranomaisen toimivalta tarkoittaa laissa säädettyä yksiselitteisesti ja täsmällisesti rajattua aluetta, jossa viranomaisella voi käyttää julkista valtaa. Toimivallan alue rajaa viranomaisten tehtävät ja roolit. Toimivaltaa ei ole mahdollista siirtää toiselle viranomaiselle ilman laissa säädettyä perustetta. Toimivallan käyttöä voidaan rajoittaa viranomaiskohtaisella lainsäädännöllä.

Hallintolain (HL 434/2003) 6 §:n mukaan viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Hallintolain rajoite on kaikkia viranomaisia koskeva hyvän hallinnon periaate, joka sitoo viranomaisen toimivallan ja julkisen vallan käytön toimialaan kuuluvan tehtävän hoitamiseen. Viranomaiselle laissa säädetty tehtävä on myös pakottavaa siinä mielessä, että tehtävä on hoidettava laissa säädetyin harkintavallan puitteissa. Hallintolain 10 §:ssä säädetään viranomaisten toimivaltansa rajoissa tapahtuvasta avustamisvelvollisuudesta ja yhteistyön edistämisestä (Yleisjohtajuutta moniviranomaistilanteissa selvittäneen työryhmän loppuraportti 2015, 3-4).

Virka-avusta on kyse tilanteesta, jossa toinen viranomaisella käyttää toimivaltaansa toista viranomaisesta auttaakseen. Virka-apua pyytänyt viranomaisella toteuttaa tälle laissa säädettyä tehtävää käyttäen toisen viranomaisen resursseja, kalustoa tai osaamista. Virka-avun antaminen perustuu viranomaisten erityissääntöksiin, esimerkkinä rajavartiolaitos (578/2005) 77 §. Puolustusvoimien osalta on mainittava, että jos muilla viranomaisilla virka-avustaminen on säädetty toimialakohtaisen erityislainsäädännön loppupuolelle, on laissa puolustusvoimista (551/2007) säädetty jo 2 §:ssä puolustusvoimien tehtäväksi muiden viranomaisten tukeminen. Puolustusvoimien poliisille antamasta virka-avusta on säädetty erikseen lailla (781/1980).

² Julkisen vallan käyttö saa sisällön Rikoslain (RL 39/1889) 40 luvun 11 §:n määritelmäsäännöksestä, jonka 5a kohdan mukaan julkisen vallan käytöstä voidaan sanoa olevan kyse, kun asianomainen lain tai asetuksen nojalla antaa toista velvoittavan määräyksen tai päättää toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta taikka lain tai asetuksen nojalla tehtävässään tosiasiaa puuttuu toisen etuun tai oikeuteen. (Ks. *Viljanen* 2013, 62).

Viranomaisen toimivalta on keskeinen käsite arvioitaessa moniviranomaistoiminnan johtosuhteita ja yhteistyötä. Johtosuhteita ei ole mahdollista jakaa tai luovuttaa toiselle viranomaiselle ilman laissa määriteltyä säännöstä. Moniviranomaistoiminnassa jokainen osapuoli vastaa laissa määritellystä tehtävästään.

1.2.2 Johtamisesta

New Yorkin terrori-iskun 11.9.2001 myötä tietoisuus uudesta ongelmasta on noussut esille. **Miten johdetaan ei-sotilaallinen kriisi, joka on pienempi kuin sota, mutta joka vaatii enemmän kuin poliisin, pelastustoimen tai muun yksittäisen viranomaisen resurssit mahdollistavat?** Miten johdetaan siviilikriisi, johon on nopeasti mobilisoitava hyvin koordinoitua toimintaan laaja joukko valtion ja yhteiskunnan toimijoita (Volanen 2011, 77)? Tässä osiossa tarkastellaan lyhyesti johtamista julkisen hallinnon näkökulmasta sekä päätöksenteon kompleksisuutta muuttuvassa tilanteessa.

Julkisen hallinnon johtamisessa on normaalioloissa erotettavissa kolmea tasoa: 1) normatiivinen, jossa pitkän aikavälin tarkastelun kohteena on toiminta-ajatuksen ja päämäärän määrittely, 2) strateginen, jossa on kyse päämäärän saavuttamiseen tähtäävistä valinnoista ja toimista ja 3) operatiivinen, jossa strategia saatetaan käytäntöön. Tähän on vielä luonnollista lisätä taktiikan määritelmä, jolla tarkoitetaan sitä tietojen, taitojen ja menetelmien kokonaisuutta, jonka avulla yksittäinen tehtävä toteutetaan mahdollisimman tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti.

Tulevaisuuden ennustaminen on hankalaa ja normaaliolojen tapa katsoa tulevaisuuteen saattaa tästä syystä rajoittua vain nurkan taakse. Tämä johtuu siitä, että tulevien tapahtumien todennäköisyyksien arviointi tapahtuu historiasarjoja ekstrapoimalla (Hanén 2017, 50). **Osaamme siis varautua sellaiseen, joka on jo historiassa tapahtunut.** Normaalioloissa viranomaiset kykenevät reagoimaan kaikilla johtamisen tasoilla suhteellisen rutiinimaisesti vakiintuneilla menettelytavoilla. Yllättävän ja ennakoimattoman tilanteen ilmaantuessa ollaan ongelmissa. Tilanteen tunnistamista vaikeuttaa sen jatkuva muuttuminen. Tilanteeseen vaikuttavat tekijät ovat liikkeessä koko ajan ja vaikuttavat toinen toisiinsa (Hanén 2017, 3). Tilanteen tunnistaminen voi olla hankalaa, samoin myös siitä päättäminen, kenelle asia oikein kuuluu?

Päätöksenteko on kriisinhallinnan keskeisin tekijä. Päätöksenteko on osa toimivaltaa, joka tulee olla määritelty (Krogars 1995, 96). Organisaation johtamiskyvyn ensimmäinen ehto on kyky mobilisoida, riittävillä valtuuksilla varustetut, voimavarat koordinoitua yhteistoimintaan. Toinen edellytys laadukkaalle johtamiselle on selkeät johtosuhteet (Volanen 2011, 82). Koordinaatiolla pyritään estämään toimintojen eriytymistä ja päällekkäistä toimintaa ja mobilisaatiolla tarkoitetaan tarvittavien hallintaresurssien kokoamista koordinoitua johtamisen piiriin (Gillespie 2000, 58). Nopeasti syntyvä kriisi edellyttää nopea

toimintaa ja näin haastaa organisaatioiden hallintokulttuurin roolijattelun. Vaarana on, että organisaatio ei kykene joustamattomuuttaan reagoimaan kriisitilanteen vaatimuksiin (Krogars 1995, 94).

Kompleksisuudella tarkoitetaan järjestelmän ominaisuutta, joka koostuu monesta, toisiinsa vaikuttavasta osasta ja näiden osien vaikutukset ovat vaikeasti ennustettavia. Johtamisjärjestelmän kannalta kompleksisuus on haasteellinen. Ylemmän tason järjestelmät ovat kompleksisempia kuin alajärjestelmät, koska uusi taso muodostuu suuresta määrästä erikoistuneita alatason elementtejä (Toivonen 2011, 20). Kompleksinen ympäristö vaatii myös organisaation mukautumista kompleksisemmaksi. Tämä tarkoittaa, että tietyissä tilanteissa liika suunnittelu, ennakointipyrkimykset ja lineaarinen ajattelu eivät vastaa todellisuutta ja ne jäykistävät organisaation toimintaa. Ymmärrämme, että kaikkeen ei voi varautua ja tästä syystä **organisaation tulee olla dynaaminen, notkea ja sietokykyinen**. Kyse on siis resilienssistä organisaatiosta, joka pystyy toimimaan myös tilanteissa, joita ei ole etukäteen voitu aavistaa (Hanén 2017, 176).

Häiriötilanteiden vaatima hybridijohtaminen on 1) hierarkista viranomaisjohtamista, 2) horisontaalisesti koordinoitua tukiverkostojohtamista ja 3) hierarkisen ja verkostojohtamisen koordinaatiota (Kivelä 2011, 27). Jotta häiriö- ja kriisitilanteiden johtaminen olisi mahdollista, tulee näihin tilanteisiin varautua suunnitelmien ja harjoittelun avulla. Uhkakuviin varautuminen edellyttää laajaa kartoitusta ja ennakointia. Mitä epätodennäköisemmin kohdattavasta uhasta on kyse, sitä tärkeämmässä roolissa on kartoitus, sillä kokemukseen perustuvaa tietoa ja toimintamalleja ei välttämättä ole käytettävissä (Krogars 1995, 92). Toimintamallit nojautuvat tällöin pienempimuotoisten tilanteiden hallintaan luotujen organisaatioiden malleihin eli tilanneorganisaatioiden varaan. Kyse on siitä, että tilanne itsessään voi olla monimutkainen ja ainutlaatuinen mutta sen hallinta on mahdollista jos osaamme tarkastella tilanteen olemusta, siihen johtaneita vaikutteita ja tutkia johtamiseen liittyviä teemoja (Hanén 2017, 3).

Organisaation valmiussuunnitelmat luovat rungon, jonka päälle toiminta rakennetaan. Tämän lisäksi organisaatiot käyttävät kokemukseen perustuvia operaatorutiineja (Hakala & Penttilä 2003, 143-145). Mikäli suunnitelmat puuttuvat tai ovat vajavaiset, muodostuu myös kriisinhallintaprosessista vajavainen prosessi (Krogars 1995, 94). Tilanteet jotka tuleva yllätyksenä voivat osoittaa, että varautumissuunnitelmat ja niiden taustalla olevat harjoitukset ovat käyttökeltottomia, tieto ei keräänny oikeaan paikkaan josta seuraa, että tilannekuva on puutteellinen (Hanén 2017, 16).

1.2.3 Tilannetietoisuudesta

Häiriötilanteiden hallinnassa politiikan ja hallinnon vuorovaikutus ovat koetuksella. Kompleksisen tilanteen kehittymistä on vaikea ennustaa ja sen vaikutuksia ympäristöön on hankala mitata. Häiriötilanteille on ominaista, että niihin kytkeytyy useita eri hallinto-organisaatioiden edustajia, jolloin myös poliittiseen päätöksentekoon liittyvä suhde muodostuu ongelmalliseksi (Krogars 1995, 89). Koska eri hallinnonalat ovat hyvinkin siiloutuneita, koettelevat yllättävät ja laajavaikutteiset häiriöt organisaatioiden yhteistyömuotoja.

Sisäisen turvallisuuden -ohjelman mukaan tilannekuva muodostaa perustan toimivalle johtamisjärjestelmälle (2008,19). Tilannekuva muodostuu yleisen järjestyksen ja turvallisuuden, pelastustoimen, rajaturvallisuuden ja maahanmuuton tilannekuvista. Tilannekuvan ylläpitämisellä mahdollistetaan oikea ja oikea-aikainen päätöksenteko (Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia 2006,16).³ Johtaminen ja yhteistoiminta perustuvat enenevässä määrin tietoon ja **myös muiden kuin oman organisaation tuottaman tiedon tehokkaaseen hyödyntämiseen** (Kuusela, Visuri & Hellenberg 2010, 7). Useimpien häiriötilanteiden seurausten laajuuden vuoksi on tärkeää, että toimivaltaiselle viranomaiselle saadaan käyttöön tarvittaessa mahdollisimman laaja-alainen poikkihallinnollinen tuki (Valtioneuvoston periaatepäätös 2010, 54).

Tilannekeskusten, niin poliisin kuin pelastuslaitosten, osalta on todettava, että tilannekuvaa pidetään yllä lähinnä *reaktiivisesti*. Tyypillisesti tilannekuvaa pidetään resursseista ja tietoa kerätään omien tapahtumien ja suoritteiden kirjaamisesta. Poliisin tilannekeskusten keskeisenä tehtävää on johtamistoimintojen tukeminen, tilannekuvan ylläpito, viestintä ja tukipalvelut. Varsinaista proaktiivista l. ennustavaa tilannekuvaa ei ylläpidetä.⁴ Kuitenkin tilanteen ennakointi on määriteltävissä kriisinhallinnan ensimmäiseksi determinantiksi. Kriisitilanteen laukeamisen tuottamasta toiminnasta muodostuu toinen determinantti, joka punnitsee organisaation kykyä hallita syntyneen tilanteen seurauksia. Mikäli organisaatiolla ei ole tätä kykyä, niin riskinä on päätyä hallitsemattomaan tilaan (Krogars 1995, 94).

Valtioneuvoston tilannekuvatoimintojen tarkoitus on valtionjohdon tiedonsaannin ja tilannekuvan turvaaminen. Tilannekuva muodostuu ennakoivasta ja reaaliaikaisesta turvallisuustilannekuvasta. Tietolähteenä toimivat eri ministeriöt ja niiden alaiset toimijat sekä avoimet lähteet. Valtioneuvoston tilannekuvaa ei kuitenkaan jaeta paikallistason käytettäväksi (Kuhanen 2011, 79).

³ Hallbergin komitea on kiinnittänyt huomiota tilannekuvatoiminnan kehittämiseen sekä mahdollisuuksiin saada varautumista palvelevaa oikeaa ja välitöntä tietoa. (*Varautuminen ja kokonaisturvallisuus - Komitea-mietintö*. 21/2010, 2).

⁴ Mainittakoon kuitenkin, että poliisi tekee alueellista turvallisuusanalyysiä.

Tilannekuvan lisäksi tulee määritellä tilanneymmärrys, jossa on kyse kyvystä jäsentää, hyödyntää ja viedä eteenpäin kerättyä informaatiota (Hellenberg 2011, 101). Tilannekuvaa voitaneen pitää reaktiivisena, jossa eri kanavien, viranomaisten omien ja julkisen median, kautta saadaan tietoa vallitsevasta tilanteesta.

Tilanneymmärrykselle voitaneen asettaa proaktiivista latausta, jossa pyritään ennustamaan seuraavien tuntien tai jopa kuukausien vaihtoehtoisia kehitysmalleja. Tilanneymmärrystä ei ole mahdollista saavuttaa ilman asioiden käsitteellistämistä ja merkityksellistämistä. Asioiden merkitysten määrittäminen on haastavaa sillä nopeasti etenevät tilanteet muuttuvat edetessään ja tästä seuraa, että asioiden merkitysten määrittäminen seuraa jälkijunassa (Hanén 2017, 44).

Kriisin ja häiriön käsitteen sisältö ei ole yksiselitteinen. Käsitteiden käyttötarkoitus on määrittelemässä niiden sisältöä ja se on subjektiivisesti väritynyt. Yhteinen nimittäjä kriisille ja häiriölle on kuitenkin uhka, joka kohdistuu vallitseviin arvoihin, etuihin, elinolosuhteisiin tai yhteiskunnan rakenteisiin (Krogars 1995,73). Tässä mielessä häiriön ja kriisin sisältö on sama mutta mittakaava jälkimmäisessä merkittävämpi.

Kriisinhallinta (Crisis Management) käsitteenä ilmentää pyrkimystä hallita kriisejä siinä vaiheessa kun ne ovat jo käynnissä. Ennaltaestävässä toiminnassa (Crisis Prevention) taas pyritään de-eskaloiimaan kriisin syntyä. Ensimmäisessä on kyse reagoinnista, jälkimmäisen edustaessa preventiivistä toimintaa. Kuitenkin nämä toimet ovat sidoksissa toisiinsa, sillä erilaisiin kriiseihin valmistautuminen edellyttää uhkatekijöiden tiedostamista (Krogars 1995, 77). Kriisien ja häiriöiden hallintaa voi lähestyä riskienhallintaprosessin kautta. Kyse on dynaamisesta ja jatkuvassa analyysistä, jossa tunnistetaan mahdolliset uhkakuvat ja niiden seuraukset sekä arvioidaan esiintymisen todennäköisyys (seuraus x todennäköisyys = riskin merkitys). Riskiä hallitaan kartoittamalla mahdolliset vastatoimet, toteuttamalla suunnitelmat ja arvioimalla niiden vaikuttavuutta. Koko prosessin tarkoituksena on pyrkiä poistamaan, estämään ja pienentämään mahdollista riskiä, varautua vaihtoehtoisin skenaarioihin ja varmistaa organisaation toipuminen (Laitinen, Vuorinen & Simola 2013, 296 - 303). Riskienhallintaa voidaan kuvata kehänä, jossa prosessi ei pysähdy koskaan ja uusi alkupiste on edellisen kierroksen päätepiste. Rationaalisuuteen pyrkivä riskienhallinta on kuitenkin puutteellinen sillä se ei tavoita niitä tapahtumia, joita emme osaa kuvitella saati arvioida niiden todennäköisyyttä.

Viranomaisten käytännön päivittäistoiminnassa häiriötilanteen seuranta, tosiasiallinen toiminta ja tilanteen hallinta voidaan jakaa viiteen vaiheeseen. Normaalitylanteessa 1) konkreettista uhkaa ei ole olemassa. Päivittäinen toimintakyky perustuu viranomaisten perusvalmiuteen vastata pieniin ja keskisuuriin tehtäviin omin resurssein. Uhkavaiheessa 2) todennäköisyys häiriölle on kasvanut. Keskeiset toimet ovat valmiuden nostamisessa ja suunnitelmien tarkistamisessa. Varoitusvaiheessa 3) välitön häiriötilanne on konkretisoitumassa. Valitut

suunnitelmat otetaan käyttöön etupainotteisesti ja resurssit siirretään konkreettisiin kohteisiin. Vaikutusvaiheessa 4) häiriötilanne on käynnissä ja siihen pyritään vaikuttamaan vasta-toimilla. Tilanteen päättää toipumisvaihe 5) jossa palautetaan viranomaisten perusvalmius ja luodaan edellytykset valmiuden uudelleen nostamiseen (Kaukonen & Puhakka 2016, 18-19).

1.2.4 Turvapaikkahakemuksen prosessi vuonna 2015

Jotta järjestelykeskuksen toimintaa voidaan tarkastella lähemmin, on ensiksi ymmärrettävä turvapaikanhakuprosessin kulku vuonna 2015. Ulkomaalaisasioissa on viranomaisten toimivalta jaettu Maahanmuuttoviraston (Migri), poliisin, rajavartiolaitoksen ja ulkoministeriön kesken. Maahanmuuttovirastoa lukuun ottamatta muut viranomaiset hoitavat ulkomaalaisasioita muiden tehtävien rinnalla (Aer 2016, 40).

Turvapaikkahakemuksen vastaanottava viranomainen on valtakunnan rajalla rajavartiolaitos ja sisämaassa poliisi. Turvapaikanhakijoihin sovellettavaa lainsäädäntöä on ulkomaalaislaki (UlkomaalaisL 301/2004), jonka tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa ja oikeusturvaa ulkomaalaisasioissa sekä edistää hallittua maahanmuuttoa ja kansainvälisen suojelun antamista ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia kunnioittaen sekä ottaen huomioon Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset. Rajavartiolaitoksen ja poliisin lisäksi turvapaikkahakemuksen käsittelyyn osallistuu maahanmuuttovirasto (Migri).

Kun maahan saapunut henkilö ilmoittaa rajaviranomaiselle tai poliisille hakevansa turvapaikkaa Suomesta, vastaanottavan viranomaisen tehtävänä on puhuttaa häntä matkareitin selvittämiseksi ja ottaa haltuun hänen matkustusasiakirjat sekä suorittaa rekisteröinnin ja rekisteritarkastukset.⁵ Tämän jälkeen henkilö toimitetaan vastaanottokeskukseen, josta hänet kutsutaan kahden viikon sisällä turvapaikkakuulusteluun (U3A).

Turvapaikkakuulustelussa tarkistetaan hakijan henkilöllisyys ja matkareitti perusteellisesti. Alkupuhetuksen ja turvapaikkakuulustelussa kertyneet asiakirjat toimitetaan Maahanmuuttovirastolle turvapaikkapuhutusta varten, jossa perehdytään henkilön esittämiin perusteisiin turvapaikantarpeesta.

Poliisin ja rajavartiolaitoksen työekonomian näkökulmasta yhden henkilön turvapaikkahakemuksen ensimmäinen puhuttamisvaihe (tapaaminen-puhuttaminen-tarkastus-rekisterit) vaati noin tunnin. Toisen vaiheen kesto on riippuvainen mm. siitä, pystyikö henkilö osoittamaan henkilöllisyytensä ja lähtömaansa aukottomasti. Mikäli hakijan kansalaisuutta

⁵ Rekisteritarkistuksen tarkoitus on selvittää, onko turvapaikanhakija rekisteröity jo toisessa maassa? Dublin II-asetuksen tarkoituksena on määrittää kulloinkin turvapaikkahakemuksen käsittelyyn velvollinen jäsenvaltio ja estää turvapaikkahakemuksen yhtäaikainen käsittely useammassa jäsenvaltiossa (Aer 2016, 227; Raitio 2010, 527; Joutsamo, Aalto, Kaila & Maunu 2000, 856).

ei voida selvittää asiakirjojen perusteella, selvitetään kansalaisuus mm. kielitestillä. Kyseinen testi toteutetaan usein puhelin-tulkkauksena ja siinä esitetään henkilölle yksityiskohtaisia kysymyksiä mm. tämän aiemmasta asuinympäristöstä. Ensimmäisen vaiheen ja toisen vaiheen ajallinen kesto on ollut yhteensä noin 5 tuntia. Käsittelyssä kertyneet asiakirjat on toimitettu Maahanmuuttovirastolle.

Turvapaikkahakijoiden määrän kasvaessa standardiprosessi muodostui poliisille ja rajavartiolaitokselle haasteelliseksi, käytännössä jopa mahdottomaksi. Kesä-heinäkuussa 2015 poliisilaitokset joutuivat muuttamaan omaa toimintaansa. Esimerkiksi yksityiskohtaisen matkareitinkuvauksen kirjaamiseen ei ollut enää aikaa. Käytännössä tämä tarkoitti erilaisten strukturoitujen lomakkeiden käyttöä ja aikaisemmin suoritettujen tehtävien karsimista. Turvapaikanhakijan matkareitin tarkastelu keskittyi ainoastaan siihen, kuinka Schengen rajalle ⁶ päädyttiin, mutta ei selontekoon, mitä reittiä pitkin Suomeen matkustettiin. Isosta matkaseurueesta saattoi olla vain yksi turvapaikanhakija, joka oli rekisteröity esimerkiksi Kreikassa turvapaikanhakijaksi, mutta muut rekisteröitiin vasta Suomessa.⁷

Ulkomaalaislain 133 §:ssä säädetään maahantulijoiden rekisteröinnistä laajamittaisessa maahantulossa. Jos maahantulijoiden määrä on poikkeuksellisesti niin suuri, ettei maahantulon edellytysten selvittäminen ja maahantulijoiden rekisteröinti tavallisessa menettelyssä ole mahdollista, valtioneuvosto voi yleisistunnossa päättää, että maahantulijat, joiden maahantulon edellytykset ovat epäselvät tai joiden henkilöllisyys on epäselvä, voidaan rekisteröintiä varten toimittaa kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain (746/2011) 3 §:ssä tarkoitettuun järjestelykeskukseen.

Säännöksessä ei ole määritelty eksplisiittisesti sitä kuinka suuri hakijamäärä aiheuttaa sen, että rekisteröintiä ei ole mahdollista toteuttaa tavallisessa menettelyssä. Sisäministeriön laajamittaista maahantuloa koskevassa ohjeessa (SMDno-2014-1241) on pidetty mahdollisena, että laajamittaisen maahantulon yhteydessä voi Suomeen saapua vuositasolla jopa 20 000 turvapaikanhakijaa. Maahanmuuttoviraston valmiussuunnittelun mukaan vastaanottokeskusten päiväkohtainen majoituskapasiteetti on noin 3 500 paikkaa, vastaanotto-keskusten lisäpaikkakapasiteetti on noin 2 500 paikkaa ja Migrin VO-yksikön valmiuspaikat noin 4 000 paikkaa. Normaaliaikainen valmius on siten noin 10 000 paikkaa. Tämän lisäksi Maahanmuuttoviraston ja Suomen Punaisen Ristin välillä on sopimus valmiuden ylläpitämisestä 10 000 paikalle. ELY-keskusten laajamittaisen maahantulon valmiussuunnitelmien kautta paikkoja on 80 000 kappaletta (Kannuksela 2016). Tosiasiallisesti SM:n ohjetta puo-

⁶ Schengen-alueella tarkoitetaan aluetta, jossa henkilöiden vapaa liikkuvuus taataan. Sopimuksen allekirjoittajamaat ovat poistaneet kaikki sisäraajat, ja niiden tilalla on yhtenäinen ulkoraja. (Ks. Aer 2016, 43.)

⁷ Mainittakoon, että turvapaikanhakijat kertoivat mm. Saksassa poliisin kuuluttaneen rautatieasemalla arabiaksi ilmaisesta matkasta Ruotsiin josta hakijat ohjattiin johdonmukaisesti eteenpäin. Toisena esimerkkinä kerrottiin yksityisen varustamon tuoneen paperittomia turvapaikanhakijoita Suomeen. (Ks. laittoman maahantulon järjestämisestä Aer 2016, 69).

let pienempi määrä, lyhyessä ajassa tosin, haastoi viranomaisten toimintakyvyn. Kesän ja alkusyksyn 2015 aikana Suomeen oli saapunut 13.9.2015 mennessä 9 657 hakijaa ja määrä oli kasvava (Määräys poliisin valtakunnallisen turvapaikkatutkinnan valmiusryhmän käyttöön ottamisesta, 1).

1.3 Metodi

Tornion järjestelykeskus toimi ajalla 22.9.2015 - 29.2.2016.⁸ Järjestelykeskuksen toiminnan tarkastelu on syytä tehdä toiminnan eri vaiheisiin kiinnittyvästi (perustaminen, toiminnan käynnistäminen, vakiintuminen ja päättäminen). Näin päästään jäsennetysti kiinni prosessin erilaisten vaiheiden ominaispiirteisiin. Tässä osatutkimuksessa tarkastelu jäsenyyttä seuraavien arviointiteemojen kautta 1) sisäministeriön toiminta erityisesti tilannekuvan ylläpitämisen ja päätöksenteon edellytysten näkökulmasta ja 2) Tornion järjestelykeskuksen toiminta johtamisen, yhteistoiminnan ja oppimisen näkökulmasta.

Tutkimuskysymyksiin perehtyminen aloitettiin hankkimalla mm. eri viranomaisten ja tukitoimijoiden raportteja sekä keskustelemalla keskeisten toimijoiden kanssa. Näin hankittu esiymmärrys muodosti käsityksen eri operatiivisten toimijoiden näkemyksistä ja kokemuksista. Kirjallinen aineisto on koostunut julkisten raporttien lisäksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (JulkiL 621/1999) mukaisista salatuista viranomaisen asiakirjoista, sekä muutamista toimintaan osallistuneiden henkilökohtaisista päiväkirjamerkinnöistä ja muistiinpanoista. Kahden jälkimmäisen aineiston osalta käytetään määritelmää tausta-aineisto, jota on käytetty ainoastaan ymmärryksen ja tulkinnan tukena. Koska tausta-aineisto ja merkinnät on saatu luottamuksellisesti, ei niihin erikseen viitata anonymiteetin suojaamiseksi.

Tausta-aineisto on vaikuttanut merkittävästi osatutkimuksen toteuttamiseen, erityisesti varsinaisen aineistonkeruun menetelmän eli sähköisen kyselyn kysymysten laadintaa. Tausta-aineisto on luonut ennakkokäsitystä, johon kirjallisuutta ja kyselyyn saatuja vastauksia on verrattu. Tutkimustulosten kirjoittamisen yhteydessä on tausta-aineistoon palattu jälleen analyysityön virittäjänä. Henkilökohtaiset muistiinpanot ja päiväkirjat ovat edustaneet kirjoittajien havaintoja järjestelykeskuksen toiminnasta. Koska nämä on kirjoitettu toiminnan ollessa käynnissä, antavat ne lisäarvoa kertyneen aineiston systemaattisessa tarkastelussa. Koska kirjoitukset ovat tiettyjen henkilöiden määrättyistä näkökulmista tuottamia lausuntoja, on niissä esitettyjä käsityksiä tarkasteltu suhteessa muun aineiston muodostamaan kokonaisuuteen.

⁸ Järjestelykeskuksessa rekisteröitiin 16 582 turvapaikanhakijaa.

Tornion järjestelykeskuksen toimintaan osallistuneiden kokemuksia tarkasteltiin Delfoi-tyyppisen sähköisen kyselyaineiston avulla. Delfoi⁹-menetelmää on usein käytetty tulevaisuudentutkimuksen menetelmänä. Delfoin kolme keskeistä piirrettä ovat tunnistamattomuus (anonymity), monta kierrosta (iteration) ja palaute (feedback) (Kuusi 2003, 134-135). Menetelmän etuna voidaan pitää sitä, että asiantuntijat pääsevät kertomaan näkemyksensä ilman, että ulkoiset vaikuttimet tai ryhmäpaine ovat muokkaamassa kertomusta. Menetelmä antaa myös mahdollisuuden täsmentää aiemmin lausumaansa. Tässä tutkimuksessa Delfoi-kyselyyn osallistuneita henkilöitä voidaan pitää Anonyymeinä, Argumentaatio valmiina Asiantuntijoina. Delfoi -menetelmän onnistumisen kannalta ratkaisevaa on asiantuntijoiden laatu, ei niinkään määrä. Sopivana asiantuntijamääränä on kuitenkin karkeasti pidetty 20 - 60 asiantuntijan joukkoa (Pihlanen ym. 2016, 209).

Asiantuntijoiden kartoittaminen tapahtui siten, että järjestelykeskuksen toimintaan osallistuneille henkilöille (6 kpl) soitettiin henkilökohtaisesti. Heille esitettiin tutkimuksen tarkoitus ja toteutustapa. Lisäksi heitä pyydettiin nimeämään organisaatiostaan järjestelykeskuksen toimintaan keskeisesti osallistuneita henkilöitä. Vastaajaksi pyydettiin organisaatioiden edustajia seuraavien ominaisuuksien perusteella: 1) vastaaja edustaa yhteistyön kannalta keskeistä toimijaa, 2) vastaajalla on kokemusta ja näkemystä yhteistyötilanteista ja 3) vastaaja on argumentaatiovalmis. Näiden kriteerin perusteella muodostui 29 hengen asiantuntijaryhmä, joille kyselylomake lähetettiin syyskuussa 2016.

Kyselylomakkeen kysymysten muodostaminen tapahtui järjestelykeskuksen elinkaaren mukaisesti. Tavoite oli hankkia tietoa siitä, miten organisaatiot valmistautuivat muuttuneeseen tilanteeseen, miten yhteistoiminta toteutettiin ja kuinka toiminta päätettiin. Kysely muodostui kuudesta teemasta: 1) toimintaympäristön muutos (turvapaikanhakijoiden määrä kasvaa), 2) päätös järjestelykeskuksen perustamisesta, 3) järjestelykeskuksen toiminta, 4) järjestelykeskuksen toiminnan lopettaminen, 5) oppiminen (benchlearning) ja 6) yhteistyö. Teemojen alla kysymyksiä oli 2-7 kappaletta ja kaikkiaan asiantuntijat vastasivat ensimmäisellä kierroksella 25 kysymykseen.

Kyselylomake osoitettiin Tornion järjestelykeskuksen keskeisten toimijoiden, eli poliisin, tullin, rajavartiolaitoksen, Maahanmuuttoviraston, puolustusvoimien ja Suomen Punaisen Ristin (SPR), edustajille. Vastaajia pyydettiin ottamaan kantaa em. kuuden teeman alla esitettyihin kysymyksiin. Vastaajia pyydettiin kertomaan edustamansa organisaatio mutta muilta osin vastaukset annettiin anonyyminä. Ensimmäisen kyselykierroksen vastauksia kertyi määräaikaan mennessä 22 kappaletta (vastausprosentti 78,6) siten, että jokaisesta organisaatiosta oli edustettuna vähintään 3 vastaajaa.

9 Delfoin oraakkelit olivat Apollon ennustuksia välittäneitä transsitilassa olleita nuoria naisia.

Kyselyn kautta kertynyttä aineistoa tarkasteltiin sisällön analyysin keinoin (Tuomi & Sarajärvi, 2009, 108).¹⁰ Sisällönanalyysissä aineistoa tarkastellaan eritellen, yhtäläisyyksiä ja eroja etsien ja tiivistäen. Sisällönanalyysi on tekstianalyysiä, jossa pyritään muodostamaan tutkittavasta ilmiöstä tiivistetty kuvaus, joka kytkee tulokset ilmiön laajempaan kontekstiin (Kylmä & Juvakka 2012, 112-113.).

Vastaukset luettiin useaan kertaan ja niistä etsittiin ja alleviivattiin tutkimuskysymysten kannalta relevantteja prosessin kohtia, tapahtumia ja episodeja. Esille nostetut lauseet pelkistettiin ja yhdistettiin eli klusteroitiin. Analyysiyksikköjä olivat kysymyskohtaiset vastaukset eli vastaajan ajatuksia kuvaavat lauseet. Tämän jälkeen kaikille asiantuntijaryhmään kuuluneita henkilöille (29 hlöä) lähetettiin uusi kysely, jossa pyydettiin kommentoimaan ensimmäisessä vaiheessa kertynyttä aineistoa.

Kysymys 1. Minkälaisia toimia tämä aiheutti organisaatiossasi? Mihin varauduttiin ja minkälaisin suunnitelmin? Oliko organisaatiollasi olemassa valmiussuunnitelma vastaavaan tilanteeseen?

Polisi	Raja	Migri	Tulli	Puolustusvoimat	SPR
Resursseja lisätään poliisilaitoksissa.	Toimintaa tehostettiin	Tilanne näytti vastaanottokeskuksissa pahalta.	Toimintaympäristön muutos havaittiin ennen virallisia toimenpiteitä.	Tilannetta seurattiin aktiivisesti	AVI:n valmiustoimikunta = tilanne ei ole hallinnassa.
Tilaratkaisuja tehdään.	Varsinaista varautumissuunnitelmaa ei ole	Paperinmakuiset valmiussuunnitelmat, joista ei ollut paljoa iloa tosipaikan tullen.	Tapaamistarve PTR-toimijoiden kanssa.	Toiminta jatkui normaalisti.	MAVA-hankkeen kautta asiaa oli pohdittu 5 kk aikaisemmin.
Lisäkalustoa hankitaan.	Rajalliset resurssit ohjasivat toimia valvontatyössä.	Migri ja SPR vastaavat turvapaikanhakijoiden vastaanotosta 20 000 asti ja sen jälkeen aina 100 000 asti ELY-keskusten johtamat alueelliset työryhmät.	Millä toimivaltuuksilla asioihin puututaan ja mikä viranomaisen (EU/Schengen raja)	Ei valmiina suunnitelmaa ko. tilanteen varalle.	SPR:n perustehtäviin kuuluu varautuminen
Joka-aamuja palaveria.	Tilannetta seurataan.		Tullilaki antoi toimivallan rajanylitystilanteessa.	Maavoimien esikunta antoi ensivaroituksen mahdollisesta virkaavusta.	
Haasteet päivittäisiä. Minne turvapaikanhakijat majoitetaan?		Omien prosessien tehostaminen.	Ei olemassa olevaa valmiussuunnitelmaa		
Yhtöitä tehdään.		Kesän aikana VO-järjestelmä noin kaksinkertaistettiin, pääosin VOK:ien lisäpaikoilla.	Tilanne oli epäselvä ei oikein aluksi tiedetty mihin varautua..		
		Toistettiin jo maaliskuussa 2015 SM:lle esitetty pyyntö lisäresursseista käsittelyyn			

Taulukko 1. Ote aineistosta jaoteltuna taustoittain.

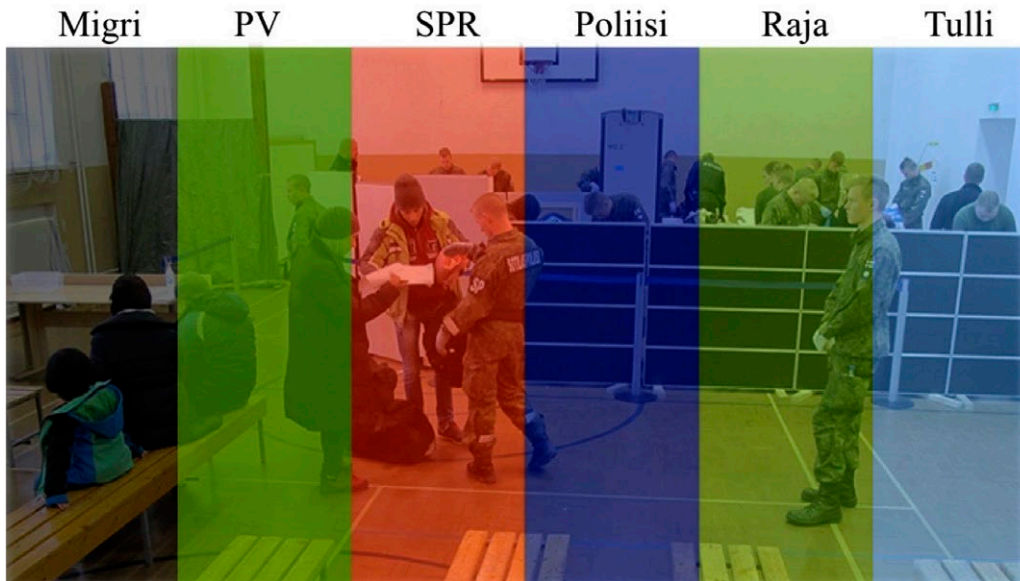
¹⁰ Ks. Laitinen – Jukarainen – Boberg: Maahanmuutto & turvallisuus – arvioita nykytilasta ja ennusteita tulevaisuudelle. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 7/2016.

Ensimmäisen kierroksen perusteella muodostunut taulukko lähetettiin kaikille ensimmäisen kierroksen asiantuntijoille. Toisella kierroksella asiantuntijoille esitettiin kuusi uutta kysymystä, jotka vastasivat ensimmäisen kierroksen teemoja. Asiantuntijoiden tuli vastata jokaisen teeman osalta seuraavaan kysymykseen: *Tarkastele kysymyksiin x-x annettuja vastauksia. Vastaavatko ne käsityksiäsi? Kommentoi edustamasi organisaation sekä muiden vastauksia.* Näin kertyneitä vastauksia voidaan arvioida osakokonaisuuksin että toimijaorganisaatioittain (Kuusi 2003, 138). Kommentointikierroksessa on myös kanssatutkijuuden elementtejä. Vastauksia antaneet henkilöt saivat kommentoida kertyneitä väitteitä sekä tarkentaa aikaisemmin lausumaansa. Kanssatutkijuus toimii myös laadun varmistuksena varsinaiselle tutkijalle siinä mielessä, että se on vahvistanut tiettyjen tulkintojen ja havaintojen merkitystä. Linturin mukaan Delfoi-prosessi on osa organisaation oppimisprosessia (Linturi 2006). Linturin näkemys realisoituu myös tämän tutkimuksen aineiston keruuvaiheessa saatuun palautteeseen, jossa vastaaja kiitti avoimesta metodista koostaa vastauksia rinnakkain. Kertyneen aineiston läpikäynti ja siihen vastaaminen ovat hyödyttäneet vastaajaorganisaation sisäisten toimien tarkastelua ja antavat näkemystä tulevaisuuden viranomaisyhteistyön kehittämiseen.

Toisen kierroksen keskeinen tavoite oli saada mahdollisimman monipuolinen ja realistinen kuva järjestelykeskuksen toiminnasta sekä toimijoiden kokemuksista erityisesti yhteistyön osalta. On huomattava, että tuloksissa ei ole tavoiteltu tilastollisesti edustavia mielipide-ryhmiä, vaan järjestelykeskuksen toimintaan liittyneiden tärkeiden näkökohtien paljastamista ja niiden arviointia (vrt. Kuusi 2003, 138). Kyselyn toisella kierroksella annettiin vastauksia 16 kappaletta (57,1%). Kertyneen aineiston tarkastelusta nousi esille yksittäisiä kommentteja Tornion kaupungin roolista, jonka perusteella ensimmäisen kierroksen kysely päätettiin lähettää myös neljälle Tornion kaupungin edustajalle, joista kolme antoi vastauksensa määräajassa. Koska Tornion kaupungin edustajien vastaukset on kerätty vasta toisen kierroksen jälkeen, eivät muut toimijat ole päässeet kommentoimaan heidän vastauksiaan. Delfoi-menetelmällä kerätyn aineiston ja sen analyysivaiheen jälkeen toteutettiin sisäministeriön kansliapäällikkö Päivi Nergin haastattelu. Haastattelun tavoitteena oli nostaa esille syksyn 2015 tapahtumia sisäministeriön näkökulmasta. Lisäksi haastateltiin kahta ulkomaalaispoliisissa työskennellyttä poliisia turvapaikkahakemus prosessin normaalitilanteen kuvaamiseksi.

Seuraavaksi esitellään havainnot edellä kuvatun aineiston pohjalta. Havaintojen esittäminen noudattaa samaa teema-ajattelua kuin edellä kuvatussa kyselytutkimuksessa. Teemat ja niiden järjestys kuvaavat järjestelykeskuksen elinkaarta sen perustamis päätöksestä lopettamiseen ja lopuksi käsitellään yhteistoimintaan ja oppimiseen liittyviä havaintoja ja kokemuksia. osatutkimuksen luonteesta johtuen (lyhyt raportti) on teoreettista osuutta sisällytetty koko raportin laajuudelle. Tällä on pyritty siihen, että tietyt aineistosta esille nousseet havainnot ovat saaneet tuekseen teoreettista pohjaa. Havaintojen ja teorian yhteyttä on syventänyt tutkimuksen analyysiä ja päättelyä.

On korostettava, että järjestelykeskuksen toiminnan analyysi perustuu vastaajien käsityksiin. Tätä näkemystä on kunnioitettu analyysin aikana sillä kenenkään näkemys ei edusta absoluuttista totuutta aiheesta. Tästä syystä tilanteen tarkastelua voidaan havainnollistaa seuraavan kuvan 1 avulla.



Kuva 1. Perspektiivit Tornion järjestelykeskuksen toimintaan

Yksinkertaisimmillaan analyysi on kahden eri asian välistä vertailua. Koska järjestelykeskus on ollut niin kansallisesti kuin jopa kansainvälisesti ensimmäinen laatuaan, ei vertailua aiempaan ole mahdollista tehdä. Toimijoiden roolit ja näkemykset samasta tapahtumaketjusta saavat tulokulmansa heidän edustamistaan taustaorganisaatiosta. Kertyneen aineiston perusteella on pyritty kuvamaan Tornion järjestelykeskuksen toimintaa monipuolisesti ja rikkaasti erityisesti tutkimuksen kannalta kiinnostavista suhteista: yhteistyöstä ja sen toimivuuden arvioinnista sekä kokemusten opeista.

1.4 Havainnot

1.4.1 Toimintaympäristön muutos

Turvapaikanhakijoiden äkillisesti kasvanut määrä yllätti kaikki toimijat. Organisaatioilla ei ollut kykyä arvioida, miten suureksi turvapaikanhakijamäärät kasvavat. Vastaajat kuvasivat olleensa hämmennyksen vallassa, joka konkretisoitui siten, että poliisilaitoksista oltiin suoraan yhteydessä sisäministeriön kansliapäällikköön ja kerrottiin, että nyt on tapahtumassa

jotain poikkeuksellista. PTR-yhteistyössä¹¹ ilmeni yhteinen huolenaihe konkreettisten toimien tarpeellisuudesta. Tornion kaupungin näkökulmasta tilannetta seurattiin ihmetellen ja huolestuneina ja pyrittiin saamaan lisätietoja Haaparannasta.

"Valtakunnallista ja kv-tilannekuvaa piti hakemalla hakea paikallistasolla."

Tilannekuvan muodostaminen oli hankalaa. Vastaajat kuvasivat seuranneensa toimintaympäristön muutosta ja kehitystä eri medioista ja viranomaislähteistä. Tilannekuva oli paikallinen ja perustui viranomaisten oman toiminnan näkökulmaan. Alkuvaiheen tilannekuvalla olikin ominaista sirpaleisuus, siiloutuneisuus, tulokulman kapeus ja kokonaiskuvan puute. Käytettävissä ei ollut valtakunnallista tai kansainvälistä tilannekuvaa. Tätä puutetta osat vastaajista pyrkivät paikkaamaan henkilökohtaisten suhteiden avulla. He pyrkivät ymmärtämään perspektiivistään käsin mitä oli tapahtumassa ja miten se vaikuttaisi omaan tehtävään tai organisaation toimintaan.

Tilannekuvan perusteella muodostuva tilanneymmärrys näytti laadukkaita Suomen Punaisella Ristillä (SPR), joka oli seurannut pakolaistilanteen kehitystä niin lähtö-, kauttakulku- kuin kohdemaissa. SPR:llä olisi ollut mahdollisuus myös jakaa kertynyttä tietoa muille toimijoille, mutta tätä mahdollisuutta (muissa viranomaisissa) tai tarvetta (Suomen Punaisessa Ristissä) ei tiedostettu. Valtakunnallista kuvaa ihmismassojen liikkeistä olisi ollut saatavilla mm. Valtion rautateiden (VR) kautta, jotka olivat yhteydessä suoraan ministeriöön ilmoittaen suurista matkustajamääristä

Toimijoiden tilannekuvan puutetta voi konkretisoida sillä, että ennen järjestelykeskuksen perustamista oli maahan saapunut jo 10 000 - 15 000 turvapaikanhakijaa ilman, että heidän henkilöllisyydestä tai sijainnista oli kenelläkään tarkkaa tietoa. Tämä oli seurausta siitä, että turvapaikanhakijat saivat ilmoittautua turvapaikanhakijaksi mille tahansa poliisilaitokselle. Viranomaisten tiedossa ei ole kuinka moni maahan saapuneista jätti kokonaan ilmoittautumatta turvapaikanhakijaksi.

"Paperinmakuiset valmiussuunnitelmat, joista ei ollut paljoa iloa tosipaikan tullen."

Maahanmuuttoviraston (Migri) vastauksissa kuvataan, että käytettävissä oli paperinmakuiset suunnitelmat, mutta käytännön toimintaan niistä ei ollut apua. Myöskään ELY-keskusten laajamittaisten maahantulon valmiussuunnitelmat eivät tuoneet apua, sillä ne eivät olleet toteuttamiskelpoisia. Muilla viranomaisilla ja Tornion kaupungilla ei ollut tiedossa tai

11 PTR yhteistyö on poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistyön muoto, jolla on lähes sadan vuoden historia. Yhteistoimintaa säätelee laki poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta (687(2009)). (Ks. Jukarainen, 2014, 143).

käytettävissä mitään toteuttamiskelpoisia suunnitelmia tilanteen varalle. Ainoastaan SPR:n tilannekuva vaikutti pätevältä, samoin SPR:n varautuminen tilanteeseen näytti toimivalta.

Organisaatioilla olisi ollut käytettävissä mm. MAVA2-hankkeen¹² kautta syntynyt materiaali *"ohje Järjestelykeskuksen perustamisesta"*, joka oli valmistunut noin puoli vuotta aikaisemmin. Tämän ohjeen olemassaolosta ei kuitenkaan ollut laajamittaista tietoa eri viranomaisissa. Koska olemassa olevat suunnitelmat olivat toteuttamiskelvottomia tai niiden olemassaolosta ei ollut viranomaisilla tietoa, seurasi luonnollisesti, että niitä ei oltu myöskään harjoiteltu.

Yhteenveto

Toimintaympäristö muuttui hyvin nopeasti kesän 2015 aikana ja tilanteen hallintaan saamiseksi ei ollut olemassa tai tiedossa suunnitelmia. Nopeasti etenevät kriisitilanteet edellyttävät toimijoiden nopeaa organisoitumista valmiiden suunnitelmien perusteella. Kompleksisten kriisien myötä organisaatiot saattavat joutua keskenään ristiriitoihin, jolloin tilanteen vaatimat toimintaedellytykset heikentyvät. Vaara on, että siiloutuneet hallinnonalat menettävät toimintakykynsä niissä tilanteissa, joissa tilanteen hoito on jaettu usealle organisaatiolle. Hallinnolle on tyypillistä byrokraattiset ja hierarkiset rakenteet joille on taipumus vakiintua ja jäykistyä (Salminen 1998, 224). Tiukat toimivaltarajat saattavat kriisitilanteessa heikentää kriisinhallintaa (Krogars 1995, 95-96).

Yllättävissä tilanteissa organisaatiot tukeutuvat kokemuksiinsa (Hanén 2017, 98). Toimintaympäristön muuttuessa toimijat pyrkivät tehostamaan omaa toimintaansa henkilöstöresurssien kohdentamisella, kaluston hankinnalla ja tilaratkaisuja tekemällä. Toiminta on ollut reaktiivista, jossa päivittäiseen tarpeeseen on pyritty vastamaan mahdollisimman laadukkaalla ja toimivalla tavalla. Ennakoivaa näkökulmaa ei kyselyn vastauksista ilmene. Siinä missä muut organisaatiot tehostivat toimintaa, niin Migrissä tehtiin esitys lisäkrytoinnin tarpeesta. Jokainen organisaatio pyrki toimimaan omalla tahollaan ja konkreettista tiedonjakoa muille viranomaisille ei tapahtunut.

Kokonaisuuden hahmottaminen oli vaikeaa. Toimijoilla oli erilaisia näkemyksiä tilanteesta ja yhtenäistä kokonaistilanteen käsitteellistämistä ei tapahtunut. Tästä seurasi, ettei tapahtuman kehittymisen arviointi ja seuraaminen ollut kenenkään toimijan vastuulla ja tilanteen kokonaisarviointi puuttui. Myöskään valtioneuvoston kanslian tilannekeskuksella ei ollut mahdollisuutta toimia koska sisäministeriö ei pystynyt tuottamaan sinne tarvittavaa tilannekuva.

¹² Kyseessä oli Euroopan pakolaisrahastonvuosiohjelmasta 2013 rahoitettu hanke, jossa tuen saajana oli Suomen Punainen Risti. Hankkeen tarkoituksena oli vahvistaa ja selkiyttää viranomaisten alueellisia valmiusjärjestelmiä ja luoda yhteistyö- ja toimintamalli laajamittaisen maahantulon varalle huomioiden myös järjestöjen rooli maahantulo-varautumisessa.

Perinteisesti tiedustelutietoa on kerätty viranomaisten toimesta. Vuodesta 2004 Keskusrikospoliisi on vastannut PTR-rikostiedustelun operatiivisesta johtamisesta (Jukarainen 2014, 144). Kesä 2015 osoitti, että PTR-yhteistyön kautta kerätyt rekisteri ja vihjetiedot eivät yksin riittäneet laadukkaan tietojohdoisen työn perustaksi. Suomen Punainen Risti oli organisaationa kerännyt laadukasta tilannekuvatietoa aina turvapaikanhakijoiden lähtömaasta lähtien, mutta tätä tietoa ei osattu tarjota viranomaisten käyttöön. Yhteiskunnan muutoksen myötä kerättyä tietoa voi olla olemassa yllättävälläkin taholla ja sitä tulee osata kysyä oikeasta paikasta, kuten nyt VR:n tai yksityisten linja-auto yhtiöiden suunnalta.

1.4.2 Päätös järjestelykeskuksen perustamisesta

Sisäministeriön näkökulmasta järjestelykeskuksen perustamispäätös ei ollut helppo. Sisäministeriö ja sen alaiset toimijat pyrkivät alkuvaiheessa selviytymään kasvaneista turvapaikanhakijamääristä olemassa olevilla resursseilla. Järjestelykeskuksen luonne oli sisäministeriössä epäselvä ja aina perustamispäätökseen asti käytiin pohdintaan järjestelykeskuksen tarpeellisuudesta.

Viranomaiset kertoivat osanneensa odottaa järjestelykeskuksen perustamispäätöstä ja olivat laatineet etupainotteisesti toimintasuunnitelmia sekä antaneet varautumiskäskyjä. Päätöstä järjestelykeskuksen perustamisesta vastaajat kuvasivat helpottavaksi tiedoksi, mutta olivat yhteneväisesti sitä mieltä, että se tehtiin viikkoja myöhässä ja ns. viimeisellä hetkellä.

Järjestelykeskuksen perustamisen edellytyksistä poliisin edustajat ovat vastauksissaan kuvanneet, että kriittinen turvapaikanhakijoiden määrä vuorokaudessa olisi 200 - 300 hakijaa, kun taas Migrin edustajien mukaan kriittinen määrä noin 40 hakijaa vuorokaudessa. Edellä on kuvattu, että normaalissa tilanteessa yhden turvapaikkahakijan käsittely poliisissa vastaa noin 5 tunnin työpanosta. Tämän tutkimuksen aineistonkeruun toisessa vaiheessa poliisin vastauksissa on tuotu esille, että suuremmistakin määristä olisi selvitty ja, että tällä hetkellä poliisi suoriutuisi vastaavanlaisesta tilanteesta paremmin. Tätä voidaan pitää yllättävänä näkemyksenä, mutta toisaalta sen voidaan katsoa kumpuavan poliisikulttuuriin vahvasti liittyvänä "selviämme tästä" -asenteena, joka ilmenee siten, että hyvin harvoin jos koskaan poliisi ilmoittaa, että se toimisi ääriarjoilla tai poliisi ei selviäisi kyseisestä tehtävästä.

"Meillä oli jo suunnitelmat olemassa ulkomaalaisvalvonnan tehostamiseksi ennen kuin päätös tuli."

Rajavartiolaitoksen vastauksista ilmeni, että organisaatiossa varauduttiin pitkittyvään tilanteeseen. Puolustusvoimilla oli hyvä valmius antaa tukea muille viranomaisille virka-apuosastollaan ja sen kalustolla. Migrissä tiedostettiin, että tulijoita voi olla jopa 1 000 turvapaikanhakijaa päivässä. Turvapaikkahakijoiden kokonaismäärän lähestyessä 20 000 yritti Migri aktivoida ELY-keskuksia, mutta ilmeni, ettei ELY-keskuksilla ollut käytettävissä heiltä vaadittuja suunnitelmia.

Migri ja SPR sopivat kahdestaan järjestelykeskuksen toimeenpanosta ja siitä miten järjestelykeskuksen toiminta aloitetaan. Vastajat toivat esille, että rajavartiolaitoksen ja erityisesti poliisihallinnon läsnäolo olisi tässä toimeenpanokokouksessa ollut tärkeää. Tornion kaupungin vastauksista ilmenee, että vuokrasopimuksen tekeminen nähtiin Migrin kanssa ongelmalliseksi koska Migri ei osannut päättää, ovatko he vuokraajia vai SPR.

Järjestelykeskuksen toiminnan käynnistäminen pohjautui MAVA2-hankkeessa kirjoitettuun oppaaseen, joka kuitenkin oli osittain puutteellinen. Ohjeessa ilmaistiin vastaanotto- ja palveluiden järjestämisestä hyvinkin tarkkaan, mutta ohjeet rekisteröintitoimista tai logistiikasta järjestelykeskusten ja vastaanottokeskusten välillä olivat puutteellisia.

Yhteenveto

Valtioneuvoston ohjesäännön ja sisäministeriöstä annetun asetuksen perusteella häiriötilanteiden hallinnan päävastuullinen toimivaltainen ministeriö on sisäministeriö. Aineiston perusteella sisäministeriöltä odotettiin suurempaa vastuuta. Päätös järjestelykeskuksen perustamisesta otettiin vastaan huojentuneena, mutta päätöksen lykkäämistä moitittiin. Tämä oli seurausta siitä, että keskeinen päätöksenteon edellytys eli luotettava tilannekuva oli puutteellinen (ks. Kivelä 2016, 20). Sisäministeriön päätöksenteko perustui inkrementalistiseen päätöksentekoon, jossa on kyse varautumattomuudesta ja suunnitelmien puutteesta. Tällöin organisaatio reagoi ongelmiin niiden synty- tai esiintymisjärjestyksessä. Ministeriön päätöksenteko nopeutui siinä vaiheessa kun osastopäällikkökokoukseen kutsuttiin myös virastopäälliköt. Koska työpöytään saatiin operatiivista tietoa, oli tilanteen käsitteellistäminen ja merkityksellistäminen mahdollista.

Perinteistä näkökulmaa, jossa viranomaiset tarkastelevat toimintaympäristöä vain tehtävästään käsin, tulisi muuttaa. Monipuolinen ja laaja, eri tahoja osallistumaan kutsuva tapa mahdollistaisi laadukkaan tilannekuvan muodostamisen ja ymmärryksen tilanteen kehittymisestä. Laaja tapa tehdä yhteistyötä on omiaan avaamaan kapean ja usein sektoroituneen näkökulman. Tietojen jakamiseen ja jaetun tilannekuvan luomiseen ja ylläpitoon voidaan jo etukäteen kehittää ja testata toimintamalleja ja niitä tukevia teknologioita. Myös kansalaisilta, järjestöiltä ja yrityksiltä saatava tieto voi olla arvokasta.

1.4.3 Järjestelykeskuksen toiminta

Järjestelykeskuksen keskeisinä toimijoina näyttäytyy poliisi ja Suomen Punainen Risti. Organisaatiota kuvattiin matalaksi, jossa yleisjohtajalla oli laajat toimivaltuudet. Päätöksentekijän autonomia nähtiinkin järjestelykeskuksen toiminnan onnistumisen edellytyksenä. Oikeiden henkilöiden ja riittävien resurssien etupainotteisuus koettiin tärkeäksi. Organisaatiot pyrkivätkin komentamaan järjestelykeskukseen sellaisia henkilöitä joilla ajateltiin

olevan tehtävän vaatimaa kokemusta ja ammattitaitoa. Puolustusvoimien virka-apu koettiin merkittäväksi, koska se mahdollisti asiantuntijoiden keskittymisen vaativimpiin tehtäviin virka-apuosaston vastatessa tukitehtävistä.

Järjestelykeskuksen johtaminen tapahtui poliisivetoisessa johtoryhmässä, mutta kuitenkin niin, että eri toimijat käyttivät omia johtamisrakenteita oman organisaation sisällä. Alkuvaiheessa SPR:llä ei ollut tuolia johtoryhmässä. Tätä voidaan jälkikäteen arvioiden pitää huonona ratkaisuna. Vastauksista ei ilmennyt, miksi SPR ei alkuvaiheessa ollut johtoryhmässä. Syynä voitaneen pitää PTR-yhteistyön näkökulmaa viranomaiset ja muut. Migrin ja SPR:n liittyttyä johtoryhmätyöskentelyyn ilmeni toimintakulttuurieroja, jotka kuitenkin korjaantuivat nopeasti. Myös tullin ja rajavartiolaitoksen välillä jouduttiin tekemään tarkennuksia sovittujen toimintamallien suhteen.

Yhteistyön ongelmaksi muodostui toimintaan osallistuneiden roolijako. Järjestelykeskuksen toiminnan tarkastelussa esille nousee johtamattomuuden kokemus SPR:n ja Migrin suunnalta. Samat organisaatiot esittivät myös, että järjestelykeskuksella olisi tullut olla nimettynä yleisjohtaja, jonka alaisuudessa kaikki olisivat toimineet. Muilla toimintaan osallistuneilla ei esiintynyt vastaavaa johtamattomuuden tunnetta. Heidän kokemuksensa oli, että poliisi johtaa toimintaa.

Kritiikkiä annettiin myös siitä, että ylemmän tason päätöksiä ei tahtonut saada. Tämän voidaan tulkita kohdistuvan sisäministeriön suuntaa. Keskeiset ongelmat olivat suunnitelmien puuttuminen ja uudet käytänteet. Lisäksi toimintakulttuureissa, erityisesti Migrin osalta, oli suuria eroja. Tietämättömyys olemassa olevista ohjeista ja puuttuvat käytännömallit haastoivat yhteistoiminnan rakentamisen. Toiminta muotoutui adhokraattiseksi eli tarpeita vastaavaksi.

Vastausten perusteella tilannekuva järjestelykeskuksessa kehittyi ajan edetessä ja loppuvaiheessa toimijat saivat analysoitua tietoa myös ylhäältä alas. Tilannekuvan ja sen kautta muodostunut tilanneymmärrys oli keskeinen tekijä järjestelykeskuksen toiminnan onnistumiselle. Esimerkiksi Ruotsin Punaisen Ristin kautta saadut tiedot mahdollistivat tilanteiden ennakoimisen. Toimijoiden keskinäiseen yhteistyöhön oltiin pääosin tyytyväisiä. Vastauksista ilmenee luottamus suomalaiseen järjestelmään ja viranomaisyhteistyöhön

Mahdollisten uhkakuvien osalta vastaajat pitivät tilanteen pitkittymistä sekä tulijamäärän kasvua pahimpina skenaarioina. Lisäksi mahdollisina uhkina pidettiin järjestelykeskuksessa ja/tai sen ympäristössä tapahtuvia järjestyshäiriöitä sekä epidemioita.

Yhteenveto

Järjestelykeskuksen tarkoitus oli hallita suuria turvapaikanhakijamassoja. Tällöin järjestelykeskus tulee nähdä operatiivisena organisaationa, jonka tarkoitus on tehokas ja vaikuttava konkreettisen ja päivittäisen tehtävän toteuttaminen. Järjestelykeskuksen toiminta oli praktista päivittäistoimintaa. Järjestelykeskuksen toiminnassa oli kyse poliisijohtoisesta tehtävästä, jonka mahdollistamiseksi turvaututtiin usean eri viranomaisen ja kolmannen sektorin tukeen. Poliisin, tullin, rajavartiolaitoksen ja puolustusvoimien johtamisjärjestelmät perustuvat vahvaan linjaorganisaatiomalliin, jonka voidaan määritellä olevan hyvinkin hierarkkinen ja siinä on piirteitä niin Weberin kuin Taylorin ajattelusta¹³. Toiminta järjestelykeskuksessa haastoi viranomaisten perinteisen johtamismallin. Mekanistisuuteen ja byrokratiaan perustuvien organisaatioiden kyky muokkautua ympäristön vaatimusten mukaisesti ei ole niille luonnollista. Tämän voi ajatella johtuvan organisaation sisällä olevasta arvoperustasta (Krogars 1995, 72), toimintamalleista ja perinteistä. Järjestelykeskuksen yhteistoiminnan onnistumista tulee tarkastella verkostomaisen johtamisen näkökulmasta, huolimatta siitä, että tosiasiallinen johtaminen pohjautui viranomaisille tyypillisen tilanneorganisaation muotoon. Verkostojohtamisessa ainakin kaksi itsenäistä toimijaa on lähempänä toisiaan verkoston kautta kuin ilman sitä (Linnamaa 2004, 50).

Järjestelykeskuksen toiminta oli usean eri toimijan yhteinen ponnistus jota leimasi ad hoc tyyppinen toiminta. Adhokraattinen¹⁴ organisaatio rakentuu ympäristössä ilmenevien tarpeiden mukaan ja on vuorovaikutteinen sen kanssa. Kyse on tilapäisestä organisaatiomuodosta, joka on perustettu tiettyä toimintaa varten ja sen toiminta lakkaa projektin tultua päätökseen. Se on ainoa organisaatioiden muoto, jolla on kykyä joustavuuteen ja ryhmävoimansa myötä häiriötilanteen hallitsemiseen. Byrokratian vastakohtana toimiva luovuus yhdistettynä henkilökunnan pätevyyteen mahdollistaa luovan päätöksenteon (Beirsto 1997, 97). Byrokratiaa ja linjaorganisaation tarjoamaa linjakkuutta toki tarvitaan, mutta sen tulee sallia myös joustavia ja verkostomaisia elementtejä, jotta ympäristön vaatimuksiin pystytään vastaamaan (Krogars 1995, 72).

Järjestelykeskuksen toiminnan onnistumisen keskeinen tekijä on ollut ruohonjuuritason johdon ongelmanratkaisukyky, tilanneymmärrys ja kyky reagoida luovasti toimintaympäristön muutoksiin. Tämä edellyttää tiettyä autonomiaa eli sitä, että johtovastuu on siellä, missä on paras ymmärrys tilanteesta. Ylemmän tahon tulee osoittaa tukensa ja luottamuksensa toimijoilleen. Ylempi taso asettaa päämääriä, turvaa resurssit ja toimintaedellytykset.

13 Weberin mukaan byrokratian ideaalityyppi on muodoltaan pyramidi, jossa voidaan erottaa eri organisaatioiden tasot. Jaottelu kuvaa myös työnjaon pystysuoraa hierarkiaa. Taylorin ajattelussa jokaiselle ihmiselle on osoitettavissa oma paikkansa organisaatiossa, jossa suorittava työ on erotettu muusta työstä ja johtajat valvovat alaisiaan. Taylor eritteli suorittavan työn muusta työstä jossa johtajat valvoivat alaisiaan (Ks. Salminen 1998).

14 ad hoc lat. tätä varten.

Toiminnan vakiinnuttua ilmeni toimijoiden välisessä yhteistyössä säröjä. Yhteinen tehtävä ja sen suorittaminen "talkoohengellä" oli tässä vaiheessa jo muotoutunut rutiiniluonteiseksi toiminnaksi. Toimintojen vakiinnuttua oli mahdollisuus kritisoida pienemmän mittakaavan teemoja. Ilmiön taustalla voi olla henkilöstön väsymiseen liittyviä tekijöitä mutta toisaalta ryhmädynamiikkaan luontaisena vaiheena kuuluvaa myllerrystä (Heikkilä 2002, 275; Salminen 2013, 43). Tällaisten tilanteiden välttämiseksi voidaan pohtia, tulisiko henkilöstä vaihtaa kokonaan toimintojen vakiinnuttua? Tällä tarkoitan, että tilanteen haltuun ottamisessa ja toimintojen luomisessa (start-up) henkilöiltä vaaditaan erilaisia ominaisuuksia kun taas vakiintuneen toiminnan ohjaaminen ja toteuttaminen edellyttävät mahdollisesti toisenkaltaisia johtamisominaisuuksia. Tämän tyyppistä rotaatiokiertoa tekee esimerkiksi Suomen Punainen Risti lähettäessään kriisiapua eri kohteisiin.

Johtamispuutetta ja johtajuutta voidaan tarkastella yhteistoiminnan kautta. Mukavuusalueella toimiessaan eri toimijat tekevät yhteistyötä omalla tontilla, omassa rakennuksessa ja oman johdon alaisuudessa. Järjestelykeskuksen toiminnan kannalta asiaa tulee tarkastella johdettuna yhteistoimintana, jossa yleinen johtajuus oli poliisilla, mutta se ei sisältänyt toisen organisaation työntekijään kohdistuvaa direktio-oikeutta. Kyse oli siitä, että toiminnasta vastaavalle viranomaiselle luovutetaan osaamista ja resursseja, jotka edelleen säilyvät oman organisaation työnjohdon alaisuudessa. Yhteistoiminnasta voidaan käyttää esimerkkinä usean yrityksen toteuttamaa rakennustyömaata jossa toimii useita työntekijöitä oman työnjohdon alaisina työntekijöinä, kuitenkin niin, että yhdellä työnantajasta on olemassa haltijatyönantajisuus (Sortti 2013, 120).

"Anna käyttöösi sitä ja tuota suorituskykyä tietyksi ajaksi jne. käytä parhaalla arvioimallasi tavalla annetun tehtävän toteuttamiseksi".

Järjestelykeskuksen toiminnan onnistumisen edellytyksenä oli matala tilanneorganisaatio, joka rakennettiin PTR-yhteistyön hyvien toimintamallien pohjalle. Luonnollisesti puolustusvoimat pystyivät kiinnittymään tämän tyyppiseen toimintaan helposti. Migrille, byrokraattiselle virka-aikaorganisaatiolle, tilanneorganisaatiossa toiminen näyttäytyi vieraana. Tämä ilmenee myös Migrin omista vastauksista. Järjestelykeskukseen komennetut henkilöt olivat suorittavaa porrasta ja kaikki päätökset menivät Helsingin ja Migrin johtoportaan kautta. Migrin toiminnassa kyse oli siitä, että yllättävässä tilanteessa johto voi pyrkiä tiukentamaan otettaan, koska he eivät ymmärrä toimivansa erilaisessa kontekstissa kuin ennen. Tästä seuraa, että toiminta on riippuvainen yksittäisen toimijan hahmotuskyvystä, joka kompleksisessa tilanteessa on vajavainen (Hanén 2017, 170). Poliisin vastausten perusteella Migri alimitoitti paikalle komennettujen henkilöiden määrän ja lisäksi komennusajat olivat enintään viikon pituisia. Tästä seurasi osaamisvajetta ja toiminnan tehottomuutta.

Sisäisen turvallisuuden viranomaisten näkökulmasta tilanteen pitkittyminen oli merkittävä päivittäistoiminnan häiriö. Ennen järjestelykeskuksen perustamista ja sen toiminnan aikana tehdyt järjestelyt olivat poissa viranomaisten päivittäisistä resursseista. Ei ole uskottavaa väittää, etteikö useiden virkamiesten siirtäminen toiseen tehtävään vaikuttaisi viranomaisen päivittäistoimintaan merkittävästi. Kyse on siis siitä, onko päivittäisissä viranomaistoiminnoissa ollut niin paljon tyhjäkäyntiä, että tarpeeseen on voitu vastata? Vai onko kyse siitä, että tiettyjä toimintoja on voitu jättää tekemättä kokonaan tai vähemmän laadukkaasti?

Lisäksi matala johtamisorganisaatio ja siihen liittynyt vahva tehtävien henkilösidonaisuus olivat riskitekijöitä toiminnan keston pitkittyessä. Vastauksista kävi ilmi, että keskeisessä roolissa olleille virkamiehille oli jäänyt päivittäiseen virkatyöhön liittyneitä velvoitteita. Toiminta järjestelykeskuksessa olisi edellyttänyt täyttä työpanosta ja virkamiehen kommentavan viraston tulisi huolehtia sijaisuusjärjestelyistä.

Järjestelykeskuksen toimintaa ja sen tehokkuutta voidaan tarkastella myös ihmisten elissä tapauksessa turvapaikanhakijoiden näkökulmasta. Provokatiivisena väitteenä voidaan esittää, että toiminnan johto oli turvapaikanhakijoilla, joka tässä tapauksessa tarkoittaa sitä, että viranomaisilla ei ollut mahdollista estää heidän saapumista rajan yli. Rajavartiolaitos on vastauksissaan tuonut esille, että heillä oli olemassa suunnitelmia siltä varalta, että rajoja tulisi sulkea ja rajatarkastukset aloittaa. Rajojen sulkeminen näyttyy poliittisesti hankalana toimenpiteenä.¹⁵ Valtion protektionistiset tavoitteet vastaan ihmisten vapaa liikkuvuus haastavat yhteisten sopimusten pitävyyden. Vastaavien tilanteiden varalta olisi syytä tarkentaa, milloin tiettyihin toimintoihin aletaan varautumaan ja missä tilanteissa tietyt suunnitelmat konkretisoidaan.

1.4.4 Järjestelykeskuksen toiminnan lopettaminen

Järjestelykeskuksen toiminnassa seurattiin päivittäin turvapaikanhakijoiden määrää ja päivittäisen läpivirtauksen onnistumista. Toiminnot ja resurssit pyrittiin suhteuttamaan tarpeiden mukaan. Organisaatiot saivat sisäisiä viestejä varautumisesta toiminnan lopettamiseen, mutta yhteistä ja kaikille toimijoille esitettyä lopettamispäätöstä kaivattiin. Vastauksien perusteella poliisi, tulli, rajavartiolaitos ja puolustusvoimat toteuttivat alasajon hallitusti. Järjestelykeskuksessa käytetty kalusto inventoitiin niin, että toiminnan uudelleen käynnistäminen olisi ollut mahdollista muutamissa päivässä. Poliisi toteutti oman toimintansa alasajon määräämällä siihen erillisen työryhmän. Migrin mukaan yhteistä alas-

¹⁵ Sisärajoille voidaan poikkeuksellisesti palauttaa määrääjäksi rajavalvonta, jos yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuu vakava vaara. Jäsenvaltion on ilmoitettava etukäteen muille jäsenvaltioille ja komissiolle oikeestaan palauttaa rajavalvonta. Rajavalvonnan palauttamisesta päättää valtioneuvosto, mutta sisäministeriö voi päättää välittömistä toimista. Asia tulee saattaa valtioneuvoston ratkaistavaksi (Aer 2016, 50).

ajosuunnitelmaa ei ollut ja jokainen toimija toimi omaan tahtiinsa. Vastauksissa kuvataan, että piti "arvata", koska poliisi lähtee järjestelykeskuksesta. SPR:n mukaan poliisin poistuminen ja siitä informoiminen ei tapahtunut johdonmukaisesti.

Yhteenveto

Toimijoilla oli tarvetta tiiviimpään yhteistyöhön. Informaatio voidaan nähdä sosiaalisten järjestelmien koossa pitävänä voimana (Hanén 2017, 177). Poliisin vahva rooli järjestelykeskuksen perustamis- ja toimintavaiheessa antoi odotuksia sille, että se olisi jatkunut vahvana myös lopettamisvaiheessa. Osassa Migrin vastauksissa kuvattiin, että alasajoa suunniteltiin, johdettiin ja toteutettiin yhdessä poliisin kanssa, mutta

toisaalta myös sitä, että jokainen taho toimi oman organisaation näkökulmasta ja tieto toiminnan lopettamisesta ei olisi kulkenut toimijoiden välillä. SPR:n vastauksista ilmenee myös johtajuuden puute ja se, että jokainen organisaatio toimi tahoillaan. Tämä oli seurausta tiedonkulun puutteista. Tämä olisi mahdollisesti ollut ennalta estettävissä sillä, että hyvissä ajoin pyydetään jokaista organisaatiota tekemään tahoillaan alasajosuunnitelma, joka myöhemmin konkretisoituisi erillisellä määräyksellä. Järjestelykeskuksen prosessin omistajana tämä olisi ollut poliisin vastuulla.

