

Sanna-Mari Kuoppamäki

Poliisin ja rajavartiolaitoksen turvapaikkamenettelyt ja viraanomaisyhteistyö



Poliisiammattikorkeakoulun raportteja
Raja- ja merivartionkoulun julkaisusarja 3

POLIISIN JA RAJAVARTIOLAITOKSEN
TURVAPAikkAMENETTELYT JA VIRANOMAISYHTEISTYÖ

POLIISIN JA RAJAVARTIOLAITOKSEN
TURVAPAIKKAMENETTELYT JA VIRANOMAISYHTEISTYÖ

Sanna-Mari Kuoppamäki

Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 92
Raja- ja merivartiokoulun julkaisusarja 3. Työpaperit, raportit, selosteet 1/2011



Poliisiammattikorkeakoulu
Tampere, 2011

Raja- ja merivartiokoulu
Espoo, 2011

Sanna-Mari Kuoppamäki
POLIISIN JA RAJAVARTIOLAITOKSEN
TURVAPAIKKAMENETTELYT JA VIRANOMAISYHTEISTYÖ

ISBN 978-951-815-201-2 (painettu)
ISBN 978-951-815-202-9 (pdf)

Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 92
ISSN 1797-5743

Raja- ja merivartiokoulun julkaisusarja 3:
Työpaperit, raportit, selosteet 1/2011.
ISSN-L 1798-6907
ISSN 1798-6907

Kannet: Mainocraft Oy
Taitto: Poliisiammattikorkeakoulu - Iina Sahramäki
Paino: Tampereen yliopistopaino Oy - Juvenes Print, Tampere 2011

ESIPUHE

Vuonna 2010 Poliisiammattikorkeakoulussa käynnistyi tutkimus- ja kehittämishanke poliisiin ja Rajavartiolaitoksen turvapaikkatutkinnasta. Tutkimus on saanut rahoitusta Euroopan pakolaisrahastosta (ERF), Poliisihallitukselta, Raja- ja merivartiokoululta ja Sisäasiainministeriön maahanmuutto-osastolta.

Tutkimuksen tukemisesta ja saadusta asiantuntija-avusta haluan kiittää hankkeen ohjausryhmää, jonka kokoonpano on ollut seuraava: erikoistutkija Kari Laitinen, Poliisiammattikorkeakoulu; tutkimuspäällikkö Markus Heiskanen, Raja- ja merivartiokoulu; poliisitarkastaja Mia Poutanen, Poliisihallitus; maahanmuuttojohtaja Sirkku Päivärinne, Sisäasiainministeriön maahanmuutto-osasto sekä johtaja Esko Repo, Maahanmuuttovirasto. Tutkimuksen toteutumisesta kiitos myös niille viranomaisille, jotka osallistuivat turvapaikkamenettelyitä koskevan tiedon tuottamiseen.

Tampereella 22.2.2011

Sanna-Mari Kuoppamäki
Tutkija, YTM
Poliisiammattikorkeakoulu

TIIVISTELMÄ

Tutkimuksen aiheena on turvapaikkamenettelyt ja viranomaisyhteistyö turvapaikkaprosessin aikana.

Turvapaikkaprosessilla tarkoitetaan sitä viranomaisprosessia, joka alkaa ulkomaalaisen henkilön hakiessa turvapaikkaa Suomesta kansainvälisen suojelun tarpeen perusteella. Turvapaikkaprosessiin osallistuu useita viranomaisia ja muita toimijoita alkaen poliisin tai Rajavartiolaitoksen tekemästä alkuselvityksestä jatkuen Maahanmuuttoviraston tekemään päätökseen turvapaikan myöntämisestä. Tutkimuksessa tarkastellaan turvapaikkaprosessissa ilmeneviä haasteita ja ongelmakohtia erityisesti poliisin ja Rajavartiolaitoksen näkökulmasta.

Poliisin tai Rajavartiolaitoksen rooli turvapaikkaprosessissa painottuu turvapaikkailmoituksen vastaanottoon sekä hakijan henkilöllisyyden, maahantulon, matkareitin ja perhesuhteiden selvittämiseen. Sen lisäksi poliisi ja Rajavartiolaitos tekevät viranomaisyhteistyötä muun muassa Maahanmuuttoviraston, Keskusrikospoliisin Rikosteknisen laboratorion sekä vastaanottokeskusten kanssa. Jos turvapaikkahakemus johtaa kielteiseen päätökseen, poliisi vastaa myös maasta käännättämisestä. Tässä tutkimuksessa näkökulma on pääasiassa turvapaikkaprosessin alkuvaiheessa tehtävissä toimenpiteissä sekä läpi turvapaikkaprosessin tehtävässä viranomaisyhteistyössä.

Tutkimus on toteutettu laadullisena tutkimuksena. Tutkimusta varten on haastateltu eri viranomaisia yhteensä kuudella eri paikkakunnalla. Tutkimuspaikkakuntien valinnassa on kiinnitetty huomiota siihen, että paikkakunnat ovat valtakunnallisesti katsoen keskeisiä turvapaikkaprosessin ja turvapaikanhakijoiden määrän kannalta. Tutkimukseen valituilla paikkakunnilla on mukana sekä isompia että pienempiä yksiköitä. Haastateltaviin viranomaisiin on kuulunut poliiseja (n=17), rajavartiomiehiä (n=3), Maahanmuuttoviraston ylitarkastajia (n=7) ja Keskusrikospoliisin Rikosteknisen laboratorion henkilökuntaa (n=3). Haastattelut on toteutettu yksilö-, pari- ja ryhmähaastatteluina. Haastatteluaineisto on analysoitu laadullisen sisällönanalyysin avulla, jolla on pyritty löytämään haastatteluaineistossa vallitsevia yhtäläisyyksiä ja eroavaisuuksia.

Turvapaikkamenettelyt näyttäytyvät tutkimuksessa poliisin ja Rajavartiolaitoksen näkökulmasta ongelmallisena tehtäväkenttänä. Turvapaikanhakijoiden määrä on vuosina 2008 ja 2009 ollut Suomessa kasvusuunnassa, ja erityisesti suuret hakijamäärät ovat asettaneet paineita poliisin taloudellisten ja henkilöstöresurssien suhteen. Turvapaikanhakijoiden määrät vaihtelevat voimakkaasti eri paikkakunnilla, minkä vuoksi myös laitosten käytännöt turvapaikkamenettelyissä ovat paikkakunnasta ja yksiköstä riippuvaisia. Näitä

paikkakuntaakohtaisia eroja turvapaikkamenettelyissä on esimerkiksi sen suhteen, kuinka laaja ja erikoistunut yksittäisen henkilön työnkuva on, missä määrin laitoksilla on ulkomaalaisasioihin koulutettua henkilöstöä ja kuinka paljon ja millaisissa asioissa tehdään yhteistyötä muiden viranomaisten kanssa. Henkilöstön näkökulmasta tarve asiantuntemuksen ja koulutuksen kehittämiseksi turvapaikka- ja ulkomaalaisasioissa on kuitenkin suuri paikkakunnasta riippumatta.

Poliisin ja Rajavartiolaitoksen tutkintamenetelmät henkilöllisyyden, maahantulon ja matkareitin selvittämiseksi eivät haastateltavien mukaan tuota täysin varmaa tietoa. Tutkinnassa saadaan vain harvoin täyttä varmuutta siitä, kuka henkilö turvapaikkaa hakee, mistä hän on kotoisin ja mitä kautta tullut Suomeen. Suurelta osin tieto näistä asioista perustuu hakijan itsensä kertomaan, ja poliisilla tai rajavartiomiehellä ei useinkaan ole mahdollisuuksia selvittää henkilöllisyyttä sen tarkemmin. Poliisi tai rajavartiomies ei myöskään ehdi tai pysty selvittämään hakijan kotipaikkaa riittävän hyvin, jotta se palvelisi Maahanmuuttoviraston tekemää päätöstä parhaalla mahdollisella tavalla. Puutteet poliisin tai Rajavartiolaitoksen tekemässä tutkinnassa voivat olla ongelmallisia erityisesti silloin, kun tavoitteeksi asetetaan turvapaikkaprosessin tehostaminen tai kokonaisuksen lyhentäminen. Avaintekijöitä turvapaikkatutkinnan laadun parantamiseen ovat tutkimuksen perusteella kansainvälinen yhteistyö, tietojärjestelmien kehittäminen ja toimiva yhteistyö eri viranomaisten kesken.

Yksi viranomaisten välisen yhteistyön suurimmista haasteista turvapaikka-asioissa on yhteistyöverkoston löyhyys ja osin puuttuvat henkilökontaktit. Joillakin paikkakunnilla hyväksi käytännöksi on havaittu koulutusyhteistyö poliisin ja Rajavartiolaitoksen välillä, jolla pystytään edistämään esimerkiksi asiakirjaväarennöstilanteiden tunnistamista. Asiantuntemuksen hyödyntämisessä eri viranomaisten välillä on kuitenkin kaikilla paikkakunnilla parantamisen varaa. Viranomaisille onkin tyypillistä systemaattisen ja organisoidun yhteistyön puute. Muut viranomaiset kokevat erityisesti poliisin olevan yhteistyöviranomainen, johon on hankala ottaa kontaktia

Tutkimus pyrkii herättämään keskustelua monikulttuurisuuden ja ulkomaalaisasioiden merkityksestä poliisihallinnossa. Tulevaisuudessa maahanmuutto-, turvapaikka- ja ulkomaalaisasioiden rooli myös poliisihallinnossa todennäköisesti kasvaa, ja nämä haasteet tulisi huomioida riittäväillä taloudellisilla, koulutuksellisilla ja henkilöstöön sidotuilla resursseilla. Turvapaikkaprosessilla on samalla yhteys rinnakkaisilmiöiden, kuten laittoman maahantulon ja ihmiskaupan torjuntaan, mikä asettaa poliisille ja Rajavartiolaitokselle vaatimuksia kansainvälisen yhteistyön tiivistämisestä.

ENGLISH ABSTRACT

This study focuses on the asylum-seeking process and the procedures of the Finnish police and the Finnish Border Guard authorities. The asylum-seeking process refers to the legislative process in which a foreigner applies for asylum, i.e., international protection, in Finland. The asylum-seeking process involves many different authorities, starting from the investigation made by the police or Border Guard authorities and continuing to the decision made by the Finnish Immigration Service. The objective of the study is to examine the challenges and best practices of the asylum-seeking process, particularly from the viewpoint of the Finnish police and Finnish Border Guard.

The role of these authorities in the process focuses on receiving the asylum application and investigating the applicant's identity, his/her arrival in the country, the travel route used, and family relations. In addition, the police and the Finnish Border Guard co-operate with several other authorities, such as the Finnish Immigration Service, the National Bureau of Investigation and refugee reception centres. If the asylum application leads to a refusal, the police are also responsible for implementing the removal of the asylum seeker. In this research study, the viewpoint is focused mainly on the first phase of the asylum-seeking process and the co-operation between the authorities.

The study is conducted as a qualitative research study that is based on interviews with the authorities in six different regions in Finland. The regions that are selected are nationally the most relevant units, representing both larger and smaller units in Finland. The authorities that were interviewed for the study include police officers (n=17), border guards (n=3), officials in the Finnish Immigration Service (n=7) and personnel in the National Bureau of Investigation (n=3). The interviews were conducted as single-, pair- and group interviews. The research data is analyzed by qualitative content analysis.

According to the interviews, the asylum-seeking process seems to present police officers and border guards with many challenges. The number of asylum seekers has been increasing in recent years, and, in particular, the economic and human resources have limited the police capability to cope with the number of asylum seekers. The number of asylum seekers varies largely in different regions, which is why the practices are also different among the different units. These regional differences exist, for instance, in the number of trained or specialized officers, and the amount of co-operation that is made between the various authorities. From the viewpoint of human resources, the need for developing expertise and training related to the overall asylum process is significant in all regions.

The investigative methods of the police and the Finnish Border Guard are seen to be somewhat dysfunctional in investigating the applicant's identity, his/her arrival in the country and the travel route used. In the investigation it is difficult to obtain full details of the facts concerning who the applicant is, which country he or she has come from and what the exact travel route of the applicant was. For the most part the information is based on the applicant's statement, and the police or Border Guards may have no opportunities to investigate the identity more specifically. The police or Border Guards have limited opportunities to investigate the applicant's original domicile, a fact that is actually the most important one from the viewpoint of the Finnish Immigration Service. These issues may be problematic, especially when discussing the effectiveness of the whole asylum process. Key factors for improving the quality of the asylum-seeker investigation seem to be international co-operation, the development of information systems, and active co-operation between the police, the Finnish Border Guard and the Finnish Immigration Service.

One of the biggest challenges in co-operation between the authorities seems to be the lack of co-operative networks and personal contacts between the authorities. In some regions one of the best practices concerns educational co-operation between the police and the Finnish Border Guard, which has improved, for instance, the detection of false documents in the asylum process. However, more effective utilization could be made of the expertise that many authorities already possess. At the moment, some authorities regard the police force as an authority that is difficult to make contact with, which is caused by a lack of personal contact.

The study aims at encouraging discussion on the importance of immigration issues in the police administration in general. In the future, the role of immigration-, asylum- and multicultural issues will probably increase in society. This viewpoint should be taken into account in discussing economic, educational and human resources. The asylum-seeking process always has a connection with crime prevention issues, such as preventing illegal immigration and human trafficking. This also sets serious demands on increasing co-operation between the authorities internationally.

SISÄLLYS

<i>Esipuhe</i>	5
<i>Tiivistelmä</i>	7
<i>English abstract</i>	9
1 Johdanto	13
1.1 Tutkimuksen tavoitteet.....	13
1.2 Tutkimuksen tausta.....	15
1.2.1 <i>Aiempi tutkimus</i>	15
1.2.2 <i>Euroopan unionin asettamat tavoitteet maahanmuuttopolitiikalle</i>	19
1.3 Keskeiset käsitteet ja lainsäädäntö	23
1.3.1 <i>Turvapaikka ja kansainvälisen suojelun antaminen</i>	24
1.3.2 <i>Turvapaikkamenettelyt ja turvapaikkaprosessi</i>	26
1.4 Poliisin ja Rajavartiolaitoksen rooli turvapaikkatutkinnassa.....	30
1.4.1 <i>Hakemuksen vastaanottaminen ja turvapaikkatutkinta</i>	31
1.4.2 <i>Säilönottotoiminta</i>	33
1.4.3 <i>Palauttamismenettelyt</i>	34
1.5 Viranomaisyhteistyö turvapaikkamenettelyissä.....	34
2 Tutkimuksen toteuttaminen	36
2.1 Menetelmänä laadullinen tutkimus.....	36
2.2 Tutkimuksessa käytetyt aineistot	37
2.3 Aineistojen analysointi	38
2.4 Tutkimustulosten luotettavuudesta	39
2.5 Tutkimuspoliittiset kysymykset.....	40
3 Turvapaikkatutkinnan haasteet ja kehittämiskohteet	41
3.1 Poliisilaitosten ja Rajavartiolaitoksen ominaispiirteet.....	42
3.2 Vaikeus selvittää hakijan henkilöllisyys	46
3.3 Koulutuksen tarve ja asiantuntemuksen hyödyntäminen	52
3.4 Turvapaikkamenettelyiden laadun parantaminen	56
3.5 Tulevaisuuden haasteet	58
3.6 Lopuksi	61
4 Viranomaisyhteistyö turvapaikkaprosessin aikana	62
4.1 Yhteistyö poliisiorganisaation sisällä	63
4.2 Yhteistyö poliisin ja Rajavartiolaitoksen välillä.....	67
4.3 Yhteistyö Maahanmuuttoviraston kanssa	69
4.4 Yhteistyö vastaanottokeskusten kanssa	75

4.5	Yhteistyö Keskusrikospoliisin Rikosteknisen laboratorion kanssa	79
4.6	Muu yhteistyö	82
4.7	Lopuksi	85
5	Johtopäätökset ja pohdinta	87
5.1	Turvapaikkaprosessin keskeiset kehittämiskohteet	87
5.1.1	<i>Resurssien turvaaminen</i>	<i>87</i>
5.1.2	<i>Henkilöllisyyden ja identiteetin tematiikka</i>	<i>88</i>
5.1.3	<i>Eri toimijoiden roolit tunnistettava</i>	<i>89</i>
5.2	Viranomaisyhteistyö ja hyvät käytännöt.....	90
5.2.1	<i>Eri paikkakuntien ja yksiköiden vahvuudet</i>	<i>90</i>
5.2.2	<i>Poliisin ja Rajavartiolaitoksen yhteistyö</i>	<i>91</i>
5.2.3	<i>Tiivis yhteistyöverkosto ja henkilökontaktit</i>	<i>92</i>
	<i>Kirjallisuus.....</i>	<i>93</i>
	<i>Liitteet</i>	<i>100</i>

1 JOHDANTO

Maahanmuutto- ja turvapaikkapoliittiset kysymykset ovat nousseet Suomessa viime vuosina tiiviin keskustelun kohteeksi. Vuoden 2009 aikana suomalaisissa medioissa käytiin voimakasta keskustelua turvapaikanhakijoiden määrän kasvusta ja turvapaikkaprosessin toimivuudesta. Maahanmuuttoon liittyvät kysymykset saivat myös paljon poliittista painoarvoa useiden puolueiden laatimissa raporteissa ja ohjelmissa (esim. SDP 2010; Kokoomus 2009).

Tietoa siitä, kuinka viranomaiset toimivat turvapaikkaprosessissa, ja kuinka suomalainen turvapaikkajärjestelmä ylipäättensä toimii, on kuitenkin saatavilla varsin vähän. Turvapaikkaprosessin toimivuus on julkisessa keskustelussa asetettu myös kritiikin kohteeksi: on puhuttu turvapaikanhakijoiden tulvasta, aiheuttamista pyrkijöistä, maahanmuuton aiheuttamista ongelmista ja niin edelleen (esim. Keskinen, Rastas & Tuori 2009). Osin julkisen keskustelun seurauksena erilaisia tiukennuksia turvapaikkaprosessiin ja sen poliittisiin linjauksiin on tehty useita, ja puhe turvapaikkaprosessin tehostamisesta on nostettu esiin (Sisäasiainministeriö 2009a). Keskustelulle on ollut ominaista poliittisten ääripäiden läsnäolo (Tanner & Koivisto-Khazaal 2009), jolloin maahanmuuttoon ja turvapaikkapolitiikkaan liittyvät käsitteet ovat myös hämärtyneet. Vallitsevasta yhteiskunnallisesta sekä julkisen sektorin tiukentuneesta taloustilanteesta johtuen onkin noussut tarve kehittää turvapaikkaprosessia tehokkaammaksi ja paremmin toimivaksi.

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan turvapaikkaprosessia erityisesti poliisin, Rajavartiolaitoksen ja viranomaisyhteistyön näkökulmasta. Tutkimus on turvallisuuteen liittyvää tutkimusta, ja laajemmin maahanmuuttoa ja monikulttuurisuutta koskevaa tutkimusta. Tutkimuksen tavoitteena on uuden tutkimustiedon tuottaminen ja sen hyödyntäminen käytännön viranomaistyössä. Tutkimuksessa kysytään, millaisia haasteita ja kehittämiskohteita turvapaikkaprosessissa on erityisesti poliisin, Rajavartiolaitoksen ja viranomaisyhteistyön näkökulmasta. Toisaalta tarkastellaan, millaisilla hyvillä käytännöillä turvapaikkaprosessista voidaan tehdä entistä toimivampi. Tällä tavoin tutkimus pyrkii muodostamaan kokonaiskuvan niistä ajankohtaisista asioista, joita liittyy viranomaisten toimintaan turvapaikkaprosessissa.

1.1 Tutkimuksen tavoitteet

Tutkimuksessa tarkastellaan poliisin ja Rajavartiolaitoksen turvapaikkamenettelyitä ja viranomaisyhteistyötä turvapaikkaprosessin aikana. Tutkimuksella on kaksi erillistä tutkimustehtävää. Yhtäällä huomio kohdistuu poliisin ja Rajavartiolaitoksen nykyiseen turvapaikkamenettelyitä koskevaan

toimintamalliin, sen osa-alueisiin ja turvapaikkaprosessia hidastuttaviin tekijöihin. Toisaalla tarkastellaan viranomaisten välistä yhteistyötä poliisin, Rajavartiolaitoksen ja muiden turvapaikkaprosessiin osallistuvien viranomaisten välillä.

Tässä tutkimuksessa turvapaikkaprosessia tutkitaan laadullisella tutkimusmenetelmällä. Aineistona käytetään poliisien, rajavartiomiesten, Maahanmuuttoviraston ylitarkastajien sekä Keskusrikospoliisin Rikosteknisen laboratorion henkilökunnan tutkimushaastatteluita. Tutkimusaineisto on kerätty kuudelta eri paikkakunnalta.

Tutkimuksella pyritään vastaamaan tarkemmin määriteltynä seuraaviin kysymyksiin:

- Millaisia haasteita ja ongelmakohtia liittyy poliisin ja Rajavartiolaitoksen käytäntöihin turvapaikkaprosessissa? Miten poliisin ja Rajavartiolaitoksen työtehtävät toteutuvat eri laitoksilla? Millaisia ovat resurssit, alueelliset eroavaisuudet ja koulutustarpeet? Näitä osa-alueita tarkastelemalla muodostetaan kuva niistä kehittämiskohteista, joita liittyy poliisin ja Rajavartiolaitoksen rooliin turvapaikkaprosessin aikana. Tätä tutkimustehtävää selvitetään erityisesti poliisien ja rajavartiomiesten laadullisilla temahaastattelulla.
- Millaista yhteistyötä poliisi ja Rajavartiolaitos tekevät Maahanmuuttoviraston, vastaanottokeskusten ja Keskusrikospoliisin Rikosteknisen laboratorion kanssa? Millaisia ongelmakohtia ja prosessia hidastuttavia tekijöitä viranomaisten välisessä yhteistyössä esiintyy? Aineistona käytetään poliisien, rajavartiomiesten, Maahanmuuttoviraston ja Rikosteknisen laboratorion tutkimushaastatteluita.

Tutkimus luo kokonaiskuvan turvapaikkaprosessin toimivuudesta sekä poliisin ja Rajavartiolaitoksen että muiden viranomaisten näkökulmista. On huomioitava, että kaikkia turvapaikkaprosessin toimijoita ei ollut mahdollista sisällyttää aineistonkeruuseen. Juuri poliisin ja Rajavartiolaitoksen rooli ja viranomaisyhteistyö ovat pääosin jääneet aiempien tutkimusten ja selvitysten ulkopuolelle (esim. Accenture & Maahanmuuttovirasto 2009; Maahanmuuttovirasto & Pakolaisneuvonta ry 2009a, 2009b).

1.2 Tutkimuksen tausta

Turvapaikkaprosessissa on kyse kansainvälisen suojelun antamisesta sekä siihen liittyvästä viranomaisprosessista. Turvapaikkaprosessi koskettaa paitsi yksittäisiä turvapaikanhakijoita myös useita viranomaisia, ammattilaisia ja kolmannen sektorin työntekijöitä. Laajemmin turvapaikkaprosessiin liittyvät käytännöt ovat yhteydessä ennen kaikkea maahanmuuttoon, muuttoliikkeen ja kansainväliseen ja kansainväliseen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaan. Tässä luvussa luodaan lyhyt katsaus näihin seikkoihin. Aluksi tarkastellaan aluksi maahanmuuttoa ja muuttoliikettä yhteiskunnallisena ilmiönä. Tämän jälkeen kartoitetaan, millaisia kansainvälisiä linjauksia maahanmuuttopolitiikkaan on viime vuosina tehty. Maahanmuuttoon liittyvät yhteiskunnalliset ilmiöt ja sitä säätelevä lainsäädäntö ja poliittiset linjaukset luovat siten laajemman kontekstin turvapaikkaprosessin käytännöille.

1.2.1 Aiempi tutkimus

Akateemista tutkimusta turvapaikkaprosessin toimivuudesta on Suomessa tehty hyvin vähän. Accenture & Maahanmuuttovirasto (2009) ovat laatineet yhteistyössä selvityksen, jossa turvapaikkaprosessin keskeisiä ongelmakohtia on analysoitu taloudellisina kustannuksina ja hyötyinä. Selvityksessä laskettiin turvapaikkaprosessiin kuuluvia kokonaiskustannuksia ja etsittiin keinoja niiden vähentämiseksi. Huomio kiinnitettiin eri prosessin vaiheiden tehostamiseen, yhteistyön kehittämiseen sekä työn uudelleen organisointiin. Myös Maahanmuuttovirasto & Pakolaisneuvonta ry (2009a, 2009b) ovat tarkastelleet turvapaikkapuhuttelun ongelmia sekä tulkkien ja alaikäisten edustajien roolia turvapaikkaprosessissa. Turvapaikkapuhuttelua koskevat suositukset (emt. 2009a) ovat painottuneet ammatillisiin rooleihin turvapaikkapuhutteluissa. Suosituksissa on kiinnitetty huomiota muun muassa traumatisoituneiden hakijoiden kohtaamiseen sekä puhuttelun läpiviemiseen ja johtamiseen hyvien käytäntöjen mukaisesti. Tulkeille ja alaikäisten turvapaikanhakijoiden edustajille suunnatuissa opaskirjoissa näkökulma on niin ikään ammatillinen (emt., 2009b, 2010). Näissä raporteissa näkökulma turvapaikkaprosessiin on ollut *selvitysluontoinen*. Prosessia on selvitetty laatimalla eri ammattiryhmien edustajille hyvien ammatillisten käytäntöjen kuvauksia. Raporttien sisällöt kertovat siitä, että tietoisuus koko turvapaikkaprosessista ja eri toimijoiden rooleista on ollut vähäistä.

Turvapaikanhakijoita ja -prosessia on myös sivuttu joissakin eri yhteiskuntatieteen alan tutkimuksissa. Esimerkiksi Keskinen ym. (2009) toimittamassa teoksessa on tarkasteltu erilaisten tapaustutkimusten valossa maahan-

muuttokeskustelua, median merkitystä maahanmuuttokeskustelussa, erilaisia maahanmuuttajuuteen liittyviä merkityksiä sekä maahanmuuttotyön asiantuntijoiden roolia. Taustalla oli ajatus maahanmuuttopoliittisen keskustelun kiihtymisestä ja huoli rasismien lisääntymisestä. Keskinen ym. (2009) huomauttavat, että uutisointi turvapaikanhakijoiden määrän lisääntymisestä, ”tulvimisesta” ja ”räjähtämisestä” sekä yksipuolinen julkinen keskustelu ovat aiheuttaneet osin vääristyneitä mielikuvia ja jopa maahanmuuttovastaisuuden lisääntymistä (emt., 8). Maahanmuuttoviraston (2009) vuosittain ylläpitämät tilastoanalyysit osoittavat, että turvapaikanhakijoiden määrä kääntyi voimakkaaseen nousuun juuri vuoden 2008 ja 2009 aikana. Vuoden 2010 hakijoiden määrä ei ole yltänyt aikaisempien vuosien tasolle, vaan hakijamäärä on kääntynyt loivaan laskuun (Maahanmuuttovirasto 2010c, 2010d). Vuosittaiset muutokset hakijamäärissä kertovat pikemminkin siitä, että ennustaminen hakijamäärien suhteen on vaikeaa. Samalla lukuisat yhteiskunnalliset ja poliittiset tekijät vaikuttavat siihen, millaisena hakijamäärä vuositasolla näyttäytyy. Hakijamäärien vaihtelusta seuraa samalla haasteita viranomaisille, kun muutokset hakijamäärissä vaativat resurssien kohdentamista uudelleen.

Turvapaikkaprosessia, poliisin roolia ja maahanmuuttoa koskeva tutkimuskirjallisuus liittyykin läheisesti pakolaisuuteen (Samers 2009; McAdam 2008), muuttoliikkeeseen (Samers 2009; Fassman, Haller & Lane 2009) ja viranomaisyhteistyöhön (Heusala, Lohiniva & Malmi 2008; Lohiniva 2008; Pitkänen 2006). Kansainvälistä tutkimuskirjallisuutta maahanmuuttoon liittyen on runsaasti. Näissä maahanmuuttoa käsitellään pääosin yhteiskunnallisena, taloudellisena, poliittisena ja sosiaalisena ilmiönä (Samers 2009). Kirjallisuuden perustella *maahanmuutto* (immigration) käsitteenä voidaan paikantaa käsitteen *muuttoliike* (migration) alle. Laajasti muuttoliikkeellä tarkoitetaan ihmisten liikkuvuutta joko työvoiman, henkilökohtaisten suhteiden, muiden henkilökohtaisten syiden tai poliittisten syiden perusteella (Segal, Mayadas & Elliott 2010). Vain osa muuttoliikkeestä on konfliktien, kehityksen tai katastrofien seurauksena tapahtuvaa, rajat ylittävää maahanmuuttoa. Puhuttaessa muuttoliikkeestä, jossa ihmiset joutuvat muuttamaan kotiseudultaan olosuhteiden pakottamana, käytetään erityisesti kansainvälisessä kirjallisuudessa termiä *pakkomuutto* (forced migration) (Samers 2009, 11–12). Voidaankin sanoa, että kansainvälisellä suojelulla turvapaikkaprosessin keinoin vastataan siihen tarpeeseen, joka maahanmuutto ja laajemmin sanottuna muuttoliike aiheuttavat silloin, kun kyse on olosuhteiden pakosta tapahtuvasta muuttoliikkeestä.

Vaikka maahanmuutosta ja sen eri muodoista on 2000-luvulla tullut ajankohtainen ilmiö, ei ihmisten liikkuvuus rajojen yli ole kuitenkaan uusi

ilmiö. Muuttoliikkeen juuret voidaan paikantaa maailmansotien jälkeiseen muuttoliikkeeseen, jossa suuret määrät ihmisiä muuttivat Euroopan sisällä, pois Euroopasta ja Eurooppaan. Vastaava muuttoliike tapahtui samanaikaisesti Pohjois-Amerikassa, Australiassa, Etelä-Amerikassa ja Etelä-Afrikassa, jotka vastaanottivat suuren osan eurooppalaisista siirtolaisista. Kylmän sodan loppumisen ja Neuvostoliiton romahtamisen jälkeen taloudelliset ja poliittiset prosessit johtivat uudensuuntautuneeseen muuttoliikkeen ilmiöihin. Nykyisin maahanmuutto on ilmiönä globaali, joka tavalla tai toisella koskettaa jokaista valtiota, maata tai aluetta. Samalla mikä tahansa valtio tai maa voi olla joko maastamuuton tai maahantulon kohteena. (Düvell 2006). Nykyisin maahanmuuttoa voidaan pitää kasvavana ilmiönä, sillä ulkomailla syntyneiden henkilöiden osuus väestöstä on kasvanut vuodesta 1996 vuoteen 2005 useimmissa OECD-maissa (OECD/SOPEMI 2007; Samers 2009, 22–25). Samalla on alettu puhua yhteiskunnan monikulttuuristumisesta (Keskinen ym. 2009). Tällaiset toimintaympäristön muutokset yhdessä turvapaikkapoliittisen keskustelun kanssa ovat aiheuttaneet sen, että itse turvapaikkaprosessi on joutunut kiivaan keskustelun ja myös arvostelun kohteeksi.

Maahanmuuttoa ilmiönä voidaan tarkastella eri näkökulmista ja viitekehyksistä. Syitä sille, miksi ihmiset muuttavat kotimaastaan, on yhteiskuntatieteissä pohdittu paljon. Esimerkiksi Samers (2009) on käsitellyt maahanmuuton ja muuttoliikkeen selityksiä muun muassa käyttäytymistieteellisestä, strukturalistisesta ja taloustieteellisestä näkökulmasta. Maahanmuuton, kuten kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten määrään ja siinä tapahtuvien muutosten, on nähty heijastelevan yhtäältä alkuperämaiden taloudellista ja poliittista tilannetta sekä toisaalta Euroopan unionin maahanmuuttopolitiikkaa (Hatton 2005). Näillä tekijöillä nähdään olevan yhteys turvapaikkahakemusten määrään ja niissä tapahtuviin muutoksiin.

Maahanmuuttoa koskeva keskustelu juontaakin juurensa poliittiseen kysymykseen, tulisiko ihmisillä olla oikeus liikkua vapaasti maasta toiseen, vai tulisiko ihmisten maahantuloa rajoittaa, säädellä tai kontrolloida (Düvell 2006). Ihmisten vapaa liikkuvuus on yhdistetty suoraan työvoiman vapaaseen liikkuvuuteen, mitä on puolestaan pidetty taloudellisen kasvun edellytyksenä (James 2001; Schultz 1978). Edistämällä ihmisten vapaata liikkuvuutta edistetään samalla työvoiman liikkuvuutta, millä on puolestaan yhteys taloudelliseen kehitykseen. Tästä näkökulmasta maahanmuutto luo yhteiskunnalle ennen kaikkea taloudellista kasvua ja hyötyä. Maahanmuutolla nähdään siten olevan ennen kaikkea työvoimapoliittinen syy. Maahanmuuton on arvioitu olevan yksi keino sopeutua työvoiman kysynnän kasvuun, joka on seurausta suurten ikäpolvien eläkkeelle siirtymisestä (Heinonen, Hämäläinen, Räisänen, Sihto & Tuomala 2004, 42).

Ajatusketjua maahanmuuton yhteydestä taloudelliseen hyvinvointiin on kuitenkin samanaikaisesti alettu kyseenalaistaa. Maahanmuutto pitää sisälleen useita rinnakkaisilmiöitä ja siihen liittyviä väärinkäytöksiä (Cornelius, Martin & Hollifield 1994). Laillisen maahantulon rinnakkaisilmiöinä voidaan pitää laitonta maahantuloa ja siihen liittyvää rikollisuutta, kuten esimerkiksi ihmiskauppaa (Düvell 2006). Keskusrikospoliisi pitää yllä tilastoja laittomasti maassa tavattujen henkilöiden osalta. Myös ihmiskauppaan liittyvää tutkimusta on Suomessa alettu tehdä kasvavassa määrin (Roth 2010; Viuhko & Jokinen 2009). Erilaisissa poliittisissa ohjelmissa katsotaankin, että toimivalla turvapaikkaprosessilla on samalla yhteys rinnakkaisilmiöiden ja järjestäytyneen rikollisuuden tunnistamiseen ja torjuntaan (Laittoman maahantulon vastainen toimintaohjelma 2010–2011).

Tarkasteltaessa poliisin ja Rajavartiolaitoksen roolia turvapaikkaprosessissa huomio kohdistuu samalla poliisin ja Rajavartiolaitoksen toimenkuvaan yhtenä maahanmuuttohallinnon viranomaisena. Viranomaisyhteistyö onkin keskeinen tutkimusteema poliisin toimintaa ja maahanmuuttoilmiöitä käsittelevissä tutkimuksissa. Heusala ym. (2008) tarkastelivat tutkimuksessaan rajat ylittävää yhteistyötä Suomen ja Venäjän välillä. Tutkimuksessa selvitettiin Suomen poliisin, tullin ja Rajavartiolaitoksen sekä Venäjän miliisin, Rajavartiopalvelun ja tullin tehtäviä, sekä analysoitiin niiden yhteistyötä omissa maissaan ja rajan ylitse. Vaikka rikostorjuntayhteistyön kehittäminen on Suomessa asetettu tärkeäksi tavoitteeksi, tutkimuksessa havaittiin erilaisia kompastuskiviä yhteistyön onnistumiselle. Yhteistyötä Suomen ja Venäjän sisäisen turvallisuuden hallintojen välillä hidastavat esimerkiksi toisen maan vaihteleva tuntemus, Venäjän hallinnon dynaaminen muutos sekä lukkiutuneet ajatukset siitä, että sisäisen turvallisuuden asiat täytyy hoitaa kummassakin maassa itsenäisesti. Muissa viranomaisyhteistyötä käsittelevissä tutkimuksissa haasteet yhteistyön toteutumiseksi ovat samansuuntaisia. Viranomaisten välistä yhteistyötä voivat vaikeuttaa muun muassa erot toimintakulttuureissa (Laapio 2005), lainsäädännön vaihtelevat tulkinnat (Ellonen 2010) ja rakenteiden joustamattomuus (emt.; Mahkonen 2003). Kirjallisuuden perustella viranomaisyhteistyö näyttäytyykin sitä tärkeämpänä, mitä monimuotoisemmasta ilmiöstä on kyse.

Viranomaisyhteistyötä koskevassa tutkimuksessa on myös kiinnitetty huomiota poliisin asenteisiin maahanmuuttajia kohtaan. Esimerkiksi Pitkäsen (2006) tutkimuksessa selvitettiin etnisen ja kulttuurisen monimuotoisuuden kohtaamista viranomaisyhteistyössä. Tarkastelun kohteena olivat eri viranomaisten käsitykset maahanmuuttopolitiikasta, ulkomaalaisten maahantulosta ja ulkomaalaistaustaisista asiakkaista. Muihin viranomaisiin, kuten oikeusviranomaisiin, työvoimaviranomaisiin, opettajiin, sosiaalityöntekijöihin

ja lääkäreihin nähden poliisit ja rajavartiomiehet olivat muita viranomaisia useammin niin sanotun suljetun maahanmuuttopolitiikan kannalla. Suljetulla maahanmuuttopolitiikalla tarkoitetaan sitä, että maahanmuuttoa pidetään kansallisen turvallisuuden kannalta riskinä ja maahanmuuttoa ei nähdä työvoimaa lisäävänä tekijänä. Niin sanotun avoimen maahanmuuttopolitiikan kannalla tässä tutkimuksessa olivat useammin opettajien ammattiryhmän edustajat.

Poliisin ja etnisten vähemmistöjen suhteet ovat nostettu tutkimuksen kohteeksi myös useissa muissa tutkimuksissa (Saari 2009). Poliisin ja etnisten vähemmistöjen väliset suhteet ovat havaittu — tutkimuksesta ja näkökulmasta riippuen — joko hyviksi (Honkatukia & Suurpää 2007; Heikkilä, Pikkarainen & Wilkman 2008) tai huonoiksi (Egharevba 2003). Jos poliisin suhdetta etnisiin vähemmistöihin on tutkittu poliisin näkökulmasta, suhde on havaittu paremmaksi kuin jos suhdetta on tutkittu vähemmistöjen näkökulmasta (Saari 2009). Sitä, että eri viranomaiset lähtökohtaisesti ja työnsä velvoittamana suhtautuvat maahanmuuttokysymyksiin eri tavoin, voidaan samalla pitää yhtenä viranomaisyhteistyötä hankaloittavana tekijänä (esim. Laapio 2005). Samanaikaisesti viranomaisilla on eri näkökulmansa ja lainsäädännön velvoittama tehtävä ilmiöön. Kuten aiemman kirjallisuuden perusteella nousi esiin, maahanmuutto on ennen kaikkea poliittinen kysymys. Suomi on yhtenä Euroopan unionin jäsenvaltiona sitoutunut noudattamaan keskeisiä maahanmuuttopolitiikkaa koskevia periaatteita.

