

Jaakko Keränen

TURVAPAIKANHAKUPROSESSIN TURVAPAIKKAKUULUSTELUN SIIRTO

Siirron vaikutukset poliisiin ja maahanmuuttovirastoon

TURVAPAIKANHAKUPROSESSIN TURVAPAIKKAKUULUSTELUN SIIRTO

Siirron vaikutukset poliisiin ja maahanmuuttovirastoon

Jaakko Keränen
Opinnäytetyö
Syksy 2016
Liiketalouden koulutusohjelma
Oulun ammattikorkeakoulu

TIIVISTELMÄ

Oulun ammattikorkeakoulu
Liiketalouden koulutusohjelma, Oikeuden ja hallinnon suuntautumisvaihtoehto

Tekijä(t): Jaakko Keränen

Opinnäytetyön nimi: Turvapaikanhakuprosessin turvapaikkakuulustelun siirto

Työn ohjaaja: Pentti Seppänen

Työn valmistumislukukausi- ja vuosi: Syksy 2016

Sivumäärä: 44 + 3

Ääri-islamististen ryhmittymien vuoksi kriisiin ajautuneiden valtioiden kansalaiset ovat tulleet suurin joukoin Eurooppaan hakemaan turvaa kotimaissaan tapahtuvalta väkivallalta. Lisääntyneen turvapaikanhakijamäärän vuoksi myös Suomen hallitus on joutunut tekemään muutoksia suomalaisessa turvapaikkaprosessissa. Yksi näistä muutoksista on aiemmin poliisin suorittaman turvapaikkakuulustelun siirtyminen maahanmuuttoviraston tehtäväksi.

Opinnäytetyöni tarkoituksena oli tutkia, millä tavoin turvapaikkakuulustelun siirto on vaikuttanut sekä poliisiin että maahanmuuttovirastoon. Halusin selvittää, onko siirrolla vaikutusta prosessin kulkuun ja toteutukseen, virastojen henkilöstömääriin sekä yleisiin työtehtäviin muilta osin. Tämän lisäksi halusin perehtyä turvapaikanhakuprosessiin yleisesti Suomessa. Tein työni käyttämällä laadullista tutkimusmenetelmää ja täydensin sitä kahdella haastattelulla sekä taulukoilla.

Toimivallan siirrolla on ollut tarkoitus nopeuttaa turvapaikkaprosessia yksilötasolla. Osalla vuonna 2015 turvapaikkaa hakeneista kyseinen prosessi on edelleen kesken ja tähän pyritään saamaan muutos. Toimivallan siirron toinen pyrkimys on yhtenäistää turvapaikkaprosessia yhden viraston alaisuuteen, sillä aiemmin niin poliisi, rajavartiolaitos, kuin maahanmuuttovirasto on hoitanut prosessin tietyt osa-alueet. Toimivallan siirron jälkeen poliisiin tehtäviin kuuluu edelleen turvapaikkahakemusten vastaanotto, kielteisten päätösten tiedoksianto sekä kielteisen päätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden maasta poistaminen.

Toimivallan siirto toteutettiin nopeassa aikataulussa. 1.3.2016 ja sen jälkeen jätettyihin hakemuksiin maahanmuuttovirasto on tehnyt sekä turvapaikkakuulustelun että turvapaikkapuhuttelun. Haastattelujeni perusteella toimivallan siirron voidaan sanoa onnistuneen, sillä pieniä käytännön ongelmia lukuun ottamatta siirto on tapahtunut ongelmitta. Nykyinen malli on sekä turvapaikanhakijoiden että viranomaisten näkökulmasta tehokkaampi, sillä hakija puhutellaan yhden päivän aikana yhden henkilön toimesta, eikä aiemmin turvapaikkakuulustelun ja -puhuttelun välillä ilmenyttä viivettä enää ole. Kyseinen toimivallan siirto tehosti ja nopeutti Suomen viranomaisten toimintaa, mutta myös aiheutti joitakin kysymyksiä liittyen muun muassa siihen, millä tavoin asiakkaat tulevat tulevaisuudessa reagoimaan poliisin tiedoksiantoihin niiden ollessa lähes poikkeuksetta kielteisiä. Myös se, miten maahanmuuttovirasto kykenee seulomaan hakijoiden mukana tulevat rikolliset henkilöt aidosti turvapaikkaa tarvitsevista henkilöistä, nousi haastattelutilanteessa esille.

Asiasanat: Turvapaikanhakijat, toimivallan siirto, poliisi, maahanmuuttovirasto, turvapaikkakuulustelu, turvapaikkapuhuttelu, turvapaikanhakuprosessi

ABSTRACT

Oulu University of Applied Sciences
Business Degree, Law and Administration

Author(s): Jaakko Keränen

Title of thesis: The transfer of the Asylum investigation to applying for Asylum

Supervisor(s): Pentti Seppänen

Term and year when the thesis was submitted: Autumn 2016 Number of pages: 44 + 3

Due to the crisis caused by the radical Islamic groups in Middle East, a great amount of people has sought asylum from Europe because they are trying to escape the violence. Due to the increasing amount of people seeking asylum from Finland the Finnish Government have had to do changes in the asylum seeking process. One of these changes is the transfer of the Asylum investigation previously held by the police to the Finnish Immigration Service.

The goal for my thesis was to study how the transfer would affect both Police and the Finnish Immigration Service. I wanted to know if there was any effect on how the process was done, how much it would effect on human resources and the general work assignments. In addition, I wanted to have orientate myself to the asylum seeking process in general. I used qualitative research method to finish my thesis and I supplemented it with two interviews and some charts.

The transfer is intended to speed up the process per asylum seeker. Some of the applications filed in 2015 have yet to have verdict and one goal is to change this situation. The other endeavour of the transfer is to unify the process under one office. Earlier, the police, the Finnish border guard and the Finnish Immigration Service all had their own sectors of the process. After the transfer the police still has to take in the applications, inform the negative verdicts to the customers and deport the persons with negative verdicts out of country.

The transfer was executed fast. For all the applications filed on 1st of March 2016 and after the asylum interview was done by the Finnish Immigration Service. Based on my interviews the transfer was a success because apart from few minor problems there was no issues at all. The new way of handling the process is more effective than the old one both from the perspective of the asylum seeker and the authority because both the asylum investigation and the asylum hearing are done in one day by one official. The transfer enhanced the work done by Finnish officials but it also brought up some questions concerning the police informing only the negative verdicts and how the asylum seekers would react to the verdicts given by the police. Another question is how the Finnish Immigration Service can pick up possible criminals amongst all the people in need of asylum.

Key words: Asylum seekers, the transfer of jurisdiction, The Finnish Police, The Finnish Immigration Service, Asylum investigation, Asylum hearing, the asylum seeking process

LYHENTEET

ECRE	European Council on Refugees and Exiles (Euroopan pakolaisneuvosto)
EU	Euroopan unioni
HL	Hallintolaki 434/2003
HaO	Hallinto-oikeus
KHO	Korkein hallinto-oikeus
SM	Sisäministeriö
SPJL	Suomen Poliisijärjestöjen liitto ry
UlkomaalaisL	Ulkomaalaislaki 301/2004
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisjärjestö)

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	7
2	TURVAPAIKANHAKIJA	9
2.1	Turvapaikanhakijan määritelmä	13
2.2	Perusteet turvapaikan hakemiselle	14
3	TURVAPAIKANHAKUPROSESSI.....	17
3.1	Turvapaikanhakuprosessi yleisesti	17
3.2	Maahanmuuttoviraston tehtävät.....	21
3.3	Poliisin tehtävät	22
4	TURVAPAIKANHAKUPROSESSIN TURVAPAIKKAKUULUSTELU	24
4.1	Turvapaikkakuulustelun sisältö	24
4.2	Turvapaikkakuulustelun merkitys turvapaikan myöntämiselle	25
5	TURVAPAIKKAKUULUSTELUN SIIRTO POLIISILTA MAAHANMUUTTOVIRASTOLLE....	26
5.1	Siirron vaikutukset poliisiin.....	29
5.2	Siirron vaikutukset maahanmuuttovirastoon.....	34
6	JOHTOPÄÄTÖKSET	37
7	POHDINTA.....	40
	LÄHTEET	42
	LIITTEET	45

1 JOHDANTO

Eurooppalainen ja sitä kautta myös suomalainen turvapaikkapolitiikka on ollut voimakkaassa myllerryksessä vuoden 2015 toukokuusta lähtien, kun turvapaikanhakijoiden määrät ovat kasvaneet joka puolella Eurooppaa ja tällä on ollut vaikutusta myös pohjoiseen Suomeen. Turvapaikanhakijoiden määrän voimakas nousu Suomessa on saanut päättäjät reagoimaan, ja ulkomaalaislakiin onkin tehty ja ollaan edelleen tekemässä muutoksia. Yksi huomattavimmista muutoksista on turvapaikkakuulustelun toimivallan siirto poliisilta maahanmuuttovirastolle. Tällä pyritään keskittämään palveluita yhden viranomaisen alaisuuteen, mutta yhtenä ilmiselvistä syistä on lisäksi tuloksellisuuden parantuminen ja käsittelyaikojen lyhentyminen, joka myös osaltaan pienentää valtion kuluja, jotka kohdennetaan turvapaikanhakijoihin. Rajavartiolaitos tekee vielä tällä hetkellä turvapaikkakuulustelua rinnan maahanmuuttoviraston kanssa, mutta tähän on tulossa suurella todennäköisyydellä muutos vuoden 2016 lopussa, mikäli hallitus saa tehtyä esityksensä lain muuttamisesta valmiiksi eduskunnalle.

Turvapaikanhakuprosessin pääpiirteinen kulku etenee siten, että turvapaikanhakija jättää hakemuksen poliisilaitokselle, jonka jälkeen hakija rekisteröidään tarvittaviin järjestelmiin. Tämän jälkeen hänelle pidetään turvapaikkakuulustelu, jossa selvitetään henkilön matkareitti ja henkilöllisyys. Kuulustelun jälkeen on vuorossa turvapaikkapuhuttelu, jossa selvitetään hakijan henkilökohtaiset turvapaikkaperusteet. Turvapaikkakuulustelun ja -puhuttelun pohjalta maahanmuuttoviraston ylitarkastaja tekee hakijalle päätöksen. Mikäli päätös on myönteinen, hakija saa Suomesta oleskeluluvan. Päätöksen ollessa kielteinen, turvapaikanhakijan tulee poistua maasta tietyn määräajan puitteissa.

Valitsin tämän aiheen opinnäytetyökseni siitä syystä, että olen kiinnostunut maailmanpolitiikasta, aihe on ollut ajankohtainen jo pidemmän aikaa ja siksi, että olen aiemmin työskennellyt poliisilla ja työskentelen nykyään Oulun maahanmuuttovirastossa. Pysin palvelemaan opinnäytetyölläni molempia virastoja antamalla niin sanotun ulkopuolisen näkökannan siirron vaikutuksista ja mahdollisista ongelmista.

Opinnäytetyössäni pyrin vastaamaan muun muassa kysymyksiin

- 1) millä tavoin siirto on vaikuttanut poliisiin ja maahanmuuttoviraston organisaatioihin
- 2) miten toimivallan siirto toteutettiin ja onnistuttiinko siinä halutulla tavalla ja

3) minkäläinen vaikutus siirrolla on ollut turvapaikkahakemusten käsittelyyn.

Tulen hakemaan tutkimuskysymyksiini vastauksia haastatteleamalla sekä poliisin että maahanmuuttoviraston henkilöstöä.

Työssäni käytin lähtökohtaisesti laadullista tutkimusmenetelmää, mutta tuin sitä myös valmiista aineistoista laatimillani taulukoilla ja tilastoilla, jotta turvapaikanhakijatilannetta on helpompi hahmottaa. Keskeisimpiä käsitteitä ovat turvapaikanhakijan määritelmä, turvapaikanhakuprosessi, turvapaikkakuulustelu, toimivallan siirto, sekä siirron tuomat vaikutukset ja mahdolliset ongelmat muun muassa virastojen toimintatapoihin, työpaikkatilanteeseen ja toimipaikkoihin liittyen.

Kirjallisia lähteitä aiheeseeni liittyen on kirjoitettu melko vähän, ja harvat olemassa olevat ovat auttamatta vanhentuneet etenkin juridisesti tarkasteltuna, sillä ulkomaalaislakia on muokattu viime vuosina useasti ja hallitus on antanut eduskunnalle esityksiä, jotka voimaan astuessaan tulevat muokkaavat lakia edelleen. Lähteinäni käytin muun muassa kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia, ulkomaalaislakia, hallintolakia, muutamia Euroopan unionin direktiivejä, maahanmuuttoviraston ja pakolaisneuvonta ry:n ohjeistuksia sekä haastatteluista keräämiäni aineistoja. Tuin aineistoa parhaani mukaan myös kirjallisilla lähteillä sekä ajankohtaisilla, aiheeseen liittyvillä artikkeleilla.