Poliisi, tulli, rajavartiolaitos ja puolustusvoimat olivat parhaiten varautuneet toimintojen alasajoon mm. erilaisin suunnitelmin. Organisaatiot purkivat itsenäisesti omat järjestelmänsä ja kaikki toimijat varautuivat tilanteen nopeaan muuttumiseen. Järjestelykeskuksen uudelleenperustamisvalmiutta pidettiin yllä kuukausia varsinaisen toiminnan päättyttyä.

1.4.5 Oppiminen (Benchlearning)

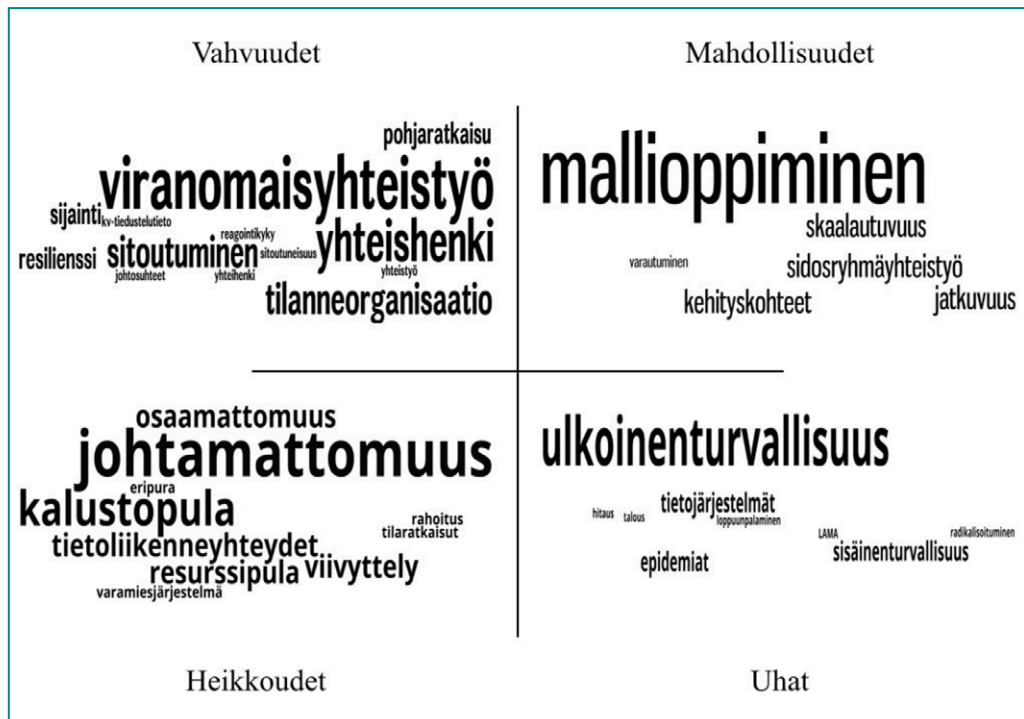
Toimintojen käynnistämiseen liittyy keskeisesti tilannekuvan kautta muodostuva tilanneymmärrys, joka kesän 2015 osalta oli valtakunnallisesti puutteellinen. Vastaajat kokivat, että paikalliselta tasolta kertyvä tieto ei johtanut toimenpiteisiin ja aineiston tarkastelun perusteella keskushallintotasolle tai valtionhallintoon tieto ei päätenyt.

Järjestelykeskuksen perustamispäätöksen toteuttivat SPR ja Migri kahdenvälisesti. Rajavartiolaitos ja poliisi eivät olleet tässä neuvottelussa mukana, mitä jälkikäteen pidettiin huonona ratkaisuna. Järjestelykeskuksen perustamisvaiheessa yhtenä vaihtoehtona pidettiin Oulua, mutta lopulta päädyttiin Tornioon. Vastaajat pitivät ehdottoman tärkeänä sitä, että järjestelykeskus on sijoitettu rajan tuntumaan. Fyysisiltä ominaisuuksiltaan järjestelykeskuksen putkimaisuus mahdollisti turvapaikanhakijoiden asian käsittelyn prosessimaisesti, jossa hakija liikkuu rakennuksen sisällä koko ajan eteenpäin ja hänen sijainnistaan rakennuksessa voitiin päätellä missä vaiheessa rekisteröintiä hän on.

Poliisin vastauksissa korostuu riittävien resurssien, niin henkilöstö kuin kaluston, turvaaminen etupainotteisesti. Myös rajavartiolaitos piti tärkeänä riittävien resurssien etupainotteisuutta. Järjestelykeskukseen komennettavan henkilöstön huoltoon (mm. majoitus, työterveyshuolto, ravinto) on kiinnitettävä huomiota erillisillä suunnitelmilla. Organisaatiolla tulisivatkin olla pidemmäksi ajaksi komennettu tai toimijan paikallinen työntekijä, jonka ainoana tehtävänä on toimia organisaationsa "vääpelinä". Tässä roolissa hänen tehtävään on huolehtia komennusmiesten rotaatiosta järjestelykeskuksen ja komennettavan organisaation välillä. Henkilöstön rotaatiossa tulisi huomioida, että työntekijöiden komennukset ovat riittävän pitkiä ja toistuvia. Tällöin järjestelykeskukseen uudelleen komennettava hallitsee menetelmät ja käytänteet jo entuudestaan.

Vastaajat kokevat, että järjestelykeskuksen eri vaiheet ovat kokemuksena parantaneet toimijoiden kykyä toimia vastaavassa tilanteessa sekä toimineet herätteenä erilaisten toimintamallien ja suunnitelmien kehittämiseen omassa organisaatiossa.

Seuraavassa kuviossa 2 on esitetty Tornion järjestelykeskuksen toiminnan vahvuudet, heikkoudet, mahdollisuudet ja uhat. SWOT kerättiin sähköisen kyselyn ensimmäisellä kierroksella. Vastaajien avoimista vastauksista on pelkistetty yhden sanan käsitteitä. Mitä useammin käsite on esiintynyt vastauksissa sitä suurempana se kuvassa esitetään suhteessa muihin. Tästä esimerkkinä viranomaisyhteistyö vs. johtosuhteet.



Kuvio 2. Tornion järjestelykeskuksen vahvuudet, heikkoudet, mahdollisuudet ja uhat.

Vahvuutena koettiin viranomaisyhteistyö ja yhteishenki. Toimijat olivat vahvasti sitoutuneita ja toimintaa voi kuvata talkoohenkisenä. Tämä näkyi siinä, että työajat venyivät varsinakin toiminnan alkuvaiheessa ja virkaehtosopimuksen mukaisia työaikoja ei noudatettu. Toimijat olivat myös mukautumiskykyisiä, mikä mahdollisti nopean toimintakyvyn.

Heikkoudeksi nimettiin johtamattomuus sekä kalusto- ja resurssipula. Keskeiset johtamistoiminnot olivat hyvin henkilösidonaisia. Johtotehtävissä oleville henkilöille oli jäänyt tiettyjä oman organisaation päivittäistoimintaan liittyneitä tehtäviä. Rajavartiolaitos toi esille, että kalustoreserviä ei ollut olemassa ja sitä jouduttiin keräämään useasta eri paikasta. Tietotekniset ongelmat nousivat esille siitä huolimatta, että toimintojen alkuvaiheessa käytettävissä oli Haltikin asentaja ja Tornion kaupungin sähkömies. Tietoteknisiin ongelmiin voidaan liittää myös käyttöoikeuksien hankkiminen. Vastauksista ilmeni, että järjestelykeskukseen komennetuilla henkilöillä ei aina ollut asianmukaisia järjestelmäoikeuksia. Tästä seurasi, että henkilö ei voinut antaa täyttä työpanostaan välittömästi.

Mahdollisuutena vastaajat pitivät kertynyttä kokemusta, jonka perusteella toimintaa voidaan kehittää ja toistaa (mallioppiminen). Tornion järjestelykeskuksen toimintaan osallistuminen on nostanut toimijoiden osaamistasoa paikallisesti ja valtakunnallisesti. Järjestelykeskuksen konsepti koettiin toimivaksi, josta hienosäätämällä voidaan tehdä vielä toimivampi kokonaisuus. Järjestelykeskuksesta saadut kokemukset ja havainnot aiheuttivat useita toimintojen ja suunnitelmien tarkastuksia eri organisaatioissa.

Uhkina koettiin ulkoinen ja sisäinen turvallisuus. Pienempinä uhkina koettiin erilaisen epidemioiden leviäminen turvapaikanhakijoiden kautta, erilaiset yhteenotot järjestelykeskuksen sisällä sekä laitton maahantulo. Tietojärjestelmien toimimattomuus tunnistettiin riskiksi ja konkretisoituessaan se olisi halvaannuttanut toiminnan. Vastaajat tunnistivat myös tilanteen pitkittymisestä johtuvan mahdollisuuden häiriötilanteen kehittymisen yhteiskunnalliseksi kriisiksi. Lisäksi henkilöstön loppuunpalamisesta kannettiin huolta.

Yhteenveto

Toimivaltaiset viranomaiset eivät kaikilta osin osanneet tunnistaa muuttunutta toimintaympäristöä. Niiltä osin kuin se tunnistettiin, kertynyttä tietoa ei viety eteenpäin, koska sille ei ollut olemassa tarkoituksenmukaista paikkaa. Tilanteen seuranta olisi tullut toteuttaa yhteisesti jo siinä vaiheessa, kun eri viranomaiset tunnistivat toimintaympäristön muutoksen. Konkreettisesti tämä olisi tarkoittanut operatiivisen tason toimijoiden tilannekuvan yhdistämistä samassa fyysisessä tilassa. Tällöin olisi ollut mahdollista tunnistaa etenevän tilanteen vaihtoehtoiset skenaariot ja tarkistaa niiden hallintaan soveltuvien suunnitelmien olemassaolo. Tiettyjen suunnitelmien raja-arvojen konkretisoituessa suunnitelman päätöksentekoprosessi valmistelusta täytäntöönpanoon olisi ollut rationaalisempi.

*Muutoksen tunnistaminen**Olemassa olevien toimintasuunnitelmien tarkistaminen**Tietyn toimintasuunnitelman kriittisten arvojen konkretisoituminen**Konkretisoituneen suunnitelman toimeenpaneminen**Toiminnan lopettamisen valmisteleminen***1.4.6 Yhteistyö**

Vastaajat olivat sitä mieltä, että yhteistyö Tornion kaupungin kanssa oli toimivaa. Tullin vastausten mukaan Tornion kaupungin yhteistyöhön sai olla tyytyväinen, sillä byrokratia oli ohitettu. Ohittaminen oli tapahtunut käyttämällä suoria henkilökontakteja, jonka seurauksena päätöksen tekemiseen ja toimintojen toteuttamiseen ei tullut viiveitä.

Migrin vastausten mukaan paikallisella tasolla asiat saatiin sovittua hyvin, mutta keskusjohto pyrki puuttumaan pienempiinkin asioihin. Kyse on ollut ylijohdamisesta. Yllättävästä tilanteesta on yritetty selvittää johtoa ja kontrollia tiukentamalla. Tästä on seurannut toimintojen hidastuminen ja toimijoiden autonomian katoaminen.

Rajavartiolaitoksen vastauksissa kiitettiin keskushallinnon luottamusta paikallistason tekemiseen, joka osoitettiin antamalla operaatiotasolle työrauha. PTR toimijoiden ja puolustusvoimien mukaan yhteistyö toimi erittäin hyvin tai hyvin. Puolustusvoimien vastauksissa todetaan, että virka-apua toteutettiin varautumissuunnitelmien ja koulutuksen mukaisesti. Tosin virka-apua pyrittiin myös laajentamaan muiden viranomaisten tarpeisiin, mutta näistä tehtävistä virka-apuosasto kieltäytyi. Kyseiset tehtävät jäivät näin ko. viranomaisen tehtäväksi. Puolustusvoimien näkökulmasta poliisin esittämät virka-apupyynnöt tulivat viime tipassa.

Toimijoiden vastuunjako pidettiin PTR-viranomaisten puolelta selkeänä. Rinnakkaiset/päällekkäiset toimivaltuudet mahdollistivat toiminnan tehokkaan ja tarkoituksenmukaisen suorittamisen. Varsinaista toimivalta-aukkoa ei esiintynyt. Niille toimijoille, joille kenttätyö ja tilanneorganisaatiossa toimiminen oli vierasta, aiheutui haasteita. Tämä näkyi erityisesti Migrin toiminnassa.

SPR:n näkemyksen mukaan vastuunjako sen ja Migrin välillä oli epäselvä. Tämän havainnon olivat tehneet myös muut vastaajat. Tornion kaupungin vastauksista ilmenee, että Migrillä oli vaikeuksia päättää kuka toimii, SPR vai Migri, järjestelykeskuksen tilojen vuokraajana. Viimein päädyttiin siihen, että tilat vuokraa Migri. Tornion kaupungilla oli vaikeuksia saada allekirjoitettua vuokrasopimusta ajallaan. Migrin suunnasta kommentoitiin, että viive johtuu mahdollisesti postilakosta. Migrin ja SPR:n välisien toimeksiantojen osalta Migrin vastauksissa kerrotaan, että heillä oli olemassa toimeksiantoja, mutta pidettiin mahdollisena, että SPR on kiireessä hukannut toimeksiannot tai ainakaan niitä ei ole lähe-

tetty operaatiotasolle. Näiden kahden esimerkin perusteella näyttää siltä, että Migrin asiakirjahallinnossa on ollut puutteita ja se on voinut olla yhtenä tekijänä luomassa johtamattomuuden tunnetta ja informaatiokatkoa toimijoiden ja ylemmän tason välillä.

Migrin toimijoille, byrokraattisena virastona, tuli myös yllätyksenä käytännön toimintojen sijoittuminen iltapäivä- ja ilta-aikaan. Turvapaikanhakijoiden vuorokausirytmii ei noudattanut virka-aikaa. Useat vastaajat nostivat esille myös SPR:n kielteisen suhtautumisen PTR-viranomaisten kantamaan, virkatehtävän mukaiseen, aseistukseen sen hallinnoimissa tiloissa.

Yhteistyön osalta on mielenkiintoista havaita, että huolimatta suunnitelmien puutteellisuudesta Tullin edustajat kokivat, että improvisoinnille ei ollut tarvetta. Myöskään puolustusvoimat eivät katsoneet improvisoinnille tarvetta. Tätä voitaneen pitää paikkansa pitävänä, sillä Tullin ja puolustusvoimien rooli muotoutui keskeisesti ydintoimintojen ympärille. Poliisin osalta taas todettiin, että koko järjestelykeskuksen perustaminen ja sen toiminta oli improvisointi. Myös Migrin vastauksissa todetaan, että mitään toimintamalleja ei ollut olemassa ja se vaati mukautumiskykyä ja joustavuutta.

SPR:n vastauksista nousee esille, että työskentely vaati luottamusta muihin toimijoihin, joka ilmeni erityisesti virallisten toimeksiantojen puuttuessa. Poliisin vastausten mukaan se, että järjestelykeskus oli viidessä päivässä toimintakykyinen, oli osoituksena toimijoiden yhteistyö- ja ongelmanratkaisukyvyistä. Yhteistyötä ja sen laatua voidaan arvioida informaation ja sen kulun, kunkin toimijan yhteistyöhön tuoman ja siitä saaman lisäarvon, sitoutuneisuuden, päämäärien samansuuntautuneisuuden, omasta ja muiden tekemisestä oppimisen, keskinäisen luottamuksen, toimijoiden välisten vastuiden ja työnjaon sekä forumien määrän ja laadun kautta (Sotarauta & Linnamaa 2000, 26).

1.5 Lopuksi

Eurooppaan ja Suomeen kohdistunut turvapaikanhakijoiden vyöry ei historiallisesti ollut ainutkertainen ilmiö. Yhteiskunnat ovat kohdanneet onnettomuuksia ja kriisejä kautta historian eikä riskitöntä yhteiskuntaa ole olemassakaan. Esimerkkinä voidaan käyttää vuonna 1980 käynnistynyttä hallitsematonta pakolaisten vyöryä Kuubasta kohti Yhdysvaltoja, jolloin huhtikuun ja syyskuun välisenä aikana 125 000 ihmistä siirtyi Marielin sataman kautta Floridaan ja näistä 90% saapui seitsemän ensimmäisen viikon aikana. Tilanteen hallinta edellytti liittovaltiotason toimenpiteitä (Krogars 1995, 141).

Lähi-Idän ja Afganistanin ongelmat yhdessä kansainvälisen politiikan rakenteellisten ongelmien kanssa ennakoivat sitä, että Eurooppaan suuntautuva siirtolaisuus ei ole vähene-

mässä (Laitinen ym. 2016, 170). Rajojen puuttuminen, häiriön alkuperän epäselvyys, nopea leviäminen ja laaja potentiaalinen häiriövaikutus haastavat perinteiset paikalliset torjuntatoimet. Trans-system-social ruptures määritelmän mukaisesti, uhat eivät noudata rajoja ja järjestelmiä. (Kivelä 2016, 15-19). Kansainvälisen toimintaympäristön muutokset haastavat myös Suomen sisäisen turvallisuuden. Turvallisuusympäristön kehitystä tuleekin arvioida kokonaisuutena, jossa ulkoinen ja sisäinen turvallisuus ovat riippuvaisia toisistaan ja niiden tarkastelu erikseen ei ole tarkoituksenmukaista (ks. Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden keskinäisriippuvuus 2016).

Tämän osatutkimuksen keskeisenä tuloksena oli, että viranomaisten varautuminen turvapaikanhakijatulvaan oli puutteellista. Suunnitelmia ei ollut tehty, tai ne olivat tarkoitukseen sopimattomia, harjoituksia ei ollut pidetty ja kokonaisarvioinnin mahdollistavaa tilannekuvaa ei muodostettu. Sisäministeriössä tapahtuvan tilannekuvan muodostamisen vaikeudet on tunnustettu myös pelastusopiston toteuttamassa tutkimuksessa pelastustoiminnan johtamisesta myrskytuhoissa ja vastaavissa laajoissa häiriötilanteissa (Kaukonen & Puhakka 2016, 12).

Yllättävissä tilanteissa yllätys perustuu kokemuksen puutteeseen. Emme osaa hahmottaa etukäteen miten eri asiat vaikuttavat toisiinsa eri tilanteissa. **Kompleksisessa toimintaympäristössä mahdollisuudet ammentaa toimintamalleja aiemmasta kokemushistoriasta ovat rajallisia.** Erilaiset toimintaohjeet antavat pohjaa tietyille toiminnoille mutta lisäksi tarvitaan yksilöiden oikeanlaista soveltamistaitoa ja kykyä ymmärtää kompleksista kokonaisuutta (ks. Hanen 2017).

Vuoden 2015 tapahtumat haastoivat sisäministeriön toimijoiden varautumisjärjestelyt. Valtioneuvoston ohjesäännön ja sisäministeriöstä annetun asetuksen perusteella häiriötilanteiden hallinnan päävastuullinen toimivaltainen ministeriö on sisäministeriö. Tämän osatutkimuksen perusteella koko sisäministeriön hallinnonalalla oli alkuvaiheessa vaikeuksia kokonaistilanteen ymmärtämisessä. Toimijat yrittivät selvittää tilanteesta omaa ydinprosessiaan tehostamalla. Odotukset sisäministeriötä kohtaan olivat kovia ja ministeriö joutui ottamaan strategisen johtamisen sijaan jopa operatiivista roolia. Tämä roolin muutos ilmeni hitautena. Hidas päätöksenteko näyttäytyy usein johtajattomuutena ja johtamattomuus hitaana päätöksentekona. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että johtamista ei ole vastuutettu, johtajuutta ei ole haluttu tai osattu ottaa, eikä johtamismallia ole olemassa (Virta 2007, 53). Koska strateginen ennakointi on ollut puutteellista, on luonnollista, että se on näkynyt myös operatiivisessa toiminnassa hallinnonaloilla. Sekava, hataraksi tai epäluotettavaksi koettu ja epäselvä kuva tilanteesta on yleensä keskeinen este laajakantoisten päätösten tekemiselle. Sitä, mikä on riittävä tilannekuva päätösten tekemiselle eri yhteydessä, on syytä konkreettisesti harjoitella samoin kuin vastuunjako etulinjan operatiivisten toimijoiden ja strategisen päätöksentekijän välillä. Yllättävien tilanteiden kompleksisesta luonteesta johtuen päätöksentekijällä ei koskaan ole käytettävissään täydellistä ja

ajantasaista tietoa. **Jossain tilanteessa organisaation tulee hyväksyä, että toiminta on tärkeämpää kuin tarkkuus.** Vasta toimintaan ryhdyttyä saatetaan hahmottaa vallitsevan tilanteen merkitys. Kyse on tietyssä määrin spontaanin toiminnan ja luovuuden sekä koke-
musten ja suunnitelmien välisestä tasapainosta (Hanén 2017, 168).

Päätöksenteon objektiivinen rationaalisuus on vaikeasti toteutettavissa. Se edellyttää valintojen seurausten tuntemista sekä kykyä ennustaa niiden perusteella tulevaisuuteen. Nopeasti syntyneiden kriisitilanteiden osalta tilanne on vähintäänkin haastava sillä tiedon epätäydellisyys, ennakoimisen vaikeus ja vaihtoehtojen moninaisuus ovat yhdistelmä, josta on vaikeaa saada otetta. Tämän lisäksi tulee muistaa päätöksentekoon käytettävissä olevan ajan rajallisuus (Krogars 1995, 98).

Keskeinen päätöksenteon edellytys on luotettava tilannekuva. Tämän osatutkimuksen havaintona on, että tilannekuva ja sen kautta muodostettu tilanneymmärrys ei ollut kokonaisuutena kenenkään hallinnassa. Tilannekuva ei ollut ajantasainen ja se oli lisäksi fragmen-
toitunut usealle eri toimijalle. Ilman laadukkaan ja riittävän laajalle jaetun tilannekuvan kautta muodostettavaa tilanneymmärrystä ei ole mahdollista tarkastella ilmiöitä ja tapah-
tumia systemaattisesti ja kokonaisvaltaisesti. Tilanneymmärryksen puuttuessa ennakoiva
toiminta on mahdotonta. Tilannekuvan perusteella muotoutuvan tilanneymmärryksen
muodostaminen on mahdollista vain merkityksellistämisen prosessin kautta. Kyse on proses-
sista jossa kompleksinen ja yllättävä tilanne nimetään ja käsitteellistetään. Kertyneelle tie-
dolle annetaan merkitys sekä määritellään mitä tietoa vielä tarvitaan (Hanén 2017, 178).

Yllättävä tilanne haastaa aikaisemmat toimintatavat koska kompleksisen tilanteen rajat
ovat vaikeasti määriteltävissä tai niitä ei havaita lainkaan. Tästä seuraa, että organisaation
omassa toiminnassa tulisi avoimesti pyrkiä hyödyntämään malleja, jotka normaalissa kon-
tekstissa olisivat ulkopuolisia. Tämän tyyppisen ajattelun esteenä ovat organisaatioiden
itsensä luomat rajat, jotka ovat muodostuneet ajan kuluessa mm. yhteiskunnan oletusar-
vojen ja historiallisuudesta kumpuavien jakojen perusteella (Hanén 2017, 167).

Tulevaisuuden keskeinen menestystekijä on kyky tuottaa kompleksisessa ympäristössä
strategisen ennakkoinnin mahdollistavia kehitysarvioita (Krogars 2010, 28). Tilannekuvan ja
siitä muodostuvan tilanneymmärryksen taustalla on laadukas tiedustelutiedon keräämi-
nen ja analyysi. PTR-yhteistyön lisäksi poliisi tarvitsee strategisia viranomaiskumppanuuk-
sia (Jukarainen 2014, 144), mutta myös kolmannen sektorin toimijoita, jotta kaikki päätök-
sentekoon tarvittava tieto on etupainotteisesti käytettävissä. Analyysitoiminnan yhteis-
työn tulee kattaa koko sisäministeriön hallinnonala.

Tornion järjestelykeskuksen toimintaan osallistuneiden organisaatioiden rooleja voidaan havainnollistaa sipuli-vertauksen avulla. Toimintojen ytimessä olivat poliisi ja SPR. Poliisi perusti "alivuokralaisena" poliisilaitoksen, jonka tehtävänä oli rekisteröidä turvapaikanhakijat. SPR:n tehtävä, tilojen haltijana ja yhtenä osapuolena, oli huolehtia turvapaikanhakijoiden inhimillisistä tarpeista. Molemmat toimijat tulee nähdä toistensa partnereina, jotka ovat mahdollistaneet järjestelykeskuksen ydintehtävän eli poikkeuksellisen suuren maahanmuuttajien rekisteröinnin hallinnan.

Järjestelykeskuksen johtamisen ja toimintojen perusta rakentui poliisin tilannejohtamisjärjestelmän ympärille, kuitenkin niin, että se sisälsi verkostojohtamisen elementtejä. Verkostoitumisesta on kyse toiminnasta, jossa toimijoiden välille on muodostunut vuorovaikutussuhde. Verkosto on strateginen väline, jonka yhteistyön motiivina on yhteinen tahdonmuodostus-, tavoite-, ongelmanratkaisu ja informaation jakaminen. Verkostojohtamista määrittävänä tekijänä on verkoston rakenne ja luonne sekä yhteistyön tavoite, tarkoitus ja sisältö (Virta 2007, 53). Tämän osatutkimuksen perusteella toimijoiden yhteisenä motiivina näyttöäytyi halu onnistua suomalaisessa talkoohengessä. Toimijat ovat nostaneet esille yhteisen tahtotilan, joka on osoittanut sitoutuneisuutta ja luottamusta.

Rajavartiolaitos sijoittui lakisääteisen tehtävänsä myötä ytimen ympärille, toiselle kehälle. Huolimatta siitä, että puolustusvoimat oli merkittävässä roolissa järjestelykeskuksen toimintojen pyörittämisessä, on se sijoitettu kolmannelle kehälle yhdessä Tullin kanssa. Tämä on tarkoituksenmukaista puolustusvoimien virka-aputehtävän luonteen ja Tullin toimintaa tukevan roolin perusteella. Maahanmuuttovirasto tulee nähdä taustaorganisaationa, jolla oli sisäistä tarvetta osallistua järjestelykeskuksen toimintaan ja sitä myös muiden toimijoiden taholta odotettiin. Tästä syystä Maahanmuuttovirasto on sijoitettu ulkokerrokseen, joka kuvastaa järjestelykeskuksen kaukaista omistajuutta, mutta myös sitä, että sen osallistuminen käytännön toteutukseen jäi kaukaisemmaksi itse ydinprosessissa. Maahanmuuttovirastoon kohdistui niin viraston sisäisiä kuin myös ulkoisia odotuksia ja pyrkimyksiä osallistua järjestelykeskuksen toimintaan konkreettisemmin.

Yhteiskunta on haavoittuvaisempi kuin aikaisemmin ja turvallisuusuhat ovat kytköksissä toisiinsa. Suunnitelmille ja harjoittelulle on aina tarvetta mutta kompleksiset tilanteet vaativat myös toisenlaisia toimintatapoja. Kaikkein ei ole mahdollista varautua vaan toimijoilta vaaditaan resilienssiä ennakoimattomien ja yllättävien tilanteiden varalle. Järjestelykeskuksen toiminta ja siihen liittynyt vastaanottokeskusten verkosto on osoittanut, että sisäasianhallinto joutui turvautumaan muiden tahojen suorituskykyyn. Tämä oli myös onnistumisen ehdoton edellytys. Verkostoituminen eri viranomaisien, kuntien, yksityisten palveluntarjoajien ja kolmannen sektorin kanssa mahdollisti tilanteen hallinnan.

Seuraavassa luvussa esitetään toimenpide-ehdotukset, jotka ovat nousseet esille tämän osatutkimuksen perusteella. Ehdotuksista ensimmäinen on yleisemmällä tasolla liikkuva mutta sisäisen turvallisuuden kannalta merkittävä ja innovatiivinen. Kyse on uudesta tavasta kerätä ja analysoida tietoa sisäministeriö ja valtioneuvoston tilannekeskuksen käyttöön. Ehdotukset 2-5 keskittyvät uusien järjestelykeskusten perustamiseen liittyvien suunnitelmien laatimiseen, harjoitteluun sekä eri toimijoiden väliseen yhteistyöhön.

1.6 Toimenpide-ehdotukset

1. Sisäministeriöön perustetaan koko hallinnonalan kattava 24/7 toimiva operaatiohuone (osaamiskeskus/fusion centre), joka kerää paikallistason operatiivisen ja strategisen tilannekuvan. Sisäisen turvallisuuden operaatiohuone vastaa reaaliaikaisen strategisen analyysin tuottamisesta ministeriön kanslia- ja osastopäällikkötason päätöksentekoa varten. Operaatiohuone tuottaa myös tietoa valtioneuvoston tilannekeskukseen sekä toimii vertikaalisessa suhteessa muiden ministeriöiden kanssa. Operaatiohuone tulee nähdä johtamisen työkaluna jossa arvioidaan strategisten linjausten suhdetta operatiivisen tilannekuvaan. Operatiivis-strategisesti kyse on kahteen suuntaan toimivasta tilannekuvaprosessista, joka kattaa paikallisen, alueellisen, valtakunnallisen tason yhdistettynä kv-informaatioon. Kokoonpanossa huomioidaan, hallinnon viranomaisten lisäksi, erityisesti Tullin, kyberturvallisuuskeskuksen ja viestintäviraston sekä kolmannen sektorin toimijoiden osallisuus.
2. Suunnitelmien laadinta paikallisesti, alueellisesti ja valtakunnallisesti. Paikallinen suunnittelu tulee toteuttaa viranomaisten, kuntien ja kolmannen sektorin toimijoiden yhteistyönä. Toimijoiden tulee tutustua konkreettisesti järjestelykeskukseksi soveltuvaan kohteeseen ja yhdessä laatia suunnitelmat toiminnan käynnistämistä, -ylläpitoa ja -alaslaskua varten. Mitä epätodennäköisemmin kohdattavasta häiriöstä on kyse, sitä tärkeämmässä roolissa on varautuminen ja erilaiset suunnitelmat. Yhteistyöstä, vastuista ja rooleista toimijoiden välillä tulee sopia etukäteen.
3. Työpöytäharjoittelu konkreettisesti, järjestelykeskukseksi soveltuvassa, kohteessa. Paikallisesti toteutettu suunnitelma harjoitellaan keskeisten toimijoiden kanssa. Harjoittelutilanne arvioidaan ja kertyneiden tuloksien perusteella suunnitelmia tarkistetaan. Työpöytäharjoittelun päätöksentekoprosessi ulotetaan turvapaikanhakijan saapumisesta aina sijoitukseen vastaanottokeskuksessa. Harjoituksessa simuloidaan pitkittyvä tilanne ja pyritään huomioimaan kuinka nopeasti ja kuinka pitkäksi aikaa eri toimijoiden henkilöstöä on järjestelykeskukseen mahdollista sijoittaa. Lisäksi tulisi arvioida, minkälaisia konkreettisia seurauksia aiheutuu eri viranomaisten päivittäistoiminnalle ko. tilanteessa.

4. Yhteistyövalmius. Viranomaistyö on tiettyyn tarkoitukseen koko lailla tiukasti sidottua. PTR-yhteistyö on luonut pohjan poliisin, tullin ja rajan yhteistoiminnalle. Kolmannen sektorin kanssa tehtävästä yhteistyöstä voidaan käyttää esimerkkinä poliisin kokemusta vapaaehtoisen käytöstä etsinnöissä. Kokemuksesta on kuitenkin vähemmän tilanteista, joissa viranomaisilla on esimerkiksi SPR:ää tukeva rooli tai ”rinnalla työskentely”. Viranomaisten yhteistoiminta on haasteellista koska yleisviranomaisuus puuttuu ja kaikki ovat erityisviranomaisia, jotka katsovat asioita oman tehtävänsä ja tarkoituksensa kannalta. Tämä toimii hyvin silloin, kun kriisit ovat mittakaavaltaan hallittavissa. Niiden eskaloituminen, pitkittyminen tai alueellinen laajeneminen vievät nopeasti kohti murtumispistettä. Mahdollisuus jälkimmäisen ylittymisestä ei yleensä kai mahdu skenaarion piiriin. Miten siis varautua mahdottomana pidettyyn.
5. Valtakunnallisen suunnitelman laatiminen 100 000 ja 1000 000 turvapaikanhakijamäärille.
6. PTR-viranomaisilla on kyky vastata Tornion järjestelykeskuksen kaltaisen toiminnan ylläpitämiseen, joka näkyy viranomaisten päivittäistoiminnan heikentymisenä. Massiivisen turvapaikkahakijatulvaan varautuminen vaatii erillisiä suunnitelmia hallitsemattoman ylikävelemisen välttämiseksi. Varautumissuunnitelmissa huomioidaan valmiuslainsäädännön mahdollisuudet.

LÄHTEET

Aer, Janne: Ulkomaalaisoikeuden perusteet. Helsinki 2016.

Beairsto, James Atley Bruce: Leadership in the Quest for Adhocracy: New Directions for A Postmodern World. Tampere 1997.

Gillesbi, David. F. Coordinating community resources. Teoksessa: Drabek, T.E –Hoetmer, Gerard.J (Toim) Emergency Management: Principles and Practice for Local Government. 2000.

Hakala, Kauko – Penttilä, Pekka: Kenttätöiminnan yleisjohtaminen. Helsinki 2003.

Hanén, Tom: Yllätysten edessä – Kompleksisuusteoreettinen tulkinta yllättävien ja dynaamisten tilanteiden johtamisesta. Maanpuolustuskorkeakoulu. Julkaisusarja 1: Tutkimuksia nro 1. Helsinki 2017.

Heikkilä, Kristiina: Tiimit – avain uuden luomiseen. Jyväskylä 2002.

Heinonen, Olli-Pekka: Julkishallinnon haasteita – Pirulliset ongelmat julkishallinnossa. Teoksessa: Mutttilainen, Vesa – Potila, Pauliina (Toim.) Poliisin toimintaympäristö. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 125. Tampere 2016.

Hellenberg, Timo: Suomenlahden myrskyt 2005 – "Vuosisadan vaahtopäät!" Teoksessa: Hellenberg, Timo – Talvitie, Heikki – Visuri, Pekka – Volanen, Risto: Myrskyn silmässä – Suomi ja uudet kriisit. Saarijärvi 2011.

Joutsamo, Kari – Aalto, Pekka – Kaila, Heidi – Maunu, Antti: Eurooppaoikeus. Kolmas uudistettu painos. Helsinki 2000.

Jukarainen, Pirjo: PTR-yhteistyö – valvonnan virka-avusta yhteiseksi tiedustelurakenteeksi. Teoksessa: Mutttilainen, Vesa – Huotari, Vesa: Poliisin toimintaympäristö. Tampere 2014.

Kalalahti, Joanna: Simulaatiot osaamisen kehittämisen välineenä. Teoksessa: Mutttilainen, Vesa – Potila, Pauliina (Toim.) Poliisin toimintaympäristö. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 125. Tampere 2016.

Kannuksela, Kaisa: 2016 Esitys turvapaikanhakijoiden tilanne Suomessa <https://rednet.punainenristi.fi/system/files/page/Kaisa%20Kannuksela%2020160206%20H%C3%A4lytysryhmien%20seminaari.pdf> (13.12.2016)

- Kaukonen, Esko – Puhakka, Timo: Pelastustoiminnan johtaminen myrskytuhoissa ja vastavissa laajoissa häiriötilanteissa. Pelastusopiston julkaisu B-sarja: Tutkimusraportit 1/2016.
- Kivelä, Juhani: Hiljainen hälytys - Yhteiskunnan häiriötilanteiden hallinnan tila vuosina 2012-2014. Helsinki 2016.
- Kuusela, Janne: Tornion järjestelykeskus esimerkkinä viranomaisyhteistyöstä. Maanpuolustus-lehti 115
- Krogars, Marco: Verkostoilla kriisinhallintaan. Vaasa 1995.
- Krogars, Marco: Sisäisen turvallisuuden toimintaympäristö murroksessa - Kehityksen suuntalinjat ja strategiset haasteet. Sisäasianministeriön julkaisuja 27/2010
- Kuhanen, Hannu: Toimintaympäristön muutos ja vaikutuksen haasteet. Teoksessa: Kreus, Juha (Toim.) Näkökulmia sisäiseen turvallisuuteen. Vantaa 2011.
- Kuusela, Anssi – Visuri, Pekka – Hellenberg, Timo: Pelastustoiminnan tietovirrat erityistilanteissa. Pelastusopiston julkaisu B-sarja: Tutkimusraportit 2/2010.
- Kuusi, Osmo: Delfoi-menetelmä. Teoksessa: Vapaavuori, Matti – Von Bruun, Santtu (Toim.) Miten tutkimme tulevaisuutta? Toinen uudistettu painos. Tampere 2003.
- Kylmä, Jari – Juvakka, Taru: Laadullinen terveystutkimus. Helsinki 2012.
- Laitinen, Kari – Jukarainen, Pirjo – Boberg, Henrik: Maahanmuutto & turvallisuus – arvioita nykytilasta ja ennusteita tulevaisuudelle. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 7/2016.
- Lepore, Stephen J. – Revenson, Tracey A: Resilience and posttraumatic growth: Recovery, resistance, & reconfiguration. Teoksessa: Calhoun Lawrence – Tedeschi, Richard (Toim.) The Handbook of Posttraumatic Growth: Research and Practice. The University of North Carolina at Charlotte 2006.
- Linnamaa, Reija: Verkostojen toimivuus ja alueen kilpailukyky. Tampere 2004.
- Linturi, Hannu: Pedagoginen Delfoi http://nexusdelfix.internetix.fi/m/materiaalit/delfoi/01_delfoi/05_manageri/093_pedadelfoi?C:D=821003&selres=821003 (13.12.2016)
- Määräys poliisin valtakunnallisen turvapaikkatutkimuksen valmiusr ryhmän käyttöön ottamisesta POL-2015-11979
- Pihlainen, Vuokko – Kivinen, Tuula – Lammintakanen, Johanna: Argumentoiva Delfoi-menetelmä tulevaisuuden johtamisosaamisen tutkimusmenetelmänä. Hallinnon tutkimus 35 (3), 2016.
- Raitio, Juha: Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat. Toinen uudistettu painos. Helsinki 2010.
- Salminen, Ari: Hallintotiede – Organisaatioiden hallinnolliset perusteet. Helsinki 1998.
- Salminen, Jari: Huipputiimin kehittäminen. Helsinki 2013.

Sisäisen turvallisuuden ohjelma 2008.

http://www.intermin.fi/download/25020_162008.pdf?5340b4361c05d188 (13.12.2016)

Sortti, Toni: Työturvallisuusrikokset. Porvoo 2013.

Sotarauta, Markku – Linnamaa, Reija: Kehittäjäverkostojen pullonkaulat ja verkostojen johtaminen: Esimerkkinä kuntien elinkeinopoliittinen yhteistyö. III Kuntien tulevaisuusfoorumi: Kuntademokratian ja johtamisen tulevaisuudennäkymät. Kuntaliitto 2000.

Tiimonen, Heidi – Nikander, Maarit: Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden keskinäisriippuvuus – Muuttuuko toimintakulttuuri toimintaympäristön mukana? Sisäministeriön julkaisuja 34/2016. Helsinki 2016.

Toivonen, Heikki: Toimintaympäristön muutos ja vaikutuksen haasteet.

Teoksessa: Kreuz, Juha (Toim.) Näkökulmia sisäiseen turvallisuuteen. Vantaa 2011.

Tornion turvallisuuskahvila yhteenveto 2016.

http://www.uva.fi/fi/sites/turvallisuuskahvila/tornion_turvallisuuskahvila/tornion_turvallisuuskahvilan_yhteenveto.pdf (13.12.2016)

Tuomi, Jouni – Sarajärvi, Anneli: Laadullinen tutkimus ja sisällön analyysi Helsinki 2009.

Valtioneuvoston periaatepäätös 16.12.2010

http://www.defmin.fi/files/1705/yts_2010_fi_nettiin.pdf (13.12.2016)

Varautuminen ja kokonaisturvallisuus - Komiteamietintö. 21/2010.

Viljanen, Pekka: Rikokset viranomaisia vastaan. Teoksessa Frände, Dan – Matikkala, Jussi – Tapani, Jussi – Tolvanen, Matti – Viljanen, Pekka – Wahlberg, Markus: Keskeiset rikokset. Porvoo 2013.

Virta, Sirpa: Strateginen kumppanuus ja verkostojohtaminen poliisihallinnossa – Kohti monimuotoisia turvallisuusverkostoja. Teoksessa Honkonen, Risto – Senvall, Nora (Toim.) Poliisin johtamista kehittämässä. Poliisiammattikorkeakoulun oppikirjat 15/2007.

Visuri, Pekka: Kriisit yllättävät aina. Myrskyn silmässä. Teoksessa: Hellenberg, Timo – Talvitie, Heikki – Visuri, Pekka – Volanen, Risto: Myrskyn silmässä – Suomi ja uudet kriisit. Saarijärvi 2011.

Volanen, Risto: Tsunami 2004: "Khao Lakissa kaikki hyvin?". Teoksessa: Hellenberg, Timo – Talvitie, Heikki – Visuri, Pekka – Volanen, Risto: Myrskyn silmässä – Suomi ja uudet kriisit. Saarijärvi 2011.

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia 2006. http://www.defmin.fi/files/815/YETT_2006.pdf (13.12.2016)

Yleisjohtajuutta moniviranomaistilanteissa selvittäneen työryhmän loppuraportti 2015.

2 Tilannekuva ja yhteistoiminta-analyysi

Mikaeli Langinvainio, Nora Stenius ja Juha Törmänen
Inforglobe

Asiantuntijoiden arvio sisäministeriön hallinnonalan kantokyvystä ja yhteistoiminnasta vuoden 2015–2016 turvapaikkaepisodissa.

Osatutkimus pohjautuu sisäministeriön tilaamiin kantokyky- ja yhteistoiminta-analyysihin laajan turvapaikanhaun tilanteessa aikavälillä elokuu 2015 - helmikuu 2016, jolloin Suomeen kohdistuvat turvapaikanhakijamäärät moninkertaistuivat.

Kantokykyanalyysin tavoitteena oli luoda katsaus menneeseen kantokykyyn purkamalla vastaanotto eri vaiheisiin (10 vaihetta), joita asiantuntijat arvioivat toiminnallisuuskriteerien kautta (12 kriteeriä). Yhteistoiminta-analyysin tavoitteena oli tarkastella yli 20 turvapaikka-asioiden institutionaalisen toimijan keskinäisen yhteistyön määrää ja laatua. Molemmissa analyysissä tavoitteena oli lisäksi kerätä asiantuntijoiden näkemyksiä siitä, miten toimintaa voitaisiin tulevaisuudessa kehittää koko sisäasiainhallinnon alalla.

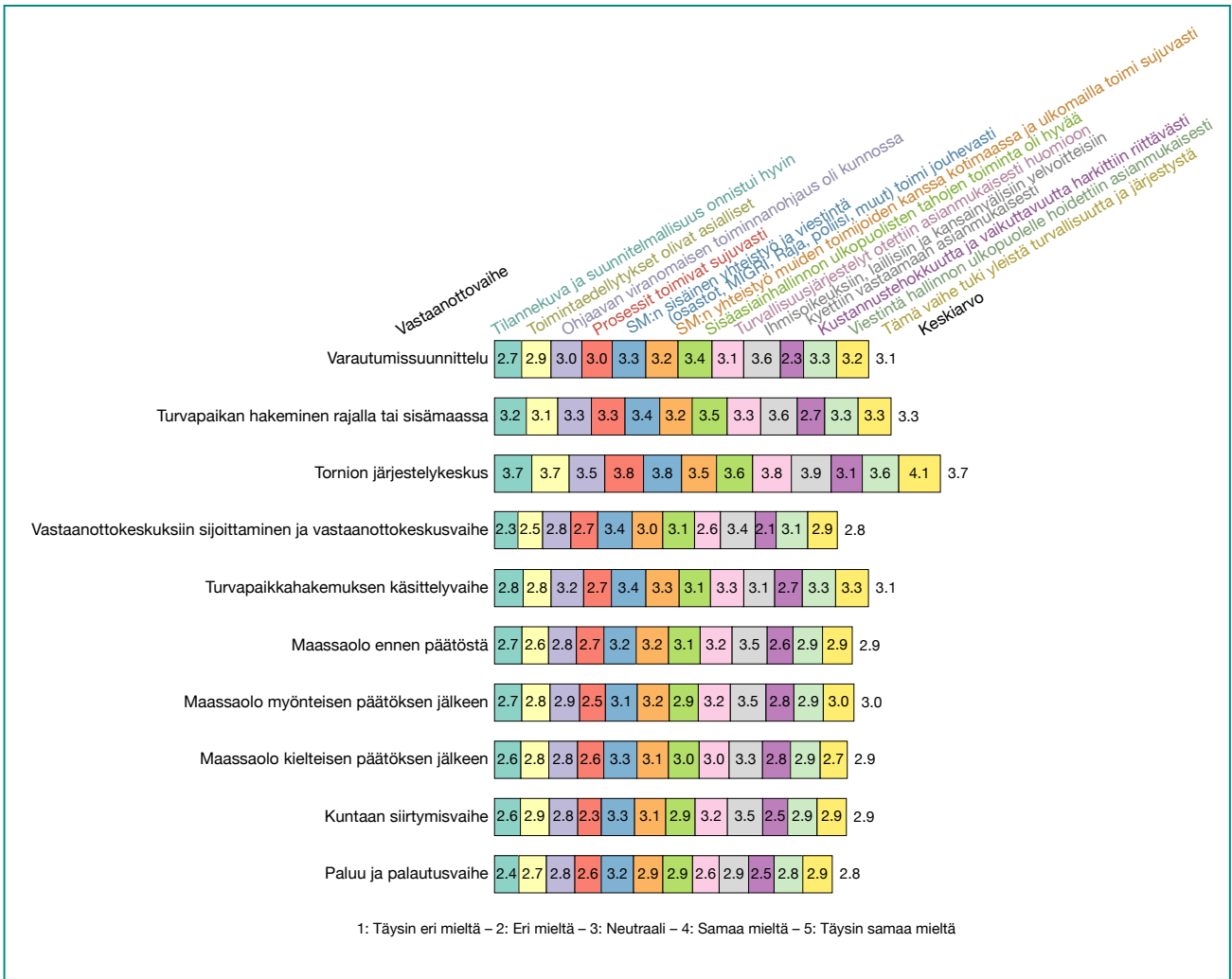
Analyysit toteutettiin Inforglobe oy:n dynaamisilla Multiview-työkaluilla, keräämällä laadullisia ja määrällisiä arvioita sisäministeriön hallinnonalalta ja muilta keskeisiltä toimijoilta. Toimijoiden edustajat arvioivat kantokykyanalyysissä kunkin vastaanottovaiheen onnistumista eri kriteerin suhteen, ja yhteistoiminta-analyysissä keskinäisen yhteistyönsä intensiteettiä ja onnistuneisuutta¹⁶. Alustavat tulokset validoitiin hankkeen ohjausryhmissä joulukuussa 2016 ja tammikuussa 2017.

¹⁶ Vastaanottovaiheiden analyysiin kutsuttiin 55 asiantuntijaa, joista 47 vastasi (vastausaste 85%). Vastaajista 23 (49%) oli asemaltaan asiantuntija- tai erityisasiantuntijatehtävissä, 13 (28%) toimi esimiesasemassa tai keskijohdon tehtävissä, ja 10 (21%) edusti alansa johtoa tai ylijohtoa. Yhteistoiminta-analyysiin kutsuttiin 50 asiantuntijaa, joista 44 vastasi (vastausaste 88%). Tässä aineistossa asiantuntijoita/erityisasiantuntijoita oli 15 (34%), esimiehiä/keskijohtoa 9 (20%), ja johtoa/ylijohtoa 16 (36%) vastaajaa. Määrällisten arvioiden lisäksi vastaajilta saatiin 569 sanallista kommenttia kantokyvyn arviointiin ja 190 sanallista kommenttia yhteistoiminnan kehittämiseksi.

Analyysi pohjautuu suoraan kyselyissä ja työpajassa kerättyihin asiantuntijalausuntoihin, muita lähteitä ei ole käytetty. Osatutkimus sisältää erilaisia asiantuntijanäkemyksiä useasta eri perspektiivistä, joista eräät näkemykset ovat keskenään ristiriitaisia. Osatutkimuksessa on korostettu suhteessa kyselyn tulosten mukaan sekä kriittisiä että positiivisia havaintoja. Kyselyssä pyydettiin erityisesti kehitysehdotuksia, joten osatutkimuksen löydökset pureutuvat suurelta osin ongelmakohtien identifioimiseen ja korjaamiseen. Tämän osatutkimuksen tavoitteena on tuoda näkyviin asiantuntijoiden johtopäätöksiä, parhaita käytäntöjä ja kehitysehdotuksia tiivistetyssä muodossa sisäasiainhallinnon harkittavaksi ilman tutkijoiden omaa tulkintaa.

2.1 Yleiskuva

Osatutkimuksen asiantuntija-arvioiden perusteella niin sisäasiainhallinnon kantokyky kuin yhteistoiminta onnistuivat mukautumaan joustavasti äkilliseen turvapaikanhakijamäärän kasvuun. Asiantuntijoiden mukaan Tornion järjestelykeskus onnistui vastaanottovaiheista parhaiten, ja antoi niin kansalaisille kuin Euroopan tasolla viestin siitä että, tulijavirtaa hallittiin järjestäytyneesti. Maahanmuuttoviraston sähköiset tietokannat nostettiin esiin tarkasteltaessa joustavia, kehittyviä järjestelmiä. Poliisin valmiusryhmää pidettiin malliesimerkkinä ns. tilanneorganisaatiosta, joka saatiin liikkeelle muutaman tunnin varoitusajalla. Onnistumisia ja oppimisia identifioitiin kymmenittäin.



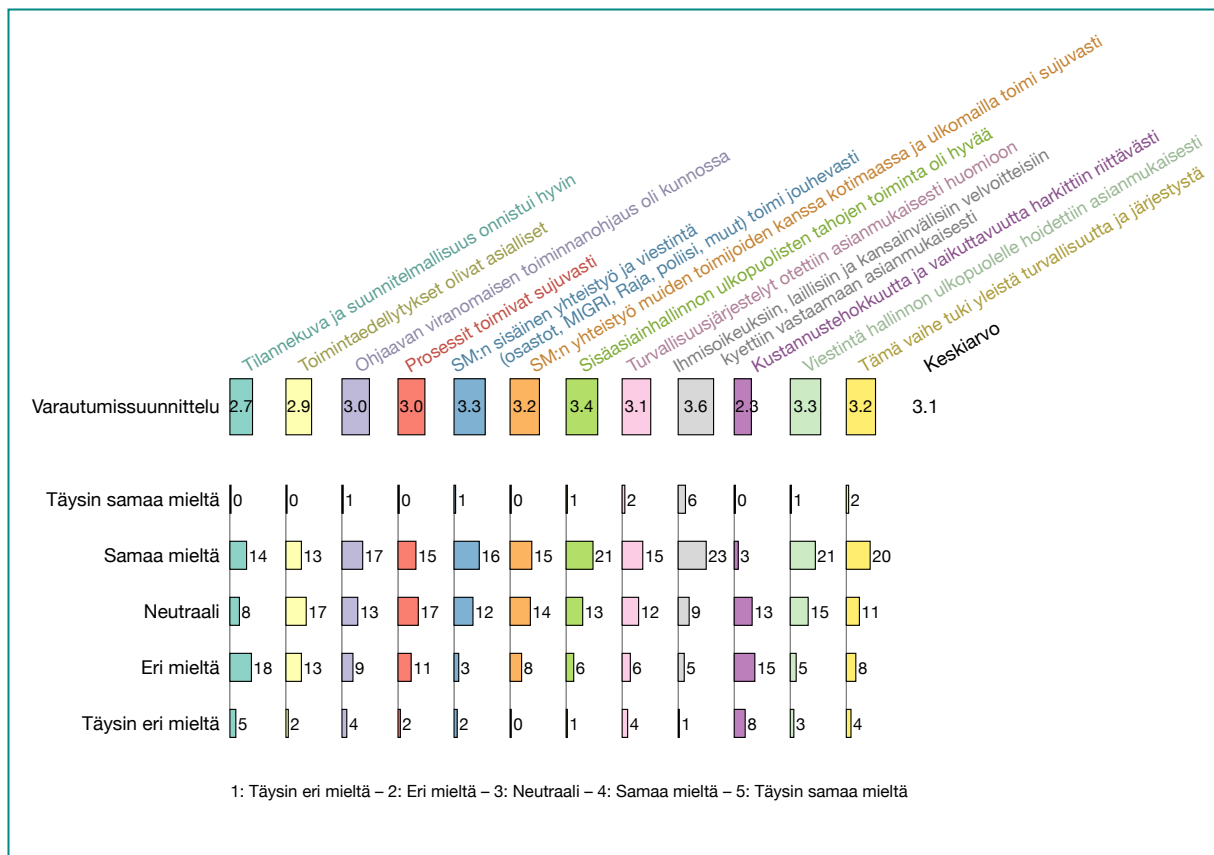
Kuva 1. Tornion järjestelykeskus tuki yleistä turvallisuutta ja järjestystä. Kantokyykanalyysin keskiarvovastaukset monikriteerikuvaajana, vastaanottovaiheet kronologisessa järjestyksessä. Eriväriset palkit kuvaavat eri vastauksia eri kriteereihin, yhdistetyn palkin leveys vastaanottovaiheen kokonaiskeskiarvoa.

Kritiikkiä ja kehitysehdotuksia jaettiin myös avoimesti. Asiantuntijat näkivät kuntiin sijoittamisen erityisen haasteellisena niin strategisella, operatiivisella kuin taktisella tasolla. Tarkastelukriteereistä selkeästi heikoimmat arviot annettiin varautumissuunnitelmille ja kustannustehokkuudelle.

Seuraavissa kappaleissa esitetään koostetusti yleisimpiä huomioita liittyen varautumiseen, toimintaedellytyksiin ja talouteen, joustavuuteen, turvallisuuteen ja ihmisoikeuksiin sekä yhteistoimintaan liittyen. Kappaleet kuvailevat ensin onnistumisia, jonka jälkeen esitetään kunkin vaiheen heikkouksia.

2.2 Varautuminen

Varautumista tarkasteltaessa otettiin huomioon tilannekuvat, suunnitelmallisuus ja konkreettiset varautumissuunnitelmat. Kuva 2 esittää asiantuntijoiden antamat määrälliset arviot varautumissuunnittelun onnistumisesta. Siinä missä ihmisoikeuksiin, laillisiin ja kansainvälisiin velvoitteisiin vastaamisen koettiin olevan hyvässä kunnossa – vain 6 asiantuntijaa oli väittämän kanssa eri mieltä – erityisesti tilannekuvan ja suunnitelmallisuuden onnistuneisuuteen, toimintaedellytysten asiallisuuteen, ja kustannustehokkuuteen esitettiin myös paljon kriittisiä arvioita. 59% vastaajista oli sitä mieltä, että kustannustehokkuutta ja vaikuttavuutta ei oltu harkittu riittävästi.



Kuva 2. Turvapaikkaepisodiin varautumisen arvioinnissa vastauksissa oli suurta hajontaa. Varautumissuunnitteluvaiheen arvioiden keskiarvot sekä vastausjakaumat.

2.2.1 Tilanteen eskaloituessa kehitettyjä toimintamalleja otettiin käyttöön onnistuneesti -Tornion järjestelykeskuksen, KRIJOn ja PTR-mallin avulla rivakkaa reagointia

”Varautuminen kriisitilanteisiin on erittäin tärkeää ja jopa ratkaisevaa. Varautumista oltiin tehty sen verran, että tilanne saatiin hoidettua varsin hyvin olosuhteisiin ja haasteisiin nähden.” Asiantuntija

Tarkasteluajanjaksoa edeltävät viisitoista vuotta olivat Suomessa olleet maahantulon osalta vakaita ja turvapaikanhakijamäärät yllättivät laajuudellaan suomalaiset toimijat. Varautumistyötä oli tehty ja varautumissuunnitelmia oli sisäministeriön hallinnonalalla olemassa, mutta suunnitelmat eivät monen asiantuntijan mukaan olleet tarpeeksi kattavia eivätkä ajan tasalla. Tästä huolimatta, tilanteen eskaloituessa, sisäministeriön hallinnonalan toiminta saatiin kuitenkin käyntiin nopeasti.

Sisäministeriön päätös poikkihallinnollisen koordinoitielimen kriisijohtamistyöryhmän (KRIJO-ryhmä) perustamisesta oli onnistunut. KRIJO ennakoி ja koordinoi toimenpiteitä ja sen viikkoraportin poikkihallinnollinen jakelu eri viranomaisten välillä toimi hyvin. Esimerkiksi keskushallinnon toimien yhteensovittaminen sujui KRIJOn puitteissa useamman asiantuntijan mielestä erinomaisesti, kuin myös koordinointi eri foorumien välillä (valmiussihteerit, valmiuspäälliköt, kansliapäälliköt, turvallisuuskomitea, ja esimerkiksi maahanmuuton ministerityöryhmä). Valtioneuvoston tilannekeskus (VN TIKE) paransi myös osaltaan tiedonvälistystä sisäministeriön sisäisten toimijoiden kesken.

Suomen Punaisen Ristin ja viranomaisten yhteistyössä luoma malli laajamittaisen maahantulon toimintaohjeistukseksi konkretisoitui, kun Tornioon perustettiin Suomen ensimmäinen järjestelykeskus (JÄKE) syyskuussa 2015. Usean asiantuntijan mukaan järjestelykeskuksen perustaminen tehosti kantokykytoimintaa. Kiinteistö toimi hyvin järjestelykeskuksena ja rakenteiden puolesta prosessi saatiin etenemään loogisesti vaihe vaiheelta eteenpäin. Järjestelykeskuksen perustaminen oli saatu Suomessa lainsäädäntöön jo ennen laajamittaista maahantuloa, mutta keskuksen perustaminen aloitettiin vasta tilanteen eskaloituttua, joidenkin asiantuntijoiden mukaan liian hitaasti. Järjestelykeskuksen varautumissuunnitelmat ja roolinjako eivät olleet kaiken kattavia, mutta toiminnan käynnistyessä onnistuttiin "ad hoc"-periaatteella aikaansaamaan onnistuneita prosesseja ja käytäntöjä.

Ennakoinnissa oli onnistuttu myös vapaaehtoisen paluun lainsäädännön osalta, joka oli otettu käyttöön juuri ennen tarkkailuajanjaksoa ja joka vakiinnutettiin tilanteen aikana.

MALLIESIMERKINÄ POLIISIN VALMIUSRYHMÄ, JOKA AKTIVOITIIN KAHDESSA TUNNISSA

Poliisin, tullin ja rajan (PTR) prosessit olivat lähtökohtaisesti toimivia ja mahdollistivat toiminnan nopean käynnistymisen. Erityisen hyvänä käytäntönä nähtiin poliisin valmiusryhmä, joka on hyvä malli ns. tilanneorganisaatiosta. Valmiusryhmä aktivoitiin ensi kertaa konkreettisesti tarkkailuajanjakson aikana ja komennettiin Tornioon. Ryhmä oli liikkeellä kahdessa tunnissa toimeenpanokäskystä ja käynnisti toiminnan välittömästi

Tornion järjestelykeskuksessa. Poliisin valmiusryhmää laajennettiin innovatiivisesti ja mukaan otettiin poliisiopiskelijoita ja eläkkeelle jääneitä poliiseja. Laitteistoa valmiusryhmälle hankittiin joustavasti poliisilaitoksilta. Joustava rahoitusmalli (esimerkiksi arviomääräraha henkilöstö ylityökustannusten kattamiseen laajamittaisen maahantulon tilanteessa) oli tärkeä tekijä henkilöstökustannuksia mitoitettaessa.

2.2.2 Laajamittaiseen turvapaikanhakijoiden tuloon ei ollut varauduttu täysin tyydyttävästi – toiminta ohjautui osin spontaanisti

“Laajamittaisen maahantulon varautumisessa oli selkeitä puutteita eri hallinnonaloilla sekä lainsäädännön, toiminnanohjaukset että prosessien osalta, joita jouduttiin ratkaisemaan operatiivisen kriisinhallinnan keskellä.” Asiantuntija

Huolimatta tilannepäivityksistä ja ennakkovaroituksista, joita Suomeen oli saapunut muualta Euroopasta (EASO, FRONTEX ja UNHCR) tilanteen edellyttämä riittävä ennakoiva varautuminen aloitettiin usean asiantuntijan mukaan Suomessa liian myöhään, vasta kun maahan oli saapunut jo tuhansia turvapaikanhakijoita. Kesälomakauden 2015 aikana Suomeen saapuvat turvapaikanhakijamäärät moninkertaistuivat ja lomilta palatessa viranomaiset joutuivat hallinnoimaan lähes kaoottista tilannetta. Useimmat asiantuntijat arvioivat heikon varautumisen sekä heikon tilannekuvan juurisyyksi kaoottiselle tilanteelle. Lisäksi toimintaa vaikeutti se, että kansallinen poliittinen tahtotila toiminnalle nähtiin heikkona.

Eräs asiantuntija korosti, että sisäministeriöltä puuttuivat varautumisen päätöksentekoa tukevat indikaattorit, ennakkotietoon ei kyetty luottamaan, eikä valmiutta osattu nostaa ajoissa. Laajemmin nähtiin, että yhteisiä tulostavoitteita ei ollut eri hallinnonalojen kesken määritelty ja toiminta tapahtui ilman suunnitelmallista tulosvalvontaa ja –seurantaa. Ti-laajaosaaminen oli heikkoa ja etukäteissopimukset palveluntuottajien kanssa olivat usein puutteellisia tai kokonaan puuttuvia.

Pääsääntöisesti toimijoiden henkilöstö- ja tilaresurssien kantokykyä ei ollut mitoitettu vastaanottamaan laajamittaista maahantuloa. Erityisesti Maahanmuuttovirasto (Migri) joutui rekrytoimaan uutta henkilöstöä kiireellä ja ilman asianmukaista koulutusta.

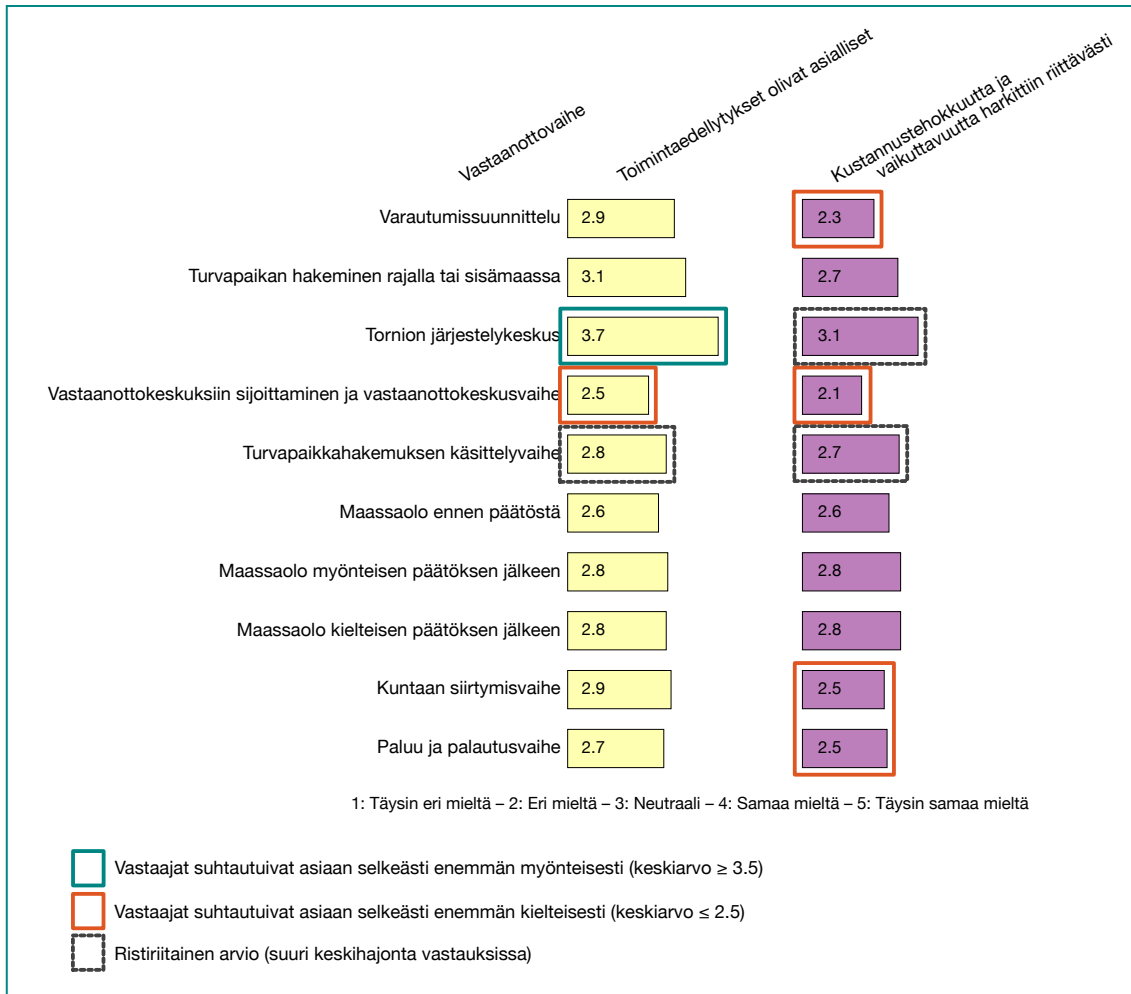
Useampi asiantuntija korosti, että johtosuhteet ja komentoketjut muilla kuin poliisi-, tull- ja rajaviranomaisilla olivat epäselviä ja prosessin yleisjohtajuus oli heikkoa. Varautumissuunnitelmista puuttui selkeä roolinjako toimijoiden välillä. Lisäksi nähtiin, että viestintästrategian puuttuminen vaikeutti tiedonkulkua erityisesti suuren yleisön sekä sisäministeriön ulkopuolisten toimijoiden suuntaan.

2.3 Toimintaedellytykset ja talous

Taloutta ja toimintaedellytyksiä tarkasteltaessa huomioitiin organisaatioiden suorituskyvyn laajentuminen (skaalautuvuus) suhteessa kasvavaan turvapaikanhakijamäärään. Asiantuntijoiden antamat määrälliset arviot vastaanottovaiheiden toimintaedellytyksistä ja kustannustehokkuudesta on esitetty kuvassa 3.

Kuvaan on myös korostettu keskimäärin myönteiset, keskimäärin kielteiset, sekä asiantuntijoiden keskuudessa ristiriitaisia näkemyksiä herättäneet keskiarvot. Erityisesti kustannustehokkuuden ja vaikuttavuuden arvioinnin riittävyteen suhtauduttiin kriittisesti, ja tämän kriteerin osalta monessa vastaanottovaiheessa oli enemmän kielteisesti kuin neutraalisti tai positiivisesti suhtautuvia vastaajia.

MIKÄ ON SUOMEN KYKY VASTAANOTTAA TURVAPAIKANHAKIJOITA?
TARKASTELU SISÄMINISTERIÖN HALLINNONALAN NÄKÖKULMASTA



Kuva 3. Vastaanottokeskusten toimintaedellytykset ja kustannustehokkuus saivat kaikista kriteereistä alhaisimmat keskiarvot. Mustat laatikot kuvaavat vaiheita, joissa asiantuntijoiden välillä oli ristiriitaisimpia arvioita.

2.3.1 Kolmannen sektorin, Maahanmuuttoviraston ja yksittäisten tehokkaiden virkamiesten toiminta avainasemassa

”Yksittäisten virkamiesten suunnattomilla ponnistuksilla ruuhka saatiin hallittua, suuri kiitos kuuluu heille.” Asiantuntija

Yleisesti nähtiin, että yksittäisten virkamiesten tehokkailla ponnistuksilla toiminnanohjauksen puutteellisuus saatiin hallintaan. Myös kolmas sektori (mukaan lukien järjestöt ja vapaaehtoiset) otti suurta vastuuta tilanteesta ja tuotti tukipalveluita joita valtiolliset toimijat eivät olisi pystyneet hoitamaan tilanteessa: hätmajoitusta ja kotoutumis- sekä aktiivointitukea lyhyellä aikajänteellä.

Yleisesti arvioitiin koordinaation parantuessa toimintaedellytysten parantuvan. Vuonna 2015 Maahanmuuttovirasto perusti lyhyessä ajassa Suomeen kymmenkertaisen määrän uusia vastaanottokeskuksia. Maahanmuuttoviraston sähköinen asiankäsittely mukautui nopeasti kasvaneeseen tarpeeseen ja tietojohdantamista kehitettiin aktiivisesti.

Paluuvaiheessa useampi asiantuntija korosti, että kansainvälisestikin noteerattu menestys ja hyvä käytäntö olivat Irakiin suuntautuneet charterlennot. Suomi järjesti charter-lentoja 17 kappaletta. Irakin palautukset käynnistyivät välittömästi, kun päätöksiä alettiin tehdä – EU-tasolla Suomen toiminta oli poikkeuksellista.

2.3.2 Hallinnon kustannukset lisääntyivät nopeasti

”Nopea päätöksenteko, lyhytjänteisyys ja epäselvät tavoitteet eivät tue kustannustehokkuutta.” Asiantuntija

Kustannustehokkuus ja vaikuttavuus saivat analyyseissä asiantuntijoilta eniten kritiikkiä. Nopeita päätöksiä tehtiin ilman täyttä ymmärrystä kustannusrakenteista. Puutteellinen varautuminen ja ennakointi vaikeuttivat tätä työtä entisestään.

Henkilöstöressurssien nähtiin täysin ylikuormittuneen sisäministeriön hallinnonalalla. Esimerkiksi hakemusten käsittelyvaiheessa Maahanmuuttoviraston vastaanottojärjestelmä oli alkujaan mitoitettu 4000 asiakkaaseen per vuosi. Maahanmuuttoviraston henkilöstöressurssi kasvatettiin nopeasti, perehdytys nähtiin osittain puutteellisena ja työ sopimusten luonne ei sitouttanut henkilöstöä työhön johtaen laadun heikkenemiseen osassa päätösprosesseja. Kokeneiden ylitarkastajien puute Maahanmuuttovirastossa korostui ruuhkatilanteessa ja hiljainen tieto ei ehtinyt siirtyä kaikille uusille työntekijöille. Maahanmuuttoviraston selviytyminen episodista nähtiin kokonaisuutena, haasteista huolimatta, positiivisena.

Ennen Tornion järjestelykeskuksen perustamista myös poliisilaitokset olivat ylikuormitettuja ja suorittivat noin 30.000 turvapaikkakuulustelua rekisteröinnin lisäksi. Paikallistason poliisin hälytysvalmius kärsi maahanmuuttoasioiden työllistäessä poliiseja.

Turvapaikanhakijoiden aktivoinnille vastaanottokeskuksissa ei asiantuntijoiden mukaan priorisoitu tarpeeksi resursseja. Käsittelyajoista ja muista olettamista ei aina jaettu realistista arviota ja päätösprosessit venyivät, joidenkin asiantuntijoiden mukaan, epäinhimilliseksi. Turvapaikanhakijoiden toimeettomuuden ja turhautumisen, sekä kotoutumisvaiheen vaikeuksien, ennustetaan nostavan tulevaisuudessa kustannuksia ja heikentävän ohjelmien vaikuttavuutta.

