

TURVAPAIKKAPROSESSIA KOSKEVA SELVITYS

27.6.2019

RAPORTTI

Sisällys

1 JOHDANTO.....	6
2 TURVAPAIKKAPROSESSI JA SEN KEHITYS.....	11
2.1. TURVAPAIKKAPROSESSI TILASTOJEN VALOSSA	11
2.2. KESKEISET LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSET	15
2.3. TURVAPAIKKAPROSESSI JA KESKEISET TOIMIJAT	16
3 TURVAPAIKKAPROSESSIN NYKYTILA, KEHITTÄMISKOHTEET JA RATKAISUIDEAT	19
3.1. TURVAPAIKKAHAKEMUKSEN TEKEMINEN	19
3.2 MAJOITTUMINEN JA VASTAANOTTOPALVELUT	25
3.3 PUHUTTELU EDELTÄVÄT TOIMET	32
3.4 TURVAPAIKKAPUHUTTELU	40
3.5 PÄÄTÖKSENTEKO	50
3.6 PÄÄTÖKSEN TIEDOKSIANTO	58
3.7 PÄÄTÖKSEN JÄLKEINEN TOIMINTA	60
3.7.1 MUUTOKSENHAKU	60
3.7.2 VAPAAEHTOINEN PALUU	68
3.7.3 POISTAMINEN MAASTA	72
3.7.4 SIIRTYMINEN KUNTAAN	77
3.7.5 UUSINTAHAKEMUS	80
3.8 ALAIKÄISET JA EDUSTAJAJÄRJESTELMÄ	84
3.9 TULOSOHJAUS, JOHTAMINEN JA TIETO	90
4 JOHTOPÄÄTÖKSET JA VASTAUKSET SELVITYSKYSYMYKSIIN	94
5 SUOSITUKSET	110
LÄHDELUETTELO	125
LIITE 1 HAASTATELLUT HENKILÖT	130
LIITE 2 ASiantuntijaryhmän kokoonpano	133

Tiivistelmä

Selvityksen tausta, tavoitteet ja aineistot

Tavoitteena on ollut selvittää, kuinka turvapaikkaprosessia voitaisiin jatkossa sujuvoittaa, prosessin laatua parantaa ja sen kestoa lyhentää huolehtien samalla turvapaikanhakijoiden oikeusturvasta yhä paremmin. Riippumattoman selvityksen on toteuttanut Owal Group Oy avoimen kilpailutuksen jälkeen sisäministeriön toimeksiannosta. Työ toteutettiin tammi-kesäkuun 2019 välisenä aikana.

Selvityksen kohteena on koko se prosessi, jonka Suomeen saapunut turvapaikanhakija kohtaa maahantulon jälkeen siihen saakka, kun hän joko siirtyy kotouttamispalveluiden piiriin tai hän poistuu maasta. Selvityksessä tarkastellaan viranomaisten välisiä toimintatapoja turvapaikka-asioissa ja tunnistetaan turvapaikkaprosessin kehittämistarpeita. Kantavana ajatuksena on ollut pyrkimys turvapaikkaprosessin kokonaisuuden kehittämisestä prosessin yksittäisten vaiheiden soaoptimoinnin sijaan. Huomioitavaa on, että kyse ei ole tutkimuksesta, jossa arvioitaisiin turvapaikkapäätöksiä ja niissä osoitettua näyttöä. Selvityksen suositusten tarkentaminen ja käytäntöön vieminen edellyttää asianomaisten viranomaisten ja muiden toimijoiden osallisuutta ja jatkokehittämistyötä.

Selvitys pohjautuu laajaan kirjalliseen aineistoon sekä kattavaan haastatteluaineistoon (yhteensä 124 kpl). Lisäksi selvityksen puitteissa toteutettiin neljä työpajaa, joihin osallistui yhteensä 43 henkilöä. Selvityksen tekijöiden tukena on toiminut asiantuntijaryhmä, jonka tehtävänä on ollut tukea selvityksen tekemistä omalla asiantuntemuksellaan, mutta itse raportti ei edusta asiantuntijaryhmän tai sen yksittäisten jäsenten näkemyksiä.

Tiivistelmä havainnoista ja johtopäätöksistä

Niin vireillepano-, hallinto- kuin valitusvaiheista tunnistettiin useita kehittämistarpeita.

Turvapaikkajärjestelmän kuormittuneisuus näkyy erityisesti käsittelyajoissa sekä Maahanmuuttovirastossa että hallinto-oikeuksissa. Vuosien 2015 ja 2016 korkeat hakijamäärät näkyvät yhä Suomen turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmän nykytilanteessa. Vaikka hakemusmäärät ovat sittemmin laskeneet jo vuotta 2015 edeltävää tasoa alemmas, vastaanottojärjestelmässä kirjoilla olevien asiakkaiden määrä on laskenut hitaasti.

Tällä hetkellä ei varsinaisesti ole olemassa yhtä yhtenäistä turvapaikkaprosessia. Kuuden kuukauden käsittelyaikavelvoite, joka koskee heinäkuusta 2018 lähtien tehtyjä turvapaikkahakemuksia, on jännevöittänyt uusien hakemusten käsittelyä. Samalla resurssien suuntaaminen käsittelyaikavelvoitteen toteutumisen varmistamiseksi on osin hidastanut prosessissa jo aiemmin olleiden hakemusten käsittelyä Maahanmuuttovirastossa. Uusintahakemusten ja Maahanmuuttovirastolle hallinto-oikeudesta palautuneiden hakemusten määrät ovat merkittäviä.

Turvapaikkajärjestelmän eri toimintoja, mukaan lukien vastaanottokeskusten ohjeistusta ja valvontaa, on kehitetty ja yhdenmukaistettu viimeisen kolmen vuoden aikana. Ohjaavaa lainsäädäntöä on viime vuosina muutettu varsin paljon, mutta "paloittain" ja sektoraalisesti ilman, että muutosten yhteisvaikutusta prosessin sujuvuuteen, laatuun tai turvapaikanhakijoiden oikeusturvaan olisi arvioitu kokonaisuudessaan.

Toimijakenttä on viime vuosien jäljiltä jännitteinen. Viranomaisilla ja esimerkiksi kolmannen sektorin järjestöillä on omat roolinsa vastaanotto- ja turvapaikkajärjestelmässä. Eri toimijoiden välisen luottamuksen heikkeneminen on turvapaikkaprosessin kehittämistyön näkökulmasta haitallista, sillä erilaiset näkökulmat ja osaamiset tuovat parhaimmillaan toisiaan täydentäviä näkökulmia tarvittaviin kehittämistoimenpiteisiin.

Vaikka seurantaan koskevan tiedontuotannon kehittäminen sekä Maahanmuuttoviraston että oikeusministeriön toimesta on parantanut yhtenäisemmän tilannekuvan muodostamista, edelleen on tietoaukkoja ja nykyinen säännöllinen seuranta ja raportointi ei anna kattavaa kuvaa hakijan näkökulmasta, mikä vaikeuttaa prosessin kehittämistä kokonaisvaltaisesti.

Alkuvaiheen toimenpiteiden onnistuminen ja oikea aikataulutus heijastuvat muiden vaiheiden onnistumisiin. Turvapaikkaprosessi toimii parhaiten, kun asiat tehdään "kerralla kunnolla". On oleellista, että prosessi on etupainotteinen siten, että hakijalla on mahdollisimman hyvät edellytykset saada asiansa vireille ja saada kaikki relevantit asiat huomioon otetuksi hakemuksen käsittelyvaiheessa.

Merkittävimmät turvapaikkaprosessin haasteet liittyvät hakemuksen vireillepanoon sekä yleiseen oikeudelliseen neuvontaan ja ohjaukseen oikeusapuun sekä henkilökohtaisesti saatavaan oikeusapuun hallintovaiheessa siten, että hakija saa riittävät alkuvaiheen vastaanottopalvelut sekä pysyvä valmistautumaan puhutteluun.

Turvapaikkapuhuttelu edellyttää Maahanmuuttovirastolta riittäviä henkilöresursseja ja osaamista sekä turvapaikanhakijalta riittävää valmistautumista. Resurssien niukkuudesta johtuen puhuttelujen toteutusaikataulut tällä hetkellä kuormittavat ja venyvät. Henkilökohtaisen oikeusavun järjestäminen ja varmistaminen viranomaisen toimesta ennen puhuttelua edesauttaisi prosessin sujuvuutta, parantaisi haastattelun laatua ja hakijan oikeusturvaa. Hakijakohtaisen joustavuuden mahdollistamiseksi Maahanmuuttoviraston resurssit eivät saa olla liian korkealla käyttöasteella.

Ilman huoltajaa Suomeen tulleiden turvapaikanhakijalasten osalta yhtenä keskeisenä haasteena on tunnistettu edustajien työn laadun vaihtelu sekä laadunvalvonnan ja koordinaation puutteet.

Selvityksen suositukset

Selvityksessä esitetään 21 suositusta, jotka on jaettu viiteen kokonaisuuteen: Ensimmäinen kokonaisuus koskee yleisen tavoitteen ja tahtotilan muodostamista turvapaikkaprosessin käytännön tason toiminnan kehittämiseksi (3 suositusta). Toinen kokonaisuus koskee hakijan oikeusturvan parantamista (5 suositusta). Kolmas käsittelee vireillepanoa ja henkilöllisyyden selvittämistä (2 suositusta) ja neljäs kokonaisuus johtamista, osaamista ja laadun kehittämistä (7 suositusta). Viides kokonaisuus pitää sisällään suositukset liittyen kunta- ja valtiopäämajajärjestelmään sekä alaikäisten ja yksintulneiden turvapaikanhakijoiden prosessin kehittämiseen (4 suositusta).

Jotta turvapaikkaprosessia voidaan edelleen kehittää, tulee viranomaisten rooleja ja tehtäviä selkeyttää ja turvapaikkaprosessille ja sen keskeisille toimijoille luoda nykyistä selkeämpi, yhteinen, käytännön toteutusta koskeva tavoitetila, joka jatkossa ohjaa yhteisiä ja erillisiä kehittämistoimenpiteitä. Turvapaikkaprosessilla tulisi olla käytännön tasolla kaikkien tiedossa oleva selkeä konsepti ja tavoiteaikataulu, jotta eri toimijoiden toimenpiteet tapahtuvat sekä hakijan että viranomaistoiminnan sekä muiden prosessiin osallistuvien toimijoiden kannalta oikeaan aikaan ja tarkoituksenmukaisessa järjestyksessä. Myös turvapaikanhakijan osallisuutta tulisi vahvistaa asiointia kehittämällä. Tämä lisäisi hakijan ymmärrystä ja tietoisuutta prosessin eri vaiheiden etenemisestä tulee lisätä.

Selvityksessä esitetään, että viranomaisen vastuulla on järjestää ja varmistaa, että jokaisella turvapaikanhakijalla on halutessaan mahdollisuus henkilökohtaiseen oikeusapuun ennen turvapaikkapuhuttelua. Selvityksen tulosten perusteella oikeusavustajan osallistumisen puhutteluun tulisi olla mahdollista harkinnan pohjalta matalalla kynnyksellä. Lisäksi voimassa olevia palkkioperusteita tulee muuttaa. Kansainvälistä suojelua koskevien päätösten valitusajat tulee myös palauttaa entiselleen.

Vaikka turvapaikkapuhuttelujen laatu on parantunut lähivuosista, selvityksen havaintojen perusteella puhuttelujen laadunvalvontaa ja -varmistusta tulee edelleen jatkaa ja kehittää. Myös henkilöstön pysyvyydestä ja jaksamisesta tulee huolehtia. Puhuttelujen järjestämisessä tulisi kiyetä varmistamaan myös turvapaikanhakijoiden näkökulmasta tarkoituksenmukainen aikataulutus.

Henkilöllisyyden selvittäminen on turvapaikkaprosessin kannalta erityisen tärkeä vaihe, johon joissain tapauksissa liittyvät vaikeudet näkyvät läpi turvapaikkaprosessin. Nykyistä selkeämpi työnjako henkilöllisyyden selvittämiseen tarkemmin määritellyine toimivaltoineen ja työkaluineen parantaisi turvapaikkaprosessia kokonaisuudessaan.

Vastaanotto- ja turvapaikkajärjestelmällä tulisi olla nykyistä vahvempi yhteys kotoutumiseen ja kuntapaikkajärjestelmää tulisi kehittää pidemmällä aikavälillä siten, että sitä hyödynnettäisiin lähinnä kiintiöpakolaisten, yksin tulleiden alaikäisten ja haavoittuvassa asemassa olevien kuntiin sijoittamiseen.

Yksintulleiden alaikäisten edustajajärjestelmän koordinoitua, ohjausta ja valvontaa tulee kehittää. Turvapaikkaprosessin aikana tulee varmistaa, että alaikäisten turvapaikanhakijoiden osalta täyttyvät YK:n lapsen oikeuksien peruseriaatteen.

Turvapaikka-asioihin liittyvässä osaamisen kehittämisessä tulee hyödyntää moniammatillista ja poikkihallinnollista yhteistyötä. Turvapaikkaprosessin laadun valvontaa, varmistusta ja kehittämistä tulisi tehdä läpinäkyvämmiin ja avoimemmin, ei vain viranomaisten sisäisin toimin. Myös hallinto-oikeuksien tulee nykyistä vahvemmin vaihtaa kokemuksia, arvioida ja kehittää yhdessä käytännön tason prosessin organisointia ja johtamista koskevia käytäntöjään.

Kun turvapaikkaprosessia koskevaa lainsäädäntöä ja prosessin sisältämiä toimintoja kehitetään, voivat vaikutukset olla hakijan kannalta merkittäviä niin prosessin sujuvuuden, laadun kuin oikeusturvan kannalta. Nämä vaikutukset tulee aina tunnistaa etukäteen ja ottaa huomioon turvapaikkaprosessin jatkokehittämisessä.

1 Johdanto

Tämän selvityksen tavoitteena on ollut selvittää, kuinka turvapaikkaprosessia voisi jatkossa sujuvoittaa, prosessin laatua parantaa ja sen kestoa lyhentää huolehtien samalla turvapaikanhakijoiden oikeusturvasta yhä paremmin.

Tässä luvussa kuvaillaan selvityksen taustaa, tavoitteita ja kohdetta, viitekehystä ja selvityskysymyksiä, toteutusta ja aineistoja sekä raportin rakennetta.

Selvityksen tausta

Suomen turvapaikkapolitiikka ja siihen liittyvän lainsäädännön valmistelu perustuvat hallituksen linjaamiin tavoitteisiin, EU:n yhteiseen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaan sekä kansainvälisiin sopimuksiin. Suomen valtio on sitoutunut kansainvälisiin sopimuksiin antamaan kansainvälistä suojelua sitä tarvitseville. Kansainvälisen suojelun perustana ovat Geneven vuoden 1951 pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus (pakolaissopimus) ja muut kansainväliset ihmisoikeussopimukset sekä EU-lainsäädäntö. Turvapaikanhakijalla tarkoitetaan ulkomaalaista, joka hakee suojelua ja oleskeluoikeutta vieraasta valtiosta. Henkilö voi hakea kansainvälistä suojelua jättämällä turvapaikkahakemuksen. Viranomaiset tutkivat, onko henkilöllä oikeutta turvapaikkaan.¹

Kansainvälisellä suojelulla voidaan viitata Suomessa joko pakolaisasemaan tai toissijaiseen suojelu-asemaan. Säännökset koskien perusteita ja menettelyjä, joiden perusteella kansainvälistä suojelua annetaan, sisältyvät ulkomaalaislakiin (301/2004). Ulkomaalaislain 87 §:n mukaan *maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle annetaan turvapaikka, jos hän oleskelee kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa ulkopuolella sen johdosta, että hänellä on perustellusti aihetta pelätä joutuvansa siellä vainotuksi alkuperän, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta, ja jos hän pelkonsa vuoksi on haluton turvautumaan sanotun maan suojeluun.*

Toissijaisesta suojelusta ulkomaalaislain 88 §:ssä (323/2009) todetaan, että *maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle myönnetään oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella, jos 87 §:n mukaiset edellytykset turvapaikan antamiselle eivät täyty, mutta on esitetty merkittäviä perusteita uskoa, että jos ulkomaalainen palautetaan kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa, hän joutuisi todelliseen vaaraan kärsiä vakavaa haittaa, ja hän on kykenemätön tai sellaisen vaaran vuoksi haluton turvautumaan sanotun maan suojeluun. Vakavalla haitalla tarkoitetaan kuolemanrangaistusta ja teloitusta, kidutusta tai muuta epäinhimillistä tai ihmisarvoa loukkaavaa kohtelua tai rangaistusta tai mielivaltaisesta väkivallasta kansainvälisen tai maan sisäisen aseellisen selkkauksen yhteydessä johtuvaa vakavaa ja henkilökohtaista vaaraa.*

Turvapaikka tai oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella jätetään myöntämättä ulkomaalaiselle, joka on tehnyt tai jonka on perusteltua epäillä tehneen (Ulkomaalaislaki, 87–88 §.)

- *Rikoksen rauhaa vastaan, sotarikoksen tai rikoksen ihmiskuntaa vastaan (sellaisia rikoksia koskevien kansainvälisten sopimusten määritelmien mukaisesti)*

¹ <https://intermin.fi/maahanmuutto/turvapaikanhakijat-ja-pakolaiset>

- *Törkeän tai muun kuin poliittisen rikoksen Suomen ulkopuolella ennen kuin hän tuli Suomeen pakolaisena* (turvapaikan myöntäminen) / *törkeän rikoksen* (oleskeluluvan myöntäminen toissijaisen suojelun perusteella)
- *Yhdistyneiden kansakuntien tarkoitusperien ja periaatteiden vastaisen teon*

Lisäksi ulkomaalaislain 87 §:n mukaan turvapaikka jätetään myöntämättä, jos henkilö voi saada suojelua tai apua muilta Yhdistyneiden kansakuntien elimiltä tai toimistoilta kuin Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetulta (UNHCR). Turvapaikkaa ei myönnetä myöskään, jos ulkomaalaisella on sen valtion, johon hän on asettunut asumaan, toimivaltaisten viranomaisten tunnustamat tämän valtion kansalaisuuteen liittyvät oikeudet ja velvollisuudet.

Euroopan Parlamentin ja neuvoston niin kutsuttu vastuunmäärittämisasetus 604/2013 (Dublin III -asetus) määrittelee perusteet ja menettelyt, joiden mukaisesti määritellään kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio. Vastuuperusteet liittyvät etusijajärjestyksessä perhesiteisiin, oleskelulupiin, viisumeihin, EU:n ulkorajan ylitykseen, laitomaan oleskeluun tai viisumivapaaseen maahantuloon. Jos mikään muu vastuuperusteista ei täyty, on turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa se valtio, jossa hakija on tehnyt ensimmäisen hakemuksensa (Migri 2018a, 14).

Selvityksen tavoitteet ja kohde

Tämän selvitystyön tavoitteena on ollut selvittää, kuinka turvapaikkaprosessia voitaisiin jatkossa sujuvoittaa, prosessin laatua parantaa ja sen kestoa lyhentää huolehtien samalla turvapaikanhakijoiden oikeusturvasta yhä paremmin.

Selvityksen kohteena on koko se prosessi, jonka Suomeen saapunut turvapaikanhakija kohtaa maahantulon jälkeen siihen saakka, kun hän joko siirtyy kotouttamispalveluiden piiriin tai hän poistuu maasta.

Selvityksessä tarkastellaan viranomaisten välisiä toimintatapoja turvapaikka-asioissa ja tunnustetaan turvapaikkaprosessin kehittämistarpeita. Tämän selvityksen kantava ajatus on pyrkimys turvapaikkaprosessin kokonaisuuden kehittämistä prosessin yksittäisten vaiheiden osaoptimoinnin sijaan.

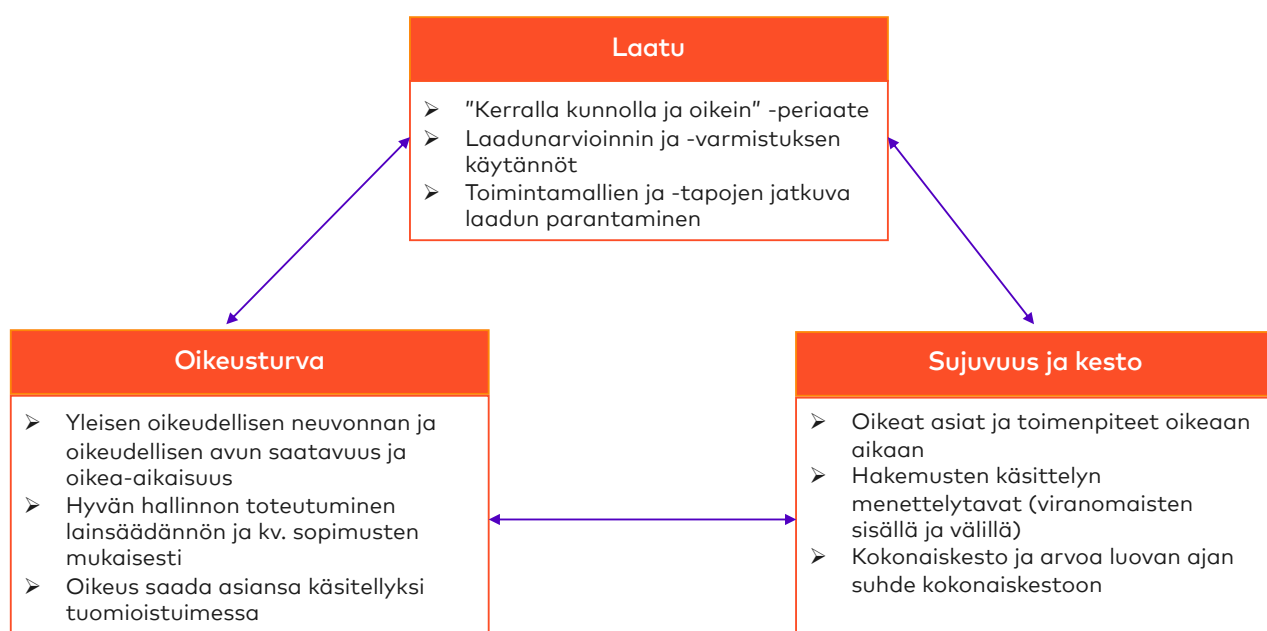
Selvityksen viitekehys ja kysymykset

Selvityksen analyttinen viitekehys rakentuu kolmen selvitystä keskeisesti ohjaavan näkökulman varaan. Hakijan oikeusturvan parantamisen näkökulmasta keskeistä on, että hakija saa tietoa prosessin kulusta sekä oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Tiedon on oltava helposti saatavilla ja oikea-aikaista. Viranomaisten on toimittava kansainvälisten sopimusten ja lainsäädännön mukaisesti. Jokaisella on oikeus saada päätös riippumattoman lainkäyttöelimen ratkaistavaksi.

Laadun kannalta hakemusprosesseissa, kuten kaikissa prosesseissa, oleellista on "kerralla kunnolla ja oikein" -periaate. Prosessien alkuvaiheessa tapahtuvat virheet tai puutteellisuudet usein kertaantuvat ja pidentävät merkittävästi prosessin kokonaiskestoa. Laatu syntyy työn peruskäytännöissä, mutta tärkeässä roolissa niiden lisäksi ovat erityiset laadunarvioinnin ja -varmistuksen käytännöt. Laadun taustalla voi nähdä myös laajemmin organisaatioiden työntekemisen kulttuurin. Toimintamalleja ja -tapoja on osattava muuttaa ja kehittää jatkuvasti vastaamaan toimintaympäristön vaatimuksia.

Sujuvuuden ja keston osalta oleellista on, että toimenpiteet tapahtuvat tarkoituksenmukaisella tavalla ja oikeaan aikaan. Useita viranomaisia koskehtavan turvapaikkaprosessin osalta keskeistä tällöin on tarkastella viranomaisten välisiä käytäntöjä ja tiedonkulkua. Turvapaikkaprosessissa käsitelyajat ovat usein pitkiä sisältäen paljon odottamista. Epätarkoituksenmukaisen pitkä käsittelyaika ei ole kenenkään etu.

Nämä kolme näkökulmaa muodostavat tämän selvityksen analyttisen viitekehyksen, joiden avulla selvityksen kahdessa viimeisessä luvussa muodostetaan sekä johtopäätökset että kehittämissuosituksia. Turvapaikkaprosessin jatkokehittämisessä olisi kyettävä parantamaan prosessia kaikista näistä näkökulmista. Tämä tarkoittaa käytännössä esimerkiksi sitä, että hakijan oikeusturvasta ei pidä tinkiä prosessin kestoa lyhentämällä tai sitä, että prosessissa olevat laatuvaikutteet usein pidentävät sen kokonaiskestoja ja sitä, että hakijan parantunut oikeusturva myönteisesti vaikuttaa positiivisesti tutkinnan laatuun sekä sitä kautta parhaimmillaan myös lyhentää prosessin kokonaiskestoja. Selvityksen analyttinen viitekehys on esitetty alla kuvassa 1.



Kuva 1. Selvityksen analyttinen viitekehys.

Selvityksen toimeksiantaja on sisäministeriö. Toimeksiantaja on asettanut selvitykselle tehtäväksi vastata alla esitettyihin kysymyksiin. Osa kysymyksistä on yleisempiä prosessin kokonaiskehittämiseen liittyviä, kun taas osa kysymyksistä käsittelee prosessin eri yksityiskohtia.

Koska selvityksen aihe on kokonaisuudessaan laaja ja aineistoa on runsaasti, on selvityskysymyksiin vastaaminen ohjannut ja rajannut tämän selvityksen toteutusta. Selvityksen aineisto on pyritty tunnistamaan ja analysoimaan siten, että kuhunkin esitettyyn kysymykseen voidaan perustellusti vastata. Selvityksen aikana on noussut esiin iso määrä erilaisia havaintoja ja asioita, jotka tavalla tai toisella, suoraan tai välillisesti, liittyvät selvityksen varsinaisiin kysymyksiin. Selvityksessä tuodaan jossain määrin esiin myös näitä muita huomioita, erityisesti johtopäätösten ja suositusten muodossa. Johtopäätöksissä ja suosituksissa viitataan tiettyihin viime vuosina lainsäädännössä tehtyihin muutoksiin ja niiden vaikutuksiin, vaikka tämä selvitys ei varsinaisesti olekaan näihin muutoksiin kohdistuva vaikutusarviointi. Selvityskysymykset on esitetty alla.

Prosessin kriittiset kohdat, keskinäisriippuvuudet ja kehittämiskohteet:	
1.	Mitkä ovat prosessin kannalta olennaiset keskinäisriippuvuudet ja niiden vaikutukset (esim. hallinto-oikeuksien toimintaprosessit, hakemusten keskitetty jättäminen, rekisteröinnin sisällön arviointi, julkisten oikeusavustajien määrä jne.)?
2.	Miten ja millä keinoin voidaan parantaa tulevaisuudessa turvapaikkaprosessin laatua, lyhentää prosessin kestoa, sujuvoittaa prosessia ja samalla huolehtia turvapaikanhakijoiden oikeussuojasta kansainvälisten ja kansallisten velvoitteiden mukaisesti entistä paremmin?
3.	Mitä maahanmuuttotilanteen muuttuessa tulee huomioida ja mitkä ovat prosessissa erityisesti oikeussuojan kohdalta kriittisimmät kohdat?
Laadunarviointi:	
4.	Miten laadunarviointi toimii prosessin eri vaiheissa ja mitkä ovat olennaiset kohdat, joissa erityisesti tämä tulee varmistaa?
Hallinto-oikeuksien toimintamallit ja -tavat:	
5.	Millaisia ovat turvapaikkaprosessiin liittyvät hallinto-oikeuksien toimintamallit ja -tavat?
Oikeudelliset avustajat ja edustajat:	
6.	Mitä tulisi tehdä turvapaikanhakijoiden oikeudellisten avustajien toiminnan kehittämiseksi sekä ilman huoltajaa Suomeen tulleiden turvapaikanhakijalasten edustajien toiminnan kehittämiseksi?

Kuten selvityskysymyksistä käy ilmi, tässä selvityksessä keskitytään turvapaikkaprosessin parantamiseen ratkaisuhakuisesti. Sinänsä on selvää, että selvityksen suositusten tarkentaminen ja käytäntöön vieminen edellyttää asianomaisten viranomaisten ja muiden toimijoiden osallisuutta ja jatkokehittämistyötä. Tässä selvityksessä on pyritty luomaan suuntaviivoja tälle kehittämistyölle sekä lyhyellä että pidemmällä aikavälillä.

Tämä selvitys pyrkii omalta osaltaan luomaan myös nykyistä kestävämpää pohjaa turvapaikkaprosessin kehittämistä koskevalle keskustelulle. Tässä selvityksessä esitetyt johtopäätökset ja suositukset tulee arvioida kriittisesti eri toimijoiden näkökulmista. Oleellista olisi kaiken kaikkiaan tunnistaa tästä selvityksestä ne suuntaviivat, jotka voidaan ottaa turvapaikkaprosessin jatkokehittämisessä yhteisesti huomioon. Hakijoiden oikeusturvan vahvistaminen, prosessin laadun parantaminen ja sujuvuuden lisääminen hyödyttävät kaikkia turvapaikkaprosessiin liittyviä toimijoita. Näiden positiivisten vaikutusten aikaansaamisessa kyse on käytännössä lainsäädännön kehittämisestä sekä isompien tai pienempien käytännön toimenpiteiden yhteensovittamisesta. Tämän selvityksen mukaan turvapaikkaprosessia on mahdollista kehittää samaan aikaan kaikkien tarkastelunäkökulmien (oikeusturva, laatu ja sujuvuus) osalta, mutta vain, jos toimijoilla on tähän yhteinen tahto.

Selvityksen toteutus ja aineistot

Selvityksen toimeksiantaja on sisäministeriö. Selvitys on toteutettu turvapaikkaprosessista ulkopuolisen toimijan toimesta itsenäisenä selvityksenä. Selvitystyön alussa pidettiin toimeksiantajan kanssa käynnistyskokous. Lisäksi toimeksiantajaa on informoitu selvitystyön etenemisestä. Työ toteutettiin nopealla aikataululla tammi-kesäkuussa 2019.

Selvitys pohjautuu laajaan kirjalliseen aineistoon sekä kattavaan haastatteluaineistoon. Lisäksi selvityksen puitteissa toteutettiin neljä työpajaa. Selvityksen tekijöillä on ollut käytössään runsaasti viranomaisten kirjallista aineistoa, josta lukumääräisesti iso osa on Maahanmuuttoviraston erilaisia ohjeita, linjauksia, selvityksiä ja tilastoja. Tässä selvityksessä hyödynnetty aineisto on pääsääntöisesti ollut julkista aineistoa. Selvityksessä ei ole käsitelty yksittäisiä turvapaikkapäätöksiä. Kyse ei siis ole tutkimuksesta, jossa arvioitaisiin päätöksiä ja niissä osoitettua näyttöä.

Haastattelut ja työpajat muodostavat selvityksen primääriaineiston. Tämän ohella on käyty läpi turvapaikkaprosessia koskevaa tutkimus- ja selvityskirjallisuutta. Primääriaineistosta nousevia havaintoja on verrattu tutkimuksissa ja selvityksissä aiemmin esitettyihin havaintoihin.

Selvityksen puitteissa on haastateltu turvapaikkaprosessiin kytkeytyviä viranomaisia, vastaanotto-keskusten henkilöstöä, ministeriöiden virkamiehiä, hallinto-oikeuksien henkilökuntaa, Maahanmuuttoviraston henkilökuntaa, järjestöjä ja muita toimijoita, jotka kytkeytyvät turvapaikkaprosessiin. Lisäksi toteutettiin oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden haastatteluja. Yhteensä haastatteluja toteutettiin 124 kappaletta. Haastateltujen listaus on esitetty raportin liitteessä 1.

Lisäksi selvityksen aikana toteutettiin 4 ratkaisuihin keskittyvää, asiantuntijoille suunnattua työpajaa, joihin osallistui yhteensä 43 henkilöä. Näiden ratkaisutyöpajojen aiheet olivat:

- Vireillepano
- Oikeusapu
- Maahanmuuttoviraston sisäiset kysymykset
- Alaikäiset turvapaikanhakijat

Selvityksen tekijöiden tukena on toiminut asiantuntijaryhmä, jonka tehtävänä on ollut tukea selvityksen tekemistä omalla asiantuntemuksellaan. Asiantuntijaryhmän jäseniksi kutsuttiin selvityksen laatijoiden toimesta turvapaikkaprosessia eri näkökulmista tuntevia asiantuntijoita. Asiantuntijaryhmä kokoontui tammi-kesäkuun aikana yhteensä kolme kertaa. Asiantuntijaryhmän jäsenet on esitetty liitteessä 2. Tämän raportin sisältö on selvityksen tekijöiden itsenäisesti laatima eikä edusta asiantuntijaryhmän tai sen yksittäisten jäsenten näkemyksiä.

Raportin rakenne

Luvussa kaksi on kuvattu turvapaikkajärjestelmän nykytilaa ja kehitystä. Turvapaikkaprosessi käsitellään vaiheittain luvussa 3. Kunkin vaiheen yhteydessä kuvataan ensin lyhyesti nykytilaa pääasiassa lainsäädännön, ohjeiden ja käytäntöjen näkökulmasta. Tämän jälkeen nostetaan esiin aineistosta (kirjallinen aineisto, haastattelut ja työpajat) keskeisiä kehittämiskohteita ja ratkaisuideoita. Lisäksi luvun 3 lopussa esitetään prosessin eri vaiheiden käsittelyn jälkeen eräitä prosessia läpileikkaavia teemoja. Selvityksen laatijan omat johtopäätökset ja vastaukset selvityskysymyksiin on esitetty luvussa 4. Luvussa 5 on esitetty selvityksen laatijan suositukset turvapaikkaprosessin kehittämiseksi.

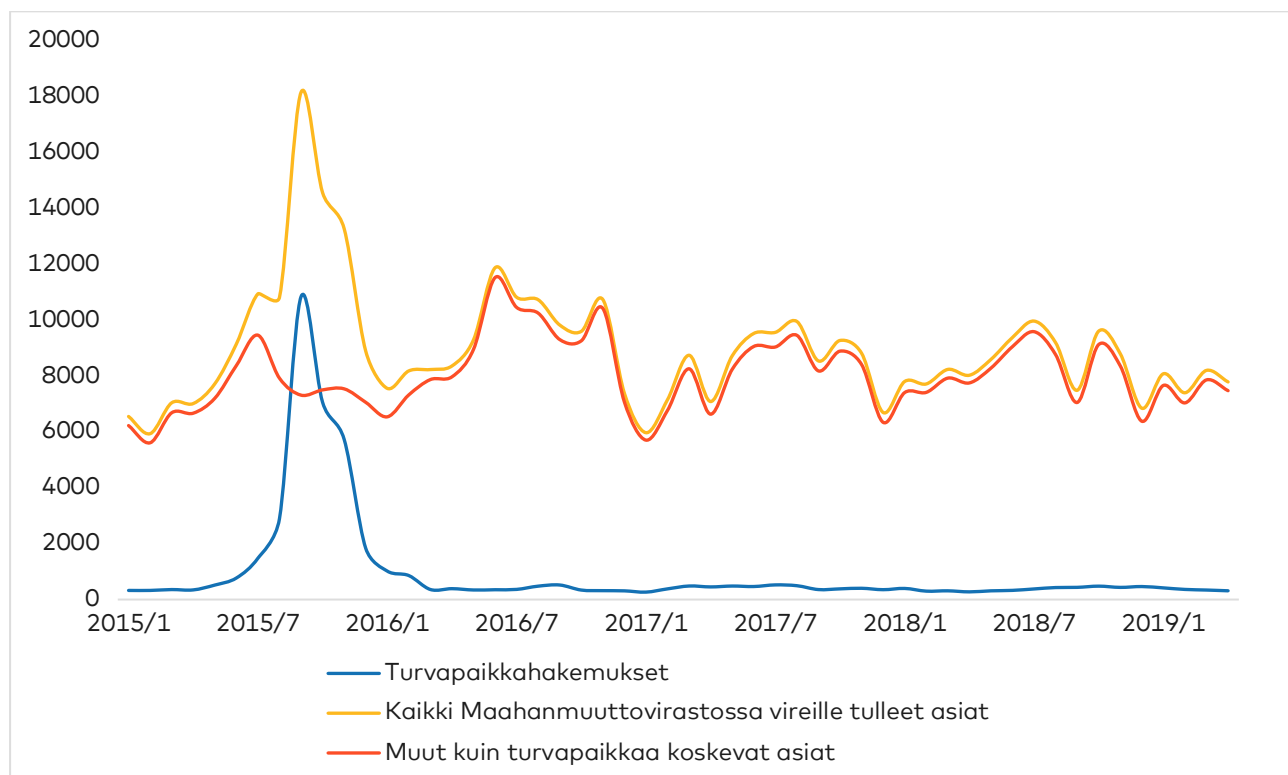
2 Turvapaikkaprosessi ja sen kehitys

Tässä luvussa kuvataan turvapaikkaprosessin hakija- ja päätösmäärien kehitystä. Lisäksi luvussa esitetään turvapaikkaprosessin kuvaus yleisellä tasolla.

2.1. Turvapaikkaprosessi tilastojen valossa

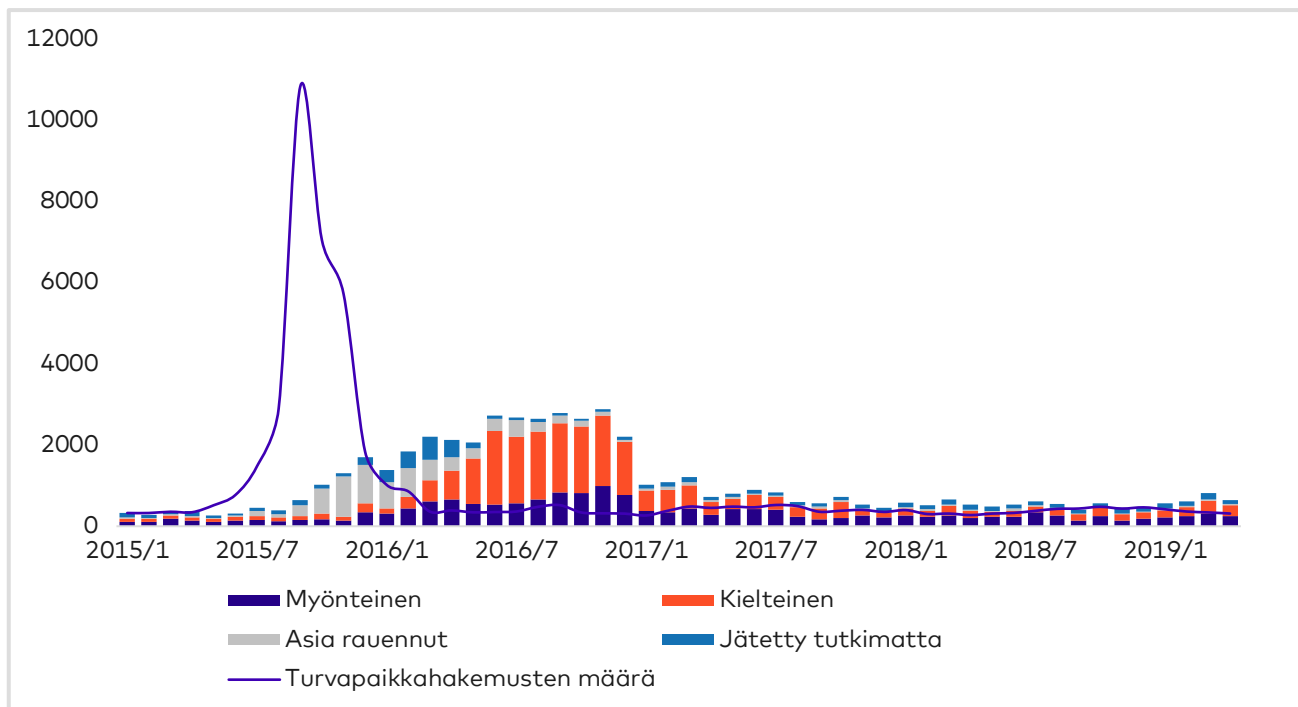
Maahanmuuttovirastossa käsitellään kansainvälisen suojelun asioiden lisäksi mm. oleskelulupa-asioita, kansalaisuushakemuksia, EU-kansalaisten rekisteröintejä ja maasta poistamisia. Normaaltilanteessa turvapaikkahakemukset ovat määrältään pieni osa kaikista Maahanmuuttovirastoon vi-
reille tulevista hakemuksista.

Turvapaikkaprosessi oli kuitenkin vuonna 2015 uuden ja haasteellisen tilanteen edessä, kun turvapaikanhakijoiden määrä nousi äkillisesti kymmenkertaiseksi. Esimerkiksi vuonna 2018 turvapaikkahakemusten osuus kaikista Maahanmuuttovirastoon tulleista hakemuksista oli 4,5 % kun taas vuonna 2015 vastaava suhdeluku oli 27,0 %. Hakemusmäärien kehittymistä ja turvapaikkahakemusten suhdetta muihin Maahanmuuttovirastoon vi-
reille tuleviin asioihin vuosina 2015–2019 kuvataan tarkemmin kuvassa 2.



Kuva 2 Maahanmuuttovirastoon vi-
reille tulleet asiat kuukausittain (Migri 2019a).

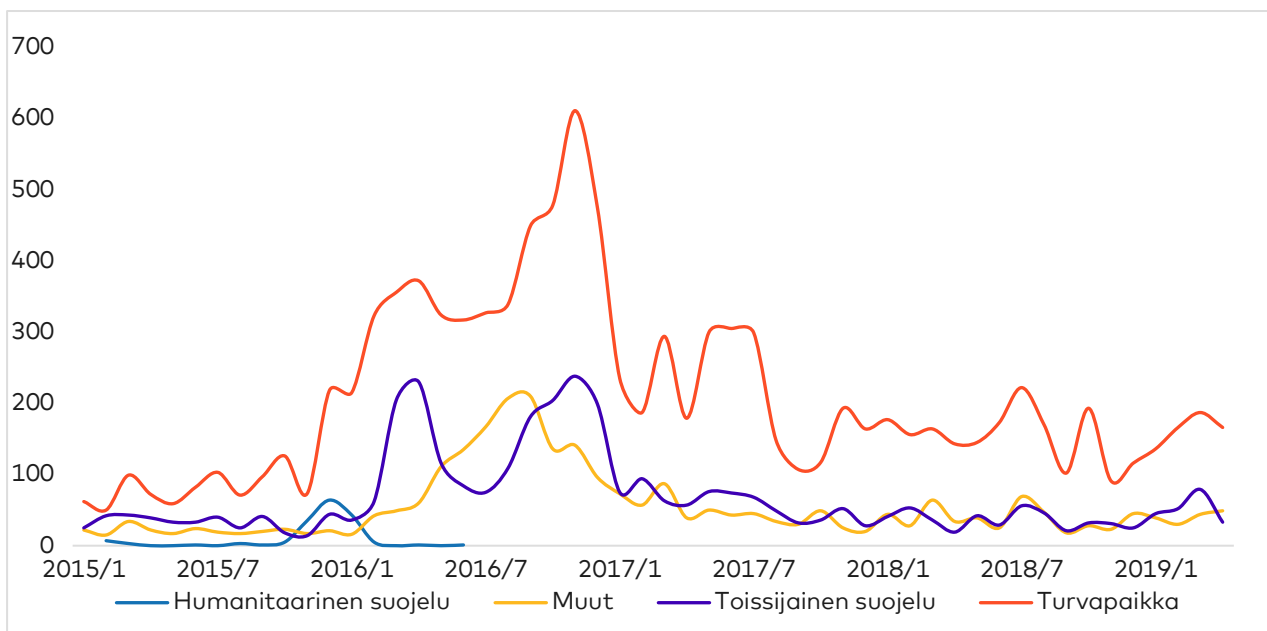
Vuonna 2015 turvapaikkahakemuksia jätettiin yhteensä 32 477 kappaletta. Vuonna 2016 Maahanmuuttovirasto ratkaisi yhteensä 28 208 kansainvälistä suojelua koskevaa asiaa. Ratkaisuista 14 282 oli kielteistä ja niiden osuus oli 50,6 % kaikista kansainvälistä suojelua koskevista päätöksistä. Myönteisiä päätöksiä annettiin tuolloin 7 745 kappaletta, jonka vastaava osuus oli 27,5 %. Vuonna 2018 turvapaikkahakemusten määrä oli pienentynyt huomattavasti vuodesta 2015. Tuolloin turvapaikkaa haettiin yhteensä 4 548 kertaa. Vuonna 2018 Maahanmuuttovirasto ratkaisi yhteensä 6 379 kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta, joista 2 740 oli myönteisiä. Myönteisten päätösten osuus oli 43 % koko vuonna tehdyistä kansainvälistä suojelua koskevista ratkaisuksista. Kielteisiä päätöksiä annettiin samana vuonna 1976, jonka vastaava osuus oli 31 %. Suurimmat turvapaikanhakijoiden lähtömaat ovat vuosina 2015–2018 olleet Irak, Afganistan ja Somalia. Hakemukset tilastoidaan sille päivälle, kun ne on jätetty ja päätökset puolestaan sille päivälle, kun ne on ratkaistu. Kulloisenkin vuoden päätösmääristä ei ole pääteltävissä, milloin ratkaistut hakemukset on alun perin tehty. Hakemusten ja päätösten määrät on kuvattu kuvassa 3.



Kuva 3 Turvapaikkahakemukset ja Maahanmuuttoviraston kansainvälistä suojelua koskevat ratkaisut kuukausittain (Migri 2019a).

Myönteisiksi päätöksiksi tilastoidaan kaikki ne turvapaikkahakemukset, joiden perusteella hakijalle on myönnetty turvapaikka, oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella tai oleskelulupa muulla perusteella. Kielteisiksi tilastoidaan ne hakemusten ratkaisut, joissa hakijan ei ole katsottu olevan kansainvälisen suojelun tarpeessa, hakemus on todettu ilmeisen perusteettomaksi tai muusta syystä.

Suurimmalle osalle niistä, joille on myönnetty oleskelulupa kansainvälisen suojelun perusteella, myönnettiin turvapaikka. Oleskelulupa humanitaarisella perusteella poistui ulkomaalaisista oleskelulupakategoriana vuonna 2016. Myöntöperusteiden jakauma on kuvattu kuvassa 4.



Kuva 4 Turvapaikkahakemusten perusteella myönnetty turvapaikat ja oleskeluluvat tyypeittäin (Migri 2019a).

Turvapaikkahakemusten keskimääräiset käsittelyajat ovat pitkiä. Vuonna 2017 käsittelyaika oli noin vuoden. Vuonna 2018 käsittelyaika oli 237 vuorokautta. Keskimääräiset käsittelyajat kansainvälistä suojelua koskeviin ratkaisuihin on esitetty tarkemmin alla taulukossa 1.

Taulukko 1 Keskimääräiset turvapaikkahakemusten käsittelyajat / vuorokautta (Migri 2019b).

1. päätökset, keskiarvo vireille tulosta ratkaisuun (vrk)	2015	2016	2017	2018
Dublin	76	130	65	76
Humanitaarinen suojelu	240	225		
Ilmeisen perusteeton	68	78	63	96
Kielteinen	264	315	526	441
Muu peruste	50	65	31	52
Muut oleskeluluvat	277	306	481	425
Rauennut	59	188	262	122
Saanut suoj. EU-valtiosta	83	141	101	75
Toissijainen suojelu	250	264	397	369
Turvapaikka	232	260	342	360
Kaikki yhteensä	120	264	364	237

Turvapaikanhakija voi päätöksen saatuaan valittaa päätöksestä hallinto-oikeuteen. Vuonna 2017 kansainvälistä suojelua koskevista ratkaisuista valitettiin hallinto-oikeuksiin yhteensä 8 854 kertaa. Vuonna 2018 vastaava luku oli 6 821. Vuonna 2017 hallinto-oikeudet palauttivat yhteensä 2 981 kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta Maahanmuuttoviraston käsittelyyn. Vastaava luku vuonna 2018 oli 2 376. Valituslupaa korkeimmasta hallinto-oikeudesta vuonna 2017 haettiin 606 kertaa ja 540 kertaa vuonna 2018. Korkein hallinto-oikeus palautti 422 hakemusta vuonna 2017 ja

365 hakemusta vuonna 2018. Yleisin syy sekä hallinto-oikeuden, että korkeimman hallinto-oikeuden palauttamille päätöksille on uusi selvitys.

Hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden päätökset on kuvattu taulukoissa 2. ja 3. Palautusten tilastointitapaa on muutettu vuonna 2017.

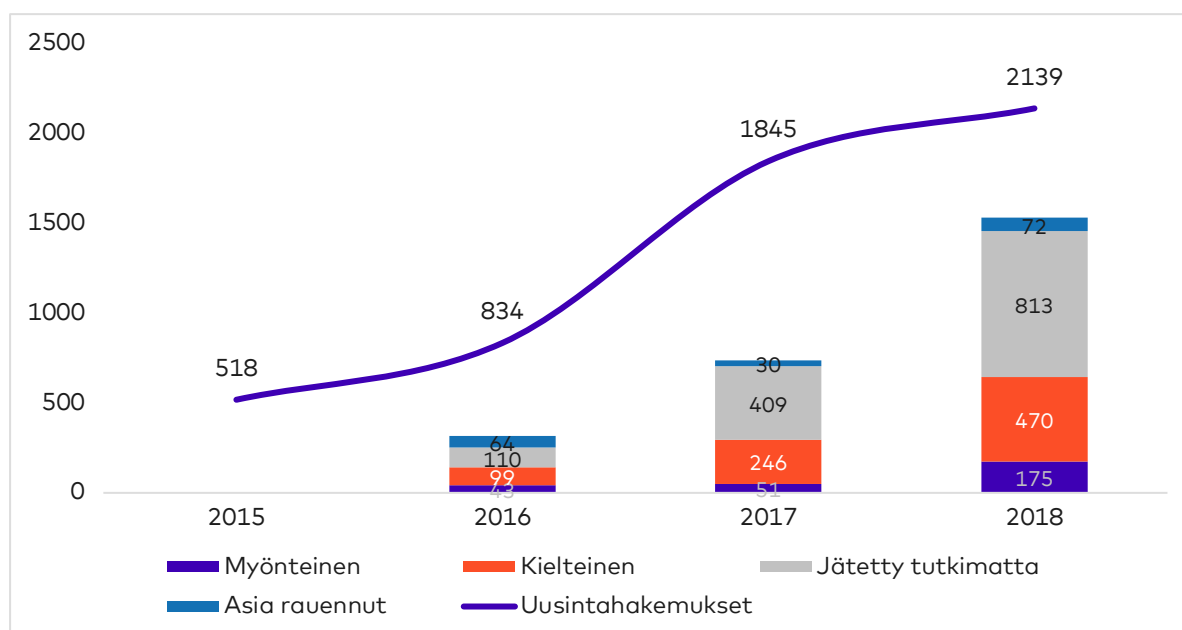
Taulukko 2 Hallinto-oikeuksien päätökset valituksiin vuosina 2017 ja 2018 (Migri 2019d)

HaO:n päätös	2017	2018
Käsittely raukeaa	1 185	509
Valitus hylätään	4 653	3 920
Valitus hyväksytään	2 976	2 370
Valitus jätetään tutkimatta	40	22
Yhteensä	8 854	6 821
Erilainen tosiasiaharkinta	603	777
Laintulkintavirhe, Migri	17	<10
Menettelyvirhe, HaO	<10	<10
Menettelyvirhe, Migri	360	326
Menettelyvirhe, muu vo.	<10	
Olosuhdemuutos	178	229
Uusi linjaus	131	115
Uusi selvitys	1 639	873
Valitus hyväksytty, kumoamissyytä ei merkitty	48	47
Palautetut yhteensä	2 981	2 376

Taulukko 3 Korkeimman hallinto-oikeuden päätökset valituksiin ja valituslupiin vuosina 2017 ja 2018 (Migri 2019d):

KHO:n päätös	2017	2018
Käsittely raukeaa	116	127
Valitus hylätään	26	15
Valitus hyväksytään	409	365
Valitus jätetään tutkimatta	46	33
Valituslupahakemus hylätään	<10	
Ylimääräinen muutoksenhaku hyväksytään	<10	
Yhteensä	606	540
Erilainen tosiasiaharkinta	41	31
Laintulkintavirhe, HaO	<10	
Laintulkintavirhe, Migri	<10	
Menettelyvirhe, HaO	<10	14
Menettelyvirhe, Migri	<10	<10
Olosuhdemuutos	68	45
Uusi linjaus	10	<10
Uusi selvitys	282	260
Valitus hyväksytty, kumoamissyytä ei merkitty	<10	<10
Palautetut yhteensä	422	365

Kielteisen lainvoimaisen kansainvälistä suojelua koskevan päätöksen saaneella on oikeus hakea turvapaikkaa uudelleen. Uusintahakemusten määrä on kasvanut viime vuosina. Vuonna 2015 jätettiin 518 uusintahakemusta kun vastaava luku vuonna 2018 oli 2 139. Vuonna 2019 neljän ensimmäisen kuukauden aikana uusintahakemuksia on jätetty yhteensä 708 kappaletta. Myös uusintahakemuksiin annettujen päätösten määrä on noussut. Vuonna 2016 uusintahakemuksiin annettiin yhteensä 316 päätöstä ja vuonna 2018 päätöksiä annettiin 1 530. Vuonna 2016 uusintahakemusten osuus kaikista turvapaikkahakemuksista oli 15 % kun vastaavasti osuus vuonna 2018 oli 47 %. Uusintahakemusten määrät, sekä uusintahakemuksiin annettujen päätösten jakaumat on kuvattu kuvassa 5.



Kuva 5 Uusintahakemukset ja päätökset uusintahakemuksiin (Migri 2019a).

Vastaanottojärjestelmän piirissä olevien turvapaikanhakijoiden määrä on laskenut. Vuonna 2016 vastaanoton piirissä oli 29 175 henkilöä, kun vuonna 2019 (tilanne 7.1.2019) vastaava luku oli 10 375. Vuonna 2016 yksintulleita alaikäisiä turvapaikanhakijoita oli vastaanoton piirissä 1 953. Myös alaikäisten määrä on laskenut ja yksintulleita alaikäisiä turvapaikanhakijoita oli vastaanoton piirissä vuoden 2019 alussa (tilanne 7.1.2019) enää 45 henkilöä. Yksityismajoituksessa olevien turvapaikanhakijoiden osuus kaikista vastaanoton piirissä olevista on kohonnut vuoden 2016 4 prosentin vuoden 2019 36 prosenttiin. (Migri 2019e).

2.2. Keskeiset lainsäädäntömuutokset

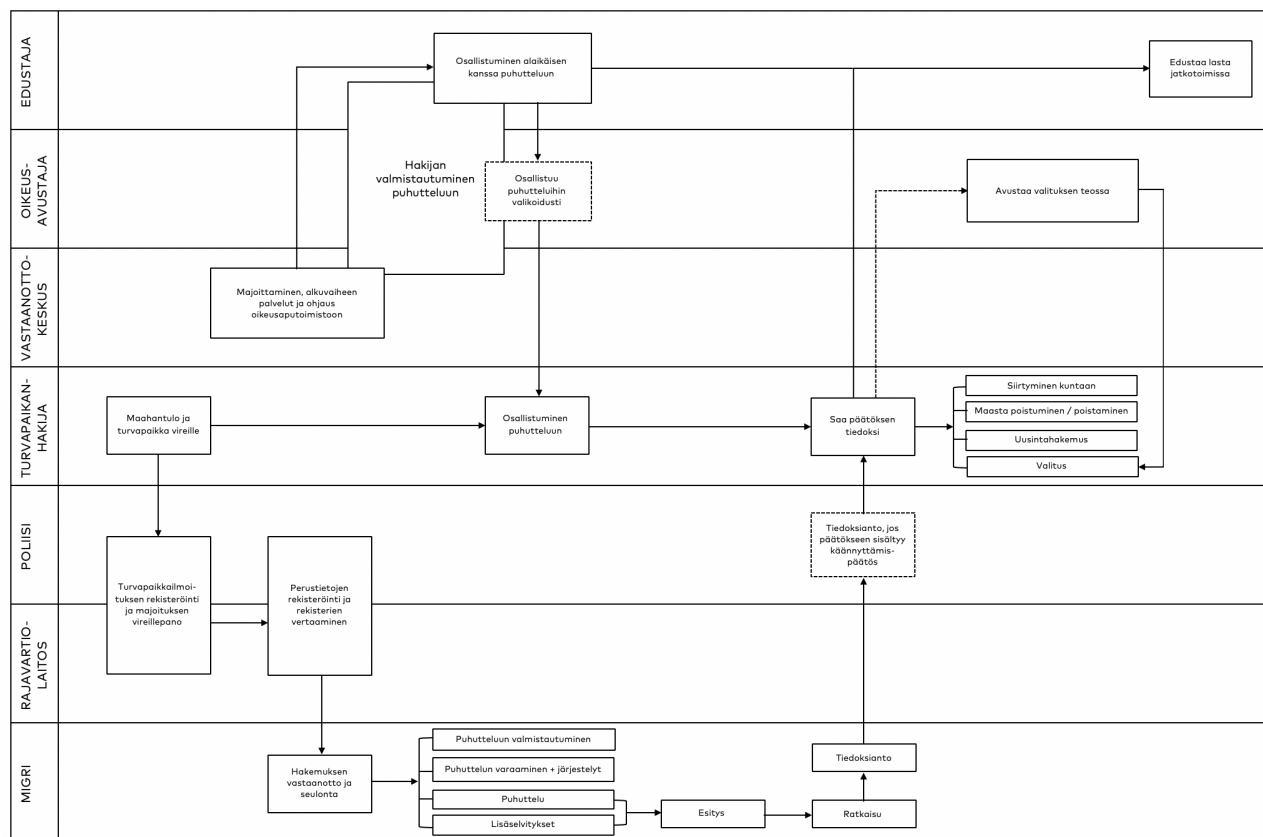
Turvapaikkaprosessiin vaikuttavaa lainsäädäntöä on muutettu useita kertoja viime vuosina. Alla on lueteltu eräitä laki- ja asetusmuutoksia, jotka ovat keskeisiä tämän selvityksen kannalta:

- » 1.3.2016 tehtiin toimivaltasiirto, jossa turvapaikkatutkinta siirtyi poliisilta Maahanmuuttovirastolle. Turvapaikkatutkinta siirtyi Rajavartiolaitokselta Maahanmuuttovirastolle 1.1.2017. (Ulkomaalaislaki 501/2016.)
- » 16.5.2016 alkaen, oleskelulupa humanitaarisella perusteella poistui ulkomaalaislaista (Ulkomaalaislaki 332/2016).

- » 1.9.2016 muutettiin Maahanmuuttoviraston kansainvälistä suojelua koskevien päätösten valitusaikoja siten, että aiemman hallintolainmukaisen 30 päivän valitusajan sijaan valitusaikaa Maahanmuuttoviraston päätöksestä hallinto-oikeuteen laskettiin 21 päivään. Valitusaikea hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen laskettiin 14 päivään. Samalla turvapaikka-asioiden valitusvaiheen käsittely jaettiin neljään hallinto-oikeuteen, kun ne oli aiemmin käsitelty ainoastaan Helsingin hallinto-oikeudessa. (Ulkomaalaislaki 646/2016.)
- » 1.9.2016 muutettiin tuomioistuimien toimintaa. Lainmuutoksilla on muun muassa supistettu tuomioistuinten toimivaltaisia kokoonpanoja, lyhennetty valitusaikoja, priorisoitu turvapaikkavalitusten käsittelyä säätämällä asioiden käsittely kiireelliseksi, rajoitettu lisäselvitysten huomioimisen pakottavuutta, hyödynnetty tietotekniikkaa ja tarkistettu korkeimman hallinto-oikeuden valituslupaperusteita. (Ulkomaalaislaki 646/2016, Hallinto-oikeuslaki 648/2016).
- » 1.9.2016 muutettiin turvapaikanhakijan oikeusapua. Oikeusapua antavien avustajien kelpoisuusedellytykset yhdenmukaistettiin niin, että erityissäännöksen sijaan sovellettavaksi tulivat oikeusapulain yleiset säännökset. Ulkomaalaisten asioita hoitavat lakimiehet tulivat valvonnan piiriin, julkisin varoin kustannettua oikeusapua rajattiin täysi-ikäisten hakijoiden turvapaikkapuhutteluun osallistumisen osalta ja palkkiot muutettiin asiakkohtaisiksi. (Ulkomaalaislaki 646/2016, Oikeusapulaki 650/2016, Valtioneuvoston asetus oikeusavun palkkioperusteista 761/2016). Asetusta oikeusavun palkkioperusteista tarkennettiin (816/2018) edelleen 4.10.2018.
- » 20.7.2018 turvapaikkahakemuksen käsittelyajaksi säädettiin kuusi kuukautta niiden hakijoiden osalta, jotka ovat jättäneet kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa 20.7.2018 tai myöhemmin. Laissa säädetyistä käsittelyaikavelvoitteesta voidaan edelleen erityisestä syystä poiketa. (Ulkomaalaislaki 501/2016)
- » 1.6.2019 muutettiin uusintahakemuksen käsiteltäväksi ottamisen perusteita, säädettiin poliisin, rajavartiolaitoksen tai Maahanmuuttoviraston mahdollisuudesta ottaa haltuunsa turvapaikanhakijan matkustusasiakirja, selkiytettiin turvapaikanhakijan työnteko-oikeuden päättymistä, muutettiin säännöstä käännättämispäätöksen täytäntöönpanosta ja tarkennettiin alaikäisenä maahan tulleiden oikeutta perheen yhdistämiseen. (Ulkomaalaislaki 437/2019.)

2.3. Turvapaikkaprosessi ja keskeiset toimijat

Alla olevassa kuvassa 6 on esitetty yleisellä tasolla ja keskeisin osin turvapaikkaprosessin kulku. Kuvan jälkeen on lyhyesti kuvattu keskeisiä toimijoita ja toimijoiden tehtäviä turvapaikkaprosessissa. Prosessin eri vaiheita kuvataan yksityiskohtaisesti seuraavassa luvussa.



Kuva 6 Prosessikaavio selvityksen kannalta keskeisistä prosessin vaiheista.

Yllä esitetyn turvapaikkaprosessin keskeiset toimijat ja tehtävät ovat lyhyesti kuvattuna seuraavat:

- » **Maahanmuuttovirasto:** Seuloo hakemukset, varaa ja järjestää turvapaikkapuhuttelun, suorittaa turvapaikkatutkinnan, ratkaisee turvapaikkahakemuksen ja antaa ne päätökset tiedoksi, joihin ei sisälly käännyttämispäätöstä.
- » **Poliisi:** Ottaa turvapaikkahakemuksen vastaan, rekisteröi hakijasta perustiedot ja vertaa hakijan tietoja rekistereihin, antaa hakijalle perustietoa turvapaikkaprosessista sekä antaa tiedoksi ne päätökset, joihin sisältyy käännyttämispäätös. Poliisi vastaa palautuksista.
- » **Rajavartiolaitos:** Ottaa turvapaikkailmoituksen vastaan, rekisteröi hakijasta perustiedot ja vertaa hakijan tietoja rekistereihin ja antaa hakijalle perustietoa turvapaikkaprosessista.
- » **Vastaanottokeskus:** Vastaa hakijan vastaanottopalveluiden järjestämisestä. Näihin kuuluvat majoitus, vastaanotto- ja käyttöraha, sosiaalipalvelut, terveydenhuoltopalvelut, tulkki- ja käännöspalvelut sekä työ- ja opintotoiminta. Vastaanottopalveluina voidaan järjestää myös ateriat. Lisäksi vastaanottokeskuksen tehtävänä on antaa yleistä oikeudellista neuvontaa ja ohjata hakija oikeusavun piiriin.
- » **Turvapaikanhakija:** Ilmoittaa kansainvälisen suojelun tarpeesta, ilmoittaa tarvittavat henkilötiedot ja esittää tarvittavat henkilö- ja matkustusasiakirjat tai näiden puuttuessa pyrkii mahdollisuuksien mukaan hankkimaan ne. Hakija majoittuu vastaanottokeskuksessa tai yksityismajoituksessa ja saa vastaanottopalvelut. Hakija osallistuu turvapaikkapuhutteluun ja esittää perusteet kansainväliselle suojelulle.

- sekä toimittaa mahdolliset lisäselvitykset. Hakija saa päätöksen tiedoksi ja päätöksestä riippuen hakija joko siirtyy kuntaan tai kielteisen päätöksen saatuaan valittaa päätöksestä, palaa vapaaehtoisen paluun järjestelmän avulla, tekee uusintahakemuksen, poistuu tai poistetaan maasta.
- » **Tulkki:** Osallistuu turvapaikkapuhutteluun ja tarvittaessa päätöksen tiedoksiantoon. Lisäksi tulkkien rooli on keskeinen prosessin eri vaiheissa, mm. oikeusavustajan kanssa toimittaessa ja hakemuksen vireillepanossa.
 - » **Oikeusavustaja:** Valmistaa tarvittaessa hakijaa turvapaikkapuhutteluun, voi osallistua turvapaikkapuhutteluun, varmistaa, että kaikki kansainvälisen suojelun kannalta oleelliset asiat tulevat kirjatuksi puhuttelupöytäkirjaan sekä seuraa prosessin etenemistä. Avustaja auttaa tarvittaessa valitusvaiheessa.
 - » **Edustaja:** Edustaja käyttää alaikäisen turvapaikanhakijan huoltajalle kuuluvaa puhevaltaa, toimii lapsen apuna tai hoitaa hänen puolestaan asioita viranomaisten kanssa. Edustaja on mukana esimerkiksi turvapaikkahakemuksen käsittelyyn kuuluvassa turvapaikkapuhuttelussa.

3 Turvapaikkaprosessin nykytila, kehittämiskohteet ja ratkaisuideat

Tässä luvussa tarkastellaan turvapaikkaprosessia vaiheittain. Kunkin vaiheen osalta kuvataan ensin sen nykytilaa lainsäädännön ja keskeisten viranomaisohjeiden avulla, minkä jälkeen nostetaan selvityksen aineistosta esiin keskeisiä kehittämiskohteita ja erilaisia ratkaisuideoita.

Tässä luvussa käsiteltävät vaiheet ovat:

- » Turvapaikkahakemuksen tekeminen
- » Majoittuminen ja vastaanottopalvelut
- » Puhuttelua edeltävät toimet
- » Turvapaikkapuhuttelu
- » Päätöksenteko
- » Päätöksen tiedoksianto
- » Päätöksen jälkeinen toiminta (muutoksenhaku, vapaaehtoinen paluu, poistaminen maasta, siirtyminen kuntaan ja uusintahakemus)

Lisäksi luvun lopussa tarkastellaan erillisissä kappaleissa alaikäisiä turvapaikanhakijoita ja edustaja-järjestelmää sekä tulosohjausta, johtamista ja tietoa.

3.1. Turvapaikkahakemuksen tekeminen

Keskeiset havainnot

- » Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen vastaanottavan viranomaisen on vaikeaa tunnistaa lyhyen tapaamisen perusteella haavoittuvassa asemassa olevia turvapaikanhakijoita.
- » Kukaan keskeisistä viranomaistoimijoista ei ole täysin tyytyväinen vuonna 2016 tehdyn toimivaltasiirron jälkeiseen tilanteeseen.
- » Henkilöllisyyden selvittämiseen tarvitaan linjauksia ja nykyistä selkeämpää lainsäädännöllistä pohjaa.

Nykytila

Ulkomaalaislain 95 §:n (194/2015) mukaan turvapaikkaprosessi käynnistyy, kun turvapaikkaa hakeva henkilö saapuu Suomeen ja ilmoittaa hakevansa turvapaikkaa. Ulkomaalaislain mukaan *kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on jätettävä poliisille tai rajaviranomaiselle maahan saavuttaessa tai mahdollisimman pian sen jälkeen* Tietyissä tapauksissa hakemus voidaan jättää myöhemmin. Kansainvälistä suojelua ei voi hakea ulkomailta käsin ja se on tehtävä henkilökohtaisesti. Uusintahakemuksen tekevä jättää hakemuksen niin ikään henkilökohtaisesti poliisiasemalle tai rajavartioviranomaiselle.

Vireillepanon yhteydessä poliisi tai Rajavartiolaitos kirjaa hakijan tiedot rekisteriin viipymättä, ottaa biometriset tunnistet (perustiedot, valokuva, allekirjoitus, sormenjälki) ja tekee

sormenjälkivertailun (Migri 2018a, 5). Hakijan sormenjäljet tallennetaan ja niitä verrataan Eurodac-tietokantaan, johon kirjataan kaikkien Euroopan Unioniin saapuneiden, kansainvälistä suojelua hakevien sormenjäljet. Eurodac-tietokannan ja niin kutsutun Dublin-asetuksen tavoitteena on määrittellä jäsenmaa, jossa kansainvälistä suojelua hakevan hakemus käsitellään². Vireillepanohetkellä hakija saa Dublin-menettelyä ja Eurodac-järjestelmää koskevan ohjeistuksen (Migri 2018a, 5). Lisäksi poliisi tai rajavartiolaitosviranomainen vertaa sormenjälkiä Schengen-maiden viisumitietokantaan (VIS) hakijan henkilöllisyyden selvittämiseksi. Vireille paneva viranomainen on yleensä poliisi (Migri 2019a, 1).