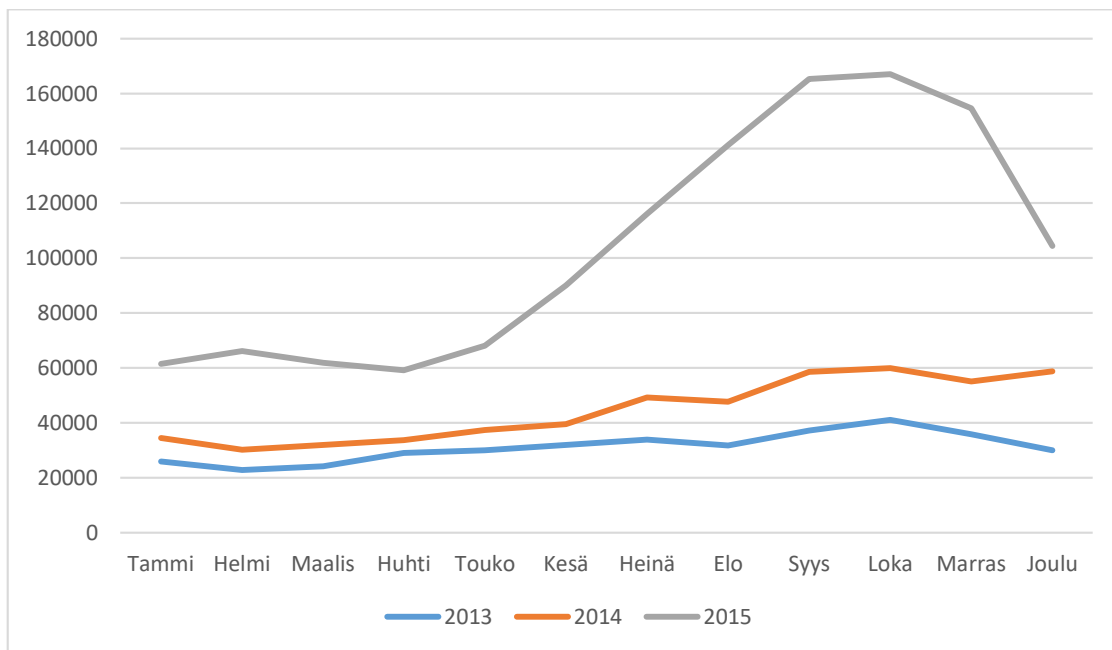
Haastattelin työtäni varten kahta henkilöä, yhtä poliisilta ja yhtä maahanmuuttovirastolta. Oulun poliisilaitoksella haastattelemani henkilö on komisario ja hän on toiminut ulkomaalaistutkintaryhmän tutkinnanjohtajana. Toinen haastattelemani henkilö työskentelee Oulun maahanmuuttoviraston ylitarkastajana. Molemmat haastattelemani henkilöt halusivat pysyä nimettöminä.

2 TURVAPAIKANHAKIJA

Turvapaikanhakijoiden määrä on lähtenyt vuoden 2015 aikana voimakkaaseen nousuun koko Euroopan unionin alueella. Myös Suomeen on saapunut aiempia vuosia huomattavasti suurempi joukko turvaa hakevia ihmisiä. Turvapaikanhakijoiden määrän räjähdysmäiseen kasvuun vaikuttavat suurimmalta osin Syyriassa käynnissä oleva sisällissota, sekä Lähi-idän yleistä räjähdysherkkää tilannetta hyväkseen käyttävän ISIS-terroristijärjestön valtaannousu Irakin ja Syyrian maa-alueilla. (Roggio, 2014).

Vuoden 2015 touko- ja kesäkuun taitteessa on tapahtunut huomattava turvapaikanhakijoiden määrän nousu ja se on jatkunut koko ajan kasvavana vuoden 2015 syyskuuhun asti. Vuoden 2015 loppuun mennessä Euroopasta ensimmäistä kertaa turvapaikkaa hakevia ihmisiä oli yhteensä 1 255 600. (Eurostat, 2016.) Euroopan Unionin alueelle saapui vuoden 2013 aikana 431 090 ja vuoden 2014 aikana 625 920 turvapaikanhakijaa Euroopan ulkopuolisilta alueilta. Vuoden 2015 ensimmäisen, toisen ja kolmannen neljänneksen yhteenlaskettu turvapaikanhakijamäärä oli kuitenkin jo ylittänyt 800 000 hakijan rajan. (Eurostat, 2015.) Vuoden viimeisellä neljänneksellä Eurooppaan saapui vielä yli 400 000 turvapaikanhakijaa (Eurostat, 2016).

TAULUKKO 1. Ensimmäistä kertaa turvapaikkaa hakevien määrä tammikuu 2013 – joulukuu 2015, EU-28 (Eurostat, 2016)



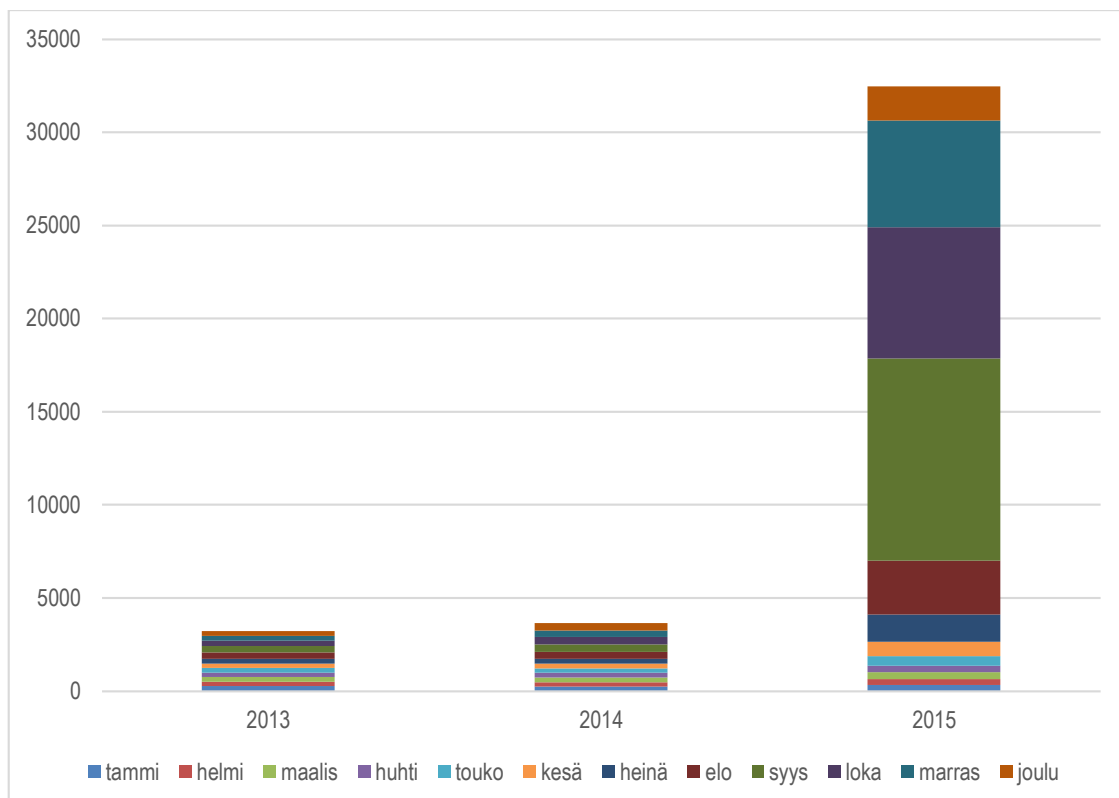
TAULUKKO 2. Euroopan Unionin ulkopuolisten turvapaikanhakijoiden määrä 2013 – 2015 (Eurostat, 2016)

Valtio	2013	2014	2015	Muutos	%
Syyria	49 980	122 115	362 775	312 795	625,8 %
Afganistan	26 215	41 370	178 230	152 015	579,9 %
Kosovo	20 225	37 895	66 885	46 660	87,4 %
Eritrea	14 485	36 925	33 095	18 610	128,5 %
Serbia	22 360	30 840	19 090	-3 270	-14,6 %
Pakistan	20 850	22 125	46 400	25 550	122,5 %
Irak	10 740	21 310	121 535	110 795	1031,6 %
Nigeria	11 670	19 970	29 915	18 245	156,3 %
Venäjä	41 470	19 815	18 385	-23 085	-55,7 %
Albania	11 065	16 825	65 935	54 870	495,9 %
Somalia	16 510	16 470	19 575	3 065	18,6 %
Valtioton	9 670	15 605	18 940	9 270	95,9 %
Ukraina	1 055	14 050	20 830	19 775	1874,4 %
Mali	6 630	12 945	8 315	1 685	25,4 %
Bangladesh	9 140	11 680	17 695	8 555	93,6 %
Gambia	3 545	11 515	12 205	8 660	244,3 %
Iran	12 680	10 860	25 360	12 680	100,0 %
Bosnia ja Hertsegovina*	7 065	10 705		3 640	51,5 %
Makedonia	11 035	10 330	10 545	-490	-4,4 %
Tuntematon*	4 025	9 600		5 575	138,5 %
Georgia	9 090	8 560	6 560	-2 530	-27,8 %
Kongo	8 390	7 340	5 720	-2 670	-31,8 %
Algeria	7 080	6 700	7 620	540	7,6 %
Senegal	2 965	6 435	8 880	5 915	199,5 %
Guinea	6 490	6 375	5 480	-1 010	-15,6 %
Sudan	3 235	6 230	10 910	7 675	237,2 %
Armenia*	5 235	5 700		465	8,9 %
Sri Lanka*	6 550	5 480		-1 070	-16,3 %
Kiina (sis. Hong Kong)	5 280	5 170	5 695	415	7,9 %
Turkki*	5 635	5 160		-475	-8,4 %
Yhteensä (sis. Muut ei EU-28-maat)	431 090	625 920	1 255 640	824 550	191,3 %

*Vertailu vuosien 2013 ja 2014 välillä

Turvapaikanhakijoiden määrä Suomessa on kasvanut suhteessa huomattavasti nopeammin, kuin koko Euroopan Unionin alueella. Esimerkiksi vuonna 2013 turvapaikkaa Suomesta haki 3 238 ihmistä (Maahanmuuttovirasto, 2014). Seuraavan vuoden tilasto ei poikkea merkittävästi aiemmasta, sillä vuonna 2014 turvapaikanhakijoita oli yhteensä 3 651 (Maahanmuuttovirasto, 2015). Sen sijaan vuonna 2015 turvapaikanhakijoita oli jo 32 476, eli yli kymmenkertainen määrä vuoteen 2013 verrattuna. Vuoden 2016 ensimmäisen kahden kuukauden aikana turvapaikkaa Suomesta on hakenut yhteensä 1 845 ihmistä. Turvapaikanhakijavirta Suomeen on kuitenkin alkanut selvästi hidastumaan, sillä vuoden 2016 maaliskuun alusta lokakuun 31. päivään mennessä turvapaikkaa on hakenut yhteensä enää 3 181 henkilöä. (Maahanmuuttovirasto, 2016.) Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön johtaja Esko Repo kertoi Helsingin sanomien artikkelissa tammikuussa 2016 turvapaikanhakijoiden määrän vähenemisen syyksi muun muassa sen, että ”Euroopan maiden tekemät toimenpiteet eli matkustamisen vaikeuttaminen ovat vähentäneet hakijamäärää Suomessa - -” (Helsingin sanomat, 2016).

TAULUKKO 3. Suomeen saapuneet turvapaikanhakijat 2010 - 2015 (Maahanmuuttovirasto, 2016)



2.1 Turvapaikanhakijan määritelmä

Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisjärjestön (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR) mukaan turvapaikanhakijastatuksen määritelmä on erittäin yksinkertainen. Turvapaikanhakija on henkilö, joka pitää itseään pakolaisena, mutta joka ei ole vielä saanut virallista pakolaisstatusta mistään maasta. UNHCR:n mukaan maailmassa on noin miljoona turvapaikanhakijaa joka vuosi.

Genevessä vuonna 1951 laaditussa yleissopimuksessa pakolaisten oikeusasemaa koskien pakolainen määritellään siten, että henkilö, jolla on perusteltua syytä pelätä joutuvansa vainotuksi rodun, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskuntaluokkaan kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta, oleskelee kotimaansa ulkopuolella ja on kykenemätön tai sellaisen pelon johdosta haluton turvautumaan sanotun maan suojaan, luokitellaan pakolaiseksi. Tämän lisäksi kyseisessä yleissopimuksessa pakolaiseksi luetaan henkilö, joka ei ole minkään maan kansalainen ja joka oleskelee entisen pysyvän asuinmaansa ulkopuolella ja edellisessä lauseessa mainittujen seikkojen takia on kykenemätön tai sanotun pelon vuoksi haluton palaamaan sinne. Euroopan unionin pakolaisen määritelmädirektiivin 2 artiklan d)-kohtaan on kirjattu pakolaisen määritelmä Geneven yleissopimuksen mukaisesti.

Euroopan Unionin määritelmä turvapaikanhakijalle noudattaa samoja linjoja Geneven yleissopimuksen kanssa. Amnesty Internationalin Suomen osaston johtokunnan entisen puheenjohtajan Jussi Förbomin kirjassa ”Väki, valta ja virasto” vuodelta 2014 niin kutsuttua pakolaisen määritelmädirektiiviä kutsutaan yhdeksi yhteisen eurooppalaisen turvapaikkapolitiikan keskeisistä rakennuspalikoista (Förbom 2014, 47). Turvapaikanhakijan status muuttuu pakolaisstatukseksi, jos jokin Euroopan Unionin jäsenvaltio hyväksyy turvapaikkahakemuksen. (ECRE, 2014.) Lisäksi Euroopan unionin perusoikeuskirjan 18 artiklassa sanotaan seuraavaa:

Oikeus turvapaikkaan taataan pakolaisten oikeusasemaa koskevan 28 päivänä heinäkuuta 1951 tehdyn Geneven yleissopimuksen ja pakolaisten oikeusasemaa koskevan 31 päivänä tammikuuta 1967 tehdyn pöytäkirjan määräysten sekä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä ”perussopimukset”, mukaisesti.

Suomen perustuslaissa ei varsinaisesti määritellä pakolaista tai turvapaikanhakijaa, mutta perustuslain 2 luvun 9 § 4 momenttiin on 30.8.1989 ratifioitu kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen mukaisesti määritelty palauttamiskielto: ” - Ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.”

Ulkomaalaislaissa turvapaikanhakija on määritelty sanatarkasti samalla tavalla, kuin pakolaisen määritelmädirektiivissä ja Geneven yleissopimuksessa vuodelta 1951. Ulkomaalaislain 6 luvun 87 §:ssä määritellään tämän lisäksi kuitenkin myös syyt, jolloin turvapaikka jätetään myöntämättä. Näihin syihin lukeutuu muun muassa epäily rikoksesta rauhaa vastaan, sotarikoksesta sekä rikoksesta ihmiskuntaa vastaan. Lisäksi epäily törkeästä muusta kuin poliittisesta rikoksesta Suomen ulkopuolella ennen rekisteröitymistä pakolaiseksi Suomessa, sekä Yhdistyneiden kansakuntien tarkoituksien ja periaatteiden vastainen teko voi olla este turvapaikan saamiselle. (Ulkomaalaislaki 30.4.2004/301.)