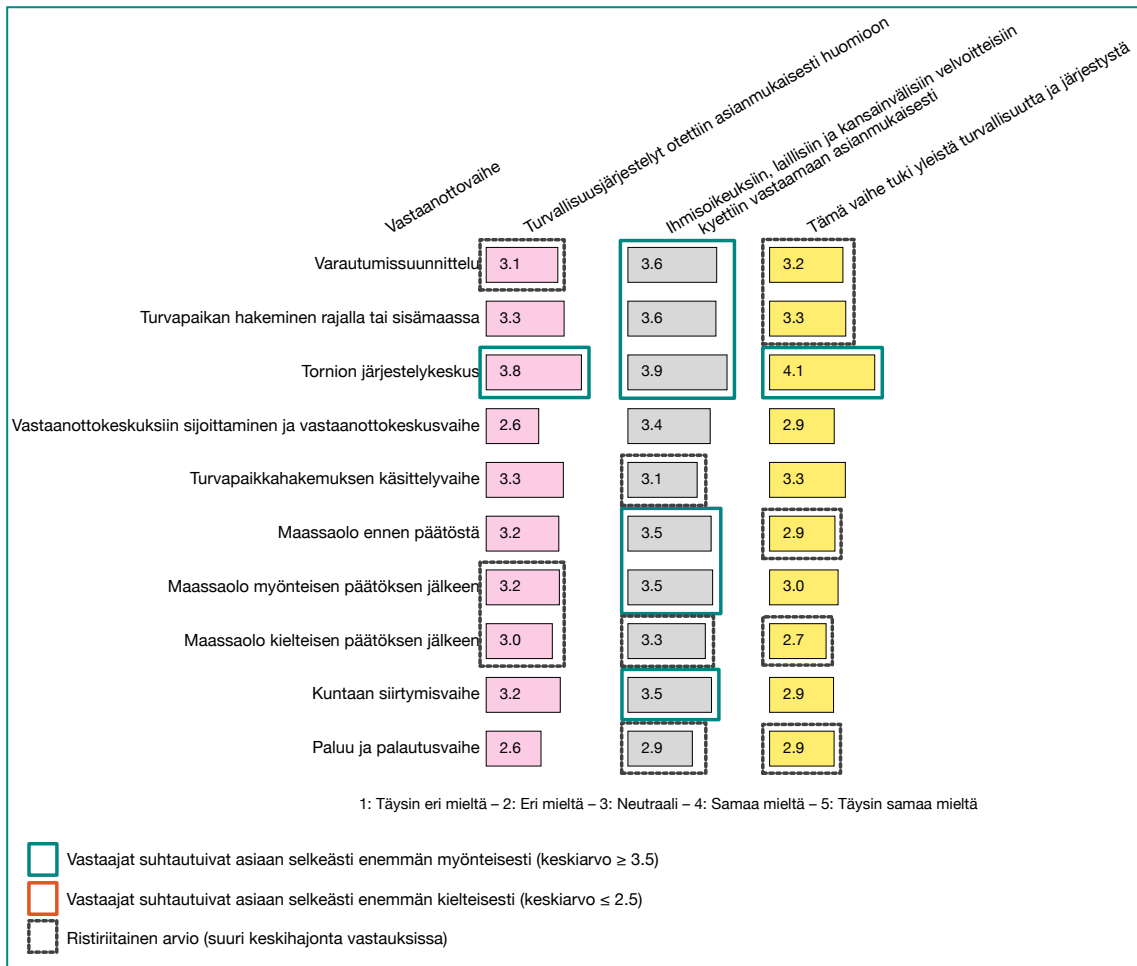
HANKINTASOPIMUSTEN HINNAN MÄÄRITTELI KASVAVA KYSYNTÄ, SITOVIA KUSTANNUSKEHYKSIÄ EI OLLUT

Paine kasvattaa turvapaikan kantokykyä ajoi sisäministeriön hallinnon toimialan solmimaan hankintasopimuksia kiireessä ja ajoittain kokemattomien palveluntarjoajien kanssa. Sopimusten hinnan määritteli kysyntä ja kustannukset nousivat lähes hallitsemattomiksi. Hankintasopimusten osaaminen oli heikkoa koko valtionhallinnossa. Esimerkiksi vastaanottokeskusverkostoa laajennettaessa kovan paineen alla mukaan tuli paljon uusia ylläpitäjätahoja ja työntekijöitä, joilla ei aina ollut kokemusta turvapaikanhakijoiden vastaanottotoiminnasta. Ohjaus ja seuranta uusille toimijoille oli

puutteellista ja sopimuksista puuttui selkeät reunaehdot (mukaan lukien majoituksen asianmukaisuus ja tarvittavat terveyspalvelut) esimerkiksi vastaanottopalveluita tarjonneille yrityksille ja järjestöille. Kuntiin siirtymisvaiheessa asuntojen hankinta poiki ns. epävirallisia 'välittäjiä' jotka rahastivat viranomaisten toiminnan hitauden kustannuksella. Osa asiantuntijoista oli sitä mieltä, että kotoutuskoulutuksen kilpailuttaminen ja palvelujen 'valuttaminen' halvimmalle toteuttajalle ei pitkällä tähtäimellä säästä kustannuksissa.

2.4 Turvallisuus ja ihmisoikeudet

Turvallisuutta ja ihmisoikeuksia tarkastellessa huomioitiin vastaanottokeskusten turvallisuus niin asiakkaan kuin henkilökunnan osalta, sekä ympäristön ja yhteiskunnan turvallisuus ja turvallisuudentunne. Asiantuntijoiden antamat määrälliset arviot turvallisuuteen ja ihmisoikeuksiin liittyen on esitetty kuvassa 4. Kuvaan on myös korostettu keskimäärin myönteiset, keskimäärin kielteiset, sekä asiantuntijoiden keskuudessa ristiriitaisia näkemyksiä herättäneet keskiarvot. Asiantuntijat arvioivat keskimäärin näiden kriteerien onnistuneen hyvin; moni keskiarvo on tasolla 3.5 tai yli. Vaikka selkeästi negatiivisia arvioita ei olekaan, monessa keskiarvossa on korkea keskihajonta, eli eri asiantuntijoilla oli vahvasti eroava näkemys kriteerin onnistuneisuudesta kyseisen vastaanottovaiheen kohdalla.



Kuva 4. Tornion järjestelykeskuksen vaikutus yleiseen turvallisuuteen sai analyysin korkeimman keskiarvon (4.1). Turvallisuusjärjestelyjen, ihmisoikeuksien ja laillisten ja kansainvälisten velvoitteiden, ja yleisen turvallisuuden ja järjestyksen keskiarvot kantokyaanalyysissä.

2.4.1 Järjestelykeskus antoi kansalaisille, Euroopalle ja turvapaikanhakijoille viestin siitä, että tehtävä hoidetaan järjestäytyneesti ja virtaa hallitaan

”Ennen järjestelykeskuksen perustamista turvallisuuden tunne järkkäyi monilla.” Asiantuntija

Usea asiantuntija arvioi Tornion järjestelykeskuksen parantaneen yleistä turvallisuuden tunnetta huomattavasti ja lisänneen paikallista yleistä järjestystä.

Muutaman asiantuntija muistutti, että Suomen poliisi ja pelastustoimi ovat luottamuksessa ja toimintakyvyssä Euroopan kärkipäässä. Heidän näkemyksensä mukaan suomalaiset turvallisuusviranomaiset onnistuivat saavuttamaan maahantulijoiden luottamuksen, vaikka usean turvapaikanhakijan kokemukset esimerkiksi poliisin toiminnasta kotimaissaan voivat olla hyvin negatiivisia.

Kuormittunut kantokyky kykeni, huolimatta haasteista, tarjoamaan kaikille tulijoille katon pänsä päälle, ruokaa ja terveydenhuollon, sekä pitämään huolta asiakkaiden henkilötiedoista.

2.4.2 Yleistä turvallisuudentunnetta heikensi viranomaisilta saatu ristiriitainen ja hidas informaatio

”Vastuuviranomaisilla ei ollut alkuvaiheessa tarkkaa tietoa siitä, mitä turvallisuusjärjestelyihin kuuluu. Varsinkin kun ohjaava taho ei tuntenut asiaa, asioita jouduttiin ratkomaan paikallisesti esimerkiksi vastaanottokeskuksia perustaessa.” Asiantuntija

Äkillinen maahantulo oli aluksi hallitsematonta ja hakijat jonottivat Suomen puolella poliisilaitoksille ja hätämajoituksiin yötä myöten. Asiantuntijoiden arvioiden mukaan yleistä turvallisuudentunnetta heikensi liian suuret vastaanottoyksiköt sekä toimettomien turvapaikanhakijoiden äkillinen ilmestyminen Suomen katukuvaan suurina joukkoina.

Asiantuntijat huomauttivat, että vastaanottokeskuksia perustettiin kiireessä ilman kriittisten turvallisuustekijöiden huomioimista: esimerkiksi asutuksen, radan ja poliisiaseman etäisyys, päihteiden ja teräseiden kontrolli, tulijoiden kantama varallisuus, tulijoiden taustakartoitus (ml. etnisuus, uskonto) sekä nuorten miesten turhautuminen olisi tullut huomioida tarkemmin.

Asiantuntijakommenttien mukaan vastaanottokeskusten vartiointi oli ajoittain puutteellista ja turvapaikanhakijoiden keskeiset jännitteet purkautuivat yhteenottoina ja mella-koina keskusten sisällä. Puutteellinen vartiointi keskusten ulkopuolella teki mahdolliseksi yhteenottoja turvapaikanhakijoiden ja kantaväestön välillä. Ulkoistettujen vartiointiliikkeiden käyttö oli myös aluksi ongelmallista, sillä vartijoilla ei ollut järjestyksenvälentäoikeuksia, eivätkä he näin ollen voineet käyttää voimaa.

Eri majoitustyyppien (vastaanottokeskukset, kotimajoitus, kunnat) ohjeistus oli osittain puutteellinen. Vastaanottokeskuksia perustettaessa myös paikallisten palo-, rakennusvalvonta- ja ympäristöviranomaisten ohjaus oli aluksi vähäistä asianosaisten ministeriöiden taholta.

Asiantuntijoiden arvioissa koettiin myös, että yleistä turvallisuudentunnetta heikensi viranomaisilta saatu ristiriitainen ja hidas informaatio sekä kansalaisille että turvapaikanhakijoille. Avoin ja välitön tiedottaminen korvautui ajoittain uhkakuvien luomisella, ja vihapuheen nähtiin lisääntyneen kansalaisten keskuudessa. Turvallisuuteen liittyvä viestintä turvapaikanhakijoiden suuntaan, erityisesti myönteisen päätöksen ja kuntaan siirtymisen jälkeen, oli heikkoa. Suurena turvallisuusriskinä nähtiin kielteisen päätöksen jälkeen laittomasti maahan jäävät.

Ihmisoikeuksiin liittyvissä teemoissa vastauksissa oli eniten keskihajontaa. Toisaalta nähtiin että tarkasteluajanjaksona ihmisoikeuksia kunnioitettiin, mutta haasteita nostettiin esiin paljon. Esimerkiksi hakijoiden oikeusturva ja ohjeistus nähtiin puutteellisina, perheiden hajottaminen kansainvälisen suojelun vastaisena sekä ihmisten palauttaminen epäinhimillisiin olosuhteisiin ilman seurantaongelmallisena, eikä prosessien pitkittymistä nähty ihmisarvon ja yksilön oikeutta kunnioittavana.

Yksimielisiä oltiin siitä, että eroavat käsitykset ja ratkaisut kuntatasolla ja viranomaisilla aiheuttivat sekavuutta. Yksintulleiden alaikäisten lasten, seksuaalivähemmistöjen, vammaisten ja muiden erityisen haavoittuvissa asemassa olevien tilannetta huomioitiin puutteellisesti.

2.5 Joustavuus ja resilienssi

Resilienssiä tarkastellessa arvioitiin, kuinka nopeasti hallinnon toimialat sopeutuivat uuteen toimintaympäristöön. Resilienssiä voidaan kuvata toimijan kantokykyä ja kykyä hyödyntää muutoksia uuden oppimisen ja vahvistumisen lähteenä.

2.5.1 Eskaloituneessa tilanteessa monia toimintoja sujuvoitettiin nopeasti ja määrätietoisesti

”Suomi pysyi reagoimaan muuttuvaan tilanteeseen yllättävän hyvin. Itse kriisitilanteessa ohjaavan viranomaisen toiminta oli erittäin määrätietoista ja pystyvää.” Asiantuntija

Monet asiantuntijat kokivat, että sisäministeriön hallinnonala onnistui kääntämään kaoottisen tilanteen paremmaksi ja monet toiminnot sujuvoituivat talvella 2015-16. Kuormittavasta tilanteesta huolimatta kantokyvyn hajoamista tai edes kriittistä ylivenymistä ei ollut asiantuntijoiden kommenteissa havaittavissa. Laajasti nähtiin, että organisaatiota ja tiloja rakennettiin toimijoiden yhteisvoimin akuutissa tilanteessa.

Sisäministeriön kriisijohtoryhmän nopea toiminta edesauttoi tiedonkulkua ja suunnittelua ja viranomaisyhteistyö sekä osallistuvien viranomaisten joustavuus resurssien suuntaamisessa ja irrottamisessa oli akuuttivaiheessa erittäin hyvää. Yhteistyö ylätasolla oli sujuvaa ja keskustelut innovatiivisia ja välittömiä.

Alatasolla joustavuus toimi vielä paremmin. Kolmas sektori kehitti joustavia ratkaisuja, kuten Tornion järjestelykeskuksen, jonka kriteerit ja toimintamallit suunniteltiin yhteistyössä valtion ja kolmannen sektorin kanssa. Kuntien ja ELYn välinen tiedonkulku oli toimivampaa kuin valtionhallinnon ja ELYn.

Toimivia prosesseja ja työkaluja saatiin kehitettyä ja niitä tulisi mallintaa jatkossa: Esimerkiksi sähköiset järjestelmät erityisesti vastaanottovaiheessa olivat melko pitkälle kehittyneitä ja skaalattavissa tehokkaasti isoihinkin volyymeihin. Keskitetty hakijoiden rekisteröinti toimi hyvin järjestelykeskuksen ansiosta. Toimivallan asteittainen siirto maahanmuuttovirastolle selkeytti hakemusten käsittelyvaihetta.

2.5.2 Kriisinjohtamisessa oppimista tapahtui tekemisen kautta – yleisjohtajuus oli aluksi hukassa

”Alkuun poukkoilevaa päätöksentekoa ja hätiköintiä. Vastuut vaihtuivat tiuhaan ja ihmisiä ohjeistettiin epäselvästi.” Asiantuntija

Ohjaavilla tahoilla ei ollut riittävästi toimintamekanismeja ohjausresurssin nopeaan kasvutarpeeseen, esimerkiksi nopean projektiorganisaation aikaansaamiseksi.

Näkemyksen mukaan yleinen tilannekuva ja yhteinen tavoitteenasettelu epäonnistuivat johdon ja poliittisten toimijoiden tasolla. Asian koettiin kuitenkin parantuvan tilanteen edetessä.

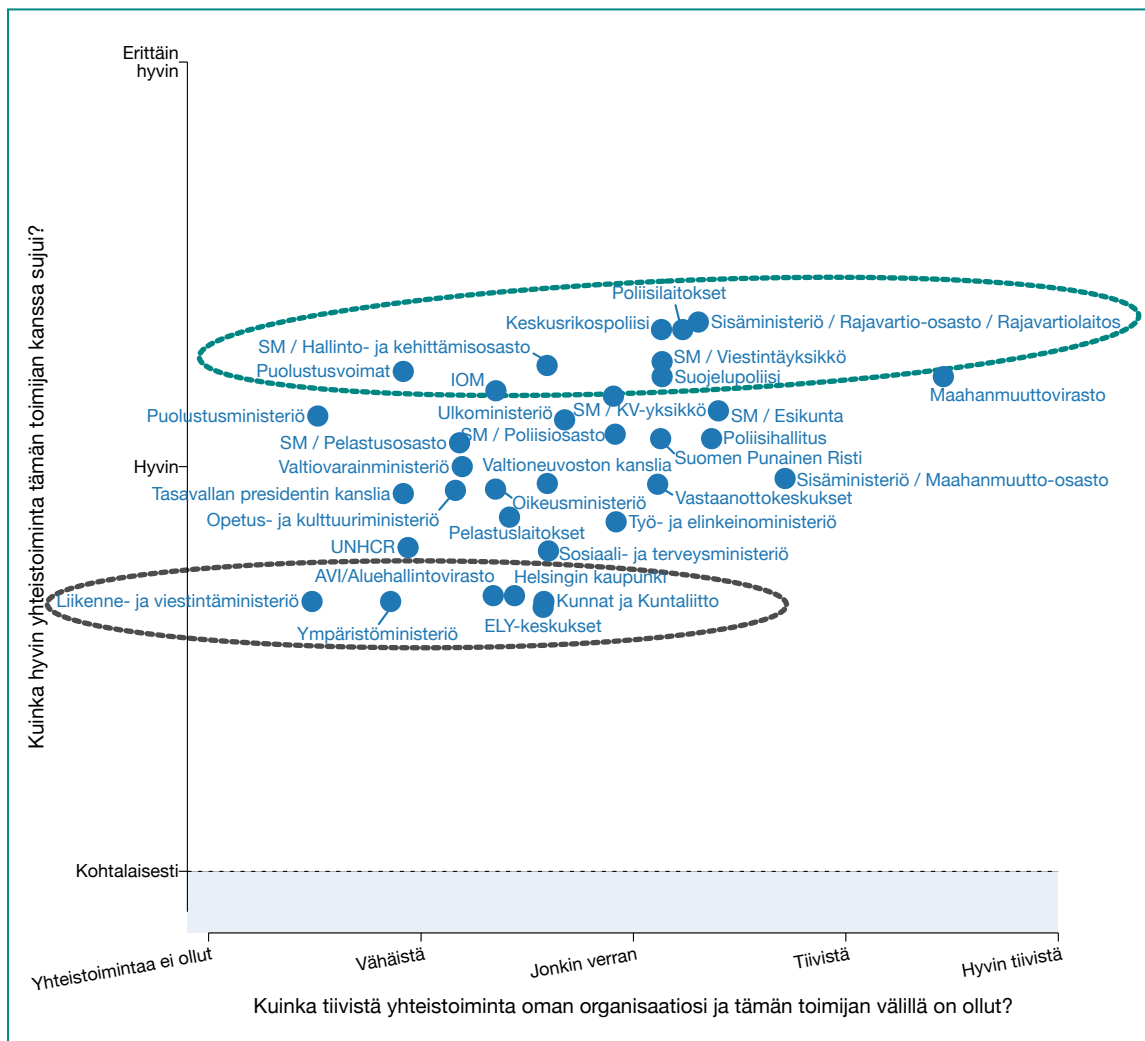
Joidenkin asiantuntijoiden mukaan sisäministeriön osastot olivat varsin siiloutuneita ja paikoin osastojen välinen yhteistyö tilannehallinnan ongelmakysymyksissä oli enemmänkin prosessi- kuin ratkaisukeskeistä. Ulkoapäin ei aina ollut selvää, kuinka SM:n sisäinen yhteistyö toimi ja miten yhteistyö varmistettiin. Yhteistyön koettiin korjaantuvan kuitenkin itseohjautuvasti, vaikkei aina suunnitelmallisesti. Kriisiorganisoituminen oli tarpeen, vaikka aika-ajoin se sivuutti sisäministeriön työjärjestyksen mukaisen virallisen organisaation, toimivaltasuhteet ja valmisteluvastuut.

Erytishuomiona korostettiin, että sisäministeriö vaikutti olevan riippuvainen muiden maiden ministeritason mielipiteistä, ja että aito eurooppalainen yhteistyö koettiin puutteelliseksi.

Vastaanottopalvelujen piiristä poistettujen henkilöiden tilanne oli haastava, sillä oikeuslaitos, ministeriö ja virkavalta toimivat eriaikaisesti. Kuntaan siirtymisvaihe oli ollut haasteellista jo pitkään ja turvapaikanhakijamäärien kasvaessa tämä korostui. Tiedonkulku sisäministeriön hallinnonalan ja kuntien välillä ei toiminut odotusten mukaisesti. Varsinkin alkuvaiheessa kunnat ja kaupungit olivat tietämättömiä siitä, että niihin oli tulossa suuria määriä turvapaikanhakijoita.

2.6 Yhteistoiminta

Yhteistoimintaa tarkastellessa huomioitiin sisäministeriön sisäinen yhteistyö ja viestintä sekä yhteistyö SM:n ulkopuolelle ja ulkopuolella laajan turvapaikanhaun tilanteessa. Määrällisissä arvioissa yhteistoimintaa tarkasteltiin sekä vastaanottovaiheiden läpi kuvassa 1 esitettyjen lukujen mukaisesti, että erillisellä yhteistoiminnan analyysillä, jossa vastaajat arvioivat oman organisaationsa ja muiden organisaatioiden välisen toiminnan määrää ja laatua. Kuva 5 esittää organisaatioista annetut arviot hajontakuvaajana, jossa vaakakselilla on yhteistyön määrä kyseisen toimijan kanssa ja pystyakselilla sen laatu. Keskiarvoissa mitaten yhteistoiminta koettiin poikkeuksetta neutraalia paremmaksi. Operatiivinen poliisi, Rajavartiolaitos ja Puolustusvoimat saivat suhteellisesti kaikkein korkeimmat arviot yhteistoiminnan laadussa, kun taas eräät ministeriöt, monet kolmannen sektorin ja kunnallisen puolen toimijat sijoittuivat suhteellisesti matalimmalle tasolle.



Kuva 5. Yhteistyössä mikään toimija ei saanut kohtalaista huonompaa arvosanaa.

Erityisen hyviä yhteistoimijoita olivat operatiivinen poliisi, Rajavartiolaitos ja Puolustusvoimat. Vaaka-akseli kuvaa muiden arvioimaa yhteistyön määrää kyseisen toimijan kanssa, ja sijainti pystyakselilla yhteistyön laatua.

2.6.1 Yhteistoiminnassa onnistuttiin yleisesti ja erityisesti tiiviit henkilösuhteet tehostivat toimintaa

"Tilanne hoidettiin 'talkoohengellä." Asiantuntija

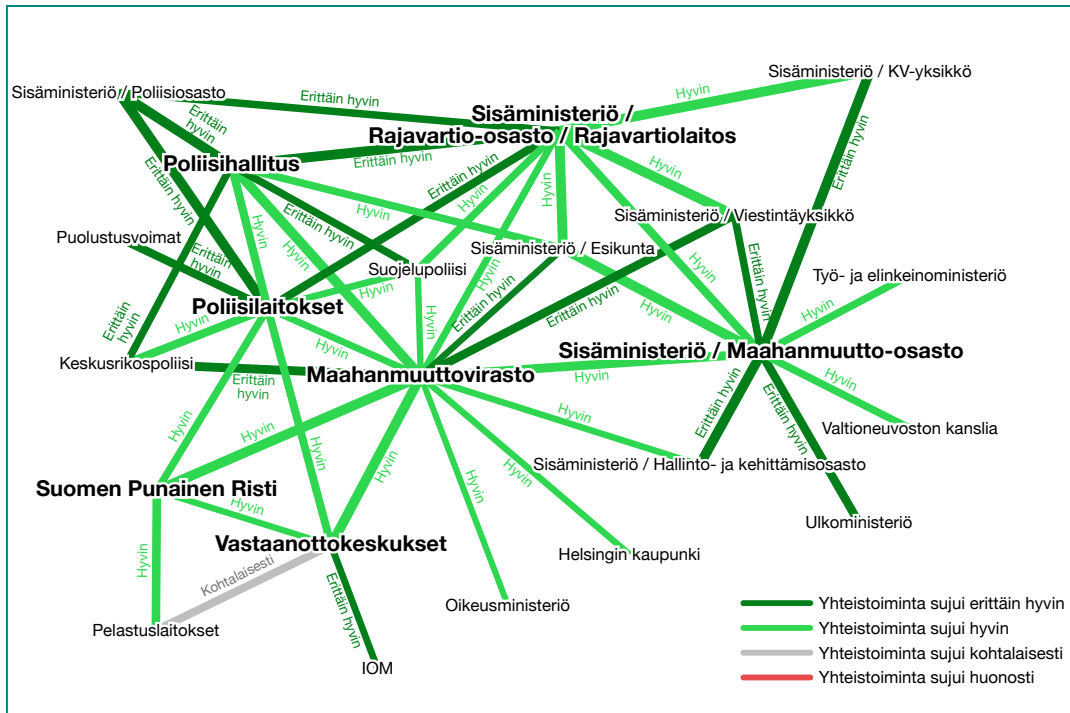
Vuosikymmeniä jatkunut tiivis yhteistyö viranomaisten välillä auttoi vaikeassa tilanteessa. Henkilökohtaiset verkostot ja tutut henkilösuhteet sekä toimijoiden monen vuoden takaiset vakiintuneet yhteistyökäytännöt kuten työryhmätyöskentely tehostivat yhteydenpitoa.

Vaikka organisaatiot reagoivat hitaasti kasvaneisiin yhteistoiminnan ja koordinoinnin tarpeisiin, puutteellista ohjausta ja prosessiomistajuutta pystyttiin paikkaamaan omien verkostojen, 'talkoohengen' ja henkilösuhteiden avulla. Aineellisen yhteistoiminnan lisäksi myös henkinen tuki, sparraus ja tsemppaus saivat kiitosta.

Kriisiryhmän perustaminen oli tärkeä sisäministeriön sisäisen osallistavan yhteistyön varmistamiseksi. Aktiivinen poikkihallinnollinen tiedottaminen erinäisten tilanne-, viikko- ja kuukausikatsausten sekä raporttien kautta oli toimivaa (Esimerkiksi SM, KRP, SUPO, IOM, UNHCR, SPR). Tilanteenpurkutilaisuudet olivat tärkeä osa valmiuksien kehittämistä.

Alueellisesti Suomessa nähtiin erittäin toimivia yhteistyömalleja, esimerkiksi Pohjois-Suomen aluehallintovirastossa oli todella hyvä ja tiivis tilannekuva ja koordinaatio sidosryhmiensä kanssa. Pirkanmaan klusteritasolla ja Keski-Suomessa nähtiin myös toimivia viranomaisyhteistyökäytäntöjä. Tarkkailuajanjaksona myös joidenkin alkujaan turvapaikanhakijoihin negatiivisesti suhtautuneiden kuntien asenneilmapiiri onnistuttiin kääntämään positiiviseksi.

Poliisi-Tulli-Raja (PTR) -yhteistyön pitkä perinne oli oiva rakenne tilanteen hoitamisessa. Poliisin ja poliisihallituksen sekä rajan esikunnat loivat poikkeuksellisen me-hengen episodin aikana. Ylimmän johdon sitoutuminen johti koko organisaation sitoutumiseen. PTR prosessikäytännöt ja järjestäytyminen olivat kautta linjan selkeitä ja toimivat alustana mahdollistaen myös maahanmuuttoviraston ja SPR osallistumisen yhteistyöhön.



Kuva 6. Keskeisimmät organisaatiot Migri, Maahanmuutto-osasto, poliisi ja Raja olivat hyviä yhteistyömielisiä. Keskeisimpien toimijoiden vahvimmat yhteistyöyhteydet, keskiarvona keskinäisistä arvioista. Linkin paksuus kuvaa yhteistyön määrää ja väri ja sanallinen määre yhteistyön laatua.

SIJOITETUT YHTEYSHENKILÖT PARANSIVAT TOIMIJOIDEN VÄLISTÄ YMMÄRRYSTÄ

Sijoitetut yhteyshenkilöt paransivat yhteydenpitoa huomattavasti ja mahdollistivat ymmärryksen ja osaamisen siirtymisen toimijalta toiselle. Toimivat henkilösuhteet paikkasivat ajoittain toiminta- ja prosessiketjujen puutteita tarkasteluajanjakson aikana. Esimerkiksi Maahanmuuttovirasto

sijoitti Keskusrikospoliisin yksikköön asiantuntijan välittämään ajankohtaista tietoa, kuten myös suojelupoliisin edustaja oli sijoitettuna keskusrikospoliisin yksikköön. Työryhmytyöskentely ja muut henkilösuhteita edistävät toiminnot saivat myös paljon kiitosta.

2.6.2 Yhteistoimintaa tarkasteltiin ajoittain vain oman organisaation näkökulmasta

”Yleisesti ottaen merkittävä ongelma oli kuilu todellisuuden ja SM-keskeisen viestinnän kesken. Huono viestintä jossa lähtökohtaisesti ei todeta ikäviä asioita murentaa luottamusta niin viranomaisiin kuin mediaankin saati viranomaisviestintään.” Asiantuntija

Useamman asiantuntijan kommentteista voidaan todeta, että turvapaikkaepisodin alkuvaiheissa yhteistyön laatu vaihteli paljon ja yleisten käytäntöjen puute asetti yhteistyön onnistumisen pitkälti yksilöiden ja henkilösuhteiden varaan. Yhteistyö poliisi- ja rajaviranomaisten kanssa nähtiin pääsääntöisesti onnistuneeksi, mutta kunnallisten ja alueellisten toimijoiden yhteistyöstä tunnistettiin lukuisia kipukohtia.

Yleisesti ottaen nähtiin, että yhteisen valtakunnallisen näkemyksen ja vision muodostaminen oli haastavaa ja pohjasi pitkälti epäselvyyksiin toimivaltuuksissa, kuten vetovastuussa ja prosessiomistajuudessa.

Siiloutuminen koettiin erityisesti ylätason haasteeksi ja nähtiin seurauksena lainsäädännöllisistä puutteista – esimerkiksi laajamittaisen tilannekuvan sijasta tilannetta tarkasteltiin ajoittain vain omien organisaatioiden näkökulmasta. Pientä mustasukkaisuutta koettiin olevan havaittavissa etenkin saavutuksiin liittyvissä asioissa.

Alueelliset erot yhteistyössä, ohjauksessa ja tiedonvälityksessä koettiin suuriksi. Suomalainen aluehallintomalli mahdollistaa suuriakin eroja toimintatavoissa. Velvoitteita yhteistoimintaan ja yhteisiin toimintamalleihin ei kaikissa tilanteissa pystytty lainsäädännöllisesti luomaan.

Kuntatasolla erityisesti autonomian ja yhteistoiminnan taso vaihteli suuresti. Ohjeistus ja viestintä kunnille olivat vaihtelevia ja ajoittain hyvinkin epäselviä, esimerkiksi tilaratkaisu- ja terveydenhuoltoa ja koulukysymyksiä ratkottaessa. Toiminnassa ei kyetty luomaan yhteisesti hyväksytyjä benchmarking/esikuva-malleja. Turvapaikanhakijoiden ohjaaminen työnhaun piiriin oli hidasta ja olisi vaatinut enemmän yhteistyötä hallinnonalojen välillä. Kolmannen sektorin osallistuminen oli joustavaa, mutta ei koordinoitua.

Yhteistoiminta kokonaisuutena nähtiin kuitenkin onnistuneen useimpien toimijoiden välillä joko erittäin hyvin tai hyvin.

3 Vastaanottotoiminnan kustannusrakenne

Pellervon taloustutkimus,
Henna Busk ja Antti Kekäläinen

TIIVISTELMÄ

Suomeen saapui ennätysmäärä turvapaikanhakijoita vuoden 2015 lopulla. Tilanne oli haastava vastaanottotoiminnan kannalta, ja uusia vastaanottokeskuksia jouduttiin perustamaan tiheään tahtiin eri puolille Suomea.

Tässä osatutkimuksessa selvitettiin vastaanottotoiminnan kokonaiskustannuksia, kustannusrakennetta ja niiden kehitystä viime vuosina. Selvitimme myös, mikä vaikutus turvapaikanhakijoiden määrän muutoksella on vastaanottotoiminnan menoihin. Tutkimusaineistona käytettiin Maahanmuuttoviraston rekisteritietoja vastaanottotoiminnan menoista vuosina 2012-2016. Rekisteriaineisto mahdollisti kunkin vastaanottokeskuksen toimipisteiden toiminnan tarkastelun kululajien ja majoitustyyppien mukaisesti. Aineiston puutteellisuuden vuoksi euromääräisiä lukuja tulisi tulkita suuntaa-antavina.

Tulosten mukaan vastaanottotoiminnan kokonaiskustannukset ovat vaihdelleet 57-501 miljoonan euron välillä tarkasteluperiodilla. Suurimmillaan kustannukset olivat vuonna 2016. Vastaanottotoiminnan kustannusrakenteessa korostuvat henkilöstön ja kiinteistön kulut, mikä kattaa noin puolet kustannuksista. Toisaalta kustannusrakenne on riippuvainen majoitustyyppistä. Esimerkiksi yksintulleiden alaikäisten ryhmäkotien ja tukiasuntojen osalta henkilöstön osuus on selvästi suurin, kun taas yksityismajoituksessa suurimmat kuluerät ovat toimeentuloturva ja terveydenhuolto. Eri majoitustyyppien kustannusrakenteeseen vaikuttavat laista tulevat velvoitteet.

Vastaanottotoiminnan vuorokausihintojen perusteella kalleinta majoitus on yksintulleiden alaikäisten ryhmäkodeissa (208 €/vrk) ja tukiasumisyksiköissä (136 €/vrk). Edullisinta asuminen on yksityismajoituksessa (18 €/vrk), mutta myös keskusmajoitus (49 €/vrk) on suh-

teellisen edullista. Toiminta-ajan mukaan tarkasteluna vuorokausihinnat ovat olleet alempia koko ajan toiminnassa olevissa keskuksissa kuin uusissa tai lakkautetuissa keskuksissa.

Osatutkimuksessa laskettiin skenaarioita vastaanottokeskustoiminnan kustannuksista tulevaisuudessa. Tilanteessa, jossa turvapaikanhakijamäärät kasvaisivat 100 000:een tai jopa miljoonaan hakijaan vuodessa, olisivat vastaanottotoiminnan vuotuiset kustannukset 2 miljardia tai jopa lähes 23 miljardia euroa. Arviot ovat suuntaa-antavia, koska hakijamäärien noustessa esimerkiksi vastaanottojärjestelmässä vietetty aika pitenee ja siten kustannukset kasvavat. Lisäksi uusien vastaanottokeskusten perustamisesta aiheutuvia kustannuksia ei skenaarioissa ole huomioitu.

3.1 Johdanto

3.1.1 Osatutkimuksen tausta ja tavoitteet

Turvapaikanhakijoiden määrät Suomessa ovat 2000-luvulla vaihdelleet noin 1 500 ja 6 000 hakijan välillä. Vuonna 2015 Suomeen saapui ennätysmäärä turvapaikanhakijoita: yhteensä noin 32 500. Sen sijaan vuonna 2016 hakijamäärät ovat palautuneet lähemmäksi normaalia tasoa eli alle 6 000 hakijaan. (Maahanmuuttovirasto 2017a.)

Vuoden 2015 hakijamäärän räjähdysmäisen kasvun taustalla on Euroopan pakolaiskriisi, jossa suuri määrä Lähi-idästä, Afrikasta ja Etelä-Aasiasta lähtöisin olevia ihmisiä pyrki Eurooppaan tarkoituksenaan hakea turvapaikkaa. Euroopan unionin jäsenmaihin saapui vuonna 2014 arviolta yli 560 000 ja vuonna 2015 yli 1 250 000 turvapaikanhakijaa. Suurin yksittäinen pakolaisuuden aiheuttaja on ollut Syyrian sisällissota, mutta kokonaistilanne on ollut useiden tekijöiden summa. Pakolaiskriisiin ovat osaltaan vaikuttaneet myös konfliktit, kuten Afganistanin sodan paheneminen, sisällissodat ja vaikea tilanne useissa Lähi-idän ja Pohjois-Afrikan muslimimaissa. Euroopassa yleisimmät turvapaikanhakijoiden kansalaisuudet ovatkin pakolaiskriisin aikana olleet Syyria, Afganistan ja Irak. (Eurostat 2016.) Suomessa puolestaan yleisimmät kansalaisuudet ovat olleet Irak, Afganistan ja Somalia (Euroopan muuttoliikeverkosto 2016).

Suomessa vuoden 2015 tilanne on ollut erittäin haastava vastaanottotoiminnan kannalta, ja sen tuomia kokemuksia on tarpeen hyödyntää tulevaisuuden päätöksenteossa. Tämän osatutkimuksen tavoitteena on tuottaa päätöksenteon tueksi tietoa vastaanottotoiminnan kustannuksista; mistä kustannukset muodostuvat ja miten kustannukset ovat kehittyneet viime vuosina? Mikä vaikutus turvapaikanhakijoiden määrän vaihtelulla on ollut vastaanottotoiminnan menoihin? Turvapaikanhakijoiden määrän nopean kasvun seurauksena uusia vastaanottokeskuksia jouduttiin perustamaan tiheään tahtiin ympäri Suomea.

Pakolaisuutta aiheuttavat kriisit ja konfliktit jatkuvat maailmalla, ja Eurooppaan suuntaavien turvapaikanhakijoiden määrän odotetaan pysyvän korkealla tasolla myös lähitulevaisuudessa. Selvityksessä esitetään skenaariolaskelmia vastaanottokeskustoiminnan kustannusten kehityksestä tulevaisuudessa olettaen, että hakijamäärät muuttuvat merkittävästi nykyisestä.

Lopuksi, tulosten ja havaintojen pohjalta annamme suosituksia siitä, miten vastaanottotoimintaa voisi jatkossa kehittää ja kustannustehokkaalla tavalla järjestää.

3.1.2 Vastaanottotoiminnan kustannuksista Pohjoismaissa

Kansainvälinen vertailu vastaanottotoiminnan kustannuksista on haasteellista erilaisten vastaanottojärjestelmien takia. Lisäksi tilastointimenetelmät vastaanottotoiminnan kustannusten suhteen eroavat maittain. Pohjoismaissa vastaanottotoiminta on lähtökohtaisesti järjestetty hyvin samankaltaisesti. Silti kustannusten vertailu ei ole suoraan mahdollista erilaisen tilastoinnin ja kustannusmääritelmien takia. Lisäksi vuoden 2015 tilanteen seurauksena tehdyt politiikkamuutokset rajakontrolleista alempiin vastaanottorahojen määriin vähentävät menneiden tarkastelun hyödyllisyyttä maiden välisessä vertailussa ja tulevaisuuden skenaarioissa.

Ruotsin valtiontalouden tarkastusvirasto on selvittänyt vastaanottotoiminnan kustannuksia majoitustyypeittäin. Vuonna 2015 vuorokausikustannukset vaihtelivat 53 kruunun (n. 6 euroa) ja 969 kruunun (n. 102 euroa) välillä majoitustyyppistä riippuen. Yksityismajoitus oli kustannuksiltaan edullisinta ja hätämajoitus puolestaan kalleinta. Erilaiset kustannusrakenteet eri asumismuotojen välillä tekevät vertailusta kuitenkin vaikeaa. Raportissa tuodaan vertailutietojen lisäksi esille, että sadan paikan sijoittaminen edullisempiin ilman ylläpitoa oleviin laitostyyppisiin keskuksiin tai vuokra-asuntoihin (verrattuna täyden ylläpidon laitostyyppiseen) vähentäisi vastaanottotoiminnan kokonaiskustannuksia 5-7 miljoonalla kruunulla (noin 530-750 000 euroa). (Riksrevisionen 2016.)¹⁷

Turvapaikanhakijoiden määrän nopea kasvu vuonna 2015 on lisäksi pidentänyt oleskelulupien käsittelyaikoja Ruotsissa. Tämä on käytännössä tarkoittanut sitä, että vastaanottokeskuksissa oleskellaan pidempään, mikä on osaltaan lisännyt kustannuksia (Riksrevisionen 2016). Oleskelulupien käsittelyajat eivät ole kuitenkaan pidentyneet Suomessa. Maahanmuuttoviraston (2015a) mukaan keskimääräiset käsittelyajat ovat olleet vuonna 2014 170 vuorokautta, vuonna 2015 117 vuorokautta ja vuoden 2016 alkupuolella 160 vuorokaut-

17 Ruotsissa turvapaikanhakijat voivat asua joko yksityismajoituksessa (EBO) tai maahanmuuttoviraston hallinnoimissa kohteissa. Jälkimmäisiä ovat tekstissä mainittu täyden ylläpidon tilapäinen laitostyyppinen majoitus (ABT) sekä yleensä ilman ylläpitoa oleva laitostyyppinen majoitus (ABK) ja aina ilman ylläpitoa olevat vuokra-asunnot (ABE).

ta.¹⁸ Mittasuhteet Ruotsissa ja Suomessa ovat kuitenkin olleet eri luokkaa. Ruotsissa turvapaikanhakijoita saapui maahan vuonna 2015 yli 160 000 (Migrationsverket 2016a).

Ruotsissa on kartoitettu oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden asumisvalintoja turvapaikanhaun aikaisen asumistilanteen mukaan Boverketin tekemässä selvityksessä. Tarkastelussa on luokiteltu hakijat sen mukaan, asuivatko he turvapaikanhakuprosessin aikana yksityismajoituksessa (EBO) vai laitostyyppisessä majoituksessa (ABO). Kartoituksessa havaittiin, että turvapaikanhakijat, jotka itse järjestivät asumisensa turvapaikanhakuvaiheessa kohtaavat ongelmia kotoutumiselle tiheään asutuilla alueilla, joilla on muutoinkin pulaa asunnoista. Muun muassa pimeät vuokramarkkinat ja laittomat alivuokraukset ovat ongelmia siellä, missä on pulaa asunnoista. Sen sijaan alueilla, joilla ei ole asuntopulaa, integroituminen ympäröivään yhteisöön on vahvempaa. Turvapaikanhaun aikaisella asumismuodolla voi siis olla merkitystä kotoutumisen kannalta ja siten pidemmän aikavälin kokonaiskustannusten kannalta. (Boverket 2015.)

Toisaalta turvapaikanhakijoiden asumisen kokonaiskustannuksiin liittyen olisi syytä tarkastella vastaanottokeskusten tarjoamia asumispalveluita myös laatu- ja laatuolosuhteista erilaisissa majoitusvaihtoehdoissa. Norjalaisessa selvityksessä on kiinnitetty huomiota erityylisten vastaanottokeskusten asumislaatuun. Rakennusten heikon kunnon nähtiin jopa lisäävän turvapaikanhakijoiden eriytymistä ja kumoavan ei-laitostyyppisten majoitusratkaisujen hyötyjä (Hauge ym. 2015). Taustalla asumislaadun tarkastelussa on asuminen osana koko turvapaikanhakijaa ympäröivää sosiaalista kontekstia: asuminen vaikuttaa esimerkiksi aloitteen ylläpitoon ja elämänhallintataitojen kehittymiseen uudessa maassa (Hauge ym. 2015).

Selvitettäessä vastaanotto toiminnan kustannuksia on hyvä tiedostaa, että keskuksista aiheutuvat välittömät kustannukset tarjoavat vain hyvin suppean kuvan vastaanoton kokonaiskustannuksista. Pohjoismaisen vertailun perusteella on selkeästi nähtävissä, että turvapaikanhakuprosessin aikainen asumismuoto ja muut asumiseen liittyvät tekijät voivat pidemmällä aikavälillä vaikuttaa kokonaistaloudellisiin kustannuksiin. Kansainvälisiä selvityksiä vertailtaessa on kuitenkin syytä muistaa, että vastaanottojärjestelmä ja kustannusrakenteet sekä toimintaympäristö vaihtelevat eri maiden välillä merkittävästi (esim. Euroopan muuttoliikeverkosto 2014).

18 Vuoden 2016 osalta lähde: http://www.migri.fi/nain_palvelemme/kasittelyajat/kasittelyajat_-_kansainvalinen_suojelu/1/0/turvapaikkahakemuksen_kasittelyaika_arvioidaan_puhuttelussa_54130 (viitattu 15.2.2017)

3.2 Tutkimusaineisto ja käsitteet

Tutkimusaineistona käytetään Maahanmuuttoviraston taloudenseurantaraportointijärjestelmän (TaRek) tietoja vastaanotto toiminnan kustannuksista ja niiden kehityksestä Suomessa vuosina 2012-2016. Rekisteriaineisto mahdollistaa kunkin vastaanottokeskuksen ja sen toimipisteiden toiminnan tarkastelun eri kululajien ja majoitustyyppien mukaisesti. Myös luokittelu palvelutarjoajien mukaan on mahdollista.

Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksiköstä olemme lisäksi saaneet tietoa kunkin vastaanottokeskuksen perustamis- ja lopettamisajankohdista, joiden avulla olemme voineet päätellä toimipisteiden toiminta-ajat. Tietojen oikeellisuutta olemme tarkistaneet rekisteriaineiston kuukausittaisten kustannustietojen avulla. Toiminta-aika on oleellinen tieto erityisesti vuosien 2015 ja 2016 osalta, jolloin turvapaikanhakijoiden määrän nopean kasvun seurauksena uusia vastaanottokeskuksia jouduttiin perustamaan suurissa määrin eri puolille Suomea (Euroopan muuttoliikeverkosto 2016). Vuoden 2016 aikana aiemmin perustettuja toimipisteitä on jo osittain suljettu, kun asiakasmäärät ovat pienentyneet. Myös majoituspaikkoja osassa toimipisteistä on vähennetty. Viime vuosina vastaanottokeskusten toimipisteiden lukumäärä on yli seitsemänkertaistunut. Vuonna 2014 vastaanottokeskustoimipisteitä oli 28 kappaletta, kun vuonna 2015 toimipisteitä oli jo 212 (Maahanmuuttovirasto 2015a).

Kaikki toimipistetiedot aineistossa ovat vastaanottokeskusten itse ilmoittamia, ja rekisteriaineistossa esiintyy puutteita. Muun muassa vuoden 2015 lopulla vastaanottokeskusten perustamisnopeudesta johtuen osalle toimipisteistä TaRek-järjestelmää ei saatu heti käyttöön, jonka vuoksi rekisteriaineisto ei sisällä täydellisiä kustannustietoja kaikkien vastaanottokeskusten osalta (Maahanmuuttovirasto 2015a). Samaisesta syystä myös tiedot majoitusvuorokausista ovat puutteellisia. Yritimme täydentää puuttuvia majoitusvuorokausitietoja Maahanmuuttoviraston Ulkomaalaisrekisteritietojen (UMA) avulla. UMA- ja TaRek-tietojärjestelmät eivät kuitenkaan ole täysin verrannollisia keskenään, koska niillä ei ole yhteistä perusrekisterikantaa.

Lopullisessa aineistossa oli toimipisteitä, joiden osalta majoitusvuorokausitietoja ei ollut saatavilla sekä toimipisteitä, joiden osalta kustannustietoja ei ollut saatavilla, erityisesti vuosina 2015 ja 2016. Nämä toimipisteet on jätetty tarkastelun ulkopuolelle. Aineiston puutteellisuuden vuoksi eri vuosien kokonaiskustannustiedot ovat todennäköisesti harhaisia. Euromääräisiä lukuja, erityisesti vuorokausihintoja, on syytä tulkita suuntaa-antavina. On myös syytä huomata, että aineiston puutteellisuuden vuoksi luvut eivät ole verrannollisia Maahanmuuttoviraston tilinpäätöstietojen kanssa.

3.2.1 Kululajit

Turvapaikanhakijoiden vastaanottotoiminnasta säädetään laissa (746/2011), jonka mukaan vastaanottopalveluina tarjotaan i) majoitus turvapaikkaprosessin ajaksi, ii) sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluja, iii) vastaanotto- ja käyttöraha, iv) tulkki- ja käännöspalveluja, v) lainopillinen neuvonta, vi) työ- ja opintotoimintaa sekä vii) perusopetusikäisille lapsille peruskouluopetus. Opintotoiminta sisältää usein mm. suomen tai ruotsin kielen opetusta.

Tarkasteluissa käytetyt kululuokat ovat *henkilöstö, kiinteistöt, tarvikkeet, palvelut, terveydenhoito, muut kulut ja toimeentuloturva*. Henkilöstö-kululaji sisältää kaikki henkilöstökulut, kuten palkat ja palkkiot, henkilöstösivukulut, henkilöstöpalvelut ja matkakulut. Kiinteistöt-kululajiin puolestaan kirjataan kaikki kiinteistöstä aiheutuvat kulut, kuten kiinteistöjen käyttökustannukset, korjaus- ja kunnossapitopalvelut ja rakentamispalvelut (ml. siivouspalvelut).

Tarvikkeisiin luetaan kuuluvaksi kaikki hankitut aineet, tavarat ja tarvikkeet. Näitä ovat esimerkiksi vaatteet, elintarvikkeet, kirjat, toimistotarvikkeet sekä koneiden ja laitteiden vuokraus. Palveluihin puolestaan merkitään palvelujen ostot, kuten toimistopalvelut, puhtaanapito- ja pesulapalvelut sekä muut palvelut, kuten mm. oikeusapu- ja tulkkauspalvelut. Palveluina voidaan järjestää myös ateriat vastaanottokeskuksessa. Terveydenhuolto sisältää kaikki terveydenhoidosta aiheutuvat kulut, joita ovat mm. alkuterveystarkastukset, erikoissairaanhoito ja hammashuolto.

Muihin kuluihin sen sijaan luetaan kaikki muut vastaanottotoiminnan mahdolliset kustannukset, kuten esimerkiksi keskitetysti hoidettavien tehtävien kulut sekä SPR:n hallintokulukorvaukset¹⁹. Lopuksi, toimeentuloturva sisältää toimeentulotuen, täydentävän vastaanottorahan, vastaanottorahan ja käyttörahan.

3.2.2 Majoitustyyppit

Vastaanottotoiminnan kustannustarkasteluissa käytetyt majoitustyyppit ovat *ryhmäkoti, tukiasunto, keskusmajoitus, yksityismajoitus, hätämajoitus, ihmiskaupan uhrit ja säilöönottoyksikkö*. Vastaanottotoimipisteen toiminta voi sisältää useampaakin asumismuotoa, mutta olemme luokitelleet toimipisteet niiden yleisimmän majoitusmuodon perusteella, joka perustuu majoitusvuorokausitietoihin. Kustannustietoja ei rekisteriaineistossa ole eritelty majoitustyyppin mukaisesti toimipisteiden sisällä, joten siksi luokitus on karkea. Poikkeuksena on yksityismajoitus, joka suurimpien vastaanottokeskusten osalta on luokiteltu omaksi toimipisteekseen.

Turvapaikanhakijan majoituksesta on säädetty ulkomaalaislaissa (301/2004). Suurin osa turvapaikanhakijoista asuu vastaanottokeskuksissa. Keskusmajoituksen osuus kaikista toteutuneista majoitusvuorokausista on vaihdellut tarkasteluperiodilla 70 ja 84 prosentin välillä (Kuvio 2.1). Osuus oli suurimmillaan vuonna 2016.

¹⁹ Hallintokulukorvaus on SPR:llä 8% ja kunnilla 5%. Yksityisille yrityksille hallintokulukorvausta ei makseta.

Yksityismajoituksessa turvapaikanhakija asuu ystäviensä tai sukulaistensa luona, mutta on kirjoilla vastaanottokeskuksessa. Hän voi tarvittaessa käyttää vastaanottokeskuksen tarjoamia palveluja. Osoitteen ilmoittaminen ja vuokrasopimuksen tai muun selvityksen esittäminen ovat edellytyksenä muiden vastaanottopalvelujen saamiselle. Yksityismajoituksen osuus majoitusvuorokausista laski vuosien 2012 ja 2016 välillä 25 prosentista 7 prosenttiin (Kuvio 2.1).

Ilman huoltajaa olevat alaikäiset turvapaikanhakijat, joiden määrä vuonna 2015 merkittävästi kasvoi, majoitetaan ryhmäkoteihin tai tukiasuntoihin²⁰. Ryhmäkodit on tarkoitettu alle 16-vuotiaille, ja ne ovat lastensuojelulain (417/2007) alaista toimintaa. Laki esimerkiksi määrittelee ryhmäkoot ja kasvatuksesta vastuussa olevan henkilökunnan määrän. Tukiasunnot puolestaan ovat hieman vanhemmille yksintulleille alaikäisille, 16-17-vuotiaille, ja niissä on usein pienempi henkilöstö ja asuminen voi olla myös asuntopohjaista laitospäivähoitoon sijaan. Luonnollisesti myös lapsille turvataan vastaanottolain mukaiset palvelut, mutta niiden lisäksi täysi ylläpito on mahdollista. Alaikäisen terveystyökalut ovat myös laajempia kuin täysi-ikäisten. Ryhmäkotien ja tukiasuntojen osuus toteutuneista majoitusvuorokausista on ollut tarkasteluperiodilla kummankin osalta noin 1-5 prosenttia (Kuvio 2.1). Suurimmillaan osuudet olivat vuonna 2016 eli 4-5 prosenttia.

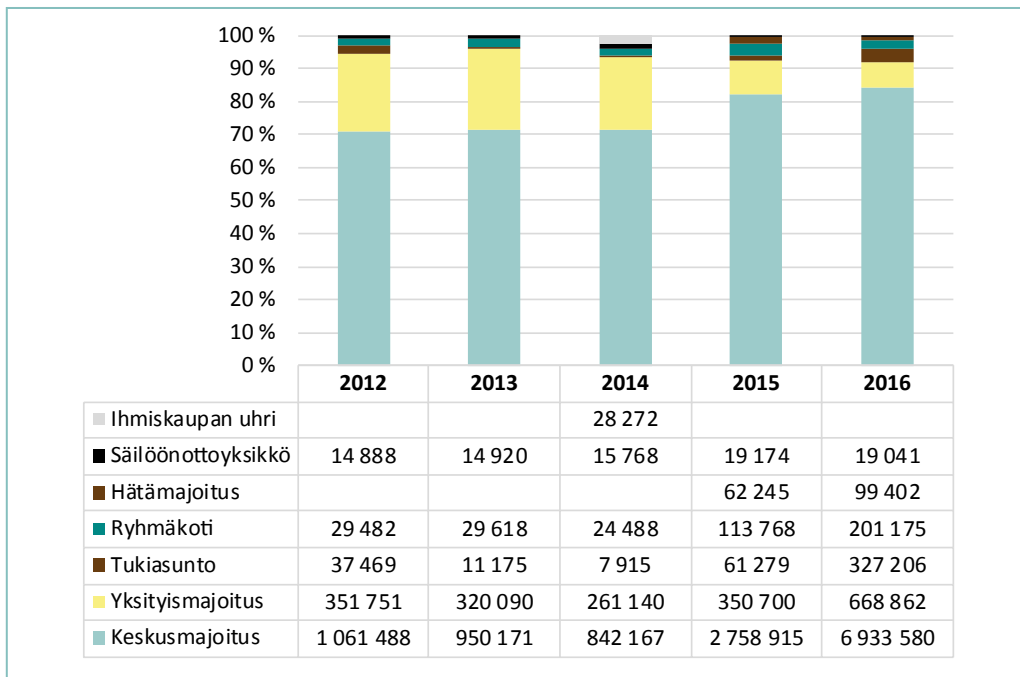
Hätämajoitus on tilapäinen asumismuoto, jota on käytetty vuosien 2015 ja 2016 turvapaikanhakijaruuhkien aikana. Hätämajoituksessa olleiden turvapaikanhakijoiden osuus majoitusvuorokausista on ollut varsin pieni, vajaan prosentin (Kuvio 2.1).

Muita vähemmän käytettyjä turvapaikanhakijoiden majoitusmuotoja ovat säilöönottoyksikkö ja ihmiskaupan uhrien yksikkö. Nämä yksiköt ovat myös hyvin erityyppisiä majoitusmuotoja kuin edellä käsitellyt. Turvapaikanhakija voidaan ottaa säilöön ulkomaalaislain (301/2004) 121 ja 122§:n nojalla tiettyjen edellytysten toteutuessa. Esimerkiksi mikäli turvapaikanhakijan henkilöllisyydessä on epäselvyyksiä. Myös kielteisen päätöksen saanut eli käännytettävä turvapaikanhakija voidaan ottaa säilöön ennen hänen maasta poistamistaan. Kaikki säilöönnotossa olevat henkilöt eivät ole turvapaikanhakijoita. Osa henkilöistä on saattanut ollut Suomessa muulla oleskeluvallalla ja saada sen jälkeen karkotuspäätöksen. Suomessa on ollut vuodesta 2014 lähtien kaksi säilöönottoyksikköä: Lappeenrannan Joutseno ja Helsingin Metsälä. Säilöönottolaki (116/2002) sallii, että tarvittaessa säilöönottoyksikön asiakaspaikkaa voidaan odottaa poliisin pidätystiloissa.

Henkilöt, joita epäillään ihmiskaupan uhreiksi (esim. seksuaalinen tai työperäinen hyväksikäyttö), majoitetaan omaan yksikköönsä. Uhrin ei tarvitse olla turvapaikanhakija. Ihmiskaupan uhrien auttaminen on keskitetty vuodesta 2013 lähtien Joutsenon vastaanottokeskukseen²¹. Vuonna 2012 toimintaa oli myös Oulun vastaanottokeskuksessa. Tiedot majoitusvuorokausista aineistossa ovat puutteellisia ihmiskaupan uhrien osalta. Kuvion 2.1 perusteella säilöönoton ja ihmiskaupan uhrien osuus majoitusvuorokausista on ollut varsin pieni (1-2%).

20 Yksintulleiden alaikäisten määrä on yli 15-kertaistunut: 2014 n. 150 ja 2015 n. 2 500 hakijaa. Vuonna 2014 yksintulleiden alaikäisten suhteellinen osuus turvapaikanhakijoista oli n. 5 % ja vuonna 2015 n. 9 %.

21 Auttamisjärjestelmä on kuvattu tarkemmin ulkomaalaislain (301/2004) luvussa 4.



Kuviossa on esitetty majoitusvuorokaudet, joita käytetty laskettaessa vuorokausihintoja (ks. luku 3.3.). Tiedot poikkeavat Maahanmuuttoviraston tilinpäätöstiedoista aineiston puutteellisuuden vuoksi.

Kuvio 2.1. Majoitusvuorokaudet ja niiden jakauma (%) majoitustyypeittäin vuosina 2012-2016.

Majoitusvuorokausien kehitystä tarkasteltaessa havaitaan, että vuosina 2012-2016 volyymit ovat kasvaneet absoluuttisesti kaikkien asumismuotojen osalta. Eniten majoitusvuorokaudet ovat lisääntyneet keskusmajoituksessa (Kuvio 2.1). Suhteellisesti tarkasteltuna majoitusvuorokaudet ovat kuitenkin kasvaneet eniten alaikäisten ryhmäkotien ja tukiasuntojen osalta, joissa kasvua on ollut yli 900 prosenttia. Keskusmajoituksessakin kasvua on ollut yli 500 prosenttia. Majoitusvuorokausien kehitys ja jakauma eri majoitustyyppien osalta on syytä huomioida myöhemmin, kun tarkastellaan vastaanotto toiminnan vuorokausihintoja.

3.2.3 Palveluntarjoajat

Suomessa vastaanottokeskuksia ylläpitävät pääasiassa kunnat ja Suomen Punainen Risti (SPR). Valtiolla on vastaanottokeskukset Oulussa ja Lappeenrannan Joutsenossa. Myös yksityiset kaupalliset toimijat sekä järjestöt, yhdistykset ja seurakunnat voivat operoida vastaanottoyksiköjä. Yksityisiä ja kolmannen sektorin (muu kuin SPR) ylläpitämiä vastaanottokeskuksia on ollut toiminnassa lähinnä vuosien 2015 ja 2016 aikana. Useat vastaanottokeskuksia perustaneista yrityksistä toimivat jo ennestään sosiaali- ja terveyspalveluiden alalla.

Vuonna 2015 puolet vastaanottokeskusten 212 yksiköstä oli SPR:n operoimia. Yksityisten yritysten järjestämiä yksiköitä oli 19 prosenttia, ja julkisen sekä kolmannen sektorin yksiköitä molempia 16 prosenttia. (Maahanmuuttovirasto 2015b.)

Vuosien 2012-2014 aikana julkisen sektorin osuus vastaanottotoiminnan majoitusvuorokausista on ollut noin 65 prosenttia (liitekuvio 2.1). Kolmannen sektorin osuus on ollut loput eli reilu kolmannes majoitusvuorokausista. Kolmannen sektorin ylläpitämien vastaanottokeskusten osuus on kasvanut vuosien 2015 ja 2016 aikana yli 60 prosenttiin. Yksityisten palveluntarjoajien osuus on niin ikään lisääntynyt. Vuonna 2015 yksityisten toimijoiden osuus oli 11 prosenttia majoitusvuorokausista, kun vuonna 2016 osuus oli jo viidenneksen.

3.3 Vastaanottotoiminnan kustannukset ja toimintaedellytykset

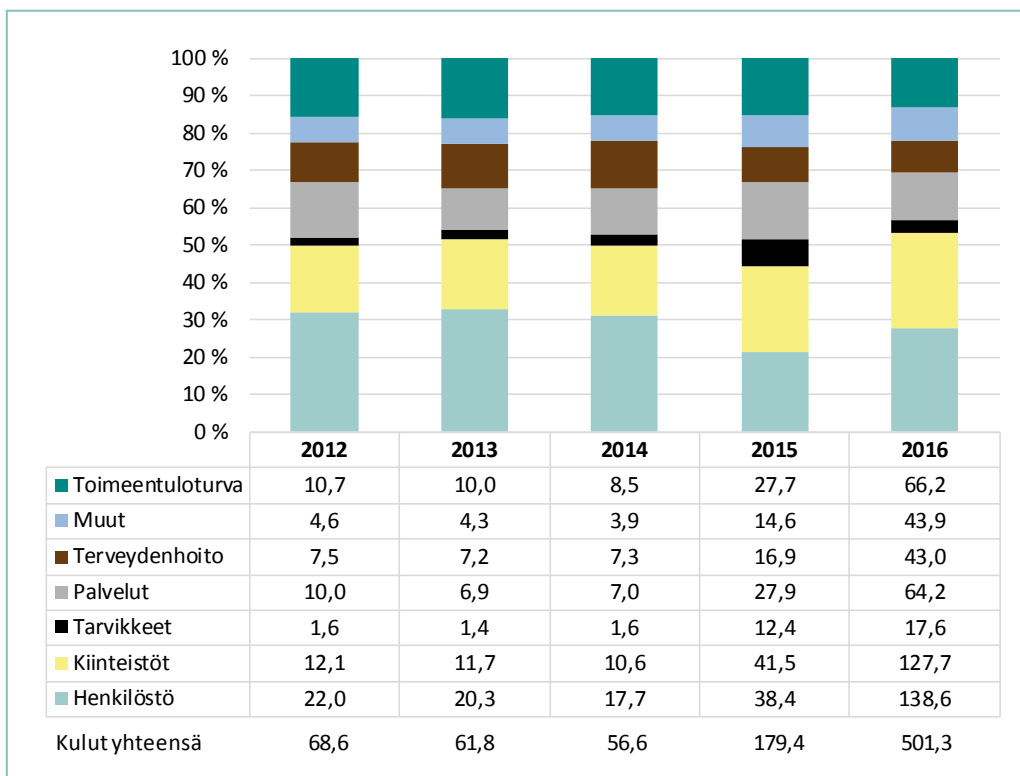
3.3.1 Vastaanottotoiminnan kustannusrakenne

Vastaanottotoiminnan kokonaiskustannusten kehitystä ja kustannusrakennetta viimeisten viiden vuoden aikana on kuvattu kuviossa 3.1. Vuosien 2012-2014 aikana kokonaiskustannukset ovat pysytelleet 57-69 miljoonan euron välillä. Sen sijaan vuonna 2015 kustannukset nousivat reippaasti: 179 miljoonaan euroon. Vuonna 2016 puolestaan vastaanottotoiminnan menot olivat ennätyskorkeat eli reilut 501 miljoonaa euroa. Tarkasteluvuosien välillä kokonaismenot ovat siis yli seitsemänkertaistuneet.

Kustannusrakennetta tarkasteltaessa havaitaan, että vastaanottotoiminnan suurimmat kustannuserät muodostuvat henkilöstöstä ja kiinteistöistä. Yhdessä nämä kattavat noin puolet kokonaismenoista (Kuvio 3.1). Poikkeuksena on ainoastaan vuosi 2015, jolloin yhteenlaskettu osuus oli vain 45 prosenttia. Tällöin henkilöstön osuus menoista selvästi laski hetkellisesti. Toimeentuloturvan, palvelujen ja terveydenhoidon menot puolestaan ovat vaihdelleet keskimäärin 11-15 prosentin välillä. Muiden kulujen (7%) ja tarvikkeiden (4%) osuudet kokonaismenoista ovat keskimäärin olleet suhteellisen pieniä.

Tarkasteluperiodilla vastaanottotoiminnan euromääräiset kustannukset ovat kasvaneet kaikissa kululajeissa (Kuvio 3.1). Eri kululuokkien suhteelliset osuudet ovat kuitenkin pysytelleet yllättävän tasaisina kustannusten euromääräisestä noususta huolimatta. Suhteellisesti tarkastellen kustannukset ovat kasvaneet selvästi vain kiinteistöjen osalta. Niiden

osuus kokonaismenoista on tarkasteluperiodilla noussut 18 prosentista 25 prosenttiin. Myös tarvikkeiden ja palvelujen osuuksissa on selvä piikki vuoden 2015 kohdalla. Vuoden 2015 lopulla uusia vastaanottokeskuksia jouduttiin perustamaan suuri määrä, ja nämä perustamiskustannukset näkyvät erityisesti kiinteistöissä, palveluissa ja tarvikkeissa. Vaikka perustamiskustannukset ovatkin olleet yksikkökohtaisia, on toimitiloja jouduttu usein remontoimaan vastaanottotoiminnan tarpeiden mukaisiksi sekä hankkimaan esimerkiksi toimistotarvikkeita ja kalusteita (Maahanmuuttovirasto 2017b).



Kuvio 3.1 Vastaanottotoiminnan kustannusrakenne (%) ja kustannukset (milj. EUR) vuosina 2012-2016.

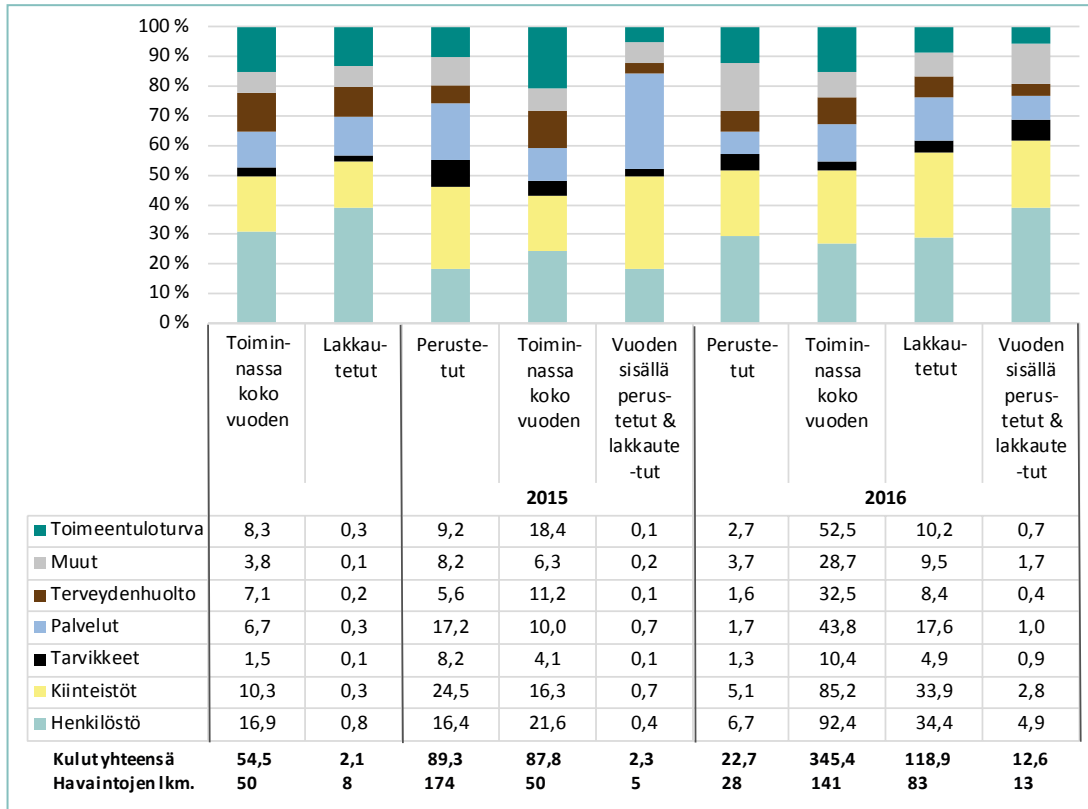
Tarkempaa tietoa vastaanottotoiminnan kustannusrakenteesta voidaan saada vertailemalla kokoaikaisten sekä perustettujen ja lakkautettujen toimipisteiden kustannuksia (Kuvio 3.2). Vuosina 2012-2014 toimipisteitä perustettiin ja lakkautettiin vain muutamia, joten tarkasteltaessa kustannuksia toiminta-ajan mukaan, vertaamme vuosia 2014-2016. Aineistossa toimipisteiden perustamiset painottuvat vuodelle 2015, lakkauttamiset puolestaan vuodelle 2016.²² Vuosi 2014 kuvaa vertailussa niin sanottua normaalien vuosien tilannetta vastaanottotoiminnassa.

²² Saman vuoden aikana perustetut ja lakkautetut keskuskeskukset käsitellään erillään muista, koska niiden kustannusten on päätetty olevan korkeampia sisältäen sekä perustamiseen että lakkauttamiseen liittyviä menoja.

Koko vuoden toiminnassa olleiden toimipisteiden osalta henkilöstön ja kiinteistöjen kustannukset vuosina 2014 ja 2016 muodostavat noin puolet kaikista kustannuksista, ja vastaavasti vuonna 2015 reilu 40 prosenttia. Luvut ovat samansuuntaisia kuin tarkasteltaessa kaikkia vastaanottokeskusten kustannuksia kokonaisuutena. Sen sijaan vastaanoton asiakkaille maksettavien tukien korkea osuus kustannuksista korostuu koko vuoden toiminnassa olevissa keskuksissa (2014: 15 %, 2015: 21 % ja 2016: 15 %). Seuraavaksi suurimpia kustannuserien osuuksia kokovuotisissa keskuksissa ovat terveydenhuolto ja palvelut.

Vuosina 2014 ja 2016 lopetetuissa keskuksissa ja vuonna 2016 saman vuoden aikana sekä perustetuissa että lakkautetuissa toimipisteissä korostuvat henkilöstömenot verrattuna koko vuoden toiminnassa olleisiin yksiköihin (Kuvio 3.2). Vuonna 2015 saman vuoden sisällä perustettujen ja lakkautettujen yksiköiden henkilöstömenojen osuus on matalampi kuin koko vuoden toiminnassa olleiden keskusten. Majoitustyyppi voi selittää kulurakenteen erilaisuutta. Kiinteistömenojen suhteellisen osuuden osalta lakkautettujen keskusten ja kokovuotisten keskusten välillä on jonkin verran vaihtelua vuosien välillä.

Verratessa koko vuoden toimineita keskuksia vuoden aikana perustettuihin keskuksiin, on vuosina 2015 ja 2016 nähtävissä, että perustettujen toimipisteiden kohdalla kustannusosuuksissa korostuvat muut kulut (2015: perustetut 9 % ja koko vuoden 7 % ja 2016: 16 % ja 8 %). Toiminta-ajaltaan erilaisia yksiköitä vertailtaessa havaitaan myös, että vuosina 2015 ja 2016 perustettujen toimipisteiden tarvikemenojen osuus on suuri verrattuna sekä lopetettuihin että koko vuoden toimineisiin keskuksiin (2015: 9 % ja 5 % ja 2016: 6 % ja 3 % verratessa perustettuja ja kokoaikaisia toimipisteitä). Vuonna 2015 perustettujen keskusten palveluiden ja tarvikkeiden suuri kustannusosuus selittää myös kokonaistarkastelussa nähtyä piikkiä näiden kuluerien kohdalla (ks. kuvio 3.2). Lisäksi vuonna 2015 toimintansa vuoden sisällä sekä aloittaneiden että lopettaneiden yksiköiden kohdalla palveluiden kuiluus on huomattavan suuri. Otokoko on kuitenkin pien.



Kuvio 3.2. Vastaanotto toiminnan kustannusrakenne (%) ja kustannukset (milj. EUR) vuosina 2014-2016 toiminta-ajan mukaan.

Erot kokovuotisesti toimineiden keskusten kustannusosuuksissa verrattuna vain osan vuotta toimineisiin keskuksiin voivat selittyä koko-aikaisten keskusten toiminnan jatkuvuuden aikaansaamilla pienemmillä menoilla joissain kulu-erissä. Perustamis- ja lakkauttamisvaiheessa tällaisia menoja syntyy vääjäämättä. Toisaalta taas esimerkiksi suurempaa toimeentuloturvan ja terveydenhuoltomenojen osuutta koko vuoden toiminnassa olleiden keskusten kustannuksissa voi selittää se, että suurempi osa kustannuksista syntyy suorista turvapaikanhakijoiden kuluista. Perustettavissa ja lopetettavissa keskuksissa kuluja syntyy myös ostojen ja hallinnon kautta.

Edellä esitettyjen tulosten osalta nähdään, että vuonna 2014 96 prosenttia kuluista syntyi toiminnassa olevista keskuksista ja vain 4 prosenttia lakkautetuista. Sen sijaan vuonna 2015 sekä perustettujen että kokovuotisten keskusten osuus oli molempien noin 50 prosenttia kokonaiskuluista. Vuonna 2016 puolestaan 5 prosenttia kuluista syntyi perustetuista keskuksista, noin 70 prosenttia toiminnassa olevista ja neljännes lakkautetuista. Toiminta-ajan mukaisessa tarkastelussa pienempien kuluosuuksien ryhmässä on vähimmillään liian vähän havaintoja yleistettävien johtopäätösten tekemiseen.

3.3.2 Vastaanottotoiminnan kustannusrakenne majoitustyyppien mukaan

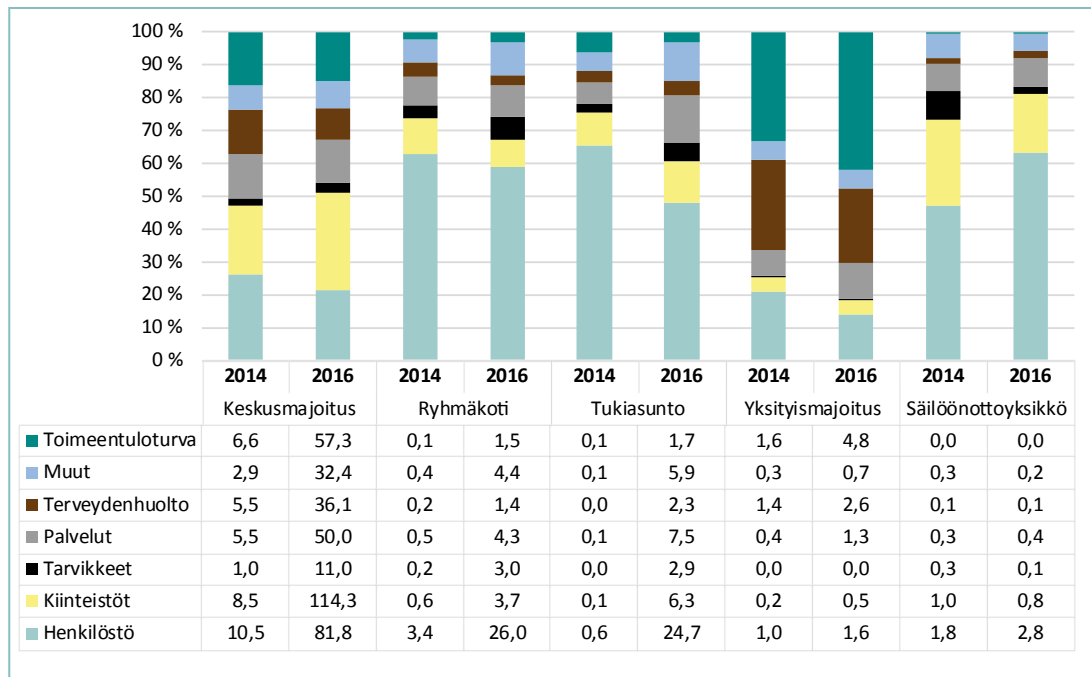
Vastaanottotoimintaa majoitustyypeittäin tarkasteltaessa havaitaan, että euromääräiset kustannukset ovat vuosien 2012 ja 2016 välillä kasvaneet lähes kaikissa majoitustyypeissä (Taulukko 3.1). Eniten kustannukset ovat kasvaneet keskusmajoituksessa. Myös ryhmäkotien ja tukiasuntojen osalta kasvu on ollut huomattavaa. Tulokset ovat linjassa aikaisemman havainnon kanssa majoitusvuorokausien määrän kehityksestä (ks. kuvio 2.1).