Ulkomaalaislain 1.6.2019 voimaan astuneen muutoksen (437/2019) myötä poliisi, rajatarkastusviranomainen tai Maahanmuuttovirasto voi ottaa haltuunsa hakijan matkustusasiakirjan, kunnes hänelle myönnetään oleskelulupa tai hän poistuu maasta. Hakija saa tällöin viranomaiselta todistuksen matkustusasiakirjan haltuunotosta.

Ulkomaalaislain 95a §:n (194/2015) mukaan poliisin tai rajatarkastusviranomaisen tulee antaa kansainvälistä suojelua hakevalle hakemuksen jättämisen yhteydessä tietoa turvapaikkamenettelystä sekä hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan menettelyssä. Tiedon voi antaa myös Maahanmuuttovirasto tai vastaanottokeskus mahdollisimman pian hakemuksen jättämisen jälkeen. Tässä tulee käyttää kieltä, jota hakijan voi perustetusti olettaa ymmärtävän. Käytännössä hakemuksen vastaanottava viranomainen antaa perustiedot turvapaikkamenettelystä sekä hakijan oikeuksista ja velvollisuuksista, mutta kattavampaa tietoa turvapaikkamenettelystä annetaan vastaanottokeskuksessa.

Poliisi tai rajavartiolaitosviranomainen kirjaa hakijan tiedot (ml. sormenjäljet) Maahanmuuttoviraston ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään (UMA) ja sitä kautta ulkomaalaisrekisteriin. Lisäksi he kirjaavat hakijan tiedot poliisin Poliisiasiain tietojärjestelmään (Patja). Maahanmuuttoviraston näkökulmasta olisi tärkeää, että hakijan perusteet turvapaikkahakemukselle sekä hänen henkilötietonsa kirjattaisiin vireillepanon yhteydessä mahdollisimman nopeasti ja kattavasti. Tälle on olemassa useita syitä. Ensinnäkin Maahanmuuttoviraston virkamies voi tietojen perusteella valmistautua puhutteluun ja hankkia tarpeellista lähtömaatietaa puhuttelua varten (Migri 2018a, 5). Lisäksi hakijan turvapaikan hakemisen perusteita, joita hän on ilmoittanut hakemusta tehdessään, voidaan Maahanmuuttovirastossa verrata hänen turvapaikkapuhuttelussa ilmoittamiinsa perusteisiin. Kolmas syy on se, että Maahanmuuttovirasto käyttää turvapaikkayksikön sisäisen työn organisoinnissa lisäksi niin kutsuttuja käsittelykoreja, jossa eri tyyppiset hakemukset ohjataan eri koreihin. Tällöin voidaan tunnistaa ja käsitellä esimerkiksi yksintulleet alaikäiset turvapaikanhakijat tai haavoittuvassa asemassa olevat hakijat ja heidän hakemuksensa voidaan ottaa käsittelyyn nopeutetusti. Tämä edellyttää, että hakemuksen vireillepanovaiheessa hakijaan liittyvät tekijät on tunnistettu ja kirjattu UMA:an. Haavoittuvassa asemassa olevan hakijan tunnistaminen kuuluu kaikille prosessiin osallistuville viranomaisille. Mikäli hakijan haavoittuvaa asemaa ei tunnisteta vireillepanon yhteydessä, voidaan hakijan haavoittuva asema tunnistaa vastaanottokeskuksessa tai Maahanmuuttovirastossa. (Migri 2018a, 9.)

Hakemuksen vastaanottamisen jälkeen poliisi tai rajavartiolaitosviranomainen ottaa yhteyttä alueen transit-vastaanottokeskukseen ja sopii turvapaikkahakijan majoittamisesta sinne. Hakija saa viranomaiselta todistuksen siitä, että hänen turvapaikkahakemuksensa on laitettu vireille. Tämän jälkeen hakija siirtyy transit-vastaanottokeskukseen. Hakijalla on mahdollisuus järjestää majoituksensa halutessaan itse (ns. yksityismajoitus).

² https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/identification-of-applicants_en

Ulkomaalaislain muutoksen (437/2019) myötä uusintahakemuksen tutkittavaksi ottaminen edellyttää, että hakemus sisältää tai asiassa ilmenee uusia seikkoja, jotka lisäävät merkittävästi sen todennäköisyyttä, että hakijaa tulisi pitää kansainvälistä suojelua saavana henkilönä. Lisäksi hakemuksen yhteydessä tulee osoittaa, että hakija ei ole hänestä riippumattomista syistä voinut esittää näitä seikkoja aikaisemman hakemuksen käsittelyn tai sitä koskevan muutoksenhaun yhteydessä. Maahanmuuttovirasto voi lakimuutoksen myötä selvittää tutkittavaksi ottamisen edellytykset pelkästään kirjallisen aineiston perusteella. Lakimuutoksen myötä ensimmäinen uusintahakemus, joka ei täytä tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä, ei estä aikaisemman hakemuksen nojalla tehdyn lainvoimaisen käännyttämispäätöksen täytäntöönpanoa, jos uusintahakemuksen tarkoituksena on ainoastaan tämän päätöksen välittömän täytäntöönpanon estäminen tai viivyttäminen.

Vuoteen 2016 saakka poliisi ja rajavirtioviranomainen selvittivät hakemuksen vastaanoton ja vireillepanon yhteydessä turvapaikanhakijan henkilöllisyyttä, matkareittiä ja maahantuloa. Vuonna 2016 toimivaltuuksia muutettiin siten, että vastuu näiden asioiden selvittämisestä siirtyi Maahanmuuttovirastolle. Muutoksen oli määrä nopeuttaa hakemusten käsittelyä sitä kautta, että odotusaikaa turvapaikkatutkinnan ja turvapaikkapuhuttelun väliin ei enää jäisi aiempaan tapaan.³

Silloinen sisäasiainministeriö antoi vuonna 2013 Poliisihallitukselle ja Maahanmuuttovirastolle yhteisen toimeksiannon selvittää ulkomaalaisasioiden sekä turvapaikkaprosessin ensimmäisen vaiheen sekä turvapaikkapäätöksen tiedoksiannon siirtämisen Maahanmuuttovirastolle. Poliisihallitus perusti tätä varten työryhmän, joka antoi asiasta arviomuistion huhtikuussa 2014. Työryhmä esitti raportissaan, että poliisilta ja Rajavartiolaitokselta siirrettäisiin Maahanmuuttovirastolle kokonaisuudessaan vastuu turvapaikkahakemusten vastaanottamisesta ja rekisteröinnistä, henkilöllisyyden, maahantulon ja matkareitin selvittämisestä. Esitystä perusteltiin sillä, että turvapaikka-asioiden hoitaminen kokonaisuudessaan (pois lukien tietyt tiedoksiannot ja täytäntöönpano) maahanmuuttoasioihin erikoistuneessa asiantuntijavirastossa helpottaisi ja tehostaisi toimintaa ja toiminnan organisointia, sillä turvapaikkaprosessilla olisi vain yksi omistaja. Viranomaiset voisivat tällöin keskittyä ydintehtäviinsä ja keskistetyssä menettelyssä toteutuisi "yhden kosketuksen" menettely, kun asia tulisi vireille samassa virastossa, joka sen ratkaisee. (Poliisihallitus 2014, 63.) Työryhmä esitti niin ikään, että toimivallan siirto edellyttäisi ulkomaalaislain muutosta hakemuksen jättämisestä ja toimivallasta turvapaikkamenettelyssä sekä jatkoselvitystä siitä, olisiko toimivallansiirron yhteydessä tarpeen säätää Maahanmuuttoviraston henkilöstölle joitain pakkokeino-oikeuksia, tietojensaantioikeuksia tai tehdä tietojärjestelmähankintoja (Poliisihallitus 2014, 13). Työryhmä ei pitänyt toivottavana sellaista osittaista toimivallan siirtoa, jossa poliisi ja Rajavartiolaitos edelleen ottaisivat hakemukset vastaan ja rekisteröisivät nämä ja Maahanmuuttovirasto vastaisi henkilöllisyyden, matkareitin ja maahantulon selvittämisestä, sillä tämänkaltaisen työnjaon nähtiin aiheuttavan päällekkäisyyttä, koska jo vireillepanovaihe edellyttää viranomaiselta turvapaikka-asioihin perehtymistä. (Poliisihallitus 2014, 12).

Kehittämiskohteet ja ratkaisuideat

Selvityksessä esiin nousseet, keskeiset, vireillepanoa koskevat kehittämiskohteet liittyvät tietojen kirjaamiseen ja haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden tunnistamiseen, hakijan tiedottamiseen turvapaikkaprosessista hakemuksen vireillepanon yhteydessä, viranomaisen välisen työnjaon tarkoituksenmukaisuuteen sekä hakijoiden henkilöllisyyden todentamiseen. Seuraavassa näitä käsitellään yksi kerrallaan.

³ https://migri.fi/artikkeli/-/asset_publisher/turvapaikkatutkinta-siirto-poliisilta-maahanmuuttovirastolle-1-3-20-1

Hakijan tietojen kirjaaminen ja haavoittuvassa asemassa olevan tunnistaminen

Tässä selvityksessä toteutettujen haastattelujen perusteella voidaan todeta, että Maahanmuuttoviraston näkökulmasta poliisin ja rajavartiolaitoksen kirjaukset vireillepanon yhteydessä eivät ole aina olleet riittävän yksityiskohtaisia. Suomessa on eri poliisilaitoksilla tai Rajavartiolaitoksen toimipisteissä muodostunut asiassa myös osin erilaisia käytäntöjä ja toimintatapoja. Tämänkaltaisten ongelmien nähdään kuitenkin vähentyneen. Maahanmuuttoviraston omassa selvityksessä vuonna 2018 on tunnistettu tarve kehittää ja yksinkertaistaa vireillepanon kirjaamiskäytäntöjä. Vireillepanossa tulisi Maahanmuuttoviraston mukaan kirjata systemaattisesti keskeiset syyt kotimaasta lähdölle ja sellaiset tiedot henkilöstä, jotka edistävät asian selvittämistä puhuttelussa ja tarpeellisten lähtömaatietojen hankkimista ennen puhuttelua. (Migri 2018a, 12.)

Maahanmuuttovirasto on vuonna 2015 perustanut UMA-rekisteriin pikavireillepanon, jonka tarkoituksena oli yksinkertaistaa ja tehostaa alkurekisteröintiä. Tässä yhteydessä määriteltiin vähimmäistiedot, jotka Maahanmuuttovirasto tarvitsee hakemuksen siirtyessä viraston käsiteltäväksi. Tämä vireillepano ei sellaisenaan sovellu uusintahakemusten rekisteröintiin. Maahanmuuttovirasto on tunnistanut tarpeen muokata olemassa olevaa vireillepanoa sellaiseksi, että se mahdollistaa uusintahakemusten tehokkaamman vireyttämisestä. (Migri 2019f, 2–3.) Uusintahakemusten vireillepanoon liittyen Maahanmuuttovirasto on laatinut huoneentaulun, joka sisältää muistilistan ja käytännön ohjeita vireille panevalle viranomaiselle (huomioiden 1.6.2019 voimaan astuneet lakimuutokset koskien uusintahakemusten tekemistä). Maahanmuuttovirasto on toimittanut huoneentaulun poliisille ja Rajavartiolaitokselle. Poliisi tai Rajavartiolaitos kirjaa vireillepanon yhteydessä tiedot suoraan UMA-järjestelmään tai Patja-järjestelmään, josta Maahanmuuttoviraston tarvitsemat tiedot pääasiassa siirtyvät automaattisesti UMA-järjestelmään. Tietyiltä osin tarkentavaa tietoa tosin on myöhemmin haettavissa Patja-järjestelmästä.

Tämän selvityksen perusteella niin poliisi, Rajavartiolaitos kuin Maahanmuuttovirasto ovat tunnistanee edelleen tarpeita ohjeistuksen yhtenäistämiseksi. Ideaalitilanne olisi se, että olisi olemassa yksi selkeä, valtakunnallinen ohje, jonka mukaan hakijan tiedot kirjataan UMA-järjestelmään poliisilaitoksesta ja Rajavartiolaitoksen toimipisteestä riippumatta. Ohjeiden sisäistäminen edellyttää yksittäisten poliisilaitosten ja Rajavartiolaitoksen toimipisteissä hakemuksia vastaanottavien viranomaisten kouluttamista yhtenäisten kirjaamiskäytäntöjen varmistamiseksi. Kirjaamisen olisi oltava tietojärjestelmienkin osalta kokonaisuudessaan sujuvaa, jotta hakemusten määrän kasvaessa toiminta ei tästä syystä hidastu. Haastatteluissa arveltiin, että tietojärjestelmien yhteensopivuuteen liittyviä kysymyksiä voidaan parhaiten ratkaista poliisin tietojärjestelmän uudistamisen yhteydessä.

Tämän selvityksen haastattelujen perusteella vaikuttaa siltä, että kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen vastaanottavan viranomaisen on hyvin vaikeaa tunnistaa lyhyen tapaamisen perusteella haavoittuvassa asemassa olevia turvapaikanhakijoita. Suuri osa turvapaikanhakijoista saapuu Suomeen ilman henkilöllisyystodistusta (ks. EMN 2017, 17), eli heidän hakemuksensa rekisteröinnin yhteydessä ei voida tällöin esimerkiksi varmentaa, onko hakija alaikäinen. Toisinaan hakijat itse eivät tunnista olevansa ihmiskaupan uhreja tai halua kertoa asiasta. Haavoittuvassa asemassa olevien turvapaikanhakijoiden tunnistaminen on kaikkien prosessiin kytkeytyvien toimijoiden vastuulla. Haavoittuvuus voidaan tunnistaa myös vireillepanovaiheen jälkeen joko vastaanottokeskuksessa tai Maahanmuuttovirastossa. Tällöin hakijan turvapaikkahakemus ei kuitenkaan ohjaudu Maahanmuuttoviraston järjestelmässä heti oikeaan käsittelykoriin. Haavoittuvassa asemassa olevien hakemukset tulisi käsitellä mahdollisimman nopeasti. Toinen tunnistettu riski liittyy siihen, ettei hakemus ohjaudu Maahanmuuttovirastossa sellaiselle ylitarkastajalle, joka on erikoistunut ko. hakijaryhmään. Maahanmuuttovirasto on esittänyt ratkaisuksi, että turvapaikkahakemuksen

vastaanottoa tulisi keskittää valituille poliisilaitoksille. Tällöin näissä työskentelevät virkailijat voisivat kehittää erityisosaamistaan hakemusten vastaanottoon, vireillepanoon sekä esimerkiksi haavoittuvassa asemassa olevien turvapaikanhakijoiden tunnistamiseen liittyen (Migri 2018a, 12).

Hakijan informointi turvapaikkaprosessista

Tämän selvityksen haastatteluiden perusteella hakijan informoimisen käytännöt edelleen vaihtelevat hakemuksen vastaanottavan viranomaisen, toimipisteen ja virkailijan mukaan. Vastaavasti Maahanmuuttovirasto on tunnistanut, että hakijan informointia hakemuksen vireillepanohetkellä on tarkasteltava ja varmistettava, että informointi on yhtenäistä (Migri 2018a, 12).

Selvityksessä haastateltiin myös turvapaikan saaneita henkilöitä. Osin kokonaiskuvan muodostamista vaikeuttaa se, että haastateltavilla saattoi olla kokemuksia ja näkemyksiä eri vuosilta ja tilanteet ovat saattaneet muuttua vuosien myötä. Turvapaikanhakijat kuvasivat, ettei heille välttämättä syntynyt hakemuksen jättövaiheessa ymmärrystä siitä, kuinka prosessi jatkossa etenee. Lisäksi he kuvasivat, kuinka turvapaikkahakemuksen tekemistä on voinut haitata epäpätevä tulkki, joka on voinut tulkata hakijan kertomat asiat eri tavoin kuin hän on kertonut tai ohjata hakijaa kertomaan tiettyjä asioita. Hakijat kuvasivat, etteivät aina ymmärtäneet kaikkia kysymyksiä oikein – yhtenä esimerkkinä voidaan mainita syntymäajan ilmoittaminen, jonka yhteydessä hakija ei ole ymmärtänyt, että suomalaisen ja islamilaisen tavan välillä on eroavaisuuksia tai mikä ylipäänsä on iän merkitys osana prosessia.

Maahanmuuttovirasto, Rajavartiolaitos ja poliisi ovat järjestäneet yhteistyöpalavereita, joissa tätä asiaa on käsitelty. Siitä huolimatta tämän selvityksen yhteydessä toteutetuissa haastatteluissa koettiin, että Rajavartiolaitoksen, poliisin ja Maahanmuuttoviraston välillä tulisi edelleen lisätä tietoisuutta viranomaisten eri tehtävistä ja tarpeista vireillepanovaiheessa erityisesti hakemuksia vastaanottavien ja tutkivien virkailijoiden tasolla. Maahanmuuttovirastossa on parhaillaan käynnissä ONE-hanke, jonka tavoitteena on kehittää yleistä oikeudellista neuvontaa. Hankkeessa on kartoitettu vireillepanovaiheen informointia eri vireillepanopaikoissa ja kartoituksen perusteella on laadittu materiaalisuunnitelma. Hankkeessa tehdään materiaalituotantoa ja neuvonnan toimintatapojen kehittämistä. (Migri 2019f, 3.) Neuvonnan toimintatapojen kehittäminen ja yhtenäistäminen edellyttää tukimateriaalien tuottamisen ohella hakemuksia vastaanottavien viranomaisten kouluttamista.

Viranomaisten välisen työnjaon tarkoituksenmukaisuus ja henkilöllisyyden selvittäminen

Toimivallan siirto vuonna 2016 toteutettiin osittaisena. Tämän selvityksen yhteydessä tehtyjen haastatteluiden perusteella vaikuttaa siltä, ettei kukaan keskeisistä viranomaistoimijoista ole täysin tyytyväinen siirtoon. Toimivaltasiirron seuraukset näyttäytyvät tämän selvityksen perusteella samankaltaisina kuin arviomuistiossa ennakoitiin. Turvapaikkaprosessilla ei nähdä olevan yhtä omistajaa, mikä aiheuttaa sen, että poliisi, Rajavartiolaitos ja Maahanmuuttovirasto tekevät osittain päällekkäistä työtä. Tästä huolimatta pääsääntöisesti haastatteluissa pidettiin hyvänä, että turvallisuusviranomaisilla on oma roolinsa turvapaikkahakemuksen vireillepanossa. Yksittäisissä haastatteluissa nousi kuitenkin edelleen esiin ajatus siitä, että myös vireillepano olisi Maahanmuuttovirastossa.

Maahanmuuttovirastolla on nykyisellään tarpeita ja toiveita, jotka liittyvät esimerkiksi siihen, missä muodossa ja millä syvyydellä eri asioita vireillepanovaiheessa kirjataan, jotta tutkintavaiheeseen edetään sujuvasti. Haastatteluissa vireillepanovaihe nähtiin Maahanmuuttoviraston näkökulmasta erityisenä riittävää osaamista vaativana toimenpiteenä, jolla on suora yhteys

turvapaikkatutkintaan – tai joka oikeastaan on eräänlainen sen esivaihe. Vireillepanon yhteydessä Rajavartiolaitos ja poliisi toteuttavat myös muita tehtäviään. Haastatteluissa näillä hakemuksen vastaanottavilla viranomaisilla nähtiin olevan muiden tehtäviensä kautta Maahanmuuttovirastoon verrattuna enemmän toimivaltuuksia, edellytyksiä ja työvälineitä henkilöllisyyden, maahantulon ja matkareitin selvittämiseen, mikäli heillä on muiden tehtäviensä kautta näiden tarkempaan selvittämiseen syytä. Haastatteluissa korostettiin, että kyse on kuitenkin kahdesta erillisestä prosessista, jotka pohjautuvat viranomaisten eri tehtäviin ja lakeihin. Hakijan henkilöllisyyttä, maahantuloa ja matkareittiä selvitetään myös hakemuksia vastaanottavien viranomaisten toimesta esimerkiksi osana laittoman maahantulon torjuntaa. Hallintolain mukaisen prosessin rinnalla saattaa siis käynnistyä rikostutkintaprosessi. Lisäksi Maahanmuuttovirasto voi oman tutkintansa osana tehdä tarvittaessa rikosilmoituksen.

Poliisilta ja Rajavartiolaitokselta siirrettiin resursseja Maahanmuuttovirastoon toimivallan siirron yhteydessä. Poliisi ja Rajavartiolaitos kokevat, että heidän työmääränsä turvapaikanhakijoiden vireillepanon yhteydessä ovat toimivaltasiirron jälkeen kuitenkin jossain määrin lisääntyneet. Esimerkiksi uusintahakemusten kasvanut määrä on vaikuttanut tähän samoin kuin lainsäädäntömuutokset uusintahakemusten osalta.

Viranomaisten haastatteluissa kaivattiin selkeitä linjauksia ja nykyistä selkeämpää lainsäädännöllistä pohjaa henkilöllisyyden selvittämiseen. Tämän selvityksen perusteella hakijoiden henkilöllisyyden selvittäminen ja todentaminen on yksi keskeisimmistä haasteista, joka heijastuu koko turvapaikkaprosessiin. Esimerkiksi vuosina 2012–2016 Suomeen saapuneista turvapaikanhakijoista 69 %:lla ei ollut mukanaan virallista henkilöllisyyttä osoittavaa asiakirjaa tai matkustusasiakirjaa (EMN 2017, 17). Tälle arveltiin haastatteluissa olevan useita syitä. Esimerkiksi salakuljettajat ovat voineet neuvoa hakijoita jättämään kaiken ylimääräisen tavaran pois, hakijat eivät matkan pituuden tai vaarallisuuden vuoksi ole halunneet ottaa henkilöllisyysasiakirjoja mukaan tai hakijat eivät syystä tai toisesta halua, että heidän henkilöllisyytensä selviää.

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan henkilöllisyyden selvittäminen on Maahanmuuttoviraston tehtävä. Maahanmuuttoviraston turvapaikkaprosessi on luonteeltaan hallintoasian käsittelyä, eli Maahanmuuttoviraston toimintaa ohjaavat ulkomaalaislain ohella yleiset hallintomenettelyä koskevat säännökset. Maahanmuuttovirastolta puuttuvat siten esimerkiksi poliisilla olevat esitutkinnan toimivaltuudet. Henkilöllisyyden selvittäminen pohjautuu täten niissä tapauksissa, joissa hakijalla ei ole henkilöllisyyttä vahvistavia asiakirjoja, käytännössä hakijan omaan kertomukseen ja tämän vapaaehtoisesti esittämään näyttöön (Oikeusministeriö 2019a, 3). Mikäli hakijalla on henkilöllisyystodistus, on mahdollisuus arvioida henkilöllisyysasiakirjan luotettavuutta teknisillä ja taktisilla menetelmin eri viranomaisten toimesta. Maahanmuuttovirasto tulkitsee, että järjestelmällinen turvapaikanhakijan tietojen pyytäminen hänen kotimaastaan edellyttäisi todennäköisesti muutosta kansalliseen lainsäädäntöön. (Oikeusministeriö 2019a, 3.)

Haastatteluiden perusteella Maahanmuuttoviraston näkökulmasta oli jossain määrin epäselvää, missä määrin ylitarkastajat voivat hyödyntää poliisin tai Rajavartiolaitoksen tutkimaa tietoa esimerkiksi liittyen turvapaikanhakijan henkilöllisyyteen, mikäli epäillään, että hakija valehtelee henkilöllisyydestään. Henkilöllisyyden selvittämisen tunnistettiin olevan tärkeä vaihe koko turvapaikkaprosessin kannalta siitäkin syystä, että kielteisen turvapaikkapäätöksen saanut henkilö ei voida poistaa maasta, jos hänen henkilöllisyytensä ja kansalaisuuttaan ei ole prosessin aikana pystytty luotettavasti osoittamaan (Poliisihallitus 2014, 45).

Maahanmuuttoviraston toteuttamassa Flow2-hankkeessa selvitettiin, minkälaisia mahdollisuuksia Maahanmuuttovirastolla on hyödyntää sosiaalisen median hakuja osana turvapaikkatutkintaa.

Sosiaalisen median haut ovat hankkeen loppuraportin mukaan todennäköisesti tulossa osaksi turvapaikkatutkintaa (Migri 2019g, 6). Maahanmuuttovirasto on myös antanut ohjeen kansainvälistä suojelua hakevan henkilön henkilötietojen määrittämisestä sellaisissa tilanteissa, joissa hakijalla ei ole ollut esittää luotettavaa henkilöllisyystodistusta. Lisäksi Maahanmuuttovirastoon on perustettu helmikuussa 2018 ylitarastajan virka, joka toimii henkilöllisyyden selvittämisen asiantuntijana. Turvallisuus- ja maahanmuuttoviranomaisten yhteistyötä ja tämän osana Maahanmuuttoviraston toimintaa henkilöllisyyden ja henkilön taustojen selvittämisessä kehitetään myös parhaillaan käynnissä olevassa Maahanmuuttoviraston ja Poliisiammattikorkeakoulun MISEC-hankkeessa. (Oikeusministeriö 2019a, 3.) Lisäksi yhtenä tämän selvityksen aikana esitettynä ratkaisuna on kehittää Maahanmuuttoviraston henkilöstön osaamista asiakirjaselvitykseen liittyen.

3.2 Majoittuminen ja vastaanottopalvelut

Keskeiset havainnot

- » Vastaanottokeskusten ohjeistusta ja valvontaa on yhdenmukaistettu ja lisätty viimeisen kolmen vuoden aikana.
- » Yleisenä vastaanottokeskuksia koskevana haasteena on tunnistettu, että keskuksille annettuja vastuuta ja tehtäviä on lisätty viime vuosina ilman lisäresurssia.
- » Merkittävimmät kysymykset liittyvät yleiseen oikeudelliseen neuvontaan ja ohjaukseen oikeusapuun hallintovaiheessa. Alkuvaiheen toimenpiteiden onnistuminen ja oikea aikataulutus heijastuvat muiden vaiheiden onnistumisiin.

Nykytila

Vastaanottojärjestelmä ja sen ohjaus

Turvapaikanhakijoiden vastaanoton käytännön toiminnan ohjaus, suunnittelu ja valvonta kuuluvat Maahanmuuttovirastolle.⁴ Yleensä turvapaikanhakija siirretään alussa niin sanottuun transit-vastaanottokeskukseen. Transit-vastaanottokeskukset sijaitsevat lähellä niitä Maahanmuuttoviraston toimipisteitä, joissa tehdään turvapaikkapuhutteluita. Selvityksen tekohetkellä, keväällä 2019, keskuksat sijaitsevat Oulussa, Helsingissä, Turussa ja Joutsenossa⁵.

Transit-vastaanottokeskukset on tarkoitettu ensisijaisesti uusille maahan tulleeille turvapaikanhakijoille. Kun hakija on käynyt turvapaikkapuhuttelussa, hänet siirretään toiseen keskukseseen odotamaan päätöstä (ns. odotusajan vastaanottokeskus). Vaihtoehtoisesti hakija voi järjestää majoittumisen itse, esimerkiksi sukulaisten, puolison tai tuttavien luona. Itsejärjestetyllä asumisella tarkoitetaan yksityismajoitusta. Tällöinkin turvapaikanhakija on kirjoilla vastaanottokeskuksessa ja vastaanottokeskus vastaa mm. hakijan toimeentulosta sekä sosiaali- ja terveyspalveluista (Migri 2018a). Ilman huoltajaa Suomessa oleva turvapaikanhakijalapsi majoitetaan ryhmäkotiin tai tukiasuntolaan. Ryhmäkodit on tarkoitettu alle 16-vuotiaalle ja tukiasunnot 16–17-vuotiaille.

⁴ Maahanmuuttoviraston toimivalta perustuu maahanmuuttovirastosta annetun lain (1160/2016) 2 §:ään, kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011) 8 §:ään sekä Maahanmuuttoviraston vastaanottolain 10 §:n perusteella tekemiin sopimuksiin vastaanottokeskusten ylläpitäjätahojen kanssa. Maahanmuuttovirastossa käytännönvastaanoton valvonnasta vastaa vastaanottoyksikkö ja sen sisällä erityisesti sisällönohjaus ja kehittäminen -tulosalue. Vastaanottojärjestelmän valvontaraportti. (Migri 2019h.)

⁵ https://migri.fi/documents/5202425/6428609/vokit_kartalla_03042017.pdf/3ec692bb-213e-4b21-bd3d-5a3cb2b40ace/vokit_kartalla_03042017.pdf.pdf

Ryhmäkodissa voi asua myös yli 16-vuotiaita. Ryhmäkodit ja tukiasunnot ovat kooltaan pienempiä kuin aikuisten ja perheiden keskuksset ja niissä on kutakin asiakasta kohden enemmän henkilökuntaa. Niiden toiminnassa korostuvat hoito- ja kasvatustyö.⁶

Vastaanottokeskuksia ylläpitävät eri toimijat: Maahanmuuttovirasto, kunnat, järjestöt ja yritykset. Kaikissa keskuksissa on tarjolla asukkaille samat vastaanottopalvelut ja keskuksissa tulee toimia samojen periaatteiden mukaisesti. Vastaanottokeskusten laadunvalvonnasta vastaa Maahanmuuttovirasto. Maahanmuuttovirasto otti maaliskuussa 2016 käyttöön vastaanottojärjestelmän valtakunnallisen valvontaohjelman, johon asetettujen tavoitteiden, edellytysten ja toimintamallien mukaan toteutetaan valvontaa. Maahanmuuttovirasto on tuottanut vuosittaiset valvontaraportit, jotka kuvaavat vastaanottokeskusten valvonnassa tehtyjä toimenpiteitä ja yleisiä havaintoja ajoilta 1.5.-31.12.2017 ja 1.1.-31.12.2018.

Maahanmuuttovirasto tekee vastaanottokeskuksille yleisiä ohjaus- ja arviointikäyntejä sekä tarkastuskäyntejä, mikäli vastaanottokeskuksen toiminnan epäillään jossain määrin olevan puutteellista. Vastaanottokeskuksilta edellytetään omavalvontasuunnitelmansa lisäksi lukuisia muita suunnitelmia, kuten toimintasuunnitelma, turvallisuussuunnitelma pelastussuunnitelma jne. Omavalvontasuunnitelmaa varten on luotu sähköinen lomake. Vastaanottokeskuksissa on otettu käyttöön sähköinen tapahtumanilmoitusjärjestelmä, jolla on pyritty yhtenäistämään vastaanottokeskusten eriäviä ilmoituskäytäntöjä poikkeustilanteista. Haastattelussa on jossain määrin kannettu huolta vastaanottokeskusten poikkeustilanneilmoituksista, joilla voi olla yllättäviä vaikutuksia jossain vaiheessa turvapaikanhakijan prosessia, mikäli kirjaamisvaiheessa ei tunnisteta sitä, mihin kaikkialle kirjattu tieto voi vaikuttaa. Poikkeustilanneilmoitusten kautta pyritään myös saamaan tarkempaa kuvaa vastaanottokeskusten arjesta. (Migri 2019h.)

Vuonna 2016 Suomessa toimi yhteensä 102 aikuisten ja perheiden vastaanottokeskusta sekä 68 alaikäisyksikköä. Vuosien 2015 ja 2016 jälkeen vastaanottojärjestelmää on supistettu merkittävästi vastaamaan tarvetta. Vuonna 2018 supistamistarve oli pienempi kuin edellisenä kahtena vuotena, joiden aikana aikuisten ja perheiden vastaanottokeskusten ja alaikäisyksikköiden (myös vastaanottokeskus) määrä laski noin 200 keskuksista 56 keskukseseen. Vuoden 2018 aikana aikuisten ja perheiden keskusten määrä supistettiin 48 keskuksista 43 keskukseseen ja alaikäisyksikköiden määrä kahdeksasta yksiköstä kuuteen yksikköön. (Migri 2019h.)

Vastaanottopalvelut

Vastaanottopalveluilla tarkoitetaan vastaanottolain mukaan majoitusta, sosiaalipalveluja, terveydenhuoltopalveluja, vastaanotto- ja käyttörahaa, tulkki- ja käännöspalveluja sekä työ- ja opintotoimintaa. Vastaanottopalveluina voidaan järjestää myös ateriat. Ilman huoltajaa oleville lapsille tarjottuissa alaikäisyksyksissä voidaan järjestää täysi ylläpito. Muulla vastaanottoon kuuluvalla käytännön toiminnalla tarkoitetaan esimerkiksi keskuksen turvallisuustyötä, tiedonantamista asiakkaalle sekä vapaaehtoisen paluun ohjausta, neuvontaa sekä avustuksen ja korvauksen myöntämistä. Asiakkaille järjestetään ja tuotetaan palveluita myös vastaanottokeskusten ulkopuolisten julkisten ja yksityisten palveluntuottajien toimesta. Esimerkiksi erikoissairaanhoidon palveluita järjestävät pääasiassa sairaanhoitopiirit (kuntayhtymät). Kunnat puolestaan vastaavat äitiys- ja lastenneuvolapalveluista, lastensuojelusta sekä koulu- ja opiskelijaterveydenhuollosta alueellaan. Maahanmuuttovirasto ja vastaanottokeskukset hankkivat lisäksi tiettyjä sosiaali- ja terveystalvelukokonaisuuksia vastaanottokeskusten ulkopuolisilta yksityisiltä palveluntuottajilta. (Migri 2018a.)

⁶ <https://migri.fi/yksin-suomeen-tulleen-alaikaisen-majoittuminen>

Vastaanottolain (746/2011) 15 §:n mukaan turvapaikanhakijalle tulee antaa tietoja vastaanotto- palveluista, vastaanottoon liittyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista, oikeusavusta sekä vastaanot- toon liittyvissä kysymyksissä avustavista järjestöistä. Poliisin tai rajatarkastusviranomaisen tulee antaa näitä tietoja turvapaikkaa hakevalle henkilölle hänen jättäessä hakemusta. Tiedot tulee an- taa mahdollisimman pian, viimeistään kuitenkin 15 päivän kuluttua hakemuksen jättämisestä. Vas- taanottokeskuksen tulee antaa näitä tietoja mahdollisimman pian hakijan keskukseseen rekisteröity- misen jälkeen.

Transit-keskuksissa voidaan vireillepanon jälkeen vielä tunnistaa haavoittuvassa asemassa olevat hakijat: alaikäiset, kidutuksen ja ihmiskaupan uhrit, yksinhuoltajat, yksinäiset äidit lasten kanssa sekä mielenterveys- tai muista terveysongelmista kärsivät hakijat. Tarvittaessa heille suunnitellaan erityiset vastaanottopalvelut. Poikkeuksena muihin hakijoihin, haavoittuvassa asemassa oleva tur- vapaikanhakija voi saada maksutonta oikeusapua jo ennen muutoksenhakuvaihetta. (Migri 2018a.) Lakimiehen läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa korvataan julkisen oikeusavun kautta vain, mikäli turvapaikanhakijalla on avustajan läsnäoloon "erityisen painava syy". Ks. lisää luvuista 3.3 ja 3.4.

Kehittämiskohteet ja ratkaisuideat

Haastattelujen perusteella vastaanottokeskusten ohjeistusta ja valvontaa oli yhdenmukaistettu ja lisätty viimeisen kolmen vuoden aikana. Tarvittavat lisälinjaukset ovat prosessin näkökulmasta ja- ettavissa eri tasoihin kokonaisuuksiin, joista merkittävin on turvapaikanhakijoiden riittävien alku- vaiheen vastaanottopalveluiden ajoitus ja saatavuus, sillä nämä heijastuvat merkittävästi muiden vaiheiden onnistumisiin. Kriittisillä alkuvaiheen palveluilla tarkoitetaan tässä sosiaalityöntekijän tai -ohjaajan tapaamista sekä terveydenhoitajan ja tarvittaessa muiden terveyspalveluiden saantia, sillä nämä toimijat ovat keskeisessä asemassa tunnistettaessa erityisen haavoittuvassa asemassa olevien tuen, palveluiden ja oikeusavun tarpeen tunnistamista. (ks. luku 3.1; haavoittuvaisessa ase- massa olevaa hakijaa on haastava tunnistaa vireillepanon lyhyessä ajassa). Toinen kriittinen alku- vaiheen palvelu on yleinen oikeudellinen neuvonta ja oikeusavun piiriin ohjaus.

Yleisenä haasteena vastaanottokeskukset kokivat, että niille annettuja vastuita ja tehtäviä on li- säetty viime vuosina ilman lisäresurssia.

Alkuvaiheen palvelut, yleinen oikeudellinen neuvonta ja ohjaus oikeusapupalveluihin

Transit-keskuksen roolin nähtiin olevan merkittävä turvapaikanhakijan oikeusturvan näkökulmasta. Mahdollisimman pian vastaanottokeskukseseen sijoittumisen jälkeen tehdään alkukartoitus turvapai- kanhakijan tilanteesta ja annetaan yleistä prosessia koskevaa oikeudellista neuvontaa ja ohjataan hakijoita oikeusapupalveluiden piiriin. Transit-keskuksien tehtävänä on varmistaa, että turvapai- kanhakijat saavat riittävästi tietoa prosessista, turvapaikkapuhutteluun valmistautumisesta sekä tarvittavat terveydenhoitajan ja lääkärin palvelut. Lisäksi haastatteluissa nähtiin, että vastaanot- tokeskuksen tulisi olla paikka, jossa turvapaikanhakijat voivat rauhoittua ja levätä mahdollisesti pitkän ja henkisesti raskaan matkan jälkeen ennen puhuttelua.

Haastatteluissa korostettiin, että hakijan mahdollinen erityinen perusteltu tarve saada avustaja turvapaikkapuhutteluun tulisi pyrkiä tunnistamaan vastaanottokeskuksessa mahdollisimman aikai- sessa vaiheessa. Vastaanottokeskuksen työntekijä voi hakijan suostumuksella ilmoittaa mahdolti- sesta hakijan erityistarpeesta sekä oikeusaputoimistolle että Maahanmuuttoviraston turvapaik- kaysikölle. Maahanmuuttovirasto (2018a) on tunnistanut, että hakijoiden erityistarpeiden

selvittäminen ja tunnistaminen on haastavaa vastaanottokeskusten nykyisillä henkilökuntaresursseilla erityisesti transit-vastaanottokeskuksissa ja hakijoiden mahdollisen nopean vaihtuvuuden tilanteissa. Maahanmuuttoviraston haastatteluissa nostettiin lisäksi esiin, että haavoittuvuus tulee ajoittain esiin vasta puhuttelutilanteessa esimerkiksi sekavuutena tai kyvyttömyytenä ilmaista itseään. Hakijan luvalla virasto voi tällöin olla yhteydessä vastaanottokeskukseen. Mikäli tällaisella hakijalla ei ole puhuttelussa oikeusavustajaa, puhuttelu keskeytetään ja järjestetään uudelleen myöhemmin.

Haastatteluissa nostettiin myös esiin, että turvapaikkapuhuttelut tulevat uusien hakijoiden osalta nykyään jopa liian aikaisin turvapaikanhakijoiden näkökulmasta. Tällöin haasteeksi nähtiin, ettei alkuvaiheen palveluita ja mahdollista ohjausta oikeusapuun ei ehditä järjestää ennen puhuttelua.

Keskeisenä haasteena on jo aiemmin tunnistettu, että tavat toteuttaa yleistä oikeudellista neuvontaa ja ohjausta oikeusavun piiriin vaihtelevat eri puolilla Suomea. Tämän osalta haastatteluissa nostettiin esiin näiden erilaisten käytäntöjen merkitystä hakijan tasavertaiselle kohtelulle ja oikeusturvalle. Yleisen oikeudellisen neuvonnan ja oikeusapua koskevat havainnot kuvataan tarkemmin luvussa 3.3 ja prosessin edetessä myöhemmissä luvuissa.

Alkuvaiheen vastaanottopalveluihin kuuluvat Transit-keskuksessa toteutettavat turvapaikanhakijoiden terveystarkastukset. Maahanmuuttoviraston omilla vuoden 2018 valvontakäynneillä tehtyjen havaintojen perusteella alkuterveystarkastusten ja rokotustentoteuttamisessa on edistytty siten, että ne toteutuvat pääosin määrääjassa. Raportissa todetaan myös, että vastaanottokeskusten ulkopuolisten julkisten palveluntuottajien vastuulla olevien neuvola- ja kouluterveydenhuollon palvelujen saatavuus on parantunut ja lasten rokotukset ovat siirtyneet pääosin neuvolaan. Myös hammashoidon on arvioitu toteutuvan aikaisempaa paremmin. Erityisten mielenterveyspalveluiden saatavuudessa ja sisällössä oli sen sijaan edelleen vaihtelua ja jonkin verran haasteita. (Migri 2019h.) Haastatteluissa tunnistettiin haasteena, että vastaanottokeskuksissa on epätietoisuutta tarkastuksen sisällöistä ja ohjeistuksen saaminen on ollut haastavaa. Terveys- ja hyvinvoinnin laitoksen koordinoima TERTTU-hankkeessa tuotetaan parhaillaan yhtenäistä toimintamallia turvapaikanhakijoiden terveyden, hyvinvoinnin ja palvelutarpeiden kartoittamiseksi. Hanke valmistuu vuoden 2019 aikana. Laajempi haastatteluissa tunnistettu kysymys liittyy siihen, kuinka toimintamallia kehitetään siten, että eri toimijat tunnistavat terveystarkastusten tavoitteet. Jatkokehittämisen kannalta on nostettu tarve varmistaa, että terveystarkastusta ei tehdä vain palveluntarpeen arviointia varten, vaan se tuottaa tietoa myös turvapaikkaprosessiin. Tämä tarkoittaa mm. haavoittuvuuden tunnistamista ja tiedon välittämistä tarkoituksenmukaisesti viranomaisten välillä, mikäli sillä voi olla vaikutusta hakijan jatkoprosessiin, kuten esimerkiksi turvapaikkapuhutteluun.

Turvapaikanhakijoiden siirtymiset prosessin aikana

Turvapaikanhakija siirtyy turvapaikkapuhuttelun jälkeen pääsääntöisesti niin sanottuun odotusajan vastaanottokeskukseen odottamaan päätöstä. Odotusajan vastaanottokeskuksen tulee tarjota vastaanottopalveluita ja niin ikään varmistaa, että turvapaikanhakija on tietoinen prosessin kuluista. Käytännössä siirtoja vastaanottokeskuksien välillä on tapahtunut paljon, sillä keskuksia on suljettu hakijamäärien vähetessä eri puolilla Suomea vuoden 2016 jälkeen runsaasti. Niin sosiaalisten suhteiden, mahdollisen työnteon, opintojen, mutta erityisesti oikeusavun saatavuuden kannalta siirtojen ei haastatteluissa nähty olevan turvapaikanhakijoiden näkökulmasta läheskään aina tarkoituksenmukaisia. Tämän kuvattiin korostuvan etenkin lapsiperheillä.

Turvapaikanhakijan mahdollisuus seurata prosessin etenemistä

Selvityksen yhteydessä toteutetuissa haastatteluissa pidettiin ongelmallisena niin turvapaikanhakijoiden kuin myös vastaanottokeskusten näkökulmasta sitä, etteivät asiakkaat saa riittävästi tietoa prosessin etenemisestä tai siitä, mitä seuraavaksi tapahtuu. Ne turvapaikanhakijat, joilla on avustaja, voivat saada tietoa avustajien kautta. Kun avustajia ei ole, prosessin seuranta jää enemmän vastaanottokeskusten vastuulle. Yksityisten avustajien palkkiomallin ei myöskään nähty kannustavan ylimääräisiin yhteydenottoihin (ks. luku 3.3).

Haasteena tunnistettiin, etteivät asiakkaat voi itse kysyä omasta prosessistaan ja sen etenemisestä Maahanmuuttovirastosta. Vastaanottokeskuksen nähtiin toimivan usein "välikätenä" Maahanmuuttovirastoon päin, minkä puolestaan nähtiin työllistävän vastaanottokeskuksen henkilöstöä. Toisaalta vastaanottokeskuksen työntekijöiden vastausten nähtiin potentiaalisesti olevan turvapaikanhakijan näkökulmasta vaillinaisia ja turhauttavia, koska käsittelyaika-arvioita ei välttämättä ole saatavilla. Vastaanottokeskusten kuvattiin joutuvan ottamaan vastuulleen asiakkaan prosessin etenemisen seurannan ja toisaalta myös sen varmistamisen, että oikeudelliset avustajat hoitavat tehtävänsä. Lisäksi haastattelussa nostettiin esiin puutteena, ettei kaikissa vastaanottokeskuksissa tehdä turvapaikanhakijan prosessin seurantaa, ja käytäntöjä tulisi yhtenäistää tämän osalta.

Yhtenä käytännön ongelmana haastatteluissa tunnistettiin salassapitovelvoitteet, jotka estävät Maahanmuuttovirastoa antamasta tietoa suoraan turvapaikanhakijalle, sillä turvapaikanhakijan henkilöllisyyden luotettavaan tunnistamiseen ei tällä hetkellä ole keinoja. Sähköistä asiointia on kuitenkin kehitetty avustajien ja edustajien osalta, ja lisäksi kehittämistyötä on tarkoitus jatkaa myös hakijoiden oman asioinnin osalta.

Olosuhteet vastaanottokeskuksissa

Pitkien majoitusaikojen vastaanottokeskuksissa nähtiin aiheuttavan turhautuneisuutta ja pahoinvointia. Odotusajan vastaanottokeskuksessa majoittuu edelleen vuosina 2015 ja 2016 tulleita, joiden arjessa näkyy turhautuneisuus, pahoinvointi ja muu oireileminen. Maahanmuuttoviraston oman valvontaraportin mukaan vuoden 2018 aikana vastaanottokeskuksista oltiin yhteydessä runsaasti, ja keskuksilta tulleissa yhteydenotoissa korostuivat turvallisuuteen, asiakkaiden henkiseen hyvinvointiin ja jaksamiseen sekä monimutkaisiin useamman viranomaisen yhteistyötä vaativiin asiakkaiden palvelutarpeisiin liittyvät asiat. Erityisesti perheiden hyvinvointiin ja lastensuojelun kanssa toimimiseen liittyvät konsultointipyynnöt olivat lisääntyneet vuoden aikana. (Migri 2019h.)

Maahanmuuttoviraston toteuttamien kyselyiden mukaan vastaanottokeskuksissa on pääsääntöisesti turvallista. Vuonna 2018 tehdyssä kyselyssä (Migri 2018b) (n=1267) yksikään vastaaja ei arvioinut oloaan turvattomaksi (asteikolla 1-5, ka. 4,2; kaikki arviot joko 4 tai 5). Vuonna 2016 viisi prosenttia koki olonsa selkeästi turvattomaksi. Haastatteluissa nostettiin esiin, että siirtyminen yksityismajoitukseen on ollut monelle hyvä ratkaisu eri syistä. Esimerkiksi hakijat voivat olla sijoitettuna niin sanotusti entisten vihollisten kanssa samaan vastaanottokeskukseen. Lisäksi haastatteluissa kuvattiin, kuinka turvapaikanhakijat, muun muassa seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvat, voivat kohdata väkivallan uhkaa, yhteisön ulkopuolelle jättämistä ja uhkailua. Ymmärryksen seksuaali- ja sukupuolivähemmistöistä ja tarpeesta päästä keskustelemaan avoimesti omasta tilanteesta nähtiin haastatteluissa vielä vaihtelevan vastaanottokeskuksissa. Tämä näkyi esimerkiksi siten, että vastaanottokeskus ei ole myöntänyt matka-avustusta tai puhelintulkkia puhelintapamiseen Setan asiantuntijan kanssa. Lähtökohtaisesti asiantuntijahaastatteluissa seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen majoitusta suositeltiin järjestettävän yksityismajoituksena tai hajasijoittamisen periaatteella, mikä nähtiin tarkoittavan käytännössä sitä, että vastaanottokeskus järjestäisi majoitusta hajautetusti.

Vastaanottokeskusten henkilökunnalla kuvattiin olevan tärkeä merkitys turvapaikanhakijalle, sillä he ovat harvoja toimijoita, joiden kanssa turvapaikanhakijat ovat päivittäin ja pidemmällä aikavälillä tekemisissä. Esimerkiksi alaikäisten turvapaikanhakijoiden ryhmähaastattelussa tuotiin esiin, että kokemukset ryhmäkotien henkilökunnasta ovat vaihtelevia – osa hakijoista ei kokenut, että henkilökunta olisi esimerkiksi tukenut heitä riittävästi silloin kun he olivat tarvinneet tukea omiin huoliinsa liittyen. Toisaalta haastatteluissa korostettiin hyvän ja luotettavan työntekijän merkitystä koko turvapaikkaprosessille hakijan näkökulmasta.

Mielekkään tekemisen puutteen ja ylipäänsä tekemiseen motivoinnin tunnistettiin eri lähteistä noussut huoli vastaanottokeskuksissa. Vastaanottokeskuksen näkökulmasta on yksittäisessä haastattelussa nostettu esiin vastaanottorahan kannustinmahdollisuus. Tällöin aktiiviseen työ- ja opintotoimintaan osallistumisesta voitaisiin maksaa kannustimena suuremman korvauksen. Käytössä olevan vastaanottorahan leikkaamismahdollisuuden sijaan hyödynnettäisiin positiivista kannustamista. Yksittäisenä seikkana haastattelussa nostettiin erikseen esiin työssäkäyvien osalta, että osa vastaanottokeskuksista perii lakisääteistä majoitusmaksua ja osa ei. Maahanmuuttovirasto ei ole linjannut asiaa tarkemmin, mikä on voinut aiheuttaa yksilökohtaisia harkinnanvaraisia linjauksia ja aiheuttaa epätasa-arvoista asemaa turvapaikanhakijoiden keskuudessa.

Yksityismajoituksessa olevien palveluiden saanti ja tiedonkulku

Yksityismajoituksen näkökulmasta riskinä vastaanottopalveluiden järjestämistavassa nousi esiin erinäisiä seikkoja. Yksityismajoituksen näkökulmaa edustavassa haastattelussa tuotiin esiin, että ajan saaminen esimerkiksi sosiaalityöntekijälle tai terveydenhoitajalle voi olla vaikeaa yksityismajoituksessa olevalle. Lisäksi valmiudet vastata yksityismajoituksessa asuvien tarpeisiin vaihtelevat eri vastaanottokeskuksissa. Yksityismajoitusta kommentoineet kansalaisjärjestötoimijat kokevat puutteena, ettei Maahanmuuttovirastosta saa tarvittavia ohjeistuksia ja linjauksia. Tämän kuvattiin aiheuttavan epäselvyyttä ja korostavan yksittäisen vastaanottokeskuksen työntekijän päätäntävaltaa. Vastaanottopalveluiden erillisyyssuhteessa kunnan muihin palveluihin nähtiin kotoutumisen näkökulmasta myös hakijoiden toimijuutta heikentävänä tekijänä. Haastattelussa tuotiin lisäksi esiin, että kotimajoitusverkoston maanlaajuisia verkostoja ja hyviä käytäntöjä tulisi voida hyödyntää ja siirtää laajemminkin viranomaisyhteistyön avulla liittyen yksityismajoituksen kysymyksiin.

Useissa haastatteluissa korostettiin ylipäänsä yksityismajoituksen kasvanutta merkitystä osana vastaanottotoimintaa. Yksityismajoituksessa olevien hakijoiden osuus oli 4 % kaikista vastaanoton piirissä olevista vuonna 2016. Vuoden 2019 alussa vastaava osuus oli 36 %. (Migri 2019e.) Turvallisuusviranomaiset kuvasivat kuitenkin huolta esimerkiksi vastaanottokeskusten ylläpitämien yksityismajoitusta koskevien osoitetietojen paikkaansa pitävyydestä.

Alaikäisten osalta riskitekijänä nostettiin haastatteluissa tilanteet, joissa alaikäinen muuttaa asu-misyksiköstä yksityismajoitukseen vanhempiensa luo. Lapsi saa muuttaa biologisen vanhempansa luokse automaattisesti ilmoituksen perusteella. Haastatteluissa huolta kannettiin siitä, ettei biologista vanhemmuutta kuitenkaan selvitetä ja näin ollen riskinä nähtiin mahdollisuus hyväksikäytölle tai ihmiskaupan uhriksi joutumiselle. Vastaanottolain 18 §:ään on kirjattu, että vastaanottokeskuksen johtaja päättää ilman huoltajaa olevan lapsen siirtymisestä yksityismajoitukseen kuultuaan lasta ja hänen edustajaansa sekä vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijää. Alaikäisten osalta haastatteluissa perheeseen sijoittamisen mallin käyttöönotto nähtiin kannatettavana. Käytännön haasteena tunnistettiin, ettei näissä tapauksissa ole käytettävissä riittäviä keinoja biologisen vanhemmuuden toteamiseksi. Haasteena nähtiin myös se, ettei alaikäisyksiköillä ole riittäviä käytännön keinoja rajoittaa lapsen liikkumista. Riskiksi nähtiin lapsen joutuminen hyväksikäytön tai

ihmiskaupan uhriksi, tai ennen Suomeen tuloa alkaneen hyväksikäytön jatkuminen. Haastatteluissa ratkaisuksi ehdotettiin lastensuojelun roolin lisäämistä osana alaikäisten vastaanottoa, koska lastensuojelu voisi tarjota sellaisia työkaluja, joita alaikäisyksiköllä ei ole käytettävissä, esimerkiksi liikkuvuuden rajoittamisen suhteen.

Palveluiden päättäminen

Vastaanottopalvelut on säädetty vastaanottolain 14a §:n (673/2015) mukaan lakkaavaksi, kun kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen annettu kielteinen päätös on täytäntöönpanokelpoinen. Aiemmin henkilöt pysyivät vastaanottokeskuksessa kirjoilla siihen asti, kunnes päätös oli lainvoimainen tai pantiin täytäntöön eli henkilö poistettiin maasta. Haastatteluissa esitettiin erilaisia näkemyksiä siitä, miten palveluiden päättäminen toteutuu vastaanottokeskuksissa. Maahanmuuttoviraston kuvattiin kiinnittäneen enenevässä määrin huomiota palveluiden päättämiseen. Erään vastaanottokeskuksen haastattelussa nostettiin esiin, että poliisin taholta tulee nykyisin enemmän välittömiä vastaanottokeskuspalveluiden päättämisiä. Vastaanottokeskuksen johtajalla on myös mahdollisuus käyttää harkintaa koskien palveluiden päättämistä, ja tämän osalta haastattelussa nostettiin esiin tarve linjaavaan keskusteluun johtajien kesken.

Tilanteissa, joissa asiakas ei halua palata vapaaehtoisesti ja maasta poistaminen ei onnistu, turvapaikanhakija päätyy niin sanotusti paperittomaksi. Paperittomille tarjottavine palveluiden kuvattiin vaihtelevat kaupungeittain. Merkittävä osa paperittomista hakeutuu haastattelujen mukaan Helsinkiin. Sosiaali- ja terveysministeriö on antanut 31.1.2017 suositukset laittomasti maassa oleskelevien kiireellisestä sosiaali- ja terveydenhuollosta (STM 2017). Käytännöt kunnissa vaihtelevat (ks. myös Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2018, 57–58). Toisaalta osa selvitystä varten kuulluista tahoista näki, että palveluiden saaminen paperittomana heikentää koko järjestelmän uskottavuutta.

Haastatteluissa tuotiin vahvasti esiin, että viime vuosien lainsäädännön muutokset ovat synnyttäneet uuden paperittomien ryhmän Suomeen. Haastatteluissa kokonaistilannetta nähtiin vaikeutuneen se, että palautukset eivät eri syistä onnistu Suomessa olevien turvapaikanhakijoiden kannalta keskeisiin lähtömaihin. Haastatteluissa esitettiin erisuuntaisia näkemyksiä tilanteen ratkaisemiseksi. Paperittomien tilanteen nähtiin vaikeutuneen myös sitä kautta, että oleskeluluvan hakemista samaan aikaan muilla perusteilla on tiukennettu.

Palveluiden päättämisen jälkeen viranomaiskeinoina on säädetty ilmoittautumisvelvollisuus vastaanottokeskukseen (ks. lisää luku 3.7.3.). Tällöin niin turvapaikanhakijan kuin vastaanottokeskuksen näkökulmasta useampaan kertaan ilmoittautuminen päivittäin tuotiin haastattelussa esiin epätarkoituksenmukaisena jo pelkkien siirtymisten takia.

Palveluiden päätyttyä asiakas voi palata vastaanottokeskuksen asiakkaaksi uusintahakemuksen jälkeen. Turvapaikanhakijan näkökulmasta osassa haastatteluissa nostettiin esiin epäkohtana, että henkilö joutuu odottamaan jälleen kolme kuukautta työnteko-oikeutta. Yleisesti haastatteluissa nähtiin, että työnteko-oikeuden päättymistä ja jatkumista tulisi selkiyttää. Osaltaan työnteko-oikeutta selkiytettiin 1.6.2019 voimaan astuneella ulkomaalaislain uudistuksella (437/2019).

Vapaaehtoisen paluun neuvonta kuuluu myös vastaanottokeskuksen tehtäviin (ks. luku 3.7.2), kuten myös kuntiin ohjaamisen yhteistyö eri toimijoiden kanssa (ks. luku 3.7.4).

3.3 Puhuttelua edeltävät toimet

Keskeiset havainnot

- » Turvapaikkapuhuttelujen aikataulutus ja yleisen oikeudellisen neuvonnan sekä tarvittavan henkilökohtaisen oikeudellisen avun yhteensovittaminen on keskeinen ratkaisu haaste.
- » Hallintovaiheessa ohjauskäytännöt julkisiin oikeusaputoimistoihin ja oikeusavun saatavuus vaihtelevat. Henkilökohtainen oikeudellinen apu ennen puhuttelua edesauttaisi prosessin sujuvuutta, parantaisi haastattelun laatua ja hakijan oikeusturvaa.
- » Oikeusavun laatu vaihtelee edelleen. Lisäksi yksityisten toimijoiden palkkioperuste ei ole nykyiseltään tarkoituksenmukainen.

Tässä alaluvussa käsitellään turvapaikkapuhutteluun valmistautumista. Luvussa käsitellään myös laajempia rakenteellisia kysymyksiä, kuten oikeusavun saatavuutta ja laatua. Nykytilan prosessia tarkastellaan ensin Maahanmuuttoviraston näkökulmasta, minkä jälkeen tuodaan esiin turvapaikanhakijan näkökulmaa prosessiin.

Nykytila

Hakemusten käsittely ennen puhuttelua

Turvapaikkayksikkö siirtyi syksyllä 2018 käyttämään hakemusten käsittelyssä kori- ja tehtävätoimintoja sekä luopui pääsääntöisesti työjonojen kautta työskentelystä. "Koritus" on käytössä sekä puhutteluvarausvaiheessa että päätöksentekovaiheessa. Maahanmuuttovirasto saa tiedon uudesta turvapaikanhakijasta UMA-järjestelmän kautta. Hakemus ohjautuu järjestelmässä automaattisesti turvapaikkayksikön sille tulosalueelle, jonka vastuualueelle hakija on majoitettu. (Migri 2018a, 13.)

Ennen puhuttelijan osoittamista turvapaikanhakijalle, turvapaikkayksikön tukitiimissä tehdään rekisteritarkastukset, joista saadun tiedon perusteella voidaan valita tarvittaessa erikoistunut puhuttelija. Samalla Maahanmuuttoviraston järjestelmät hakevat Eurodac-järjestelmästä tiedon, onko hakija tunnettu toisessa jäsenvaltiossa tai eurooppalaisesta viisumitietojärjestelmästä tai onko hakijalla jonkun EU-valtion myöntämä Schengen-viisumi. Jos on, käynnistyy Dublin-menettely, joka tarkoittaa turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastaavan jäsenvaltion määrittämistä. (Migri 2018a, 13.)

Puhutteluvarausvaiheessa on käytössä korit, joiden logiikka vastaa puhutteluiden järjestämisen prioriteettijärjestystä. Vireillepanovaiheessa saaduilla tiedoilla erotetaan Maahanmuuttoviraston käsittelyssä Dublin-prosessiin ohjautuvat, "Fast track" (esim. yksin tulleet alaikäiset ja haavoittuvassa asemassa olevat tai selkeästi perusteettomat hakemukset) ja "Muut". "Muiden" osalta omissa koreissa ovat käsittelyaikavelvoitteen alaiset hakemukset ja ne, jotka eivät ole. Ajan myötä tämä jako ei ole enää tarpeen. Uusintahakemukset käydään läpi manuaalisesti. Vireillepanovaiheessa saadut tiedot vaikuttavat siihen, miten puhuttelija valmistautuu puhutteluun, esimerkiksi hakemalla maatietaa.

Haavoittuvassa asemassa olevien huomiointi prosessissa

Turvapaikanhakijan tulee saada erityistä tukea turvapaikkamenettelyn aikana, jos hänellä katsotaan olevan haavoittuvasta asemasta johtuvia tai muita erityistarpeita. Vastaanottolain mukaan

haavoittuva asema voi perustua ikään taikka fyysiseen tai psyykkiseen tilaan. Haavoittuva asema ja siitä johtuvat erityistarpeet selvitetään yksilöllisesti, eikä niitä ole eritelty tarkemmin laissa. Kuten aiemmin tässä raportissa on todettu, haavoittuvassa asemassa olevien tunnistaminen kuuluu kaikille turvapaikkaprosessiin osallistuville viranomaisille. Jos turvapaikanhakijan haavoittuvaa asemaa ei ole tullut esille hakemuksen vireillepanossa, on sekä vastaanottokeskuksen henkilöstö että Maahanmuuttovirasto koulutettu haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden tunnistamiseen. (Migri 2018a, 9.)

Haavoittuva asema ei yksiselitteisesti tarkoita erityisiä tuen tarpeita eikä välttämättä tarvetta palveluihin asiantuntija-arvion tai hakijan itsensä mielestä. Ratkaisevaa on se, että hakijan mahdollisuudet hyödyntää oikeuksiaan ja täyttää veloitteensa turvapaikkamenettelyssä ovat rajalliset hänen yksilölliset olosuhteensa huomioon ottaen. Tuki voi olla esimerkiksi haavoittuviin ryhmiin erikoistuneen puhuttelijan järjestäminen, tavanomaista pidemmän ajan varaaminen puhutteluun, hakijan ohjaaminen hankkimaan oikeusavustaja tai hakijan ohjaaminen lääkärin vastaanotolle (Migri 2018c, 13–14.)

Yleinen oikeudellinen neuvonta ja yksilöllinen oikeusapu

Kuten edellisessä luvussa todettiin, vastaanottokeskuksen tehtäväksi ei ole säädetty turvapaikkaprosessia koskevan oikeudellisen neuvonnan antamista hakijoille. Keskukseen tehtäväksi on säädetty hakijoiden turvapaikkaprosessiin liittyvän oikeusavun piiriin ohjaaminen. Maahanmuuttovirasto katsoo kuitenkin keskustun tehtäväksi oikeusavun piiriin ohjaamisen lisäksi yleisemmän turvapaikkaprosessia koskevan neuvonnan antamisen hakijoille. Keskusten antama yleinen oikeudellinen neuvonta on turvapaikkaprosessiin ja siihen liittyvään oikeusapuun liittyvää yleisluonteista ohjaamista ja menettelytapaneuvontaa. (Migri 2017a, 3.) Yleinen oikeudellinen neuvonta tarkoittaa vastaanottokeskuksissa turvapaikanhakijoille annettavaa vastaanotto- ja hallintolain mukaista yleistä tiedonantamista, johon Maahanmuuttoviraston ohjeen mukaan sisältyy yleisen tiedon antaminen turvapaikkaprosessista ja siihen liittyvistä hakijan oikeuksista ja velvollisuuksista sekä turvapaikanhakijan ohjaaminen oikeusavun piiriin.

Maahanmuuttoviraston ohjeessa vastaanottokeskuksille vuodelta 2017 on linjattu, että yleisen oikeudellisen neuvonnan osuus sisällytetään osaksi hakijalle annettavaa yleistä alkuinfoa tai osaksi sosiaalityön tai -ohjauksen alkuinfoa kaikissa transit- ja odotusajan vastaanottokeskuksissa. Alkuvaiheen infotapahtumiin sisällytettävällä yleisellä oikeudellisella neuvonnalla varmistetaan, että kaikki hakijat saavat tietoa turvapaikkaprosessin kulusta ja erilaisista oikeuksista ja velvollisuuksista. Suullisesti infotapahtumissa annettavan neuvonnan lisäksi hakijalle annetaan myös kirjallisesti Maahanmuuttoviraston tiedote. Tiedote kuvaa hakijalle turvapaikkaprosessin kulun kirjallisesti tämän omalla äidinkielellä. Näiden infotapahtumien lisäksi hakijalle annetaan tarvittaessa yleistä oikeudellista neuvontaa myöhemmässä vaiheessa. Tämä voi tapahtua osana yksilöllisiä tapaamisia, erityisissä aihetta käsittelevissä infotapahtumissa sekä kirjallisen materiaalin jakamisen kautta. (Migri 2017a.)

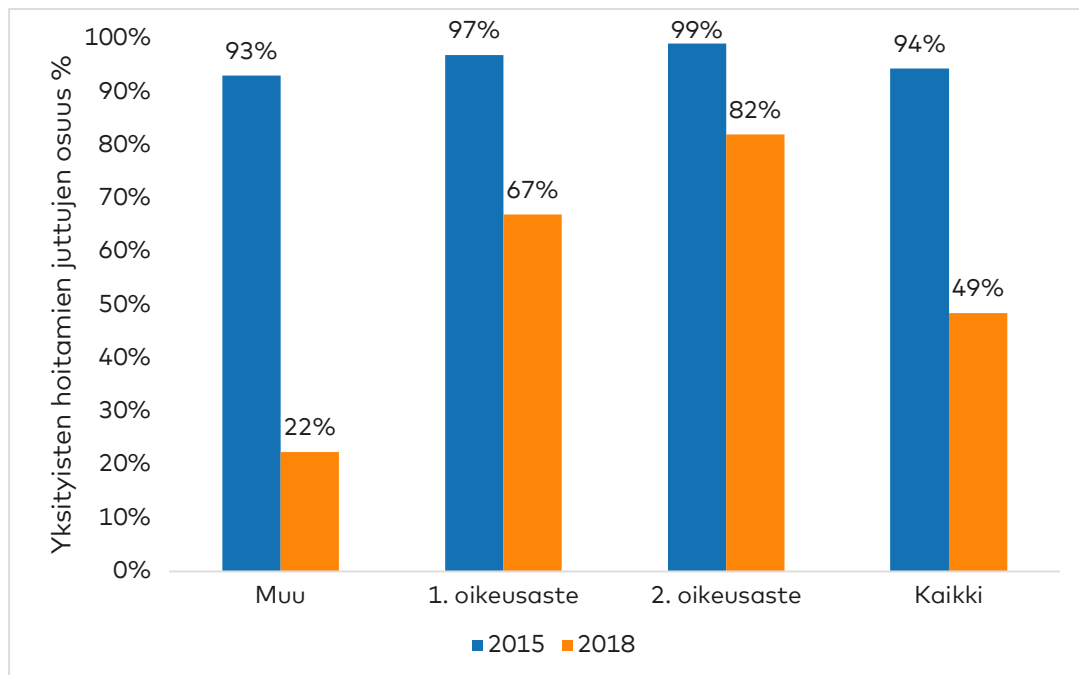
Viime vuosina on tehty eräitä turvapaikanhakijan oikeusapua koskevia lakimuutoksia. Keskeisenä tarkoituksena on ollut, että ulkomaalaisasioissa julkisin varoin järjestettyä oikeusapua annettaisiin oikeusapulain mukaisesti. Lisäksi palkkiot tässä asiaryhmässä maksettaisiin asiakohdaisesti eikä tuntiperusteisesti. Laki paketti astui voimaan 1.9.2016. Oikeusapua antavien avustajien kelpoisuusedellytykset yhdenmukaistettiin tässä yhteydessä siten, että erityissäännöksen sijaan sovellettavaksi tulivat oikeusapulain yleiset säännökset. Ulkomaalaisten asioita hoitavat lakimiehet tulivat valvonnan piiriin ja julkisin varoin kustannettua oikeusapua rajattiin täysi-ikäisten hakijoiden turvapaikkapuhutteluun osallistumisen osalta. Kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa yksityiselle

avustajalle vahvistettiin asiakohtainen palkkio avustajan tehtävien hoitamisesta. Viimeksi mainittua pykälää muutettiin edelleen syksyllä 2018 siten, että erityisistä syistä palkkion määrästä voidaan poiketa.