2.2 Perusteet turvapaikan hakemiselle

Turvapaikan hakemisen perusteet tulevat parhaiten esille Genevessä laaditussa pakolaisten oikeusasemaa koskevassa yleissopimuksessa, sekä luonnollisesti ulkomaalaislaissa sen saman muodon takia. Tämä tarkoittaa sitä, että turvapaikkaa voidaan hakea, jos henkilö kokee tulevansa vainotuksi omassa kotimaassaan tai entisessä asuinmaassaan Geneven yleissopimukseen sekä ulkomaalaislakiin kirjatulla tavalla.

Ulkomaalaislakiin on kirjattu lisäksi 6 lukuun 87 a §:n vainoksi katsottavat teot:

Vainoksi katsotaan teot, jotka ovat laatunsa tai toistuvuutensa vuoksi sellaisia, että ne loukkaavat vakavasti perustavanlaatuisia ihmisoikeuksia. Vainoksi katsotaan myös vakavuudeltaan vastaava kertymä sellaisia tekoja, joihin kuuluu ihmisoikeusloukkauksia.

Tämän lisäksi 87 a §:ssä on erikseen määritelty kuusi kohtaa, jollaisia vainoksi katsottavat teot voivat olla. Vainoksi katsotaan fyysinen tai henkinen väkivalta, mukaan lukien seksuaalinen väkivalta; oikeudelliset tai hallinnolliset toimenpiteet taikka poliisin toimintaan tai lainkäyttöön liittyvät toimenpiteet, jotka ovat itsessään syrjiviä tai jotka toteutetaan syrjivällä tavalla; kohtuuton tai syrjivä

syytteeseen paneminen tai rankaiseminen; muutoksenhakumahdollisuuden puuttuminen tai epäminen, minkä seurauksena on kohtuuton tai syrjivä rangaistus; syytteeseen paneminen tai rankaiseminen sen johdosta, että henkilö kieltäytyy asepalveluksesta selkkauksessa, jossa asepalveluksen suorittaminen sisältäisi 87 §:n 2 momentissa tarkoitettuja tekoja sekä luonteeltaan sukupuoleen tai lapsiin kohdistuva teko. 87 §:n 2 momentissa määritellään ne syyt, miksi turvapaikka voidaan jättää myöntämättä turvapaikanhakijalle ja olen käsitellyt näitä kohtia alaluvun 2.1 *Turvapaikanhakijan määritelmä* viimeisessä kappaleessa.

Ulkomaalaislain 87 b §:ssä määritellään erikseen vielä vainon syyt. Kun vainon syytä arvioidaan, tulee ottaa huomioon vainotun henkilön alkuperä, uskonto, kansallisuus, poliittinen mielipide sekä tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuuluminen. Ulkomaalaislaissa alkuperällä tarkoitetaan erityisesti ihonväriä, syntyperää taikka kuulumista tiettyyn etniseen ryhmään. Uskonto määritetään teistiseksi, ei-teistiseksi, sekä ateistiseksi uskomukseksi, jota harjoitetaan yksityisesti tai julkisesti, yksin tai yhdessä tai siitä pidättäytytään. Lisäksi muut uskonnolliset toimet tai mielipiteet, sekä uskontoon perustuva tai uskonnon määräämä henkilökohtainen tai ryhmän käyttäytyminen luetaan uskonnon määritelmän piiriin.

Kansallisuus käsittää sekä tietyn valtion kansalaisuuden että kansalaisuudettomuuden, kuin myös kuulumisen johonkin ryhmään, jota yhdistävät kulttuuriset, etniset, kielelliset, maantieteelliset tai poliittiset tekijät taikka ryhmän yhteys toisessa valtiossa asuvaan väestöön. Poliittisella mielipiteellä tarkoitetaan mielipiteitä, ajatuksia ja uskomuksia mahdollisista vainoa harjoittajista toimijoista ja niiden politiikoista tai menetelmistä. (UlkomaalaisL 6:87b.2 § 3-k., 4-k.)

Kun vainon syytä arvioidaan, ihmisryhmää voidaan pitää tiettyinä yhteiskunnallisena ryhmänä silloin, kun sen jäsenillä on sellainen yhteinen tausta, muu luontainen ominaisuus tai usko, joka antaa ryhmälle identiteetin tai joka on omantunnon kannalta niin keskeinen ominaisuus, ettei siitä luopumista voida vaatia ja jonka ympäröivä yhteiskunta lukee omasta yhteiskunnasta erottuvaksi ryhmäksi. Yhteisenä ominaisuutena yhteiskunnallisella ryhmällä voi toimia myös seksuaalinen suuntautuminen, ja tällaista ryhmää määriteltäessä tulee ottaa lisäksi huomioon myös sukupuoli-identiteetti ja muut sukupuoleen liittyvät seikat. (UlkomaalaisL 6:87b.3, 6:87b.4 §)

Arvioitaessa sitä, onko turvapaikanhakijalla perusteltua pelkoa joutuva vainotuksi, ulkomaalaislain 87 b §:n 5 momentissa säädetään, että sillä ei ole merkitystä, onko hakijalla todellisuudessa alkuperään, uskontoon, kansallisuuteen, yhteiskunnalliseen tai poliittiseen ryhmään liittyviä piirteitä. Riittää, että vainon harjoittaja arvioi hakijalla olevan edellä mainittuja piirteitä.

3 TURVAPAIKANHAKUPROSESSI

”Suomi on pakolais- ja turvapaikkapolitiikassaan sitoutunut YK:n pakolaissopimuksen täysimääräiseen soveltamiseen. Turvapaikkamenettelyä ja suojelun myöntämistä säätelevät myös EU:n direktiivit kuten pakolaisen määritelmädirektiivi ja turvapaikkamenettelydirektiivi.” Turvapaikkahakemukset tulee käsitellä aina yksilöllisellä käsittelyllä ja turvapaikkamenettelyn tulee perustua tähän. Turvapaikkahakemus voidaan käsitellä joko normaalissa tai nopeutetussa menettelyssä. (Sisäministeriö, 2016.)

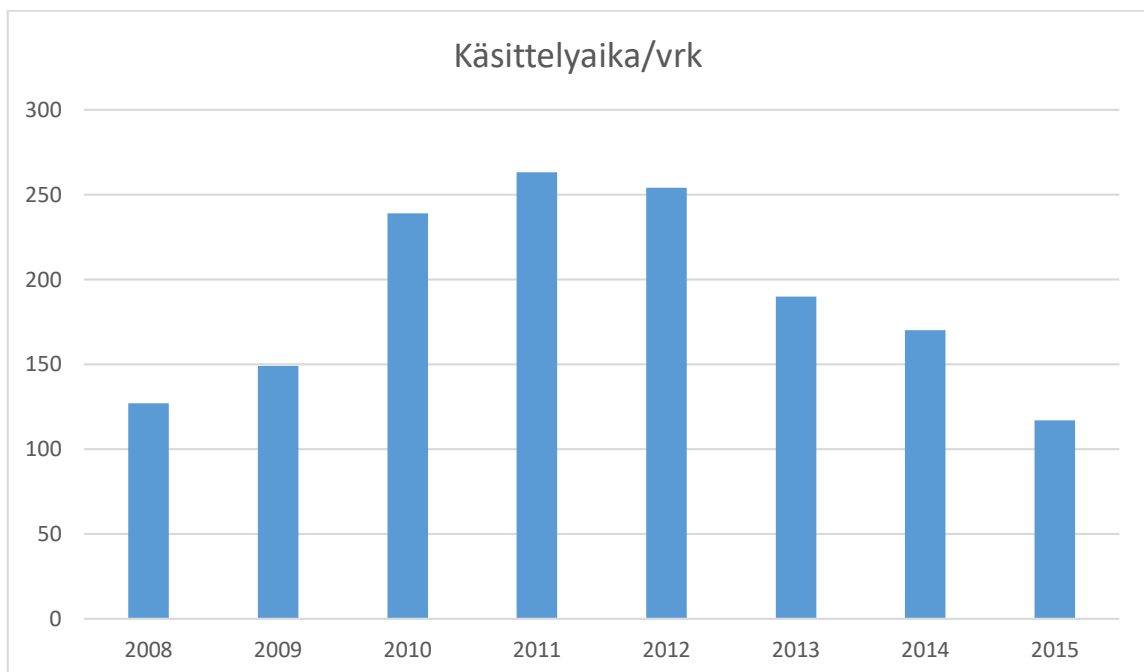
Ulkomaalaislain 6 lukuun on sisällytetty pykälät koskien turvapaikkamenettelyä. Euroopan unionin neuvoston direktiivi 2005/85/EY, puhekielessä turvapaikkamenettelydirektiivi, määrittää pääpiirteissään ulkomaalaislakiin kirjatut menettelyt turvapaikanhakua koskien. Turvapaikkamenettelydirektiiviin on kirjattu vähimmäisvaatimukset, joita jäsenvaltioiden tulee noudattaa turvapaikkamenettelyssään. Jäsenvaltiot voivat vähimmäisvaatimuksien lisäksi kirjata kansalliseen lainsäädäntöönä direktiiviä vapaampia toimintamenetelmiä. Tästä hyvänä esimerkkinä on ulkomaalaislain 88 a §, jonka nojalla maassa oleskeleva ulkomaalainen voi hakea oleskelulupaa humanitaarisen suojelun perusteella. Hallituksen esityksessä 2/2016 esitetään kyseisen pykälän kumoamista sillä perusteella, että humanitaarisen suojelun tarjoaminen on kansainvälistä suojelua, siinä missä 88 §, jossa säädetään oleskeluluvasta toissijaisen suojelun perusteella. Oleskeluluvan myöntäminen humanitaarisen suojelun perusteella ei kuulu EU:n tai kansainvälisiin velvoitteisiin, vaan se on osa kansallista lainsäädäntöä. (Hallituksen esitys 2/2016 vp. 14.)

3.1 Turvapaikanhakuprosessi yleisesti

Turvapaikanhakuprosessi käynnistyy sillä hetkellä, kun turvapaikkaa hakeva henkilö jättää turvapaikkahakemuksen joko poliisille tai rajatarkastusviranomaiselle. Kun hakemus on jätetty toiselle edellä mainituista viranomaisista, tapahtuu mahdollinen turvapaikanhakijan säilöönotto. Tämän jälkeen hakija siirretään vastaanottokeskukseen odottamaan turvapaikkapuhuttelua. (Maahanmuuttovirasto, 2016.)

Turvapaikkapuhuttelun perusteella maahanmuuttovirasto tekee päätöksen siitä, saako turvapaikanhakija Suomesta turvapaikan, vai käännytetäänkö hänet pois Suomesta. Hallintolakiin kirjattu 23 § käsittelyn viivytyksettömyys koskee myös maahanmuuttovirastoa sen käsitellessä turvapaikkahakemuksia. Viranomaisen on siis esitettävä hakijalle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava hakijan tekemiin tiedusteluihin hakemuksen etenemiseen liittyen. (Hallintolaki 434/2003.)

TAULUKKO 4. Turvapaikkahakemusten keskimääräiset käsittelyajat 2008 – 2015 (Maahanmuuttovirasto, 2016)



Jos hakemuksen päätös on myönteinen, sijoitetaan henkilö asumaan johonkin Suomen kuntaan. Jos lopputuloksena on kielteinen päätös, sisältää se samalla myös käännyttämisspätöksen. (SM, 2016.) Hakijalla on tässä tapauksessa oikeus valittaa päätöksestä Helsingin hallinto-oikeuteen 30 vuorokauden kuluessa päätöksen tiedoksiannosta (Maahanmuuttovirasto, 2016). 1.9.2016 ja sen jälkeen tehtyjen päätösten valitusaika on lyhennetty ulkomaalaislaissa 21 päivään. ” Poiketen siitä, mitä hallintolainkäyttölaissa säädetään, valitus on tehtävä 21 päivän kuluessa päätöksen tiedoksiannasta, jos kyse on turvapaikkamenettelyssä tehdystä maahanmuuttoviraston päätöksestä kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa.” (UlkomaalaisL 13:190.3 §.) Vaikka hallintolainkäyttö-

laissa 586/1996 säädetään, että valitus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista, ulkomaalaislaki, joka on erityslaki, menee hallintolainkäyttölain edelle, joka on yleislaki, normihierarkian periaatteiden mukaisesti.

Turvapaikanhakijan valittaessa kielteisestä päätöksestä määräajassa Helsingin hallinto-oikeuteen, HaO voi joko kumota maahanmuuttoviraston kielteisen päätöksen, tai pitäytyä maahanmuuttoviraston kannassa, jolloin hakija käännytetään. Jos maahanmuuttoviraston päätös kumotaan, tulee sen antaa hakijalle oleskelulupa, jonka jälkeen turvapaikan saanut hakija sijoitetaan kuntaan. Mikäli kielteisestä päätöksestä ei kumota HaO:ssa, hakijalla on vielä oikeus hakea valituslupaa Korkeimmasta hallinto-oikeudesta 30 vuorokauden kuluessa päätöksen tiedoksiannosta. (Maahanmuuttovirasto, 2016.) Ulkomaalaislain uudistettu 190 § koskee myös tätä valitusvaihetta 1.9.2016 ja sen jälkeen tehtyjen päätösten osalta, eli mikäli Helsingin hallinto-oikeuden päätöksestä halutaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, tulee valitus tehdä 21 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista.

Turvapaikanhakijan hakiessa KHO:lta valituslupaa HaO:n pitäytyessä maahanmuuttoviraston kielteisessä päätöksessä, KHO voi joko myöntää hakijalle valitusluvan, tai olla myöntämättä sitä. Tapauksessa, jossa valituslupaa ei myönnetä, kielteinen päätös jää voimaan, ja hakija käännytetään pois Suomesta. Jos valituslupa myönnetään, KHO käsittelee valituksen ja tekee sen jälkeen päätöksen. Päätöksen ollessa myönteinen, hakija saa oleskeluluvan ja hänet sijoitetaan kuntaan, kielteisen päätöksen seurauksena hakija käännytetään. (Maahanmuuttovirasto, 2016.)

Turvapaikanhakijan lisäksi myös maahanmuuttovirasto voi valittaa HaO:n päätöksestä KHO:lle, jolla viraston päätös on kumottu tai sitä on muutettu. Mikäli KHO myöntää asialle valitusluvan, HaO:n päätökselle voidaan hakea muutosta. (Maahanmuuttovirasto, 2016.)