Taulukko 3.1 Vastaanottotoiminnan kustannukset majoitustyypeittäin vuosina 2012-2016, milj. euroa.

Majoitustyyppi	2012	2013	2014	2015	2016
Ryhmäkoti	6,6	7,6	5,5	14,2	44,3
Tukiasunto	4,2	1,9	0,9	7,7	51,4
Yksityismajoitus	5,6	5,4	4,9	6,9	11,4
Keskusmajoitus	48,1	42,8	40,6	141,8	383,0
Ihmiskaupan uhri	1,5	0,9	0,9	0,6	0,9
Säilöönottoyksikkö	2,6	3,3	3,9	4,5	4,5
Hätämajoitus	0,0	0,0	0,0	3,7	6,0
YHTEENSÄ	68,6	61,8	56,6	179,4	501,3

Eri majoitustyyppien kustannusrakenteet poikkeavat merkittävästi toisistaan. Kuviossa 3.3 on vertailtu eri majoitustyyppien kustannusten muodostumista vuosina 2014 ja 2016. Yleisimmässä asumismuodossa eli keskusmajoituksessa kustannuksia syntyy laajasti lähes kaikilta tarkastelluilta kululuokilta. Henkilöstön osuus on noin neljännes ja kiinteistöjen viidennes kuluista. Vuonna 2016 kiinteistöjen osuus on tosin noussut 30 prosenttiin. Palveluiden ja toimeentuloturvan osuus kokonaismenoista on keskusmajoituksessa noin 15 prosenttia. Tarvikkeiden (2-3%) ja muiden kulujen (7-8%) osuus on vähäisempi.

Alaikäisten ryhmäkotien ja tukiasuntojen osalta ehdottomasti suurin kuluerä on henkilöstö (48-65%). Tämä johtuu siitä, että yksiköt ovat tarkoitettu yksintulleita alaikäisiä varten, jolloin niitä ohjaavat myös lastensuojelulaista (417/2007) tulevat velvoitteet (esim. henkilöstön mitoitus). Alaikäisyksiköihin kuuluu ammatillisen hoivan ja huolenpidon lisäksi myös kouluopetuksen järjestäminen. Kiinteistöjen ja palvelujen osuus ryhmäkotien ja tukiasuntojen kuluista on noin kymmenes. Tosin vuonna 2016 palvelujen osuus on kasvanut tukiasunnoissa 15 prosenttiin.



Kuvio 3.3 Vastaanotto toiminnan kustannusrakenne majoitustyypeittäin vuosina 2014 ja 2016, milj. euroa (taulukko) ja prosenttia (kuvio).

Yksityismajoituksessa, jossa turvapaikanhakija asuu ystäviensä tai sukulaistensa luona, kustannukset ovat varsin suppeat.²³ Suurimmat kuluerät ovat toimeentuloturva (33-42%) ja terveydenhuolto (23-28%). Jonkin verran kuluja aiheutuu myös henkilöstöstä (14-21%). Yksityismajoituksessa olevat turvapaikanhakijat ovat kirjoilla vastaanottokeskuksessa, jolloin he saavat tarvittaessa apua henkilöstöltä ja voivat käyttää keskuksen tarjoamia palveluja.

Säilöönoton osalta henkilöstö ja kiinteistöt kattavat 70-80 prosenttia kokonaiskustannuksista. Henkilöstön osuus kustannuksista on tarkastelu vuosien välillä kasvanut. Täytyy kuitenkin muistaa, että Suomessa on vain kaksi säilöönottoyksikköä, joiden majoituskapasiteetti on varsin rajallinen (yhteensä 70 asiakaspaikkaa). Olemassa oleva säilökapasiteetti on kuitenkin riittänyt suhteellisen hyvin vuoden 2016 asiakasruuhkien aikana (Maahanmuuttovirasto 2017b).

Lopuksi, hätämajoituksen kustannusrakenteessa korostuvat henkilöstö, kiinteistöt ja toimeentuloturva (ei esitetty kuviossa). Ihmiskaupan uhrien kuluissa korostuvat puolestaan henkilöstö ja palvelut.

Liitteessä 1 on tarkasteltu erikseen keskusmajoituksen kustannusrakennetta jaoteltuna laitospohjaiseen ja asuntopohjaiseen asumiseen. Eroja löytyy erityisesti palveluissa, toimeentuloturvassa ja terveydenhuollossa. Vuorokausihintojen perusteella asuntopohjainen keskusmajoitus on edullisempaa.

²³ On kuitenkin huomattava, että rekisteriaineistosta ei välttämättä nähdä kaikkia yksityismajoituksesta aiheutuvia kuluja, jotka jäävät majoittajan vastuulle.

3.3.3 Vastaanottotoiminnan kustannukset majoitusvuorokausiin suhteutettuna

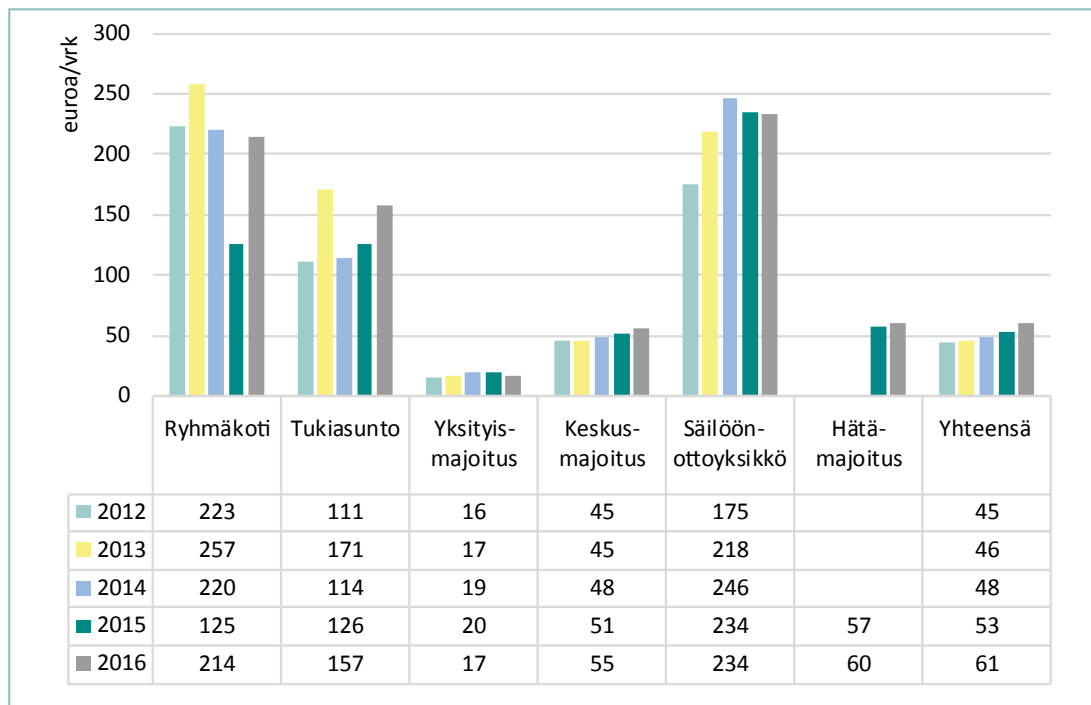
Vastaanottotoiminnan kustannusten kehitystä yli ajan voidaan tarkastella laskemalla vuorokausikustannuksia. Olemme laskeneet vastaanottotoiminnan vuorokausihinnat summaamalla yhteen toimipisteiden kokonaiskustannukset ja jakamalla nämä kustannukset koko vuoden yhteenlasketuilla majoitusvuorokausilla. Emme ole siis laskeneet keskiarvoja toimipistekohtaisista vuorokausihinnoista. Lisäksi, aineistossa oli toimipisteitä, joiden osalta majoitusvuorokausitietoja ei ollut saatavilla. Nämä toimipisteet kustannuksineen on jätetty tarkastelun ulkopuolelle. Sama menettely pätee majoitustyypeittäin laskettuihin vuorokausihintoihin. Käytetty menettely sopii parhaiten eri vuosien välisten vertailujen tekemiseen, sillä toimipisteiden määrä on vaihdellut merkittävästi tarkasteluperiodilla. Myös poikkeuksellisten havaintojen vaikutus kokonaiskuvaan pystytään minimoimaan.

Vastaanottotoiminnan vuorokausikustannukset olivat vuosina 2012 ja 2013 noin 45–46 euroa (Kuvio 3.4). Vuonna 2014 majoitusvuorokauden hinta nousi noin 48 euroon ja oli vuonna 2015 noin 53 euroa. Vuorokausihinta on vuonna 2016 ollut 61 euroa, jonkin verran aikaisempia vuosia korkeampi.

Kuviossa 3.4 on myös vertailtu vastaanottotoiminnan vuorokausikustannuksia eri majoitustyyppien mukaan luokiteltuna. Ihmiskaupan uhrien ja säilöönottoyksikön havaintojen lukumäärä on hyvin vähäinen ja osittain puutteellinen (ks. kuvio 2.1), joten ne on tarkastelussa jätetty vähemmälle huomiolle.

Eri majoitustyyppien mukaiset keskimääräiset vuosikausihinnat vaihtelevat 18 ja 222 euron välillä. Luvut ovat keskiarvoja koko tarkasteluperiodin ajalta. Selkeästi edullisin asumismuoto on yksityismajoitus, jonka kustannukset ovat keskimäärin 18 euroa majoitusvuorokautta kohden. Toiseksi edullisin majoitusmuoto eli keskusmajoitus (49 €/vrk) on lähes kolme kertaa kalliimpaa kuin yksityismajoitus. Kalleimmat majoitusmuodot puolestaan ovat säilöönottoyksikkö (222 €/vrk), alaikäisten ryhmäkoti (208 €/vrk) ja tukiasunnot (136 €/vrk). Vastaanottotoiminnan alaikäisyksiköt ovat kuitenkin olleet suhteellisen kustannustehokkaita verrattuna vastaaviin lastensuojeluyksiköihin (Heino ym. 2016).

Hätämajoituksen vuorokausihinta on ollut keskimäärin 59 euroa (Kuvio 3.4). Sitä on käytetty vuosien 2015 ja 2016 asukasruuhkien aikana, ja se on luonteeltaan varsin lyhytkestoista asumista. Vuorokausikustannukset ovat hätämajoituksessa olleet varsin alhaiset verrattuna Ruotsiin (Riksrevisionen 2016). Toisaalta Ruotsissa turvapaikanhakijamäärät ovat olleet vuonna 2015 lähes viisinkertaiset Suomeen verrattuna, ja tästä johtuen hätämajoitus huomattavasti yleisempää. Sen sijaan havainto yksityismajoituksen edullisuudessa suhteessa muihin asumismuotoihin on linjassa Ruotsin havaintojen kanssa.



Kuvio 3.4 Vastaanotto toiminnan vuorokausihinta majoitustyypeittäin vuosina 2012-2016.

Yleisimmän majoitusmuodon eli keskusmajoituksen vuorokausihintoja palveluntarjoajan mukaan on tarkasteltu erikseen liitteessä 2. Vuosina 2015 ja 2016 yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoiden vuorokausihinnat olivat kalliimpia kuin julkisen sektorin. Kolmannen sektorin ja yksityisten palveluntarjoajien korkeammassa hinnassa todennäköisesti heijastuvat perustamiskustannukset, koska nämä perustivat eniten uusia yksiköitä.

Vastaanotto keskuksen lukumäärien vaihtelu vuosina 2015 ja 2016 pyritään huomioimaan kustannustarkastelussa jaottelamalla toimipisteet koko vuoden toimineisiin sekä perustettuihin ja lakkautettuihin yksiköihin. Varsinaisista toimintakustannuksista olisi hyvä erotella tarkemmin niin sanotut perustamiskustannukset. Tämä ei käytännössä ollut mahdollista, koska tietoa ei ollut saatavilla. Perustamiskustannukset ovat lisäksi olleet hyvin yksikkökohtaisia, koska toimitilojen lähtökohdat ovat hyvin erilaisia.

Perustamiskustannuksista, kuten lakkauttamisenkin kustannuksista, saadaan tietoa tarkastelemalla vastaanotto toiminnan vuorokausihintoja luokitellen toimipisteet aiemmin luvussa 2.2 esitellyn luokituksen mukaan koko vuoden toiminnassa olleisiin, perustettuihin, lakkautettuihin tai saman vuoden aikana sekä perustettuihin että lakkautettuihin toimipisteisiin. Perustettujen ja lopetettujen keskuksen pieni lukumäärä joidenkin vuosien osalta voi antaa enemmän tietoa kustannuksista liittyen majoitustyyppiin kuin toiminnan perustamiseen ja lakkauttamiseen.

Esimerkiksi vuonna 2014 lakkautettujen keskusten joukossa oli suuri osuus alaikäisyksiköitä. Vuoden 2015 sisällä sekä perustettujen että lopetettujen yksiköiden joukossa oli keskusmajoitusta ja hätämajoitusta. Vuonna 2016 perustettujen ja lopetettujen joukossa oli paljon alaikäisyksiköitä. Vuosien 2015 aikana perustettujen ja vuoden 2016 aikana lakkautettujen toimipisteiden havaintojen joukko oli suurempi, joten niiden osalta tulokset eivät ole yhtä harhaisia.

Taulukossa 3.2 on vastaanottotoiminnan majoitusvuorokausihinnan kehitys toiminta-ajan mukaan. Vuosina 2012 ja 2013 on kuvattu ainoastaan koko vuoden toiminnassa olleiden ja kaikkien keskusten majoitusvuorokauden hinta. Molempina vuosina perustettuja tai lakkautettuja keskuksia oli vain yhdestä kolmeen kappaletta. Koko vuoden toimineiden ja kaikkien keskusten majoitusvuorokauden hinta on lähes sama. Koko vuoden toiminnassa olleiden yksiköiden majoitusvuorokauden keskihinta on 44 euroa 2012 ja 46 euroa 2013.

Taulukko 3.2 Vastaanottotoiminnan vuorokausihinta (euroa/vrk) toiminta-aikojen mukaan vuosina 2012-2016.

Toiminta-aika	2012	2013	2014	2015	2016
Kaikki yhteensä	45	46	48	53	61
Toiminnassa koko vuoden	44	46	47	42	55
Perustetut				68	65
Perustetut & lakkautetut				83	123
Lakkautetut			83		76

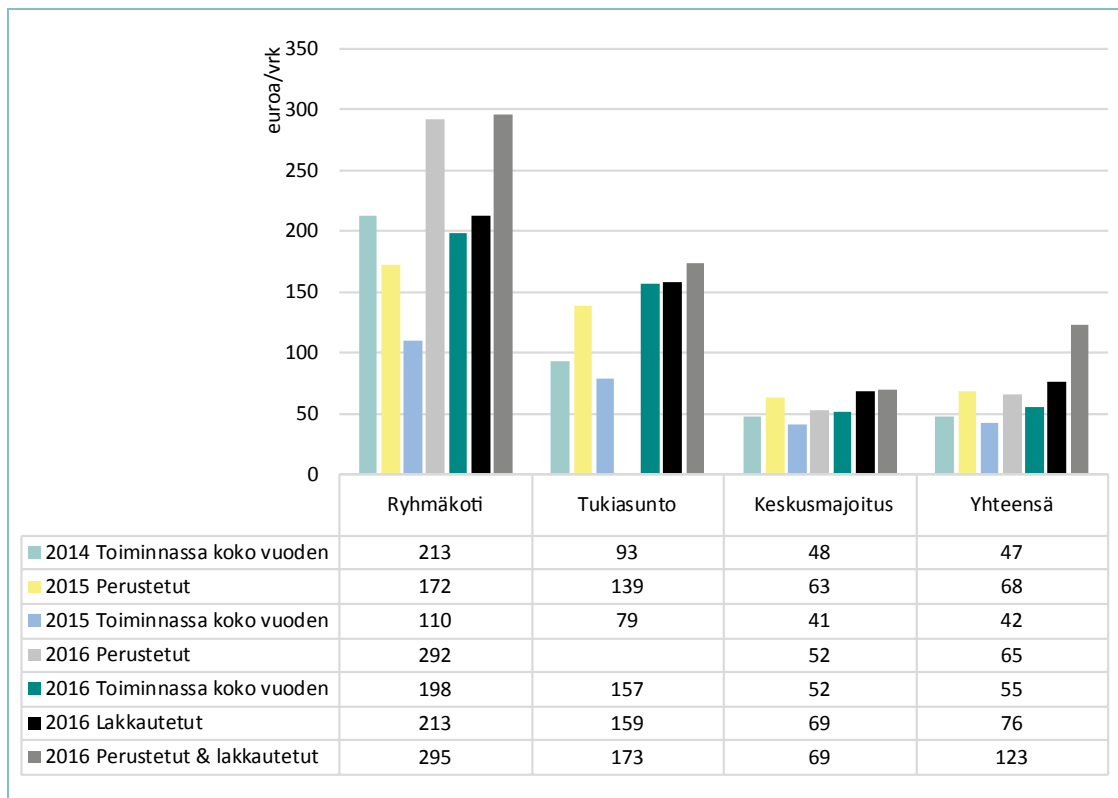
Vuonna 2014 kaikkien toiminnassa olleiden yksiköiden keskihinta oli noin 48 euroa ja kokovuotisten yksiköiden 47 euroa. Tarkasteltaessa kaikkia yksiköitä, korkeampi hinta selittyy lakkautettujen keskusten korkeammilla kustannuksilla, jotka olivat noin 83 euroa per majoitusvuorokausi. Kokonaisuudessaan lakkautettuja yksiköitä oli vain pieni osa.

Koko vuoden toiminnassa olleiden yksiköiden osalta majoituksen vuorokausihinta laski 42 euroon vuonna 2015 ja nousi 55 euroon vuonna 2016. Olemassa olevien yksiköiden edullisempi vuorokausihinta vuonna 2015 saattaa selittyä korkealla kapasiteetin käyttöasteella. Korkeampi vuorokausihinta tarkasteltaessa vastaanottokeskusten kustannuksia kokonaisuutena taas juontuu perustettujen ja lopetettujen toimipisteiden korkeammista majoitusvuorokausihinnoista. Vuonna 2015 perustettujen keskusten hinta oli noin 68 euroa vuorokaudessa ja vuonna 2016 perustettujen 65 euroa vuorokaudessa. Lakkautettujen toimipisteiden majoitusvuorokausihinnat nousivat vuonna 2016 puolestaan noin 76 euroon.

Majoitusvuorokausihintoja tarkasteltaessa nähdään, että korkeimmat kustannukset syntyvät saman vuoden aikana sekä perustetuista että lopetetuista keskuksista (83 euroa 2015 ja 123 euroa 2016). Näiden kustannuksissa näkyvät sekä perustamiseen että lakkautami-

seen liittyvät ylimääräiset kustannukset. Toisaalta vuoden 2016 osalta pienen otosmäärän takia suuri kalliiden majoitustyyppien osuus (alaikäisyksiköt) heijastuu myös korkeana majoitusvuorokauden hintana.

Kuviossa 3.5 on esitetty vastaanottotoiminnan vuorokausihintoja majoitustyypeittäin ja toiminta-ajan mukaan. Pienen havaintomäärän vuoksi tarkastelu on tehty vain valikoiduista majoitustyypeistä ja toiminta-ajoista vuosille 2014–2016. Keskusmajoituksessa lakkautettujen ja perustettujen sekä saman vuoden aikana perustettujen ja lakkautettujen keskuksen kustannukset ovat korkeammat kuin koko vuoden toimineiden. Tulokset ovat samansuuntaisia kuin edellä kokonaistarkastelussa (ks. taulukko 3.2).



Kuvio 3.5 Vastaanottotoiminnan vuorokausihinta majoitustyyppin ja toiminta-ajan mukaan, vuosina 2014-2016.

Kokonaistarkastelussa erot ovat suurempia kuin tarkasteltaessa ainoastaan keskusmajoitusta (vrt. taulukko 3.2 ja kuvio 3.5). Tämä johtuu ennen kaikkea perustetuista ja lakkauteista ryhmäkodeista ja tukiasunnoista. Esimerkiksi vuonna 2015 perustettujen ryhmäkotiä (172 €/vrk) ja tukiasuntojen (139 €/vrk) majoitusvuorokausihinnat olivat huomattavasti toiminnassa olevien saman tyyppisten majoitusvaihtoehtojen kustannuksia korkeampia (110 €/vrk ja 79 €/vrk). Vuonna 2016 perustettujen, lopetettujen ja vuoden sisällä sekä perustettujen että lopetettujen keskusten majoitusvuorokausihinnat olivat myös kokovuotisia keskuksia korkeampia, lukuun ottamatta vuonna 2016 perustettuja keskusmajoitusyksiköitä.

3.4 Varautuminen tulevaan – skenaariolaskelmia vastaanottotoiminnan kustannuksista

Pakolaisuutta aiheuttavat kriisit ja konfliktit maailmalla jatkuvat, ja Eurooppaan suuntaavien turvapaikanhakijoiden määrä todennäköisesti pysyy korkealla tasolla myös lähitulevaisuudessa. Turvapaikanhakijoiden määrän potentiaaliseen kasvuun on syytä varautua laskemalla vaihtoehtoisia skenaarioita kustannusten kehityksestä. Miten vastaanottotoiminnan kokonaiskustannukset muuttuvat, jos hakijamäärät kasvavat viime vuosista merkittävästi? Laskemme kolme eri skenaariota: 1) Hakijamäärät palautuvat vuoden 2014 tasolle, 2) hakijamäärät pysyvät vuoden 2015 tasolla ja 3) hakijamäärät kasvavat merkittävästi vuodesta 2015.

Tutkimusaineiston avulla olemme laskeneet vastaanottotoiminnasta aiheutuvia kustannuksia majoitusvuorokautta kohden (ks. kuvio 3.4). Keskimääräinen vastaanottojärjestelmässä oloaika oli arviomme mukaan vuonna 2014 293 vuorokautta ja vuonna 2016 346 vuorokautta²⁴. Näiden tietojen avulla voidaan suorittaa karkeistettuja laskelmia vastaanottokeskustoittoiminnan kustannusten kehityksestä tulevaisuudessa. Skenaarioissa hyödynnetään yksinkertaistettua laskentakaavaa²⁵, jossa oletetulla hakijamäärällä kerrotaan vastaanottotoiminnan vuorokausikustannukset, mikä puolestaan kerrotaan keskimääräisellä vastaanottojärjestelmässä vietetyllä ajalla. Laskelmat ovat suuntaa-antavia, koska todelliset kokonaiskustannukset ovat monen tekijän summa. Kuten edellä nähtiin, muun muassa uusien keskusten perustamisesta aiheutuu ylimääräisiä kuluja, jotka näkyvät korkeampana vuorokausihintana (ks. kuvio 3.6). Perustettavat keskukset muodostavat pääosan vastaanottokeskuksista suurimpien muuttajamäärien skenaarioissa, joten kustannukset ovat todennäköisesti arvioitua korkeammat. Skenaarioissa palvelutason on oletettu pysyvän nykyisellä tasolla.

24 Olemme laskeneet keskimääräisen vastaanottojärjestelmässä oloajan jakamalla vuotuiset majoitusvuorokaudet vastaanottojärjestelmän asiakasmäärillä. Vuonna 2014 asiakkaita on arvioitu olevan noin 4 000 ja vuonna 2016 noin 25 000.

25 $kustannukset = hakijamäärä \times vuorokausihinta \times keskimääräinen\ vastaanottojärjestelmässä\ vietetty\ aika$

Skenaariolaskelman oletusarvot ja lopputulemat on esitetty taulukossa 4.1. Vuonna 2014 vastaanottojärjestelmän kokonaiskustannukset olivat noin 56,6 miljoonaa euroa (ks. kuvio 3.1). Tällöin hakijoita oli vuosittain noin 4 000. Skenaarion 1 tulos, 56,3 miljoonaa euroa, on lähellä tätä summaa. Skenaarion 2 (10 000 hakijaa) lopputulema puolestaan on 226,9 miljoonaa euroa. Tämä luku ei täysin vastaa vuoden 2015 toteutuneita kokonaiskustannuksia (179,4 milj. euroa), koska muun muassa oletusarvot eivät täysin vastaa kyseisen vuoden tilannetta.

Taulukko 4.1. Skenaariolaskelmia vastaanottojärjestelmän kokonaiskustannuksista eri vuotuisilla turvapaikan hakijamäärillä.

Skenaario	Hakijamäärä	Hinta, €/vrk	Vastaanottojärjestelmässä km., vrk	Kustannusarvio, euroa
1 "Normaali"	1 000/ 4 000	48	293	1) 14,1 milj./ 2) 56,3 milj.
2 Uusi normaali	10 000	61	372	226,9 milj.
3a Iso episodi	100 000	61	372	2,3 mrd.
3b Vakava kriisi	1 000 000	61	372	22,7 mrd.

Skenaariossa 1 on käytetty vuoden 2014 tietoja, ja skenaariossa 2-3 on hyödynnetty vuoden 2016 tietoja.

Mielenkiintoisimmat laskelmat koskevat oletusta hakijamäärien merkittävästä noususta. Skenaarioissa 3a ja 3b oletetaan, että määrät nousevat 100 000 hakijaan tai jopa miljoonaan hakijaan vuodessa. Kustannusarviot näiden skenaarioiden osalta ovat samassa järjestyksessä 2,3 miljardia euroa ja 22,7 miljardia euroa. Arviot ovat suuntaa-antavia, koska hakijamäärien noustessa todennäköisesti vastaanottojärjestelmässä vietetty aika pitenee ja siten myös vuorokausikustannukset kasvavat. Lisäksi uusien vastaanottokeskusten perustamisesta aiheutuu kustannuksia, joita ei tässä ole huomioitu.

Vastaanotto toiminnan kustannuksiin vaikuttaa myös asiakasmäärät eri majoitustyypeissä. Esimerkiksi yksintulleiden alaikäisten suuri osuus hakijoista vaikuttaa olennaisesti kokonaiskustannuksiin, koska ryhmäkotien ja tukiasuntojen majoitusvuorokaudet ovat keskusmajoitusta ja yksityismajoitusta kalliimpia. Joka tapauksessa hakijamäärien noustessa merkittävästi nykyisestä myös vastaanotto toiminnan kustannukset kasvavat merkittäviksi. Vertailupohjaa kustannusten suuruusluokasta antaa esimerkiksi valtion budjettitalouden menot, jotka olivat vuodelle 2017 55,5 miljardia euroa²⁶. Mikäli vastaanotto toiminnan kustannukset olisivat skenaario 3b:n mukaiset ja mikäli valtion budjetti pysyisi nykyisellään, kattaisivat kokonaiskustannukset yli 40 prosenttia valtion budjettitalouden menoista.

²⁶ Lähde: <http://vm.fi/valtion-budjetti>.

Vakavissa kriiseissä vastaanottotoiminnan majoituskapasiteetti ja palvelut skaalautuvat vain tiettyyn pisteeseen saakka. Tämän pisteen ylitettyä majoitus todennäköisesti joudutaisiin järjestämään vastaanottokeskusten sijaan hätämajoituksen, yksityismajoituksen ja jopa pakolaisleirien avulla. Esimerkiksi Ruotsissa turvapaikanhakijoita tuli vuoden 2015 aikana maahan yli 160 000 (Migrationsverket 2016a). Tämä on lähellä skenaario 3a:n mukaista isoa episodista. Ruotsissa turvapaikanhakijat onnistuttiin majoittamaan lisäämällä keskustien määrää, sijoittamalla useampia hakijoita olemassa oleviin keskuksiin sekä kehittämällä tilapäisratkaisuja, kuten käyttämällä noin 6 000 hätämajoituspaikkaa ympäri maata (Riksdagen 2016). Iso osa turvapaikanhakijoista myös asuu yksityismajoituksessa. Ruotsissa ABO-majoituksen kustannukset olivat kokonaisuudessaan noin 4 miljardia kruunua ja maahanmuuttoviraston kokonaismenot vuoden 2015 osalta noin 18 miljardia kruunua, noin 2 prosenttia Ruotsin valtion budjetista (Migrationsverket 2016b).

Skenaario 3b:n mukaista vakavaa kriisiä voidaan hahmottaa Jordaniaan tilanteen avulla. YK:n tilastojen mukaan Jordania on ottanut vastaan yli 650 000 pakolaista Syyriasta (UNHCR 2017). Heidät on majoitettu suurelta osin pakolaisleireille, joissa olosuhteet ovat hyvin alkeelliset ja jopa epäinhimilliset. Maailman Pankin arvion mukaan pakolaiskriisin kustannukset Jordaniaan ovat olleet yli 2,5 miljardia dollaria vuodessa eli noin 25 prosenttia maan budjetista (Devarajan & Mottaghi 2016).

3.5 Johtopäätökset ja suositukset

Suomeen saapui ennätysmäärä turvapaikanhakijoita vuoden 2015 lopulla. Turvapaikanhakijoiden määrän nopean kasvun seurauksena uusia vastaanottokeskuksia perustettiin tiheään tahtiin eri puolille Suomea. Tilanne oli haastava vastaanottotoiminnan kannalta, eikä siihen ollut osattu riittävästi varautua. Tulosten perusteella vastaanottotoiminnan vuorokausikustannukset ovat kuitenkin pysyneet suhteellisen matalina tilanteen yllätyksellisyys huomioon ottaen. Maahanmuuttoviraston rekisteriaineistoon pohjautuvan analyysin perusteella vastaanottotoiminnan vuorokausihinnat ovat vuosina 2012-2016 vaihdelleet 45 ja 61 euron välillä. Korkeimmillaan vuorokausihinta oli vuonna 2016. Aineiston puutteellisuuden vuoksi euromääräisiä lukuja tulisi tulkita suuntaa-antavina.

Vastaanottotoiminnan kokonaiskustannukset ovat vaihdelleet 57-501 miljoonan euron välillä tarkasteluperiodilla. Kustannusrakenteessa korostuvat henkilöstön ja kiinteistön kulut, mikä kattaa noin puolet kustannuksista. Kustannusrakenne on pysynyt yllättävän samankaltaisena kustannusten euromääräisestä noususta huolimatta. Suhteellisesti tarkastellen kustannukset ovat vuosien 2012-2016 välillä kasvaneet selvästi vain kiinteistöjen osalta. Toisaalta vastaanottotoiminnan kustannusrakenne on riippuvainen majoitustyyppistä. Esimerkiksi yksintulleiden alaikäisten ryhmäkotien ja tukiasuntojen osalta henkilöstön osuus

on selvästi suurin, kun taas yksityismajoituksessa suurimmat kuluerät ovat toimeentuloturva ja terveydenhuolto. Eri majoitustyyppien kustannuksiin ja kustannusrakenteeseen vaikuttavat olennaisesti lakiin perustuvat velvoitteet. Esimerkiksi alaikäisyksiköissä opetus-toiminta ja lastensuojelulain (417/2007) mukainen henkilöstö vaikuttavat kustannuksiin.

Tulosten mukaan vastaanottotoiminnan vuorokausikustannukset ovat edullisimmat yksityismajoituksessa (18 €/vrk). Kalleinta asuminen on säilöönottoyksiköissä (222 €/vrk), alaikäisten ryhmäkodeissa (208 €/vrk) ja tukiasunnoissa (136 €/vrk). Myös keskusmajoitus on suhteellisen edullista (49 €/vrk), mutta sen volyyymi on suuri. Kokonaistarkastelun lisäksi havaittiin, että vuorokausihinnat koko ajan toiminnassa olevissa keskuksissa olivat alempia kuin uusissa tai lakkautetuissa keskuksissa. Esimerkiksi keskusmajoitukseksi vuonna 2015 perustettujen yksiköiden vuorokausihinta oli 63 euroa, kun samana vuonna koko vuoden toiminnassa olleilla keskuksilla hinta oli selkeästi matalampi (41 €/vrk).

Kustannustason hillitsemisessä on vuorokausihintoihin perustuen onnistuttu parhaiten ryhmäkodeissa ja yksityismajoituksessa. Näiden majoitustyyppien sisällä vuorokausihinta ei ole noussut vuosia 2014 ja 2016 verrattaessa. Sama pätee säilöönottoyksikköön.

Tulosten ja havaintojen pohjalta esitämme suosituksia siitä, miten vastaanottotoimintaa voisi jatkossa kehittää ja järjestää kustannustehokkaasti.

3.5.1 Lainsäädäntö

Laissa kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta (746/2011) tuli 1.1.2017 alkaen voimaan uusia säädöksiä, joilla saattaa olla tulevaisuudessa kustannusvaikutuksia.²⁷ Aikaisemmin vastaanottokeskusten perustamis-, lopettamis- ja sijaintipäätöksissä tarvittiin sisäministeriön valtuutus. Uusi Maahanmuuttovirastolle laajemmat valtuudet antava käytäntö voi mahdollisesti joustavoittaa keskusten perustamista ja lakkauttamista, mikä voi vaikuttaa kustannuksia vähentävästi. Muutoksen kustannusvaikutuksia voi tarkastella jälkikäteen.

Kustannusten hillitsemiseksi yllä mainittuun lakiin on lisäksi tehty muutoksia heinäkuussa 2015 vastaanottopalvelujen kestosta maasta poistamisen tilanteessa, jossa hakemusta vapaaehtoisesta paluusta ei ole tehty. Muutosten kustannusvaikutuksia voidaan arvioida jälkikäteen. Laissa on kuitenkin huomioitu tilanteet, joissa erityinen henkilökohtainen syy estää poistamisen ja mahdollistaa vastaanottopalvelujen saannin maassaoloajan piden-

27 1161/2016. Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011) 9 ja 10 §:n muuttamisesta. <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2016/20161161> (viitattu 27.2.2017).

tyessä. Näin pystytään turvaamaan myös hädänalaisten poistamispäätöksen saaneiden henkilöiden tilanne.

Toisaalta lainsäädäntö ohjaa lisäksi erikseen esimerkiksi alaikäisyksiköitä. Lastensuojelulaista (417/2007) tulevat velvoitteet tarkoittavat, että näiden yksiköiden kustannusrakenne on erilainen aikuisille tarkoitettuihin keskuksiin verrattuna ja vuorokausihinta kalliimpi. Tältä osin kustannuksia tulisi arvioida juuri majoitustyypeittäin todenmukaisemman kuvan saamiseksi. Mahdollisissa lainsäädäntöuudistuksissa olisi huomioitava erilaiset kustannusrakenteet sekä erityisryhmien tarpeet.

3.5.2 Ohjelma ja strategiasuosituks

Tulosten mukaan vastaanotto toiminnan vuorokausikustannukset ovat edullisimmat yksityismajoituksessa. Yksityismajoitus tukee turvapaikanhakijoiden nopeampaa yhteiskuntaan sopeutumista, koska se lisää itsenäisyyttä sekä mahdollistaa tavallista enemmän kanssakäymistä valtaväestön kanssa. Erityisesti hyvän työllisyyden ja joustavien asuntomarkkinoiden alueilla yksityismajoituksessa hakuajana asuneiden kotoutuminen on paremmalla tasolla (Boverket 2015). Yksityismajoituksessa valvonnan puute voi tuoda kuitenkin haasteita. Mahdolliset väärinkäytökset, kuten esimerkiksi ihmiskaupan uhrit, tulevat heikommin havaituiksi yksityismajoituksessa. Vastaanotto toiminnan kustannusten kannalta olisi edullista, jos yksityismajoitusta pystyttäisiin lisäämään. Käytännössä tämä on kuitenkin hankalaa, koska yksityismajoitus perustuu vapaaehtoisuuteen ja pääasiassa jo olemassa oleviin maahanmuuttajaverkostoihin. Esimerkiksi Ruotsissa yksityismajoitus on ollut huomattavasti yleisempää, johtuen muun muassa pidemmästä maahanmuuton historiasta. Majoitusvuorokausitarkastelun perusteella yksityismajoituksen osuus majoitusvuorokausista on tarkasteluperiodilla laskenut Suomessa.

Yleisin turvapaikanhakijoiden asumismuoto on keskusmajoitus, ja asuminen keskusmajoituksessa on myös suhteellisen edullista. Huono puoli on, että se laitostaa ihmisiä eikä kannusta itsenäisyyteen tai omatoimisuuteen. Keskusmajoituksen osalta asumisen ja palvelujen tasalaatuisuus eri toimipisteiden ja toimijoiden välillä olisi hyvä taata. Yksi esimerkki on vastaanottokeskuksissa tarjottavat ruokapalvelut, jotka ovat käytännössä osoittautuneet toiminnallisesti hankaliksi ja kustannuksiltaan kalliimmaksi vaihtoehdoksi kuin asukkaiden omatoiminen ruokailu. Asukkaiden itse valmistama ruoka olisikin jatkossa taloudellisesti kannattavampi vaihtoehto. Samalla asukkaat olisivat askeleen lähempänä omatoimisuutta ja normaalia arkea laitospäivien sijaan.

Kalleinta majoitus turvapaikanhakijoilla on säilöönottoyksiköissä. Säilöönotto on kuitenkin hyvin poikkeuksellinen majoitusmuoto, eikä se siten ole suoraan verrannollinen muihin yleisempiin asumismuotoihin. Säilöön otetut henkilöt eivät ole pelkästään turvapaikanhakijoita. Turvapaikanhakijoiden vapaaehtoinen paluu kotimaahan on ensisijainen paluun

muoto, ja järjestelmään piiriin pyritään ohjaamaan vastaanottokeskuksissa. Vapaaehtoista paluuta voi tukea hakijoiden kotimaan olosuhteet huomioon ottaen. Informaatiota aiheesta olisi hyvä olla saatavilla hakijan omalla äidinkielellä tai kielellä, jota hän ymmärtää ja lukee sujuvasti. Heinäkuusta 2015 alkaen vapaaehtoisesta paluusta tuli osa Maahanmuuttoviraston lakisääteisiä tehtäviä (Maahanmuuttovirasto 2015b). Aikaisempien havaintojen valossa vapaaehtoista paluuta tukemalla voidaan saada merkittäviä säästöjä aikaiseksi (Maahanmuuttovirasto 2011).

Tulevaisuutta ajatellen vastaanottotoiminnan kustannustehokkuutta voitaisiin edistää kasvattamalla jo olemassa olevien yksiköiden kapasiteettia. Tällöin majoituskapasiteettia voitaisiin tarvittaessa nostaa, jolloin ainakin jossain määrin välttyttäisiin uusien vastaanottokeskuksen perustamiselta ja siitä aiheutuvista ylimääräisistä kustannuksista. Esimerkiksi vuonna 2015 perustamiskustannukset näkyvät vastaanottotoiminnan kustannusrakenteessa erityisesti kiinteistöissä, palveluissa ja tarvikkeissa. Tilanteessa, jossa turvapaikanhakijoiden määrä kasvaisi merkittävästi vuodesta 2015, kapasiteetin skaalaus ei kuitenkaan toimisi kuin tiettyyn pisteeseen saakka. Turvapaikanhakijoiden majoittamisessa todennäköisesti jouduttaisiin turvautumaan hätämajoitukseen ja huonoimmissa skenaarioissa jopa pakolaisleireihin. Esimerkiksi Ruotsiin vuoden 2015 aikana tulleen 160 000 turvapaikanhakijan majoittamisessa jouduttiin turvautumaan erikoisjärjestelyihin. Jordaniassa suuri osa yli 600 000 saapuneesta Syyrian pakolaisesta on majoitettu pakolaisleireille.

Lopuksi, vastaanottotoiminnan kustannusten seurantajärjestelmää tulisi edelleen kehittää. Vuoden 2015 lopun asiakasruuhkien aikana taloudenseurantajärjestelmää (TaRek) ei saatu heti toimimaan kaikissa uusissa toimipisteissä, ja sen käytössä on myös ollut epäselvyyksiä. Tulevaisuutta ajatellen olisi hyvä olla selkeitä ohjeistuksia järjestelmän käytöstä. Tarvittaessa uusille toimijoille voitaisiin antaa esimerkiksi (verkko)koulutusta yhteneväisten kustannustietojen saamiseksi.

3.5.3 Ruohonjuuritason suositukset

Selvitettäessä vastaanottotoiminnan kustannuksia on hyvä tiedostaa, että keskuksista aiheutuvat välittömät kustannukset tarjoavat vain suppean kuvan vastaanoton kokonaiskustannuksista. Pohjoismaisen kirjallisuuden perusteella turvapaikanhakuprosessin aikainen asumismuoto ja muut asumiseen liittyvät tekijät voivat pidemmällä aikavälillä vaikuttavat kokonaistaloudellisiin kustannuksiin (Hauge ym. 2015; Boverket 2015).

Alueiden näkökulmasta vastaanottokeskustoiminta voi parhaimmillaan tarjota kaivattua työvoimaa ja tuoda uusia asiakkaita lähialueen yrityksille, erityisesti muuttotappioalueilla. Julkinen sektori puolestaan voi hyötyä työllistymisestä koituvien verotulojen kautta. Toisaalta Suomessa työpaikat sijaitsevat enenevässä määrin kasvavilla alueilla. Näillä alueilla myös asunnoista on pulaa, jolloin myös asumisen hinta saattaa olla liian korkea. Ruotsalai-

sen selvityksen mukaan kunnissa, joissa on asuntopula, on vaikeaa löytää hyviä asumisratkaisuja oleskeluluvan saamisen jälkeen: alueilla, joilla ei ole asuntopulaa, integroituminen yhteisöön on parempaa (Boverket 2015). Työpaikkojen ja asuntojen sijainnin välinen epäsuhta liittyy oleskeluluvan saaneiden työllistymis- ja kotoutumismahdollisuuksiin.

Tutkimusten mukaan pitkät ja stressaavat turvapaikanhakuprosessit heikentävät maahanmuuttajien työmarkkinoille integroitumista (Hainmueller ym. 2016). Toisaalta varhainen osallistuminen työmarkkinoille jo hakuprosessin aikana voi parantaa integroitumista pitkistä hakuprosesseista huolimatta (Bevelander ja Pendakur 2009). Maahanmuuttajabarometrin 2012 mukaan maahanmuuttajat itse kokevat, että kotoutumisen kannalta tärkeimpiä tekijöitä ovat työ, sopiva asunto, kielitaito, turvallisuus, terveyspalvelut sekä lasten pääsy kouluun tai opiskelemaan. Nämä kotoutumisen kannalta oleelliset tekijät tulisi pystyä turvaamaan myös jatkossa, vaikka hakijamäärät nykyisestä kasvaisivatkin. Tämä edellyttää eri viranomaisten välisen yhteistyön tiivistämistä edelleen.

Kustannuksia vertaillessa on syytä huomioida myös muut tekijät, kuten turvallisuus, palvelujen taso ja inhimilliset asumisolosuhteet, joita emme ole tarkastelleet selvityksessä. Olisi myös hyvä pohtia, miten tasalaatuisuus turvataan eri toimipisteiden välillä. Näin erityisesti vuoden 2015 lopun kaltaisessa tilanteessa, jossa turvapaikanhakijamäärät kasvavat äkillisesti ja uusia toimipisteitä joudutaan perustamaan nopealla tahdilla.

LÄHTEET

Bevelander, P. ja Pendakur, R. (2009), The employment attachment of resettled refugees and family reunion migrants in Sweden. Teoksessa (eds.) Bevelander, Hagstööm ja Rönnqvist, Resettled and Included? The Employment Integration of Resettled Refugees in Sweden. Malmö: Malmö University, 227-246.

Boverket (2015), Nyanländas boendesituation – delrapport, 2015:10: 120.

Euroopan muuttoliikeverkosto (2016), Maahanmuuton tunnusluvut 2015. Saatavilla: http://www.emn.fi/files/1363/EMN_maahanmuuton_tunnusl_2015_tumma.pdf (viitattu 16.1.2017)

Euroopan muuttoliikeverkosto (2014), Turvapaikanhakijoiden vastaanottojärjestelmä Euroopan unionin jäsenmaissa. Saatavilla: http://www.emn.fi/files/1011/EMN_vastaanotto_FI_final.pdf (viitattu 23.2.2017)

Eurostat (2016), Asylum in the EU Member States - Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015. Eurostat newsrelease 44/2016. Eurostat Press Office.

Hauge, Å. L., Denizou, K. ja Støa, E. (2015), Bokvalitet på norske asylmottak, SINTEF akademisk forlag 29.

Hainmueller, J., Hangartner, D. ja Lawrence, D. (2016), When lives are put on hold: Lengthy asylum processes decrease employment among refugees. Science Advances 2. DOI: 10.1126/sciadv.1600432.

Heino, T., Hyry, S., Ikkäheimo, S., Linnosmaa, I., Kuronen, M. ja Rajala, R. (2016), Lastensuojelun kustannukset ja palvelujen hinnat. HuosTa-hanke 2014-2015. Työpaperi 11/2016. Terveysten ja hyvinvoinnin laitos.

Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta 746/2011. Saatavilla: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20110746> (viitattu 1.2.2017).

Laki säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä 116/2002. Saatavilla: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2002/20020116> (viitattu 15.2.2017).

Lastensuojelulaki 417/2007. Saatavilla <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070417> (viitattu 15.2.2017).

Maahanmuuttajabarometri 2012. Saatavilla http://www.kotouttaminen.fi/files/39043/Maahanmuuttajabarometri2012_11_2013.pdf (viitattu 15.2.2017)

Maahanmuuttovirasto (2017a), Turvapaikka- ja pakolaistilastot. Saatavilla: http://www.migri.fi/tietoa_virastosta/tilastot/turvapaikka-ja_pakolaistilastot (viitattu 9.1.2017)

Maahanmuuttovirasto (2017b), Vastaanottoyksikön haastattelu 26.1.2017.

Maahanmuuttovirasto (2015a), Kirjanpitoyksikön tilinpäätös 2015. Saatavilla: http://www.migri.fi/download/66194_Tilinpaatosasiakirja_2015.pdf?5bee61688646d488 (viitattu 8.2.2017)

Maahanmuuttovirasto (2015b), Vuosikertomus 2015. Saatavilla: http://www.migri.fi/download/67263_vuosikertomus2015_fin.pdf?bab586cf8d30d488 (viitattu 8.2.2017)

Maahanmuuttovirasto (2011), Toimintakertomus 2011. Saatavilla: http://www.migri.fi/download/33493_MAAHANMUUTTOVIRASTON_TOIMINTAKERTOMUS_2011.pdf?065223a68d30d488 (viitattu 17.2.2017)

Migrationsverket (2016a), Nearly 163,000 people sought asylum in Sweden in 2015. Saatavilla: <https://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/News-archive/News-archive-2016/2016-01-12-Nearly-163000-people-sought-asylum-in-Sweden-in-2015.html> (viitattu 21.2.2017)

Migrationsverket (2016b), Årsredovisning 2015. Saatavilla: <https://www.migrationsverket.se/download/18.2d998ffc151ac3871593f89/1485556210405/%C3%85rsredovisning+2015.pdf> (viitattu 2.3.2017)

Riksrevisionen (2016), Asylboenden – Migrationsverkets arbete med att ordna boenden åt asylsökande, RiR 2016:10. Saatavilla: http://www.riksrevisionen.se/PageFiles/24548/RiR_2016_10_ASYL_ANPASSAD.pdf

Ulkomaalaislaki 301/2004. Saatavilla: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2004/20040301> (viitattu 13.2.2017).

UNHCR (2017), Syria Regional Refugee Response, Saatavilla: <https://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=107> (viitattu 1.3.2017).

Devarajan, S. & Mottaghi, L. (2016), The Economic Effects of War and Peace, Middle East and North Africa Quarterly Economic Brief, (January), World Bank, Washington, DC.

LIITTEET

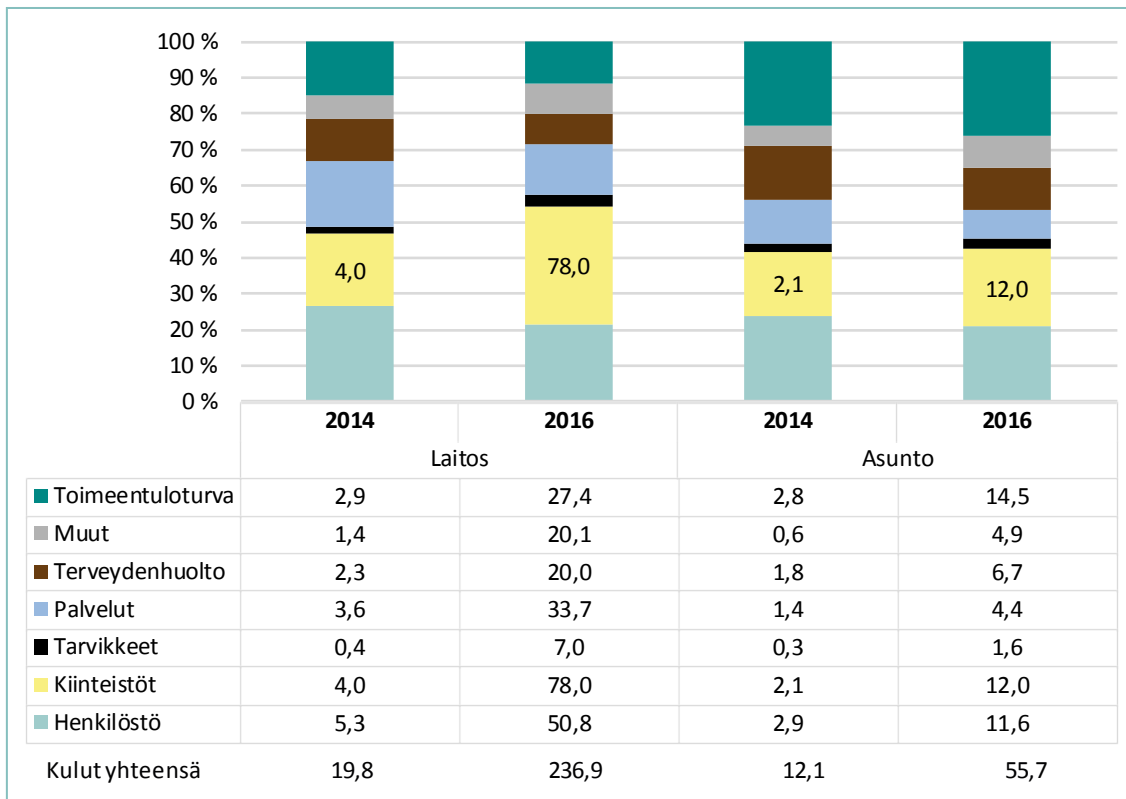
Liite 1: Keskusmajoituksen kustannusrakenne jaoteltuna laitospohjaiseen ja asuntopohjaiseen majoitukseen

Vastaanotto toiminnan kustannusrakennetta tarkasteltaessa voidaan keskusmajoitus jaotella edelleen laitospohjaiseen ja asuntopohjaiseen majoitukseen. Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksiköstä saamiemme tietojen avulla olemme suorittaneet kyseisen jaotteen keskusmajoituksen toimipisteille. Vuosina 2013-2014 laitospohjaista ja asuntopohjaista keskusmajoitustoimintaa on ollut suurin piirtein samassa suhteessa (30-40 % toimipisteistä). Asuntopohjaisia toimipisteitä on ollut 10 prosenttiyksikköä enemmän. Vuosien 2015 ja 2016 aikana laitospohjainen keskusmajoitus on ollut selvästi yleisempää (49-53%) verrattuna asuntopohjaiseen (21-22%) keskusmajoitukseen. Aineistossa on myös toimipisteitä, joissa näitä molempia asumismuotoja on ollut tarjolla (20-23%). Puuttuvia tietoja on vuosittain ollut 6-10 prosenttia havainnoista. Keskityimme tarkastelussa puhtaasti laitospohjaisiin yksiköihin.

Kustannusrakennetarkastelu osoittaa, että laitospohjainen ja asuntopohjainen keskusmajoitus eroavat pääasiassa palvelujen ja toimeentuloturvan kuluja osalta (liitekuvio 1.1). Laitospohjaisissa yksiköissä palvelujen suhteelliset osuudet kustannuksista ovat suuremmat kuin asuntopohjaisissa yksiköissä. Sen sijaan asuntopohjaisessa keskusmajoituksessa toimeentuloturvan osuus kuluista on huomattavasti suurempi. Myös terveydenhuollon osuus on asuntopohjaisissa yksiköissä hieman suurempi verrattuna laitospohjaisiin. Kaikkien edellä mainittujen kululajien osalta erot korostuvat erityisesti vuoden 2016 osalta. Vuoden 2016 osalta eroa löytyy myös kiinteistöistä, jossa osuus on ollut korkeampi laitospohjaisissa keskusmajoituksissa. Vuorokausihinnat puolestaan ovat vuosien 2013-2016 välillä olleet laitospohjaisessa keskusmajoituksessa 66 euroa ja asuntopohjaisessa keskusmajoituksessa 37 euroa (ei esitetty kuviossa). Asuntopohjainen keskusmajoitus on siis ollut edullisempää. Tuloksia on kuitenkin syytä tulkita varauksella, koska tiedot keskusmajoituksen tyypistä olivat osittain puutteellisia. Puuttuvia tietoja oli lähes 10 prosenttia havainnoista.

Laitospohjaisen keskusmajoituksen kustannuksiin vaikuttaa myös osaltaan se, tarjotaanko toimipisteissä ruokapalveluja vai laittavatko asukkaat itse omat ateriansa ruokarahalla. Kustannusrakenteessa ruokapalvelut näkyvät toimipisteen palveluiden kuluissa ja itse laitettu ruoka puolestaan toimeentuloturvan kuluissa (tuloksia ei esitetty kuviossa). Ruokapalveluja tarjonneissa toimipisteissä myös kiinteistöjen osuus kuluista on ollut suurempi. Ruokapalvelut ovatkin käytännössä osoittautuneet toiminnallisesti varsin hankaliksi ja kustannuksiltaan kalliimmaksi vaihtoehdoksi kuin asukkaiden omatoiminen ruokailu (Maahanmuuttovirasto 2017b).

MIKÄ ON SUOMEN KYKY VASTAANOTTAA TURVAPAIKANHAKIJOITA?
TARKASTELU SISÄMINISTERIÖN HALLINNONALAN NÄKÖKULMASTA

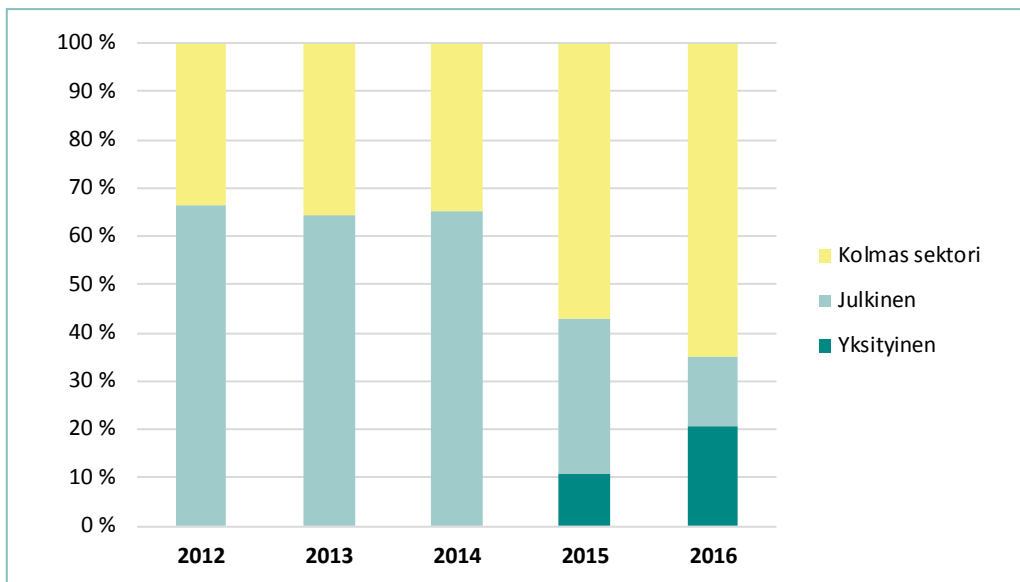


Liitekuvi 1.1 Keskusmajoituksen toimipisteiden kustannusrakenne jaoteltuna laitosmaiseen ja asuntopohjaiseen asumiseen vuosina 2014 ja 2016, miljoonaa euroa (taulukko) ja prosenttia (kuvi).

Liite 2: Keskusmajoituksen vuorokausihinta palveluntarjoajan mukaan

Keskusmajoitus muodosti vuosien 2012–2016 aikana noin 70–80 prosenttia majoitusvuorokausista ja vastaanotto toiminnan kustannuksista. Liitetaulukossa 2.1 on tarkasteltu keskusmajoituksen vuorokausihintojen kehitystä palveluntarjoajan (yksityinen, julkinen ja kolmas sektori) mukaan. Vuosina 2012–2014 keskusmajoitus oli julkisen sektorin pitämistä toimipisteissä kalliimpaa kuin kolmannella sektorilla. Vuorokausihinta julkisen sektorin yksiköissä oli 50 euroa ja kolmannen sektorin 39 euroa. Majoitusvuorokausista noin 65 prosenttia oli julkisen sektorin toimijoilla ja kolmannella sektorilla loput eli reilu kolmannes (liitekuvio 2.1).

Vuonna 2015 myös yksityisen sektorin toimijoita tuli mukaan vastaanotto toimintaan palveluntarjoajiksi. Yksityisen sektorin toimijoiden vuorokausihinta oli vuonna 2015 korkein eli 56 euroa (liitetaulukko 2.1). Julkisen sektorin toimijoiden yksiköissä hinta oli matalin, 48 euroa, ja kolmannella sektorilla aiempia vuosia korkeampi, 52 euroa. Vuoden 2015 korkeammassa hinnassa todennäköisesti heijastuvat kolmannen sektorin ja yksityisten palveluntarjoajien perustamiskustannukset, koska nämä perustivat eniten uusia yksiköitä. Tämä heijastuu myös majoitusvuorokausien määrässä. Vuonna 2015 majoitusvuorokausista noin 10 prosenttia oli yksityisen sektorin keskuksissa, lähes 60 prosenttia kolmannen sektorin ja loput 30 prosenttia julkisen (liitekuvio 2.1).



Liitekuvio 2.1. Majoitusvuorokausien jakauma (%) palveluntarjoajan mukaan vuosina 2012–2016.

Vuonna 2016 kolmannen sektorin ylläpitämien yksiköiden vuorokausihinnat nousivat entisestään, mutta yksityisten toimijoiden vuorokausihinnat putosivat (liitetaulukko 2.1). Tässäkin taustalla on sekä perustamisen että lakkauttamisen kustannuksia. Vuonna 2016 majoitusvuorokausista noin 20 prosenttia tuli yksityisten ylläpitämistä keskuksista, 65 kolmannen sektorin ja loput 15 prosenttia julkisten (liitekuvio 2.1).

Liitetaulukossa 2.1 on esitetty tilanne keskusmajoituksen osalta, mutta myös ryhmäkotien ja tukiasuntojen osalta tulokset ovat samansuuntaisia. Absoluuttiset vuorokausihinnat ja erot eri palveluntarjoajien välillä tosin ovat suurempia ja vaihtelua on enemmän.

Liitetaulukko 2.1 Vuorokausihinta keskusmajoituksessa palveluntarjoajan mukaan (euroa/vrk), vuosina 2012-2016.

Palveluntarjoaja	2012	2013	2014	2015	2016
Yksityinen				56	52
Julkinen	49	49	52	48	51
Kolmas sektori	39	38	41	52	57
Yhteensä	45	45	48	51	55

4 Turvallisuus pelastustoimen ja viranomaisyhteistyön näkökulmasta

Pelastusopisto, Tarja Ojala ja Esa Kokki

Osatutkimuksen kohteena on turvapaikanhakijoiden vastaanotto toiminnan turvallisuus. Osatutkimuksen tavoitteena oli kuvata turvapaikanhakijoiden laajamittaisen maahantulon yhteydessä 2015 – 2016 vastaanottojärjestelmässä todettuja turvallisuusongelmia, tehdä toimintamallien kehitysehdotuksia, arvioida viranomaisyhteistyötä, sekä vastaanotto toiminnan joustavuutta ja soveltuvuutta, resilienssiä erilaisten vaihtoehtoisten skenaarioiden varalta. Lisäksi arvioitiin kulttuuristen tekijöiden vaikutusta turvallisuuteen, sekä turvapaikanhakijoiden ihmisoikeuksien toteutumista. Tarkastelu on tehty sisäministeriön hallinnon alan, ensisijaisesti pelastustoimen näkökulmasta. Tarkastelun ulkopuolelle on rajattu poliisin, rajavartioston sekä järjestelykeskuksen toiminta.

Tutkimusaineisto perustuu vastaanottokeskuksille tehtyyn kyselyyn, vastaanottokeskuksia koskevista PRONTO-tiedoista tehtyyn yhteenvetoon sekä teemahaastatteluihin. Haastatelluita tehtiin 24 ja niissä haastateltiin yhteensä 34 pelastustoimen, muiden viranomaistahojen sekä muiden toimijoiden edustajaa.

Osatutkimuksen tulosten perusteella laajamittaiseen maahantuloon varautumisessa on ollut merkittäviä heikkouksia. Sekä tilojen etukäteiskartoitus että viranomaisohjeistukset olivat riittämättömät. Turvapaikanhakija-aalto johti tilanteeseen, jossa vastaanotto- tai hätämajoituskäyttöön tarjottiin ja otettiin myös tiloja, joiden turvallisuus- ja paloturvallisuustaso oli selkeästi alempi kuin tavanomaisessa tuetussa asumisessa tai tilapäismajoituksessa. Ongelmien taustalla olivat kiinteistöjen heikko rakenteellinen paloturvallisuus ja niukka tai vanhentunut paloturvallisuustekniikka, toimipaikkojen henkilöstön määrän ja turvallisuusosaamisen niukkuus, asukaspaikkojen ylitys sekä ympäristöstä tulleet uhat. Lisäksi sekä kulttuuriset erot että yhteisen kielen puuttuminen aiheuttivat turvallisuusongelmia. Myös asukkaiden psyykinen kuormittuminen on näkynyt sekä pelastustoimen että ensihoidon tehtävinä. Kokonaisuutena tilanne johti merkittäviin turvallisuusriskeihin,

mutta myös kansalaisten näkemysten jakautumiseen maahanmuutosta, jolla on ollut oma negatiivinen vaikutuksensa turvallisuuteen.

Varautumisen heikkoudesta huolimatta vastaanottoprosessista on pystytty luomaan melko turvallinen, mutta henkilömenetyksiltäkään ei ole vältytty. Keskeisinä uhkina ovat olleet turvapaikanhakijoiden psyykkinen kuormittuminen, liikenne, muut tapaturmat ja väkivalta. Paloturvallisuus on ollut uhattuna, mutta suuronnettomuuksilta on vältytty. Myös eri toimijoiden – pelastustoimen ja ensihoidon henkilöstön, mutta myös poliisin – työturvallisuus ja motivaatio näyttäisivät niukan resurssin ja toistuvien hälytysten vuoksi olleen koetuksella. Turvapaikanhakijoiden ihmisarvoa on pyritty kunnioittamaan. Toisaalta aineistossa on viitteitä tilanteista, jossa se ei ole välttämättä toteutunut.

Keskeisenä tekijänä turvallisuuden varmistamisessa on prosessin aikana kehitetty viranomaisyhteistyö, vastaanottokeskusten ja Maahanmuuttoviraston omat toimet ja muun muassa pelastustoimen ottama entistä voimakkaampi ohjaajan, neuvojan ja kouluttajan rooli. Turvallisuuden taustalla on resilienssi, jonka ansiosta yhteiskunta ja sen eri toimijat ovat hyvässä yhteistyössä kyenneet tuottamaan reaktiivisella toimintamallilla hyvän turvallisuustason. Toimintamalleja on kehitetty koko ajan ja niiden kehittämiseksi sekä lainsäädännön, politiikan kuin käytännön tasolla on edelleen tarve. Yksittäiset alueet ja kunnat ovat toimineet toimintamallien kehittäjinä ja vaihtoehtoisten skenaarioiden kokeilijoina.

Osatutkimusraportissa on ehdotuksia vastaanottojärjestelmää koskevan lainsäädännön, turvapaikanhakijoiden vastaanotto toiminnan, pelastustoimen toimintamallien sekä viranomaisten varautumisen proaktiiviseksi kehittämiseksi. Raporttiin on liitetty myös luettelo käytävissä olevista turvallisuusaineistoista.

4.1 Johdanto

4.1.1 Osatutkimuksen tausta ja tavoite

Tutkimus on tehty sisäministeriön Mikä on Suomen kyky vastaanottaa turvapaikanhakijoita -hankkeen osatutkimuksena (Sisäministeriö 2016). Osatutkimuksen tavoitteena oli kuvata turvapaikanhakijoiden laajamittaisen maahantulon yhteydessä 2015 – 2016 vastaanottojärjestelmässä todettuja turvallisuusongelmia ja tehdä toimintamallien kehitysehdotuksia. Lisäksi osatutkimuksen tavoitteena oli arvioida vastaanotto toiminnan resilienssiä erilaisten vaihtoehtoisten skenaarioiden varalta, kulttuuristen asioiden vaikutusta turvallisuuteen, sekä turvapaikanhakijoiden ihmisoikeuksien toteutumista. Raportin loppuun on liitetty luettelo käytössä olevista turvallisuusaineistoista.

4.1.2 Turvallisuus käsitteenä*

Osatutkimuksessa arvioitiin turvallisuutta laaja-alaisesti, joskin tarkastelussa painottuu sisäministeriön hallinnonalan ja pelastustoimen näkökulma. Tarkastelun näkökulmina huomioon otetut turvallisuuden osa-alueet on esitetty kuvassa 1.



Kuva 1. Osatutkimuksessa on tarkasteltu turvallisuuden eri osa-alueita laaja-alaisesti. (Pohjana EK:n yritysturvallisuusmalli, jota on täydennetty mm. asiakasturvallisuudella. Katso myös THL 2016.)

Käytetty luokittelu perustuu Elinkeinoelämän keskusliiton yritysturvallisuusmalliin, jota on täydennetty turvapaikanhakijoiden, eli asukasturvallisuudella (ks. EK 2016; THL 2016, 10). Tässä osatutkimuksessa ympäristöturvallisuus sisältää sekä vastaanottoyksikköjen ja ympäristön asukkaiden vuorovaikutukseen että luontoon ja infraan liittyneitä turvallisuusongelmia. Vastaanotto toiminnan kustannuksia ja rikosturvallisuutta sivutaan osatutkimuksessa vain lähdeaineistossa esiin tulleiden ilmiöiden osalta. Vastaanotto toiminnan taloudesta on hankkeessa erillinen osatutkimus. Rikoksista on saatavissa poliisin tutkimus- ja tilastotietoa.

4.1.3 Maahanmuuton tausta ja lähtötilanne

Vastaanotto toimintaa ohjaa laki kotoutumisen edistämisestä (1386/2010), ulkomaalaislaki (301/2004), sekä vastaanotto keskuksen turvallisuustoimenpiteiden ja paloturvallisuuden osalta myös pelastuslaki (379/2011). Lainsäädännön ohella maahanmuuttoa ohjataan politiikalla (Sisäministeriö 2015).

* Mahdollisissa vieraisissa käsitteissä katso Tapa-termipankki www.tsk.fi/tapa/.

Turvapaikanhakijoiden, pakolaisten ja tilapäistä suojelua tarvitsevien vastaanottotoimintaa koordinoi sisäministeriö. Maahanmuuttovirasto toteuttaa Suomen maahanmuuttopolitiikkaa. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY) vastaavat omalla alueellaan turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten vastaanoton varautumis- ja valmiusasioiden suunnittelusta. Varautuminen tapahtuu yhteistyössä muiden viranomaisten sekä vapaaehtoisjärjestöjen kuten Suomen Punaisen Ristin kanssa. Varautumisella pyritään ehkäisemään vaaratilanteita, huomioidaan normaaliolojen häiriötilanteet ja valmistellaan toimenpiteet poikkeusolojen varalta. (Sisäministeriö 2017; Laki Maahanmuuttovirastosta 896/2009)

Aluehallintovirastoille kuuluu varautumisen ja valmiussuunnittelun yhteensovittaminen omalla alueellaan ja siihen liittyvän yhteistoiminnan järjestäminen. Aluehallintoviraston ylijohdaja vastaa alueellisen varautumisen yhteisten asioiden yhteensovittamisesta ja siihen liittyvistä tehtävistä. (Laki aluehallintovirastoista 896/2009, 4§)

Laajamittaisessa maahanmuutossa oli kyse normaalioloista²⁸, jonka vuoksi tilanteessa sovellettiin normaaliolojen lainsäädäntöä. Viranomaisten toimivaltuuksia ei laajamittaisen maahantulon yhteydessä laajennettu. Myöskään Huoltovarmuuskeskus ei osallistunut vastaanottotoimintaan.

4.2 Tutkimusaineistot, menetelmät ja raportin rakenne

Osatutkimus koostuu kolmesta osasta: vastaanottokeskusten johtajille tehdystä kyselystä, vastaanottokeskuksia koskevien Pelastustoimen resurssi- ja onnettomuustilasto PRONTO-tietojen tilastoanalyysistä sekä haastattelututkimuksesta. Lisäksi aineistona on käytetty muun muassa Maahanmuuttoviraston tilanne- ja tilastotietoja (Maahanmuuttovirasto 2017).

Kysely ja PRONTO-tiedot kattavat aikuisten ja perheiden vastaanottokeskukset. Haastattelututkimuksessa on näiden lisäksi arvioitu alaikäisyksiköiden, yksityismajoituksen ja sekä viranomaisten että vapaaehtoisten järjestämän hätämajoituksen ongelmia.

28 Yhteiskunnan pääsääntöinen tila, jossa yhteiskunnan elintärkeät toiminnot voidaan turvata ilman, että on tarpeen mahdollistaa viranomaisten tavanomaisesta poikkeava toimivaltuuksien käyttö. Huom. Vaikka yhteiskunnan tilassa olisi häiriöitä, kyseessä on normaaliolot, jollei valtioneuvosto yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa ole todennut poikkeusoloja.

Normaalioloissa esiintyvät uhkat voidaan ehkäistä ennalta tai tarvittaessa torjua viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin ja voimavaroin sekä yritysten normaalein riskienhallinnan keinoin; poikkeusoloissa saatetaan tarvita säännönmukaisista tai normaaleista poikkeavia toimivaltuuksia ja keinoja. Normaalioloissa rakennettavat järjestelmät ja muut toimenpiteet luovat perustan toiminnalle häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Lähde: Kokonais-turvallisuuden sanasto (TSK 47, 2014)

Seuraavassa luvussa on esitetty ensin kyselytutkimuksen ja PRONTO-tietojen perusteella saadut tulokset, sen jälkeen haastattelututkimuksen tulokset. Kahdessa ensimmäisessä osassa tulokset painottuvat määrällisiin arvioihin. Kyselytutkimus omasta puolestaan täydentää ja selittää ilmiöitä laadullisesti.

Eri ilmiöiden, kuten esimerkiksi palojen syttyisyyden ja tapaturmien kuvaamisen tarkoituksena on tarjota lukijoille tietoa onnettomuuksista oppimista varten (ks. THL 2016, 45–51; Tukes 2015).

Haastattelututkimuksen tulokset on esitetty tekstissä kuvion 1 mukaan turvallisuuden osa-alueittain. Turvallisuuden osa-alueiden kuvauksessa on pyritty vastaanottoprosessia mukailevaan kronologiseen esitykseen: Ensimmäin arvioidaan varautumista, sen jälkeen maahantuloa ja siihen reagoimista, tarjottuja palveluita, toiminnan aikaisia turvallisuusongelmia ja viimeisenä turvapaikkapäätöksiä (myönteisiin ja kielteisiin) reagoimista. Lisäksi on arvioitu eri toimijoiden välistä yhteistyötä eri näkökulmista.

Tulosten jälkeen olevassa pohdinnassa on arvioitu osatutkimuksen tuloksia. Toimenpite-ehdotukset on luokiteltu lainsäädäntö-, strategia- ja ohjelma- sekä ruohonjuuritason kehitysehdotuksiin.

4.3 Keskeiset tulokset

4.3.1 Turvallisuus kyselytutkimuksen tietojen perusteella

Webropol-kysely lähetettiin Maahanmuuttovirastosta saatuihin 114 vastaanottokeskuksen sähköpostiosoitteeseen 17.10.2016. Kysely suljettiin marraskuun 2016 lopussa. Vastauksia saatiin 27 vastaanottokeskuksesta (24 % kyselyyn saaneista). Joidenkin keskusten edustajat ilmoittivat, että vastaanottokeskus on asuntoihin hajautettu, eikä heillä ole tietoa kysytyistä asioista.

Kyselyyn saaneista 114 vastaanottokeskuksesta seitsemän ilmoitti vastaanottokeskuksen toiminnan alkaneen ennen vuotta 2015, muissa toiminta oli alkanut kesäkuun 2015 jälkeen. Kyselyyn vastanneista 9 keskuksessa (33 %) oli ollut muuta toimintaa ennen keskuksen käyttöönottoa edeltäneiden kuuden kuukauden aikana. 17 keskuksessa (63 %) muuta toimintaa ei ollut.