1.2.2 Euroopan unionin asettamat tavoitteet maahanmuuttopolitiikalle

Eurooppalaisen maahanmuuttopolitiikan kulmakivenä voidaan pitää vuonna 1951 luotua Geneven pakolaissopimusta ja siihen liittyvää pöytäkirjaa vuodelta 1967. Geneven pakolaissopimuksessa määritellään pakolaisasema. Sopimuksen mukaan pakolaisella tarkoitetaan sellaista henkilöä, joka pelkää joutuvansa kotimaassaan vainotuksi rodun, uskonnon, kansalaisuuden, sosiaalisen aeman tai poliittisen mielipiteen johdosta (artikla 1). Toinen keskeinen säännös pakolaissopimuksessa on palautuskielto. Palautuskiellon mukaan valtio ei saa palauttaa henkilöä alueelle, joissa hänen henkeään tai vapauttaan uhataan rodun, uskonnon, kansalaisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen vuoksi (artikla 33). Sopimuksen allekirjoittaneet valtiot ovat velvollisia suojelemaan pakolaisia ja kansainvälistä suojelua tarvitsevia henkilöitä. Tästä syystä jokaisen kansainvälistä suojelua hakevan henkilön hakemus on käsiteltävä riippumatta siitä, onko

henkilö saapunut maahan laillisesti vai laittomasti (ks. myös Hatton 2005, 108). Suomi on allekirjoittanut pakolaissopimuksen vuonna 1968.

Viime vuosina maahanmuuttopoliittiset kysymykset ovat nousseet yhä tärkeämpään asemaan Euroopan unionin asettamissa ohjelmissa ja sopimuksissa. Tämän taustalla voidaan nähdä olevan kaksi eri kehityssuuntausta: yhtäältä lisääntynyt muuttoliike ja pakolaisten määrän kasvu ja toisaalta tieto pakolaisten epätasa-arvoisesta kohtelusta eri maissa (Czaika 2009). Monissa Euroopan unionin maissa on 1990-luvulta alkaen tavoiteltu sellaisia lainsäädännöllisiä ja hallinnollisia menettelyitä, joilla on pyritty kontrolloimaan turvapaikanhakijoiden määrää ja vähentämään pakolaisten suojelun vaatimia poliittisia, sosiaalisia ja taloudellisia kustannuksia (Thielemann 2006). Maahanpääsyä rajoittaviksi poliittisiksi toimiksi on katsottu tiukentunut rajavalvonta, kansainvälistä suojelua koskevan prosessin uudistukset, muutokset kansainvälistä suojelua koskevien päätösten myöntämisessä ja niiden perusteissa sekä muutokset turvapaikanhakijoiden kohtelussa heidän päätöksensä koskevan prosessin aikana (Hatton 2005, 108). Schengen-sopimuksella (1990) pyrittiin tehostamaan ulkoista rajavalvontaa.

Toisaalta Euroopan unionissa on tavoiteltu ennen kaikkea yhtenäistä eurooppalaista maahanmuuttopolitiikkaa. Vuonna 1990 jäsenvaltiot allekirjoittivat Dublin-sopimuksen, jolla pyrittiin varmistamaan se, että kansainvälisen suojelun hakemus käsiteltäisiin vain kerran ja vain yhdessä valtiossa. Dublin-sopimuksella pyrittiin välttämään se, että sama henkilö hakisi turvapaikkaa useasta valtiosta. Varsinaisen yhtenäisen maahanmuuttopolitiikan luominen käynnistyi aktiivisesti kuitenkin vasta 2000-luvulla, jolloin yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä (Common European Asylum System, CEAS) alkoi nousta unionin keskeisten sopimusten ja ohjelmien tavoitteeksi. Amsterdamin sopimuksesta (1997) ja Tampereella vuonna 1999 järjestetystä kokouksesta seurasi, että maahanmuuttopolitiikassa alettiin tavoitella harmonisointia ja yhdenmukaisten käytäntöjen luomista. Yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä (CEAS) oli tarkoitus toteuttaa kahdessa eri vaiheessa: ensin harmonisoidaan kansalliset maahanmuuttopolitiikat ja sitten luodaan Euroopan unionin laajuinen yhteinen järjestelmä ja pakolaisasema (Hatton 2005).

Viime vuosina Euroopan unionin asettamia tavoitteita yhtenäisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän luomiseksi on tuotu esiin muun muassa Haagin sopimuksessa (2005), Lissabonin sopimuksessa (2009) ja erityisesti Tukholman ohjelmassa (2010). Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän tulevaisuutta hahmotellaan Euroopan komission (2007) vihreässä kirjassa, jossa selvitetään yhteisen turvapaikkajärjestelmän mahdollisuuksia ja vaihtoehtoja. Näiden sopimusten aikakaudella on tiedostettu, että lainsäädän-

nön kehityksestä huolimatta käytännöt yhdenmukaisista menettelyistä ovat vielä keskeneräisiä (Hatton 2005). Viime vuosina huomio on kiinnittynyt samalla yhteisen vastuun jakamiseen (*burden-sharing*) ja kansainvälisen yhteistyön tarpeellisuuteen. Vastuun turvapaikanhakijoiden vastaanottamisesta tulisi jakautua tasaisemmin kaikille valtioille (Czaika 2009).

Lissabonin sopimus, joka allekirjoitettiin joulukuussa 2007, tuli voimaan jokaisessa jäsenvaltiossa joulukuussa 2009. Lissabonin sopimuksen pääasiallinen tavoite koskee Euroopan unionin päätöksenteon yksinkertaistamista, selkeyttämistä ja tehostamista. Sopimus muuttaa unionin toimielinten rooleja, tehtäviä ja kokoonpanoja sellaisiksi, että niillä voidaan vastata laajentuneen unionin tarpeisiin. Sopimus vahvistaa unionin perus- ja ihmisoikeuksia, täsmentää unionin toimivaltaa ja yksinkertaistaa lainsäädäntömenettelyjä. Maahanmuuttopolitiikan kannalta Lissabonin sopimuksessa puhutaan politiikkojen selkeyttämisestä, yhdenmukaistamisesta ja oikeus- ja sisäasioiden muutoksista (Ulkoasiainministeriö 2010). Näistä näkökulmista Lissabonin sopimusta voidaan pitää koko Euroopan unionin toimintoja säätelevänä yleisluontoisena sopimuksena, jossa kuitenkin otetaan kantaa poliittisten kysymysten selkeyttämiseen.

Haagin ohjelma eli vapauden, turvallisuuden ja oikeuden lujittaminen Euroopan unionissa tuli voimaan 2005. Ohjelman taustalla on Euroopan unionin asettama tarve turvata poliisi- tulli ja oikeusalan yhteistyö sekä kehittää koordinoitu politiikka turvapaikka- ja maahanmuuttoasioihin. Ohjelman erityisiin suuntaviivoihin on sisällytetty useita turvapaikka- ja maahanmuuttoasioita käsitteleviä tavoitteita: turvapaikka- maahanmuutto ja rajapolitiikka, yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä, laillinen maahanmuutto ja laittoman työnteon torjunta, kolmansien maiden kansalaisten kotouttaminen, turvapaikka-asioiden ulkoinen ulottuvuus sekä maahanmuuttovirtojen hallintaa.

Tavoite yhteisestä eurooppalaisesta turvapaikkajärjestelmästä koskettaa laajasti kaikkia maahanmuutto- ja turvapaikkaprosessiin osallistuvia viranomaisia. Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän luomista on hahmoteltu ennen kaikkea *Euroopan komission Vihreässä kirjassa* (2007). Yhteistä turvapaikkamenettelyä tulee vahvistaa ja samalla pystyä takaamaan yhteinen asema niille, joille myönnetään turvapaikka tai toissijainen suojelu. Tätä tavoitetta varten jäsenvaltiot ovat sitoutuneet turvapaikkamenettelyitä koskevaan direktiiviin. Yhteisen järjestelmän luomista varten huomio on kiinnitetty myös asianmukaisiin rakenteisiin, joiden avulla yhteistyötä eri viranomaisten välillä voidaan helpottaa. Asianmukaiset rakenteet nähdään keinona yhdenmukaistaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelyä.

Turvapaikka-asioilla nähdään olevan myös ulkoinen ulottuvuus. Haagin ohjelmassa (2005) tällä tarkoitetaan kumppanuutta kolmansien maiden, alkuperämaiden ja -alueiden sekä kauttakulkumaiden ja -alueiden kanssa. Ulkoiseen ulottuvuuteen liittyy myös palauttamista ja paluuta sekä takaisinottoa koskeva politiikka. Turvapaikka-asioiden yhdenmukainen hoito vaatii kansainvälistä yhteistyötä eri maiden ja alueiden kanssa. Kumppanuus kolmansien maiden kanssa auttaa ennaltaehkäisemään humanitaariset katastrofit ja tarjoaa kolmansille maille heidän tarvitsemaansa apua.

Tukholman ohjelmassa, eli EU:n oikeus- ja sisäasioiden monivuotisessa ohjelmassa (2010–2014) yhtenäinen turvapaikkajärjestelmä nähtiin tulevaisuuden haasteeksi. Ohjelmassa todetaan, että yhteiselle maahanmuuttopolitiikalle on viime vuosien aikana luotu perusta. Tavoitteena on edelleen turvapaikkamenettelyjen yhdenmukaistaminen ja kansainvälisen viranomaisyhteistyön lisääminen. Tukholman ohjelmassa todetaan, että yhtenäisestä turvapaikkajärjestelmästä huolimatta kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittely jäsenvaltioissa ei ollut riittävän yhdenmukaista. Hyväksytyjen hakemusten prosentiosuudet vaihtelevat jäsenvaltiosta toiseen, ja eräät jäsenvaltiot myöntävät suojelua huomattavasti harvemmin kuin toiset. Tukholman ohjelman perusteella vaatimus yhdenmukaisista turvapaikkamenettelyistä ei siten ole täysin toteutunut.

Tukholman ohjelmassa painotetaan vahvasti myös kansalaisten oikeuksien edistämistä. Tällä viitataan yksilön ja ihmisarvon kunnioittamiseen, vapaaseen liikkuvuuteen ja henkilötietojen ja yksityisyyden suojaan. Tukholman ohjelmassa keskeisiksi arvoiksi katsotaan solidaarisuus, moninaisuuden kunnioittaminen ja heikoimmassa asemassa olevien suojeleminen. Tämä tarkoittaa syrjinnän, rasmin, antisemitismin, muukalaisvihan ja homofobian torjuntaa sekä lapsen oikeuksien ja lapsen edun huomioimista päätöksenteossa. Erityisen haavoittuvassa asemassa katsotaan olevan maahanmuuttajataustaiset lapset. Myös henkilötietojen ja yksityisyyden suoja tulee ohjelman mukaan varmistaa. Tällä viitataan siihen, että uusien tietojärjestelmien kehittyminen luo yksityisyyden suojalle riskin. Henkilötietojen vaihdossa viranomaisten onkin huomioitava perusperiaatteet, kuten henkilötietojen käsitteilyn tarkoitus, laillisuus, tietojen luottamuksellisuus sekä yksilön oikeuksien kunnioittaminen.

Kirjallisuudessa yhteisen turvapaikkajärjestelmän etuja, haittoja ja mahdollisia kompastuskiviä on pohdittu jonkin verran. Yhteisen järjestelmän luominen turvapaikka-asioissa on nähty vaikeammaksi kuin muissa kansainvälisen politiikan kysymyksissä, sillä muuttoliike itsessään on vaikeasti enustettava ilmiö (Suhrke 1998). Turvapaikanhakijoiden määrät ovat jakautuneet epätasaisesti eri jäsenvaltioiden välille ja luvut ovat vuosittain muuttuvia

(UNHCR 2009; 2007). Keskeinen ongelma menettelyjen yhdenmukaistamisessa onkin, että järjestelmän tulisi toisaalta olla yhtenäinen ja yhdenmukainen eri valtioiden välillä ja toisaalta huomioida valtioiden väliset yksilölliset erot esimerkiksi hakijamäärissä. Tästä syystä jäsenvaltiot eivät ole päässeet täysin yhteisymmärrykseen yhteisen järjestelmän luomisesta (Czaika 2009). Kirjallisuudessa on kiinnitetty huomio muuttoliikkeen kustannuksiin ja hyötyihin ja samalla tuotu esiin, että ne jakautuvat epätasaisesti eri valtioiden välille (Betts 2006; Thielemann & Dewan 2006). Samalla joustavat normit ja institutionaaliset rakenteet turvapaikkajärjestelmässä on nähty ehtona sille, että mahdollisesti lisääntyvään muuttoliikkeeseen ja turvapaikanhakijoiden määrään pystytään vastaamaan (Crisp 2003).

Viime vuosina Euroopan unionin maahanmuuttopolitiikan ja YK:n pakolaisjärjestö UNHCR:n yhdeksi avainkäsitteistä on noussut turvapaikkamenettelyiden tehokkuus. Tehokkuudella on tavoiteltu innovatiivista ja uudenlaista näkökulmaa turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaan sekä ymmärryksen kehittämistä pakolaisten suojelua koskeviin kansainvälisiin kysymyksiin (Betts 2006). Tehokas turvapaikkaprosessi on nähty vastauksena muuttoliikkeen aiheuttamiin rahallisiin kustannuksiin ja edellytyksenä sille, että kansainvälistä suojelua voidaan myöntää oikein perustein ja suojelua tarvitseville henkilöille. Samalla sillä on esitetty olevan yhteys sekä kansalaisten että turvapaikanhakijoiden hyvinvointiin (Gibney 2004). Tehokkuuden käsitettä turvapaikka- ja maahanmuuttokysymyksissä on myös kritisoitu sen epätarkkuudesta: millaiseen ja kenen määrittämään tehokkuuteen sillä ensisijaisesti viitataan. Samalla esimerkiksi kustannuksia arvioitaessa tuli kiinnittää huomio paitsi taloudellisiin myös sosiaalisiin ja poliittisiin kustannuksiin. Betts (2006) korostaakin, että puhuttaessa yhtäältä muuttoliikkeen aiheuttamien kustannusten minimoimisesta ja kansainvälisen suojelun maksimoimisesta tulisi lähtökohta olla kansalaisten ja turvapaikanhakijoiden oikeuksissa.

1.3 Keskeiset käsitteet ja lainsäädäntö

Turvapaikkamenettelyissä on kyse yksilön oikeudesta saada kansainvälistä suojelua. Yksilön oikeutta ja valtion velvollisuutta myöntää kansainvälistä suojelua säädellään ennen kaikkea lainsäädännöllä. Keskeiset kansainvälistä suojelua koskevat säännökset muodostuvat ulkomaalaislaista (301/2004), YK:n pakolaisten asemaa koskevasta yleissopimuksesta (Geneven pakolaisopimus), perus- ja ihmisoikeuksista ja EU-säännöksistä. Edellä mainituissa säännöksissä säädellään perusteita ja käytäntöjä, joiden perusteella kansainvälistä suojelua myönnetään. Tämän lisäksi on olemassa kansainvälisiä so-

pimuksia, kuten ETA-sopimus, Schengen-sopimus ja Strasbourgin sopimus, joissa säädellään ihmisten liikkuvuutta rajojen yli. Vuoden 2009 aikana ulkomaalaislakiin tehtiin Suomessa useita muutoksia, jotka koskivat viranomaisten toimia turvapaikkamenettelyissä. Näissä hallituksen esityksissä ulkomaalaislakiin ehdotettiin muutoksia erityisesti perhesidelupien myöntämiselle (HE 77/2009), oikeuslääketieteellisten ikätutkimusten suorittamiselle (HE 240/2009) ja turvapaikanhakijan työnteko-oikeuden myöntämiselle (HE 269/2009).

Tässä tutkimuksessa maahanmuuttajista, turvapaikanhakijoista ja pakolaisista puhuttaessa käytetään ulkomaalaislakiin perustuvia käsitteitä (UlkL 3 §). Käsitteet ovat yhdenmukaisia Maahanmuuttoviraston käyttämien käsitteiden kanssa (Mäkelä 2009). Maahanmuuttajalla viitataan yleiskäsitteeseen, jota käytetään kuvaamaan kaikkia maahan muuttaneita henkilöitä. Ulkomaalaisella tarkoitetaan Suomen oikeuden kannalta henkilöä, joka ei ole Suomen kansalainen, esimerkiksi turisti, siirtolainen, vaihto-opiskelija, pakolainen tai turvapaikanhakija. Turvapaikanhakija on henkilö, joka hakee kansainvälistä suojelua vieraasta maasta. Turvapaikanhakija voidaan todeta pakolaiseksi vasta, jos hän saa myönteisen päätöksen turvapaikkahakemukseen. Pakolaisasemasta säädellään erikseen ulkomaalaislain 106 §:ssä. Kyseisen pykälän mukaan pakolainen on a) ulkomaalainen, joka on saanut Suomesta turvapaikan, b) saanut oleskeluluvan kiintiön puitteissa Suomeen otettuna pakolaisena tai c) perhesiteen perusteella oleskeluluvan saanut ulkomaalaisen perheenjäsen, jos hänet on olosuhteet huomioon ottaen katsottava pakolaiseksi. Kiintiöpakolaisesta puhutaan silloin, jos henkilöllä on UNHCR:n myöntämä pakolaisen asema ja jolle on myönnetty maahantulolupa vuosittaisen pakolaiskiintiön puitteissa.

1.3.1 Turvapaikka ja kansainvälisen suojelun antaminen

Turvapaikan hakua, hakuprosessin eri vaiheita ja viranomaisten suorittamaa tutkintaa säädellään ulkomaalaislaissa. Ulkomaalaislain kuudennessa luvussa, joka käsittelee kansainvälisen suojelun antamisesta, määritellään säännökset ja edellytykset turvapaikan, oleskeluluvan tai kiintiöpakolaisen aseman saamiselle (UlkL 6. luku, 87–93 §). Tässä tutkimuksessa keskeisiä käsitteitä ovat muun muassa turvapaikka, oleskelulupa ja turvapaikkatutkinta.

Ulkomaalaislaissa on säädetty tilanteista, jossa maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle annetaan turvapaikka. *Turvapaikalla* tarkoitetaan pakolaiselle turvapaikkamenettelyssä myönnettävää oleskelulupaa (UlkL 1. luku, 3 § 14-kohta). Ulkomaalaislain kuudennen luvun 87 §:n mukaan turvapaikan voi

saada sellainen henkilö, joka oleskelee kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa ulkopuolella sen johdosta, että hänellä on perustellusti aihetta pelätä joutuvansa kotimaassaan vainotuksi alkuperän, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta, ja jos hän pelkonsa vuoksi on haluton turvautumaan kyseisen valtion suojeluun. Turvapaikkaa ei myönnetä ulkomaalaiselle, joka on syyllistynyt tai jonka epäillään perustellusti syyllistyneen rikosiin, jotka käsittelevät mm. rikoksia rauhaa vastaan, sotarikoksia tai rikoksia ihmiskuntaa tai YK:n periaatteita vastaan. Turvapaikka voidaan jättää myöntämättä myös henkilölle, joka voi saada suojelua tai apua muilta YK:n elimiltä. Jos turvapaikanhakijalle myönnetään Suomesta turvapaikka, hän saa pakolaisaseman.

Ulkomaalaislain 87a §:ssä on määritelty vainoksi katsottavat teot, joiden perusteella ulkomaalaiselle voidaan myöntää turvapaikka. Vainoksi katsotaan teot, jotka loukkaavat ihmisoikeuksia. Tällaisia tekoja voivat olla esimerkiksi fyysinen, henkinen väkivalta tai seksuaalinen väkivalta; oikeudelliset, hallinnolliset, poliisin toimintaan tai lainkäyttöön liittyvät toimenpiteet, jotka ovat syrjiviä; kohtuuton tai syrjivä syytteen paneminen tai rankaiseminen, luonteeltaan sukupuoleen tai lapsiin kohdistuva teko ja niin edelleen. Vainon syiksi ulkomaalaislain 87 b §:n mukaan katsotaan ainakin ihonväriin, syntyperään tai etnisen alkuperään, uskontoon, kansallisuuteen ja poliittiseen mielipiteeseen sekä tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumiseen liittyvät tekijät. Vainon syytä arvioitaessa ei ole merkitystä sillä, onko hakijalla todellisuudessa vainoon johtavia piirteitä, sillä vainon syyksi riittää, että vainon harjoittaja arvioi hakijalla olevan tällaisia piirteitä (UlkL 87 b § 5. mom.).

Jos turvapaikan saamisen edellytykset eivät edellä mainittujen vainon perusteiden kohdalla täyty, kansainvälistä suojelua hakevalle voidaan myöntää oleskelulupa suojelun tarpeen perusteella. Ulkomaalaislain 88 §:ssä säädetään oleskeluluvan saamisesta toissijaisen suojelun perusteella. *Oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella* myönnetään silloin, kun on perusteita uskoa ulkomaalaisen joutuvan todelliseen vakavan haitan vaaraan kotimaassaan. Vakavalla haitalla tarkoitetaan kuolemanrangaistusta tai teloitusta, kidutusta tai muuta ihmisarvoa loukkaavaa kohtelua tai rangaistusta tai kansainvälisen tai maan sisäisen aseellisen selkkauksen yhteydessä aiheutuvaa henkilökohtaista vaaraa. Toissijaista suojelua ei myönnetä ulkomaalaiselle, jos on perusteltua syytä epäillä, että hän on syyllistynyt esimerkiksi rikokseen rauhaa vastaan tai muuhun törkeään rikokseen.

Jos hakijalla ei ole edellytyksiä turvapaikan tai toissijaisen suojelun saamiselle, hakijalle voidaan myöntää *oleskelulupa humanitaarisen suojelun perusteella*. Humanitaarisen suojelun saamisesta säädetään ulkomaalaislain

88a §:ssä. Pykälän mukaan maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle myönnetään oleskelulupa humanitaarisen suojelun perusteella silloin, kun ulkomaalainen ei voi palata kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa siellä tapahtuneen ympäristökatastrofin tai huonon turvallisuustilanteen vuoksi. Huonolla turvallisuustilanteella viitataan aseelliseen selkkaukseen tai vaikeaan ihmisoi-keustilanteeseen. Humanitaarinen suojelun antamisella pyritään siihen, että kansainvälisen suojelun saamiselle ei vaadita yksilöllisiä syitä. Kansainväli-sen suojelun perusteena on maan tilanne kokonaisuudessaan, mikä voi johtaa keneen tahansa joutumisen oikeudenloukkauksen kohteeksi.

Oleskeluluvan saamiselle voi edellä mainittujen perusteiden lisäksi olla muita syitä. Tällöin hakijalle voidaan myöntää *oleskelulupa muulla pe-rusteella*. Muut perusteet eivät liity kansainvälisen suojelun tarpeeseen tai sen saamisen edellytyksiin. Muista perusteista säädellään ulkomaalaislain neljännessä luvussa. Oleskelulupa voi olla joko määräaikainen (tilapäinen) tai pysyvä, jolloin kyse on jatkuvasta oleskeluluvasta (UlkL 33 §). Tilapäi-nen oleskelulupa myönnetään, jos hakijaa tilapäisestä terveydellisestä syystä ei voida palauttaa kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa tai jos hänen maasta poistamisensa ei ole käytännössä mahdollista (UlkL 51 §). Jatkuva oleskelupa myönnetään, jos sen epääminen olisi ilmeisen kohtuutonta ha-kijan terveydentilan, Suomeen syntyneiden siteiden tai muun yksilöllisen, inhimillisen syyn vuoksi (UlkL 52 §). Oleskelulupalajiin vaikuttaa ennen kaikkea ulkomaalaisen antamat tiedot maahantulonsa tarkoituksesta (UlkL 33 §). Lisäksi ulkomaalaislaissa on oma pykälänsä oleskeluluvan myöntä-misestä ihmiskaupan uhreille. Ulkomaalaislain 52 §:n mukaan Suomessa olevalle ihmiskaupan uhrille myönnetään tilapäinen oleskelulupa, jos ihmis-kaupan uhrin oleskelu Suomessa on perusteltua ihmiskaupan esitutkinnan tai tuomioistuinkäsittelyn vuoksi; jos ihmiskaupan uhrin on valmis tekemään yhteistyötä viranomaisten kanssa ihmiskaupasta epäiltyjen kiinnisaamiseksi sekä jos ihmiskaupan uhrilla ei ole enää siteitä ihmiskaupasta epäiltyihin. Ihmiskaupan uhrille voidaan myöntää myös jatkuva oleskelulupa, jos uhri on erityisen haavoittuvassa asemassa.

1.3.2 Turvapaikkamenettelyt ja turvapaikkaprosessi

Turvapaikkamenettelyistä säädetään ulkomaalaislain kansainvälistä suojelua koskevassa luvussa 6, pykälässä 94. *Turvapaikkamenettelyllä* tarkoitetaan kokonaisuudessaan prosessia, jossa turvapaikan hakija hakee turvapaikkaa, jossa hakemus tutkitaan ja hakemukseen saadaan ratkaisu. Pykälän ensim-mäisen momentin mukaan turvapaikkamenettelyssä käsitellään Suomen ra-

jalla tai alueella viranomaiselle esitetty hakemus, jonka perusteena on tarve saada kansainvälistä suojelua. Pykälän toisen momentin mukaan ihmisoikeuksiensa vaarantumiseen vetoavan ulkomaalaisen katsotaan hakevan turvapaikkaa, jollei hän nimenomaan muuta ilmoita. Kolmannen momentin mukaan turvapaikkamenettelyn yhteydessä tutkitaan ja ratkaistaan oleskeluoi-keuden myöntäminen myös muilla esille tulevilla perusteilla.

Turvapaikan haku lähtee käytännössä liikkeelle kansainvälistä suojelua koskevalla hakemuksella, joka jätetään henkilökohtaisesti poliisille tai rajavartiomiehelle maahan saavuttaessa tai mahdollisimman pian sen jälkeen. Hakemus voidaan tehdä myöhemminkin, jos olosuhteet hakijan kotimaassa ovat muuttuneet, jos hakija on pystynyt vasta myöhemmin esittämään selvityksen hakemukseen tai muusta perustellusta syystä. Hakemuksen täyttämisen jälkeen hakijalle voidaan antaa poliisin tai Rajavartiolaitoksen toimesta kortti, joka osoittaa hakijaa koskevan asian olevan Suomessa vireillä. (UlkL 6. luku, 95 §; ks. Kuosma 2004, 411; 413.)

Varsinainen *turvapaikkatutkinta* käynnistyy, kun poliisi tai rajavartiomies selvittää hakemuksen vastaanottovaiheessa ulkomaalaisen henkilöllisyyden, matkareitin, maahantulon ja perhesuhteiden henkilötiedot. Poliisin tai rajavartiomiehen tekemän selvityksen jälkeen Maahanmuuttoviraston Dublin-tulosalue tutkii, onko hakijalla perusteita saada kansainvälistä suojelua juuri Suomesta, vai onko jokin muu valtio vastuussa hakemuksen käsitte-lystä. Jos jokin Dublin-sopimuksen ehdoista täyttyy, Maahanmuuttovirasto voi tehdä päätöksen tutkimatta jättämisestä ja käännyttää hakijan vastuussa olevaan valtioon. Jos Dublin-sopimuksen ehdot eivät täyty, hakemus tutkitaan Maahanmuuttovirastossa (UlkL 6. luku, 97 §). Turvapaikkaprosessi hakemuksen jättövaiheesta Maahanmuuttoviraston päätökseen on kuvattu taulukossa 1.

Taulukko 1. Turvapaikkaprosessin päävaiheet

<p>1. Turvapaikkahakemuksen jättäminen Ulkomaalainen saapuu Suomeen ja ilmoittaa hakevansa turvapaikkaa. Turvapaikkahakemus jätetään joko maahan saavuttaessa rajalla tai mahdollisimman pian sen jälkeen poliisilaitoksella. Turvapaikkaa ei voi hakea ottamalla yhteyttä ulkomailta.</p>	
<p>2. Turvapaikkatutkinta (poliisi, Rajavartiolaitos) Hakemuksen vastaanottava viranomainen (Rajavartiolaitos tai poliisi) selvittää hakijan henkilöllisyyden, maahantulon ja matkareitin. Tunnistamista varten hakijalta otetaan sormenjäljet ja hänet valokuvataan. Hakija majoitetaan käsittelyajaksi vastaanottokeskukseen, ellei hän hanki omaa asuntoa.</p>	
<p>3. Maahanmuuttoviraston Dublin-tulosalue Maahanmuuttoviraston Dublin-tulosalue tutkii, onko hakija hakenut turvapaikkaa toisesta Dublin II -sopimusta soveltavasta valtiosta (EU-maat, Norja ja Islanti), onko hänen perheenjäsenensä pakolaisena ko. maissa, onko hänellä ko. maiden myöntämä viisumia tai oleskelulupaa tai onko hän tullut Suomeen laittomasti jonkin ko. maan kautta.</p>	
<p>3.1. Turvapaikkapuhuttelut (Maahanmuuttovirasto) Jos Dublin-sopimuksen ehdot eivät täyty, hakemus tutkitaan Maahanmuuttovirastossa. Puhuttelussa selvitetään hakijan perusteet kansainvälisen suojelun tarpeelle. Samalla tutkitaan, voiko hakija saada oleskeluluvan myös muualla, esimerkiksi perhesiteen, työn tai yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella.</p>	<p>3.2. Dublin-päätös Jos jokin mainituista Dublin-sopimuksen ehtoista täyttyy, toinen valtio on vastuussa hakemuksen käsittelystä. Tuolloin Maahanmuuttovirasto voi tehdä päätöksen tutkimatta jättämisestä ja käännyttää hakijan vastuussa olevaan valtioon. Tällaisia tapauksia kutsutaan Dublin-päätöksiksi.</p>
<p>3.1.1. Päätös kansainvälisen suojelun antamisesta Hakemus voi saada joko myönteisen tai kielteisen päätöksen. Myönteinen päätös: Maahanmuuttovirasto myöntää hakijalle joko turvapaikan tai oleskeluluvan suojelun tarpeen tai jollakin muulla perusteella. Poliisi ilmoittaa päätöksestä hakijalle. Turvapaikan saanut saa pakolaisen matkustusasiakirjan ja siihen lupatarran. Oleskeluluvan suojelun tarpeen perusteella saavalla on oikeus saada muukalaispassi, johon lupa merkitään.</p>	<p>Kielteinen päätös: Maahanmuuttovirasto ei myönnä hakijalle turvapaikkaa eikä oleskelulupaa ja tekee päätöksen hakijan käännättämisestä. Poliisi ilmoittaa päätöksestä hakijalle. Käännättämisen täytäntöönpanosta vastaa poliisi.</p>
<p>3.1.1.1. Myönteinen päätös Hakija saa jäädä Suomeen. Jos hänelle myönnettiin turvapaikka tai oleskelulupa suojelun tarpeen perusteella, hän on oikeutettu kuntapaikkaan. Kun selviää, mikä kunta ottaa hänet vastaan, hän voi muuttaa vastaanottokeskuksesta uuden kotikuntansa tarjoamaan vuokra-asuntoon.</p>	<p>3.1.1.2. Kielteinen päätös Hakija voi hakea päätökseen muutosta Helsingin hallinto-oikeudesta. Edelleen muutosta voi hakea korkeimmasta hallinto-oikeudesta (KHO), jos KHO myöntää valitusluvan. Myös myönteisestä päätöksestä voi valittaa — esimerkiksi oleskeluluvan suojelun tarpeen perusteella saanut voi valittaa turvapaikan epäämisestä.</p>

(lähde: Maahanmuuttovirasto 2010b)

Jos hakemus päätetään tutkia Maahanmuuttovirastossa, hakijalle tehdään turvapaikkapuhuttelu. Turvapaikkapuhuttelussa selvitetään hakijan perusteet kansainvälisen suojelun tarpeelle. Ulkomaalaislaissa kuudennen luvun 97a §:ssä säädellään erikseen turvapaikkapuhuttelun toimittamisesta. Turvapaikkapuhuttelussa tiedustellaan, miten hakija suhtautuu mahdolliseen maasta poistamiseen turvalliseen turvapaikka- tai alkuperämaahan sekä maahantulokieltoon. On selvitettävä erityisesti ne perusteet, joiden vuoksi hakija katsoo, ettei kyseinen valtio ole hänelle turvallinen. Sen lisäksi selvitetään hakijan muut perusteet oleskeluoikeuden saamiselle. Maahanmuuttoviraston turvapaikkapuhutteluita tehdään Suomessa tietyillä paikkakunnilla, jolloin hakijat voivat joutua matkustamaan puhuteltavaksi toiselle paikkakunnalle puhuttelutoimipisteeseen. Puhuttelutilanteeseen liittyy usein kulttuurisia ja sosiaalisia haasteita ja ongelmakohtia. Maahanmuuttovirastossa onkin laadittu erilliset suosittukset turvapaikkapuhuttelun kehittämisestä ja eritelty turvapaikkamenettelyä erityisesti tulkkien ja alaikäisten turvapaikanhakijan edustajan näkökulmasta (Maahanmuuttovirasto & Pakolaisneuvonta ry 2009a, 2009b, 2010).

Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus käsitellään joko tavallisessa tai nopeutetussa menettelyssä (UlkL 6. luku, 98 §). Puhuttelun jälkeen Maahanmuuttovirasto myöntää joko myönteisen tai kielteisen päätöksen turvapaikan saamisesta. Myönteisessä päätöksessä hakijalle myönnetään joko turvapaikka tai oleskelulupa. Kielteisessä päätöksessä kumpaakaan ei myönnetä. Poliisille lähetetään päätös ja poliisi saattaa päätöksen turvapaikanhakijan tietoon. Myönteisen päätöksen jälkeen hakija saa jäädä Suomeen, ja kielteiseen päätökseen hakija voi hakea muutosta Helsingin hallinto-oikeudesta tai myöhemmin korkeimmasta hallinto-oikeudesta. Jos hakemus hylätään, päätetään samalla turvapaikanhakijan käännättämisestä tai maasta karkottamisesta (UlkL 98 § 4. mom.).

Vuoden 2009 aikana ulkomaalaisasioiden käsittelyyn on tullut useita lakimuutoksia, jotka osaltaan ovat asettaneet haasteita ja toisaalta edesauttaneet turvapaikkaprosessin läpiviemistä. Puhuttaessa turvapaikkaprosessista usein juuri hakijamäärillä näyttää olevan vaikutus turvapaikkaprosessista käytävään keskusteluun (Keskinen ym. 2009). Maahanmuuttoviraston (2009, 2010c, 2010d) mukaan turvapaikanhakijoiden määrä kasvoi erityisesti vuosien 2008 ja 2009 aikana, mutta vuonna 2010 hakijoiden määrä kääntyi lievään laskusuuntaan. Kun vuonna 2009 turvapaikanhakijoiden määrä oli 5988, vuonna 2010 luku laski lähes kahdella tuhannella hakijalla määrään 4018 (Maahanmuuttovirasto 2009, 2010d). Vuosittain tarkasteltuna hakijamäärät saattavat siten vaihdella hyvin runsaastikin, ja tällä on luonnollisesti vaikutuksia viranomaisprosessin käytäntöihin. Useimpina vuosina yleisimmät hakijamaat ovat olleet Irak, Somalia, Venäjä ja Afganistan. Erityisesti

vuoden 2010 aikana myös bulgarialaisia turvapaikanhakijoita on ollut paljon, ja ajalla tammikuu-elokuu 2010 Bulgaria oli kaikista yleisin hakijamaa (Maahanmuuttovirasto 2010c)¹.

Maahanmuuttovirasto (emt.) ylläpitää tilastoja myös tehdyistä turvapaikkapäätöksistä. Ajalla 1.1.—31.8.2010 turvapaikka myönnettiin 114 hakijalle, mikä on noin 3 % tuolla ajanjaksolla ratkaistuista 4424 hakemuksesta. Turvapaikan sijaan toissijaista suojelua (10 %), humanitaarista suojelua (11 %) tai suojelua inhimillisen syyn perusteella (3 %) myönnettiin sen sijaan varsinaista turvapaikkaa useammin. Erityisesti päätökset toissijaisen tai humanitaarisen suojelun antamisesta ovat kasvaneet vuodesta 2009. Ajanjaksolla 1.1.—31.8.2010 958 tapausta eli 22 % tehdyistä päätöksistä oli niin sanottuja Dublin-päätöksiä, eli toinen valtio oli vastuussa hakemuksen käsittelystä. Dublin-tapausten määrä on kasvanut hyvin voimakkaasti vuodesta 2008, samoin kuin ilmeisen perusteettomien hakemusten² määrä, joka tammikuussa 2010 oli 465 eli noin 11 % tehdyistä päätöksistä. Kielteisiä turvapaikkapäätöksiä tammikuussa 2010 tehtiin 712 eli noin 16 % tehdyistä päätöksistä, mikä on enemmän kuin aiempina vuosina.

1.4 Poliisin ja Rajavartiolaitoksen rooli turvapaikkatutkinnassa

Turvapaikkaprosessissa poliisin ja Rajavartiolaitoksen rooli koostuu pääasiassa prosessin alkuvaiheesta tehtävästä turvapaikkatutkinnasta, säilöönotto-toiminnasta ja palauttamismenettelyistä, joissa hakija palautetaan takaisin lähtömaahansa. Tässä tutkimuksessa keskitytään turvapaikkatutkinnan alkuvaiheeseen eli poliisin ja Rajavartiolaitoksen tekemään tutkintaan. Poliisin ja Rajavartiolaitoksen toimintaa näiltä osin säädelään paitsi ulkomaalaislaissa myös rajavartiolaissa, esitutkintalaissa (ETL) ja poliisilaissa (PoL). Turvapaikkatutkinnan osalta Maahanmuuttovirasto (2008) on antanut poliisille ja Rajavartiolaitokselle ohjeen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä turvapaikkamenettelyssä. Kyseisen ohjeessa käydään läpi yksityiskohtaisesti hakemuksen vastaanottamisesta ja tutkinnasta hakemuksen

1 Ajanjaksolla 1.1.—31.8.2009 yleisimmät hakijamaat olivat Irak (969 hakijaa), Somalia (888) ja Afganistan (301). Ajalla 1.1.—31.8.2010 yleisimmät hakijamaat olivat Bulgaria (477), Somalia (353) ja Irak (306) (Maahanmuuttovirasto 2010c).

2 Ilmeisen perusteettoman hakemuksen sisältöä määritellään ulkomaalaislain kuudennen luvun 101 §:ssä. Hakemus voidaan hylätä ilmeisen perusteettomana, jos hakemuksen perusteeksi ei ole esitetty perusteita, tai esitetyt väitteet ovat selvästi epäuskottavia, hakijan ilmeisenä tarkoituksena on käyttää väärin turvapaikkamenettelyä, hakija on antanut tahallaan vääriä, harhaanjohtavia tai puutteellisia tietoja, hakija on vaikeuttanut hakemuksena perusteiden selvittämistä ja niin edelleen.

ratkaisemiseen ja maasta poistamiseen. Ohjeen tarkoituksena on ollut yhdenmukaistaa menettelyä sekä hakijan oikeusturvan toteutumista turvapaikka-prosessissa.