Normaalin käsittelyn lisäksi turvapaikkahakemus voidaan käsitellä myös nopeutetusti, mikäli hakemuksen katsotaan olevan ilmeisen aiheeton. Hakemus katsotaan aiheettomaksi, jos sen perusteeksi ei ole esitetty vainoa tai muuta ihmisoikeusloukkausta, joka oikeuttaisi kansainväliseen suojeluun tai jos hakemuksessa esitetyt väitteet suojelun tarpeesta ovat selvästi epäuskottavia. Käsitely tapahtuu nopeutetusti myös, jos ilmeisenä tarkoituksena on käyttää turvapaikkamenettelyä väärin tai jos hakemuksen ratkaisemiseksi on annettu tahallaan vääriä tietoja keskeisistä asioista, tiedot ovat harhaanjohtavia tai puutteellisia, on esitetty väärennetyjä asiakirjoja ilman hyväksyttävää syytä tai hakemus on tehty viivyttämään maasta poistamista. (Maahanmuuttovirasto, 2016.)

Pakolaisneuvonta ry mainitsee näiden lisäksi nopeutetun menettelyn käytön perusteeksi tilanteen, jossa hakija on tehnyt uusintahakemuksen, joka ei sisällä uusia perusteita turvapaikan saamiselle. Tilanteissa, joissa maahanmuuttovirasto joutuu käyttämään nopeutettua menettelyä, hakemuksen ratkaisu tulee tehdä viiden kuukauden kuluessa hakemuksen jättämisestä (UlkomaalaisL 6:104.4 §).

Edellä mainittujen perusteluiden lisäksi hakemus käsitellään nopeutetusti, mikäli turvapaikanhakija on saapunut Suomeen turvallisesta alkuperämaasta. Maahanmuuttovirasto katsoo alkuperämaan turvalliseksi silloin, kun maassa ei ole vainon tai vakavien ihmisoikeusloukkausten vaaraa. Kun alkuperämaan turvallisuutta arvioidaan, tulee ottaa huomioon erityisesti, toimiiko valtiossa vakaa ja demokraattinen yhteiskuntajärjestelmä, onko valtiossa riippumaton ja puolueeton oikeuslaitos ja vastaako oikeudenkäytön taso oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asetettavia vaatimuksia, onko valtio liittynyt keskeisiin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin ja noudattaako se niitä, sekä onko valtiossa tapahtunut vakavia ihmisoikeusloukkauksia. Turvallisiksi katsotuista alkuperämaista ei ole muodostettu ennalta hyväksytyä luetteloa, vaan maan määrittelemisen turvalliseksi alkuperämaaksi tapahtuu vakiintuneen oikeuskäytännön kautta. (Maahanmuuttovirasto, 2016.)

Turvapaikkahakemus voidaan jättää tutkimatta tilanteissa, joissa hakija on saapunut Suomeen turvallisesta turvapaikkamaasta tai, jos hakija voidaan lähettää toiseen valtioon, joka on vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä (Maahanmuuttovirasto, 2016). Jälkimmäisellä lauseella viitataan niin sanottuun Dublin III -sopimukseen, tarkemmin sen III luvun 7 artiklan toiseen kohtaan, jossa sanotaan: ” Tässä luvussa esitettyjen perusteiden mukaisesti hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio määritetään sen tilanteen mukaan, joka oli vallalla hakijan jättäessä ensimmäisen kerran kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa jossakin jäsenvaltiossa.” Tämä tarkoittaa sitä, että Suomesta turvapaikkaa hakevan henkilön turvapaikkahakemus voidaan jättää tutkimatta, jos kyseinen henkilö on jo aiemmin jättänyt turvapaikkahakemuksen johonkin toiseen Euroopan unionin jäsenvaltioon, sillä ensimmäisenä hakemuksen vastaanottanut valtio on vastuussa henkilön turvapaikkaprosessista.

3.2 Maahanmuuttoviraston tehtävät

Turvapaikanhakuprosessin eri vaiheiden jako viranomaisten kesken uudistettiin 1.3.2016, jolloin poliisin tehtäviä prosessin alkupäästä siirrettiin maahanmuuttoviraston suoritettavaksi. Rajavartiolaitos jatkaa toistaiseksi turvapaikkakuulustelua, mutta tutkinta siirtyy myös rajavartiolaitokselta maahanmuuttovirastolle viimeistään 1.1.2017. Maahanmuuttoviraston tehtäviin turvapaikanhakuprosessissa kuului ennen toimivallan siirtoa turvapaikanhakijan ohjaaminen vastaanottokeskukseen asumaan, jossa hakijat odottavat kutsua turvapaikkapuhutteluun; turvapaikkapuhuttelun järjestäminen; sekä turvapaikkapäätöksen tekeminen. (Maahanmuuttovirasto, 2016.) Maahanmuuttoviraston tehtäviin kuuluu nykyisin myös myönteisten turvapaikkapäätösten tiedoksi antaminen asiakkaalle (Poliisin haastattelu, 2.6.2016).

Ennen toimivallan siirtoa turvapaikkapuhutteluun ei kuulunut turvapaikkakuulusteluun sisältyneitä vaiheita, joista kerron enemmän seuraavassa luvussa. Muulta osin turvapaikkapuhuttelu on säilynyt samanmuotoisena ja puhuttelussa hakija saa suullisesti kertoa kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan häneen kohdistuvasta vainosta, muista oikeudenloukkauksista, niiden uhista ja perusteista sekä muista ongelmistaan. Hakijan on mahdollista esittää myös yksityiskohtaisen kuvauksen ja mahdollisesti jopa todisteet tapaukseensa liittyvistä seikoista. Tämän lisäksi hakija voi toimittaa puhutteluun asiakirjoja, joita ei ole syystä tai toisesta aiemmin toimittanut viranomaisille, mikäli hän haluaa vedota niihin asiansa käsittelyn yhteydessä. (Maahanmuuttovirasto, 2016.) Turvapaikkahakemusten voimakkaasti lisääntyessä lisäksi myös poliisi voi suorittaa maahanmuuttoviraston pyynnöstä unionin kansalaisten puhutteluja sekä tilapäisesti muiden hakijoiden puhutteluja. Tällaisessa tilanteessa maahanmuuttoviraston tulee ilmoittaa komissiolle vähintään kerran vuodessa ja heti, kun poliisin suorittamat puhuttelut eivät ole enää tarpeen. (UlkomaalaisL 6:97.3 §.)

Maahanmuuttoviraston ohjeistuksessa mainitaan, että turvapaikanhakijalla on turvapaikkapuhuttelun yhteydessä oikeus tulkkiin sekä oikeudelliseen avustajaan, jotka maahanmuuttovirasto hankkii hakijalle, mikäli se on tarpeen. Oikeus tulkkiin perustuu hallintolain 5 luvun 26 §:n:

Viranomaisen on järjestettävä tulkitseminen ja kääntäminen asiassa, joka voi tulla vireille viranomaisen aloitteesta, jos: 1) romani- tai viittomakieltä taikka muuta kieltä käyttävä asiansainen ei osaa viranomaisessa käytettävää suomen tai ruotsin kieltä - -

Turvapaikkapuhuttelun merkitys turvapaikan saamisessa on merkittävä ja puhuttelussa maahanmuuttovirasto pyrkii selvittämään kaikki ne seikat, jotka ovat hakemuksen kannalta merkityksellisiä. Hakijan kertomuksen uskottavuuteen kiinnitetään luonnollisesti myös huomiota. Puhuttelussa selvitetään myös, hakeeko turvapaikanhakija oleskelulupaa kansainvälisen suojelun perusteella, maasta poistumisen estymisen perusteella, yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella tai siksi, että hakija on ihmiskaupan uhri. (Maahanmuuttovirasto, 2016.)

Ulkomaalaislain 97 a § 2 momentissa turvapaikkapuhuttelusta säädetään seuraavaa:

Turvapaikkapuhuttelussa on erityisesti tiedusteltava, miten hakija suhtautuu mahdolliseen maasta poistamiseen turvalliseen alkuperämaahan sekä maahantulokieltoon. Hakijalta on selvitettävä erityisesti ne perusteet, joiden vuoksi hän katsoo, ettei kyseinen valtio ole hänelle turvallinen. Lisäksi on selvitettävä, onko hakijalla kansainvälisen suojelun tarpeen ohella muita perusteita oleskeluoikeuden saamiseen.

Turvapaikkapuhuttelusta laaditaan pöytäkirja, joka tulkitaan turvapaikanhakijalle puhuttelun päätyttyä. Hakijalle annetaan mahdollisuus tehdä pöytäkirjaan korjauksia ja lisäyksiä. Pöytäkirja vahvistetaan hakijan allekirjoituksella ja siitä toimitetaan hakijalle jäljennös heti tai mahdollisimman nopeasti puhuttelun jälkeen. (UlkomaalaisL 6:97a.4 §.) Mikäli hakija antaa turvapaikkapuhuttelussa tietoisesti vääriä tietoja tai salaa joitain sellaisia tietoja, jotka voivat vaikuttaa päätöksen lopputulokseen, hakijan oleskelulupa voidaan peruuttaa (Maahanmuuttovirasto, 2016).

3.3 Poliisin tehtävät

Poliisin tehtäviin kuului ennen toimivallan siirtoa 1.3.2016 sekä turvapaikkahakemuksen vastaanottaminen että turvapaikkakuulustelun suorittaminen. Uudistuksen jälkeenkin turvapaikkahakemuksen vastaanottaminen kuuluu sekä poliisin että rajavartiolaitoksen tehtäviin (Maahanmuuttovirasto, 2016).

Turvapaikkahakemus jätetään poliisilaitokselle ja se on rekisteröitävä viipymättä. Jos turvapaikanhakija on jättämässä turvapaikkahakemusta maahanmuuttoviraston, vastaanottokeskuksen, säilönnötkeskuksen tai tullin henkilöstölle, tulee hakija ohjata poliisille tai rajatarkastusviranomaiselle. Turvapaikkahakemus tulee rekisteröidä kuuden arkipäivän kuluessa siitä, kun hakemus on jätetty poliisille. Tilanteissa, joissa hakemusten määrä on huomattavasti kasvanut, poliisi tai raja-

tarkastusviranomainen voi jatkaa rekisteröinnin määräaika kymmeneen arkipäivään. Tästä määräajan jatkamisesta tulee ilmoittaa komissiolle vähintään kerran vuodessa ja myös tilanteessa, jolloin määräajan jatkaminen ei ole enää tarpeellista. (UlkomaalaisL 6:95.3 §.)

Ennen toimivallan siirtoa poliisin tehtäviin kuulunut turvapaikkakuulustelu on nykyään sisällytetty maahanmuuttoviraston suorittamaan turvapaikkapuhutteluun (Maahanmuuttovirasto, 2016). Turvapaikkakuulustelun sisältöä avataan sille omistetussa luvussa *4 Turvapaikanhakuprosessin turvapaikkakuulustelu*.

Poliisin tehtäviin kuuluu kielteisten turvapaikkapäätösten sekä ulkomaalaislain 52 §:n nojalla tehtyjen päätösten tiedoksi antaminen (Poliisin haastattelu, 2016). Kun maahanmuuttovirasto on tehnyt päätöksen yksittäisen henkilön turvapaikkahakemukseen, toimitetaan kyseinen päätös paikallispoliisille. Poliisi tiedottaa päätöksestä henkilölle, ja hänellä on oikeus saada tieto siitä omalla äidinkiellään, tai kielellä, jota hakijan oletetaan ymmärtävän. Jos päätös on suomen- tai ruotsinkielinen, tiedotetaan päätöksestä tulkkaamalla tai kääntämällä. (Maahanmuuttovirasto, 2016.)

Poliisin tehtäviin kuuluu lisäksi myös käännyttämisen täytäntöönpano. Mikäli turvapaikanhakijan hakemus on kielteinen, tai jo oleskeluluvan saanut henkilö ei saa jatko-oleskelulupaa ja saa maahanmuuttovirastolta karkottamispäätöksen, tulee poliisin suorittaa henkilön maasta poistaminen. Maahanmuuttovirasto voi kuitenkin antaa henkilölle käännytys- tai karkotuspäätöksen yhteydessä ulkomaalaislain 147 a §:n nojalla mahdollisuuden poistua maasta vapaaehtoisesti, jolloin poliisin ei tarvitse poistaa henkilöä maasta. Määräaika vapaaehtoiselle poistumiselle on yleensä 30 vuorokautta. (Maahanmuuttovirasto, 2016.)

4 TURVAPAIKANHAKUPROSESSIN TURVAPAIKKAKUULUSTELU

Turvapaikanhakuprosessin turvapaikkakuulustelun tarkoituksena on selvittää turvapaikanhakijan taustoja, kuten hakijan henkilöllisyys, matkareitti ja maahantulo. Tämän lisäksi hakijalta selvitetään suullisesti turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittämiseksi tarpeelliset tiedot. Kun hakijan henkilöllisyyttä selvitetään, kerätään henkilötiedot myös hänen perheenjäsenistään ja muista omaisistaan. (UlkomaalaisL 6:97.1 §.)

Turvapaikkakuulusteluun voi poliisin ja rajavartiolaitoksen lisäksi osallistua myös suojelupoliisi. Suojelupoliisin osallistuminen kuulusteluun tulee kyseeseen, jos Suomen kansallinen turvallisuus tai kansainväliset suhteet sitä edellyttävät. (UlkomaalaisL 6:97.4 §.) Rajavartiolaitos suorittaa turvapaikkakuulustelua näillä näkymin vuoden 2016 loppuun, jolloin ulkomaalaislain muutoksien tulisi astua voimaan. Ulkomaalaislaissa ei ole erikseen pykälää, jolla voidaan tehdä toimivallan siirto ilman lakimuutosta rajavartiolaitoksen osalta, joten siihen vaaditaan lakimuutosta, toisin kuin poliisin kanssa.