Turvapaikanhakijalla on ulkomaalaislain 8 §:n oikeus käyttää asiassaan avustajaa. Ulkomaalaislaissa ei ole asetettu velvollisuutta varmistaa hakijan käyttöön avustajaa. Turvapaikanhakijan tulee siis itse vastata avustajan hankkimisesta. Hallintolaissa ei avustajalle ole asetettu erityisiä kelpoisuusvaatimuksia eli avustaja voi olla myös muu kuin lakimies. (Migri 2018c, 18). Tällöin kyseessä on ns. maallikkoavustaja. Vastaanottokeskuksia on ohjeistettu sopimaan alueen oikeusaputoimiston kanssa käytänteet hakijoiden oikeusapuun ohjaamiseen liittyen.

Oikeusapua annetaan oikeusapulain mukaan valtion varoin henkilölle, joka tarvitsee asiantuntevaa apua oikeudellisessa asiassa ja joka taloudellisen asemansa vuoksi ei kykene itse suorittamaan sen hoitamisen vaatimia menoja. Turvapaikkaprosessiin liittyvän oikeusavun antamista varten valtiolla on oikeusaputoimistoja, joissa oikeusapua tarjoavat julkiset oikeusavustajat. Jos tulona on esimerkiksi keskuksen myöntämä vastaanottoraha eikä henkilöllä ole merkittävää omaisuutta, saa turvapaikanhakija oikeusavun korvauksetta. Turvapaikanhakija voi myös omalla kustannuksellaan hankkia oikeusapua. (Migri 2017a.)

Hallintomenettelyvaiheessa maksutonta oikeusapua voi hakea julkisesta oikeusaputoimistosta. Valtion varoin hallintomenettelyvaiheessa voi saada oikeusapua vain oikeusaputoimiston kautta. Tällöin julkinen oikeusavustaja toimii turvapaikanhakijan oikeusavustajana. Mikäli oikeusaputoimisto ei ruuhkan takia pysty järjestämään hakijalle julkista oikeusavustajaa, oikeusaputoimisto ohjaa hakijaa hakemaan oikeusapua yksityisiltä toimijoilta (asianajajalta tai luvan saaneelta oikeudenkäyntiavustajalta). Hakija voi myös omalla kustannuksellaan hakea hallintomenettelyvaiheessa oikeusapua suoraan yksityisiltä toimijoilta. (Migri 2017a.)



Kuva 7 Yksityisten avustajien osuus vuosina 2015 ja 2018 (Oikeusministeriö 2019c).

Ulkomaalaislain mukaan oikeusapuun ei kuulu avustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa, ellei avustajan läsnäolo ole erityisen painavista syistä tarpeen. Jos hakija on ilman huoltajaa maassa

oleva alle 18-vuotias, oikeusapuun kuitenkin kuuluu avustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa. (Migri 2018c.) Avustajan läsnäololle turvapaikkapuhuttelussa voi olla erityisen painavat syyt, jos viranomaisen selvittämisvelvollisuuskin huomioon ottaen hakija ei hänen henkilöönsä tai tilanteeseen liittyvästä erityisestä syystä kykene tekemään riittävästi selkoa turvapaikkapuhuttelussa esille tulevista seikoista ja oikeusavun antaminen hakijalle olisi siten aidosti tarpeen, jotta hänen oikeusturvansa ei tosiasiallisesti vaarantuisi. Esimerkiksi hakijan erityisen haavoittuva asema, traumatisoituminen, kidutuskokemukset tai luku- ja kirjoitustaidottomuus ovat huomioon otettavia seikkoja arvioitaessa hakijan kykyä tehdä asiastaan riittävästi selkoa turvapaikkapuhuttelussa. Mikäli turvapaikanhakijalla on ollut oikeusavustaja, joka osallistuu myös puhutteluun, oikeusaputoimisto arvioi avustajan palkkion maksamisesta päättäessään, onko avustajan läsnäololle puhuttelussa ollut erityisen painavia syitä. Jos taas puhuttelussa havaitaan, että avustajan läsnäolo olisi tarpeen, Maahanmuuttovirasto ohjaa hakijaa ottamaan yhteyttä oikeusaputoimistoon. (Migri 2018c, 19.)

Kehittämiskohteet ja ratkaisuideat

Yleinen oikeudellinen neuvonta

Tämän selvityksen yhteydessä tehtyjen haastatteluiden perusteella turvapaikanhakijat ovat voineet etenkin vuosina 2015 ja 2016 jäädä usein ilman riittävää yleistä oikeudellista neuvontaa eikä heillä ole välttämättä ollut tietoa siitä, että heillä olisi ollut oikeus oikeusavustajan käyttöön hallintovaiheessa (ks. Lepola 2018). Tätä selvitystä varten haastatellut vuosien 2015 ja 2018 välillä turvapaikkaprosessissa olleet turvapaikanhakijat kokivat, että he olivat joutuneet puhutteluun ilman tarkempaa ymmärrystä puhuttelusta tai valmistautumista.

Myös Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan vastaanottokeskukset tuskin pystyivät antamaan vuosina 2015 tai 2016 hakijoille toivotun kaltaista yleistä oikeudellista neuvontaa (Migri 2018a). Vastaanottokentälle tuli tällöin mukaan uusia vastaanottokeskusten ylläpitäjiä ja työntekijöitä, joilla ei ollut aiempaa kokemusta ja tietoa vastaanottokeskustoiminnasta ja turvapaikkaprosessista tai turvapaikkatutkinnan tuntemusta. Tarvittavan vastaanottokeskustoimintaan ja turvapaikkaprosessiin liittyvän osaamisen kehittyminen vaatii aikaa ja kokemuksen kehittymistä käytännön toiminnasta. Tilanteen on asiantuntijahaastatteluissa arvioitu jo parantuneen verrattuna vuosiin 2015 ja 2016. Silti haastatteluiden perusteella on ilmeistä, että yleisen oikeudellisen neuvonnan käytännöt ja ohjaus oikeusavun piiriin vaihtelevat vastaanottokeskuksissa (ks. Ekholm ym. 2019).

Maahanmuuttoviraston tilaaman ONE-hankkeeseen sisältyvän selvityksen mukaan keskuksissa annettava yleinen oikeudellinen neuvonta on edelleen vaihtelevaa niin laajuudeltaan kuin laadultaan. Alkuinfoon sisältyy perustiedot turvapaikkamenettelystä ja oikeudellisesta avusta. Erityisiä oikeusinfoja/laki-infoja pitävät oikeusaputoimistot ja joillain alueilla muut toimijat, kuten esimerkiksi Pakolaisneuvonta. Selvityksessä keskeisenä havaintona nousee ristiriita yleisen ja henkilökohtaisen neuvonnan välillä. Pääosin yleinen oikeudellinen neuvonta työllistää vastaanottokeskuksissa sosiaaliohjaajia ja ohjaajia. Yksityismajoituksessa olevia on vaikea tavoittaa yleisiin infotilaisuuksiin. Selvityksen mukaan vain puolet keskuksista jakaa normaalikäytäntönä materiaalia hakijoille. ONE-hankkeen selvityksessä ehdotetaan, että yleisen oikeudellisen neuvonnan nimi tulisi muuttaa menettelytapaneuvonnaksi, koska yleinen "oikeudellinen" neuvonta tehtävänä saa aikaan helposti väärinkäytöksiä. Tasalaatuista neuvontatyötä helpottaisi erityisesti, jos neuvonnan sisällöt määriteltäisiin nykyistä tarkemmin. Selvityksessä ehdotetaan myös, että vastaanottokeskusten työntekijöiden tehtävänä on toimia välittäjinä suhteessa oikeusapupalveluihin. Selvityksen ehdotuksen mukaisesti heidän tulisi huolehtia siitä, että kaikki hakijat saavat riittävän laki-infon. Yleisen oikeudellisen

neuvonnan hyvinä käytäntöinä selvityksessä mainittiin keskittäminen, henkilökohtaistaminen, oikea-aikaisuus ja kertaus. (Ekholm ym. 2019.)

Tämän selvityksen yhteydessä toteutetuissa Maahanmuuttoviraston haastatteluissa mainittiin, että tiedottamisessa olisi kehittämistarpeita myös eri kohderyhmien huomioimisessa. Esimerkiksi nuoret ovat kohderyhmä, jolle tiedottamista voisi tehdä myös kohdennetusti sellaisissa kanavissa, joita he muutenkin käyttävät (kuten videoiden, sovellusten tai internet-sivustojen kautta). ONE-hanke tekeekin parhaillaan materiaalityöntantaa eri kanaviin. ONE-hankkeessa ollaan parhaillaan kehittämässä yhtenäisiä materiaaleja yleisen oikeudellisen neuvonnan tueksi vastaanottokeskukseen⁷. Materiaalien tekemisen kuvattiin olevan osin haastavaa, koska lainsäädäntö ja järjestelmä ovat jatkuvasti muutoksessa, jolloin materiaalien päivityksiin ja ylläpitoon tulisi varata jatkuvasti resursseja. Erilaisen oheismateriaalin etuna tunnistettiin se, että ne mahdollistavat asioiden kertamisen omalla ajalla. Haastatteluissa korostettiin, ettei materiaalien voi nähdä korvaavan vuorovai-
kutusta ja henkilökohtaisen avun tarvetta. Haastatteluissa ratkaisuna esitettiin yleisesti, että vastaanottokeskusten yleistä oikeudellista neuvontaa tulee kehittää edelleen niin, että vastaisuudessa hakijat saavat entistä paremmin tasalaatuista neuvontaa riippumatta siitä mihin vastaanottokeskukseen he ovat rekisteröityneet.

Useissa haastatteluissa, kuten myös ONE-hankkeen teettämässä selvityksessä, esitettiin, että "yleisen oikeudellisen neuvonnan" voisi käsitteenä korvata esimerkiksi "menettelytapaneuvontana", jotta se erottuisi paremmin henkilökohtaisesti saatavasta oikeusavusta.

Henkilökohtainen oikeudellinen neuvonta

Eri toimijoiden haastatteluissa korostettiin henkilökohtaisesti annetun oikeudellisen neuvonnan merkitystä sekä prosessin laadun, sen keston, että hakijan oikeusturvan kannalta. Maahanmuuttovirasto on selvityksessään sisäministerille turvapaikkapäätöksentekoon ja -menettelyyn liittyen (2018a) tuonut esiin, että vastaanottokeskukset eivät järjestä henkilökohtaisia tapaamisia, jossa hakijaa valmistettaisiin turvapaikkapuhutteluun, eikä yksilöllisen oikeudellisen neuvonnan kaltainen toiminta ei ole vastaanottokeskuksen tehtävää. Tästä johtuen, vastaanottokeskuksilla ei liioin ole käytössä tämän suuntaisen toimintamallin vaativia henkilöresursseja. (Migri 2018a, 6–7.) Käytännössä hakijoiden ohjaamiskäytännöt oikeusaputoimistoon ja oikeusapupalvelun saaminen vaihtelee niin haastattelujen kuin selvityksen osana toteutetun asiantuntijoille suunnatun oikeusapua käsittelevän työpajan aineiston perusteella. Yhtenäistä mallia ei ole valtakunnallisesti käytössä. Esimerkiksi Oulussa vastaanottokeskus ja oikeusaputoimisto ovat määritelleet aikataulun ja toimintamallin, jolla turvataan se, että jokaisella turvapaikanhakijalla on mahdollisuus henkilökohtaiseen tapamiseen oikeusavustajan kanssa ennen puhuttelua.

Osa haastateltavista arvioi, että lähes jokainen turvapaikanhakija hyötyisi mahdollisuudesta yksilölliseen ja henkilökohtaiseen oikeudelliseen neuvontaan hallintovaiheessa. Julkisin varoin järjestetyn oikeusavun nähtiin kohdistuvan vain osaan hakijoista ja olevan osin riippuvainen alueellisista ja paikallisista käytännöistä toimijoiden välillä. Mahdollisuudella yksilölliseen oikeudelliseen neuvontaan nähtiin olevan merkittäviä vaikutuksia hakijan prosessin jatkoon kannalta. Hallintovaiheessa

⁷ Maahanmuuttoviraston koordinoiman ONE-hankkeen kartoituksen perusteella on laadittu materiaalisuunnitelma, joka sisältää video- ja kirjallista materiaalia turvapaikkaprosessista, sen eri vaiheista, viranomaisen roolista sekä hakijan oikeuksista ja velvollisuuksista. Taustalla on näkemys siitä, että neuvonnan tulee vastaanottovaiheessa olla monikanavaista ja ottaa huomioon ihmisten erilaisten oppimistavat, myös haavoittuvassa asemassa olevien erityistarpeet. Yleisestä oikeudellisesta neuvonnasta pyritään kehittämään monikanavaista niin, että siinä yhdistyvät kasvotusten tapahtuva neuvonta (ryhmä, yksilö) ja neuvontaa tukeva materiaalikokonaisuus. Materiaalikokonaisuus muodostuu videoista ja esitteistä kieli-versioineen. Uudistukset otetaan käyttöön hankkeen aikana. Hanke päättyy vuonna 2020.

mukana oleva oikeusavustajan kuvattiin parhaimmillaan lisäävän hakijan mahdollisuuksia olla vuorovaikutuksessa Maahanmuuttoviraston suuntaan. Mikäli hallintovaiheessa mukana oleva avustaja toimii myös muutoksenhakuvaiheessa, nähtiin hänellä olevan jo valmiiksi hyvä käsitys hakijan tilanteesta. Useassa haastattelussa hallintovaiheen oikeudellisen avun nähtiin kokonaisuudessaan parantavan koko turvapaikkaprosessin laatua, hakijan oikeusturvaa ja prosessin tehokkuutta.

Etenkin viranomaisten haastatteluissa nostettiin usein esiin myös se, että viime vuosina on yleistynyt ilman oikeudellista koulutusta olevien tukihenkilöiden ja avustajien käyttö. Tukihenkilöiden ja avustajien roolia pidettiin merkittävänä henkisen tuen ja prosessin käytännön asioiden tuen näkökulmista, mutta oikeudellisen neuvonnan nähtiin viranomaisten näkökulmasta olevan aina asiaan perehtyneellä juristilla. Epämuodollisella avulla ei tulisi kuitenkaan paikata muodollisen järjestelmän puutteita (ks. Palander & Pöllänen, 2018). Pahimmillaan vääränlaisten roolien yleistymisen nähtiin jopa heikentävän prosessin kulkua henkilöiden antaessa neuvoja, jotka eivät ole hakijan edun mukaisia. Haastatteluissa nostettiin esiin kuitenkin toisaalta myös erilaisten avustajien kriittisen tarkeä ja hakijan tapauksen käsittelyyn myötävaikuttava rooli tilanteissa, joissa käytännössä muuta tukea ei ole ollut saatavissa. Osa haastatteluista näki, että tukihenkilöiden ja avustajien kasvanut rooli on seurausta heikennyksistä, joita on tehty oikeusavun saatavuuteen.

Alkuvaiheessa tapahtuva puhutteluun valmistautuminen oikeusavustajan kanssa nähtiin haastattelujen perusteella olevan keskeistä, jotta hakija ymmärtää puhuttelun tarkoituksen ja tavoitteen, palauttaa mieleen keskeiset seikat ja rakentaa myös luottamusta kertoa omista turvapaikanhaun perusteistaan. Samankaltaisia havaintoja on esitetty oikeusministeriölle toteutetussa tutkimuksessa, jossa myös korostetaan, että yksi oikeusavustajan tehtävä on luoda luottamusta viranomaisten toimintaa kohtaan. *"Luottamuksen saavuttamisen kannalta on kuitenkin olennaista, että hakija tuntee, että häntä kuunnellaan ja kunnioitetaan ja että oikeusavustaja käyttää riittävästi aikaa hakijan kanssa keskustelemiseen ennen turvapaikkapuhuttelua."* (Lepola 2018, 8.)

Myös UNHCR:n (2018) Suomelle antamissa suosituksissa suositetaan, että hakijalle ilmaista oikeudellista apua tulisi tarjota jo turvapaikkaprosessin alusta lähtien ja että ideaalitulanteessa oikeusavustaja osallistuu myös puhutteluun.

Toimintojen yhteensovittaminen ja aikatauluttaminen

Haastatteluissa keskeiseksi ratkaistavaksi asiaksi nousi toimintojen oikea-aikaisuus ja yhteensovittaminen. Haastatteluissa nähtiin, että yleinen oikeudellinen neuvonta, oikeusavun piiriin ohjaaminen, henkilökohtaisen oikeusavun saaminen tulisi sovittaa yhteen Maahanmuuttoviraston puhutteleaikataulujen kanssa. Maahanmuuttovirasto korosti, että puhuttelu tai puhuttelut ovat tarkoituksenmukaista heidän näkökulmastaan järjestää mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, jotta se jättää virastolle mahdollisimman paljon aikaa päätöksenteolle ja mahdollisille lisäselvityksille. Ongelmalliseksi koettiin tilanteet, joissa puhuttelun järjestäminen on venynyt. Tällöin ongelmaksi nostettiin se, että Maahanmuuttovirastolle jää suhteellisen vähän aikaa varsinaisen kansainvälistä suojelua koskevan asian ratkaisemiseksi. Lisäksi viranomaisten haastatteluissa nostettiin esiin luotettavuus. Puhuttelun viipyminen voi altistaa hakijoita vääränlaisille huhuille siitä, miten ja mitä asioita puhuttelussa kannattaisi tuoda esiin.

Haastatteluissa esitettiin, että turvapaikanhakijoiden näkökulmasta puhuttelu ei saisi tulla liian nopeasti vireillepanon jälkeen ja että vastaanottopalveluiden piiriin tultaessa tarvitaan niin hengähdystauko kuin myös mahdollisuus saada riittävästi alkuneuvontaa, henkilökohtainen tapaaminen sosiaaliohjaajan ja terveydenhoitajan kanssa, yleistä oikeudellista neuvontaa sekä aikaa mahdollisten lisäselvitysten hankkimiseksi. Haastatteluissa kuvattiin, että aikaa tarvitaan myös

luottamuksen rakentamiseen. Silloin kun henkilöllä on rankkoja kokemuksia lähtömaasta tai matkareitiltä, mahdollisesti kidutuskokemuksia viranomaistaholta, psyykkisiä ongelmia ja traumoja, jo pelkästään luottamus viranomaistahoihin voi olla alhaisella tasolla, mikä antaa heikot lähtökohdat kertoa vapaasti turvapaikkaperusteista vireillepanovaiheessa ja itse puhuttelussa. Osa haastattelutavista arvioi, että uusien hakijoiden osalta kutsuja puhutteluihin tulee näistä näkökulmista tarkasteltuna nykyiseltään liiankin nopeasti.

Luottamuksen rakentamisen kuvattiin korostuvan esimerkiksi erityisryhmien kohdalla. Esimerkiksi seksuaali- ja sukupuolivähemmistöön kuuluvilla luottamus siihen, että Suomessa omista asioistaan voi kertoa ilman jälkiseuraamuksia, voi olla erittäin heikko. Jo se, ettei tabuna pidetyistä asioista osata puhua suoraan vaan kiertoilmaisuin, nähtiin vaikuttavan merkittävästi puhutteluun. Tällöin esimerkiksi järjestöjen tarjoama alkuvaiheen tuki nähtiin tärkeäksi, ja ohjausta järjestöjen piiriin on tullut vastaanottokeskusten lisäksi myös yksittäisiltä oikeusavustajilta.

Puhuttelujen järjestämisen ja aikatauluttamisen logiikoiden kuvattiin eroavan hieman eri puolilla Suomea eli käytännössä turvapaikkayksikön eri tulosalueilla. Esimerkiksi eteläisellä tulosalueella kokeillaan parhaillaan käytäntöä, jossa puhuttelut on jaettu selkeästi kahteen osaan. Ensimmäisessä käsitellään henkilöllisyyttä, maahantuloa ja matkareittiä ja toisessa käydään varsinainen turvapaikkapuhuttelu. Tämän selvityksen yhteydessä toteutettujen haastatteluiden mukaan tosin käytännössä myös ensimmäisessä puhuttelussa on voitu siirtyä varsinaiseen turvapaikkapuhutteluun, jos aika on riittänyt. Tällöin hakija on tosin voinut olla valmistautumaton kertomaan omista kansainvälistä suojelua koskevista perusteistaan. "Kahden kosketuksen" toimintamallia on kokeiltu muillakin tulosalueilla, mutta pääasiassa resurssitilanteesta johtuen on niissä palattu "yhden kosketuksen" malliin.

Haastatteluissa tunnistettiin hyötyjä ja haittoja sekä yhden että kahden puhuttelun malleista. Yhden puhuttelun mallin nähtiin olevan raskas sekä hakijalle että puhuttelun tekeväälle ylitarkastajalle ja muille puhuttelussa mukana oleville henkilöille, kuten avustajille, edustajille tai tulkeille. Yhdellä kerralla puhuttamisessa nähtiin myös haasteeksi se, ettei kaikkia asioita välttämättä ehditä käymään päivän aikana. Ajan riittävyyden koettiin olevan ongelma erityisesti niissä tilanteissa, joissa puhutteluun varattua aikaa joudutaan käyttämään muihin asioihin kuin varsinaiseen puhutteluun, esimerkiksi teknisten haasteiden ratkaisuun, prosessin läpikäymiseen ja yhteisen ymmärryksen rakentamiseen puhuttelussa paikalla olevien henkilöiden kesken tai esimerkiksi asiakirjojen kääntämiseen. Kahden puhuttelun mallissa haasteiksi haastatteluissa tunnistettiin mm. kahden puhuttelun aikatauluttamiseen ja kalenterointeihin liittyvät haasteet. Lisäksi kuuden kuukauden käsittelyaika-velvoitteen nähtiin joissain tapauksissa olevan haasteellinen, erityisesti mikäli toisen puhuttelun jälkeen tarvitaan vielä lisäpuhutteluja. Osalla haastatelluista ylitarkastajista oli kokemusta molemmista toimintatavoista. Osa näki, että molempien mallien avulla voidaan toimia, kun puolestaan osa kallistui jommankumman mallin kannalle. Kahden puhuttelun mallin selkeänä hyvänä puolena kuitenkin nähtiin mahdollisuus lisätietojen hakemiseen ja lisäselvittelyyn puhuttelujen välissä.

Kuten jo vireillepanon yhteydessä todettiin, hakijan mahdollinen erityinen perusteltu tarve saada avustaja turvapaikkapuhutteluun tulisi pyrkiä tunnistamaan mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Selvityksen aineiston perusteella tällä hetkellä vireillepanon yhteydessä tulee vain vähän haavoittu- vaiseen asemaan liittyviä kirjauksia. Myös Maahanmuuttovirasto on tunnistanut selvityksessään hakijoiden erityistarpeiden selvittämisen ja tunnistamisen olevan haastavaa vastaanottokeskusten nykyisillä henkilökuntaresursseilla. Tämä korostuu erityisesti transit-vastaanottokeskuksissa, joiden toiminta on suunniteltu lyhyen majoittamisen periaatteella. (Migri 2018a, 6). Tunnistamisessa keskeistä on alkuvaiheen vastaanottopalveluiden osalta mahdollisuus tavata terveydenhoitaja ja sosiaalityöntekijä sekä oikeusavustaja.

Yksityisten avustajien osallistuminen turvapaikkaprosessiin

Syykuussa 2016 voimaan tulleiden lakimuutosten jälkeen yksityisten avustajien mukana olo hallintovaiheessa on vähäistä, ja on riippuvaista oikeusaputoimiston edelleen ohjauksesta. Haastatteluissa arvioitiin, että lainsäädännön muutokset yhdessä palkkioperustemuutoksen kanssa ovat vaikuttanut siihen, että useat osaavat yksityiset toimijat ovat lopettaneet tai vähentäneet turvapaikanhakijoiden avustamista. Haastatteluissa arveltiin, että hallintovaiheessa avustaminen on käytännössä harvinaista ja palkkioperusteen muutoksista johtuen ajoittain huonosti kannattavaa. Valitusvaiheessa yksityisten toimijoiden rooli on julkista oikeusapua suurempi. Yksityisille avustajille kuvattiin tulevan kuitenkin useammin myöhemmässä vaiheessa tapauksia, jotka ovat erityisen haastavia. Tämä nähtiin tekevän turvapaikka-asioiden erikoistumisalasta osin epähoukuttavan. Lisäksi osaavia yksityisiä toimijoita ei haastatteluiden perusteella ole lukumääräisesti kovinkaan suurta määrää.

Edellä on tuotu esiin tarve vahvistaa hallintovaiheessa saatavaa oikeusapua. Tämän osalta käytännön haasteeksi haastatteluissa nostettiin julkisten oikeusaputoimistojen rajalliset resurssit. Julkisten oikeusavustajien kansainvälistä suojelua koskeviin asioihin käytettävissä olevasta ajasta kannettiin huolta erityisesti turvapaikanhakijoiden määrän kasvaessa, mutta jo nykyisillä uusilla hakijamäärillä oikeusavustajat ovat erittäin työllistettyjä. Haastatteluissa nostettiin esiin, että hallintovaiheessa turvapaikanhakijan tulisi voida valita avustajansa nykyistä vapaammin. Tätä perusteltiin esimerkiksi sillä, että osalla hakijoista voi kokea epäluottamusta viranomaisiin, joita oikeusaputoimistot myös edustavat. Haastatteluissa kuitenkin samalla pelättiin sitä tilannetta, joka vallitsi vuosina 2015-2016, jolloin turvapaikka-asioiden hoitamisen kentällä törmättiin myös oikeudellisten avustajien toimesta monin tavoin epäeettisen toimintaan.

Palkkioperusteen muutos liittyy oleellisesti yksityisen oikeusavun saatavuuteen ja laatuun: asiakohdainenkin palkkio on määrältään erisuuruinen riippuen asiasta (Oikeusministeriö 2017)⁸. Hallintomenettelyssä käsiteltävä asiakohdainen korvaus on 600 euroa ja jos avustaja on mukana turvapaikkapuhuttelussa, palkkio on 900 euroa. Hallintomenettelyvaiheessa etenkin puhutteluun osallistuminen on haastatteluiden mukaan käytännössä tappiollista ja sitä tehdään osin pro bono -toimintana. Puhuttelukohtainen korvaus ei ota huomioon, että puhuttelut voivat kestää useita kokonaisia päiviä. Korvauksia ei myöskään makseta matkustusajasta, jolloin tilanteesta riippuen aikaa voi mennä huomattavasti saatuun korvukseen nähden. Asiakohtaista palkkiota pidettiin haastatteluissa joko yleisesti tai ainakin joidenkin tapausten hoitamisen osalta pienenä ja liian kaavamaisena suhteessa tapausten vaatiman työmäärän suhteen. Parempana palkkioperusteena pidettiin yleisesti ottaen tuntiperusteisuutta.

Oikeusavun laatu

Tämän selvityksen yhteydessä toteutetuissa haastatteluissa oikeusavustajien laatua pidettiin vaihtelevana. Ongelmia on näkynyt erityisesti aiempina vuosina, mutta laadun vaihtelua kohdataan haastatteluiden mukaan edelleen. Vuoden 2016 uudistuksen myötä turvapaikanhakijoiden avustajat tulivat Asianajajaliiton valvontalautakunnan valvonnan piiriin. Avustajan tulee olla asianajaja, luvan saanut lakimies tai julkinen oikeusavustaja. Aiemmin avustaja saattoi olla hallintovaiheessa muukin lakimies. Haastatteluissa uudistusta on pidetty oikeansuuntaisena siten, että nyt lakimiehet kuuluvat valvonnan piiriin. Uudistuksen kokonaisvaikutukset eivät haastatteluiden perusteella

⁸ Ks. https://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/1410853/muutos-valtioneuvoston-asetukseen-oikeusavun-palkkioperusteista

näytä täyttävän tarkoitustaan. Myös oikeusaputoimistojen valmiudet vastata tarpeisiin ovat arvioiden mukaan muutoksen jälkeisinä vuosina olleet vaihtelevia. Tämän taustalla ovat haastattelujen mukaan puutteelliset henkilöstöresurssit ja henkilöstön vaihtuvuus. Yksityisten avustajien laadun arvioitiin haastattelussa jossain määrin parantuneen johtuen myös siitä, että hakijoita on vähemmän ja mm. vastaanottokeskukset ovat saattaneet epävirallisesti ohjata hakijoita hyviksi tiedettyjen avustajien pariin. Palkkiouudistuksella on nähty olevan heikentävä vaikutus laatuun karkeasti ottaen siten, että palkkio voi olla kannattava silloin kun työt tehdään heikosti. Myös aiemmassa tutkimuksessa on tehty samanlaisia huomioita palkkioperusteista (ks. Lepola 2018).

Nykyisten valvonnan keinojen ei nähty olevan riittäviä, mutta haastateltaville ei ollut juurikaan esittää konkreettisia parannuskeinoja. Haastatteluissa esitettiin, että palkkioperusteiden muutos takaisin tuntiperusteiseen laskutukseen tarkoittaisi käytännössä sitä, että ne tarkistettaisiin huolella, mikä edesauttaisi valvontaa. Haastatteluissa korostui, että jatkossa olisi tärkeää pystyä vahvistamaan mekanismeja, joilla osaamattomien ja piittaamattomien avustajien toimintaa voisi rajoittaa ja joilla avustajien asiantuntemusta kansainvälisen suojelun asioissa voisi parantaa. Lisäksi yksityisille avustajille olisi oltava tarjolla erityiskoulutusta turvapaikka-asioihin. Julkisen oikeusavun ammattitaitoa kehitetään ja ylläpidetään koulutuksella ja osallistumalla asiantuntijaverkostoon. Lisäksi on järjestetty verkostotapaamisia ja verkoston muuta yhteydenpitoa. Yksityisten avustajien osaamisen kehittämiseksi on esitetty, että heille olisi tarjolla erityiskoulutusta (ks. Lepola 2018, 5). Oikeusministeriö on jo järjestänytkin koulutuksia, joihin on voinut osallistua myös yksityisiä avustajia. Haastatteluissa esitettiin myös, että valituskynnystä valituslautakunnalle ei saisi pitää liian korkeana ja valituksen käsittelyprosessin nopeutta tulisi pystyä parantamaan.

3.4 Turvapaikkapuhuttelu

Keskeiset havainnot

- » Oikeusavustajan osallistumisen puhutteluun tulisi olla mahdollista harkinnan pohjalta matalalla kynnyksellä. Nykyisin edellytettyjä "erityisen painavia perusteluja" pidetään ongelmallisina. Lisäksi voimassa olevat palkkioperusteet ovat ongelmalliset.
- » Puhuttelujen laatu on parantunut edellisistä vuosista. Puhuttelujen laadunvalvontaa ja -varmistusta tulee edelleen jatkaa.
- » Puhuttelujen järjestäminen on henkilöintensiivistä ja osaamista edellyttävää työtä. Puhuttelut voivat myös olla kuormittavia. Henkilöstön pysyvyydestä ja jaksamisesta tulee huolehtia.
- » Puhuttelujen järjestäminen on ruuhkautunut. Resurssit vaikuttavat riittämättömiltä. Puhuttelujen järjestämisessä tulisi kyetä varmistamaan myös turvapaikanhakijoiden näkökulmasta tarkoituksenmukainen aikataulutus.

Nykytila

Turvapaikkapuhuttelu on yksi tärkeimmistä turvapaikkaprosessin vaiheista. Ulkomaalaislain mukaan Maahanmuuttovirasto suorittaa turvapaikkapuhuttelun, jossa "suullisesti selvitetään hakijan perusteet hänen kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan kohdistuneesta vainosta tai muista oikeudenloukkauksista ja niiden uhkista". Maahanmuuttoviraston turvapaikkaohjeen (2018c, 38–39) mukaan kaikessa turvapaikkatutkinnassa on otettava huomioon tutkimuksen keskeinen merkitys asian ratkaisemisen kannalta. Viranomaisen tulee omasta aloitteestaan huomioida ja pyrkiä selvittämään kaikki asian kannalta merkitykselliset seikat. Hakijan tulee puolestaan esittää kaikki tiedossaan olevat, hakemukseensa liittyvät seikat ja annettava kaikki olemassa olevat todisteet tai

tydyttävä selvitys todistusaineiston puuttumiselle. Hakijan tulee tarpeen tullen pyrkiä hankkimaan lisätodisteita edellyttäen, että se ei vaaranna hänen tai hänen läheistensä turvallisuutta.

Puhuttelussa läsnä olevat henkilöt

Turvapaikkapuhuttelussa ovat läsnä vähintään turvapaikanhakija ja ylitarkastaja. Yleensä paikalla on myös tulkki. Paikalla voi olla myös oikeusavustaja ja alaikäisten turvapaikanhakijoiden kohdalla paikalla on lisäksi alaikäisen edustaja. Turvapaikanhakija voi ottaa mukaansa myös avustajan, jolla ei ole oikeudellista koulutusta, tällöin puhutaan ns. maallikkoavustajista. Hakija voi ottaa puhuteluun mukaansa myös muun tukihenkilön.

Turvapaikanhakijan tulee olla puhuttelussa henkilökohtaisesti läsnä, eli häntä ei voi puhuttelussa edustaa asiamies. Hänellä on kuitenkin ulkomaalaislain mukaan oikeus käyttää turvapaikkapuhuttelussaan avustajaa. Avustajalle ei ole määrätty kelpoisuusvaatimuksia, eli hän voi olla muu kuin oikeustieteellisen koulutuksen saanut henkilö. Turvapaikanhakija vastaa itse avustajan hankkimisesta. (Migri 2018c, 41.) Vastaanottokeskus voi ohjata turvapaikanhakijaa hankkimaan oikeusapua.

Ulkomaalaislain (301/2004) 9 §:n 2. momentin (646/2016) mukaan turvapaikanhakijalla on mahdollisuus saada oikeusapua, mutta tähän ei lukeudu avustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa, ellei hakijan läsnäolo ole erityisen painavasta syystä tarpeen. Kuten todettu, on hakijalla oikeus avustajaan puhuttelutilanteessa, mutta vain erityisen painavista syistä tai jos kyseessä on ilman huoltajaa maassa oleva alaikäinen hakija, suoritetaan avustajan palkkio valtion varoista siten, kun oikeusapulaissa säädetään. Erityisen painavat syyt täytyvät silloin, jos viranomaisen selvitysvetäisyys huomioon ottaen hakija ei hänen henkilöönsä tai tilanteeseen liittyvästä erityisesti syystä kykene tekemään riittävästi selkoa turvapaikkapuhuttelussa esille tulevista seikoista ja oikeusavun antaminen olisi aidosti tarpeen, jotta hänen oikeusturvansa ei vaarantuisi. Hakijan erityisen haavoittuva asema, traumatisoituminen, kidutuskokemukset tai luku- ja kirjoitustaidottomuus ovat tässä suhteessa huomioitavia seikkoja. Jos oikeusaputoimiston resurssit ovat sidottu, voi se tarjota hakijalle yksityisen toimijan palveluita. Oikeusaputoimisto arvioi yksityisen avustajan palkkion maksamisesta päättäessä, onko avustajan läsnäololle puhuttelussa ollut erityisen painavia syitä. Avustajalle maksettavasta palkkiosta tai palkkion maksamatta jättämisestä päätetään vasta puhutellun jälkeen. (Migri 2018c, 18–19.)

Turvapaikkapuhuttelun suorittaa Maahanmuuttoviraston tehtävään määrätty virkamies. Hänen tehtävänä on ohjata hakijaa kertomaan asioista, jotka ovat tärkeitä hakemuksen selvittämisen ja turvapaikkahakemuksen ratkaisemisen kannalta. Puhuttelijalla on oikeus viranomaisen selvittämisvelvollisuuden perusteella olla ottamatta vastaan sellaista suullista selvitystä, jolla ei ole merkitystä hakemuksen ratkaisemiseen. Turvapaikkapuhutteluja suorittavilla virkamiehillä on oltava asianmukainen koulutus ja perehdytys tehtävään. Lisäksi heidän täytyy osata huomioida hakemuksen liittyvät hakijan henkilökohtaiset ja yleiset olosuhteet, kuten hakijan kulttuuristausta, sukupuoli, seksuaalinen suuntautuminen, sukupuoli-identiteetti tai haavoittuva asema. Maahanmuuttoviraston turvapaikkaohjeen mukaan puhuttelijaksi tulisi pyrkiä valitsemaan tarpeen mukaan samaa sukupuolta oleva puhuttelija erityisesti, mikäli naispuolisen turvapaikanhakijan voidaan olettaa olevan vaikea esittää hakemuksensa kaikkia perusteita mm. johtuen kokemuksesta tapahtumista tai omasta kulttuuristaustastaan. (Migri 2018c, 40.)

Maahanmuuttovirasto vastaa siitä, että puhuteluun hankitaan tulkki. Tulkkauskieli on se, jonka hakija on ensisijaisesti valinnut. Poikkeuksena ovat tilanteet, joissa on olemassa toinen kieli, jota hakija ymmärtää ja jolla hän pystyy ilmaisemaan itseään selkeästi. Myös tulkin osalta tulisi pyrkiä käyttämään hakijan kanssa samaa sukupuolta olevaa tulkkiä erityisesti silloin, jos hakijan voidaan olettaa olevan

vaikkea esittää kaikkia hakemukseensa vaikuttavia perusteita kokemustensa tai kulttuuritaustansa vuoksi. (Migri 2018c, 40.) Viranomaisilla on hakijan turvapaikkaprosessiin liittyen salassapitovelvollisuus. Tämä velvollisuus sitoo myös tulkkia. Lisäksi Maahanmuuttoviraston tulee lähtökohtaisesti käyttää vain sellaisia tulkkeja, joille on tehty turvallisuusselvitys. Tulkkia käytettäessä on varmistauduttava tämän pätevydestä ja objektiivisuudesta. (Migri 2018c, 19.)

Maahanmuuttoviraston puhuttelija voi harkintansa mukaan sallia hakijan tukihenkilön osallistumisen puhutteluun, mikäli hakija asiaa pyytää ja tukihenkilön läsnäoloon on olemassa perusteltu syy (esimerkiksi se, että hakija ei terveydentilansa vuoksi kykene suoriutumaan puhuttelusta ilman tukihenkilön läsnäoloa). (Migri 2018c, 41.) Poliisi voi osallistua turvapaikkapuhutteluun, jos Suomen kansallinen turvallisuus, kansainväliset suhteet tai yleinen järjestys tai turvallisuus sitä edellyttävät. Poliisi voi päättää turvapaikkapuhutteluun osallistumisesta omasta aloitteestaan tai Maahanmuuttoviraston pyynnöstä. Ulkomaalaislain 97 §:n (194/2015) mukaan hakijan turvapaikkapuhuttelussa hänen perheenjäsenensä eivät pääsääntöisesti ole tilanteessa läsnä, ellei tälle ole olemassa perustelua syytä. Poikkeuksen tässä suhteessa muodostavat alaikäiset turvapaikanhakijat.

Turvapaikkapuhuttelun järjestämisen käytännöt

Ulkomaalaislain 97 §:n mukaan turvapaikkapuhuttelussa selvitetään hakijan perusteet häneen kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan kohdistuneesta vainosta tai muista oikeudenloukkauksista ja niiden uhkista. Lain 97a § (194/2015) puolestaan ohjaa tiedustelemaan hakijan suhtautumista mahdolliseen palauttamiseen turvalliseen alkuperämaahan sekä maahantulokieltoon. Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittely perustuu lähtökohtaisesti hakijan henkilökohtaiseen kuulemiseen (Migri 2018c, 39).

Kuten luvussa 3.3. on käsitelty, Maahanmuuttoviraston myöhempien prosessien osalta keskeistä on varata turvapaikkapuhuttelu pian maahan saapumisen jälkeen. Turvapaikkapuhuttelu tulisi kuitenkin varata riittävän ajan päähän, jotta hakijalla on tosiasiallinen mahdollisuus valmistautua puhutteluun. (Migri 2018c, 39.) Kuten edellisessä luvussa on kuvattu, turvapaikkayksikön eri tulosalueilla on käytössä erilaisia käytäntöjä sen osalta, toteutetaanko puhutteluja yhdellä vai kahdella "kosketuksella". Lisäpuhutteluja toteutetaan joka tapauksessa aina tarpeen mukaan.

Puhuttelu järjestetään pääsääntöisesti siinä Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön aluetoimipisteessä, joka sijaitsee lähimpänä sitä vastaanottokeskusta, jossa turvapaikanhakija asuu. Maahanmuuttovirasto toimittaa turvapaikanhakijalle kirjallisen kutsun turvapaikkapuhutteluun vastaanottokeskuksen välityksellä. Turvapaikanhakijalla on velvollisuus saapua kuultavaksi. Kutsussa ilmoitetaan mm. puhuttelun ajankohta ja paikka sekä kuulemisen syy. Lisäksi kutsussa kerrotaan hakijan oikeuksista ja velvollisuuksista. (Migri 2018c, 39–40.)

Ennen puhuttelun aloittamista Maahanmuuttoviraston puhuttelija kertoo tulkille tilaisuuden tarkoituksesta ja kulusta sekä hänen asemastaan ja velvollisuudestaan. Hänelle kerrotaan erityisesti hänen asioitaan koskevasta salassapitovelvollisuudesta. (Migri 2018c, 19.) Lisäksi puhuttelija kertoo hakijalle puhuttelun tarkoituksesta ja tiedustelee useaan otteeseen puhuttelun aikana, onko hakija muistanut kertoa tärkeitä asiat. Puhuttelun lopuksi hakijalle kerrotaan lisäksi, että hän voi lähettää puhuttelun jälkeen hakemukseensa liittyviä lisäselvityksiä. Turvapaikkapuhuttelun aikana puhuttelija kirjaa hakijan kertoman, turvapaikka-asiaan vaikuttavat selvitykset pöytäkirjaan mahdollisimman tarkasti (Migri 2018c, 40). Edustajan ja mahdollisen avustajan tehtävänä on varmistaa, että kaikki hakijan kannalta oleelliset kansainvälistä suojelua koskevat asiat ja perusteet tulevat esille ja kirjatuksi puhuttelupöytäkirjaan.

Kehittämiskohteet ja ratkaisuideat

Oikeusavun vähentyminen hallintovaiheessa ja tämän seuraukset puhutteluille

Muutamissa haastatteluissa esitettiin, että oikeusavustajan olisi syytä olla läsnä kaikissa puhuteluissa. Näkemystä perusteltiin sillä, että avustaja, joka tuntee turvapaikanhakijan taustat ja perusteet, voi muistuttaa oleellisten asioiden kertomisesta. Lisäksi prosessin jatkovaiheiden näkökulmasta, esimerkiksi muutoksenhakuvaiheen näkökulmasta, olisi selkeintä, että puhuttelussa olisi aina ollut läsnä oikeusavustaja. Lisäksi näissä puheenvuoroissa korostui näkemys siitä, että puhuttelutilanteessa tai sen jälkeen ei ilman oikeudellista avustajaa ole olemassa riittävästi laadunvarmistuskeinoja – avustajan tehtäväksi nähtiin erityisesti tarkistaa, että hakijan kertomat seikat kirjataan puhuttelun pöytäkirjaan oikealla tavalla. Suuri osa haastatteluista, ml. haastatellut julkiset ja yksityiset avustajat, huomauttivat, ettei osallistuminen puhutteluun ole kuitenkaan aina välttämätöntä tai tarkoituksenmukaista. Tällöin nähtiin tärkeämpänä, että hakija olisi saanut henkilökohtaista oikeudellista neuvontaa ennen puhuttelua, ja että oikeusavustaja voi pöytäkirjan nähtyään vielä tarkistaa, että kaikki oleelliset seikat on tuotu esiin. Haastatteluissa ei siis ollut yksimielisyyttä siitä, olisiko oikeusavustajan oltava aina läsnä puhuttelussa. Sen sijaan haastatteluissa oltiin melko yksimielisiä, että osallistumisen puhutteluun tulisi toteutua harkinnan pohjalta matalalla kynnyksellä. Tästä näkökulmasta nykyisin edellytetyjä "erityisen painavia perusteluja" pidettiin ongelmallisina.

Selvityksen aikana nousi myös esille, etteivät kaikki hakijat välttämättä halua oikeusavustajaa mukaan puhutteluun ja joissain tapauksissa avustajan mukana ololla ei saavuteta merkittävää hyötyä. Haastatteluissa korostettiin, että kyse on yksilöllisestä tarpeen arvioinnista sille, tarvitseeko hakija avustajaa puhutteluissa. Yksilöllisten seikkojen nähtiin haastatteluissa liittyvän esimerkiksi hakijan koulutukseen ja kykyyn ilmaista itseään. Esimerkiksi traumatisoituneiden tai haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden kohdalla oikeusavustajan läsnäoloa pidettiin perusteltuna ja hakijan näkökulmasta tärkeänä. Haastatteluissa perusteltiin läsnäolon nykyistä väljempää mahdollistamista puhutteluvaiheessa myös sillä, ettei haavoittuvassa asemassa olevien tunnistaminen ennen puhuttelua toimi aukottomasti.

Tämän selvityksen haastatteluissa nousi samoja havaintoja kuin aikaisemmassa oikeusministeriölle tehdyssä tutkimuksessa (ks. Lepola 2018, 6.): Yksityisten avustajien osallistuminen turvapaikkapuhutteluun on tunnistettu lähtökohtaisesti tarpeelliseksi myös siksi, että hakijat voivat pelätä puhua viranomaisille, tulkkauksessa on usein ongelmia, asiakkaat eivät ymmärrä kysymyksiä tai tunnista, mitkä asiat ovat heidän kertomuksessaan oleellisia, vaikka heitä olisi valmisteltu puhutteluun.

Haastatteluissa esitettiin myös näkemyksiä, että sitä mukaa kun oikeudellisten avustajien läsnäolo puhutteluissa on vähentynyt, on tukihenkilöiden tai ns. "maallikkoavustajien" määrä lisääntynyt. Maahanmuuttoviraston puhutteluista tekeillä ylitarkastajilla oli haastattelujen perusteella tukihenkilöistä vaihtelevia kokemuksia – osan koettiin edesauttaneen puhuttelun kulkua tukemalla turvapaikanhakijaa jännittävässä tilanteessa. Osissa puhutteluja tukihenkilöiden koettiin puolestaan jopa haitanneen puhuttelun kulkua johtuen siitä, että nämä henkilöt eivät ole olleet oikeustieteellisen koulutuksen saaneita, joten heillä ei koettu olleen riittävän tarkkaa käsitystä puhuttelun tarkoituksesta ja kulusta. Näissä tapauksissa tukihenkilöiden kuvattiin esimerkiksi ohjanneen keskustelua epäolennaiseen suuntaan tai tahallisesti ruokkineen turvapaikanhakijan epäluuloa viranomaisista kohtaan. Haastatteluissa kuvattiin myös, että jossain tapauksissa puhuttelu-aikaa on saattanut kuluu prosessin avaamiseen tukihenkilölle.

Maahanmuuttoviraston haastateltavien kokemusten mukaan myöskään avustajien läsnäolo ei ole kaikissa tapauksissa edistänyt puhuttelun kulkua tai tukenut turvapaikanhakijaa turvapaikkahakemukseen liittyvien seikkojen esiin tuomisessa. Oikeusavustajien joukossa nähtiin olevan myös niitä, jotka eivät ole juurikaan valmistautunut puhutteluun tai jotka toimivat puhuttelutilanteessa hyvin passiivisesti. Tässä mielessä haastatteluissa korostettiin sitä, että hakijan itse tulisi olla mahdollisimman hyvin valmistautunut ja olisi tärkeää, että hän olisi saanut laadukasta ja riittävässä määrin oikeudellista neuvontaa jo ennen puhuttelua.

Haastatteluissa tuotiin esiin, että oikeudellisten avustajien laadussa on edelleen vaihtelua. Osa on asiaansa perehtyneitä ja tekevät työnsä kiitettävästi. Julkisten ja yksityisten oikeusavustajien työn laadun suuri vaihtelu on tuotu esiin myös esimerkiksi turvapaikanhakijoiden oikeusapupalveluita koskeneessa tutkimuksessa (ks. Lepola 2018, 4): Tutkimuksen mukaan kaikki oikeusavustajien toimintaa seuraavat tahot – puhuttelijat, hallinto-oikeuksien tuomarit ja turvapaikanhakijoiden tukihenkilöt – tunnistivat vaihtelun avustajien työn laadussa ja vaihtelun yksilöllisyyden. Lisäksi selvityksen mukaan julkisilla oikeusavustajilla näytti olevan varsin korkea kynnys osallistua turvapaikkapuhutteluun – esimerkiksi vakavaan terveysongelma ei ollut johtanut oikeusavustajan osallistumiseen turvapaikkapuhutteluun. Yksityisten oikeusavustajien taholta oli ilmennyt muunlaisia väärienkäytöksiä; esimerkiksi turvapaikanhakijalta oli laskutettu oikeusavustajan työstä, vaikka hänen olisi kuulunut saada maksutonta oikeusapua, tulkki tai muu avustaja oli esiintynyt lakimiehenä taikka avustajat olivat toimineet puhuttelussa tavalla, joka on haitannut hakijaa, kuten antaneet virheellistä tietoa hakijasta Maahanmuuttovirastolle. Tämän selvityksen yhteydessä toteutetuissa haastatteluissa ongelmien ei kuitenkaan nähty enää olevan näin räikeitä. Ongelmien taustalla on moninaisia syitä. Yksi keskeinen puhutteluun osallistumista rajoittava tekijä on se, että lain muututtua siitä ei makseta palkkiota muuten kuin erityistapauksissa, palkkion saaminen on epävarmaa ja selviää vasta puhuttelun jälkeen laskutusvaiheessa. Kuten Lepolan (2018) tutkimuksen tiedonkeruussa, myös tätä selvitystä varten tehdyissä haastatteluissa yksityiset oikeusavustajat kertoivat osallistuvansa puhutteluihin myös pro bono, eli omalla kustannuksellaan. Pääsääntöisesti palkkiomallin nähdään rajaavan pois osaavia toimijoita kentältä.

Henkilöstön jaksaminen ja osaaminen

Turvapaikkapuhuttelun kuvattiin haastatteluissa olevan niin puhuttelijalle kuin turvapaikanhakijalle erityinen tilanne. Haastatteluissa kuvattiin, miten turvapaikanhakija on usein odottanut puhutteluun pääsyä kuukauden tai kahden ajan ja hänen on täytynyt melko lyhyessä ajassa pystyä kertomaan arkaluonteisia ja kipeitäkin asioita omasta elämästään tuntemattomien henkilöiden läsnä ollessa. Haastatteluissa puhuttelijan roolia kuvattiin niin ikään erittäin haasteelliseksi, moniulotteiseksi ja vastuulliseksi. Puhuttelijan tehtävän haasteellisuutta korostettiin kuvaamalla, kuinka hänen täytyy kyetä luomaan lyhyessä ajassa luottamuksellinen suhde turvapaikanhakijaan, jotta tämä uskaltaa kertoa keskeiset hakemukseensa liittyvät seikat. Samalla puhuttelijan tulee varmistaa, että hakija ja tulkki ymmärtävät toisiaan hyvin, ja että heidän välillään ei ole puhuttelua vaarantavia jännitteitä. Lisäksi paikalla voi olla oikeusavustaja, tukihenkilö tai yksintulleen alaikäisen hakijan edustaja. Puhuttelijan tehtävänä on johtaa keskustelua ja lisäksi kirjoittaa puhuttelun pöytäkirjaa, johon turvapaikkaohjeen mukaisesti tulee kirjata mahdollisimman tarkasti hakijan kertomat, hakemuksen ratkaisemiseen vaikuttavat seikat. Haastatteluissa tuotiin esiin yhdenmukaisesti, että puhuttelun onnistuminen on keskeistä laadukkaasti turvapaikkaprosessin ja hakijan oikeusturvan toteutumisen kannalta. Puhuttelijan työn kuvailtiin olevan niin henkisesti kuin fyysisesti erityisen vaativaa.

Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikössä henkilöstön jaksamisen näkökulmasta keskeisenä haasteena tunnistettiin henkilöstön suuri vaihtuvuus. Syinä tähän pidettiin niin määräaikaisten

sopimusten paljoutta, palkkauksen tasoa suhteessa työn vaativuuteen kuin työn kuormittavuutta. Henkilöstön vaihtuvuuden nähtiin olevan haaste niin jäljelle jäävän henkilöstön jaksamiselle kuin turvapaikkapuhuttelujen laadun varmistamiselle ja aikatauluttamiselle. Monissa Maahanmuuttoviraston haastatteluissa tuotiin esiin, että keskimäärin kestää useita kuukausia tai jopa vuoden, kunnes rekrytoitu henkilö saavuttaa hyvän osaamistason ja kykenee laadukkaaseen itsenäiseen työskentelyyn. Maahanmuuttoviraston perehdytysprosessia sinänsä pidettiin hyvänä ja kattavana.

Monissa tämän selvityksen haastatteluissa tuotiin esiin, että puhuttelujen laadussa oli haasteita erityisesti vuosina 2015–2016, mutta puhuttelujen laatu on sittemmin parantunut huomattavasti. Kyse on ensisijaisesti puhuttelijan osaamisesta, jota on voitu ylläpitää vaihtuvuudesta huolimatta hakijamäärien ollessa pienempiä.

Uudet ylitarkastajat viettävät ensimmäisen kuukauden koulutuksessa. Osa näistä on Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston koulutuksia, osa Maahanmuuttoviraston sisäisesti tuottamia ja osa esimerkiksi Ruotsin maahanmuuttoviraston koulutuksia. Lisäksi uusille työntekijöille on tarjolla mentorointia. Uusien työntekijöiden perehdyttämiseen käytetään siis myös Maahanmuuttovirastossa pidempään työskennelleiden työntekijöiden asiantuntemusta, mikä on sinänsä perusteltua osaamisen jakamisen näkökulmasta, mutta tämä vie näiden henkilöiden työpanosta pois muusta (esim. puhuttelu- tai päätöstyöstä). Haastatteluissa tuotiin esiin, että perehdyttämisprosessi on moniin organisaatioihin verrattuna hyvin kattava ja yksityiskohtainen. Perehdytyksen aikana uudet työntekijät saavat perustiedot esimerkiksi puhuttelujen toteuttamisesta, mutta perehdytyksen aikana ei ole mahdollista käsitellä kaikkia erityiskysymyksiä ja erityisryhmiä. Koulutusta tarjotaan säännöllisesti kaikille puhutteluja ja päätöksiä tekeville työntekijöille. Työkokemuksen pituuden nähtiin olevan yksi keskeinen, ylitarkastajien osaamiseen vaikuttava tekijä.

Monilla haastatelluista vuosina 2015 tai 2016 turvapaikkapuhutteluun osallistuneista turvapaikanhakijoista on ollut kielteisiä kokemuksia puhuttelusta, vaikka päinvastaisiakin kokemuksia oli. Haasteena on ollut se, että puhuttelija ei ole onnistunut luomaan luottamuksellista ilmapiiriä ja osa turvapaikanhakijoista on kokenut, että puhuttelija on suhtautunut heihin välinpitämättömästi tai kielteisesti. Osassa haastatteluja kyseenalaistettiin puhuttelijoiden kyky puhutella erilaisista taustoista tulevia henkilöitä. Asetettujen kysymysten nähtiin heijastelevan korkeasti koulutetun länsimaisen henkilön maailmaa, ei täysin erilaisista olosuhteista tulevaa turvapaikanhakijaa. Esimerkiksi haastatteluissa nostettiin esiin mm. aikamääreet, joiden kuvattiin tulevan miellettyksi eri kulttuureissa eri tavoin. Haastatteluissa kuvattiin myös, kuinka seksuaalivähemmistöön kuuluvien voi olla hyvin vaikeaa puhua seksuaalisesta suuntautumisestaan puhuttelussa, jos hän tulee maasta, jossa hänen seksuaalinen suuntautumisensa on ollut tabu. Esimerkiksi yksi haastateltava kertoi, että hänelle asetetut seksuaalisuutta koskevat kysymykset olivat hyvin kiusallisia ja tungettelevia. Lisäksi osassa haastatteluja pohdittiin, minkälainen on puhuttelijoiden ammattitaito alaikäisten tai erilaisia traumaattisia kokemuksia omaavien kohdalla. Monen maan kansalaisilla viranomaisluottamus on hyvin alhaisella tasolla, mikä korostaa luottamuksellisen ilmapiirin tarvetta puhuttelussa. Alaikäisten yksintulleiden turvapaikanhakijoiden kummiperheet sekä järjestöt näkivät esimerkiksi, että lasten puhuttelussa olisi syytä olla mukana lastensuojeluviranomainen tai psykiatri.

Haastatellut oikeusavustajat, jotka käytännössä osallistuvat vuosittain isoon määrään puhutteluja, näkivät, että puhuttelijoiden osaaminen on nykyiseltään hyvällä tasolla ja kokemuksen ja osaamisen karttumisen huomaa. Puhuttelijoissa kuvattiin olevan edelleen eroja sen suhteen, kuinka he kohtaavat haastateltavat ja kuinka välittömän ilmapiirin he kykenevät luomaan. Lisäksi haastateltavat toivat esiin, että puhuttelijoiden osaamisessa on eroja sen suhteen, kuinka puhuttelijat ymmärtävät haavoittuvaisessa asemassa olevien perusteita ja taustoja. Erityisesti haavoittuvaisessa asemassa olevien puhutteluun esitettiin edelleen täydennyskoulutustarpeita. Esimerkiksi

kansalaisjärjestöt esittivät selvityksen aikana halukkuutta osallistua ylitarkastajille annettavan koulutuksen suunnitteluun ja toteutukseen.

Maahanmuuttovirasto on nostanut henkilöstön vaihtuvuuteen liittyviä haasteita esiin muun muassa toimintakertomuksessaan, jossa todetaan, että henkilöstön tehtäviensä edellyttämän osaamisen varmistaminen on tunnistettu kehittämiskohteeksi. Vuoden 2018 osalta arvio osaamisesta oli laskenut vuoteen 2017 verrattuna johtuen organisaation uuden ja perehdytysvaiheessa olevan henkilöstön suuresta osuudesta (Migri 2019c, 44). Toimintakertomuksessa todetaan: "Henkilöstön pysyvyyttä ja hankitun osaamisen säilymistä pyritään parantamaan vakinaistamisasteen parantamisella sekä raskaiden työyhdistelmien tukea parantamalla" (Migri 2019c, 44). Vuoden 2018 lopulla turvapaikkapuhuttelijoille järjestettiin työnohjausta (Migri 2019c, 40) ja tämä on jatkunut vuonna 2019. Yhdessä ylitarkastajan haastattelussa nostettiin esille, että ylitarkastajille olisi hyvä tarjota yksilöllistä työnohjausta ryhmämuotoisen työnohjauksen sijaan.

Maahanmuuttoviraston sisäisissä haastatteluissa korostettiin, että henkilöstön sitouttamiseen tulisi kiinnittää Maahanmuuttovirastossa nykyistä enemmän huomiota. Turvapaikkapuhuttelujen aiheuttaman kuormituksen ratkaisuksi nähtiin esimerkiksi mahdollisuus vaihdella työtehtäviä. Haastatteluissa kehitys, jossa puhuttelujen määrä per ylitarkastaja on vähentynyt, koettiin hyväksi. Henkilöstö piti tätä hyvänä seikkana jaksamisen, työn monipuolisuuden ja työn mielekkyyden kannalta. Ylipäätään työntekijät toivoivat myönteistä palautetta työstään, sillä virasto on jatkuvan julkisen paineen alla, mikä osaltaan ei helpota työn henkistä kuormaa. Osa Maahanmuuttoviraston työntekijöistä toi haastatteluissa myös esiin sen näkökulman, että nykyisin puhuttelujen pituus on joissain tapauksissa jo liian pitkä. Tämän nähtiin johtuvan "ylisuorittamisesta", eli virheiden tekemisen pelossa puhuttelua tehdään jopa liian tarkasti, mikä voi olla jo hakijankin näkökulmasta kuormittavaa.

Haastatteluissa nousi esiin myös pohdintaa siitä, miten kirjallisia asiakirjoja käytetään puhuttelun tukena ja siihen valmistautumisessa. Haastatteluissa nostettiin esiin, että milloin käytäntönä on, että asiakirjat käydään läpi kursorisesti itse puhuttelussa, tulkin avustamana, voi niiden läpikäymisessä ja hyödyntämisessä olla suuria puutteita.

Puhuttelujen laadunvarmistus

Haastatteluissa nousi moneen kertaan esiin vuosien 2015 ja 2016 aikana keskeiseksi haasteeksi muodostunut tilanne, jossa Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikköön jouduttiin rekrytoimaan suuria määriä uusia ylitarkastajia nopealla aikataululla. Kaikkia ei ehditty perehdyttää riittävästi. Näinä vuosina annetuista päätöksistä tehtiin runsaasti valituksia hallinto-oikeuksiin ja hallinto-oikeuksienkin näkökulmasta päätöksissä ja niihin liittyneissä asiakirjoissa oli tämän selvityksen haastattelujen perusteella nähtävissä puhuttelijan puutteellisen osaamisen ja liiallisen kiireen aiheuttamat kielteiset vaikutukset päätöksenteon laatuun.

Puhuttelujen laatua on Maahanmuuttovirastossa pyritty aktiivisesti parantamaan. Puhuttelua toteuttaville ylitarkastajille on allokoitu erityistehtäviä, joiden mukaisesti he ovat kehittäneet omaa erityisosaamistaan (esimerkiksi tietyt kieliryhmät, henkilöllisyyden varmentaminen, haavoittuvassa asemassa olevat tai viranomaisyhteistyö). Tämä on mahdollistanut asiantuntemuksen syventämisen ja tiedon jakamisen muille ylitarkastajille. Rajallisten resurssien takia erikoistuneita puhuttelijoita ei voida kuitenkaan aina hyödyntää kaikilla tulosalueilla, mikä voidaan nähdä haasteena tasalaatuisuuden näkökulmasta.

Kuten aiemmin todettu, on ylitarkastajakohtaisia puhuttelujen lukumääriä kuukausitasolla vähennetty. Lisäksi puhuttelutilojen välittömässä yhteydessä on aina läsnä kokeneempia turvapaikkayksikön työntekijöitä, joita puhuttelijat voivat puhuttelutilanteessa tarpeen tullen konsultoida. Monimutkaisempia tekijöitä sisältävien hakemusten (kuten ennen käsittelyaikavelvoitetta tehtyjen hakemusten ja uusintahakemusten) käsittely on keskitetty kokeneemmille ylitarkastajille.

Varsinaista puhutteluiden laadunvalvontaa tehdään pistokoemaisesti ja tavoitteena on, että jokaiselta puhuttelijalta tarkistetaan vähintään yksi puhuttelu vuoden aikana. Puhuttelukäytäntöjä kehitetään jatkuvasti mm. henkilöstön perehdyttämisen ja varautumisen näkökulmasta. Haastatteluissa ja Maahanmuuttoviraston omassa, laadunvalvontaa kehittäneen hankkeen loppuraportissa on tunnistettu tarve puhuttelujen laadunvalvonnan systematisoinnille. Puhuttelujen laadunvarmistusta on Maahanmuuttoviraston ulkopuolisissa haastatteluissa myös kritisoitu liian kapeaksi. Lisäksi kritiikkiä esitettiin, että mahdolliseen huonoon laatuun puuttuminen kesken hakuprosessin on vaikeaa. Jälkikäteen kantelun ei nähty enää auttavan kyseistä, huonoa laatua kohdannutta hakijaa.

Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikkö tekee laadun- ja laillisuusvalvontaa Maahanmuuttoviraston laillisuusvalvontasuunnitelman mukaisesti. Laillisuusvalvonnan elementtejä ovat muun muassa esimiesten päivittäisvalvonta, tulosyksiköiden suorittama säännöllinen, yksittäistapauksia koskeva tarkastustoiminta sekä hallintokantelujen tutkiminen ja selvittäminen. (Migri 2018e, 1.) Maahanmuuttovirastossa on kehitetty laadunvalvontamenetelmiä ja käytäntöjä erityisesti päätöksentekoon liittyen. Maahanmuuttoviraston laadunvalvontaa kehittäneessä hankkeessa todettiin puolestaan, että laadukas päätös edellyttää laadukasta puhuttelua, joten systemaattista laadunvalvontaa voisi soveltaa päätöksenteon lisäksi puhuttelutoimenpiteeseen. Turvapaikkapuhuttelujen osalta vuonna 2017 oli turvapaikkayksikössä tavoitteena, että esimiehet seuraavat jokaiselta puhuttelijalta yhden puhuttelun, mutta tämä tavoite ei toteutunut. Puhutteluja toteuttavat ylitarkastajat esittivät haastatteluissa, että heidän toteuttamiaan puhutteluja voisi nykyistä useammin seurata esimies tai kokenempi kollega palautteen saamiseksi. Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön oikeus- ja tukipalveluihin on perustettu laadunvalvontatiimi, joka kehittää tätä laadunvalvontaa (Migri 2018d, 12). Maahanmuuttovirastossa on myös kehitetty puhuttelutallenteiden laatua ja selvitetty erilaisia tallentamisvaihtoehtoja (Migri, 2019j).

Maahanmuuttoviraston käynnissä olleessa laadunvalvontaa kehittäneessä Laava-hankkeessa tarkistettiin turvapaikkahakemuksia koskeneiden päätösten viiteaineistoa, joihin puhuttelupöytäkirjat lukeutuvat. Pöytäkirjoista ei kuitenkaan käy ilmi esimerkiksi ei-kielellisen viestinnän laadun selvittäminen. (Migri 2018f, 10.) Tarkastetuissa puhutteluissa ei ilmennyt olennaisia puutteita hakemusperusteiden osalta ja puhuttelijoiden ammattitaito arvioitiin yleisesti ottaen hyväksi. Puhuttelujen toimittamistapaan eli puhuttelutekniikkaan kaivattiin kuitenkin selkeytystä. (Migri 2018e, 11.)

Tulkkauksen laatu

Maahanmuuttovirasto tekee tulkkaussopimukset Hanselin puitejärjestelyn pohjalta. Toimittaja vastaa siitä, että tulkkien ammattitaito on riittävällä tasolla, että tulkit ovat tietoisia tulkkaustilanteeseen liittyvästä puolueettomuusvaatimuksesta ja että tulkki noudattaa Asioimistulkin ammattisäännöstöä. Vuosina 2015 ja 2016 Maahanmuuttovirasto joutui hankkimaan tulkkauspalveluita ruuhkatilanteen vuoksi myös suorahankintana. Maahanmuuttoviraston oman raportin mukaan kaikista Maahanmuuttoviraston käyttämistä tulkeista Opetushallituksen vahvistaman asioimistulkin ammattitutkinnon perusteet on suorittanut vain muutama. Tulkkauksissa tunnistettiin vuonna 2018 haasteeksi "riittävän suomen kielen, erityissanaston ja muun ammattiosaamisen hallitsevien tulkkien riittävyys". (Migri 2018a, 19.)

Tällä hetkellä Maahanmuuttovirasto ei varmista tulkin osaamisen tasoa ennen puhuttelua, vaan luottaa siihen, että hänen osaamistasonsa on riittävä. Erityisesti vuosina 2015–2016 tulkkauksen laadussa havaittiin olevan jossain määrin ongelmia – nämä ilmenivät esimerkiksi siten, että tulkki ei tulkannut kaikkea hakijan sanomaa tai tulkki ei käyttäytynyt tilanteessa ammattimaisesti. (Migri 2018a, 20.) Myös tämän selvityksen haastatteluissa turvapaikkaa hakeneet toivat esiin tulkkaukseen liittyneitä haasteita – tulkki oli esimerkiksi toistuvasti tulkannut tiettyjä aikamööreitä väärällä tavalla. Turvapaikanhakijalta kysytään puhuttelun alussa, ymmärtääkö hän tulkkia ja hänelle kerrotaan, että tulkin vaihtaminen on mahdollista hänen näin halutessa. Turvapaikanhakijat toivat esiin haastatteluissa, että kynnys tulkin vaihtamiseen on erittäin korkea, koska turvapaikanhakija on odottanut puhuttelua, jännittänyt sitä etukäteen ja siitä syystä haluaa mieluummin tehdä sen sovitulla hetkellä. Tästä näkökulmasta olisikin tärkeää varmistaa jo ennen puhuttelutilannetta, että tulkki ja turvapaikanhakija ymmärtävät toisiaan riittävän hyvin.

Maahanmuuttovirasto selvitti tulkkauksen laatua omassa selvityksessään touko-kesäkuussa 2018 pienellä otannalla, jossa selvitettiin puhuttelun tulkkauksen laatua. Kolmestakymmenestä puhuttelesta kahdessa kävi ilmi, että alkuperäisen ja tarkastustulkatun pöytäkirjan välillä oli mahdollisesti merkityksellisiä eroja. Selvityksessä tunnistettiin myös, että Maahanmuuttovirastolla ei ole riittäviä valmiuksia tulkkauksen laadun ja oikeellisuuden valvontaan. (Migri 2018a, 22–23.) Sittenmin Maahanmuuttovirastoon on palkattu kaksi laadunvarmistustulkkia, joiden tehtävänä on varmentaa puhuttelujen tulkkauksen laatua vertaamalla puhuttelujen nauhoitteita ja niiden pöytäkirjoja. Nämä tulkit ovat aloittaneet työnsä keväällä 2019. Tässä yhteydessä tulee kuitenkin huomioida, että nämä laadunvalvontatulkit voivat tehdä laadunvalvontaa vain hallitsemiensa kielten osalta, eli heidän palkkaamisensa ei paranna tulkkauksen laadunvalvontaa muiden kielten osalta. Tulkkien kielet kuitenkin kattavat suuren osan puhuttelukielistä (dari, persia, arabia, farsi).