15 keskuksessa (56 %) tehtiin muutostöitä ennen keskuksen käyttöönottoa. Viidessä kohteessa tehtiin rakenteisiin muutoksia. Viidessä kohteessa uusittiin keittiöitä. Kolmessa kohteessa asennettiin paloilmoitinjärjestelmä ja valvontakamerat. Kahdessa kohteessa uusittiin lukituksia.

Vastaanottokeskusten henkilöstömäärä vaihteli välillä 10–65 ja asukasmäärä välillä 21–510. Henkilöstömäärään suhteutettu asukasmäärä vaihteli välillä 1-19. Henkilöstöä oli keskimäärin 16 ja asukkaita 180. Asukkaita oli keskimäärin 10 yhtä vastaanottokeskuksen työntekijää kohti.

Vastaanottokeskuksissa asuinhuoneiden ilmoitettu neliömäärä vaihteli välillä 2-23. Paloturvallisuuden osalta keskeiset tulokset on esitetty taulukossa 1..

Taulukko 1. Paloturvallisuusriskit toimipaikoissa kyselytutkimuksen perusteella (yhteensä 27 vastaajaa).

Kysymys	Kyllä n	Kyllä %	Kuinka monta?	Ei n	Ei %
Onko vastaanottokeskuksessa ollut tulipaloja?	2	7	1	25	93
Onko vastaanottokeskuksessa ollut palovaarallisia tilanteita?	11	41	1-5	16	59
Onko vastaanottokeskuksessa ollut erheellisiä palohälytyksiä?	21	78	1-satoja	5	19
Onko vastaanottokeskuksessa ollut ilkeittäisiä palohälytyksiä?	19	70	1-20	7	26
Onko vastaanottokeskuksessa ollut ensihoidon tehtäviä?	26	96	2-100	1	4
- asiakkaan psyykkisiin tai traumaperäisiin oireisiin liittyviä ensihoidon tehtäviä	24	89	1-useita kymmeniä		
- tapaturmiin liittyviä ensihoidon tehtäviä	21	78	1-8	6	22
- väkivaltaiseen toimintaan liittyviä ensihoidon tehtäviä	14	52	1-4	13	48
Onko vastaanottokeskuksen henkilökunnalla riittävä valmius hätätilanteissa toimimiseen	24	89		3	11
Onko asukkailla riittävät valmiudet hätätilanteissa toimimiseen?	19	70		7	26
Onko vastaanottokeskus tehnyt yhteistyötä pelastuslaitoksen kanssa?	26	96		1	4

Vastaajien mukaan palovaaralliset tilanteet oli hoidettu keskuksen omin voimin.

Tapaturmiin liittyviä ensihoidon tehtäviä olivat aiheuttaneet mm. liukastumiset, liikunta- ja pyöräilytapaturmat. Yhdessä vastauksessa mainittiin pahoinpitely.

Vastaanottokeskuksista koulutusta kaivattiin erityisesti psyykkisten oireiden käsittelemiseen.

Pelastustoimi ja vastaanottokeskukset olivat tehneet yhteistyötä palotarkastuksissa, koulu- ja harjoituksissa. Yhteistyön sujumista pelastuslaitoksen kanssa pyydettiin arvioimaan asteikolla yhdestä viiteen. Yhteistyön sujuminen sai keskiarvon 4,42.

4.3.2 Turvallisuus PRONTO-tietojen perusteella

PRONTOsta poimittiin Maahanmuuttovirastosta saatujen vastaanottokeskusten osoitteiden (114 kpl) perusteella tiedot pelastuslaitosten pelastus- ja avunantotehtävistä vuosilta 2014–2016.

Osoitteiden perusteella löydettiin tietoja 95 kohteesta (83 %). Näistä tulipaloja oli ollut 40 kohteessa (35 %). 19 osoitteeseen (17 % kaikista) ei osoitteen perusteella näyttäisi kohdistuneen pelastuslaitosten tehtäviä.

Aineisto jaettiin analysointia varten ajallisesti kahteen osaan. Tehtäviä tarkasteltiin ajanjaksoilla 1.1.2014–30.6.2015 (jatkossa: tarkastelujakson alku) ja ajanjaksolla 1.7.2015–11.10.2016 (jatkossa: tarkastelujakson loppu). Tähän jaotteluun päädyttiin, koska kaikkien vastaanottokeskusten toiminnan alkamispäivämäärää ei saatu aineiston muokkausvaiheessa tutkimuksen käyttöön.

Tarkastelujakson alussa pelastuslaitoksilla oli vastaanottokeskuksissa 301 tehtävää (taulukko 2). Tarkastelujakson lopussa tehtäviä oli 1390 kappaletta eli yli nelinkertainen määrä. Tehtävistä 88 prosenttia oli automaattisen paloilmottimen tarkastus- ja varmistustehtäviä. Tarkastelujakson lopussa näiden tehtävien osuus oli 89 prosenttia. Heinäkuusta 2015 lähtien näiden tehtävien määrä lisääntyi voimakkaasti ja tammikuussa 2016 tehtäviä oli yhteensä 126 kappaletta.

Määrä kuitenkin väheni siten, että vuoden 2016 puolella automaattisen paloilmottimen tarkastus- ja varmistustehtävien määrä oli noin 80 tehtävää kuukaudessa. Rakennuspaloja oli tarkastelujakson lopussa 36 kappaletta, mikä oli kaksinkertainen määrä tarkastelujakson alkuun verrattuna (17 kpl). Muiden tulipalojen ja onnettomuuksien määrissä ei ollut merkittävää lisäystä havaittavissa.

Taulukko 2. Pelastuslaitosten hälytystehtävät vastaanottokeskuksissa 1.1.2014–11.10.2016.*

Hälytystehtävän tyyppi	Lukumäärä 1.1.2014 -30.6.2015	Lukumäärä 1.7.2015 -11.10.2016
Tulipalot	20	41
Rakennuspalo	17	36
Liikennevälinepalo	1	0
Maastopalo	0	3
Muu tulipalo	2	2
Muut onnettomuudet	8	8
Liikenneonnettomuus	4	5
Öljyvahinko	4	3
Muut tehtävät	273	1322
Automaattisen paloilmoittimen tarkastus, varmistus	243	1237
Palovaroittimen tarkastus, varmistus	5	5
Muu tarkastus, varmistus	7	35
Ensivaste	2	9
Ihmisen pelastaminen	1	9
Eläimen pelastaminen	4	3
Vahingontorjunta	6	12
Avunanto	2	9
Virka-apu	3	3

*Huomaa jaksotus: tarkasteluajanjakson alku sisältää 18 kuukauden tiedot, loppu hieman yli 15 kuukauden tiedot, joten määrät eivät ole suoraan verrannollisia.

Pelastuslaitosten tehtävien lisääntyminen näkyy edellisten lisäksi hälytystehtävien tyypeissä muu tarkastus- ja varmistustehtävä, ensivastetehtävä, ihmisen pelastamistehtävä, vahingontorjuntatehtävä ja avunantotehtävä. Tarkastelujakson lopussa näitä oli 74 kappaletta, mikä on nelinkertainen määrä tarkastelujakson alkuun verrattuna (18 kpl).

Tarkastelujakson lopun **automaattisen paloilmoittimen tarkastus- ja varmistustehtävistä** 590 johtui ruuan valmistuksesta (48 %), 127 kosteudesta tai vedestä (10 %) ja 76 tupakoinnista (6 %), 75 muusta savusta tai pölystä (6 %) ja loput muista syistä. Yhdessä tapauksessa keskuksen asukkaat olivat tapelleet keskenään ja toinen henkilö oli painanut paloilmoittimen nappia avun saamiseksi, toinen henkilöistä oli loukkaantunut lievästi.

Muu tarkastus- ja varmistustehtävä -luokasta 20 tapausta (50 %) oli savuhavaintoja ja loput erittelemättömiä syitä. Yhdessä tapauksessa yksi henkilö loukkaantui. Tehtäväkuvaus: "Henkilö uhkasi hypätä toisen kerroksen parvekkeelta, tehtävä tuli ihmisen "pelastaminen ylhäältä"-tehtävänä, mutta yksiköiden ollessa matkalla, henkilö oli hypännyt alas."

Vahingontorjuntatehtävistä yhdeksän (50 %) oli tuulesta tai myrskystä aiheutuneita tehtäviä ja kuusi (33 %) vesijohtoverkoston ongelmista johtuneita tehtäviä. Kaikissa tapauksissa oli kyse puhtaan käyttöveden ongelmista. Avunantotehtävät olivat kaikki ensihoitoyksikön avustamistehtäviä.

Rakennuspaloista 36 aiheutui ihmisen toiminnasta (71 %). Rakennuspaloista kahdeksan oli arvioitu tahallaan sytytetyiksi (16 %). Rakennuspaloissa ei sattunut vakavia henkilövahinkoja, 13 henkilöä loukkaantui lievästi.

Loukkaantumisiin liittyneistä tapauksista viidessä oli kyse ruuanlaittoon liittyneestä tulipalosta. Näissä paloissa loukkaantui kuusi henkilöä. Lisäksi yhdessä palossa kaksi henkilöä oli loukkaantunut, kun patjoja oli kuivattu saunassa ja patja oli kaatunut kiukaan päälle. Yhdessä palossa yksi henkilö loukkaantui, kun vastaanottokeskuksen asuinhuoneessa syttyi tulipalo. Asukas oli lukittautunut huoneeseen sisälle ja sytyttänyt palon ilmeisesti itsetuhoisessa tarkoituksessa. Yhdessä tapauksessa loukkaantui kaksi henkilöä, kun kerrostalon porraskäytävässä oli tahallaan sytytetty palo. Yhdessä tapauksessa kaksi henkilöä oli loukkaantunut, kun rakennuksessa tehdyt purkutyöt olivat aiheuttaneet tulipalon. Yhdessä tapauksessa yksi henkilö loukkaantui, kun autotallissa oli tehty autonkorjaustyötä, josta oli seurannut autopalo ja autotallin rakenteet olivat syttyneet palamaan.

Rakennuspaloista 19:ssä yritettiin alkusammutusta (37 %) ja näistä 16 paloa saatiin sammuttamaan. Niissä rakennuspaloissa, joissa alkusammutusta ei yritetty valtaosassa (19 kpl) palo sammui itsestään, kolmessa palo oli kehittynyt liian suureksi ja viidessä sammutusvälineitä ei käytetty.

Liikenneonnettomuuksissa ei ollut mainintoja vastaanottokeskusten asukkaiden osallisuudesta. Yhdessä tapauksessa henkilö oli loukkaantunut lievästi kaaduttuaan polkupyörällä.

Ihmisen pelastamistehtävissä oli neljässä tapauksessa maininta henkilöistä, jotka voivat olla asukkaita. Ainoastaan yhdessä tehtäväkuvauksessa on maininta asukkaasta. Kaikissa neljässä tapauksessa oli kyse henkilön itsetuhoisesta käytöksestä, jonka taustalla oli epäoikeudenmukaiseksi koettu kohtelu tai kielteinen turvapaikkapäätös.

Liikennevälinepalossa oli kyse tapauksesta, jossa oli sytytetty hylätty henkilöauto marraskuussa 2014. Ajoneuvo ei liittynyt vastaanottokeskuksen toimintaan eikä turvapaikanhakijoihin.

Maastopaloissa yhdessä oli tupakoitu metsässä ja maahan heitetty tumppi oli sytyttänyt maaston palamaan. Toisessa tapauksessa vastaanottokeskuksen pihassa paloi nurmikko

tuntemattomasta syystä. Kolmannessa maastopalossa ei ollut tapahtumaa selventävää kuvausta.

Muissa tulipaloissa yhdessä vastaanottokeskuksen asukkaat polttivat kokkoa persialaisen uuden vuoden kunniaksi rakennuksen takapihalla henkilökunnan luvalla ja valvonnassa. Toisessa tapauksessa grillikatoksen katto oli syttynyt palamaan valvomattoman ruoanvalmistuksen seurauksena. Kolmannessa tapauksessa salama oli sytyttänyt muuntajan palamaan. Neljäs tapaus ei täytä tulipalon määritelmää.

4.3.3 Turvallisuus haastatteluaineiston perusteella

4.3.3.1 Haastateltavat ja haastattelut

Haastateltavaksi valittiin turvapaikanhakijoiden laajamittaisen maahantulon kanssa työsään tekemisissä olleita sekä vapaaehtoistyötä tehneitä henkilöitä. Haastatellut henkilöt edustivat pelastustointia (20 haastateltua), muita viranomaisia (AVI, ELY, Maahanmuuttovirasto ja muut viranomaiset), vastaanottokeskusten, mukaan lukien yksityismajoituksen edustajia, Suomen Punaisen Ristin, ensi- ja sairaanhoidon, sekä vapaaehtoistyön edustajia.

Tutkimuksen ulkopuolelle jää viranomaisnäkökulmista poliisi, raja- ja merivartiosto sekä puolustusvoimat. Nämä näkökulmat tulevat esiin Poliisiammattikorkeakoulun tilastotiedoissa ja tutkimuksissa, sekä Tornion järjestelykeskuksen toimintaa arvioivassa osatutkimuksessa. Myös asukasnäkökulma ja maahanmuuttoa vastustaneiden ryhmien edustajien haastattelu on rajattu tämän tutkimuksen ulkopuolelle.

Ensimmäiset haastatellut valittiin pelastustoimen ja muiden viranomaistahojen avainhenkilöistä. Jokaisella haastatellulla oli mahdollisuus ehdottaa haastateltavaksi henkilöitä, joita tämä piti tärkeänä asiantuntijana (lumipallotekniikka; ks. Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006a). Ehdotettujen henkilöiden joukosta valittiin lisää haastateltavia.

Haastatteluita tehtiin lopulta 24 ja haastatteluihin osallistui yhteensä 34 henkilöä. Haastatteluiden arvioitiin olevan riittävä näyte vastaanottotoiminnan turvallisuuden arviointiin (saturaatio; ks. Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006b). Haastatteluita olisi voitu vielä laajentaa, mutta resurssit eivät sitä mahdollistaneet.

Haastateltavat ovat eri puolelta Suomea ja edustavat sekä kasvukeskuksia että harvaan asuttuja alueita. Pelastuslaitosten edustajat edustavat sekä pieniä, keskusuuria että isoja pelastuslaitoksia ja pelastustoimen eri tasoja palotarkastajista ja kouluttajista riskienhallinnan ammattilaisiin.

Haastattelut toteutettiin teemahaastatteluina. Tarkasteltavina teemoina olivat turvallisuusongelmat / riskit, riskienhallintakeinot ja parannusehdotukset. Lisäksi käytiin läpi erilaisia skenaarioita. Haastatteluissa otettiin huomioon maahantulovaihe, hätämajoitus- ja vastaanottokeskustoiminta, yksityismajoitus sekä tilanne turvapaikkapäätöksen aikaan ja sen jälkeen. (Teemahaastattelun runko liitteenä 1.)

Haastattelut tehtiin loka-joulukuussa 2016 henkilökohtaisina, yksilö-, pari- tai pienryhmähaastatteluina. Haastatteluaineistoa kertyi 36 tuntia, eli noin tunti / haastateltu henkilö. Haastattelut nauhoitettiin ja litteroitiin. Haastateltujen henkilöiden kommentit on esitetty raportissa anonyymeinä.

Aineiston analyysimenetelmänä käytettiin laadullista sisällönanalyysiä (ks. Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006c). Aineisto pilkottiin tarkasteltavien teemojen ja alateemojen mukaan. Haastateltujen lausunnot pelkistettiin, ne tiivistettiin ja yhdistettiin tuloksiin. Lisäksi raportissa on käytetty joitakin sitaatteja, jotka on erotettu tiivistetystä tekstistä sisenyksellä ja *kursiivilla*. Yksittäiset haastatteluissa esiin tulleet ja raportissa esitetyt käsitteet on samoin *kursivoitu*. Seuraavassa on haastatteluiden tulokset aihealueittain.

4.3.3.2 Laajamittaiseen maahantuloon varautuminen

Syksyn 2015 laajamittainen maahantulo yllätti viranomaiset. Turvapaikanhakijoiden tulosuunta hämmensi, samoin kuin maahantulon ajoittuminen ja nopeus. Laajamittaisen maahantulon käynnistyessä syntyi nopeasti tarve perustaa uusia vastaanottokeskuksia ja hätämajoitusyksiköjä. Maahanmuuttovirastolla oli varautumissuunnitelma, jossa laajamittaisen maahantulon sattuessa turvapaikanhakijat jyvitetään tasan eri alueiden kesken. Varautuminen, soveltuvien tilojen kartoittaminen ja puitesopimusten tekeminen oli ELY-keskusten vastuulla ja sisäministeriö oli keväällä 2015 pyytänyt ELY-keskuksia päivittämään potentiaalisten tilojen luettelon syksyyn mennessä. Kartoitusta ei ollut kaikilla alueilla tehty. Luettelointia pidettiin jopa *mahdottomana*. Samoin esteeksi oli koettu varautumisen kustannukset (ks. Kuntaliitto 2014). Haastattelut eivät myöskään pitäneet alueellista suunnitelmaa realistisena, vaan kokivat tasajaon olevan yksittäisille alueille kohtuuton.

Jos suunnitelma oli tehty, osa ajatelluista tiloista oli kouluja ja liikuntakeskuksia. Niitä pidettiin arviointivaiheessa tarkoitukseen sopivina (katso esim. Vainio 2015). Ne eivät kuitenkaan sovellu pitempiäaikaiseen käyttöön, koska niiden toimintoja ei voida tai haluta normaalioloissa keskeyttää.

Kun Maahanmuuttovirasto totesi, ettei kaikilta alueilta ollut saatavissa ajantasaisia tietoja potentiaalisista vastaanottokeskustiloista, se alkoi itse etsiä tiloja ja tehdä sopimuksia suoraan kuntien tai yksityisten toimijoiden kanssa. Tilojen etsintä tapahtui joissain tapauksissa hyvässä yhteistyössä paikallisten toimijoiden kanssa. Osa tiloista saatiin käyttöön, kun tilo-

jen omistaja tai potentiaalinen toiminnanharjoittaja tarjosi niitä suoraan Maahanmuuttovirastolle. Tämän seurauksena vastaanottokeskuksia ja hätämajoitusyksiköjä perustettiin tilaohjautuvasti, Maahanmuuttoviraston, toiminnanharjoittajan ja tilojen omistajan keskinäisellä sopimuksella. Tieto yksikön perustamisesta saattoi tulla alueen viranomaisille ja kunnille jälkikäteen. Tietopaisioon saattoi jäädä yhtä hyvin kunta, kunnanjohtaja, sosiaali-toimi, rakennusvalvonta, poliisi kuin pelastustoimi.

Tilanne johti myös siihen, että käyttöön oltiin ottamassa tai otettiin tiloja, joiden palo-, tai poistumisturvallisuus ei ollut riittävä. Näissä kohteissa pelastustoimen ja rakennusvalvonnan kanssa tehty yhteistyö johti parhaimmillaan korjaus- ja turvallisuuden parannusvaatimuksiin, jotka usein toteutettiin toiminnan jo alettua. Tilojen käyttöönotto saattoi edellyttää myös rakennuslupan hakemista, käyttötarkoituksen muutosta ja merkittäviä muutostöitä. Jos tilat todettiin majoitukseen sopimattomiksi, mutta ne oli jo ehditty ottaa käyttöön, ne pyrittiin tyhjentämään heti korvaavien tilojen järjestyessä. Yksittäisissä tapauksissa tilat saattoivat kuitenkin olla melko pitkään hätämajoitus- tai vastaanottokeskuskäytössä ilman vaadittua soveltuvuutta ja muutostöitä.

Pelastustoimella ei ollut turvapaikanhakijoiden hätämajoituksesta erillistä ohjetta, vaan palotarkastuksia ohjasi normaali lainsäädäntö. Alkuvaiheessa arvioinnin pohjana käytettiin liikuntatapahtumien ja marjanpoimijoiden majoituksen ohjeistusta, vaikka hätämajoitusajan ennakoitiin olevan pitkä.

Tilanteeseen soveltuvan ohjeen puuttuessa yksittäiset pelastustoimen edustajat kokosivat ohjeet ja pienen päivityksen jälkeen Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto hyväksyi ohjeet käyttöön koko maassa. Ensimmäisiä ohjeita laadittiin ja jaettiin pelastuslaitosten kesken syyskuussa, lopullinen versio hyväksyttiin marraskuussa 2015 (ks. Jäntti 2016), jolloin käytössä oli jo noin 150 erilaista vastaanottoyksikköä.

Ohjeiden puutteesta poikkeuksena oli järjestelykeskus, jonka perustamisesta oli valmistunut ohje (ks. Haaranen 2015). Järjestelykeskuksen käyttöönotossa yhteys rakennusvalvontaan ja pelastustoimeen otettiin asianmukaisesti ennen avaamista. Kiinteistö oli alkuperäiseltä käyttötarkoitukseltaan koulu ja sen muuttamiseksi järjestelykeskuskäyttöön tarvittiin rakennuslupa. Toimenpiteet muutosrakennuslupineen, lakisääteisine naapurin kuulemisineen (Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999, 133 §) ja palotarkastuksineen veivät kaksi päivää, jonka jälkeen tiloja alettiin valmistella käyttöönottoon.

Järjestelykeskuksen palotarkastukseen ei ohjetta ollut, vaan palotarkastaja hyödynsi yleistä lainsäädäntöä, käytettävissä olleita ohjeita ja omaa ammattitaitoaan. Tarkastuspöytäkirjassa on lueteltu vaatimukset turvallisuuden varmistamiseksi ja ne myös toteutettiin kohteessa.

Jo ennen järjestelykeskuksen avaamista tulijamäärä Torniossa kasvoi siten, että se oli turvallisuusriski sekä turvapaikanhakijoille itselle että ympäristölle. Kemissä poliisilaitoksen ja aseman ympärillä sekä kaduilla liikkui paljon turvapaikanhakijoita. Kun yöt olivat jo kylmiä ja turvapaikanhakijat olivat ilman suojaa, vapaaehtoiset ottivat viranomaisten tehtäviä ja järjestivät tulijoille suojaa ja ruoka-apua. Sekä kunta, seurakunnat, järjestöt että osa asukkaista tukivat toimintaa. Kuntalaiset lahjoittivat turvapaikanhakijoille mm. patjoja ja vaatteita. Majoitustilojen paloturvallisuutta pyrittiin valvomaan, mutta tilanne oli haastava.

Järjestelykeskuksen avaamisen jälkeen syyskuun lopussa 2015 hallitsematon liikkuminen ja samalla vapaaehtoistyön paine Kemi-Tornion alueella väheni. Kemi-Tornio-alueen paine siirtyi muualle Suomeen. Mutta minne - se oli vastaanottokeskusten määrä- ja tilaongelman vuoksi epäselvä.

Ongelmaa pahensi se, että osa kunnista kieltäytyi vastaanottamasta turvapaikanhakijoita. Kieltäytymisen taustalla oli asukkaiden vastustus ja näkemys, jonka mukaan kunnan varautumisvelvollisuus ei koske laajamittaista maahantuloa, koska sitä ei ole sisällytetty valmiuslakiin (L 1552/2011, 3§; katso myös HE 3/2008, 27). Toisaalta näkemyksellä ei ollut merkitystä, koska Maahanmuuttovirasto ei sopimuksia tehdessään ottanut juurikaan huomioon kuntien päätöksiä tai kuntalaisten näkemystä. Tämä aiheutti omasta puolestaan tyytymättömyyttä kunnissa.

Varautumisen heikkoudet, kuntien kieltäytyminen ja sopimuspolitiikka johtivat tilanteeseen, jossa kuntien välinen ja alueellinen kuormittuminen vaihteli voimakkaasti. Tilanne näkyi sekä vastaanottovaiheessa että turvapaikkaprosessin aikana ja tulee näkymään vielä turvapaikkapäätösten saannin yhteydessä.

4.3.3.3 Kiinteistö- ja toimitilaturvallisuus, paloturvallisuus

Turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskuksiksi ja hätämajoitusyksiköiksi valikoitui vanhoja laitostyyppisiä rakennuksia, hotelleja ja majoitustiloja. Näiden ohella tiloiksi valikoitui mm. kouluja, oppilasasuntoloita, kerrostaloasuntoja tai kokonaisia kerrostaloja, sekä leirikeskuksia, mutta myös toimistona olleita tiloja. Osa turvapaikanhakijoista majoitettiin tilapäisesti telttoihin. Järjestelykeskuksen painetta tasaamassa käytettiin myös urheiluhallia. Lisäksi turvapaikanhakijoita sijoitui yksityismajoitukseen.

Asumiskäyttöön rakennetut kiinteistöt olivat osin rakenteelliselta turvallisuudeltaan (paloluokka) riittäviä, mutta paloturvallisuustekniikka saattoi olla riittämätön tai vanhentunut. Tämä tarkoitti toimenpidevaatimuksia ja turvatekniikan täydennystä. Alun perin muuhun kuin asumiskäyttöön rakennetuissa tiloissa oli asumisvarustukseen ja mm. palo- ja poistumisturvallisuuteen liittyviä puutteita. Tiloja ei voitu ottaa käyttöön tai käyttöönotto edellytti muutosrakennuslupaa ja merkittäviä muutoksia.

Käyttöön otettiin myös kohteita, joihin ei olisi turvallisuusongelmien vuoksi pitänyt asuttaa ketään. Paloturvallisuuden ohella kyse oli asukasturvallisuudesta. Kohteiden joukossa oli muun muassa kiinteistöjä, jotka oli aiemmin poistettu käytöstä sisäilmaongelman vuoksi.

Paloturvallisuutta varmistamassa useissa toimipaikoissa oli vain palovaroittimet, osassa oli vanha palovaroitinjärjestelmä. Automaattinen sammutusjärjestelmä oli vain harvoissa kiinteistöissä. Samalla tiloihin suunniteltiin sijoitettavaksi tai oli jo sijoitettu selvästi suurempaa asukasmäärää kuin tilojen rakennusluvan mukaan sai olla. Koska mihinkään poikkeavaan mitoitukseen ei ollut lainsäädännöllistä eikä ohjeistukseen perustuvaa pohjaa, pelastuslaitos käytti omassa työssään arvioinnin pohjana pelastuslakia, rakennus- ja maankäyttölakia ja kiinteistön rakennusluvan tietoja. Tämä johti näkemyseroihin, joiden perusteella pelastustointa tai sen edustajaa saatettiin pitää yhteistyöhaluttomana. Yksittäisistä päätöksistä on tehty myös valitus tai hallintokantelu.

Palotarkastuksia tehtiin kohteisiin hätätyötyyppisinä, muutaman tunnin varoitusajalla tai tarkastus tehtiin jälkikäteen, toiminnan alettua, asukkaiden tulon jälkeen. Tarkastusten perusteella tehtiin pöytäkirjat, joissa oli todetun tilanteen mukaan luettelo vaadittavista toimenpiteistä ja niiden korjaamiseen annettu määräaika. Reaktiivinen toimintatapa on täysin poikkeuksellinen ja mahdollisti alkuvaiheessa turvallisuuspuutteet, joita korjattiin toiminnan aikana tai jotka jäivät korjaamatta.

4.3.3.4 Tuotannon ja toiminnan turvallisuus

Syksyllä 2015 käynnistetyissä kohteissa saattoi olla töissä yksittäisiä vastaanottokeskuskokemusta omaavia henkilöitä, tai henkilöstö oli kokonaan uutta. Yksittäisissä kohteissa johtajaksi nimettiin henkilöitä, joilla ei ollut johtamiskoulutusta eikä kokemusta johtajana. Henkilöstöllä saattoi olla myös puutteellinen turvallisuusosaaminen, eikä toimipaikoissa aina tiedetty tai kiireessä huomattu viranomaisvelvollisuuksia.

Pelastussuunnitelmia tehtiin jälkikäteen. Osassa toimipaikkoja toiminnanharjoittaja oli palkannut asiantuntijan, joka on tehnyt kohteen pelastussuunnitelman ja riskienarvioinnin. Miten johtaja ja henkilökunta ovat asian sisäistäneet, ei ole tiedossa. Poistumisturvallisuus selvitystä ei edellytetty aikuiskohteisiin, koska aikuisten ja perheiden arvioitiin pystyvän poistumaan itsenäisesti ja nopeasti tiloista. Toisaalta yksittäisissä haastatteluissa kyseenalaistettiin turvapaikanhakijanaisten mahdollisuus poistua hätäpoistumistien kautta turvallisesti ja nopeasti kulttuurilleen tyypillisen pukeutumisensa vuoksi.

Vastaanottokeskuspaikkoja oli liian vähän ja järjestelykeskus pyrki lähettämään rekisteröidyt henkilöt päivittäin eteenpäin. Paine vastaanottokeskuksissa ja hätämajoitusyksiköissä kasvoi ja käytettävissä olleiden kohteiden asukasmäärä ylittyi. Haastatteluissa tuli esille

yksikköjä, jossa asiakasmäärät olivat ylittyneet merkittävästi ja tilaa oli vain 2-3 neliometriä / turvapaikanhakija. Hyväksyttävänä tilamitoituksena pidettiin noin 6-10 neliön mitoitusta. Kerrostaloasuntoihin sijoitettaessa tavanomaista oli 6-7 henkilöä kaksiossa, tai yhdeksän henkilöä tai esimerkiksi kolme pientä perhettä kolmiossa.

Pahimmillaan vastaanottoyksiköiden palotarkastuksessa todettiin käytävät täynnä patjapaikkoja ja turvapaikanhakijoiden tavaroita, sekä tilanteita, jossa porrashuoneet olivat tarvikevarastona. Palo- ja poistumisturvallisuus vaarantui merkittävästi. Pelastuslaitoksen edustajat puuttuivat tilanteeseen. Turvapaikanhakijoita siirrettiin tai tiloja raivattiin siten, että tiloihin saatiin avoimet selkeät poistumistiet. Samoin porraskäytävät tyhjennettiin, mikäli tavaroiden varastointi tuli pelastuslaitoksen tietoon.

Toisaalta pelastuslaitoksen edustajat eivät pääsääntöisesti käyneet tiloissa päivittäin eivätkä edes viikoittain. Jos pelastuslaitoksella ei ollut tietoa tilojen ylikuormituksesta, siihen ei voitu puuttua. Toisaalta haastattelussa esitettiin näkemys, että pelastustoimen olisi pitänyt puuttua tiukemmin ja ehdottomasti kieltää ylikuormitustilanteet. Pelastustoimen edustajien haastattelussa asia tuli esiin ristiriitaisena kokemuksena. Kun pelastuslaitoksen edustaja tulee kohteeseen ja ulkona on pakkasta, turvapaikanhakijoita täynnä oleva bussi on pihassa tai ihmiset jo ulkona ja bussi lähtenyt, *jätetäänkö ihmiset ulos, sijoitetaanko ylipaikoille, vai lähetetäänkö jonnekin? Hotelliin? Ja jos lähetetään, miten ja minne ja kuka maksaa?*

Tyhjillään olleiden tilojen käyttöönotto, turvatekniikan ongelmat, ylikuormitus ja mm. kulttuuriset erot johtivat vaaratilanteisiin ja merkittävään määrään erheellisiä hälytyksiä. Erheellisten hälytysten taustalla oli asukkaiden ruuanlaittoa ja mm. tupakointia sisätiloissa. Lisäksi hälytyksiä aiheuttivat aiemmin tyhjillään olleiden tilojen rakennekosteus, ilkivaltainen toiminta ja ulkopuolelta tehdyt polttopulloiskut.

Keskeisin ongelma on ollut ruuanlaiton aiheuttamat erheelliset hälytykset. Useissa toimipaikoissa asukkailla on tarjottu mahdollisuus laittaa itse ruokaansa. Ruuanlaitto keittotiloissa on puutteellisen turvatekniikan vuoksi voinut aiheuttanut erheellisiä hälytyksiä. Lisäksi asukkaat ovat valmistaneet luvatta ruokaa omissa huoneessaan ja aiheuttaneet ruuankäryillä sekä erheellisiä palohälytyksiä että vaaratilanteita.

Vaaratilanteita on syntynyt myös siitä syystä, että ruuanlaittoon on käytetty joko vanhoja kierrätettyjä tai jopa itse valmistettuja sähkölevyjä (kuva 2). Hälytyksen sattuessa levy on voitu piilottaa. Palomiehet ovat löytäneet palohälytyksen syytä selvittäessään kuumia keittolevyjä mm. vaatekaapista ja sängystä patjan alta.



Kuva 2. Asukkaalta takavarikoitu keittolevy (nurinpäin) alustoineen. (Kuva Pirkanmaan pelastuslaitos)

Paloturvallisuusongelmat korostuivat toiminnan alkuvaiheessa. Nyt turvallisuus on paloturvallisuuden osalta vakiintunut. Toisaalta vastaanottopalveluissa on uusia turvallisuuden liittyviä haasteita. Kun turvapaikanhakijamäärä on laskenut, hätmajoitusyksiköjä ja vastaanottokeskuksia on lakkautettu, asukkaita on siirretty muihin kohteisiin. Asukkaiden siirrot ovat aiheuttaneet järjestyshäiriöitä. Samoin häiriöitä odotetaan prosessin loppuunsaattamisen yhteydessä.

Osa turvapaikanhakijoista voi sijoittua helposti yhteiskuntaan ja kotoutua nopeasti. Toisaalta vastaanottokeskusjärjestelmässä on ollut yksittäisiä henkilöitä ja perheitä, joiden palvelun kesto on venynyt kuuteen - seitsemään vuoteen. Nämä tilanteet ovat syntyneet jo ennen laajamittaista maahantuloa. Vuosina 2015–2016 tulleilla palvelun kestosta ja sen kokonaiskustannuksista ei siten ole vielä tietoa.

4.3.3.5 Turvapaikanhakijoiden asukasturvallisuus

Turvapaikanhakijoille on pystytty järjestämään pääosin turvalliset olosuhteet, mikäli turvallisuuden mittarina käytetään kuolemantapauksia ja vakavia vammautumisia. Turvapaikanhakijatilanteelle muualla maailmassa todennäköiset nälkiintymiset ja pohjoisille olosuhteille mahdolliset paleltumiskuolemat, samoin kuin palokuolemat on ainakin vuoden 2016 lopun tietojen mukaan vältetty.

Useita Suomeen tulleita turvapaikanhakijoita on kuitenkin menehtynyt liikenneonnettomuuksissa ja itsemurhan kautta, sairauksiin sekä mm. hukkumisonnettomuudessa. Liikenteessä on myös vakavia vammautumisia. Lievempiä paleltumisia, sekä vastaanottokeskuksissa tai hätämajoitusyksiköissä syttyneiden tai sytytettyjen palojen aiheuttamia palovammoja on myös tilastoitu. Samoin on tiedossa muita tapaturmia ja väkivaltatilanteita. Tarkkoja määriä ei ole tiedossa tilastoseurannan heikkouden vuoksi.

Merkittävänä turvallisuusongelmana on ollut turvapaikanhakijoiden psyykinen kuormittuminen. Tulijoiden tausta, majoituksen tilamitoitus, vieraiden ihmisten yhdessä asuttaminen ja yksityisyyden puute sekä pitkittynyt turvapaikanhakuprosessi ovat omiaan kuormittamaan ihmisiä. Ristiriitoja on hallittu seurannalla ja ongelmien sattuessa asukkaiden siirroilla.

Kuormittumista on lisännyt toimettomuus. Turvapaikanhakijoiden työntekoa on alkuvaiheessa rajoitettu. Osa vastaanottokeskuksista on järjestänyt pienimuotoista työtoimintaa, joskin se on koettu tasapainoiluksi säädösten ja sekä paikallisten ihmisten – niin työssä käyvien kuin työttömien – oikeuksien välillä.

Fyysisiin vammoihin on pääsääntöisesti saatu apua, mutta psyykkisen kuormittumisen yhteydessä ei ole ollut tarjolla asianmukaista tukea edes vakavien itsemurhayritysten jälkeen. Tuki on jäänyt vastaanottokeskuksen henkilökunnan varaan, vaikka henkilöstön mitoitus tai osaamisvaatimukset (ks. Maahanmuuttovirasto 2015) eivät anna tähän juurikaan valmiuksia.

Vastaanottoprosessissa on tunnistettu myös perheväkivaltaa ja lapsiin kohdistuvaa väkivaltaa. Vastaanottokeskuksen henkilöstö puuttuu asiaan ja ottaa yhteyden poliisiin ja lastensuojeluun. Yksittäisessä haastattelussa esitettiin kuitenkin epäily, että ilmoitus ei välttämättä johda toimenpiteisiin.

4.3.3.6 Ensihoito

Vastaanotto toiminta on myös kuormittanut pelastuslaitosten tuottamaa ensihoitopalvelua, jossa on koettu kieli- ja kulttuuriongelmat merkittävinä ongelmina. Kieliongelmaan on käytetty apuna tulkkia ja ensihoidon kieliopasta (Pirkanmaan pelastuslaitos 2015). Kulttuurisiin ongelmiin on haettu ratkaisua sekä itse turvapaikanhakijoiden kulttuuria opettelemalla että opettamalla turvapaikanhakijoille suomalaista ensihoidon, sairaanhoidon ja viranomaiskulttuuria.

Kulttuurieroissa on korostunut asukkaiden kollektiivinen huoli yksittäisen ihmisen sairastumisesta. Kun ensihoitajat ovat tulleet paikalle, asukkaita on voinut olla paljon, he ovat voineet olla äänekkäitä ja hyvin lähellä ensihoitajia. Tilan ja työrauhan puuttumisen ohella ongelmana on ollut sukupuolittunut ajattelu. Miehen ei annettaisi hoitaa naista, eikä naisen miestä.

Kulttuuriin eroihin on kiinnitetty huomio myös hoitotyön puolella. Esimerkiksi Pirkanmaan sairaanhoitopiirissä on toteutettu hanke, jossa on tuotettu koulutusaineistoa ja koulutettu sekä turvapaikanhakijoita että vastaanottokeskusten henkilökuntaa kulttuurierojen tunnistamiseksi. (Ensihoidon ongelmista tarkemmin luvussa 5.)

4.3.3.7 Työturvallisuus

Työturvallisuus on ollut huolenaiheena sekä pelastustoimessa, ensihoidossa, vastaanottokeskusten henkilöstön edustajien joukossa mutta epäilemättä myös poliisissa. Huoli työturvallisuudesta tuli esiin useissa pelastustoimen edustajien kommenteissa, niin suorittavaa työtä tekevien, esimiesten kuin riskienhallinnan ammattilaisten joukossa. Haastatteluissa tuli esiin huoli mahdollisesta fyysisestä väkivallasta, tartuntataudeista sekä naisten osalta seksuaalisesta häirinnästä. Asukkaiden välisiin konflikteihin puuttuminen on koettu selkeäksi työturvallisuusriskiksi kaikille toimijoille.

Toimitilojen ja toiminnan ongelmilla, asukkaiden vieraskielisyydellä sekä kulttuurisilla asioilla on ollut merkittävä kuormittava vaikutus pelastustoimelle. Kuormituksessa on ollut alueellisia eroja mm. pelastustoimen ottaman roolin (valvova viranomaisinen – laajempi valvova, opastava ja kouluttava viranomaisrooli) kohteiden määrän sekä kohteen ja pelastuslaitoksen etäisyyden perusteella. Etäällä pelastuslaitoksen toimipaikasta olevat kohteet, samoin kuin kohteet toistuvine erheellisine hälytyksineen ovat olleet erityinen haaste. Myös vastaanottokeskusten yksikkökoko on vaikuttanut työn määrään ja ongelmiin. Isot yksiköt on koettu joissakin tilanteissa poikkeuksellisen ongelmallisiksi.

Useissa haastatteluissa kerrottiin eri toimijoiden, mukaan lukien pelastustoimen edustajien fyysisestä mutta myös psyykkisestä ylikuormittumisesta. Kuormitusta on lisännyt turvapaikanhakijatilanteen aiheuttama yhteiskunnallinen jakautuminen, jossa osa tulijavirran kanssa työssään tekemisissä olleista henkilöistä joutui häirinnän, ahdistelun ja jopa seurannan kohteeksi. Häirintää on kohdistunut kaikkiin toimijaryhmiin, myös viranomaisiin ja myös pelastustoimen edustajiin. Toisaalta asukkaat itse ovat voineet olla henkilöstölle ja viranomaisille työturvallisuusriski. Lisäksi asukkaisiin kohdistettu häirintä on ollut ainakin vastaanottokeskusten henkilöstölle työturvallisuusriski.

Vastaanottokeskuksissa mahdollisesti olevaan väkivallan uhkaan on varauduttu sekä pelastustoimessa että ensihoidossa lisäämällä miehitystä, tukeutumalla poliisiin tai vastaan-

ottokeskusten henkilökuntaan tai suojautumalla. Viitteet turvallisuusriskeistä on otettu vakavasti myös pelastustoimessa, asioita on käsitelty ja niitä on pyritty korjaamaan toimintamalleja muuttamalla. Pelastustoimessa on lisätty miehitystä ja palotarkastuksissa on käytetty tarvittaessa parityöskentelyä.

Ensihoidossa on käytetty tukena poliisin tai pelastuslaitoksen yksikköä. Yksittäisiin kohteisiin on menty vain poliisin tuella. Joihinkin kohteisiin (sekä palotarkastus että ensihoito) on osoitettu vain miespuolisia henkilöitä. Hyvin tavanomaista on ollut, että ensihoidossa on vältetty naispuolisen työparin lähettämistä vastaanottokeskukseen. Linjaus on osa laajempaa toimintapolitiikkaa.

Ensihoidossa on perinteisesti otettu huomioon tartuntatautiriski. Pelastuslaitoksen muun henkilöstön osalta siihen ei ole kiinnitetty huomiota, vaikka ongelmallisissa vastaanottoyksiköissä käynnit ovat olleet toistuvia, eikä asukaskontakteilta ole voitu välttyä. Osa pelastustoimen henkilöstöstä on ollut huolissaan tilanteesta ja pyrkinyt suojautumaan kontakteilta.

Laajamittaisen maahantulon yhteydessä yhtenä keskeisenä työturvallisuusriskinä oli kaikkien toimijoiden ylikuormittuminen. Osalle vastaanottokeskuksen palotarkastus oli osa normaalia työtä. Alueilla, joissa yksikköjä oli laajalla alueella ja paljon, kohteiden toimitilat olivat huonot, turvatekniikka puutteellista, toiminnanharjoittajan osaaminen niukkaa, opastustarve ja erheellisten hälytysten määrä oli suuri, pelastustoimen henkilöstö kuormittui voimakkaasti. Tämä johtui sekä työmäärän kasvusta että huolesta.

Pelastuslaitokset saattoivat keskittää vastaanottokeskusten kontakteja yksittäisille työntekijöille tasalaatuisuuden ja osaamisen varmistamiseksi, mutta lisää henkilöstöä ei pääsääntöisesti palkattu. Aiempi henkilöstö teki vain enemmän. Kuormittuminen näkyi henkilöstössä myös päällepäin ja se tiedostettiin:

Kun katsoo peiliin, vastaan katsoo panda.

Kuormittumista on lisännyt myös em. häirinnän kohteeksi joutuminen. Esimerkkinä tilanteet, jossa kiinteistön omistaja tarjosi tiloja vastaanottokeskuskäyttöön, mutta tilat eivät rakenteellisen turvallisuuden puutteiden vuoksi olleet siihen soveltuvat. Kun pelastustoimi totesi asian, syntyi konflikteja, jotka pahimmillaan johtivat jopa henkilöön menevään julkiseen loukkaukseen.

Viranomaisten ja työsuhteisten ohella haastatteluissa tuli esiin myös vapaaehtoisten turvallisuus. Vapaaehtoisten osuus oli laajamittaisen maahantulon yhteydessä merkittävä. Vaikka työturvallisuuslaki (ks. L 738/2002, 55§) ei kata kaikkea vapaaehtoistyötä, järjestäytyneet vapaaehtoiset kuten SPR:n ja seurakuntien organisoimat ryhmät ovat vapaaehtois-

työn vetäjien johdolla kartoittaneet työturvallisuuslain hengen mukaisesti vapaaehtoisena mukaan tulleiden rokotuksia ja terveydentilaa ja ohjanneet henkilöitä sen mukaan toimimaan eri tehtävissä. Sen sijaan omaehtoisesti toimivat ovat olleet alttiina vaaroille, joihin he eivät ole osanneet varautua, eikä varautumiseen ole ollut julkista ohjetta.

4.3.3.8 Ympäristöturvallisuus

Haastatteluissa tuli esiin vastaanottokeskustoiminnassa syntyneet tilanteet, jossa on ollut infran ja luonnon ylikuormittumista. Tapauksissa on otettu vastaanottokeskuskäyttöön toimipaikkoja, jonka vesi- ja/tai jätevesihuolto on mitoitettu pienehkölle henkilömäärälle ja kohteeseen on sijoitettu mitoitusta enemmän asukkaita. Vahinkojen korjaaminen on tuottanut lisäkustannuksia, joiden maksajasta kiistellään. Tilanne on aiheuttanut erittäin voimakasta ärtymystä ympäristössä ja ollut omasta puolestaan turvallisuusuhka.

Vuorovaikutus kohteen asukkaiden ja ympäristön välillä on ollut myös ongelmallinen. Vakavimmat konfliktit ovat olleet väkivaltaisia yhteenottoja, paloturvallisuuden näkökulmasta polttopulloiskuja ja tuhopoltoja. Tavanomaisimpia ovat olleet sanailut ja uhkailut. Näitä on pyritty hillitsemään ammatillisella otteella, ihmisten kunnioittamisella, viranomaisyhteistyöllä, sekä tekniikalla, kuten kameravalvonnalla että vartioinnilla.

Turvapaikanhakijoiden vastaanottoon myönteisesti suhtautuvien ja sitä vastustavien väestöryhmien välillä on ollut myös merkittävää skismaa. Kahtiajako on näkynyt myös julkisessa keskustelussa. Pelastustoimi on pyrkinyt profiloitumaan tasapuoliseen avun antamiseen ihmisen taustasta riippumatta. Linjaus on välttämätön pelastustoimen henkilöstön työturvallisuuden varmistamiseksi.

4.3.3.9 Tietoturvallisuus

Tietoturvallisuudessa keskeisinä osa-alueina nähdään tietojen saatavilla oleminen oikea-aikaisesti ja ehyinä. Lisäksi tietoturvallisuudessa keskeisessä roolissa on tietojen rajaaminen siten, että ne ovat vain niiden saatavilla, joille tiedot on tarkoitettu.

Tiedonpuute on ollut merkittävä ongelma sekä varautumisen, toiminnan käynnistymisen että toiminnan aikana. Varautumisessa ei ollut riittävästi ennakkoinformaatiota turvapaikanhakijoiden määrästä, tulosuunnasta kuin nopeudestakaan. Tiedonvälityksessä käytettiin epävirallista tietoa. Etenkään alkuvaiheessa kenelläkään ei ollut konkreettista tilannekuvaa.

Alueiden varautumistieto ei ollut ajantasaista tai sitä ei käytetty. Maahanmuuttoviraston toimintatapa vastaanottotoiminnassa oli itsenäinen, eikä se käyttänyt neuvottelua saati järjestelmällistä tiedottamista. Tieto avattavista kohteista tavoitti turvallisuustoimijat poikkeuksellisen myöhään. Sekä kunnat, pelastustoimi että poliisi saattoivat olla tietokatveessa.

Myös maahantulon jälkeen tiedonkulku ja kerätyn tiedon käyttö olivat niukkoja. Järjestelykeskus keräsi muun muassa tiedon tulijoiden uskonnosta, mutta sijoittamisen yhteydessä tietoa ei ollut käytettävissä. Toisaalta joissakin haastatteluissa todettiin, että tietoa ei olisi hyödynnetty, koska tavoitteena on opettaa samalla statuksella maahan tulevat ihmiset hyväksymään toinen toisensa. Erityisenä ongelmana koettiin turvallisuuden ja turvallisuustiedon siiloutuminen. Yhteistyössä tilannetta on saatu parannettua ja turvallisuutta ja tiedonkulkua on parannettu yhteistyöllä. Siiloutuminen koskee myös tietoverkkoja.

Laajamittaisen maahantulon yhteydessä mutta myös sen jälkeen käytettiin tulkkeja, joita ei ollut turvallisuusselvitetty. Tulkkeina käytettiin myös aiemmin maahan tulleita henkilöitä joiden kielitaito oli riittävä, mutta joilla ei ollut tulkin koulutusta eikä eettistä sitoutumista.

Varautumisen ongelmat linkittyvät myös tietoturvallisuuden ongelmiin. Tietoverkkoja ei ole rakennettu varautumista tukevaksi. Ongelma korostui järjestelykeskuksen käynnistysvaiheessa.

4.3.3.10 Rikosturvallisuus

Rikosturvallisuus sivuaa voimakkaasti sekä edellä kuvattua ihmisten turvallisuutta että paloturvallisuutta. Haastatteluissa rikosturvallisuus tuli esille vastaanottoyksiköissä koetun väkivallan uhan ja seksuaalisen ahdistelun kautta. Ensihoidossa on ollut myös kiinnikäymistä ja uhkaavia tilanteita. Lisäksi rikosturvallisuus liittyy voimakkaasti paloturvallisuuteen: useita vastaanottoyksiköjä joutui hyökkäysten kuten polttopulloiskujen, ilotulitehäirinnän tai vastaavan hyökkäyksen kohteeksi.

Vastaanottokeskuksissa ei ole rikoksen uhrina tiettävästi menehtynyt yhtään turvapaikanhakijaa. Sen sijaan yksi kantasuomalainen on menehtynyt kahden turvapaikanhakijan pahoinpitelyn seurauksena. Rikoksiksi luokiteltavia väkivaltilanteita on ollut asukkaiden kesken sekä kantasuomalaisten ja turvapaikanhakijoiden välillä. Erityisenä huolenaiheena ovat olleet seksuaalirikokset, joita on tapahtunut myös vastaanottokeskuksissa. (Rikoksista on erillinen poliisin tilasto.)

4.3.3.11 Skenaariot, resilienssi, toimintojen skaalautuvuus

Haastattelut tehtiin syksyllä 2016, jolloin turvapaikanhakijoiden maahantulo oli vähentynyt vuoden 2015 turvapaikanhakija-aallon 32500 hengestä vajaaseen 5700 tulijaan (Maahanmuuttovirasto 2017). Rauhoittunutta tilannetta pidettiin uutena normaalina, eikä siinä nähty juurikaan ongelmia. Ainoaksi ongelmaksi mainittiin vastaanottokeskusten alasajo, jonka todettiin olevan taloudellisesti ja toiminnallisesti merkittävä *menety*s yksittäisille kunnille ja alueille. Etuna nähtiin, että vähentynyt turvapaikanhakijamäärä antaa vastaanottojärjestelmälle ja koko yhteiskunnalle aikaa toipua turvapaikanhakija-aallosta.

Syksyn 2015 laajamittaisen maahantulon toistumista pidettiin mahdollisena. Skenaario-
na se jakoi haastatellut kolmeen ryhmään. Haastateltujen joukossa oli henkilöitä, jotka
toivoivat, että syksyn 2015 kaltainen turvapaikanhakijoiden laajamittainen maahantulo ei
toistuisi. Osa haastatelluista suhtautui tilanteeseen neutraalisti: tilanne voi toistua. Haas-
tatteluissa tuli esille myös kolmas näkökulma. Osa haastatelluista koki, että nyt läpikäyty
muuttoaalto toi itselle, omalle yhteisölle, kunnalle tai alueelle niin paljon positiivisia vaiku-
tuksia, että uusi vastaava maahantulijoiden aalto olisi jopa tervetullut.

Näkökulmasta riippumatta haastatellut kokivat, että 2015 vuodesta on selviydytty, mutta
se on ollut erittäin raskas. Pelastustoimessa tilanne oli useimmiten hoidettu tavanomai-
sella miehityksellä ja yli- ja hätätyönä, eikä uutta henkilöstöä muihinkaan viranomaisteh-
täviin juuri rekrytoitu Maahanmuuttovirastoa lukuun ottamatta. Mahdollisessa uudessa
maahanmuuttoaallossa tarvitaan ainakin pelastustoimeen ehdottomasti lisää resursseja.
Rakenteiden arvioitiin kuitenkin kestävän ja työn olevan helpompaa aiemman kokemuk-
sen ansiosta.

Kolmantena skenaariona käytettiin 100 000 turvapaikanhakijaa. Määrää pidettiin kauhus-
kenaariona ja se torjuttiin, tai tulijamäärää pidettiin mahdottomana. Useille viranomaisille
skenaario oli luonteva, mutta sen arvioitiin edellyttävän sekä varautumisen että toimin-
tamallien kehittämistä ja lisäksi toteutuessaan lisähenkilöstön rekrytointia kaikille viran-
omaistoimijoille. 300 000 tai 500 000 turvapaikanhakijan maahantuloa pidettiin tilanteena,
joka aiheuttaisi poikkeustilan.

Ensisijaisina ongelmina suuremmilla skenaarioilla koettiin kohtuullisten majoitustilojen
riittämättömyys. Tilanne edellyttäisi vaihtoehtoisten majoitustilojen käyttöä, kuten urhei-
luhallien ja telttamajoituksen laajamittaista käyttöönottoa. Myös yksityismajoitus herätti
keskustelua, joskaan sitä ei haluttu visioida.

Suurempia skenaarioita pidettiin taloudellisesti raskaina tai mahdottomina. Eri skenaarioi-
den vaikutuksille ja siedettävyydelle ratkaisevana tekijänä nähtiin turvapaikanhakijoiden
tai maahantulijoiden kansallisuus, kulttuuri ja kielitaito. Näiden ohella kantokyvyn kannal-
ta keskeisenä tekijänä nähtiin turvapaikanhakijoiden määrän ennakoitavuus, tulosuunta ja
tulonopeus, sekä kansallinen kriisinkestävyys.

Pelastustoimen näkökulmasta toimintatapoja pidettiin helposti skaalattavina. Henkilöstön
lisääminen toteutettaisiin niin, että kokeneet toimijat sijoitettaisiin vastaanottoprosessin
valvontaan ja ohjaukseen, uudet perustehtäviin. Osan pelastustoimen ja poliisin henkilös-
töstä arvioitiin toimineen jo nyt ääri rajoilla, eikä edes tilanteen toistuessa tehtävien hoitoa
toistamiseen normaalimitoituksella pidetty kohtuullisena.

Haastatteluissa tuli esille myös alueellisen tasa-arvon ehdoton vaatimus. Nyt osa alueista ja kunnista säästyivät kokonaan tai lähes kokonaan turvapaikanhakijoilta ja toisilla alueilla kuormitus oli kestävä.

Keskeisenä asiana oli näkemys siitä, että nyt läpi käydystä pitää ottaa opiksi ja toimintoja pitää kehittää kaikilla tasoilla. Keskeisenä nähtiin laajamittaiseen maahantuloon varautuminen, joka pitäisi käydä läpi uudelleen, konkreettisesti ja entistä laajemmassa yhteistyössä.

4.3.3.12 Ihmisoikeuksien kunnioittaminen ja toteutuminen käytännössä

Kaikissa haastatteluissa on korostunut ihmisten ja ihmisoikeuksien ehdoton kunnioittaminen. Se on sekä pelastustoimen että mm. SPR:n perusarvo. Toisaalta useissa haastatteluissa tuli esille sivulauseessa näkemys, jonka mukaan yksilötasolla voi olla myös muunlaisia ajatuksia tai arvoja. Kun pelastuslaitoksella voi olla kymmeniä tai satoja työntekijöitä, joukkoon mahtuu erilaisia ihmisiä:

Turvapaikanhakijat ovat ihmisiä, asiakkaita. Joillakin voi olla eri näkemys ja tulee esiin kahvipöytäkeskustelussa, mutta ei näy työssä.

Myös erheellisten hälytysten toistuminen aiheutti ilmeistä ärtymystä. Kun pelastuslaitosten yksiköt ovat joutuneet lähtemään vastaanottokeskuksiin kymmeniä kertoja samojen erheellisten hälytysten vuoksi, tilanteessa on pohdittu paitsi toimenpiteitä erheellisten hälytysten vähentämiseksi, myös pelastuslaitoksen henkilöstön motivoimiseksi. Lisäksi näkemys turvapaikanhakijoiden ihmisoikeuksien kunnioittamisesta kyseenalaistettiin etenkin majoituksen, majoitustilojen, prosessin pitkän keston että palautusten osalta.

Toimitiloiksi tarjotaan tiloja, joita on tyhjennetty esim. sisäilmaongelmien vuoksi. Paikkoja, jossa ihmiset ovat sairastuneet. Kun on tällaisia toimipaikkoja, ihmisoikeudet ovat aika kaukana.

Myös palautusprosessi saa ihmisoikeusnäkökulmasta kritiikkiä. Vielä tammi-helmikuun vaiheessa 2017 ei ollut kattavaa kansallista ohjetta vastaanottokeskusten asukkaiden turvallisuuden varmistamiseksi palvelun päättyessä. Kun turvapaikanhakijasta tulee paperiton ja hänen vastaanottopalvelunsa päättyy, ei hänen kohtalostaan ihmisenä ole tietoa.

Joudun tarjoamaan ihmiselle kaksi maailman paskinta vaihtoehtoa: lähde kotimaahan vapaaehtoisella paluulla, tai jäät Suomeen ilman mitään turvaa.

4.3.3.13 Turvallisuuskoulutus

Pelastuslain perusteella toimipaikkojen henkilöstön osaaminen ja koulutus ovat toiminnanharjoittajan vastuulla. Pelastustoimelle kuuluu ohjaus, neuvonta, valitus ja valvonta. Työturvallisuuslain perusteella työnantajalla pitää olla riittävä työturvallisuusosaaminen, tai se tulee hankkia (L 738/2002, 10§).

Laajamittaisen maahantulon yhteydessä vastaanottokeskuksiin ja hätämajoitusyksiköihin on rekrytoitu paljon uusia työntekijöitä. Myös iso osa johtajista on ollut tehtävässä uusia. Kohteet olivat uusia ja henkilöstön turvallisuusosaaminen kirjavaa. Samalla asukkaiden tausta ja määrä sekä vuorovaikutus ympäristön kanssa johtivat turvallisuusosaamisen tarpeen korostumiseen.

Tämän seurauksena osa toiminnanharjoittajista palkkasi turvallisuusosaajia joko määräaikaiseen tai toiminnan ajan kestävään työsuhteeseen. Myös Maahanmuuttovirastolla on kiinnitetty huomiota toimipaikkojen turvallisuuteen (katso esim. Sipponen & Lohman 2016). Samoin pelastuslaitoksilla kiinnitettiin huomio vastaanottokeskusten paloturvallisuuteen, henkilöturvallisuuteen ja henkilöstön turvallisuusosaamiseen.

Pelastuslaitoksilla on ollut kolme erilaista toimintatapaa vastaanottokeskusten paloturvallisuuden ja henkilöstön osaamisen varmistamiseksi. Osa pelastuslaitoksista on pitäytynyt viranomaisvalvonnassa. Osassa pelastuslaitoksia - ja lisäksi yksittäisissä ongelmakohteissa - on pelastuslaitoksen rooli ollut merkittävästi tätä suurempi. Osa pelastuslaitoksista on tarjonnut koulutusta vastaanottokeskusten henkilöstölle, osa sekä henkilöstölle että asukkaille. Koulutusta on perusteltu riskienhallinnalla. Muu kuin valvonta on voinut näillä alueilla viedä yli 60 % kohteisiin käytetyistä resursseista.

Koulutuksen sisältö on ollut sekä pelastustoimen että poliisin toimintaa ja luotettavuutta, samoin kuin yhteiskunnan arvoja ja lainsäädäntöä – mm. naisten oikeuksia - sekä turvallisuutta ja paloturvallisuutta esittelevää koulutusta. Henkilökunnan, mutta myös asukkaiden koulutukseen on voitu kytkeä poistumisharjoituksia ja myös alkusammutuskoulutusta. Lisäksi koulutukseen on kytketty ensihoidon toiminnan selittäminen. Samoin joillakin alueilla on järjestetty liikenneturvallisuuskoulutusta.

Koulutusaineistoina on käytetty sekä pelastustoimen edustajien itse keräämää aineistoa, SPEKin aineistoa (SPEK 2016), Pirkanmaan pelastuslaitoksen (2016) aineistoa että kansainvälistä aineistoa (NFPA 2016) ja näiden yhdistelmiä. Osasta aineistoa on olemassa valmiita kieliversioita, joita on tulostettu vastaanottoyksikön käyttöön. Lisäksi haastatellut odottivat moniviranomaisyhteistyönä tuotettua pelastustoimessa valmisteilla olevaa paloturvallisuuden videomateriaalia (Pirkanmaan pelastuslaitos 2017). Kieliongelmissa tukena olivat tulkit ja Pirkanmaan pelastuslaitoksen 2015 julkaisema ensihoidon kieliopas.

Joidenkin pelastuslaitosten alueella on koulutettu myös pelastustoimen omaa ja ensihoidon henkilökuntaa. Koulutuksen aihealueena ovat olleet mm. kulttuuriset erot. Myös eri uskontojen tuntemukselle koettiin olevan tarve ennakkoluulojen ja stereotyyppien välttämiseksi.

4.3.3.14 Yhteistyö

Laajamittaisen maahantulon hoitamiseksi on tehty yhteistyötä useilla eri tasoilla, niin ministeriöiden kesken, alueellisella kuin kuntatasolla. Yhteistyössä on ollut mukana eri hallinnonalojen viranomaisia, maakuntia, kuntia ja kaupunkeja, seurakuntia, Suomen Punainen Risti ja muita vapaaehtoisjärjestöjä ja vapaaehtoisia.

Kaikilla turvallisuuden osa-alueilla korostui turvallisuuden siiloutuminen. Useat haastatellut totesivat, että kenelläkään ei ollut kokonaiskuvaa tilanteesta. Samoin esille tulivat yhteistyön käynnistämisen ongelmat. Vanhojen vastaanottokeskusten alueella yhteistyöverkosto saattoi olla valmiina. Osa haastatelluista totesi kuitenkin, että ei tilanteen alkaessa edes tiennyt, keitä yhteistyökumppaneita tilanteessa pitäisi ottaa huomioon. Aluehallintovirastojen perustamat laajamittaisen maahantulon yhteistyöryhmät (ks. L 896/2009, 4§) helpottivat tilannetta. Alueellisiin ryhmiin koottiin eri alueilla hieman eri toimijoita, AVIn, ELY-keskuksen, pelastustoimen ja poliisin, maakunnan, kuntien, sosiaali- ja terveydenhuollon edustajien lisäksi mukana on ollut Suomen Punaisen Ristin, rajan ja tullin edustajia, sekä liittojen ja järjestöjen edustajia.

Haastavimmaksi koettiin yhteistyö Maahanmuuttoviraston kanssa. Osa haastatelluista koki, että Maahanmuuttoviraston ihmisiä ei tavoittanut. Toisaalta tiedossa oli viraston resursien niukkuus. Samoin tiedossa oli alueellisen varautumisen ongelmat, jonka seurauksena Maahanmuuttovirasto päätyi ohittamaan alueellisen tason ja tekemään suoria sopimuksia.

Yhteistyökumppaneista pelastustoimen ja rakennusvalvonnan yhteistyöllä on pitkät perinteet. Pelastustoimen ja poliisin yhteistyötä on myös tehty ja se on kehittynyt nopeasti. Toiminnanharjoittajien kanssa tehty yhteistyö on ollut osittain toimivaa, osittain työlästä tai haasteellista. Kaikkien osapuolten yhteistyötä pidettiin kuitenkin välttämättömänä ja kehitettyjen toimintamallien odotettiin säilyvän.

4.3.4 Tulosten vertailu ja yhteenveto

Eri aineiston kautta saadussa tiedossa ei ole merkittäviä ristiriitoja. PRONTO-tiedot tukevat kyselyn tuloksia. PRONTO-tietojen ja kyselyn analyysi antaa hyvän käsityksen vastaanottokeskusten paloturvallisuudesta. Haastattelututkimus puolestaan selittää ja antaa lisätietoa eri ilmiöistä. Aineistoissa tulee paloturvallisuustietojen ohella esiin myös väkivalta ja tapaturmat, kuten liukastumiset ja liikennetapaturmat. Näin sekä kysely- että haastattelututkimukset vahvistavat käsitystä siitä, että turvallisuustarkastelu on perusteltua laajentaa koskemaan turvallisuutta laaja-alaisesti.

Haastattelututkimuksessa korostuu varautumisen heikkoudet ja sen vaikutus koko vastaanotto toiminnan palveluketjuun. Palotarkastuksia tehtiin jälkikäteen. Sen seurauksena korjaavia, turvallisuuden varmistavia toimenpiteitä tehtiin samaan aikaan kun asukkaat olivat jo asumassa kiinteistössä. PRONTO-tietojen perusteella tämä aiheutti myös vaaratilanteita. Osassa kohteita oli toistuvia erheellisiä hälytyksiä, jotka aiheuttivat pelastus-

toimessa ylikuormittumista. Erheelliset hälytykset näkyvät kaikissa kolmessa aineistossa mutta myös pelastustoimen vuositilastossa automaattisen paloilmoittimen tarkastus- ja varmistustehtävien määrän kasvuna.

Haastatteluissa korostuu myös yhteistyön ongelmat varautumisessa ja toimipaikkojen perustamisessa sekä tiedonkulun ongelmat ja tiedonsaannin jälkijättöisyys: Jonkinasteisena ristiriitana tuloksissa tulee esiin kaksi erilaista näkemystä vastaanottokeskusten ja pelastustoimen yhteistyöstä. Yhtäältä kyselyn vastauksissa korostui tyytyväisyys. Kyselyyn vastaamatta jättäneiden näkemyksestä ei ole tietoa. Toisaalta haastatteluissa tuli esille näkemyksiä yhteistyön ongelmista.

Näyttää siltä, että joissakin kohteissa paloturvallisuustekniikan vaatimuksia on voitu pitää tarpeettomia kustannuksia aiheuttavana. Jos muutostöitä ei ole toteutettu tai ne on toteutettu viiveellä, voivat näkemykset yhteistyön laadusta vaihdella. Vielä voimakkaampia ristiriitoja näyttäisi syntyneen vastaanotto toimintaan sopimattomien tilojen jäätyä tyhjilleen tai tultua tyhjennetyksi palotarkastuksen perusteella. Toiminnanharjoittaja tai tilojen omistaja ei ole aina mieltänyt, että kyse on perustellusta paloturvallisuusvaatimuksesta. Ongelmakenttään viittäisi myös se, että kyselyyn vastanneilla toimipaikoilla näyttäisi olevan vähemmän tulipaloja ja palovaarallisia tilanteita kuin vastaamatta jättäneillä.

Näkemyseroja on ollut myös tiloihin sijoitettavan asukasmäärän maksimista, johon liittyen haastatteluissa tuli esiin mielenkiintoinen ristiriita: toisaalta on kaivattu pelastustoimen puuttumista, toisaalta toiminnanharjoittajat eivät pitäneet sitä aina perusteltuna. Puuttumisen sijasta viranomaisia on vaadittu joustamaan. Vaikka kustannustehokkuus ja majoituspaikkojen tarpeen paine olivat ohjaamassa toimintoja ja keskustelua, pelastuslaitosten linjauksena oli lainsäädäntö ja kohteiden riittävä turvallisuus.

Huomio kiinnittyy myös tilamitoitukseen. Aineistojen perusteella vastaanottokeskuksissa tai hätämajoituksessa on ollut vähimmillään käytettävissä vain 2-3 neliötä / asukas. Lisäksi yksin tulleet, samaan huoneeseen tai asuntoon sijoitetut henkilöt saattoivat olla toisilleen vieraita. Osa haastatelluista piti tilannetta tilapäisesti hyväksyttävänä, osa kyseenalaist sen. Näin niukkaa mitoitusta tai toisilleen vieraiden henkilöiden asuttamista samassa huoneessa ei sallita kantasuomalaisten tuetussa asumisessa.

Sekä kysely että pelastustoimen ja ensihoidon haastattelut (katso myös luku 5.) osoittavat, että vastaanottokeskuksissa ei ole riittävää asukkaiden terveydentilan, ensihoidon tarpeen, pyykkisten traumojen arvioinnin tai asiakkaan tukemisen osaamista, eikä riittävää henkilökuntaa. Henkilökuntamitoitus perustuu Maahanmuuttoviraston (2015) ohjeeseen, jossa terveydenhoidon mitoitusta on noin yksi työntekijä / 100 henkilöä. Mielenterveystyön osaamista ei ole edellytetty. Haastateltujen mukaan psyykinen oireilu oli kuitenkin selkeästi suurempi ongelma kuin fyysisen hoidon tarve.

Fyysisten vammojen tai sairauksien arvioinnin osaamisessa näyttäisi olevan jonkinasteinen ristiriita eri aineistojen välillä: Kyselyyn vastanneet pitivät henkilöstön osaamista riittävänä. Haastatteluissa viitattiin ensihoidon tarpeettomiin hälytyksiin, jotka puolestaan viestivät henkilöstön riittämätöntä osaamista. Tähän viittaa myös Kirkonpellon tekemä erillinen selvitys (katso luku 5). Vastaanotto toiminnan turvallisuuden voi aineistojen perusteella kietyttää taulukon 3 mukaiseksi.

Taulukko 3. Turvapaikanhakijoiden vastaanoton keskeiset heikkoudet, vahvuudet, uhat ja mahdollisuudet

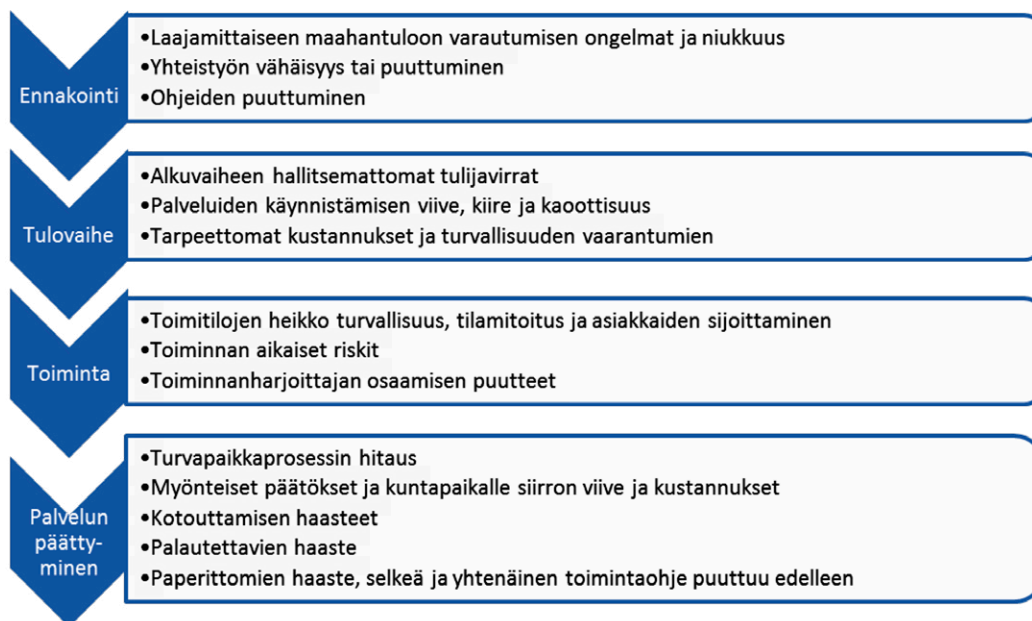
<p>HEIKKOUEDET</p> <p>Laajamittaiseen maahantuloon varautumisen puutteet</p> <p>Yhteistyön kehittymättömyys eri toimijoiden välillä</p> <p>Tiedonkulun heikkous etenkin alkuvaiheessa, disinformaatio ja tietovuodot</p> <p>Turvallisuustoimijoiden eriytyminen ja turvallisuustiedon ja toimenpiteiden siiloutuminen</p> <p>Kiinteistöjen turvallisuustekniikan ongelmat (erheelliset hälytykset)</p> <p>Terveydenhuollon ja psykososiaalisen tuen osaamisen niukkuus</p> <p>Henkilöturvallisuus (asukas-, työ- ja mm. viranomaisten ja vapaaehtoisten turvallisuus)</p>	<p>VAHVUUDET</p> <p>Vankka ammatillisuus</p> <p>Joustava toiminta</p> <p>Nopeat korjaavat toimenpiteet</p> <p>Järjestelykeskus</p> <p>Pelastustoimen neuvonta, opastus ja koulutustyö</p> <p>Vapaaehtoistyö</p> <p>Viranomaisten yhteinen tavoite</p>
<p>UHAT</p> <p>Yhteiskunnan kahtiajako</p> <p>Merkittävät henkilömenetykset</p> <p>Väkivalta ja tapaturmat, kuten suurpalot</p> <p>Itsetuhoisuus</p> <p>Liikenneonnettomuudet ja muut tapaturmat</p> <p>Vastaanotto toiminnan korkeat kustannukset</p> <p>Paperittomien määrän kasvu (heidän selviytymisensä ja vaikutus yhteiskuntaan)</p> <p>Kuntien ja kuntalaisten eriarvoisuus</p> <p>Pelastustoimen arvojen kyseenalaistaminen ja työturvallisuusriskien kasvaminen</p>	<p>MAHDOLLISUUDET</p> <p>Varautumisella, suunnitelmallisuudella ja yhteistyön kehittämisellä</p> <ul style="list-style-type: none"> turvapaikan saaneiden oikea kotoutuminen kielteisen päätöksen saaneiden jouheva palauttaminen tai maahan jäävien ihmisarvoiset elinolosuhteet kustannustehokkuus entistä parempi varautuminen tuleviin turvapaikanhakija-aaltoihin

4.4 Pohdinta

Tutkimuksen tulosten perusteella Suomi onnistui 2015–2016 laajamittaisen maahantulon vastaanotto-prosessissa turvallisuusnäkökulmasta arvioituna melko hyvin. Onnistumisen taustalla on sekä vastaanottokeskusten toiminnanharjoittajien, viranomaisten, järjestöjen että vapaaehtoisten merkittävä työpanos, sitkeys, joustavuus ja resilienssi.