4.1 Turvapaikkakuulustelun sisältö

Turvapaikkakuulustelussa turvapaikanhakija selvittää omin sanoin tulkin avustuksella maahanmuuttoviraston ylitarkastajalle henkilöllisyytensä, matkareittinsä ja tavan jolla on tullut Suomeen. Henkilöllisyyden osoittamisen tueksi turvapaikanhakija voi esittää henkilöllisyystodistuksia ja muita asiakirjoja, joiden avulla henkilöllisyys voidaan varmentaa. (Poliisin haastattelu, 2016.) Mikäli asiakkaalta löytyy henkilöllisyyspapereita, maahanmuuttoviraston asiakirjatutkijat selvittävät, onko asiakirjoissa viitteitä väärennöksestä (SM, 2016). Matkareittinsä uskottavuutta asiakas voi perustella muun muassa matkalipuilla ja esimerkiksi kuiteilla, joista voi selvittää maa tai paikkakunta, jossa turvapaikanhakija kertoo olleensa. Mitä enemmän turvapaikanhakijalla on esittää fyysisiä todisteita niin henkilöllisyydestään, matkareitistään kuin muistakin selvitettävistä seikoista, sitä uskottavampana turvapaikanhakijan kertomusta pidetään (Poliisin haastattelu, 2016).

Henkilöllisyys- ja matkareittikysymysten lisäksi turvapaikanhakijalta voidaan kysyä myös muita kysymyksiä, joilla pyritään selvittämään muun muassa turvapaikanhakijan kotipaikkaa, josta hän on lähtenyt pakoon. Turvapaikanhakijan pitää pystyä uskottavasti kertomaan kotipaikastaan kriisialueella, sillä kriisimaissa on myös alueita, joissa on rauhallista tai ainakin vähemmän levotonta. Jos turvapaikanhakija ei osaa esimerkiksi kertoa tarpeeksi yksityiskohtaisesti alueesta, jolta väittää paenneensa, pidetään todennäköisenä, että hän ei ole kotoisin sieltä, mistä väittää. Turvapaikkakuulustelun jälkeen ylitarkastaja voi määrätä turvapaikanhakijan suorittamaan kielitestin, jolla testataan alueellisia murre-eroja ja yleistietämystä. Tällä tavoin pyritään selvittämään, onko henkilö paikasta, josta väittää olevansa. (KHO: 2013:23, 2013.)

4.2 Turvapaikkakuulustelun merkitys turvapaikan myöntämiselle

Turvapaikkakuulustelun merkitys tehtäessä päätöstä hakijan turvapaikka-asiaan korostuu silloin, kun turvapaikanhakijan kertomus on muuttunut oleellisesti turvapaikkakuulustelun ja turvapaikkapuhuttelun välillä. Tämän lisäksi, jos kertomus on muuttunut hakemuksen jättämisen ja turvapaikkakuulustelun välillä, tällä seikalla saattaa olla merkitystä päätöstä tehdessä. Turvapaikkakuulustelussa hakijan tulee kertoa uskottava selvitys sekä matkareitistään että henkilöllisyydestään. (Poliisin haastattelu, 2016.)

Mikäli asiakas ei kykene antamaan riittävän uskottavaa selvitystä matkareitistään eikä henkilöllisyydestään, se voi vaikuttaa tehtävään päätökseen. Lisäksi jos turvapaikanhakija ei osoita riittävää paikallistuntemusta alueesta josta väittää olevansa kotoisin, eikä puhu sille alueelle tyypillistä murretta, turvapaikkakuulustelulla voi olla vaikutusta siihen, minkälainen päätös hakijan turvapaikka-asiaan tehdään. (KHO: 2013:23, 2013) Turvapaikkakuulustelu vaikuttaa asiakkaan asian käsittelyyn myös siten, että mikäli kuulustelu on tehty liian suppeasti, asiakasta joudutaan kuulemaan uudestaan matkareittiin liittyvissä kysymyksissä, joka saattaa hidastaa asian käsittelyä (Maahanmuuttoviraston haastattelu, 6.10.2016).

5 TURVAPAIKKAKUULUSTELUN SIIRTO POLIISILTA MAAHANMUUTTOVIRASTOLLE

Turvapaikanhakuprosessin turvapaikkakuulustelu siirtyi poliisilta maahanmuuttoviraston tehtäväksi 1.3.2016. Toimivallan siirto perustuu ulkomaalaislain 210 §:n ”Maahanmuuttoviraston oikeus ratkaista poliisilaitoksen toimivaltaan kuuluva asia”. Laissa säädetään, että maahanmuuttovirasto voi ottaa laissa poliisilaitoksen tehtäväksi säädetyn tehtävän itselleen ratkaistavaksi. Tämän lisäksi poliisilaitos voi itse saattaa toimivaltaansa kuuluvan asian maahanmuuttoviraston ratkaistavaksi, mikäli asian ratkaiseminen edellyttää maahanmuuttoviraston asiantuntemusta, tai jos asialla on merkitystä lain soveltamisen kannalta muissa samankaltaisissa tapauksissa. (UlkomaalaisL 4:76.1 § 3-k.) Turvapaikkakuulustelun suorittamisen toimivalta siirtyy myös rajavartiolaitokselta maahanmuuttovirastolle 1.1.2017, jolloin toimivaltasiirto toteutetaan lain tasolla (Maahanmuuttovirasto, 2016).

Turvapaikkakuulustelu siirrettiin poliisilta maahanmuuttovirastolle siitä syystä, että muutoksen katsotaan nopeuttavan turvapaikkahakemusten käsittelyä. Käsittelyajat tulevat arvion mukaan nopeutumaan siitä syystä, että turvapaikanhakijan ei tarvitse enää odottaa turvapaikkakuulustelun ja turvapaikkapuhuttelun välissä. (Maahanmuuttovirasto, 2016.) ”Selkeyttämällä vastuunjako varmistetaan myös käytäntöjen yhteneväisyys asiakaspalvelussa ja päätöksenteossa” (SM, 2016). Tämän lisäksi siirrolla pyritään vaikuttamaan siihen, että poliisi pystyy keskittymään paremmin ydintehtäviinsä ja varautumaan maastapoistamispäätösten lisääntymiseen ja näin ollen palautustehtävien moninkertaistumiseen (Maahanmuuttovirasto, 2016).

21.12.2015 hallituksen laatimassa luonnoksessa hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta hallitus ehdotti tiettyjen maahanmuuttohallinnan tehtävien siirtoa poliisilta ja rajavartiolaitokselta maahanmuuttovirastolle tehden näin ollen maahanmuuttovirastosta yksinomaisen ulkomaalaisten lupaviranomaisen. Poliisille ja rajavartiolaitokselle jäisi tehtäväksi päätösten tiedoksianto, maasta poistaminen ja ulkomaalaisvaltontaan liittyvät tehtävät.

Tällä hetkellä voimassa olevassa ulkomaalaislain 97 §:ssä määritetään, että turvapaikkakuulustelun suorittaa joko poliisi tai rajavartiolaitos. Hallituksen luonnoksessa pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että ensimmäisestä momentista poistettaisiin viittaukset poliisiin ja rajavartiolaitokseen ja ne korvattaisiin maahanmuuttovirastolla. 97 §:n toinen momentti poistettaisiin luonnoksen mukaan laista kokonaan, eli poliisi tai rajavartiolaitos ei enää selvittäisi suullisesti tutkimatta jättämisen edellyttämiä tietoja. Kolmannesta pykälästä poistettaisiin seuraavat kaksi viimeistä virkettä:

Poliisi voi Maahanmuuttoviraston pyynnöstä suorittaa unionin kansalaisten puhutteluja sekä tilapäisesti muiden hakijoiden puhutteluja silloin, kun hakemusten määrä on voimakkaasti lisääntynyt. Kun poliisi suorittaa puhutteluja hakemuskokouksen lisäntymisen vuoksi, Maahanmuuttovirasto ilmoittaa tästä komissiolle vähintään kerran vuodessa ja heti, kun poliisin suorittamat puhuttelut eivät ole enää tarpeen.

Pykälään jätettäisiin kuitenkin nykyinen neljäs momentti, jonka mukaan suojelupoliisi voi osallistua turvapaikkakuulusteluun, mikäli kansallinen turvallisuus tai kansainväliset suhteet sitä edellyttävät.

Samaisessa luonnoksessa toimivallan siirtoa perusteltiin tuloksellisuuden parantamisella, sillä keskittämällä turvapaikkahakemuksen käsittelyn yhdelle viranomaiselle käsittelyajat nopeutuisivat ja siitä tulisi suoraa säästöä hakijoiden vastaanoton kustannuksissa. Vaikka eri viranomaisten yhteistyötä on tiivistetty ja aikaan saadut tulokset ovat olleet hyviä, luonnoksessa mainitaan, että usean viranomaisen malli on tulosohjauksen näkökulmasta haasteellinen. Kun tietty prosessi keskitetään yhdelle viranomaiselle, arvioidaan saatavan merkittäviä hyötyjä ja pitkän aikavälin kustannussäästöjä. Tämän lisäksi eri viranomaiset voivat keskittyä paremmin omiin ydintehtäviinsä.

Hallituksen lausunnossa mainittiin myös, että sisäministeriö oli antanut jo 19.6.2013 poliisihallitukselle ja maahanmuuttovirastolle toimeksiannon selvittää ulkomaalaislupa-asioiden sekä turvapaikkaprosessin ensimmäisen vaiheen siirtämisestä maahanmuuttovirastolle. Työryhmän arviomuistio valmistui 21.8.2014 ja toimivallan siirtämistä maahanmuuttoviraston tehtäväksi pidettiin mahdollisena. Työryhmän mukaan toimivallan siirrolla olisi vaikutuksia ainakin lainsäädäntöön, henkilöstön asemaan, tietojärjestelmiin, toimitiloihin, palveluverkostoon ja resurssitarpeisiin sekä luovuttavassa että vastaanottavassa virastossa.

Sisäministeriön lausuntoyhteenvedossa SMDno-2015-177 maaliskuun 16. päivältä 2016 käy ilmi, että valtaosa 46:sta lausunnon antajasta kannatti tehtävien siirtoa maahanmuuttovirastolle. ”Esi- tystä kuvattiin yleisesti ottaen perustelluksi, kannatettavaksi ja tarpeelliseksi ottaen huomioon tur- vapaikanhakijoiden lisääntynyt määrä sekä nopeasti muuttunut toimintaympäristö.” Toimintojen siirto selkeyttää ja kehittää menettelyä ja viranomaisten välinen tehtävänjako selkeytyy. Lisäksi toimivallan siirron kustannustehokkuuspyrkimyksiä pidettiin arvossa.

Lausuntoyhteenvedossa lausujissa suurimman huolen aiheutti erityisesti asiakasnäkökulmasta katseltuna toimipisteverkon harveneminen. Palveluiden yhdenmukaisuutta maanlaajuisesti sekä riittävän kattavaa toimipisteverkkoa pidettiin tärkeänä, jotteivät asiakkaiden palvelut pääse heikke- nemään. Poliisilaitoksien toimipisteitä on noin 70, maahanmuuttoviraston toimipisteitä on tarkoitus vähentää yhdeksään. Tästä syystä huolta aiheutti lausujien keskuudessa pidentyneet välimatkat erityisesti pääkaupunkiseudun ulkopuolella. Työ- ja elinkeinoministeriö totesikin, että tähän seik- kaan tulee kiinnittää erityistä huomiota esityksessä ja jatkovalmisteluissa. Sähköisen asioinnin pai- nottaminen ja sen haasteellisuus nostettiin myös esille, sillä hakijoiden mahdollisista kieli-, luku- ja kirjoitustaitoa sekä internet-taitoja ei voi etukäteen tietää. Suomen Asianajajaliitto totesikin, että paperisen hakemuksen jättäminen sekä suullisesti kuulluksi tuleminen ja asiakaspalvelun mahdol- lisuus tule säilyttää. Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry nosti esille, että esityksessä taloudelliset seuraamukset, henkilöstövaikutukset sekä toimitiloihin liittyvät vaikutukset ovat vajavaisesti perus- teltuja.

Poliisihallitus korosti, että hallituksen esityksessä tulisi selkeästi tuoda esille, ettei toimivallan siirron perusteena ole se, että poliisin suorittamat tehtävät ulkomaalaisviranomaisena olisi hoidettu huo- nosti tai tehottomasti. Poliisi vetosi tähän, sillä siirron perusteena on prosessiomistajuuden keskit- täminen yhdelle organisaatiolle, maahanmuuttovirastolle. Suomen Poliisijärjestöjen liitto ry kyseen- alaisti toimivallan siirron tarkoituksenmukaisuuden, sillä vanha järjestelmä on hyödyttänyt poliisin ydintehtäviä. SPJL:n mukaan rikosten ennaltaehkäisy ja paljastaminen sekä mahdollisten turvalli- suusuhkien havaitseminen vaikeutuvat, sillä kontakti asiakkaiden vähenee. Pohjanmaan poliisilai- tos mainitsi lisäksi, että ulkomaalaisten henkilöiden mielikuva suomalaisesta poliisista voi muuttua, jos poliisiin ollaan yhteydessä vain ikävien tapahtumien yhteydessä.

Helsingin poliisilaitos sanoi lausunnossaan, että toimivallan siirron yhteydessä pitää varmistaa, että maahanmuuttovirasto saa tarpeelliset tiedot hakijoiden rikostiedoista ja yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvistä tiedoista. Poliisihallitus oli sitä mieltä, että hallituksen esityksessä tulee

arvioida, millä tavoin maahanmuuttovirasto pystyy varmistamaan toiminnassaan rikostorjunnan, laittoman maahantulon ehkäisemisen ja ihmiskaupan torjunnan näkökulmien huomioon ottamisen. ”Sisäisen turvallisuuden ylläpitämiseksi ja tarpeellisen tiedonkulun varmistamiseksi poliisille, lausunnossa ehdotetaan harkittavaksi maahanmuuttovirastolle säädettäväksi velvollisuus ilmoittaa sisäiseen turvallisuuteen liittyvistä turvapaikkakuulustelussa esiin tulleista seikoista poliisille.” Lausuntoyhteenvedossa otettiin esille myös se seikka, että poliisin ja maahanmuuttoviraston välisen yhteydenpidon tulee perustua oma-aloitteiseen tiedonvaihtoon, eikä pelkästään esitettyihin pyyntöihin.

Henkilöstöpolitiikka nousi esille osassa lausunnoista. Henkilöstövaikutuksen arviointia esitettiin liitettäväksi hallituksen esitykseen, sillä siirron vaikutusta poliisilaitoksilla työskentelevälle henkilöstölle ei tiedetty. Sisä-Suomen poliisilaitos ja Poliisihallitus toivat esille poliisilta maahanmuuttovirastoon siirtyvien henkilöiden kohtelun, sillä poliisilaitoksilta siirtyvän henkilöstön korkeaa osaamista tulee huomioida ja arvostaa. Lisäksi siirtyvän henkilöstön oikeudenmukainen ja tasa-arvoinen kohtelu verrattuna vanhaan maahanmuuttoviraston henkilöstöön tulisi taata. Poliisiammattikorkeakoulu ehdotti, että poliisin osaaminen voitaisiin säilyttää lisäämällä maahanmuuttoviraston ja poliisin koulutusyhteistyötä.