Joidenkin Maahanmuuttoviraston ulkopuolisten haastateltavien mukaan tulkkauksen laatu on parantunut hakijamäärien pienentyessä, mutta ei ole vielä optimaalinen. Puutteena nähtiin, ettei tulkkille välity riittävästi tietoa etukäteen esimerkiksi tulkattavasta murteesta tai turvapaikkaperusteista, jotka voivat vaikuttaa tulkkauksen termistöön, mutta myös tulkin suhtautumiseen tulkattavaan. Ns. turvallisten tulkkien käyttö nostettiin esiin haastatteluissa etenkin tapauksissa, joissa käsitellään seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen tai vakaumusta muuttaneiden tapauksia. Tämän nähtiin johtuvan siitä, että hakijoiden voi olla hyvin vaikeaa kertoa asioistaan, jos hänellä on sellainen olo, että tulkki suhtautuu kriittisesti hänen seksuaali- tai sukupuoli-identiteettiinsä taikka uskonnolliseen vakaumukseen. Lisäksi asiaan nähtiin vaikuttavan tulkin termistön hallinta sekä kyky tai halu tuoda asiat puolueettomasti esiin.

Tulkkauksen laadulla on siitäkin syystä merkitystä, että Maahanmuuttoviraston omassa selvityksessä todettiin, että tulkin suomen kielen tasolla on vaikutusta sen kannalta, kuinka sujuvalta hakijan kertomus pöytäkirjassa vaikuttaa. Tällä voi olla puolestaan merkitystä sen kannalta, minkälainen yleiskuva hakijasta muodostuu puhuttelupöytäkirjan perusteella. (Migri 2018a, 22.) Asian nähtiin potentiaalisesti olevan merkityksellinen etenkin, jos puhuttelun ja esityksen päätöksestä tekevät Maahanmuuttovirastossa eri henkilöt.

Turvapaikanhakijat tunnistivat tämän selvityksen haastattelussa myös haasteen liittyen Suomen pieniin maahanmuuttajayhteisöihin. Turvapaikanhakijat joutuvat kertomaan tulkeille arkaluontoisia asioita. Tästä johtuen toivottavaa olisi, että yksi hakija kohtaisi kaikissa puhutteluissaan vain yhden tulkin, jotta yhden turvapaikanhakijan sanojen mukaisesti ”koko yhteisö ei tuntisi hänen elämänsä perinpohjaisin”. Toisaalta haastatteluissa tuotiin myös esiin, että puhuttelun tulkkauksessa ja pöytäkirjan lukemisessa tulisi käyttää eri tulkkia, sillä tulkki voi käyttää samoja eri termejä

tulkattaessa eri kielille, jolloin turvapaikanhakija ei huomaa mahdollisia väärinymmärryksiä, jotka jäävät pöytäkirjaan.

Tulkkien saatavuus nousi haastatteluissa esiin ongelmaksi etenkin harvemmin puhuttujen kielten osalta. Lisäksi ammattitaitoisten tulkkien saatavuuden haasteena tunnistettiin eri tahoilla turvallisuusselvitysten teettäminen. Tulkkauksyrityksen näkökulmasta selkeänä pullonkaulana näyttäytyi se, että Maahanmuuttovirasto teettää turvallisuusselvityksiä vain pienestä määrästä tulkkeja kerrallaan ja prosessissa kestää kauan, jopa kuukausia. Tällöin ammattitaitoista reserviä, joille ei ole saatu turvaselvitystä teetettyä, ei voida käyttää turvapaikkapuhuttelujen toimeksiannoissa. Eri viranomaiset edellyttävät omia turvaselvityksiä: esimerkiksi, jos tulkilla on jo turvaselvitys poliisille, sitä ei hyväksytä Maahanmuuttovirastossa. Haastatteluissa yhden tulkkien saatavuuteen liittyvän seikan kuvattiin liittyvän siihen, että tulkkauuspalkkiot on laskettu kilpailutuksella alhaiseksi, eikä Maahanmuuttoviraston soveltaman linjauksen mukaisesti tulkkien matkoja korvata, vaikka tulkkeja ei saada kaikkiin kieliin samalta paikkakunnalta. Laatuun arveltiin voivan vaikuttaa myös se, että Maahanmuuttoviraston vasteajat on voimassaolevan sopimuksen mukaan niin lyhyitä (24 h), jolloin tulkkien valintaan vaikuttavat saatavuustekijät.

Tutkijoiden mukaan tulkkauksen laadusta ei saada riittävästi tietoa toteutettujen selvitysten ja toimien perusteella. Piiloon voi jäädä paljon sellaista, mitä pitäisi ottaa esille, kun turvapaikkapuhutteluja analysoidaan ja kun niistä käydään julkista keskustelua. Puhutteluja olisi tarkasteltava eri näkökulmasta ja puhuttelukäytänteiden perusteita olisi "ravisteltava" yhteistyössä tutkijoiden kanssa.⁹ Vaikka Maahanmuuttovirasto on kehittänyt puhutteluja viime vuosina, haastatteluissa esitettiin, että tutkimustietoa tulisi hyödyntää vielä voimakkaammin turvapaikkapuhuttelujen kehittämisen keinona. Esimerkiksi vielä julkaisemattoman väitöskirjan aineistossa on analysoitu vuosina 2015 ja 2016 Suomeen tulleiden turvapaikanhakijoiden päätöksiä. Niistä nousee esiin havainnot siitä, miten hakijan odotetaan asioista kertovan puhutteluissa: "Uskottavalla tavalla" kertominen voi olla luontevampaa korkeakoulutetuille kuin heikomman koulutustaustan omaaville. (Bodstöm 2019.) Eeva Puumala ym. (2018) ovat nostaneet esiin traumatisoitumisen vaikutuksia turvapaikanhakijan kertomuksen muodostumiseen ja sen uskottavuuteen, sekä muistin, kerronnan että vuorovaikutuksen ongelmiin. Turvapaikanhakijan mahdollisesti alentunut kyky kertoa kokemuksistaan tulisi ottaa huomioon puhuttelutilanteen ilmapiirissä ja käytännöissä. Tutkijat ovat lisäksi korostaneet, että myös traumatisoituneiden hakijoiden tunnistamiseen tulisi kiinnittää erityistä huomiota jo ennen varsinaisen puhuttelun alkua. Sama havainto toistuu selvitystä varten tehdyissä useissa haastatteluissa.

Turvapaikkayksikön resurssit ja uusi käsittelyaikavelvoite

Kesällä 2018 voimaan astunut käsittelyaikavelvoite edellyttää Maahanmuuttovirastolta, että turvapaikkahakemukset on pääsääntöisesti käsiteltävä kuuden kuukauden sisällä hakemuksen vireillepanosta. Tämä käsittelyaikavelvoite koskee niitä hakemuksia, jotka on jätetty 20.7.2018 alkaen. Tämä kuvattiin haastatteluissa johtaneen siihen, että resurssivajeen vuoksi Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikössä on jouduttu priorisoimaan näitä käsittelyaikavelvoitteen piirissä olevia turvapaikkahakemuksia sillä seurauksella, että aiemmin vireille pantujen hakemusten käsittely on ruuhkautunut. Maahanmuuttoviraston 6.5.2019 päivätyn turvapaikka-asioiden tilannekuvaraportin mukaan turvapaikkayksikössä oli yhteensä 5 082 hakemusta käsittelyssä, joista 2 772 odotti ensimmäistä päätöstä ja 2 310 oli hallinto-oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden palauttamia päätöksiä. Ensimmäistä päätöstä odottavista päätöksistä 478 oli saapunut vuonna 2017 (näistä 51 odotti puhuttelua) ja 1 220 vuonna 2018 (näistä 430 odotti puhuttelua). (Migri 2019d, 6.)

⁹ <https://www.sktl.fi/?x1239065=1770049>

Haastatteluissa kuvattiin, että puhutteluja tekevän henkilöstön iso työmäärä eli korkea käyttöaste tarkoittaa sitä, että puhuttelujen järjestäminen hakijan prosessin kannalta tarkoituksenmukaisella aikataululla ei ole useinkaan mahdollista. Haastatteluissa arveltiin, että esimerkiksi mahdollisten tarvittavien jatkopuhuttelujen osalta ideaalitalanne olisi se, että ajankohdan voisi määritellä asiakkaan tarpeista käsin joko nopeammalla aikataululla tai vähän pidemmälle.

Maahanmuuttoviraston tavoitteena on, että nämä hakemukset käsiteltäisiin vuoden 2019 aikana, ja että hallinto-oikeuksista uuden selvityksen perusteella palautuneisiin hakemuksiin tehtäisiin päätökset heti puhuttelun jälkeen. Puhuttelujen järjestäminen kerrottiin ruuhkautuneen myös näissä hallinto-oikeuksista palautetuissa tapauksissa. Haastattelujen perusteella hakemusmäärien purkaminen näyttäytyi edelleen haastavana tehtävänä. Puhuttelujen järjestämisen kuvattiin olevan henkilöintensiivistä työtä. Asiaan liittyy myös se näkökulma, että Maahanmuuttoviraston tehtävänä on lain mukaan turvapaikanhakijoiden henkilöllisyyden, matkareitin ja maahantulon selvittäminen. Mikäli nämä asiat selvitetään ensimmäisen varsinaisen turvapaikkapuhuttelun yhteydessä (ns. "yhdeällä kosketuksella"), tarkoittaa tämä sitä, että hakijan henkilöllisyyttä selvitetään ensimmäisen kerran varsinaisesti vasta, kun hakija on saattanut olla jo jonkin aikaa Suomessa, jos muut viranomaiset eivät ole tehneet selvittelyä omien muiden tehtäviensä nojalla.

3.5 Päätöksenteko

Keskeiset havainnot

- » Turvapaikkayksikön resurssien määrä ja resurssien korkea käyttöaste vaikuttavat päätöksenteon sujuvuuteen eli esimerkiksi käsittelyaikoihin. Lisäksi päätöksenteon sujuvuuteen vaikuttaa henkilöstön kokemus ja osaaminen.
- » Tällä hetkellä resurssien käytössä "tasapainoillaan" käsittelyaikavelvoitteen alaisten ja muiden käsiteltävien tapausten välillä.
- » Haastatteluissa kannetaan paljon huolta päätöksenteon laadusta ja näytön arvioinnista.

Nykytila

Turvapaikka

Maahanmuuttovirasto tekee hakijan itsensä esittämien ja Maahanmuuttovirastolla muilla tavoin käytössä olevien tietojen perusteella arvion hakijan kansainvälisen suojelun tarpeesta. Turvapaikasta säädetään kansallisesti ulkomaalaislaissa. Lain 87 §:n mukaan hakijalle myönnetään turvapaikka " -- jos hän oleskelee kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa ulkopuolella sen johdosta, että hänellä on perustellusti aihetta pelätä joutuvansa siellä vainotuksi alkuperän, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta, ja jos hän pelkonsa vuoksi on haluton turvautumaan sanotun maan suojeluun." Jotta turvapaikka voidaan myöntää, hakijan tulee kyetä osoittamaan, että häntä vainotaan vähintään yhden em. syyn vuoksi. Lisäksi Maahanmuuttovirasto selvittää ulkomaalaislain 87 §:n mukaisesti poissuljentalausekettä. Poissuljentalausekkeen toteutuessa turvapaikkaa ei myönnetä.

Turvapaikkaa ei myöskään myönnetä, mikäli hakijalla katsotaan olevan mahdollisuus sisäiseen paikkaan. Ulkomaalaislain 87 §:n mukaan turvapaikka tai oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä ulkomaalaiselle, jos hänellä ei ole jossain kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa osassa perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi tai todellista vaaraa joutua kärsimään vakavaa haittaa tai jos hänellä on jossain kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa osassa mahdollisuus saada suojelua.

Lisäksi hänen on voitava turvallisesti ja laillisesti päästä maan kyseiseen osaan ja hänen on voitava kohtuudella edellyttää oleskelevan siellä.

Maahanmuuttoviraston arvioitavaksi tulee turvapaikka-asian osalta, onko hakijalla "perusteltua aiheutta pelätä". Maahanmuuttovirasto esittää selvityksessään (Migri 2018a, 27) pelkoa tarkasteltavan samalla sekä subjektiivisena että objektiivisena käsitteenä. Pelko subjektiivisena käsitteenä edellyttää Maahanmuuttovirastolta hakijan lausunnon arvioimista ja sen selvittämistä, mitä hakija pelkää. Hakijan tuntema tai kokemaa pelko ei yksinään ole riittävä peruste turvapaikalle. Maahanmuuttovirastolla olevan lähtömaatiedon on tuettava hakijan lausuntoa ja täytettävä subjektiivisen lisäksi myös objektiivisen pelon kriteerit. Pelon tulee olla myös tosiasiallinen tällä hetkellä ja henkilölle ei myönnetä turvapaikkaa, jos kyseistä vaaraa lähtömaassa ei enää ole. Objektiivisen pelon selvittämisen tekee Maahanmuuttovirasto maatietonsa perusteella. (Migri 2018a, 27–28.)

Maahanmuuttovirasto arvioi turvapaikka-asian osalta myös hakijaan kohdistuvaa vainoa. Vainoksi katsotaan teot, jotka ovat laatunsa tai toistuvuutensa vuoksi sellaisia, että ne loukkaavat vakavasti perustavanlaatuisia ihmisoikeuksia. Vainoksi katsotaan myös vakavuudeltaan vastaava keriytyminen sellaisia tekoja, joihin kuuluu ihmisoikeusloukkauksia. Hakijan tulee itsensä näyttää, että hänellä on perusteltua aiheutta pelätä tulevaisuuden vainotuksi ainakin yhden ulkomaalaislain 87 b § 1 momentissa mainittujen syiden perusteella. (Migri 2018a.)

Toissijainen suojelu

Ulkomaalaislain 88 §:n mukaan: "*-- jos 87 §:n mukaiset edellytykset turvapaikan antamiselle eivät täyty, mutta on esitetty merkittäviä perusteita uskoa, että jos ulkomaalainen palautetaan kotimaahansa tai pysyvästi asuinmaahansa, hän joutuisi todelliseen vaaraan kärsiä vakavaa haittaa, ja hän on kykenemätön tai sellaisen vaaran vuoksi haluton turvautumaan sanotun maan suojeluun*". Tällöin hakijalle myönnetään oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella. Ulkomaalaislakiin kirjatut toissijaisen suojelun periaatteet tulevat kansainvälisestä viitekehyksestä ja EU:n määritelmädirektiivi (2011/95/EU) määrittelee perusteet toissijaisen suojelun suomalaiselle lainsäädännölle. Toissijainen suojelu poikkeaa merkittävästi turvapaikasta siinä mielessä, että ensimmäisen säätelystä ei voida päättää kokonaan kansallisesti ja kansallisessa lainsäädännössä tulee huomioida Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT) ratkaisut, jotka täsmentävät toissijaisen suojelun käsitteen sisältöä ja soveltamista. (Migri 2018a, 29.)

Mikäli turvapaikkaa ei myönnetä, Maahanmuuttovirasto arvioi, voidaanko hakijalle myöntää toissijaista suojelua. Lähtökohtaisesti toissijaisen suojelun myöntämisen edellytyksenä pidetään sitä, että suojelun tarve johtuu uhasta tai vaarasta, joka kohdistuu suoraan yksilöön (Migri 2018a, 30). Vakavana hättänä ulkomaalaislain 88 §:n mukaan:

1. kuolemanrangaistusta tai teloitusta,
2. kidutusta tai muuta epäinhimillistä tai ihmisarvoa loukkaavaa kohtelua tai rangaistusta, sekä
3. mielivaltaisesta väkivallasta kansainvälisen tai maan sisäisen aseellisen selkkauksen yhteydessä johtuvaa vakavaa ja henkilökohtaista vaaraa.

Oleskelulupa muulla perusteella

Hakijalle voidaan myöntää tilapäinen oleskelulupa maasta poistumisen estymisen perusteella, jos tätä ei voida tilapäisestä terveydellisestä syystä palauttaa kotimaahansa tai pysyvästi

asuinmaahansa tai paluu kotimaahan tai pysyvään asuinmaan ei ole tosiasiasa mahdollista. Maasta poistumisen estymisellä myönnettävä oleskelulupa myönnetään korkeintaan vuodeksi.¹⁰

Kansainvälistä suojelua hakevalle harkitaan myös oleskeluluvan myöntämistä yksilöllisen inhimillisen syyn vuoksi, jos oleskeluluvan epääminen olisi ilmeisen kohtuutonta hänen terveydentilansa, Suomeen syntyneiden siteiden tai muun yksilöllisen inhimillisen syyn vuoksi, kun erityisesti otetaan huomioon olosuhteet, joihin hän joutuisi kotimaassaan, tai hänen haavoittuva asemansa. (Migri 2018a, 36.)

Muulla oleskeluluvalla tarkoitetaan hakijalle esimerkiksi työn tai opiskelun myönnettävää oleskelulupaa, joka ratkaistaan samaan aikaan kansainvälistä suojelua koskevan asian kanssa. Tässä tapauksessa oleskelulupa on yleensä vuoden mittainen.¹¹

16.5.2016 ulkomaalaislaista poistui humanitaarinen suojelu oleskelulupakategoriana. Humanitaarista suojelua myönnettiin, jos turvapaikan tai toissijaisen suojelun edellytykset eivät ole täyttyneet, mutta hakija ei ole voinut palata kotimaahansa sen huonon turvallisuustilanteen tai ympäristökatastrofin vuoksi. Huono turvallisuustilanne voi johtua aseellisesta selkkauksesta tai vaikeasta ihmis-oikeustilanteesta.¹²

Päätös

Päätöksenteossa siis arvioidaan ja perustellaan, onko henkilö turvapaikan tai toissijaisen suoja-ase-man tarpeessa ja onko hänellä muita ulkomaalaislain mukaisia perusteita oleskelulualleen. Ulkomaalaislain mukaisesti kansainvälisen suojelun tarve arvioidaan jokaisen hakijan kohdalla yksilöllisesti (Ulkomaalaislaki 301/2004 98 §). Turvapaikkapäätös on hallintolain mukainen päätös. Turvapaikkaprosessissa arviotaviin lupaedellytyksiin ei suoraan kuulu sellaisia elementtejä, joissa arviotaisiin hakijan henkilökohtaisia ominaisuuksia, kuten sopeutuvaisuutta Suomeen, ahkeruutta, ystävällisyyttä, sosiaalisuutta, kykyä omaksua uusia asioita ja oppia esimerkiksi suomen tai ruotsin kieltä tai henkilön motivaatiota rakentaa suomalaista yhteiskuntaa. Lupaedellytyksiin kuulumattomien seikkojen huomioon ottaminen päätöksenteossa rikkoisi hyvän hallinnon periaatteita ja olisi lainvastaista. (Migri 2018a, 37.)

Hallintolaki (434/2003) velvoittaa Maahanmuuttovirastoa perustelamaan päätöksensä ja esittämään, mitkä seikat ovat vaikuttaneet päätökseen. Lisäksi sen tulee esittää, mitä säännöksiä päätöksessä on sovellettu. Turvapaikkapäätöksen rakenteeseen kuuluu hakijan ja hakemuksen yksilöintitietojen ja vireilletulotietojen lisäksi seuraavat osat: hakemusosa, tosiseikat-osa, lähtömaatietoa koskeva osa osana tosiseikat-osaa ja oikeudellinen arvio. (Migri 2018a, 37.) Päätösrakenteen uudistamistyö on parhaillaan vireillä turvapaikkayksikössä.

Oikeuslähteinä turvapaikkapäätöksenteossa ovat ulkomaalaislain soveltuvien säännösten ja näitä koskevan lainvalmisteluaineiston aineiston lisäksi aina tuorein oikeuskäytäntö. Oikeuskäytäntöön kuuluvat hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut, Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisut ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut erityisesti 3 artiklan eli palauttamiskieltoa koskevat ratkaisut. (Migri 2018, 38.)

¹⁰ <https://migri.fi/myonteinen-paatos/oleskelulupa-muulla-perusteella>

¹¹ <https://migri.fi/myonteinen-paatos/oleskelulupa-muulla-perusteella>

¹² https://migri.fi/artikkeli/-/asset_publisher/humanitaarista-suojelua-ei-myonneta-ena-uudet-maalinjaukset-afganistanista-irakista-ja-somaliasta

Maahanmuuttovirasto suorittaa turvapaikkaan liittyvän päätösharkinnan. Päätösharkinnassa otetaan huomioon hakijan turvapaikkapuhuttelussa esittämät tiedot sekä esimerkiksi Maahanmuuttoviraston ajantasainen maatieto. (Migri 2018a, 4.) Lisäksi Maahanmuuttovirasto arvioi myös päätösvaiheessa hakijan esittämien seikkojen uskottavuutta. Päätöksenteossa on ratkaisevaa, että viranomainen arvioi kansainvälisen suojelun myöntämisen edellytysten täyttymistä objektiivisista lähtökohdista ja katsoo, että vakavien oikeudenloukkausten vaara on todellinen. (Migri 2018, 27.)

Lähtömaatiedon käyttö

Maatietopalvelu vastaa ajan tasalla olevan lähtömaatiedon hankkimisesta ja tuottamisesta Maahanmuuttoviraston päätöksenteon tueksi, Tellus-maatietokannan ylläpitämisestä, maahanmuuttokirjaston kokoelman hoitamisesta ja hankinnoista sekä tietopalveluiden tuottamisesta viraston tarpeisiin sekä kansallisille ja kansainvälisille viranomaisille, sidosryhmille ja järjestöille.¹³ Hakijan puhuttelun yhteydessä voi ilmetä seikkoja, joiden perusteella ylitarkastaja tekee tietopyynnön maatietopalveluille. Telluksen lisäksi turvapaikkaesittelijöiden ja päätöksentekijöiden käytössä on Ruotsin ja Norjan maatietokannat Lifos ja Landinfo. Maatietoyksikkö toimii eurooppalaisessa yhteistyössä Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston (EASO) kanssa. Jos näistä lähteistä ei löydy tapaukseen tarvittavaa lähtömaatietoa, tekee virkamies kirjallisen maatietokyselyn oikeus- ja maatietoyksikön tutkijalle. Kyselyt ja niihin saadut maatietovastaukset liitetään turvapaikkahakemuksen asiakirjoihin, arkistoidaan ja toimitetaan valituksen mukana hallinto-oikeuteen ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tellukseen tallennetaan kaikki tutkijoiden laatimat kyselyvastaukset anonyymisoituina, raportit ja katsaukset sekä muualta hankittu lähtömaatieto. (Migri 2018a, 39).

Maatietokyselyt voivat koskea hakijan yksilöllisesti esittämiä perusteita tai esimerkiksi yleistä alueellista turvallisuustilannetta. Maatietopalvelu myös päivittää säännöllisesti ajantasaista tilannekuvaa niistä maista ja alueista, joissa hakijamäärät ovat suurimmat. Maatiedon lähtökohtana on, että ylitarkastajat saavat mahdollisimman pitkälle tarvitsemansa tiedon Tellus-tietokannasta ilman erillistä maatietokyselyä.

Maatietopalvelua on kehitetty ja esimerkiksi FAKTA-hankkeella on pyritty kehittämään tiedonhaku- matkakäytäntöjä. Iso osa luotettavasta maatiedosta perustuu paikallisella tasolla tuotettuun maatietoon ja yhteistyöhön paikallisten viranomaisten kanssa. Samoin Tellus-tietokantaa on pyritty kehittämään entistä selkeämmäksi portaaliksi, josta ajantasainen tieto on mahdollisimman helposti löydettävissä. Maatietopalvelu tuottaa tietoa viraston omiin tarpeisiin, mutta lisäksi se toimittaa tietoa mm. hallinto-oikeuksille, poliisille ja järjestöille. Lisäksi se on toteuttamassa kansainvälistä yhteistyötä (EASO-verkosto) ja vaihtaa ajantasaista maatietoa muiden valtioiden kanssa.

Maalinjauksilla tarkoitetaan Maahanmuuttoviraston arviota siitä, mitä lähtömaiden eri alueiden turvallisuustilanne tarkoittaa "*mielivaltaisesta väkivallasta kansainvälisen tai maan sisäisen aseellisen selkkauksen yhteydessä johtuvaa vakavaa ja henkilökohtaista vaaraa*" -tulkinnan soveltamisessa. Maalinjaukseen kuuluu sen arviointi, onko maa tai sen alue sellaisessa tilassa, ettei sinne palauteta ketään ja miten hakijan esittämiä perusteita on arvioitava suhteessa hänen kotialueellaan vallitsevaan turvallisuustilanteeseen. (Migri 2018a, 40).

Lähtömaatieto vaikuttaa keskeisesti turvapaikanhakijan asian käsittelyyn, tämän kertoman uskottavuuteen ja tosiasiaharkintaan. Lähtömaatiedon laatu perustuu puolueettomuuden periaatteisiin

¹³ <https://migri.fi/maatietopalvelu>

ja laadunvarmistuksen käytäntöihin. Lähtömaatiedoksi hyväksytään tieto, joka täyttää EU:n laatu-kriteerit, Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston (EASO) ohjeen ja YK:n pakolaisjärjestön (UNHCR) ohjeistuksen mukaiset edellytykset. Lisäksi lähtömaatiedon tuotannossa hyväksytään yleiset tutkimuksenteon yleiset ja eettiset periaatteet, sekä huomioidaan vertaiskritiikki. Maatietopalvelun tutkijat työskentelevät puolueettomina tutkijoina. Maatietopalvelu toimii organisatorisesti erillään päätöksentekoyksiköstä. Maatietoyksikölle tehtävät maatietokyselyt tehdään siten, että niihin voidaan vastata vain tosiasiatietoa koskevalla tiedolla ilman poliittista tai subjektiivista arvotusta. Myöskään yksittäisten turvapaikanhakijoiden tietoja ei pääsääntöisesti kerrota tutkijalle. (Migri 2018a).

Näytön arviointi

Näytön arviointi on merkittävä osa hakijan kansainvälisen suojelun tarpeen arviointia. Toinen puoli näytöstä koostuu käytössä olevasta ajantasaisesta maatiedosta ja toinen puoli hakijan itse esittämistä perusteista. Joissain tapauksissa ajantasaista maatietoa ei ole käytettävissä, jolloin joudutaan arvioimaan hakijan esittämän kertomuksen uskottavuutta sellaisenaan. Uskottavuuden arvioinnin raamit tulevat niin kansallisesta kuin kansainvälisistä lainsäädännöistä ja ohjeistuksista. (Migri 2018a, 54).

Ulkomaalaislain 7 §:n mukaan turvapaikkaa hakeneella henkilöllä itsellään on velvollisuus esittää selvitystä hakemuksensa perusteista eli hänellä on lähtökohtaisesti näyttötaakka esittamiensä väitteiden osalta. Näyttötaakka koskee kaikkia hakijan esittämiä turvapaikkahakemuksen kannalta olennaisia seikkoja, kuten henkilöllisyyttä, kotipaikkaa, aikaisempia tapahtumia sekä hakijaan kohdistuvaa tulevaisuuden uhkaa. Hakijalla on edellä mainitun säännöksen mukaan myös myötävaikutusvelvollisuus asian selvittämisen osalta. Asiaa käsittelevällä viranomaisella on puolestaan selvittämisvelvollisuus eli viranomainen auttaa hakijaa asian selvittämisessä. Epäselvissä tilanteissa, joissa hakija on niiltä osin kuin mahdollista pyrkinyt myötävaikuttamaan asiansa selvittämiseen, tulee asia ratkaista hakijan eduksi. Asiakirjanäytön puuttuessa esitettyjen seikkojen uskottavuus ja johdonmukaisuus korostuvat. (Migri 2018a, 59–61.)

Käytännöt Maahanmuuttovirastossa

Päätökset tehdään joitain poikkeuksia lukuun ottamatta esityksestä. Tämä tarkoittaa sitä, että lähes kaikissa tapauksissa päätös perustuu kahden henkilön arviointiin. Kielteisten päätösten osalta päätös perustuu aina kahden henkilön arvioon. (Migri 2018a, 39.)

Turvapaikkayksikössä työtä ohjataan ja sen tehokkuutta tarkastellaan päätösmäärien kautta. Ylitarkastajan työaika jakautuu turvapaikkapuhutteluihin valmistautumisiin, turvapaikkapuhutteluiden toteutukseen, päätösesitysten laadintaan ja niihin liittyviin muihin toimintoihin sekä koulutuksiin ja kouluttautumiseen. Ylitarkastajat kirjaavat ajan, jonka ovat käyttäneet muuhun kuin päätöksentekoon. Tehokkuutena tarkastellaan päätösmäärien ja niihin käytössä olleen ajan suhdetta. Turvapaikkayksikössä on otettu käyttöön kokeilu, jossa päätökset pisteytetään niiden vaativuuden mukaan ja näin ollen päätösten vaativuus voidaan ottaa huomioon. Hakemuksia on mahdollista käsitellä kaikilla turvapaikkayksikön tulosalueilla sen mukaan, missä henkilöstöresursseja on kulloinkin käytettävissä.

Kansainvälistä suojelua koskevien päätösten laadunvarmistusta tehdään pistokoemaisesti. Turvapaikkayksikön laadunvalvontasuunnitelma edellyttää, että jokaiselta esittelijältä tarkastetaan vuodessa vähintään yksi esitys pistokoemaisesti (Migri 2018a, 44). Maahanmuuttovirastossa on ollut käynnissä LAAVA-hanke, jolla luotiin systemaattinen laadunseurantajärjestelmä kansallisen

turvapaikkapäätöksenteon ja turvapaikkamenettelyn seuraamiseksi. LAAVA-hankkeessa yhteistyötä on tehty muun muassa UNHCR:n ja Pakolaisneuvonnan kanssa.

Kehittämiskohteet ja ratkaisuideat

Henkilöstöresurssien vaikutukset päätöksentekoon

Päätöksenteon laadun nähtiin haastatteluissa parantuneen vuosista 2015 ja 2016. Kuten puhutteleja koskevassa luvussa mainittiin, turvapaikkayksikön resurssien määrä ja resurssien korkea käytöste vaikuttavat päätöksenteon sujuvuuteen eli esimerkiksi käsittelyaikoihin. Lisäksi päätöksenteon sujuvuuteen nähtiin vaikuttavan henkilöstön kokemus ja osaaminen samalla tavoin kuin niiden nähtiin vaikuttavan puhutteluiden tekemiseen. Maahanmuuttoviraston henkilöstön haastatteluissa käytiin keskusteluja riittävästä laadusta ja sen määrittelystä. Osa näki, että aiempien laadun ongelmien sijaan haasteena on nykyiseltään ajoittain liiankin perusteellinen tekeminen, mikä vie paljon aikaa.

Päätöksenteon resursseihin ja aikatauluihin liittyvät haasteet

Haastatteluissa nostettiin esille, että turvapaikkahakemukset ovat haastavampia edellisvuosiin verrattuna. Esimerkkinä kuvattiin kristinuskoon kääntyneiden ja seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvien tapauksia, jotka voivat olla hyvin haastavia. Lisäksi haastatteluissa esitettiin, että uusintahakemusten ja niiden hallinto-oikeuksien palauttamien hakemusten osalta, joissa ilmenee uusia perusteita, päätöksenteon haasteeksi muodostuu tiedon "kerrostuneisuus". Haastatteluissa kuvattiin, ettei näissä tapauksissa, uusien turvapaikkaperusteiden ilmetessä, voida ottaa kantaa pelkästään uusiin seikkoihin, vaan kansainvälisestä suojelusta tulee tehdä yksilöllisen tilanteen kokonaisarvio ja jo aiemmin tarkasteltuihin perusteisiin otetaan uudestaan kantaa suhteessa tähän kokonaisharkintaan. Haastatteluissa kuvattiin myös tilannetta, jossa vanhojen hakemusten osalta voidaan olla tilanteessa, jossa aiemmin tehty turvapaikkapuhuttelu on vanhentunut ja hakija joudutaan puhuttelemaan uudelleen.

Kuuden kuukauden käsittelyaikavelvoitteen piiriin kuuluvat 20.7.2018 jälkeen jätetyt hakemukset, myös uusintahakemukset. Haastatteluissa resurssien katsottiin riittävän tällä hetkellä käsittelyaikavelvoitteen piirissä olevien hakemusten käsittelyyn. Yhdeksi käsittelyaikavelvoitteen seurauksesi haastatteluissa nähtiin, että ennen käsittelyaikavelvoitetta jätettyjen tai hallinto-oikeuksista palauttamien hakemusten käsittely on viivästynyt. Haastatteluissa kuvattiin, että optimaalisessa tilanteessa aiemmin tulleet hakemukset ja palautukset olisi ehditty käsitellä suurelta osin ennen käsittelyaikavelvoitteen voimaantumista. Koska näin ei tapahtunut, on tällä hetkellä resurssien käytössä tasapainoitava käsittelyaikavelvoitteen ja muiden tapauksien välillä.

Lisäksi haastatteluissa kuvattiin puhutteluiden aikataulutusten luomia haasteita päätöksenteolle. Mikäli turvapaikkapuhuttelun järjestäminen venyy, esimerkiksi tulkkien ja avustajien kalenterointihaasteiden takia, tai joudutaan järjestämään lisäpuhutteluja, pienentää se kuuden kuukauden käsittelyaikavelvoitteen piirissä olevien hakemusten päätöksentekoon käytössä olevaa aikaa. Turvapaikkaprosessiin monen haastatellun tahon toivoma etupainotteisuus korostuu päätöksentekovaiheessa.

Näytön arviointi

Haastatteluissa erityisesti Maahanmuuttoviraston ulkopuolella kannettiin huolta päätösten laadun epätasaisuudesta ja näytön arvioinnista. Lisäksi näytön arvioinnin osalta joissain haastatteluissa

nähtiin Maahanmuuttoviraston linjan tiukentuneen sen osalta, missä määrin hakijan esittämiin perusteisiin luotetaan. Tällöin viitattiin tutkimuskirjallisuudesta erityisesti Turun yliopiston, Åbo akademian ja Yhdenvertaisuusvaltuutetun tutkimukseen (Saarikkomäki ym. 2018). Tässä tutkimuksessa tarkasteltiin 18–34-vuotaiden irakilaismiesten saamia kansainvälisen suojelun päätöksiä. Selvityksessä todettiin, etteivät hakijaprofiilit olleet muuttuneet vuosien 2015 ja 2017 välillä merkittävästi, mutta turvapaikanhakijoiden uskottavuuden arvio oli selvityksen mukaan muuttunut siten, että turvapaikanhakijoiden esittämiä väitteitä pidettiin vuonna 2017 vähemmän uskottavina. Haastatteluissa peräänkuulutettiin havaittujen tulkintalinjan muutosten perusteluja. Sisäministeriön asiantuntijalausunnossa eduskunnan hallintovaliokunnan kuulemisen yhteydessä koskien yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomusta vuodelta 2018 puolestaan arvioitiin, että tutkimuksessa käytetty hakijaprofiili ei välttämättä kuvaa todellisia hakijaprofiileja kyseisellä tarkasteluajanjaksolla (Sisäministeriö, 2018).

Haastatteluissa pohdittiin myös, että nykyinen päätösmalli, jossa esitetään tosiseikat ja oikeudellinen arvio, ei välttämättä tue mahdollisten tulevaisuuden uhkien ja riskien arviointia. Päätösmallin kehittämistyötä on kuitenkin Maahanmuuttovirastossa parhaillaan käynnissä.

Useassa Maahanmuuttoviraston ulkopuolisen haastattelussa nostettiin esiin, ettei Maahanmuuttovirasto hyödynnä päätöksenteon tukena riittävästi asiantuntijalausuntoja. Epäselvyyttä koettiin siitä, millä tavalla hakijan toimittamia lääkärintlausuntoja hyödynnetään tai miksi viranomaisen joissain tapauksissa ei luota toimitettuihin lausuntoihin. Epäselviksi koettujen käytäntöjen koettiin lisäävän epäluottamusta viranomaista kohtaan. Lisäksi haastatteluissa esitettiin, että asiantuntijalausuntojen hyödyntämisen puutteet ovat vaikuttaneet myös terveydenhuollon asiantuntijoiden kiinnostukseen tehdä lausuntoja, kun kokemus on, ettei lausuntoja oteta riittävästi huomioon.

Moni haastateltu piti turvallisen lähtömaan tulkintoja kiistanalaisia. Maahanmuuttovirasto (2018a, 99) tunnisti itse kehittämisen kohteeksi kuulla ulkopuolisia toimijoita osana maalinjausten tekoa. Samoin haastatteluissa nostettiin esille tulkinnot sisäisestä paosta ja huoli siitä, että Maahanmuuttoviraston tulkinta sisäisen paon mahdollisuudesta on liian jyrkkä. Lisäksi haastatteluissa viitattiin, että esimerkiksi UNHCR on esittänyt vuonna 2018 Maahanmuuttovirastolle huomioita ja kehittämisehdotuksia turvapaikkapäätöksistä ja niihin liittyvistä sisäisen paon tulkinnoista (UNHCR 2018). Maahanmuuttovirasto ja UNHCR ovat myös tehneet yhteistyötä laadun kehittämässä.

Haastatteluissa keskeiseksi käänkökohdaksi nostettiin vuosi 2015, minkä jälkeen luottamuksen päätöksenteon laatuun nähtiin heikentyneen. Lisäksi haastatteluissa esitettiin, että perus- ja ihmisoikeusnäkökulmaa tulisi huomioida vahvemmin osana koko prosessia. Joissain haastatteluissa nostettiin esille, että hakijan uskottavuuden arvioinnin osalta suurempi riski ihmisoikeusnäkökulmasta piilee siinä, että hakijalle annetaan kielteinen päätös väärin perustein kuin siinä, että hakijalle annetaan myönteinen päätös väärin perustein. Haastatteluissa toivottiin Maahanmuuttovirastoon ihmisoikeusnäkökulman lisäämistä kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa. Samalla toivottiin, että Maahanmuuttovirasto mahdollistaa myös ulkopuolisten asiantuntijoiden osallistumisen henkilöstön koulutukseen esimerkiksi ihmisoikeuskysymyksissä.

Tiedon kulku ja roolit päätöksenteossa

Haastatteluissa ohjeiden määrä ja tiedon hajaantuneisuus tunnistettiin jossain määrin käytännön ongelmaksi päätöksenteon kannalta. Haastatteluissa Maahanmuuttoviraston tukitiimin kuvataan seuraavan kansainvälisiä ja kansallisia lakikäytäntöjä ja tiedottavan henkilöstöä näistä. Yhdeksi haasteeksi esitysten teolle nähtiin se, että uutta tietoa tulee Maahanmuuttoviraston sisällä eri

kanavien kautta. Haastatteluissa kerrottiin, että Maahanmuuttovirasto on vastikään ottanut käyttöönsä intranetin päätöksenteon tueksi ja tämän nähtiin jossain määrin tarjoavan ratkaisun tiedon hajaantuneisuudelle.

Haastatteluissa parhaana käytäntönä pidettiin sitä, että puhuttelija ja esittelijä olisivat sama henkilö. Tilanteissa, joissa puhuttelija ja päätöksen esittelijä ovat eri henkilöitä, joutuvat molemmat henkilöt perehtymään hakijan tilanteeseen uudelleen. Joskus roolien erottamisen nähtiin olevan perusteltua työtilanteesta johtuen ja joskus puolestaan siitä johtuen, että puhuttelija ei eri syistä johtuen katso olevansa objektiivinen esittelemään päätöstä. Haasteeksi nähtiin haastatteluissa josain määrin riittävän tiedon välittäminen viraston sisällä työn ollessa nykyisin entistä paremmin siirreltävässä tulosalueiden välillä. Tiedon siirtyminen ja eri tekijöiden huomioiminen voi tulla kysymykseen esimerkiksi perheenjäsenten hakemusten osalta, jotka tulisi ratkaista yhtä aikaa. Lisäksi tulosalueen muuttuminen päätösvaiheessa voi vaikuttaa oikeusavustajan saamiseen tai palvelun jatkuvuuteen samalla avustajalla, koska toimivaltainen hallinto-oikeus määrittyy päätöksen tehneen tulosalueen mukaan.

Myönteisen päätöksen vaikutukset

Myönteinen päätös liittyy vahvasti kotoutumiseen ja yksilön jatkokopkuihin Suomessa. Haastatteluissa korostettiin eri oleskelulupien merkitystä ja sitä, että joissain tapauksissa myös myönteisestä päätöksestä on tärkeää valittaa, sillä lupatyypillä voi olla suuri merkitys luvan keston ja esimerkiksi perheen yhdistämisen kannalta.¹⁴ Erityistä huolta kannettiin haastatteluissa yksilöllisellä inhimillisellä perusteella myönnettyistä oleskeluluvista erityisesti alaikäisenä maahan tulneiden osalta, joiden kotoutuminen voi olla edistynyt hyvin pitkälle, mutta varmuutta siitä saako henkilö jäädä Suomeen, ei edelleenkään ole.

¹⁴ Mikäli hakijalle myönnetään turvapaikka, on päätös voimassa 4 vuotta. Tämän jälkeen turvapaikan saaneella on oikeus hakea jatkolupaa oleskeluunsa. Mikäli ehdot täyttyvät, voi henkilö hakea myös pysyvää oleskelulupaa Suomesta. Mikäli hakijalle myönnetään turvapaikka, on hänellä myös oikeus ilman toimeentuloedellytystä aloittaa perheen yhdistämisprosessi, mikäli hän aloittaa sen kolmen kuukauden kuluessa myönteisen päätöksen saamisesta. Myös oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella myönnetään neljäksi vuodeksi ja henkilöllä on tämän jälkeen oikeus hakea jatkolupaa tai pysyvää oleskelulupaa. Toissijaisen suojelun perusteella myönnetyllä oleskeluluvalla perheen yhdistämiseen liittyy toimeentuloedellytys. Muulla perusteella, kuten yksilöllisestä inhimillisestä myönnetty oleskelulupa, myönnetään kerrallaan vuodeksi. Myöskään yksilöllisestä inhimillisestä syystä myönnetyllä oleskeluluvalla ei voi aloittaa perheen yhdistämistä ilman toimeentuloedellytystä. Ks.

¹⁴ <https://migri.fi/turvapaikka>

¹⁴ <https://migri.fi/toimeentuloedellytys-kansainvalista-suojelua-saaneen-perheenjasenelle>

¹⁴ <https://migri.fi/toissijainen-suojelu>

¹⁴ <https://migri.fi/toimeentuloedellytys-kansainvalista-suojelua-saaneen-perheenjasenelle>

¹⁴ <https://migri.fi/myonteinen-paatos/oleskelulupa-muulla-perusteella>

¹⁴ <https://migri.fi/toimeentuloedellytys-kansainvalista-suojelua-saaneen-perheenjasenelle>

3.6 Päätöksen tiedoksianto

Keskeiset havainnot

- » Kansainvälistä suojelua koskevien päätösten valitusajat ovat lyhyemmät kuin muissa hallintolain alaisissa päätöksissä.
- » Erityisesti kielteisten päätösten osalta korostetaan inhimillistä päätöksen tiedoksiantoa. Huomiota tulee kiinnittää siihen, että hakija ymmärtää päätöksen perusteet.
- » Haastatteluissa kannettiin huolta siitä, ettei postitse toimitetun päätöksen osalta voida riittävällä tavalla varmistua hakijan oikeusturvan toteutumisesta, erityisesti niiden hakijoiden osalta, jotka asuvat yksityismajoituksessa ja jotka eivät ole päivittäisessä kontaktissa vastaanottokeskuksen henkilöstön kanssa.

Nykytila

Oleskeluluvan tiedoksiannosta säädetään ulkomaalaislaissa. EU:n menettelydirektiivi luo puolestaan reunaehdot kansalliselle lainsäädännölle. Maahanmuuttoviraston ratkaistua turvapaikkahakemuksen tulee päätös antaa hakijalle tiedoksi. Turvapaikka-asiaa koskeva tiedoksianto toimitetaan aina todisteellisesti. Päätöksen antaa tiedoksi Maahanmuuttovirasto tai Maahanmuuttoviraston pyynnöstä poliisi. Jos turvapaikkapäätökseen liittyy maasta poistaminen, päätöksen antaa tiedoksi poliisi tai poliisin pyynnöstä Maahanmuuttovirasto, jos se voi tarkoituksenmukaisesti huolehtia tiedoksiantotehtävästä. Maahanmuuttovirasto antaa tiedoksi ne turvapaikkapäätökset, joihin ei sisälly maasta poistamista. Jos hakijalle on myönnetty turvapaikka tai oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella, annetaan päätös kirjallisena ja päätökseen liitetään päätöstiivistelmä kielellä, jota hakija ymmärtää. Näissä tapauksissa päätöksen tiedoksianto tehdään postitse saantitodistusta vastaan tai jos hakija ei ole tavoitettavissa, päätös luovutetaan liitteineen Maahanmuuttovirastossa. Näissä tapauksissa päätöstä ei tulkata. (Migri 2018a, 40.) Mikäli hakijalle on tehty myönteinen oleskelulupapäätös muilla kuin edellä mainituilla perusteilla, esimerkiksi yksilöllisestä inhimillisestä syystä, hakija kutsutaan Maahanmuuttovirastoon tiedoksiantoa varten ja päätös tulkataan hänelle. Samoin toimitaan tapauksissa, joissa hakijalle ei ole myönnetty oleskelulupaa. (Migri 2018a, 40.)

Kansainvälistä suojelua koskevaan päätökseen voi liittyä maasta poistamispäätös. Tällöin päätös lähetetään sille hakijan asuin- tai oleskelupaikkakunnan poliisilaitokselle, joka on vastuussa ulkomaalaistutunnuksesta. Tässä tapauksessa päätös tulee toimittaa haastetiedoksiantona ja tulkata hakijalle. Hakijalle kerrotaan valitusmahdollisuudesta ja -menettelystä. Tarvittaessa myös valitusosoitus ja ohjeistus tulkataan hakijalle. Mikäli kansainvälistä suojelua koskevaan päätökseen sisältyy käännytyspäätös, kysytään hakijalta tämän halukkuutta vapaaehtoiseen paluuseen. Hakijan halukkuus vapaaehtoiselle paluulle tulee todeta kahden todistajan läsnä ollessa. Mikäli hakija suhtautuu positiivisesti maasta poistumiseen, allekirjoittaa hän päätökseen maasta poistamista koskevan merkinnän. Myös todistajat allekirjoittavat suostumuksen. Vaikka hakija suhtautuu suostuvasti maasta poistamiseen, ei se poista hakijan oikeutta muutoksenhakuun. Tieto päätöksen tiedoksi antamisesta kirjataan UMA-järjestelmään. (Migri 2018, s. 40.)

Kehittämiskohteet ja ratkaisuideat

Valitus aika

Kansainvälistä suojelua koskevien päätösten valitusajat ovat lyhyemmät kuin muissa hallintolain alaisissa päätöksissä. Syyskuussa 2016 valitusajoja lyhennettiin siten, että Maahanmuuttoviraston päätöksestä tulee valittaa 21 päivän kuluessa hallinto-oikeuteen ja hallinto-oikeuden päätöksestä 14 päivän kuluessa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Haastatteluissa erityisen ongelmalliseksi

turvapaikanhakijan oikeusturvan osalta nähtiin lakimuutosten yhteisvaikutus, jossa samaan aikaan valitusaikoja on pienennetty ja mahdollisuuksia oikeusapuun tiukennettu. Päätöksen saajan kuvattiin olevan usein tilanteessa, jossa hakijalla ei ole hallintovaiheessa ollut oikeudellista avustajaa. Avustajan hankkimiseen muutoksenhakuvaiheeseen nähtiin olevan haasteellista nopean aikataulun vuoksi ja avustajalle ei tällöin nähty aina jäävän riittävästi aikaa perehtyä asiakkaansa tilanteeseen. Yksilöllisen oikeudellisen neuvonnan mahdollistaminen turvapaikkaprosessin alkuvaiheessa ja mahdollisuuksien mukaan, ja jos hakija niin haluaa, saman avustajan käytön koko prosessin ajan, nähtiin haastatteluissa parantavan hakijan oikeusturvaa myös päätöksen tiedoksisaannin vaiheessa, koska avustaja tuntee jo hakijan tilanteen sekä valituksen tekemiselle jää käytännössä enemmän aikaa. Näin ollen aikaa kuvattiin myös säästävän, kun sitä ei kulu avustajan etsimiseen.

Käytännöt

Toisena keskeisenä haasteena hakijan oikeusturvan kannalta haastatteluissa nostettiin esiin ne päätöksen tiedoksiannot, jotka tekee poliisi. Niissä tapauksissa, joissa turvapaikkamenettelyssä tehtyihin päätöksiin sisältyy maasta poistamispäätös, lähetään päätös ulkomaalaisen asuin- tai oleskelupaikkakunnan ulkomaalaistutkinnasta vastuulla olevalle poliisilaitokselle tiedoksiantoa varten. Haastatteluissa kannettiin huolta siitä, onko poliisilla riittävät valmiudet antaa päätökset tiedoksi siten, että hakijan oikeusturva toteutuu esimerkiksi valitusmenettelyjen osalta. Kielteisten kansainvälistä suojelua koskevien päätösten tiedoksiantojen kuvattiin heikentävän hakijoiden luottamusta poliisiin. Erityisesti kielteisten päätösten osalta haastatteluissa korostettiin inhimillisyyttä, päätöksen tiedoksiannoissa. Haastatteluissa kannettiin huolta myös siitä, ymmärtääkö hakija todellisuudessa päätöksen sisällön, vaikka se tulkattaisiin hänelle.

Tiedonkulku

Myönteisten kansainvälistä suojelua koskevien päätösten osalta päätös annetaan tiedoksi postitse. Kuten yllä on kuvattu, hakijan voi kannattaa valittaa myös myönteisestä päätöksestä, sillä oleskelulupatyypillä voi olla merkitystä esimerkiksi perheenyhdistämisen kannalta. Haastatteluissa kannettiin huolta siitä, ettei postitse toimitetun päätöksen osalta voida riittävällä tavalla varmistua hakijan oikeusturvan toteutumisesta, erityisesti niiden hakijoiden osalta, jotka asuvat yksityismajoituksessa ja jotka eivät ole päivittäisessä kontaktissa vastaanottokeskuksen henkilöstön kanssa. Haastatteluissa esitettiin, että myös yksityismajoituksessa asuvien osalta tulisi olla jokin keino varmistua siitä, että hakija on saanut päätöksen ja ymmärtänyt sen sisällön.

Vastaanottokeskus, avustaja ja edustaja

Vastaanottokeskusten henkilökunta on usein turvapaikanhakijalle helpoiten tavoitettavissa oleva taho. Vastaanottokeskukset joutuvat myös päätöksen tiedoksiantovaiheessa antamaan hakijoille sellaista oikeudellista neuvontaa, johon heillä ei aina mielestään ole kompetenssia (ks. Lepola 2018, s. 11).

Edustajien tai avustajien laadun koettiin vaihtelevan suuresti. Haastatteluissa nostettiin esiin aiemmilta vuosilta tapauksia, joissa edustajan tai avustajan loman, sairauden, kiireen tai välinpitämättömyyden vuoksi valitusaika on ehtinyt mennä umpeen. Esimerkiksi edustajarekisteriä ehdotettiin ratkaisuksi ja sähköiseksi työkaluksi edustajuuksien tarkastelulle, laadunvalvonnalle ja loma- sekä sairausaikojen seurannalle.

3.7 Päätöksen jälkeinen toiminta

3.7.1 Muutoksenhaku

Keskeiset havainnot

- » Lajittelua pidettiin haastatteluissa avainasemassa tehokkaan prosessin aikaansäämiseksi. Lajittelu asiansanojen avulla on erityisen merkityksellistä tilanteessa, jossa on paljon samankaltaisia oikeustapauksia. Näin saatavien hyötyjen nähtiin hallinto-oikeuksissa kuitenkin vähentyneen sen myötä, mitä erilaisempia ja yksilöllisempiä tapauksia on käsitellyssä.
- » Lyhennetyt valitusajat ovat lähinnä vaikeuttaneet valitusten tekemistä. Kukaan haastatteluista ei varsinaisesti nähnyt positiivisia vaikutuksia käsittelyn nopeuteen.
- » Hallinto-oikeuksien haastatteluissa tuotiin laajalti esiin henkilöstön vaihtuvuuteen, rekrytointiin, perehdyttämiseen ja lyhyisiin vuoden määräaikaishuoltoihin liittyvät haasteet.

Nykytila

Turvapaikkapäätökseen tyytymätön turvapaikanhakija voi hakea päätökseen muutosta valittamalla Helsingin, Turun, Itä-Suomen tai Pohjois-Suomen hallinto-oikeuteen. Toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyy sen perusteella, millä Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön alueella päätös on tehty. Hallinto-oikeuden päätökseen voi hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Valitus hallinto-oikeuteen on tehtävä 21 päivän kuluessa ja valituslupahakemus korkeimpaan hallinto-oikeuteen 14 päivän kuluessa siitä, kun hakija saa päätöksen tiedoksi. Täytäntöönpanon kieltämistä koskeva pyyntö on tehtävä seitsemän (7) päivän kuluessa. Hakija saa päätöksen liitteenä ohjeet siitä, miten valitus tehdään. Jos hakija haluaa valittaa, häntä ohjeistetaan hankkimaan oikeudellista apua. Oikeudenkäyntiin hallinto-oikeudessa sovelletaan hallintolainkäyttölakia.

Valitusvaiheessa turvapaikanhakija voi oikeusapua halutessaan kääntyä julkisen oikeusaputoimiston puoleen tai valita haluamansa yksityisen asianajajan tai lupalakimiehen, mikäli hänelle ei ole vielä hallintomenettelyvaiheessa määrätty oikeusavustajaa tai hänellä on painava syy vaihtaa avustajaa. (Migri, 2017a.) Ks. oikeusavustajan mukana olosta hallintovaiheessa turvapaikanhakijan näkökulmasta luku 3.4.

Turvapaikkapäätöstä koskeva valituskirjelmä on toimitettava Maahanmuuttovirastolle tai suoraan toimivaltaiselle hallinto-oikeudelle valitusajan kuluessa. Maahanmuuttoviraston on välittömästi tallennettava tieto valituksesta ulkomaalaisrekisteriin, josta tieto on täytäntöönpanevan viranomaisen nähtävissä. Jos valituskirjelmä on toimitettu suoraan hallinto-oikeudelle, tieto valituksesta saapuu Maahanmuuttovirastoon hallinto-oikeuksien käyttämän UMA-liittymän kautta. Valituksesta tiedon saatuaan Maahanmuuttovirasto toimittaa päätöksensä perusteena olevat asiakirjat hallinto-oikeuden käyttöön sekä antaa asiassa lausunnon saatuaan hallinto-oikeudelta lausuntopyynnön. (Migri 2018, 64) Maahanmuuttovirastossa muutoksenhakuun liittyviä lausuntoja tehdään lausuntotiimissä. Hallinto-oikeudet antavat päätöksensä tiedoksi hakijan oikeudelliselle avustajalle, joka välittää tiedon hakijalle.

Sähköistä asiointia ja asioidenkäsittelyä on kehitetty aktiivisesti viime vuosina. Vuoden 2020 aikana käyttöön otetaan uusi hallinto- ja erityistuomioistuinten sähköinen toiminnanohjaus- ja dokumentinhallintajärjestelmä HAIPA.

Muutoksenhakuun liittyvät muutokset viime vuosina

Vuonna 2015 aloitettiin valmistelevaan lainsäädäntöön muutoksia, joiden tarkoituksena oli tehostaa muutoksenhakumenettelyä turvapaikka-asioissa ja hillitä valitustuomioistuimien käsittelyaikojen kasvua. Muutokset astuivat voimaan 1.9.2016. Lainmuutoksilla muun muassa supistettiin tuomioistuinten toimivaltaisia kokoonpanoja, lyhennettiin valitusaikoja, priorisoitiin turvapaikkavalituksen käsittelyä säätämällä asioiden käsittely kiireelliseksi, rajoitettiin lisäselvitysten huomioimisen pakottavuutta ja tarkistettiin korkeimman hallinto-oikeuden valituslupaperusteita. Käyttöön otettiin uusi säännös, jonka mukaan valituksen peruuttaminen ja uusintahakemuksen tekeminen ei estä aikaisemman lainvoimaisen käännyttämispäätöksen täytäntöönpanoa.

Valitusten käsittelyyn tehtiin organisatorisia muutoksia. Turvapaikka-asioita käsiteltiin aikaisemmin ainoastaan Helsingin hallinto-oikeudessa. Asioiden käsittely hajautettiin Helsingin hallinto-oikeuden lisäksi Itä-Suomen hallinto-oikeuteen (Kuopio), Pohjois-Suomen hallinto-oikeuteen (Oulu) ja Turun hallinto-oikeuteen. Tämä muutos tuli voimaan 1.2.2017. Tällöin poikkeuksellisesti siirtyi myös vireillä olevia valituksia. Turvapaikkahakemuksia käsitteleville hallinto-oikeuksille myönnettiin lisäresursseja vuosille 2017, 2018 ja 2019. Nousseisiin osaamistarpeisiin on pyritty vastaamaan koulutusten avulla. Ministeriö on tarjonnut turvapaikka-asioihin liittyviä koulutuksia hallintotuomioistuinten henkilökunnalle sekä julkisille oikeusavustajille. Perehdyttämiskoulutuksen lisäksi on järjestetty lähtömaatietokoulutusta ja syventävää koulutusta.

Hallinto-oikeuksien käsittelyajat

Keskimääräiset käsittelyajat olivat 8,5 kuukautta vuonna 2017 ja 13,1 kuukautta vuonna 2018. Alkuvuonna 2019 keskimääräinen käsittelyaika on ollut 12,8 kk. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa keskimääräinen käsittelyaika on vuosien 2016–2018 aikana ollut kahden ja neljän kuukauden välillä (Oikeusministeriö 2019c). Tavoitteena tällä hetkellä on saada keskimääräinen käsittelyaika hallinto-oikeuksissa lyhenemään noin kuuteen kuukauteen vuoden 2019 loppuun mennessä. (Oikeusministeriö 2019a ja 2019c).

Valitusten käsittely

Valitusten pääsääntönä on kirjallinen menettely. Toisin sanoen kuulemiskierros tapahtuu kirjallisesti kuten myös tarvittavat lisäkuulemiset. Yhteydenottoja tehdään pääasiassa sähköpostin välityksellä. KHO:n vuonna 2017 linjaaman oikeuskäytännön perusteella uskonnollisen vakaumuksen ja seksuaalisen suuntautumisen uskottavuuden ollessa kyseessä pääsääntönä on kuitenkin suullisen käsittelyn toimittaminen. Suullisella käsittelyllä on pyritty varmistamaan muutoksenhakijoiden oikeuksien toteutuminen, ja samalla hallinto-oikeuksien on ollut mahdollista kirjallista menettelyä havainnollisemmin arvioida turvapaikkaperusteelle esitettyä näyttöä. Suullisten käsittelyjen määrä on ollut merkittävä vuosina 2017 ja 2018. Haastattelujen perusteella vaikuttaa siltä, että sama kehitys jatkuu edelleen vuonna 2019.

Hallinto-oikeudet ovat käytännön toiminnan tasolla kukin järjestäneet prosessinsa itselleen sopivalla tavalla. Hallinto-oikeudet ovat seuloneet valituksia esimerkiksi maaryhmittäin ja perusteltain. Saapumisjärjestys on huomioitu, mutta se ei välttämättä ole ollut käsittelyjärjestyksen kannalta määrävää. Oikeustapauksittainen seulonta on mahdollistanut sen, että tietyille valituksia käsittelevälle kokoonpanolle on voitu keskittää samankaltaisia tapauksia. Käytännön tasolla tällainen lajittelu edellyttää riittävää valmistelevaa työtä ja asiasanojen hyödyntämistä. Lajittelussa hyödynnetään kansilehtiä ja asiasanoja. Asiasanat voivat olla yleisiä tai esimerkiksi maahan, alueeseen tai hakemusperusteeseen liittyviä. Yhdessä asiassa voi olla käytössä useita asiansanoja.

Hallinto-oikeuksien välillä on jossain määrin eroja siinä, onko toimintaa organisoitu siten, että esittelijä ja tuomari ovat erikseen määriteltäviä vai onko edetty vahvemmin tuomarivetoisesti. Samoin eroja on ollut sen suhteen, onko suullisissa kuulemisissa läsnä kaksi vai kolme tuomaria. Alla on kuvattu tarkemmin hallinto-oikeuksien toimintaa. Tämä alla oleva kuvaus vastaa selvitykselle asetettuun kysymykseen, millaisia ovat turvapaikkaprosessiin liittyvät hallinto-oikeuksien toimintamallit ja -tavat. Kuvausten sisältö vaihtelee jossain määrin riippuen siitä, miten eri hallinto-oikeuksia koskevaa tietoa oli saatavilla. Kaikissa hallinto-oikeuksissa toteutettiin haastatteluja.

Hallinto-oikeuksien toimintamallit:

Helsingin hallinto-oikeus

Vuoden 2016 alusta lähtien turvapaikka-asioiden käsittely on Helsingin hallinto-oikeudessa organisoitu osin "projektinomaisesti" siten, että asioiden esivalmistelusta, haltuunotosta ja lajittelusta sekä suurimpien valitusmäärien maiden (Afganistan, Irak ja Somalia) ratkaisutoiminnasta on vastannut tätä varten perustettu ylimääräinen osasto. Alkuvuonna 2017 tapahtuneen muutoksenhaken käsittelyn hajauttamisen jälkeen valitusmäärät ovat vähitellen laskeneet ja tarkoitus on jatkossa palata aiemman kaltaiseen osastorakenteeseen. Hallinto-oikeuden lainkäyttötoiminta jakautuu vuoden 2020 alusta neljään osastoon. Jokaisella osastolla on jatkossa vähintään kaksi pääasiaryhmää. Määrältään suuret tai laadultaan työläät asiaryhmät, kuten lastensuojelu- ja turvapaikka-asiat, jakautuvat jatkossa kahdelle eri osastolle. Nykyistä suuremmat osastot tekevät mahdolliseksi tiettyjen asiaryhmien keskittämisen, vaihtelevammat ratkaisukokoonpanot sekä henkilöstön työpanoksen joustavamman kohdentamisen. Osastotoimistoista on siirrytty yhdeksi kansliaksi, joka koostuu neljästä asiaryhmien perusteella jaetusta tiimistä. (Helsingin hallinto-oikeus 2018)

Vuoden 2018 alussa vireillä oli 1496 ns. normaalimenettelyn turvapaikka-asiaa. Vuoden lopussa vireillä oli enää 375 asiaa. Keskimääräinen käsittelyaika oli 13 kuukautta. Vuonna 2018 turvapaikka-asioissa pidettiin 213 suullista käsittelyä. (Helsingin hallinto-oikeus 2018)

Suullisten käsittelyjen huomattava lisääntyminen kesästä 2017 lähtien on näkynyt valituskohtaisessa työmäärässä. On arvioitu, että suullinen käsittely kolminkertaistaa yhteen juttuun tarvittavan työpanoksen. Suulliseen käsittelyyn osallistuu aina kolme tuomaria, joista viime aikoina yksi on toiminut asian esittelijänä.

Itä-Suomen hallinto-oikeus

Itä-Suomen hallinto-oikeudessa ulkomaalaisasioita käsitellään viidennellä osastolla. Turvapaikka-asioiden lisäksi osastolla käsiteltiin muun muassa kansalaisuusasioihin, oleskelulupiin, muukalaispasseihin ja muihin matkustusasiakirjoihin sekä viisumeihin liittyviä asioita.

Vuonna 2018 päätöksiä ulkomaalaisosastolla tehtiin yhteensä 1232, joista 947 oli turvapaikka-asioita, 285 muita ulkomaalaisasioita, 21 kansalaisuusasioita. Tulleista valituksista yli 60 % hylättiin, yli 14 %:ssa päätöstä muutettiin. Yli 10 %:a valituksista ei tutkittu tai ne raukesivat esimerkiksi valittajan poistuttua maasta vapaaehtoisesti tai kadottua. Päätöksistä noin 14 % palautettiin Maahanmuuttovirastolle uudelleen käsiteltäväksi hallinto-oikeudelle toimitetun uuden selvityksen vuoksi. Selvitys liittyi yleisimmin kristinuskoon kääntymiseen, minkä johdosta Maahanmuuttovirasto järjesti valittajalle uuden turvapaikkakuulemisen. Ulkomaalaisasioissa suullisia käsittelyjä järjestettiin vuoden mittaan 50 asiassa. (Itä-Suomen hallinto-oikeus 2018)

Valitusten käsittely on Itä-Suomen hallinto-oikeudessa käytännön tasolla organisoitu siten, että kanslia vastaa kuulemiskierroksen järjestämisestä, tarvittaessa lainkäyttöhenkilöstön tuella. Osasto vastaa mahdollisista lisäselvityksistä ja lisäkuulemisista sekä päätösesityksestä ja ratkaisusta. Kanslia vastaa jälkitoimista.

Alkuvaiheessa Helsingistä siirretyt valitukset käytiin läpi jaotellen. Seulonnan tavoitteena oli saada kokonaiskuva valituksista sekä varmistaa se, että samankaltaiset asiat ratkaistaan yhdenmukaisesti. Toimintamalli toimi hyvin varsinkin alkuvaiheessa. Myöhemmin seulonnan merkitys on vähentynyt kristinuskoon kääntymiseen ja seksuaaliseen suuntautumiseen liittyvien suullisten käsittelyjen osuuden kasvun myötä. Tilanne on muutoinkin tällä hetkellä monimuotoisempi. Valittajilla on usein rinnakkaisia oleskeluluvan hakuprosesseja muilla perusteilla. Uusintahakemuksia on paljon ja lisäksi täytäntöönpanokieltoihin on kyettävä reagoimaan nopeasti. Kokonaisuudessaan toiminnassa korostuu johtamisen merkitys. Selvityksen yhteydessä toteutetussa haastattelussa korostettiin lisäksi, että johtamisessa ja resurssien käytön suunnittelussa on kyettävä huomioimaan erilaisten käsittelyprosessien edellyttämä työmäärä.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus

Valitusten käsittely on Pohjois-Suomen hallinto-oikeudessa organisoitu siten, että neljäs osasto on keskittynyt pelkästään turvapaikka-asioiden ratkaisemiseen. Vuoden 2018 alussa vireillä oli 1559 turvapaikka-asiaa. Vuoden lopussa vireillä oli 630 asiaa. Keskimääräinen käsittelyaika oli 17,1 kuukautta. (Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden toimintakertomus vuodelta 2018) Vuoden 2018 lopussa yli vuoden vireillä olleita oli 440, mutta niistä yli 300 oli ollut vireillä pidempään kuin 18 kuukautta. Osasto järjesti vuoden 2018 aikana kaikkiaan 47 suullista käsittelyä. Käsittelyissä tarkasteltiin seksuaaliseen identiteettiin ja uskonnolliseen vakaumukseen liittyviä seikkoja. (Pohjois-Suomen hallinto-oikeus 2018)

Tämän selvityksen yhteydessä toteutetussa haastattelussa tuotiin esiin, että Helsingistä siirtyneiden tapausten lukumäärä ja sen jälkeistä valitusten määrän kasvua oli osin vaikeaa ennakoita, mikä on tuonut haasteita resurssien mitoittamiseen sekä rekrytointiin. Erityisesti siirron jälkeistä ensimmäistä vuotta pidettiin tästä johtuen melko hankalana. Toiminta organisoitiin osaston sisällä siten, että pienemmät ryhmät keskittyivät maittain valitusten käsittelyyn. Turvapaikkavalitukset on käsitelty pääsääntöisesti saapumisjärjestyksessä eri maiden mukaisissa kokoonpanoissa. Eri maiden sisällä tapauksia on jaoteltu eri perusteilla, minkä seurauksena käsittely ei välttämättä aina ole ollut saapumisjärjestyksen mukaista. Maakohtaisia tapauksia on jaoteltu esimerkiksi lähtöalueen mukaan (maakunnan tai kaupungin perusteella). Tällä hetkellä valituksissa on nähtävissä aiempaa selvästi vähemmän yhteisiä tekijöitä, joten käsittely on entistä enemmän asioiden saapumisjärjestykseen perustuva. Suullisissa käsittelyissä Pohjois-Suomen hallinto-oikeudessa on aina kolmen tuomarin kokoonpano.