Onnistumisen vastapainona on merkittäviä taloudellisia kustannuksia, toimijoiden ylikuormittumista sekä asukkaiden psyykkistä kuormittumista ja itsetuhoisuutta, konflikteja sekä asukkaiden kesken että turvapaikanhakijoiden ja ympäristön välillä, väkivaltaa sekä tapaturmia. Psyykinen oireilu ja itsetuhoisuus ovat merkki elämäntilanteen ongelmallisuudesta sekä tuen niukkuudesta. Tulipalojen ja tapaturmien voi arvioida osoittavan turvapaikanhakijoiden kehittymätöntä turvallisuuskulttuuria mutta myös vastaanotto-prosessin kehittämistarvetta. Lisäksi kansallinen kriisinkestokyky on ollut koetuksella.

Tutkimuksessa keskiöön nousee laajamittaiseen maahantuloon varautumisen ongelmat, jotka linkittyvät läpi koko vastaanotto-prosessin (kuva 3).



Kuva 3. Laajamittaiseen maahantuloon varautumisen ongelmat linkittyvät läpi koko vastaanotto-prosessin

Varautumisessa ei ole kyse vain kansallisesta ongelmasta, vaan se tuli esiin myös Frankfurttin pelastuslaitoksen edustajan haastattelussa (Dunkel 2016) ja sama ilmiö näkyy läpi Euroopan (Heino 2017, Koistinen 2017a). Samoin se näkyy Suomen kansalaisturvallisuuden tilaa arvioineessa Valtioneuvoston selvityksessä (Kekki ja Mankkinen 2016, 84). Raportissa on arvioitu muun muassa uhkia, joihin ei ole riittävästi varauduttu. Tekijät ovat aiemman kansainvälisen kirjallisuuden perusteella nimenneet tällaiseksi uhaksi ilmastomuutoksen seurausvaikutukset, mm. Afrikka-pakolaisuuden. Tosin syksyn 2015 laajamittaisen maahan-tulon tulosuunta poikkesi ennakoidusta: Maahanmuuttoviraston tilaston mukaan vuoden 2015 turvapaikanhakijoista oli irakilaisia tai afganistanilaisia 79 % (Maahanmuuttovirasto 2017).

Varautumisen ja vastaanottoprosessin ongelmien yhtenä osana on ollut sisäministeriön ohjauksen niukkuus ja viiveet. Kattava ohjeistus on puuttunut tai se on tullut merkittävän myöhään. Tämä koskee sekä vastaanottokeskusten ja hätämajoitusten vaatimuksia kuin kielteisen päätöksen saaneiden palveluiden lakkautustilannetta.

Varautumisen heikkoutta korvasi etenkin tilanteen alkuvaiheessa vapaaehtoistyö. On ilmeistä, että ilman sitä Kemi-Tornio -alueella ei olisi selviydytty ilman henkilömenetyksiä tai vakavia rikoksia.

Varautumisen heikkous linkittyy vastaanottokeskusten perustamiseen, käyttöönottoon, toimintaan ja kustannuksiin. Uusien yksiköiden hyvin nopea käyttöönotto oli erityisesti palo- ja pelastusturvallisuuden näkökulmasta merkittävä turvallisuusriski, josta kuitenkin selviydettiin.

Ohjeiden puuttuessa pelastustoimi on luonut itse periaatteita yhtenäisen toimintamallin aikaansaamiseksi. Samoin pelastuslaitokset ovat olleet aktiivisia yhteistyökumppaneita turvallisuuden varmistamisessa. Aiemmin tehtyjä turvallisuuskoulutusaineistoja on otettu käyttöön ja niitä, samoin kuin toimintamalleja on kehitetty edelleen, jotta turvallisuutta on saatu parannettua. Toimintamallia voi pitää täysin riskiperustaisena ja pelastuslain (379/2011) pykälän 42 mukaisena toimintana.

Vastaanottokeskusten turvallisuutta on tuettu kolmelta suunnalta: sekä Maahanmuuttovirasto (Sipponen & Lohman 2016), pelastustoimi että poliisi on ollut aktiivinen toimija. Toisaalta toiminnoissa on ollut puutteita. Puutteet ovat Maahanmuuttoviraston tiedossa ja niitä on pyritty parantamaan (mt. 10). Hallinnon tasolla huomiota pitää kiinnittää turvallisuuden ja turvallisuustoimijoiden siiloutumisen ongelmiin sekä viranomaisyhteistyön kehittymättömyyteen, joka näkyi turvapaikanhakijavirran alkuvaiheessa. Yhteistyötä on kuitenkin onnistuttu kehittämään ja prosessin aikana on opittu paljon.

Laajamittaisen maahantulon kokemus on ollut kaikille viranomaisille, järjestöille ja toimijoille uusi ja siitä selviytymiseksi on pyritty tekemään yhteistyötä. Yhteistyötä on kuitenkin haitannut tiedon puute. Tiedon puutteen taustalla on turvallisuuden ja toimintojen siiloutuminen. Alueelliset laajamittaisen maahantulon yhteistyöryhmät ovat kuitenkin olleet omiaan helpottamaan tiedonvaihtoa ja asioiden hoitoa.

Merkittävä osa syksyn 2015 turvapaikanhakijoista on vielä vastaanottokeskuksissa. Myönteisen päätöksen saavien sijoittamisessa kuntiin voidaan ennakoida tulevan mm. palo- ja liikenneturvallisuusongelmia. Kaikki haastattelun osapuolet painottivat turvallisuusosamisen ja -koulutuksen lisäämistä. Koulutusta vaaditaan jo vastaanottokeskusaikana, ei vasta kuntiin sijoittamisen jälkeen. Kotouttamisen pitää alkaa ensimmäisestä maassaolopäivästä, eli samalla kyseenalaistetaan kotouttamisen käsite.

Alueiden, kuntien, kansalaisten, samoin kuin pelastustoimen epätasainen kuormittuminen edellyttää myös toimenpiteitä. Nyt kuormitus on ollut joillekin alueille kohtuuton. Esimerkiksi käy Lapin alue, jossa asukas pohja on vajaa 182 000 asukasta. Sen vastaanottokeskuksiin ja hätämajoitusyksiköihin oli majoitettuna yli 2500 turvapaikanhakijaa. Asukasmäärään suhteutettu Lapin kuormitus vastasi noin 80 000 turvapaikanhakijaa koko maassa, kun kokonaistulijamäärä oli 32 500. Tilanne on voinut olla vielä ongelmallisempi pienissä kunnissa, joista yksittäistapauksena tuli esille turvapaikanhakijamäärä, joka vastaisi yli 200 000 turvapaikanhakijaa koko maassa.

Esimerkit antavat viitteitä paitsi alueiden ja kuntien eriarvoisuudesta, myös kantokyvystä eri skenaarioissa. Jos yksittäinen kunta ja yksittäinen alue pystyvät ylittämään merkittävästi kansallisen turvapaikanhakijoiden keskiarvon voidaan arvioida, että teknisesti siihen pystytään myös muualla.

Laajamittainen maahantulo on jakanut kansasuomalaiset ja aiheuttanut merkittäviä turvallisuusongelmia. Myös tämä kahtiajako edellyttää keskustelua ja toimenpiteitä.

Laajamittaisen maahantulon prosessi on vielä kesken. Hakemusten käsittely on tapahtunut viiveellä ja monin paikoin asioiden läpikäynti on vielä tekemättä tai riittämätön. Tavoitteena pitäisi olla jälkipuinti, palaute tehtävän jälkeen. Tämän raportin tarkoitus on olla osa tätä jälkipuintia. Nyt kun tilanne on helpottanut, edellytetään toimenpiteiden ja varautumisen kehittämistä siten, että olemme valmiina mahdolliseen seuraavaan aaltoon.

Jotta meitä ei uudelleen yllätetä housut kintuissa.

4.5 Toimenpide-ehdotukset

Tutkimuksen perusteella esitetään seuraavia toimenpide-ehdotuksia. Ehdotukset on luokittelu kolmelle tasolle: 1) lainsäädäntö, 2) strategia ja ohjelma ja 3) käytännön taso. Näiden lisäksi on esitetty tilastointiin ja tutkimukseen liittyviä ehdotuksia.

- 1) Laajamittaiseen maahantuloon varautuminen pitää asettaa velvollisuudeksi yhteiskunta- ja (uuden) aluehallinnon ohella myös kuntatasolla. Vastuutaho pitää arvioida uudelleen. Varautuminen pitää velvoittaa hoidettavaksi viranomaisten, kuntien, SPR:n, muiden järjestöjen ja potentiaalisten toiminnanharjoittajien kanssa yhteistyössä. Varautumisen ja turvallisuustyön pitää olla hallinnonalan rajat ylittävää (siiloutumisen purkaminen).
- 1) Kotouttaminen tulee uudistaa ja määritellä uudelleen. Aiemman tilalle pitää luoda järjestelmä, jossa turvallisuusasioiden, kulttuurin ja kielen opetus alkaa ensimmäisestä maassaoloviikosta. Vaikka malli voi lisätä kustannuksia, se nopeuttaa kotoutumista ja vähentää mm. tulkki-kustannuksia.
- 1-2) Hätmajoituksen ja vastaanottokeskusten turvallisuusvaatimukset – myös mahdolliset poikkeukset yleisistä toimintalinjoista – pitää kirjata lainsäädäntöön ja ohjeistaa yksiselitteisesti.
- 2) Kunnille, alueille, pelastustoimelle ja toiminnanharjoittajille pitää päivittää toimintaohjeet, jotka sisältävät myös varautumisen, vaatimukset, turvallisuusvastuut ja riskien arvioinnin.
- 2) Turvapaikkaprosessia pitää kehittää niin, että käsittelyajat lyhenevät. Prosessin tehokkuus on kustannusten hallinnassa ehdottomasti keskeisin keino.
- 2) Toimitilojen kartoitus pitää tehdä vuosittain ja kartoitus tulee tehdä Maahanmuuttoviraston, aluehallinnon, kuntien, pelastustoimen, rakennusvalvonnan ja poliisin yhteistyössä. Yhteistyöhön pitää ottaa mukaan potentiaaliset toiminnanharjoittajat ja kolmas sektori. Kartoituksen yhteydessä pitää käyttää vaihtoehtoisia skenaarioita sekä tulijoiden kansallisuuden, määrän että tulosuunnan suhteen.
- 2) Pelastustoimen ja viranomaisten kulttuuriosaamista, samoin kuin kansalaisten ja maahanmuuttajien kulttuuriosaamista tulee lisätä. Tätä varten pitää kehittää koulutusta ja tiedottamista.

- 3) Vastaanotto-prosessissa pitää varata riittävä henkilöstö, jolla on sairaanhoidon, mielenterveyshoidon ja hoitotarpeen arvioinnin osaamista, sekä laaja-alaisesti turvallisuuden osaamista.
- 3) Vuoden 2015 laajamittaisen maahantulon yhteydessä muodostunutta laaja-alaista viranomaisyhteistyötä tulee jatkaa.
- 3) Turvallisuuskoulutusta ja koulutusaineistoja pitää kehittää siten, että turvallisuuden eri osa-alueita koskevaa tietoa on saatavissa ja tarjotaan helposti omaksuttavassa muodossa sekä vastaanotto-prosessin toimijoiden että asiakkaiden käyttöön.

Tilastointi ja tutkimus

Ensihoidon ja PRONTO-tietojen tilastoseurainta pitää kehittää siten, että vastaanotto-toiminnan, turvapakanhakijoiden ja pakolaisten tunnistaminen tietokannasta helpottuu turvallisuustutkimusta ja toimintojen kehittämistä varten.

Vastaanottokeskusten tyyppin (laitos- tai asuntotyyppinen tai yksityismajoitus), koon ja turvallisuus- ja järjestysongelmien sekä ensihoidon ongelmista pitää käynnistää erillinen tutkimus, jolla arvioidaan em. muuttajien sekä turvallisuuden ja kotoutumisen välistä yhteyttä. Tavoitteena on tunnistaa toimintamallien optimi, jolla palvelut voidaan tuottaa kustannustehokkaasti ja ihmisoikeudet huomioon ottaen.

LÄHTEET

- Elinkeinoelämän keskusliitto 2016. Yritysturvallisuus. Saatavissa sähköisesti: <https://ek.fi/mita-teemme/tyoelama/yritysturvallisuus/> Luettu 30.10.2016.
- Haaranen, A. 2015. Järjestelykeskuksen perustaminen. Toimintaohje ylläpitäjille perustamistilannetta varten. MAVA2 -Järjestöjen tehtävät maahantulovalvotuksessa (ERF 21131A).
- HE 3/2008. Hallituksen esitys Eduskunnalle valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Saatavissa sähköisesti: <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2008/20080003.pdf>
- Heino H. 2017. Varautuminen tuleviin turvapaikanhakijoihin. Teoksessa Jauhiainen J.S. (toim.) 2017. Turvapaikka Suomesta? Saatavissa sähköisesti: <http://www.utu.fi/fi/yksikot/sci/yksikot/maageo/tutkimus/julkaisut/Documents/URMI.pdf> Luettu 17.2.2017.
- Jäntti J. 2016. Kumppanuusverkoston "VOK-ohje" Maahanmuuttoon liittyvät haasteet pelastustoimelle. Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto. Vantaa 27.1.2016. http://www.spp.fi/files/3000/Jantti_Pelastuslaitosten_VOK-ohje.pdf. Luettu 28.10.2016.
- Kekki T. & Mankkinen T. 2016. Turvassa? Kansalaisturvallisuuden tila Suomessa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 8/2016. Saatavissa sähköisesti: <http://www.spek.fi/loader.aspx?id=fb3cc0dc-2686-41b0-a046-21e9e6d4c913> Luettu 8.12.2016.
- Koistinen L. 2017a. Turvapaikanhakijoiden paikallinen ja alueellinen hallinta: Kunnat ja ELY-keskukset. Teoksessa Jauhiainen J.S. (toim.) Turvapaikka Suomessa? Saatavissa sähköisesti: <http://www.utu.fi/fi/yksikot/sci/yksikot/maageo/tutkimus/julkaisut/Documents/URMI.pdf> Luettu 14.2.2017.
- Kuntaliitto 2014. Ohje laajamittaiseen maahanmuuttoon varautumiseksi. Lausunto Sisäasiainministeriölle Dno 2932/90/2014 Erja Horttanainen. Saatavissa sähköisesti: <http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/yleiskirjeet-lausunnot/lausunnot/2014/Sivut/laajamittainen-maahanmuutto.aspx> Luettu 9.2.2017.
- Laki aluehallintovirastoista 896/2009. Saatavissa sähköisesti: <http://www.finlex.fi/fi/laki/smur/2009/20090896>

- Laki kotoutumisen edistämisestä 30.12.2010/1386. Saatavissa sähköisesti:
<http://www.finlex.fi/fi/laki/smur/2010/20101386>
- Laki Maahanmuuttovirastosta 3.2.1995/156. Saatavissa sähköisesti: <http://www.finlex.fi/fi/laki/smur/1995/19950156>
- Maahanmuuttovirasto 2015. Liite 1: Vastaanottokeskusten henkilöstömitoitus. Saatavissa sähköisesti: http://www.migri.fi/download/62122_LIITE_1_Vastaanottokeskuksen_henkilostomitoitus.pdf?976f066322bdd388. Luettu 10.2.2017.
- Maahanmuuttovirasto 2017. Turvapaikka- ja pakolaistilastot. Saatavissa sähköisesti: http://www.migri.fi/tietoa_virastosta/tilastot/turvapaikka-_ja_pakolaistilastot. Luettu 31.1.2017.
- Maankäyttö- ja rakennuslaki 5.2.1999/132. Saatavissa sähköisesti: <http://www.finlex.fi/fi/laki/smur/1999/19990132>
- Pelastuslaki 379/2011. Saatavissa sähköisesti: <http://www.finlex.fi/fi/laki/smur/2011/20110379>
- Saaranen-Kauppinen A. & Puusniekka A. 2006a. Aineistojen määrä ja tutkittavat. KvaliMot – Menetelmäopetuksen tietovaranto [verkkajulkaisu]. Saatavissa sähköisesti: http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/kvali/L6_2.html
- Saaranen-Kauppinen A. & Puusniekka A. 2006b. Kylläntyminen. KvaliMot – Menetelmäopetuksen tietovaranto [verkkajulkaisu]. Saatavissa sähköisesti: http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/kvali/L6_2_2.html
- Saaranen-Kauppinen A. & Puusniekka A. 2006c. Sisällönanalyysi. KvaliMot – Menetelmäopetuksen tietovaranto [verkkajulkaisu]. Saatavissa sähköisesti: http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/kvali/L7_3_2.html
- Sipponen, H. & Lohman H. 2016. Maahanmuuttoviraston turvallisuusyksikön näkökulma. Alustus Palopäällystöpäivät 2016. Saatavissa sähköisesti: http://www.sppl.fi/files/3061/Lohman_Sipponen_Maahanmuuton_ajankohtaiskatsaus.pdf. Luettu 8.2.2017.
- Sisäministeriö 2017. Maahanmuuttohallinto. Saatavissa sähköisesti: <http://www.intermin.fi/fi/maahanmuutto/maahanmuuttohallinto>. Luettu 10.2.2017.
- Sisäministeriö 2016. Tutkimushanke arvioi Suomen kykyä vastaanottaa turvapaikanhakijoita. SM:n verkkouutinen 23.8.2016. Saatavissa sähköisesti: http://www.intermin.fi/fi/ajankohtaista/uutiset/1/1/tutkimushanke_arvioi_suomen_kyky_vastaanottaa_turvapaikanhakijoita_69387
- Sisäministeriö 2015. Maahanmuutto ja kotouttamisen suunta 2011–2014. Saatavissa sähköisesti: <http://www.intermin.fi/julkaisu/022015?docID=58218>
- Tepa-termipankki. Saatavissa sähköisesti: www.tsk.fi/tepa/

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2016. STEP-koulutusaineisto. Saatavissa sähköisesti: <https://www.thl.fi/documents/10531/696233/STEP-koulutusaineiston+kalvot+2015.pdf/d67bcfdb-e0af-4796-b29a-334c0042d233>. Luettu 17.10.2016.

TSK 2014. Kokonaisturvallisuuden sanasto. Sanastokeskus TSK ja Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö. Helsinki : Suomen Pelastusalan keskusjärjestö SPEK.

Tukes 2015. Uusia työkaluja onnettomuuksista oppimiseen. Verkkotiedote. Saatavissa sähköisesti: <http://www.tukes.fi/fi/Ajankohtaista/Tiedotteet/Yleiset/Uusia-tyokaluja-onnettomuuksista-oppimiseen/>.

Työturvallisuuslaki 738/2002. Saatavissa sähköisesti: <http://www.finlex.fi/fi/laki/smur/2002/20020738>.

Ulkomaalaislaki 30.4.2004/301. Saatavissa sähköisesti: <http://www.finlex.fi/fi/laki/smur/2004/2004030>.

Vainio R. 2015. Kunnilta varautumissuunnitelmat isoon pakolaismäärään. Kuntalehti 25.5.2015. Saatavissa sähköisesti: <http://kuntalehti.fi/kuntauutiset/sote/kunnilta-varautumissuunnitelmat-isoon-pakolaismaaraan/>

Valmiuslaki 29.12.2011/1552. Saatavissa sähköisesti: <http://www.finlex.fi/fi/laki/smur/2011/20111552>.

KOULUTUSAINEISTOT JA SANASTOT

NFPA 2016. Easy-to-read handouts and safety tip sheets in other languages. Smoke alarm, Cooking safety, Electrical safety, Escape planning, Heating safety. Saatavissa sähköisesti <http://www.nfpa.org/public-education/resources/safety-tip-sheets/easy-to-read-handouts-in-other-languages>.

Pirkanmaan pelastuslaitos 2015. Ensihoidon kieliopas. Saatavissa sähköisesti: http://pirkanmaanpelastuslaitos.fi/js/upload/786717256Ensihoidon_kieliopas_web.pdf

Pirkanmaan pelastuslaitos. 2016. Turvaopas. Saatavissa sähköisesti <http://www.pirkanmaanpelastuslaitos.fi/Pirkanmaa-156>. Kieliversiot: suomi, ruotsi, englanti, viro, saksa, venäjä, espanja, ranska, kiina.

Pirkanmaan pelastuslaitos. 2017. Paloturvallisuusvideot maahanmuuttajille. Saatavissa sähköisesti <http://www.pirkanmaanpelastuslaitos.fi/>, [paloturvallisuusvideot](http://www.pirkanmaanpelastuslaitos.fi/paloturvallisuusvideot). Kieliversiot: arabia, dari, farsi, kurdi, somali, englanti, ranska, venäjä, ruotsi ja suomi.

SPEK 2016. Paloturvallisuutta kotona -esite. Saatavissa sähköisesti <http://www.spek.fi/Suomeksi/Turvatietaa/Oppaita-ja-esitteita/Paloturvallisuutta-kotona->. Kieliversiot: suomi, ruotsi, englanti, arabia, farsi, sorani (kurdin kielen murre), ranska, somali ja venäjä.

LIITTEET

Liite 1: Teemahaastattelun runko

Teemahaastattelu koostuu haastateltavien taustan kuvaamisesta, varsinaisesta turvallisuuden liittyvästä aihealueesta, skenaarion pohtimisesta ja mahdollisten kieli- ja kulttuuriongelmien lyhyestä kuvaamisesta. Lisäksi pyydetään arvioimaan, ovatko turvapaikanhakijoiden ihmisoikeudet toteutuneet / onko kunnioittaminen ollut asianmukaista.

Haastateltavalle kerrotaan tutkimuksen tausta ja tiedon käyttötarkoitus lyhyesti. Tarkistetaan, voiko haastattelun nimeä käyttää mahdollisissa täsmäviittauksissa, vai onko tieto sen tyyppinen, että haastateltu haluaa esittää sen anonyyminä.

Haastateltavan tausta

Pyydämme Sinua / Teitä kuvailemaan asiayhteyden ja roolin, jossa olette olleet tehneet töitä tai muuten olleet tekemisissä turvapaikanhakijoiden tai vastaanottojärjestelmän kanssa. Taustatiedoista kerättiin

- Rooli tai asema
- Kokemuksen pituus
- Muu oleellinen kokemus tai taustatieto
- Yhteistyökumppanit

Turvallisuusteema

Minkälaisten turvallisuusasioiden kanssa olet ollut tekemisissä turvapaikanhakijatilanteessa:

- riskit toimipaikan, pelastustoimen, asiakkaan, henkilöstön ja ympäristön näkökulmasta
- miten hoidettu
- mahdolliset ratkaisemattomat ongelmat
- kehitysehdotukset.

Kuvaile seuraavia aihealueita turvapaikanhakijoiden turvallisuuteen vaikuttaneista tekijöistä pelastustoimen näkökulmasta.

- hyvät toimintakäytännöt
- käytettävissä olevat / kehitetyt työkalut
- käytäntöjen ja työkalujen omistajuus
- onnistumisen kokemukset
- toimintojen pullonkaulat
- koetut ongelmat ja kehittämistarpeet
- erot tavanomaisiin oloihin

Kerro turvallisuustoimista, kehittämistarpeista ja mahdollisista turvallisuuden parannusehdotuksista.

Skenaariot

Nyt turvapaikanhakijoita tuli syksyn aikana noin 32 500. Kuva näkemystäsi toimintamahdollisuuksista tilanteessa (skenaarioissa), jossa turvapaikanhakijoiden määrä olisikin

- sama kuin 2015–2016 laajamittaisen maahantulon aikana
- 100 000
- 300 000
- 500 000 henkeä.

Kulttuuri- ja kieliongelmat

Kuvaile

- minkälaisia kokemuksia ja mahdollisia ongelmia Sinulla / Teillä on ollut pelastustoimeen ja turvallisuuteen liittyen seuraavien
- mahdollisten kulttuuri- ja kieliongelmiä näkökulmasta.
- Miten näitä ongelmia on ratkaistu?

Ihmisoikeudet

Onko yhteistyö pystytty tekemään turvapaikanhakijoita ja heidän ihmisoikeuksiaan kunnioittaen?

Haastattelukohtaisesti mahdolliset haastateltavan lisäkommentit ja kysymykset.

Kiitos!

Liite 2: Tietojen kattavuus ja luotettavuuden arviointi

Kyselytutkimus kohdistettiin kaikkiin Maahanmuuttoviraston luovuttaman toimipaikkaluettelon mukaisiin aikuisten ja perheiden vastaanottokeskuksiin. Kyselyn ulkopuolelle jäivät luettelon luovuttamishetkellä jo suljetut vastaanottokeskukset, hätmajoitusyksiköt sekä alaikäisyksiköt. Kyselyyn vastasi vain neljäsosa kohteista. PRONTO-tiedoissa lähtökohtana oli sama joukko kuin kyselytutkimuksessa. PRONTO-tiedoissa tietoja saatiin 83 prosentista kohteista. Tietoja ei löytynyt 17 prosentista kohteita, mutta on mahdollista, että näihin ei ole ollut lähtöjä, jolloin kerätyt tiedot ovat luetteloitujen kohteiden osalta kattavat.

Haastattelututkimuksessa on käyty läpi myös hätmajoituksen ja yksityismajoituksen turvallisuusongelmat ja -toimenpiteet. Haastattelun otos olisi voinut olla suurempi, mutta sekä saturaationäkökulman että tutkimusresurssien näkökulmasta se nähtiin riittävänä. Haastateltujen rajausta jättää avoimia näkökulmia, jotka olisivat olleet myös arvokkaita.

Eri aineistoilla saadut tutkimustulokset tukevat toisiaan. Esille tulleita eroja voidaan selittää näkökulmaeroilla sekä alueellisilla ja toimipaikkakohtaisilla eroilla. Yhtenä menetelmänä käytetty kysely antaa erittäin arvokasta tietoa myös niistä palovaarallisista tilanteista, joista toimipaikoissa on selviydytty ilman pelastuslaitoksen yksikön hälyttämistä. Tämä tieto on melko ainutlaatuinen ja erittäin kaivattu lisä tilastotiedon rinnalle.

PRONTO-tiedot ovat luotettavuudeltaan samaa tasoa kuin mihin tahansa tutkimukseen käytetyt tiedot. Tulosten luotettavuuteen luo epävarmuutta se, että kaikki toimipaikat eivät olleet mukana haussa. Sekä PRONTO-tietojen että kyselyn otos edustaa noin puolta enimmillään käytössä olleiden kohteiden määrästä.

Osoitteiden mukainen kohdistaminen mahdollistaa myös virheitä. Jo tutkimuksen alussa tiedostettiin, että kaikissa hälytyksissä soittaja ei tiedä kohteen oikeaa osoitetta, jolloin osoitteeksi voidaan kirjata soittajan tiedossa oleva lähin osoite. Näitä osoite-erheitä pelastustoimi korjaa viran puolesta aina, jos asia tulee esiin. Toisaalta aineistossa tuli esiin tapauksia, kuten ajoneuvopalo, jossa palo oli tapahtunut kohteen osoitteessa, mutta palolla ei ollut mitään tekemistä vastaanottokeskustoiminnan kanssa.

Osoitteen mukaisen kohdistamisen ongelmat ilmenevät erityisesti vastaanottokeskusten ulkopuolelle sijoittuneissa tapaturmissa kuten liikenneonnettomuuksissa. Näiden jäljittämistä, samoin kuin ensihoidon tapausten kohdistamista häiritsee uhrin taustatiedon puuttuminen lähdeaineistoista.

Aikaikkunan määrittely tiedonhaussa oli myös ongelma. Tavoitteena oli päästä vertaamaan toimintaa edeltävää, päätöksestä toiminnan aloittamiseen ja toiminnan aloittamisen jälkeistä tilannetta toisiinsa. Täsmällisiä toiminnan aloitustietoa ei kuitenkaan saatu tietojen poimintavaiheessa. Lisäksi valtaosa päätöksistä on ollut niin nopeita, ettei suunniteluvaiheen ja käynnistysvaiheen tietoja voitu erotella. Tämän vuoksi on päädytty yhteen ajankohtaan ennen/jälkeen -arvioinnissa. Ajankohdaksi on päätetty vastaanottokeskusten määrän perusteella normaalitilanteen ja kasvutilanteen välinen taitekohta, kesä-heinäkuun vaihde 2015.

Haastattelututkimuksen tiedoissa painottuu pelastustoimen näkökulma. Turvallisuuden arvioinnissa on rajattu tietoisesti pois rikosturvallisuus, joka tulee esille poliisin aineistossa. Samoin arvioinnin ulkopuolelle on rajattu vastaanottokeskusten sisäiset turvallisuusjärjestelyt, joiden tiedot ovat luottamuksellisia.

5 Tapaustutkimus Hennala: ensihoidon tehtävät Hennalan vastaanottokeskukseen - ensihoitohenkilöstön hoito-osaaminen ja kulttuurituntemus

Päijät-Hämeen hyvinvointiyhtymä, Tia-Maria Kirkonpelto

Turvapaikanhakijoiden kansainvälinen muuttoliike asettaa uusia vaatimuksia sekä terveydenhuoltojärjestelmille että terveydenhuollon henkilöstölle (Bradby, Humphris, Newall & Phillimore 2015: 1, 15). Turvapaikanhakijoiden määrän kasvu Euroopassa viime vuosien aikana koskettaa olennaisesti ensihoitoa, sillä turvapaikanhakijat ovat useimmissa maissa oikeutettuja vähintään akuuttien sairauksien perushoitoon ilman kustannuksia. (Stanciole & Huber 2009: 3.) Erilaisten kulttuuritaustojen omaavien potilaiden määrä ensihoidossa kasvaa ja nostaa esiin, ovatko eri toimintamallien muutokset tarpeellisia.

Tässä osatutkimuksessa kuvataan ensihoitohenkilöstön käytännön kokemuksia ja käsityksiä vastaanottokeskuksiin suuntautuneissa turvapaikanhakijoiden ensihoidon tehtävissä. Tarkoituksena on nostaa esiin niitä tekijöitä, jotka ensihoitohenkilökunnan mukaan aiheuttavat haasteita ensihoidolle vastaanottokeskuksissa. Osatutkimuksen keskeisiä teemoja ovat kustannusten näkökulmasta ensihoidon ali- ja ylitoiminta sekä väärinkäsitykset ja aiheettomat hälytykset. Tutkimuskohteeksi valikoitui syyskuussa 2015 perustettu suuri yksikkö, Lahden Hennalan vastaanottokeskus kokonsa, alueellisen sijaintinsa sekä hankkeen vastaanottokeskusten turvallisuutta käsittelevien muiden tutkimusten tulosten laadun varmistamisen perusteella.

Osatutkimusta varten haastateltiin tammikuussa 2017 Päijät-Hämeen hyvinvointiyhtymän ensihoitajia, ja kansainvälisen teoriakirjallisuuden ja etenkin aineiston analyysin perusteella turvapaikanhakijoiden ja terveydenhuoltohenkilöstön välisissä kohtaamisissa haasteelli-

suutta luovat erityisesti kieli- ja kommunikointi-esteet sekä kulttuurillisiin käyttäytymiseroihin liittyvät vaikeudet. Näiden esteiden vähentämisen merkitys osoittautuikin olennaiseksi tässä tutkimuksessa monissa eri yhteyksissä. Ensihoidolle ei luo niinkään haasteellisuutta itse turvapaikanhakijoiden terveydentilaan liittyvät tekijät, vaan kulttuurilliset kysymykset. Kulttuuri vaikuttaa suoraan turvapaikanhakijoiden käsityksiin ensihoidosta, terveydenhuollon toimintatavoista ja odotuksiin saatavasta hoidosta.

Kommunikaatiota sekä ensihoitajien ja turvapaikanhakijoiden että ensihoidon ja vastaanottokeskuksen välillä tulisi kehittää. Myös kulttuurituntemuksen lisääminen tarjoaisi ensihoitajille syvempää ymmärrystä turvapaikanhakijoista yksilötasolla sekä miten vastaanottaa heidän yksilöllisiin tarpeisiinsa siinä valossa, miten maahanmuutto ja kulttuuritausta voivat vaikuttaa terveyteen. Osatutkimuksessa nousi esiin, että ensihoidossa ei ole riittäviä arviointivalmiuksia turvapaikanhakijoiden kohtaamisissa, mikä ilmenee potilaiden siirtämisinä päivystykseen arviointia varten. Vaikka vastaanottokeskusten ensihoitotehtäviä varten on laadittu omia ohjeistuksia, tulisi jatkossa huomioida ohjeistusten sisäistämisen näkökulmasta työnantajan järjestämä koulutus ohjeiden noudattamista varten. Lisäksi selkeiden yhteisten kansallisten ohjeiden ja mallien kehittäminen edesauttaisi ensihoidon toimintaa.

5.1 Turvapaikanhakijat ensihoidon kansainvälisessä tutkimuksessa

Ensihoidolla tarkoitetaan terveydenhuollon päivystystoimintaa, jota annetaan sairaalan ulkopuolella äkillisesti sairastuneelle tai loukkaantuneelle tapahtumapaikalla sekä jatko- hoitoon kuljettamisen aikana. Potilasta hoidetaan ambulanssissa mukana olevilla hoitovälineillä sen hetkisen hoidon tarpeen mukaisesti. (Aalto 2008: 13–14.) Kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden perusteella turvapaikanhakijoiden ensihoito (emergency care) ei ole aina täysin ongelmaton. Turvapaikanhakijoilla on tunnistettu olevan ainutlaatuisia ja kompleksisia terveystarpeita, jotka edellyttävät huomioimista sekä maahan saapuessa että koko uudelleensijoittumisprosessin ajan (Grove & Zwi 2006: 1937).

Heillä voi olla diagnosoimattomia ja hoitamattomia terveysongelmia isäntämaassa, kuten riittämättömiä rokotuksia, ravitsemuksellisia puutteita ja tartuntatauteja (Harris & Zwar 2005: 826–827; Tiong, Patel, Gardiner, Ryan, Linton, Walker, Scopel & Biggs 2006: 603–604). Turvapaikanhakijoilla on lisäksi korkeampi esiintyvyys fyysisen ja henkisen terveyden ongelmiin verrattuna isäntämaan väestöön (Fazel, Wheeler & Danesh 2007: 1310–1312; Bischoff, Schneider, Denhaerijnck & Battagay 2009: 59–64).

Kieli- ja kulttuurierot, perehtymättömyys terveydenhuoltojärjestelmään ja rajoittunut terveysosaaminen voivat vaikeuttaa pääsyä terveydenhuollon palveluihin vastaanottavassa maassa (Bischoff, Bovier, Rustemi, Gariazzo, Eytan & Loutan 2003: 508–511). Turvapaikanhakijoiden kohdalla terveystarpeita voivat mutkistaa entisestään erityiskysymykset, kuten fyysiset sodan ja kidutuksen jälkivaikutukset, jotka voivat johtaa muiden muassa stressipohjaisiin mielenterveysongelmiin, masennukseen ja korkeaan verenpaineeseen. (Stanciole & Huber 2009: 2).

Erilaiset kartoitukset ja rekisteripohjaiset tutkimukset Euroopan maissa ovat raportoineet erilaisia tuloksia siitä, kuinka turvapaikanhakijat hyödyntävät ensihoidon palveluita (Ruud, Aga, Natvig & Hjortdahl 2015: 9–11; Hargreaves, Friedland, Gothard, Saxena, Millington, Eliahoo, Le Feuvre & Holmes 2006: 57). Lähtökohtaisesti turvapaikanhakijoille on usein tarjolla perusterveydenhuollon palveluita vastaanottokeskuksissa, ja sairaalat tarjoavat kiireellistä hoitoa (Suurmond, Rupp, Seeleman, Goosen & Stronks 2013: 669; Norredam, Mygind, Nielsen, Bagger & Krasnik 2007: 501; Bradby ym. 2015: 7).

Kansainvälinen kirjallisuus viittaa siihen, että turvapaikanhakijoiden alhainen osallistuminen perusterveydenhuoltoon on johtanut heidän luottavan liikaa sekä ensihoidon että sairaaloiden ensiapupoliklinikoiden palveluihin (Cheng, Russell, Bailes & Block 2011: 24–25; Mahmoud & Hou 2013: 88–91; Burchill & Pevalin 2012: 23).

Turvapaikanhakijat saattavat käyttää ensihoidon palveluita ensisijaisena terveydenhuollon palvelun tarjoajana useasta syystä johtuen (Norredam ym. 2007: 498). Jos perusterveydenhuollossa ei puhuta potilaan kieltä tai käytetä tulkkeja, saattavat turvapaikanhakijat hakeutua ensihoidon palveluihin (Bonacruz Kazzi & Cooper 2001: 260–262). Lisäksi ajoneuvopuutokset voivat kannustaa hyödyntämään ambulanssipalveluita päivystykseen pääsemiseksi kiireettömissä olosuhteissa (Sheikh-Mohammed, MacIntyre, Wood, Leask & Isaacs 2006: 595–596).

Näin ollen perusterveydenhuollon palveluiden hyödyntämättömyys johtaa siihen, etteivät turvapaikanhakijat tule saavuttamaan optimaalisia terveyden tuloksia, mutta asettaa myös asiaankuulumattomia vaatimuksia ensihoidon resursseille (McBride, Russo & Block 2016: 2).

Lisäksi sukupuoleen liittyvät kysymykset, sairauteen liittyvä leimautuminen ja eriävät terveysuskomukset ja käytännöt ovat turvapaikanhakijoiden hoitamiseen liittyviä sosiokulttuurisia esteitä, jotka osaltaan hankaloittavat palveluiden saatavuutta ja vaarantavat hoidon laatua ja tarkoituksenmukaisuutta (Clark, Gilbert, Rao & Kerr 2014: 93–96; Spike, Smith & Harris 2011: 188–190).

Vaikka on olemassa tutkimuksia, jotka korostavat kulttuurituntemuksen merkityksellisyyttä, kulttuurituntemusta ei ole turvapaikanhakijoiden ollessa potilaita tutkittu systemaattisella tai yhtenäisellä tavalla. Kulttuurituntemus määritellään yleensä yhdistelmäksi tietoa tietyistä kulttuuriryhmistä sekä asenteiksi ja taidoiksi käsitellä kulttuurien monimuotoisuutta. Hoidettaessa turvapaikanhakijoita, kulttuurituntemuksen osa-alueilta tärkeitä ovat etenkin tieto potilaan lähtömaan poliittisesta tilanteesta, tieto siitä, kuinka pakolaisuus vaikuttaa terveyteen, erityinen tietämys potilaan lähtömaan yleisistä taudeista, tietoisuus juridisesta kontekstista ja erityiset taidot kysyä potilaalta hienovaraisesti vaikeita kysymyksiä traumaattisista tapahtumista sekä kuvailla potilaalle isäntämaan terveydenhuoltojärjestelmää. (Suurmond ym. 2010: 821, 825.)

Kirjallisuus turvapaikanhakijoiden ensihoidon palveluiden käytöstä ja hoitohenkilökunnan kokemuksista on niukahkoa. Tutkimuskirjallisuudessa on kuitenkin noussut esiin, että turvapaikanhakijoiden ja terveydenhuoltohenkilöstön välisissä kohtaamisissa haasteellisuutta ovat luoneet etenkin mieltymys terveydenhuollon tarjoamiseen samaa sukupuolta olevalta henkilöltä (Morris, Popper, Rodwell, Brodine & Brouwer 2009: 535), puutteellisuus havaita tai tunnistaa traumoja (Asgary & Segar 2011: 516–520) sekä kieli- ja viestintäesteet (Asgary & Segar 2011: 516–520; Morris ym. 2009: 533–534). Sveitsiläisen tutkimuksen (Müller, Klingberg, Srivastava & Exadaktylos 2016: 3–4) mukaan vuosien 2012–2015 aikana yleisimmät päivystyspoliklinikalla hoidettujen turvapaikanhakijoiden hoidon syyt olivat traumat, infektiot ja psykiatriset ongelmat.

Ruotsalaisessa maahanmuuttajia käsitelleessä tutkimuksessa (Hultsjö & Hjelm 2005: 279–282) nousi esiin, että ensihoidon henkilökunta koki vaikeuksia hoitaessaan turvapaikanhakijoita. Turvapaikanhakijat käyttäytyivät odottamattomilla tavoilla, jotka liittyivät kulttuurillisiin ja kielellisiin tekijöihin. Tavat ilmenivät esimerkiksi voimakkaana äänenkäyttönä, odotuksina ja kulttuurillisiin muodollisuuksiin liittyvinä käytöksinä. Hankalaksi koettiin myös sekä potilaan ympärillä olevan suuren ihmismäärän hallinta että suuri vastuu päättää, tarvitsivatko ruotsia puhumattomat turvapaikanhakijat ensihoitoa vai eivät heidän soittaessaan apua. Etenkin ambulanssihenkilökunta kuvasi turvapaikanhakijoiden tunteman ruotsalaista terveydenhuoltojärjestelmää rajallisesti, ja näin ollen turvapaikanhakijat ottivat ensihoitoon yhteyttä useammin. Ensihoito kuvasi haastavimmaksi kommunikaatioesteeksi hätäkeskuksen ja potilaan välisen vuorovaikutuksen, sillä tilanteissa joissa hätäkeskus ei ole ymmärtänyt potilasta, on riskien välttämiseksi paikalle lähetetty varmuuden vuoksi ensihoidon yksikkö.

5.2 Ensihoidon tehtävät Hennalan vastaanottokeskukseen

Osatutkimusta varten haastateltiin kuutta ensihoitajaa, joiden työkokemus ensihoidosta oli vaihtelevaa (taulukko 1), mutta joista jokaisella on ollut lukuisia Hennalan vastaanottokeskukseen suuntautuneita ensihoidon tehtäviä. Osatutkimuksessa on myös oltu yhteydessä Hätäkeskuslaitokseen sekä ensihoidon että Hennalan vastaanottokeskuksen johtoon.

Taulukko 1. Haastateltujen ensihoitajien taustatiedot..

Muuttuja	Ensihoitaja N = 6
Sukupuoli	
Mies	4
Nainen	2
Ikä (vuosi)*	30
Ensihoitojärjestelmän taso, jolla hkl työskentelee	
Perustaso	
Hoitotaso	6
Kokemus ensihoidosta	
Yhteensä työvuosina*	9
Nykyisessä työyksikössä (vuosina)*	5

* Arvot ovat keskiarvoja

Ryhmähaastattelussa nousi vallitsevana kokonaiskuvana esiin, että suurin haasteellisuutta muodostava tekijä ensihoitajien ja turvapaikanhakijoiden välillä on ollut viestintä- ja kielimuuri. Vastaanottokeskuksiin kohdistuneet ensihoidon tehtävät kuvasivat, kuinka turvapaikanhakijat ovat käyttäytyneet kulttuurieroihin ja kielimuuriin pohjautuvista syistä johtuen odottamattomilla tavoilla, ja kuinka ensihoitajille on ollut haastavaa hallita potilaan ympärillä olevaa laajaa ihmisjoukkoa. Kommunikointieroista johtuen ensihoitajat ovat kokeneet vaikeuksia potilaan tutkimisessa ja tilan arvioinnissa. Ensihoitajien kokemusten mukaan sekä vastaanottokeskuksista tehdyt hätäpuhelut että turvapaikanhakijoiden sairaskohtaukset ovat olleet luonteeltaan monesti epäselviä, ja tilanteiden yleinen epäselvyys on usein johtanut potilaan siirtämiseen päivystykseen.

5.2.1 Ensihoidon alitoiminta

Tutkimuksessa alitoiminnalla tarkoitetaan ensihoidon (riittämätöntä varaamista tai) puutteellista toteutumista potilaan hoidon tarpeeseen suhteutettuna.

Ensihoitajien keskuudessa vallitsi kokemus, että ensihoidon omat resurssit ovat olleet riittäviä vastaanottokeskusten ensihoitotehtävien hoitamisen kannalta. Ryhmähaastattelussa kuitenkin tunnistettiin ensihoidon toteutumista hankaloittavan etenkin yhteisen kielen puute, potilaiden puutteelliset esitiedot ja väen paljous vastaanottokeskuksessa. Usein vastaanottokeskuksessa turvapaikanhakijat ovat olleet ensihoidon saapessa paikalle koontuneina laajalti potilaan ympärille, ja ensihoidolla on ajoittain kulunut paljon aikaa selvittää edellä mainituista syistä, kuka väen joukosta on ollut itse potilas.

Haastateltavat toivat esille, että ensihoidon toteutumisen kannalta haastavimpia ovat olleet maakuntien vastaanottokeskukset. Ensihoitajat olivat sitä mieltä, että vastaanottokeskuksiin suuntautuneet tilanteet ovat olleet lähtökohtaisesti hyvin epäselviä, eikä paikan päälle ole välttämättä koettu olevan turvallista mennä ilman poliisin partiolisää. Hennalan vastaanottokeskus sijaitsee melko lähellä poliisilaitosta, mutta maakuntien keskusten osalta on tullut pitkiäkin viiveitä ennen kuin ensihoito on tavoittanut potilaan odotellessaan poliisin tukea.

5.2.2 Ensihoidon ylitoiminta

Ensihoidon ylitoiminta kuvaa ensihoidon resurssien liiallista varaamista tai hyödyntämistä potilaan terveydentilaan suhteutettuna.

Ensihoitajat vertasivat, että vastaanottokeskuksen tehtävien kannalta painopiste on ollut selkeästi ylitoiminnassa. Ylitoiminnan koettiin pohjautuvan siihen, että hätäpuhelut ovat monesti epäselviä, myös sen suhteen, kuka hätäilmoituksen on ylipäättään tehnyt. Ensihoitajat määrittelivät, että tavallisimmin hätäpuhelun on tehnyt joko vastaanottokeskuksen työntekijä tai toinen turvapaikanhakija, harvoin potilas itse. Hätäkeskuslaitoksen arvion mukaan vastaanottokeskuksista tulevien hätäpuhelujen tekijät ovat yleensä suomenkielisiä.

Epäselvissä tilanteissa vastaanottokeskukseen on usein menty monen yksikön turvin, vaikka tilanne ei ole sitä lopulta edellyttänytäkään. Ensihoidon vastuulääkärin mukaan ensihoidolla on sopimus poliisin kanssa, että kaikista ensihoidolle tulevista tehtävistä kenttäjohtaja ilmoittaa poliisin kenttäjohtajalle tehtävän tiedoksi. Vastaanottokeskuksen läheisyyteen pyritään siirtämään poliisipartio lähelle, ja mikäli tehtävätiedoissa ilmenee minkäänlaista riskiä, menee poliisi aina mukaan tehtävälle. Ensihoitajat kuitenkin arvioivat, että poliisi tarjoaa ensihoidolle työrauhaa poistamalla tilanteeseen kuulumattomia henkilöitä potilaan ympäriltä.

5.2.3 Väärinkäsitykset ja aiheettomat hälytykset

Väärinkäsityksiä ja aiheettomia hälytyksiä ovat tilanteet, joissa ensihoidolle ei ole ollut taroituksenmukaista tarvetta.

Osatutkimuksessa nousi esiin, että ensihoitajat arvioivat Hennalan vastaanottokeskuksen suhteen olevan aiheettomia hälytyksiä useammin kuin kantaväestöllä. He olivat sitä mieltä, että turvapaikanhakijat soittavat herkästi hätäkeskukseen, ja näin ollen heillä on taipumusta hätäpalvelun liikkakäyttöön. Usein ensihoidolle on ilmoitettu, että he ovat voineet heti saavuttuaan poistua paikalta, koska vastaanottokeskuksessa ei ole ollutkaan mitään hätätilannetta. Ensihoitajat kuitenkin tähdensivät, etteivät ole kokeneet hätäpuheluiden olleen ilkeävaltaisesti tehtyjä. He arvioivat, että tilanteiden taustalla on ollut enemmänkin turvapaikanhakijoiden keskuudessa levinnyt paniikki, jonka vuoksi on otettu hätäkeskukseen yhteyttä.

Ensihoitajat vertasivat, että heidän olisi helpompi nimetä tehtävät, jotka ovat olleet aiheellisia kuin aiheettomia. Yleisimmiksi aiheellisiksi hälytyksiksi he määrittivät synnytykset ja psyykkiset traumatisoitumiset. Koska valtaosa Hennalan vastaanottokeskuksen turvapaikanhakijoista on profiililtaan nuorehkoja miehiä, heillä ei yleensä ole ollut hätäpuheluiden teon taustalla akuutteja somaattisia sairastapauksia.

5.2.4 Tiivistetty kuvaus turvapaikanhakijoiden ensihoidon tehtävistä

Yhteenvetona voidaan todeta, että ensihoitajien kuvaamat ensihoidon ongelmat vastaanottokeskuksessa (taulukko 2) koostuvat monitahoisista tekijöistä, joista merkittävimpiä ovat kieli- ja kommunikaatioerot. Ajoittain ensihoitajat ovat pystyneet puhumaan englantia turvapaikanhakijoiden kanssa, mutta he arvioivat, että englannin kielen taito on usein ollut molemminpuolisesti puutteellista. Osa ensihoitajista mainitsi hyödyntävänsä tulkkia aina kun vain sai tulkkiin yhteyden, kun taas osa ilmaisi käyttävänsä tulkkia lähinnä silloin, kun tulkki on valmiiksi vastaanottokeskuksessa paikalla. Hennalan vastaanottokeskuksessa työskentelee neljä henkilöä, jotka puhuvat turvapaikanhakijoiden kanssa vaihdellen heidän äidinkieliään. Kielitaitoisia henkilöitä on pyritty laittamaan työskentelemään eri työvuoroihin, jotta kieliosaaminen vapautuisi mahdollisimman tasaisesti.

Ensihoitajat ilmaisivat turvapaikanhakijoiden fyysisten oireiden kuvailun olevan heikolla tasolla johtuen sekä yleisestä kielimuurista että turvapaikanhakijoiden käyttämistä omista käsitteistä, jotka ovat olleet yhdistelmä heidän äidinkieltään, englantia ja suomen kieltä. Psykkisiä oireita ei tavallisesti kommunikaatiovaikeuksien vuoksi pystytä arvioimaan, ja toisaalta ensihoitajat kuvailivat psyykkisen oireilun edenneen useassa tapauksessa niin pitkälle, että potilas on täytynyt toimittaa jatkohoitoon. Haastateltavat kokivat, että heidän omassa toiminnassaan on ilmennyt muutoksia sen suhteen, että turvapaikanhakijoita vietään herkemmin sairaalaan kuin kantaväestöä, koska selvyttä potilaan tilasta ei saada.

Myös työrauhan saamisen vaikeus ja sosiaalinen paine kuvattiin merkittäviksi ongelmiksi vastaanottokeskuksessa. Osa ensihoitajista korosti toimineensa jopa niin, että he ovat otaneet potilaan ambulanssiin ja ajaneet ambulanssin vastaanottokeskuksen ulkopuolelle, jotta he ovat kyenneet rauhassa tutkimaan potilasta. He uskovat taustalla olevan kulttuurilliset käyttäytymiserot, jotka näyttäytyvät voimakkaampana emotionaalisuutena ja äänenkäyttönä. Kun ylimääräisiä henkilöitä on pyydetty poistumaan potilaan ympäriltä, on ilmennyt ilmapiirin kiristymistä ja aggression uhkaa. Ilmiö on ollut selkeä etenkin naispotilaiden kohdalla, koska naispotilaan tutkiminen ja arviointi on tullut tehdä miesystävän tai aviomiehen kautta. Kuitenkaan mieltymystä terveydenhuollon tarjoamiseen samaa sukupuolta olevalta henkilöltä ei ilmennyt tässä tutkimuksessa.

Varautumisen näkökulmasta ensihoitajat selostivat, että ohjeistuksia ja toimintamalli vastaanottokeskukseen suuntautuviissa ensihoidon tehtävissä on olemassa ja ohjeistukset ovat lisääntyneet. Ensimmäiset ohjeistukset on laadittu syyskuussa 2015, eli samoihin aikoihin kuin Hennalan vastaanottokeskus on perustettu. Toiminnan perustana on moniviranomaisyhteistyö. Erillistä koulutusta tai työnantajan opastusta ohjeiden noudattamiseen ei ole järjestetty. Ohjeistukset on laadittu alueellisella tasolla. Ensihoitopalveluun ei ole jaettu tietoa automaattisesti kansallisella tasolla, vaan ohjeistuksia on tältä osin saatu ensihoidon itse selvittämänä.

Ensihoitajat ilmaisivat, että yhteistoiminta etenkin poliisin kanssa on ollut erinomaista. He kuitenkin jatkoivat, että toivoisivat tulevaisuudessa kommunikaation vastaanottokeskusta pyrittävän tahon kanssa toimivan paremmin, jotta toimintaa pystyttäisiin kehittämään. Turvallisuuden suhteen ensihoitajat kokivat, että ilmapiiri vastaanottokeskuksessa on rauhoittunut, eikä ympäristöä enää koeta niin uhkaavaksi kuin vastaanottokeskuksen alkuaikoina. Molemminpuolinen ymmärrys ensihoitajien ja turvapaikanhakijoiden välillä on lisääntynyt. Myös turvallisuuteen liittyen on olemassa ohjeistuksia, mutta ohjeistusten sisällöstä ei ollut ensihoitajien keskuudessa yhtenäistä käsitystä. Esimerkiksi turvaliivien käytön kanssa ilmeni vaihtelua.

Hätäkeskuslaitoksen mukaan vastaanottokeskuksista tulevien hätäpuheluiden käsittely ei ohjeistuksen osalta poikkea muista hätäpuheluista. Ensihoitotilanteisiin varustaudutaan ja suojaudutaan tilanteen edellyttämällä tavalla, ei vastaanottokeskuksen mukaan. Hätäkeskuslaitoksen näkemys hätäpuheluiden soittajista poikkea hieman ensihoitajien käsityksestä, sillä Hätäkeskuslaitoksen mukaan soittajat ovat yleensä suomenkielisiä, vaikka kvantitatiivista tietoa ei asiasta olekaan saatavilla.

Taulukko 2. Yleiskatsaus ensihoitajien kuvaamiin ensihoidon ongelmiin vastaanottokeskukseen liittyen.	
SYYT	ILMENEMISTAVAT
Kulttuurillisiin käyttäytymiseroihin liittyvät vaikeudet	<ul style="list-style-type: none"> • Näyttäytyvät voimakkaampana emotionaalisuutena ja äänenkäyttönä • Kulttuurillisiin muodollisuuksiin liittyvät käyttäytymistavat • Erilaiset odotukset terveydenhuollosta • Työrauhan puute ja sosiaalinen paine
Omaisiin pidettävään yhteyteen liittyvät vaikeudet	<ul style="list-style-type: none"> • Potilaan ympärillä olevat monet henkilöt
Sukupuolirooleihin liittyvät erot	<ul style="list-style-type: none"> • Naisilla ei ole oikeutta vaikuttaa aviomiehen vuoksi
Monimutkaistavat organisatoriset tekijät	<ul style="list-style-type: none"> • Rajallinen tieto terveydenhuoltojärjestelmästä, yhteydenotto hätäkeskukseen• • Vähäinen kommunikaatio ensihoidon ja vastaanottokeskuksen välillä
Kielierot	<ul style="list-style-type: none"> • Eri kieliin pohjautuvat kommunikaatio-ongelmat • Hätäkeskuksen ja potilaan väliset kielierot
Uhkaaviksi koetut tilanteet	<ul style="list-style-type: none"> • Henkilöitä koettu uhkaaviksi. • Ilmapiiri koettu uhkaavaksi
Riittämätön kulttuurituntemuksen ja epävarmuus	<ul style="list-style-type: none"> • Arvioinnin puute • Aiempaan maahanmuuttoon liittyvien vaikeuksien tunnistaminen.

5.3 Johtopäätökset

Tässä osatutkimuksessa saatiin ja analysoitiin ensihoitajien kokemuksia ja näkemyksiä vastaanottokeskukseen suuntautuneista turvapaikanhakijoiden ensihoidon tehtävistä. Havainnot perustuvat pienen ensihoitajajoukon käsityksiin, mutta ne tarjoavat oivalluksia vastaanottokeskusten turvapaikanhakijoiden ensihoidon haasteisiin ja mahdollisuuksiin. Yhdennukaisesti kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden kanssa, kieli- ja kommunikaatiovaikeudet turvapaikanhakijoiden ja ensihoitajien välillä nähtiin haastavimmiksi tekijöiksi ensihoidon toteutumiselle (vrt. Asgary & Segar 2011: 516–520; Morris ym. 2009: 533–534).

Myös molemminpuolisen kulttuurituntemuksen vajavaisuus nousi toistuvasti esiin (vrt. esim. Norredam ym. 2007: 498; Hultsjö & Hjelm 2005: 279–282).

Turvapaikanhakijoiden ensihoidosta on saatavilla niukasti tutkimuskirjallisuutta. Turvapaikanhakijoilla on monisyisiä terveystarpeita, mitkä luovat erityisiä vaatimuksia terveydenhuollolle. Jotta voitaisiin paremmin sekä kohdentaa resursseja että palvella tätä väestöä ja ensihoitoa, tämän osatutkimuksen tulokset korostavat organisaatorakenteista saatavan tuen ja erityisesti turvapaikanhakijoiden kanssa työskenteleville terveydenhuollon ammattilaisille kehitettyjen mallien jakamisen tarvetta. Kommunikointia parantavat erityispalvelut, kuten tulkkipalvelut, sekä vastaanottokeskusten neuvontapalvelut ja vahvat integraatio-ohjelmat voivat tarjota turvapaikanhakijoille syvempää ymmärrystä suomalaisesta terveydenhuoltojärjestelmästä ja sen toimintatavoista. Tämä voi lieventää ensihoidon palveluiden aiheutonta käyttöä.

Myös vastaanottokeskusten henkilöstön osaamisen ja arvioinnin kehittämistä tulisi lisätä. Koska osatutkimuksessa nousi toistuvasti esiin, että turvapaikanhakijoiden ensihoitotilanteissa korostui järjestyksen puute, ensihoidon ylitoiminta ja aiheettomat hälytykset, voidaan tehdä johtopäätös, etteivät tilanteet ole olleet vastaanottokeskuksen henkilökunnan hallittavissa. Tehokkaat ja yksinkertaiset tavat ja tilat ovat tarpeellisia kommunikoidessa sekä vierasta kieltä puhuvan potilaan että tulkin kanssa. Myös ensihoitajien tulisi kehittää syvempää ymmärrystä turvapaikanhakijoista yksilötasolla sekä miten vastataan heidän yksilöllisiin tarpeisiinsa siinä valossa, miten maahanmuutto ja kulttuuritausta voivat vaikuttaa terveyteen (vrt. Suurmond ym. 2010: 821, 825). Osatutkimuksessa nousi esiin, että ensihoidossa ei ole riittäviä arviointivalmiuksia turvapaikanhakijoiden kohtaamisissa, mikä ilmenee potilaiden siirtämisinä päivystykseen arviointia varaten. Vaikka vastaanottokeskusten ensihoitotehtäviä varten on laadittu omia ohjeistuksia, tulisi jatkossa huomioida ohjeistusten sisäistämisen näkökulmasta työnantajan järjestämä koulutus ohjeiden noudattamista varten. Lisäksi selkeiden yhteisten kansallisten ohjeiden ja mallien kehittäminen edesauttaisi ensihoidon toimintaa.

Osatutkimuksen aikana ilmeni, että kustannusten näkökulmasta haasteelliseksi muodostui ensihoidon tehtävien tilastoinnin puutteellisuus, sillä hätäkeskuslaitoksella ei ole rekisteröintikoodia vastaanottokeskuksista ja niistä tulevista hätäpuheluista. Tämä hankaloittaa analysointia ja täsmällisten kustannusten tarkastelua.

Tämän osatutkimuksen pohjalta voidaan tarkastella useita eri tason suositusehdotuksia. Nämä pohjautuvat sekä käytäntöihin, joilla voidaan kehittää turvapaikanhakijoiden ensihoitoa, että toimenpiteisiin, jotka mahdollistavat tiedonkeruun ja osaltaan auttavat päättäjiä tekemään näyttöön perustuvia päätöksiä. Ehdotukset on luokiteltu kolmelle tasolle: 1) lainsäädäntö, 2) strategia ja ohjelma ja 3) käytännön taso. Näiden lisäksi on esitetty tilastointiin ja tutkimukseen liittyviä ehdotuksia.

- 1) Lainsäädäntö:
 - 1a) Varautumissuunnitelmien päivittäminen ja laadinta yhteistoimintasolla
 - 1b) Varautumissuunnitelma myös laajamittaista maahantuloa varten, kuntienkin huomioitava
 - 1c) Toimipaikkojen toimintakelpoisuudesta huolehtiminen
- 1-2) Häät puheluiden tietojen keruu siten, että se palvelisi paremmin tilastointia ja toiminnan kehittämistä.
- 2) Strategia ja ohjelma:
 - 2a) Vastaanottokeskuksiin suurempi henkilöstömitoitus
 - 2b) Toimintaohjeiden yhtenäistäminen
 - 2c) Ensihoidon tilanteesta lisätutkimus sen suhteen, kuka on tehnyt hätäpuhelun, mikä on ollut ongelma tilanteessa ja mitä vuorovaikutusongelmia on ilmennyt.
- 3) Käytännön taso:
 - 3a) Kommunikointi parantaminen ensihoidon ja vastaanottokeskuksen henkilökunnan välillä.
 - 3b) Ensihoitajien kulttuurituntemuksen lisääminen

LÄHTEET

- Aalto, Sakari (2008). Ensihoito ja ensihoitojärjestelmä. Teoksessa: Castrén, Maaret, Sa-kari Aalto, Elina Rantala, Pertti Sopanen & Airi Westergård (toim.) Ensihoidosta päivystyspoliklinikalle. WSOY Oppimateriaalit Oy.
- Asgary, Ramin & Nora Segar (2011). Barriers to health care access among refugee asy-lum seekers. *Journal of Health Care for the Poor and Underserved* 22, 506–522.
- Bischoff, Alexander, Patrick Bovier, Isah Rrustemi, Françoise Gariazzo, Ariel Eytan & Louis Loutan (2003). Health and ill health of asylum seekers in Switzerland: an epidemiological study. *Social Science & Medicine* 57, 503–512.
- Bischoff, Alexander, Martin Schneider, Kris Denhaerynck & Edouard Battegay (2009). Health and ill health of asylum seekers in Switzerland: an epidemiological study. *The European Journal of Public Health* 19:1, 59–64.
- Bonacruz Kazzi, G. & C. Cooper (2003). Barriers to the use of interpreters in emergency room paediatric consultations. *J. Paediatr. Child Health* 39: 4, 259–263.
- Burchill, J. & D. Pevalin (2012). Barriers to effective practice for health visitors working with asylum seekers and refugees. *Community Pract* 85:7, 20–23.
- Cheng, I-Hao, Grant Russell, Marion Bailes & Andrew Block (2011). An evaluation of the primary healthcare needs of refugees in south east metropolitan Melbourne. Melbourne: Southern Academic Primary Care Research Unit.
- Clark, Alice, Andrew Gilbert, Deepa Rao & Lorraine Kerr (2014). 'Excuse me, do any of you ladies speak English?' Perspectives of refugee women living in South Australia: Barriers to accessing primary health care and achieving the quality use of medicines. *Australian Journal of Primary Health* 20, 92–97.
- Fazel, Mina, Jeremy Wheeler & John Danesh (2007). Prevalence of serious mental dis-order in 7000 refugees resettled in western countries; a systematic review. *Lancet* 365, 1309–1314.

- Gerritsen, Annette, Inge Bramsen, Walter Devillé, Loes van Willigen, Johannes Hovens & H.M. van der Ploeg (2006). Physical and mental health of Afghan, Iranian and Somali asylum seekers and refugees living in the Netherlands. *Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology* 41:1, 18–26.
- Grove, Natalie & Anthony Zwi (2006). Our health and theirs: forced migration, other-ing, and public health. *Social Science & Medicine* 62, 1931–1942.
- Hargreaves, Sally, Jon Friedland, Philip Gothard, Sonia Saxena, Hugh Millington, Joseph Eliahoo, Peter Le Feuvre & Alison Holmes (2006). Impact on and use of health services by international migrants: questionnaire survey of inner city London A&E attenders. *BMC Health Services Research* 6:153, 1–7.
- Harris, Mark & Nicholas Zwar (2005). Refugee health. *Australian Family Physician* 34:10, 825-829.
- Hultsjö, Sally & Katarina Hjelm (2005). Immigrants in emergency care: Swedish health care staff's experiences. *International Nursing Review* 52, 276–285.
- Mahmoud, Ibrahim & Xiang-Yu Hou (2013). Utilisation of hospital emergency departments among immigrants from refugee source-countries in Queensland. *Clinical Medicine and Diagnostics* 3:4, 88–91.
- McBride, Jacquie, Alana Russo & Andrew Block (2016). The Refugee Health Nurse Liaison: a nurse led initiative to improve healthcare for asylum seekers and refugees. *Contemporary Nurse*, 1–12.
- Morris, Meghan, Steve Popper, Timothy Rodwell, Stephanie Brodine & Kimberly Bower (2009). Healthcare barriers of refugees post-resettlement. *Journal of Community Health* 34, 529–538.
- Müller, Martin, Karsten Klingberg, David Srivastava & Aristomenis Exadaktylos (2016). Consultations by asylum seekers: recent trends in the emergency department of a Swiss university hospital. *PLoS ONE* 11:5, 1–10.
- Norredam, Marie, Anna Mygind, Anette Sonne Nielsen, Jens Bagger & Allan Krasnik (2007). Motivation and relevance of emergency room visits among immigrants and patients of Danish origin. *European Journal of Public Health* 17:5, 497–502.
- Ruud, Sven, Ruth Aga, Bård Natvig & Per Hjortdahl (2015). Use of emergency care services by immigrants – a survey of walk-in patients who attended the Oslo Accident and Emergency Outpatient Clinic. *BMC Emergency Medicine* 15:25, 1–14.
- Sheikh-Mohammed, Mohamud, C. Raina MacIntyre, Nicholas J. Wood, Julie Leask & David Isaacs (2006). Barriers to access to health care for newly resettled sub-Saharan refugees in Australia. *MJA* 185: 11–12, 594–597.

Spike, Erin, Mitchell Smith & Mark Harris (2011). Access to primary health care services by community-based asylum seekers. *Medical Journal of Australia* 195: 4, 188– 191.

Suurmond, J., I. Rupp, C. Seeleman, S. Goosen & K. Stronks (2013). The first contacts between healthcare providers and newly-arrived asylum seekers: a qualitative study about which issues need to be addressed. *Public Health* 127: 7, 668–673.

Stanciole, Anderson & Manfred Huber (2009). Access to health care for migrants, ethnic minorities, and asylum seekers in Europe. Vienna: European Centre for Social Welfare Policy and Research.

Tiong, Albert, Mahomed Patel, Joanne Gardiner, Rowena Ryan, Karen Linton, Kate Walker, John Scopel & Beverley-Ann Biggs (2006). Health issues in newly arrived African refugees attending general practice clinics in Melbourne. *The Medical Journal of Australia* 185:11, 602–606.

6 Turvapaikanhakijoiden palauttamiseen liittyvät kysymykset

Poliisiammattikorkeakoulu, Miia Myllylä

6.1 Johdanto

Suomeen tuli vuonna 2015 yli 32 000 turvapaikanhakijaa. Se oli suomalaisesta näkökulmasta ennennäkemätön määrä: maahanmuuton vaikutukset ovat olleet moninaiset ja kauaskantoiset. Vuoden 2015 tapahtumien jälkeen on tehty muutoksia muun muassa lainsäädäntöön, turvapaikanhakuprosessiin, viranomaisyhteistyöhön sekä turvallisuusviranomaisten toimintaympäristöön. Myös kunnat ovat linjanneet tai linjaamassa välttämättömiä terveys- ja sosiaalipalveluitaan valtakunnallisen ohjeistuksen mukaisesti, mutta omaa harkintavaltaa käyttäen. Vuosien 2015–2016 välisenä aikana moni vuonna 2015 saapuneista on saanut kielteisen turvapaikkapäätöksen. Sen ja uusien maahanmuuttopoliittisen linjauksen seuraukset alkavat realisoitua vasta nyt.

Laiton maassa oleskelu ei ole Euroopassa uusi ilmiö, vaikka maahanmuuton tulovirrat ovatkin viime vuosina kasvaneet. Luultavasti siitä syystä laittomasti maahan jääneisiin liittyviä aiheita on tutkittu muualla Euroopassa enemmän kuin Pohjoismaissa. Tutkimusta on tehty muun muassa elinpiiristä, asumisesta, työstä, rikollisuudesta ja terveydenhoidollisista tarpeista. Eräässä englantilaisessa tutkimuksessa tarkasteltiin sitä, miten nuorten (18–30), laittomasti maassa olevien, oikeudellinen asema vaikuttaa siihen, kenen kanssa he luovat suhteita, missä he viettävät aikaa sekä heidän suhdettaan paikallisjärjestöihin, kirkkoihin ja muihin tukea tarjoaviin järjestöihin. Kyseisen haastattelututkimuksen mukaan se, että oleskelee maassa laittomasti vaikuttaa paljonkin siihen kenestä lähipiiri lopulta muodostuu. Luottamus ohjaa suhteiden muodostusta ja monien sosiaalinen piiri koostuu muista laittomasti maassa olevista. (Sigona 2012.)

Toisaalta assimilaation tiellä oli myös muita seikkoja, (kuten kielitaidon puutteet) jotka vaikuttivat siihen, että nuoret hakeutuivat saman kieliryhmän edustajien pariin. Samassa tutkimuksessa havaittiin myös se, että lähtökansalaisuus ja se missä henkilö maantieteellisesti asuu vaikuttaa lähipiiriin ja sosiaalisten verkostojen koostumiseen. Usein etnisiä tai uskonnollisia yhteyksiä käytettiin verkostoitumistarkoituksiin. Nuoret tiesivät, että niiden kautta saa laillista neuvontaa sekä kontakteja asuntoihin ja työpaikkoihin. Aikaisemmat kokemukset viranomaisista, etenkin poliisista vaikuttavat siihen missä ja miten oleskeluluvan saaneisiin tai maan kansalaisiin luotiin kontakteja. Haastatellut välttelivät tiettyjä tilanteita ja paikkoja poliisin pelossa ja se vaikutti esimerkiksi liikkumisen ajankohtaan ja tapaan ja siihen mitkä julkiset tilat koettiin turvallisiksi. Myös ihonvärin koettiin olevan merkittävä tekijä liikkumisen hyväksyttävyyden kannalta. (Sigona 2012.) Laittomasti maassa oleskelevat eivät luonnollisesti ole yhtenäinen ryhmä. Osalla on lähtökohtaisesti paremmat edellytykset pärjätä uudessa elinympäristössään. Integroituminen voi esimerkiksi riippua jo olemassa olevista kontakteista (Leerkes, Varsanyi & Engbersen 2012).

Tässä osaselvityksessä tarkastellaan laittoman maassa oleskelun edellytyksiä ja vaikutuksia lainsäädännön ja joidenkin eurooppalaisten tutkimusten ja havaintojen valossa. Se perustuu suomalaisille asiantuntijoille tehtyyn kyselyyn, jossa he antavat oman arvionsa siitä, minkälaiseksi laittomasti maahan jääneiden elinpiiri mahdollisesti muodostuu. Tarkoituksena on siis tehdä alustavaa arviota esimerkiksi siitä millaisille riskeille nämä henkilöt mahdollisesti tulevaisuudessa altistuvat.

Osaselvityksessä oletetaan, että samoin kuin muissa Euroopan maissa, laittomasti maassa oleskelevien elinympäristö muotoutuu olemassa olevan laillisen viitekehyksen mukaisesti. Luonnollisesti esimerkiksi Englannin tapauksessa runsas laitton maassa oleskelu on pitkäaikainen ilmiö ja maahan on muodostunut eräänlainen maahanmuuttoteollisuus. Suomessa vastaavaa ei vielä tähän mennessä ole ainakaan suurissa määrin havaittu, mutta luultavaa on, että jos maahan jää runsaasti kielteisen päätöksen saaneita, he etsivät palveluita valtiollisen ja kunnallisen järjestelmän ulkopuolelta. Sen takia asiasta on hyvä suorittaa jonkinlaista arviointia. Aluksi on kuitenkin syytä perehtyä laittoman maahanmuuton lailliseen viitekehykseen ja aihetta koskevaan kansainväliseen tutkimukseen.

6.2 Kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneen maasta poistuminen ja laittoman maassa oleskelun laillinen viitekehys

Vuoden 2015 maahantulo johti monenlaisiin lainsäädäntöä tarkentaviin toimenpiteisiin hyvinkin nopealla aikataululla. Sen seurauksena hallitus laati lisäksi turvapaikkapoliittisen toimenpideohjelman vuonna 2015, jossa painotetaan muun muassa sitä, että kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden paluuta ja palauttamista tehostetaan tulevina vuosina.

Tavoitteen saavuttamiseksi hallituksen toimenpideohjelmassa suositellaan maasta poistamisen tehostamista poliisin toimesta, palautusten järjestämistä yhteistyössä Irakin, Afganistanin ja Somalian kanssa sekä palautussopimusneuvottelujen valmiiksi saattamista samaisten maiden kanssa. Lisäksi kielteisen päätöksen saaneet pyritään ohjaamaan pääsääntöisesti vapaaehtoisen paluun ohjelmaan. (Hallituksen turvapaikkapoliittinen toimenpideohjelma 2015.) Yleisenä tavoitteena on ollut maahan tulon ja maasta poistamisen yhdenmukaistaminen eurooppalaisen lainsäädännön kanssa sekä muun muassa Suomen turvapaikka- ja palautusprosessien tehostaminen (emt.; HE 134/2013). Jotta laittoman maassa oleskelun perusteista saa paremman kuvan, on tarpeen käsitellä siihen liittyvää lainsäädäntöä.