1.4.1 Hakemuksen vastaanottaminen ja turvapaikkatutkinta

Poliisin ja Rajavartiolaitoksen rooli turvapaikkamenettelyissä on ensinnäkin hakemuksen vastaanottaminen ja siitä seuraava turvapaikkatutkinta. Turvapaikkatutkinta lähtee liikkeelle, kun hakija jättää henkilökohtaisesti turvapaikkahakemuksen poliisilaitokselle tai Rajavartiolaitokselle. Turvapaikkatutkinta käsittää poliisin tai rajavartiomiehen selvityksen turvapaikan hakijasta ja Maahanmuuttoviraston tutkiman hakemuksen ja päätöksen ratkaisusta. Pääsääntöisesti turvapaikkapuhuttelu kuuluu Maahanmuuttovirastolle, mutta myös poliisi voi Maahanmuuttoviraston pyynnöstä puhutella hakijaa, jos hakemusten määrä on voimakkaasti lisääntynyt tai jos poliisin suorittamaan puhutteluun on muita erityisiä syitä. Myös Suojelupoliisi voi suorittaa turvapaikkapuhuttelun, jos Suomen kansallinen turvallisuus sitä edellyttää. (Kuosma 2004, 415–419). Turvapaikkatutkinnassa poliisin ja Rajavartiolaitoksen työtehtäviin kuuluvat hakemuksen vastaanotto sekä asiakirjojen ja muiden todisteiden hankkiminen, henkilötietojen³, matkareitin ja maahantulon selvittäminen; hakijan valokuvaus, sormenjälkien ja henkilötuntomerkkien tallentaminen, henkilötiedot⁴ myös muista perheenjäsenistä ja omaisista, sisältäen myös ydinperheen ulkopuoliset henkilöt, jotka asuvat samassa taloudessa asianomaisen kanssa tai ovat hänestä täysin riippuvaisia (UlkL 6. luku, 97 §).

Henkilötietojen selvittäminen on nimetty poliisin tehtäväksi siitä syystä, että turvapaikanhakuprosessiin liittyy usein väärinkäytöksiä henkilötietojen väärentämiseen ja laittomaan maahantuloon (Kuosma 2004, 416). Poliisin toimenkuva prosessissa käsittelee siten tietojen oikeellisuutta hakemuksen tekovaiheessa. Usein henkilöllisyyden väärentäminen liittyy hakijan ikään. Vaikka varsinainen hakijoiden puhuttelu onkin pääasiassa Maahanmuuttoviraston vastuulla, myös poliisi joutuu hakijoiden taustatietoja selvittäessään puhuttelemaan ja varmentamaan hakijoiden henkilötietoja ja erityisesti niiden oikeellisuutta.

3 Hakijan henkilötietojen osalta selvitetään hakijan suku- ja etunimet, mahdolliset entiset nimet, sukupuoli, syntymäaika ja -paikka, siviilisääty, etninen tausta, kansallisuus, kansalaisuus, uskonto, ammatti tai arvo, osoite kotimaassa ja Suomessa, koulutus, kielitaito, ammatti, työpaikat, sosiaalinen tausta ja asepalvelus. (UlkL 6. luku, 97 §; HE 28/2003; Kuosma 2004, 416–417).

4 Perheenjäsenten ja muiden omaisten henkilötietoina tarvitaan tiedot heidän nimestään, syntymäajasta ja -paikasta sekä olinpaikastaan. (UlkL 6. luku, 97 §; HE 28/2003).

Henkilöllisyyden ja hakijan iän selvittämiseksi voidaan tehdä erilaisia lisäselvityksiä, kuten kieli- ja ikätestejä. Hallituksen esitys ulkomaalaislain muuttamiseksi (HE 240/2009) kohdistui erityisesti oikeuslääketieteellistä iän selvittämistä koskeviin säännöksiin ja oikeuslääketieteellisen tutkimuksen käyttämiseen turvapaikkatutkinnassa. Hallituksen esityksessä poliisille, Rajavartiolaitokselle ja Maahanmuuttovirastolle ehdotettiin annettavaksi mahdollisuus pyytää Helsingin yliopiston oikeuslääketieteen laitokselta oikeuslääketieteellisen tutkimuksen tekemistä kansainvälistä suojelua tai oleskelulupaa hakevan iän selvittämiseksi. Oikeuslääketieteellinen tutkimus voidaan tehdä vain hakijan suostumuksella. Mikäli hakija kieltäytyisi tutkimuksesta, häntä kohdeltaisiin hakemuksen käsittelyssä täysi-ikäisenä hakijana. Käytännössä se, milloin päädytään kieli- ja ikätestiin, on kuitenkin tapauskohtaista. Helsingin poliisilaitoksen tietojen mukaan Suomessa tehtiin vuoden 2009 aikana⁵ 89 ikätutkimusta, jossa ikä pyrittiin selvittämään erillisellä tutkimuksella (Holopainen 2009). Luku on lähes kymmenkertainen vuoteen 2008 verrattuna.

Turvapaikkatutkinnan sujumisessa voi olla ratkaisevaa, mille paikkakunnalle turvapaikkahakemus jätetään. Accenturen ja Maahanmuuttoviraston (2009) tekemässä turvapaikkaprosessin kehittämishankkeessa havaittiin, että eri paikkakuntien poliisilaitoksilla esimerkiksi kuulustelumenettelyt, kuulustelun kesto ja poliisin rooli kuulustelijana erosivat toisistaan. Selvityksen mukaan poliisin ja Rajavartiolaitoksen tehtävä turvapaikkatutkinnassa vaatii selkeyttämistä myös henkilöstöresurssien puolella. Maahanmuuttoviraston ja Pakolaisneuvonta ry:n (2009a, 2009b) tekemien turvapaikkamenettelyiden kehittämishankkeiden osalta poliisin käytännöt niin ikään havaittiin vaihteleviksi erityisesti tulkkien käyttämisen osalta hakijan kuulustelussa. Yksittäisillä poliisilaitoksilla voi olla eroja turvapaikkatutkinnan käytännöissä, koulutettujen ulkomaalaistutkijoiden määrässä ja resursseissa.

Lainsäädäntömuutosten yhteydessä asiantuntemus on tarkoitus keskittää turvapaikka-asioissa neljälle alueelle, jotka ovat: pääkaupunkiseutu, Saimaan seutu, Oulun alue sekä Turun alue. Jatkossa turvapaikkahakemuksia ottavat vastaan vaan vain tietyt poliisin toimipisteet (Sisäasianministeriö 2009a). Isoilla paikkakunnilla turvapaikkatutkinnan käytännöt voivat olla hioutuneempia kuin pienemmillä paikkakunnilla, joissa myös asiantuntemusta voi olla vähemmän.

5 Lokakuuhun 2009 mennessä.

1.4.2 Säilöönottotoiminta

Toinen poliisin ja Rajavartiolaitoksen toimintaa koskeva osa-alue turvapaikamenettelyissä on säilöönottotoiminta. Säilöönottotoiminnalla tarkoitetaan ulkomaalaisen ottamista säilöön esimerkiksi tutkinnallisista syistä. Ulkomaalainen voidaan määrätä säilöön otettavaksi, jos hakijan henkilöllisyys ja matkareitti ovat hakuhetkellä epäselviä. Säilöönotosta on säädetty ulkomaalaislain 7. luvun 121–129 §:ssä. Säilöönottoon voidaan päätyä tapauksissa, joissa on aihetta olettaa, että ulkomaalainen piileskelemällä tai muulla tavoin menetellen estää tai vaikeuttaa itseään koskevaa päätöksentekoa, säilöönotto on tarpeellinen epäselvän henkilöllisyyden selvittämiseksi tai ulkomaalaisen on aihetta olettaa syyllistyvän Suomessa rikokseen. Suomen ainoa säilöönottoyksikkö sijaitsee Helsingissä. Muualla Suomessa säilöön otetut ulkomaalaiset majoitetaan poliisin pidätystiloihin. Säilöönoton kesto vaihtelee yhdestä päivästä yhteen kuukauteen. Säilöön ottaminen on voimakkaasti yksilön perusoikeuksiin puuttuva toimenpide, minkä vuoksi se voi aiheuttaa kysymyksiä tarpeellisuudesta, perusteista ja mahdollisesti suurista säilöön otettujen ulkomaalaisten määristä joissakin poliisilaitoksilla (ks. Vähemmistövaltuutettu 2004). Myös ihmisoikeusjärjestö Amnesty International (2007) on laatinut erityisen oppaan säilöönottoon ja sen kansainvälisiin sopimuksiin liittyen.

Euroopan unionilla on omia säilöönottotoimintaa koskevia säännöksiä ja direktiivejä. Direktiivi turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista, eli niin sanottu *Vastaanottodirektiivi* tuli voimaan vuonna 2003. Tämän direktiivin mukaan jäsenvaltio voi rajoittaa turvapaikanhakijan oleskelun tiettyyn paikkaan, jos se katsotaan tärkeäksi lakiin tai yleiseen järjestykseen liittyvästä syystä. Direktiivi pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista, eli niin sanottu *Menettelydirektiivi*, on vuodelta 2005. Menettelydirektiivin mukaan jäsenmaa ei saa ottaa säilöön ulkomaalaista vain sen vuoksi, että hän on turvapaikanhakija. Molemmat edellä mainituista direktiiveistä sisältävät tärkeitä turvapaikanhakijoiden oikeuksia turvaavia periaatteita. Kolmas Euroopan unionin säilöönottoa koskeva direktiivi on nimeltään direktiivi jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti maassa oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi, eli niin sanottu *Palautusdirektiivi*. Vuodelta 2008 olevan Palautusdirektiivin mukaan säilöönotto on sallittua vain jos muita lievempiä pakkokeinoja ei voida soveltaa tehokkaasti kyseisessä tapauksessa. Palautusdirektiivissä myös määritellään säilöönoton kestoksi kuusi kuukautta, mutta sitä voidaan pidentää 12 kuukaudeksi.

Euroopan unionin direkttiivien ohella Suomi on vuonna 1991 liittynyt Euroopan neuvoston yleissopimukseen kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi. Sopimuksen puitteisissa toimii eurooppalainen komitea, joka valvoo ja tekee tarkastuksia säilöön otettujen henkilöiden kohtelemisesta eri jäsenvaltioissa. Komitea kiinnittää huomiota siihen, että koko säilöönottoa koskeva päätöksenteko ja sen toimeenpano ovat linjassa yleissopimuksen kanssa.

1.4.3 Palauttamismenettelyt

Jos turvapaikkatutkinta johtaa kielteiseen päätökseen, poliisi vastaa maasta käännättämisestä yhdessä Rajavartiolaitoksen ja Maahanmuuttoviraston kanssa. Lain mukaan käännättämisellä tarkoitetaan maahantulon estämistä rajalla tai maassa oleskelevan ulkomaalaisen maasta poistamista. Maahantulon estäminen rajalla voidaan tehdä silloin, kun ulkomaalainen on saapumassa maahan viisumilla, ilman viisumia, ilman oleskelulupaa tai oleskeluluvalla, joka on myönnetty ulkomailla. Maasta karkottamisella puolestaan tarkoitetaan ulkomaalaisen poistamista silloin, kun ulkomaalainen oleskelee maassa oleskeluluvalla tai on oleskellut maassa oleskeluluvalla, mutta lupa ei enää ole voimassa, se on peruutettu tai rauennut. (Ulkomaalaislaki 9. luku, 142 §; ks. Kuisma 2004, 508–511.)

1.5 Viranomaisyhteistyö turvapaikkamenettelyissä

Turvapaikan haku on käytännössä monivaiheinen prosessi, jonka käsittelyyn osallistuu useita eri viranomaisia. Prosessin läpivieminen edellyttääkin usean viranomaisen yhteistyötä. Taulukossa 2 on kuvattu maahanmuuttoasioiden järjestely ja eri viranomaisten rooli turvapaikkaprosessissa. Poliisi tai Rajavartiolaitos vastaa pääpiirteissään hakemuksen vastaanotosta, henkilötietojen, matkareitin ja maahantulon selvittämisestä. Maahanmuuttovirasto sen sijaan vastaa hakijoiden puhuttelusta ja päätöksestä myöntää tai kieltää turvapaikka. Taulukosta 2 nähdään, että monen asian kohdalla vastuuviranomaisia on useita.

Taulukko 2. Maahanmuuttoasiat Suomessa

<i>Asia</i>	<i>Vastuuviranomainen</i>
Viisumi	Edustusto
Hakemuksen vastaanotto, henkilöllisyyden, maahantulon, matkareitin ja perhesuhteiden selvittäminen	Poliisi ja Rajavartiolaitos
Oleskelulupa, Suomen kansalaisen perheenjäsen	Poliisi
Oleskelulupa, Suomessa asuvan ulkomaalaisen perheenjäsen	Maahanmuuttovirasto
EU-kansalaisen ja häneen rinnastettavan oleskelulupa	Poliisi
Työntekijän oleskelulupa	Työvoimapolitiittinen harkinta: Työ- ja elinkeinotoimisto Muut edellytykset: Maahanmuuttovirasto
Elinkeinoharjoittajan oleskelulupa	Elinkeino- ja ympäristökeskus Muut edellytykset: Maahanmuuttovirasto
Turvapaikka Oleskelulupa toissijaisen suojelun tai humanitaarisen suojelun perusteella	Puhuttelut ja päätös: Maahanmuuttovirasto Vastaanoton käytännön toiminnan ohjaus ja suunnittelu: Maahanmuuttovirasto Vastaanottokeskusten perustaminen ja lakkauttaminen: Sisäasiainministeriö
Oleskelulupien jatkaminen	Poliisi, erityistapauksissa Maahanmuuttovirasto
Käännyttäminen	Poliisi, Rajavartiolaitos, Maahanmuuttovirasto
Karkottaminen	Esitys: Poliisi, Rajavartiolaitos Päätös: Maahanmuuttovirasto Täytäntöönpano: Poliisi
Kansalaisuushakemus ja -ilmoitus	Maahanmuuttovirasto
Muutoksenhaku	Hallinto-oikeudet (turvapaikka-asiat Helsingin hallinto-oikeus) Korkein hallinto-oikeus
Kotouttaminen	Sisäasiainministeriö
Koulutus- ja kulttuuripalvelut	Opetusministeriö ja opetushallitus

(lähde: Maahanmuuttovirasto 2010a)

Viranomaisyhteistyöllä tarkoitetaan tässä tutkimuksessa poliisin yhteistyötä pääasiassa Rajavartiolaitoksen, Maahanmuuttoviraston ja vastaanottokeskusten kanssa. Ulkomaalaislaissa poliisin, Rajavartiolaitoksen ja Maahanmuuttoviraston työroolit on eroteltu ja kullekin viranomaiselle on määrätty turvapaikkamenettelyissä oma toimenkuva. Lainsäädännöstä huolimatta käytäntö voi olla toinen esimerkiksi silloin, jos hakemusten määrä on voimakkaasti lisääntynyt (ks. esim. UlkL 6. luku, 97 §), ja jos poliisilaitoksilla on puutteelliset resurssit turvapaikkatutkiminnan järjestämiseksi. Viranomaisyhteistyö nähdään myös tärkeänä keinona puuttua väärinkäytöksiin. Tästä esimerkkinä toimii perhesiteen perusteella tehtyjen hakemusten käsittely ja tieto hakijan perhesuhteiden oikeellisuudesta. Esimerkiksi Sisäasiainministeriön (2009a) ehdotuksessa todetaan perhesiteen perusteella tehtyjen turvapaikkahakemusten määrän kasvaneen ja arvioidaan, että tähän liittyy usein väärinkäytöksiä. Jotta väärinkäytöksiin puuttuminen prosessin aikana olisi mahdollista ja jotta tieto hakijan perhesuhteista oikeellista, se edellyttäisi viranomaisten keskinäisen tiedonvaihdon kehittämistä.

2 TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN

2.1 Menetelmänä laadullinen tutkimus

Tutkimuksessa turvapaikkaprosessia ja siihen liittyviä menettelyitä lähestytään laadullisen tutkimuksen avulla. Laadullisessa tutkimuksessa tutkittavaa ilmiötä pyritään lähestymään laaja-alaisesti ja monisyisesti. Laadullinen tutkimus, esimerkiksi teemahaastattelu, soveltuukin sellaisiin tutkimuskohteisiin, jossa tarkastellaan monimutkaisia ilmiöitä tai prosesseja, joista on vain vähän tutkimustietoa saatavilla (Hirsjärvi & Hurme 2008). Laadullisella tutkimuksella ei välttämättä tavoitella samankaltaista, laajaa väestöllistä yleistettävyyttä kuin satunnaisotantaa hyödyntävällä kvantitatiivisella tutkimuksella. (Eskola & Suoranta 2000.) Tästä huolimatta tutkimuksen aineistolla tavoitellaan *monipuolista* ja *kattavaa* kuvaa niiden yksikköjen ja viranomaisten toiminnasta, jotka ovat olleet tutkimuksen kohteena.

Tässä tutkimuksessa aineisto on muodostettu viranomaisten haastattelusta. Menetelmän ja aineiston etuna on ollut se, että haastattelulla pystytään pureutumaan paitsi ennalta määrättyihin teemoihin myös niihin osa-alueisiin, jotka yksittäisten viranomaisten mielestä ovat olleet olennaisia ja tärkeitä. Kun tutkijalla ei ole aikaisempaa tietoa tutkimuskohteesta, turvapaikkaprosessista ja sen mahdollisista ongelmakohtista, haastattelut antavat luotet-

tavampaa tietoa kuin kyselytutkimus (ks. esim. Hirsjärvi & Hurme 2008). Maahanmuutto- ja ulkomaalaisasioista säännöllisesti kerättävä tilastotieto (Maahanmuuttovirasto 2009, 2010c, 2010d) ei kerro prosessiin liittyvistä ongelmakohdista.

2.2 Tutkimuksessa käytetyt aineistot

Tutkimuksen aineistona ovat eri maahanmuuttoviranomaisten teemahaastattelut (n=30), jotka on kerätty yhteensä kuudelta eri paikkakunnalla. Tutkimukseen valitut paikkakunnat ja niiden yksiköt ja laitokset koostuvat Suomen suurimmista maahanmuuttohallinnon yksiköistä. Lisäksi mukana on yksi pienemmän paikkakunnan yksikkö. Tutkimukseen osallistuvia laitoksia valittaessa kiinnitettiin huomio siihen, että ne noudattavat Sisäasiainministeriön (2009a) asettamia linjauksia, jossa turvapaikkatutkinta aiotaan jatkossa keskittää suurille paikkakunnille. Aineistoon haluttiin saada mukaan myös yksi pienempi paikkakunta jotta erikokoisten laitosten ja yksiköiden väliset käytännöt nousisivat paremmin esiin.

Tutkimukseen haastateltiin poliiseja, rajavartiomiehiä, Maahanmuuttoviraston ylitarkastajia sekä Keskusrikospoliisin Rikosteknisen laboratorion henkilökuntaa. Poliiseja haastateltiin yhteensä 17, rajavartiomiehiä 3, Maahanmuuttoviraston ylitarkastajia 7 ja Rikosteknisen laboratorion henkilökuntaa 3. Ennen varsinaisia haastatteluita tehtiin kaksi esihaastattelua, jossa testattiin haastattelurungon ja -kysymysten soveltuvuutta. Haastateltaviin laitoksiin ja yksiköihin otettiin yhteyttä kirjeitse, jossa heitä kysyttiin lupaa tutkimushaastatteluiden tekemiseen. Vain yksi poliisi kieltäytyi haastatteluun osallistumisesta.

Haastatteluissa käsiteltiin turvapaikkamenettelyjä ja viranomaisyhteistyötä eri viranomaisten välillä. Tarkoituksena oli haastatteluiden avulla löytää keskeisiä ongelmakohtia, jotka hidastuttavat tai vaikeuttavat poliisin ja Rajavartiolaitoksen turvapaikkamenettelyjä. Haastatteluiden teemat painottuivat turvapaikkamenettelyiden käytännön organisointiin, hakijan kuulusteluun, tulkki- ja logistiikkapalveluihin, lisäselvityksiin, ikä- ja kielitesteihin, alaikäisen edustajan tai avustajan rooliin turvapaikkaprosessissa ja säilöönottotoimintaan. Viranomaisyhteistyöstä kysyttiin erityisesti virallisen ja epävirallisen yhteistyön yleisyydestä, tietoisuudesta ja lakituntemuksesta toisen viranomaisen toimintatapoihin, mahdollisista työnjaon erillisyydestä tai päällekkäisyydestä sekä tiedonkulusta ja luottamuksesta eri viranomaisten välillä. Lopuksi haastatteluissa käsiteltiin vielä poliisin palauttamismenettelyitä ja kartoitettiin lyhyesti laittoman maahantulon ja ihmiskaupan torjuntaan liittyviä teemoja. Maahanmuuttoviraston ylitarkastajien ja Keskusrikospoliisin

Rikosteknisen laboratorion henkilökunnan haastatteluihin sen sijaan huomio kohdennettiin pääasiassa poliisin ja Rajavartiolaitoksen kanssa tehtävään viranomaisyhteistyöhön. Haastatteluihin käytetty teemahaastattelurunko on tutkimusraportin liitteenä 1.

Haastattelut toteutettiin yksilö- pari ja ryhmähaastatteluina. Haastattelut olivat kestoltaan noin yhden tai kahden tunnin mittaisia. Koska haastateltavia henkilöitä oli melko suuri joukko, ja he sijoittuivat maantieteellisesti eri puolille Suomea, osa haastateltavista haastateltiin ryhmä- ja parihaastatteluina. Ryhmä- ja parihaastattelut kuitenkin toteutettiin niin, että samanaikaisesti haastateltavat ihmiset työskentelivät organisaatiossa samassa asemassa. Tämä mahdollisti sen, että toinen haastateltava pystyi täydentämään toisen puhetta ja päinvastoin. Yksilöhaastatteluihin verrattuna monet pari- ja ryhmähaastatteluista olivat luonteeltaan enemmän keskustelevia, jossa haastateltavat yhdessä pohtivat vastauksia esitettyihin kysymyksiin. Tämä havaittiin hyväksi ratkaisuksi erityisesti sellaisissa tilanteissa, joissa haastateltava oli työskennellyt kyseisessä työtehtävässä vain hetken aikaa.

2.3 Aineistojen analysointi

Haastattelut litteroitiin tekstitiedostoksi, jotka analysoitiin käyttäen laadullisen sisällönanalyysin tutkimusmenetelmiä (Tuomi & Sarajärvi 2003). Tämä tarkoittaa sitä, että haastatteluaineisto järjestettiin toistuviin teemoihin sekä aineistosta esille nousseisiin eroihin ja yhtäläisyyksiin. Tutkimukseen osallistuvien viranomaisten anonymiteetin turvaamiseksi yksittäiset haastattelut on analysoitu ja raportoitu siten, että yksittäisiä henkilöitä ei voida tapauksista ja puheenvuoroista tunnistaa. Myös tutkimukseen osallistuviin paikkakuntiin viitataan raportissa siten, että yksittäinen paikkakunta ei ole välittömästi tunnistettavissa.

Haastatteluaineistojen analysointiin on vaikuttanut ennen kaikkea tutkimuksen keskeinen tavoite löytää turvapaikkamenettelyitä hidastuttavia ongelmakohtia ja hyviä käytäntöjä. Aineistot on analysoitu siten, että ne vastaavat kysymykseen tästä tiedontarpeesta. Aineiston perustella on kuitenkin pystytty tekemään havaintoja myös muista, ensisijaisten tutkimustavoitteiden ulkopuolisista seikoista. Näistä voidaan mainita esimerkiksi eri viranomaisten suhtautuminen maahanmuuttajataustaisiin asiakkaisiin, mikä on ollut pitkään myös akateemisen tutkimuksen kiinnostuksen kohteena (Saari 2009).

2.4 Tutkimustulosten luotettavuudesta

Tutkimustulosten luotettavuuteen sisältyy joitakin rajoittavia tekijöitä. Tutkimustulokset ovat ensinnäkin sidoksissa haastatteluihin valikoituneiden henkilöiden kertomaan, haastatteluajankohtaan ja myös haastattelupaikkakuntaan. Hirsjärvi & Hurme (2008, 48–49) toteavat, haastattelijan ja haastateltavan välisellä vuorovaikutuksella on laadullisessa teemahaastattelussa suuri merkitys. Tutkimushaastatteluissa näkyi, että haastattelujen sisältö ja esille nousseet teemat olivat sidoksissa muun muassa siihen, kuinka kauan haastateltava oli työskennellyt kyseisessä tehtävässä ja mikä hänen asemansa oli organisaatiossa. Yksilöllisiä eroja näkyi siinä, missä määrin haastateltava oli valmis kertomaan asioista avoimesti. Lisäksi maahanmuuttoasioissa, joissa lainsäädännöllisiä tai ohjeistuksiin ja määräyksiin perustuvia muutoksia tapahtuu tiuhaan, ja joissa myös turvapaikanhakijoiden määrät vaihtelevat, aineistonkeruun ajankohdalla, esimerkiksi silloisilla lainsäädäntömuutoksilla, on vaikutus erityisesti yksityiskohtaisempiin tuloksiin.

Toisena rajoittavana tekijänä tulee huomioida, että tutkimusaineistoa ei myöskään ole kerätty kaikilta poliisilaitoksilta tai kaikista Rajavartiolaitoksen toimipisteistä. Haastatteluaineisto koostuu suurimmista ja keskeisimmistä laitoksista ja yksiköistä. Kaikista poliisi- tai Rajavartiolaitoksen yksiköistä ei olisi ollut mahdollista kerätä laadullista aineistoa. Poliisiasiain tietojärjestelmän mukaan pienemmille poliisilaitoksille tai Rajavartiolaitoksen toimipisteisiin jätettyjä turvapaikkahakemuksia on vuosittain muutamia, joten tällaisia yksiköitä ei olisi ollut tarpeellista ottaa tutkimuksen kohteeksi. Koska aineistoon on valittu suurimmat yksiköt, joihin suurin osa turvapaikkahakemuksista jätetään, tutkimustulokset antavat hyviä viitteitä turvapaikkamenettelyiden käytännöstä koko valtakunnan tasolla.

Haastattelunmenetelmän luotettavuutta voidaan myös arvioida erilaisilla kriteereillä, joista voidaan mainita esimerkiksi saturaatio ja siirrettävyys. Saturaatiopisteellä viitataan niin sanottuun aineiston kylläytymiseen, joka saavutetaan, kun tutkimusaineisto ei enää tuota uutta tietoa ilmiöstä (Eskola & Suoranta 2000). Aineiston kerääminen lopetetaan, kun uudet havainnot näyttävät vain toistavan jo aikaisemmin saatuja havaintoja. Tämä havaittiin viimeisissä viranomaishaastatteluissa. Haastattelut eivät enää tuottaneet uutta tietoa turvapaikkamenettelyistä, vaan toistivat jo aiemmin löydettyä. Siirrettävyys luotettavuuden kriteerinä liittyy puolestaan tutkimuksen sovellettavuuteen ja siihen, miten hyvin tutkimustulokset ovat siirrettävissä toiseen kontekstiin (Burns 1989). Siirrettävyys on verrattavissa yleistettävyyden ja ulkoisen validiteetin vaatimukseen eli siihen, missä määrin tulosten voidaan olettaa soveltuvan laajempaan perusjoukkoon (Tynjälä 1991).

Haastattelumenetelmään sisältyneitä rajoituksia on pyritty paikkaamaan testaamalla tutkimustuloksia asiantuntijaseminaarissa. Tammikuussa 2011 Poliisiammattikorkeakoulussa järjestettiin seminaari, jossa tutkimuksen keskeisiä havaintoja esiteltiin keskeisille viranomaisille. Seminaariin osallistui viranomaisia (n=37) poliisista, Rajavartiolaitoksesta, Maahanmuuttovirastosta ja Keskusrikospoliisin Rikosteknisestä laboratoriosta. Paikkakunnat ja yksiköt, jotka huomioitiin tutkimuksen aineistonkeruussa, olivat myös edustettuina seminaarissa. Lisäksi seminaarissa oli osallistujia varsinaisen aineiston ulkopuolisilta paikkakunnilta. Seminaarin tarkoituksena oli paitsi esitellä tutkimuksen havaintoja keskeisille viranomaisille, myös testata niiden paikkaansa pitävyyttä seminaarin työryhmien ja yhteisen keskustelun avulla.

Tutkimustulosten esittelyn jälkeen seminaariin osallistujat jaettiin työryhmiin, jossa osallistujat keskustelivat heille ennalta määrityistä aiheista. Työryhmien keskustelun aiheet liittyivät läheisesti tutkimuksen teemoihin ja samoihin kysymyksiin, joita esitettiin myös varsinaisille haastateltaville. Seminaarin työryhmien tuotokset on laitettu raportin liitteeksi (liite 2). Yleisesti ottaen voidaan sanoa, että työryhmien tuotokset vastasivat hyvin sisällöltään myös haastatteluiden tuloksia ja aiemmin tehtyjä havaintoja. Uutta tietoa turvapaikkamenettelyiden toimivuudesta saatiin lähinnä yksityiskohtaisemmissa kysymyksissä. Laajat kokonaisuudet ja havainnot sen sijaan vastasivat hyvin sitä, mitä jo aiemmilla tutkimushaastatteluilla saatiin esiin. Voidaan arvioida, että luotettavuuden kriteeri siirrettävyydestä (Burn 1989; Tynjälä 1991) toteutui aineistonkeruussa. Haastatteluista saadut havainnot olivat siirrettävissä ja jossain määrin yleistettävissä myös sellaiseen joukkoon, joka jäi varsinaisen aineistonkeruun ulkopuolelle.

2.5 Tutkimuspoliittiset kysymykset

Maahanmuutto- ja turvapaikka-asioiden tutkiminen pitää sisällään useita arvolatautuneita kysymyksiä. Esimerkiksi suomalaisessa kontekstissa, jossa maahanmuuttokeskustelu on ollut melko mustavalkoista ja luonteeltaan kärjistynyttä (esim. Tanner & Koivisto-Khazaal 2009; Keskinen ym. 2009), on tärkeä pohtia, millaista tietoa tuotetaan maahanmuuttokeskustelun tueksi.

Sekä laadullisessa että kvantitatiivisessa tutkimuksessa, usein tutkimusaiheesta riippumatta, korostetaan tutkimuksessa tehtyjä valintoja (Rastas 2007). Valinnoilla on samalla yhteys siihen, millaista tietoa aineiston perusteella voidaan saada. Tutkimuksilla voi myös olla myös erilaisia vaikutuksia tutkittavana olevaan kohteeseen. Esimerkiksi maahanmuuttoaiheisissa tutkimuksissa, jossa ilmiötä on lähestytty esimerkiksi etnografisella metodilla, tutkimuksen tavoitteena voi olla maahanmuuttajataustaisen väestöosan aseman

tutkiminen ja sitä kautta myös aseman parantaminen (Staring 2009). Myös osa tutkimuksista on avoimen poliittisia tai antirasistisia (Rastas 2007).

Tämän tutkimuksen konteksti on viranomaistyössä. Tutkimuksen valintoihin on vaikuttanut työkentältä lähtevä tiedontarve, maahanmuuttopolitiikassa tapahtuneet muutokset ja aikaisemman tutkimuskirjallisuuden puute erityisesti poliisin ja Rajavartiolaitoksen roolista turvapaikkaprosessissa. Aineiston rajauksissa on kiinnitetty huomiota siihen, että aineisto muodostuisi keskeisistä viranomaistahoista ja yksiköistä. Tavoitteena on ollut monipuolisen kuvan muodostaminen turvapaikkaprosessissa. Tehdyt rajaukset jättävät kuitenkin ulkopuolelle ison osan tutkimuksellisesti ja yhteiskunnallisesti mielenkiintoisia kysymyksiä. Aineistolla ei tavoiteta esimerkiksi vastaanottokeskusten, kolmannen sektorin tai järjestötason näkökulmaa, eikä myöskään turvapaikanhakijoiden itsensä kokemuksia turvapaikkaprosessista. Kokonaiskuvan muodostamiseksi myös jälkimmäisten tutkiminen olisi olennaista.

Myös viranomaistyötä koskevalla tutkimuksella on eettisiä vaikutuksia, sillä viranomaisten työ vaikuttaa suoraan tai epäsuoraan turvapaikanhakijoiden hakemusten käsittelyyn. Maahanmuuttopolitiittisissa linjauksissa puhutaan varsin usein turvapaikkaprosessin tehostamisesta (Sisäasiainministeriö 2009a), jolloin viranomaisyhteistyöstä voi piirtyä yksipuolinen kuva. Tuottamalla tietoa viranomaisten työstä prosessin aikana voidaan edesauttaa moninaisen kuvan syntyä. Tehokkuusvaatimusten rinnalla tutkimuksella tavoitellaan myös laadun kehittämistä, viranomaisyhteistyön lisäämistä ja tietoisuutta hyvistä käytännöistä. Näillä voidaan katsoa olevan tutkimuseettisesti hyviä vaikutuksia yksittäisten turvapaikanhakijoiden hakemusten käsittelyyn ja laajemmin viranomaisten ja maahanmuuttajien kohtaamiseen.

3 TURVAPAIKKATUTKINNAN HAASTEET JA KEHITTÄMISKOHTEET

Tässä luvussa tarkastellaan niitä haasteita ja kehittämiskohteita, jotka nousivat esiin poliisien ja rajavartiomiesten tutkimushaastatteluissa. Koska tutkimusaineisto on kerätty usealta paikkakunnalta, myös kokemukset haasteista ja kehittämiskohteista vaihtelivat haastateltavasta henkilöstä ja paikkakunnasta riippuen. Tästä johtuen aluksi luodaan katsaus laitosten ominaispiirteisiin, jotka pitkälti määrittävät koettujen haasteiden ja kehittämiskohteiden luonnetta ja yleisyyttä. Haastatteluissa esille nousseet haasteet ja kehittämiskohteet on koottu omiksi alaluvuikseen, joista kukin kuvaa haastatteluissa keskeisesti esille nousutta teemaa.

3.1 Poliisilaitosten ja Rajavartiolaitoksen ominaispiirteet

Tarkasteltaessa poliisiin ja Rajavartiolaitoksen turvapaikkamenettelyiden kehittämiskohteita on huomioitava yksittäisten poliisilaitosten koko, hakemusten määrä ja laitoksille myönnetyt tutkijaresurssit, jotka vaikuttavat tutkimushaastatteluissa esille nousseisiin ongelmiin. Poliisilaitosten toimintamallit turvapaikkamenettelyissä näyttäytyivätkin haastatteluissa erilaisena eri paikkakuntien ja laitosten välillä. Pienemmillä paikkakunnilla ja laitoksilla, jossa turvapaikanhakijoita vuosittain on melko vähän, toimintamalli oli haastatteluiden perusteella erilainen kuin suurilla paikkakunnilla, joissa hakijoita oli vuosittain paljon. Keskeinen erottava tekijä eri poliisilaitosten välillä onkin siis hakemusten määrä suhteessa niihin resursseihin, esimerkiksi ulkomaalaistutkijoiden määrään, joka laitoksella on käytettävissä.

Pienillä paikkakunnilla, joissa hakijamäärät ovat suhteellisen vähäisiä, varsinainen turvapaikkatutkinta on henkilöstön näkökulmasta vain yksi pieni osa koko ulkomaalaistutkintaa. Pienemmän paikkakunnan poliisilaitoksella ulkomaalaistutkinnassa hoidetaan haastattelujen perusteella paitsi turvapaikkatutkinta, mahdollisesti myös ulkomaalaisiin liittyvä rikostutkinta sekä ulkomaalaisvalvonta, kuten satunnaistarkastukset (ks. Laittoman maahantulon vastainen toimintaohjelma 2010–2011). Tätä laaja-alaisuus koko ulkomaalaistutkinnan hallinnassa voidaan pitää pienempien poliisilaitosten vahvuutena, kuten ulkomaalaistutkijat näkivät asian:

Meidän ryhmähän tekee kaiken, mikä liittyy ulkomaalaisiin. Meillä ei ole ainoastaan turvapaikkatutkinta ja oleskeluluvat. Tällä hetkellä ei ole rikostutkintaa (ulkomaalaisiin liittyen) koska henkilöstöä on niin vähän. Mutta ihan kaikkea mitä vaan täällä sattuu ulkomaalaisiin, se kuuluu meille. Tehdään myös tarkastuksia näihin ravintoloihin.

Ehkä meillä toisaalta voi ajatella, että me tehdään paremmin joitakin asioita sen takia, että me hoidetaan kaikki itse. Ei tule sitä, että yksi tekee tämän, toinen tekee tuon ja kolmas sitä seuraavan. Meidän on pakko ajatella, että tämä pitää tehdä hyvin koska mä hoidan sen seuraavankin vaiheen.

Isommalla paikkakunnalla, joissa hakijamäärät ovat vuosittain korkeampia ja jossa henkilöstön määrä turvapaikkatutkinnassa on suuri, myös turvapaikka-prosessi on kokonaisuudessaan pirstaleisempi. Ulkomaalaistutkinta ja rikostutkinta ovat erotettu toisistaan selkeästi: ulkomaalaistutkinta hoitaa hallinnollisen tutkinnan, esimerkiksi turvapaikkatutkinnan ja rikostutkinta vastaa

ulkomaalaiseen liittyvästä rikostutkinnasta. Voidaan sanoa, että henkilöstö on keskittynyt tekemään yhtä prosessin osaa sen sijaan, että hoitaisi koko ulkomaalaistutkinnan vaatiman työkentän itse. Tällöin koko prosessi on tehokas ja suoraviivainen, mutta samaan aikaan haavoittuva ja kaavamainen. Seuraavassa tutkinnanjohtaja ja ulkomaalaistutkija kertovat isomman poliisilaitoksen ominaispiirteistä:

Tehtävät on järjestetty sillä tavalla että kun meille kerran kuuluu se henkilöllisyyden, maahantulon ja matkareitin selvittäminen, niin pysytään aika lailla niissä, eikä lähdetä sivupoluille. Hakijoilla itsellään on monesti kaikkia, mitä he haluaisivat kertoa. Mutta se on sitten Maahanmuuttoviraston hommia. Pitäisi aika hyvin siinä roolissa pysyä, ja koettaa vetää prosessi sellaiseksi kaavamaiseksi. Että kaikki sivurönsyt unohtetaan. Ehkä se on sitten vähän laadusta pois.