Turun hallinto-oikeus

Turun hallinto-oikeus toimii kolmeen eri asiaryhmiin erikoistuneen osastoon jakautuneena. Hallinto-oikeuden kolmannella osastolla käsitellään verotukseen liittyvät asiat sekä ulkomaalaisasiat. Vuoden 2018 alussa oli vireillä 838 turvapaikka-asiaa ja vuoden aikana niitä saapui 407. Ratkaisuja tehtiin 822 asiassa, joten seuraavalle vuodelle tapauksia siirtyi 423. Turvapaikka-asioissa Maahanmuuttoviraston tekemä päätös pysyi 59% käsitellyistä valituksista. Päätöstä muutettiin 25 % valituksista ja 11 % turvapaikkavalituksista palautettiin Maahanmuuttovirastolle uudelleen käsiteltäväksi. (Turun hallinto-oikeus 2018)

Tämän selvityksen yhteydessä toteutetussa haastattelussa tuotiin esiin, että ison valitusmäärän siirto Helsingistä aiheutti lukuisia haasteita ottaen huomioon Turun hallinto-oikeuden kokonaisuuden. Helsingin hallinto-oikeudesta saatuja käytäntöjä otettiin soveltuvin osin käyttöön. Käytäntöjä on pyritty niin ikään edelleen kehittämään, esimerkiksi sen osalta, miten esivalmistelua toteutetaan ja millaisella työjaolla tuomari ja lainkäyttösihteerit toimivat. Valitusten luokittelua on tehty maittain ja turvapaikkaperusteittain. Suullisissa käsittelyissä käsittelyyn on osallistunut kolme tuomaria.

Korkein hallinto-oikeus

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa siirryttiin loppuvuodesta 2018 kolmen jaoston malliin. Neljän jaoston eli ulkomaalaisjaoston käsittelemät tapaukset jaettiin ensimmäisen ja toisen jaoston kesken. Neljän jaoston jaostokanslian toiminnot säilytettiin pitkälti entisellään. Kolmen jaoston mallin nähdään pitkällä aikavälillä olevan toimivin sillä oletuksella, että turvapaikka-asioiden määrä ennusteiden mukaisesti pienenee vuosien 2016-2018 korkeasta tasosta. Neljän jaoston järjestelmän ylläpitäminen vaatii lukuisia määräaikaista tuomareita, koska jaoston täysistunto lain mukaan edellyttää seitsemää jäsentä. (Korkein hallinto-oikeus 2018)

Jaostokanslia on käytännön organisoinnin tasolla tärkeässä roolissa. Valituslupahakemuksen kirjaamisen yhteydessä tarkistetaan, kuuluuko asia KHO:lle ja onko kyse vireillepanosta vai täydennyksestä. Mikäli kyse on vireillepanosta, tarkistetaan, onko vireillä samaa alemman viranomaisen päätöstä koskevia muutoksenhakusioita. Asialla annetaan diaarinumero ja se jää odottamaan esivalmistelua. Kirjaamisvaiheessa ilmoitetaan lisäksi Maahanmuuttovirastolle ja käsitteelle hallinto-oikeudelle, että valituslupahakemus on vastaanotettu ja tällöin tilataan asiaa koskevat asiakirjat. Asiakirjojen saavuttua jaostokanslia toteuttaa esilajittelun vieden valmistelua pidemmälle kirjoittaen asian kuvauksen ja asiasanat. Muistion kirjoittaminen on esittelijän vastuulla. Tapausten haltuunotto tehdään lajittelemalla asiat. Kanslia kuvaa asian asiasanoin tai asiasanaketjuin, jonka perusteella tapauksia voidaan ryhmitellä "koreihin". Ryhmittelyä voidaan tehdä maittain, alueittain tai muilla perusteilla. Tarvittavat kuulemiset hoidetaan sähköisesti.

Kun kaikki tiedot on koottu ja kuvaus olemassa, tapaus viedään esittelijälle tai käsiteltävien tapausten jonoon. Tämän jälkeen esittelijä jättää muistion ja päätösluonnoksen kansliaan. Kanslia tekee tarvittavan kopiointityön esittelijöiden puolesta istuntoon osallistuville. Lajittelun perusteella voidaan yhdellä kerralla käytännössä ratkoa samassa istunnossa samaa oikeuskysymystä.

Jälkitöinä kanslia hoitaa päätösasiakirjat ja jakelun sähköisesti Maahanmuuttovirastoon ja hallinto-oikeuteen ja muutoksenhakijalle (hakija tai avustaja) postitse. Avustajan tulee toimittaa lasku jo vireillepanon yhteydessä. Laskuun voi esittää täydennyksiä tuomioistuimelle niin kauan kun käsittely on vireillä.

Tämän selvityksen yhteydessä toteutetussa haastattelussa painotettiin, että prosessin toimivuus on seurausta johtamisesta ja tarkoituksenmukaisesta työjaosta. Laadukkaan esivalmisteluun nähdään myötävaikuttaneen myös KHO:n melko lyhyisiin käsittelyaikoihin. Lisäksi KHO:ssa on kehitetty päivystysjärjestelyjä vastamaan nopeutta vaativiin tilanteisiin, esimerkiksi koskien maasta poistamisia.

Kehittämiskohteet ja ratkaisuideat

Valitusten toimittaminen

Valitusten toimittamisen osalta hallinto-oikeuksien haastattelussa tuotiin esiin osin erilaisia näkemyksiä. Osa piti huomattavasti nykyistä selkeämpänä menettelyä, että valitukset toimitettaisiin vain hallinto-oikeuksiin. Tämän nähtiin selkeyttävän hallinto-oikeuden itsenäistä asemaa prosessissa. Haastatteluissa tosin esitettiin nykyisen menettelyn hyvänä puolena, että Maahanmuuttovirastoon tulleen valituksen mukana tulisi saman tien hallinto-oikeuteen myös viraston lausunto asiaan.

Valitusten käsittely

Lajittelua pidettiin haastatteluissa avainasemassa tehokkaan prosessin aikaansaamiseksi. Lajittelu asiasanojen avulla on erityisen merkityksellistä tilanteessa, jossa on paljon samankaltaisia oikeustapauksia. Näin tietylle kokoonpanolle pystyttiin keskittämään ratkaistavaksi samankaltaisia tapauksia. Seulonnan avulla saatavien hyötyjen nähtiin hallinto-oikeuksissa kuitenkin vähentyneen sen myötä, mitä erilaisempia ja yksilöllisempiä tapauksia on käsitellyssä.

Lainsäädännöllisten muutosten yhteisvaikutus

Oikeusministeriön hallinnonalan lainsäädännöllisten muutosten yhteisvaikutusta ei ole arvioitu. Valitusaikojen lyhentäminen tai asioiden käsittelyn säätäminen kiireelliseksi ei haastatteluissa esitettyjen näkemysten mukaan ole estänyt – tai edes juurikaan vaikuttanut – keskimääräisiin käsittelyaikoihin. Lakimuutoksiin kohdistui haastatteluissa yleisesti kritiikkiä.

Haastatteluissa arveltiin, että hallinto-oikeuden ratkaisukokoonpanon supistaminen kahteen jäseneseen olisi periaatteessa voinut vaikuttaa käsittelyaikojen lyhenemiseen. Suullisten käsittelyjen määrä on kuitenkin merkittävästi kasvanut, ja työmäärä on suullisissa kuulemisissa merkittävästi suurempi. Pääsääntöisesti hallinto-oikeudet toimivat tällöin kolmen tuomarin kokoonpanossa. Tosin ainakin Itä-Suomen hallinto-oikeudessa on suullisia käsittelyjä toteutettu kahden tuomarin kokoonpanossa.

Tämän selvityksen yhteydessä toteutetuissa haastatteluissa oltiin haastattelun toimijan roolista riippumatta melko yksimielisiä, että lyhennetyt valitusajat ovat lähinnä vaikeuttaneet valitusten tekemistä. Kukaan haastatelluista ei varsinaisesti nähnyt positiivisia vaikutuksia käsittelyn nopeuteen. Yhtenä seurauksena nähtiin ns. "blankkovalitukset", jotka hidastavat entisestään prosessia. Kaiken kaikkiaan esitetyt näkemykset ovat samansuuntaisia kuin Outi Lepolan (2018) selvityksessä.

Oikeusapuun liittyvät kysymykset

Hallinto-oikeuksien haastatteluissa tuotiin esiin samankaltaisia asioita kuin joita mainittiin luvussa 3.4 oikeusapuun liittyen. Oikeusavustajien laatua pidettiin vaihtelevana. Hyvä laatu näkyy kirjelmässä esimerkiksi systematiikan ymmärtämisellä, keskeisten seikkojen tunnistamisella ja asioiden hyvänä jäsentelyllä. Uusien asiaan vaikuttavien seikkojen, kuten esimerkiksi olosuhdemuutosten tai uusien suojelun perusteiden, saaminen hallinto-oikeuden tietoon on niin ikään tärkeää. Näennäinen perehtyminen näkyy puolestaan kopiointina sekä mallipohjien pintapuolisena kohdentamisena yksittäiseen hakijaan. Avustajien tavoitettavuudessa ja lisäselvitysten toimittamisessa on myös ollut

puutteita. Turvapaikanhakijoiden omia mahdollisuuksia valvoa avustajansa toimintaa tai arvioida avustajan osaamista pidettiin heikkoina. Osin näistä laatuvaihteluista johtuen hallinto-oikeuksien asian selvittämismahdollisuuden nähtiin korostuvan. Laatuun liittyviä ongelmia toisaalta myös ymmärrettiin. Avustettavia tuli nopeasti paljon lisää eikä päteviä avustajia yksinkertaisesti ollut riittävästi.

Avustajien palkkioperuste herätti paljon keskustelua. Asiakohtaista palkkiota pidettiin joko yleisesti tai ainakin joidenkin tapausten hoitamisen osalta pienenä ja liian kaavamaisena suhteessa tapausten vaatiman työmäärän suhteen. Lisäksi todettiin, että avustajien palkkiot eivät tältä osin määräydy yhdenvertaisesti eri asiaryhmien kesken. Aiemmin tehdyn muutoksen perusteena on ollut tuomioistuinten toiminnan tehostaminen mm. hallinnollista laskutukseen liittyvää työtä vähentämällä. Asiakohtaista palkkiota ei nähty haastatteluissa niinkään ongelmana meneteltäessä kirjallisesti. Suullisten käsittelyjen kasvu on kuitenkin lisännyt myös avustajien työmäärää, jolloin myös suurinkin maksutaso voi asiallisesti jäädä liian pieneksi. Osa näki vielä suurempana ongelmana nopeatuettujen valitusten käsittelyn, joissa järjestetään suullinen käsittely, mutta palkkioperuste on rajattu alimpaan palkkioluokkaan. Osa haastatteluista piti parempana tuntiperusteista palkkiota. Osa puolestaan näki, että palkkioperusteiden kriteerejä voitaisiin muuttaa esimerkiksi siten, että alin palkkiosumma on pelkästä valituksen vireillepanosta ja seuraava palkkasumma puolestaan joidenkin määriteltävien laatuksien perusteella huolella tehdystä valituksesta.

Lisäksi asiakohtainen palkkio sisältää matka-ajan, mikä on ongelmallista avustajien ollessa kaukana hallinto-oikeudesta. Tässä yhteydessä tuotiin esiin myös se, että avustettavat saattavat niin ikään asua valitusvaiheessa eri puolilla maata kuin missä hallinto-oikeus ja avustaja sijaitsevat. Hallinto-oikeuksien haastatteluissa esitettiin kuitenkin myös puoltavia näkemyksiä asiakohtaista palkkioperustetta kohtaan. Se nähtiin selkeänä ja hallinnollista työtä vähentävänä. Lisäksi siitä voidaan erityisistä syistä poiketa. Tulkkauksien selvittäminen ja korvaaminen aiheuttaa jonkin verran päänsärkyä, esimerkiksi sen osalta, miten avustajan tapaamisiin liittyviä tulkkauksien maksuja hyväksytään. Oikeuden päätöksistä valittamisesta aiheutuvien maksujen suuruus nähtiin taloudellisenä riskinä, esimerkiksi jos korkeimmasta hallinto-oikeudesta ei saa valituslupaa.

Toiminnan hajauttaminen useaan hallinto-oikeuteen

Kaiken kaikkiaan oikeusministeriön hallinnonala edustavien henkilöiden haastatteluissa oltiin vahvasti sitä mieltä, että asioiden käsittelyn hajauttaminen useampaan hallinto-oikeuteen oli oikea ratkaisu. Ilman hajauttamista Helsingin hallinto-oikeus olisi ruuhkautunut pahoin ja asioiden keskimääräinen käsittelyaika olisi näiden arvioiden mukaan todennäköisesti kasvanut rajusti. Lisäksi rekrytointi Helsingissä on jo nykyiseltään osoittautunut haasteelliseksi. Toiminnan hajautuksen jälkeen käytössä on ollut laajempi alueellinen rekrytointipohja.

Käsittelyn hajauttaminen sai haastatteluissa osakseen kritiikkiä lähinnä muiden toimijoiden suunnasta. Tämä kohdistui erityisesti siihen, että hallinto-oikeuksien ratkaisukäytännöissä nähdään nykyiseltään eroavaisuuksia. KHO:n rooli oikeuskäytäntöä yhdistävänä tuomioistuimena on tämän johdosta korostunut. Haastatteluissa toivottiin KHO:n osalta ennakkoratkaisuja ja enemmän valituslupia. Hallinto-oikeuksien käytännön toimintatavoissa nähtiin haastatteluissa myös jonkin verran eroja. Käytännön tasolla prosessien organisointi, resurssien käyttö ja johtamisen käytännöt ovat kunkin hallinto-oikeuden itsenäisiä valintoja ja ratkaisuja. Hallinto-oikeudet ovat myös keskenään erikokoisia. Helsingin hallinto-oikeus tuotti toiminnan hajauttamisen yhteydessä uusien hallinto-oikeuksien käyttöön paljon tietoa turvapaikka-asioista sekä käsittelyyn liittyvistä toimintatavoista Helsingissä ja neuvoi, opasti ja koulutti muita hallinto-oikeuksia. Helsingin hallinto-oikeuden

apua ja tukea kiiteltiinkin laajasti toiminnan hajautuksen yhteydessä. Tiedonvaihtoa hallinto-oikeuksien välillä tapahtuu edelleen esimerkiksi erilaisiin havaittuihin ilmiöihin liittyen.

Maatieto

Hallinto-oikeuksien haastatteluissa pohdittiin maatiedon käyttöä ja maatietoon liittyvää osaamista. Tuomioistuin hakee, käyttää ja arvioi aina itsenäisesti eri lähteistä haettua maatietoa – eikä näin ollen nojautu sellaisenaan Maahanmuuttoviraston maatietoon. Käytännössä tuomarit käyttävät pitkälti samoja luotettavina pidettyjä kansainvälisiä tietolähteitä kuin Maahanmuuttovirastokin.

Haastatteluissa nousi esiin ajatus, että kun jokaiselta hallinto-oikeudelta ja tuomarilta menee nykyiseltään paljon aikaa maatiedon parissa, niin hallinto-oikeuksien sisäistä työnjakoa tulisi kehittää siten, että tuomarit voisivat keskittyä nykyistä enemmän lainkäyttöön. Yksi ehdotus tätä ajatusta jatkaen oli, että nykyinen Maahanmuuttoviraston maatietyksikkö voisi sijaita kokonaan viraston ulkopuolella itsenäisenä riippumattomana toimijana, mikä lisäisi sen tuottaman tiedon ja siellä olevan osaamisen käyttömahdollisuuksia hallinto-oikeuksien näkökulmasta. Tällaisen nähtiin voivan sijaita esimerkiksi ulkoasiainhallinnossa tai jossain tutkimuslaitoksessa. Tämä ajatus kuitenkin jakoi mielipiteitä hallinto-oikeuksista haastateltujen kesken. Osa piti mahdollisena, että maatietoon liittyvää osaamista voisi tällä tavoin erottaa hallinto-oikeuksista ja osa taas ei pitänyt nykytilannetta mitenkään erityisen ongelmallisena. Osin erilaisiin näkemyksiin nähtiin vaikuttavan eri hallinto-oikeuksien koko ja käytettävissä olevat resurssit. Yhtenä vaihtoehtoisena ajatuksena haastatteluissa nostettiin esiin se, että tuomioistuimilla voisi sisäisesti olla nykyistä enemmän yhteisiä ja jaettuja maatietoon liittyviä resursseja kuten esimerkiksi tietopankki ja informaattikkoja. Maahanmuuttoviraston näkökulmasta maatiedon siirtoa pidettiin haastatteluissa erittäin ongelmallisena, koska turvapaikkaprosessin kannalta maatiedon saatavuus ja palvelukyky on keskeinen osa tutkintaa ja päätöksentekoa. Enemmän nähtiin, että maatiedon resursseja viraston sisällä tulisi lisätä käsittelyaikavelvoitteissa pysymiseksi.

Muiden kuin viranomaisten kanssa käydyissä keskusteluissa nousi esiin epäilyjä maatiedon ja siihen liittyvän tutkimuksen itsenäisyydestä suhteessa turvapaikkaprosessissa tapahtuvaan päätöksentekoon. Osa piti nykyisiä Maahanmuuttoviraston sisäisiä käytäntöjä maatiedon ja päätöksenteon erottamisen osalta riittävinä, kun taas osa puolestaan näki, että nimenomaan tästä syystä maatiedon tulisi sijaita kokonaan viraston ulkopuolella.

Henkilöstöön liittyvät kysymykset

Hallinto-oikeuksien haastatteluissa tuotiin laajalti esiin henkilöstön vaihtuvuuteen, rekrytointiin, perehdyttämiseen ja lyhyisiin vuoden määräaikaishuutoihin liittyvät haasteet, jotka ovat jatkuneet käytännössä loppuvuodesta 2015 lähtien. Kuten Maahanmuuttovirastolla myös hallinto-oikeuksissa talousarviovuoteen sidottu resurssisuunnittelu on aiheuttanut vaikeuksia. Vuoden määräaikaishuutoja pidettiin jäykkänä keinona reagoida vaihtuviin resurssitarpeisiin. Lisäksi vuoden määräaikaishuudet usein lisäävät henkilöstön vaihtuvuutta. Oikeusministeriön järjestämää koulutustoimintaa haastatteluissa toisaalta kiitettiin tarpeellisena ja toisaalta kritisoitiin liian hitaasti reagoivana tai liian pintapuoleisena.

Muiden viranomaisten toiminta

Hallinto-oikeuksien haastatteluissa tuotiin esiin, että Maahanmuuttoviraston tulee ilmoittaa olosuhdemuutoksista muutoksenhakuasteeseen, mutta näin ei aina tapahdu. Näitä voivat olla

esimerkiksi tapaukset, joissa valittaja on saanut jonkun muun oleskeluluvan tai tapaukset, joissa henkilö on vapaaehtoisesti palannut. Hallinto-oikeuksien haastatteluissa esitettiin erilaisia ajatuksia sen osalta, missä määrin hallinto-oikeuksilla pitää tai voi olla tietojärjestelmän kautta näkymää hakijan tietoihin. Osa piti oikeusturvan kannalta erityisen tärkeänä, että hallinto-oikeuksille tulee nimenomaan erikseen ilmoittaa kaikki hallinto-oikeuksien kannalta relevantti tieto, kun osa puolestaan näki, että hallinto-oikeuksien suoraan käytössä olevaa UMA:n näkymää voidaan kehittää ja laajentaa harkiten ilman, että tuomioistuimen riippumattomuus vaarantuisi.

Muutoksenhakujärjestelmän muuttaminen

Yksittäisissä haastatteluissa nostettiin esiin radikaalimpia muutosehdotuksia. Tällöin pohdittiin esimerkiksi valitusten toimittamista jollekin muulle elimelle. Osa tosin palautti tämän ehdotuksen yhteydessä mieliin Suomessa aikoinaan käytetyn turvapaikkalautakunnan kohtaamat ongelmat. Lisäksi esitettiin valitusoikeuden rajaamista eri tavoin.

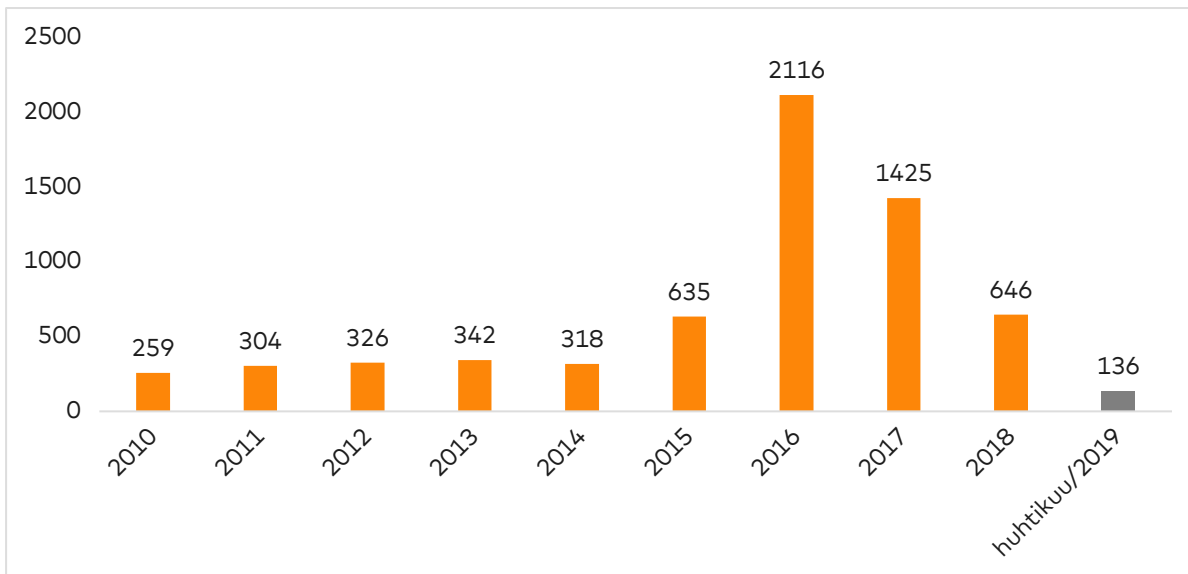
3.7.2 Vapaaehtoinen paluu

Keskeiset havainnot

- » Eri toimijat arvioivat vapaaehtoisen paluun prosessin sujuvan sujuvasti ja nopeasti. Viranomaisyhteistyö sekä yhteistyö tärkeimpien maiden lähetystöjen kanssa on arvioitu haastatteluissa hyväksi.
- » Haastatteluaineiston perusteella oikeusturvan näkökulmasta arvioituna prosessi on pääosin kunnossa. Haasteita ilmenee vielä epäyhtenäisyyttä tukipäätöksissä. Lisäksi riskinä on tunnistettu ihmiskaupan uhrien tunnistaminen niissä tilanteissa, joissa päätöksen vastaanottokeskuksessa tekee joku muu kuin sosiaalityöntekijä.
- » Vapaaehtoisen paluun keskeisenä ongelmana on viranomaisten näkökulmasta se, että halukkuutta vapaaehtoiseen paluuseen on vähän.

Nykytila

Vapaaehtoinen paluu nähdään turvapaikkajärjestelmän näkökulmasta ensisijaisena vaihtoehtona kansainvälistä suojelua hakeneille, kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneelle henkilölle (VTV, 2019). Vapaaehtoisen paluun avulla turvapaikanhakija voi palata tuetusti takaisin kotimaahansa tai muuhun maahan, johon hänen pääsynsä on taattu. Tukeen sisältyy matkajärjestelyissä avustaminen, matkakustannusten korvaus sekä palaajalle annettava avustus, joka voi olla joko käteistä tai hyödyketukea. Lain kohderyhmään kuulumisen lisäksi edellytyksinä tuen myöntämiselle on, että asiakas poistuu maasta vapaaehtoisesti, hän poistuu pysyväisluonteisessa tarkoituksessa, palaaja on tuen tarpeessa ja palaaja esittää suunnitelman avustuksen käyttämisestä. (Migri 2019k.)



Kuva 8 Vapaaehtoisen paluun määrät vuosina 2010 – huhtikuu 2019. Lähde: IOM¹⁵.

Turvapaikanhakijat hakevat vapaaehtoisen paluun tukea siitä vastaanottokeskuksesta, jonka asiakkaaksi heidät on rekisteröity. Tukeen sisältyy paluuneuvonta, matkajärjestelyissä avustaminen, matkakustannusten korvaus sekä palaajalle uudelleenkotoutumisen tueksi annettava avustus, joka voi olla joko käteistä tai hyödyketukea. Paluuneuvonta on eri tukivaihtoehtoja koskevaa neuvontaa ja tuen hakemisessa avustamista. Paluuneuvonnan tavoitteena on turvapaikkaprosessin alusta alkaen selkeyttää asiakkaan käsitystä siitä, mitä vaihtoehtoja hänellä on kotiin paluussa, mikäli hän haluaa keskeyttää turvapaikkaprosessin tai turvapaikkahakemukseen tulee kielteinen päätös ja hänen täytyy poistua maasta. (Migri 2019l.) Ns. paperittomien vapaaehtoinen paluu organisoidaan tällä hetkellä VAPA-hankkeessa Maahanmuuttovirastosta käsin.

Vapaaehtoisen paluun järjestelmää on kehitetty muun muassa EU:n SOLID rahaston ja Maahanmuuttoviraston rahoittamana IOM:n AVP-hankkeissa vuosina 2010–2015. Maahanmuuttovirasto toimi myös hankekumppanina. Hankkeet pyrkivät mm. edistämään vapaaehtoisen paluun toiminnan vakiinnuttamista Suomeen; hankkeet kehittivät mallit, joihin vuonna 2015 voimaan tulleet lakimuutokset (osittain) perustuivat. Tuorein vapaaehtoisen paluun kehitystyö on tehty EU:n turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston rahoittamana Maahanmuuttovirastosta käsin vuodesta 2015. Hankkeissa on kehitetty neuvontaa, tuotettu neuvonnan tueksi Maahanmuuttoviraston tuottamia ohjeita¹⁶ ja viestintämateriaalia ja tarjottu lisäresurssia toteuttamaan neuvontaa vastaanottokeskuksissa. Painettujen esitteiden lisäksi käytössä on www.migri.fi/return -sivusto, jossa on perustietoja vapaaehtoisesta paluusta 11 eri kielellä. Lisäksi käytössä on www.paluuinfo.fi -sivusto, jossa tietoa on usealla kielellä. mm. vapaaehtoisen paluun hakemusten käsittelyyn ja tukipäätösten tekemiseen.

Syksyllä 2018 kaikissa vastaanottokeskuksissa (47) järjestettiin vapaaehtoisen paluun neuvonnan koulutustilaisuus, joihin osallistui yhteensä 503 vastaanottokeskuksen työntekijää eri ammattiryhmistä. VAPA -hankkeen toimesta keskusten työntekijöille annettiin tietoa myös turvapaikka-asioita

¹⁵ Ks. tarkemmin vuoden 2019 tammi-huhtikuun tilastot: <https://iom.fi/en/news/iom-finland-assisted-30-voluntary-returns-april-2019> ja vuoden 2018 kokonaistilastot <https://iom.fi/sites/default/files/AVRR%20statistics/AVRR-FI Monthly%20stats 2018-12 revised 09May19 web.pdf>

¹⁶ Mm. Tietoa paluuneuvonnasta vastaanottokeskuksille -opas ja Vapaaehtoisen paluun ohje (15.1.2019).

säätelevästä lainsäädännöstä ja turvapaikkapäätösten teosta. (Migri 2019h.) VAPA-hankkeen myötä jokaiseen vastaanottokeskukseen on nimetty vapaaehtoisen paluun yhteyshenkilöt, joiden kautta tietoa jaetaan ja jalkautetaan muulle henkilöstölle.

Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö IOM on Maahanmuuttoviraston yhteistyökumppani vapaaehtoisen paluun järjestelyille. IOM hoitaa paluujärjestelyt sen jälkeen, kun heille on lähetetty vastaanottokeskuksesta vapaaehtoisen paluun hakemuspaketti. Paluun jälkeiset tukitoimet ovat tärkeä osa IOM:n toimintaa. Paluujärjestelyihin kuuluu monen asiakkaan kohdalla myös uudelleenkotoutuminen. Lähtökohtaisesti asiakkaat saavat ennen vapaaehtoisen paluun tuen hakemuksen jättämisestä tarvitsemansa neuvonnan omasta vastaanottokeskuksesta. Halutessaan asiakas voi olla yhteydessä myös IOM:n toimistoon ja keskustella esimerkiksi paluumatkasta tai kotimaan tilanteesta. IOM:n puhelinpalvelusta asiakas saa monesti omankielistä palvelua ja vastauksia kysymyksiinsä. IOM voi olla myös suoraan yhteydessä asiakkaaseen tarpeen mukaan. (Migri 2019k.)

Vapaaehtoisen paluun toimijat niin IOM:n kuin Maahanmuuttoviraston tahoilta arvioivat vapaaehtoisen paluun prosessin sujuvan sujuvasti ja nopeasti. Käsittelyaika on ollut keskimäärin 2–4 viikkoa siitä, kun henkilö on ilmoittanut haluavansa palata. Myös yhteistyö tärkeimpien maiden lähetystöjen kanssa on arvioitu haastatteluissa hyväksi. Käsittelyaika kattaa myös tilanteet, joissa paluuta haluavalla ei ole tarvittavia matka-asiakirjoja ja tarvitsee kotimatkatodistuksen. Muita seikkoja, jotka voivat pidentää käsittelyaikaa ovat esimerkiksi palaajan terveystarpeet, joita pitää selvittää ennen paluuta. Myös Suomessa syntyneet lapset vaativat huolelliset – ja usein aikaa vievät – toimenpiteet, jotta voidaan varmistua siitä, että lapsi saa paluumaan kansallisuuden ja näin olleen pääsyn paluumaan sosiaali-/terveys-/koulutusjärjestelmiin. Näillä toimenpiteillä varmistetaan, että paluu on palaajalle turvallinen ja uudelleenkotoutuminen mahdollisimman kestävä.

Valtiontalouden tarkastusviraston on tehnyt vuonna 2018 (VTV 2019) selvityksen vapaaehtoisen paluun järjestelmästä. Myös selvityksen perusteella järjestelmä on lähtökohdiltaan toimiva ja kustannuksiltaan edullinen menettely, joka tarjoaa hyvät edellytykset paluulle kotimaahan. Selvityksessä todetaan, että vaikka hallinto on tehostanut paluuta tukevia toimenpiteitä, vapaaehtoisesta paluusta ei ole kuitenkaan muodostunut alun perin tarkoitettua ensisijaista vaihtoehtoa.

Kehittämistarpeet ja ratkaisuideat

Haastatteluaineiston perusteella oikeusturvan näkökulmasta arvioituna vapaaehtoisen paluun prosessi on pääosin kunnossa. Järjestelmä perustuu vapaaehtoisuuteen ja käsittelyyn otetaan vain hakemukset, joiden perusteella ei herää epäilystä, ettei hakija olisi tietoinen ja lähtö vapaaehtoinen. Laajemman kysymyksen nähtiin liittyvän siihen, onko paluu vapaaehtoinen, kun muita vaihtoehtoja ei ole tarjolla. Joissain turvapaikanhakijoiden tukihenkilöiden haastatteluissa nostettiin esiin, että turvapaikanhakija on kokenut painostusta asiasta kerrottaessa. Toisaalta haastatteluissa tuotiin esiin näkemystä, että vapaaehtoisesta paluusta on eri haastattelujen perusteella kerrottu prosessin eri vaiheissa runsaasti, eikä vapaaehtoisesta paluusta haluta usein enää kuulla.

Haastattelujen perusteella IOM:lle tulee kuitenkin vielä tapauksia, joissa lähtijälle ei ole avattu eri tukimuotoja, mikä on johtanut yksittäisiin peruutuksiin. Tällöin asiakas on halunnut toisen tuen, eli asiakas ei ole aina ollut tietoinen eri tuista tai ymmärtänyt käteistuen ja hyödyketuen eroa. Epäselvyydet ovat herättäneet epäilystä siitä, onko asiakkaille tarjottu kattavaa paluuneuvontaa. Korotetun tuen päätöksissä on myös vaihtelua vastaanottokeskuksittain ja henkilöittäin. Haastatteluaineiston perusteella tunnistetaan siis vielä tiedon yhtenäistämisen tarvetta. Haastattelun perusteella viranomaisstahojen näkökulmasta prosessissa on ilmennyt ongelmia lähinnä tapauksissa,

joissa hakijalle on syntynyt Suomessa lapsi: Sairaalat voivat toimittaa syntymätodistuksia viikkojen tai kuukausien viiveellä¹⁷.

Yksittäistapauksissa IOM ei ole avustanut asiakkaita palaamaan maahan, johon asiakkaan ei voitu arvioida palaavan turvallisesti. Lakiteknisenä haasteena on tunnistettu, että kun Maahanmuuttovirasto on tehnyt vapaaehtoisen paluun päätöksen, sitä ei voi peruuttaa viranomaisen toimesta. Ihmiskaupan uhrien näkökulmasta on tunnistettu riski, että ihminen voi joutua uudelleen samaan kierteeseen. Tähän on kiinnitetty huomiota myös Maahanmuuttoviraston ohjeissa; tieto asiakkuudesta ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään kuulumisesta pitäisi olla vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijällä ja mahdolliset riskit tulee huomioida paluujärjestelyissä ja paluutukipäätöksissä. Silti riskitekijänä on haastattelussa tunnistettu, että vastaanottokeskuksessa paluupäätöksen voi periaatteessa tehdä kuka vain työntekijä, jolloin tieto ei välttämättä tule ilmi.

Vapaaehtoisen paluun kehittämisen näkökulmasta haasteena tunnistettiin, ettei IOM:lle tule tietoa asiakkaan turvapaikkaprosessin statuksesta. Tieto siitä, onko hakija itse peruuttanut turvapaikkahakemuksen tai saanut kielteisen päätöksen, olisi tärkeä taustatieto. Tilastojen puutteen takia kokonaiskuva siitä, ketkä käyttävät vapaaehtoisen paluun järjestelmää, on vielä puutteellinen.

Vapaaehtoisen paluun keskeisenä ongelmana oli viranomaisten näkökulmasta, se ettei halukkuutta vapaaehtoiseen paluuseen ole. Syitä turvapaikanhakijoiden näkökulmasta tunnistettiin paljon: lähtöä ei pidetä vaihtoehtona, jos henkilö kokee olevansa uhattuna lähtömaassa, epäluottamus prosessiin, valitusjärjestelmän ja oman turvapaikkapäätöksen ymmärtäminen, mutta myös juurtuminen Suomeen. Jos käsittelyaika eri syistä venyy, heijastuu se koko vapaaehtoisen paluun prosessin haasteisiin.

Yhtenä tekijänä haastatteluissa nostettiin esiin, että vapaaehtoista paluuta toteuttaa Maahanmuuttovirasto, joka tekee myös turvapaikkapäätökset. Ratkaisuna esitettiin, että neuvontaa antaisi neutraali ulkopuolinen taho. Omakielisen neuvonnan tarve nähtiin ilmeiseksi, mutta tarjonnan mahdollisuudet ovat rajallisia nykyisessä järjestelmässä. Kehittämisenäkökulmasta haastatteluissa nostettiin myös esiin, että vapaaehtoista paluuta voisi edesauttaa hyödyketuen myönnössä vahvempi "perspektiivineuvonta", josta on vertailukohtia muista maista. Tällöin hakijan kanssa toteutettaisiin järjestelmällisempi suunnitelma avustuksen käytölle.

Asetuksen mukainen vapaaehtoisen paluun yhteistyöryhmä on olemassa, mutta se pitää sisällään vain viranomaistahot. Haastattelussa esitettiin, että järjestötahon mukaan ottaminen voisi lisätä avoimuutta ja läpinäkyvyyttä, mutta myös ymmärrystä vapaaehtoisten lähtijöiden näkökulmasta toiminnan kehittämiseksi.

Nykyistä mallia on kehitetty pitkälti hankerahalla. Kehittämistyön jälkeen vapaaehtoisen paluun tulisi toimia luontevasti osana vastaanottokeskusten toimintaa. Ohjeiden ja toimintamallien näkökulmasta tilanteen nähtiin olevan hyvä, mikäli turvapaikanhakijoiden määrä kasvaa. Silti koettiin, että lisäresurssitarve tulisi arvioida uudestaan. Tämä nähtiin koskevan myös Maahanmuuttoviraston omaa henkilöstöä, jossa vapaaehtoista paluuta käsittelee päätyönään yksi henkilö.

¹⁷ Suomen väestötietojärjestelmään ei kirjata turvapaikanhakijoita.

3.7.3 Poistaminen maasta

Keskeiset havainnot

- » Ulkomaalaislain mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävänä on valvoa maasta poistamisen täytäntöönpanoa sen kaikissa vaiheissa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on esittänyt useita huomioita maasta poistamiseen liittyen.
- » Kansalaisjärjestöt ja turvapaikanhakijoita tukevat toimijat pohtivat tämän selvityksen yhteydessä toteutetuissa haastatteluissa, ovatko syyt palautuksille aina perustelluja. Sama havainto koski säilöönottoja – osa toimijoista koki, että näitä tehdään liian alhaisella kynnyksellä.
- » Haastatteluissa tuotiin esiin, että tietoa ei ole helposti saatavilla esimerkiksi keskeytyneiden palautusten ja keskeytyksen syiden osalta.

Nykytila

Tämän raportin luvussa 3.6 käsiteltiin päätöksen tiedoksiantoa. Maahanmuuttovirasto antaa tiedoksi sellaiset turvapaikkamenettelyssä annetut päätökset, joihin ei sisälly maasta poistamispäätöstä. Maahanmuuttovirasto toimittaa sellaiset päätökset, joihin sisältyy maasta poistamispäätös, ulkomaalaisen asuin- tai oleskelupaikkakunnan ulkomaalaistutkinnasta vastuussa olevalle poliisilaitokselle tiedoksiantoa varten. Kielteisen päätöksen saanut henkilö saa *käännyttämispäätöksen*. Kielteisen päätöksen jälkeen tarjotaan mahdollisuus poistua Suomesta vapaaehtoisesti vapaaehtoisena paluun määräaikana, joka on yleensä 30 päivää. Mikäli henkilö ei poistu maasta, poliisi tai Rajavartiolaitos panee täytäntöön käännyttämisen, eli maasta poistamisen. *Karkottamispäätös* tehdään, jos turvapaikanhakijalla on jo ollut oleskelulupa Suomeen, mutta jatko-oleskelulupaa ei ole myönnetty. Karkottaa voidaan myös silloin, jos henkilö on syylistynyt Suomessa rikoksiin.

Poliisin tulee käännytyspäätöksen sisältävän turvapaikkapäätöksen tiedoksiannon yhteydessä tiedustella ulkomaalaiselta, onko tämä halukas poistumaan maasta ennen kuin päätös saavuttaa täytäntöönpanokelpoisuuden. Mahdollinen suostumus ei poista häneltä muutoksenhakuoikeutta. (Migri 2018c, 63.) Suuri osa kielteisen lainvoimaisen päätöksen saaneista turvapaikanhakijoista palaa vapaaehtoisesti kotimaahansa (Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2018, 68).

Ulkomaalaislain 201 §:ssä (437/2019) on määritelty erilaisia aikamääreitä ja käytäntöjä maasta poistamiselle riippuen käännyttämispäätöksen syystä (hakija on peruuttanut kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen; hänet voidaan lähettää toiseen valtioon, joka on vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä; hakija on saanut kansainvälistä suojelua toisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa; hän on tehnyt uusintahakemuksen, joka ei täytä lain edellytyksiä hakemuksen tutkittavaksi ottamiselle; hän on tullut turvallisesta turvapaikkamaasta taikka hakemus on ilmeisen perusteeton). Lisäksi, mikäli turvapaikanhakija tekee oleskelulupahakemuksen Suomessa asuvan Suomen kansalaisen perhesuhteen perusteella, täytyy oleskelulupa-asia ratkaista ennen kuin käännyttämispäätös tehdään. Mikäli hakijalle myönnetään oleskelulupa em. perhesuhteen perusteella, ei käännyttämispäätöstä enää panna täytäntöön. (Migri 2018c, 65.)

1.6.2019 voimaan astuneen ulkomaalaislain muutoksen (437/2019) myötä ensimmäinen uusintahakemus, joka ei sisällä laissa säädettyjä tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä, ei estä aikaisemman hakemuksen nojalla tehdyn lainvoimaisen käännyttämispäätöksen täytäntöönpanoa, jos "uusintahakemuksen tarkoituksena on vain tämän päätöksen välittömän täytäntöönpanon estäminen tai viivyttäminen".

Ulkomaalaislain 147 § (1214/2013) estää ihmisten palauttamisen alueelle, jolla hän voi joutua kuolemanrangaistukseen, kidutukseen, vainon tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi, tai alueelle, jolta hänet voitaisiin lähettää sellaiselle alueelle. Viime kädessä täytäntöönpanosta vastaavan viranomaisen on siis lykättävä täytäntöönpanoa tai vaihtoehtoisesti neuvottava ulkomaalaista panemaan vireille uusi kansainvälistä suojelua koskeva hakemus (Migri 2018c, 65).

Mikäli kansainvälistä suojelua hakeva tekee hallinto-oikeudelle hakemuksen käännynnättämisen täytäntöönpanon kieltämiseksi, on tämä hakemus tehtävä seitsemän päivän sisällä siitä, kun hakija on saanut päätöksen tiedoksi. Hallinto-oikeus puolestaan ratkaisee täytäntöönpanoa koskevan hakemuksen seitsemän päivän sisällä¹⁸.

Palautuksen käytännön toteutus

Poliisi vastaa palautuksen käytännön järjestelyistä, mikäli henkilö ei poistu vapaaehtoisesti maasta. Tällöin poliisi hoitaa matkajärjestelyt (esimerkiksi lentolipun ostamisen), asettaa saattajat matkalle ja toteuttaa varsinaisen maasta poistamisen. Palautuslennolle osallistuu palautettavien, saattajien ja valvojan (ks. alla) lisäksi tulkki, lääkintähenkilökuntaa sekä Euroopan raja- ja merivartiostasto Frontexin edustaja. Poliisin vastuulla on varmistaa, että palautettava henkilö on terveydentilaltaan matkustuskykyinen ja että häntä koskevaan käännnytyspäätökseen ei ole merkitty täytäntöönpanokieltä. Mahdollisen täytäntöönpanokiellon voi määrätä joko hallinto-oikeus, korkein hallinto-oikeus tai ylikansallinen muutoksenhakuelin. (Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2018, 68 & 71.)

Yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan maasta poistettavien määrä on ollut kasvussa vuosien 2015–2016 hakijamäärien kasvun myötä. Vuonna 2016 poliisi saattoi kotimaahansa 289 turvapaikanhakijaa ja vuonna 2017 vastaava luku oli 554. Iso osa palautuksista toteutetaan reittilennoilla. (Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2018, 68–69.)

Palauttamisten yhteydessä on huomioitava, että toisilla valtioilla ei ole muissa kuin vastuunmäärittämisasetukseen perustuvissa tapauksissa velvollisuutta ottaa ulkomaalaista vastaan, ellei Suomi ole solminut kyseessä olevan valtion kanssa takaisinottosopimusta. Valtiot edellyttävät yleisesti ottaen yleensä, että käännnytettävistä ilmoitetaan viipymättä ja ottavat kansainvälisen käytännön mukaisesti tavallisesti henkilön takaisin, jos hänet palautetaan seuraavalla mahdollisella kulkuvälineellä. Myöhempi palauttaminen edellyttää välitöntä ilmoittamista sille valtiolle, josta ulkomaalainen on saapunut. Valtiot ovat tapaoikeuden perusteella velvoitettuja ottamaan omat kansalaisensa takaisin ilman erillistä sopimusta ja ilman määräaika, mutta kaikki valtiot eivät noudata tätä periaatetta. (Migri 2018c, 65.)

Maasta poistamisen valvonta

Ulkomaalaislain 152b §:n (1341/2014) mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävänä on valvoa maasta poistamisen täytäntöönpanoa sen kaikissa vaiheissa. Yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan valvonnan tavoitteena on kehittää palautusprosessia kohti inhimillistä ja ihmisoikeuksia kunnioittavaa toimintaa. Valvonnan tarkoituksena on myös järjestelmän läpinäkyvyyden lisääminen, palautettavien oikeusturvan vahvistaminen ja viranomaisten toimintaan liittyvien ennakkoluulojen hälventäminen.

¹⁸ <https://migri.fi/kaannyttaminen>

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on toteuttanut maasta poistamisen valvontaa projektirahoituksella, sillä valvontatehtävän alkaessa 2014 ei tehtävää varten myönnetty resurssia. Tästä johtuen valvontaa on tehty priorisoiden tiettyjä maasta poistamisia. Myös valvonnan laajuus vaihtelee siten, että se voi kattaa kaikki palauttamisen vaiheet tai sen tietyt vaiheet. (Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2018, 67-70.) Yhdenvertaisuusvaltuutettu on käytännössä tarkoituksenmukaisuus- ja riskiarvioinnin perusteella seurannut erityisesti palautuksia, joissa poliisit ovat saattaneet maasta poistettavan. Lisäksi valvonta on painottunut haavoittuvassa asemassa oleviin henkilöihin niihin palautuksiin, jotka kohdistuvat kriisimaihin (kuten Irak ja Afganistan) sekä riskipalautuksiin, jolloin odotettavissa on esimerkiksi palautuksen vastustamista ja poliisin voimankäyttöä. Yhdenvertaisuusvaltuutetulla ei ole toimivaltaa puuttua palautusoperaatioiden toteuttamiseen, mutta hän voi antaa viranomaisille maasta poistamisen täytäntöönpanoon liittyviä ehdotuksia, suosituksia, lausuntoja ja neuvoja.¹⁹

Turvaamistoimet

Ulkomaalaislain 117a §:n (813/2015) ulkomaalaiseen voidaan kohdistaa niin sanottuja turvaamistoimia, jos nämä nähdään välttämättömiksi tai oikeasuhtaisiksi joko (1) hänen maahantulonsa tai maassa oleskelunsa edellytysten selvittämiseksi tai (2) hänen maasta poistamistaan koskevan päätöksen valmistelemiseksi tai täytäntöönpanon turvaamiseksi tai muutoin maasta poistumisen valvomiseksi. Säilöön ottamisesta päättää se viranomainen, joka valmistelee maasta poistamista. Turvaamistoimia on olemassa eri asteisia. Turvaamistoimia voivat ulkomaalaislain mukaan olla:

- » Ilmoittautumisvelvollisuus – velvoite ilmoittautua määräajoin poliisille / rajatarkastusviranomaiselle / vastaanottokeskukseen
- » Määräys luovuttaa matkustusasiakirja tai matkalippu poliisin tai rajatarkastusviranomaisen haltuun / ilmoittamaan heille paikka, jossa henkilö on tavoitettavissa
- » Vakuuden asettaminen – velvoite asettaa viranomaisen määräämä vakuus valtiolle oleskelu- ja paluukustannuksista
- » Asumisvelvollisuus – jos edellä mainitut turvaamistoimet eivät riitä, kansainvälistä suojelua hakenut henkilö voidaan määrätä asumaan nimetyssä vastaanottokeskuksessa ja ilmoittautumaan siellä yhdestä neljään kertaa vuorokaudessa. Asumisvelvollisuus voi olla voimassa enintään 14 kuukautta asumisvelvollisuuden alkamisesta.

Lisäksi lain 121 § (813/2015) määrittää, että mikäli yllä mainittuja turvaamistoimia ei arvioida riittäviksi, voidaan tiettyjen edellytysten täyttyessä ottaa ulkomaalainen säilöön yksilöllisen arvioinnin perusteella. Lapsen säilöön ottamiselle on säädetty erityiset edellytykset turvaamistoimien viimeisijaisena keinona. Ulkomaalaislain 122 §:n (813/2015) 2 momentin (49/2017) mukaan huoltajansa kanssa säilöön otettavan lapsen osalta edellytetään lisäksi, että säilöön ottaminen on välttämättöntä lapsen ja hänen huoltajansa välisen perheyhteyden ylläpitämiseksi. Alle 15-vuotiaasta ilman huoltajaa olevaa lasta ei saa ottaa säilöön. Lisäksi lain 120b §:n (49/2017) mukaan, jos kyseessä on 15 vuotta täyttänyt, ilman huoltajaa oleva kansainvälistä suojelua hakenut lapsi, jota koskeva päätös maasta poistamisesta on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi, voidaan hän määrätä säilöön ottamisen sijasta asumaan tietyssä vastaanottokeskuksessa ja ilmoittautumaan siellä yhdestä neljään kertaa vuorokaudessa.

¹⁹ <https://www.syriinta.fi/valtuutetun-valvontatehtava>

Kehittämiskohteet ja ratkaisuideat

Alla on hyödynnetty erityisesti valvovan viranomaisen kirjallisia raportteja, minkä lisäksi maasta poistamista on käsitelty niissä haastatteluissa, joissa haastateltavalla on ollut roolinsa tai muun kokemuksensa perusteella näkemyksiä asiasta.

Säilöönottoon ja palautuksiin esiintyi haastatteluissa voimakkaita näkemyksiä, jotka osittain johtuvat siitä, että säilöönottoa ja palautuksia koskevia tietoja ja tilastoja ei ole kattavasti saatavilla. Viranomaishaastatteluissa tuotiin esiin, että tietoa ei ole saatavilla esimerkiksi keskeytyneiden palautusten ja keskeytyksen syiden osalta. Kansalaisjärjestöillä on huoli siitä, että ihmisiä palautetaan turvattomiin maihin ja olosuhteisiin. Tilastojen puute puolestaan johtuu muun muassa siitä, että esitutkintalain mukaan poliisi ei saa kertoa julkisuuteen yksittäisten henkilöiden tietoja. Lisäksi poliisiin tulee huomioida palautettavien oikeusturva ja turvallisuuden takaaminen sekä viranomaisten, lentokenttien ja muiden matkustajien turvallisuus ja lentokentän häiriötön toiminta.²⁰ Myös yhdenvertaisuusvaltuutettu tuo kertomuksessaan esiin, että valvonnan painopiste ei ole julkisuudessa, sillä yhdenvertaisuusvaltuutetun on huomioitava yksittäisten henkilöiden yksityisyydensuoja ja sällasapitovelvoitteet. Tästä syystä yhdenvertaisuusvaltuutettu ei anna tietoja ennalta suunniteltavista palautuksista tai yksittäisten operaatioiden toteuttamisesta jälkikäteen. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on kuitenkin oikonut julkisuudessa joitain huhuja ja valvonnan toimivaltaan liittyneitä virheellisiä odotuksia. (Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2018, 70–71.)

Yhdenvertaisuusvaltuutetun valvontatehtävän toteuttaminen

Yhdenvertaisuusvaltuutetun oli valvontatehtävänsä alkaessa vaikea saada tietoa konkreettisista matkasuunnitelmista valvonnan suorittamista varten. Tästä johtuen Poliisihallitus antoi määräyksen yhdenvertaisuusvaltuutetun tiedonsaantioikeuden vahvistamiseksi, joka astui voimaan loppuvuodesta 2017. Määräyksen myötä kaikki poliisilaitokset ilmoittavat maasta poistamispäätösten täytäntöönpanon suunnittelusta ja näistä koskevista päätöksistä Helsingin poliisilaitokselle, joka vastaa näiden asioiden ilmoittamisesta keskitetysti yhdenvertaisuusvaltuutetulle. Lisäksi poliisilaitosten tulee olla suoraan yhdenvertaisuusvaltuutettuun yhteydessä, mikäli on ennakoitavissa, että palautuksesta tulee poikkeuksellisen haastava. Poliisihallituksen määräystä ei toistaiseksi täysimääräisesti toteutettu muun muassa resurssisyihin vedoten, mihin yhdenvertaisuusvaltuutettu toivoi muutosta. (Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2018, 72.)

Hakijan mahdollisuudet varautua maasta poistamiseen

Kansalaisjärjestöjen ja turvapaikanhakijoita tukevien toimijoiden haastatteluissa korostuivat kielteiset kokemukset palautuksista ja heille oli muodostunut sellainen kuva, että prosessit ja toimijoiden vastuut eivät ole riittävästi tarkasti määriteltyjä. Turvapaikanhakijoille ei nähty annettaneen riittävästi aikaa valmistautua palautukseen. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on kiinnittänyt samaan seikkaan huomiota valvontatehtävänsä myötä. Hänen mukaansa maasta poistettavalle tulisi antaa mahdollisuus valmistautua matkaan, hyvästellä ystävät ja perheenjäsenet sekä saattaa asiansa kuntoon. Poliisin näkökulmasta halutaan erityisesti turvata sujuva maasta poistaminen ilman ulkopuolisten osapuolten puuttumista, mikä on lisännyt poliisin varovaisuutta tiedotuksen suhteen. Yhdenvertaisuusvaltuutettu peräänkuuluttaa sellaisten keinojen löytymistä, joilla turvattaisiin palautettavan oikeudet ja viranomaistoiminnan läpinäkyvyyden kansalaisyhteiskunnan suuntaan. Lisäksi hän suosittelee, että niissä poikkeuksellisissa tilanteissa, joissa maasta poistamisen

²⁰ https://www.poliisi.fi/helsinki/maastapoistaminen_fi

ajankohtaa ei kerrota turvapaikanhakijalle, tulisi ajankohta ilmoittaa vähintään vastaanottokeskuksen henkilöstölle, jotta nämä voivat huolehtia esimerkiksi henkilöiden tarvittavan lääkityksen mukaan ottamisesta. (Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2018, 73.)

Tulkkaus

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on kiinnittänyt valvomiensa palautusten perusteella huomiota tulkkaukseen. Sujuvan kommunikaation nähtiin sujuvoittavan palautusoperaatiota, mahdollistavan haavoittuvassa asemassa olevien erityistarpeiden huomioinnin sekä vähentävän osaltaan tarvetta voimankäyttöön maasta poistamisen yhteydessä. Poliisi on palautteen perusteella lisännyt tulkkauksen käyttöä ja todennut hyödyntävänsä kaikilla charter-lennoilla vähintään puhelintulkausta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu näkee tulkkauksessa olevan edelleen puutteita ja esittää, että tulkin tulisi olla mukana koko lennon ajan, mikäli yhteistä kieltä ei ole. (Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2018, 72.)

Maasta poistamisen raportointi

Lisäksi yhdenvertaisuusvaltuutettu on kiinnittänyt valvonnan myötä huomiota poliisien laatimien maasta poistamisen saattoraporttien puutteelliseen sisältöön. Saattoraportit mahdollistavat yhdenvertaisuusvaltuutetulle kokonaiskuvan muodostamisen myös niistä palautuksista, joihin valvoja ei ole osallistunut. Poliisihallitus on reagoinut yhdenvertaisuusvaltuutetun antamaan palautteeseen vastuunjakomääräyksessään, joka kiinnittää huomiota saattoraporttien sisältöön ja laatuun. Helsingin poliisilaitos valvoo raporttien laatua ja poliisi toimittaa raportit yhdenvertaisuusvaltuutetulle. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on myös tuonut esiin, että palautettavalle tulisi sallia yhteydenpito mahdollisuus avustajaan. (Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2018, 74.)

Maasta poistamisen syyt ja perusteet

Kansalaisjärjestöt ja turvapaikanhakijoita tukevat toimijat pohtivat tämän selvityksen yhteydessä toteutetuissa haastatteluissa, ovatko syyt palautuksille aina perusteltuja. Sama havainto koski säilöönottoja – osa toimijoista koki, että näitä tehdään liian alhaisella kynnyksellä. Huolta aiheutti myös lakiin kesäkuussa 2019 voimaan astunut uudistus, jossa hakija voidaan poistaa maasta, jos poliisi tulkitsee ensimmäisen uusintahakemuksen tavoitteena olevan maasta poistamisen viivyttäminen. Huolta kannettiin uuden lain käytännön tulkinnoista ja Migrin ja poliisin käytäntöjen toimivuudesta. Lisäksi kannettiin huolta siitä, että missä määrin uusi lainsäädäntö mahdollisesti lisää paperittomien tai ylipäättänsä palvelujen ulottumattomissa olevien henkiköiden määrää. Ylipäättänsä uuden lain tulkintaan toivottiin erityisesti kohdennettavan laadunvarmistusta.

Palautusten kannalta niin viranomaiset kuin järjestöt nostivat esiin, että käytännössä monia maasta poistamis päätöksen saaneita ei voida poistaa maasta, koska heidän kotimaansa ei ota heitä vastaan ilman heidän omaa suostumustaan. Tällöin eri toimijat pohtivat haastatteluissa, miten näiden paperittomien ihmisten tilanteen voisi ratkaista. Osa näki, että heille olisi järkevää myöntää oleskelulupa yksilöllisestä inhimillisestä syystä tai muulla uudella erityisjärjestelyllä, jotta heidän oikeudet ns. normaaliin elämään yhteiskunnan jäsenenä turvattaisiin.

3.7.4 Siirtyminen kuntaan

Keskeiset havainnot

- » Kuntapaikkajärjestelmä ei toimi kovin hyvin luvan saaneiden turvapaikanhakijoiden kuntiin sijoittamiseksi. Varautumisen näkökulmasta sillä kuitenkin nähdään olevan merkitystä.
- » Vastaanottokeskusten sijoittelussa ole juurikaan huomioitu kuntaan sijoittumisen tai kotoutumisen lähtökohtia.
- » Oleellista on joka tapauksessa luoda vastaanottokeskusten ja kuntien välille systemaattiset käytännöt kuntiin siirtymiseen.

Nykytila

Luvan saanut turvapaikanhakija voi muuttaa kuntaan itsenäisesti ilman viranomaisapua, vastaanottokeskuksen avustamana tai hän voi siirtyä kuntaan viranomaisten järjestämälle kuntapaikalle. Kunnat voivat halutessaan tehdä ELY-keskuksen kanssa sopimuksen kansainvälistä suojelua saaneiden kuntaan osoittamisesta ja kotoutumisen edistämisestä. ELY-keskuksen ja kunnan välisen sopimuksen tekeminen kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden kuntaan osoittamisesta ja kotoutumisen edistämisestä on kunnille vapaaehtoista, mutta sopimus ja kunnan kotouttamisohjelma ovat pakolaisten vastaanotosta ja kotoutumista edistävien palvelujen järjestämisestä maksettavien korvausten edellytyksenä.

Työ- ja elinkeinoministeriö asettaa ELY-keskuksille vuosittain pakolaisten kuntasijoituspaikkojen määrälliset tavoitteet. Tarve kuntasijoituspaikoille pohjautuu arvioon kansainvälistä suojelua saavien määrästä. Vuoden 2015 turvapaikanhakijamäärän kasvun myötä työ- ja elinkeinoministeriö, sisäministeriö, Maahanmuuttovirasto ja ELY-keskukset tiivistivät yhteistyötä kuntiin siirtymisen tehostamiseksi ja ohjauksen yhteensovittamiseksi. ELY-keskuksen ja kunnan välisen sopimusperusteisen kuntaan muuton lisäksi Maahanmuuttovirasto on ohjeistanut vastaanottokeskuksia kuntaan siirtymisen menettelyssä. Vastaanottokeskusten työntekijät avustavat luvan saanutta henkilöä kuntaan muutossa sen ELY-keskuksen alueelle, jossa vastaanottokeskus sijaitsee. Vastaanottokeskusten tehtävät ovat avustetun kuntaan muuton myötä lisääntyneet, mutta vastaanottokeskuksen tehtävistä kuntaan muuton osalta ei ole erikseen laissa säädetty. Voimassa olevassa kotoutumislaisissa on säädetty erillisestä kuntaanosoitusrekisteristä, jota ELY-keskukset pitävät. Kunkin ELY-keskuksen eri tavoin ylläpitämiin kuntaanosoitusrekistereihin on talletettu muun muassa tieto siitä, mihin kuntaan henkilö on osoitettu. (HE 96/2018 vp.)

Vuonna 2015 turvapaikkaa hakeneista ja luvan saaneista aluksi noin kolmasosa muutti kuntaan sopimusperusteiselle kuntapaikalle, noin kolmasosa vastaanottokeskuksen avustamana ja noin kolmannes itsenäisesti. Itsenäisen kuntaan muuton osuus on kasvanut vuoden 2015 jälkeen.

Vuonna 2018 yli puolet luvan saaneista turvapaikanhakijoista muutti kuntaan itsenäisesti joko vastaanottokeskuksesta (39%, 1129 henkilöä) tai suoraan yksityismajoituksesta (15%, 429 henkilöä), jossa he olivat asuneet jo turvapaikanhakuvaiheessa. Vastaanottokeskuksen avustamana kuntiin muutti noin 22 % (631 henkilöä) luvan saaneista turvapaikanhakijoista. ELY-keskukset osoittivat kuntapaikoille loput eli noin 24 % (680 henkilöä) luvan saaneista turvapaikanhakijoista. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2019a)²¹

²¹ TEM:n ja Migrin tilastointitavat eroavat toisistaan. Migri merkitsee muuttotavan siinä vaiheessa, kun henkilö tosiasiallisesti muuttaa vastaanottokeskuksesta kuntaan, kun taas ELY-keskus merkitsee kuntiinosoitukseen siinä vaiheessa, kun se tehdään ELY-keskuksessa. Lisäksi TEM:n luvuissa on mukana vain ne, joille Migrin toimittamassa tilastossa kohdentuu

Työ- ja elinkeinoministeriö on laatinut selvityksen (2019b) kansainvälistä suojelua saaneiden muuttoliikkeestä. Selvityksen aineistona oli noin 9000 vuosina 2016-2017 turvapaikkamenettelyn kautta luvan saaneita (noin 80 % ko. vuosina luvan saaneista) sekä yli 1400 kiintiöpakolaista. Selvityksessä yhdistettiin tietoja useista eri rekistereistä. Asuinhistoria poimittiin joulukuussa 2018, jolloin osa selvityksen kohteena olevista henkilöistä oli asunut Suomessa vajaan vuoden ja osa melkein kolme vuotta. Itsenäisesti vastaanottokeskuksista kuntaan muuttavista noin 50 % asui vastaanottokeskuksen ELY-alueella 600 päivää luvan saannin jälkeen. Muiden muuttotapojen avulla kuntiin siirtävien osalta vastaanottokeskuksen ELY-alueella samassa ajankohdassa asui suurempi osuus, noin 75-80 % siten, että yksityismajoituksesta kuntaan muuton osalta osuus oli suurin. Kaiken kaikkiaan nettomuuttoa ELY-alueittain tarkasteltaessa käy ilmi, että 24 kuukautta luvan saamisen jälkeen vain Uudellemaalle ja Varsinais-Suomeen muuttaa enemmän luvan saaneita turvapaikanhakijoita kuin mitä alueilla olevissa vastaanottokeskuksissa on luvan saaneita turvapaikanhakijoita.

Hallituksen esitys uudeksi laiksi kotoutumisen edistämiseksi raukesi keväällä 2019. Osana laajempaa maakuntauudistusta lakiesityksellä oli tarkoitus vahvistaa kuntaan ohjaamisen yhteyttä aluekehittämiseen ja maakunnan strategiseen kotoutumisen suunnitteluun. Pakolaisten kuntiin sijoittumista oli tarkoitus tehostaa luopumalla sopimusperusteisesta kuntaan muutosta muiden kuin kiintiöpakolaisten osalta. Esityksen mukaan halutessaan maakunta olisi kuitenkin voinut tehdä sopimuksen kunnan kanssa myös muiden kuin kiintiöpakolaisten vastaanotosta. Laissa olisi säädetty erikseen toimintamallista, jossa vastaanottokeskus voisi ohjata luvan saavan turvapaikanhakijan vastaanottokeskuksesta kuntaan, mikä toimintamallina on jo ollut vuosia käytössä. Lisäksi ajatus oli asetustasolla säätää tarkemmin maakunnan ja Maahanmuuttoviraston vastuista ja menettelytavoista kuntaanohjaamisessa tilanteessa, jossa vastaanottokeskuksista kuntaan siirtymisen tai kiintiöpakolaisten kuntaan ohjaaminen ei suju hallitusti ja suunnitelmallisesti esimerkiksi turvapaikanhakijoiden määrän äkillisen tai laajamittaisen kasvun myötä.

Lakiesityksessä otettiin kantaa myös tietojärjestelmien edelleen kehittämiseen. Suurin osa kuntaan ohjaamisen kannalta merkittävistä tiedoista talletetaan jo nykyisin UMA-järjestelmään. Jatkossa talletettaisiin lisäksi tieto siitä, mihin kuntaan henkilö on ohjattu sekä tieto käytettävissä olevista kuntapaikoista.

Kehittämiskohteet ja ratkaisuideat

Kuntapaikkajärjestelmän toimivuus

Vuonna 2015 saapunut suuri määrä turvapaikanhakijoita ja sitä seurannut aiempiin vuosiin verrattuna moninkertainen määrä kuntiin ohjattavia luvan saaneita henkilöitä osoitti, että nykyinen kuntaan ohjausjärjestelmä ei toimi tarkoituksenmukaisella tavalla. Vaikka kuntapaikkojen määrää saatiin sitemmin huomattavasti lisättyä, kääntyi luvan saaneiden turvapaikanhakijoiden itsenäinen muutto vastaanottokeskuksista kuntiin kasvuun.

Käytännössä ELY-keskusten ja kuntien välisiin sopimuksiin perustuvaan kuntaan ohjaamiseen liittyy useita vaiheita ja toimijoita hidastaen muuttoa vastaanottokeskuksista kuntiin. Kuntapaikan sähköisessä saamisessa on edelleen myös manuaalisia vaiheita. Osin myös esiintyy alueellista vaihtelua, miten prosessi käytännössä toimii. Haastatteluissa arvioitiin, ettei vastaanottokeskusten ja ELY-keskusten yhteistyötä ole saatu systemaattiseksi. Lisäksi kuntien kanssa neuvoteltujen

kotikunta. Näistä syistä johtuen Migrin omissa tilastoissa voi olla enemmän kuntaan siirtyneitä kuin TEM:n ylläpitämässä tilastoinnissa.

kuntapaikkojen sijainti ei aina vastaa luvan saaneiden henkilöiden tarpeita ja toiveita. Kuntapaikan järjestäminen saattaa kestää niin kauan, että henkilö on jo muuttanut muin keinoin. Myös kunnilla saattaa olla erilaisia toiveita vastaanotettavista henkilöistä.

Käytännössä kuntapaikkajärjestelmän ohjaaminen ja johtaminen on haastavaa. Työ- ja elinkeinoministeriö asettaa ELY-keskuksille kuntapaikkamääriä koskevat tavoitteet. ELY-keskukset neuvottelevat edelleen kuntien kanssa kuntapaikoista. Kaiken kaikkiaan hallinnonalan tavoitteena on edelleen pyrkiä ohjaamaan kaikki luvan saaneet kuntapaikkajärjestelmän kautta, mutta koska muuttamisen väyliä on useita ja niiden hyödyntäminen on käytännössä luvan saaneiden oma ratkaisu, on viranomaisilla lopulta vähän keinoja vaikuttaa muuttamisen suuntiin ja tapoihin. Oma merkityksensä on neuvonnalla ja viestinnällä, joita koskevaa kehittämistyötä on viime vuosina tehtykin.

Itsenäisesti kuntaan muuttaville ei yleensä pystytä järjestämään etukäteen tarvittavia asuntoja. Tällöin haasteeksi voi muodostua etenkin pääkaupunkiseudulla eriytymiskehityksen ja asunnotto-muuden lisääntyminen sekä maahanmuuttajien palveluiden kuormittuminen. Vastaanottokeskuk-sista lähteneet luvan saaneet ja itsenäisesti kuntaan muuttavat eivät myöskään ole juuri edes ha-keneet asuntoa valtion tukemista vuokrataloista, vaan he ovat hakenneet asunnon yksityisiltä vuok-ramarkkinoilta. Usein alkuvaiheessa asetutaan tuttavien ja sukulaisten luokse. (HE 96/2018 vp) It-senäisesti muuttavien osalta haastatteluissa nostettiin esiin jonkin verran huolta siitä, miten hyvin henkilöt pääsevät ja osaavat hakeutua eri palveluiden piiriin.

Tämän selvityksen yhteydessä toteutetuissa haastatteluissa itsenäinen muutto nähtiin toimivana tapana monelle oleskeluvan saaneelle turvapaikanhakijalle. Vastaanottokeskuksen avustama muutto puolestaan mahdollistaa avun ja tuen antamisen sitä tarvitseville sekä luo mahdollisuuden vaikuttaa muuttoliikkeen suuntaamiseen. Kuntapaikkajärjestelmän ongelmat luvan saaneiden tur-vapaikanhakijoiden osalta korostuivat. Kuntapaikkojen järjestämisen osalta työtä tehdään paljon niin ELY-keskuksissa ja kunnissa, mutta henkilöiden ja perheiden tarpeiden ja kuntapaikkojen yh-teensovittaminen on usein työlästä. Järjestetyn kuntapaikan sisällönkin nähtiin ajoittain vaihtelevan. Lisäksi nähtiin, että kuntapaikkoja olisi pitänyt aiemmin pystyä hyödyntämään ohjattaessa luvan saaneita yli ELY-alueiden.