Sisäministeriön lausuntopyynnössä, joka on päivätty 21.12.2015, mainitaan, että hallituksen esitys pyritään antamaan eduskunnalle kevään 2016 aikana hyvissä ajoin, että esityksen käsittely eduskunnan kevätistuntokaudella voisi olla mahdollista. Hallituksen esitys 64/2016 jätettiin eduskunnalle 21.4.2016 ja lakimuutosten on tarkoitus astua voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty.

5.1 Siirron vaikutukset poliisiin

Ennen toimivallan siirtoa poliisin tehtäviin kuului turvapaikanhakijan rekisteröinti, sekä U3a-kuulustelu. Rekisteröinnillä tarkoitetaan sitä, että asiakkaasta otetaan kuva ja sormenjäljet rekisteriin. Sormenjäljistä tehdään Eurodac-kysely, jonka avulla selviää, onko turvapaikanhakija hakenut jo aiemmin turvapaikkaa jostain toisesta Euroopan unionin jäsenvaltiosta tai Sveitsistä, Liechtensteinista, Islannista tai Norjasta. Rekisteröinnin yhteydessä turvapaikanhakija myös puhuteltiin lyhyesti haki-

jan matkareittiin ja henkilöllisyyteen liittyen. Poliisin tekemän U3a-kuulustelun tarkoituksena oli selvittää turvapaikanhakijan matkareittiä. Turvapaikkakuulustelu oli kuitenkin rekisteröinnin yhteydessä tehtyä puhuttamista tarkempi kuulustelu. (Poliisin haastattelu, 2016.)

Oulun poliisiasemalla turvapaikkakuulustelun toteuttamiseen käytettiin valmista sähköistä U3a-kaavaketta ulkomaalaisrekisteristä. Kysymyksillä pyrittiin selvittämään hakijan matkareittiä ja henkilöllisyyttä. Hakijaa pyydettiin esimerkiksi kertomaan oma nimensä, isänsä nimet ja sukunimet, sillä nimikäytäntö on turvapaikanhakijoiden kohdemaissa usein erilainen, kuin länsimaissa. Mikäli hakijalla oli mukanaan passi tai muu henkilöllisyystodistus, ne käytiin tulkin kanssa läpi, jotta saatiin selville, mitä niissä lukee. Poliisin tekemän turvapaikkakuulustelun merkitys turvapaikkapäätöstä tehdessä oli suuri niissä tilanteissa, joissa tarinan sisältö muuttui merkittävästi turvapaikkakuulustelun ja -puhuttelun välissä. Myös tilanteet, joissa tarina muuttui rekisteröintivaiheen ja turvapaikkakuulustelun välillä, näyttelivät merkittävää roolia kokonaisuuden kannalta uskottavuutta arvioitaessa. (Poliisin haastattelu, 2016.)

Hallituksen esitysluonnoksessa mainittiin, että keskittämällä prosessi yhden viranomaisen hoidettavaksi, muut viranomaiset pystyvät keskittymään paremmin ydintehtäviinsä. Toimivallan siirron jälkeen poliisille kuitenkin on tarkoitettu jääväksi sen ydintehtäviin kiinteästi liittyviä tehtäviä. Näitä ydintehtäviä on esimerkiksi maasta poistaminen, päätösten tiedoksi antaminen sekä ulkomaalaisvalvontaan liittyvät tehtävät.

Oulun poliisilaitoksella toimivallan siirto ei vaikuttanut suoraan työtehtäviin, mutta välillistä vaikutusta on ollut paljon. Haastatteleman henkilö on itse toiminut tutkinnanjohtajana, eikä siis itse ole ollut turvapaikkakuulusteluissa mukana. Koko hänen työryhmänsä tehtäviin on ollut iso merkitys sillä, että kuulustelu on jäänyt pois työtehtävistä. Työn määrä on tietyllä tapaa vähentynyt, mutta rekisteröintivaiheessa poliisi puhuttaa turvapaikanhakijoita nykyisin tarkemmin ja ryhmän työtehtävien painopiste on muuttunut. Poliisi suorittaa nykyisin turvapaikkaprosessin alkutoimenpiteet, kun asiakas hakee turvapaikkaa ja lopputoimenpiteet, mikäli hakijalle tulee kielteinen päätös. Tällöin poliisi antaa päätöksen tiedoksi ja myöhemmin asiakas tulee vielä poistaa maasta. Kokonaisuudessaan toimivallan siirrolla on ollut iso vaikutus, sillä yksi tehtävä poistui kokonaan ja painopiste sitä myöten muuttui. (Poliisin haastattelu, 2016.)

Hallituksen esitysluonnoksessa painotettiin luvussa 4.4. *Henkilöstövaikutukset* aivan ensimmäisenä sitä, että toimivallan siirto tulisi vaikuttamaan poliisin henkilöstötarpeeseen vähentävästi. Luonnoksessa mainittiin, että siirtyvä henkilöstötarve poliisilta maahanmuuttovirastolle olisi hoidettu pääosin poliisilta vapautuvalla henkilöstöllä. Luvun lopussa kuitenkin mainittiin vielä erikseen, ettei työntekijöitä ole ollut tarkoitus siirtää virkasiirtoina, vaan siirron olisi tarkoitus tapahtua määrärahasiirtona.

Toimivallan siirrolla ei ole ollut suoraa vaikutusta Oulun poliisilaitoksen virkatilanteeseen. Aiemmin Oulun poliisilaitoksen alueella turvapaikkaa haki noin 350 - 400 henkilöä vuodessa, kun vuonna 2015 hakijoita oli pelkästään Oulussa noin 3800. Tämä luku on suurin piirtein saman verran, kuin koko Suomen hakijamäärä vuonna 2014. Resurssit olivat tästä johtuen niin pienet, että kun turvapaikanhakijamäärä alkoi Suomessa kasvaa, Suomen poliisi sai huomattavasti lisäresursseja. Lisärahoitusta on lisätty myös vuodelle 2016. Virkatilanne ei ole siis muuttunut. (Poliisin haastattelu, 2016.)

Oulun poliisilta ei mennyt suoraan virkasiirtoina yhtäkään työntekijää Oulun maahanmuuttovirastoon, mutta muutamia henkilöitä on hakenut avoimia virkoja maahanmuuttovirastolta ja sitä kautta henkilöstöä on siirtynyt. Syinä tähän on ollut esimerkiksi se, että koulutus on tukenut ylitarkastajan virkaa. Sihteerejä on samoin siirtynyt muutamia. Kun ulkomaalaisten lupapalvelut siirtyvät seuraavan toimivallan siirron myötä poliisilta maahanmuuttovirastolle vuodenvaihteessa 2016, tapahtuu henkilöstön siirtyminen lain nojalla virkasiirtoina. (Poliisin haastattelu, 2016)

Haastatteleman henkilö ei itse osallistunut toimivallan siirtoon, mutta kun lakimuutosta valmisteltiin ja siitä pyydettiin kommentteja Oulun poliisilaitokselta, näihin asioihin haastateltavani on antanut kommentteja. Konkreettisissa käytännön asioissa hän on kuitenkin ollut osallisena, esimerkkinä fyysisten papereiden lähettäminen poliisilta maahanmuuttovirastoon. Hän on myös pitänyt huolen siitä, että asiat saatiin Oulun poliisilaitoksen osalta päätökseen. (Poliisin haastattelu, 2016.)

Sisäministeriön lausuntoyhteenvedossa SMDno-2015-177 Poliisiammattikorkeakoulu oli suositellut, että poliisin osaamisen säilyttämiseksi maahanmuuttoviraston ja poliisin tulisi lisätä koulutusyhteistyötä. Poliisilaitoksien henkilöstön korkean osaamisen painottamista ja hyödyntämistä korostettiin.

Hiljaisen tiedon siirtyminen Oulun poliisilta maahanmuuttovirastoon on tapahtunut käytännössä siten, että pari aiemmin poliisilla turvapaikkatutkinnassa työskennellyttä henkilöä siirtyi maahanmuuttovirastolle ylitarkastajaksi ja tätä kautta myös tietoa siirtyi virastosta toiseen. Poliisilla on kuitenkin aina ollut hyvä väliä niin maahanmuuttoviraston, kuin Oulun vastaanottokeskuksenkin kanssa. Poliisin ja maahanmuuttoviraston välillä on ollut paljon yhteisiä palavereita ja kokouksia ja tietoa on siirtynyt myös tätä kautta myös huomaamatta. Vuosien varrella tietoa on jaettu molempiin suuntiin. Suoranaisia koulutustilaisuuksia Oulun poliisilaitoksen ja Oulun maahanmuuttoviraston välillä ei kuitenkaan pidetty. (Poliisin haastattelu, 2016.)

Toimivallan siirto hoidettiin Oulun poliisilaitoksella tiukan aikataulun puutteissa, 1.3.2016 poliisi ei suorittanut enää yhtään turvapaikkakuulustelua. Poliisihallitus oli antanut koko valtakunnalle tarkat ohjeistukset, joita tuli noudattaa. Ohjeistuksissa oli mainittu, minä päivänä tuli tehdä mikäkin siirron vaihe valmiiksi. Jopa kellontarkkoja aikatauluja oli laadittu noudatettavaksi. Koko Suomen valtakunnan alueella toimittiin näiden ohjeiden pohjalta. (Poliisin haastattelu, 2016.)

Sisäministeriön lausuntoyhteenvedossa SMDno-2015-177 ei erikseen painotettu siirron mahdollisia negatiivisia vaikutuksia asiakkaiden näkökulmasta. Ainoa asia, joka koettiin mahdollisesti ongelmalliseksi asiakkaiden kannalta oli se, että toimipisteverkko tulee toimivallan siirron myötä harvenemaan. Yhteenvedon mukaan loppujenkin ulkomaalaislupa-asioiden siirto poliisilta maahanmuuttovirastolle vuoden 2017 alussa tulee vaikuttamaan asiakkaiden lupa-asioiden hoitamiseen negatiivisesti välimatkojen kasvaessa.

Toimivallan siirron jälkeen Oulun poliisilaitoksella ei ole ilmennyt suurempia sekaannuksia tai ongelmia, vaan kaikki on sujunut pääsääntöisesti hyvin. Yksittäisiä ongelmia on ollut esimerkiksi biometristen tunnisteiden ottamisessa, sillä asiakkaat ovat olettaneet, että kyseiset tunnisteet tulee toimivallan siirrosta huolimatta toimittaa poliisille, eikä maahanmuuttovirastolle. Asiakkaat ovat tiettyllä tapaa tottuneet siihen, että kaikki asiat hoidetaan poliisilla ja myös vastaanottokeskuksissa hakijat ovat saattaneet antaa vanhentunutta informaatiota kanssahakijoille. Isommilta ongelmilta on kuitenkin vältytty ja kyseessä on aina ollut vain pienemmät, yksittäiset väärinymmärrykset. (Poliisin haastattelu, 2016.)

Hallituksen esitysluonnoksessa painotettiin sitä, että toimivallan siirrolla olisi käsittelyä nopeuttava vaikutus, jonka kautta saataisiin myös suoria säästöjä hakijoiden vastaanoton kustannuksissa. Ylen lokakuussa julkaisemassa artikkelissa *Vastaanoton kustannukset laskettiin näin* käy kuitenkin

ilmi, että majoituskustannukset eivät suinkaan ole pienentyneet, vaan vuoden 2015 vastaanoton kustannustavoite ylitettiin noin 84 miljoonalla eurolla vuoden 2016 kustannustavoite noin 102 miljoonalla eurolla. Hallituksen esitysluonnoksessa sanottiin, että keskittämällä prosessi yhdelle viranomaiselle saadaan merkittäviä hyötyjä sekä pitkän aikavälin kustannussäästöjä.

Haastateltavani mukaan suurin vaikutus turvapaikanhakuprosessin käsittelyyn toimivallan siirron yhteydessä oli se, että asiakkaan ei tarvitse enää käydä kahdessa eri paikassa eri päivinä haastateltavana. Tällä tavoin myös viranomaiset säästävät työaikaa sekä työtä, sillä asiakas saa asiansa yhdessä paikassa yhdellä kertaa hoidetuksi. Tämä myös selkeyttää toimintaa turvapaikanhakijoiden osalta. Poliisilla ei ollut käsittelyaikojen muutoksesta varmaa tietoa, mutta niiden tulisi kaiken järjen mukaan lyhentyä. Kielteisten ja myönteisten päätösten suhteeseen vaikuttavat eniten kesällä annetut uudet maalinjaukset. (Poliisin haastattelu, 2016.)

Poliisilla ei ole voitu varautua siihen, että nykyään ainoastaan kielteiset päätökset annetaan poliisilla tiedoksi. Tämä voi mahdollisesti lisätä riskiä siihen, että poliisin tiedoksi antamia päätöksiä ei enää jonkin ajan päästä noudettaisi, sillä hakijat oppivat, että poliisi antaa ainoastaan kielteiset päätökset tiedoksi. Poliisi antaa kuitenkin tiedoksi myös ulkomaalaislain 52 §:n nojalla myönnettyt päätökset perustuen yksilölliseen inhimilliseen syyhyn. Kyseinen päätös on kielteinen turvapaikan osalta, mutta asiakas saa kuitenkin oleskeluluvan. Tämä on äärimmäisen hyvä asia, sillä asiakkaalle jää vielä pieni mahdollisuus saada oleskelulupa poliisin tiedoksi antamana. (Poliisin haastattelu, 2016.)

Sisäministeriön lausuntoyhteenvedossa ei otettu lainkaan kantaa siihen, millä tavoin jatkossa ainoastaan kielteisten päätösten tiedoksi antaminen poliisin toimesta tulee vaikuttamaan prosessiin. Yhteenvedossa ei mainittu myöskään ulkomaalaislain 52§:n nojalla myönnettyjen oleskelulupapäätösten tiedoksiannosta sanallakaan. (Lausuntoyhteenvedo SMDno-2015-177, 2016.)