Se on meidän laitoksen huono puoli, että täällä ei oikein tieto kulje, ei meiltä tuonne toiseen päähän (rikostutkintaan) eikä toisinpäin. Käytännössä, jos nyt valtava työtaakka tulee viikonlopun aikana ja me ei pystytä sitä millään käsittelemään, silloin pyydetään apua tuosta päivittäistutkinnasta ja he sitä mielellään antavat. Mutta haluaisin kyllä, että tuo vaativan rikostutkinnan porukka ilmoittaisi meille siitä, että heillä on tutkintavankina joku ulkomaalainen, koska silloin me saataisiin heti alkuun mahdollinen käännäytämisen- tai karkottamisprosessi, jo siinä heti tutkinnan alkuvaiheessa.

Ensimmäisessä puheenvuorossa tutkinnanjohtaja tähdentää, että tehokkaan prosessin onnistumiseksi yksittäisen poliisin tulisi tiukasti pitäytyä omassa lain velvoittamassa roolissaan — ehkä jopa laadun kustannuksella. Isossa yksikössä hakijamäärien ollessa korkeita tehokkuus helposti mielletään ensisijaiseksi tekijäksi suhteessa laatuun. Jälkimmäisessä ulkomaalaistutkijan puheenvuorosta käy ilmi, että eri sektoreihin pilkottu työnjako aiheuttaa helposti ongelmia tiedonkulun välillä koko yksikön sisällä. Ulkomaalaisasioissa, joissa juuri erilaisten rekistereiden ylläpito on keskimääräistä haastavampaa (ks. myös viranomaisyhteistyötä koskeva luku 4), tiedonkulku ihmisten ja yksiköiden välillä on lopputuloksen kannalta olennaista.

Myös Rajavartiolaitoksella toimintamalli noudattaa isossa yksikössä poliisin suuren paikkakunnan toimintamallia, jossa hallinnollinen tutkinta on erotettu rikostutkinnasta. Eronteko näiden välillä voidaan nähdä myös myönteiseksi asiaksi esimerkiksi hakijan oikeusturvan kannalta. Hakijalle ei esi-

merkiksi synny epäselvyyttä siitä, missä ja kenen kuulustelemana hakijalla on totuudessa pysymisvelvollisuus ja missä tätä velvollisuutta ei ole. Hallinnollisen ja rikostutkinnan työnjakoa voidaankin pitää selkeänä, mutta tutkimuksen näkökulmasta tiedonkulussa näiden välillä olisi ainakin osittain parannettavaa.

Käytännössä käy usein niin, että henkilö on totuudessapysymisvelvollinen kun puhutaan hallinnollisesta prosessista, oli sitten kyse esimerkiksi turvapaikkaprosessista. Ja kun tätä samaa henkilöä saatetaan kuulla väärennöksestä epäiltyinä jolloin epäiltyinä hänellä ei ole totuudessapysymisvelvollisuutta kaikista asioista. Ei tule tätä ongelmaa siinä määrin enää, kun meillä on kokonaan eri yksikkö ja eri ihmiset.

Vuonna 2008 ja 2009 turvapaikanhakijoiden määrä kääntyi voimakkaaseen nousuun aiempiin vuosiin verrattuna (Maahanmuuttovirasto 2009). Tämä aiheutti monille poliisilaitoksille vaikeuksia selvittää hakijamääristä silloin käytössä olevilla resursseilla. Useille poliisilaitoksille myönnettiin lisäresursseja kasvavan hakijamäärän aiheuttamaan työmäärään. Puhuttiin turvapaikanhakijoiden ruuhkasta, ruuhkanpurun keinoista sekä turvapaikkaprosessin tehostamisesta (Sisäasiainministeriö 2009a; Accenture & Maahanmuuttovirasto 2009). Haastattelussa nousikin esiin henkilöstön työkokemuksen ja asiantuntemuksen tuoreus. Moni haastatteluihin osallistuneista ulkomaalaistutkijoista oli työskennellyt tehtävässään vain vuoden, ja ulkomaalaisryhmään sisältyi — paikkakunnasta ja poliisilaitoksesta riippuen — myös jossain määrin vaihtuvuutta. Erityisesti henkilöstön vaihtuvuus nähtiin yhtenä turvapaikkatutkinnan laatuun vaikuttavana kehittämiskohteena, kuten ulkomaalaistutkija ja tutkinnanjohtaja tuovat esiin:

Aika tuore ryhmä ollaan sinänsä. Edellisen kerran, vuonna 2006 ulkomaalaisryhmä hajotettiin, se oli sitä vaihetta kun turvapaikanhakijoiden määrä oli laskussa pitkään. Se on sellaista tempoilevaa politiikkaa. Esikunta reagoi aika voimakkaasti tuollaisiin muutoksiin, ja sillä on sitten vaikutus myös työmotivaatioon. Helposti koetaan se arvostuksen puutteena. Kyllähän meillä viime vuonna laski rikokset 10 %, mutta ei me samaan aikaan siirretty tutkinnasta väkeä pois.

Se on varmasti ollut yksi ongelma, että on osittain pakkosiirretty henkilöitä. Ei ole saatu tekijöitä vapaaehtoisesti. Meidän näkökulmasta ongelma on ollut sekin, että tutkinnanjohtaja on

vaihtunut jatkuvasti. Silloin siinä ei ole sitä esimieskontrollia ollut, ja totta kai se vaikuttaa siihen laatuun.

Haastattelujen perusteella poliisilaitokset kokivat resurssitilanteen olevan tällä hetkellä pääosin hyvä tai riittävä. Uusien virkojen osoittaminen turvapaikkatutkintaan oli monilla poliisilaitoksilla poistanut turvapaikanhakijoiden määrän aiheuttaman ruuhkan onnistuneesti. Erityisesti tutkinnanjohtajien haastatteluista heijastui kuitenkin huoli siitä, kuinka ulkomaalaisasioihin osoitettujen resurssien käy, jos hakijamäärät tulevaisuudessa muuttuvat. Tutkinnanjohtajat katsoivat, että resursseihin tehdyillä muutoksilla on myös laajempia vaikutuksia työmotivaatioon: jos resursseja yhtäkkiä pienennetään, se vaikuttaa negatiivisesti henkilöstön motivaatioon. Tutkimuksen näkökulmasta onkin ongelmallista, jos resurssit sidotaan puhtaasti turvapaikanhakijoiden määrään. Kansainvälisesti katsoen turvapaikanhakijoiden määrää eri maissa on vaikea ennustaa, ja kuten käytäntö ja tutkimustulokset ovat osoittaneet, sekä turvapaikanhakijoiden määrät että ihmisten liikkuvuus maasta toiseen yleensä vaihtelevat vuosittain (Maahanmuuttovirasto 2009; Samers 2010, 24–25; UNHCR 2007, 2009). Jotta henkilöstöllä voidaan myös tulevaisuudessa vastata turvapaikanhakijoiden määrään, resurssien turvaaminen on avainkysymys. Resurssien vakaus ja henkilöstön pysyvyys näyttävät haastattelujen perusteella avaintekijöinä turvapaikkatutkinnan laadun parantamiseen ja sen ylläpitoon.

Haastatteluiden perusteella resurssien myöntämisellä on siis yhteys siihen, kuinka arvokkaaksi henkilöstö tehtävänkuvan kokee. Monet haastatteluihin osallistuneista poliiseista ja rajavartiomiehistä kuitenkin kokivat, että yleisellä tasolla ulkomaalaisasiat koetaan poliisihallinnossa vieraaksi ja jopa vähemmän tärkeäksi muihin poliisitoiminnan osa-alueisiin verrattuna. Syyksi tälle nähtiin muun muassa tietämättömyys ulkomaalaistutkinnan roolista ja työkentästä. Kuitenkin pitkällä tähtäimellä turvapaikanhakijoiden määrä nähtiin nousevan ja ulkomaalaisasioiden roolin poliisihallinnossa korostuvan. Tämä voidaan katsoa myös perusteeksi sille, miksi resurssien vähentämiseen turvapaikkatutkinnasta tulisi suhtautua kriittisesti ja pohtia sitä, millä tavoin resursseja voitaisiin ulkomaalaistutkinnan sisällä jakaa ja suunnata, jos hakijamäärät jonakin vuonna vähenevät. Ulkomaalaistutkinnassa on, kuten muissakin poliisitoiminnan osa-alueissa, viime kädessä kyse kansalaisten turvallisuuden varmistamisesta ja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidosta. Tämä asettaa haasteen niille erityisesti toimijoille, jotka viime kädessä ovat vastuussa resurssien jakamisesta.

Ulkomaalaisasiat on niin pieni siivu koko poliisin tehtäväkentästä. Poliisiorganisaatiossa on vasta viime aikoina havahduttu, että ahaa, näillä ulkomaalaisasioilla on jotain

merkitystä, verrattuna tilanteeseen kymmenen vuotta sitten. Sillä mitä tässä tehdään, on merkitystä poliisin muuhun työhön aivan varmasti, jos puhutaan turvallisuudesta kaupungilla.

3.2 Vaikeus selvittää hakijan henkilöllisyys

Poliisin tai rajavartiomiehen rooli hakijan henkilöllisyyden selvittämisessä koettiin tutkimushaastatteluissa yhtäältä rutiinomaiseksi toimenpiteeksi, toisaalta haasteelliseksi tehtäväksi, joka tosiasiallisesti vaatisi enemmän aikaa, paneutumista ja kansainvälistä yhteistyötä. Nykyisessä toimintamallissa poliisi tai Rajavartiolaitos pääpiirteissään selvittää hakijan henkilöllisyyden, maahantulon ja matkareitin kuulemalla hakijaa tulkin välityksellä, ottamalla hakijan sormenjäljet sekä mahdollisesti hankkimalla kertomuksen tueksi asiakirjoja tai asiantuntijalausuntoja. Haastatteluissa nousi esiin, että suurista hakijamääristä ja resurssien rajallisuudesta johtuen todelliselle henkilöllisyyden selvittämiselle ei kuitenkaan tosiasiallisesti ole aikaa käytettävissä, vaan henkilöllisyys perustuu useimmissa tapauksissa hakijoiden itsensä kertomaan.

Varsinkin vasta lyhyen aikaa ulkomaalaistutkinnassa työskennelleet ulkomaalaistutkijat kokivat erityisesti hakijan kuulustelun haasteellisenä. Työssä pitää varautua psykologisesti haastaviin tekijöihin, ja toisaalta poliisin tehtävä hakijan mahdollisten traumaattisten kokemusten kuuntelijana koettiin vieraana. Poliisin ja rajavartiomiehen suhtautuminen yksittäiseen turvapaikanhakijaan on siten usein epäileväinen ja kriittinen. Havainto on samansuuntainen useiden muiden poliisien ja etnisten vähemmistöjen välistä koskevien tutkimusten kanssa, joissa poliisien suhtautuminen maahanmuuttajataustaiseen väestöön on havaittu jossain määrin kielteiseksi (Saari 2009; Pitkänen 2006; Pitkänen-Kouki 2002). Kielteinen asenne turvapaikanhakijoita kohtaan kohdistui kuitenkin ainoastaan ”turhaan” tai ”perusteetta” turvapaikkaprosessia kuormittavia hakijaryhmiä kohtaan. Näitä hakijaryhmiä kohtaan koettiin suurta ärtymystä sekä ulkomaalaistutkijoiden että tutkinnanjohtajien keskuudessa lähes kaikilla tutkimukseen osallistuvilla poliisilaitoksilla.

Nämä bulgaria-romania-mustalaiset on äärettömän raskas byrokraattinen kuorma. Itseäni ärsyttää, kun heidät täytyy kuitenkin käsitellä sen saman byrokratian mukaan.

Siinä prosessin aikana pitäisi nopeasti pystyä karsimaan pois nämä ilmeisen perusteettomat hakemukset ja perusteettomat hakijat. Kukaan ei vaan kuitenkaan uskalla tehdä sellaisia ratkaisuja. Se pitäisi poliittisella tasolla tehdä. Varsin valistunut

veikkaus on, että suurin osa hakijoista on perusteettomia. Koko homma saisi ihan uutta vauhtia jos pystyttäisiin erottamaan ne todelliset hakijat niistä epätodellisista.

EU-kansalaiset hakijoina on ihan oma lukunsa. Esimerkiksi viime vuonna meillä oli asuntomurtosarja, jossa käännytettiin romanialaiset. Osa niistä on sitten tullut uudestaan tänne takaisin, ja ollaan käännytetty niitä uudestaan. Tälläkin viikolla oli sellainen hakija, jolle päätöstä ei ollut annettu vielä edes tiedoksi, ja jätti jo uutta hakemusta. Tämä on tietysti sellainen lainsäädännöllinen ongelma. Lainsäädäntö pitäisi muuttaa niin, että näin ei voisi tehdä.

Yksilöllistä käsittelyä korostetaan aina juridisessa mielessä. Mutta kyllä nämä hakijat on mun mielestä hyvä kategorisoida lähtötietojen pohjalta ja lähteä ohjailemaan. Onko meillä tässä tällainen Dublin-putkeen menevä hakija, onko meillä EU-kansalainen, onko meillä heti sen näköinen tapaus että tätä käsitellään Suomessa ja pitkään. Siinä alkuvaiheessa olisi jo sellaisia tiettyjä polkuja mitä lähdetään menemään. Ihan jokaisen osalta ei tietenkään käännetä kaikkia kiviä, vaan tehdään sellaiset perusjutut, ja sitten jos on tällaisia hakijaryhmiä, mitkä varmasti aineellisesti käsitellään Suomessa, niihin panostetaan sillä tavalla että se tutkinta on laajempi. Se pitäisi ihan hyväksyä, olkoot juristit mitä mieltä tahansa. Se ei ole kuitenkaan ihmisten eriarvoistamista vaan järkevöitetään tätä prosessia. Onhan tämä koulutusksymyyskin tietyllä tavalla, että hahmotetaan se homma kokonaisuutena ja se, miten se prosessi menee siitä eteenpäin.

Havainto poliisien ja rajavartiomiesten epäilevästä suhtautumisesta ei tämän tutkimuksen perusteella ole kuitenkaan sisäsyntyisesti organisaatiota tai organisaatiokulttuuria koskeva tekijä (vrt. Korander 2004; Hadley 2008; Rowe 2004). Kielteisissä asenteissa on pikemminkin kyse prosessin toimimattomuudesta ja siitä aiheutuneista turhautumisen kokemuksista, jotka saattavat heijastua epäilevänä suhtautumisena juuri perusteetta turvapaikkaa hakeviin henkilöihin. Erään haastateltavan mukaan esimerkiksi ulkomaalaistutkinnassa tehtävä työ asettaa poliisit sellaisiin tilanteisiin, mikä saa poliisien asenteet kyselytutkimusten perusteella vaikuttamaan kielteisiltä. Toisin sanoen, poliisi kohtaa työssään vaikeita tilanteita, jotka kansallisuudesta riippumatta liittyvät usein kielteisen asian pariin. Ulkomaalaisasioissa korostuu myös kielitaidon

tärkeys, minkä voidaan ajatella lisäävän avointa suhtautumista maahanmuuttajataustaiseen väestöön. Tämän tutkimuksen näkökulmasta mahdollinen kielteinen asenne ei siis ole institutionaalista (Hadley 2008; Reiner 2000), vaan seurausta osin prosessin toimimattomuudesta.

Turhaan eli ilman perustetta kansainvälistä suojelua hakevat turvapaikanhakijat nähtiin keskeiseksi prosessin tehokkuutta haittaavaksi tekijäksi. Sillä, että hakijoita pystyttäisiin jo prosessin alkuvaiheessa jaottelemaan ”lyhyen käsittelyn” ja ”pitkän käsittelyn” hakijoihin olisi joidenkin haastateltavien mukaan prosessia merkittävästi tehostava vaikutus. Ongelma on paitsi lainsäädännöllinen, myös äärimmäisen poliittinen (vrt. Betts 2006). Toisaalta järjestelmä ja nykyinen lainsäädäntö ei pysty vastaamaan käytännön aiheutamiin tarpeisiin, toisaalta ihmisoikeuksiin puuttuvia päätöksiä ei voida tehdä. Ulkomaalaisasioissa vastakkain kamppailevatkin yhtäältä tehokas, taloudellinen ja toimiva prosessi, toisaalta kysymykset hakijoiden tasavertaisesta kohtelusta ja oikeudesta saada kansainvälistä suojelua. Vaikka poliisia tai rajavartiomiehiä on tutkimuskirjallisuudessa syyllistetty ennakkoluuloisesta suhtautumisesta ulkomaalaisiin (Pitkänen 2006), myös kysymys turvapaikkaa hakevien ihmisoikeuksista oli poliisien ja Rajavartiolaitoksen tutkimushaastatteluisissa läsnä. Erityisesti kysymys ihmisoikeuksista nousi esille puhuttaessa esimerkiksi alaikäisille hakijoille tehdyistä oikeuslääketieteellisistä iänmäärittäyksistä.

Monessa tapauksessa meillä saattaa olla yksintullut alaikäinen turvapaikanhakija, jonka henkilöllisyys perustuu vain ja ainoastaan hänen omaan ilmoitukseen. Henkilön mukaan hänellä ei ole kansallisuudesta riippuen mahdollisuutta hankkia minkäänlaisia henkilöllisyyttä tukevia dokumentteja, ja myöskään meidän viranomaisilla ei ole niin hyviä kontakteja kaikkiin maihin, jotta tätä asiaa pystyttäisiin selvittämään. Tämän lääketieteellisen iänmäärittäksen ansiosta me saadaan suhteellisen laadukas arvio onko henkilö täysi-ikäinen vai ei. Jolloin tämä turvapaikanhakijan oma ilmoitus ei ole ainoa, joka kertoo tästä henkilöllisyydestä. Itse pidän sitä hyvänä. Jos se asiakkaan oikeusturva huomioiden tehdään laadukkaasti niin kuin nykylääketiede sen pystyy tekemään, se on monessa tapauksessa myös tämän hakijan etu, jos hän ei tiedä minkä ikäinen hän itse on.

Hallituksen esityksessä 240/2009 ulkomaalaislakiin ehdotettiin lisättäväksi säännökset oikeuslääketieteellisestä iän selvittämisestä. Tällä tarkoitetaan oikeuslääketieteellistä tutkimusta, jossa hakijan ikä pyritään selvittämään

oikeushammaslääketieteen tutkimusmenetelmien mukaisesti. Hallituksen esityksessä poliisille, Rajavartiolaitokselle ja Maahanmuuttovirastolle ehdotettiin lisäävän oikeuksia näiden niin kutsuttujen ikätestien tekemiseen. Oikeuslääketieteellinen tutkimus hakijan fysiologisesta iästä katsottiin tutkimushaastattelussa poikkeuksetta hyväksi ratkaisuksi. Oikeuslääketieteelliseen iänmäärittelyyn päädytään tapauksissa, kun poliisille tai rajavartiomiehelle herää epäily hakijan todellisesta iästä. Hakijan iän arvion lisäksi, niillä on tutkimushaastatteluiden mukaan kontrollivaikutus eli ne vähentävät alaikäisinä esiintyvien hakijoiden määrää. Poliisin näkökulmasta oikeuslääketieteelliset iänmäärittelykset näyttäytyvät hakijan edun mukaisena, mutta kaikkien viranomaisten näkökulmasta asia ei ole yksiselitteinen. Kuten hallituksen esityksessä 240/2009 todetaan, oikeuslääketieteellisissä iänmäärittelyksissä tulee kiinnittää erityistä huomiota alaikäisten etuihin ja oikeuksiin. Oikeuslääketieteelliset iänmäärittelykset ovat herättäneet kritiikkiä eri viranomaisten keskuudessa erityisesti hakijan oikeusturvan kannalta (ks. esim. Euroopan muuttoliikeverkosto 2009, 15). Vaikka oikeuslääketieteellisen tutkimuksen tulos on vain arvio hakijan iästä sisältäen kahden vuoden virhemarginaalin (HE 240/2009; Euroopan muuttoliikeverkosto 2009), testin tulokseen kuitenkin erityisesti poliisissa ja Rajavartiolaitoksessa käytännössä luotetaan. Tämä samalla voi aiheuttaa eräitä oikeudellisia ongelmia muun muassa alaikäisen edustajan määräämisen suhteen, kuten yksi tutkinnanjohtaja toi esiin:

Kun tulee tutkimustulos, että hakija erittäin suurella todennäköisyydellä on yli 18-vuotias, silloinhan sitä käytännössä pidetään yli 18-vuotiaana. Ongelma on nyt esimerkiksi sitten edustajien kanssa. Lakihan on säädetty sillä tavalla, että edustajan määräämisen poistamiseksi poliisilla ei ole toimivaltaa. Koko sen määräyksen lakkaamiseksi sen edustajan tai vastaanottokeskuksen täytyy tehdä pyyntö, että edustajan toimi lakkaa. Ne edustajat eivät välttämättä ole kuitenkaan halukkaita tekemään näitä, jolloin se on muodollisesti voimassa se edustussuhde. Mun mielestä silloin, kun puhutaan erittäin suuresta todennäköisyydestä, se edustajan toimi pitäisi automaattisesti lakata, kun oikeuslääketieteellisessä iänmäärittelyksessä on todettu hakijan olevan erittäin suurella todennäköisyydellä yli 18-vuotias. Tähän ei myöskään tässä uudessa hallituksen esityksessä ole otettu kantaa.

Voidaankin sanoa, että kysymys oikeuslääketieteellisestä iänmäärittelyksestä on samalla kysymys hakijan oikeusturvasta. Viranomaisesta riippuu, kuinka hakijan etu missäkin tilanteessa määritellään. Hakijan kohtaamiseen ja hen-

kilöllisyyden selvittämiseen liittyy varsinaisen turvapaikkatutkinnan lisäselvitysten ohella myös muita oikeusturvakysymyksiä. Haastatteluissa suurin osa poliiseista ilmaisi avoimesti huolensa myös suomalaista säilöönottojärjestelmää kohtaan. Nykyinen säilöönottomenettely, jossa hakija joudutaan sijoittamaan poliisiin pidätystiloihin, on yksinkertaisesti väärin useimpia hakijoita kohtaan. Pitkät ja kasvavat säilöönottoajat koettiin suureksi ongelmaksi nykyisissä maasta poisto- ja palauttamismenettelyissä, joissa kielteisen turvapaikkahakemuksen saanut hakijat palautetaan takaisin lähtömaahansa (ks. tarkemmin viranomaisyhteistyötä koskeva luku 4). Ihmisoikeus- ja myös logistiikanäkökulmasta Suomeen tarvittaisiin selkeästi uusi säilöönottoyksikkö: ”*senhän tietää koko poliisikunta, että Metsälä on liian pieni. Siitä ei tarvitse enempää sanoa*”.

Ennen kaikkea hakijan henkilöllisyyden, maahantulon ja matkareitin selvittäminen on osaamis- ja resurssikysymys, jonka onnistumiseen ja laatuun vaikuttavat myös työn organisoiminen ja johtaminen. Ulkomaalaistutkijoiden näkökulmasta hakijan todellinen henkilöllisyys, maahantulo ja matkareitti olisi mahdollista selvittää pureutumalla asiaan ajan kanssa. Seuraavassa ulkomaalaistutkijat avaavat tätä näkökantaa:

Laatua voitaisiin parantaa sillä, että olisi aikaa tehdä taustaselvityksiä eikä vaan kirjata se, mitä asiakas sanoo. Niin kuin se välillä on ollut sitä, ei ole ollut aikaa perehtyä tarkemmin.

Näinkin pienessä kaupungissa paljon ehtii nähdä, mutta ei pääse pureutumaan siihen, mistä ne asiakkaat tänne laitokselle tulevat.

Esimerkiksi matkareitistä. Onhan meillä mahdollisuus selvittää, onko sellaista reittiä ylipäätänsä olemassa, kuin asiakas väittää. Tuleeko Ruotsista tietystä paikasta suora bussiyhteys tiettyyn kaupunkiin Suomessa, niin kuin asiakas kertoo. Jos me alettaisiin oikeasti tutkia, kyllä me pystyttäisiin näyttämään että se hakijan kertoma matkareitti rekalla tulemisesta Suomeen ei pidä paikkansa. Pystyttäisiin selvittämään se oikea matkareitti, ei välttämättä se hakijan kertoma.

Tutkinnanjohtajat sen sijaan näkevät asioiden selvittämisen liian perusteellisesti turhana tehokkuutta haittaavana tekijänä. Tällaisesta prosessiekonomisesta näkökulmasta liiallinen panostaminen henkilöllisyyden selvittämiseen laajassa mittakaavassa ei välttämättä tuota pitkällä tähtäimellä hyödyllistä

tulosta suhteessa sen aiheuttamiin kustannuksiin. Tästä näkökulmasta henkilöllisyyden selvittäminen näyttäytyy asiana, johon nykyinen järjestelmä ei pysty kunnolla vastaamaan. Voidaan arvioida, että prosessi ei tältä osin toimi. Tämä korostuu erityisesti poliisilaitoksilla ja paikkakunnilla, jossa hakijamäärät ovat vuosittain korkeita.

Sellinen ylimääräinen etsitään tietoa tietämisen vuoksi, niin pitäisi tavallaan jättää sivuun. Koska sekin on fakta, että puhutaan sitten maahantulon ja matkareitin selvittämisestä, kun Schengen-alueella eletään, niin on ihan täysin selvää, täällä ei ole mitään sisäraajatarkastuksia. Ihmiset loppupelissä kulkee tuosta viranomaiskontrollin ulottumattomissa. Sellaisen syynäminen meidän konstein, on aika lailla meidän kannalta panostamista turhaan. Sieltä tulee se tieto, mikä tulee ihmisen itsensä ilmoittamana, jos on jotain asiakirjanäyttöä, aina parempi, mutta sellainen porautuminen yksittäiseen asiaan ja siitä odotettavissa oleva tuotos, se ei kyllä vastaa välttämättä sitä panosta.

Onnistunutta ja hyvin toimivaa turvapaikkaprosessia kuvataankin usein viranomaisten keskuudessa tehokkuuteen ja taloudellisuuteen viittaavilla ilmauksilla. Tällaiseen, niin sanottuun tehokkuusajatteluun on kiinnitetty huomiota myös muissa maahanmuuttopolitiikkaa käsittelevissä tutkimuksissa (Betts 2006; Gibney 2004). Esimerkiksi Betts (2006) tuo artikkelissaan esiin tehokkuuspuheen lisääntyneen Euroopassa maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan voimistumisen myötä, ja katsoo tehokkuudella olevan ennen kaikkea poliittinen vaikutus. Tehokkuudesta puhuttaessa tulisi erotella tuottavuuden parantamiseen tähtäävä tehokkuus resurssien oikeudenmukaiseen jakamiseen perustuvasta tehokkuudesta. Samalla tulisi erotella, kenen näkökulmasta tehokkuutta tarkastellaan: yksittäisen valtion, turvapaikanhakijoiden vai kansainvälisen yhteisön näkökulmasta.

Henkilöllisyyden selvittämisessä on samalla inhimillinen puolensa. Onnistunut kuulustelu riippuu usein siitä, onnistuuko poliisi tai rajavartiomies herättämään hakijan luottamuksen. Suomen ulkopuolella viranomaisiin ei välttämättä luoteta samalla kuin Suomessa (Kääriäinen 2008; 2007), ja hakija on voinut saada kotimaassaan viranomaisilta huonoa kohtelua. Monet turvapaikkakuulustelut tekevät poliisit ja rajavartiomiehet toivat esiin, että hakijat varsin usein ovat haluttomia puhumaan, ja hakijan kertomukset muuttuvat varsin usein matkan varrella. Jos luottamuksen herättäminen asiakkaaseen onnistuu, hakijan henkilöllisyyden selvittäminen on samalla helpompaa. Jos hakija ei kuulustelutilanteessa esitä passia tai henkilöllisyystodistusta, niin

hänellä voi silti olla sellainen. Kyse ennen kaikkea siitä, millaisilla keinoilla ja ammattitaidolla poliisi kykenee luomaan vuorovaikutteisen suhteen turvapaikanhakijaan ja herättämään hakijan luottamuksen viranomaisia kohtaan (Crawshaw, Devlin & Williamson 1998, 201–211).

Siinä vaiheessa, jos ihminen on saamassa luvat, monta kertaa tulee tilanne että hakija haluaa pitää sen oman identiteettinsä kuitenkin. Siinä vaiheessa, kun ollaan jäämässä Suomeen, monesti ihminen sitten haluaa olla kuitenkin se, kuka hän oikeasti on. Sieltä lähtömaasta saatetaan tuoda ihan kansallinen passikin siinä vaiheessa. Tai jos täältä on löydetty puoliso, sen kanssa pitäisi päästä avioon, ja vihkijä on velvollinen selvittämään henkilöllisyyden. Kyllä sitä passia sitten jostain kaivetaan.

Luottamuksen herättäminen hakijan ja poliisin tai rajavartiomiehen välillä ei kuitenkaan ole helppoa, ja välttämättä viranomainen ei siihen yrityksistä huolimatta pysty itse aina vaikuttamaan. Myös organisaatioiden omat vaikiintuneet käytännöt voivat aiheuttaa sen, että luottamuksen herättäminen asiakkaan ja viranomaisen välillä ei onnistu. Esimerkkinä tästä toimii Rajavartiolaitoksen käytännöt hakijan kuulustelutilanteessa. Rajavartiolaitoksella on, toisin kuin poliisilla, velvollisuus käyttää virkapukua samalla, kun hakijalta tiedustellaan hänen henkilöllisyyttään, maahantuloaan ja matkareittiään. Tämä voi herättää epäluottamuksen tunnetta esimerkiksi EU:n ulkopuolisesta maasta tulevalle asiakkaalle. Erityisesti ihmiskauppaepäilyissä Rajavartiolaitoksen henkilökunta katsoi, että hakijan kohtaamistilanteessa on käytännössä mahdotonta herättää hakijan luottamus siinä määrin, että ihmiskauppaepäily voisi tulla esiin. Haastateltavien mukaan viranomaisia helposti syyllistetään siitä, että kohdatessaan ulkomaalaistaustaisen asiakkaan, esimerkiksi turvapaikanhakijan, he eivät välttämättä tunnista ihmiskaupalle uhritumista tai muita hakijan oikeusturvaa vaarantavia rinnakkaisilmiöitä (esim. Roth 2010).

3.3 Koulutuksen tarve ja asiantuntemuksen hyödyntäminen

Turvapaikka- maahanmuutto ja ulkomaalaisasiat ovat viime vuosina saaneet Suomessa slisää poliittista, lainsäädännöllistä ja koulutuksellista painoarvoa (Keskinen ym. 2009). Voidaan puhua toimintaympäristön muutoksesta, jossa yhteiskunta on muuttunut entistä monikulttuurisemmaksi. Tämä asettaa sa-

malla vaatimuksia viranomaisten asiantuntemukselle ja koulutukselle. Koulutuksen vähäisyys ja lisäkoulutuksen tarve on nostettu esiin monissa yhteyksissä eri viranomaisten ja toimijoiden kohdalla (Saari 2009; Egharevba-Hannikainen 2005, 127; Heikkilä, Pikkarainen & Wilkman 2008, 122–124; Maahanmuuttovirasto & Pakolaisneuvonta ry 2009a, 2009b). Myös poliisi on aiemmin saanut kritiikkiä turvapaikka-asioihin liittyvän koulutuksen puutteesta (Maahanmuuttovirasto & Accenture 2009). Myös tämän tutkimuksen perusteella ulkomaalaisasioihin liittyy paljon kysymyksiä siitä, miten koulutusta voitaisiin lisätä ja asiantuntijuutta hyödyntää paremmalla tavalla viranomaisverkostojen välillä.

Kysyttäessä haastateltavilta heidän omaa kokemustaan saadusta koulutuksesta ja sen riittävydestä suhteessa tehtäväkenttään, kokemukset vaihtelivat sekä vastaajan taustan että poliisilaitoksen mukaan. Voidaan sanoa, että asiantuntemus ulkomaalaisasioissa on vankimmalla pohjalla suuremmissa kaupungeissa ja erityisesti pääkaupunkiseudulla. Sen sijaan pienemmillä paikkakunnilla koulutusta ulkomaalaisasioihin on hyvin vähän tai ei lainkaan. Suurimmilla paikkakunnilla asiantuntemus on niin ikään erikoistunutta. Pienemmillä paikkakunnilla pyrkimyksenä on pikemminkin koko tehtäväkentän hallinta. Koulutukseen ja asiantuntemukseen sisältyvistä alueellista ja yksilöllisistä tekijöistä riippumatta viesti on ilmeinen: koulutusta ulkomaalaisasioista tarvitaan lisää.

Poliisin perustutkintovaiheessa annetut valmiudet ulkomaalaisasioihin on siellä lattian ja kantapään välissä. Siinä on valtavatarvesille kokopoliisin henkilökunnankouluttamiselle. Isot kaupungit, joissa on isot ulkomaalaistutkintaryhmät ovat hyvin etuoikeutetussa asemassa. Siellä on ihmisiä, jotka ovat perehtyneet. Tämähän näkyy silleen, että kun Kuusamossa tai Taivalkoskella tulee turvapaikanhakija, täällä soi puhelin. Soitellaan ja kysytään ihan arkipäiväisiä asioita.

Erityisesti poliisin näkökulmasta kysymys on pikemminkin, missä muodossa, missä vaiheessa, kenelle ja missä laajuudessa koulutusta pitäisi lisätä. Tutkinnanjohtajat korostivat haastatteluissa, että varsinainen ammattitaito turvapaikkatutkintaan syntyy ensisijaisesti käytännön työtä tekemällä. Kuitenkin ulkomaalaistutkijoilla itsellään oli vastakkainen kokemus. Koulutus nimenomaan lyhentäisi tutkinta-aikoja ja loisi varmuutta työn tekemiseen. Yleinen käytäntö poliisilaitoksilla on, että henkilö toimii ensin ulkomaalaistutkijana noin vuoden, jonka jälkeen mahdollisesti pääsee ulkomaalaisasioiden peruskurssille. Tämä koettiin ulkomaalaistutkijoiden joukossa huonona ratkaisuna. Peruskurssin käymisestä ei ole enää sisällöllistä hyötyä, kun varsinaista työtä

on jo tehty kenties vuosi tai pari. Vaikka henkilö olisikin organisaation kannalta tuottamaton koulutukseen osallistumisen aikana, pitkällä tähtäimellä se voisi vähentää viiveitä ja parantaa tutkinnan laatua. Joka tapauksessa tahto oman ammattitaidon kehittämiseen koulutuksen avulla on vahvasti olemassa, kuten ulkomaalaistutkijat kertovat:

Meillä ei ole ollut mahdollisuutta käydä ulkomaalaisasioiden kursssia silloin, kun se olisi kannattanut käydä. Se, että sinne pääsee vain ymmärtääkseni yksi jokaisesta poliisilaitoksesta, on aivan liian vähän.

Koulutuksen kautta olisi varmasti varmuutta tullut tähän. Vähemmällä työllä olisi päässyt, kun olisi tietänyt mitä pitää tehdä. Välillä ollaan tehty liikaa työtä sen takia, ettei ole ollut koulutusta. Aikaa on mennyt siihen, että on pitänyt kysyä. Jos ei tiedetä oikeaa tapaa toimia, silloin kysytään ja selvitetään, ja siihen taas menee aikaa.

Tosi suuri puute turvapaikkatutkinnassa on, että koulutusta on liian vähän. se ulkomaalaistutkinnan peruskurssi on niin ohkainen, että se ei anna konkreettisia välineitä. Se on myös kenttäpoliiseille tarkoitettu kurssi. mutta jos tehdään tällaista oikeaa turvapaikkatutkintaa, siinä on niin paljon asioita mitä pitäisi tietää paljon paremmin. Ammattitaidon kehittäminen koulutuksella pitäisi saada kuntoon. Seminaarit on tosi hyviä, mutta niille on niin rajoitettu se osallistujamäärä.

Ulkomaalaisasioissa kysymys on myös siitä, kenen vastuulla koulutuksen pitäisi olla. Hyvänä käytäntönä voidaan pitää koulutuksen saamista ja sen antamista myös epävirallisesti oman organisaation sisällä. Tämä onnistuu isommissa yksiköissä, joissa henkilöstön ja sitä kautta asiantuntemuksen määrä on laajempi. Pienemmissä yksiköissä ongelma on, ettei kouluttajia ole tarjolla. Osaamisen syventäminen esimerkiksi ulkomaalaisasioiden jatkokurssilla ja perustietämyksen jakaminen kenttärhyhmille koettiin tärkeäksi. Vaikka koulutuksen myöntäminen on luonnollisesti kustannuskysymys, se on olennainen osa järjestelmän ylläpitoa ja kehittämistä tulevaisuuden tarpeita vastaavaksi, kuten yksi tutkinnanjohtajista tuo esiin:

Suomi monikulttuuristuu, tänne tulee paljon ulkomaalaisia vaihtareita, matkailijoita, ei me voida ajatella vaan että ulkomaalaisten asiat hoidetaan muutamassa tunnissa peruskoulutuksella. Ulkomaalaisasioiden koulutusta

tarvittaisiin myös heille, jotka eivät toimi ulkomaalais-tutkinnassa. Se peruspaketti esimerkiksi kenttävalvonnan osalta, ettei se jää pelkästään poliisilaitosten yksinään vastattavaksi se koulutustarjonta. Koska välttämättä meillä ei ole niitä henkilöitä täällä, ketkä sen koulutuksen pystyy antamaan.

Haastatteluiden perusteella erikoisosaaminen korostuu yhä laajemmassa määrin ulkomaalais- ja turvapaikka-asioissa. Osaaminen on pirstaloitunut, ja kokonaiskuvan hahmottaminen saattaa muuttua yhtä haastavammaksi: ”niitä henkilöitä, jotka pystyvät hoitamaan koko paketin turvapaikkahakemuksen vastaanotosta henkilön palauttamiseen kotimaahansa ei Suomesta kovin montaa löydy”. Tämä tarkoittaa samalla myös koko turvapaikkaprosessin pirstaloitumista erillisiin osiin. Tällöin koulutuksen ja asiantuntemuksen hyödyntämisen kannalta avainasiaksi muodostuu toimijoiden ja viranomaisten välinen yhteistyö, asiantuntemuksen hyödyntäminen ja tiedon jakaminen. Esimerkiksi Rajavartiolaitoksella on hyvin paljon asiantuntemusta asiakirjatutkintaan, ja sen sijaan, että poliiseista koulutettaisiin asiakirjatutkijoita, huomio tulisi kohdistaa parempaan tiedonvaihtoon.

Asiakirjatutkinta on niin erikoisosaamista vaativaa alaa, että ei ole tarkoituksaan tehdä tullimiehistä tai poliisimiehistä väärennöksen paljastajia. Ei ole tärkeintä tietää asioita, kunhan tietää mistä se tieto löytyy. Se on sama meilläkin näin pienessä piirissä täällä. Ei meidän tutkijat ala juurikaan asiakirjatutkijoiksi, vaan se on yksi osa sitä ja meillä on spesialistit tuossa, jotka on erikoistuneet siihen. Nimenomaan siltä kannalta on pyritty lähestymään, että se yhteistyökynnys olisi mahdollisimman matala. Se asiakirjatutkinta ei ole poliisin päätehtävä, rikoslaboratoriota lukuun ottamatta, ei poliisilla ole varmaan resursseja alkaa kouluttamaan siihen.