Kuntapaikat nähtiin kuitenkin selkeästi hyödyllisinä kiintiöpakolaisten sekä myös erityisiä tarpeita omaavien luvan saaneiden turvapaikanhakijoiden yhteydessä. Näin ollen haastatteluissa esiin nos-tetut huomiot vastasivat tältä osin pitkälle rauenneen hallituksen esityksen sisältöä eli kuntapaik-kajärjestelmä tulisi suunnata kiintiöpakolaisiin ja erityisiä tarpeita omaaviin henkilöihin kuten ilman huoltajaa tuleviin alaikäisiin tai lapsiperheisiin. Tärkeänä pidettiin lisäksi sitä, että vastaanottokes-kusten avunannon hakijan muutossa tulisi olla selkeästi vastaanottokeskuksille asetettu tehtävä resursseineen ja että kuntapaikkajärjestelmää voisi tarvittaessa hyödyntää laajemminkin luvan saaneiden muuttoliikkeen suuntaamiseen, mikäli hakijamäärät kasvaisivat jälleen nopeasti. Varau-tumisen näkökulmasta kuntapaikkajärjestelmä tarjoaa edelleen toimintamallin kuntiin siirtymisen suuntaamiseen.

Vastaanottokeskusten sijainnin yhteys kotoutumiseen

Vastaanottokeskusten sijainti vaikuttaa siihen, minne luvan saanut asettuu asumaan muuttaes-saan pois vastaanottokeskuksesta. Kuntaan muutto suuntautuu sekä sopimusperusteisessa että vastaanottokeskuksen avustamassa muutossa pääosin sen ELY-keskuksen alueelle, jossa vastaan-ottokeskus sijaitsee. Myös moni itsenäisesti kuntaan muuttava saattaa jäädä jo tutuksi tulleeseen kuntaan. Yli alueiden tapahtuvat muutot kohdistuvat pääasiassa pääkaupunkiseudulle ja maakun-tien kasvukeskuksiin. Erityisesti itsenäinen muutto pääkaupunkiseudulle ja muihin suurempiin kau-punkeihin on johtanut siihen, että moni näistä kaupungeista ei ole sitoutunut määrälliseen

sopimukseen ELY-keskuksen kanssa, vaan on tehnyt ns. avoimen sopimuksen, jossa vastaanotettavien henkilöiden lukumäärää ei määritellä. (HE 96/2018 vp)

Haastatteluissa tuotiin esiin näkemys, ettei vastaanottokeskusten sijoittelussa ole juurikaan huomioitu kuntaan sijoittumisen tai kotoutumisen lähtökohtia. Tämä vaikuttaa osaltaan kuntiin siirtymisen sujuvuuteen sekä työllistymis-, opiskelu- ja kotoutumispolkujen luomiseen. Ylipääntänsä joissain haastatteluissa pidettiin keinotekoisena tai lähinnä hallinnollisena seikkana, että kotoutuminen alkaisi vasta luvan saannista. Muutamissa haastatteluissa nostettiin esiin, että erityisesti vuosina 2016 ja 2017 pohdittiin paljon elinkeinoelämän ja työnantajien tarpeiden yhteensovittamista luvan saaneiden turvapaikanhakijoiden osaamiseen ja ohjaamiseen. Tämän nähtiin olevan edelleen relevantti kehittämiskohde vastaanottokeskusten, ELY-keskusten ja TE-palvelujen yhteistyönä.

Haastatteluissa tiedonvaihdon nähtiin parantuneen esimerkiksi Maahanmuuttoviraston ja ELY-keskusten välillä. Jatkossa pidettiin tärkeänä, että keskeisten toimijoiden tulee olla tietoisia toistensa suunnitelmista koskien esimerkiksi vastaanottokeskuksia ja kotoutumiseen liittyviä palveluja. Huolta haastatteluissa kannettiin erityisesti siitä, että keväällä 2019 kaatuneen maakuntauudistusta koskevan lakipaketin osana oli varautumista koskevia muutoksia, jotka tulee nyt ottaa uudelleen tarkasteluun. ELY-keskuksilla nähtiin tällä hetkellä olevan hyvin vaihtelevasti osaamista varautumiseen ja siihen liittyvään suunnitteluun liittyen.

Systemaattiset käytännöt kuntien ja vastaanottokeskusten välillä

Luvan saaneiden tehokas kuntaan ohjaaminen edellyttää maakunnan, kuntien ja vastaanottokeskuksen hyvää yhteistyötä ja tiedonvaihtoa alueen ja kuntien mahdollisuuksista kotouttaa ja toisaalta vastaanottokeskuksessa olevista henkilöistä, jotta kuntaan ohjaamisessa voidaan huomioida henkilön kotoutumiseen liittyvät tekijät. Tämän selvityksen yhteydessä toteutetuissa haastatteluissa korostettiin, että oleellista on luoda vastaanottokeskusten ja kuntien välille systemaattiset käytännöt tietojen siirtoon. Tällä hetkellä käytäntöjen nähtiin vaihtelevan ELY-alueilta ja kunnista toisiin. Hyvinä käytäntöinä nähtiin esimerkiksi Oulun kaupungin ja alueen vastaanottokeskusten välinen systemaattinen tiedonvaihto.

3.7.5 Uusintahakemus

Keskeiset havainnot

- » Uusintahakemusten määrä on kasvanut voimakkaasti. Ilmiön syistä esitetään useita, keskenään eroavia, näkemyksiä.
- » Uusintahakemusten osalta kannetaan huolta, ettei uusintahakemuksia tarkastella riittäväällä tavalla siitäkin huolimatta, että hakijan aiemmissa hakuprosesseissa on tapahtunut virheitä tai laatuongelmia.
- » Uusintahakemusten käsittely voi olla monimutkaista ja vie paljon aikaa ja resursseja.

Nykytila

Ulkomaalaislain 102 §:n (194/2015) mukaan uusintahakemuksella tarkoitetaan kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta, jonka ulkomaalainen tekee saatuaan lainvoimaisen päätöksen Maahanmuuttovirastolta tai hallintotuomioistuimelta aikaisemmin tekemäänsä hakemukseen, kun hän oleskelee edelleen maassa tai on päätöksen saatuaan lyhyeksi ajaksi poistunut maasta. Uusintahakemuksena ei kuitenkaan pidetä hakemusta, joka on tehty sen jälkeen, kun Maahanmuuttovirasto on tehnyt 95 c §:n nojalla raukeamispäätöksen.

Uusintahakemus tehdään rajavartiolaitosviranomaiselle tai poliisille. Vastaanottanut viranomainen puolestaan toimittaa hakemuksen Maahanmuuttovirastoon, jossa tehdään arvio, onko hakemuksessa ilmennyt uusia seikkoja, joiden perusteella uusi hakemus käsitellään. Mikäli uusintahakemus otetaan käsittelyyn, järjestetään hakijalle uusi puhuttelu. Mikäli perusteita uusintahakemuksen käsittelylle ei ole, Maahanmuuttovirasto tekee uusintahakemuksesta tutkimattajättämisspätöksen.²² Uusintahakemus jätetään käsittelemättä, mikäli se ei sisällä uusia asiaan vaikuttavia perusteita.²³ Ulkomaalaislain mukaan, jos uusi hakemus tehdään asian ollessa vielä vireillä, hakijan esittämät tiedot toimitetaan käsittelevälle viranomaiselle otettavaksi huomioon uutena selvityksenä vireillä olevassa asiassa.

1.6.2019 voimaan astunut ulkomaalaislain uudistus (437/2019) täsmentää perusteita uusintahakemuksen käsittelyyn ottamiselle. Uuden lain mukaan uusintahakemuksen tutkittavaksi ottaminen edellyttää, että hakemus sisältää tai asiassa muutoin ilmenee uusia seikkoja tai perusteita, jotka lisäävät merkittävästi sen todennäköisyyttä, että hakijaa tulisi pitää kansainvälistä suojelua saavana henkilönä. Tutkittavaksi ottaminen edellyttää myös, että hakija ei hänestä itsestään riippumattomista syistä ole voinut esittää näitä seikkoja tai perusteita aikaisemman hakemuksen käsittelyn tai sitä koskevan muutoksenhaun yhteydessä. Maahanmuuttovirasto voi selvittää tutkittavaksi ottamisen edellytykset pelkästään kirjallisen aineiston perusteella.

Uusintahakemisella on yhteys esimerkiksi maasta poistamiseen. Ulkomaalaislain uudistuksen (437/2019) myötä tarkennettiin maasta poistamisen käytäntöjä uusintahakemustilanteessa. Aiemmin ensimmäinen uusintahakemus aiheutti täytäntöönpanon keskeyttämisen ja esti aikaisemman hakemukseen liittyvän käännyttämispätöksen täytäntöönpanon. Poliisilla ei ole toimivaltaa hylätä kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta, vaan turvapaikkahakemus on ennen täytäntöönpanon jatkamista saatettava Maahanmuuttoviraston ratkaistavaksi. (Migri 2018f). Lakiuudistuksen myötä maasta poistaminen on myös mahdollista laittaa täytäntöön ja ensimmäinen uusintahakemus, joka ei täytä 102 §:n 3 momentissa säädettyjä tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä, ei estä aikaisemman hakemuksen nojalla tehdyn lainvoimaisen käännyttämispätöksen täytäntöönpanoa, jos uusintahakemuksen tarkoituksena on vain tämän päätöksen välittömän täytäntöönpanon estäminen tai viivyttäminen.

Uusintahakemuksilla on myös merkitystä henkilön työnteko-oikeuteen Suomessa. Hakijan työnteko-oikeus loppuu, kun tämän karkotus- tai käännytyspätös on täytäntöönpanokelpoinen. Mikäli henkilö hakee turvapaikkaa uudelleen, saa hän tehdä töitä oleskeltuaan maassa kolme tai kuusi kuukautta riippuen, onko hän esittänyt voimassaolevan ja aidoksi todetun passin tai muun matkustusasiakirjan viranomaiselle joko turvapaikkahakemusta tehdessään tai hakemuksen käsittelyn aikana.²⁴ Myös työnteko-oikeutta tarkennettiin 1.6.2019 ulkomaalaislain muutoksella (437/2019).

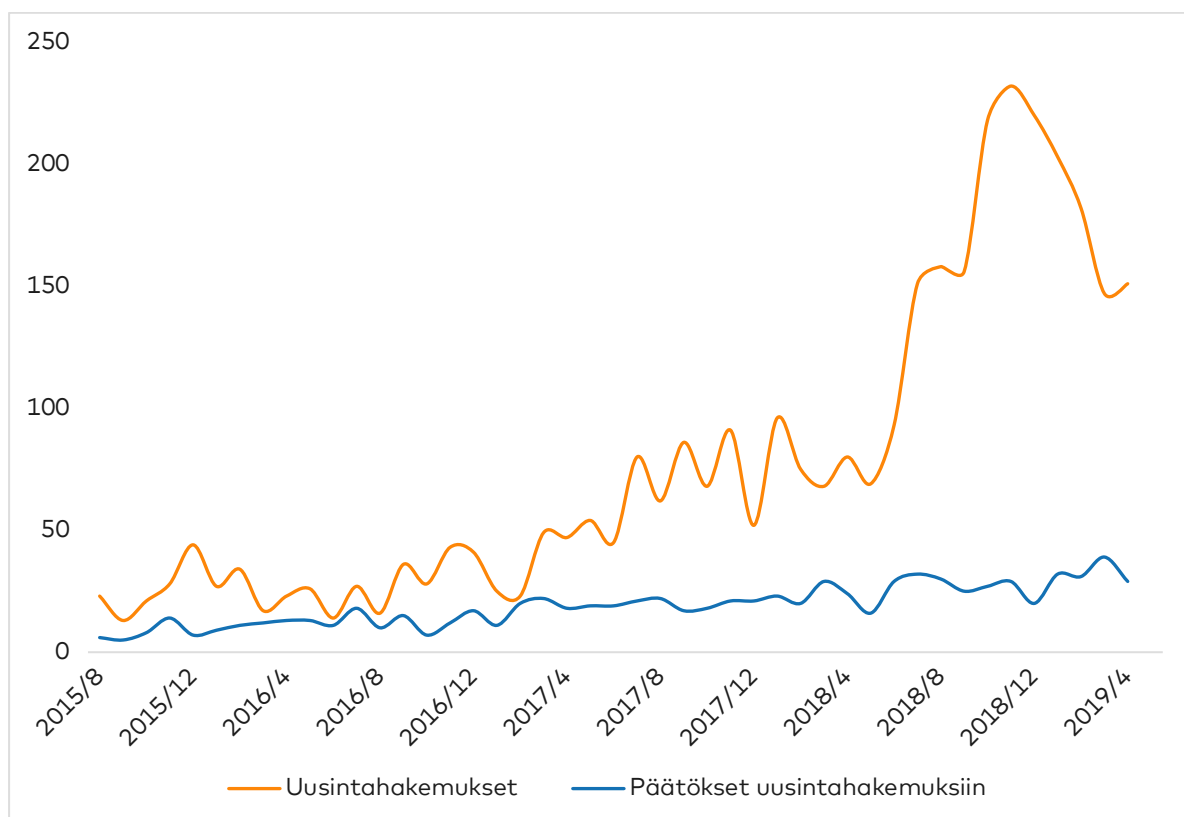
Uusintahakemuksella on myös merkitystä hakijan vastaanottopalveluiden päättämiseen.

Vuonna 2018 jätettiin 2139 uusintahakemusta. Vuonna 2018 Maahanmuuttovirasto ratkaisi 1530 uusintahakemusta, joista 813 kpl (53,1 %) jätettiin tutkimatta. 175:lle (11,4 %) myönnettiin turvapaikka tai oleskelulupa toissijaisen suojelun tai muulla perusteella. Kielteisiä päätöksiä uusintahakemuksiin tehtiin 470 kpl (30,7 %), joista 260 kpl ilmeisen perusteettomina. Asia raukesi 72 hakemuksen (4,7 %) kohdalla. (Migri 2019a.)

²² <https://migri.fi/uusintahakemus>

²³ <https://migri.fi/milloin-hakemusta-ei-kasitella-suomessa->

²⁴ <https://migri.fi/turvapaikanhakijan-tyonteko-oikeus>



Kuva 9 Uusintahakemukset ja päätökset uusintahakemuksiin (Migri 2019a.)

Kehittämiskohdat ja ratkaisuideat

Uusintahakemuksiin kohdistui haastatteluissa runsaasti huomioita. Haastatteluissa uusintahakemuksia kuvattiin toisaalta rakenteelliseksi ongelmaksi, jonka nähtiin olevan seurausta vuosien 2015–2016 suurista hakijamääristä ja niiden tuottamista haasteista. Uusintahakemusten kasvaneen määrän koettiin niin ikään olevan seurausta siitä, että hakijoiden turvapaikkaperusteita ei ole selvitetty täysin hallinto- tai muutoksenhakuvaiheessa. Uusintahakemusten nähtiin siis olevan seurausta huonosta laadusta tai suoranaisista virheistä. Toisaalta haastatteluissa nousi esiin toinen näkökulma, jonka mukaan uusintahakemusten rajoittamattomuuden nähtiin vievän uskottavuutta koko turvapaikkajärjestelmältä. Tällöin uusintahakemukset nähtiin osaltaan keinoina pitkittää omaa prosessia tai estää maasta poistamista. Tämän selvityksen käytössä olevan aineiston perusteella ei voida eritellä niitä perusteita, miksi uusintahakemuksia jätetään.

Haastatteluissa uusintahakemusten osalta nostettiin esille huoli, ettei uusintahakemuksia tarkastella riittävällä tavalla siitäkin huolimatta, että aiemmissa prosesseissa on tunnistettu virheitä ja hakijan ensimmäisen hakemuksen käsittely on voinut olla puutteellista. Tämän nähtiin myös olevan osaltaan resurssikysymys. Haastatteluissa kuvattiin, että uusintahakemukset kuormittavat Maa-hanmuuttovirastoa merkittävästi ja niiden nähdään olevan laadullisesti vaikeita ratkaistavia. Uusintahakemusten osalta haastatteluissa korostettiin niissä olevan tiedon ”kerrostuneisuutta”, kun asiasta tehdään uusi kokonaisvaltainen arvio uuden esille tulleen tiedon valossa. Uudelleen käsitteilyyn otettujen hakemusten osalta hakija puhutellaan uudelleen. Haastatteluissa kuvattiin, että uuden puhuttelun järjestämiseen voi kulua runsaasti aikaa.

Uusintahakemusten osalta keskeisimmät kehittämisideat palautuivat turvapaikkaprosessin alkuvaiheeseen ja puhuttelun onnistumiseen. Turvapaikkaprosessin alkuvaihetta ja erityisesti yleistä oikeudellista neuvontaa, henkilökohtaista oikeusapua ja puhuttelua ehdotettiin kehittäväksi sellaiseksi, että hakija ymmärtää, mitä häneltä puhuttelussa ja prosessissa odotetaan ja mitkä hänen asioistaan vaikuttavat prosessin etenemiseen. Lisäksi, erityisesti prosessin alkuvaiheessa, tulisi kiinnittää huomiota yksilölliseen kohtaamiseen siten, että turvapaikanhakija voi luotettavasti kertoa asiansa käsittelyyn vaikuttavat seikat turvapaikkapuhuttelussa.

Haastatteluissa uusintahakemukset nostettiin yhdeksi keskeisimmäksi turvapaikkaprosessin ongelmaksi, niin prosessin tehokkuuden, laadun kuin oikeusturvankin kysymysten kautta. Haastatteluissa nostettiin esiin, että syytä uusintahakemusten tekemiselle tulisi selvittää perusteellisemmin tutkimuksen keinoin. Haastatteluissa korostettiin, että mikäli uusintahakemusten tekemistä kiristetään, tulisi varmistua siitä, että jo ensimmäisen hakemuksen käsittely on ollut laadukasta ja hakijan oikeusturva on toteutunut turvapaikkaprosessin kaikissa vaiheissa. Haastatteluissa kannettiin huolta siitä, millaisia käytäntöjä 1.6.2019 voimaan astuneen lakimuutoksen nojalla syntyy. Lisäksi haastatteluissa korostettiin, että poliisin ja Maahanmuuttoviraston tulee kiinnittää erityistä huomiota yhteistyöhön, jotta ei synny tilanteita, joissa Suomi loukkaa palautuskieltoa, kun henkilön suojelun tarvetta ei ole tunnistettu uusintahakemuskvaiheessa esimerkiksi tilanteissa, joissa poliisi tulkitsee hakemuksen tehdyn vain maasta poistamisen viivyttämiseksi.

3.8 Alaikäiset ja edustajajärjestelmä

Keskeiset havainnot

- » Edustajarekisteri nähdään keskeisenä ratkaisuna edustajien laadun edelleen kehittämiseksi.
- » Lapsen edun toteutuminen tulee taata. Kaikki lapset tulee kohdata ensisijaisesti lapsina, ei turvapaikanhakijalapsina.
- » Alaikäisinä Suomeen tulleiden jälkihuolto nähdään jossain määrin ongelmallisena, osittain epäsystemaattisten käytäntöjen takia.

Tässä luvussa käsitellään tarkemmin alaikäisiä turvapaikanhakijoita ja heidän turvapaikkaprosessin erityispiirteitä. Luvussa käsitellään sekä yksintulleita että perheiden tai huoltajien kanssa Suomesta kansainvälistä suojelua hakevia.

Nykytila

Alaikäisiä turvapaikanhakijoita koskeva lainsäädäntö ja ohjeistus vaihtelevat osittain riippuen siitä, onko alaikäinen turvapaikanhakija saapunut Suomeen ilman huoltajaa vai huoltajan kanssa. Perheet ja alaikäiset tekevät turvapaikkahakemuksen muiden hakijoiden tavoin poliisille tai rajavartiolaitosviranomaiselle ja ilmoittavat tässä yhteydessä hakijoiden tiedot. Kaikilta 14-vuotiailta ja sitä vanhemmilta turvapaikanhakijoilta otetaan hakemuksen vireillepanon yhteydessä sormenjäljet Eurodac-tietokantaa varten (Euroopan Unioni 2014, 8). Lähtökohtaisesti yksin tulleen alaikäisen turvapaikanhakijan ikänä tulee pitää hänen ilmoittamaansa ikä, ellei täysi-ikäisyydestä ole näyttöä tai ellei muutoin ole ilmeistä, että hakija ei voi olla alaikäinen. On mahdollista tehdä oikeuslääketieteellinen ikätutkimus, jos on olemassa "ilmeisiä perusteita epäillä hakijan iästään antamiensa tietojen luotettavuutta". Maahanmuuttovirasto kiinnittää erityistä huomiota hakijan iän selvittämiseen ja merkitsemiseen osana henkilöllisyyden selvittämistä. (Migri 2018c, 23). On kuitenkin huomioitava, että oikeuslääketieteellinen ikätutkimus ei anna tarkkaa tietoa henkilön iästä ja se sisältää kahden vuoden virhemarginaalin (Oikeusministeriö 2019, 3). Maahanmuuttovirasto on antanut erillisen ohjeen kansainvälistä suojelua hakevan henkilötiedoista ja iän määrittämisestä (Migri 2017b).

Ulkomaalaislain 6 §:n mukaan alaikäistä lasta koskevat asiat on käsiteltävä kiireellisesti. Maahanmuuttoviraston turvapaikkaohjeessa täsmennetään, että hakemus käsitellään ja tutkinta toimitaan kiireellisesti ennen muiden asioiden käsittelyä siinä tapauksessa, että hakija on ilman huoltajaa oleva alaikäinen tai jos hakijalla on mukana yksi tai useampi alaikäinen mukana hakeva lapsi (Migri 2018c, 13).

Asuminen

Vastaanottolain 17 §:n mukaan hakemuksen jättämisen jälkeen perheet siirtyvät joko vastaanotto-keskukseen tai yksityismajoitukseen. Yksin tullut alaikäinen turvapaikanhakija majoitetaan ryhmäkotiin. Ryhmäkotien toimintaan sovelletaan lastensuojelulain säännöksiä asuinyksikön lasten ja nuorten määrän, rakennukseen sijoitettavien lasten enimmäismäärän sekä hoito- ja kasvatustehdävissä työskentelevien vähimmäismäärän osalta.

Edustaja

Vastaanottolain 39 §:n mukaan ilman huoltajaa saapuvalle alaikäiselle määrätään viipymättä edustaja. Vastaanottokeskus, jonka asiakkaaksi lapsi on rekisteröity, hakee edustajan määräystä käräjäoikeudelta. Vastaanottokeskuksen tulee ennen hakemuksen tekemistä kuulla lasta.

Maahanmuuttovirasto on laatinut vuonna 2014 asiakirjan, joka sisältää tietoa vastaanottokeskuksen toiminnasta ja edustajana toimimisesta. Asiakirja täsmentää edustajan valintaa siten, että ennen edustajaa koskevan hakemuksen tekemistä olisi suotavaa, että edustajaksi aikova tapaisi lapsen. (Migri 2014, 12.)

Edustajana voi vastaanottolain 40 §:n mukaan toimia täysivaltainen henkilö, joka antaa siihen suostumuksensa ja joka kykenee hoitamaan tehtävänsä moitteettomasti. Maahanmuuttoviraston edustajia koskevan asiakirjan (2014, 13) mukaan edustajaksi on pyritty rekrytoimaan henkilöitä sosiaalisektorilta ja erityisesti työkokemusta lastensuojelusta on pidetty arvokkaana. Kuitenkin muunlainen työkokemus ja tausta voi olla hyvä perusta edustajana toimimiselle, joskin hänen olisi hyvä olla perehtynyt maahanmuuttajiin liittyviin asioihin. Yhden edustajan edustettavien määrälle ei lainsäädännössä ole asetettu ylärajoja, mutta yhtenä rajapyykkinä voidaan pitää kymmentä edustettavaa edustajaa kohden. Tätä suurempi määrä edustettavia voi johtaa siihen, että edustaja ei kykene hoitamaan tehtäviään riittävän hyvin.

Vastaanottolain 41 §:n mukaan edustajan tehtävänä on käyttää huoltajalle kuuluvaa puhevaltaa lapsen henkilöä ja varallisuutta koskevissa asioissa. Hänen tehtäviinsä ei kuulu päivittäinen hoito, kasvatus tai muu huolenpito. Maahanmuuttoviraston edustajan tehtäviä täsmentävän asiakirjan mukaan edustaja käyttää puhevaltaa esimerkiksi lapsen turvapaikkaprosessissa, koulu-, sosiaali- ja terveydenhuoltoasioissa. Hänen tulee huolehtia siitä, että hän tapaa lasta ja tutustuu tämän elämäntilanteeseen. Lisäksi edustaja vastaa siitä, että lapsen mielipiteet ja toivomukset tulevat esille turvapaikkaprosessissa ja muussa päätöksenteossa siten, kun lapsi tuo ne esiin. Hän pitää lapsen myös ajan tasalla tämän turvapaikkaprosessin etenemisestä. (Migri 2014, 14.) Turvapaikkaprosessin aikana edustajan palkkion maksamisesta vastaa Maahanmuuttovirasto. Myönteisen päätöksen saamisen jälkeen edustajan palkkionmaksu siirtyy lapsen asuinalueella sijaitsevalle Elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskukselle. (Migri 2014, 24).

Oikeusapu ja puhuttelu

Ulkomaalaislain 6 §:ssä todetaan alaikäisten turvapaikanhakijoiden osalta, että kahdeksatoista vuotta nuorempaa lasta koskevassa päätöksenteossa on kiinnitettävä erityistä huomiota lapsen etuun ja hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin. Lisäksi kaksitoista vuotta täyttänyt lasta koskevan päätöksen tekemistä on lasta kuultava, ellei tämä ole ilmeisen tarpeetonta. Laki täsmentää, että lapsen mielipiteet tulee ottaa huomioon hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti. Myös kahtatoista vuotta nuorempaa lasta voidaan kuulla, jos hän on niin kehittynyt, että hänen näkemyksiinsä voidaan kiinnittää huomiota. Maahanmuuttoviraston haastatteluissa kerrottiin, että alaikäisiä puhutellaan noin tyypillisesti noin 60-90 minuutin ajan, yleensä lapsen vanhempien läsnä ollessa. Erityisesti, mikäli perheen turvapaikkaperuste liittyy jollakin tavalla lapseen ja hänen turvallisuuteensa, niin pyritään myös alle kaksitoistavuotiaita lapsia kuulemaan. Nuorimmat perheen kanssa Suomesta turvapaikkaa hakevat, joita puhutellaan, ovat noin seitsemänvuotiaita.

Lähtökohtaisesti kaikille ilman huoltajaa Suomessa oleville alaikäisille hakijoille järjestetään turvapaikkapuhuttelu. Edustajan tulee olla läsnä turvapaikkapuhuttelussa eikä hän voi antaa valtakirjaa toiselle henkilölle, joka edustaisi häntä lapsen asiaa käsiteltäessä. Lisäksi vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijälle tai sosiaaliohjaajalle varataan tilaisuus olla läsnä alaikäisen turvapaikkapuhuttelussa. Vaihtoehtoisesti Maahanmuuttovirasto voi pyytää häneltä lausunnon siitä, miten hänen mielestään lapsen etu voitaisiin huomioida hakijan tapauksessa. Jos lapsi on liian nuori osallistumaan puhutteluun, pyrkii Maahanmuuttoviraston ylitarkastaja tapaamaan lapsen joka tapauksessa. Tällöin vain edustajalta kysytään turvapaikkapuhuttelussa lasta koskevia tietoja. (Migri 2018c, 24.)

Yksin tulleella alaikäisellä turvapaikanhakijalla oikeusapuun kuuluu aina avustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa. Perheiden kohdalla asiaa harkitaan kuten muilla hakijoilla, eli avustajan läsnäolo on mahdollista erityisen painavista syistä. (Migri 2018c, 18) Ilman huoltajaa maassa olevaa alaikäistä hakijaa saa puhutella Maahanmuuttovirastossa ainoastaan virkamies, joka on saanut koulutusta alaikäisten puhuttelemisesta. Alaikäisten turvapaikanhakijoiden puhutteluissa huomioidaan Maahanmuuttoviraston haastatteluohjeistus ja EASO käsikirja turvapaikkapuhuttelijoille. (Migri 2018c, 23) Maahanmuuttoviraston haastatteluissa kerrottiin, että perheitä puhuttelevat tällä hetkellä kaikki ylitarkastajat, sillä alaikäisten turvapaikanhakijoiden asioihin erikoistuneita ylitarkastajia ei ole turvapaikkayksikössä riittävästi, jotta he ehtisivät puhutella kaikkia perheitä, jotka hakevat Suomesta turvapaikkaa.

Erityisiä menettelyllisiä takeita tarvitsevat hakijat

Jos hakijalla on haavoittuvasta asemasta johtuvia tai muita erityistarpeita, voi hän saada tukea siihen, että hän voi hyötyä turvapaikkamenettelyyn liittyvistä oikeuksista ja noudattaa siihen liittyviä velvollisuuksia. Haavoittuva asema voi perustua ikään, fyysiseen tai psyykkiseen tilaan. Erityinen tuki edellyttää erityistarpeiden tunnistamista ja tuen tarve arvioidaan aina yksiköllisesti. Haavoittuvassa asemassa voivat Maahanmuuttoviraston turvapaikkaohjeen mukaan olla esimerkiksi alaikäiset ja ilman huoltajaa olevat alaikäiset, raskaana olevat naiset sekä yksinhuoltajat, joilla on alaikäisiä lapsia sekä useat muut ryhmät. Tukea voi olla esimerkiksi haavoittuviin ryhmiin erikoistuneen puhuttelijan järjestäminen turvapaikkapuhutteluun, turvapaikkapuhuttelun järjestäminen kahdessa osassa tai tavanomaista pidemmän ajan varaaminen. (Migri 2018c, 13–14)

Vanhempien jäljittäminen

Ulkomaalaislain 105b §:n (389/2015) mukaan Maahanmuuttoviraston on ryhdyttävä viipymättä jäljittämään Suomessa ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan vanhempia tai muuta hänen huollostaan vastannutta henkilöä. Tarvittaessa jäljittämistä on jatkettava myös kansainvälisen suojelun myöntämisen jälkeen.

Päätöksen antaminen tiedoksi

Yksintulleille alaikäisille ja heidän edustajilleen annetaan päätökset Maahanmuuttovirastossa henkilökohtaisesti tiedoksi, jotta varmistetaan että tieto päätöksestä saavuttaa hakijan luotettavasti. Tähän toimintatapaan päädyttiin Maahanmuuttovirastossa, koska vuosina 2015–2016, jolloin hakijoita oli runsaasti, ilmeni jonkin verran tiedon välittämiseen liittyviä ongelmia edustajien ja hakijoiden välillä. Perheiden osalta toimitaan kuten muiden turvapaikanhakijoiden tapauksessa.

Säilöönotto

Luvussa 3.7.3. käsiteltiin maasta poistamisen yhteydessä säilöönottoa. Säilöönotto on osa niin sanottuja turvaamistoimia, joita voidaan käyttää joko turvapaikanhakijan maahantulon tai maassa oleskelun edellytysten selvittämiseksi tai hänen maasta poistamistaan koskevan päätöksen valmistelemiseksi, täytäntöönpanon turvaamiseksi tai muutoin maasta poistumisen valvomiseksi. Ulkomaalaislain 117a §:n 2 momentin (49/2017) mukaan säilöön ottamisesta päättää se viranomainen, joka valmistelee maasta poistamista. Turvaamistoimia on olemassa eri asteisia – esimerkiksi ilmoittautumisvelvollisuus, matkustusasiakirjan tai matkalipun luovuttaminen, määräys ilmoittaa paikka, jossa hakija on tavoitettavissa, vakuuden asettaminen tai asumisvelvollisuus. Lisäksi ulkomaalaislain 121 §:n (813/2015) mukaan, mikäli näitä turvaamistoimia ei arvioida riittäviksi,

voidaan tiettyjen edellytysten täyttyessä ottaa ulkomaalainen säilöön yksilöllisen arvioinnin perusteella.

Lapsen säilöön ottamiselle on ulkomaalaislain 122 §:ssä (813/2015) säädetty erityiset edellytykset turvaamistoimien viimesijaisena keinona. Huoltajansa kanssa säilöön otettavan lapsen osalta edellytetään lisäksi, että säilöön ottaminen on välttämätöntä lapsen ja hänen huoltajansa välisen yhteyden ylläpitämiseksi.

Ulkomaalaislain 122 §:n mukaan alle 15-vuotiasta, Suomessa ilman huoltajaa olevaa turvapaikanhakijaa ei saa ottaa säilöön. Lisäksi lain 120b § (49/2017) määrittää, että jos kyseessä on 15 täytännyt, ilman huoltajaa oleva kansainvälistä suojelua hakenut lapsi, jota koskeva päätös maasta poistamisesta on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi, voidaan hän määrätä säilöön ottamisen sijasta asumaan tietyssä vastaanottokeskuksessa ja ilmoittautumaan siellä yhdestä neljään kertaa vuorokaudessa.

Perheenyhdistäminen

Ulkomaalaislain 114 §:n mukaan alaikäisen turvapaikanhakijan on mahdollista hakea perheenyhdistämistä sen jälkeen, kun hänelle on myönnetty myönteinen oleskelulupa. Edellytyksenä on, että hakijalle on myönnetty kansainvälistä tai tilapäistä suojelua, että hän asuu Suomessa tai hänelle on myönnetty oleskelulupa Suomeen muuttua varten ja että hakijan ei katsota vaarantavan yleistä järjestystä, turvallisuutta tai kansanterveyttä. Vuonna 2016 ulkomaalaislakia muutettiin siten, että perheenkokoajaan liittyvä toimeentuloedellytys ulotettiin koskemaan myös kansainvälistä suojelua hakevia. Käytännössä toimeentuloedellytystä ei sovelleta, jos hakijalle on myönnetty turvapaikka ja hakemus perheenyhdistämisestä tehdään kolmen kuukauden kuluessa päätöksen tiedoksi saannista. Tähän liittyen on huomioitava, että toimeentuloedellytys koskee siis niitä, joille on myönnetty oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella. Ulkomaalaislain 39 §:n (505/2016) mukaan toimeentuloedellytyksestä voidaan kuitenkin yksittäisissä tapauksissa poiketa, jos sille on olemassa poikkeuksellisen painava syy tai jos lapsen etu sitä vaatii. Maahanmuuttoviraston mukaan käytännössä alaikäiseltä perheenkokoajalta ei vaadita toimeentulon turvaamista, vaikka hakemus olisi jätetty kolme kuukautta päätöksen tiedonsaannista (Migri 2018b, 3). Huomioitavaa on kuitenkin, että yksintulleille alaikäisille turvapaikanhakijoille myönnetään oleskelulupa useammin toissijaisen suojelun tai muun syyn takia kuin turvapaikan perusteella. Esimerkiksi vuonna 2017 jätetyistä alaikäisten turvapaikkahakemuksista tehtyjä päätöksiä oli 235. Näistä 187 oli myönteisiä, joissa 17 % myönnettiin hakijalle turvapaikka (Migri 2019a).

Vuonna 2010 ulkomaalaislakiin tehtiin muutos (549/2010), jonka mukaan oleskeluluvan myöntäminen perhesuhteen perusteella alaikäiselle naimattomalle lapselle edellyttää, että hän on alaikäinen sinä päivänä, jolloin hänen oleskelulupahakemuksensa ratkaistaan. Kesäkuussa 2019 astui voimaan tätä täsmentävä momentti, jonka mukaan oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua saaneen, ilman huoltajaa tulleen alaikäisen perheenkokoajan perheenjäsenelle edellyttää, että hän on ollut alaikäinen sinä päivänä, kun hän jätti kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen. Lisäksi oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että oleskelulupahakemus perhesuhteen perusteella jätetään kolmen kuukauden sisällä siitä, kun hakija on saanut tiedoksi päätöksen kansainvälisen suojelun antamisesta. Edellä mainitusta edellytyksestä voidaan poiketa poikkeuksellisen painavasta syystä.

Kehittämiskohteet ja ratkaisuideat

Edustajien laatu

Haastatteluissa nostettiin esille edustajien laadun vaihtelevan. Huolta kannettiin siitä, että yksintu-
leen turvapaikanhakijalapsen prosessin onnistuminen on kiinni siitä, kuinka hyvän edustajan tämä
kykenee saamaan. Edustajien laadun nähtiin vaihtelevan esimerkiksi sen suhteen kuinka sitoutu-
neita he ovat hoitamaan lapsen asioita. Joissain tapauksissa lasten kuvattiin kokeneen suuria han-
kaluuksia tavoittaa oma edustajansa. Haastatteluissa selvisi, että joissain tapauksissa edustajaa
on myös jouduttu vaihtamaan, koska edustettavan luottamus on kärsinyt merkittävästi tai edusta-
jan on todettu laiminlyövänsä tehtäviään.

Edustajien tehtäviä ei ole määritelty laissa selkeästi ja tämän nähdään aiheuttavan tulkinnallisia
eroja siitä, mitä edustajan tulee tehdä. Tämän nähtiin olevan haaste yhteistoiminnalle lapsen asioi-
den hoitamisessa. Edustajien tehtävien nähtiin myös jäävän epäselväksi alaikäisille itselleen ja näin
olleen he eivät tiedä, mitä he voivat edustajalta odottaa. Samoin se, että laissa ei olla määritelty
osaamisvaatimuksia edustajana toimimiselle koettiin ongelmalliseksi. Toisaalta haastatteluissa
tunnistettiin, että edustajan onnistuminen tehtävässään ei edellytä tiettyä koulutustaustaa tai ta-
soa, mutta toisaalta siellä tunnistettiin myös tarve tietyn minimitasen osoittamiselle tuntemuk-
sesta turvapaikkaprosessista ja edustajan tehtävistä.

Edustajille ei tällä hetkellä myöskään järjestetä systemaattisesti peruskoulutusta. Edustajien pe-
ruskoulutuksen puute tunnistettiin selvityksen aikana useasti keskeiseksi edustajajärjestelmän puut-
teeksi. Työ- ja elinkeinoministeriö kehittää tällä hetkellä hankkeessaan edustajien peruskoulutusta.

Keskeiseksi ongelmaksi edustajajärjestelmässä tunnistettiin laadunvalvonnan puute ja se, ettei ku-
kaan ei tällä hetkellä valvo kokonaisuudessaan edunvalvontajärjestelmän laadukkuutta. Osittain
tämän koetaan osittain olevan seurausta siitä, että edustajajärjestelmä on jakaantunut kahdelle
eri hallinnonalalle siten, että sisäministeriö vastaa vastaanottovaiheesta ja työ- ja elinkeinominis-
teriö kotoutumisvaiheesta. Edustajuuden jakautumisen hallinnonalojen välillä nähtiin aiheuttavan
sen, ettei edustajille ole yhtä yhteistä tahoja, joka vastaisi näiden laadunvalvonnasta ja -varmistuk-
sesta, koulutuksesta tai taustatuesta.

Ratkaisuksi ehdotettiin yhden tahon ylläpitämää edustajarekisteriä, jossa on nähtävissä edustajien
määrä, kokemus- ja koulutustausta, edustettavien määrä sekä loma-ajat. Edustajarekisterin näh-
tiin myös olevan keino varautumiselle, sillä sieltä on todennettavissa kulloinenkin edustajien mää-
rällinen ja laadullinen tila. Samalla selvityksen aineistosta nousi esille, että edustajajärjestelmän ja
edustajien nähtäisiin hyötyvän siitä, että taustalla olisi yksi edustajajärjestelmää koordinoiva taho,
joka voisi samalla vastata edustajien koulutuksen systemaattisesta toteutuksesta. Kahden hallin-
non alan välillä toimimisen nähtiin olevan jossain määrin ongelmallista, mutta keskeisemmäksi on-
gelmaksi haastatteluissa tunnistettiin käytännön toiminnan koordinaation ja yhteistoiminnan
puute.

Riippumattomuus

Haastatteluissa on tunnistettu jossain määrin ongelmalliseksi vastaanottovaiheen tilanne, jossa
sama taho (Maahanmuuttovirasto) maksaa edustajien palkan ja vastaa samalla edustettavan
päätöksenteosta. Erityisesti huolta kannetaan riippumattomuudesta ja lapsen edun toteutumi-
sesta. (ks. Työ- ja elinkeinoministeriö 2018, Lepola 2018).

Perheiden mukana tulleiden alaikäisten kuuleminen

Perheiden mukana tulleet alaikäiset nostettiin selvityksen aikana yhdeksi erityisryhmäksi ja yhdeksi keskeisistä kehittämiskohteista tunnistettiin tämän ryhmän puhuttelut. Perheen mukana tulleita puhutellaan myös yksinään, mutta lyhyitä aikoja kerrallaan. Eriarvoiseksi haastatteluissa kuvattiin tilannetta yksintulleiden ja perheen mukana tulleiden välillä. Kun yksintulleilla alaikäisillä turvapaikanhakijoilla on oikeus edustajaan puhutteluissa, vastaavaa oikeutta perheen mukana tulleilla ei ole. Myöskään perheen mukana tulleita ei voida ohjata Maahanmuuttovirastossa niille puhuttelijoille, joilla on erityisosaamista lasten puhuttelemisesta, sillä heitä on niin paljon. Samoin perheillä ei myöskään ilman erityistä perustetta ole oikeutta oikeudelliseen avustajaan.

Kuulemista toivottiin kehitettävän kaikkien alaikäisten osalta edelleen. Kehittämistyön tueksi toivottiin resursseja, joilla puhuttelijoille taataan paremmat resurssit erikoistumiseen.

länmääritys

länmääritys nähtiin haastatteluissa ongelmallisena. Erityisesti huolta kannettiin lääketieteellisten menetelmien käytöstä, joiden on tunnistettu olevan ongelmallisia tarkan iän määrittämisessä. Haastatteluissa nostettiin myös esiin, että mikäli iänmäärityksiä tehdään, tulisi ne tehdä mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, sillä ikärekisteröinnin muuttaminen prosessin myöhäisessä vaiheessa ei ole tarkoituksenmukaista kenenkään osapuolen kannalta. Haastatteluissa ehdotettiin, että iänmäärityksen käytännönprosesseja tulisi tarkastella uudelleen. Haastatteluissa korostettiin, että Pohjoismaissa ei ole tunnistettu hyviä käytäntöjä iänmäärittämiselle, mutta niitä voitaisiin selvittää pohjoismaisessa yhteistyössä.

Perheenyhdistäminen

Perheenyhdistäminen ei suoraan liity tämän selvityksen viitekehykseen turvapaikkaprosessista. Perheenyhdistämisen mahdollisuus tunnistettiin kuitenkin tässä selvityksessä yhdeksi oleelliseksi osaksi turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa ja sillä on keskinäisriippuvuutta mm. Maahanmuuttoviraston päätöskäytäntöjen sekä mahdolliselle perheenkokoajalle tarjottavan oikeusavun kanssa.

Perheenyhdistämisen osalta haastatteluissa tunnistettiin, että kaikki oleskeluluvan saaneet turvapaikanhakijat eivät ole samanarvoisessa asemassa esimerkiksi toimeentuloedellytysten osalta (ks. luku Päätöksenteko). Haastatteluissa kannettiin osittain huolta siitä, etteivät Maahanmuuttoviraston päätöskäytännöt tue riittävällä tavalla aitoa mahdollisuutta perheenyhdistämiselle. Haastatteluissa korostettiin perheenyhdistämisen mahdollisuuden tukevan alaikäisten turvapaikanhakijoiden mielenterveyttä merkittävästi.

Turvapaikan saaneella alaikäisellä turvapaikanhakijalla on oikeus perheenyhdistämiseen, mikäli hakemus perheenyhdistämisestä tehdään 3kk kuluessa myönteisen turvapaikkapäätöksen saamisesta. Haastatteluissa nähtiin, ettei turvapaikan saaneella lapsella tai nuorella tai tämän kanssa työskentelevällä aikuisella välttämättä ole tietoa perheenyhdistämisestä tai siihen liittyvästä 3kk määräajasta. Huolta kannettiin siitä, että määräaika ylittyy ja oikeus perheenyhdistämiseen ilman toimeentulotukiedellytystä poistuu.

Ihmiskauppaan liittyviä huomioita

Ihmiskaupan uhreille on oma auttamisjärjestelmä²⁵. Haastatteluissa korostettiin yleisesti haavoittuvan aseman tunnistamisen tärkeyttä mahdollisimman alkuvaiheessa prosessia. Haastatteluissa ihmiskaupan uhrin tunnistaminen nähtiin myös hyvin haasteelliseksi tehtäväksi. Haavoittuvuuden tunnistamisessa korostetaan eri toimijoiden välillä tapahtuvaa yhteistyötä, tiedonvaihtoa ja kirjauskäytäntöjä, jotka tukevat haavoittuvuuden tunnistamista. Selvityksessä (Kervinen & Ollus 2019) alaikäisiin kohdistuvan ihmiskaupan todetaan olevan ilmiönä laaja-alainen, mutta haasteellinen, sillä sen todellisesta laajuudesta on hankala saada tietoa.

Haastatteluissa korostettiin myös lastensuojelun vahvempaa osallistamista alaikäisiä turvapaikanhakijoita koskeviin prosesseihin. Haastatteluissa kuvattiin, ettei esimerkiksi ryhmäkodilla ole oikeutta rajoittaa lasten liikkumista ja näin ollen heillä ei välttämättä ole riittäviä keinoja estää tai ennaltaehkäistä lapsiin ja nuoriin kohdistuvia mahdollisia väärinkäytöksiä. Yhteistyön tiivistämisen lastensuojelun kanssa, nähtiin antavan lisää työkaluja lasten turvallisuuden parantamiseen.

Jälkihuolto

Alaikäisinä Suomeen tulleiden jälkihuolto nähtiin jossain määrin ongelmallisena, osittain epäsystemaattisten käytäntöjen takia. Osittain jälkihuollon nähtiin liittyvän täysi-ikäistyneen turvapaikanhakijan majoituspalveluiden päättämiseen tai tämän siirtymiseen aikuisille tarkoitettuun vastaanottokeskukseen. Huolta kannettiin erityisesti siitä, että nuorten palvelupolkuja ei olla systemaattisesti määritelty ja on jossain määrin sattumanvaraista millaista tukea nuori saa itsenäistymiseen saatuaan oleskeluluvan ja siirryttyään kuntaan. Haastatteluissa korostettiin yleisesti ottaen jälkihuoltoa osana haavoittuvuuden tunnistamista sekä jälkihuollon systemaattista varmistamista kaikille niille, joiden haavoittuvuus on tunnistettu jossain vaiheessa prosessia. Haastatteluissa korostettiin lisäksi, että jälkihuolto on keskeinen osa kotoutumista ja se haavoittuvuuden tai erityisen tarpeen tunnistaminen ei saa jäädä ainoastaan vastaanottovaiheeseen.

Lasten säilöönotto

Lasten säilöönotto nähtiin haastatteluissa ongelmallisena ja kansalaisjärjestöt ovat vedonneet sen kieltämiseen. Lasten säilöönottokäytäntöjen ja tilastojen ei koettu olevan tällä hetkellä yhdenmuukaisia. Ala-ikäisten säilöönoton ei nähty olevan missään tilanteessa lapsen edun mukaista. Ratkaisuehdotukseksi haastatteluissa ehdotettiin lasten määräämisestä asumisvelvollisuuteen säilöönoton sijaan.

3.9 Tulosohjaus, johtaminen ja tieto

Tässä luvussa esitetään haastatteluissa esiin nousseita erityishuomioita eräiden turvapaikkaprosessia läpäisevien teemojen osalta.

Tulosohjaus

²⁵ <https://migri.fi/ihmiskaupan-uhrien-auttamisjarjestelma>

Turvapaikkaprosessia toteuttavia viranomaisia johdetaan osana hallinnonalojen (SM, OM ja TEM) johtamisjärjestelmiä. Sisäministeriö vastaa maahanmuuttoa koskevan lainsäädännön valmiste-
lusta, ohjaa ja kehittää maahanmuuttohallintoa sekä tulosohtjaa Maahanmuuttovirastoa. Kukin vi-
ranomainen vastaa oman tehtävänsä suorittamisesta. Tulosohtjauksessa ministeriö sopii viraston
kanssa budjettivuoden tulostavoitteista ja tavoitteiden edellyttämistä resursseista. Maahanmuut-
toviraston toiminta- ja taloussuunnitelma sekä tuloussuunnitelma perustuvat sisäministeriön hallin-
nonalan visioon: "Suomi on Euroopan turvallisin ja yhdenvertaisin maa".

Nykyisen tavoiteasetannan mukaan Maahanmuuttoviraston tekemien päätösten määrän tulee
vastata vireille tulleiden asioiden määrää. Tavoitteena on, että vireillä olevien hakemusten määrä
saadaan kääntymään laskuun ja käsittelyaika lyhenemään erityisesti turvapaikkamenettelyssä.
Laatumittarina koko viraston osalta on se, kuinka suuri osuus Maahanmuuttoviraston päätöksistä
kumoutuu hallinto-oikeudessa viraston virheellisen toiminnan vuoksi eli laintulkinta- tai menettely-
virheiden johdosta. Lisäksi tavoitteena on, että turvapaikanhakijoiden vastaanottokapasiteetin tu-
lee vastata hakijamääriä ja palveluiden tuotannon olla kustannustehokasta. Säilönnötkapasi-
teetti ylläpidetään tehokkaan maasta poistamisen edellyttämällä tasolla. Lisäksi mainitaan tavoit-
teena se, että kiintiöpakolaisten ja oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden kuntaan siirtymi-
sen tulee olla viiveetöntä, jotta luvan saaneiden kotoutuminen alkaa mahdollisimman nopeasti lu-
van saamisesta. (Migri 2018g.)

Selvityksen yhteydessä toteutetuissa viranomaishaastatteluissa pidettiin yhteistyötä viranomais-
ten välillä pääsääntöisesti hyvänä, erityisenä suomalaisena vahvuutena. Viranomaiset toteuttavat
omia tehtäviään tehden yhteistyötä ja yhteen sovittaen tekemisiään. Turvapaikkaprosessin ohjaa-
mista ja johtamista pidettiin kokonaisuudessaan jossain määrin haastavana tehtävänä. Osalle vi-
ranomaisista kuten esimerkiksi Rajavartiolaitokselle ja poliisille turvapaikkaprosessiin liittyvät teh-
tävät ovat hyvin pieni osa viranomaisten toiminnasta, kun taas koko Maahanmuuttoviraston näkö-
kulmasta turvapaikkaprosessin toteuttaminen on merkittävä osa viraston toimintaa. Turvapaikka-
prosessia toteuttavilla viranomaisilla ei ole varsinaisesti yhteisiä virastorajoja ylittäviä turvapaikka-
prosessia koskevia tulostavoitteita ja niitä kuvaavia seuraintindikaattoreita. Tämän selvityksen
yhteydessä toteutetuissa haastatteluissa pohdittiin, olisiko tällaisia mahdollista rakentaa. Oleelli-
sempana kysymyksenä nähtiin kuitenkin laajemmin kysymys johtamisesta ja ohjauksesta. Miten
turvapaikkaprosessia ja sen kehittämistä tulisi jatkossa ohjata? Riittääkö se, että kullakin viran-
omaisella on omat tehtävänsä, minkä lisäksi tehdään yhteistyötä ja yhteensovitetään toimenpi-
teitä. Tulisiko esimerkiksi koko turvapaikkaprosessin tai ainakin sen laadun kehittämisen olla voi-
makkaammin jonkun toimijan vastuulla siten, että myös tarvittavia toimenpiteitä voisi linjata
enemmän turvapaikkaprosessiin substanssikysymyksistä käsin. Pohdinta on perusteiltaan tyyppi-
nen organisaatiokehittämisen kysymys: Miten ohjataan virastorajat ylittävää "poikkisektoraalista"
toimintaa? Itsestään selviä ratkaisutapoja ei haastatteluissa esitetty. Osin nähtiin, että jatkokehit-
täminen riippuu myös sisäministeriön hallinnonalan konserniajattelun ja -strategian kehittämisestä
laajemmin. Joka tapauksessa keskeisten viranomaisten nykyistä vahvemmat yhteiset tavoitteet
turvapaikkaprosessin osalta voisivat yhtenäistää ajattelua ja ohjata nykyisenmallista yhteistyötä.

Johtamisen rakenteet ja tieto

Hakijamäärän nopeasti kasvaessa vuosina 2015 ja 2016 syntyi nopeasti myös eri tasoilla poikkihal-
linnollisia rakenteita tilanteen johtamiseen ja seurantaan. Viranomaistasolla on edelleen eri tasoilla
erilaisia hallinnonalojen sisäisiä tai poikkihallinnollisia yhteistyöryhmiä.

Haastatteluiden perusteella suunnittelua, ennakointia ja varautumista on merkittävästi paran-
nettu viime vuosien kokemusten perusteella, esimerkiksi koskien vastaanottokeskuksiin liittyvää

suunnittelua. Turvapaikkaprosessin osalta Maahanmuuttovirasto tuottaa jatkuvaa tilannekuvaa kooten yhteen avainlukuja ja tietoja vastaanotto- ja turvapaikkajärjestelmästä. Tiedontuotanto on säännöllistä. Näiden raporttien tietosisällöt ovat melko laajat käsittäen esimerkiksi prosessin läpivirtausta, hakemusten määriä, käsittelyssä olevien määriä, päätöksiä, muutoksenhaussa vireillä olevia, valitustuomioistuimien ratkaisuja, vastaanoton piiristä poistuneita ja maasta poistumisia. Lisäksi oikeusministeriö tuottaa tilannekuvaa koskien hallinto-oikeuksia ja oikeusapua.

Selvityksen yhteydessä toteutetuissa haastatteluissa nostettiin esiin jatkokehittämistarpeena sen miettiminen, minkä tarkkuustason tietoa milläkin päätöksenteon tasolla erityisesti tarvitaan. Haastatteluissa huolta kannettiin lähinnä siitä, että liian yksityiskohtainen tieto voi helposti kuormittaa ylintä johtoa epätarkoituksenmukaisen paljon. Johtamisrakenteiden osalta haastatteluissa arvioitiin, että nykyiset yhteistyökäytännöt ovat riittävät, mutta edelleen peräänkuulutettiin johtamisrakenteiden tarkempaa pohdintaa sekä poliittisella tasolla että virkamiestasolla mahdollista kriisitilannetta varten.

Suunnittelu ja ennakointi työnjohdon tasolla

Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikössä on työn johtamisen ja seurannan välineenä vuoden 2019 alusta otettu käyttöön menettely, jossa päätöksenteon jälkeen kunkin päätöksen vaativuus arvioidaan. Käytännön tasolla tämä auttaa määrittelemään tavoitteita ja organisoimaan työnjakoa entistä paremmin. Tämän selvityksen aikana toteutettujen haastatteluiden perusteella kokeilu vaikuttaa kiinnostavalta. Suunnittelua ja ennakointia voisi syntyvän datan avulla kehittää siten, että hakemusten profiilien perusteella voi jo jossain määrin arvioida tarvittavaa työmäärää nykyistä paremmin. Lisäksi tämä osaltaan loisi realistisemman kuvan turvapaikkayksikön työn luonteesta. Pelkkä päätösmäärien seuranta ei aina kerro tarvittavasta työmäärästä työmäärän vaihdelleessa merkittävästi hakemuksesta toiseen. Laajemmin ja perusteellisemmin data-analytiikalle syntyy mahdollisuuksia eri hakemuskäsittelykorien avulla syntyvän tiedon jalostamisen avulla. Tämä voi jatkossa auttaa työn hallinnan kehittämisessä eli esimerkiksi tarvittavan resurssimäärän ennakkoinnissa ja resurssien allokoinnissa eri hakemusprofiilien välillä.

Tietojärjestelmät ja automatisointi

Maahanmuuttovirasto on jo pitkään panostanut digitaalisiin palveluihin ja sähköisiin järjestelmiin. Turvapaikkaprosessin osalta kehittämistyön keskiössä on ollut UMA-järjestelmä, josta on kehitetty käytettävämpää, monipuolisempaa ja helpommin edelleen kehitettävää. Kehittämistyötä on tehty viime vuosina paljon sekä oman perusrahoituksen puitteissa että erillisellä hankerahoituksella. Kehittämisjonossa on jatkuvasti lukuisia kehittämisideoita ja -aihioita. Haastatteluiden perusteella haasteina näissä on usein toteutuksen monimutkaisuus ja kustannusten suuruus suhteessa saavutettaviin hyötyihin, varsinkin mitattuna syntyvinä säästöinä henkilötöyvuosissa. Valtionhallinnon tietojärjestelmäkehittämisessä keskeinen kriteeri on syntyvät säästöt henkilötöyvuosissa. Turvapaikkaprosessin kehittämisessä automatisaation lisäämiseen on edelleen mahdollisuuksia, mutta esimerkiksi haastatteluiden henkilötöyintensivisyydestä johtuen syntyvien lisäsäästöjen mahdollisuudet ovat rajalliset. Syntyvät hyödyt voivat liittyä esimerkiksi ennemmin hakemusprosessin sujuvuuteen hakijan näkökulmasta. Kehittämismahdollisuuksia on tämän selvityksen perusteella turvapaikkaprosessin osalta edelleen esimerkiksi seuraavissa: varausapupalvelun edelleen kehittäminen, puhuttelujen kirjaamisen edelleen kehittäminen sekä automatisoinnin mahdollisuuksien hyödyntäminen kuten tiettyjen maatietoa koskevien osioiden automaattinen siirtäminen asiakirjoihin. Digitaalisten palveluiden ja sähköisten järjestelmien kehittäminen on avainasemassa koko Maahanmuuttoviraston kehittämistyössä, joten turvapaikkayksikön tarpeet ovat tässä kokonaisuudessa

luonnollisesti vain yksi osa. Hakemuskorien avulla työskentely jo sinällään tarjoaa mahdollisuuksia työn organisointiin sekä erikoistumiseen.

Haastatteluiden yhteydessä painotettiin, että turvapaikkaprosessin osalta on kuitenkin tärkeää tiedostaa, että hakijamäärien mahdolliset tulevat äkilliset heittelehtimiset tarkoittavat käytännössä sitä, että tietojärjestelmien ja digitaalisten palvelujen mahdollisimman hyvään kuntoon saattaminen tasaisen ja vähäisen hakijamäärän tilanteessa edesauttaa sitä, että järjestelmät ja palvelut toimivat myös nopeasti kasvavassa ruuhkatilanteessa.

Tietojärjestelmiin syntyvästä datasta olisi mahdollista tuottaa jatkossa myös raportteja, jotka nykyisiä raportteja paremmin antaisivat kuvaa prosessin etenemisestä ja sujuvuudesta hakijan näkökulmasta. Yksityiskohtaistakin tietoa prosessin kulusta kertyy paljon. Puhuttelujen ajoittuminen viireilletulosta, puhuttelujen määrä hakijoittain, puhuttelujen väliset odotusajat, siirtymiset transitvastaanottokeskuksesta odotusajan vastaanottokeskukseen tai yksityismajoitukseen tai vastaanottokeskuksesta toiseen ovat kaikki esimerkkejä asioista, joista saisi hyödyllistä tietoa arvioitaessa prosessin sujuvuutta hakijan näkökulmasta. Lisäksi haastatteluissa tuotiin esiin, että esimerkiksi hakijan osallistumiseen erilaisiin tiedotustilaisuuksiin, avustajien tai tukihenkilöiden käyttöön ja oikeusavun saamiseen liittyvien asioiden kirjaaminen ja niiden seuranta antaisivat paremmin kuvaa siitä, miten systemaattisesti eri toiminnot ja asiat toteutuvat.

Maahanmuuttovirastossa käynnissä olevaa sähköisen asioinnin kehittämistä pidettiin hyvänä askeleena. Valtakirjan avulla toimivien avustajien tai edustajien asioinnin ohella toiveita on hakijoiden oman asioinnin kehittämiseen, mikä edellyttää henkilöllisyyden tunnistamiseen liittyvien haasteiden ratkaisemista.

4 Johtopäätökset ja vastaukset selvityskysymyksiin

Tässä selvityksessä on tarkasteltu turvapaikkaprosessia kokonaisuudessaan. Tässä luvussa analysoidaan edellisissä luvuissa tehtyjä havaintoja selvityksen analyttisen viitekehyksen eli kolmen toisiinsa nivoutuvan näkökulman kautta: Laatu, turvapaikanhakijan oikeusturva ja turvapaikkaprosessin sujuvuus. Näiden näkökulmien avulla esitetään alla ensin kokonaisarvio johtopäätösten muodossa. Tämän jälkeen selvitykselle asetettuihin kysymyksiin vastataan sekä tässä luvussa että suositusten muodossa seuraavassa luvussa.

Selvityskysymyksissä olleeseen kysymykseen koskien hallinto-oikeuksien toimintamalleja ja -tapoja on vastattu luvussa 3.7.1. Lisäksi yksi selvityskysymyksistä koskee sitä, miten ja millä keinoin voidaan tulevaisuudessa parantaa turvapaikkaprosessin laatua, lyhentää prosessin kestoa, sujuvoittaa prosessia ja samalla huolehtia turvapaikanhakijoiden oikeussuojasta kansainvälisten ja kansallisten velvoitteiden mukaisesti entistä paremmin. Tähän kysymykseen vastataan seuraavan luvun suosituksilla. Suosituksissa otetaan myös kantaa selvityskysymykseen koskien sitä, mitä tulisi tehdä turvapaikanhakijoiden oikeusavustajien toiminnan kehittämiseksi.

Johtopäätökset

Suomi on kansainvälisin sopimuksin, EU-lainsäädännössä sekä kansallisessa lainsäädännössä sitoutunut antamaan kansainvälistä suojelua sitä tarvitseville. Tässä selvityksessä tarkastellun turvapaikkaprosessin tehtävänä on selvittää hakijan perusteita turvapaikkaan. Perustana ovat erityisesti Geneven vuoden 1951 pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus (pakolaissopimus) ja muut kansainväliset ihmisoikeussopimukset sekä EU-lainsäädäntö ja toimintaa ohjaava kansallinen lainsäädäntö.

Turvapaikkajärjestelmää ohjaavaa lainsäädäntöä on viime vuosina kehitetty "paloittain" ja sektorallisesti ilman, että muutosten yhteisvaikutusta prosessin sujuvuuteen, laatuun tai oikeusturvaan olisi voitu kokonaisuudessaan kovinkaan hyvin arvioida. Turvapaikkaprosessiin liittyvää lainsäädäntöä on viime vuosina kaiken kaikkiaan muutettu melko paljon.

Vuosina 2015 ja 2016 nopeasti kasvaneet hakijamäärät näkyvät yhä Suomen turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmän nykytilanteessa, vaikka vuosittaiset hakemusmäärät ovat sittemmin laskeutuneet. Nykytilanne on edelleen haastava, sillä vaikka uusien turvapaikanhakijoiden määrä on Suomessa laskenut jo vuotta 2015 edeltävää tasoa alemmas, vastaanottojärjestelmässä kirjoilla olevien asiakkaiden määrä on laskenut hitaasti. Turvapaikkajärjestelmän kuormittuneisuus näkyy erityisesti käsittelyajoissa sekä Maahanmuuttovirastossa että hallinto-oikeuksissa. Uusintahakemusten ja Maahanmuuttovirastolle hallinto-oikeudesta palautuneiden hakemusten määrät ovat merkittäviä.

Osalla hakijoista koko prosessi on kestänyt useita vuosia. Pitkään prosessissa olleiden hakijoiden tilanteet saattavat olla hankalia ja monimutkaisia. Tämän seurauksena myös vastaanoton

palvelujärjestelmä on kohdannut uudenlaisia hankaluuksia hakijoiden pysyessä pitkään vastaanotokeskuksissa tai hakijoiden palatessa keskuksiin, kun prosessi eri syistä ikään kuin alkaa alusta. Lisäksi joukko hakijoita ei päädy prosessin päätyttyä mihinkään prosessin kannalta tarkoituksenmukaiseen päätepisteeseen (siirtyä kuntaan / poistuu maasta / poistetaan maasta), vaan jää maahan ilman selkeää näkymää jatkosta. Tämä ei ole kenenkään edun mukaista.

Tällä hetkellä ei varsinaisesti ole olemassa yhtä yhtenäistä turvapaikkaprosessia. Kuuden kuukauden käsittelyaikavelvoite, joka koskee heinäkuusta 2018 lähtien tehtyjä turvapaikkahakemuksia, on jättevöittänyt uusien hakemusten käsittelyä, mutta resurssien suuntaaminen käsittelyaikavelvoitteen toteutumisen varmistamiseksi on samalla osin hidastanut prosessissa jo aiemmin olleiden hakemusten käsittelyä Maahanmuuttovirastossa. Resursseja suunnataan sekä käsittelyaikavelvoitteen alaisiin että sitä edeltäviin hakemuksiin, mutta hakemusten käsittely etenee osin erilaisella loogiikalla ja aikataululla. Käytännössä tällä hetkellä turvapaikkajärjestelmässä on tavallaan olemassa rinnakkain sekä "vanha maailma" että "uusi maailma". "Uuden maailman" kuuden kuukauden käsittelyajassa pysyminen ei ole sekään osoittautunut helpoksi.

Hakijan kannalta sujuvan prosessin erityinen pullonkaula on puhutteluiden toteutus. Valitusvaiheessa esitetyt uudet hakuperusteet ja uusintahakemusten yhteydessä esitetyt perusteet tarkoittavat käytännössä sitä, että hakijoille järjestetään Maahanmuuttovirastossa uusia puhutteluja. Resurssien niukkuudesta johtuen puhuttelujen toteutusajataulut kuormittuvat ja venyvät. Puhuttelu on turvapaikkaprosessin keskeinen toimenpide, joka edellyttää Maahanmuuttovirastolta henkilöresursseja ja osaamista sekä turvapaikanhakijalta riittävää valmistautumista. Puhuttelujen aikataulutus ja tarvittavien lisäpuhuttelujen määrä vaikuttavat yksittäisen hakijan näkökulmasta kuukausilla käsittelyn läpivientiin. Yksittäisen puhuttelun kestoon vaikuttaa luonnollisesti hakijan tilanne, mutta myös puhuttelijan osaaminen. Ruuhkautuminen on johtanut varsinkin joidenkin ennen kuuden kuukauden käsittelyaikavelvoitetta tulneiden sekä valitustuomioistuimista palautettujen hakijoiden pitkiin odotus- ja käsittelyaikoihin.

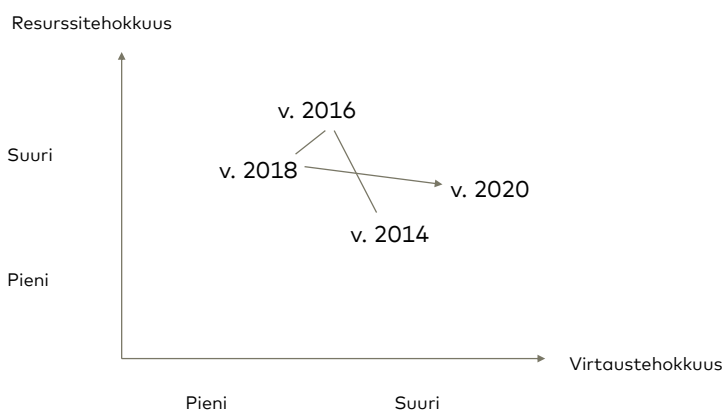
Puhutteluihin ja päätöksentekoon käytettävissä olevien resurssien määrä vaikuttaa monin tavoin käsittelyaikoihin, sujuvuuteen ja laatuun. Puhuttelemisen sinällään on osaamista vaativaa ja kuormittavaa työtä. Henkilöstön työhyvinvointi ja työssäjaksaminen vaikuttaa nopeasti käytettävissä olevaan osaamiseen, puhuttelujen aikatauluttamiseen ja koko prosessin sujuvuuteen ja laatuun. Henkilöstön osaamisen kehittäminen ja sitouttaminen on oleellista prosessin toimivuuden kannalta. Henkilöstön vaihtuvuus puolestaan lisää rekrytointiin ja perehdyttämiseen kuluva aikaa. Eri alueiden työmarkkinatilanne ja tehtävien palkkataso vaikuttavat rekrytoinnin onnistumiseen.

Turvapaikkayksikön resurssien korkea käyttöaste heijastuu tällä hetkellä hakemusten läpivirtauksen hidastumisena. Tästä on yksittäiselle hakijalle usein hyvinvoinnin kannalta negatiivisia seurauksia. Läpivirtauksen hidastuminen lisää myös vastaanottojärjestelmän kustannuksia. Yleisesti ottaen prosessien kehittämisessä tavoitellaan aina tarkoituksenmukaista tasapainoa resurssien tehokkaan käytön, hakemusten käsittelyajan sekä riittävän laadukkaan päätöksenteon välillä. Resurssien korkea käyttöaste voi näyttäytyä tehokkuutena esimerkiksi mitattuina tehtyinä päätöksinä henkilöresurssia kohden, mutta resurssitehokkuus usein kasvaa hakemusten läpivirtauksen heikentymisen kustannuksella. Tällöin huomio suuntautuu korostuneesti suoritteiden, kuten puhuttelujen tai päätösten, määrään sen sijaan, että huomio suuntautuisi hakijan kannalta tarkoituksenmukaiseen prosessiin.