Paluuta, palautusta ja vastaanottopalveluita säädellään ulkomaalaislaissa (2004/301) ja vastaanottolaissa (2011/746). Ulkomaalaislakia sovelletaan ulkomaalaisen maahantuloon, maastalähtöön, oleskeluun ja työntekoon (UlkL 2§). Keskeisin asema ulkomaalaisiin erikoistuneena toimielimenä on maahanmuuttovirastolla. Poliisin tehtävät keskittyvät lähinnä ulkomaalaisvalvontaan, jota käsittelemme myöhemmin. Lisäksi poliisin vastuulla on käännytysten ja karkotusten toimeenpaneminen. Rajavartiolaitos taas huolehtii ulkorajojen vartioinnista ja maahantuloon liittyvistä tarkastuksista. Kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden kannalta mielenkiintoista on se, miten ja missä vaiheessa heidän oleskelunsa muuttuu laittomaksi ja se missä vaiheessa valtion tarjoamat vastaanottopalvelut päättyvät.

Varsinaisen turvapaikkapäätöksen tekeminen on maahanmuuttoviraston vastuulla. Jos päätös on kielteinen, se voi samalla tehdä käännytyspäätöksen. Hakijalla on kuitenkin kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa vielä valitusmahdollisuus. (Aer 2016, 40–41, 279.) Palauttamisella taas viitataan ulkomaalaislain 146a§:n mukaan menettelyyn, jonka aikana pääsyn epäämis-, käännyttämisen- tai karkottamispäätöksen saanut poistetaan maasta alkuperämaahan, kauttakulkumaahan EU:n alueella tai muuhun kolmanteen maahan, johon hän vapaaehtoisesti siirtyy (HE 134/2013 vp).

Käännytyspäätös sisältää määräyksen poistua maan alueelta, mutta se pannaan täytäntöön viranomaistoimin vasta jos henkilö ei poistu maasta vapaaehtoisesti ja omatoimises-

ti. Maastapoistamiseen voidaan myös yhdistää maahantulokielto (Aer 2016, 295) esimerkiksi silloin kun ulkomaalainen ei ole poistunut maasta vapaaehtoiselle paluulle määrätyn aikarajan kuluessa (Ulkl 150§). Vapaaehtoisen paluun aikarajasta määrätään Ulkomaalaislain 147a§, jossa todetaan, että sen tulee tapahtua 7-30 päivän kuluessa täytäntöönpanokelpoisen päätöksen voimaantulosta.

Vastaanottolain tarkoituksena on 1§:n mukaisesti turvata muun muassa kansainvälistä suojelua hakevan ja tilapäistä suojelua saavan toimeentulo ja huolenpito ja sitä sovelletaan 2§:n mukaisesti henkilön vastaanottoon sekä ihmiskaupan uhrin auttamiseen. Vastaanottolakiin tehtiin erinäisiä lisäyksiä vuonna 2015. Yksi niistä on vastaanottopalvelujen kestoa koskeva rajausta (14a 1§ 3. mom.), jossa todetaan, että kolmannen maan kansalainen on oikeutettu vastaanottopalveluihin enintään 30 päivän ajan sen jälkeen kun maasta poistaminen on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi ja poliisi on ilmoittanut vastaanottokeskukselle, että maasta poistamisen täytäntöönpano viranomaistoimin (eli pakkotoimin) ei ole mahdollista.

Siinä tapauksessa, että avustettu paluu ei hakemuksesta huolimatta toteudu tai hakemus on peruutettu, aikaraja on 90 päivää, ellei hakija ole sillä välin saanut oleskelulupaa. Lisäksi vastaanottokeskuksen johtaja voi määrätä vastaanottopalveluille kohtuullisen pidennyksen jatkon henkilökohtaisesta syystä (VL 14a § 4 mom.). Tämän lain seurauksena maahan jääminen on laitonta silloin jos kielteisen päätöksen saanut ei noudata maastapoistamis päätöstä, eikä viranomaisilla ole keinoja palauttaa häntä tai he eivät tavoita palautuspäätöksen saanutta päätöksen täytäntöönpanemiseksi.

Kuten mainittu, kielteisen päätöksen saanut turvapaikanhakija tai kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa perunut henkilö ohjataan vapaaehtoisen paluun ohjelmaan. Sitä koskevaa lakia päivitettiin vuonna 2015. Lainsäädäntöä muokattiin EU paluudirektiivin mukaisesti muun muassa lisäämällä siihen paluun rahallista avustusta koskeva osuus (HE 170/2014). Rahallisella tuella pyritään korvaamaan matka- ja muuttokustannukset kotimaahan tai johonkin muuhun maahan, johon hänen pääsynsä on taattu. Edellytyksenä on, että henkilö poistuu maasta vapaaehtoisesti ja pysyvästi peruttuaan hakemuksensa tai oleskeluluvan hylkäämisen seurauksena. Tuen määrä taas on riippuvainen muun muassa palaajan henkilökohtaisista ja paluumaan olosuhteista. (VL31 §.)

Myös väliaikaiseen oleskelulupaan liittyvää lainsäädäntöä muutettiin vuonna 2015. Uuden säännöksen mukaan Suomessa olevalle ulkomaalaiselle voidaan myöntää väliaikainen oleskelulupa vain siinä tapauksessa, että hänen paluunsa kotimaahan tai pysyvään asuinmaahan ei ole tosiasiallisesti mahdollista tai esimerkiksi tilapäisestä terveydellisestä tai teknisestä syystä (Ulkl 51§; HE 170/2014). Esimerkiksi matkustusasiakirjojen puuttuminen voi olla syy palauttamisen viivästykselle. Silloinkin henkilöllä voi olla mahdollisuus vapaaehtoiseen paluuseen, mutta jos hän siitä kieltäytyy, häntä ei voida pakkokeinoin palauttaa.

Tällaisessa tapauksessa tilapäinen oleskelulupa voidaan myöntää korkeintaan kahdeksi vuodeksi kunnes paluun este on poistunut. (HE 170/2014.) Oleskelulupaa ei myöskään myönnetä, jos paluu jää toteutumatta siksi, että henkilö ei suostu palaamaan kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa tai jos hän vaikeuttaa paluun järjestelyä (UlkL 51§ 2 mom.).

Lopulta maasta poistamista koskevan päätöksen täytäntöönpano pyritään varmistamaan erilaisten turvaamistoimien avulla. Näistä turvaamistoimista ankarin on säilöönottaminen. Säilöönottaminen on kuitenkin vasta viimeinen menettelytapa, jota käytetään silloin kun 118–120 §:n tarkoittamat lievemmät turvaamistoimet eivät ole riittäviä ja sen käytännön järjestämistä säädellään tarkasti säilöönottolaissa (15.2.2002/116). Lievempiä, artiklojen 118–119 tarkoittamia turvaamistoimia ovat ilmoittautumisvelvollisuus, matkustusasiakirjan tai matkalipun luovuttaminen viranomaisille ja vakuuden asettaminen. Ulkomaalaiselle voidaan myös määrätä asumisvelvollisuus tiettyyn vastaanottokeskukseen (120a§). Jos edellä mainitut keinot ovat siis riittämättömiä, voidaan ulkomaalainen yksilöllisen arvioinnin perusteella ottaa säilöön 121 §:n perusteella. Säilöönotto voi perustua muun muassa piileskelemiseen, tai rikosepäilyyn tai hänen epäillään olevan vaaraksi kansalliselle turvallisuudelle. Suurin osa tapauksista liittyy kuitenkin maasta poistamisen turvaamiseen.

EU:n asetuksen ja kansallisen lainsäädännön mukaan säilössä pitoajan tulee olla mahdollisimman lyhyt (korkeintaan 12kk) ja henkilö päästetään vapaaksi heti kun perusteita säilössä pidolle ei enää ole (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 604/2013; UlkL 127§). Viime vuosina (2010–2016) säilössä pidon keskimääräinen vuorokausimäärä on pysynyt noin 12 vuorokaudessa henkilöä kohti. Säilöönottojen määrä on hieman laskenut; esimerkiksi vuonna 2015 tehtiin 1204 säilöönottoa ja 2016, 1073 säilöönottoa. Vastaavat luvut vaihtelivat vuosina 2010–2014, 1359 ja 1678 välillä (Polstat.).

Hallituksen esityksen mukaan (HE 133/2016 vp) suurin osa säilöönotettavista henkilöistä on saanut maasta poistamista koskevan päätöksen. Vuosina 2010–2013 keskimäärin 81 prosenttia säilöönotoista tehtiin maasta poistamiseen liittyvällä perusteella. Vuonna 2016 tuo luku oli noussut 88,63 prosenttiin (Polstat). Hankaluuksia aiheuttaa se, jos henkilö vastustaa vapaaehtoista paluuta tai hankaloittaa palauttamista eikä lähtömaa ei tue sitä. Kuten mainittu, säilöönotto on äärimmäinen ja lyhytaikainen toimenpide. Sen takia yhteistyö lähtömaiden kanssa on tärkeää.

Nykyisellään maahanmuuttovirasto vastaa vapaaehtoisen paluun järjestelmästä ja kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö IOM matkajärjestelyistä. Vuonna 2016 ohjelman avulla maasta poistui yhteensä 2113 henkilöä (IOM 2016). On kuitenkin mahdollista, että kielteisestä päätöksestä huolimatta osa ihmisistä on haluttomia lähtemään, jolloin palautustehtävä siirtyy poliisille. Käytännössä laitton massa oleskelu vaatii siis viranomaisilta pii-

loutumista, sillä kielteisen päätöksen saaneet ohjataan vapaaehtoisen paluun ohjelmaan tai (viimeisenä vaihtoehtona) poistetaan pakkokeinoin. Moneen Euroopan maahan on samansuuntaisista rajoituksista huolimatta jäänyt oleskelemaan ihmisiä laittomasti. On siis tarpeellista pohtia millaiseksi tällaisten henkilöiden elinympäristö Suomessa muodostuisi siinä tapauksessa, että he todella pysyvät maassa ilman oikeudellista asemaa ja sen suomia oikeuksia, mahdollisuuksia ja palveluita.

6.3 Elinympäristön muodostuminen ja välittäjyyden tyypit

Vuoden 2015 lopussa Suomessa asui yhteensä noin 230 000 ulkomaan kansalaista. Suurin osa Suomessa asuvista ovat Venäjän ja Viron kansalaisia. Vuoden 2015 pakolaisten kansallisuuksien kannalta mielenkiintoista on kuitenkin irakilaiden, afgaanien ja somalien osuus väestöstä. Näistä kansallisuuksista somalialaiset ovat isoin ryhmä (7261), irakilaisia Suomessa asuu 7073 ja afgaaneja 3741. (SVT Väestörakenne 2015.) Vuodesta 2010 Afganistanista on otettu joka vuosi kiintiöpakolaisia Suomeen. Lisäksi he ovat olleet näkyvä osa turvapaikkatilastoja jo ainakin vuodesta 1997. Irakilaisia kiintiöpakolaisia on viime vuosina otettu vähemmän, mutta aikaisempina vuosina (esim. 1997–2003) irakilaisia turvapaikanhakijoita oli vielä suhteellisen paljon (Kiintiöpakolaiset; Ulkomaalaisvirasto). Aikaisempien turvapaikanhakijoiden kansalaisuudella voi olla vuonna 2015 saapuneiden kannalta merkitystä. Se, että Suomessa asuu jo ennalta myönteisen turvapaikkapäätöksen saaneita maanmiehiä ja -naisia voi vaikuttaa siihen mistä ja miten maahan jääneet hakevat apua ja kontakteja. Kuten Ambrosini (2016) toteaa, muut turvapaikanhakijat, mutta etenkin maanmiehet ja naiset, muodostavat merkittävän avunantoryhmän ja siten yleensä muokkaavat tulevaa elinpiiriä (katso myös esim. Leerkes, Varsanyi & Engbersen 2012). Näin on ainakin silloin kun suoritetaan kansainvälistä vertailua.

Avunantajat eivät kuitenkaan ole homogeeninen joukko vaan ne voivat koostua tavallisista kansalaisista, eri tavoin järjestäytyneistä organisaatioista, sekä toimia eri motiivein. Avunantajina tai välittäjinä toimivilla henkilöillä on kuitenkin merkittävä rooli laittoman maassa oleskelun mahdollistajana. Laittomasti maassa oleskelevilla ei ole pääsyä suureen osaan yhteiskunnan palveluita ja sen johdosta heidän maassa pysymisensä on usein riippuvainen erilaisista vaihtoehtoisista tulonlähteistä, asumisen järjestelyistä ja terveydenhuollosta. Maurizio Ambrosinin (2016) mukaan välittämisen (intermediation) taustalla on monenlaisia syitä. Osa ihmisistä toimii rahallisen hyödyn takia ja toiset humanitaarisista ja moraalisisista lähtökohdista.

Välittäjyyden Ambrosini jakaa viiteen eri kategoriaan: ensimmäinen niistä on yhteyden luominen; termillä hän viittaa sellaisiin henkilöihin, jotka saattavat maahanmuuttajat erilaisten hyödykkeiden tarjoajien pariin oli kyseessä sitten maahantulo, työ tai asunto.

Tällainen apu on aineetonta ja pitää sisällään esimerkiksi tiedonvälittämisen ja suositusten antamisen. Toinen välittäjäryhmä ovat tiettyjen palveluiden tarjoaminen. Nämä henkilöt ovat itse osa laitonta ja laillista palveluntuotantoa (esimerkkeinä rajat ylittävä kuljetus, dokumenttien väärennys, vapaaehtoisten järjestämät terveydenhuoltopalvelut ja kielikurssit). Yleisesti voidaan sanoa että, maahanmuuttopolitiikan koveneminen on luonut tilaa vaihtoehtoisille laillisille ja laittomille toimijoille (katso esim. Engbersen and Broeders 2009; Ambrosini 2016).

Kolmas välittäjyyden toiminto on avun tarjoaminen, jolla viitataan välittömään ja organisoimattomaan avun antamiseen. Se pitää sisällään rahan tai ruoan tarjoamisen ja esimerkiksi väliaikaisen majoittamisen. Perheet ja maanmiehet ovat luonnollisesti tällaisten avunpyyntöjen kohteena, mutta myös kansalliset toimijat, kuten erilaiset uskonnolliset yhteisöt tai ns. tavalliset kansalaiset. Neljäs välityksen tyyppi on suvaitsevaisuus. Tällä viitataan epäsuoraan välittäjyyteen, jossa erilaiset toimijat ja palveluntarjoajat tavalla tai toisella laiminlyövät valvontaa; toisin sanoen he eivät systemaattisesti tarkasta henkilöllisyyksiä tai oikeutta maassa oloon vaikka niin olisi ohjeistettu tai laissa määrätty. Valvonnan laiminlyönnin syyt ovat moninaiset, kyse voi olla esimerkiksi rahallisesta hyödyistä tai ammatillisista prioriteeteista. Esimerkiksi poliisin kohdalla tiukempi valvonta voi johtaa siihen, että laittomasti maassa olevat eivät tee rikosilmoitusta rikoksen kohteeksi joutuessaan tai edesauta rikoksen tutkintaa rikokseen syyllistyttyään (katso esim. Leerkes, Varsanyi, & Engbersen 2012). Viides, ja viimeinen välittäjyyden tyyppi on poliittinen paine. Tähän joukkoon kuuluvat monenlaiset organisaatiot ja ryhmittymät ja niiden toiminta voi olla esteenä tiukemman sääntelyn täytäntöönpanolle. On myös hyvä muistaa, että välittäjyys ei aina ole laitonta toimintaa (ks. vapaaehtoiset terveystalvelut ja kirkon tarjoama apu). (Ambrosini 2016.). Taulukko 1 kokoaa erilaiset välittäjyyden tyypit yhteen.

Taulukko 1.

	Toiminnot	Toimijat
Yhteyden luominen	Yhteyden luominen maahanmuuttajien ja erilaisten palveluntarjoajien välille (tiedon ja suositusten tarjoaminen; tavoitteena helpottaa mm. matkustusta, asunnon ja työn saantia)	Eri toimijat lähtö-, ja kohdemaassa
Palvelujen tarjoaminen	Laillisten ja laittomien resurssien tarjoaminen	Erilaiset viralliset ja epäviralliset lailliset ja laittomat toimijat, jotka toimivat taloudellisin tai eettisin perustein
Avun tarjoaminen	Käytännön avun tarjoaminen sitä tarvitseville	Kansalaiset
Suvaitsevaisuus/sietäminen	Tiukasta kontrollista pidättäytyminen	Pääosin valtion virkamiehiä, joskus myös kolmannen sektorin työntekijöitä
Poliittinen paine	Maahanmuuttajien oikeuksien ajaminen	Kollektiiviset toimijat: järjestöt, ammattiyhdistykset, uskonnolliset instituutiot, yhteiskunnalliset liikkeet

Taulukko 1. Välittäjyyden ja avun annon toiminnot ja toimijat (Ambrosini 2016)

Tässä osatutkimuksessa ei vihjata, että laittomasti maassa oleskelevien auttaminen olisi moraalisesti väärin vaan pyritään kuvailemaan sitä kehitystä, jonka suuri laittomasti maahan jääneiden määrän lisääntyminen on muualla aiheuttanut. Vain kansainvälisen vertailun avulla voimme tehdä arviota mahdollisista kehityskuluista. On hyvä tiedostaa, että laittomasti maassa olevia koskevaa tutkimusta on tehty Pohjoismaissa vielä melko vähän (Jørgensen & Meret 2012), näin myös Suomessa. On kuitenkin luultavaa, että aiheeseen liittyvä tutkimus lisääntyy tulevana vuosina.

6.4 Ulkomaalaisvalvonta ja laittomasti maassa olevien määrä

Ulkomaalaisvalvonta on valtion keino suorittaa sisäistä valvontaa laittoman maassa oleskelun ehkäisemiseksi. Kansainvälisesti tarkasteltuna kaikki länsimaat suorittavat sisäistä ulkomaalaisvalvontaa tavalla tai toisella. Laiton maassa oleskelu ei silti ole kadonnut, päinvastoin, eli todennäköisesti jonkinlaista rakenteellista hyväksyntää tapahtuu. (katso esim. Leerkes, Varsanyi & Engbersen 2012.)

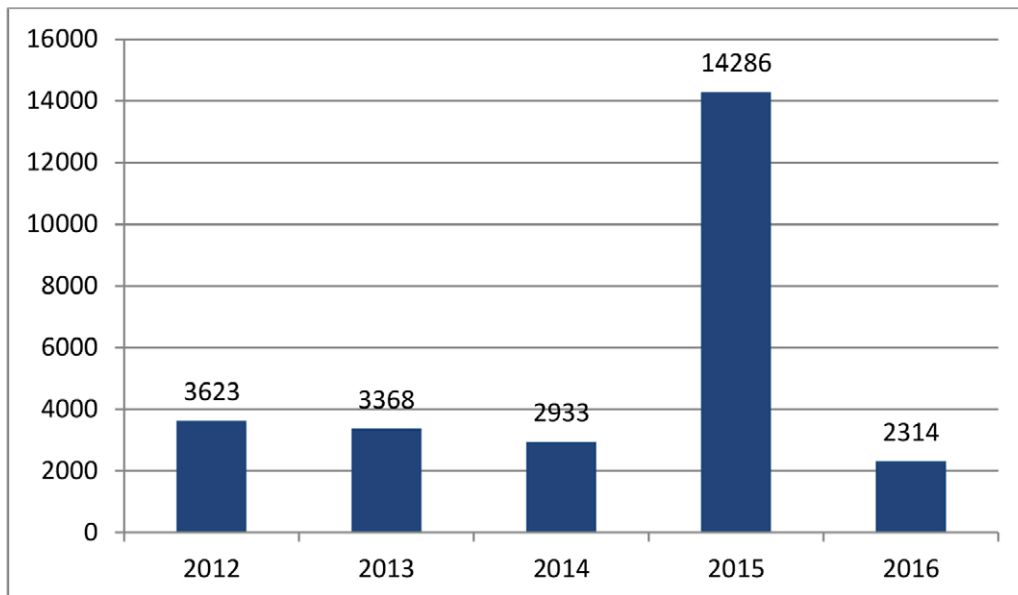
Suomessa ulkomaalaisvalvontaa suorittavat tahot ovat poliisi, rajavartiolaitos ja maahanmuuttovirasto (UlkL 212 §). Lain soveltamisen kannalta merkittävää on se, että vuonna 2015 ulkomaalaisvalvontaa koskevaa lainkohtaa täydennettiin suhteellisen paljon. Uusien, tarkentavien säädösten mukaan ulkomaalaisvalvonnalla tarkoitetaan ulkomaalaislain noudattamisen valvontaa ja laittoman maassa oleskelun torjuntaa (UlkL 129a§). Lakia uudistettiin ulkomaalaisvalvontatehtävään liittyvien toimivaltuuksien tarkentamiseksi ja sen takia, että sen käytännön valvontatehtävää ei koettaisi yhdenvertaisuutta loukkaavaksi täsmentämällä valvontaan liittyviä menettelyjä. Hallituksen esityksessä valvontatehtävää perustellaan myös sillä, että sen avulla voidaan puuttua muun muassa laittomaan työnteeseen, harmaaseen talouteen, ja ulkomaalaisiin kohdistuviin vakavampiin rikoksiin, kuten ihmiskauppaan. Valvontaa suoritetaan kuitenkin niin että se asettaa ulkomaalaiset mahdollisimman vähissä määrin eri asemaan. (HE169/2014.)

Ulkomaalaislain uuden 129a§:n mukaan ulkomaalaisvalvonnan tulee olla perusteltu suhteessa sen päämäärään, lisäksi sen tulee perustua valvontaviranomaisen yleisiin tietoihin ja kokemukseen laittomasta maahantulosta ja oleskelusta. Sen tulee myös perustua tehtyihin havaintoihin tai saatuihin vihje- tai analyysitietoihin. Se ei saa myöskään perustua pelkästään tai ratkaisevassa määrin henkilön todelliseen tai oletettuun etniseen alkuperään. Tosin etnistä alkuperää koskeva ohjeistus on ollut kirjattuna poliisihallituksen ulkomaalaisvalvontaohjeeseen jo ennen lain muutosta.

Poliisin ja rajavartiolaitoksen tarkastusoikeutta taas tarkennettiin ulkomaalaislain 129b§:ssa. Pykälä täsmentää viranomaisten toimivaltuuksia koskevaa ohjeistusta. Ensimmäisessä momentissa tähdennetään, että poliisilla tai rajavartiolaitoksella on henkilöllisyyden, kansalaisuuden, maassaolo-oikeuden tai työnteke-oikeuden selvittämiseksi oikeus saada valvonnan kohteelta tiedot ja tarkastaa tarvittavat asiakirjat henkilöllisyydestä ja kansalaisuudesta sekä oikeudesta oleskella maassa ja tehdä työtä. Lain muutoksen myötä poliisilla on tarkastusoikeus julkisrauhan suojaamaan tilaan (esim. liiketiloihin) tai muuhun paikkaan, tilaan tai kulkuneuvoon tarkastuksen tekemiseksi. (HE 169/2014). Lisäksi valvontaa tekeillä viranomaisilla on oikeus määrätä kulkuneuvo pysäytettäväksi ensimmäisen momentin mukaisen tarkastuksen tekemiseksi ja saada ulkomaalaisia palvelukseen ottaneet tiedot palveluksessa olevista ulkomaalaisista ja heidän työnteke-oikeuksiensa perusteista (129b§).

Poliisi ja rajavartiolaitos toteuttavat ulkomaalaisvalvontaa muiden tehtäviensä ohessa. Käytännössä valvontaa on suoritettu muun muassa analyysitietoon perustuvina teemavalvontaoperaatioina esimerkiksi silloin kun epäillään, että alueella oleskelee laittomasti maahan jääneitä henkilöitä. (HE 169/2014.)

Suomessa keskusrikospoliisi tilastoi laittomasti maassa tavattujen määriä. Tilaston mukaan Suomessa on viime vuosina tavattu noin 3000 laittomasti maassa olevaa vuosittain (kuvio 1). Vuoden 2015 alun jälkeen yli 4000 turvapaikanhakijaa on kuitenkin kadonnut vastaanottopalveluiden piiristä (KRP 2016). Osa heistä katosi ennen turvapaikkapäätöksen saamista ja osa kielteisestä päätöksestä johtuen. Heidän olinpaikastaan ei ole tietoa, mutta oletettavasti ainakin osa on poistunut Suomesta esimerkiksi muualle Eurooppaan.



Kuvio 1. Poliisin tapaamat laittomasti maassa oleskelevat (KRP)

Poliisin keinot puuttua laittomaan maassa oleskeluun ja siihen liittyviin rikoksiin määritellään rikoslaisissa ja ulkomaalaislaissa. Rikoslaisissa säädellään muun muassa laittoman maahantulon järjestämisestä ja luvattoman ulkomaisen työvoiman käytöstä (RL2014/146: 6a§ ja 8§). Ulkomaalaislain 12 luvussa taas määritellään ulkomaalaislain rikkomisesta aiheutuvat rangaistussäännökset. Ulkomaalaisrikkomus määritellään ulkomaalaislain artiklassa 185§, jonka ensimmäisen ja toisen momentin mukaan ulkomaalainen syyllistyy ulkomaalaisrikkomukseen, muun muassa silloin kun hän oleskelee maassa ilman vaadittavaa matkustusasiakirjaa tai muuta lupaa, eikä tee yhteistyötä viranomaisten kanssa oleskelunsa

rekisteröimiseksi. Myös työnantaja voi syyllistyä rikkomukseen muun muassa palkatessaan ulkomaalaisen, jolla ei ole oikeutta työn tekemiseen (Ulkl 186§ 1 mom).

Vaikka ulkomaalaisvalvonta on tarkkaan määritelty, siitä vastuussa olevat viranomaiset eivät välttämättä toteuta sitä samankaltaisesti. Muualla Euroopassa valvonnan on todettu olevan riippuvainen esimerkiksi alue- tai laitospohtaisista prioriteeteista. Valvontaa ei myöskään aina kohdisteta samassa määrin kaikkiin laittomasti maassa olevien ryhmiin. Lisäksi, ulkomaalaisvalvontaan liittyy erilaisia motiiveja. Laittomasti maassa oleskelevan henkilön palkannut työnantaja voi kokea välittömän hyödyn motivoivampana kuin laittoman maassa oleskelun torjunnan tukemisen. (Leerkes, Varsanyi & Engbersen 2012, 447–451.)

Todennäköisestä kuitenkin on, että laittomasti maassa olevat altistuvat muuta väestöä helpommin erilaiselle hyväksikäytölle (katso esim. Natalia Ollus 2016). On myös mahdollista, että laittomasti maassa oleskelevat tukevat toimeentuloaan rikollisin toimin. Laittomasti maassa oleskelevien rikoksia tai uhriksi joutumista ei Suomessa kuitenkaan ole tilastoitu tai tutkittu. Pohjoismaista Norjassa on yritetty tehdä arviota rekisteröimättömien asukkaiden rekisteröidystä rikollisuudesta (Book Mohn & Ellingsen 2016). Lisäksi laittomasti maassa olevien rikoksia on tutkittu muun muassa Hollannissa. Hollantilaisessa tutkimuksessa havaittiin, että tiukempi sisäinen rajavalvonta lisää laittomasti maassa olevien rikollisuutta. Tämä johtui siitä, että heidän oikeuttaan muun muassa työhön ja asumiseen on rajoitettu. (Leerkes, Engbersen & van der Leun 2012, 16.) Hollannin kohdalla rajoittavat poliittiset linjaukset eivät ole vähentäneet laittomasti maassa oleskelevien määrää siitä huolimatta, että maahanmuuttopoliittiset linjaukset ovat vuosikymmenien saatossa jatkuvasti kovenuneet. Elinkeinoon ja oikeuksiin liittyvistä rajoituksista johtuva sosiaalinen marginalisointi johti herkemmin toimeentuloa tukevaan rikollisuuteen ja huumoririkollisuuteen. On kuitenkin hyvä muistaa, että laittomasti maassa oleskelevat olivat hyvin pieni osa rikollisuustilastoja kokonaisuudessaan. (Leerkes, Engbersen & van der Leun 2012.)

6.5 Perustoimeentulo, asuminen ja terveydenhuolto

Kuten mainittu, laittomasti maahan jääneet eivät ole oikeutettuja valtion ja kuntien järjestämään kiireettömään terveydenhuoltoon tai toimeentulotukeen maahanmuuttopalveluiden päätyttyä. Toki Suomen perustuslaki takaa kaikille välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon (PL19§:1) kansainvälisten ihmisoikeussopimusten mukaisesti. Tämäkään ei kuitenkaan ole yksiselitteinen asia ja hallituksen on ollut tarpeen määritellä mitä perustuslain tarkoittaman hätäavun piiriin kuuluu. Asian ratkaisemiseksi muodostettiin maahanmuuttoministeriryhmä, jonka kiireellistä sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskeva suositus julkaistiin tammikuussa 2017 (Kuntainfo 2/2017). Suosituksessa käsitellään muun muassa terveydenhuoltolain kiireellistä hoitoa koskevaa pykälää joka astui voimaan tammikuussa

2017. Kyseisen lain mukaan kaikilla on oikeus esimerkiksi äkillisestä sairaudesta tai vammautumisesta johtuvaan kiireelliseen sairaanhoitoon ja se pitää sisällään sairaanhoidon, suun terveydenhuollon, mielenterveyshoidon ja psykososiaalisen tuen (THL 50§:1).

Suosituksen mukaan sellainen henkilö, jolla ei ole oleskelulupaa tai kuntapaikkaa Suomessa maksaa kiireellisen hoidon kustannukset itse. Tosin kunta voi omalla päätöksellään myöntää laittomasti maassa oleville suositusta laajempia palveluita. Käytännössä valtio korvaa siis kiireellisen sairaalahoidon ja kunta vastaa laajempien palveluiden kustannuksista itse. (Kuntainfo 2/2017). Laittomasti maahan jääneillä ei toisin sanoen ole terveydenhuoltolain nojalla oikeutta kiireettömään sairaanhoitoon. Vaihtoehtojakin toki on. Suomessa kiireetöntä terveydenhuoltoa tarjoaa muun muassa vapaaehtoistoimintana pyöritettävä GlobalClinic, joka tarjoaa terveyden- ja sairaanhoitoa sekä juridista neuvontaa sellaisille henkilöille, jotka eivät ole oikeutettuja julkiseen terveydenhuoltoon. Klinikkoita ylläpitää joukko järjestötoimijoita ja niiden tarjoama apu on ilmaista ja nimetöntä. Tällä hetkellä GlobalClinic toimii viidessä kaupungissa eri puolilla Suomea.

Laittomasti maassa oleskelevien terveydenhuolto on organisoitu Euroopassa eri tavoin. Laillinen viitekehys ja erilaiset käytänteet ovat vaikuttaneet siihen mitä terveydenhuoltopalvelut pitävät sisällään (katso esim. Staßmayr et al. 2011). Osa Euroopan maista tarjoaa vain välttämättömän kiireellisen terveydenhuollon kun taas toisissa palvelut ovat laajempia. Ruotsissa, laittomasti maassa oleskelevien palveluja laajennettiin vuonna 2013. Vuonna 2016 lain vaikutuksista julkaistiin arviointiraportti. Raportissa todetaan muun muassa, että uusi lainsäädäntö ei ole merkittävästi lisännyt Ruotsiin muuttoa. Myöskään poliisin toimien ei uskottu vaikuttaneen hoitoon hakeutumiseen. (Vård till papperslösö 2016, 86.) Lisäksi on hyvä tiedostaa, että laittomasti maassa oleskelevien terveydenhoidolliset tarpeet todennäköisesti jonkin verran eroavat muusta väestöstä. Ranskalaisessa tutkimuksessa osoitettiin, että verrattuna muuhun maahanmuuttajaväestöön, laittomasti maassa olevat kärsivät enemmän mielenterveyden ongelmista (Jolivet et al. 2012).

Asumisen suhteen kunnat tarjoavat kielteisen päätöksen saaneille henkilöille hätämajoituksen, ruoan ja muun välttämättömän aineellisen avun. Nähtäväksi jää käyttävätkö turvapaikkaa hakeneet hätämajoitusmahdollisuutta hyväkseen silloin kun sen luultavana seurauksena on vapaaehtoinen tai pakotettu palautus. Laillisen työn tekemisen mahdollisuutta laittomasti maassa oleskelevalla ei taas ole. Turvapaikanhakijoiden työkokeilut koskevat vain niitä, jotka ovat vielä turvapaikanhakuprosessissa. Toisin sanoen, kuten kansainvälinen tutkimus osoittaa, pimeä työ on usein ainoa vaihtoehto. Samalla henkilöt altistuvat eritasoiselle hyväksikäytölle (katso esim. Natalia Ollus 2016; Marfleet & Blustein 2011).

6.6 Asiantuntija-arvio

6.6.1 Kyselyaineisto

Hankkeen tueksi pyydettiin 55 asiantuntijaa arvioimaan kuutta eri turvapaikanhakijatapausta ja heidän elinympäristönsä muodostumista viiden vuoden aikasäteellä siitä kun Suomeen saapui ennätysmäärä turvapaikanhakijoita. Arvio koskee siis vuotta 2020. Osallistujat saivat arvioitavakseen kuusi esimerkkitapausta. Kuvaukset eivät vastaa todellisia henkilöitä ja niihin pyrittiin saamaan mahdollisimman paljon variaatiota. Henkilökuvaukset sisältävät erilaisia merkityksellisiä pidettyjä taustatietoja mahdollisesta turvapaikanhakijasta, ja laittomasti Suomeen jäävästä henkilöstä (tarkempi kuvaus: taulukko 1). Tulokset kerättiin sähköisellä kyselylomakkeella. Vastaajan henkilötietoja ei kerätty, mutta heidän oli mahdollista kertoa taustaorganisaationsa nimi. Näitä tietoja ei kuitenkaan käsitellä pienen vastaajajoukon takia anonymiteetin säilyttämiseksi. Asiantuntijat koostuivat lähinnä julkisen sektorin (yhteensä 71 vastausta) ja kolmannen sektorin työntekijöistä (yhteensä 16 vastausta); yksi asiantuntijoista halusi antaa vastauksensa yksityishenkilönä.

Taulukko 2. Tapaushenkilöiden kuvaukset ja vastaajamäärät

Arvioinnin kohteena oleva tapaushenkilö	Vastausten lukumäärä
38-vuotias irakilainen nainen, mukana kaksi alaikäistä lasta, ei sukulaisia Suomessa, kotoisin maaseudulta, äidinkielen luku- ja kirjoitustaito, ei muuta kielitaitoa.	26
18-vuotias irakilainen mies, ei koulutusta, maanviljelystyö, ei sukua Suomessa, ei kielitaitoa, kotoisin maaseudulta.	18
30-vuotias irakilainen mies, sotilaskoulutus (aliupseeri), ei sukua Suomessa, englanninkielen taito, kotoisin kaupungista.	14
28-vuotias afganistanilainen nainen, työskennellyt sairaanhoitajana pienessä kylässä, sukulaisia Suomessa, englannin alkeet, kotoisin maaseudulta.	12
49-vuotias syyrialainen mies, insinöörikoulutus (meijeriala), toiminut laadunvalvontatyössä, ei sukua Suomessa, hyvä englanninkielen taito, kotoisin suuresta kaupungista.	11
17-vuotias syyrialainen nainen, toisen asteen lukiokoulutus (kesken), ei sukulaisia Suomessa, täti ja setä hakeneet turvapaikkaa Suomesta, välttävä englanninkielen taito, kotoisin suuresta kaupungista.	10

Se, että asiantuntijat ovat arvioineet tietyn henkilön tapauksen mahdollisen todellisuuden erilaiseksi kuin toisen, ei tarkoita sitä, että olisi kovin todennäköistä, että arvion määritelmät täyttyisivät. Osa vastaajista toi tämän myös esille. Arvio kertoo kuitenkin eri asiantuntijoiden ilmiöön liittyvistä näkökulmista ja huolenaiheista. Kovin luotettavaa vertailua asiantuntijoiden välillä on vaikea tehdä jo senkin takia, että osallistujien oli mahdollista arvioida yhtä tai useampaa henkilötapausta. Tulosten analyysissä keskitytään lähinnä yllä olevien henkilötapausten väliseen vertailuun, sekä henkilötapausten väliseen sukupuoli- ja ikävertailuun.

Pientä asiantuntija-aineistoa voidaan lähinnä kuvailla tapaushenkilöitä koskevien muuttujien keskiarvoja vertailemalla. Kyselylomakkeen teemat liittyivät muun muassa asumisen muotoon, elantoon, elinpiiriin, terveydenhuoltoon, päihteiden käyttöön, uhriksi joutumiseen, rikollisuuteen ja erilaisten yhteiskunnallisten kehitysten todennäköisyyksiin.

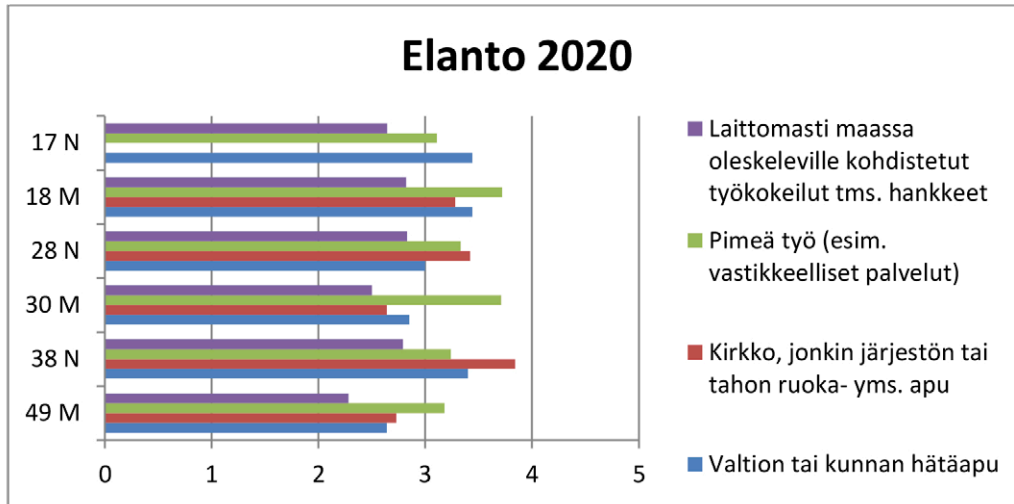
Teemoja tarkasteltiin Likert-asteikolla (1=erittäin epätodennäköistä...5=erittäin todennäköistä) ja Osgood -asteikoilla.

6.7 Tulokset

6.7.1 Asuminen ja elanto

Asiantuntijat arvioivat, että kaikista tarjotuista asumismuodoista todennäköisimmin laittomasti maahan jääneet asuvat tilapäisesti tuttavien tai sukulaisten luona. Huomio piti paikkansa kaikkien vastaajaryhmien välillä. Avoimessa vastauskentässä tuotiin esille myös muita vaihtoehtoja. Eräs vastaaja mainitsi orjuuttamisen asunnon vuokraa vastaan, toinen taas asunnottomuuden, vaihtoehtoisina asumismuotoina. Eräs asiantuntija uskoi alaikäisen tapaushenkilön (17-vuotias nainen) kuuluvan opiskelijapalveluiden piiriin ja siten asuvan opiskelija-asunnossa.

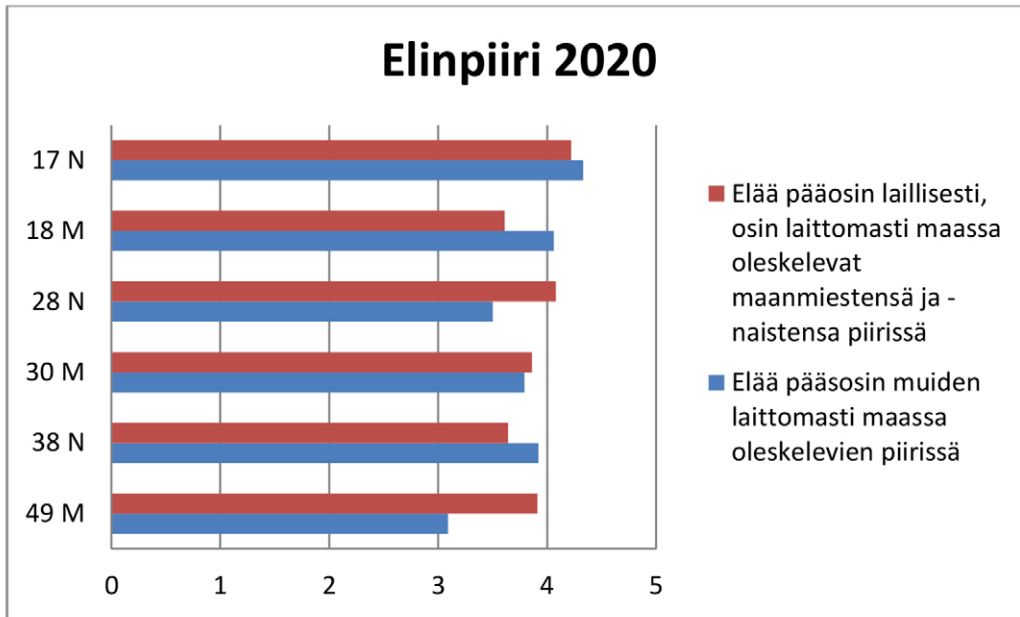
Sen sijaan elantoa koskevat arviot poikkesivat hieman toisistaan tapauskohtaisen erotte-lun puitteissa. Tässä kategoriassa oli yhteensä kymmenen eri vastausvaihtoehtoa. Alla olevassa kuviossa on nähtävissä neljän korkeimman keskiarvon saaneen vaihtoehdon väliset erot tapauskohtaisesti (kuvio 2). Näyttäisi siltä, että asiantuntijat arvioivat, iästä riippumatta miesten ajautuvan todennäköisemmin hankkimaan elantonsa pimeillä töillä, kun taas naisten kohdalla todennäköisimmiksi koettiin kirkon tai jonkin järjestön tarjoama apu tai valtion tai kunnan tarjoama hätäapu. Tarkentaen, 17 - vuotiaan, ja siten alaikäisen, syyrialaisen naisen kohdalla todennäköisimmäksi elannonlähteeksi arvioitiin valtion tai kunnan hätäapu kun taas täysi-ikäisten naisten kohdalla todennäköisemmäksi arvioitiin kirkon tai järjestön tarjoama apu.



Kuvio 2. Elannon hankkiminen henkilötapauksittain

6.7.2 Elinpiiri

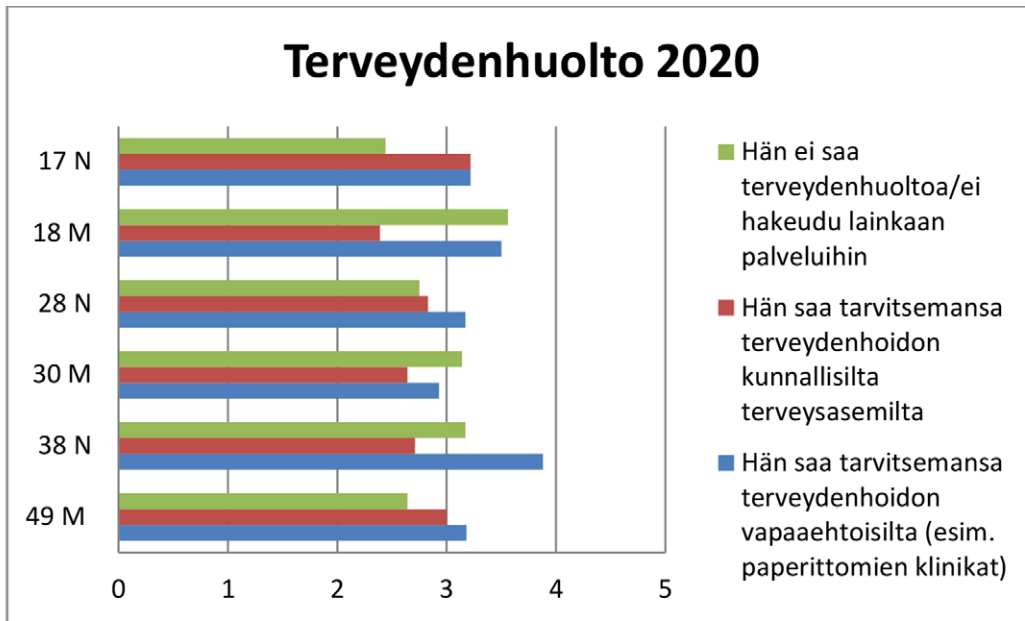
Elinpiiriä koskevassa kohdassa pyrittiin tavoittamaan se, keitä laittomasti maahan jääneen lähipiiriin asiantuntijoiden arvioiden mukaan kuuluu. Vastausvaihtoehtoja oli kuusi. Kaikkien vastausten keskiarvoja tarkastelemalla asiantuntijat arvioivat todennäköisimmin, että henkilö elää pääosin laillisesti, osin laittomasti maassa oleskelevien maanmiestensä ja -naistensa piirissä. Toiseksi heidän arvioitiin elävän pääosin muiden laittomasti maassa oleskelevien piirissä. Kun tarkastelemme henkilötapauskohdaisia eroja, ilmenee, että ikä ja jossain määrin myös sukupuoli näyttäisi vaikuttavan asiantuntijoiden arvioihin. Kahden nuorimman miehen (18 v. ja 30 v.) arvioitiin todennäköisimmin elävän muiden laittomasti maassa oleskelevien piirissä. Näin kuitenkin arvioitiin myös 17 - vuotiaan naisen kohdalla (kuvio 3). 38 - vuotiaan naisen kohdalla elinpiirin koostuminen kolmannen sektorin avun tarjoajista ja uskonnollisista yhteisöistä arvioitiin korkeammalle kuin muiden henkilöiden kohdalla. Mahdollisesti tapaushenkilön perheellisyys vaikutti arvioon.



Kuvio 3. Elinpiirin koostuminen henkilötapauksittain

6.7.3 Terveydenhuolto ja päihteet

Kuten mainittu kiireelliseen terveydenhuoltoon ovat kaikki oikeutettuja. Tiedustelimme siis kyselyssä erityisesti kiireettömien terveydenhuollonpalveluiden muodostumisesta. Kaikkien vastausten keskiarvoja tarkastelemalla näyttäisi siltä, että asiantuntijat uskovat laittomasti maahan jääneiden päätyvän käyttämään vapaaehtoisten tarjoamia palveluita, esimerkiksi paperittomien klinikoita. Moni kuitenkin piti myös melko todennäköisenä sitä, että laittomasti maahan jääneet jäävät täysin ilman terveydenhuoltopalveluita. Tapauksittain etenkin kahden selkeästi yleisimmän vaihtoehdon suhteen esiintyi vaihtelua (kuvio 4).



Kuvio 4. Kiireetön terveydenhuolto henkilötapaussittain

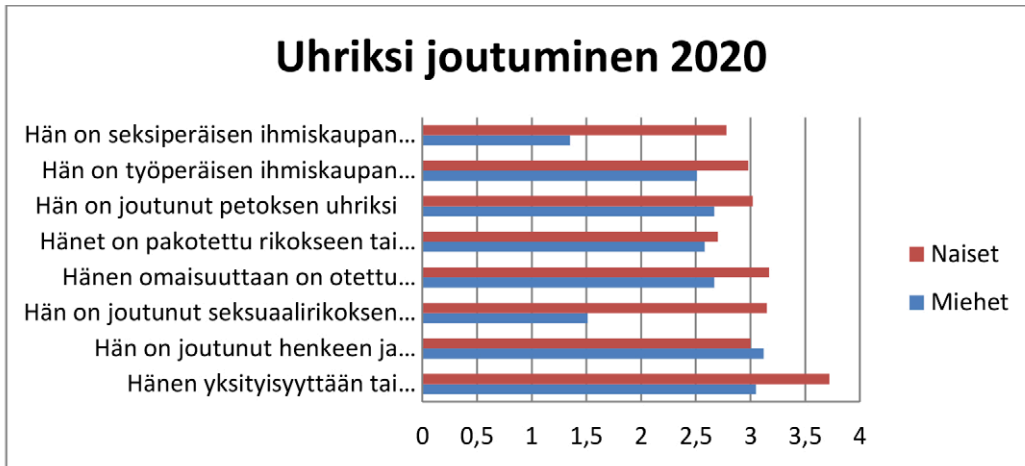
Nuorten miesten arvioitiin todennäköisimmin jäävän ilman terveystalvueluita kun taas naisten uskottiin saavan terveystalvueluita joko vapaaehtoisilta tai kunnalta. Ainoastaan joukon vanhimman mieshenkilönkohdalla asiantuntijat uskoivat todennäköisemmin hakeutuvan jonkinlaisen terveydenhuollon pariin.

Päihteiden käytön suhteen asiantuntijat arvioivat, että niillä ei ole roolia henkilöiden elämässä tai, että he käyttävät niitä kohtuullisesti. Kokonaiskeskiarvoissa jako oli hyvin selkeä. Tämänkin kysymyksen kohdalla oli huomattavissa iän ja sukupuolen vaikutus asiantuntijoiden arvioihin. Miesten arvioitiin todennäköisemmin käyttävän päihteitä kohtuudella kun taas kaikkien naisten kohdalla päihteiden käytön arvioitiin olevan olematonta. Nuorilla miehillä kohtuukäyttö ajateltiin yleisemmäksi, kun taas vanhimman mieshenkilön kohdalla kaksi yleisintä vaihtoehtoa saivat saman arvon.

6.7.4 Rikoksen uhriksi joutuminen ja rikollisuus

Kysimme asiantuntijoilta erilaisten rikosten uhriksi joutumisen todennäköisyyttä eri henkilötyyppien kohdalla. Rikoksen uhriksi joutumisen kohdalla vastausvaihtoehtoja oli yhteensä kahdeksan. Kokonaiskeskiarvojen perusteella asiantuntijat arvioivat todennäköisimmäksi sen, että turvapaikanhakijan yksityisyyttä tai kunniaa on loukattu (>3 keskiarvo). Toiseksi korkeimmalle arvioitiin se, että hän on joutunut henkeen ja terveyteen kohdistuvan rikoksen uhriksi (esim. pahoinpitely). Kuitenkin, etenkin sukupuoli näyttäisi vaikuttavan asiantuntijoiden arvioihin siitä millaisen rikollisuuden uhriksi turvapaikanhakijoiden

oletetaan joutuvan todennäköisimmin, ylipäänsä naisten uskotaan joutuvan rikoksen uhriksi todennäköisemmin kuin miesten (kuvio 5). Naisten kohdalla todennäköisin rikos oli yksityisyyden tai kunnian loukkaus kun taas miesten kohdalla hieman sitä todennäköisemmäksi nostettiin henkeen ja terveyteen kohdistuvan rikoksen uhriksi joutuminen.



Kuvio 5. Turvapaikanhakijoiden rikoksen uhriksi joutumisen keskiarvot sukupuolittain

Rikoksen teon suhteen todennäköisimmäksi arvioitiin varkausrikos- tai ryöstö (esim. kavalus, luvaton käyttö, hallinnan loukkaukset), petos- ja väärennösrikos (esim. asiakirjan vääräntäminen, maksuvälinepetos), laittoman maahantulon järjestäminen ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen ajautuminen. Kyseiset rikostyytit saivat kaikki yli kahden keskiarvon ($\geq 2,24$) eli niiden todennäköisyyttä ei pidetty kovin korkeana. Arvioista on nähtävissä, että kokonaisuudessaan asiantuntijat arvioivat rikollisen toiminnan melko epätodennäköiseksi, myös verrattuna uhriksi joutumisen keskiarvoihin.

6.7.5 Jäämisen todennäköisyys ja sen vaikutus yhteiskunnan kehitykseen

Kyselyn jälkimmäisessä osassa keskityimme Suomeen jäämisen todennäköisyyteen ja kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden Suomeen jäämisen yhteiskunnallisiin vaikutuksiin. Vastausvaihtoehdoissa kysyttiin muun muassa yhteiskuntaan kiinnittymisen tavoitasta ja erilaisten poistumistapojen todennäköisyydestä. Kokonaiskeskiarvojen perusteella asiantuntijat uskoivat turvapaikanhakijoiden katoavan viranomaisten vaikutuspiiristä ja/tai siirtyvän toiseen EU maahan kielteisen päätöksen saatuaan. Nämä kaksi vaihtoehtoa olivat ainoat, jotka saivat yli kolmen keskiarvon kokonaisarviossa. Arviot eivät vaihdelleet paljoakaan sukupuolen mukaan. Naisten tosin uskottiin jäävän herkemmin kolmannen sektorin tai uskonnollisten yhteisöjen vaikutuspiiriin kuin miesten. Negatiivisimmin arvioitiin elämänlaatuun liittyvä todellisuus; asiantuntijat pitivät melko epätodennäköisenä sitä,

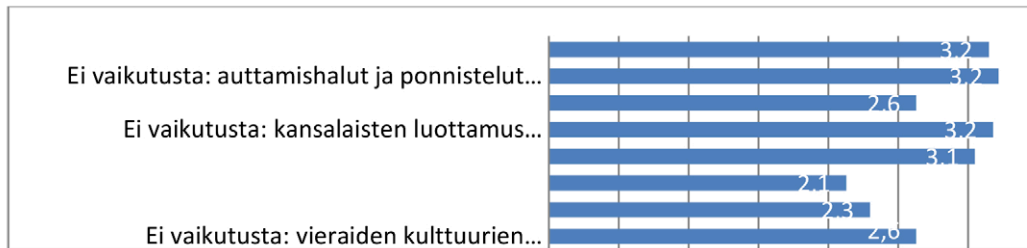
että laittomasti maahan jääneen elämänlaatu olisi vuonna 2020 vähintäänkin tyydyttävällä tasolla. Tapauskohtaisesti tarkasteltuna asiantuntijat uskoivat, että todennäköisimmin Suomeen jäävät 17 -vuotias nainen, 28 -vuotias nainen ja 49 -vuotias mies. Heidän kohdallaan kiinnittyminen yhteiskuntaan avioliiton tai parisuhteen kautta arvioitiin hieman korkeammaksi kuin muissa ryhmissä. Nuorempien miesten (17- ja 30 -vuotiaat) kohdalla taas korostui siirtyminen toiseen EU maahan kielteisen päätöksen jälkeen.

Seuraavaksi pyysimme asiantuntijoita arvioimaan laittomasti maahan jääneiden aiheuttamia yhteiskunnallisia vaikutuksia asteikolla, jossa suurin osa vaihtoehdoista asetui välille: 1=vähentää ilmiötä...5=lisää ilmiötä (kuvio 6 ja 7). Väittämät jaettiin kolmeen kategoriaan niiden saaman keskiarvon perusteella. Tulkitsimme, että alle 2,49 jäävät arvot kertovat ilmiön arvioidusta vähenemisestä, kun taas yli 3,51 keskiarvon saavat väittämät kertovat ilmiön arvioidusta lisääntymisestä. Nimesimme selkeyden vuoksi vaikutuksen luonteen silloin kun se oli mahdollista. Vastaukset kertovat asiantuntijoiden arvioista siinä tapauksessa, että laittomasti maassa oleskelevien määrä lisääntyy suuresti.

Kuten kuviosta 6 on nähtävissä, asiantuntijat antoivat yli 3,51 keskiarvon kahdeksalle väittämälle. Todennäköisimmiksi kasvaviksi yhteiskunnallisiksi vaikutuksiksi he arvioivat suurimpiin kaupunkeihin kehittyvän maahanmuuttajakeskittymiä, sen lisäävän poliittista vastakkainasettelua, lisäävän järjestäytyneen rikollisuuden toimintamahdollisuuksia, harmaata taloutta, etnisen ja uskonnosta johtuvien konfliktien määrää, rikollisuutta ja terrorismin mahdollisuutta. He lisäksi uskoivat, että se aktivoisi ihmisiä poliittisesti. Alimman keskiarvon saivat viranomaisten luottamukseen liittyvät vaihtoehdot ts. luottamuksen poliisiin ja muihin viranomaisiin (maahanmuutto-, sosiaali-, ja terveysviranomaisiin) arvioitiin vähenävän tässä hypoteettisessa tilanteessa.



Kuvio 6. Laittomasti maahan jäävien lisääntymisen yhteiskunnallinen vaikutus (yli 3,51 keskiarvot)



Kuvio 7. Laittomasti maahan jäävien lisääntymisen yhteiskunnallinen vaikutus (keskiarvot, jotka jäävät alle 2,49 tai välille 2,49-3,51)

6.7.6 Ikä- ja sukupuolirakenteen arvioitu vaikutus

Lopuksi pyysimme asiantuntijoita vastaamaan arvioimaan vuonna 2015 tulleiden, ja kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden ikä- ja sukupuolirakenteen mahdollisia vaikutuksia. Toimme esille sen, että suurin osa tulijoista oli nuoria, irakilaismiehiä. Monet vastaajista kokivat, että ikä- ja sukupuolirakenteella on erilaisia vaikutuksia. Nuorten miesten koettiin, kantaväestön tavoin, olevan kaikista riskialtein ryhmä syrjäytymiselle ja lainvastaiselle toiminnalle. Asian koettiin johtuvan muun muassa perheen, vastuun ja tekemisenpuutteesta, ns. "tarkoituksen etsimisestä", joka saattaa kohdistua haitallisesti:

"Nuoret miehet ovat kaikkein herkimpiä turhautumiselle ja radikalisoitumiselle, näemmähän sen jo kantaväestöstäkin."

"tulee lisää syrjäytyneitä nuoria miehiä, koulutustausta monilla puutteellinen ja tämä seikka heikentää heidän työllistymismahdollisuuksia, nuoret toimettomat miehet ärsyttävät osaa kansalaisista, jossain vaiheessa alkaa myös puolisoiden etsintä kotimaasta eli py-asiat, perheettömät tarvitsevat enemmän tukea sitoutuakseen yhteiskuntaan, heiltä puuttuu luotettavat ohjaavat hahmot eli perhe"

"Nuoret miehet valmiimpia mielenilmauksiin, aggressioihin, otollisempia joutumaan/lähtemään mukaan myös rikolliseen toimintaan, helppo "houkutella" tällaista joukkoa erilaisiin tempauksiin "

"...Heille ei kaikille riitä töitä, koska kaikki eivät kouluttauudu tai heille ei ole mahdollista opiskella kieltä."

Uhriksi joutumisen ja rikollisuuden suhteen nähtiin, että se että tänne jää ihmisiä laittomasti oleskelemaan saattaa lisätä turvattomuutta, ja esimerkiksi hyväksikäytön riskiä. Marginalisoituminen johtaa ratkaisujen etsimiseen yhteiskunnan ulkopuolelta:

"Lisää yhteiskunnan harmaalla vyöhykkeellä olevien ihmisten määrää; mahdollistaa hyväksikäytön, rikollisuuden ja jopa terrorismin kasvualustan."

"Miehet ovat todennäköisempiä rikoksen uhreja - ja tekijöitä"

Toisaalta taas tuotiin esille se, että vastuunkanto, esim. naisen perheellisyys saattaa altistaa rikoksen uhriksi:

"Nuoret miehet ilman perhettä ja vastuunkantoa muista lisää alttiutta radikalisoitumiseen ja terrorismiin. Sisältö elämälle etsitään yhteiskunnan ulkopuolelta. Vastuunkanto esim. esimerkiksi tapauksen naisella, alaikäisten äidillä, altistaa hänet rikoksen uhriksi ennemminkin kuin esim. ajautumista terrorismiin."

Osa asiantuntijoista ei kuitenkaan uskonut kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden nuorten miesten jäävän maahan. He eivät ylipäänsä uskoneet laittomasti maahan jäävien muodostavan kovin suurta joukkoa.

6.8 Yhteenveto ja suositukset

Tässä osatutkimuksessa esille tuodun kansainvälisen tutkimuksen valossa vaikuttaa siltä, että asiantuntijat ovat melko hyvin perillä siitä millaiseksi laittomasti maassa olevien elinympäristö mahdollisesti muodostuisi. Arviointi kertoo eritoten asiantuntijoiden tietämyksestä ja asenteista, ei niinkään siitä, millaiseksi tulevaisuus tosiasiallisesti muodostuu. Kuten sanottua se, että maahan jää suuri määrä ihmisiä laittomasti oleskelemaan arvioitiin kokonaisuudessaan vielä epätodennäköiseksi. Lisäksi, suurimmat tapauskohtaiset erot katsottiin johtuvan iästä ja sukupuolesta. Esimerkiksi, elinkeinon harjoittamisen suhteen asiantuntijat uskoivat miesten ajautuvan herkemmin pimeään työhön kun taas naisten uskottiin olevan riippuvaisia kunnan tai kolmannen sektorin palveluista oikeudellisesta asemastaan huolimatta. Vastauksista heijastuu se, että jäämisen syyt eivät koskaan ole suoraviivaisia.

Kuten arvioissa tarkasteltu kansainvälinen tutkimuskirjallisuus osoittaa (Ambrosini 2016; Leerkes, Varsanyi & Engbersen 2012), laittomasti maahan jääneet todennäköisesti käyttävät olemassa olevia kontakteja hyväkseen esimerkiksi asuntoa tai työtä etsiessään. On siis verrattain todennäköistä, että he asuvat tilapäisesti tuttavien tai sukulaisten luona aivan

kuten asiantuntijat arvioivat. Tässä tarkastellun tutkimuskirjallisuuden kaikki laittomasti maassa olevat eivät välttämättä jää maahan lopullisesti. Onkin luultavaa, että jäämisen motiivi vaikuttaa asumismuotoon ja sijaintiin. Asiantuntijat tuntuivat myös ymmärtävän, mahdollisten väärinkäytösten mahdollisuudet asumisen suhteen ja sen, että osa laittomasti maahan jääneistä saattaa myös jäädä asunnottomiksi.

Vaikka arviossa vastauksia on tarkasteltu keskiarvojen kautta, asiantuntijat eivät nähneet maahan jääneitä yhtenäisenä joukkona. Asiantuntijat esimerkiksi tuntuivat tiedostavan sen, että henkilön riippuvuussuhteet ja perhesiteet vaikuttavat siihen millaisille riskeille he altistuvat. Perheellisyys altistaa hyväksikäytölle kun taas perheettömyys nähdään yhtenä riskitekijänä rikollisuuteen ajautumiselle tai radikalisoitumiselle. Toisaalta, rikolliselle toiminnalle alttiimmat nuoret miehet ymmärrettiin samalla herkästi liikkuvana ryhmänä eli heidän jäämistään Suomeen kyseenalaistettiin.

Rikollisen toiminnan suhteen asiantuntijat arvioivat todennäköisimmiksi varkausrikokset ja ryöstöt, sekä petokset ja väärennökset. Perinteiset, laittomaan maassa oleskeluun liittyvään avunantoon ja hyväksikäyttöön liittyvät rikokset, kuten laittoman maahantulon järjestäminen ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen ajautuminen, arvioitiin vähemmän todennäköisiksi. Niiden kuitenkin arvioitiin mahdollisesti lisääntyvän muihin rikoslajeihin verrattuna. Kuten alussa mainittiin, Suomessa ei ole vielä kovin systemaattisesti toimivaa maahanmuuttoteollisuutta. Arvion perusteella kuitenkin esimerkiksi laittoman maahantulon järjestämiseen voisi tulevaisuudessa kiinnittää enemmän huomiota. Tosin rikollisuuden suhteen myös varoitettiin ongelman suurentelusta. Monet tuovat esille sen, että etenkin laitton maassa oleskelu liitetään herkästi rikollisuuteen. Tällaisen korostuksen kohdalla täytyy kuitenkin olla hyvin varovainen. Rikollisuutta on kaikissa väestöryhmissä ja se, että on maassa laittomasti (vaikka se itsessään olisi rikkomus tai rikos), ei tee henkilöstä rikollista. Varovainen tulee olla senkin takia, että asiaa koskevaa kansallista tutkimusta ei ole tehty.

Laittoman massa olemisen ja oleskelijoiden kansallinen tutkimus

Kansallista tutkimusta tulisi tehdä eri näkökulmista ja eri metodein. Turvapaikkaprosessissa olevien, kielteisen turvapaikan saaneiden henkilöiden ja laittomasti maassa olevien näkökulman havainnollistaminen on erityisen tärkeää. Muualla Euroopassa laittomasti maassa olevia on kyetty haastattelemaan tutkimusta varten. Vastaavan tutkimuksen tekeminen Suomessa on varmasti hankalaa ja se vaatisi haastateltavilta huomattavaa luottamusta.

Kuten mainittu, kansainvälisesti terveydenhuolto palvelut on järjestetty eritavoin. Suomessa, arvioinnin kohteena olleiden henkilötapausten uskottiin saavan kiireetöntä terveydenhuoltoa joko vapaaehtoisilta toimijoilta tai jäävän kokonaan niitä ilman. Naisten terveydenhuoltotarpeiden uskottiin tulevan täytetyiksi herkemmin kuin miesten.

Terveydenhuoltopalvelut

Terveydenhuolto tulisi nähdä paluuta tukevana ja turvallisuutta parantavana toimintana. Kuntien tulee pohtia sitä, millainen terveydenhuolto on tarpeen silloin kun henkilön arvelaan jäävän laittomasti maahan oleskelemaan.

Mielenterveydenhoidosta emme kysyneet, eikä sitä myöskään tuotu esille avoimissa vastauksissa. Tutkimuskirjallisuudessa mielenterveyspalvelut tuotiin kuitenkin esille. Mielenterveyden tuki riittävän varhaisessa vaiheessa turvapaikanhakijaprosessia voisi toimia palautusjärjestelmää tukevasti. Vapaaehtoinen paluu on kielteisen päätöksen saaneille ainoa vaihtoehto piiloutumisen lisäksi, joten siihen liittyvän koulutuksen antaminen terveydenhoidon piirissä voisi olla järkevää.

Ulkomaalaisvalvonnan yhdenmukaisuus

Suomessa, toisin kun monessa muussa Euroopan valtiossa, poliisi on melko keskittynyt organisaatio. Laitokset toimivat siitä huolimatta jokseenkin itsenäisesti. Poliisin ja rajavartiolaitoksen täytyy tuottaa laittomaan maassa oleskeluun liittyvistä riskitekijöistä aluekohtaista analyysitietoa.

Tuen tarve

Asiantuntijat tuntuivat olevan hyvin perillä vuonna 2015 tulleiden ikä- ja sukupuolirakenteeseen liittyvistä riskitekijöistä. Tuen tarpeen nähtiin olevan perheettömien, nuorten miesten joukossa melko suuri. Naisilla taas korostuivat hyväksikäyttöön liittyvät mahdolliset ongelmat. Sosiaalihuollon toimenpiteitä voitaisiin kohdistaa yksintulleisiin nuoriin miehiin jo turvapaikanhakuvaiheessa ja siten ennalta ehkäistä erilaisia riskitekijöitä. Ennen kaikkea tärkeää on eri viranomaisten ja sektorien välinen yhteistyö ja tiedonvaihto.

Kuten kansainvälinen tutkimuskirjallisuus osoittaa, laittomasti maassa olevia ei tule nähdä yhtenäisenä joukkona. Tämä tulee pitää mielessä tulevia toimenpiteitä punnitessa.

LÄHDELUETTELO:

- Aer, J. 2016. Ulkomaalaisoikeuden perusteet. Helsinki: Alma Talent.
- Ambrosini, M. (2016). Why irregular migrants arrive and remain: the role of intermediaries. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 1-18.
- Book Mohn, S. & Ellingsen, D. (2016). Unregistered residents and registered crime: an estimate for asylum seekers and irregular migrants in Norway. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention* 17(2), 166-176.
- Engbersen, G. & Broeders, D. (2009). The State versus the Alien: Immigration Control and Strategies of Irregular Migrants. *West European Politics* 32(5), 867-885.
- Valtioneuvosto 2015. Hallituksen turvapaikkapolitiittinen toimenpideohjelma. 8.12.2015. Hallituksen esitys eduskunnalle (HE 169/2014 vp.) laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta. Hallituksen esity eduskunnalle (133/2016 vp.) laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta. Hallituksen esitys eduskunnalle (HE 170/2014 vp.) laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain ja ulkomaalaislain muuttamisesta. Hallituksen esitys eduskunnalle (HE 134/2013 vp.) laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta
- IOM 2016. IOM Helsinki: Assisted Voluntary Return and Reintegration (Finland) Statistics | 1 January to 31 December 2016.
- Jolivet, A., Cadot, E., Florence, S., Lesieur, S., Lebas, J. & Chauvin, P. 2012. Migrant health in French Guiana: are undocumented immigrants more vulnerable? *BMC Public Health* 12(1), 1-12.
- Jørgensen, M. B. & Meret, S. (2012). Jørgensen, M.B. & Meret, S. Framing Scandinavian migration regimes in a European context. *Nordic Journal of Migration Research* 2(4), 289–297.
- KRP tilastot.

- Kuntainfo 2/2017. Sosiaali- ja terveysministeriö. Kunnille suositukset laittomasti maassa oleskelevien kiireelliseen sosiaali- ja terveydenhuoltoon.
- Leerkes, A., Engbersen, G. & van der Leun, J. (2012). Crime among irregular immigrants and the influence of internal border control. *Crime, Law and Social Change* 58(1), 15-38.
- Leerkes, A., Varsanyi, M. & Engbersen, G. 2012. Local Limits to Migration Control: Practices of Selective Migration Policing in a Restrictive National Policy Context. *Police Quarterly* 15(4), 446-475.
- Marfleet, P. & Blustein, D. L. (2011). 'Needed not wanted': Irregular migrants and the world of work. *Journal of Vocational Behavior* 78, 381-389.
- Ollus, N. (2016). From forced flexibility to forced labour: the exploitation of migrant workers in Finland. European institute for crime prevention and control, affiliated with the United Nations. Publication Series No. 84. Heuni: Helsinki.
- Schierup, C.-U., Ålund, A. & Kings, L. (2014). Reading the Stockholm riots - a moment for social justice? *RACE & CLASS*, 55(3), 1-16.
- Sigona, N. (2012). 'I've too much baggage': the impact of legal status on the social worlds of irregular migrants'. *Social Anthropology/Anthropologie Sociale* 20(1), 50-65.
- Stäßmayr, C., Matanov, A., Priebe, S., Barros, H., Canavan, R., Díaz-Olalla, J.M., Gabor, E., Gaddini, A., Greacen, T., Holcnerová, P., Kluge, U. Welbel, M., Nicaise, P., Schene, A. H., Soares, J. J.F. & Katschnig, H. (2012). Mental health care for irregular migrants in Europe: Barriers and how they are overcome. *BMC Public Health* 12(1), 1-12.
- Statskontoret. (2015). Vård till papperslösä. En uppföljning av lagen om vård till personer som vistas i Sverige utan tillstånd.
- Suomen virallinen tilasto (SVT). Väestörakenne 2015. Helsinki: Tilastokeskus. [viitattu: 2.3.2017]. Saantitapa: <http://www.stat.fi/til/vaerak/index.html>
- Ulkomaalaisvirasto. Turvapaikanhakijat 1997-2003. [verkkojulkaisu] Saantitapa: http://www.migri.fi/download/16704_1997_2003_tph.pdf?326ccd6ec55bd488

7 Yhteiskunnalliset haasteet erilaisissa lisääntyneissä turvapaikanhaun tilanteissa

Mikaeli Langinvainio, Nora Stenius ja Juha Törmänen
Inforglobe

Inforglobe oy toteutti kyselyn, jossa sisäministeriön hallinnonalalle relevantteja yhteiskunnallisia haasteita arvioitiin mahdollisissa tulevaisuudessa lisääntyneen turvapaikanhaun tilanteissa. Asiantuntijoita pyydettiin arvioimaan yhteiskunnallisia haasteita eri skenaarioissa. Arviossa käytettiin kolmea skenaariota perustuen turvapaikkavirtojen laajuuteen. Skenaarioissa oli tilanne, jossa Suomeen tiedetään seuraavan 12 kuukauden aikana tulevan joko:

7. 10.000 tai alle,
8. 100.000 tai
9. 1.000.000 turvapaikanhakijaa.

Alle 10.000 turvapaikanhakijaa vuodessa voidaan ajatella olevan normaalitilanne verrattuna nykyisiin tulijamääriin. 100.000 hakijaa vuodessa olisi vuoden 2015-2016 kaltainen, suuri episodi, jossa tulijamäärä olisi huomattavasti suurempi. 1.000.000 turvapaikanhakijaa vuodessa liittyisi vakavaan, globaaliin ja/tai alueelliseen kriisiin.

Asiantuntijoita pyydettiin arvioimaan niitä nähtävissä olevia yhteiskunnallisia haasteita, joita laajamittaisesta maahantulosta on nähtävissä. Arvioidut haasteet ovat vain osittain sisäasianhallinnon vaikutuksen alaisia, mutta sisäasiainhallinnonala voi vaikuttaa niihin osaltaan.

Asiantuntijat arvioivat, kuinka vakavia haasteita erilaiset yhteiskunnalliset tekijät aiheuttavat SM:n hallinnonalalle eri skenaarioissa. Lisäksi heitä pyydettiin antamaan näkemyksiä siitä, miten sisäasianhallinnon käytettävissä olevin keinoin haasteita voitaisiin vähentää.

Arvio toteutettiin verkkokyselyllä aikavälillä 19.1.-27.1.2017. Asiantuntijat arvioivat 26 haastetta kunkin kolmen eri skenaarion suhteen. Mukaan kutsuttiin 83 asiantuntijaa, joista 47 vastasi (vastausaste 57%). Asiantuntijoista 19 (40%) oli asemaltaan asiantuntija- tai erityisasiantuntijatehtävissä, 12 (26%) toimi esimiesasemassa tai keskijohdon tehtävissä, ja 14 (30%) edusti sisäasianhallinnon tai muiden suomalaisten viranomaisten johtoa tai ylijoh-toa. Kvantitatiivisten arvioiden lisäksi kerättiin kehitysehdotuksia ja avoimia kommentteja. Spesifejä kehityskommentteja haasteisiin saatiin runsas määrä, 507 kappaletta.