Rajavartiolaitoksen kohdalla koulutus ja asiantuntemus poikkeavat jossain määrin poliisin vastaavista. Haastattelujen mukaan erojen syy voidaankin paikantaa eroihin poliisi- ja rajavartiomieskoulutuksessa. Raja- ja merivartiokoululla koulutus on suunniteltu sillä tavalla, että opiskelijat tietävät jo ennen valmistumista, mihin yksikköön ja minkälaisiin työtehtäviin he tulevat sijoittumaan. Poliisikoulutus perustutkinto-opiskelijoilla on sen sijaan laaja-alaisempi, ja usein työn sisältöön perehdytään vasta itse työtehtävissä.

3.4 Turvapaikkamenettelyiden laadun parantaminen

Tutkimushaastatteluihissa kysyttiin myös haastateltavien näkemyksiä siihen, miten turvapaikkatutkinnan laatua voitaisiin kehittää tai parantaa. Vastaukset olivat kirjavia lähtien asiakkaan kohtaamisesta aina prosessin virtaviivaistamiseen. Haastatteluiden perusteella on ilmeistä, että tutkinnan laadussa olisi kehitettävää. Kysymys on pikemminkin siitä, millä tavoin tämä kehittäminen voidaan toteuttaa.

Ulkomaalaistutkijoiden kehittämiskohteet laadun parantamiseen liittyvät läheisesti asiakkaan kohtaamiseen, vuorovaikutukseen asiakkaan kanssa, mahdollisimman kattavaan kuulusteluun sekä omaan työmotivaatioon. Seuraavassa osa ulkomaalaistutkijoista kertoo oman näkemyksensä laadukkaasta turvapaikkatutkinnasta:

Asiakkaan yhteistyökyky. Että se ymmärtää sen pointin, miksi sitä turvapaikkatutkintaa tehdään. Mä en ole kuulustelemassa sitä sen takia, että mä haluaisin poistaa sen maasta, vaan hänen pitää tuoda se oma asiansa julki, ja mahdollisimman selkeästi. Jos se asiakas ymmärtää sen syyn, että miksi me ollaan tässä tekemässä tätä, ne alkaa sitä kertomaan. Silloin se helpottaa sitä tutkintaa ja se on pitkä prosessi kun me aloitetaan siitä ihan alusta. muuten joudun kysymään jokaisen erikseen ja jatkamaan sitä, jos asiakas ei vastaa kysymykseen kuin yhdellä sanalla.

Jos kuulusteltava ei halua auttaa omaa asiaansa, tutkijalla pitäisi olla kuitenkin energiaa siihen, että se alkaa sitä selvittämään. Eikä vaan tyydy siihen että hyppäsin laivaan ja tuln laivalla ja piste. Silloin siinä tulee se tutkijan oma ammattitaito ja tahto selvittää niitä asioista. Se on aina yksilöllistä. Monet asiakkaat ei välttämättä tosiaan paljon asioista kerro.

Nimenomaan se, että se kuulustelu on mahdollisimman kattava. Että esimerkiksi jos on syytä epäillä ristiriitoja siinä kuulustelussa, esimerkiksi kansalaisuuden tai henkilöllisyyden tai maahantulon suhteen, niin että se kävisi myös ilmi siitä pöytäkirjasta. Ja sen tutkinnan aikana suoritetaan kielitestejä ja ikätutkimus.

Monet ulkomaalaistutkijoista suhtautuvat asiakaslähtöisesti turvapaikanhakijan kohtaamiseen ja tiedostavat kuulustelun tärkeyden turvapaikkaprosessin

aikana. Motivaatio selvittää asioita hakijan kohtaamisen aikana nähtiin yhdeksi ulkomaalaistutkijan ammattitaitoa luonnehtivaksi piirteeksi.

Tutkinnanjohtajien näkökulmasta korostui niin ikään henkilöstön motivaatio ja oikeanlaisen henkilöstön valinta. Laadun kannalta tärkeiksi koettiin myös hyvät johtamistaidot sekä luottamus esimiesten ja alaisten välillä. Sekä tutkinnanjohtajat että ulkomaalaistutkijat korostivat ennen kaikkea koulutuksen merkitystä laadun parantamisessa:

Tietysti se hyvä laatu vaatii sen, että on oikea henkilöstö tekemässä oikeita asioita. Että se on motivoitunut.

Varmasti se koulutus on ensisijainen laadun kannalta. Saadaan henkilöille työkalut, että ne pystyvät itse tuntemaan sen, että hallitsevat asian. Siitä se varmasti lähtee. Mutta jos se on hallitsematon tilanne itselle, että ei tiedä asioita, ja pitäisi tehdä. Se pelko siitä että ei osaa. Tietysti meidän esimiesten tehtävä, on varmistaa se koulutus. Näen oman roolin sellaisena, että järjestelen asiat niin että niillä on hyvä tehdä töitä. enkä niinkään puutu pikkutarkkuuksiin. Koska se menee silloin liian raskaaksi se työ. jos sulla on vapauksia töissä, ja luottamus pelaa, sellaisessa ilmapiirissä on hyvä työskennellä. mahdollisuuksia, resursseja, työvälineitä. Kun ne on kunnossa, on helppo tehdä töitä.

Myös viranomaisyhteistyön tiivistäminen nousi esiin yhtenä laatuun vaikuttavana tekijänä. Poliisin tai Rajavartiolaitoksen ongelmana voi olla, että oman työn laadusta ei välttämättä saada palautetta. Tämä voi johtaa siihen, että erityisesti koulutuksen puutteesta ja työkokemuksen vähäisyydestä johtuen ei välttämättä tiedetä, mihin osa-alueisiin turvapaikkatutkinnassa olisi syytä keskittyä, tai mitkä asiat työssä tulisi priorisoida tärkeimmiksi. Joidenkin haastateltavien mukaan poliisi ja rajavartiomies eivät välttämättä tiedä, mihin Maahanmuuttovirasto kiinnittää pöytäkirjassa ja kuulustelussa huomiota, ja mitkä seikat olisivat olennaisia heidän päätöksenteon kannalta.

Meille olisi tärkeää tietää, miten Maahanmuuttovirasto sitten käsittelee sen, kun varsinainen turvapaikkahaastattelu tulee. Se, miten se poliisin tai rajavartiomiehen kuulustelu vaikuttaa tähän koko prosessiin. Pitäisi saada palautetta siitä prosessista, minkä poliisi tai rajavartiomies tekee. Osaisi seuraavalla kerralla ottaa asioita paremmin huomioon.

Olellainen tekijä laadun ja koulutuksen kehittämisen kannalta on siis prosessin kokonaiskuvan hahmottaminen ja tietous koko prosessin viranomaisista ja eri toimijoista. Tutkimuksen näkökulmasta ongelmia viranomaisten toiminnassa esiintyy erityisesti silloin, jos ei ymmärrä prosessin kokonaisuutta ja sitä, kuinka oma työ vaikuttaa muiden viranomaisten toimintaan. Prosessin kokonaiskuvan hahmottaminen on ennen kaikkea koulutuskysymys. Tästä syystä ulkomaalaisasioiden koulutuksen laiminlyöminen esimerkiksi resurssien jakoa mietittäessä näyttäytyy lyhytnäköisenä ja jopa kestäättömänä ratkaisuna.

3.5 Tulevaisuuden haasteet

Tulevaisuus asettaa maahanmuutto- ja turvapaikka-asioille erilaisia haasteita. Hakijamäärien ennustaminen on vaikeaa, ja mikä tahansa valtio voi olla suuren turvapaikanhakijamäärän kohteena (UNHCR 2007, 2009; Samers 2009). Tutkimushaastatteluissa tulevaisuuden haasteiksi poliisit ja rajavartiomiehet kokivat erityisesti hakijamäärien lisääntymisen, resurssien niukkuuden ja tekniikan kehittymisen. Suurten hakijamäärien ja resurssien niukkuuden näkökulmasta turvapaikkajärjestelmä näyttäytyy haavoittuvana ja muutoksille alttiina. Järjestelmään tulisi siis sisältyä resurssivaraus sille, että hakijamäärissä tapahtuu suuria muutoksia. Toisaalta huomiota kiinnitettiin turvapaikkaprosessin liialliseen byrokratisoitumiseen.

Tulevaisuuden ongelmaksi koen erityisesti lisääntyneet määrät ja niukat resurssit. Sen, että nämä hyvät käytännöt byrokratisoituvat liikaa. Me ollaan sillä rajalla, että me pystytään tätä massaa pyörittämään. Liiallinen ohjaus, liian tiukat määräykset. Jos puhutaan ulkomaalaisasioissa, se voi olla se määräys yhden ulkomaalaisen kohdalla 100 % toimiva, ja toisessa ääripäässä on se, että sitä ei edes voida soveltaa, jolloin tulee hullunkurisia tilanteita.

Byrokraattisesta ohjauksesta tuli tällainen käytännön esimerkki mieleen. Henkilö oli säilössä, ja tehtiin valitus ja hän sai täytäntöönpanokiellon. Hallinto-oikeus kielsi täytäntöönpanon. Näin ollen säilössä olon edellytyksiä ei enää ole koska hallinto-oikeuden päätöstä joudutaan odottamaan. Henkilö vapautettiin säilöstä, mutta sitten tuli ongelma, mihin se sitten laitetaan. Vastaanottokeskus ei suostunut ottamaan, koska hän ei ollut vastaanottokeskukselle ikään kuin turvapaikanhakijana, säilössä ei saa pitää, eli Metsälän

säilöönottoyksikkö pisti hänet pihalle. Sitten oli yksi iltapäivä kun istuttiin puhelimesta, että mitä tälle kyseiselle henkilölle seuraavaksi tapahtuu. Byrokratia pudotti hänet ikään kuin tyhjän päälle.

Edellisessä puheenvuorossa ulkomaalaistutkija viittaa siihen, kuinka hakijamäärien ja yksittäisten tapausten kirjo ei välttämättä sovi laissa säädettyyn menettelyyn. Byrokratian tiukentumisesta voi seurata tilanteita, joissa yleisellä tasolla säädettyä toimintaa ei voidakaan soveltaa yksittäistapauksiin, tai lainsäädännön soveltaminen näyttäytyy oudonlaisena⁶. Hyvänä käytäntönä voidaan pitää lainsäädännön, ohjeiden ja määräysten kehittämistä sellaiseen suuntaan, joka sallii ohjeiden soveltamisen joustavasti mutta samalla yhdenmukaisesti. Samalla edellytetään viranomaisten halua ja mahdollisuuksia joustavaan työskentelyyn. Ulkomaalaisasioissa prosessit, asioiden dokumentaatio ja järjestelmien ylläpito on monimutkaistumassa, mikä aiheuttaa uusia vaatimuksia muun muassa tietotekniikalle.

Tulevaisuudessa olennaista on tekniikan kehittyminen, mikä saattaa olla meillekin hyvä juttu. Tällainen niin sanottu vitja-järjestelmä. Olen yhdessä työryhmässä siinä ja olen koettanut tuoda näitä ulkomaalaisasioita esiin tietojärjestelmien kautta. Tällä hetkellä tämä on yksi poliisin toiminnan osaluista monimutkaisin, ainakin dokumentaation osalta. Jos me saadaan tämä uusi järjestelmä toimimaan, ja jos tätä dokumentaatiota voidaan supistaa ja yksinkertaistaa siten, että tämän kuvion pyörittäminen ei välttämättä vaadi niin syvällistä perehtymistä ja ammattitaitoa, silloin me voidaan käyttää tätä järjestelmää hoitamaan sellaisia ihmisiä, jotka eivät ole aivan huippueksperttejä. Tämän hetken tilannehan on, että jos sä haluat vetää sen koko paletin turvapaikkahakemuksen vastaanotosta siihen, että viet sen kotimaahansa käännytyspäätöksen täytäntöönpanon yhteydessä. Tällaisia ihmisiä, jotka pystyvät hoitamaan tämän koko paketin, väitän että niitä ei kauhean monta Suomesta löydy.

6 Julkisuudessa tällaisia tapauksia on ollut esillä muutamia. Yksittäiset tapaukset voivat johdattaa myös konkreettisiin lakimuutoksiin. Tästä esimerkkinä toimii niin sanotun egyptiläisen isoäidin tapaus, jossa hallinto-oikeuden tekemä karkotuspäätös herätti voimakasta julkista ja poliittista keskustelua lain tulkinnasta ja päätöksen inhimillisyydestä. Poliittisen painostuksen johdosta Sisäasiainministeriö (2010a) teki ehdotuksen ulkomaalaislakiin tulevista muutoksista, jossa laki mahdollistaisi joissakin tilanteissa kokonaisharkinnan perusteella nykyistä suuremman harkintavallan oleskeluluvan myöntämisessä Suomen kansalaisen muulle omaiselle. Maahanmuuttopoliittinen työryhmä päätti kuitenkin 27.10.2010, että muun omaisen oleskelulupaehdotuksen muuttamista koskevaa ulkomaalaislain muutosta, eli niin sanottua ”isoäitipykälää”, ei toteuteta (Sisäasiainministeriö 2010c).

Kuten ulkomaalaistutkijan edellisestä puheenvuorosta käy ilmi, tietotekniikan kehittyminen vapauttaisi yhtäältä asiantuntijuutta käyttöön ja niin sanotusti poistaisi vaatimuksen siitä, että koko ulkomaalaisasioissa työskentelevän henkilöstön tulisi olla huippuasiantuntijoita. Kustannustehokkuuden näkökulmasta turvapaikkatutkinnan entistä suurempi keskittäminen tietylle ryhmälle ja henkilöresurssien vapauttaminen voisi onnistua tietotekniikan kehittymisen avulla. Tutkimushaastatteluissa nousi jopa tarve uudistaa nykyinen järjestelmä perusteellisesti, nimenomaan paremman keskittämisen ja kansainvälisen yhteistyön avulla.

Siihen pitäisi poliisin kehittää joku ihan omanlainen systeemi, millä tavoin henkilöllisyyttä, maahantuloa ja matkareittiä selvitetäisiin, se pitäisi miettiä ihan kokonaan uusiksi. Tällä tyylillä mun mielestäni ei tulla onnistumaan, ja se on melkeinpä ajanhaaskausta. Siinä pitäisi olla paremmat kanavat lähetystöihin, ja joku ryhmä tai taho ottaisi ihan asiakseen nämä selvittelyt henkilöllisyyden ja muissa maissa oleskelun osalta. Se henkilöllisyyden selvittäminen pitäisi olla vielä keskitetympin jollakin ryhmällä. Tässä itse ei pysty eikä ehdi selvittämään asioita niin, kuin mitä olisi tarpeellista.

Kansainvälinen yhteistyö lähetystöjen kanssa koettiin tulevaisuuden kannalta keskeiseksi kehittämiskohteeksi. Kansainvälisen yhteistyön lisääminen lähetystöjen kanssa edellyttää yhtäältä verkostojen kehittämistä ja uudenlaisten suhteiden luomista. Tutkimushaastatteluissa kävi ilmi, että esimerkiksi yhden tietyn valtion kohdalla yhteistyö toimii ainoastaan yhden henkilön välityksellä. Kaikki yhteydenotot ja kansainvälinen yhteistyö mahdollistuvat ainoastaan tämän henkilön kautta, koska vain ”*hänellä on tieto ja kyky kommunikoida tämän tietyn valtion lähetystön kanssa*”. Kansainvälisen yhteistyön näkökulmasta erityisesti kansainvälisen tietojärjestelmien kehittäminen, esimerkiksi yhteisen viisumijärjestelmän suuntaan miellettiin tulevaisuuden kannalta olennaiseksi. Tiedonvaihto, tiedon kulun lisääminen ja sen nopeuttaminen kansainvälisesti ovat avaintekijöitä tässä, kuten yksi tutkinnanjohtaja tuo esiin:

Meillähän on Eurodac-järjestelmä joka on erittäin hyvä. Vielä parempi olisi, jos meillä olisi Schengen -alueen viisumijärjestelmä kaikkien saatavilla sormenjälkineen. Esimerkiksi mulla on tuossa eiliseltä päivältä uzbekkipassi, jossa on Italian viisumin saapuminen Kööpinhaminan lentokentältä Suomeen. Paperittomana hakija on tähän asti ollut. Jos meillä olisi viisumijärjestelmä, tietäisimme paremmin. Tämähän on jossain määrin tulevaisuutta.

Väitän että näistä paperittomista turvapaikanhakijoista joista kaikki sanoo, että heidät on rekalla salakuljetettu Istanbulista suomeen, mä väitän että niistä tulee yli puolet laillisesti kansainvälisille lentokentille. Ne tulevat laillisesti maahan, sitten toiseen maahan hakemaan turvapaikkaa. Suomi saa pienen osan. Ja se ongelma on lähinnä siinä, että jos me tiedettäisiin muiden maiden viisumiasioita paremmin, me saataisiin paljon enemmän tietoa. Ollaan saatu hyviä tuloksia sillä, että ollaan oltu lähetystöihin yhteydessä. että tällainen kaveri, tässä valokuva, se on hakenut tämän vuoden aikana viisumia. Joo, löytyy täältä. Jos me saataisiin kuvajärjestelmä, sormenjälkijärjestelmä, se on kallis, mutta antaisi paljon tietoa.

Havainto kansainvälisen tiedonvaihdon tarpeesta on noussut esiin myös muissa poliisin viranomaisyhteistyötä käsittelevissä tutkimuksissa. Esimerkiksi Heusala ym. (2008) ja Lohiniva (2008) tuovat tutkimuksissaan esiin, että kansainvälinen tiedonvaihto suomalaisten ja venäläisten poliisiviranomaisten välillä talousrikosten tutkinnassa ja torjunnassa on yhtä lailla ongelmallista. Tietoa toisen viranomaisen toimintatavoista, kulttuurista ja yhteiskunnasta ei ole tarpeeksi, ja lainsäädännölliset erot eri maiden välillä voivat olla suuria. Kansainvälisen tiedonvaihdon ajatus kulminoituukin tässä tutkimuksessa tavoitteeseen yhtenäisestä eurooppalaisesta turvapaikkajärjestelmästä. Tavoite yhtenäisestä eurooppalaisesta turvapaikkajärjestelmästä näyttäytyy kenties rakenteellisesti ja lainsäädännöllisesti haasteellisena mutta järjestelmän kehittämisen ja erityisesti tiedon vaihdon kannalta hyvänä ratkaisuna. Nykyinen Eurodac-sormenjälkijärjestelmä koettiin erittäin hyväksi ja poliisi- ja rajavartijanäkökulmasta ongelmattomaksi. Tulevaisuudessa usko laitettiin Schengen-alueen viisumijärjestelmän muodostamiselle.

3.6 Lopuksi

Tässä luvussa tarkasteltiin turvapaikkaprosessiin liittyviä haasteita ja kehittämiskohteita poliisin ja Rajavartiolaitoksen näkökulmasta. Tutkimushaastattelujen perusteella kehittämiskohteet turvapaikkatutkinnassa paikantuvat keskeisiin osa-alueisiin: hakijan henkilöllisyyden ja identiteetin selvittämiseen, resurssien riittävyteen suhteessa lisääntyviin työtarpeisiin, koulutuksen ja asiantuntemuksen riittävyteen ja tulevaisuuden asettamiin haasteisiin. Tutkimuksen valossa nykytilanne maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikassa on asettanut viranomaisille useita haasteita, johon nykyisen järjestelmän puitteissa pystytään reagoimaan vain kohtalaisesti. Viranomaisille myönnetty taloudelliset resurssit asettavat usein reunaehdot, joilla vastata haasteisiin.

Turvapaikkaprosessilla ja viranomaisten tekemällä turvapaikkatutkin-
nalla on samalla vaikutus muihin maahanmuuttoon liittyviin ilmiöihin. Esi-
merkiksi tutkittaessa maahanmuuttajien kotouttamista kiinnitetään huomiota
siihen, kuinka viranomaiset kohtaavat maahanmuuttajan (esim. Turtiainen
2009). Voidaan ajatella, että onnistunut turvapaikkaprosessi luo samalla hy-
vät olosuhteet kotouttamiselle ja maahanmuuttajan integroimiselle suoma-
laiseen yhteiskuntaan. Vuorovaikutuksen ja luottamuksen tunteen merkitystä
poliisin, rajavartijan ja turvapaikanhakijan välillä ei tule väheksyä, vaan se
pitää pikemminkin nähdä yhtenä hyvänä käytäntönä, joka edistää sekä viran-
omaisen että asiakkaan intressejä.

Joissakin tutkimuksissa on todettu poliisin ja rajavartiomiesten olevan
enemmän maahanmuuttajavastaisia verrattuna muihin maahanmuuttohal-
linnon viranomaisiin (Pitkänen 2006). Vaikka tässä tutkimuksessa viran-
omaisten asenteet eivät varsinaisesti olleet tutkimuksen kohteena, kerätty
aineisto antoi joitakin viitteitä siitä, kuinka yhteiskunnan maahanmuuttopo-
liittinen keskustelu (Keskinen ym. 2009; Tanner & Koivisto-Khazaal 2009)
välittyy myös viranomaisten puhetoissa. Viranomaisten haastatteluissa oli
nähtävissä turhautumisen kokemus resurssien puutteellisuudesta, byrokraat-
tisen turvapaikkaprosessin osittaisesta toimimattomuudesta, lisääntyvistä
koulutustarpeista ja niin edelleen. Suomalaisen yhteiskunnan muuttuessa
yhä monikulttuurisemmaksi onkin ongelmallista, jos turvapaikanhakijoiden
kasvavaan määrään ei pystytä viranomaistoiminnassa vastaamaan, vaan esi-
merkiksi virkamiesresursseja myönnetään vasta suurella viiveellä. Samalla
on ongelmallista, jos henkilöstöresurssit eivät ole pysyviä, vaan ne sidotaan
vuositasolla puhtaasti turvapaikanhakijoiden määrään.

4 VIRANOMAISYHTEISTYÖ TURVAPAIKKAPROSESSIN AIKANA

Tutkimuksen kolmantena tavoitteena on kartoittaa, kuinka viranomaisten vä-
linen yhteistyö poliisin, Rajavartiolaitoksen ja Maahanmuuttoviraston välillä
toimii. Mukaan viranomaiset juun valittiin myös Keskusrikospoliisin Rikos-
tekninen laboratorio. Tähän päädyttiin siitä syystä, että aiemmissa tutkimuksis-
sa ja selvityksissä (Accenture & Maahanmuuttovirasto 2009; Maahanmuutto-
virasto & Pakolaisneuvonta ry 2009a, 2009b, 2010) Keskusrikospoliisin näkö-
kulma yhtenä turvapaikkaprosessin toimijoista on jäänyt vähemmälle huomiol-
le. Keskusrikospoliisilla on tärkeä rooli sormenjälkien vertailututkimuksissa ja
asiakirjojen aitoustutkimuksissa ja näihin perustuvien lausuntojen laatimisessa
muun muassa oikeuskäsittelyä varten (Maahanmuuttovirasto 2008).

Viranomaisyhteistyötä tarkastellaan siis poliisien, rajavartiomiesten, Maahanmuuttoviraston sekä Keskusrikospoliisin Rikosteknisen laboratorion näkökulmasta. Tutkimuksen rajauksesta johtuen näkökulma on painottunut poliisien ja rajavartiomiesten kokemuksiin haasteisiin ja kehittämiskohteisiin. Viranomaisyhteistyötä haluttiin kuitenkin laajentaa Maahanmuuttoviraston ja Keskusrikospoliisiin suuntaan, jotta todelliset kehittämiskohteet poliisien ja Rajavartiolaitoksen työssä nousisivat esiin.

Turvapaikkaprosessin aikana on läsnä myös useita muita toimijoita ja viranomaisia, jotka jäivät tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Näistä voidaan mainita erityisesti vastaanottokeskukset, tulkit, edustajat ja avustajat, joilla on keskeinen rooli viranomaisprosessien toimivuudessa. Näiden toimijoiden näkökulmaa on tarkasteltu sen sijaan useissa muissa hankkeissa, selvityksissä ja tutkimuksissa (Maahanmuuttovirasto & Pakolaisneuvonta ry 2009b, 2010). Tässä tutkimuksessa näkökulma näiden toimijoiden suhteen on painottunut pääasiassa siihen, että yhteistyötä tarkastellaan poliisin ja Rajavartiolaitoksen näkökulmasta, jolloin tutkimustulokset ovat sidoksissa kerättyyn aineistoon.

4.1 Yhteistyö poliisiorganisaation sisällä

Poliisiorganisaation sisäisellä yhteistyöllä viitataan siihen yhteistyöhön, jota tehdään erityisesti turvapaikkaprosessin loppuvaiheessa. Turvapaikkaprosessi päättyy poliisin ja Maahanmuuttoviraston tekemän turvapaikkatutkimuksen jälkeen joko myönteiseen tai kielteiseen päätökseen turvapaikasta tai oleskeluluvasta. Varsinaisen kielteisen päätöksen tai Dublin-päätöksen saatuaan hakija joutuu palaamaan lähtömaahansa joko itse vapaaehtoisesti tai poliisiviranomaisen saattamana. Haastattelujen perusteella saattotoimintaan päädytään esimerkiksi tilanteissa, joissa henkilö kieltäytyy palaamasta lähtömaahansa, käyttäytyy aggressiivisesti tai uhkaavasti tai on muuten syytä epäillä, että henkilön paluu lähtömaahansa vaatii saattajan (UlkL 9. luku, 152a §; Sisäasiainministeriö 2008a). Poliisihaastatteluiden mukaan saattotoiminta perustuu tapauskohtaiseen harkintaan.

Poliisiorganisaation sisäinen yhteistyö on valittu tarkastelun kohteeksi erityisesti palauttamismenettelyiden näkökulmasta. Tarkastelun päädyttiin siitä syystä, että teema nousi esiin keskeisenä asiana tutkimushaastatteluisa. Nykyisen käytännön mukaisesti palauttamismenettelyistä on tehty selkeä jako eri poliisilaitosten kesken. Sisäasiainministeriön (2008b) määräyksen mukaan Helsingin ulkomaalaispoliisi koordinoi ja vastaa saattotoiminnasta. Rajavartiolaitos ei myöskään osallistu saattotoimintaan, vaan heidän roolinsa on rinnastettavissa Helsingin ulkopuolisten poliisilaitosten rooliin. Jokaises-

sa haastattelussa tämä Sisäasiainministeriön määräykseen (2008b) perustuva käytäntö koettiin suureksi ongelmaksi. Seuraavassa tutkiminnanjohtaja kertoo oman näkökulmasta:

Se on tietyllä tapaa ongelma, että se on meille (Helsingin ulkomaalaispoliisille) lykätty se koordinaatiovastuu tässä. Siinä tulee tällaisia auktoriteettiongelmia muiden yksiköiden suuntaan. Että ”mitä te olette antamaan tästä mitään ohjeita, te vaaditte sitä tätä ja tota”. Siinä on yksi sellainen asia, joka pitäisi jossain kohtaa mieltä kokonaan uusiksi, että kuka siinä tulee sitä saattotoimintaa johtavaksi. Pitääkö siinä ottaa poliisihallituksen isompi rooli, mutta sitten se ei taas muuten istu heidän toimenkuvaansa. He kun eivät ole kuitenkaan operatiivinen toimija. Se on yksi asia, tämä ohjeistuskysymys näissä palauttamismenettelyissä.

Erityisen suurena ongelma miellettiin pääkaupunkiseudun ulkopuolisilla poliisilaitoksilla, joissa saatettavia henkilöitä on kuitenkin melko suuri määrä. Voidaan sanoa, että nykyinen käytäntö on aiheuttanut poliisilaitosten välille kitkatekijöistä ja yhteistyön ongelmia. Nämä yhteistyön ongelmat eivät johdu siis perinteisistä viranomaisyhteistyön ongelmista, kuten tiedon puutteesta, tiedonkulun vaikeudesta tai erilaisista toimintakulttuureista (vrt. Ellonen 2010; Lohiniva 2008; Laapio 2005), vaan ongelmien syy voidaan paikantaa yksittäisen määräyksen toimimattomuuteen. Tutkimushaastattelussa tätä määräystä kuvattiin muun muassa järjenvastaiseksi ja toimimattomaksi, sillä se lisää henkilöstön työpäiviä, matkustamiseen liittyviä kustannuksia ja asiakkaiden säilöönottovuorokausia. Erityisen vaikeaksi käytäntö koettiin pienillä poliisilaitoksilla, jotka sijaitsevat maantieteellisesti kaukana pääkaupunkiseudusta.

Se uusi käännyttämismääräys mikä tuli, se oli kyllä isku vasten kasvoja. Meidän homma pysähtyi täydellisesti, byrokratia lisääntyi, se vaikeutti meidän toimintaa. Täytyy sanoa, että järjenvastainen ratkaisu kaiken kaikkiaan. Jos ajattelee että kentällä on se tieto, miten asiat sujuu parhaiten. Sitten jos sä liian etäältä teet jonkun määräyksen, et välttämättä tiedä, miten niiden asioiden kannattaisi mennä, jotta se toiminta olisi jouhevaa ja helppoa. Nyt se määräys on juuri sellainen, että sitä käytäntöä ei ole otettu millään tavalla siinä huomioon.

Haastatteluiden perusteella uuden saattomääräyksen ongelmana on, että se ei ota huomioon käytännön toimivuutta. Haastatteluun osallistuvilla ulkoma-

laistutkijoilla ja tutkinnanjohtajilla oli kokemus, että saattomääräys on tehty ilman tietoa käytännön toimivuudesta. Haastatteluissa nousi esiin useita esimerkkitilanteita, joissa nykyinen määräys on aiheuttanut logistisia ongelmia, ylimääräisiä työpäiviä ja kasvavia säilöönottovuorokausia. Ongelman ydin on siinä, että kun muilla kuin Helsingin ulkomaalaispoliiseilla ei ole saatto-oikeutta palautettaviin henkilöihin, yksittäisen hakijan kohdalla säilöönottopäivät lisääntyvät ja saattoprosessiin kuluu paitsi kaksinkertainen työpanos myös usein lähes kaksinkertaiset matkakustannukset. Seuraavassa tutkinnanjohtajat avaavat tätä ongelmaa:

Kyllähän tämä nykyinen systeemi, mikä viime kesänä muuttui, että saattamalla palautettavat pitää virka-apu mennä poliisipäällikön kautta, niin kyllähän se niin kankeaksi tuli, että ei meillä ainakaan ole yhtään virka-apua hoidettu. Se on mun mielestä aiheuttanut tietyissä asioissa kestäättömän tilanteen, että ihmisoikeusnäkökulmasta ne säilöönottovuorokaudet on niin paljon lisääntyneet, että ei se ole hyväksyttävää. Etenkin nyt, kun Metsälän säilöönottoyksikkö on jatkuvasti täynnä, meillä on kokoajan poliisivankilassa näitä henkilöitä, mitkä ei kuuluisi missään nimessä poliisivankilaan. Se johtuu monesti siitä, että jos me saataisiin itse viedä henkilö suoraan Tukholmaan, ne säilöönottovuorokaudet lyhenisi. Mutta nyt kun se menee Helsingin kautta, niin se käsitellään täällä ja sitten henkilö odottaa ainakin viikon täällä Metsälän paikkaa, lisäksi siihen vielä ne säilöönottopäivät kun henkilö on vielä Helsingissä. Jos me voitaisiin saattaa henkilö itse, käytännössä se olisi päivässä tai kahdessa, viimeistään neljäntenä päivänä viety suoraan. Sitä on ihan turha kiistää, ettei se ongelma olisi.

Jos Helsinki pystyisi sen organisoimaan sillä tavalla, että kun se tieto tulee täältä, niin se oikeasti lähtisi heti siellä työn alle. Tai jos se henkilö lähtisi neljän päivän päästä, sekin olisi ok. Mutta kun se on yleensä aina viikon täällä ja toisen viikon Helsingissä, ennen kuin se on edennyt siellä heidän saattolistalla niin korkealle että se pääsee pois. On henkilöitä, jotka haluaisi vapaaehtoisesti pois, ja he ovat peruuttaneet hakemuksena. Me ei voida niitä laittaa laivaan, kun määräykset kieltävät. Tällainen vapaaehtoisesti Suomesta poistuva voi olla pari viikkoa säilössä sen takia että järjestelmä ei toimi. Perusongelma on siinä, että joudutaan niin pitkiin säilöaikoihin helpoilla palautuksilla.

Kuten edellisistä puheenvuoroista käy hyvin ilmi, monet poliisit olivat haastatteluissa huolissaan kasvavista säilöönottovuorokausista erityisesti ihmisoikeusnäkökulmasta. Ulkomaalaislaissa säilöönoton perusteet on määritelty 7. luvun 121 §:ssä (ks. myös luku 1.4.2). Jos säilöönoton perusteet täyttyvät, mutta henkilöä ei voida majoittaa säilöönottoyksikköön esimerkiksi tilan puutteen vuoksi, ulkomaalainen voidaan sijoittaa poliisiin tai Rajavartiolaitoksen pidätystiloihin. Lain 123 §:ssä todetaan, että ulkomaalainen voidaan ottaa säilöön poliisiin tai Rajavartiolaitoksen pidätystiloihin enintään 48 tunniksi. Haastattelujen perusteella ei kuitenkaan ollut harvinaista, että säilöönottoa poliisiin pidätystiloissa jouduttiin jatkamaan useita päiviä, jopa viikon. Myös kansainvälisesti katsoen säilöönottoa koskevat säännökset ja direktiivit ovat melko tiukkoja. Monet poliisit katsoivatkin nykyisen menettelyn ihmisoikeuksien vastaiseksi. Henkilöstönäkökulmasta uusi saattomääräys on niin ikään aiheuttanut kokemuksia luottamuspulasta niissä poliisiviranomaisissa, jotka eivät osallistu saattotoimintaan. Toisin sanoen, muilla kuin Helsingin poliisilaitoksilla on niin ikään kokemus siitä, että heidän ammattitaitoonsa ei luoteta. Samalla he kokevat, että nykyisellä määräyksellä ammattitaito tämän osalta ei pysy ajan tasalla, kuten tutkinnanjohtajat tuovat ohessa esiin:

Täällä meillä on saatettu sama prosenttimäärä henkilöitä kuin Helsingissä, täällä ei ole mitään liikasaattoa ollut niin kuin joissain päin. Täällä on myös työtä tehty yhtä kauan kuin pääkaupunkiseudulla, täällä on ihan varmasti ollut ammattitaitoa haastavampiinkin saattoihin. Sen mä ymmärrän, että jos tulee uusia pieniä poliisilaitoksia, joissa toiminta on uutta, siellä ei välttämättä ammattitaitoa ole. Mutta meidän näkökulmasta ei olisi ollut mitään syytä lähteä muuttamaan sitä saattotoimintaa. Täällä kuitenkin saatettavia oli paljon, ja ammattitaito pysyi yllä. Jopa enemmänkin, mun käsittääkseni kuin Helsingissä, jossa on otettu täysin ummikkoja tekemään sitä hommaa. Miten se voi olla parempaa se ammattitaito kuin tällaisessa paikassa, jossa sitä on tehty vuosikausia.

Toinen esimerkki uuden saattomääräyksen aiheuttamista ongelmista. Yhteistyö vastaanottokeskuksen kanssa on saumatonta. Kun siellä on häirikkö asiakas, joka on todella häirikkö, ja reagoi kaikkeen, hänellä on rikoksia. Käännytyspäätös vaikka valkovenäjälle, saatetaan. Ennen muinoin hyvänä yhteistyöaikana kun vastaanottokeskuksesta tuli pyyntö, että hei me ei pärjätä tämän kanssa, me pelätään tätä asiakasta. Ennen pystyttiin lupaamaan, että me viedään se

asiakas pois ensi viikolla. Nyt se vastaus on muuttunut muotoon, että ”mä voin kysyä Helsingistä, milloin ne kiireeltään ehtii”. Mehän ei puhuta kunnia-asioista kun ei meillä ole sellaista kulttuuria. Mutta kyllä mä koen, että poliisi on menettänyt kasvonsa yhden tärkeimmän yhteistyökumppanin kanssa, kun me ei enää pystytä vastaamaan niihin tarpeisiin mitä meille asetetaan.

Edellisessä puheenvuorossa tutkinnanjohtaja viittaa siihen, että saattomääräyksen aiheuttamat ongelmat ovat yltäneet laajemmin viranomaisyhteistyöhön poliisin ja vastaanottokeskusten välille. Määräyksen tehtyä käytäntöä byrokratisemmaksi poliisilaitokset joutuvat jatkuvasti konsultoimaan Helsinkiä muilta viranomaisilta tulleissa pyynnöissä, mikä lisää tiedonvälityksen tarvetta. Turvapaikkaprosessin kehittämisen kannalta huomio voitaisiin kiinnittää parempaan tiedonvaihtoon ja tiedon ajantasaisuuteen kääntämisen- palauttamis- ja erityisesti saattomenettelyissä. Haastatteluissa hyvänä käytäntönä ja tulevaisuuden kehittämiskohteenä esille nousi järjestelmä, jossa olisi ajantasainen tieto poistettavista henkilöistä ja käytössä olevista resursseista. Yhteispalautukset yhdessä vapaaehtoisen paluun tukemisen kanssa näyttäytyvät tutkimuksen perusteella kustannustehokkaalta vaihtoehdolta. Tämä vaatisi kuitenkin tiiviimpää yhteistyötä poliisilaitoksilta erityisesti tiedonvaihdon ja töiden organisoinnin suhteen.

4.2 Yhteistyö poliisin ja Rajavartiolaitoksen välillä

Turvapaikkaprosessin aikana korostuu yhteistyö poliisin ja Rajavartiolaitoksen välillä. Vaikka poliisin ja Rajavartiolaitoksen työnkuvassa on lainsäädännöllisesti paljon yhteistä, varsinainen asiantuntemus on kuitenkin erilaista. Sekä poliisien että rajavartiomiesten tutkimushaastatteluiden perusteella Rajavartiolaitoksella korostuu turvapaikkamenettelyiden rinnalla rikostutkinnallinen puoli, esimerkiksi laittoman maahantulon torjunta, poliisia enemmän. Laittomasta maahantulosta on tullut turvapaikka- ja ulkomaalaisasioissa viime aikoina ajankohtainen ilmiö, sillä laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden määrä on tilastojen perusteella kasvanut (Laittoman maahantulon vastainen toimintaohjelma 2010–2011). Kuten useissa rikostilastointiin liittyvissä tutkimuksissa on kuitenkin huomautettu (Lappi-Seppälä & Niemi 2009; Kivivuori 2005), tilastoitu rikollisuus ei välttämättä kerro ilmiön todellisesta kasvamisesta, vaan esimerkiksi resurssien suuntaamisesta. Laittoman maahantulon tapauksessa taustasyinä ilmiön tilastolliselle kasvulle voivat olla esimerkiksi poliisien resurssien tehostuminen ja poliisikontrollin aiempaa tehokkaampi kohdistaminen. Laittoman maahantulon torjunta yhdessä

ihmiskaupan uhrien tunnistamisen kanssa korostuu kuitenkin erityisesti lentokenttien yhteydessä. Tutkimushaastatteluiden perusteella Rajavartiolaitoksella on enemmän resursseita ja paremmat välineet näiden rikosten tutkintaan kuin poliisilla.