Kyse on riittävästä resurssien määrästä, mutta ei ainoastaan siitä. Resurssien käytön tulisi olla selkeää, että niissä on joustavuutta, jotta voidaan reagoida nopeasti hakijakohtaisiin tilanteisiin. Muutoin lisäresurssitkin ovat nopeasti täydellä, hakemusvirran tarkoituksenmukaisen edistämisen

kannalta siis liian korkealla, käytöllä. Liian vähäiset puhuttelujen ja päätöksenteon resurssit liian korkealla käyttöasteella johtavat hakemusvirran käsittelyn hidastumiseen tai seisahtumiseen. Onkin erittäin tärkeää, että toimijoilla on riittävästi resursseja hoitaa tehtävänsä. Käytännön tasolla tämä tarkoittaisi esimerkiksi sitä, että tarvittava lisähaastattelu järjestetään mieluummin kahden viikon kuin kahden kuukauden päästä. Kalentereissa pitäisi olla tällaiseen tilaa. Kyse ei tässä esimerkissä tietysti ole ainoastaan tarvittavista Maahanmuuttoviraston resursseista, kuten puhuttelijasta ja tilasta, vaan myös esimerkiksi oikeusavusta ja tulkkauksesta. Joka tapauksessa on selvää, että mikäli riittäviä resursseja ei taata Maahanmuuttovirastolle, jo nykyisten vireillä olevien hakemusten käsittely etenee hitaasti. Epävarmuus resurssien määrästä tulevana vuosina väistämättä heijastuu myös työhyvinvointiin ja henkilöstön vaihtuvuuteen.

Tämän selvityksen aineiston perusteella vaikuttaisi, että koko turvapaikkaprosessin viime vuosien kehitystä voisi luonnehtia alla esitetyn kuvan avulla. Hakijamäärän kasvun jälkeen resursseja lisättiin ja pyrittiin käyttämään tehokkaasti, mutta käsittelyajat ovat venyneet. Sittemmin muun muassa henkilöstön vaihtuvuus ja käsittelyssä olevien hakemusten ja tapausten monimuotoisuus ja haasteellisuus ovat vaikeuttaneet myös resurssien tehokasta käyttöä. Jatkossa olisi pystyttävä sujuvoittamaan hakijavirran kulkua ja lyhentämään käsittelyaikoja, mikä edellyttää hakijakohtaista joustavuutta ja tarkoittaa käytännössä sitä, että resurssit eivät saa olla liian korkealla käyttöasteella.



Kuva 10. Tulkinta turvapaikkaprosessin kehityksestä viime vuosina

Turvapaikkaprosessi, kuten hakemusten käsittelyprosessit yleensä, toimii parhaiten, kun asiat tehdään "kerralla kunnolla". Tämä on kaikkien yhteinen etu. On oleellista, että prosessi on etupainotteinen siten, että hakijalla on mahdollisimman hyvät edellytykset saada asiansa vireille ja saada kaikki relevantit asiat huomioon otetuksi hakemuksen käsittelyvaiheessa. Näin tekemällä myötävaikutetaan sekä sujuvuuden lisääntymiseen hakijan kannalta että prosessin kokonaiskeston lyhenemiseen. Vaikutusketju on nimenomaan näin päin. Turvapaikkaprosessissa on tämän selvityksen haastatteluaineiston perusteella laatuun liittyviä ongelmia vähemmän kuin vuosina 2015 ja 2016. Suoranaisia virheitä on vähemmän ja laatupoikkeamat vaikuttavat yksittäisiltä ennemmin kuin systemaattisilta. Koska osa hakijoista on kuitenkin ollut prosessin piirissä vuosia, aiemmat laatuongelmat vaikuttavat ja näkyvät edelleen prosessissa yksittäisen hakijan tasolla. E erityisen ongelmallinen laadun kannalta tilanne on ollut vuosien 2015 ja 2016 aikana tulneiden kohdalla, sillä ongelmia on ollut sekä Maahanmuuttoviraston, oikeusavustajien että tulkkien toiminnassa. Pahimmillaan yksittäinen hakija on voinut kohdata huonolaatuista toimintaa kaikissa edellä mainituissa. Keskeistä turvapaikkaprosessissa on aina varmistaa, että turvapaikanhakijan kansainvälistä suojelua koskeva asia on tullut laadukkaasti käsiteltyksi ja asiaan oleellisesti vaikuttavat seikat on selvitetty.

Laadun näkökulmasta tarkasteltuna valitustuomioistuimien ratkaisut ovat viime kädessä oikeusvaltiossa keskeinen viranomaistyön laadun mittari. Hallinto-oikeuksien palauttamat hakemukset Maahanmuuttoviraston käsittelyvirheestä tai laintulkintavirheestä laskivat lukumääräisesti vuodesta 2017 vuoteen 2018. Vuonna 2017 näillä perusteilla palautettiin 364 hakemusta, kun vuonna 2018 palautettuja hakemuksia samoilla perusteilla oli 340. Näiden suhteellinen osuus oli kuitenkin hieman suurempi vuonna 2018, jolloin se oli 4,85 % kaikista jätetyistä valituksista. Vuonna 2017 vastaava osuus oli 4,26 %. Vertailu aiempiin vuosiin ei ole mielekästä, sillä tilastointia on toteutettu eri logiikalla ennen vuotta 2017.

Koko prosessin kehittämisen näkökulmasta on kuitenkin järkevää tarkastella laajemmin hallinto-oikeuksista palautuneita hakemuksia. Vuonna 2018 hallinto-oikeuksista palautui vuotta 2017 vähemmän tapauksia. Palautuksiin on useita syitä. Mikäli edes osa palautuksista olisi vältettävissä tutkinnan laatuun, esimerkiksi puhuttelujen laatuun ja tarkoituksenmukaiseen ajoitukseen vaikuttamalla, olisi tällä vaikutusta koko järjestelmän kuormitukseen. Ylipäätään turvapaikkaprosessin laatu tulee tarkastella kokonaisvaltaisesti. Puhuttelujen ja päätösten laatu vaikuttaa sekä valitusten määrään että valitusten käsittelyyn kuluvaan aikaan. Näin ajateltuna yksittäisen prosessin vaiheen kesto voi olla perustellusti pidempi, mikäli se myötävaikuttaa prosessin kokonaiskeston lyhenemiseen – esimerkiksi valitusvaihe huomioiden. Kääntäen tämä tarkoittaa sitä, että yksittäisen prosessivaiheen nopeuttaminen laadun kustannuksella voi pidentää hakijan kokonaisprosessia.

Lisäksi laatua voi tarkastella myös muiden tietojen ja lukujen valossa. Näin eri toimijat tekevätkin painottaen eri asioita. Esimerkiksi osalle tässä selvityksessä haastatelluille toimijoille uusintahakemusten suuri määrä viime vuosina on osoitus siitä, ettei ensimmäistä hakemusta käsitelty laadukkaasti, kun taas puolestaan osa näkee tämän ennemminkin järjestelmän väärinkäyttönä. Nämä keskenään erilaiset näkemykset kertovat myös siitä, että toimijakentässä ei ole yhtenäistä käsitystä hakemuksen laadukkaasta käsittelystä ja siitä, millä mittareilla laatua ylipäänsä tulisi seurata ja mitä hyvällä laadulla tarkoitetaan.

Maahanmuuttovirasto on viime vuosina panostanut erityisesti laadunvalvontaan ja -varmistamiseen. Nämä kehittämistoimenpiteet ovat osaltaan olleet reagointia tunnistettuihin tarpeisiin sekä epäkohtiin. Kehittämistyötä on tehty sekä hankerahoitteisesti että perusrahoituksen puitteissa.

Toimijakenttä

Viranomaiset toteuttavat turvapaikkaprosessin yhteydessä omia lakisääteisiä tehtäviään, mutta viranomaistoimijoilla on osin puutteellinen käsitys toistensa tehtävistä ja käytännöistä. Tästä seuraa, ettei yksittäisen prosessin vaiheen tekemistä aina ohjaa riittävä ymmärrys siitä, miten prosessin myöhemmässä vaiheessa oleva toimija hyödyntää aiemmin kerättyjä tietoja ja tehtyjä toimenpiteitä. Lisäksi keskeisiltä toimijoilta puuttuu yhteinen näkemys siitä, minkälaista turvapaikkaprosessia jatkossa konkreettisesti käytännön tasolla tavoitellaan. Kuuden kuukauden käsittelyaikavelvoitteen puitteissa on kuitenkin mahdollista luoda selkeä rakenne ja yhteen sovittaa eri toimenpiteet nykyistä paremmin.

Tämän selvityksen yhteydessä haastateltujen toimijoiden näkemykset tarvittavista muutoksista lainsäädännön tai prosessin käytäntöjen tasolla vaihtelevat. Koska turvapaikkaprosessin piirissä on edelleen pitkään siinä olleita hakijoita, on toimijoiden kesken osin hajanainen ja epäyhtenäinen kuva nykytilanteesta riippuen tarkemmin siitä, minkä hakijaryhmän ja minkä prosessivaiheen kanssa toimijat ovat tekemisissä. Seurantaa koskevan tiedontuotannon kehittäminen sekä Maahanmuuttoviraston että oikeusministeriön toimesta on kuitenkin parantanut yhtenäisemmän tilannekuvan muodostamista. Edelleen on kuitenkin tietoaukkoja, joiden johdosta tietoja joudutaan eri tarpeisiin

hakemaan manuaalisesti. Lisäksi nykyinen säännöllinen seuranta ja raportointi ei anna kattavaa kuvaa hakijan näkökulmasta esimerkiksi siitä, miten kauan hakija keskimäärin odottaa puhuttelua, montako puhuttelua keskimäärin toteutetaan, kuinka pitkään henkilö odottaa puhuttelujen välissä tai kuinka monta kertaa hän joutuu vaihtamaan asuinpaikkaa. Hakijan näkökulmasta sujuvuutta kuvaavat lähinnä käsittelyajat.

Ei ole yllätys, että toimijakenttä on viime vuosien jäljiltä jännitteinen. Viranomaisilla ja esimerkiksi kolmannen sektorin järjestöillä on omat roolinsa vastaanotto- ja turvapaikkajärjestelmässä. Viime vuosina koetut ongelmat ovat heikentäneet eri toimijoiden välisiä suhteita ja luoneet jännitteitä niin viranomaisten ja järjestöjen ja muiden kansalaisyhteiskunnan toimijoiden välille kuin osin myös viranomaisten välille. Moni haastateltu koki, että yhteistyö ja vuorovaikutus oli nykyistä toimivampaa ennen vuotta 2015, vaikka toisaalta viranomaishaastatteluissa korostettiin myös nykyistä yhteistyön sujuvuutta.

Eri toimijoiden välisen luottamuksen heikkeneminen on turvapaikkaprosessin kehittämistyön näkökulmasta haitallista, sillä erilaiset näkökulmat ja osaamiset tuovat parhaimmillaan toisiaan täydentäviä näkökulmia tarvittaviin kehittämistoimenpiteisiin. Jännitteiden taustalla voi kuitenkin nähdä laajemman ongelman. Turvapaikka-asioihin liittyvä lainsäädäntö on laaja ja monimutkainen koskettaen useita eri hallinnonaloja. Toimijat tarkastelevat ja tulkitsevat lainsäädäntöä omista näkökulmistaan, osin eri tavoin ja painotuksin sekä käyttävät lainsäädännön eri kohtien viranomaisille sallimaa harkintaa. Nämä lainsäädäntöpohjaan ja rakenteisiin liittyvät haasteet tulivat näkyville tilanteessa, jossa turvapaikanhakijoiden määrän nopea kasvu haastoi vastaanotto- ja turvapaikkajärjestelmän palvelukyvyt. Yhtenä seurauksena tästä oli luottamuksen väheneminen ja epäluulojen kasvu eri toimijoiden välillä.

Jatkossa olisi kyettävä sekä palauttamaan luottamusta ja vähentämään jännitteitä rakentamalla yhdessä ja yhteistyössä sellainen turvapaikkaprosessi, joka kykenee suoriutumaan mahdollisesta seuraavasta hakijamäärän äkillisestä kasvusta vuosia 2015 ja 2016 paremmin.

Vastaukset selvityskysymyksiin

Prosessin kriittiset kohdat, keskinäisriippuvuudet ja kehittämiskohteet:

1. Mitkä ovat prosessin kannalta olennaiset keskinäisriippuvuudet ja niiden vaikutukset?

Tämän selvityksen perusteella turvapaikkaprosessin olennaiset keskinäisriippuvuudet ovat tiivistysti seuraavat:

- Turvapaikkatutkintaa tukeva vireillepano** mahdollistaa hakemusten seulonnan ja eri hakemusvirtojen ryhmittelyn tavoiteaikataulujen puitteissa. Nykyiseltään vireillepano ei tue täysimääräisesti turvapaikkatutkintaa. Vuonna 2016 tehdyn toimivaltasiirron jälkeen vaikuttaa siltä, että lainsäädäntö ja sitä koskevat tulkinnot ja toimijoiden roolit ja tehtävät eivät vastaa toisiaan.
- Henkilöllisyyden selvittäminen** on turvapaikkaprosessin kannalta erityisen tärkeä vaihe, johon joissain tapauksissa liittyvät vaikeudet näkyvät läpi turvapaikkaprosessin. Nykyistä selkeämpi työnjako henkilöllisyyden selvittämiseen tarkemmin määriteltävine toimivaltoineen ja työkaluineen parantaisi turvapaikkaprosessia kokonaisuudessaan.
- Vahva alku** viittaa sekä kerralla oikein -periaatteeseen että etupainotteiseen prosessiin ja resurssien käyttöön. Vahvalla alulla viitataan konkreettisesti erityisesti kahteen asiaan. Ensinnäkin, toimijoilla tulee olla yhdessä sovitut tavoiteaikataulut erilaisille hakijaryhmille.

Toiseksi, hakijoilla tulee olla lakiin kirjattu oikeus henkilökohtaiseen oikeusapuun hallintovaiheessa. Lisäksi on varmistettava riittävä menettelytapaneuvonta (yleinen oikeudellinen neuvonta) prosessin kulusta sekä hakijan oikeuksista ja velvollisuuksista.

- d) **Turvapaikanhakijan osallisuuden vahvistaminen** asiointia kehittämällä lisää hakijan ymmärrystä ja tietoisuutta prosessin eri vaiheiden etenemisestä auttaen hakijaa valmistautumaan seuraaviin vaiheisiin sekä osaltaan varmistaa, että hakija saa esitettyä kaikki relevantit asiat ja asiakirjat.
- e) Vastaanotto- ja turvapaikkajärjestelmän nykyistä **vahvempi yhteys kotoutumiseen** tulisi tunnustaa osaksi turvapaikanhakijan sujuvaa prosessia. Kyse on ainakin hakijan työ- ja opintotoiminnan mahdollisuuksista, sujuvasta tiedonvaihdesta ja tietojen hyödyntämisestä siirryttäessä kuntien kotouttamispalveluiden piiriin sekä kuntiin muuttamisen tavoista.
- f) **Puhuttelu ja siitä tehtävä pöytäkirja vaikuttavat keskeisesti kaikkeen toimintaan puhutteluiden jälkeen.** Puhutteluun liittyviä erityiskysymyksiä ovat puhuttelijan osaamisen lisäksi esimerkiksi oikeusavustajien läsnäoloon liittyvien nykyisten rajausten heijastuminen tukihenkilöiden kasvaneeseen osallistumiseen puhutteluun, puhuttelua edeltävän haavoittuvan aseman ja erityisten tarpeiden tunnistaminen, tämän vaikutus puhuttelujen järjestämiseen, tulkkauksen hankinnan ja käytäntöjen vaikutus tulkkauksen laatuun ja puhuttelun onnistumiseen.
- g) **Turvapaikka-asioihin liittyvän osaamisen riittämättömyys osoittautui keskeiseksi pullonkaulaksi hakijamäärän äkillisesti kasvaessa.** Rekrytointi, perehdyttäminen ja jatkuva kouluttaminen vei aikaa ja resursseja kaikilta keskeisiltä toimijoilta. Lisäksi turvapaikkaprosessissa on lopulta vain harvoja toimijoita, joille kyse on päätehtävästä. Osaamisen riittävyys ja monikäyttöisyys on keskeinen kysymys myös varautumisen näkökulmasta. Turvapaikkajärjestelmä kärsii jossain määrin edelleen osaavan henkilöstön puutteesta sekä henkilöstön vaihtuvuudesta.

Alla on käsitelty kukin yllä mainittu teema tarkemmin.

a) Turvapaikkatutkintaa tukeva vireillepano

Hyvin tehty vireillepano auttaa Maahanmuuttovirastoa käsittelemään hakemuksen tarkoituksenmukaisella tavalla. Toimivaltasiirto astui voimaan vuoden 2017 alusta. Erilaisia mahdollisia vireillepanon järjestämistapoja ja toimijoiden välistä työnjakoa selvitettiin kattavasti vuosien 2014–2016 aikana. Turvapaikkatutkinta henkilöllisyyden, matkareitin ja maahantulon osalta siirtyi Maahanmuuttovirastolle. Haastatteluiden perusteella vaikuttaa siltä, että kukaan keskeisistä viranomais-toimijoista ei ole nykytilanteeseen täysin tyytyväinen.

Keskeinen kysymys on oikeastaan se, missä määrin vireillepanoa on mahdollista erottaa turvapaikkatutkinnasta. Maahanmuuttovirasto on kehittänyt toimintaprosessejaan hakemuskoreineen siten, että vireillepanoa on entistä vaikeampaa tarkastella turvapaikkaprosessin näkökulmasta "vain" hakemuksen rekisteröintinä. Maahanmuuttovirastolla on nykyisellään tarpeita ja toiveita, jotka liittyvät esimerkiksi siihen, missä muodossa ja millä syvyydellä eri asioita vireillepanovaiheessa kirjataan, jotta tutkintavaiheeseen edetään sujuvasti. Vireillepanovaihe nähdään Maahanmuuttoviraston näkökulmasta erityisenä riittävää osaamista vaativana toimenpiteenä, jolla on suora yhteys turvapaikkatutkintaan – tai joka oikeastaan on eräänlainen sen esivaihe. Tästä näkökulmasta on perusteltua edellyttää erikoistunutta osaamista – sijaitsi vireillepanoa koskeva toiminto sitten rajalla, poliisilaitoksilla tai Maahanmuuttovirastossa. Pohdinnan logiikka on tuttu toimivaltasiirtoa edeltäneeltä ajalta. Voisiko koko prosessi olla vahvemmin yhden toimijan vastuulla? Jos puolestaan toimitaan prosessin alkuvaiheessa edelleen monen toimijan voimin, niin miten toimintaa ohjataan, johdetaan ja miten käytännön toiminta tulisi organisoida? Jos puolestaan on tehtävissä selkeä ero hakemuksen vireillepanon ja turvapaikkatutkinnan välille eikä vireillepanon ajatella edellyttävän

paljoakaan erityisosaamista, on loogista ajatella, että vireillepanoa voidaan ja kannattaakin tehdä laajasti.

Vireillepanon yhteydessä Rajavartiolaitos ja poliisi toteuttavat myös muita tehtäviään. Näillä hakemuksen vastaanottavilla viranomaisilla on muiden tehtäviensä kautta Maahanmuuttovirastoon verrattuna enemmän toimivaltuuksia, edellytyksiä ja työvälineitä henkilöllisyyden, maahantulon ja matkareitin selvittämiseen, mikäli niillä on muiden tehtäviensä kautta tähän syytä. Tällöin kyse on kuitenkin kahdesta erillisestä prosessista, jotka pohjautuvat viranomaisten eri tehtäviin ja lakeihin. Turvapaikkaprosessia määrittää mm. hallintolaki, jonka suomat toimivaltuudet ovat rajalliset näiden tehtävien hoitoon.

Tilanne on kaikkien toimijoiden kannalta epätyytyttävä. Vireillepanoa toteuttavilta viranomaisilta vähennettiin resursseja turvapaikkatutinnan siirryttyä Maahanmuuttovirastoon ja ne toimivat nyt toimivaltasiirron mukaisesti. Samalla turvapaikkaprosessin kehittämisen logiikka ajaa Maahanmuuttovirastoa edellyttämään enemmän hakemuksen käsittelyä helpottavia elementtejä vireillepanoon. Lainsäädännön ja toimijoiden roolien ja tehtävien tulee vastata toisiaan. Vireillepanoon vaikuttavat lainsäädäntömuutokset ja turvapaikkaprosessin kehittämisestä kumpuavat vireillepanon kehittämispaineet tavallaan lisäävät vireillepanoviranomaisten tehtäviä ja vahvistavat niiden roolia turvapaikkaprosessissa. Osin eri toimijoiden lainsäädännön tulkinnasta sitten riippuu se, onko tämä kehitys lainsäädännön mukaista. Lisäksi Maahanmuuttovirastolla ei itsellään nykyisin ole merkittävästi työkaluja henkilöllisyyden, matkareitin ja maahantulon selvittämiseen.

Vireillepanon kehittämistä koskeva pohdinta helposti tyypistyy siihen, että kyse on lähinnä siitä, otettaisiinko turvapaikkahakemuksia tulevaisuudessa vastaan kaikilla poliisilaitoksilla vai keskittäisiinkö vastaanotto hakuvirtojen kannalta keskeisimmille poliisilaitoksille tai siihen, onko vireillepanovaiheen lomakkeissa esitetty oikeat kysymykset. Oikeastaan kyse on montaa viranomaista koskevan prosessin kehittämisen omistajuudesta ja logiikasta. Ensin tulisi hyväksyä se, että vireillepanoa tarkastellaan ensisijaisesti turvapaikkaprosessin kehittämisen näkökulmasta ja että sitä ohjataan ja kehitetään kokonaisuutena. Tämän jälkeen kyse on siitä, mitä sisältöjä vireillepanovaiheessa prosessin näkökulmasta tarvitaan ja millaista osaamista näiden sisältöjen tuottaminen edellyttää. Tämän jälkeen kyse on siitä, miten tällainen osaaminen luodaan ja ylläpidetään, miten sitä kehitetään ja missä sen tulisi sijaita. Oleellista on huomioida samalla hakijamäärien mahdollinen vaihtelu sekä hakemusten määrän mahdollinen nopea kasvu. Tämä liittyy myös varautumiseen siltä osin, miten osaamista voidaan kasvattaa ja liikuttaa tarpeen niin vaatiessa.

Kuuden kuukauden käsittelyaikavelvoite, hakijoiden oikeusturvan parantaminen ja toiminnan laadun varmistaminen tulevat entisestään vahvistamaan tarvetta hakemusten seulontaan vireillepanovaiheessa saatavan tiedon perusteella sekä prosessin nykyistä vahvempaan aikatauluttamiseen muun muassa siten, että hakijoilla olisi nykyistä paremmin mahdollisuus saada henkilökohtaista oikeusapua ennen turvapaikkaperusteita koskevaa puhuttelua. Vireillepanon ja turvapaikkatutinnan keskinäisriippuvuus tulee kasvamaan. Tämän tulisi näkyä sekä lainsäädännössä, toimijoiden roolien määrittelyssä ja toimijoiden resursoinnissa. Nykyiseltään lainsäädäntö tai viranomaistoimijoiden tulkinnat siitä ja toimijoiden roolit ja tehtävät eivät tosiasiallisesti täysin vastaa toisiaan. Tämä tulisi ratkaista ennen kuin on tarkoituksenmukaista ratkoa vireillepanon käytännön järjestämistä. Muutoin on mahdollista, että viranomaistoimijoiden roolien ja tehtävien selkeys vähenee entisestään.

Yksi mahdollinen etenemistapa olisi vahvistaa Maahanmuuttoviraston mahdollisuuksia ja toimivaltaa johtaa vireillepanoa ja sen kehittämistä - tai laajasti ottaen vahvistaa viraston omistajuutta koko turvapaikkaprosessista. Tällöin kyse ei olisi yhteistyöstä, vaan ennemminkin koko prosessin

ohjauksesta. Mikäli näin pitkälle ei mennä, on mahdollista vahvistaa yhteistyötä, joka ei perustuisi vain ohjeistukseen ja koulutuksiin, vaan ennemminkin esimerkiksi vahvempaan koordinointiin, yhteiseen laadun parantamiseen ja kehittämiseen sekä esimerkiksi asiantuntijavaihtoon. Viranomaisten välisiä suhteita voisi tarkastella siten, että nykyiseltään kyse on yhteistyöstä. Astetta vahvemmin kyse olisi koko prosessin koordinaation ja laadun varmistamisen vastuuttamisesta yhdelle toimijalle. Vahvimmillaan koko prosessin ohjaus olisi vahvemmin yhden toimijan tehtävä. Nykyisen yhteistyön ja vahvan prosessia koskevan ohjauksen välissä on siis myös tilaa viranomaisten välisten suhteiden kehittämiseksi.

Turvapaikkaprosessin näkökulmasta hakemusten keskittäminen joillekin poliisilaitoksille todennäköisesti syventäisi osaamista ja parantaisi laatua hakijavirtojen ohjautuessa nykyistä voimakkaammin vain joillekin toimipisteille. Oma kysymyksensä sitten on, miten tämä heijastuisi poliisilaitosten resursointiin ja kehittämiseen sekä varautumiseen. Tällöin nykyistä pienempi määrä poliisilaitoksia ja henkilöitä olisi arkityössään tekemisissä turvapaikkaprosessin kanssa. Tehtävä ei nykyisinkään ole poliisin toiminnassa volyymiltään iso.

Tarkasteltaessa vireillepanovaiheen rekisteröinnin sisältöä, oleelliseksi nousee ennemminkin kirjausten yhtenäisyys ja hakemusten seulonnan kannalta riittävä syvyys kuin yksittäiset kysymykset. Perustiedot on kirjattava tarkasti. Hakemuksen perusteet tulisi kirjata siten, että Maahanmuuttovirastossa on mahdollista saada yleisellä tasolla ymmärrys, miksi turvapaikkaa haetaan. Tällä hetkellä kirjaamisen liittyvät ongelmat eivät tämän osalta vaikuta kovinkaan merkittävilä ainakaan ensimmäisen hakemuksen osalta. Oleellinen, ajankohtainen kysymys liittyy uusintahakemuksien vireillepanoon ja uudistuvaan lainsäädäntöön näiden osalta. Lomakkeiden kehittämistyö ja koulutus tämän osalta on käynnissä. Uusintahakemuksia koskeva lakimuutos on kuitenkin hyvä esimerkki siinä mielessä, että oletettavasti vastaavia muutoksia tulee myös jatkossa. Tällöin olisi tärkeää, ettei jokaisen muutoksen yhteydessä olisi tarpeen käydä keskustelua siitä, onko kyse vireillepanosta ja hakemuksen rekisteröinnistä vai turvapaikkatutkinnasta.

Lisäksi tietojärjestelmien kehittämisen tasolla nousee esiin huomioita siitä, miten yhteensopivia poliisin ja ulkomaalaishallinnon tietojärjestelmät ovat ja miten niiden välinen tietojensiirto toimii. Näitä kysymyksiä ei kuitenkaan ole mielekästä ratkoa ennen kuin poliisin uusi tietojärjestelmä on käytössä.

b) Henkilöllisyyden selvittäminen

Henkilöllisyyden selvittäminen on turvapaikkaprosessin kannalta erityisen tärkeä. On monesta syystä tärkeää, että turvapaikanhakijoiden henkilöllisyys on selvitetty mahdollisimman luotettavasti. Se on tärkeää myös kielteisen päätöksen kannalta, sillä muutoin henkilöä ei ole mahdollista palauttaa lähtömaahansa. Henkilöllisyyden selvittäminen turvapaikkaprosessin sisällä on Maahanmuuttoviraston tehtävä. Joissain tapauksissa henkilöllisyyden selvittäminen on erittäin haastavaa. Mikäli vireillepanovaiheessa poliisilla tai Rajavartiolaitoksella on muista tehtävistä ja toimivaltuuksista käsin erityisiä perusteita tutkia henkilöllisyyttä tarkemmin, niin ne voivat näin tehdä. Tilannetta kaikkien viranomaisten näkökulmasta voisi selkeyttää se, että henkilöllisyyden selvittämisestä säädettäisiin lainsäädännössä omana erillisenä tehtävänä. Tällöin voitaisiin määritellä, millä viranomaisilla ylipäänsä olisi tämän tehtävän hoitamiseen toimivaltuudet ja keinot. Nykyistä paremmin toimiva henkilöllisyyden selvittäminen myös osaltaan vähentäisi väärinkäytösten riskiä ja lisäisi koko turvapaikkaprosessin sujuvuutta sitä kautta, että prosessin resurssit kohdistuisivat niihin, jotka tarvitsevat turvaa.

c) Vahva alku

Vahvalla alulla viitataan siihen, että turvapaikkaprosessissa tulee alusta saakka varmistaa, että turvapaikkaperusteet selvitetään mahdollisimman laadukkaasti hakijan oikeusturvaa samalla parantaen. Vahvalla alulla myös ennaltaehkäistään laatupoikkeamia ja virheitä, sillä näiden korjaaminen myöhemmissä vaiheissa on hidasta, kallista ja sen ei voida katsoa olevan hakijan kannalta inhimillistä eikä oikeudenmukaista. Vahvaan alkuun vaikuttaa erityisesti kaksi asiaa. Ensinnäkin, toimenpiteillä tulee olla yhdessä sovitut tavoiteaikataulut erilaisille hakijaryhmille. Näiden tavoiteaikataulujen puitteissa yhteen sovitetaan eri toimenpiteitä ja ennakoidaan resurssien käyttöä. Oleellista on toimenpiteiden oikea-aikaisuus ja aikataulujen selkeys kaikille prosessissa mukana oleville. Toisekseen hakijan oikeusturvaa tulisi parantaa erityisesti sen osalta, että hakijalla on ennen turvapaikkahakemuksen perusteita koskevaa puhuttelua oikeus henkilökohtaiseen oikeusavustajan tapaamiseen.

Puhuttelun onnistuminen on turvapaikkaprosessin kannalta oleellista. Hakijan valmistautumista puhutteluun parantaisi mahdollisuus henkilökohtaiseen oikeusavustajan tapaamiseen. Julkisin varoin järjestetyn oikeusavun saamiseksi jokaisen hakijan ulottuville ei ole, ainakaan kaikkialla, systemaattisia käytäntöjä. Tämän selvityksen perusteella tapaaminen henkilökohtaisen oikeusavustajan kanssa ennen turvapaikkaperusteita käsittelevää puhuttelua tulisi olla keskeinen osa turvapaikkaprosessin vahvaa alkua.

Resurssien kannalta tämä tarkoittaisi sitä, että jatkossa tulisi erityisesti pystyä vahvistamaan julkisten oikeusaputoimistojen resursseja ja vahvistaa niiden roolia oikeusavun järjestämisessä kaikille hakijoille. Lisäksi oikeusavustajan osallistumisen puhutteluun tulisi perustua tapauskohtaiseen harkintaan ilman tiukkaa lainsäädäntöön kytkettyä kynnystä.

Vahva alku, joka tähtää samanaikaisesti hakijan oikeusturvan ja viranomaistoiminnan laadun parantamiseen, todennäköisesti myötävaikuttaa positiivisesti sekä valitusten määrään että valitusten käsittelyaikaan. Vahva alku todennäköisesti heijastuisi jossain määrin myös hallinto-oikeudesta tulevien palautusten määrään siltä osin kuin muutosten avulla varmistettaisiin, että esimerkiksi kaikki kansainvälistä suojelua koskevat perusteet tulevat kerralla mahdollisimman hyvin selvitettyä. Viime kädessä tämä kaikki vaikuttaa siihen, kuinka pitkään hakijat ovat vastaanottojärjestelmän piirissä.

d) Puhutteluun liittyvät erityiskysymykset

Oikeusavustajan läsnäolo puhuttelussa edellyttää erityisen painavia syitä. Tämä on myötävaikuttanut siihen, että tukihenkilöiden ja "maallikkoavustajien" määrä puhutteluissa on lisääntynyt. Kokemukset näiden läsnäolon hyödyllisyydestä vaihtelevat suuresti. Joka tapauksessa on selvää, että useassa tapauksessa oikeusavustaja selkeyttäisi toimijoiden rooleja ja todennäköisesti osin vähentäisi muiden toimijoiden osallistumista puhutteluun.

Toinen erityiskysymys liittyy puhuttelua edeltävään haavoittuvan aseman ja erityisten tarpeiden tunnistamiseen. Puhuttelun toteuttavalla Maahanmuuttoviraston ylitarkastajalla tulee olla Maahanmuuttoviraston turvapaikkaohjeen mukaan asianmukainen koulutus ja perehdytys tehtävään ja heidän täytyy osata huomioida puhuttelussa hakijan henkilökohtaiset ja yleiset olosuhteet (esim. hakijan kulttuuristausta, sukupuoli, seksuaalinen suuntautuminen, sukupuoli-identiteetti tai muu haavoittuva asema). Maahanmuuttovirastossa on myös allokoitu erityistehtäviä ylitarkastajille, jotta he voisivat kehittää tiettyihin hakijaryhmiin liittyvää erityisosaamista. Jotta ylipäätään voidaan tunnistaa tarve mahdolliselle erityisosaamiselle puhuttelussa, tulee tarve olla tunnistettu joko vireillepanovaiheessa tai vastaanottokeskuksessa.

Tulkkauksen laatuun on kiinnitetty erityistä huomiota siinä ilmenneiden ongelmien vuoksi. Väistämättä laatuun ja saatavuuteen vaikuttaa se, että hakijoiden profiilit voivat olla sellaiset, että laadukkaita tulkkveja on tietyssä kieliryhmässä ylipäänsä vähän. Tämän lisäksi kuitenkin mm. hankintakäytännöt, turvallisuusselvitysten tekemiseen liittyvät käytännöt, matkakulujen korvaamisen käytännöt sekä sopimusten edellyttämät tulkkien lyhyet vasteajat heijastuvat tulkkien saatavuuteen ja laatuun.

e) Hakijan osallisuuden vahvistaminen

Prosessin sisäisten keskinäisriippuvuuksien tarkastelussa ei pidä unohtaa hakijan osallisuuden merkitystä prosessin kululle sen eri vaiheissa. Ymmärrys ja tietoisuus prosessin eri vaiheiden etenemisestä auttaa hakijaa valmistautumaan seuraaviin vaiheisiin. Lisäksi nykyistä parempi näkymä hakemuksen etenemiseen ja sujuva sähköinen asiointimahdollisuus vähentäisivät epätietoisuutta parantaen hakijan hyvinvointia. Nykyiseltään hakijalla on melko rajalliset mahdollisuudet saada tietoa hakemusprosessin etenemisestä muutoin kuin yleisellä tasolla. Maahanmuuttovirastolla on kuitenkin halua lisätä hakijan mahdollisuuksia seurata itse hakemuksensa käsittelyä sekä toimittaa lisäselvityksiä sähköisen asiointin avulla. Hankerahoitteen kehittämisen (AsylE-Service -hanke) keinoin on pilotoitu hakijoiden avustajien ja edustajien mahdollisuuksia sähköiseen hakemustilan seuraamiseen ja sähköiseen asiointiin. Lisäksi hankkeessa on jo laadittu selvitys turvapaikanhakijoiden sähköisestä asiointipalvelusta. Palvelu on merkitty myös vuodelle 2023 julkisen hallinnon digitaalisten asiointipalvelujen tiekarttaan 2019–2023. Tällainen palvelu on erittäin kannatettava myös hakemuksen sujuvan käsittelyn kannalta.

f) Yhteys kotoutumiseen

Vastaanotto- ja turvapaikkajärjestelmän nykyistä vahvempi yhteys kotoutumiseen tulisi tunnustaa osaksi hakijan sujuvaa prosessia. Turvapaikkaprosessin aikaisella toiminnalla, tekemisellä työn tai opintojen muodossa, muutoilla ja kiinnittymisellä lähiympäristöön tai yhteisöihin ja sosiaaliin verkostoihin on maahan jäävien luvan saaneiden kohdalla yhteys yksittäisten hakijoiden ja perheiden kotoutumiseen sekä työllisyys- ja kotoutumispolkuihin. Lisäksi mahdollisuus tehdä turvapaikkaprosessin aikana työtä tai opiskella on tärkeä myös niiden hakijoiden kohdalla, joille turvapaikkaa ei myönnetä, sillä hakijoiden näkökulmasta on raskasta olla toimettomana odottaessa päätöstä. Kyseisiä mahdollisuuksia työntekoon ja opiskeluun tai niiden toteutumista ei ole tässä selvityksessä tarkasteltu systemaattisesti. Joka tapauksessa turvapaikkaprosessin aikana tapahtunut työ- ja opintotoiminta tulisi huomioida myöhemmässä kotoutumissuunnitelman laadinnassa.

Kuntiin siirtymiseen, kuten kaikkeen muuttoliikkeeseen, vaikuttavat erilaiset perhe- tai henkilökohdaiset tarpeet ja tavoitteet. Oleskeluluvan saaneiden kuntiin siirtymiseen vaikuttaa osaltaan vastaanottokeskusten sijainti. Tässä mielessä vastaanotto- ja turvapaikkajärjestelmä vaikuttaa laajasti kotoutumiseen. Transit- ja odotusajan vastaanottokeskusten sijoittelua puolestaan ohjaavat enemmän muut tekijät kuin sujuvien kotoutumispolkujen luominen. Maahan jäävien kohdalla asuinpaikan valinta on jokaisen henkilön tai perheen oma ratkaisu. Tarpeita on monenlaisia. Muuttoliikettä vastaanottokeskuksista suuntautuu merkittävästi pääkaupunkiseudulle ja isoihin kaupunkeihin, mikä sinällään vastaa maan sisäisen muuttoliikkeen yleisiä trendejä. Usealla alueella osa luvan saaneista kuitenkin kiinnittyy ja jää asumaan pienemmille paikkakunnille.

Vastaanottokeskuksista voi siirtyä kuntiin eri tavoin. Monelle sopii hyvin itsenäisesti muuttaminen. Muuttamista vastaanottokeskuksista voidaan käytännössä ohjata sekä kuntapaikkajärjestelmän että vastaanottokeskuksen avustaman muuton avulla. Kuntapaikkoja järjestetään ELY-keskusten

ja kuntien neuvottelujen pohjalta ja vastaanottokeskusten kanssa yhteistyötä tehden. Eri alueiden ja kuntien välillä vaikuttaa olevan jonkin verran vaihtelua siinä, mitä "kuntapaikka" tarkoittaa ja sisältää. Käytännössä kuntapaikkajärjestelmän puitteissa tehdään työtä, joka ei välttämättä johda tuloksiin useistakaan eri syistä. Järjestelmä ei aina kykene reagoimaan tarpeeksi nopeasti. Kuntapaikan saanut puolestaan voikin katsoa jonkin toisen vaihtoehdon itselleen paremmaksi ja jättää jo järjestyneen kuntapaikan käyttämättä.

Kuntapaikkajärjestelmä ei kaiken kaikkiaan vaikuta nykytilanteessa toimivalta järjestelmältä muutoliikkeen ohjaamiseen. Tämän selvityksen puitteissa kuntapaikkajärjestelmä vaikuttaa toimivan parhaiten kiintiöpakolaisten, yksin tulleiden alaikäisten ja esimerkiksi haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden tai perheiden muuttamisen väylänä. Osa oleskeluluvan saaneista turvapaikanhakijoista tarvitsee silti apua muuttamiseen. Vastaanottokeskusten avustama muutto mahdollistaa prosessin rakentamisen ja systemaattisten tiedonsiirron vastaanottokeskusten ja kuntien välille. Kuntapaikkajärjestelmä ei näin tarkasteltuna ole välttämätön ja kustannushyödyiltään tarkoituksenmukainen toimintamalli oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden muuttamisen järjestämiseen. Kuntapaikkajärjestelmän varaaminen lähinnä kiintiöpakolaisille ja muille erityisryhmille kuitenkin vastaavasti edellyttäisi, että vastaanottokeskuksilla tulisi olla riittävästi resursseja avustaa muita luvan saaneita muuttamiseen liittyvissä järjestelyissä. Systemaattisesti järjestetty vastaanottokeskusten avustama muutto on kuntien ja tarvittavien palveluiden järjestämisen näkökulmasta usein tarkoituksenmukaisempi tapa kuin itsenäisesti toteutettu muutto ilman erityistä ennakoon tapahtuvaa tiedonvaihtoa.

Pidemmällä tähtäimellä tulisi vastaanottojärjestelmää ja vastaanottokeskusten sijoittelua kyetä tarkastelemaan ja suunnittelemaan nykyistä enemmän myös kotoutumisen näkökulmasta. Tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että odotusajan vastaanottokeskusten sijoittelu tukisi henkilöiden kiinnittymistä lähiympäristössä oleviin koulutus- ja työllisyysmahdollisuuksiin ja että sijoittelu myötävaikuttaisi luvan saaneiden harkintaan esimerkiksi sen osalta, onko tarkoituksenmukaista muuttaa keskuskaupunkeihin vai kehyskuntiin.

g) Turvapaikka-asioihin liittyvä osaaminen ja koulutus

Rekrytointi, perehdyttäminen ja jatkuva kouluttaminen vievät aikaa ja resursseja kaikilta keskeisiltä toimijoilta. Yksi vuosina 2015 ja 2016 saaduista opeista on se, ettei resurssien lisääminen ja rekrytointi heti johda päätösten ja ratkaisujen määrien kasvuun – varsinkaan laadusta tinkimättä.

Maahanmuuttovirasto on käynnistänyt keskusteluja yliopistojen kanssa turvapaikka-asioita koskevien oppisisältöjen vahvistamiseksi. Tämä osaltaan parantaisi tilannetta. Lisäksi monet turvapaikkaprosessiin kytkeytyvistä toimijoista ovat luoneet ja kehittäneet rekrytointi-, perehdyttämis- ja koulutusprosesseja sekä erilaisia koulutusmateriaaleja. Esimerkiksi Maahanmuuttovirasto on tar kastellut rekrytointiprosessien edelleen kehittämiseksi myös ulkoisen palvelun käytön mahdollisuuksia. Tällaista palvelua voitaisiin hyödyntää mahdollisessa ruuhkatilanteessa.

2. Miten ja millä keinoin voidaan parantaa tulevaisuudessa turvapaikkaprosessin laatua, sujuvoittaa prosessia ja samalla huolehtia turvapaikanhakijoiden oikeussuojasta kansainvälisten ja kansallisten velvoitteiden mukaisesti entistä paremmin?

Tähän kysymykseen vastataan seuraavassa luvussa suositusten muodossa.

3. Mitä maahanmuuttotilanteen muuttuessa tulee huomioida ja mitkä ovat prosessissa erityisesti oikeussuojan kohdalta kriittisimmät kohdat?

Viime vuodet ovat epäilemättä parantaneet monin tavoin kykyä reagoida turvapaikanhakijamäärän äkilliseen kasvuun. Varautumisesta on tietystä mielessä tullut osa arkea. Valmius esimerkiksi erilaisten suunnitelmien muodossa on parantunut. Varautumisen näkökulmasta huomiota tulee jatkossa kiinnittää ainakin seuraaviin tasoihin: Lainsäädäntöön, resursseihin, toiminnan johtamisen ja viestintään.

Seuraava äkillinen hakemusmäärän kasvu herättää väistämättä kysymyksen siitä, missä määrin siitä seuraisi vastaavan kaltainen tilanne, jossa prosessin läpivienti kestää osan hakijoista kohdalla useita vuosia. Lainsäädäntöä on monilta osin muutettu vuosien 2015 ja 2016 jälkeen. Oleellista kuitenkin on, että hakemuksia kyetään käsittelemään siten, että hakemusten osalta päädytään johonkin prosessinmukaiseen päätepisteeseen (saa luvan jäädä maahan / poistuu maasta / poistetaan maasta). Kyse ei ole vain prosessin kehittämisestä, vaan turvapaikkapolitiikasta laajemmin. Tätä ei siis voi ratkaista yksin prosessikehittämisen keinoin. Toinen keskeinen huomio on se, että nykyinenkin turvapaikkaprosessi kuormittuu puhuttelujen ja päätöksenteon kohdalla melko nopeasti hakijamäärän kasvaessa.

Resurssit viittaavat varautumisen näkökulmasta erityisesti keskeisten viranomaistoimijoiden resursseihin, joita pitäisi pystyä joustavasti ja tarvittaessa nopeastikin kasvattamaan. Selkeä opetus vuosilta 2015 ja 2016 koski nimenomaan osaamisen riittävyyttä sekä rekrytoinnin ja perehdyttämisen ja oppimisen edellyttämää aikaa ja työpanosta. Turvapaikkaprosessin näkökulmasta keskeistä hakijamäärän kasvaessa olisi, että Maahanmuuttovirasto pystyy tarvittaessa lisäämään vastaanottoyksikön ja turvapaikkayksikön kapasiteettia. Nopein keino tähän on henkilöstön siirto muista tehtävistä viraston sisällä. Virasto on parhaillaan kehittämässä moniosaajamallia, jonka kantavana ajatuksena on se, että henkilö on "virastossa töissä" ja henkilöstön osaamisen tulisi olla sellaista, että sitä voidaan hyödyntää siellä, missä tarve vaatii. Tällaisen valmiuden luominen edellyttää määrätietoista osaamista kehittävää henkilöstöpolitiikkaa. Kyse ei ole kuitenkaan vain valmiudesta ja varautumisesta, vaan myös työhyvinvoinnista ja työssäjaksamisesta, mihin vaikuttavat myös mahdollisuudet tehdä erilaisia tehtäviä ja kartuttaa osaamista.

Vastaavan kaltainen kysymys koskee käytännössä useita muitakin turvapaikkaprosessiin osallistuvia toimijoita tulkeista, avustajista ja edustajista aina valitustuomioistuimiin saakka. Viime vuosien yhden opetuksen voikin tiivistää siten, että osaamisen on oltava hyvää turvapaikkaprosessin jokaisella osa-alueella. Lisäksi merkittävä kysymys on taloudellisten resurssien reagointinopeus. Lisätalousarviomenettely on usein tarpeisiin nähden melko hidas. Toiminnan skaalaamisen näkökulmasta osaamisen keskeinen rooli on haaste. Tutkinna ja päätöksenteon liiallista kiirehtimistä ei kuitenkaan tulisi tehdä laadun kustannuksella.

Eri viranomaisilla on nyt olemassa paljon koulutus- ja perehdytysmateriaaleja, jotka tulee pitää ajan tasalla ja käytössä. Lisäksi koulutuskokonaisuuksien laatiminen korkeakoulujen kanssa kasvat-
taisi usean viranomaisen rekrytointipohjan osaamista.

Normaalitilanteessa hakijamäärän kasvaessa poliisilla lienee rajalliset mahdollisuudet kasvattaa merkittävästi hakemusten vastaanottoon kytkettävää henkilöstöä vireillepanossa. Poikkeuksellisemmissa tilanteissa viranomaisilla toki on kyky tarvittaessa perustaa Tornion järjestelyn kaltaisia järjestelykeskuksia eri viranomaisten välisenä yhteistyönä.

Mikäli yllä aiemmin esitetty ajatus oikeudesta henkilökohtaiseen oikeudelliseen neuvontaan ennen turvapaikkaperusteita koskevaa puhuttelua toteutetaan, luo se väistämättä varautumisen näkökulmasta kysymyksiä, miten hakijamäärän kasvuun tältä osin vastattaisiin. Alkuvaiheessa tarjottavia infoja voi ajatella toteutettavan monikanavaisesti sekä ryhmämuotoisina. Henkilökohtainen

tapaaminen oikeusavustajan kanssa edellyttäisi kuitenkin käytännössä sitä, että julkisilla oikeusaputoimistoilla tulisi olla kykyä siirtää niin ikään nopeasti resursseja oikeusaputoimistojen sisäältä. Tämä ei kuitenkaan riittäisi. Lisäksi oikeusaputoimistoilla tulisi olla joustava mahdollisuus esimerkiksi kilpailutetun puitejärjestelyn avulla hyödyntää merkittävässäkin määrin yksityisiä toimijoita.

Vaikka puitejärjestely perustuisi laatukriteerien hyödyntämiselle, on todennäköistä, että jälleen törmättäisiin laatuun liittyviin ongelmiin, koska alhaisemmillä hakijamäärillä ja nykyisen lainsäädännön puitteissa on vain rajallinen määrä toimijoita, jotka ovat erikoistuneet ulkomaalaisasioihin ja erityisesti turvapaikka-asioihin. Tosin tämä määrä kasvaisi, mikäli, kuten tässä selvityksessä esitetään, hakijalla olisi oikeus ja viranomaisella puolestaan jatkossa velvollisuus järjestää henkilökohtainen oikeusavustaja hallintovaiheessa. Mahdollisesti äkillisestä kasvusta huolimatta kyse on hakijan oikeusturvan ja oikeussuojan kannalta kriittisestä kohdasta, josta ei tulisi tinkiä. Hakijamäärän kasvua seuraavan kerran tulisi nimenomaan varmistaa, että hakijat tulevat puhutteluihin valmistautuneina ja että puhuttelutilanteet ovat mahdollisimman laadukkaita. Tämä todennäköisesti tarkoittaisi sitä, että prosessin tavoiteaikatauluista jouduttaisiin joustamaan niiden kohdalla, joissa joustaminen on mahdollista. Tällöin tulee kuitenkin pitää mielessä prosessin kokonaiskeston tarkastelu. Yksittäisen hakemuksen käsittelyn laadusta tinkiminen lisää todennäköisyyttä sille, että kokonaisprosessi pitenee palautusten, valitusten ja uusintahakemusten muodoissa.

Toiminnan johtamisen näkökulmasta on nyt olemassa erilaisia testattuja käytäntöjä sekä poliittisen tasolla että virkamiestasolla poikkeuksellisten tilanteiden johtamiseen. Lisäksi nykyisellään on jo olemassa erilaisia yhteensovittavia elimiä kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla. Jatkossa tulee varmistaa, että riittävät turvapaikkaprosessin johtamisen ja ohjauksen rakenteet ovatkin olemassa jo normaalitilanteissa. Tällaisten rakenteiden tulee olla verkostomaisia sisältäen sen verran esikuntaa, että poikkeustilanteessa kyetään ylläpitämään tilannekuvaa hallinnonalarajoja ylittävästä prosessista. Johtamisen onnistuminen edellyttää, että prosessin tilanteesta on oikean tarkkuustason tilannekuva.

Kriisihoitamisen rakenteissa puolestaan tulisi huomioida, että tilanteen johtamisen tulee tapahtua niin, että samalla kyetään selviytymään myös sellaisesta skenaariosta, että esimerkiksi laajamittaisen maahantulon tilanteen rinnalla on käynnissä myös muita huomiota vaativia tilanteita. Näin ollen esimerkiksi turvapaikkaprosessin kannalta keskeisten organisaatioiden ylimmällä johdolla tulee olla aikaa ja kapasiteettia myös muuhun kuin vaikkapa kasvaneen turvapaikkahakijoiden määrän hoitoon. Viimein viestinnän näkökulmasta tulee varmistaa, että etukäteissuunnittelussa määritellään tarkoituksenmukaiset roolit poliittiselle päättäjälle ja virkamiesjohdolle – ja sen eri tasoille.

Laadunarviointi

4. Miten laadunarviointi toimii prosessin eri vaiheissa ja mitkä ovat olennaiset kohdat, joissa erityisesti tämä tulee varmistaa?

Turvapaikkaprosessin laatua voi tarkastella ja arvioida useasta eri näkökulmasta. Viime kädessä turvapaikkaprosessin laatua voi tarkastella hallintotuomioistuimien päätösten kautta. KHO:n rooli oikeuskäytäntöä yhdistävänä tuomioistuimena on korostunut, kun ratkaisukäytännöissä on väistämättä ollut jossain määrin eroja sen jälkeen, kun toiminta laajennettiin Helsingin hallinto-oikeudesta neljään hallinto-oikeuteen. KHO on antanut paljon vuosikirjaratkaisuja ulkomaalaisasioihin liittyen. Maahanmuuttovirastolle palautui hallinto-oikeuksilta ja korkeimmalta hallinto-oikeudelta vuonna 2018 vähemmän tapauksia kuin vuonna 2017. Palautettujen osuudet ovat kuitenkin edelleen merkittäviä.

Laatuun vaikutetaan ensisijaisesti perustyn käytännöin ja toissijaisesti laadun varmistuksella. Päätöksenteko esittelystä, eli päätöksentekijän ja esittelijän eriyttäminen, on yksi esimerkki perustyn käytännöistä. Laadun kehittämistä tapahtuu myös ilman, että kyse on erityisistä laadunvarmistuksen käytännöistä. Koulutuksia järjestetään ja suoraa palautetta annetaan arjen työn yhteydessä. Tätä tapahtuu sekä viranomaisten välillä että yksittäisten henkilöiden välillä. Lisäksi rahoitetut ja käynnissä olevat viranomaisten hankkeet voi monelta osin nähdä laadun kehittämisenä.

Selvityksen aikana toteutetuissa haastatteluissa useat toimijat toivat esiin Maahanmuuttoviraston toiminnan laadun paranemisen. On kuitenkin vaikeaa arvioida, missä määrin laadun paraneminen on seurausta hakijamäärien vähenemisestä, henkilöstön osaamisen ja kokemuksen kasvusta, laadunvarmistuksen käytännöistä tai uusien hakijoiden erilaisesta profiilista. Maahanmuuttovirasto on viime vuosina vahvistanut laadunvalvonnan ja -varmistuksen resurssejaan ja käytäntöjään kohdistuen niitä erityisesti päätöksentekoon, puhutteluihin ja tulkkaukseen. Toimenpiteitä pidetään oikeasuuntaisina, mutta lisäkehittämistarpeita on edelleen. Jatkossa on oleellista, että nimenomaan työntekeksen peruskäytännöt ovat kunnossa, sillä mahdollisen nopeasti kasvavan hakijamäärän tilanteessa on selvää, etteivät erilliset laadunvalvonnan ja -varmistuksen resurssit voi toimia keskeisenä laadun takeena. Kyse on ensisijaisesti toimivista käytännöistä ja osaavasta henkilökunnasta.

Tämän selvityksen näkökulmasta jatkossa laadunarviointia ja -varmistusta tulee turvapaikkaprosessissa jatkossa kohdistaa seuraaviin kriittisiin kohtiin:

- **Puhuttelujen laadunvalvonta:** Tämän selvityksen perusteella puhuttelujen laadunvalvontaan tulisi kiinnittää nykyistä enemmän huomiota ja siihen nykyiseltään kohdistuvan laadunvalvonnan systematisoinnille on tarvetta. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää laadunvalvonnan pitkään jatkuneiden prosessien yhteydessä pidettäviin puhutteluihin. Pitkittyneet prosessit ovat usein monimutkaisia. Puhuttelut voivat niin ikään olla eri syistä haastavia. Lisäksi tulee kiinnittää erityistä huomiota näiden puhuttelujen venyneisiin odotusajakoihin. Puhutteluun tarvittavien resurssien käytön ohella on entistä tärkeämpää miettiä myös asian käsittelyn etenemistä hakijan näkökulmasta. Esimerkiksi tarvittavien jatkopuhuttelujen sijoittuminen usean kuukauden päähän vaikuttaa monin tavoin hakijaan mutta myös vastaanottovaiheen kustannuksiin.
- **Tulkkauksen laadunvalvonta:** Tulkkauksen laadunvalvontaa on jo vahvistettu. Tulkin ja haastateltavan keskinäisen ymmärtämisen varmistaminen hyvissä ajoin ennen puhuttelua voisi olla tapauskohtaisesti harkittavissa. Lisäksi tulkkaukseen laatuun voisi joissain tapauksissa myötävaikuttaa samojen tulkkien käyttö läpi prosessin huomioiden myös tulkkien mahdollisen erikoistumisen. Laajasti ottaen tulkkauksen hankintojen kehittäminen sopimusjärjestelyineen on jatkossa avainasemassa.
- **Lainsäädännön muutoksien yhteydessä syntyvät tulkinnat ja käytännöt:** Erityistä huomiota tulee kiinnittää muutosvaiheisiin. Nyt ajankohtaista ovat 1.6.2019 voimaan astuneet muutokset esimerkiksi uusintahakemusten jättämisestä. Muutokset koskevat sekä hakemusten tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä että käännyttämispäätöksen täytäntöönpanoa. Laadun varmistuksen kannalta keskeistä on tarkastella, miten ja millaisin poliisin ja Maahanmuuttoviraston käytäntein todetaan uusintahakemuksen perusteettomuus. Tämä on erityisen tärkeää hakijan oikeusturvan kannalta.
- **Oikeudellisten avustajien laatu:** Avustajien vaihtelevasta laadusta on puhuttu paljon turvapaikka-asioiden yhteydessä. Avustajien laadunvalvonnan tärkeä rooli on ammattikunnan sisäisillä menettelyillä eli käytännössä erityisesti valvontalautakunnalla. Prosessi on kuitenkin hidas, ja ilmoituksen jättämisestä asian ratkaisemiseen saakka avustaja voi edelleen toimia asian hoidossa. Valitustuomioistuimien prosessijohtaminen valitusten käsittelyssä vaikuttaa omalta osaltaan myös avustajien toimintaan ja osaamisen kehittymiseen.

- **Edustajien laatu:** Yksintulleiden alaikäisten edustajille ei tällä hetkellä ole olemassa lakisääteisiä laatuvaatimuksia eikä systemaattista koulutusta. Edustajien laatu vaikuttaa vaihtelevan, ja kaikille toimijoille ei ole selkeää, mitkä edustajan tehtävät ovat. Joissain tilanteissa tämä ei ole selkeää edustajalle itselleenkaan. Myös yhdellä edustajalla olevien edustettavien määrä voi vaihdella yksittäisistä useisiin kymmeniin. Edustajarekisteriä on useissa yhteyksissä ehdotettu ratkaisuksi edustajien laadunvarmistukselle. Edustajarekisterin luominen on myös tämän selvityksen perusteella kannatettava toimi.

Edellä on käsitelty esiin nousseita laadunarvioinnin ja -varmistuksen kriittisiä kohtia. On tarkoituksemukaista, että laadunarviointia ja -varmistamista tehdään viranomaisten sisäisenä työnä. Viranomaisten sisäisten laadunvarmistuksen käytäntöjen oheen olisi kuitenkin tarpeellista luoda jatkossa avoimempia ja läpinäkyvämpiä laadunvarmistuksen mekanismeja, jotka mahdollistaisivat myös laajemmin vuoropuhelua eri toimijoiden välille. Yksi mahdollinen etenemistapa voisi olla se, että säännöllisin määräajoin toteutettaisiin otospohjainen päätöksiin saakka ulottuva seurantatutkimus. Tällainen voitaisiin toteuttaa viranomaisten ja tutkijoiden yhteistyönä. Maahanmuuttovirasto hyötyisi näin saatavasta tutkimustiedosta, jota se voisi hyödyntää edelleen prosessikehittämässä. Lisäksi seurantatutkimus voisi lisätä yleistä ymmärrystä viraston työstä ja turvapaikkaprosessin luonteesta ja sisällöstä. Samalla säännöllinen seurantatutkimus lisäisi turvapaikkaprosessin avoimuutta ja läpinäkyvyyttä sekä voisi vähentää toimijoiden välisiä jännitteitä ja lisätä luottamusta.

Hallinto-oikeuksien toimintamallit ja -tavat

5. Millaisia ovat turvapaikkaprosessiin liittyvät hallinto-oikeuksien toimintamallit ja -tavat?

Kysymykseen hallinto-oikeuksien toimintamalleista ja -tavoista on vastattu luvussa 3.7.1.

Oikeudelliset avustajat ja edustajat

6. Mitä tulisi tehdä turvapaikanhakijoiden oikeudellisten avustajien toiminnan kehittämiseksi sekä ilman huoltajaa Suomeen tulleiden turvapaikanhakijalasten edustajien toiminnan kehittämiseksi?

Oikeusavustajien toiminnan kehittämistä on käsitelty yllä käytäessä läpi turvapaikkaprosessin "vahvaa alkua" ensimmäisen selvityskysymyksen yhteydessä. Lisäksi seuraavan luvun suosituksissa on edelleen avustajien toiminnan kehittämistä koskevia kohtia.

Ilman huoltajaa Suomeen tulleiden turvapaikanhakijalasten edustajien toimintaan vaikuttavia, selvityksen aikana esiin tulleita haasteita ovat erityisesti edustajien työn laadun vaihtelu, laadunvalvonnan puutteet ja edustajajärjestelmän jakautuminen kahden hallinnonalan välille (sisäministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö) sekä koordinaation puute. Monia tässä selvityksessä tunnistettuja, edustajajärjestelmään liittyviä haasteita on tunnistettu jo aiemmin. Tämän selvityksen aikana on tunnistettu selkeä tarve yhtenäisen edustajarekisterin luomiselle. Työ- ja elinkeinoministeriö on käynnistänyt hankkeen edustajajärjestelmän parantamiseksi, jonka yhtenä osana on molemmille hallinnonaloille yhteisen edustajarekisterin luominen. Edustajarekisterillä olisi saavutettavissa hyötyjä ainakin varautumisen, laadunvalvonnan ja oikeusturvan näkökulmista. Rekisterin kautta olisi mahdollista tarkastella edustajien lukumäärää, heidän koulutustaan ja täydennyskoulutusta. Lisäksi esimerkiksi sähköisiä koulutusmateriaaleja voisi linkittää rekisteriin. Tätä kautta olisi

mahdollista myös koordinoida edustajien lomien ja poissaoloja. Tämän on tunnustettu edellyttävän lakimuutosta.

Edustajakoulutusta tulisi lisäksi systematisoida ja kehittää. Jokaiselle edustajalle tulisi määrittää vähimmäisosaaminen, joka tarkoittaisi käytännössä peruskoulutuspaketin suorittamista tai vastaavan osaamisen osoittamista. Lisäksi koulutusta tulisi olla nykyistä systemaattisemmin tarjolla. Koulutuskokonaisuuksia on parhaillaan suunnitteilla Maahanmuuttovirastossa ja työ- ja elinkeinoministeriössä, mutta osin koulutusten toteutuminen on vielä riippuvaista rahoituksen varmistamisesta. Selvityksen tiedonkeruussa nostettiin esiin, että olisi toivottavaa, että yksi taho vastaisi koulutuksen koordinoinnista. Lopulliset ratkaisut tahosta ovat kuitenkin kytköksissä tulevaan sote- ja maakuntauudistukseen ja sen toteutustapaan.

Edustajajärjestelmän yhtenä haasteena on sen koordinaation jakautuminen kahdelle hallinnonalalle. Nykylainsäädäntö on edustajien ohjauksen, suunnittelun ja valvonnan toimivallan suhteen epäselvä. Valvontaan liittyvä keskeinen kysymys liittyy edustajien osaamisen ohella edustettavien määrään per edustaja, jota tulisi selkeyttää ja seurata nykyistä paremmin edustajien laadukkaan työn varmistamiseksi.

Selvityksen perusteella vaikuttaa myös siltä, että eri osapuolilla ei ole yhtenäistä käsitystä siitä, mitkä ovat edustajan tehtäviä. Tämä pohjautuu osaltaan siihen, että edustajien tehtävät ovat lainsäädännössä väljästi määritellyjä. Edustajan roolista ja tehtävistä olisi hyvä olla yhteisesti jaettu käsitys, jonka sisäistäminen tulisi huomioida osana edustajien koulutusta.

5 Suositukset

Alla esitetyt suositukset on laadittu siten, että niiden avulla parannetaan turvapaikkaprosessin laatua, lyhennetään prosessin kokonaiskestoa, sujuvoitetaan prosessia hakijan näkökulmasta sekä huolehditaan turvapaikanhakijoiden oikeussuojasta entistä paremmin.

Siltä osin kuin tunnistaminen on mahdollista, on kunkin suosituksen jälkeen eritelty tarvittavia toimenpiteitä lainsäädännön, käytäntöjen ja toimenpiteiden sekä resurssien osalta. Lisäksi mahdollisuuksien mukaan on suosituksen yhteydessä hahmoteltu suosituksen toteutuksen aikajännettä (lyhyt/pitkä). Osaltaan suositusten tarkentaminen edellyttää viranomaisten toimesta jatkoselvittelyä.

On tärkeää pitää mielessä, että alla esitetyt suositukset on laadittu tilanteessa, jossa Euroopan unionissa on käynnissä neuvotteluita yhteisen turvapaikkajärjestelmän (CEAS, Common European Asylum System) kehittämiseksi. Neuvoteltavilla muutoksilla pyritään muun muassa yhdenmukaistamaan kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien henkilöiden tunnistamiskriteereitä, yhtenäistämään ja tehostamaan turvapaikkapäätöksentekoa ja -menettelyä, sekä rajoittamaan järjestelmän väärinkäyttöä ja turvapaikanhakijoiden edelleen liikkumista Euroopan unionin sisällä.²⁶

Suositukset on alla jaettu viiteen kokonaisuuteen:

1. Yhteinen tavoite ja tahtotila turvapaikkaprosessin käytännön tason toiminnan kehittämiseksi (3 suositusta)
2. Hakijan oikeusturvan parantaminen (5 suositusta)
3. Vireillepano ja henkilöllisyyden selvittäminen (2 suositusta)
4. Johtaminen, osaaminen ja laatu (7 suositusta)
5. Muut teemat (4 suositusta)

Kokonaisuus 1. Yhteinen tavoite ja tahtotila turvapaikkaprosessin käytännön tason toiminnan kehittämiseksi

Suositus 1: Turvapaikkaprosessille ja sen keskeisille toimijoille tulee luoda nykyistä selkeämpi, yhteinen, käytännön toteutusta koskeva tavoitetila, joka jatkossa ohjaa yhteisiä ja erillisiä kehittämistoimenpiteitä.

Turvapaikkaprosessin tehtävänä on selvittää hakijan perusteita turvapaikkaan. Turvapaikkaprosessin käytännön toteutusta koskeva tavoitetila tulee määritellä ensin kansallisesti. Tämän jälkeen on tarkoituksenmukaista, että konseptia kehitetään ja toteutetaan tarvittaessa alueellisesti soveltaen. Keskeinen osa jatkossa tavoiteltavaa turvapaikkaprosessia on laadukas menettelytapaneuvonta (yleinen oikeudellinen neuvonta), viranomaisten hakijalle järjestämä julkisin varoin toteutettu henkilökohtainen oikeudellinen neuvonta ennen turvapaikkaperusteita käsittelevää puhuttelua hakijan niin halutessa sekä oikeusavun saatavuuden parantaminen toimijoiden välisen systemaattisen yhteistyön avulla. Näitä on kuvattu tarkemmin alla suosituksessa 2.

²⁶ SM maahanmuuton tilannekatsaus 1/2019

Turvapaikkaprosessin kannalta keskeisillä maahantulon alueilla on erikoistunutta osaamista, osin tiiviit yhteistyösuhteet ja erilaisia käytäntöjä alueiden tarpeista ja toimijoiden resursseista riippuen. Jatkossa tällaisten alueellisten "osaamiskeskittymien" toimintaan, toiminnan seurantaan ja kehittämistyöhön voisi luoda yhteisiä käytäntöjä. Yhteistyörakenteisiin ja kehittämistyöhön on kyettävä kytkemään myös kolmannen sektorin toimijoiden asiantuntemusta. Lisäksi eri alueilla on osin erilaisia käytäntöjä turvapaikkaprosessin eri vaiheissa. Näitä tulisi jatkossa kyetä vertailemaan ja vakioimaan. Erilaisiin käytäntöihin voi tuki myös olla perusteltuja syitä alueiden erilaisten tarpeiden ja toimijoiden resurssien johdosta.

Lisäksi kehittämistyössä tulee tarkastella turvapaikkaprosessia kokonaisuutena huomioiden prosessin eri osien keskinäisriippuvuudet. Kunkin yksittäisen vaiheen tai toiminnon kehittämisessä tulee tunnistaa vaiheen vaikutukset hakijan kokonaisprosessiin sekä muihin prosessin vaiheisiin. Kehittämistä tulee tehdä kehittämiskohteesta riippuen moniammatillisesti ja poikkihallinnollisesti.

Kaikkien toimijoiden tulee käyttää sama kuvausta tavoiteltavasta prosessista.

Tarvittavat toimenpiteet lainsäädännön, käytäntöjen, toimenpiteiden ja resurssien osalta:

- *Ensimmäisessä vaiheessa on määriteltävä kansallisesti turvapaikkaprosessin kehittämisen tavoitetila, esimerkiksi suosituksen 2 avulla. Suosituksessa kuvattu tavoitetila edellyttää lainsäädännöllisiä muutoksia sekä resurssien uudelleen allokointia, erityisesti siten että hallintovaiheen oikeusapuun lisätään resursseja.*

Suosituksen toteutuksen aikajänne:

- *Käynnistettävissä pian, mutta lainsäädännön muutoksiin on varattava aikaa.*

Suositus 2: Turvapaikkaprosessilla on oltava käytännön tasolla kaikkien tiedossa oleva selkeä konsepti ja tavoiteaikataulu, jotta eri toimijoiden toimenpiteet tapahtuvat sekä hakijan että viranomaistoiminnan sekä muiden prosessiin osallistuvien toimijoiden kannalta oikeaan aikaan ja taroituksenmukaisessa järjestyksessä.