Toimivallan siirron mukana maahanmuuttovirastolle siirtyi myös vastuu seuloa hakijoiden joukosta mahdolliset rikolliset. Haastattelemani henkilö totesi, että tämä asia on varmasti otettu monta kertaa esille lakimuutosta laadittaessa esimerkiksi lausuntoja pyydettyäessä. Koska toimivallan siirto haluttiin toteuttaa kokonaisuudessaan, asiaa on ollut pakko miettiä kaikilta kanteilta, ennen kuin lopullisia päätöksiä on tehty. (Poliisin haastattelu, 2016.)

Myös sisäministeriön lausuntoyhteenvedossa nostettiin esille huoli sisäisen turvallisuuden säilymisestä. Lausuntoyhteenvedossa mainitaan myös, että toimivallan siirron vaikutuksia sisäiseen turvallisuuteen olisi tullut selvittää tarkemmin. ”Lausuntojen mukaan poliisin kyky ennalta estää ja paljastaa rikoksia sekä mahdollisia turvallisuusuhkia vaikeutuisi muutoksen johdosta merkittävästi vähenevien asiakaskontaktien myötä lisäten poliisin ydintehtäviä.” (Lausuntoyhteenvedo SMDno-2015-177, 2016.)

5.2 Siirron vaikutukset maahanmuuttovirastoon

Sisäministeriön lausuntoyhteenvedossa painotettiin, että toimivallan siirron pitäisi pitkällä aikavälillä nopeuttaa päätöksentekoa, sekä vähentää kustannuksia. Viranomaisten tehtävänjaon katsottiin hallituksen esitysluonnoksessa selkiytyvän, kun poliisin aiemmin suorittamat työtehtävät siirtyivät maahanmuuttovirastolle. Prosessien arvioitiin yksinkertaistuvan ja nopeutuvan samalla.

Haastatteleman Oulun maahanmuuttoviraston ylitarkastajan mukaan toimivallan siirto vaikutti odotetusti viraston toimintaan, sillä siirto toi virastolle paljon uusia tehtäviä, jotka poliisi hoiti aiemmin. Turvapaikkakuulustelun, eli viraston sisällä U3a-kuulustelun, lisäksi maahanmuuttoviraston tehtäväksi siirtyi myös Dublin-viitteiden selvittäminen hakijaa kuulemalla. Dublin-kuulemisessa selvitetään turvapaikanhakijan vastuuvaltio ja se, otetaanko hakijan turvapaikkahakemus aineelliseen tutkintaan Suomessa. (Maahanmuuttoviraston haastattelu, 2016.)

Haastattelussa kävi ilmi, että turvapaikkakuulustelun ja -puhuttelun yhdistäminen on onnistunut ongelmitta Oulun maahanmuuttovirastossa. Käytännöksi on muodostunut, että turvapaikkakuulustelu ja -puhuttelu pidetään samana päivänä peräkkäin siten, että ensin pidetään kuulustelu ja sen jälkeen puhuttelu. Uusi käytäntö on nopeuttanut toimintaa Oulun maahanmuuttovirastossa ja nykyinen tapa mahdollistaa sen, että jo turvapaikkakuulustelussa voidaan keskittyä niihin tapauskohtaisiin kysymyksiin, jotka ovat tärkeitä kuulustelun jälkeen pidettävän turvapaikkapuhuttelun sekä myös myöhemmin asiakkaalle tehtävän päätöksen kannalta. Esimerkkinä tähän haastateltava antoi tilanteen, jossa poliisi ei ole välttämättä aina kysynyt riittävästi kysymyksiä asiakkaan kotipaikkaan liittyen, jolloin turvapaikkapuhuttelun aikana on jouduttu palaamaan aiheeseen lisäkysymysten muodossa. (Maahanmuuttoviraston haastattelu, 2016.)

Haastattelussa kävi ilmi, että poliisin tekemällä turvapaikkakuulustelulla oli useassa tapauksessa oleellinen osa hakijan kertomuksen uskottavuutta arvioidessa. Poliisilla hyvin tehty turvapaikkakuulustelu nopeutti asian käsittelyä maahanmuuttovirastolla. Kuitenkin tilanteissa, joissa turvapaikkakuulustelu oli puutteellinen, asian käsittely hidastui luonnollisesti maahanmuuttovirastossa. (Maahanmuuttoviraston haastattelu, 2016.)

Hallituksen esitysluonnoksessa mainittiin, että maahanmuuttoviraston työntekijätarve tulisi toimivallan siirron myötä kasvamaan. Poliisilta vapautuva henkilöstö toisi osaamisen mukanaan maahanmuuttovirastoon. Maahanmuuttovirasto oli antanut arvion, jonka mukaan se pystyisi suorittamaan poliisilta siirtyvät työtehtävät 20 prosenttia pienemmällä henkilöstöresurssilla, kuin poliisi.

Toimivallan siirto ei vaikuttanut suoraan työllisyystilanteeseen Oulun maahanmuuttovirastossa, vaan toimivallan siirron astuessa voimaan sillä hetkellä virastossa työskennellyt henkilöstö hoiti uudet viraston hoidettavaksi siirretyt tehtävät muiden tehtävien ohella. Toukokuun 2016 alussa aloittaneet uudet työntekijät palkattiin hoitamaan virastolle jo aiemmin kuuluneita tehtäviä, eli toimivallan siirto ei ollut peruste rekrytoinneille. Luonnollisesti toukokuussa aloittaneet työntekijät ovat hoitaneet myös viraston uusia tehtäviä. Toimivallan siirron mukana ei siirtynyt virkamiehiä suoraan poliisilta maahanmuuttoviraston palvelukseen. (Maahanmuuttoviraston haastattelu, 2016.)

Haastateltava kertoi, että toimivallan siirto sujui ainakin Oulussa ongelmitta. Poliisi oli ilmoittanut maahanmuuttovirastolle, että he voivat tarvittaessa opastaa tehtävien kanssa. Maahanmuuttoviraston työntekijöillä oli haastatellun ylitarkastajan mukaan myös mahdollisuus käydä perehtymässä tuleviin tehtäviin Oulun poliisilaitoksella. (Maahanmuuttoviraston haastattelu, 2016.)

Haastateltavani kertoi, että toimivallan siirto on nopeuttanut päätöksentekoa maahanmuuttovirastossa. Aiemmin jouduttiin odottamaan, että poliisi sai turvapaikkakuulustelun valmiiksi, ennen kuin turvapaikkapuhuttelu pystyttiin järjestämään. Tämän lisäksi poliisi joutui kuulustelun jälkeen siirtämään jokaisen turvapaikka-asian maahanmuuttovirastolle, joka vei myös aikaa. (Maahanmuuttoviraston haastattelu, 2016.)

Haastatteleman ylitarkastaja osallistui itse henkilökohtaisesti toimivallan siirtoon työskentelemällä työryhmässä, joka laati maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikölle laajan sisäisen ohjeen siirron mukanaan tuomista muutoksista. Sisäisessä ohjeessa selvennettiin muun muassa hakemusten automaattista seulontaa sekä sitä, mitä eroa turvapaikkakuulustelulla ja turvapaikkapuhuttelulla on. Toimivallan siirron jälkeen Oulun maahanmuuttovirastossa ei ole ilmennyt ongelmia tutkinnan suorittamisen osalta. Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikössä on haastateltavan mukaan ollut hyvää kokemusta asiakkaan kohtaamisesta ja henkilöllisyyden selvittämisestä jo ennen kuin maaliskuun toimivallan siirto virastojen välillä suoritettiin. (Maahanmuuttoviraston haastattelu, 2016.)

Kyseinen toimivallan siirto, joka ajoittui maaliskuulle 2016, on saatu haastateltavani mukaan kokonaisuutena päätökseen maahanmuuttoviraston ja poliisin välillä. Vuoden 2016 - 2017 vaihteessa tulee tapahtumaan kuitenkin lisää muutoksia. Vuodenvaihteessa voimaan astuvassa toimivallan siirrossa oleskelulupien käsittely siirtyy poliisilta maahanmuuttovirastolle ja tässä yhteydessä toteutuu myös suora henkilökunnan siirto poliisin palveluksesta maahanmuuttoviraston alaisuuteen, kun poliisin ulkomaalaislupien henkilöstö siirtyy työskentelemään maahanmuuttovirastoon. (Maahanmuuttoviraston haastattelu, 2016.)

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Toimivallan siirto aiheutti lain valmisteluvaiheessa jonkin verran kysymyksiä ja huolenaiheita. Käytäntö on kuitenkin jo tässä vaiheessa osoittanut, että toimivallan siirto on toiminut pääpiirteittäin ongelmitta. Turvapaikanhakuprosessi on yksinkertaistunut ja sitä myöten myöskin nopeutunut. Viranomaiset ovat pystyneet toimivallan siirron jälkeen panostaa enemmän ydinosaamisalueisiinsa.

Maahanmuuttovirastossa muutos on näkynyt selvimmin, sillä uusien työtehtävien määrä kasvoi huomattavasti toimivallan siirron myötä. Maahanmuuttovirasto on pystynyt perehtymään tarkemmin tapauskohtaisiin kysymyksiin, kun sekä turvapaikkakuulustelu että turvapaikkapuhuttelu tehdään saman päivän aikana. Tämä on luonnollisesti nopeuttanut hakemusten käsittelyä. Ylimääräinen odottelu turvapaikkakuulustelun ja -puhuttelun välillä on siirron myötä jäänyt pois.

Toimivallan siirron jälkeen poliisin työtehtävät turvapaikanhakuprosessin osalta ovat muuttuneet myös selkeästi, sillä työtehtävien painopiste on muuttunut. Poliisi pystyy panostamaan enemmän hakijalle rekisteröintivaiheessa tehtävään puhuttamiseen, joka nopeuttaa ja helpottaa myöhempiä prosessin vaiheita. Resursseja on pystytty irrottamaan turvapaikkakuulustelun hoitamisesta enemmän poliisin ydintehtäviin, kuten maasta poistamisiin ja yleiseen ulkomaalaisvalvontaan. Tämä oli pyrkimyksenä jo lain valmisteluvaiheessa, joten siinä on onnistuttu hyvin.

Haastattelujeni perusteella kävi ilmi, että turvapaikkakuulustelun rooli päätöksen teossa on useasti tärkeässä asemassa, sillä sen avulla pyritään saamaan käsitys siitä, onko asiakkaan kertomus uskottava. Tästä syystä hyvin hoidettu turvapaikkakuulustelu on elintärkeä. Toimivallan siirron myötä maahanmuuttovirasto on pystynyt perehtymään paremmin tapauskohtaisiin kysymyksiin, johon poliisilla ei aina ollut mahdollisuutta. Tämä on auttanut päätöksen tekemiseen ja prosessin nopeuttamiseen.

Maahanmuuttoviraston työllisyystilanteeseen toimivallan siirto ei suoranaisesti vaikuttanut. Virkamiesten määrää jouduttiin kasvattamaan yksinkertaisesti siitä syystä, että Suomeen ei koskaan aiemmin ollut tullut vastaavaa määrää turvapaikanhakijoita niin lyhyessä ajassa. Poliisilta ei myöskään siirtynyt henkilöstöä suoraan maahanmuuttovirastolle, kuten olisi voinut kuvitella. Poliisissa oppinsa saaneita henkilöitä on kuitenkin siirtynyt avoimien hakujen kautta muun muassa ylitarkastajan virkaan.

Myöskään poliisin työntekijämääriin toimivallan siirto ei vaikuttanut suoraan, sillä myös poliisin määrärahoja lisättiin hakijamäärän kasvun tuoman lisätyön vuoksi. Kuten aiemmassa kappaleessa kävi ilmi, poliisilta ei siirtynyt työntekijöitä maahanmuuttovirastolle muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta. Haastattelussani kävi kuitenkin ilmi, että vuoden 2017 alussa tullaan siirtämään lupapuolen virkailijoita suoraan virkasiirtona maahanmuuttoviraston henkilökuntaan.

Toimivallan siirto tapahtui maahanmuuttoviraston osalta ongelmitta. Virastoon palkattiin uusia työntekijöitä toukokuun 2016 alussa, joka osaltaan auttoi uusien työtehtävien hoitamisessa, sillä virastoon tuli paljon uusia ihmisiä hoitamaan suurta työtaakkaa. Poliisi oli tarjonnut myös apuaan maahanmuuttovirastolle, mikäli sitä olisi tarvittu.

Poliisikin selvisi toimivallan siirrosta ilman suurempia ongelmia. Ainoat käytännön ongelmat ovat ilmenneet tilanteissa, joissa turvapaikanhakija on esimerkiksi vanhentunutta informaatiota samassa vastaanotokeskuksessa asuvilta hakijoilta, jotka ovat käyneet turvapaikkakuulustelussa ennen toimivallan siirtoa. Asiakkaat ovat saattaneet myös tulla antamaan biometrisia tunnisteita poliisilaitokselle, vaikka niiden hoitaminen on siirtynyt pääosin maahanmuuttovirastolle. Nämä ongelmat ovat kuitenkin olleet harvinaisia, ja niistä on ollut enemmän vaivaa kuin haittaa.

Toimivallan konkreettinen siirto on saatu päätökseen molempien virastojen osalta. Maahanmuuttovirastossa siirtoon valmistauduttiin valmistelemalla sisäinen ohje, jonka avulla selvitettiin muun muassa turvapaikkakuulustelun ja -puhuttelun käytännön eroja. Poliisilla toimivallan siirto tapahtui noudattamalla Poliisihallinnon tarkasti aikataulutettua ohjelmaa, jonka avulla siirron jokainen vaihe oli helppo toteuttaa.

Toimivallan siirto vaikutti maahanmuuttoviraston tekemiin turvapaikkapäätöksiin selvästi. Siirron jälkeen prosessi on nopeutunut ja päätöksiä pystytään tekemään nopeammalla aikataululla. Tämä on helppo ymmärtää, sillä prosessin aikana ei tarvitse enää siirrellä hakijoiden asioita poliisilta maahanmuuttovirastolle eri vaiheiden välillä. Siirto ei vaikuttanut kuitenkaan suoraan siihen, kasvoivatko kielteisten tai myönteisten päätösten määrät suhteessa toisiinsa. Maahanmuuttoviraston laatimat maalinjaukset ohjailevat näitä lukuja.