Poliisien haastatteluissa yhteistyö Rajavartiolaitoksen kanssa miellettiin pääasiassa ongelmattomaksi. Joillakin poliisilaitoksilla yhteistyötä tehdään enemmän kuin toisilla. Yhteistyö on tällöin muun muassa ”yhteisiä projekteja rikostutkintaan liittyen”. Yhdellä poliisilaitoksella on käytössä malli, jossa rajavartiomies työskentelee samassa tutkintaryhmässä poliisin ulkomaalais-tutkijoiden kanssa, yhtenä ulkomaalaistutkijana. Tällainen käytäntö havaittiin erityisen toimivaksi. Poliisien mukaan Rajavartiolaitoksen toimenkuva on käynyt näin tutummaksi ja henkilösuhteiden solmiminen helpommaksi. Yhteistyö poliisin ja Rajavartiolaitoksen välillä koettiin sitä toimivammaksi, mitä tiiviimmät henkilökontaktit olivat. Sama ilmiö on havaittu myös muissa viranomaisyhteistyötä koskevissa tutkimuksissa (Ellonen 2010; Lohiniva 2008).

Myös Rajavartiolaitoksen haastatteluissa yhteistyö poliisin kanssa koettiin toimivana. Yhteistyötä kuitenkin toivottiin lisää, erityisesti sen epävirallisessa muodossa. Rajavartiolaitos katsoi, että poliisi voisi paremmin ja useammin hyödyntää heidän osaamistaan erityisesti asiakirjatutkinnassa. Rajavartiolaitoksen näkökulmasta parannettavaa olisi esimerkiksi siinä, että poliisi ottaisi aktiivisemmin yhteyttä Rajavartiolaitokseen ja konsultoi heitä epävirallisesti esimerkiksi passien tai muiden asiakirjojen aitoustutkimuksissa. Poliisien haastatteluiden perusteella tämäntyyppistä yhteistyötä tehdään, mutta se voisi olla mittakaavassa vielä laajempaa. Rajavartiolaitos on niin ikään käynyt kouluttamassa poliisin ulkomaalaistutkijoita asiakirjatutkinnasta. Olennaista turvapaikkaprosessin näkökulmasta on kuitenkin sen tietäminen, mistä tietoa on saatavilla eli tiedon hyödyntäminen ja jakaminen parhaalla mahdollisella tavalla. Esimerkiksi Maahanmuuttovirasto käyttää Rajavartiolaitoksen asiantuntemusta hyväksi silloin, kun haluaa epävirallisesti konsultoida heitä asiakirjojen aitoudesta. Tämä yhtäältä vähentää työpainetta Keskusrikospoliisin Rikosteknisessä laboratoriossa, kuten Maahanmuuttovirastossa tuodaan esiin:

Meillä on vakituinen yhteistyö tuon Rajavartiolaitoksen kanssa asiakirjatutkinnassa, sillä yritämme välttää liiallista KRP:n ruuhkauttamista. Me lähetetään Rajavartiolaitokselle asiakirjat tutkittavaksi ja jos raja sanoo, että nämä on ok, me uskotaan sitä. Aikaisemmin lähetettiin, jos raja sanoi että ei ole ok, lähetettiin KRP:lle. Nyt on annettu ohjeet, että me saataisiin alkaa käyttämään ihan rajan lausuntoa päätöksessään. Mutta

ei ole vielä sellaista tullut, kohta tulee. Mutta nyt oli sellainen rajan lausunto ensimmäisen kerran, että siinä oli perustelut vähän heikot. Että se lähti kuitenkin KRP:lle.

Kehittämiskohde poliisin ja Rajavartiolaitoksen yhteistyön näkökulmasta on ennen kaikkea yhteistyön lisääminen. Ajan puuttuessa tällaiseen ei kuitenkaan välttämättä ole tarpeeksi mahdollisuuksia. Eräällä haastateltavalla poliisilla oli esimerkiksi tunne ”oman työnsä alle hautautumisesta”, ja yhteistyön lisääminen poliisin ja Rajavartiolaitoksen kesken nähtiin pikemminkin lisätaakkana jo olemassa oleville työtehtäville. Yksittäisten toimijoiden keskuudessa voidaankin helposti ajatella, että viranomaisyhteistyön toimivuus on suhteessa resurssien riittävyYTEEN. Jos koko työaika kuluu omien välttämättömien työtehtävien hoitoon, aikaa yhteistyölle ajatellaan löytyvän vain vähän.

Toisaalta toimivalla viranomaisyhteistyöllä voi olla päinvastainen vaikutus: toiminnan tehostuminen aikaa ja resursseja säästämällä. Tästä syystä viranomaisyhteistyö tulisi tutkimuksen näkökulmasta nähdä pikemminkin resursseja lisäävänä ja niitä vapauttavana kuin lisätyötä teettävänä toimintana. Käytännön esimerkkinä tiedonvaihto yksittäisistä hakijoista valokuvien välityksellä voisi tuoda lisäarvoa turvapaikkaprosessiin ja sen oheisilmiöihin, kuten laittoman maahantulon ja ihmiskaupan torjuntaan.

4.3 Yhteistyö Maahanmuuttoviraston kanssa

Maahanmuuttoviraston kanssa tehtävä yhteistyö poliisin ja Rajavartiolaitoksen kanssa on pääasiassa lainsäädännön velvoittamaa. Poliisi tai rajavartiomies lähettää Maahanmuuttovirastolle pöytäkirjat yhdessä muiden lisäselvitysten kanssa. Maahanmuuttovirasto voi puolestaan pyytää poliisilta tai rajavartiomieheltä tekemään lisäselvityksiä pöytäkirjan tueksi. Lainsäädännön mukanaan tuoma roolijako poliisin, Rajavartiolaitoksen sekä Maahanmuuttoviraston välillä koettiin kaikkien viranomaisten toimesta selkeäksi. Poliisi tai rajavartiomies selvittää hakijan henkilöllisyyden, maahantulon ja matkareitin ja Maahanmuuttovirasto puhuttelee hakijaa vainon perusteiden osalta.

Poliisien ja rajavartiomiesten haastatteluiden perusteella yhteistyö Maahanmuuttoviraston kanssa toimii pääasiassa hyvin. Varsinaista epämuodollista yhteistyötä, kuten kysymistä puhelimitse, tehdään melko paljon. Molemmat viranomaiset olivat puhelinyhteydessä, lähinnä tilanteissa, joihin liittyy kysyttävää tai epäselvyyksiä. Tämänäyttypisen yhteistyön toimivuus oli kuitenkin melko paljon paikkakunnasta ja henkilöistä kiinni. Joillakin poliisilaitoksilla yhteistyötä tehtiin selvästi enemmän kuin toisilla. Haastatteluissa kävi ilmi, että poliisit tai rajavartiomiehet kuitenkin kaipasivat Maahanmuut-

tovirastolta ennen kaikkea palautetta pöytäkirjojen ja lisäselvitysten laadusta ja tietoa siitä, mihin Maahanmuuttoviraston tekemät päätökset perustuvat.

Tutkimukseen haastateltiin Maahanmuuttoviraston ylitarkastajia viranomaisyhteistyön tarpeiden kartoittamiseksi. Maahanmuuttoviraston haastatteluissa esitettiin toivomuksia, että poliisi tai rajavartiomies voisi vielä tarkemmin selvittää erityisesti hakijan kotipaikan. Poliisin rooli tässä suhteessa koettiin hyvin tärkeäksi, sillä poliisi kohtaa hakijan usein ensimmäisinä viranomaisista. Tällöin painottuu poliisin alkututkinnan tärkeys koko prosessin näkökulmasta. Poliisi ja Maahanmuuttovirasto olivat kuitenkin hieman eri mieltä siitä, kenen viranomaisen vastuulla kotipaikan selvittäminen on, ja missä laajuudessa poliisi voi tarkkaa kotipaikkaa selvittää jo tutkinnan alkuvaiheessa. Maahanmuuttoviraston ylitarkastajat kritisoivat melko paljon poliisin tutkintaa juuri kotipaikkatietouden puuttumisesta. Tutkimushaastatteluissa ylitarkastajat jopa epäilivät, eikö poliisi ole tietoinen kotipaikan tärkeydestä. Poliiseilla ei kuitenkaan ole pääsyä Maahanmuuttoviraston maatietopalveluun, joka voisi edesauttaa kotipaikan ja matkareitin paremmassa selvittämisessä. Maatietouteen liittyvä tiedonvaihto tulisi siten olla tehokkaampaa, jotta vaatimukseen matkareitin paremmasta selvittämisestä voitaisiin vastata.

Poliisit puolestaan näkivät tällaiset pyynnöt Maahanmuuttoviraston toimesta melko ongelmallisina. Nykyinen roolijako poliisin, Rajavartiolaitoksen ja Maahanmuuttoviraston välillä on aiheuttanut sen, että poliisilla ei ole enää lainsäädännöllistä *velvollisuutta* täydelliseen maa- ja kotipaikkatietouteen, joka on puhutteluvollisuuden siirtymisen myötä siirtynyt Maahanmuuttovirastolla. Tästä syystä poliisi ei ole enää samalla tavalla ”*kiinnostunut kokonaisuudesta*” kuin aiemmin. Poliisissa toisin sanoen katsotaan, että varsinainen maa- tai kotipaikkatietous ei samalla tavalla enää kuulu poliisin toimenkuvaan kuin silloin, kun poliisi vielä teki myös varsinaisia turvapaikkapuhutteluja. Yksi tutkinnanjohtaja selvittää asiaa seuraavasti:

Mä oikeastaan näkisin sen (kotipaikkatietouden) sellaisena ongelmana. Noin neljä vuotta sitten, kun muutettiin koko turvapaikkamenettelyitä sillä tavalla, että turvapaikkapuhuttelu siirrettiin Maahanmuuttovirastolle. Siinä yhteydessä ja siihen saakkahan poliisi teki kokonaisen puhuttelun, minkä Maahanmuuttovirasto tekee nyt. Eli silloin meillä oli se täydellinen paikallistuntemus siitä kotiseudusta, ja silloin poliisi selvitti myös vainon perusteet. Nythän poliisi keskittyy siihen matkareittiin. Se ehkä laski juuri sitä ammattitaitoa, kun vietiin aika tärkeä osa siitä kuuhustelusta pois. Sitä kautta totta kai se ammattitaitokin on hävinnyt. Jos mennään siihen

aikaan, ennen kuin tämä muutos tuli, se ammattitaito varmasti oli poliisilla hyvä, mutta nyt sen ylläpitämiseksi ei nähdä kauheasti tarvetta, koska Maahanmuuttovirasto keskittyy niihin seikkoihin. Silloin aiemmin kun poliisi aidosti selvitti sitä kokonaistilannetta siellä lähtömaassa, se kokonaisuus kiinnosti meitä paljon enemmän.

Näkemyserot poliisiin ja Maahanmuuttoviraston välillä pohjautuvatkin enemmän siihen, ovatko viranomaiset täysin tietoisia toisen viranomaisen toimenkuvasta ja lainsäädännön asettamista velvollisuuksista. Viranomaiset voivat myöskin tulkita eri tavalla sitä, mikä kuuluu välttämättömiin velvollisuuksiin ja minkä selvittäminen on katsotaan ylimääräiseksi tehtäväksi. Maahanmuuttoviraston ylitarkastajat jossain määrin kritisoivat poliisia myös tutkinnan laadusta. Heidän mukaansa tutkinnan laadussa on paljon kehitettävää, kuten ylitarkastajat tuovat esiin:

Joillakin poliisilaitoksilla se tutkinta on tehty hyvin pintapuolisesti ja nopeasti. Joillakin poliisilaitoksilla on sitten enemmän pureuduttu siihen tehtävään, eli henkilöllisyyden, maahantulon ja matkareitin selvittämiseen. Samalla tavalla myöskin kotipaikka. Joissakin on selvitetty erittäin hyvin ja joissakin sitten huonosti. Sitten puhuttelussa menee aikaa sen selvittämiseen, koska se on kuitenkin merkittävässä roolissa meidän päätöksenteossa.

Kyllähän niissä on alueellisia eroja. Ihan selvästi. Jos tulee pienemmältä poliisilaitokselta, pöytäkirjat eivät sitten välttämättä ole sellaisia, kuin ne meidän toiveiden mukaan olisivat. Paikkakunnat, joissa ei ole erikseen ulkomaalaispoliisia, siellä ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota perhesuhteiden ja perheenjäsenten kirjaamiseen ja matkareittiin. Ja matkareittiin nimenomaan siltä osalta, kuin se on tärkeää ongelmallisten maiden osalta. Tärkeää on ottaa selville myös se kotimaan matkareitti, kuten Afganistanissa, Sri-Lankassa, Irakissa. Kotimaan matkareitillä voi olla huomattava merkitys ja niitä joudutaan sitten täydentämään turvapaikkapuhuttelussa. Mutta pääsääntöisesti ne paikkakunnat, joissa on oma ulkomaalaispoliisi, siellä ei ole mitään huomauttamista. Jos on jotakin toiveita, on pyritty keskustelemaan. Ulkomaalaispoliisin edustajat tässä juuri kävi täällä ja pidettiin pieni palaveri.

Maahanmuuttoviraston haastattelut puhuvat yhä enemmän tutkinnan keskitämisen puolesta. Heidän näkökulmastaan tutkinnan laatu on hyvää isoilla ja suurilla paikkakunnilla, ja ongelmat koskevat pikemminkin pieniä paikkakuntia. Tämän tutkimuksen näkökulmasta havainto tutkinnan laadusta eri paikkakuntien välillä ei kuitenkaan ole yksiselitteinen. Myös pienemmällä paikkakunnilla laitoksilla ja ryhmillä on omat vahvuutensa, joten paikkakunnan ja turvapaikkahakemusten volyyymi ei sinänsä määrää turvapaikkatutkinnan laatua. Pienemmällä paikkakunnilla yhteistyö eri viranomaisten välillä saattaa jopa olla toimivampaa kuin suurilla paikkakunnilla, jossa henkilökohtaiset kontaktit eri viranomaisten välillä eivät välttämättä ole yhtä pysyviä tai vakiintuneita. Isommilla paikkakunnilla koulutuksen ja henkilöstön määrä voi kuitenkin aiheuttaa sen, että kokonaisuudessaan tutkinnan taso näyttäytyy Maahanmuuttovirastolle laadukkaampana.

Poliisi ja Maahanmuuttovirasto saattavat myös lähtökohtaisesti suhtautua eri tavalla prosessin toimintoihin, mikä voi aiheuttaa ristiriitoja viranomaisten välille. Tämä nousi esiin erityisesti salassa pidettävän tiedon, eli turvapaikkatutkintapöytäkirjojen luovuttamisessa. Tutkimushaastatteluisa Maahanmuuttovirasto katsoi, että poliisi ei ole — ainakaan asiakkaiden mukaan — toimittanut asiakkaille pöytäkirjojaan asianmukaisesti. Maahanmuuttovirastossa katsotaan, että asiakirjat, kuten pöytäkirjat ja lomakkeet, tulisi antaa asiakkaalle automaattisesti ilman pyyntöä. Poliisi itse kuitenkin suhtautuu varauksella siihen, kenelle ja missä yhteydessä pöytäkirjoja voidaan luovuttaa. Poliisin näkökulmasta pöytäkirjojen luovuttamisessa ilman harkintaa on samalla tietoturvariski (ks. myös seuraava luku). Seuraavassa Maahanmuuttoviraston ylitarkastaja kertoo havaitsemistaan epäohdonmukaisuuksista, joita liittyy poliisin toimintaan:

Sitten yksi uusi ongelma on se, että asiakkaat valittavat, että poliisin pöytäkirjaa ei ole heille asianmukaisesti kerrottu. Että he ovat allekirjoittaneet tarkastamattomia pöytäkirjoja. Tämmöisiä väitteitä on tullut nyt lisääntyvässä määrin viimeisen puolen vuoden aikana esiin. Se on sellainen asia, johon kannattaisi kiinnittää huomiota. Oli aikapula tai ei, kyllä se pitäisi huolehtia sitten. Mutta tällaisia väitteitä aina tulee, olisi ne sitten höpöväitteitä tai ei, olisi syyt varmistella että ei saa tapahtua. Siinä käy sitten vahinkoja. Mitä varmemmin asiat tehdään oikein, sieltä ei löydy mitään vilunkikeinoja (hakea turvapaikkaa). Sitten, tällainen pikkujuttu on noussut esiin. Ilmeisesti on jonkun verran eri käytäntöjä siltä osin, että annetaanko asiakkaalle se U3A-lomakkeen kopio pyytämättä vai eikö anneta. Vai annetaanko vasta pyynnöstä. Se olisi

tietenkin hyvä, että se automaattisesti annettaisi pyytämättä ja ilmoitettaisi, että pidä se hyvässä tallessa. Se taas vähentäisi meidän työmäärää, kun niitä pyydellään meiltä tai pyydellään uudestaan poliisilta, tai joka tapauksessa työvaiheessa. Se, että se saman tien annettaisi automaattilla se kopio ja merkittäisi vaikka alkuperäiseen pöytäkirjaan että kopio annettu. Se myöskin eliminoisi ehkä turhia työvaiheita sekä meillä että poliisilla myöhemmin.

Rajavartiolaitoksen suhteen Maahanmuuttovirastolla oli myönteisempiä kokemuksia yhteistyöstä. Erityisesti pääkaupunkiseudulla Rajavartiolaitoksen henkilökunta oli tuttu ja vuorovaikutusverkostot olemassa. Rajavartiolaitoksella myönnettiin olevan myös paremmat resurssit suhteessa hakijoiden määrään kuin poliisilla, mikä luonnollisesti näkyi tutkinnan paremmassa laadussa. Rajavartiolaitosta kritisoitiin ainoastaan liioittelusta epäselvien henkilöllisyyksien kohtaan. Maahanmuuttoviraston ylitarkastaja viittaa puheessaan siihen, että säilöperusteet olisivat Rajavartiolaitoksella löyhemmät kuin poliisilla:

Rajavartiolaitos joskus laittaa säilöön sellaisia epäselviä henkilöllisyyksiä. Siinä, että hakijan henkilöllisyys on epäselvä, ei kuitenkaan ole mitään ihmeellistä. He soittavat, että onko tämä ihan aiheellinen, me sanotaan että voit päästää vapaaksi jonkun irakilaisen tai somalin. Ne on ihan turhaa siellä säilössä. Mutta poliisilta ei tule ikinä niitä, poliisilta tulee aina ihan perusteet laittaa säilöön.

Kokonaisuudessaan poliisiin tai Rajavartiolaitoksen ja Maahanmuuttoviraston yhteistyön kehittämiskohteeksi voidaan sanoa vuorovaikutuksen lisääminen. Erityisesti Rajavartiolaitoksen näkökulmasta yhteistyötä tehdään *äärettömän vähän*, ja Maahanmuuttovirastolta ei juuri tule palautetta tai kommenttia Rajavartiolaitoksen suuntaan. Prosessin edistämisen ja tehostamisen kannalta toimivaksi voidaan katsoa erityisesti koulutusyhteistyö, eli koulutuksen ja asiantuntemuksen lisääminen viranomaisverkoston sisällä. Myös poliisinäkökulmasta yhteistyötä voitaisiin tehdä enemmän. Tutkimushaastatteluiden perusteella halua viranomaisyhteistyön tiivistämiseksi löytyy, mutta niin sanotut tehokkuuspaineet tutkinnassa aiheuttavat helposti sen, että viranomaisyhteistyö nähdään pikemminkin työmäärää lisäävänä kuin sitä vähentävä tekijänä. Jopa yksinkertaisilla asioilla, kuten yhteystietojen paremmalla levittämisellä, voi olla tällöin yhteistyötä tehostavia vaikutuksia, kuten yksi ylitarkasta tuo esiin:

Yksi pikkuasia, että jos kaikilla poliisilaitoksilla olisi joku ulkomaalaistutkinnan virkasähköposti, mihin me voitaisiin lähettää kysymyksiä, ja se oikeasti menee sieltä jonnekin. Jos on jotain kysyttävää poliisilta siihen hakijaan liittyen, on ihan hirveä metsästys että millä poliisilaitoksella se on, ja kuka voisi asiasta tietää. Jos olisi yksi osoite per poliisilaitos, johon voi laittaa sähköpostia, ja se sitten menisi sisäisesti eteenpäin, koska poliisi todennäköisesti tietää kuka osaa vastata.

Maahanmuuttovirastossa kaivattiin myös systemaattisuutta poliisin toimintatapoihin. Käytännöt eivät vielä ole täysin yhdenmukaisia kaikilla paikkakunnilla erityisesti sen suhteen, johtaako väärennetyistä asiakirjasta tehty rikosilmoitus poliisin esitutkintaan. Joillain paikkakunnilla ilmoitus jätetään tutkimatta ja toisilla puolestaan ei. Maahanmuuttoviraston oman työn kannalta tämä on ongelmallista, sillä heillä pitäisi olla tieto mahdollisen rikostutkinnan aloittamisesta jotta he voivat toimia oikein muissa kuulemistilanteissa. Yhteiset käytännöt sen suhteen, millaisesta asiakirjaväärennöksestä aloitetaan rikostutkinta ja millaisesta ei, tulisi siten olla valtakunnallisesti, kuten ylitarkastaja toivoo:

Meillä on tämä jatkuva ongelma asiakirjaväärennöstilanteessa. Poliisihaneinykertakaikkiaan ehdijuostajokaisen väärennetyin tai väärennetyksi epäillyn irakilaisen henkilöllisyystodistuksen tai kansalaisuustodistuksen perässä, ja tässä on nyt taas eri poliisilaitoksilla huomattavan erilaisia käytäntöjä. Silloin jos KRP:ltä tulee lausunto, että se on väärennety, kyllähän siinä useimmiten tehdään rikosilmoitus. Ja meillä on ohje, että jos me ollaan pyydetty lausunto, niin meidän pitäisi ilmoittaa poliisille ja pyytää, että tehdään rikosilmoitus. Se, että johtaako se mihinkään, vaihtelee äärimmäisen paljon. Pienissä paikkakunnissa se saattaa johtaa siihen, että tulee ilmoitus että on jätetty tutkimatta. Se ei mene koskaan siitä eteenpäin. Se on se ongelma, että kun jos asiasta tulee rikostutkinta, me emme saisi siinä vaiheessa laittaa tämän väärennoksen johdosta omaa kuulemiskyselyä. Ei saa olla yhtä aikaa vireillä kahdella eri totuusvelvoitteella asiakkaan kuulemista. Ja näinhän se on. Mutta sitten se, että kuinka kauan me joudutaan odottamaan sitä, että poliisi tekee jotakin, ja ei voida arvata, että milloin mikäkin poliisilaitos tekee jotakin, ja mikä ei. Että se menee vähän mutu-tuntumalla tämä. Tämä on tällainen hankala tilanne, että pitäisi ehkä linjata, että jokaisesta vähäisestä väärennösasiasta ei ehkä kannata tutkintaa aloittaa, jos se

ei kuitenkaan johda mihinkään. Yhtenäiset käytännöt siinä suhteessa olisi hyvä olla.

4.4 Yhteistyö vastaanottokeskusten kanssa

Vastaanottokeskusten rooli turvapaikkaprosessissa on toimia pääasiassa majoittavana osapuolena turvapaikanhakijoille. Laissa maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta säädetään turvapaikanhakijalle annettavista palveluista. Kun turvapaikanhakija on jättänyt poliisille tai Rajavartiolaitokselle hakemuksen turvapaikasta, hänet majoitetaan prosessin loppuvaiheen ajaksi vastaanottokeskukseen. Lain 4. luvun 19 §:ssä määritellään vastaanottokeskusten toimenkuva, johon kuuluu majoituksen, toimeentulotuen, välttämättömien sosiaali- ja terveystalveluiden, tulkkipalveluiden ja muiden välttämättömien perustarpeiden turvaaminen. Lisäksi vastaanottokeskukset voivat järjestää työ- ja opintotoimintaa.

Poliisien ja vastaanottokeskusten välinen yhteistyö perustuukin paljolti turvapaikanhakijoiden kuljettamiseen vastaanottokeskusten ja poliisilaitosten välillä. Poliisiin ja vastaanottokeskusten rooli prosessin aikana on lähtökohdiltaan kovin erilainen (Pitkänen 2006). Vastaanottokeskusten työntekijät ovat usein taustaltaan sosiaalialan ammattilaisia, ja vastaanottokeskukset kuuluvat kaupungin sosiaaliviraston toimialaan⁷. Tästä syystä erot organisaatiokulttuureissa ja työskentelytavoissa ovat myös erilaisia (vrt. Korander 2004). Kuten Marja-Liisa Laapio (2005) on huomauttanut tutkimuksessaan viranomaisyhteistyöstä perheväkivaltatapauksissa, poliisiin ja sosiaalityöntekijän välillä vallitsee usein lähtökohtainen ero työskentelytavoissa. Tätä lähtökohtaista eroa poliisiin ja vastaanottokeskusten välillä kuvaa seuraava tutkinnanjohtaja ohessa:

Vastaanottokeskusten kanssa on tullut ongelmia. Esimerkiksi jos me haetaan vastaanottokeskuksesta henkilö, jota me ollaan lähdössä saattamaan (takaisin lähtömaahansa). Tietyistä taktisista syistä me haetaan henkilöt tiettyyn kellonaikaan. Vastaanottokeskusten työntekijät eivät välttämättä ymmärrä sitä, miksi poliisi lähtee kolkutteleen ovia aamuseitsemältä, vaikka asukkaat nukkuvat vielä siellä. ”Kyllä ne sieltä ilmaantuu sitten”. Mutta kun me ollaan tehty ennakoarvionti niistä henkilöistä, että minkä takia me näin toimitaan, työntekijät eivät aina välttämättä ymmärrä sitä meidän taktista puolta. Sitä ollaan koetettu selventää. Myöskin ollaan tehty niin, että

⁷ Poikkeuksena tästä ovat valtion ylläpitämät Oulun ja Joutsenon vastaanottokeskukset, joiden yhteydessä toimii Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä.

kun meillä on ollut ongelmia näiden turvapaikkakuulusteluiden salassapidon suhteen. Jos me annetaan asianosaiselle nämä kuulustelut matkaan, eivät he asiakkaina kuitenkaan ymmärrä niistä suomalaisista papereista mitään. He saattavat vahingossa antaa niitä eteenpäin, vaikka ne ovat salassa pidettäviä. Jos meillä muut poliisit eivät saa nähdä niitä, koska eivät ole jutussa mukana, niin saati sitten joku kolmas osapuoli, joka toimii tässä ainoastaan majoittavana osapuolena. Mulla herää kysymys, että minkä takia heidän pitäisi saada tietää näistä. Me ollaan sitten tehty niin, että faksataan suoraan tai annetaan avustajalle. Me ei anneta mukaan, koska siinä on tietoturvariski.

Edellä tutkinnanjohtaja kuvaa kahta erityyppistä ongelmaa, joita poliisi on kokenut yhteistyössä vastaanottokeskusten kanssa. Ensinnäkin molemmilla viranomaisilla lähtökohta turvapaikkaprosessiin on erilainen. Poliisien kokemusten mukaan vastaanottokeskukset suhtautuvat humanisti, ihmisläheisellä tavalla ja näkevät yksittäisen turvapaikanhakijan ennen kaikkea yksilönä. Poliisi toimii pikemminkin prosessia suorittavana osapuolena, jolla ei ole yksittäiseen asiakkaaseen yhtä henkilökohtaista suhtautumista. Tämä lähtökohtainen ero voi aiheuttaa myös luottamuksen puuttumisen kokemuksia viranomaisten välillä. Toiseksi poliisi voi siis katsoa, että he eivät halua luovuttaa vastaanottokeskukselle salassa pidettävää tietoa, vaikka vastaanottokeskukset sitä pyytäsivätkin. Näillä kahdella ongelmakohtalla on samalla yhteys toisiinsa: kun lähtökohta viranomaistoimintaan on erilainen, toinen viranomainen koetaan helposti vieraana ja myös ei-luotettavana.

Se ehkä tulee siitä että ei ole sellaista viranomaisotetta asiaan, ei objektiivista etäällä pysymistä ja muuria, niin kuin poliisilla tulee asiakkaaseen. Ei me aleta kaveeraamaan ja kulkemaan asiakkaiden kanssa tuolla kaupungilla. Kuten joissakin tapauksissa olen havainnut, siellä on erittäin ystävällistä porukkaa jotka sitten näiden ulkomaalaisten kanssa viettää vapaa-ajallakin aikaa. Se tavallaan sitten, jos ajatellaan UMAA, siellä tulee lisää oikeuksia, ne on kaikki saman tietokannan alla, ja mihin kukakin viranomainen käyttää niitä. Herää tässä vähän kauhuseknaarioita.

Lähtökohtaiset erot viranomaisten välillä ovat haaste erityisesti tietojärjestelmien kehittymiselle ja lisääntyvälle tiedontarpeelle. Edellä tutkinnanjohtaja viittaa siihen uuden ulkomaalaisrekisterin eli UMA:n muodostamisen myötä. UMA:lla eli uudella ulkomaalaisasioiden tietojärjestelmällä tarkoi-

tetaan sellaista järjestelmää, jossa aiemminkin kunkin viranomaisen omassa järjestelmässä ollut tieto kootaan samaan järjestelmään, johon kaikilla maahanmuuttohallinnossa työskentelevillä viranomaisilla on pääsy. Uudessa järjestelmässä tieto, jota on aiemmin käsitelty kunkin viranomaisen omassa järjestelmässä, tulisi kootusti yhteen järjestelmään. Tämän tutkimuksen näkökulmasta UMA:n etuna voidaan pitää tiedonvaihdon lisääntymistä, nopeutumista ja tiedon parempaa saatavuutta. Jotkut haastateltavista poliiseista toivat kuitenkin esiin salassapito-ongelmat, joita liittyy UMA-rekisterin käyttöön. Näin voi käydä erityisesti sellaisissa tapauksissa, jossa hallinnollisen turvapaikkaprosessin rinnalla on käynnissä varsinainen rikosprosessi. Tutkimushaastatteluissa puhuttiin tapauksesta, jossa laittoman maahantulon vastaisen rikosepäilyn tutkinta on kaatunut siihen, että salassa pidettävää tietoa on vahingossa välittynyt rikoksesta epäillyn tietoon. Jotkut poliisit näkivätkin uuden yhteisen rekisterin *salassa pidettävyyden uhkana* sen sijaan, että se helpottaisi tai nopeuttaisi tiedonvälitystä.

Viranomaisten välisen yhteistyön tarve korostuu paitsi turvapaikkaprosessissa myös siihen läheisesti sidoksissa olevissa ilmiöissä, kuten laittoman maahantulon tai ihmiskaupan tunnistamisessa. Kuten aiemmin on todettu, puuttuminen näihin ilmiöihin edellyttää toimivaa viranomaisyhteistyötä usealta osapuolelta (Laittoman maahantulon vastainen toimintaohjelma 2010–2011; Tukholman ohjelma 2010–2013). Uusien ilmiöiden tunnistaminen ja niihin puuttuminen vaatii samalla roolijaon miettimistä eri viranomaisten kesken. Jotkut haastatellut poliisit katsoivat vastaanottokeskusten olevan niin sanotusti väärä viranomaistaho silloin, kun puhutaan mahdollisista ihmiskaupan uhreista. Tätä asiaa selventää tutkinnanjohtaja seuraavanlaisesti:

Ihmiskauppa-asiassa tehtiin ratkaisevat virheet silloin alussa, kun päätettiin että uhrien sijoituspaikka on Vastaanottokeskus. Tämän jälkeen joka paikassa on ajateltu, että ihmiskaupparikokset liittyvät jotenkin turvapaikanhakijoihin, näin ajatellaan poliisissakin. Ajatellaan poliisissa myöskin, että ihmiskauppa-asiat liittyvät ulkomaalaispoliisiin. Tämä on siis lähtökohta. ihmiskaupan äärimmäisen törkeissä rikoksissa on kyse enemmän väkivaltaan ja tällaiseen liittyvästä rikollisuudesta, joskin se menee ulkomaalaisasioiden kanssa välillä ristiin. Mutta meidän järjestelmä on sellainen, että meillä taistellaan sitä vastaan, että ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmästä ei tulisi turvapaikkamenettelyiden muutoksenhakukeino. Jos meillä otetaan ihminen ihmiskaupan auttamisjärjestelmään, Maahanmuuttovirasto ei tee käännytyspäätöstä. Se on fakta. On päätetty että hän on uhri.

Vastaanottokeskuksen johtaja antaa oleskeluluvan. Jos tämä moniammatillinen arviointiryhmä, joka antaa lausunnon Vastaanottokeskuksen johtajalle, ei ole ajan tasalla ja kerro.

Edellisessä puheenvuorossa tutkinnanjohtaja viittaa siihen, että nykyinen järjestelmä ihmiskaupan uhrien tunnistamiseksi ja auttamiseksi ei toimi. Lähtökohdaksi ei haastateltavan mukaan tulisi ottaa sitä, että mahdolliset ihmiskaupan uhrit ovat turvapaikanhakijoita, jotka majoitetaan vastaanottokeskukseen. Mahdollisille ihmiskaupan uhreille tulisi olla ensi- ja turvakotiin rinnastettava järjestelmä, joka ei ole julkisessa tiedossa. Nykyinen käytäntö, jossa mahdolliset ihmiskaupan uhrit majoitetaan vastaanottokeskukseen, ei ole haastateltavan tutkinnanjohtajan mielestä uhrilähtöinen:

Ihmiskaupan uhreille meidän täytyy antaa suoja. Esimerkiksi meillä on valkovenäläinen prostituoitu, joka on pakotettu tänne. Me raahataan hänet vastaanottokeskukseen, jossa on huomattava määrä venäläistaustaisia turvapaikanhakijoita kertomassa maailmalla, että 'Irina' on täällä. Että onko tämä ihan järjenvastaista. Miksi me ei rakenneta järjestelmää, jossa suurimpien kaupunkien kanssa valtio tekee sopimuksen. Jos teidän kaupungista tai alueelta löytyy ihmiskaupan uhri, hänet voitaisiin sijoittaa ensi- ja turvakoteihin. Henkilö olisi siellä, suojatussa tilassa, joka olisi ei julkisesti tiedossa oleva paikka, turvattu, evakuointisuunnitelmat olemassa, ei tietovuotoja. Valtio maksaisi näille kaupungeille siitä. Koska nämähän on väliaikaisia järjestelyitä. Miten kokee asian ihmiskaupan uhri kiinalaisravintolassa oleva orjatyöntekijä tai kivimiehet, jotka viedään Vastaanottokeskukseen. Onko se heille oikea paikka? Ei minun mielestä.

Meillä on tällä hetkellä tapaus, jossa on Dublin-palautus Italiaan. Hakija on kertonut poimineensa viinirypäleitä maatilalla, ja ei saanut siitä palkkaa. Hänet häädettiin sieltä pois ja hän pelkää. Tällä perusteella hakeutuu ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään. Vastaanottokeskusten johtajat päättänyt ihan oikein, että hän ei sinne kuulu. Asiasta on valitettu, EIT on kieltänyt. Mutta jos hänet otetaan auttamisjärjestelmään, hänelle voidaan myöntää oleskelulupa. Nyt ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään sinne ollaan työntämässä kielteisen päätöksen saaneita turvapaikanhakijoita, jotka voivat ehkä olla ihmiskaupan uhreja. Esimerkiksi Italian oma ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä on 15 vuotta

kehittyneempi kuin meidän. Jos uhriutuminen tapahtuu jossakin toisessa maassa, meillä ei ole mitään muuta yhteistä sen kanssa kuin tämä henkilö. Onko se Suomen vastuu? Se on sellainen asia, joka työllistää meitä yllättävän paljon. Mun mielestä ne ihmiskaupan uhrit, mitä me Suomessa nähdään, pitäisi nähdä tämä asia huomattavasti laajemmin ja erottaa tämä asia turvapaikanhakijoista. Kiistämättä sitä, että turvapaikanhakijoissa voi olla ihmiskaupan uhreja.

Kokonaisuudessaan poliisin ja vastaanottokeskusten yhteistyön toimiminen oli hyvin tapauskohtaista. Osalla haastateltavista ei ollut lainkaan kielteistä sanottavaa vastaanottokeskuksista, osalla haastateltavista kielteisiä kokemuksia oli enemmän. Kuten muussakin viranomaisyhteistyössä, myös tässä tapauksessa korostuu avoimuuden ja luottamuksellisuuden vaikutus yhteistyön toimivuuteen. Tällä hetkellä, kun uusia vastaanottokeskuksia perustetaan uusille paikkakunnille, yhteistyökulttuurin muodostuminen ja vakiintuminen vie luonnollisesti aikaa. Sekä poliisien että rajavartiomiesten haastatteluista kävi ilmi, että yhteistyö toimi oletetusti paremmin suhteessa niihin vastaanottokeskuksiin, joiden kanssa yhteistyötä oli tehty ennestään. Uusien vastaanottokeskusten kanssa ongelmia saattoi olla enemmän, mikä liittyi lähinnä siihen, ettei tunnettu toisten viranomaisten työskentelytapoja.

Ulkomaalaisasioissa luottamus toiseen viranomaiseen voidaan katsoa erityisen tärkeäksi. Vaikka salassapitoon liittyvät ongelmat ovat joissain tapauksissa ajankohtaisia, tiedonkulun vaikeuttamisen sijaan voitaisiin keskittyä siihen, mitä tietoa voidaan jakaa millekin viranomaisille ja millä edellytyksellä. Viranomaisyhteistyön toimivuuden kannalta ei ole kuitenkaan tarkoituksenmukaista, että tiedonvälitys pyritään ehdoin tahdoin tekemään vaikeaksi. Haastatteluissa jotkut tutkinnanjohtajat puhuivat sen puolesta, että vaikka salassapitosäännöksistä joudutaan joskus joustamaan, tiedonvaihto tuo kuitenkin merkittävää etua viranomaisten väliselle työlle ja sitä kautta toiminnan tehostumiselle.

4.5 Yhteistyö Keskusrikospoliisin Rikosteknisen laboratorion kanssa

Keskusrikospoliisin Rikosteknisen laboratorion rooli turvapaikkaprosessissa on pääosin jäänyt aikaisempien tutkimusten ja selvitysten ulkopuolelle. Lainsäädännön ja ohjeistusten näkökulmasta (Maahanmuuttovirasto 2008) voidaan sanoa, että poliisi, Rajavartiolaitos ja Keskusrikospoliisin Rikostekninen laboratorio tekevät pääasiassa virallista yhteistyötä sormenjälkien ver-

tailupyynnöissä ja asiakirjojen aitoustutkimuksissa. Rikosteknisellä laboratoriolta on turvapaikkaprosessissa siis keskeinen rooli erityisesti, kun puhutaan sormenjäljistä ja biometrisistä tunnisteista⁸.