Yhteisesti sovittu prosessin tavoiteaikataulu luo puitteet sekä hakijan oikeusturvan vahvistamiselle että viranomaistoiminnan laadun edelleen kehittämiseksi. Tavoiteaikataulu luo puitteet myös yksittäisen hakijan ja hakemuksen käsittelyn ajankohdista sopimiselle riittävän ennakkoon, jotta kaikki asianomaiset toimijat voivat suunnitella toimintaansa ja resurssien käyttöönsä. Keskeisten resurssien käyttöasteiden on oltava sellaisia, että ne mahdollistavat tapauskohtaista joustoa.

Alla on kuvattu konkreettinen esimerkki turvapaikkaprosessin tavoitetilasta ja aikataulusta:

- Erilaisille hakijavirroille tulee määritellä Maahanmuuttovirastossa tavoitekäsittelyajat osavaiheittain sekä puhutteluvaraus-, puhuttelu- että päätöksentekovaiheessa. Nykyiseltään hakemukset jaotellaan vireillepanon jälkeen kolmeen virtaan: "Dublin-menettelyyn", "Fast Track"-koriin ja "muihin". Esimerkiksi Dublin-menettelyllä on jo oma tarkka osavaiheittainen käsittelyaikataulunsa.
- Edellä mainittujen tavoitekäsittelyaikojen tulee olla sellaisia, että niiden puitteissa voidaan luoda keskeisten toimijoiden (Maahanmuuttovirasto, vastaanottokeskukset ja oikeusaputoimistot) kesken yhteinen systemaattinen malli henkilökohtaisen oikeusavun saamiseksi hakijoille ennen turvapaikkaperusteita koskevaa puhuttelua.

- Tavoitekäsittelyaikataulun on oltava toimijoiden yhteinen, ei vain esimerkiksi Maahanmuuttoviraston tavoite. Tavoiteaikataulun noudattaminen ei kuitenkaan saa olla yksisilmäistä tai ehdotonta, mikäli hakijan oikeusturva tästä johtuen vaarantuu tai hakemuksen käsittelyn laatu kärsii. Oleellista on huomioida prosessin kokonaiskesto mahdollisine valitusvaiheineen – ei vain yksittäisen vaiheen aikataulun optimointi.
- Vireillepanovaiheessa on saatava hakijasta luotettavasti sen verran tietoa, että Maahanmuuttovirasto voi saatujen tietojen perusteella erottaa eri puhutteluvarauksoreihin. Puhutteluvarausvaiheen "koritus" perustuu pitkälti vireillepanovaiheessa saatuihin tietoihin. Vireillepanovaiheessa on saatava hakijasta sen verran tietoja, että Maahanmuuttovirasto voi saatujen tietojen perusteella valmistautua henkilön henkilöllisyyttä, maahantuloa ja matkareittiä käsittelevään puhutteluun.
- Menettelytapaneuvonta (yleinen oikeudellinen neuvonta), oikeus viranomaisen järjestämään julkisin varoin järjestettyyn henkilökohtaiseen oikeudelliseen neuvontaan ja toimijoiden yhteinen tavoiteaikataulu auttaisivat luomaan rakenteen, jossa toimijat voivat sopia konkreettisista ja systemaattisista käytännöistä. Tämä voisi tarkoittaa normaalitapauksessa (hakijaryhmä "muut", ei "Dublin" tai "Fast Track") esimerkiksi seuraavaa:
 - o Jokainen hakija saa menettelytapaneuvontaa (yleinen oikeudellinen neuvonta) ensimmäisen 2 tai 3 viikon sisään vireillepanosta, esimerkiksi ryhmäinfon muodossa asiantuntevan vastaanottokeskuksen työntekijän tai juristin toimesta. Jos kyse on vastaanottokeskuksen ulkopuolisesta toimijasta, niin tällainen taho voi olla esimerkiksi julkinen oikeusaputoimisto, yksityinen toimija tai järjestö. Vastaanottovaiheen alussa on vastaanottokeskuksissa erilaisia toimenpiteitä ja infoja, joten menettelytapaneuvonta tulee yhteen sovittaa näihin tarkoituksenmukaisella tavalla. Tässä yhteydessä on huomioitava myös keväällä 2019 aloitetut turvapaikkayksikön säännölliset infotilaisuudet (ns. tupa-info) vastaanottokeskusten asiakkaille.
 - o Hakijan ulottuvilla tulee vastaanottokeskuksissa olla monikanavaisesti saatavilla erilaisia prosessia sekä hakijan oikeuksia ja velvollisuuksia koskevia materiaaleja ja yleistä neuvontaa.
 - o Vastaanottokeskuksien alkuvaiheen työssä tulisi erityisen huomion kohteena olla haavoittuvan aseman ja erityisten tarpeiden tunnistaminen, johon paras mahdollisuus on vastaanottokeskuksilla. Lisäksi henkilökohtaisella oikeusavustajalla voi olla merkitystä alkuvaiheessa tapahtuvan haavoittuvan aseman tunnistamisessa. On kuitenkin huomioitava, että esimerkiksi erilaisten sosiaalisten tai terveydellisten haasteiden tunnistaminen on oma sosiaali- ja terveydenhuollon prosessinsa eikä kyseessä ole aina seikka, joka olisi edes mahdollista tunnistaa esimerkiksi alkuvaiheessa tapahtuvassa terveystarkastuksessa. Tuen tarvetta syntyy paljon myös turvapaikkaprosessin aikana. Tällaisiin palveluohjauksen prosesseihin voi liittyä useita sosiaali- ja terveystalouden tahojen.
 - o Normaalitapauksessa (ei "Dublin" tai "Fast track") hakija puhutellaan pääasiassa kahdessa vaiheessa, mikä hyödyttää sekä hakijaa että puhuttelijaa. Ensimmäisessä kuulemisessa selvitetään henkilön henkilöllisyyttä, maahantuloa ja matkareittiä. Tämän kuulemisen tulisi tapahtua esimerkiksi noin 2–3 viikkoa vireillepanon jälkeen, kunhan henkilö on saanut edellä mainitun menettelytapaneuvonnan ja mahdollisuuden terveydenhoitajan ja sosiaalityöntekijän henkilökohtaiseen tapaamiseen. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että ajanvarauksen tulisi tapahtua pian vireillepanon jälkeen. Tämä pian vireillepanon jälkeen tapahtuva kuuleminen mahdollistaisi kaikkien osapuolten paremman valmistautumisen turvapaikanhaun perusteita koskevaa

- puhuttelua varten. Ensimmäinen kuuleminen mahdollistaisi osaltaan myös haavoittuvan aseman tunnistamista.
- Viranomaisen vastuulla olisi järjestää ja varmistaa, että jokaisella turvapaikanhakijalla on halutessaan mahdollisuus henkilökohtaiseen oikeusapuun ennen turvapaikkapuhuttelua. Tämän hakijan oikeuden toteutumisesta vastaisi siis viranomainen. Laadukas henkilökohtaisesti annettava oikeusapu ennen haastattelua varmistaisi osaltaan, että henkilö osaa tuoda puhuttelussa kattavasti esiin hakemuksensa perusteet.
 - Julkinen oikeusaputoimisto olisi vastuussa henkilökohtaisen oikeusavustajan järjestämisestä. Näin ollen palvelujärjestelmässä olisi yksiselitteisesti yksi toimija, joka järjestäisi oikeusavun. Käytännön tasolla alueilla on luotava tähän käytännöt ja systemaattinen toimintamalli vastaanottokeskuksen, julkisen oikeusaputoimiston ja Maahanmuuttoviraston toimesta. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että oikeusaputoimistolle on tultava nopeasti tieto vastaanottokeskuksesta uudesta hakijasta, jolle voidaan sopia tapaamisaika.
 - Järjestäjän roolissa julkisella oikeusaputoimistolla tulisi olla mahdollisuus hyödyntää yksityisiä toimijoita nykyistä laajemmin ja joustavammin. Jatkossa tulisi harkita, että oikeusaputoimistoilla olisi tähän tarkoitukseen kilpailutettuja puitejärjestelyjä. Varautumisen näkökulmasta olisi niin ikään järkevää, että hakijamäärien kasvaessa olisi julkisten oikeusaputoimistojen lisäksi yksityisiä toimijoita, joilla on kokemusta ja osaamista turvapaikka-asioista.
 - Varsinaisen turvapaikanhaun perusteita käsittelevän puhuttelun tulisi tapahtua normaalitapauksessa esimerkiksi 6–8 viikkoa vireillepanon jälkeen, jotta on mahdollista luoda systemaattinen malli henkilökohtaisen oikeusavustajan tapaamiseen ennen puhuttelua, saada tarvittavia sosiaali- ja terveystalveta, hankkia mahdollisesti tarvittavia selvityksiä sekä tehdä viranomaisen puolelta tarvittavia selvittelyjä. Puhuttelun ajankohta tulisi pystyä määrittelemään pian ensimmäisen kuulemisen jälkeen.
 - Puhuttelussa tulee olla nykyistä matalammalla kynnyksellä mahdollisuus oikeusavustajan läsnäoloon ja yksityisen oikeusavustajan tulee saada siitä työtä vastaava korvaus. Oikeusavustajan osallistumisen tulisi perustua hakijan tarpeeseen ja oikeusavustajan harkintaan. Tämä tarkoittaisi sitä, että nykyistä lainsäädäntöä lievennettäisiin siten, että avustajan läsnäoloon ei edellytettäisi erityisen painavia syitä. Sen sijaan keskeistä on yksilöllisen tarpeen arviointi. Avustajan läsnäolo ei kuitenkaan olisi automaattinen oikeus. Olisi tarkoituksenmukaista, että hakijan tarve oikeudelliseen apuun puhuttelussa arvioitaisiin puhuttelua edeltävän henkilökohtaisen oikeusavustajan tapaamisen yhteydessä. Oikeusavustajien läsnäolo puhutte- luissa todennäköisesti selkeyttäisi hakijoiden mukana mahdollisesti olevien tukihenkilöiden roolia, joka on kasvanut suureksi osin siksi, että puhutte- luissa läsnä olevien oikeusavustajien määrä on vähentynyt lainsäädännön tiukennuttua.
 - Puhuttelijoiden ja tulkkien tarpeettomaan vaihtumiseen tulisi kiinnittää huomiota.
 - Puhutteluajankohdat on voitava sopia riittävän ennakkoon. Puhuttelut on myös pyrittävä toteuttamaan tavoiteaikataulun puitteissa, ettei käy niin, että esimerkiksi oikeusavustajien kiireisyydestä johtuen puhuttelujen aikataulut venyisivät kohtuut- tomasti tavoiteaikataulusta. Jos oikeusavustajan järjestäminen on viranomaisen velvollisuus, oikeusavustajia tarvitaan hallintovaiheessa nykyistä enemmän. Ensivai- heessa aikataulutuksen varmistaminen vaatii hyvää ohjeistusta, mutta jatkossa tämä voi edellyttää vahvempaa viranomaisen oikeutta määritellä ajankohtia.
 - Kaikki tarvittavat puhuttelut tulisi olla suoritettuna esimerkiksi noin 12–16 viikkoa vireillepanon jälkeen.

- Kun yllä olevan kaltainen tarkempi käytännön tason konsepti ja tavoiteaikataulu on määriteltä kaikki keskeisten toimijoiden (erityisesti Maahanmuuttovirasto, vastaanottokeskukset ja oikeusaputoimistot) näkökulmat huomioiden tulisi kansallisesti ja tarvittaessa alueellisesti sopia tarvittavat toimijoiden väliset yhteistyökäytännöt.
- Maahanmuuttoviraston ja oikeusaputoimistojen käytettävissä olevia resursseja (ml. yksityiset toimijat) tulee suhteuttaa hakemusmääriin eri hakemuskategorioissa ("Dublin", "Fast track" ja "muut").

Tarvittavat toimenpiteet lainsäädännön, käytäntöjen, toimenpiteiden ja resurssien osalta:

- *Suositus edellyttää lainsäädännöllisiä muutoksia muuttaen julkisen oikeusaputoimiston roolia sekä hallintovaiheen henkilökohtaista oikeusapua. Lisäksi suosituksen toteuttaminen edellyttää toimijoilta yhteistyökäytännöistä sopimista. Erityisesti julkisten oikeusaputoimistojen resursseja tulee vahvistaa (katso myös suositukset 4 ja 5).*

Suosituksen toteutuksen aikajänne:

- *Käynnistettävissä pian, mutta lainsäädännön muutoksiin on varattava aikaa.*

Suositus 3: Hakijan näkökulma ja osallisuus tulee huomioida nykyistä vahvemmin prosessin kehittämisessä

Turvapaikkaprosessia tulee kehittää kokonaisuutena huomioiden myös hakijan näkökulma ja etu. Kun turvapaikkaprosessia koskevaa lainsäädäntöä ja sen sisältämiä toimintoja kehitetään osina, voivat kerrannaisvaikutukset olla hakijan kannalta merkittäviä niin prosessin sujuvuuden, laadun kuin oikeusturvan kannalta. Toimenpiteiden tarkoituksenmukaisuutta tulee aina arvioida myös hakijan näkökulmasta. Esimerkiksi puhuttelun ja päätöksenteon toteuttaminen turvapaikkayksikön eri alueilla tuo joustavuutta resurssien käyttöön, mutta mahdollisessa valitusvaiheessa hallinto-oikeus määräytyy päätöksen tehneen Maahanmuuttoviraston yksikön sijainnin mukaan. Näin ollen valittaja, hallinto-oikeus ja mahdollinen oikeusavustaja saattavat parhaimmillaan kaikki sijaita eri puolilla maata. Jos samalla oikeusavustajan matkoja ei korvata, voi edessä olla avustajan vaihtaminen, joka taas hakijan näkökulmasta voi olla haitallista.

Prosessin kehittämistyössä tulee kehittää keinoja, joilla voidaan lisätä hakijan tietoisuutta prosessin etenemisestä ja siitä, mihin tämän tulee valmistautua seuraavaksi. Tätä tukee turvapaikkayksikössä jo käynnissä oleva työ turvapaikanhakijoiden sähköisen asiointipalvelun kehittämiseksi, jota tulee jatkaa.

Tarvittavat toimenpiteet lainsäädännön, käytäntöjen, toimenpiteiden ja resurssien osalta:

- *Suositus edellyttää ensisijaisesti hakijan näkökulman systemaattista huomioimista prosessin kehittämisessä.*

Suosituksen toteutuksen aikajänne:

- *Suositus koskee kaikkea kehittämistä lyhyellä ja pitkällä aikavälillä.*

Kokonaisuus 2. Hakijan oikeusturvan parantaminen

Suositus 4: Oikeusaputoimistojen, vastaanottokeskusten ja Maahanmuuttoviraston tulee yhdessä luoda alueelliset toimintamallit, joilla järjestetään hallintovaiheessa toteutuva henkilökohtainen oikeusapu. Oikeusavustaja voisi harkinnan pohjalta osallistua puhutteluun.

Kuten yllä todettiin julkisen oikeusaputoimiston tulisi vastata yhteisen aikataulun puitteissa oikeusavun järjestämisestä. Viranomaisen vastuulla olisi järjestää ja varmistaa, että jokaisella turvapaikanhakijalla on halutessaan mahdollisuus henkilökohtaisesti annettavaan oikeusapuun ennen turvapaikkapuhuttelua.

Puhuttelussa tulisi olla nykyistä matalammalla kynnyksellä mahdollisuus oikeusavustajan läsnäoloon. Tämä tarkoittaisi, että nykyistä lainsäädäntöä lievennettäisiin siten, että avustajan läsnäoloon ei edellytettäisi erityisen painavia syitä. Sen sijaan keskeistä on yksilöllisen tarpeen arviointi ja oikeusavustajan harkinta.²⁷

Systemaattisesti toteutuva henkilökohtainen oikeusapu parantaisi myös hakijan mahdollisuuksia asioida prosessin aikana Maahanmuuttoviraston kanssa. Hallintovaiheen oikeusapu vaikuttaisi mahdolliseen muutoksenhakuun siten, ettei hakijan vasta ko. vaiheessa välttämättä tarvitsisi etsiä itselleen oikeudellista apua, vaan hakijalla olisi jo avustaja, joka tuntee hänen tapauksensa.

Tarvittavat toimenpiteet lainsäädännön, käytäntöjen, toimenpiteiden ja resurssien osalta:

- *Suositus edellyttää lainsäädännöllisiä muutoksia muuttaen julkisen oikeusaputoimiston roolia sekä hallintovaiheen henkilökohtaista oikeusapua. Lisäksi suosituksen toteuttaminen edellyttää toimijoilta yhteistyökäytännöistä sopimista. Erityisesti julkisten oikeusaputoimistojen resursseja tulee vahvistaa.*

Suosituksen toteutuksen aikajänne:

- *Käynnistettävissä pian, mutta lainsäädännön muutoksiin on varattava aikaa.*

Suositus 5: Oikeusaputoimistolla tulee olla nykyistä enemmän mahdollisuuksia hyödyntää yksityisiä toimijoita myös hallintovaiheessa.

Mikäli halutaan toteuttaa yllä esitettyä mallia, jossa jokaisella hakijalla on oikeus henkilökohtaiseen oikeusapuun ennen puhuttelua, on välttämätöntä lisätä yksityisten toimijoiden määrää hallintovaiheessa. Tämä on kuitenkin tehtävä siten, että julkisella vallalla on järjestäjän rooli sekä mahdollisuus vaikuttaa tarjottavien oikeusapupalvelujen laatuun. Yksityisten toimijoiden roolin kasvattaminen tulee nähdä osana oikeusavun saatavuuden parantamista sekä yleisenä osaamiskapasiteetin kasvattamisena ja varautumisena hakijamäärän mahdolliseen äkilliseen kasvuun. Nykyiseltään yksityisten toimijoiden käyttö hallintovaiheessa on vähäistä. Tämä ei tue yksityisten toimijoiden osamisen kasvua ja mahdollista erikoistumista turvapaikka-asioihin. Lisäksi tämä osaltaan vaikuttaa siihen, että hakijan oikeusavustaja vaihtuu hallinto- ja valitusvaiheiden välillä. Yksi mahdollisuus olisi luoda kilpailutettu puutejärjestely yksityisille toimijoille, minkä ansiosta voitaisiin samalla vaikuttaa kilpailutuksen laatukriteerien avulla avustajien laadun varmistamiseen.

²⁷ Rinteen hallitusohjelmaan (VNK, kesäkuu, 2019) on puhuttelujen osalta kirjattu: Turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa vahvistetaan niin, että mahdollistetaan avustajan käyttö turvapaikkapuhuttelussa. Lisäksi otetaan käyttöön tuntiperusteiset palkkiot avustajille sekä yleiset hallinto-oikeudelliset valitusajat.

Tarvittavat toimenpiteet lainsäädännön, käytäntöjen, toimenpiteiden ja resurssien osalta:

- *Suositus edellyttää lainsäädännöllisiä muutoksia koskien yksityisten oikeusapua tarjoavien toimijoiden käyttöä hallintovaiheessa. Lisäksi suositus edellyttää yhteistyörakenteiden ja mahdollisten hankintajärjestelyjen luomista ja toteuttamista.*

Suosituksen toteutuksen aikajänne:

- *Käynnistettävissä pian, mutta lainsäädännön muutoksiin on varattava aikaa.*

Suositus 6: Oikeusavustajien laatua ja laadunvalvontaa tulee parantaa usein eri keinoin.

Edellä esitetty oikeusaputoimistojen palvelun järjestäjän rooli ja yksityisten toimijoiden nykyistä laajempi käyttö esimerkiksi puitejärjestelyn kautta tarjoaa mahdollisuuden tarkempien laatuksien luomiselle. Lisäksi on tärkeää, että myös ammattikunnan oma laadunvalvonnan järjestelmä (valituslautakunta) toimisi nykyistä nopeammin.

Tarvittavat toimenpiteet lainsäädännön, käytäntöjen, toimenpiteiden ja resurssien osalta:

- *Ammattikunnan oman laadunvalvonnan kehittäminen.*

Suosituksen toteutuksen aikajänne:

- *Suosituksen toteuttaminen on jatkuvaa toimintaa.*

Suositus 7: Yksityisten toimijoiden palkkioperustetta tulisi muuttaa saatujen kokemusten perusteella.

Nykyisenkaltainen asiakohtainen palkkioperuste on heikosti yhdistettävissä työmäärältään suuresti vaihtelevien tapausten hoitoon. Palkkioperuste voisi jatkossa jälleen olla esimerkiksi tuntiperusteinen, jotta tehty työ ja siitä saatu korvaus vastaisivat toisiaan nykyistä paremmin. Lisäksi on yksityisten toimijoiden kannalta kohtuutonta, että ei ole etukäteen varmuutta, korvataanko tehty työ puhutteluun osallistumisesta.²⁸

Tarvittavat toimenpiteet lainsäädännön, käytäntöjen, toimenpiteiden ja resurssien osalta:

- *Suositus edellyttää korvausperusteiden muuttamista.*

Suosituksen toteutuksen aikajänne:

- *Toteutuksen valmistelu voidaan käynnistää pikaisesti.*

²⁸ Rinteen hallitusohjelmaan (VNK, kesäkuu, 2019) on puhuttelujen osalta kirjattu: Turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa vahvistetaan niin, että mahdollistetaan avustajan käyttö turvapaikkapuhuttelussa. Lisäksi otetaan käyttöön tuntiperusteiset palkkiot avustajille sekä yleiset hallinto-oikeudelliset valitusajat.

Suositus 8: Turvapaikkaprosessiin liittyvät valitusajat tulisi palauttaa entiselleen.

Valitusaikojen lyhentäminen on vaikuttanut negatiivisesti valitusten laatuun eikä se ole nopeuttanut valitusten käsittelyä. Samalla tulisi harkita, että valitus toimitettaisiin ainoastaan hallinto-oikeuteen.²⁹

Tarvittavat toimenpiteet lainsäädännön, käytäntöjen, toimenpiteiden ja resurssien osalta:

- *Suositus edellyttää valitusaikojen palauttamista.*

Suosituksen toteutuksen aikajänne:

- *Toteutuksen valmistelu voidaan käynnistää pikaisesti.*

Kokonaisuus 3. Vireillepano ja henkilöllisyyden selvittäminen

Suositus 9: Viranomaisten rooleja ja tehtäviä tulee selkeyttää arvioimalla toimivaltasiirron vaikutukset

Tämän selvityksen perusteella vaikuttaisi siltä, että vireillepanoa ei kaikilta osin voi erottaa nykyisin toteutuvalla tavalla turvapaikkatutkinnasta, vaan nämä tehtävät nivoutuvat toisiinsa. Toimijoiden roolien ja tehtävien tulisi vastata yksiselitteisemmin lainsäädäntöä ja siitä tehtävää tulkintaa. Toimijoiden resurssien tulee vastata tehtäviä. Toimivaltasiirron vaikutukset tulisi arvioida viranomais-ten toimesta.

Vasta kun vireillepanon lainsäädäntö ja sen tulkinta eri viranomaisten kesken ja toimijoiden roolit ja tehtävät vastaavat toisiaan, on mahdollista kehittää vireillepanoa käytännön tasolla siten, että se tukee turvapaikkaprosessia nykyistä paremmin.

Mikäli vireillepano ymmärretään toimijoiden kesken selkeästi turvapaikkaprosessin osaksi, jota ei voi erottaa turvapaikkatutkinnasta, niin on mahdollista kehittää käytännön toimintaa tältä pohjalta. Esimerkiksi turvapaikkahakemusten nykyistä keskitetympi vastaanotto poliisin toimesta tarkemmin määritellyillä poliisilaitoksilla ja toimipisteillä puhtaasti turvapaikkaprosessin näkökulmasta tarkasteltuna todennäköisesti kehittäisi toiminnan vaatimaa erityisosaamista nykyistä toimintamallia paremmin. Tällöin pitäisi kuitenkin ratkaista edelleen, kuinka paljon keskittämistä tehtäisiin ja miten tarkemmin määritellysti toimitaan tilanteessa, jossa henkilö ilmoittaa hakevansa turvapaikkaa, mutta keskitetty vastaanotto sijaitsee kauempana. Mikäli hakemusten vastaanottaminen nähdään puolestaan melko suppeana hallinnollisena toimenpiteenä, ei sen voi nähdä edellyttävän myöskään syväosaamista tai erityisjärjestelyjä.

Käytännön tason organisoinnin vaihtoehtoja ei ole kuitenkaan tarkoituksenmukaista kehittää ennen kuin roolit ja tehtävät ovat nykyistä selkeämmät. Viranomaisten tulee omalta osaltaan arvioida toimivaltasiirron vaikutukset.

²⁹ Rinteen hallitusohjelmaan (VNK, kesäkuu, 2019) on puhuttelujen osalta kirjattu: Turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa vahvistetaan niin, että mahdollistetaan avustajan käyttö turvapaikkapuhuttelussa. Lisäksi otetaan käyttöön tuntiperusteiset palkkiot avustajille sekä yleiset hallinto-oikeudelliset valitusajat.

Tarvittavat toimenpiteet lainsäädännön, käytäntöjen, toimenpiteiden ja resurssien osalta:

- *Sisäministeriön tulee käynnistää toimivaltasiirron vaikutusten arviointi.*

Suosituksen toteutuksen aikajänne:

- *Toteutus voidaan käynnistää pikaisesti.*

Suositus 10: Henkilöllisyyden todentamista tulee sekä selkeyttää että vahvistaa. Vireillepanovaiheessa tulee erityisesti tehdä käytettävissä olevien resurssien puitteissa prosessin kannalta oleellista henkilöllisyyden tarkistamista, koska ko. viranomaisilla on siihen käytännössä paremmat mahdollisuudet ja työkalut kuin maahanmuuttovirastolla.

Turvapaikkaprosessin toimivuuden kannalta hakijoiden henkilöllisyyden selvittäminen on tärkeässä asemassa. Turvapaikkatutkimman siirryttyä Maahanmuuttovirastolle hakemuksen vastaanottava viranomainen ei nykyiseltään ulkomaalaislain velvoittamana tutki edellä mainittuja asioita, joskin viranomaiset voivat tutkia samoja asioita omien muiden tehtäviensä puitteissa. Henkilöllisyyden todentamisen osalta tilannetta voitaisiin jatkossa selkeyttää esimerkiksi siten, että henkilöllisyyden selvittämisestä säädettäisiin lainsäädännössä selkeästi omana erillisenä tehtävänä. Tämän lisäksi tulee edelleen jatkaa sen selvittämistä ja tarkentamista, millaisia työkaluja Maahanmuuttovirastolla voisi olla nykyisten keinojensa lisäksi henkilöllisyyden selvittämiseen.

Lisäksi lainsäädäntöä tulee kehittää siten, että viranomaisilla on tarkoituksenmukaiset mahdollisuudet huomioida eri viranomaisten tietoja omissa prosesseissaan.

Tarvittavat toimenpiteet lainsäädännön, käytäntöjen, toimenpiteiden ja resurssien osalta:

- *Viranomaisten tulee arvioida ehdotus ja tarvittaessa käynnistää lainsäädännön valmistelu.*

Suosituksen toteutuksen aikajänne:

- *Toteutus voidaan käynnistää pikaisesti.*

Kokonaisuus 4. Johtaminen, osaaminen ja laatu

Suositus 11: Prosessin ja käytännön tasolla suoritusten johtamista tulee kehittää edelleen hakemusten läpivirtausta tukevaksi. Tiedontuotantoa tulee kehittää jatkossa myös asiakasnäkökulman paremman haltuunoton näkökulmasta. Prosessista on vaikeaa saada tietopohjaista kokonaiskuvaa hakijan näkökulmasta. Tällainen kehittäminen voisi myöhemmin mahdollistaa viranomaisille yhteisiä tulostavoitteita.

Vuoden 2019 alusta Maahanmuuttovirasto on ottanut sisäisesti käyttöön päätöksenteon yhteydessä tehtävän hakemuksen käsittelyn vaativuuden arvioinnin. Jatkossa tämä toimintamalli voisi luoda mahdollisuuksia kehittää sekä raportointia että ennakointia siten, että olisi parempi käsitys siitä, kuinka vaativia ja resursseja vieviä hakemuksia on prosessin sisällä.

Resurssien käyttöasteen ja suoritteita, esimerkiksi päätöksiä, koskevien tavoitteiden ohella tulee kyetä seuraamaan ja huomioimaan hakemusten käsittelyn kokonaiskeston lyhenemistä. Tämä voi edellyttää uudenlaisten seurantamittareiden luomista nyt jo kehitettyjen seurannan kohteiden ja esimerkiksi päätöksenteon vaativuuden mittaamisen oheen. Osa tällaisista seurannan tavoista voi

myöhemmin auttaa sekä tulosjohtamisen että raportoinnin ja ennakkoinnin kehittämisessä. Viranomaisilla ei ole koko turvapaikkaprosessia läpäiseviä ja yhteisiä tulostavoitteita tai niitä vastaavia seurantaindikaattoreita. Tietotuotannon puutteet vaikuttavat myös suoraan toiminnan suunnittelunäkyvyyteen, mutta myös toiminnan läpinäkyvyyteen ja sitä kautta eri toimijoiden keskinäiseen luottamukseen ja jännitteisiin.

Tarvittavat toimenpiteet lainsäädännön, käytäntöjen, toimenpiteiden ja resurssien osalta:

- *Maahanmuuttoviraston tulee arvioida ehdotus ja huomioida se kehittämistyössään. Sisäministeriön tulee arvioida mahdollisuudet kehittää turvapaikkaprosessia kokonaisuudessaan koskevia tulostavoitteita ja seurantaindikaattoreita.*

Suosituksen toteutuksen aikajänne:

- *Toteutus voidaan käynnistää pikaisesti.*

Suositus 12: Henkilöstö- ja talousresurssien johtamisella, suunnittelulla ja ennakkoinnilla tulee varmistaa osaamisen pysyvyys ja kehittyminen keskeisissä viranomaisissa, erityisesti Maahanmuuttovirastossa. Lisäksi erityistä huomiota tulee kiinnittää hallinto-oikeuksiin ja julkisiin oikeusapu-toimistoihin.

Mikäli turvapaikkahakemusten käsittelyyn varatut resurssit eivät ole riittävät, kustannukset kasvavat vastaanottojärjestelmässä pidempään olevien hakijoiden kustannusten myötä. Lisäksi Maahanmuuttoviraston riittävät resurssit mahdollistavat myös laadukkaan tutkinnan, mikä heijastuu valitusten määriin ja valitusten käsittelyaikoihin. Ensisijaisesti tulee varmistaa, että turvapaikkayksiköllä on riittävät resurssit lähivuosina. Tällä hetkellä tiedossa olevat Maahanmuuttoviraston määräraha- ja henkilöstövaikutukset vaarantavat turvapaikkaprosessin toiminnan. Ongelmat heijastuvat todennäköisesti sekä kuuden kuukauden käsittelyaika- ja velvoitteesta suoriutumiseen että hallinto-oikeuksista palautuvien asioiden käsittelyyn. Käsittelyaikojen pidentyminen puolestaan heijastuu vastaanottojärjestelmän kustannuksiin sekä hakijoiden inhimillisen elämän edellytyksiin.

Valtion henkilöstöpolitiikassa tulee pystyä hyödyntämään enemmän pysyviä ja useamman vuoden määräaikaista työsuhteita.

Erityistä huomiota on jatkossa kiinnitettävä työhyvinvointiin, sillä prosessin laadun ja sujuvuuden parantaminen on keskeisiltä osin kiinni henkilöstön osaamisesta ja pysyvyydestä. Maahanmuuttovirastossa on kyettävä siirtämään muista yksiköistä henkilöstöä turvapaikkayksikköön tarpeiden mukaan. Tämä edellyttää määrätietoista johtamista sekä hyvää henkilöstöpolitiikkaa sekä työhyvinvoinnista huolehtimista. Työhyvinvointi syntyy kuitenkin ennen kaikkea toimivista peruskäytännöistä eli esimerkiksi siitä, miten ylitarkastajien työn- ja ajanhallintaa voisi parantaa sen osalta, miten puhutteluja aikataulutetaan ja järjestetään.

Tarvittavat toimenpiteet lainsäädännön, käytäntöjen, toimenpiteiden ja resurssien osalta:

- *Riittävien resurssien varmistaminen tulee tehdä ministeriöiden ja virastojen toimesta. Työhyvinvoinnista huolehtimiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota kaikkien toimijoiden osalta.*

Suosituksen toteutuksen aikajänne:

- *Toteutus on jatkuvaa toimintaa.*

Suositus 13: Koko prosessin kannalta tutkinnan oleellisin vaihe on puhuttelu, jonka kehittämiseen on jatkossakin kiinnitettävä erityistä huomiota.

Ensinnäkin puhuttelujen sujuvaan toteuttamiseen tarvitaan henkilöresursseja, joiden riittävyys ja osaaminen on varmistettava. Kyse on henkilöintensiivisestä työstä, joka Maahanmuuttovirastossa tarkoittaa käytännössä ylitarkastajien määrää. Puhuttelijan osaaminen on tärkein yksittäinen puhuttelun laatuun vaikuttava tekijä. Puhuttelujen laadun parantamiseksi tulee laajentaa jo käynnistynyttä puhuttelujen laadun valvontaa Maahanmuuttovirastossa. Maahanmuuttovirasto on kehittänyt sekä päätöksentekoon että puhutteluihin liittyviä laadunvalvonnan käytäntöjään, mutta laadunvalvonnan resurssit kohdistuvat melko rajattuun määrään puhutteluja.

Osaavien tulkkien saatavuus on yksi laatuun ja prosessin sujuvuuteen oleellisesti vaikuttava tekijä. Maahanmuuttoviraston tulee mahdollisuuksien mukaan kehittää toimintatapojaan siten, että tulkeja välittävät toimistot saavat ennakkotietoa tulkattavasta tilaisuudesta ja voivat varmistaa osaavan tekijän puhuttelua varten. Tulkkauksen laadun varmistusta tulee vahvistaa kaikkien sopimustulkkien osalta. Tulkkaukspalveluiden hankintaa tulee niin ikään kehittää ja systematisoida.

Tarvittavat toimenpiteet lainsäädännön, käytäntöjen, toimenpiteiden ja resurssien osalta:

- *Maahanmuuttoviraston tulee jatkaa ja laajentaa puhutteluihin ja tulkkaukseen kohdistuvaa laadunvalvontaa ja -varmistusta.*

Suosituksen toteutuksen aikajänne:

- *Toteutus on jatkuvaa toimintaa.*

Suositus 14: Maahanmuuttoviraston tulee edelleen suunnata henkilöstöresursseja ja erityisosaamista pitkään vastaanoton piirissä olevien henkilöiden hakemusten käsittelyyn.

Pitkittyneet tapaukset ovat usein monimutkaisia ja lisäksi erityisesti pitkittyneiden hakuprosessien alkuvaiheissa on ollut nykyistä enemmän puutteita ja laatuun liittyviä ongelmia. Myös laadunvarmistusta tulee jatkossa kohdistaa erityisesti näihin hakijoihin. Lisäksi on varmistettava, että pitkään prosessissa olevien puhutteluihin varataan kullakin kerralla riittävästi aikaa, millä voidaan josain määrin vaikuttaa siihen, että lisäpuhuttelua ei tarvittaisi niin montaa, eivätkä ne kullakin kerralla ajallisesti sijoittuisi pitkälle eteenpäin pidentäen näin hakijan prosessin kestoa useilla kuukausilla.

Tarvittavat toimenpiteet lainsäädännön, käytäntöjen, toimenpiteiden ja resurssien osalta:

- *Maahanmuuttoviraston kohdistaa resursseja ja osaamista pitkittyneiden tapauksien hoitamiseen.*

Suosituksen toteutuksen aikajänne:

- *Toteutus on jatkuvaa toimintaa.*

Suositus 15: Hallinto-oikeuksien tulee nykyistä vahvemmin vaihtaa kokemuksia, arvioida ja kehittää yhdessä käytännön tason prosessin organisointia ja johtamista koskevia käytäntöjään. Lisäksi hallinto-oikeuksien välillä tulisi jatkossa tarkastella mahdollisuuksia luoda yhteisesti

hyödynnettävää maatiето-osaamista. Laadunvalvonnan ja -varmistuksen kehittämistä voisi har-
kita tehtäväksi esimerkiksi UNHCR:n kanssa.

Valitusten käsittelyä tekevät hallinto-oikeudet ovat haluamansa mukaan voineet hyödyntää ja so-
veltaa Helsingin hallinto-oikeuden toimintatapoja. Yhteydenpitoa tapahtuu hallinto-oikeuksien vä-
lillä, mutta ei kovin systemaattisesti koskien käytännönläheisiä prosessinkulkuun liittyviä kysymyk-
siä. Tällainen vuoropuhelu olisi hyödyllistä valitusten käsittelyn sujuvoittamiseksi.

Maatiето on keskeisessä roolissa niin Maahanmuuttovirastossa kuin valitustuomioistuimissa. Hal-
linto-oikeudet toimivat itsenäisesti hyödyntäen monia maatiетolähteitä, osin samoja, joita Maa-
hanmuuttovirasto käyttää. Koska Maahanmuuttoviraston tuottaman tiedon hyödyntäminen sellai-
senaan ei ole hallinto-oikeuksien näkökulmasta ongelmattonta, tulisi jatkossa tarkastella, missä
määrin hallinto-oikeuksilla voisi keskenään olla yhteisiä maatiетoon liittyviä resursseja.

UNHCR:n asiantuntemusta voisi käyttää hallinto-oikeuksissa laadunvalvonnan ja -varmistuksen
edelleen kehittämiseksi.

Tarvittavat toimenpiteet lainsäädännön, käytäntöjen, toimenpiteiden ja resurssien osalta:

- *Hallinto-oikeuksien tulee arvioida ehdotus ja käynnistää tarvittaessa kehittämistoimenpi-
teet.*

Suosituksen toteutuksen aikajänne:

- *Toteutus voidaan käynnistää pikaisesti.*

Suositus 16: Turvapaikka-asioihin liittyvässä osaamisen kehittämisessä tulee hyödyntää moniam-
matillista ja poikkihallinnollista yhteistyötä.

Myös koulutustoiminta voisi olla nykyistä monialaisempaa sekä sisältöjen että kohderyhmien
osalta. Koulutuksen toteutuksessa tulisi hyödyntää vahvemmin tutkimusosaamista sekä esimer-
kiksi järjestöissä olevaa erityisosaamista. Ihmis- ja perusoikeuksiin sekä erityisryhmiin liittyvää
osaamista tulee viranomaisissa vahvistaa. Lisäksi erityistä huomiota tulee kiinnittää haavoittuvan
aseman tunnistamiseen kaikissa viranomaisissa.

Tarvittavat toimenpiteet lainsäädännön, käytäntöjen, toimenpiteiden ja resurssien osalta:

- *Keskeisten viranomaisten tulee arvioida nykyisiä koulutussisältöjä, mieluiten yhteistyössä
muiden asiantuntevien toimijoiden (ml. tutkimus) kanssa.*

Suosituksen toteutuksen aikajänne:

- *Toteutus voidaan käynnistää pikaisesti.*

Suositus 17: Turvapaikkaprosessin laadun valvontaa, varmistusta ja kehittämistä tulisi tehdä lä-
pinäkyvämmiin ja avoimemmin, ei vain viranomaisten sisäisin toimin.

Jatkossa tulee luoda systemaattista, määräväuosina tapahtuvaa tutkimukseen perustuvaa seuran-
taa päätöksiin. Tällainen säännöllinen seuranta toisi prosessin kehittämistyöhön lisää sisältöä. Seu-
rannan tapa tulisi luoda yhdessä viranomaisten ja tutkijoiden kesken. Hakijoiden oikeusturvan

varmistamisen ja Maahanmuuttoviraston saaman hyödyn lisäksi tällaisesta seurannasta olisi lisähyötynä läpinäkyvyyden kasvu, mikä osaltaan myös lieventäisi toimijakentän kasvaneita jännitteitä eri osapuolten välillä. Tätä tukisi myös nykyistä avoimempi viestintä lainsäädännöstä, sen tulkinnoista, viranomaiskäytännöistä ja eri ohjeistuksista.

Tarvittavat toimenpiteet lainsäädännön, käytäntöjen, toimenpiteiden ja resurssien osalta:

- *Viranomaisten tulee arvioida ehdotus ja tarvittaessa käynnistää valmistelu.*

Suosituksen toteutuksen aikajänne:

- *Toteutus voidaan käynnistää pikaisesti.*

Kokonaisuus 5. Muut teemat

Suositus 18: Kuntapaikkajärjestelmää tulisi kehittää pidemmällä aikavälillä siten, että sitä hyödynnettäisiin lähinnä kiintiöpakolaisten, yksin tulleiden alaikäisten ja haavoittuvassa asemassa olevien kuntiin sijoittamiseen, sillä kuntapaikkajärjestelmä ei ole toimiva tapa oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden sijoittamiseksi kuntiin.

Järjestelmän puitteissa tehdään sekä kunnissa että ELY-keskuksissa paljon työtä kuntapaikkojen saamiseksi ja järjestämiseksi, mutta koska kuntiin voi siirtyä myös itsenäisesti ja vastaanottokeskuksen avustamana, on osin kyseenalaista voiko nykyistä mallia kutsua varsinaisesti järjestelmäksi. Mikäli pidemmällä aikavälillä kuntapaikkajärjestelmä varattaisiin vain kiintiöpakolaisten, yksin tulleiden alaikäisten ja haavoittuvassa asemassa olevien kuntiin sijoittamiseen, voisi sitä varautumisen näkökulmasta äkillisesti muuttuvissa tilanteissa kuitenkin käyttää uudelleen myös muiden luvan saaneiden kuntiin sijoittamiseen.

Pidemmällä tähtäimellä vastaanottokeskusten sijoittelua tulisi tarkastella huomioiden nykyistä enemmän luvan saaneiden kuntiin siirtyminen. Kotoutumisen näkökulmasta olisi tärkeää saada luvan saaneita kiinnittymään hyvien työ- ja opiskelumahdollisuuksien sekä toimivien palveluiden äärelle, esimerkiksi keskustaupunkien kehyskuntiin hyvien julkisten liikenneyhteyksien päähän. Vastaanottokeskustelun sijoittelu vaikuttaa osaltaan luvan saaneiden jatkopolkuihin. Ylipäänsä jatkossa tulee laajemmin tarkastella ja kehittää kotoutumisen varhaista alkamista vastaanottovaiheessa, erityisesti niiden osalta, joiden todennäköisyys saada lupa on korkea.³⁰

Tarvittavat toimenpiteet lainsäädännön, käytäntöjen, toimenpiteiden ja resurssien osalta:

- *Keväällä 2019 kaatuneen maakuntauudistukseen kytkeytyneen lakipaketin (ml. laki kotoutumisen edistämisestä) jälkeen on uudelleen määriteltävä, miten lainsäädäntöä tältä osin kehitetään, mikäli näin ei ole jo tehty.*

Suosituksen toteutuksen aikajänne:

³⁰ Rinteen hallitusohjelmaan (VNK, kesäkuu, 2019) on kirjattu: Turvapaikanhakijoiden kotouttamisen on käynnistyttävä jatkossa entistä aikaisemmin, jo vastaanottokeskuksessa.

- *Toteutus voidaan käynnistää pikaisesti.*

Suositus 19: Tietojärjestelmien kehittämistyön priorisoinnin logiikassa tulisi huomioida henkilötyövuosien säästön ohella myös muita tekijöitä. Kehittämistyössä on huomioitava kaikki UMA:an kytkeytyvät toimijat.

Turvapaikkaprosessiin liittyvien tietojärjestelmien kohdalla on viime vuosina tehty paljon prosessin sujuvuuteen kriittisesti vaikuttavaa kehittämistyötä. Koska turvapaikkaprosessi on puhuttelujen johdosta keskeisiltä osin henkilötyöintensiiivistä, siihen liittyvää tietojärjestelmätyötäkin tulisi tarkastella myös muista näkökulmista kuten esimerkiksi hakijan asiointin sujuvuuden, hakijan kokonaisprosessin keston sekä vastaanotto- ja turvapaikkajärjestelmän kokonaiskustannuksista käsin. Automatisaation avulla on todennäköisesti myös jossain määrin saatavissa hyötyjä.

UMA-järjestelmän kehittäminen vaikuttaa lukuisten viranomaisten toimintaan. Kehittämistyötä on kyettävä tekemään niin, että kaikki viranomaiset pysyvät kehittämisestä ja sen vaikutuksista ajan tasalla sekä kykenevät vaikuttamaan kehittämistyön sisältöön.

Tarvittavat toimenpiteet lainsäädännön, käytäntöjen, toimenpiteiden ja resurssien osalta:

- *Viranomaisten on arvioitava ehdotus ja tarvittaessa tarkistettava tietojärjestelmäkehittämisen priorisoinnin kriteerejä.*

Suosituksen toteutuksen aikajänne:

- *Toteutus voidaan käynnistää pikaisesti.*

Suositus 20: Edustajajärjestelmän kehittämistä tulee jatkaa.

Edustajajärjestelmän koordinoitua, ohjausta ja valvontaa tulee kehittää. Työ- ja elinkeinoministeriössä on käynnissä hallintorajat ylittävä hanke, jonka yhtenä osana työ- ja elinkeinoministeriön ja sisäministeriön hallinnonaloille yhteisen edustajarekisterin luominen. Lisäksi edustajakoulutusta tulee systematisoida ja kehittää sekä määritellä jokaiselle edustajalle vähimmäisosaaminen. Valvontaan liittyvä keskeinen kysymys liittyy edustajien osaamisen ohella edustettavien määrään per edustaja, jota tulisi selkeyttää ja seurata nykyistä paremmin edustajien laadukkaan työn varmistamiseksi.

Edustajajärjestelmän kehittämistä on käsitelty tarkemmin luvussa 4.

Tarvittavat toimenpiteet lainsäädännön, käytäntöjen, toimenpiteiden ja resurssien osalta:

- *Käynnissä jo olevaa kehittämistyötä tulee jatkaa.*

Suosituksen toteutuksen aikajänne:

- *Toteutus on jatkuvaa toimintaa.*

Suositus 21: Muut alaikäisiin turvapaikanhakijoihin liittyvät suositukset

Turvapaikkaprosessin aikana tulee varmistaa, että lapsen osalta täyttyvät YK:n lapsen oikeuksien perusperiaatteet – lapsen edun ensisijaisuus, lapsen oikeus syrjimättömyyteen, lapsen oikeus osallistua, vaikuttaa ja tulla kuulluksi, lapsen oikeus elämään sekä henkiinjäämiseen ja kehittymiseen. Lasta tulisi kuulla osana turvapaikkaprosessia riippumatta siitä, onko hän saapunut maahan huoltajan kanssa vai ilman. Kuuleminen voi tapahtua joko puhuttelussa tai esimerkiksi edustajan välityksellä. Kaikilla turvapaikkaprosessiin kytkeytyvillä toimijoilla, jotka ovat tekemisessä lapsen kanssa, tulee olla riittävä osaaminen lapsen kohtaamiseen liittyen. Puhuttelu on keskeinen osa turvapaikkaprosessia, joten puhuttelijalla tulisi olla tarvittavaa erityisosaamista lapsen kohtaamiseen ja puhuttelemiseen. Yksintulleita turvapaikanhakijalapsia puhuttelevat heihin erikoistuneet Maahanmuuttoviraston ylitarkastajat, mutta perheen kanssa tulleiden lasten kohdalla tämä ei resursseista ole käytännössä mahdollista.

Lapsen etu on määritelty lainsäädännössä väljästi, joten eri toimijoiden välillä on olemassa erilaisia näkemyksiä siitä, mitä lapsen etu pitää sisällään. Toimijoiden tulisi yhteistyössä määritellä ne lapsen edun elementit, jotka alaikäisen turvapaikanhakijan kohdalla tulisi erityisesti huomioida. Tämän selvityksen puitteissa esimerkiksi asumisjärjestelyjen pysyvyys on nostettu lapsen edun toteutumisen kannalta tärkeäksi.

Turvapaikkaprosessiin ja vastaanottoon liittyviä lakimuutoksia ja näiden vaikutuksia tulisi arvioida kokonaisuudessaan lapsen kannalta. Tässä selvityksessä on esitetty huolia yksintulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden kohdalla erityisesti lapsille myönnettyjen oleskelulupien lyhyteen sekä perheen yhdistämisen tosiasialliseen vaikeutumiseen liittyen.

Lasten ja nuorten haavoittuvuuden osalta olisi myös syytä tarkastella jatkossa, aiheuttaako lapsuuden ja aikuisuuden rajanveto 18 ikävuoteen kohtuuttomia haasteita turvapaikkaprosessin ja kotoutumisen näkökulmasta. Esimerkiksi käytännöt vaihtelevat sen suhteen, milloin nuoren tulee muuttaa pois alaikäisyyskiköstä täysi-ikäistytyään. Samoin nuoren pääsy saumattomasti jälkihuoltoon ei välttämättä tapahdu saumattomasti. Jatkossa lapsille ja nuorille tarjottavia palveluita tulisi tarkastella vahvemmin yksilöllisen tuen tarpeen näkökulmasta eikä niinkään täysi-ikäisyyden ja lapsuuden välille tehdyn tarkan rajanvedon kautta.

Tarvittavat toimenpiteet lainsäädännön, käytäntöjen, toimenpiteiden ja resurssien osalta:

- *Viranomaisten tulee arvioida ehdotus sekä määritellä tarkemmin, mihin kaikkeen suosituksen toteuttaminen vaikuttaisi.*

Suosituksen toteutuksen aikajänne:

- *Todennäköisistä lainsäädännöllisistä muutoksista johtuen suosituksen toteutus vie pidemmän ajan.*

Lähdeluettelo

Bodström, E. 2019. Helsingin yliopisto. Julkaisematon väitöskirja.

Ekholm, E., Tuokkola K., Huttunen, H-P & Pulkkinen V. 2018. "Haluamme konkreettisia vastauksia" Selvitys vastaanottokeskuksissa annettavasta yleisestä oikeudellisesta neuvonnasta.

EMN 2017. Challenges and practices for establishing the identity of third country nationals in migration procedures. EMN Synthesis Report for the EMN Focused Study 2017.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 604/2013. Kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta (uudelleenlaadittu). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604&from=EN>. Viitattu 11.6.2019.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/95/EU. Vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0095>. Viitattu 11.6.2019.

Euroopan Unioni 2014. Kansainvälistä suojelua hakevat lapset. Tietoja ilman huoltajaa oleville alaikäisille, jotka hakevat kansainvälistä suojelua (asetuksen (EU) N:o 604/2013 4 artikla).

Hallintolaki 434/2003. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030434>. Viitattu 11.6.

Hallinto-oikeuslaki 430/1999. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990430>. Viitattu 11.6.2019.

HE 96/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_96+2018.aspx. Viitattu 11.6.2019.

Helsingin hallinto-oikeus 2019. Helsingin hallinto-oikeuden toimintakertomus 2018.

Itä-Suomen hallinto-oikeus 2019. Itä-Suomen hallinto-oikeuden toimintakertomus 2018.

Kervinen, E. & Ollus, N. 2019. Lapsiin ja nuoriin kohdistuva ihmiskauppa Suomessa. European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations (HEUNI). Publication Series No. 89: Helsinki.

Korkein hallinto-oikeus 2019. Korkeimman hallinto-oikeuden toimintakertomus 2018.

Lepola, O. 2018. Turvapaikanhakijat oikeusavun asiakkaina. Kohti yhdenvertaisia ja laadukkaita oikeusapupalveluita. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta: Policy brief 33/2018.

Migri 2014. Ilman huoltajaa turvapaikkaa hakevan lapsen edustaminen – tietoa vastaanottokeskuksen toiminnasta ja edustajana toimimisesta. 15.12.2014

Migri 2017a. Yleinen oikeudellinen neuvonta ja oikeusavun piiriin ohjaaminen vastaanottokeskuksissa. 21.09.2017

Migri 2017b. Kansainvälistä suojelua hakevan henkilötiedot ja iän määrittäminen. 5.12.2017.

Migri 2018a. Maahanmuuttoviraston selvitys sisäministerille turvapaikkapäätöksentekoon ja -menettelyyn liittyen. 13.6.2018.

Migri 2018b. Vastaanottokeskusten asiakaspalautteen yhteenveto - Aikuisten ja perheiden vastaanottokeskukset 2018. https://migri.fi/documents/5202425/5701276/Vastaanottokeskusten+asiakaspalautteen+yhteenveto_kev%C3%A4t_2018.pdf/78142de0-e6a6-49f0-8607-fd4e9ff3e25f/Vastaanottokeskusten+asiakaspalautteen+yhteenveto_kev%C3%A4t_2018.pdf.pdf. Viitattu 11.6.2019.

Migri 2018c. Turvapaikkaohje. 10.8.2018.

Migri 2018d. LAAVA-loppuraportti.

Migri 2018e. Maahanmuuttoviraston laillisuusvalvontaraportti 2017. 29.03.2018.

Migri 2018f. Maahanmuuttoviraston ohje uusintahakemusten tutkittavaksi ottamisesta. 31.7.2019.

Migri 2018g. Maahanmuuttoviraston tulossuunnitelma 2018 ja toiminta- ja taloussuunnitelma 2019–2022.

Migri 2019a. Maahanmuuttoviraston tilastopalvelu. <http://tilastot.migri.fi/>. Viitattu 11.6.2019.

Migri 2019b. Maahanmuuttoviraston keskimääräiset käsittelyajat. Saatu Maahanmuuttovirastosta 5.6.2019.

Migri 2019c. Toimintakertomus ja tilinpäätöslaskemat 2018. https://migri.fi/documents/5202425/5915665/Maahanmuuttoviraston+toimintakertomus+ja+tilinp%C3%A4%C3%A4t%C3%B6slaskemat+2018_valmis.pdf/0582f077-4229-a008-0c90-cc4d2772228e/Maahanmuuttoviraston+toimintakertomus+ja+tilinp%C3%A4%C3%A4t%C3%B6slaskemat+2018. Viitattu 11.6.2019.

Migri 2019d. Hallinto-oikeuden ja Korkeimman hallinto-oikeuden päätökset 2017–2018. Saatu Maahanmuuttovirastosta 28.5.2019.

Migri 2019e. Vastaanottokeskuslista. Saatu Maahanmuuttovirastosta 9.5.2019.

Migri 2019f. Selvitys kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen vireillepanosta ja siihen liittyvistä kysymyksistä sekä kehityskohteista. 15.4.2019.

Migri 2019g. Yhteenvedo turvapaikkamenettelyn sujuvoittamiseksi tehdyistä kehittämistoimista turvapaikkayksikössä AMIF-hanke Flow2:n aikana. 19.3.2019.

Migri 2019h. Vastaanottojärjestelmän valvontaraportti 2018. 20.3.2019.

Migri 2019i. Turvapaikka-asioiden tilannekuvaraportti 6.5.2019.

Migri 2019j. Turvapaikka-asioita koskevien kohteiden seuranta ja arviointi. 15.4.2019.

Migri 2019k. Vapaaehtoisen paluun ohje. 15.1.2019.

Migri 2019l. Tietoa paluuneuvonnasta vastaanottokeskuksille. VAPA2 - Vapaaehtoisen paluun ohjauksen tehostaminen -hanke. 25.2.2019.

Oikeusapulaki 650/2016. Laki oikeusapulain muuttamisesta. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2016/20160650>. Viitattu 11.6.2019.

Oikeusministeriö 2017. Tietoa turvapaikanhakijoiden oikeusavusta. 11.8.2017.

Oikeusministeriö 2019a. Tutkintaselostus Turun puukotuksista 18.8.2017 – turvallisuussuositusten seuranta. 13.5.2019. <https://oikeusministerio.fi/documents/1410853/4750802/Tutkintaselostus%2BTurun%2Bpuukotuksista%2B18.8.2017%2Bturvallisuussuositusten%2Bseuranta.pdf/803d2dc9-0a3a-59d2-819d-9de8ba64c75e/Tutkintaselostus%2BTurun%2Bpuukotuksista%2B18.8.2017%2Bturvallisuussuo>. Viitattu 11.6.2019.

Oikeusministeriö 2019b. Vuosina 2015-2018 alkaneet, turvapaikkaa koskevat oikeusapuasiat alkamisvuoden mukaan. Saatu oikeusministeriöstä 10.5.2019.

Oikeusministeriö 2019c. Ulkomaalaisasioiden tilastotietoja 2.4.2019. Saatu oikeusministeriöstä 16.4.2019.

Palander, J. & Pöllänen, P. 2018. Arkipäivän oikeusapu turvapaikkaprosessissa. Itä-Suomen yliopisto: Glase Policy Brief Series #1.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus 2019. Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden toimintakertomus 2018.

Poliisihallitus 2014. Arviomuistio ulkomaalaisasioiden siirrosta. Selvitys ulkomaalaislupa-asioiden sekä turvapaikkaprosessin ensimmäisen vaiheen ja turvapaikka-asioiden tiedoksiannon siirtämisestä Maahanmuuttovirastolle. Poliisihallituksen julkaisusarja 5/2014.

Puumala, E., Määttä, S., Ylikomi, R. & Ristimäki, H-L. 2018. Turvapaikka puheena: mistä puhuteluissa ja arvioinnissa on kyse? Tampereen yliopisto: Alusta ! 26.6.2018.

Saarikkomäki, E., Oljakka, N. Vanto, J., Pirjatanniemi, E., Lavapuro, J. & Alvesalo-Kuusi, A. 2018. Kansainvälistä suojelua koskevat päätökset Maahanmuuttovirastossa 2015-2017. Pilottitutkimus

18-34 vuotiaita Irakin kansalaisia koskevista myönteisistä ja kielteisistä päätöksistä. Oikeustieteellisen tiedekunnan tutkimusraportteja ja katsauksia 1/2018. Turku: Turun yliopisto; Åbo Akademi; Yhdenvertaisuusvaltuutettu.

Sisäministeriö 2018. Asiantuntijakuuleminen, lausunto, K 6/2018 vp Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018, 12.9.2018.

Sisäministeriö 2019. Maahanmuuton tilannekatsaus 1/2019.

STM 2017. Kunnille suositukset laittomasti maassa oleskelevien kiireelliseen sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki 31.1.2017. Kuntainfo 2/2017.

Turun hallinto-oikeus 2019. Turun hallinto-oikeuden toimintakertomus 2018.

Työ- ja elinkeinoministeriö 2018. EDUSTAJAT LAPSEN EDUN TAKAAJINA. Ilman huoltajaa turvapaikanhakijoina saapuneiden alaikäisten edustajajärjestelmä. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Alueet. 26/2018.

Työ- ja elinkeinoministeriö 2019. Kuntiin siirtymisen tilastot. Tieto saatu työ- ja elinkeinoministeriöstä 7.6.2019.

Työ- ja elinkeinoministeriö 2019b. Kansainvälistä suojelua saaneiden muuttoliike. Julkaisematon selvitys.

Ulkomaalaislaki 301/2004. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2004/20040301#L6P87>. Viitattu 11.6.2019.

Ulkomaalaislaki 437/2019. Laki ulkomaalaislain muuttamisesta. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2019/20190437>. Viitattu 11.6.2019.

UNHCR 2018. UNHCR RRNE IFA Assessment. 20.12.2018.

Valtioneuvoston asetus 761/2016. Valtioneuvoston asetus oikeusavun palkkioperusteista annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2016/20160761>. Viitattu 11.6.2019.

Valtioneuvoston kanslia 2019. Pääministeri Antti Rinteen hallituksen ohjelma, Osallistava ja osaava Suomi, sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. 6.6.2019.

Vastaanottolaki 746/2011. Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20110746>. Viitattu 11.6.2019.

VTV 2019. Selvitys. Vapaaehtoisen paluun järjestelmä. Valtiontalouden tarkastusviraston selvitykset 2/2019.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2018. Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018. K
6/2018 vp.

Liite 1 Haastatellut henkilöt

Ahmed Haji Omar, Awa	projektikoordinaattori, TERTTU-hanke, Terveysten ja hyvinvoinnin laitos
Ahola, Outi	
Ahola, Raimo	suunnittelupäällikkö, oikeusministeriö
Bergman, Thomas	lakimies, UNHCR
Bodström, Erna	maahanmuuttotutkija, Helsingin yliopisto
Ekholm, Elina	kehittämiskonsultti, Ennora
Eronen, Elina	projektipäällikkö, ONE-hanke, Maahanmuuttovirasto
Evans, Julia	junior coordinator, International Organization
Forssell, Tirsä	turvapaikkayksikön tulosalueen johtaja, Maahanmuuttovirasto
Garoff, Ferdinand	projektipäällikkö, Terveysten ja hyvinvoinnin laitos
Hakkarainen, Taina	tuomari, Helsingin hallinto-oikeus
Hansen-Haug, Hannele	vastaava sosiaalityöntekijä, Oulun vastaanottokeskus
Harmonen, Ulla	tilannekeskuksen tiimipäällikkö, Maahanmuuttovirasto
Heikkilä, Liisa	ylituomari, Helsingin hallinto-oikeus
Himanen, Markus	aktiivi, Vapaa Liikkuvuus
Hirsova, Minna	erikoissuunnittelija, Uudenmaan ELY-keskus
Horsma, Aaro	toiminnanjohtaja, HeSetä ry
Huttunen, Mirella	kotimaan vaikuttamisyksikön päällikkö, Unicef
Huuskonen, Juha	turvapaikka-asioista vastaava rikoskomisario, Helsingin poliisilaitos
Janzon, Max	ylitarkastaja, Rajavartiolaitoksen esikunta, sisäministeriö
Johansson, Sirpa	julkinen oikeusavustaja, Helsingin oikeusaputoimisto
Jokinen, Ari	poliisitarkastaja, Poliisihallitus
Jäppinen, Antti	apulaisjohtaja, Joutsenon vastaanottokeskus
Kaleva, Veera	aktiivi, Vapaa Liikkuvuus
Karjalainen, Taisto	vanhempi konstaapeli, Helsingin poliisilaitos
Kettunen, Sanna-Marjatta	tiimipäällikkö, Maahanmuuttovirasto
Koivuluoma, Anu	erityisasiantuntija, oikeusministeriö
Kojo, Hannele	julkinen oikeusavustaja, Turun oikeusaputoimisto
Koponen, Riitta	maahanmuutto-osaston lainsäädäntöjohtaja, sisäministeriö
Korhonen, Kaisa	oikeudellinen asiantuntija, Amnesty International
Korsman, Kati	tuomari, Itä-Suomen hallinto-oikeus
Kähkönen, Jari	johtaja, Joutsenon vastaanottokeskus
Laajapuro, Niina	ihmisoikeustyön johtaja, Amnesty International
Laine, Marjaana	johtava lakimies, Pakolaisneuvonta ry
Laine, Susanna	ylitarkastaja, Maahanmuuttovirasto
Lammi, Risto	poliisiosaston osastopäällikkö, sisäministeriö
Lehtinen, Antti	turvapaikkayksikön johtajan sijainen / tulosalueen johtaja, Maahanmuuttovirasto
Lepola, Outi	erikoistutkija, Siirtolaisuusinstituutti

Lindfors, Pia	toiminnanjohtaja, Pakolaisneuvonta ry
Lumikari, Annika	oikeus- ja maatietoyksikön johtaja, Maahanmuuttovirasto
Länsivuori, Joni	poliisitarkastaja, sisäministeriö
Majoniemi, Lotta	julkinen oikeusavustaja, Kymenlaakson oikeusaputoimisto
Marela, Pirjo	tuomari, Turun hallinto-oikeus
Markkanen, Leena	johtaja, Helsingin vastaanottokeskus
Martikainen, Harri	kehittämisenneuvos, sisäministeriö
Martiskainen, Taina	erityisasiantuntija, Lastensuojelun Keskusliitto
Moghaddam, Riitta	johtava sosiaalityöntekijä, Espoon kaupunki
Montin, Mikko	turvapaikkayksikön tulosalueen johtaja, Maahanmuuttovirasto
Myllykangas, Hanna	sosiaalityöntekijä, Oulun vastaanottokeskus
Määttä, Hanna	maahanmuuttopäällikkö, Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus
Nuutinen, Pekka	vastaanottoyksikön johtaja, Maahanmuuttovirasto
Petrelius, Elina	johtava sosiaalityöntekijä, Suomen Punainen Risti
Pettersson, Lena	
Poutanen, Mia	poliisitarkastaja, Poliisihallitus
Puumalainen, Mimosa	vastaava yhteisötyöntekijä, HeSeta ry
Pyysäri, Taina	oikeusneuvos, Korkein hallinto-oikeus
Ranta, Sirpa	maatietopäällikkö, Maahanmuuttovirasto
Rautio, Sirpa	johtaja, Ihmisoikeuskeskus
Rekola, Juha	kanslian esimies, Korkein hallinto-oikeus
Repo, Esko	turvapaikkayksikön johtaja, Maahanmuuttovirasto
Repo, Juho	turvapaikkayksikön tulosalueen johtaja, Maahanmuuttovirasto
Rieki, Ulla	julkinen oikeusavustaja, Oulun oikeusaputoimisto
Rontu, Kaisa	projektikoordinaattori, Maahanmuuttovirasto
Roth, Venla	tiimivastaava ja ylitarkastaja, Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto
Rundgren, Joonas	ylitarkastaja, Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto
Ruohola, Jarkko	puheenjohtaja, Suomen asianajajaliitto
Ruotsalainen, Satu	projektipäällikkö, Maahanmuuttovirasto
Rämö, Anu	asiantuntija, työ- ja elinkeinoministeriö
Saari, Mari	johtaja, Luonan vastaanottokeskus
Schauman, Ida	vaikuttamistyön päällikkö, Pakolaisapu ry
Seppälä, Mirka	hankejohtaja, Kotimajoitusverkosto
Siirto, Ulla	asiantuntija, Kirkkohallitus, Suomen evankelis-luterilainen kirkko
Sikiö, Jaana	johtaja, Turun vastaanottokeskus
Similä, Juha	turvapaikkayksikön johtajan sijainen / tulosalueen johtaja, Maahanmuuttovirasto
Simola, Roosa	turvapaikkayksikön alaikäisasiantuntija, Maahanmuuttovirasto
Snellman, Olli	vastaanottoyksikön tulosalueen johtaja, Maahanmuuttovirasto
Suokonautio, Jaana	maahanmuuttopäällikkö, Uudenmaan ELY-keskus
Tiainen-Hyrkäs, Päivi	hallitussihteeri, oikeusministeriö
Toivonen, Katja	vanhempi konstaapeli, Helsingin poliisilaitos
Töykkälä, Sanna	projektipäällikkö, Maahanmuuttovirasto

Uuttu, Marko	palveluesimies, Espoon kaupunki
Valli, Päivi	puheenjohtaja, Etu ry
Valtonen, Sanna	puheenjohtaja, Turvapaikanhakijoiden tuki ry
van Treeck, Tobias	vapaaehtoisen paluun ohjelmajohtaja, International Organization for Migration
Velakoski-Kovalainen, Merja	tuomari, Pohjois-Suomen hallinto-oikeus
Vuorio, Jaana	ylijohtaja, Maahanmuuttovirasto
Välimäki, Liisa	vastaanottotoiminnan asiantuntija, Suomen Punainen Risti
Välisalo, Mikko	ylitarkastaja, Maahanmuuttovirasto
Vänskä-Rajala, Katja	hankepäällikkö, työ- ja elinkeinoministeriö
Lisäksi haastateltiin henkilöitä MISEC-hankkeesta, LAAVA-hankkeesta sekä keskusrikospoliisista.	
1 tulkkirytyksen edustaja	
3 henkilöä turvapaikanhakijoiden kummiperheistä	
4 yksityisen asianajotoimiston juristia	
5 Maahanmuuttoviraston tukitiimin edustajaa	
5 aikuista turvapaikanhakijaa	
7 alaikäisenä yksin tullutta turvapaikanhakijaa (SPR:n vaikuttajatiimi)	
12 Maahanmuuttoviraston ylitarkastajaa	

Liite 2 Asiantuntijaryhmän ko- koonpano

Asiantuntijaryhmän varsinaiset jäsenet	
Ekholm, Elina	kehittämiskonsultti, Ennora
Forssell, Tirska	turvapaikkayksikön tulosalueen johtaja, Maahanmuuttovirasto
Hyvärinen, Juuso	oikeus- ja maatietoyksikön ylitarkastaja, Maahanmuuttovirasto
Janzon, Max	ylitarkastaja, Rajavartiolaitoksen esikunta, sisäministeriö
Kojo, Hannele	julkinen oikeusavustaja, Varsinais-Suomen oikeusaputoimisto
Kumpula, Kristiina	pääsihteeri, Suomen Punainen Risti
Lepola, Outi	erikoistutkija, Siirtolaisuusinstituutti
Mikkonen, Ulla-Riitta	sihteeri, Etu ry
Nuutinen, Pekka	vastaanottoyksikön johtaja, Maahanmuuttovirasto
Poutanen, Mia	poliisitarkastaja, Poliisihallitus
Puumala, Eeva	tutkijatohtori, Tampereen yliopisto
Roth, Venla	tiimivastaava ja ylitarkastaja, Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto

owalg^{||}group