Turvapaikanhakuprosessi on selkeytynyt myös asiakkaiden kannalta, sillä prosessin eri vaiheita ei ole enää ripoteltu samassa mittakaavassa eri virastojen hoidettavaksi. Turvapaikkahakemuksen jättäminen tapahtuu edelleen poliisiasemalla, mutta tämän jälkeen asiakkaalle parhaassa mahdollisessa tilanteessa koko jäljelle jäävä prosessi hoidetaan maahanmuuttoviraston kanssa. Mikäli päätös on kuitenkin kielteinen, tai oleskelulupa myönnetään yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella, asiakas kuitenkin joutuu vielä toimimaan poliisin kanssa. Vuoden 2017 alussa voimaan astuvan seuraavan toimivallan siirron seurauksena myös ulkomaalaisten lupa-asiat siirtyvät maahanmuuttoviraston hoidettavaksi, joten asiakkaille vaivaa aiheuttavien sekaannusten määrä tulee vähenemään myös jatkossa.

7 POHDINTA

Vaikka turvapaikkakuulustelun siirto tutkimukseni perusteella hoituikin helposti ja käytännössä ongelmitta, jotkin ongelmat saattavat nousta esille vasta jonkin ajan kuluttua konkreettisen toimivallan siirron jälkeen. Yhtenä mahdollisena tulevaisuuden ongelmana voi olla se, miten maahanmuuttovirasto on kyennyt seulomaan eri tyyppiset rikolliset valtavasta turvapaikanhakijamassasta. Mikäli tällaisille henkilöille on myönnetty turvapaikka Suomeen, riski sille, että poliisin työtehtävät ulkomaalaisvalvonnan parissa tulevat lisääntymään, kasvaa.

Suomeen tulleen suuren turvapaikkahakijamäärän myötä myös riski sille, että turvaa hakevien ihmisten joukossa maahan on päässyt henkilöitä, joilla on terrorismikytköksiä, on kasvanut. Tästä syystä on hyvä, että suojelupoliisilla on edelleen oikeudet suorittaa turvapaikkatutkinta maahanmuuttoviraston asemesta, mikäli kansallinen tai kansainvälinen turvallisuus sitä vaatii. Uskoisinkin, että tutkiessaan hakijoiden taustoja, maahanmuuttovirasto on varhaisessa vaiheessa yhteydessä suojelupoliisiin, mikäli siihen on syytä. Suojelupoliisi ottanee myös samasta syystä yhteyttä maahanmuuttovirastoon, mikäli heidän lähteensä antavat olettaa, että jollakin hakijalla on yhteyksiä terrorismiin.

Maahanmuuttoviraston tulevaisuuden työmäärään tulee vaikuttamaan suurimmalta osin se, kuinka paljon turvapaikanhakijoita tulevina Suomeen tulee. Opinnäytetyöni aikana ymmärsin sen, että työn määrä virastossa ei tule vähenemään aiempien vuosien perustasolle jo yksinkertaisesti siitä syystä, että työtehtäviä on enemmän. On myös merkkejä siitä, että Eurooppaan suuntaavien turvapaikanhakijoiden määrä ei tule laskemaan lähiaikoina, joten myös tietynlaisen valmiuden ylläpito lienee järkevämpää, kuin henkilöstömäärän palauttaminen suoraan vuoden 2014 tasolle.

Jää nähtäväksi, millä tavoin toimivallan siirto vaikuttaa pidemmällä tähtäimellä poliisin toimintaan. Olisiko esimerkiksi mahdollista, että jossakin vaiheessa myös hakemusten jättäminen tapahtuisi poliisin sijaan suoraan maahanmuuttovirastolla. Mikäli turvapaikanhakijoiden määrä ei tule kasvaan edes lähelle vuoden 2015 tasoa, ulkomaalaistutkintaan kohdennettavia määrärahoja tullaan todennäköisesti vähentämään niin poliisilla kuin maahanmuuttovirastolla. Tämä tulee vaikuttamaan suoraan henkilöstömääriin, mutta varsinkin poliisiin, sillä tehtävien määrä suoraan turvapaikanhakuprosessissa on vähentynyt.

Pidän tekemääni tutkimusta luotettavana. Käytössäni oli paljon kirjallisteita ja molemmat tekemäni haastattelut olivat kattavia ja sain niistä paljon käytännön tietoa. Vaikka kirjallisteita oli suppeasti, sain myös niistä hyvää ja ajankohtaista tietoa, vaikka kirjat eivät aivan uusimpia olleetkaan. Lainvalmisteluasiakirjat auttoivat minua pohtimaan toimivallan siirron vaikutuksia tehokkaammin ja tulokset ovat mielestäni varsin hyviä.

Mahdollisia jatkotutkimuksen aiheita on noussut esille opinnäytetyöprosessini aikana joitakin kapaleita. Eniten minua kiinnostaisi tietää, millä tavoin toimivallan siirto tulee vaikuttamaan pitkällä tähtäimellä niin käsittelyaikoihin kuin vastaanottokustannuksiinkin. Tässä vaiheessa on kuitenkin vielä liian varhaista alkaa arvioida todellisia muutoksia, koska siirrosta ei ole aikaa vielä edes vuotta.

Toinen mahdollinen aihe nousi periaatteessa aiheeni ulkopuolelta, sillä aiemmin poliisilla hoidetut ulkomaalaisten lupa-asiat siirtyvät myös maahanmuuttovirastolle. Millä tavoin tämä kyseinen siirto tulee vaikuttamaan poliisin toimintaan? Tuleeko se näkymään henkilöstömäärissä muuten kuin virkasiirtoina? Ulkomaalaisia koskevien lupien lisäksi poliisin tehtävistä on poistunut myös esimerkiksi suurin osa ajo-oikeusasioista Trafim hoidettavaksi, joten voisi olettaa, että henkilöstömäärää tulisi jossakin vaiheessa poliisilla vähentämään.

Pohdin myös, tuleeko maahanmuuttoviraston suorittaman yhdistetyn turvapaikkakuulustelun ja -puhuttelun rakenne ja suorittamistapa ajan saatossa muuttumaan. Maahanmuuttoviraston saadessa lisää kokemusta ja sitä kautta katsantokantoja aiheeseen tämä voi olla täysin mahdollista. Pystytäänkö prosessia tehostamaan vielä tästä eteenpäin siten, ettei päätösten laatu kärsi? Näihin kysymyksiin saataneen vastaus muutaman seuraavan vuoden kuluessa.

LÄHTEET

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 604/2013.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/95/EU.

Euroopan unionin perusoikeuskirja 2012/C 326/02.

European Council on Refugees and Exiles. 2014. Refugees in the EU. Viitattu 9.2.2016. <http://www.ecre.org/refugees/refugees/refugees-in-the-eu.html>

Eurostat. 2015. Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: 2014. Viitattu 7.3.2016. <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/4168041/6742650/KS-QA-15-003-EN-N.pdf/b7786ec9-1ad6-4720-8a1d-430fcfc55018>

Eurostat. 2015. Asylum statistics. Viitattu 9.2.2016. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics

Eurostat. 2016. Eurostat News Releases. Viitattu 9.2.2016. <http://ec.europa.eu/eurostat/news/news-releases>

Förbom, J. 2014. Väki, valta ja virasto. Helsinki: Into Kustannus Oy.

Hallintolainkäyttölaki 586/1996.

Hallintolaki 434/2003.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta 2/2016 vp.

Kerkelä, L. 2016. Turvapaikanhakijoiden määrä vähentynyt edelleen – syynä ainakin matkustamisen vaikeutuminen. Helsingin Sanomat. Viitattu 15.4.2016. <http://www.hs.fi/kotimaa/a1451794113153>

Kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen ja halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus 29.9.1989 SopS 59/1989

Korkein hallinto-oikeus. 2013. 4.2.2013/414 KHO:2013:23. Viitattu 7.11.2016. <http://www.finlex.fi/fi/oikeus/kho/vuosikirjat/2013/201300414>

Luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta 21.12.2015. Viitattu 20.4.2016. http://www.intermin.fi/download/64531_Hallituksen_esitys_luonnos_ulkomaalaislain_muutos_21122015.pdf?038fc06c0253d388

Maahanmuuttovirasto. 2016. Tilastot. Viitattu 3.4.2016. http://www.migri.fi/tietoa_virastosta/tilastot

Maahanmuuttovirasto. 2016. Turvapaikka Suomesta. Viitattu 9.2.2016. http://www.migri.fi/turvapaikka_suomesta

Oulun Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön ylitarkastaja, 2016. Oulun maahanmuuttovirasto. Sähköpostihaastattelu 6.10.2016. Tekijän hallussa.

Oulun poliisilaitoksen ulkomaalaistutkintaryhmän tutkinnanjohtaja, 2016. Oulun Poliisilaitos. Tee-mahaastattelu 2.6.2016. Tekijän hallussa.

Pakolaisneuvonta ry. 2010. Turvapaikkamenettely Suomessa. Viitattu 15.2.2016. http://www.pakolaisneuvonta.fi/index_html?lid=35&lang=suo

Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus 5.12.1968/813 SopS 78/1968.

Roggio, B. 2014. ISIS' 'Southern Division' praises foreign suicide bombers. Viitattu 9.2.2016, <http://www.longwarjournal.org/archives/2014/04/isis-southern-division.php#>

Sisäministeriö. 2016. Euroopan pakolaisrahaston vuosiohjelmista 2009 ja 2010 rahoitettujen hankkeiden tuloksia. Viitattu 7.11.2016. http://www.intermin.fi/fi/ministerio/eu_rahoitus/solid-rahastot/pakolaisrahasto/hankkeiden_tuloksia

Sisäministeriö. 2016. Ulkomaalaislupa-asioiden ja tiettyjen turvapaikkamenettelyn tehtävien siirto Maahanmuuttovirastolle. Viitattu 20.4.2016. http://www.intermin.fi/fi/lainvalmistelu/ulkomaalaislupa-asioiden_siirto_maahanmuuttovirastolle

Sisäministeriö. 2015. Lausuntopyyntö - Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta 21.12.2015. Viitattu 20.4.2016. http://www.intermin.fi/download/64532_Ulkomaalaislain_muutos_lausuntopyynto_21122015.pdf?711bdf6c0253d388

Sisäministeriö. 2016. Lausuntoyhteenveto SMDno-2015-177 16.3.2016. Viitattu 20.4.2016. http://www.intermin.fi/download/66642_Lausuntoyhteenveto_toimivallan_siirtohanke_16.3.2016.pdf?a15ff36c0253d388

Suomen perustuslaki 11.6.1999/731.

Ulkomaalaislaki 30.4.2004/301

Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisjärjestö. 2016. Asylum-Seekers. Viitattu 9.2.2016. <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c137.html>

Yleisradio. 2016. Vastaanoton kustannukset laskettiin näin. Viitattu 7.11.2016. <http://yle.fi/aihe/artikkeli/2016/10/10/vastaanoton-kustannukset-laskettiin-nain>

LIITTEET

HAASTETTELUKYSYMYKSET POLIISILLE

1. Mikä oli poliisin tekemän turvapaikkatutkinnan pääpiirteinen kulku ennen toimivallan siirtoa maahanmuuttovirastolle?
2. Voisitko antaa muutamia esimerkkikysymyksiä, joita käytettiin turvapaikkatutkinnan aikana?
3. Mikä oli poliisin tekemän turvapaikkatutkinnan merkitys turvapaikkapäätöstä tehdessä?
4. Millä tavoin toimivallan siirto vaikutti teidän henkilökohtaisiin työtehtäviinne? Entä ulkomaalaistutkinnan työtehtäviin?
5. Miten siirto vaikutti poliisin virkatilanteeseen? Onko poliisimiehiä tai virastotyöntekijöitä jouduttu vähentämään siirron jälkeen?
6. Onko poliisilta siirtynyt henkilöstöä maahanmuuttoviraston palvelukseen?
7. Millä tavalla osallistuitte toimivallan siirtoon itse?
8. Miten poliisilaitos osallistui toimivallaan siirtoon yleisesti?
9. Missä määrin onnistuitte ns. hiljaisen tiedon siirtämisessä?
10. Onko siirron aiheuttama prosessi saatu päätökseen, vai onko se vielä kesken poliisin osalta?
11. Ilmenikö siirron jälkeen sekaannusta tai muita ongelmia esimerkiksi turvapaikanhakijoiden keskuudessa?

12. Onko teillä tietoa siitä, millä tavoin toimivallan siirto vaikutti turvapaikanhakuprosessiin käsittelyyn? Onko käsittelyajat lyhentyneet, onko kielteisten ja myönteisten päätösten suhde pysynyt samana?
13. Onko varauduttu siihen, että hakijat oppivat poliisilta saatavien päätösten olevan kielteisiä? Mitä jos hakijat eivät tule jonkun ajan päästä enää noutamaan päätöksiä poliisilta?
14. Onko mietitty, miten maahanmuuttovirasto osaa seuloa kuulusteluissa esimerkiksi mahdolliset rikolliset hakijoiden joukosta?

HAASTATELUKYSYMYKSET MAAHANMUUTTOVIRASTOLLE

1. Vaikuttiko toimivallan siirto virastonne toimintaan?
2. Millä tavoin siirto vaikutti virastonne työllisyystilanteeseen?
3. Onko poliisilta siirtynyt palvelukseenne työntekijöitä? Mihin tehtäviin?
4. Onnistuiko turvapaikkatutinnan ja turvapaikkapuhuttelun yhdistäminen mielestänne ongelmitta?
5. Onnistuiko toimivallan siirto poliisiin kanssa ongelmitta? Miten hiljaisen tiedon siirtäminen onnistui?
6. Millä tavalla osallistuitte toimivallan siirtoon itse?
7. Onko prosessi toimivallan siirrosta saatu jo päätökseen?
8. Kuinka paljon poliisin tekemä turvapaikkatutkinta vaikutti maahanmuuttoviraston päätöksentekoon turvapaikkahakemuksissa?
9. Millaisia vaikutuksia toimivallan siirrolla on ollut päätöksentekoon? Voisitteko antaa esimerkkejä jo ilmenneistä vaikutuksista?
10. Onko toimivallan siirron jälkeen ilmennyt minkäänlaisia ongelmia tutinnan suorittamisen osalta?