Poliisin ja Rajavartiolaitoksen näkökulmasta yhteistyö on luonteeltaan teknistä ja perustuu hyvin paljon Eurodac-sormenjälkivertailuihin tai lausuntojen pyytämiseen päätöksentekoa varten. Poliisilla tai Rajavartiolaitoksella ei ollut juurikaan huonoja kokemuksia yhteistyöstä Rikosteknisen laboratorion kanssa. Ainoaksi kielteiseksi asiaksi miellettiin lausuntojen kesto ja tekniikan satunnainen toimimattomuus. Maahanmuuttoviraston haastatteluissa poliiseja hieman syyllistettiin siitä, ettei esimerkiksi asiakirjatutkimuksista lausuntoja Keskusrikospoliisilta ole pyydetty, ja pöytäkirjoista puuttuu tieto, onko asiakirja käynyt tutkittavana. Poliisin ja Rikosteknisen laboratorion yhteistyö on sekä Maahanmuuttoviraston että Rikosteknisen laboratorion haastatteluiden perusteella melko löyhää, satunnaista ja ei-vakiintunutta.

Rikosteknisen laboratorion keskeinen tulevaisuuden huoli liittyy heidän asemansa tunnistamiseen prosessin keskeisenä toimijana. Muutokset turvapaikanhakijoiden määrässä ovat aiheuttaneet sen, että myös sormenjälkien vertailupyynnöt ja asiakirjojen aitoustutkimukset ovat olleet kasvussa. Tämä työpaine näkyy juuri Rikosteknisessä laboratoriossa, joka on kuitenkin haastateltujen henkilöiden mukaan jäänyt resurssikeskustelun ulkopuolelle. Rikosteknisellä laboratoriolta olikin huomautettavaa siihen, kuinka heidän asemansa prosessin yhtenä toimijoista pitäisi tunnistaa paremmin. Rikostekninen laboratorio kamppailee siitä, kuinka he jatkossa pystyvät vastaamaan virka-apupyynnöiden lisääntyvään määrään. Kysymys resursseista on ennen muuta koulutuksellinen. Sormenjälkitutkijaksi kouluttautuminen vie kolme vuotta, ja nykyisillä koulutusresursseilla ei pystytä vastaamaan tulevaisuuden haasteisiin, jota biometriset tunnisteet esimerkiksi lisäävät. Vaikka aineiston havainnot muuten puhuvat asiantuntijuuden hyödyntämisen ja myös epävirallisen koulutuksen puolesta, varsinaiset koulutusresurssit täytyy pystyä taakaamaan silloin, kun kyse on niin sanotusti erityisestä asiantuntijuudesta.

Näihin biometrisiin tunnisteisiin liittyy Sisäministeriössäkkin aika monta tekijää. Meillä on huoli siitä, että aina kun puhutaan sormenjäljistä, se tarkoittaa, että kun pitää tunnistaa henkilö, se pyyntö tulee meille. Mitä enemmän on erilaisia tietokantoja, nyt esimerkiksi tämä passitietokanta, se on omanlaisensa. Mutta jos tulee jotain epäselvyyttä, se pyyntö tulee meille.

8 Biometrisillä tunnisteilla tarkoitetaan oleskelulupiin tulevaa tunnistetta kasvovuvasta ja kahdesta sormenjälkivuvasta. Kaikilta oleskelulupaa hakevilta otettaisiin jatkossa hakemusta jätettäessä sormenjäljet, jotka talletettaisiin ulkomaalaisrekisteriin. Sormenjälkitietoja voisi käyttää oleskeluluvan aitouden toteamiseksi ja henkilöllisyyden todentamiseksi. (Sisäasiainministeriö 2010b).

Samoin näissä oleskelulupa-asioissa. Tavallaan se huoli siitä, että meitä ei edes ymmärretä toimijana siinä kohtaa, kun puhutaan sormenjäljistä. Jossain kohtaa voi olla, että niitä pyyntöjä alkaa tulla sillä tavalla, että me ei enää selvitä niistä. Tuntuu välillä että ollaan niin isossa organisaatiossa että oikea käsi ei oikein tiedä mitä vasen tekee. Puhumattakaan siitä, että eihän Rikostekninen laboratorio ole mikään iso yksikkö, meitä on 125 henkilöä töissä täällä. Se ongelma on siinä että meillä on ainutlaatuista osaamista mitä ei ole missään muualla. Sitä ainutlaatuista osaamista joudutaan käyttämään enenevässä määrin, kun siirrytään biometrisiin tunnisteesiin. Jos ei meitä tunnisteta tekijöinä, asiantuntijatekijänä, se tulee tuottamaan ongelmia.

Kun puhutaan resursseista ja puhutaan kaikista muista toimijoista paitsi meistä, että meidän on päästävä mukaan siihen keskusteluun jollain tavalla. Koska tuntuu siltä, että se on ihan sama missä tahansa valtionhallinnon alalla, on vaikea saada ihmisiä koulutukseen. Se ihminen on käytännössä tuottamaton seuraavat kolme vuotta kunnes valmistuu. Kuitenkin on selkeää, että tätä asiantuntemusta tullaan aina tarvitsemaan, jopa enenevässä määrin kun puhutaan erilaisista tietokannoista. Se pitää jostain löytyä se raha. Ensín pitää olla se koulutusvirka ja siihen on avoin haku.

Viranomaisyhteistyön toimivuus Rikosteknisen laboratorion ja poliisin sekä Rajavartiolaitoksen välillä noudattaa jossain määrin samaa linjaa kuin esimerkiksi Maahanmuuttovirastolla. Myös Rikostekninen laboratorio kokee poliisin olevan haasteellinen ja vaikeasti tavoitettava yhteistyökumppani verrattuna esimerkiksi Rajavartiolaitokseen. Rikostekninen laboratorio tekee paljon yhteistyötä myös Keskusrikospoliisin sisällä kansainvälisen yksikön kanssa sekä Maahanmuuttoviraston kanssa, joiden kanssa yhteistyö on tutkimushaastattelujen perusteella luontevampaa. Yhteistyön onnistumisen edellytyksenä voidaankin pitää toisen viranomaisen tavoitettavuutta ja tämän toimintakentän hallittavuutta. Turvapaikkaprosessin viranomaisista poliisiorganisaatiolle on tyypillistä kentän hajanaisuus ja laajuus, mikä aiheuttaa muille viranomaisille haasteita yhteistyössä.

Näen, että Kv-yksikkö ja Migri ymmärtävät, että me olemme heidän keskeisiä yhteistyökumppaneita. Ne on helposti kontaktoitavissa, ja me pystytään helposti reagoimaan, välittömästi jos tulee hassuja viestejä. Mutta poliisikentän

kontaktoiminen on hankalampaa kuin Migrin ja Rajan. Toisaalta myös se, että sisäministeriön tasolla ymmärrettäisiin, mitä se tarkoittaa että jos mietitään biometrisiä tunnisteita, mietitään kasvokuvia, mietitään sormenjälkiä, mietitään dna:ta, niin se osaaminen on täällä meillä. Silloin kun näistä keskustellaan, täytyy myös ymmärtää se että jossain vaiheessa se tulee lisäämään meidän työtaakkaa. Ja kukaan ei ole missään kohtaa osoittanut meille mitään lisäresurssia. Ihan yhtä lailla asiakirjapuolella. Me ollaan ikään kuin se loppupää, mihin kaikki jossain kohtaa johtaa.

Maahanmuuttovirasto on helpommin hallittavissa oleva ryhmä. Me pystytään kontaktoimaan se siten, että me mennään saman pöydän ääreen ja puhutaan ongelmista ja kerrotaan. Tieto kulkee helpommin koska ihmisiä on vähemmän, se on selvä. Sitten jos puhutaan poliisista, niitä on aika paljon. Ei koskaan saa saman pöydän ääreen. Jos puuttuu se henkilökohtainen kontakti jossain ohjeistustilanteessa, ehkä helpommin tulee sellainen että antaa olla. Sitten kun moni ajattelee näin, se aiheuttaa meille ylimääräistä työtä. tämä on ihan normaalia, eikä varsinaisesti liity poliisiin vaan mihin tahansa isoon ryhmään joka suorittaa jotain perustehtävää.

Rikostekninen laboratorion henkilökunta jossain määrin kritisoi poliisia huolimattomuudesta Eurodac-tietojärjestelmän käytön kanssa. Rikosteknistä laboratoriota kuormittavat korjaus- ja lisäselvityspyynnöt, joita lähetetään muun muassa sormenjälkien vertailupyyntöihin liittyen. Monesti kyse voi olla siitä, että tietojärjestelmän pyytämiä tietoja kirjataan tahallisesti väärin tai jätetään kirjaamatta. Rikosteknisen laboratorion näkökulmasta tietojärjestelmän pitäisi olla *idioottivarma*, joka ei salli kenttien jättämistä tyhjäksi.

4.6 Muu yhteistyö

Turvapaikkaprosessin aikana sekä poliisi että Rajavartiolaitos tekevät yhteistyötä myös muiden viranomaisten ja toimijoiden kanssa. Varsinaisen virallisen viranomaisyhteistyön lisäksi yhteistyötä tehdään eri toimijoiden, kuten tulkkien, avustajien ja edustajien kanssa. Myös kirkot ja maistraatti mainittiin yhtenä viranomaistahona, joiden kanssa yhteistyötä tehdään muun muassa tiedon välityksen suhteen. Poliisin tai rajavartiomiehen tekemissä kuulus-teluissa on läsnä myös tulkki, avustaja ja mahdollisesti alaikäisten edustaja (Maahanmuuttovirasto & Pakolaisneuvonta ry 2009b, 2010). Tulkit, avus-

tajat ja edustajat eivät ole varsinaisia viranomaisia, vaan heidän tehtävänsä on sanamukaisesti tulkata, avustaa ja edustaa hakijaa heidän turvapaikkaprosessissa. Maahanmuuttoviraston ja Pakolaisneuvonnan selvityksissä (2009b, 2010) on laajemmin perehdytty tulkkien, edustajien ja avustajien rooliin turvapaikkamenettelyissä.

Suurimmaksi haasteeksi tulkkien käytössä poliisit ja rajavartiomiehet kokivat aikataulujen yhteensovittamisen. Käytäntö sopimustulkkien käytössä on usein sellainen, että poliisi tai rajavartiomies joutuu tilaamaan tulkin käyttöönsä tietylle, ennalta päätetylle tuntimäärälle. Käytännössä tulkin työtuntien arvioiminen ennakkoon on vaikeaa, minkä vuoksi poliisit turvautuvat usein freelance-tulkkeihin. Freelance-tulkkien kanssa yhteistyö koettiin sujuvammaksi ja joustavammaksi. Myös tulkkien joukko on niin ikään vaihteleva, minkä vuoksi sekä poliisit että rajavartiomiehet luottavat tiettyihin hyväksi havaittuihin tulkkeihin, joiden kanssa yhteistyötä on tehty aiemmin.

Poliisit ja rajavartiomiehet kokivat alaikäisen edustajien roolin jossain määrin ristiriitaisena. Moni haastateltavista totesi alaikäisten edustajien olevan ”kirjavaa joukkoa”. Poliisi myös koki, että edustajilla oli lähtökohtaisesti ennakkoluuloja poliisia kohtaan. Tutkimushaastatteluissa kerrottiin tapauksista, joissa edustajat olivat kieltäytyneet alaikäisinä esiintyvien henkilöiden iänmäärittämisestä. Poliisit kokivat tämän omasta näkökulmastaan tutkintaa häiritsevänä tekijänä. Näkökulmaero poliisin tai rajavartiomiehen sekä edustajan välillä oli siis melko suuri. Eräs tutkinnanjohtaja katsoi, että kun kielteiseen turvapaikkapäätökseen haetaan täytäntöönpanokieltoa, monet edustajat tai avustajat antavat hakijalle liikaa toivoa. Viime kädessä poliisi kohtaa vastustuksen käännyttämistilanteessa.

Alaikäisten edustajien osalta tekisi mieli sanoa, että sellainen jonkunmoinen koulutuspaketti olisi hyvä. Siellä on erittäin hyviä edustajia. Mutta välillä tuntuu, että on edustajia, jotka kokevat sen, että poliisi on vastustaja. Sitten on edustajia, jotka ei ymmärrä omaa rooliaan. On tietysti avustajiaakin, jotka ei ymmärrä omaa rooliaan. Jos ajatellaan viranomaisyhteistyötä, en tiedä kuuluuko Pakolaisneuvonta viranomaisiin koska on kyseessä yhdistys. Mutta tiettyjä vaikeuksia yhteistyössä heidän kanssaan hetkittäin on. Mä koen niin, että sieltä saa liikaa toivoa. Esimerkiksi haetaan täytäntöönpanokieltoa, tai valitetaan kielteisestä päätöksestä. Mun mielestä on väärin antaa hakijalle se kuva, että se päätös tullaan perumaan. Ne todelliset menestyksen mahdollisuudet tällaisessa tilanteessa on pienet. Olen muutaman kerran ollut sellaisessa tilanteessa, että käännyttävä ihminen sanoi, ”olet ainoa ihminen joka

ei valehdellut”. Tämä on aika pahasti sanottu, kun puhutaan avustamisesta. Se, että oltaisiin yhteisellä linjalla. Koska jos antaa väärän toivon, ja sitten kun se lähtö tulee, poliisi kohtaa sen vastustuksen.

Poliisin ja rajavartiomiesten kokemukset avustajista olivat sen sijaan useimmissa tapauksissa hyviä. Yhdessä tutkimushaastattelussa jopa ehdotettiin, että avustajille voitaisiin antaa lisää toimivaltaa esimerkiksi pakkokeinoihin liittyvissä istunnoissa. Erään tutkinnanjohtajan mukaan ulkomaalaisasioissa, joissa käräjäistunnot esimerkiksi säilöönottoon liittyen vievät huomattavan määrän useiden toimijoiden työpanosta, voitaisiin harkita rikosprosessin puolelta tuttua mallia. Esimerkiksi säilöönottoon liittyvissä pakkokeinoissa voitaisiin tehdä konsultaatiota poliisin ja avustajan välillä, mikä voisi jossain määrin jopa korvata käräjäoikeuden käsittelyn. Avustaja saisi oikeuden saattaa asian käräjäoikeuden ratkaistavaksi, jos häneen mukaansa poliisin esittämät perusteet säilöönoton jatkamiseksi ovat huonot. Poliisinäkökulmasta tämä katsottiin käräjäoikeuden ja muiden toimijoiden resurssija säästäväksi, jos varsinaisia käräjäistuntoja voitaisiin jollakin tavalla harventaa. Asiakkaan eli ulkomaalaisen etu voisi poliisien näkökulmasta toteutua, sillä avustajat juristitaustaisina henkilöinä pääsääntöisesti kuuluvat asianajajaliittoon. Myös muissa poliisihaastattelussa pakkokeinoihin liittyvät, joskin yhteistyö käräjäoikeuden kanssa koettiin muuten hyvin toimivaksi.

Ulkomaalaisasioissa korostuu ennen kaikkea viranomaisyhteistyön moninaisuus ja eri prosessien limittyneisyys. Viranomaisyhteistyö ja yhteistyö eri toimijoiden välillä ovat haasteellista myös siksi, että turvapaikka-asioissa hallinnollinen prosessi yhdistyy usein rikosprosessiin. Lisäksi maahanmuutto-, turvapaikka- ja ulkomaalaisasiat ovat poliittisen ilmapiirin ja keskustelun värittämiä, joka asettaa tiettyjä paineita myös viranomaisten työskentelylle. Jotkut poliisit korostivat haastattelussa niin ikään julkisen keskustelun ja poliittisen ilmapiirin vaikutusta hallinnolliseen päätöksentekoon. Myös alan aktiivisille viranomaisille ja toimijoille prosessi on monimutkainen, sillä kansallisen lainsäädännön ohella turvapaikka-asioihin sovelletaan kansainvälistä lainsäädäntöä, joka voi olla ristiriidassa Suomen käytännön kanssa. Tätä teemaa kuvaa tutkinnanjohtaja alla:

Toinen asia, mikä on hankala, on esimerkiksi tämä Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, joka antaa täytäntöönpanokieltoja, joissa on neljä erilaista tasoa. Esimerkiksi nyt meillä on Italian Dublin-palautus, jonka Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on kieltänyt ja vahvistanut kiellon korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen, joka on Suomessa kielteinen. Mitä me tehdään tällaiselle? se on muodossa ”until further

notice”. Elikä jos siellä Italiassa päätöksentekijä on lukenut sen Suomen jutun eikä ole ehtinyt perehtyä siihen ja kieltää sen, ”until further notice”, niin kauan kuin hän kiireiltään ehtii perehtymään siihen. Nyt tämä makaa prosessissa. Ne on todella vaikeita. Se miksi nyt palaan siihen Pakolaisneuvontaan, he niin kuin pelaa prosessilla. Että okei, meillä on Italian Dublin-palautus, haetaan täytäntöönpanokieltoa hallinto-oikeudesta, ja samanaikaisesti haetaan täytäntöönpanokieltoa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimesta. Hallinto-oikeus ei kiellä, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin kieltää. Tämähän on tyypillistä ulkomaalaisasioissa. Prosessi ei ole yhtä selkeä kuin muissa hallinnollisissa tai rikosasioissa. Siihen tulee heti ympäriltä vaikutteita, ja poliittiset mielipiteet vaikuttavat prosessiin, ja hallinto-oikeuden ensimmäisessä valitusvaiheessa tulee rinnalle toinen prosessi. Varsin sekavaa.

4.7 Lopuksi

Luvussa käsiteltiin viranomaisyhteistyötä turvapaikkaprosessin aikana. Tutkimushaastatteluissa nousi esiin useita kehittämiskohteita poliisin, Rajavartiolaitoksen, Maahanmuuttoviraston ja Keskusrikospoliisin Rikosteknisen laboratorion näkökulmasta. Myös muiden toimijoiden kuten tulkkien, avustajien ja alaikäisten edustajien rooli turvapaikkaprosessissa on hyvin keskeinen. Viranomaisyhteistyötä ja muuta yhteistyötä tarkasteltaessa turvapaikkamenettelyistä piiryykin hyvin monimuotoinen kuva. Samalla koko turvapaikkaprosessi näyttäytyy erilaisena riippuen siitä, kenen viranomaisen näkökulmasta asiaa tarkastellaan.

Tutkimuksen perustella viranomaisyhteistyö on erittäin ajankohtainen, mutta viranomaisesta riippuen joskus vaikeasti tavoitettavana työmuoto. Tutkimuksessa toistuvat siten samat haasteet kuin muussakin viranomaisyhteistyötä koskevassa tutkimuksessa (Heusala ym. 2008; Lohiniva 2008; Ellonen 2010). Tässä tapauksessa yhtenä suurimmista haasteista on kuitenkin *viranomaisverkoston ja kentän laajuus*. Yhä vielä on paljon tehtävää siinä, että viranomaisilla olisi riittävästi toisesta viranomaisesta. Henkilökontaktit parantavat tiedonvaihtoa, mutta ovat haavoittuvia erityisesti silloin, kun puhutaan resurssien vähentämisestä. Viranomaisverkostojen muodostuminen vaatii ennen kaikkea aikaa ja vakiintumista.

Maahanmuutto-, turvapaikka- ja ulkomaalaisasioissa korostuu tarve kansainväliselle viranomaisyhteistyölle. Nykyisten käytäntöjen mukaan kansainvälistä yhteistyötä tehdään lähinnä palauttamismenettelyissä, kun

kielteisen päätöksen saanut turvapaikanhakija joutuu lähtemään takaisin lähtömaahansa. Kansainvälisen yhteistyön tiivistäminen olisi erityisen tärkeää puhuttaessa rajat ylittävästä rikollisuudesta tai ihmiskaupan tunnistamisesta. Tutkimuksen perusteella kansainvälinen yhteistyö edesauttaisi yksilöllisyyden henkilöllisyyden selvittämisessä, johon suomalaisen järjestelmän puitteissa pystytään puuttumaan vain kohtalaisesti. Yhteydenpito lähetystöjen välillä, kansainvälinen viisumijärjestelmä valokuvineen ja sormenjälkineen sekä parempi tietoisuus muiden maiden toimintamalleista ovat avaintekijöinä kansainvälisen yhteistyön parantamisessa.

Viranomaisten puheessa yhteistyö eri toimijoiden kesken voi näyttäytyä työläänä ja aikaa vievänä toimintana. Tosiasiassa viranomaisyhteistyön vaikutukset voivat kuitenkin olla päinvastaisia: työ, prosessit ja toiminnot tehostuvat. Viranomaisyhteistyön esteet voivat siten piillä myös asenteissa. Tästä syystä myös koulutuksessa tulisi entistä enemmän kiinnittää huomiota viranomaisyhteistyön hyötyihin ja etuihin. Myös rakenteelliset muutokset, jossa viranomaiset konkreettisesti työskentelevät saman katon alla, on havaittu hyväksi (Humppi & Ellonen 2010). Sekä tässä haastateltujen viranomaisten omien kokemusten että aikaisempien tutkimusten perusteella voitaisiin ehdottaa, että esimerkiksi poliisilaitoksilla työskentelisi yksi tai muutamia Maahanmuuttoviraston ylitarkastajia ja rajavartiomiehiä helpottamassa viranomaisten välillä tehtävää yhteistyötä ja tiedonvaihtoa.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

Tutkimuksen tavoitteena oli löytää keskeisiä ongelmia ja kehittämiskohteita turvapaikkaprosessissa ja selvittää hyviä käytäntöjä viranomaisyhteistyön onnistumiselle. Tutkimuksen perusteella turvapaikkaprosessi ja siihen liittyvä viranomaisyhteistyö ilmenevätkin monisyisenä ja vaihtelevana ilmiönä. Tässä luvussa kootaan yhteen tutkimuksessa esille nousseet havainnot keskeisistä kehittämiskohteista ja hyvistä käytännöistä. Tämän luvun tavoitteena on avata laajempi ja ylemmän tason näkökulma suomalaiseen turvapaikkaprosessiin ilmiönä ja sen keskeisiin osa-alueisiin.

5.1 Turvapaikkaprosessin keskeiset kehittämiskohteet

5.1.1 Resurssien turvaaminen

Maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikassa yhteiskunnan taloudellisilla resursseilla sekä maahanmuuton hyödyillä ja kustannuksilla on kansantaloudellisesti merkittävä rooli. Maahanmuutto aiheuttaa yhtäältä kansantaloudellista hyötyä, mutta toisaalta se vaatii myös resursseja ja aiheuttaa erilaisia kustannuksia (Betts 2003; 2006; Hatton 2005). Nykyinen resurssitilanne asettaa turvapaikkaprosessille erityisiä haasteita, kun tarkastellaan esimerkiksi viranomaisten henkilöstöresursseja suhteessa hakijamäärään. Viranomaisten kokemusten ja näkemysten mukaan resurssit ovat avainasemassa turvapaikkamenettelyiden kehittämiseksi, laadun parantamiselle ja nykyisen järjestelmän ylläpidolle.

Kuten muussakin tutkimuskirjallisuudessa on huomautettu (Betts 2006), taloudellisten tekijöiden ohella maahanmuutto- ja turvapaikkakeskustelussa tulisi huomioida myös muut osa-alueet ja tekijät, jotka vaikuttavat turvapaikkamenettelyiden laatuun. Esimerkiksi viranomaisten koulutus ja mahdollisuudet päästä maahanmuutto- ja turvapaikka-asioiden täydennyskoulutukseen vaihtelevat eri paikkakuntien välillä. Varsinkin pienemmillä paikkakunnilla koulutusmahdollisuudet ovat viranomaisten omien kokemusten mukaan heikot. Resurssitilanne maahanmuutto- ja turvapaikka-asioissa koetaan tutkimuksen perusteella selkeästi heikommaksi kuin muilla toimialoilla. Koska maahanmuutto ja monikulttuurisuus ovat yhteiskunnassa pikemminkin kasvavia kuin väheneviä ilmiöitä, viranomaisten mahdollisuudet kouluttautumiseen tulisivat olla vakaat ja systemaattiset.

Resurssien rajallisuudesta seuraa kysymys, millä tavoin nykyisiä resurssseja voitaisiin hyödyntää lopputuloksen kannalta parhaalla mahdollisella tavalla. Tutkimuksen perusteella kysymys on paitsi kansallinen, myös kansainvälinen. Aiemmassa tutkimuskirjallisuudessa kiinnitetään paljon huomiota kansainväliseen yhteistyöhön, kun puhutaan viranomaisten resurssista, maahanmuuton hyödyistä ja kustannuksista. Esimerkiksi Czaika (2009) tuo artikkelissaan esiin, että kansainvälinen yhteistyö, kuten yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän kehittäminen, on hyödyllistä pääasiassa silloin, kun kyseessä ovat symmetriset ja rakenteeltaan samankaltaiset yhteiskunnat. Viranomaiset toivovat tutkimuksessa ennen kaikkea kansainvälisten tietojärjestelmien kehittämistä edelleen

5.1.2 Henkilöllisyyden ja identiteetin tematiikka

Turvapaikan hakemisessa on aina kyse myös inhimillisistä kokemuksista ja tarinoista. Tarkasteltaessa turvapaikkaprosessia viranomaislähtökohdista prosessista piirtyy melko byrokraattinen ja lainsäädännöllinen kuva. Kyse on myös inhimillisestä kohtaamisesta viranomaisen ja yksittäisen turvapaikanhakijan välillä. Tutkimuksen perusteella luottamuksen herättäminen hakijan ja viranomaisen välillä on olennaista. Keskinäinen luottamus vaikuttaa huomattavasti prosessin sujumiseen ja olennaisen tiedon saamiseen. Luottamuksen rakentaminen vaatii viranomaisilta ennen kaikkea kulttuurikohdista ymmärrystä ja sensitiivistä otetta. Inhimillinen kohtaminen on avainasemassa myös rikostorjunnalliselta näkökannalta. Ihmiskauppa ja laitonta maahantuloa on vaikea tunnistaa (Roth 2010). Tämän takia vuorovaikutusta viranomaisten ja ulkomaalaisten kesken tulisi parantaa (ks. myös Laittoman maahantulon vastainen toimintaohjelma 2010–2011). Tällä tavoin henkilöllisyyden ja identiteetin tunnistaminen liittyy ennen kaikkea tulevaisuuden ennakointiin ja erilaisten rinnakkaisilmiöiden tunnistamiseen.

Henkilöllisyyden ja identiteetin tematiikkaan liittyy läheisesti kysymys hakijan kertomuksen luotettavuudesta. Koska suurin osa hakijoista ei turvapaikkaprosessin alkuvaiheessa esitä henkilöllisyystodistusta omasta identiteetistään, jää henkilöllisyys hakijan oman kertomuksen varaan. Myös aiemmassa tutkimuksessa on puhuttu hakijan luotettavuuden käsitteestä yhtenä osana turvapaikkaprosessia ja kansainvälisen suojelun myöntämistä. Esimerkiksi Thomas (2006) katsoo artikkelissaan, että hakijan tarvetta saada kansainvälistä suojelua arvioidaan myös hakijan luotettavuuden perusteella. Turvapaikkaprosessissa voidaan Thomasin (emt.) mukaan päätyä kahdenlaiseen virheelliseen lopputulokseen: hakija joko palautetaan maahansa, jossa

hän voi joutua kidutuksen kohteeksi, mikä samalla rikkoisi kansainvälisiä pakolaissopimuksia; tai hakijalle voidaan virheellisessä tapauksessa myöntää turvapaikka tai oleskelulupa ilman todellista tarvetta kansainväliselle suojelulle. Osin tästä syystä turvapaikkaprosessissa korostuu hakijan luotettavuuden arviointi. Thomas kirjoittaa myös erilaisista tekijöistä, johon luotettavuuden arviointi perustuu. Näitä ovat muun muassa sisäiset ja ulkoiset ristiriidat hakijan kertomuksessa, esimerkiksi kertomuksen muuttaminen tai kertomuksen epäluotettavuus suhteessa siihen, mitä asiasta tiedetään ennestään, ja toisaalta kertomuksen uskottavuus yleisellä tasolla. Toisaalta viranomaisten tulisi hakijan kertomusta arvioidessaan kiinnittää huomio hakijan taustaan ja kokemuksiin. Monien hakijoiden voi olla vaikea kertoa mahdollisesti traumaattisista kokemuksistaan tuntemattomalle viranomaiselle, sillä tutkimusten mukaan luottamus viranomaisia kohtaan ei ole muissa maissa kovinkaan suuri (Kääriäinen 2007).

Edellä mainituista syistä luotettavuuden herättämiselle turvapaikanhakijan ja viranomaisen välillä tulee laittaa paljon painoarvoa. Suomessa Turtiainen (2009) on tarkastellut artikkelissaan luottamuksen rakentumista kiintiöpakolaisten ja viranomaisten välillä. Turtiainen korostaa viranomaisen ja pakolaisen ensikohtaamisen tärkeyttä luottamuksen rakentumisessa uutta yhteiskuntaa kohtaan. Pakolaisten ensikohtaukset esimerkiksi työvoima-, terveydenhuolto- ja koulutusalan viranomaisten kanssa ovat merkittävässä asemassa, kun maahanmuuttaja pyrkii sopeutumaan uuteen yhteiskuntaan ja rakentamaan luottamuksen eri viranomaisten välille. Poliisilla ja rajavartiolaitosmiehellä, joka kohtaa esimerkiksi turvapaikanhakijan maahanmuutovaiheessa, luottamuksen herättämisellä on tärkeä rooli jo pelkästään turvapaikkatutkimuksen onnistumisen kannalta. Luottamuksen herättämisestä korostetaan usein vasta maahanmuuttajan kotouttamisvaiheessa (emt.), mutta yhtä lailla poliisi tai rajavartiolaitosmiehet voitaisiin nähdä viranomaisena, joka halutessaan pystyy vaikuttamaan kielteisesti tai myönteisesti hakijan mahdolliseen sopeutumiseen suomalaiseen yhteiskuntaan.

5.1.3 Eri toimijoiden roolit tunnistettava

Viranomaisten koulutus- ja osaamiskysymykset nousevat säännöllisesti esiin puhuttaessa maahanmuutto- turvapaikka- ja ulkomaalaisasioista – näin myös tässä tutkimuksessa. Koulutus- ja osaamiskysymyksiä liittyy varsinaisiin turvapaikkamenettelyihin, viranomaisyhteistyöhön ja eri toimijoiden roolin tunnistamiseen toiminnassa ja päätöksenteossa. Esimerkkinä toimii Keskusrikospoliisin Rikosteknisen laboratorion rooli turvapaikkaprosessin aikana.

Rikosteknisen laboratorion rooli yhtenä turvapaikkaprosessin viranomaisena tulisi tiedostaa, ja samalla huomioida esimerkiksi turvapaikanhakijoiden määrien vaikutukset Rikosteknisen laboratorion toimintaan ja resurssitarpeeseen. Viranomais- ja muu toimijaverkosto turvapaikkaprosessissa onkin poikkeuksellisen laaja ja moninainen. Usein käsitystä toisen viranomaisen toimintatavoista on vaikea saada ilman henkilökohtaisia kontakteja.

Eri toimijoiden roolien tunnistaminen tulisi nähdä avainkysymyksenä siihen, kuinka hyödyntää turvapaikkatutkinnan resursseja parhaalla mahdollisella tavalla. Tutkimuksen perusteella yhteistyö eri viranomaisten kesken voidaan kokea omaa työmäärää lisäävänä tekijänä, vaikka tosi asiassa yhteistyön avulla voidaan myös lisätä tehokkuutta ja poistaa työhön liittyviä päällekkäisyyksiä. Eri toimijoiden roolien tunnistaminen on edellytyksenä niin ikään sille, että turvapaikkatutkinnan kokonaisprosessia poliisin tai Rajavartiolaitoksen turvapaikkatutkinnasta Maahanmuuttoviraston päätökseen ja sieltä mahdollisesti maasta poistamisen täytäntöönpanoon voidaan tehostaa. Jos prosessin näkökulmasta ei tunnisteta tai tiedosteta kaikkien eri toimijoiden rooleja, ei myöskään voida havaita viivetekijöitä joita liittyy prosessin eri vaiheisiin. Samalla menettelyiden tehostaminen ja viiveiden poistaminen (esim. Accenture & Maahanmuuttovirasto 2009) tulisi nähdä kokonaisprosessin, ei pelkästään yksittäisen viranomaisen, näkökulmasta käsin.

5.2 Viranomaisyhteistyö ja hyvät käytännöt

5.2.1 Eri paikkakuntien ja yksiköiden vahvuudet

Kesäkuussa 2009 Sisäasiainministeriö (2009a) julkaisi kehitysehdotuksia turvapaikkapolitiikkaan. Selonteon yhtenä huomiona oli keskittää turvapaikkaprosessi ja turvapaikkatutkinta neljälle eri paikkakunnalle. Selonteossa näiksi maantieteelliseksi alueiksi nimettiin pääkaupunkiseutu, Saimaan seutu, Oulun seutu ja Turun seutu. Jatkossa turvapaikkaprosessi, turvapaikkatutkinta ja vastaanottokeskusten majoitustilat olisivat siis keskitetty näille alueille. Keskittämisen etuna nähtiin selonteossa erityisesti alueellisen yhteistyön tiivistyminen ja viranomaisten asiantuntemuksen vahvistaminen. Käytännössä yhteistyötä voitaisiin keskittämisen myötä lisätä erityisesti poliisin, Maahanmuuttoviraston ja vastaanottokeskusten välillä, jolloin hakijoiden turhia siirtämisiä esimerkiksi paikkakuntien välillä pystyttäisiin välttämään. Keskittelyllä toimintamallilla nähdäänkin olevan prosessia tehostava ja turvapaikanhakijan oikeusturvaa parantava vaikutus, kun myös viranomaisten ammatti-

taito ja asiantuntemus on helpompi varmistaa. Näillä näkymin toimenpiteitä turvapaikatutkimnan keskittämiseksi toteutetaan vuoden 2011 aikana.

Myös tämän tutkimuksen näkökulmasta turvapaikkaprosessin ja -tutkimnan keskittäminen näyttäytyy prosessia parantavana toimenpiteenä. Monet prosessiin liittyvistä asioista on helpompi organisoida, kun prosessin hallinto tapahtuu keskitetysti paikkakunnilla. Jatkossa tulisi kuitenkin kehittää myös paikkakuntaakohtaista osaamista ja erikoistumista, sillä eri paikkakunnilla hakijaryhmät voivat olla erilaisia. Paikkakuntien yksilöllisiä eroja ja eri yksiköiden vahvuuksia ei siten keskittämisen myötä tulisi unohtaa, sillä käytännöt ja osaaminen eri yksiköissä ovat usein muotoutuneet esimerkiksi eri hakijaryhmien tai muiden tutkinnallisten tarpeiden perusteella. Myös keskittämisen ulkopuolelle jääneiden paikkakuntien näkökulmasta tulisi varmistaa, että näissä yksiköissä olevaa asiantuntemusta kehitetään ja hyödynnetään myös tulevaisuudessa. Turvapaikanhakijoiden määrät vaihtelevat vuosittain, eikä hakijoiden määrää pystytä varmuudella ennustamaan. Tästä syystä turvapaikkaprosessiin tulisi sisällyttää valmius sopeutua ja mukautua yhteiskunnassa tapahtuviin muutoksiin, jotta äkillisiltä ruuhkilta ja yllättäville resurssitarpeille olisi mahdollisuus välttyä.

5.2.2 Poliisin ja Rajavartiolaitoksen yhteistyö

Yksi hyvä käytäntö turvapaikkamenettelyiden kehittämiseksi on laitoksilla tapahtuva epämuodollinen yhteistyö poliisin ja Rajavartiolaitoksen välillä. Yhteistyön hyvänä käytäntönä voidaan pitää myös toimintamallia, jossa poliisi ja rajavartija työskentelevät samassa tiimissä, jolloin tietojenvaihto on säännöllistä ja toistuvaa. Poliisin ja Rajavartiolaitoksen säännöllisellä yhteistyöllä esimerkiksi asiakirjaväärennösepäilyissä voidaan vähentää Keskusrikospoliisin Rikosteknisen laboratorion kuormitusta, jos kaikkia asiakirjaväärennösepäilyitä ei tarvitsisi lähettää Rikosteknisen laboratorion tutkittavaksi. Tämä luonnollisesti edellyttäisi, että myös Rajavartiolaitoksen laatimaa lausuntoa voitaisiin mahdollisesti käyttää virallisten päätösten tukena. Poliisin ja Rajavartiolaitoksen yhteistyön kehittäminen, esimerkiksi asiantuntijuuden hyödyntämisen ja jakamisen muodossa, edellyttäisi kuitenkin myös pysyvien yhteistyörakenteiden luomista. Toistaiseksi näyttää siltä, että varsinaiset rakenteet yhteistyön mahdollistamiseksi puuttuvat, tai ovat korkeintaan satunnaiset ja heikot. Pysyvien yhteistyörakenteiden puuttuessa viranomaisyhteistyö alkaa näyttäytyä työtaakkaa lisäävänä, eikä sitä vapauttavana tekijänä. Jatkossa voitaisiinkin pohtia keinoja, joilla pysyviä yhteistyörakenteita voitaisiin luoda ja kehittää byrokratiaa vähentävään suuntaan.

Poliisin ja Rajavartiolaitoksen yhteistyöllä on etuja paitsi turvapaikka-tutkimnan myös erilaisten rinnakkaisilmiöiden torjunnassa. Sekä laittomasta maahantulosta että ihmiskaupan tunnistamisesta ja siihen liittyvästä rikolli-suudesta on tullut Suomessa yhä tärkeämpi poliittinen, lainsäädännöllinen ja yhteiskunnallinen kysymys (Roth 2010). Laiton maahantulo, ihmiskauppa ja sen kaltaiset rikokset ovat nousseet yhdeksi ihmisten liikkuvuuden lisäänty-misen aiheuttamista rinnakkaisilmiöistä, johon viranomaisten resurssija on alettu suunnata uudella tavalla. Laittoman maahantulon vastaisessa toiminta-ohjelmassa 2010–2011 esimerkiksi korostetaan, että sisämaan ulkomaalais-valvontaa tulisi kehittää Schengenin myötä tapahtuneiden rajojen avautumi-sen aiheuttamien haittojen vähentämiseksi. Sisämaan ulkomaalaisvalvonnal-la voidaan tässä yhteydessä tarkoittaa nimenomaan kotimaassa tapahtuvan viranomaisyhteistyön ja tiedonvaihdon lisäämistä, jonka tulisi tapahtua eri-tyisesti poliisin ja Rajavartiolaitoksen välillä.