Eniten kommentoitu haaste ”Turvapaikkaprosessin (vastaanottojärjestelmä ja hakemuskä-sittely) kustannukset karkaavat käsistä SM:stä riippumattomista syistä” sai yksin 50 kom-menttia tai kehitysehdotusta. Tuloksia käsiteltiin, validoitiin ja jatkojalostettiin vastaanot-tokykyhankkeen ohjausryhmän työpajassa 30.1.2017. Havainnot työpajasta on sisällytetty myös tähän raporttiin.

7.1 Johdanto

Osatutkimuksessa arvioitiin todennäköisiä yhteiskunnallisia haasteita Suomelle eri turva-paikkaskenaarioissa. Arvioidut haasteet määriteltiin Inforglobe oy:n tutkijoiden ja sisämi-nisteriön kanssa yhteistuumiin. Pohjaksi skenaarioiden haasteiden määrittelyssä otettiin In-forgloben Jordaniassa tekemä työ liittyen turvapaikanhakijoiden vastaanottoon ja yhteis-kunnallisiin haasteisiin. Lisäksi useimmat arvioidut haasteet nousivat esiin myös sisäminis-teriön kantokykyanalyysin ensimmäisessä vaiheessa, jossa arvioitiin 2015-2016 episodin kantokykyä. Sisäministeriö lisäksi valikoi ja tarkasteli arvioitavia haasteita sisäisesti.

Analyysissä ei arvioitu eri skenaarioiden toteutumistodennäköisyyksiä eikä niitä ulkoisia syitä, jotka voisivat johtaa turvapaikkavirtoihin ja turvapaikanhakijoiden eri määriin. Ana-lyysissä sen sijaan keskityttiin niihin mahdollisiin Suomen sisäisiin tilanteisiin, joka aiheu-tuisivat erilaisten turvapaikanhakijamäärien maahantulosta. Analyysissä arvioitiin erilais-ten turvapaikkatilanteiden yhteiskunnallisia vaikutuksia sisäasiainhallinnolle relevantista näkökulmasta.

Osa asiantuntijoista näki, että 1.000.000 turvapaikanhakijan skenaario on utopiaa, osa taas piti skenaariota täysin mahdollisena. Tämän keskustelun pohjaksi todettiin kuitenkin, että on useita täysin mahdollisia eri syitä 1.000.000 turvapaikanhakijan skenaarion toteutu-miseen, johon tulee varautua. Seuraavia syitä nähtiin olevan olemassa: 1) laajamittainen alueellinen tai globaali poliittinen ja sotilaallinen kriisi, 2) Venäjän sisäinen poliittinen ja sotilaallinen kriisi, 3) ydinkatastrofi Suomen lähialuilla ja 4) laajamittainen pakolaisvirta il-maston ääri-ilmiöiden seurauksena.

Haasteita, joita laajamittainen turvapaikkatilanne todennäköisesti aiheuttaisi Suomessa listattiin 26 kappaletta liittyen sosiaalisiin kysymyksiin, talouteen, politiikkaan ja turvallisuuteen (lista haasteista, liite 1)

Asiantuntijoiden kommentteista voidaan nähdä useita eri kysymyksiä, joita tulee harkita turvapaikkavirtojen kasvaessa Suomessa. Kysymyksiin oli myös useita erilaisia suosituksia. Muutamat suosituksista olivat keskenään ristiriitaisia ja skenaarioiden kommentteissa oli jonkin verran toistoa, joka on huomioitu tässä raportissa.

Asiantuntijoiden kommenttien ja keskusteluiden perusteella nousseita keskeisiä kysymyksiä olivat muun muassa:

- Kuinka paljon voidaan laskea kansainvälisen yhteistyön ja EU:n tuen varaan?
- Miten kansainvälisiä suhteita tulisi kehittää varautumisen näkökulmasta?
- Mikä on se maahantulon määrä, jolloin mennään kantokyvyn yli ja tilanne karkaa hallinnasta?
- Kuinka varhaisessa vaiheessa tulisi aloittaa leiriolosuhteiden valmistelu?
- Millaisia välttämättömiä muutoksia valmiuslakiin tulisi tehdä varmistamaan laajamittaisen maahantulon poikkeustoimet?
- Millainen porrastettu valmiuslain mukaisten poikkeustoimien käyttöönotto tulisi suunnitella etukäteen eri turvapaikkamäärien mukaan?
- Miten hallita laitonta maahanmuuttoa ja miten hallita paperittomien maasaoloa? Tulisiko jokaiselle turvapaikanhakijalle antaa virallinen maahantulo-/henkilötunnus?
- Miten väistää laajamittaisen maahanmuuton politisoituminen liiallisesti? Miten varmistaa riittävän vahva virkamieskoordinaatio?
- Miten varmistaa oikeanlainen kriisiviestintä?
- Kuinka valmistella tarvittavaa voimannäyttöä ja viranomaisyhteistyötä puolustusvoimien kanssa ajoissa?
- Mikä tulisi olla diasporamaahanmuuttajien rooli vastaanotossa – myös järjestyksenpidossa?
- Missä tilanteissa tulisi myöntää ryhmäpäätöksiä (esim. prima facie –pakolaisuusstatuksia kokonaisille tulijaryhmille)?
- Miten varmistaa käytännön huoltovarmuus rajusti kasvien määrien kohdalla – ruoka, juoma, lämmin majoitus, jne.?
- Miten varmistaa toimiva yhteistoiminta eri toimijoiden ja hallinnonalojen välillä? Miten kehittää kansainvälistä yhteistoimintaa?
- Miten kansalaisten solidaarisuutta tulisi ymmärtää ja hyödyntää eri tilanteissa? Miten kansalaisten sosiaalista kantokykyä ja jännitteitä tulisi seurata?
- Miten varmistaa yleinen järjestys ja turvallisuus eri tilanteissa?

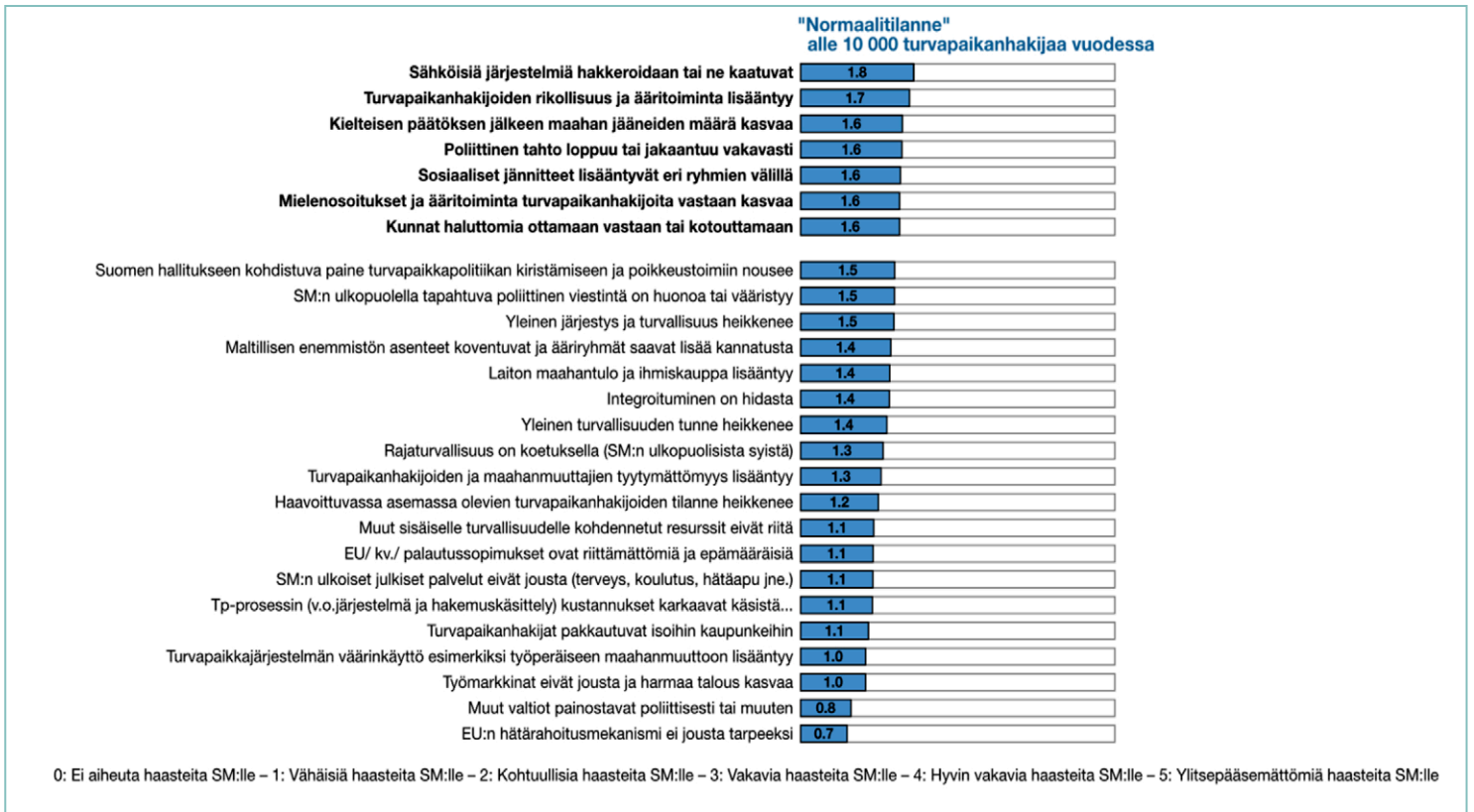
- Miten määritellä ja hoitaa tiukennettava turvapaikanhakijoiden valvonta (ml. liikkumiskiellot, säilöönnotto, pakkosijoitukset, nopea palauttaminen), kun osa tulijoista luultavasti vain läpikulkumatalla?
- Miten estää ääri-ilmiöiden vahvistuminen ja syntyminen?
- Miten ulkomaalaislakia tulisi tulkita nopean karkottamisen näkökulmasta?

Näihin ja useisiin muihin kysymyksiin esitetään vastauksia seuraavissa skenaarioarvioissa. Asiantuntijoiden näkemykset on kerätty kunkin skenaarion alle erikseen, ja jokaisen skenaarion osalta seuraavien otsikoiden alle: varautuminen; toimintaedellytykset ja kustannukset; turvallisuus- ja ihmisoikeudet; joustavuus ja resilienssi sekä yhteistoiminta.

7.1.1 Skenaario 1: "Normaalitilanne" - 10.000 tai alle turvapaikanhakijaa vuodessa

Haasteista vakavimmaksi arvioitiin riski sähköisten järjestelmien hakkeroisesta tai kaatumisesta keskiarvolla 1.8 (kohtuullisia haasteita SM:n hallinnonalalle). Useimmat haasteet arvioitiin normaalitilanteessa vähäisiksi haasteiksi.

Yleisesti todettuna kaikki listatut haasteet ovat siis hallinnassa asiantuntijoiden näkökulmasta. Useiden haasteiden kohdalla on kuitenkin yksittäisiä vastauksia, joissa ne nähdään vakavina ja niihin kehoitetaan varautumaan tai vastaamaan jo normaalitilanteessa. Esimerkiksi turvapaikanhakijoiden rikollisuuden ja ääri-toiminnan lisääntymistä, sekä sähköisten järjestelmien tietoliikennehäiriöitä tulisi pyrkiä aktiivisesti ehkäisemään jo normaalitilanteessa. Lisäksi paperittomien määrää tulisi vähentää jo normaalitilanteessa.



Kuva 1. Sähköisten järjestelmien haavoittuvuus nähtiin suurimpana riskinä normaalitilanteessa. Asiantuntijoiden keskimääräiset arviot haasteiden vakavuudesta, kun turvapaikanhakijoita on 10.000 tai alle vuodessa

7.1.1.1 Varautuminen

Normaalitilannetta tulisi asiantuntijoiden mukaan hyödyntää valmistelemalla sisäministeriön ja Valtioneuvoston johdolla turvapaikkapolitiittisia tiukennuksia ja valmiussuunnitelmia tulevia akuuttitilanteita varten. Suunnittelua on parasta tehdä silloin, kun siihen on aikaa. Oppeja ja parhaita käytäntöjä edeltävästä episodista (2015-2016) tulisi kerätä ja hyödyntää aktiivisesti. Suhteellisen vakaata tilannetta tulisi hyödyntää myös ehkäisemällä sosiaalisten jännitteiden syntyä eri ryhmien välillä informoimalla poliittisia päättäjiä sekä kansalaisia turvapaikanhakuun liittyvistä kysymyksistä puolueettomasti ja reaaliaikaisesti, sekä välttämällä vastakkainasettelua.

7.1.1.2 Toimintaedellytykset ja kustannukset

Yleisenä huomiona todettiin, että keskeisten toimijoiden määrärahatilannetta sekä toimintakapasiteettia tulisi aktiivisesti seurata ja mahdollisesti lisätä. Osa asiantuntijoista oli vahvasti sitä mieltä, että esimerkiksi poliiseja ei ole nykyisellään riittävästi takaamaan yleistä järjestystä ja turvallisuutta.

Vastaanotto toiminnan kustannustehokkuutta tulisi kehittää entisestään ja vastaanotossa tulisi joidenkin asiantuntijoiden mukaan turvautua jo näillä suhteellisen matalilla vastaanottomäärillä telta- ja/tai konttimajoitukseen. Valtaosa asiantuntijoista arvioi yhdeksi suurimmaksi haasteeksi nykyisten sähköisten järjestelmien tietoliikenneturvallisuuden ja kantokykykapasiteetin. Sähköiseen järjestelmään perustuvassa systeemissä tulisi kiinnittää erityistä huomiota varajärjestelmien (back-up) kehittämiseksi.

Useat asiantuntijat huomioivat kotoutumispolitiikan haasteiden mm. lisäävän harmaan talouden kasvua. Odotusaikojen ollessa epäinhimillisiä osa hakijoista katoaa ennen päätösten saapumista. Yhtenä vaihtoehtona ehkäisemään tämänkaltaisen rinnakkaisyhteiskunnan syntymistä esitettiin tilapäisten oleskelulupien käyttöönottoa uudelleen.

Kielteisten päätösten saaneiden ja maassa laittomasti oleskelevien määrät ovat lisääntyneet ja yhtenä ratkaisuna ehdotettiin sopimuksia sellaisten kolmansien maiden kanssa, jotka olisivat valmiita ottamaan näitä henkilöitä esimerkiksi korvausta vastaan. Asiantuntijat huomioivat kuitenkin, että esimerkiksi Venäjälle turvapaikanhakijoiden lähettäminen ei olisi kestävää.

7.1.1.3 Turvallisuus ja ihmisoikeudet

Muutamien arvioiden mukaan jo nykytilanteessa Suomen sisäinen turvallisuus on vaarassa heiketä, jollei turvapaikanhakijoiden radikalisoitumista ja yhteiskunnan ulkopuolelle ajautumista kyetä estämään. Osa asiantuntijoista soveltaisi radikalisoituneille henkilöille poisuljenta oleskeluvissa sekä pysyvien oleskelulupien ja kansalaisuuksien peruuttamista. Tulijoiden onnistunut kotouttaminen, kuten osallistuvuuden ja omatoimisuuden vahvistaminen, nähdään keinoina ehkäistä niin radikalisoitumista kuin järjestäytyneen rikollisuuden riskejä. Näitä keinoja tulisi kuitenkin edelleen kehittää tästä näkökulmasta.

Arvioissa näkyi eriäviä mielipiteitä liittyen laittomasti maassa olevien turvallisuusriskeihin ja ihmisoikeuksiin liittyvissä kysymyksissä. Yleisesti oltiin sitä mieltä, että on tärkeää estää ilmiön saamista jalansijaa Suomessa. Laittomasti maassa olevien henkilöiden kohtelusta tulisi sopia selkeät toimintaohjeet kaikille toimijoille. Muutamassa suosituksessa esitettiin laittoman maassa oleskelun tukemisen/järjestämisen rankaisemista aivan kuten laittoman maahantulon järjestämisestä rankaistaan. Tätä suositusta kyseenalaistettiin vahvasti huo-

mioimalla yksilöiden moraalinen oikeus auttaa hätää tarvitsevia esimerkiksi tarjoamalla näille yösija ilman rangaistuksen pelkoa.

Usea asiantuntija oli yhtä mieltä siitä, että jo nyt liikkeellä oleva tahaton ja tahallinen väärä tiedottaminen (disinformaatio) heikentää yhteiskunnallista keskustelua. Nähtiin, että sosiaalisten jännitteiden syntymistä voitaisiin ehkäistä avoimella ja suoralla kommunikaatiolla, jossa asioiden tila viestitään avoimesti ja liioittelematta. Osa asiantuntijoista oli sitä mieltä, että viestinnässä kaikesta väestöryhmien positiivisesta ja tosiasioita peittelevästä erityiskohtelusta olisi luovuttava mahdollisuuksien mukaan, sillä se herättää eripuraa kansalaisten keskuudessa.

Rajaturvallisuutta tulisi usean asiantuntijakommentin perusteella parantaa entisestään tiivistämällä yhteistyötä puolustusvoimien ja Frontexin kanssa.

7.1.1.4 Joustavuus ja resilienssi

Yhtenä keskeisimpänä haasteena nähtiin kuntien haluttomuus ottaa vastaan turvapaikanhakijoita. Kuntien ohjausjärjestelmää olisi tarkasteltava kokonaisvaltaisesti tehdyn selviytyksen perusteella ja ohjausta ja neuvontaa tulisi vahvistaa myös kuntien suuntaan. Jotta turvapaikanhakijat saataisiin joustavasti mukaan yhteiskuntaan tulisi tarkemmin harkita, kuinka heidän osaamistaan voitaisiin hyödyntää. Sijoittamista ehdotetaan hallinnoitavaksi alueellisella maakuntatasolla. Työmarkkinoiden joustamattomuus koettiin haasteellisenä ja rasistisia piiloasenteita tulisi kitkeä työpaikoilta. Tämä on tärkeää, koska siitä osittain johutuva harmaa talous, laitton työnteko ja yhteiskunnan ulkopuolelle ajautuminen ovat hyvin vakavia yhteiskuntaa ja turvapaikanhakijaa itseään kohtaavia asioita.

7.1.1.5 Yhteistoiminta

Yhteistoiminta on saatu SM:n hallinnonalojen välillä sujuvoitettua ja toimivia malleja on otettu käyttöön onnistuneesti. Yhteistoimintaa voitaisiin kuitenkin entisestään parantaa erityisesti kotouttamista tarjoavien toimijoiden kesken. Turvapaikanhakijoiden palautusso-pimuksiin ja palautuspöytäkirjoihin tulisi panostaa lähtömaiden kanssa niin kahdenvälis-ten kuin myös EU:n yhteisten neuvotteluiden kautta.

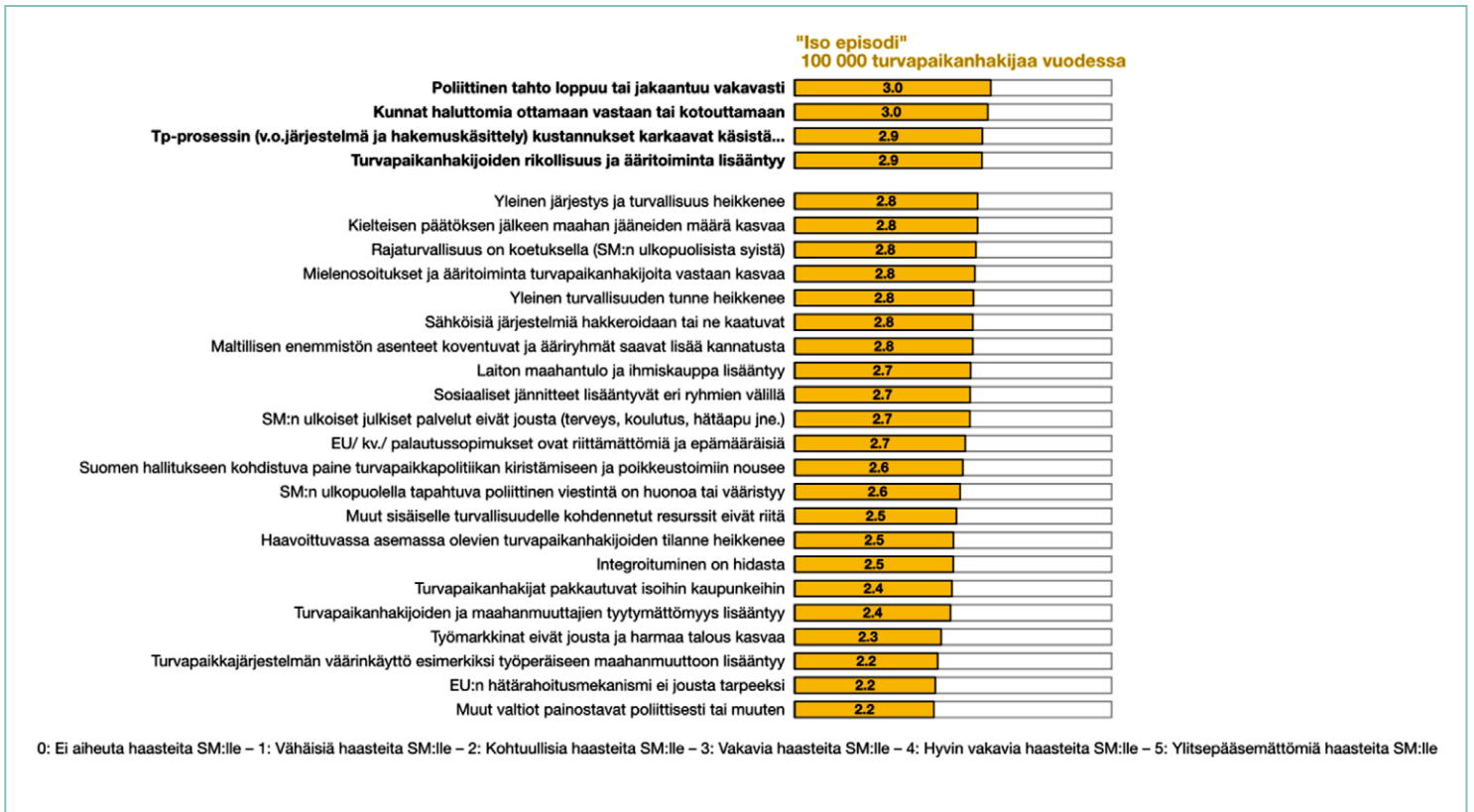
7.1.1.6 Suositukset normaalitilanneskenaariossa

- Turvapaikkapoliittisten tiukennusten laatiminen ja varautumisvalmistelu keskiössä jo normaalitilanteessa pahempia skenaarioita varten
- Hyvien käytäntöjen kerääminen ja hyödyntäminen
- Telta- ja konttimajoitus käyttöön
- Sähköisten järjestelmien tietoliikenneturvallisuuden varmistaminen ja varajärjestelmät (back-up systems)
- Tilapäisten oleskelulupien käyttöönotto uudelleen
- Kielteisten päätösten saaneiden turvapaikanhakijoiden kohdalle kanavia joilla heitä voisi ohjata kolmansiin maihin (korvausta vastaan)
- Raja-Frontex-Puolustusvoimat -yhteistyön parantaminen
- Radikalisoitumisen estämisen toimenpiteet – kuten poissuljenta oleskeluluvista, pysyvien oleskelulupien ja kansalaisuuksien peruuttaminen (vierastaiselijat ja rikollisuus)
- Tulijoiden aktivoiminen ehkäisykeinona (sote-palvelut, työllistyminen, kielikoulutus)
- Paperittomien kohtelusta selkeät ohjeet, osa kriminalisoisi paperittomien auttamisen
- Paluun toimivuuteen ja palautuspöytäkirjoihin ja sopimukseen tulee panostaa
- Väestöryhmien positiivisen erityiskohtelun purkaminen
- Ohjeistuksen ja neuvonnan parantaminen esim. kotouttamisessa
- Kuntien roolin tarkastaminen
- Turvapaikanhakijoiden sijoittelun uudelleenarviointi osaamisen ja alueen tarpeiden mukaan, hallinnointi alueellisella/maakuntatasolla
- Rasismin kitkeminen työmarkkinoilta

7.1.2 Skenaario 2: "Iso episodi" - 100.000 turvapaikanhakijaa vuodessa

Asiantuntijoiden keskimääräiset määrälliset arviot vaihtelevat maksimissaan tasolta 3.0 (vakavia haasteita) tasolle 2.2 (kohtuullisia haasteita). Vakavimmiksi haasteiksi arvioitiin poliittisen tahdon loppuminen tai vakava jakaantuminen sekä kuntien haluttomuus ottaa vastaan tai kotouttaa turvapaikanhakijoita.

Haasteet, joita asiantuntijat painottivat tässä skenaariossa, poikkeavat osaltaan selkeästi normaalitilanteesta. Usea asiantuntija oli sitä mieltä, että lainsäädäntöä tulisi kehittää niin, että pakkolainsäädäntö ja valmiustoimet olisivat ajan tasalla ja niitä voitaisiin ottaa käyttöön tilanteessa nopeasti. Erityisesti turvapaikkaprosessin kustannusten arvioidaan mahdollisesti karkaavan käsistä SM:stä riippumattomista syistä jo tässä skenaariossa. Usea asiantuntijakommentoija ehdottaa rajaturvallisuuden säilyttämiseksi mahdollisuutta sulkea rajat tilapäisesti ja lopettaa kiintiöpakolaisten vastaanottaminen jo tässä skenaariossa. Sisäisen turvallisuuden takaamiseksi osa asiantuntijoista ehdottaa turvapaikanhakijoiden liikkuvuuden sääntelyn tiukentamista vastaanottovaiheessa sekä turvapaikanhakijoiden valitusoikeuden rajaamista.



Kuva 2. Poliittisen tahdon loppuminen ja kuntien vastaanottohaluttomuus nähtiin suurimpina riskeinä "ison episodin" tilanteessa. Asiantuntijoiden keskimääräiset arviot haasteiden vakavuudesta, kun turvapaikanhakijoita on 100.000 vuodessa

7.1.2.1 Varautuminen

Osa asiantuntijoista esitti tilanteen vaativan välttämätöntä valmiuslain uudistusta niin, että uuteen valmiuslakiin sisällytettäisiin laajamittainen maahantulon poikkeustoimet, sekä maahantulon käsitteen hybridisoiminen (tarkoittaen turvapaikkavirtojen käyttöä poliittisen painostuksen välineenä ulkovaltojen toimesta). Valmiuslain uudistuksessa tulisi mahdollisuuksien mukaan varmistaa viranomaisten riittävä resursointi ja koulutus, sekä mahdollisia poikkeustoimia tulisi testata ennen tilanteen eskaloitumista. Valmiuslakia kehitettäessä asiantuntijat kehottavat hallitusta tekemään selvityksen muiden maiden mahdollisesti käyttöön ottamista vastaavista keinoista. Osa asiantuntijoista ehdottaa säädöksiä ns. normaalitilanteen ja poikkeustilan välimaastoon, esimerkiksi ELY-keskukset ja maakunnat tulee velvoittaa hoitamaan valmiustehtävänsä turvapaikanhakijoiden vastaanottotoiminnan järjestämiseksi vastaanottolain 12 §:n mukaisesti.

Maltillisen enemmistön asenteiden ennustetaan koventuvan ja ääriryhmien lisäävän kannatusta, jollei ehkäisevässä viestinnässä onnistuta ja sitä priorisoida jo ennen mahdollista episodista. Viestinnän kehittämiseen tulisi varautua, ja viestinnän tulisi olla asiallista, oikea-aikaista ja monikanavaista jotta sosiaaliset jännitteet eivät lisäänty eri ryhmien välillä. Toisaalta myös kansalaisten auttamishalua tulisi kyetä hyödyntämään ja koordinoimaan nykyistä systemaattisemmin.

Yhtenä isoimmista haasteista tässäkin skenaariossa asiantuntijat listasivat kuntien todennäköisesti kasvavan haluttomuuden ottaa vastaan tai kotouttaa suurta määrää turvapaikanhakijoita. Jotta tilanteen eskaloituessa haasteeseen voitaisiin vastata tulisi siihen varautua kehittämällä lainsäädäntöä niin, että kuntiin pakkosijoittaminen olisi mahdollista. Lainsäädännössä tulisi huomioida maantieteellinen tasapuolisuus, jotta turvapaikanhakijat eivät pakkautuisi vain suurimpiin kuntiin. Riittävät korvaus- ja tukimekanismit tulisi saada toimiviksi, jotta kunnat kykenevät vastaanottamaan, integroimaan ja työllistämään uudet tulijat. Integroitumisessa tulisi varautua erityisesti tehokkaan kielikoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen tai töiden reaaliaikaiseen tarjoamiseen. Tulijoiden integroitumisen osaksi yhteiskuntaa nähtiin myös paranevan varmistamalla yhdenmukainen esikotoutus vastaanottokeskuksissa kautta maan.

7.1.2.2 Toimintaedellytykset ja kustannukset

Turvapaikkaprosessin (vastaanottojärjestelmä ja hakemuskäsittely) kustannusten karkaaminen käsistä SM:stä riippumattomista syistä oli asiantuntijoiden mukaan yksi vakavimmista haasteista tässä skenaariossa. Kustannusten kasvun ennustettiin nousevan hallitsemattomaksi ja osa asiantuntijoista lähtisi toteuttamaan kokonaisvaltaista vastaanottojärjestelmän uudistusta. Järjestelmää tulisi tehostaa poistamalla päällekkäisyyksiä, keskittämällä prosessia ja yksinkertaistamalla hakemuskäsittelyä – vastaanottopalvelujen ja infran taso laskisi väistämättä nykyisestä. Jotta 100 000 turvapaikanhakijaa saataisiin sijoitettua keskuksiin, ehdotettiin pienten vastaanottoyksiköiden sijasta harkittavaksi suurten vastaanottoyksiköiden, telta- kuin myös konttimajoitusten järjestämistä. Vastaanotto-toiminnoissa (ml. terveyspalvelut) ennakkosuunnittelu ja ennakkosopimukset nähtiin edellytyksenä sille, että kustannukset eivät karkaa käsistä kalliiden adhoc-sopimusten johdosta.

Kustannusten ennustetaan nousevan moninkertaiseksi tässä skenaariossa ja näin ollen tilanteen hoitamiseen tarvittaisiin moninkertainen määräraha, jota ehdotetaan haettavaksi lisätalousarvion kautta. Käyttöön voitaisiin ottaa esimerkiksi ns. määräaikainen budjetti, jolla varmistetaan toimintaedellytykset shokkitilanteessa. Myös viranomaiskäsittelystä vastaavien tahojen lisäresursointi edellyttää määrärahapäätöksiä ja uuden henkilöstön kouluttamista. Priorisoinnin ja ohjauksen ehdotetaan tapahtuvan ministeriötasolla, jolloin virastot ja laitokset yhdessä toteuttavat linjauksia. Kustannusten hallitsemisessa olisi myös tärkeää vapaaehtoisen paluun toimivuus ja järjestelmän resurssien varmistaminen sekä palautusjärjestelyitä koskevan yhteistyön toimivuus lähtömaiden kanssa.

7.1.2.3 Turvallisuus ja ihmisoikeudet

Rajaturvallisuuden säilyttäminen ja laittoman maahantulon estäminen saattaisi tässä skenaariossa jopa vaatia rajojen tilapäistä sulkemista, vaihtoehtona virka-avun ja poikkeuslainsäädännön lisäksi. Jotta turvapaikanhakijoiden rikollisuus ja ääri-toiminta ei lisääntyisi, nähtiin erityisen tärkeänä nopeuttaa ja sujuvoittaa vastaanottoa. Hakijoiden psyykinen hyvinvointi tulisi huomioida ja tarjota aktiviteetteja, sekä tarvittaessa mielen-terveyspalveluja, jotta hakijoiden mahdollisesti kokema toivottomuus ja näköalattomuus eivät lisääntyisi. Turvapaikanhakijoiden syrjäytyminen ja radikalisoituminen olisi estettävä esimerkiksi tunnistamalla sellaisia haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä jotka ovat vaarassa pudota turvaverkkojen ulkopuolelle ja resursoimalla tätä työtä riittävästi mm. tuottamalla uutta analysoitua tutkimustietoa aiheesta, parantamalla tiedustelukanavia ja kehittämällä viranomaisyhteistyötä kansalaisjärjestöjen ja maahanmuuttajien edustajien kanssa.

Jotta yleinen turvallisuuden tunne ei heikkenisi, nähtiin kriisitiedottamisen roolin olevan ensiarvoisen tärkeä yhteiskuntarauhan säilyttämisessä. Yhteiskunnan eriarvoistumista tulisi pystyä vähentämään ja torjumaan sosioekonomista epätasa-arvoa ja segregatiota. Asenteiden koventumista koetaan voivan estää ennalta ehkäisevällä viestinnällä. Asiallinen viestintä myös turvapaikanhakijoiden lähtömaiden tilanteesta ja pakolaisuuden syistä sekä rasmin kitkeminen on huomioitava ja näihin panostettava. Osa asiantuntijoista pitää tärkeänä nopeaa reagoitua esim. vihapuheisiin ja -tekoihin. Järjestäytyneet mielenosoitukset ovat sinällään hyvä kanava asioiden ilmaisemiseen, sillä yhdessä asioiden hoidon kanssa niiden nähdään vievän pohjaa ääri-toiminnalta. Ääriliikkeiden seurannan tulisi olla aktiivista ja puuttuvaa, mutta virkavallan tulee huomioida laillisen poliittisen toiminnan ja ääriliikkeiden ero (UlkL 149§ 4k laeva tulkinta ja nopea karkottaminen).

Suhtautuminen kielteisen päätöksen jälkeen maahan jääneisiin henkilöihin oli vaihtelevaa. Moni asiantuntijoista koki maahan jääneiden henkilöiden vaikuttavan turvallisuuteen negatiivisesti ja lukumäärien kasvavan tässä skenaariossa. Järjestelmä koettiin heikoksi tämän osa-alueen suhteen ja järjestelmän kehittämiseen tulisi panostaa resursseja, jotta rinnakkaisyhteiskuntaa ei pääsisi syntymään. Osa asiantuntijoista ehdotti kaikille maahanmuuttajille tilapäistä lupaa sekä henkilötunnuksen kaltaista maahantulo/henkilötunnusta. Osa asiantuntijoista ehdotti radikaalejakin keinoja kuten turvapaikanhakijoiden liikkuvuuden sääntelyä vastaanottovaiheessa, valitusoikeuden rajoittamista lainsäädäntömuutoksina ja lainsäädännön kehittämistä niin, että on mahdollisuus toimia myös vastoin kansainvälisiä velvoitteita. Osa asiantuntijoista olisi valmis tässä skenaariossa harkitsemaan kiintiölupapakolaisten vastaanottamisen lopettamista.

7.1.2.4 Joustavuus ja resilienssi

Poliittisen tahdon heikentyminen ja jakaantuminen nähtiin suurena haasteena tilanteessa, jossa turvapaikanhakijamäärät moninkertaistuisivat nykyisestä. Jotta yhteinen tahtotilan asian hoitoon säilytettäisiin, nähtiin tärkeänä, että kaikki poliittiset ryhmät eduskunnassa perehdytettäisiin tilanteeseen esimerkiksi turvallisuusnäkökulmasta. Eri toiminta-aloittain tulisi kirkastaa tavoite- ja tahtotila ja sitouttaa poliittinen johto yhteiseen visioon. Yhtenä potentiaalisena haasteena asiantuntijat näkivät poliittisen tahtotilan heikkenemisen, mikäli tulijamäärät kasvavat. Esimerkiksi samanaikainen hallituskriisi voisi heikentää kykyä vastata ja hallita tilannetta.

Jotta SM:n ulkoiset julkiset palvelut (terveys, koulutus, hätäapu, jne.) riittäisivät ja joustaisivat, nähtiin tärkeänä valmiussuunnittelu, koulutus ja valmiusyhteistyö relevanttien tahojen kanssa. Palvelujen nopea ja riittävä järjestäminen vastaanottojärjestelmän piirissä vaatisi eri ministeriöiden vahvaa tukea ja koordinoivan tahon (SM) rooli tulisi kirkastaa kaikille. Koko maahantulon, vastaanoton ja kotouttamisen järjestelmä ja viranomaisten välinen tiedonvaihto tulisi suunnitella uudelleen, jotta ministeriöt voisivat toimia harmonisoidusti. Jotta työmarkkinat puolestaan kestäisivät suuren turvapaikanhakijamäärän ja harmaa talous ei lisääntyisi, työmarkkinajoukot pitäisi olla mietittynä valmiiksi yhteistyössä hallituksen ja työmarkkinajärjestöjen kanssa.

7.1.2.5 Yhteistoiminta

Hyvä yhteistoiminta edellyttää ajantasaista viestintää ja koordinoitua. Jotta SM:n ulkopuolinen poliittinen viestintä olisi toimivaa ja tehokasta, turvapaikkatilanteeseen ja viranomaistoimintaan liittyvää virheellisen informaation oikaisua ja asioiden/päätösten juurisyihin pureutumista tulisi tehdä aktiivisemmin. Sosiaalisen median seuraaminen ja aisoissa pitäminen koettiin yhtenä suurena viestintään kohdistuvana haasteena, trollausta tulisi aktiivisesti torjua ja siihen tulisi puuttua mahdollisesti lainsäädännöllisin perustein. Sisäisen koordinaation parantamiseksi olisi VNK:n tilannekuvaa tärkeää ylläpitää jaettuna eri valtionhallinnon tasoilla ja SM:ssä tulisi olla oma tehostettu tilannekuvakyvykyys.

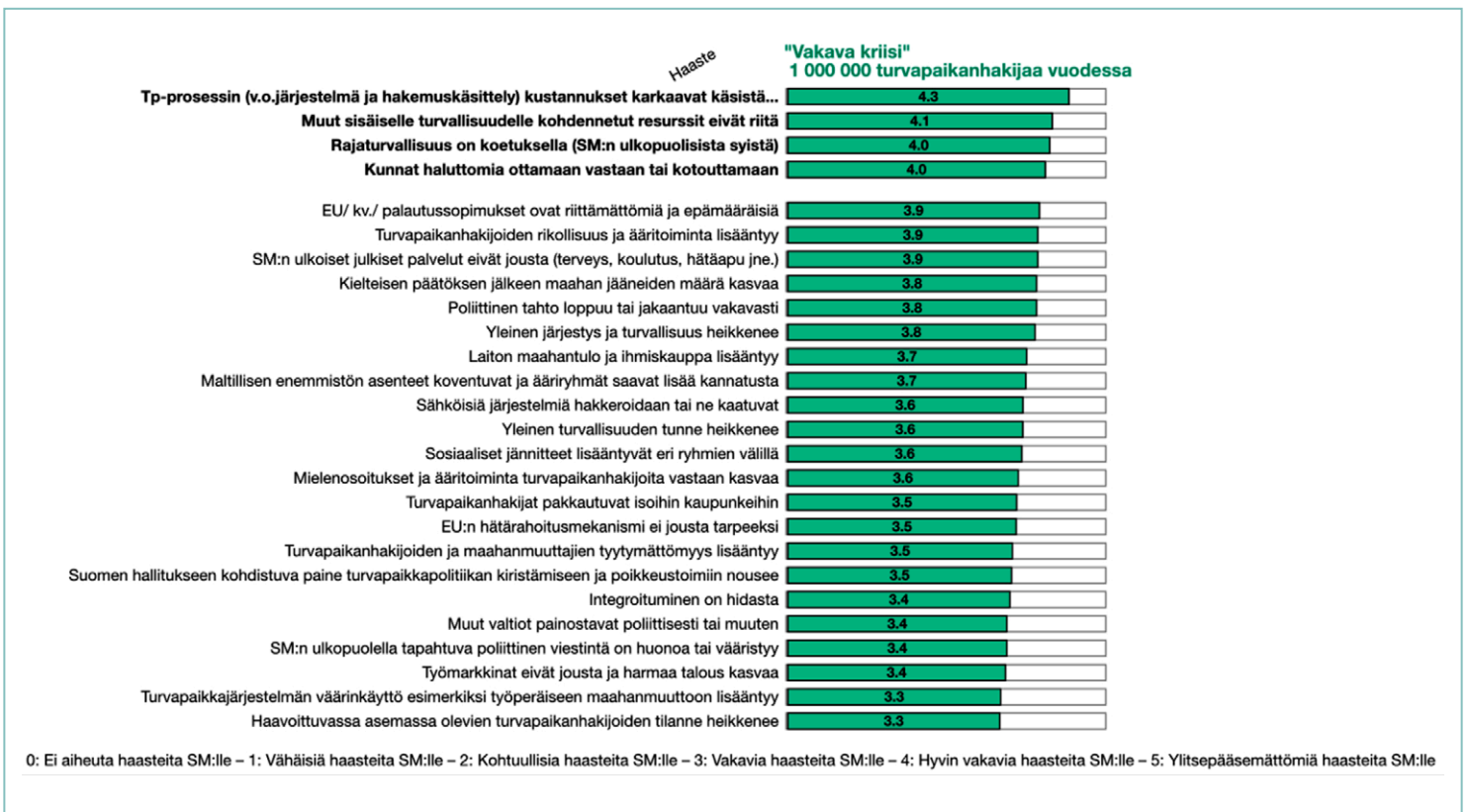
Vastaanottolakia tulisi uudelleen määritellä vastuunjakojen näkökulmista ja toimijoiden roolia tässä skenaariossa tulisi selkeyttää. Maahanmuuttoviraston ehdotetaan olevan keskiössä, sillä maakunta- ja kuntatason nähdään kattavan liian pieni alueellinen osa kokonaisvaltaista koordinaatiota ajatellen. Kuntien itsehallinto-oikeus tulisi miettiä tarkkaan tässä skenaariossa ja ELY-keskusten roolin odotetaan muuttuvan maakuntauudistuksessa. Palautussopimusjärjestelmää tulisi edistää kahdenvälisesti ja EU:n puitteissa, erityisesti toimintaa tulisi tehostaa merkittävästi uuden Frontexin kanssa ja tukeutua myös kv. järjestöjen kuten IOM ja UNHCR laajaan tukeen.

7.1.2.6 Suositukset "iso episodi" -skenaariossa

- Yhdenmukainen esikotoutus
- Ongelmia ennaltaehkäisevä ja oikea-aikainen viestintä
- Valmiuslain uudistus – laajamittaisen maahantulon poikkeustoimet
- Kansainvälinen selvitys erilaisista valmiuslaeista
- Kokonaisvaltainen vastaanottojärjestelmän uudistus – infran tason lasku
- Vastaanottoyksikköisen suurentaminen, telta, konttimajoitus
- Ennakkosopimukset, esim. terveyspalveluiden kanssa
- Viranomaistahojen lisäresursointi
- Moninkertainen määräraha, esim. määräaikainen budjetti
- Ministeriötason ohjauksen kehittäminen
- Rajojen tilapäinen sulkeminen
- Vastaanottoprosessin sujuvoittaminen
- Mielenterveyspalveluiden tarjoaminen
- Tutkimustiedon tuottaminen kaikista haavoittuvammassa asemassa olevista turvapaikanhakijoista
- Kriisitiedottamisen rooli tärkeä
- Ääriliikkeiden seuranta (lailliset keinot)
- Tilapäinen oleskelulupa
- Henkilötunnuksen kaltainen maahantulo/henkilötunnus
- Turvapaikanhakijoiden liikkuvuuden sääntely vastaanottovaiheessa
- Turvapaikanhakijoiden valitusoikeuden rajoittamista lainsäädäntömuutoksin
- Lainsäädännön kehittämistä niin, että on mahdollisuus toimia myös vastoin kansainvälisiä velvoitteita tarvittaessa
- Kiintiölupapakolaisten vastaanottamisen lopettaminen
- Poliittisen johdon sitouttaminen yhteiseen visioon
- Valmiussuunnittelu relevanttien tahojen kanssa
- Tiedonvaihdon uudelleensuunnittelu, jotta ministeriöt voisivat toimia harmonisoidusti
- Työmarkkinajoustot valmiiksi mietittyinä
- Sosiaalisen median seuraaminen ja trollauksen aktiivinen torjuminen
- Tehostettu tilannekuvakyvykyys
- Vastaanottolain uudelleen määrittely vastuunjaon näkökulmasta
- Kuntien itsehallinto-oikeuden tarkastaminen
- Toiminnan tehostaminen Frontex, EU, IOM ja UNHCR kanssa

7.1.3 Skenaario 3: "Vakava kriisi" - 1.000.000 turvapaikanhakijaa vuodessa

Kun turvapaikanhakijoita on miljoona vuodessa, monet haasteet koetaan hyvin vakaviksi, ja neljä haastetta arvioidaan jo keskiarvoltaan tasolle 4.0 tai yli, eli haasteiksi, jotka lähestyvät ylitsepääsemättömiä haasteita SM:n hallinnonalalle. Kaikkein korkeimman arvion, 4.3, saa turvapaikkaprosessin kustannusten karkaaminen käsistä. Kun katsotaan sitä osuutta asiantuntijoista (kuva 4), joka arvioi haasteen ylitsepääsemättömäksi, kustannusten karkaaminen korostuu entisestään; 45% asiantuntijoista arvioi kustannusten olevan tällöin ylitsepääsemättömiä.

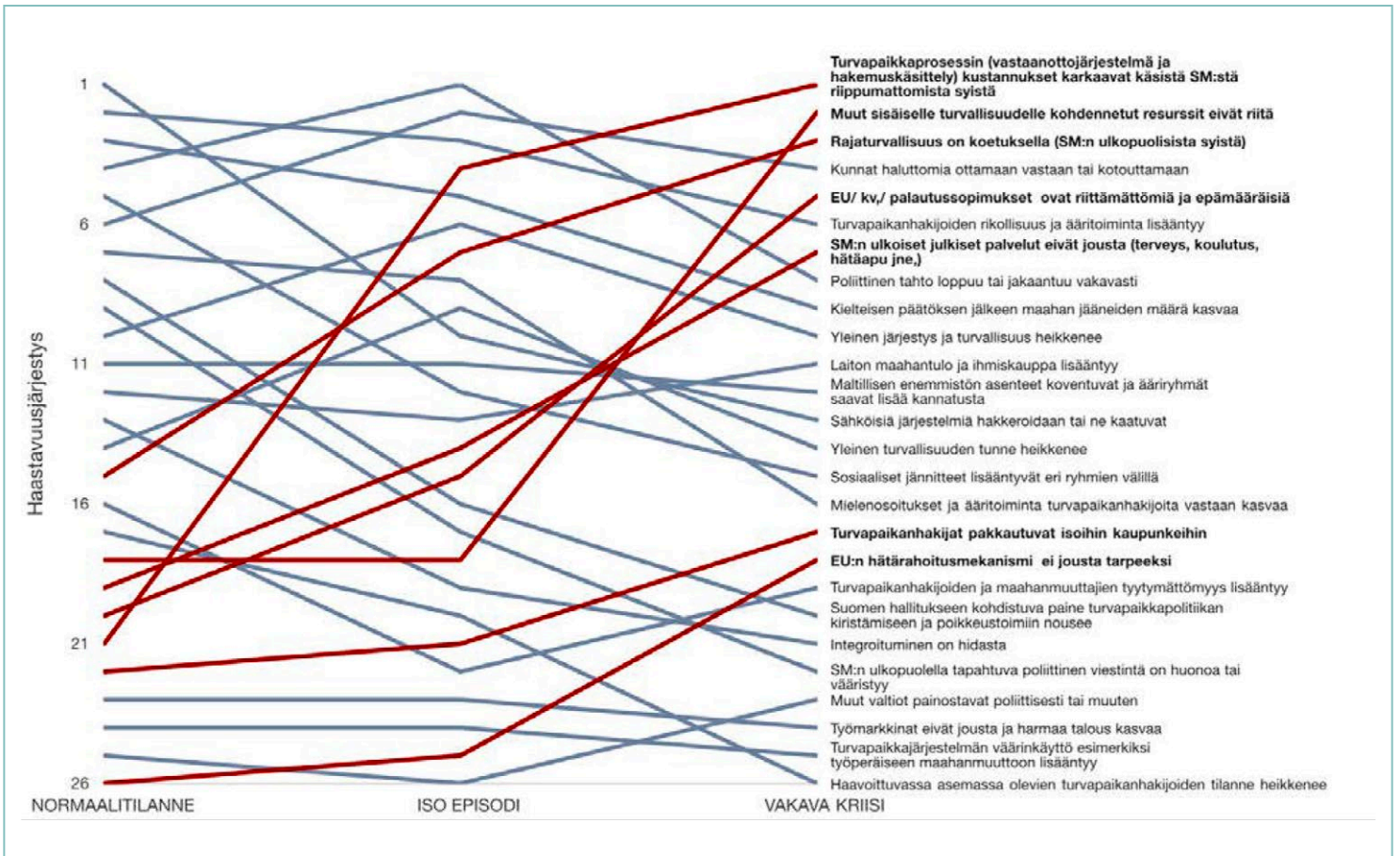


Kuva 3. Vakavassa kriisissä SM:n ulkopuolisten kustannusten karkaaminen ja muiden turvallisuusresurssien vähäys ovat suurimpia uhkia. Asiantuntijoiden keskimääräiset arviot haasteiden vakavuudesta, kun turvapaikanhakijoita on 1.000.000 vuodessa

Miljoonan turvapaikanhakijan skenaarion pohdinta nähtiin tarpeellisena, sillä kaikki turvapaikkapolitiikkaan mahdollisesti käytettävät keinot on tarkasteltava ja varautumisvalmistelut tehtävä etukäteen ja pahimman varalta riippumatta siitä, ovatko toimet nykyisen lainsäädännön tai kansainvälisten sopimusten mukaisia. Yhteistoiminnan merkitys korostui selkeästi tässä skenaariossa niin kansallisella kuin kansainvälisellä tasolla. Näin vakavan kriisin sattuessa sisäministeriö ei kykenisi toimimaan yksin.

Miljoonan tulijan skenaariossa käsiteltiin mahdollisuuksia vakavista kriiseistä hyvin vakaviin kriiseihin. Toimenpiteet olisivat osittain riippuvaisia skenaariosta. Esimerkiksi, jos turvapaikkavirta johtuisi ydinonnettomuudesta rajoja ei todennäköisesti voitaisi moraalisesti ja poliittisesti laittaa samalla tavalla kiinni kuin poliittisessa kriisissä. Tarkastelussa olisi jatkossa otettava huomioon näin ollen mahdollisuus lähialueiden erilaisiin katastrofeihin, kriisityyppeihin ja niiden implikaatioihin. Samaan aikaan tulisi pohtia Suomen sisäisiä kriisiskenaarioita, kuten sisäinen poliittinen kriisi (esim. hallituksen hajoaminen) ja/tai muut yhteiskunnallisista kriisit (esim. lakot tai turvallisuuspoliittiset kriisit) ja niiden vaikutukset sekä riskit. Olennaista on myös se, olisiko tilanne ohimenevä vai pysyväisluonteinen. Koko turvapaikkajärjestelmä ja oikeus turvapaikkatutkintaan tulisi todennäköisesti lakkauttaa vakavan kriisin aikana sellaisenaan kuin se nyt tunnetaan.

Transitio kriisitilaan tulisi olla suunnitelmallista sisäasianhallinnon maahanmuutto- ja turvapaikkatoiminnan osalta, samaan tapaan kuin esimerkiksi puolustusvoimien toimintakin on. Tämä edellyttäisi selvästi enemmän varautumisajattelua, harjoituksia, organisoitumista ja suunnittelua. Kriisitilanteissa rajojen sulkeminen nähtiin realistisena skenaariona, joka on loppukädessä poliittinen päätös. Päätökseen vaikuttanee kuitenkin sisäasiainhallinnon analyttinen ja tekninen näkemys siitä mikä on Suomen kantokyky erilaisissa tilanteissa. Tätä tulisi edelleen pohtia. Lisäksi turvapaikanhakijoiden liikkumista maan sisällä tulitaisiin mahdollisesti rajoittamaan hyvinkin sitovasti kriisin aikana.



Kuva 5. Vakavassa kriisissä myös rajaturvallisuusasiat ja kv. sopimukset muodostuvat erityisiksi uhiksi. Haasteiden keskinäisen vakavuusjärjestyksen muuttuminen käsitellyn kolmen skenaarion välillä. Vakavassa kriisissä erityisesti nousevat haasteet on korostettu punaisella värillä.

Kuvaan 5 on korostettu haasteet, jotka nousevat suhteelliselta painoarvoltaan tärkeämmäksi 100.000 tai 1.000.000 turvapaikanhakijoiden skenaarioissa. Kuvasta korostuvat erityisesti turvapaikkaprosessin kustannusten karkaaminen käsistä ja rajaturvallisuuden oleminen koetuksella (nousevat merkittäviksi haasteiksi jo 100.000 turvapaikanhakijan tasolla) sekä muiden sisäisen turvallisuuden resurssien riittämättömyys, EU/kv -palautussopimusten riittämättömyys, ja SM:n ulkoisten palvelujen jouston loppuminen (nousevat merkittäviksi haasteiksi 1.000.000 turvapaikanhakijan tasolla).

7.1.3.1 Varautuminen

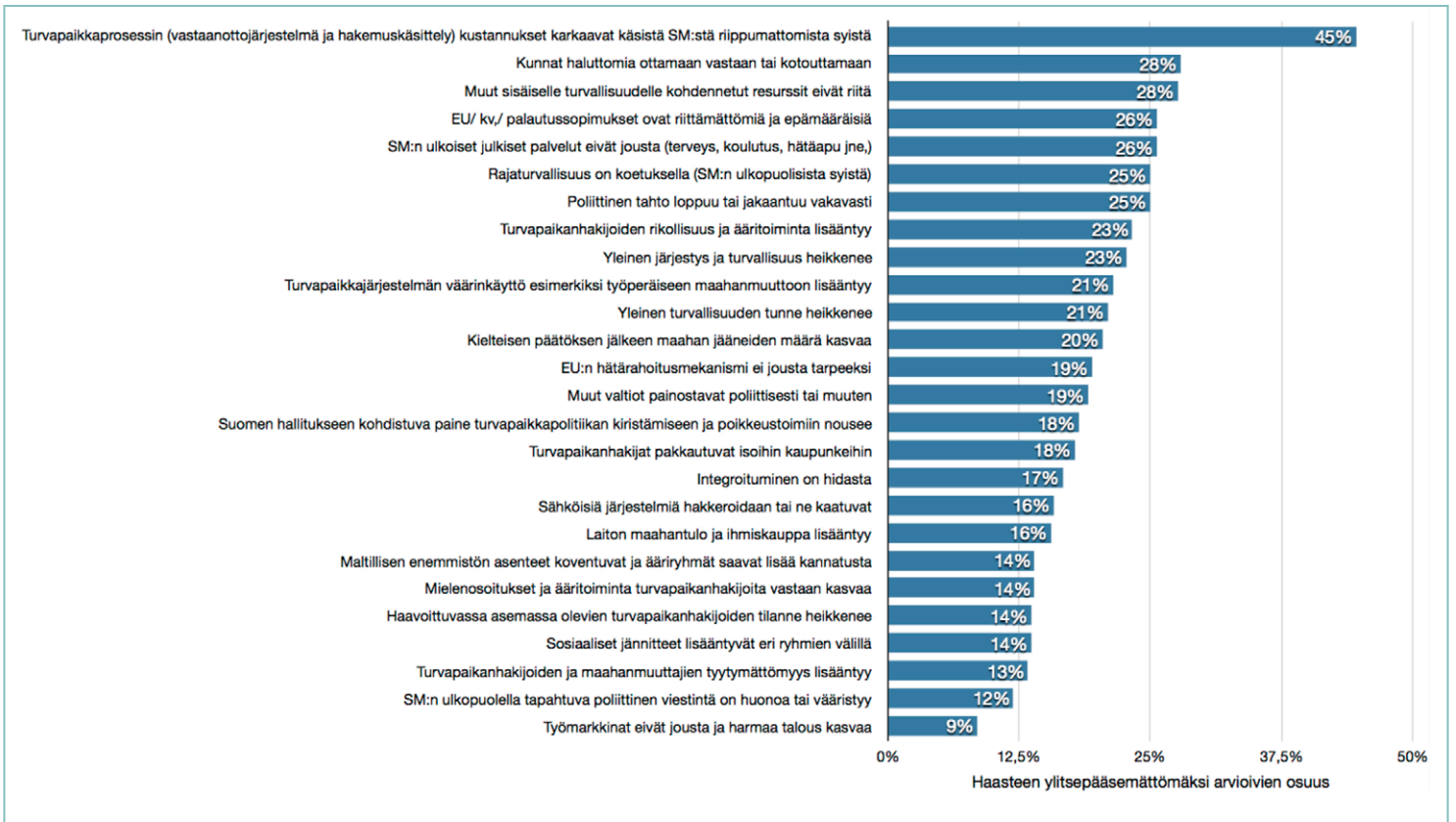
Miljoonan turvapaikanhakijan tilanteessa puhutaan kansallisesta/kansainvälisestä kriisistä johon tulisi ulkopoliittikan keinoin pystyä jo ennalta varautumaan. Poikkeuslainsäädäntöön turvautuminen nähdään välttämättömyytenä ja valmiuslain sisältöä ja toimivaltuuksien myöntämisperusteita tulisi pystyä muuttamaan ajoissa. Tässä korkean kriisin tilanteessa valtion ylimmällä johdolla nähtiin olevan keskeinen rooli luovia muiden valtioiden mahdollisen poliittisen tai muun painostuksen lomassa. Suomen hyvät suhteet EU:n, YK:n ja naapurivaltioiden kanssa ovat avainasemassa ja niitä tulisi aktiivisesti pitää yllä, sekä jo ennalta sopia pelisäännöistä kuten EU ja kansainvälisistä palautussopimuksista. Yleistä varautumista tulisi kehittää yhteisillä harjoituksilla, esimerkiksi laajamittaisen maahantulon skenaarioita tulisi opettaa kouluissa, siviilipalveluksessa ja armeijassa.

Kuntien haluttomuuden ottaa vastaan tai kotouttaa turvapaikanhakijoita epäiltiin tässä skenaariossa lisääntyvän entisestään. Tilanteessa tulisi huomioida perustuslain säätämistäjärjestys kuntien laajan itsehallinnon vuoksi. Jotta turvapaikanhakijat eivät pakkautuisi vain isoihin kaupunkeihin ehdotetaan tilanteessa otettavaksi käyttöön sitovia asumisvelvollisuus ja liikkumisrajoituksia.

7.1.3.2 Toimintaedellytykset ja kustannukset

Kustannusten karkaaminen käsistä nähtiin yleisesti ylitsepääsemättömäksi haasteeksi 1.000.000 turvapaikanhakijan skenaariossa. Erilaisia tilapäisrahoitusmalleja, skaalaetuja ja toimintalogiikan muutoksia pohdittiin kustannusten hallitsemiseksi. Kustannusten skaala-edut tulisi kuitenkin ottaa huomioon sekä nopean työllistämisen mallien kautta ottaa laskelmiin huomioon taloudellinen hyöty turvapaikanhakijoiden työllisyydestä.

Skenaarion turvapaikkaprosessin (vastaanottojärjestelmä ja hakemuskäsittely) kustannusten hallinnassa tarvittaisiin kansainvälisen yhteisön ja EU:n tukea. Jos EU:n hätärahoitusmekanismi ei josta tarpeeksi, kansainvälisellä yhteistyöllä nähdään oleellinen ja keskeinen merkitys myös resurssien osalta. Kriisitilanteessa tulisi karsia muusta rahoituksesta kuten aluetuista, maatalouden tuotantotuista jne.



Kuva 4. Haasteen ylityspääsemättömäksi arvioivien asiantuntijoiden osuus, jos turvapaikanhakijoita tulisi miljoona vuodessa

Tilannetta varten ehdotetaan valtionvarainministeriöjohtoista vakavan kriisin kustannusten rahoitusmallia (häätäpriorisointi- ja häätätilamalli), joka kattaisi kaikki kriisin hoitamiseen osallistuvat hallinnonalat kunkin vastuiden mukaisesti. Malli voisi sisältää ennakointimekanismeina hallinnonaloille "puskuribudjettia" kriisitilanteisiin, ja kriisitilanteessa SM:n varojen kohdentamista maahanmuuttoon, jolloin oletettavasti muut toiminnot kärsisivät.

Suuri osa asiantuntijoista rajoittaisi maahantuloa poikkeuslainsäädännöllä, sillä majoittamiseen tarvittavaa infrastruktuuria ei kyettäisi takaamaan näin monelle tulijalle. Leirityyppinen majoitus sotilasretkikeltoissa, kouluissa, parakeissa ja varastoissa olisivat käytössä, mutta kapasiteetti ei silti monen asiantuntijan mukaan ylittäisi miljoonaan. Leiriolosuhteiden pystyttämistä tulisi opetella etukäteen ja hyödyntää mm. YK:n osaamista asiassa. On olennaista, että tällaisissa skenaarioissa kotimajoituksen ratkaisuja syntyisi. Suomessa on noin 3 000 000 asuntoa, joissa useimmissa on runsaasti neliöitä asuttavaa ihmisiä. Lisäksi lämmitettyjä varastoja on runsaasti. Vaikka vastuu vastaanotosta on valtiolla, kapasiteet-

tien ylittyessä tilanne kysyisi kuitenkin kansalaiskulttuuria ottaa vastaan turvapaikanhakijoita. Valmiuslain sisältöä ja erityisesti säätelyä tulisi ennakoivasti miettiä. Esimerkiksi mitkä ovat sopivat ruuan laadun vaatimukset, rakennusten kunnan ja sairaanhoitajien osaamisvaatimukset poikkeustilanteessa. Lisäksi rakennusten ja ajoneuvojen käyttöönotto oikeuksia tulisi miettiä myös SM:n hallinnonalan näkökulmasta. Sähköisten järjestelmien ylikuormittuminen ja tietoturvallisuusriskit nähtiin edelleen riskitekijänä ja niiden turvaaminen nähtiin tärkeänä.

7.1.3.3 Turvallisuus ja ihmisoikeudet

Asiantuntijat näkevät sisäministeriön tärkeimpänä tehtävänä yleisen turvallisuuden ja järjestyksen takaamisen. Jotta yleinen turvallisuuden tunne kyettäisiin pitämään mahdollisimman korkealla tulisi poliisilla, pelastuksella ja puolustusvoimilla ja mahdollisesti EU:n kriisitilanteella (EU kriisinhallintajoukot) olla riittävät resurssit ja osaamista väkivallan ja rikollisuuden torjuntaan ja yleisen järjestyksen ylläpitoon. Osa asiantuntijoista oli sitä mieltä, että turvapaikkajärjestelmä ja tutkinta tulisi sellaisenaan lakkauttaa. Oikeus suojelemaan tulisi tuki varmistaa, ja siirtyminen poikkeusjärjestelyihin tulisi olla suunnitelmallista. Myös todettiin, että prima facie –pakolaisstatus ja erilaiset ryhmästatusjärjestelyt tulisi ottaa käyttöön.

Miljoonan tulijan skenaariossa sosiaaliset jännitteet lisääntyisivät väistämättä. Etnisten ryhmien väliseen rasismiin, vähemmistöjen sisäiseen syrjintään ja yhteiskunnan vastakkainasetteluun tulisi puuttua avoimesti ja näkyvästi. Osa asiantuntijoista painotti huomiomaan rakentavan yhteiskunnallisen vuoropuhelun merkitystä yleisen turvallisuuden takaamisessa. Sujuvilla vastaanottoprosesseilla voitaisiin pyrkiä ehkäisemään asenteiden koventumista kantaväestön keskuudessa ja tehostamaan turvapaikanhakijoiden integroitumista. (Kuten jo edellä on mainittu yhdenmukainen kielikoulutus, koulutus, asuminen ja työnsaanti ovat tässä tärkeässä roolissa). Jotta turvapaikanhakijoiden rikollisuus ja ääritointiminta eivät lisääntyisi olisi asiantuntijoiden mielestä tärkeää saada turvapaikanhakijat itse mukaan järjestyksen ylläpitoon. Luottamusta turvapaikanhakijoiden ja viranomaisten välillä tulisi kehittää entisestään. Poliittisen väkivallan ja ääritointinnan torjumiseen on oltava poliisilla riittävät resurssit ja osaamista, ja etenkin siihen, miten vastakkainasettelua yhteiskunnassa voidaan torjua myös viranomaiskeinoin.

Näin suuressa maahantulossa turvapaikanhakijat muodostaisivat mahdollisesti hyvin merkittäviä turvallisuusuhkia muille heikoimmille turvapaikanhakijoille. Tässä skenaariossa erityisesti laittoman maahantulon ja ihmiskaupan ennustetaan kasvavan. Jotta näitä voitaisiin nostaa, nähdään toiminta kansainvälisissä verkostoissa tärkeänä. EU:n ulkorajojen pitävyyttä tulisi parantaa mm. varmistamalla Frontexin toimintaedellytyksiä ja EU:n yhtenäisyyttä.

Kielteisen päätöksen jälkeen maahan jääneiden määrän kasvaessa ehdotetaan täysin uudenlaista lähestymistapa maahan saapuneiden oleskeluoikeuteen. Osa asiantuntijoista ehdottaa valitusoikeuden poistamista lainsäädäntömuutoksin, akuuttia säilöönottoa ja nopeaa maasta poistamista. On huomioitava, että turvallisuuskysymykset, niin ulkoiset kuin sisäisenkin, ovat erittäin poliittisia perusluonteeltaan. Hallinnon ehdotetaan tuovan selkeämmin esiin hallinnon ja politiikan välisten mahdollisten ristiriitojen ja hyvän hallinnon edellytysten haasteita.

7.1.3.4 Joustavuus ja resilienssi

Miljoonan tulijan tilanne olisi sama kuin Libanonissa, jolloin sisäministeriö voisi vertailla, miten resilienssiä on siellä kehitetty. Vastaanottojärjestelmää tulisi kyetä laajassa kriisitilanteessa keventämään ja nopeuttamaan, säilyttäen edelleen kuitenkin sen läpinäkyvyyden ja johdonmukaisuuden. Huomionarvoista on, että Suomen hallinnon kantokyky on eri asia kuin suomalaisten sosiaalinen kantokyky. Suomalaisten halukkuuteen vastaanottaa miljoonittain turvapaikanhakijoita tulisi perehtyä. Asiantuntijat korostavat maksimisietokyvyn määrittämisen tärkeyttä normaaliaikana. Henkilöstöressurssien skaalautuvuus tulee ottaa huomioon sekä myös tietotaidon ja osaamisen maksimikantokyky. Toimijoiden vastuunjakoa tulisi selkeyttää ja vaihtoehtona nähdään esimerkiksi ns. 'esisopimusjärjestelmä' ei-valtiollisten luotettavien toimijoiden, kuten Suomen Punaisen Ristin kanssa, jotka voisivat tarjota nopeaa vastaanottoa. Osaamista normaalioloista poikkeusoloihin siirtymiseen tulisi kehittää sisäministeriön hallinnonalalla ja harjoitella yhä tehokkaammin.

Keskustelu poliittisella tasolla vaikuttaa vääjäämättä myös hallintoon. Mahdollisen poliittisen kriisin ilmaantuessa osa asiantuntijoista ehdottaa poliittisen kriisin sivuuttamista tarvittaessa nimittämällä tilapäishallinto tai virkamienshallitus. Sisäministeriön olisi otettava selkeästi kantaa humanin poliittisen ilmapiirin takaamiseksi myös kriisitilanteissa. Toimenpiteet olisivat osittain riippuvaisia skenaariosta. Esimerkiksi, jos turvapaikkavirta johtuisi ydinonnettomuudesta, rajoja ei todennäköisesti voitaisi moraalisesti ja poliittisesti laittaa samalla tavalla kiinni kuin poliittisessa kriisissä. Olennaista on myös se, olisiko tilanne ohimenevä vai pysyväisluonteinen. Esimerkiksi asiantuntijat pohtivat, jos Venäjällä tapahtuisi jotain sellaista joka johtaisi esimerkiksi 10 000 000 pakolaisen liikkumiseen, voisi olla, että Suomen kautta eteenpäin pyrkisi useita miljoonia ihmisiä, ja Suomeen jäisi esimerkiksi "vain" 1 000 000 ihmistä.

Jotta työmarkkinat kestäisivät suuren turvapaikanhakijamäärän ja harmaa talous ei lisääntyisi, työntekijöiden koulutusvaatimuksista tulisi joustaa ja kielikoulutuksen oltava tehokasta. Esimerkkinä on saksankielisen Euroopan kaltainen oppisopimusjärjestelmä.

7.1.3.5 Yhteistoiminta

Yhteistoiminnan merkitys korostui selkeästi tässä skenaariossa niin kansallisella kuin kansainvälisellä tasolla. Näin vakavan kriisin sattuessa sisäministeriö ei kykene toimimaan yksin. Tarvitaan suunnitelmallista yhteistyötä koko valtionhallinnon kanssa puolustusyhteistyöstä ulkoasiainhallintoon saakka. Eri viranomaisten toimivaltuudet tulisi tarkastaa ja lisävaltuuksia antaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden turvaamiseksi.

EU:n ja kansainvälisen yhteisön merkitys kasvaa selkeästi. SM:n tulisi jo etukäteen valmistautua tällaisiin skenaarioihin ja vahvistaa kansainvälisiä sopimuksia esimerkiksi EU:n ja Pohjoismaiden kanssa. EU- ja jäsenmaiden vuoropuhelu ja ratkaisuhakuisuutta on tärkeä saavuttaa ja ylläpitää, esimerkiksi Frontex operaatiotuen hyödyntäminen voisi olla avainasemassa turvapaikanhakijoiden palautusprosesseissa. Viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen yhteistyö nähdään avainasemassa ongelmien hillitsemisessä, erityisesti diasporaa tulisi kouluttaa tehokkaasti osallistumaan palveluiden toteuttamiseen (mahdollisesti mukaan lukien järjestyksenvalvonta), sillä kulttuuri- ja kielierot voivat tuottaa lisähaasteita tulijamäärien kasvaessa. Solidaarisuus ja auttamishalu sekä häiriöilmiöiden syntyminen riippuvat todennäköisesti siitä, mistä ja minkä takia turvapaikanhakijoita tulisi massoitain.

Mitä suuremmaksi turvapaikkavirrat kasvavat sitä enemmän viranomaisten yhteistoimintaan ja yhteistyöhön liittyvät haasteet nousevat pinnalle. Eri viranomaisten erilaiset valmiudet, erilaiset kulttuurit ja toimintatavat sekä yhteensopivat tai sopimattomat järjestelmät (ml. viestivälineet) voivat olla suuri este tehokkaalle ja yhdensuuntaiselle toiminnalle kriisitilanteessa. Kriisitilanteiden yhteistoimintaa tulisi harjoitella ennakkoon. On tärkeää, että viestintä pysyy neutraalina, eikä esimerkiksi rasismia vastaisia kampanjoita 'politisoida' jolloin ne tosiasiassa saattavat lietsoa väestöryhmien välistä eripuraa.

7.1.3.6 Suositukset "vakavan kriisin" skenaariossa

- Poikkeuslainsäädäntöön turvautumisen osaamisen kehittämistä
- Valtion ylimmän johdon keskeinen rooli varmistettava
- Suomen suhteet EU:hun, YK:hon ja naapurivaltioihin hyödynnettävä saatavan tuen varmistamiseksi (huom. tarvittaessa karsittava muista kvt-tuista kuten maatalous, aluetuet)
- Sisäasiainhallinnon varautumisorganisaation kehittämistä (esim. karttajarjoituksin)
- Opetusta ja harjoituksia kouluihin, siviilipalvelukseen ja armeijaan liittyen mahdolliseen laajamittaiseen maahantuloon
- Kuntien itsehallinto vastaan perustuslain säätämisyjärjestys pohdittava kunnolla läpi
- Sitovat asumisvelvollisuudet ja liikkumisrajoitukset turvapaikanhakijoille

- Valtionvarainministeriöjohtoinen vakavan kriisin kustannusten rahoitusmalli (ml. puskuribudjetti, määräaikaibudjetit)
- Kapasiteetti ei riittäisi majoittamiseen, laajat leiriolosuhteet luotava (YK:n ohjeistamana)
- Yksityisasuntojen ja lämmitettyjen varastojen käyttöönotto mukaan
- Valmiuslain mukainen säätelyn tarkastus (ruuan laatu, rakennusten ja ajoneuvojen käyttöönotto)
- Sähköisten järjestelmien ylikuormittumisen ehkäiseminen
- EU kriisihallintajoukkojen käytön harkinta ja valmistelu tähän skenaarioon
- Turvapaikkatutkinta ja järjestelmä tulisi lakkauttaa
- Libanon benchmarking resilienssitekijöiden osalta
- Prima-Facie ja ryhmästatusjärjestelyt pohdittava etukäteen
- Yhteiskunnallisen vuoropuhelun vahvistaminen
- Diasporan koulutus mukaan palveluiden toteuttamiseen (mahdollisesti myös mukaan järjestyksen ylläpitoon)
- Frontex ja EU yhteistyön vahvistaminen
- Valitusoikeuden poistaminen kielteisen päätöksen jälkeen
- Akuutti säilöönnotto ja nopea maasta poistaminen
- Vastaanottojärjestelmän keventäminen
- Sosiaalisen kantokyvyn ja jännitteiden seuranta ja mittaaminen hallinnon kantokyvyn lisäksi
- Työntekijöiden kieli- ja koulutusvaatimuksista joustaminen
- Saksan kaltainen oppisopimusjärjestelmä tarkasteluun
- Viranomaisten toimivaltuuksien tarkistaminen ja lisävaltuuksien antaminen poikkeuslain mukaan



Sisäministeriö PL 26, 00023 Valtioneuvosto

Inrikesministeriet PB 26, 00023 Statsrådet

www.intermin.fi



SISÄMINISTERIÖ
INRIKESMINISTERIET