5.2.3 Tiivis yhteistyöverkosto ja henkilökontaktit

Usein viranomaisyhteistyötä koskevissa tutkimuksissa (Ellonen 2010) viran-omaisten väliset henkilökontaktit nähdään toimivan yhteistyön edellytykse-nä. Viranomaisten välistä yhteistyötä helpottaa ja nopeuttaa, jos henkilöllä on olemassa oleva yhteistyöverkosto ja henkilösuhteisiin perustuvat kontaktit toiseen viranomaiseen. Henkilökontaktien muodostaminen kentällä, jossa työskenteleviä viranomaisia on paljon ja yksiköiden maantieteellinen sijainti vaihtelee, ei kuitenkaan välttämättä ole helppoa. Myös tämän tutkimuksen valossa puutteita ja kehittämiskohteita näyttää olevan siinä, että viranomaiset tietäisivät, kehen ottaa yhteyttä. Henkilösuhteet näyttäisivät perustuvan lähinnä satunnaisiin kokemuksiin ja yksittäisen henkilön omaan aktiivisuuteen. Yhdeksi syyksi henkilökontaktien puutteelle onkin mainittu viranomaisken-tän ja maahanmuuttohallinnossa työskentelevien viranomaisten hajanaisuus. Koska henkilökontaktit mahdollistavat kuitenkin luottamuksellisen suhteen kahden viranomaisen välillä, yhteistyön tiivistämisen kannalta olennaista oli-si miettiä keinoja ja rakenteita, joilla yhteistyön tiivistäminen käytännössä olisi mahdollista. Yksinkertaisena esimerkkinä tästä toimii ajantasaisten yhe-tystietojen jakaminen toiselle viranomaiselle.

Yksi esimerkki tiiviistä ja rakenteellisesta yhteistyöverkostosta on niin sanottu yhden luukun malli, jossa prosessiin osallistuvat viranomaiset työskentelevät keskitetysti saman katon alla, samassa rakennuksessa. Tällainen keskitetty toimintamalli on käytössä muun muassa Hollannissa, jossa Hollan-nin Maahanmuuttovirasto (Immigration and Naturalisation Service) toimii

maahanmuuttoasioiden keskeisenä lupaviranomaisena ja käsittelee kaikki ulkomaalaisten jättämät oleskelulupa, -turvapaikka, sekä kansalaisuushakemukset ja päättää myös kiintiöpakolaisvalinnoista. Suomalaisesta turvapaikkaprosessista poiketen, Hollannin Maahanmuuttovirasto suorittaa myös turvapaikkakuulustelun eli selvittää hakijan henkilöllisyyden, matkareitin ja maahantulon. Toiminta on siis huomattavasti keskitetympää, ja hakemuskeskuksissa työskentelevät varsinaisten viranomaisten ohella myös avustajat, alaikäisten edustajat ja tulkit. Koska myös muissa, moniammatillisuutta ja viranomaisten välistä yhteistyötä edellyttävillä toimialoilla niin sanottu yhden luokun malli on havaittu hyväksi ja toimivaksi (Ellonen 2010), vastaavanlaisen keskitetyn toimintamallin käyttöön ottoa voitaisiin harkita myös Suomessa maahanmuuttohallinnon alalla.

Kirjallisuus

- Accenture & Maahanmuuttovirasto (2009): Turvapaikkaprosessin ruuhkanpurun keinot. Turvapaikkaprosessin lean-analyysi. Lopputulosten esittely 20.05.2009.
- Amnesty International (2007): Migration-Related Detention: A research guide on human rights standards relevant to the detention of migrants, asylum-seekers and refugees. [Http://www.amnesty.org/en/library/asset/POL33/005/2007/en/f07d6dce-ad6b-11dc-a4b5-ef6c4a573348/pol330052007eng.pdf](http://www.amnesty.org/en/library/asset/POL33/005/2007/en/f07d6dce-ad6b-11dc-a4b5-ef6c4a573348/pol330052007eng.pdf)
- Betts, Alexander (2006): What Does 'Efficiency' Mean in the Context of the Global Refugee Regime? *British Journal of Politics and the International Relations* 8 (2), 148–173.
- Betts, Alexander (2003): Public Goods Theory and the Provision of Refugee Protection: The Role of the Joint Product Model in Burden-Sharing Theory. *Journal of Refugee Studies* 16 (3), 274–295.
- Burns, Nancy (1989): Standards for Qualitative Research. *Nursing Sciences Quarterly. Theory, research and practise* 2 (1), 44–52.
- Cornelius, Wayne; Martin, Philip & Hollifield, James (1994): *Controlling Immigration: a Global Perspective*. Stanford: Stanford University Press.
- Crawshaw, Ralph; Devlin, Barry & Williamson, Tom (1998): *Human Rights and Policing. Standards for Good Behaviour and a Strategy for Change*. Hague: Kluwer.
- Crisp, Jeff (2003): A new asylum paradigm? Globalisation, migration and the uncertain future of the international refugee regime. Geneva, Switzerland: UNHCR. [Http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opensslPDFViewer.html?docid=3fe16d835&query=jeff%20crisp](http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opensslPDFViewer.html?docid=3fe16d835&query=jeff%20crisp)

- Czaika, Mathias (2009): Asylum Cooperation among Asymmetric Countries: The Case of the European Union. *European Union Politics* 10 (1), 89–113.
- Düvell, Franck (2006): *Illegal immigration in Europe. Beyond Control*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Egharevba, Stephen (2003): *Police Cadets Attitudes towards Immigrants in Finland: a Critical Analysis*. Teoksessa Ahti Laitinen (toim.): Kirjoituksia syrjäytymisestä, syrjinnästä ja petoksista. Oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja, Rikos- ja prosessioikeuden sarja A:31. Turku: Turun yliopisto.
- Egharevba, Stephen & Hannikainen, Lauri (2005): *Exploring Police Relations with the Immigrant Minority in the context of Racism and Discrimination: A View from Turku, Finland*. *African Journal of Criminology and Justice Studies* 1 (2), 93–136.
- Ellonen, Noora (2010): *Viranomaisyhteistyö lapsiin kohdistuvien väkivalta- ja hyväksikäyttötapausten selvittämisessä*. Teoksessa Humppi, Sanna-Mari & Ellonen, Noora: *Lapsiin kohdistuva väkivalta ja hyväksikäyttö. Tapausten tunnistaminen, rikosprosessi ja viranomaisten yhteistyö*. Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 40. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulu.
- Eskola, Jari & Suoranta, Juha (2000): *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Tampere: Vastapaino.
- Euroopan muuttoliikeverkosto (European Migration Network) (2009): *Yksintulleet - näkökulmia ilman huoltajaa maahan saapuneiden asemasta Suomessa*. Euroopan muuttoliikeverkosto.
- Fassman, Heinz; Haller, Max & Lane, David (toim.) (2009): *Migration and Mobility in Europe. Trends, Patterns and Control*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Gibney, Matthew (2004): *Ethics and Politics of Asylum: Liberal Democracy and the Response To Refugees*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hadley, Jonathan (2008): *Poliisitoiminta ja kotouttaminen Britanniassa: sosiaalisen muutoksen merkitys*. Teoksessa Arno Tanner (toim.): *Poliisi ja maahanmuuttajat*. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 67. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulu.
- Hatton, Timothy J. (2005): *European Asylum Policy*. *National Institute Economic Review* 194 (1), 106–119.
- Heikkilä, Elli; Pikkariainen, Marja & Wilkman, Sirkku (2008): *Poliisi ja maahanmuuttajat Turussa tänään*. Teoksessa Arno Tanner (toim.): *Poliisi ja maahanmuuttajat*. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 67. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulu.

- Heinonen, Elisabet; Hämäläinen, Kari; Räisänen, Heikki; Sihto, Matti & Tuomala, Juha (2004): Mitä on työvoimapolitiikka? VATT-julkaisuja 38. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Heusala, Anna-Liisa; Lohiniva, Anja & Malmi, Antti (2008): Samalla puolella - eli puolella rajaa: Rajaturvallisuuden edistäminen Suomen ja Venäjän viranomaisyhteistyönä. Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 30. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulu.
- Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena (2008): Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.
- Holopainen, Juha (2009): Poliisin rooli turvapaikkamenettelyssä. Esitelmä ulkomaalaisseminaarissa 20.10.2009 Tampereella, Poliisiammattikorkeakoulussa.
- Honkatukia, Päivi & Suurpää, Leena (2007): Nuorten miesten monikulttuurinen elämäntyyli ja rikollisuus. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 232 - Nuorisotutkimusverkoston julkaisuja 80. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.
- Humppi, Sanna-Mari & Ellonen, Noora (2010): Lapsiin kohdistuva väkivalta ja hyväksikäyttö. Tapausten tunnistaminen, rikosprosessi ja viranomaisien yhteistyö. Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 40. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulu.
- James, Harold (2001): *The End of Globalization: Lessons from the Great Depression*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Keskinen, Suvi; Rastas, Anna & Tuori, Salla (toim.) (2009): En ole rasis-ti, mutta... Maahanmuutosta, monikulttuurisuudesta ja kritiikistä. Tampere: Vastapaino & Nuorisotutkimusverkosto.
- Kivivuori, Janne (2005): Piilorikollisuuden tutkimus. Teoksessa Kivivuori, J. & Salmi, V.: Nuorten rikoskäyttäytyminen 1995–2004. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 214. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.
- Kokoomus (2009): Realismia turvapaikkapolitiikkaan, resursseja koto-tutumiseen. Arto Satosen maahanmuuttotyöryhmän väliraportti. [Http://www.kokoomus.fi/@Bin/683579/Arto%20Satosen%20Maahanmuuttoty%c3%b6ryhm%c3%a4n%20V%c3%a4liraportti.doc](http://www.kokoomus.fi/@Bin/683579/Arto%20Satosen%20Maahanmuuttoty%c3%b6ryhm%c3%a4n%20V%c3%a4liraportti.doc)
- Korander, Timo (2004): Poliisikulttuuri - poliisiammatin ja tutkimuksen vä-line. Oikeus 33 (1), 4–24.
- Kuosma, Tapio (2004): Uusi ulkomaalaislaki. Helsinki: Lainvoima/Multikustannus Oy.
- Kääriäinen, Juha (2008): Why do the Finns Trust the Police? *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention* 9 (2), 141–159.

- Kääriäinen, Juha (2007): Trust in the Police in 16 European Countries. A Multilevel Analysis. *European Journal of Criminology* 4 (4), 409–435.
- Laapio, Marja-Liisa (2005): Poliisi ja perheväkivalta: tapaustutkimus poliisin toimintakulttuurista ja viranomaisverkosta. *Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia* 24. Espoo: Poliisiammattikorkeakoulu.
- Laittoman maahantulon vastainen toimintaohjelma 2010–2011. Poliisin ylijohtajan julkaisusarja 5/2009. [http://www.poliisi.fi/intermin/biblio.nsf/F2AEA0220E3B72A3C225767A002FAAA3/\\$file/5-2009.pdf](http://www.poliisi.fi/intermin/biblio.nsf/F2AEA0220E3B72A3C225767A002FAAA3/$file/5-2009.pdf)
- Lappi-Seppälä, Tapio & Niemi, Hannu (2009): Johdanto. Teoksessa *Rikollisuustilanne 2008. Rikollisuus ja seuraamusjärjestelmä tilastojen valossa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia* 247. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.
- Lohiniva, Anja (2008): Mistä se oikea partneri löytyy? Selvitys suomalais-venäläisestä viranomaisyhteistyöstä talousrikosten torjunnassa ja tutkinnassa - Suomen keskusrikospoliisin näkökulma. *Poliisiammattikorkeakoulun raportteja* 70. Verkkojulkaisu. [http://www.poliisi.fi/poliisi/poliisioppilaitos/home.nsf/files/raportteja70_lohiniva/\\$file/raportteja70_lohiniva.pdf](http://www.poliisi.fi/poliisi/poliisioppilaitos/home.nsf/files/raportteja70_lohiniva/$file/raportteja70_lohiniva.pdf)
- Maahanmuuttovirasto (2008): Turvapaikkaohje. Dnro 109/032/2008.
- Maahanmuuttovirasto (2009): Turvapaikkayksikön tilastoanalyysi, 2009. <http://www.migri.fi/download.asp?id=tupan+tilastoanalyysi+1%2D6%2F2009;1579;{2F2927A6-0F49-4AFD-8D88-2545CF5356EC}>
- Maahanmuuttovirasto (2010a): Maahanmuuttoasiat Suomessa. <http://www.migri.fi/netcomm/content.asp?path=8,2470,2481>
- Maahanmuuttovirasto (2010b): Turvapaikan hakeminen. <http://www.migri.fi/download.asp?id=Kaaviokuva%5Fturvapaikan+hakeminen;1462;{64760F61-F278-49C4-BF99-7E6B9E649D26}>
- Maahanmuuttovirasto (2010c): Turvapaikka-asiat, tammi-elokuu 2010. Tilastokatsaus. <http://www.migri.fi/download.asp?id=Tilastoanalyysi+turvapaikka%2Dasiat+2010;1998;{8DFE6F07-AC86-420B-AA7B-2E79CADB9240}>
- Maahanmuuttovirasto (2010d): Kaikki hakijat kansalaisuuksittain, vuosi 2010. <http://www.migri.fi/download.asp?id=Tp%2Dhakijat+2010;1903;{02554125-978B-4813-8AD3-7C58A6D294E3}>
- Maahanmuuttovirasto & Pakolaisneuvonta ry (2009a): Suositukset turvapaikkapuhuttelun kehittämistä. 2. korjattu painos. Helsinki: AT-Julkaisutoimisto Oy.
- Maahanmuuttovirasto & Pakolaisneuvonta ry (2009b): Tulkkauksen turvapaikkamenettelyssä. Opas tulkeille. Helsinki: J-Paino Hiirikoski Oy.

- Maahanmuuttovirasto & Pakolaisneuvonta ry (2010): Edustajana turvapaikkamenettelyssä. Opas alaikäisten turvapaikanhakijan edustajalle. Helsinki: AT-Julkaisutoimisto Oy.
- Mahkonen, Sami (2003): Lastensuojeluilmoitus. Jyväskylä: Gummerus.
- McAdam, Jane (toim.) (2008): *Forced Migration, Human Rights, and Security*. Oxford and Portland: Oregon.
- Mäkelä, Marjo (2009): Kansainvälinen suojelu eli turvapaikkaprosessi, Dublinmenettely ja kiintiöpakolaisvalinnat. Powerpoint-esitys 28.1.2010.
- OECD/SOPEMI (2007): *International Migration Outlook Annual Report*. Paris: OECD.
- Pitkänen, Pirkko (2006): *Etninen ja kulttuurinen monimuotoisuus viranomaistyössä*. Helsinki: Edita.
- Pitkänen, Pirkko & Kouki, Satu (2002): Meeting Foreign Cultures: a Survey of the Attitudes of Finnish Authorities towards Immigrants and Immigration. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 28 (1), 103–118.
- Rastas, Anna (2007): *Rasismi lasten ja nuorten arjessa. Transnationaalit juuret ja monikulttuuristuva Suomi*. Tampere: Tampere University Press.
- Reiner, Robert (2000): *The politics of the police*. 3rd edition. Oxford: University Press.
- Roth, Venla (2010): *Defining Human Trafficking, Identifying Its Victims. A Study on the Impact and Future Challenges of the International, European and Finnish Legal Responses to Prostitution-Related Trafficking in Human Beings*. Turku: Turun yliopisto.
- Rowe, Michael (2004): *Policing, Race and Racism*. Cullampton, Devon: Willan.
- Saari, Kari (2009): Poliisin ja etnisten vähemmistöjen välinen suhde 2000-luvun Suomessa. *Kertovatko suomalaistutkimukset kahta ristiriitaista tarinaa? Oikeus* 38 (4), 402–419.
- Samers, Michael (2010): *Migration*. London: Routledge.
- Segal, Uma A.; Mayadas, Nazneen S. & Elliott, Doreen (2010): *The Immigration Process*. Teoksessa Uma A. Segal, Doreen Elliott & Nazneen S. Mayadas (toim.): *Immigration Worldwide. Policies, Practices, and Trends*. Oxford University Press.
- Schultz, Theodore W.(1978): *Migration: an Economist's View*. Teoksessa William H. McNeill & Ruth Adams (toim.): *Human Migration. Patterns and Policies*. Bloomington: Indiana University Press.
- SDP (Suomen Sosiaalidemokraattinen Puolue) (2010): *Reilu ja hallittu maahanmuuttopolitiikka*. SDP:n maahanmuuttotyöryhmän raportti. [Http://www.sdp.fi/sites/www.sdp.fi/files/politiikka/reilu_ja_hallittu_maaahanmuuttopolitiikka.pdf](http://www.sdp.fi/sites/www.sdp.fi/files/politiikka/reilu_ja_hallittu_maaahanmuuttopolitiikka.pdf)

- Sisäasiainministeriö (2010a): Suomen kansalaisen muun omaisen oleskelulupa, Lausunnolle lähtenyt esitysluonnos 6.7.2010. [http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/36005381ca748677c22577580025b8c2/\\$file/he-luonnos_05072010.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/36005381ca748677c22577580025b8c2/$file/he-luonnos_05072010.pdf)
- Sisäasiainministeriö (2010b): Oleskelulupiin biometriset tunnisteet ensi vuonna. Sisäasiainministeriön tiedote 01.07.2010. <http://www.intermin.fi/intermin/bulletin.nsf/PFBD/26E693FE532725A8C2257753003ABFA9?opendocument>
- Sisäasiainministeriö (2010c): Muun maan oleskeluluvan saamisen ehtoja ei muuteta. Sisäasiainministeriön tiedote 27.10.2010. <http://www.intermin.fi/intermin/bulletin.nsf/PFBD/A225A6C4E5608BD0C22577C900341AE4?opendocument>
- Sisäasiainministeriö (2009a): Näkökulmia turvapaikkapolitiikkaan. Kehitysehdotuksia ja pohjoismaista vertailua. [http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/2fcbeaf321fa9534c22575c90025d031/\\$file/nakokulmia_turvapaikkapolitiikkaan_020609.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/2fcbeaf321fa9534c22575c90025d031/$file/nakokulmia_turvapaikkapolitiikkaan_020609.pdf)
- Sisäasiainministeriö (2009b): Ministeri Thors: EU-tasolla saatava yhtenäisempi lainsäädäntö turvapaikka-asioissa. Sisäasiainministeriön tiedote. <http://www.intermin.fi/intermin/bulletin.nsf/PFBD/5F3F78443D9AA8B9C225767E0044A512?opendocument>
- Sisäasiainministeriö (2008a): Käännättämistä ja maasta karkottamista koskevan päätöksen täytäntöönpano. Nro SM-2008-00462/Ka-24.
- Sisäasiainministeriö (2008b): Ulkomaalaisen maasta poistamista koskevan päätöksen täytäntöönpanon vastuunjakoa koskeva määräys. Nro SM-2008-00888/Ka-24.
- Staring, Richard (2009): Different Methods to Research Irregular Migration. Teoksessa Ilse Van Liempt & Bilger, Veronika (toim.): *The Ethics of Migration Research Methodology. Dealing with vulnerable immigrants*. Brighton: Sussex Academic Press.
- Suhrke, Astrid: Burden-Sharing during Refugee Emergencies (1998): The Logic of Collective versus National Action. *Journal of Refugee Studies* 11 (4), 396–415.
- Tanner, Arno & Koivisto-Khazaal, Laura (2009): Maahanmuutto- ja ulkomaalaisviranomaiset mediassa: näkyvyys, viestinnän laatu ja osallistuminen keskusteluun. Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 38. Raja- ja merivartiokoulun julkaisusarja 1, tutkimuksia 2. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulu.
- Thielemann, Eiko R. & Dewan, Torun (2006): The Myth of Free-Riding: Refugee Protection and Implicit Burden-Sharing. *West European Politics* 29 (2), 351–369.

- Thomas, Robert (2006): Assessing the Credibility of Asylum Claims: EU and UK Approaches Examined. *European Journal of Migration and Law* 8 (1), 79–96.
- Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2003): Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Jyväskylä: Gummerus kirjapaino Oy.
- Turtiainen, Kati (2009): Kertomuksia uuden kynnyksellä - Luottamuksen rakentuminen kiintiöpakolaisten ja viranomaisten välillä. *Janus* 17 (4), 329–345.
- Tynjälä, Päivi (1991): Kvalitatiivisten tutkimusmenetelmien luotettavuudesta. *Kasvatus* 22, 5–6.
- Ulkoasiainministeriö (2010): Lissabonin sopimus. Miten sopimus muuttaa Euroopan Unionia? 3. uusittu painos. Helsinki: Edita Prima Oy.
- UNHCR (2009): Asylum levels and trends in industrialized countries first half 2009: Statistical overview of asylum applications lodged in Europe and selected non-European countries. <http://www.unhcr.org/4adebca49.html>
- UNHCR (2007): Statistical yearbook. [Http://www.unhcr.org/4981b19d2.html](http://www.unhcr.org/4981b19d2.html)
- Viuhko, Minna & Jokinen, Anniina (2009): Human Trafficking and organised crime. Trafficking for sexual exploitation and organised procuring in Finland. Helsinki: European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations (HEUNI).
- Vähemmistövaltuutettu (2004): Kannanotto turvapaikkatutkinnasta Tampereen kihlakunnan poliisilaitoksella. Tampereen kihlakunnan poliisilaitos, Sisäasiainministeriö, Länsi-Suomen läänin poliisiosasto 2549/65/2003TM.

Liitteet

Liite 1. Viranomaishaastatteluiden teemahaastattelurunko

Haastateltavan taustatiedot

Turvapaikkahakemuksen jättäminen ja tutkinnan aloittaminen

- Hakemuksen jättämiseen ja tutkinnan aloittamiseen liittyvät haasteet ja ongelmakohdat

Turvapaikkamenettelyt poliisilaitoksella

- Tutkijoiden ja tutkinnanjohtajien työnjako
- Paikkakunnan/ poliisilaitoksen ominaispiirteet
- Rikostutkijoiden hyödyntäminen osana turvapaikkatutkintaa
- Ulkomaalaistutkijoiden pätevyys ja kokemus
- Turvapaikkatutkinnan vaatimat tiedot ja taidot
- Turvapaikkatutkinnassa mahdollisesti tarvittavat lisäresurssit
- Turvapaikkatutkinnan keston vaikuttavat tekijät
- Turvapaikkatutkinnan laatuun vaikuttavat tekijät

Hakijan kuulustelu

- Kuulustelun alkaminen hakemuksen vastaanottamisesta
- Kestoon vaikuttavat tekijät
- Poliisin rooli kuulustelijana
- Poliisin tekemät päätelmät hakijasta haastattelutilanteessa
- Hakijan kuulusteluun liittyvät haasteet ja ongelmakohdat
- Kuulusteluiden ohjeistaminen
- Väärinkäytökset ja hakijoiden virheelliset kertomukset
- Turvapaikkapuhuttelut EU-hakijoiden osalta

Tulkki- ja logistiikkapalvelut

- Tulkkipalveluiden järjestäminen poliisilaitoksella
- Kokemukset eri tulkkien saatavuudesta ja ammattitaidosta
- Hidasteet ja ongelmakohdat, jotka liittyvät tulkkipalveluiden saamiseen
- Logistiikkajärjestelyt, jotka liittyvät tutkinnan alkuvaiheeseen

Lisäselvitykset, ikä - ja kielitestit

- Kokemukset ikätesteistä (oikeuslääketieteellinen iänmäärittäminen) ja sen toimivuudesta
- Kokemukset kielitesteistä ja sen toimivuudesta
- Eurodac-kyselyt
- Hidasteita, viivytykset tai muut tutkinnan laatua heikentävät tekijät?
- Muut mahdolliset virka-apupyynnöt

Edustajan tai avustajan rooli

- Kokemukset edustajan roolista turvapaikkamenettelyissä
- Kokemukset alaikäisen avustajan roolista turvapaikkamenettelyissä

Säilöönottotoiminta

- Säilöönottotoiminta poliisilaitoksella
- Kehittämistarpeet säilöönottotoimintaan liittyen

Viranomaisyhteistyö rajavartiolaitoksen / poliisin kanssa

- Virallinen / epävirallinen yhteistyö
- Tietoisuus toisen viranomaisen toimintatavoista
- Työnjaon erillisuus / päällekkäisyys
- Tiedonkulku viranomaisten välillä
- Lakituntemus toisen viranomaisen työhön
- Luottamus toiseen viranomaiseen
- Hyvät käytännöt viranomaisyhteistyöhön
- Kehittämiskohteet viranomaisyhteistyöhön

Viranomaisyhteistyö Maahanmuuttoviraston ylitarkastajien / Dublin tulosalueen kanssa

- ks. kysymykset edellä.

Viranomaisyhteistyö Vastaanottokeskusten kanssa

- ks. kysymykset edellä.

Palauttamismenettelyt

- Palauttamismenettelyt poliisilaitoksella
- Logistiikkajärjestelyt jotka liittyvät palauttamismenettelyihin
- Saattotoiminta
- Keskeinen ongelma, hidaste tai kehittämiskohde erityisesti palauttamismenettelyissä

Laittoman maahantulon ja ihmiskaupan torjunta

- Ilmiöiden tunnistaminen
- Hallintakeinot
- Käytössä olevat resurssit
- Yhteistyö

Liite 2. Hankkeen loppuseminaarin työryhmien tuotokset

Poliisiammattikorkeakoulussa järjestettiin seminaari poliisin ja Rajavartiolaitoksen turvapaikkamenettelyiden kehittämisestä 27.1.2011. Seminaariin sisältyi työryhmätyöskentely, jossa seminaariin osallistuneet viranomaiset (n=37) keskustelivat ryhmissä ennalta määrätystä kysymyksistä. Kysymykset muodostettiin samoista teemoista kuin viranomaishaastattelut.

TYÖRYHMÄ 1: Turvapaikanhakijan kuulustelu ja muut turvapaikkamenettelyt

- Millaisia haasteita ja ongelmakohtia liittyy turvapaikanhakijoiden kuulustelemiseen / haastatelemiseen turvapaikkaprosessin aikana?
 - Millaiset tekijät edesauttavat turvapaikanhakijan kuulustelua / haastattelua?
 - Millaisissa asioissa turvapaikkatutkinnan järjestelyille liittyy lisäresurssien tarvetta?
 - Mitkä ovat turvapaikkatutkinnan kestoon vaikuttavia tekijöitä poliisin/ Maahanmuuttoviraston näkökulmasta?
 - Millaisilla lisäselvityksillä tai (uusilla) menetelmillä voitaisiin paremmin saada vastauksia esimerkiksi hakijan henkilöllisyyteen, maahan-tuloon ja matkareittiin sekä vainon perusteiden selvittämiseen? Mitkä lisäselvityksistä ovat erityisen hyödyllisiä?
 - Liittyykö eri hakijaryhmiin erilaisia priorisointitarpeita? Kuinka eri-laisten hakijaryhmien tarpeet voidaan tunnistaa paremmin?
- Poliisin näkökulmasta lisätyö esimerkiksi asiakirjatutkinnan, kielianalyysin ja ikätestien suhteen pidentää prosessia. Toisaalta lisätyö nähdään tarpeellisenä keinona selvittää hakijan henkilöllisyys, maahantulo ja matkareitti. Lisätyöstä johtuen tutkintaprosessi on pitkä eikä voi koskaan täyttää tavoiteaikaa (14 vrk). 14 vrk tavoiteaika tulisi voida asettaa vain niille tapauksille, joissa ei tarvita erillisiä lisäselvityksiä.
- Poliisin ulkomaalaistutkinta on laaja tehtäväkenttä. Muiden ulkomaalaisasioiden jatkuva lisääntyminen kuormittaa prosessia. Turvapaikkaprosessin keskittäminen on hyvä asia.

- Käytännön ongelmia on tulkkien saatavuudessa, ja tulkkauspuitesopimukset eivät ole helpottaneet tulkkien hankintaa. Tulkkien laadun vaihtelu vaikuttaa keston ja laatuun tulkkien ammattitaito on laadun takeena.
- Omakätisten hakemusten ottaminen ja käsittely hidastaa prosessia. Tämä on asia, jolle ei ole olemassa välitöntä ratkaisua.
- Maahanmuuttoviraston näkökulmasta turvapaikkaprosessi hidastuu, jos U3A-lomakkeissa on merkintäpuutteita. Lomakkeissa tulisi olla merkin­nät siitä, onko asiakirjat tutkittu, onko henkilöllisyys selvitetty vai ei, ja muut henkilöllisyyttä koskevat tekijät. Nämä tulisi olla merkittynä lomakkeisiin, jotta voitaisiin selvittää ja viiveiltä välttyttäisiin.
- Poliisin näkökulmasta eri tutkintatapojen osalta puuttuu Poliisihallituksen antama ohjeistus. Nyt tutkintatapa on epäyhtenäinen mikä haittaa prosessia
- Kuulustelujen osalta lähtökohta on, että poliisi osaa perusasiat. Turvapaikka­katutkinnan osalta kuitenkin on puutteita. Tässä uusien tutkijoiden koulu­tus on tärkeää. Myös oleskelulupa-asioiden tutkinnassa näkyy koulutuk­sen ja perehdyttämisen puute. Tästä syystä taso vaihtelee poliisipiireittäin.
- Henkilö voi saada oleskeluluvan ns. vahingossa, koska toisella poliisilai­toksella voidaan päätyä samankaltaisessa tapauksessa erilaiseen ratkai­suun. Käytännöt ovat siis epäyhtenäisiä. Keskittämisen lisäksi täytyy taata laatu oleskelulupa-asioissa.
- Paikallistiedon kysely mahdollisimman suuressa määrin hakijamaiden osalta (Irak, Afganistan, Somalia) helpottaisi prosessia. Maahanmuuttovi­rasto voisi avustaa poliisia tässä paikallistiedossa.
- Turvapaikkapuhutteluun pääsyssä on pitkä viive.
- Lisäresursseille ja perehdytykselle on tarvetta. Henkilöstö ei voi toimia te­hokkaasti, jos työtilat ovat epäasianmukaiset. Avustavalle henkilökunnalle on tarvetta.
- Lisäselvityksillä on merkitystä. Muissa maissa turvapaikkaa hakeneiden osalta asiakirjat voisi tilata muista maista heti. Maahantulovaiheessa tur­vapaikkatutkinta voisi olla tehokasta hakijan tavaroiden tarkastamisessa. Tässä on eroavaisuuksia eri laitosten välillä

- Dublin-tapauksissa on viiveitä. Alaikäisissä turvapaikanhakijoissa priorisoiminen on helppoa. Edustajien kanssa poliisilla on edelleen ongelmia, erityisesti edustajien paikalle saamisessa.
- Tutkinnan kesto ei ole välttämättä oleellisin mittari kehittämisen kannalta. Vaikka poliisiin tai Rajavartiolaitoksen tutkinta kestäisi, se palvelee kokonaisprosessia jos se on laadukkaasti tehty. Kokonaisprosessi on tärkein, ei niinkään yksittäisen viranomaisen tutkinta-ajat. Mihin esimerkiksi perustuu esimerkiksi Poliisihallituksen antama ohjeistus tutkinnan kestosta (14 vrk)? Tässä ei oteta huomioon iänmäärytyksiä, kielianalyysejä eikä asiakirjatutkimuksia. Nämä kaikki vievät aikaa, ja ovat tärkeitä kokonaisuuden kannalta.
- Maahanmuuttoviraston virka-apupyyntö poliisille suorittaa turvapaikkatutkinta on raskas prosessi. Esimerkiksi tapauksissa, joissa työttömyys ilmoitetaan hakemuksen perusteeksi. Voisiko poliisi suorittaa kuulemisen myös vainon perusteiden osalta tällaisissa tapauksissa? Ongelma on kuitenkin lainsäädännöllinen, ja yksittäistapauksissa voidaan sopia poliisin ja Maahanmuuttoviraston kesken. Alueellinen nopea yhteistyö mahdollistaisi tällaisen yhteistyön.
- Olennaista prosessin kannalta on perusteettomien hakemusten ja kiireellisten tapausten tunnistaminen. Millä tavalla voidaan ”niputtaa”/”jaotella” tapaukset ja viestiä Maahanmuuttovirasto kiireellisistä tapauksista? Poikkeuksellisen nopeita tutkintajärjestelyitä tehdään myös Maahanmuuttovirastossa, ja tähän on valmiuksia olemassa erityisesti selvien tapausten osalta.

TYÖRYHMÄ 2: Poliisin ja Rajavartiolaitoksen yhteistyö turvapaikkaprosessissa

- Millaisissa asioissa tehdään virallista tai epävirallista yhteistyötä poliisin ja Rajavartiolaitoksen välillä?
- Millaisiin asioihin poliisin ja Rajavartiolaitoksen yhteistyössä liittyy haasteita tai ongelmakohtia? (esim. tiedonkulku, tietämys toisen viranomaisen toimintatavoista, luottamus, lakituntemus).

- Onko olemassa tekijöitä, jotka voivat käytännössä estää viranomaisyhteistyön toimivuuden? (esim. resurssit, oman työn määrä, tiedon puute toisesta viranomaisesta, lainsäädäntö)
 - Mitkä asiat viranomaisyhteistyössä toimivat erityisen hyvin?
 - Millaisissa osa-alueissa viranomaisyhteistyön tärkeys on erityisen suuri? Millaisissa osa-alueissa viranomaisyhteistyötä voitaisiin lisätä?
 - Millaisilla menetelmillä viranomaisyhteistyötä voitaisiin kehittää? (esim. koulutus, tietotekniset asiat, tietojärjestelmät jne.)
- Yhteistyötä poliisin ja Rajavartiolaitoksen kohdalla tehdään:
- Asiakirjatutkinnassa
 - Ulkomaalaisten sisämaan kenttävalvonta
 - Teemaiskut
 - Satunnainen konsultointi, epäviralliset keskustelut (liittyy henkilösuhteisiin)
 - PTR-piste (esim. Turun satama)
 - Virkamiesvaihto
- Ongelmia yhteistyössä:
- Lainsäädäntö (PTR-laki tuo helpotusta)
 - Tiedonkulku (toimitaan samassa kaupungissa, muttei tunneta toisia)
 - Rajavartiolaitoksella ei ole Seitin tapaista foorumia (Lentokentälle tulee paljon Ghanalaisia, miten ilmoittaa siitä maakuntiin)
- Esteitä yhteistyölle:
- Ei periaatteessa ole
 - Käytännössä jäykkyys organisaatiossa (puolisotilaallinen vs. sotilaallinen) ja tulostavoitteet saattavat vaikeuttavat yhteistyötä
 - Mihin virka-apupyyntö esitetään puolin ja toisin (operatiivinen kysymys)
- Asioita, jotka toimivat hyvin yhteistyökuviossa:
- Saattotoimintaan ja maasta poistamiseen liittyvät virka-avut
 - Perheenyhdistämisrekisteröinnit
 - Organisaation sisäiset, mutta yksiköiden väliset virka-avut
 - Kenttävalvonta (kunhan työnjaosta sovitaan)

– Yhteistyön kehittämiskohteita:

- Rajavartiolaitoksella on paljon tietoa maahan tulevista asiakkaista, asiakirjoista ym., mutta sisämaassa asiakkaan vastaanottanut viranomainen ei saa tätä tietoa. Rajavartiolaitoksen saama tieto voitaisiin hyödyntää paremmin.

– Menetelmiä, jolla yhteistyötä voitaisiin kehittää

- Kasvontunnistusjärjestelmä
- Kuvahakuun perustuva rekisteri. Olisiko tämä lainsäädännöllinen ongelma?
- Toimivat yhteistyöfoorumit tiedon jakamista varten
- Biometria
- Samaa työtä tekeville samat tietojärjestelmät

TYÖRYHMÄ 3: Poliisin ja Maahanmuuttoviraston yhteistyö turvapaikkaprosessissa

- Millaisissa asioissa tehdään virallista tai epävirallista yhteistyötä poliisin ja Maahanmuuttoviraston välillä?
- Millaisiin asioihin poliisin ja Maahanmuuttoviraston yhteistyössä liittyy haasteita tai ongelmakohtia? (esim. tiedonkulku, tietämys toisen viranomaisen toimintatavoista, luottamus, lakituntemus).
- Onko olemassa tekijöitä, jotka voivat käytännössä estää viranomaisyhteistyön toimivuuden? (esim. resurssit, oman työn määrä, tiedon puute toisesta viranomaisesta, lainsäädäntö)
- Mitkä asiat viranomaisyhteistyössä toimivat erityisen hyvin?
- Millaisissa osa-alueissa viranomaisyhteistyön tärkeys on erityisen suuri? Millaisissa osa-alueissa viranomaisyhteistyötä voitaisiin lisätä?
- Millaisilla menetelmillä viranomaisyhteistyötä voitaisiin kehittää? (esim. koulutus, tietotekniset asiat, tietojärjestelmät jne.)

– UMA-rekisteri koetaan poliisissa vaikeaksi. Rekisteristä ei löydy mitään ja sinne on vaikea laittaa ajankohtaista tietoa.

- U3A-lomake voisi uudistua. Poliisin ja Rajavartiolaitoksen pitäisi kirjata kotipaikkatietoja enemmän, eli mistä henkilö kertoo olevansa kotoisin, henkilön omaistiedot ja sukulaissuhteet. Nämä voitaisiin huomioida lomakkeessa paremmin. Myös perhesidehakemuksia koskevia kysymyksiä tulisi uudistaa ja tehdä enemmän ajankohtaiseksi.
- Kun turvapaikka-asia on siirtynyt poliisilta Maahanmuuttovirastoon, ja Maahanmuuttovirasto pyytää poliisia kirjaamaan esim. tehdyistä kielitesteistä, poliisi kirjaa nämä tiedot Patjaan. Maahanmuuttovirastolla ei kuitenkaan ole pääsyä Patjaan eikä siten tietoa kuka asiaa käsittelee. Maahanmuuttoviraston tulisi saada käyttöoikeudet Patjan s-ilmoituksiin, jotta Maahanmuuttovirasto voisi nähdä tutkijoiden ja tutkinnanjohtajien yhteystiedot. Tämä helpottaisi yhteydenpitoa.
- Kuulusteluajan voisi käyttää tehokkaammin tärkeisiin asioihin. Kotipaikkatietous on päätöksen kannalta kaikista tärkeintä tietoa, ja tähän tulisi panostaa poliisissa tai Rajavartiolaitoksessa. Perheenyhdistämiskysymyksissä turvapaikkapuhuttelussa selvitetään perheenjäsenien tiedot, nämä kuitenkin voisi hoitaa myös poliisin puolella.
- Epävirallinen yhteistyö toimii hyvin. Henkilösuhteisiin perustuen voidaan sopia yhdessä kiireellisistä tapauksista, ja nämä hoidetaan nopeasti. Voitaisiin yhdessä sopia poliisin ja Maahanmuuttoviraston välillä selvitettävistä asioista. Tämä vähentäisi useiden kuulusteluiden tarvetta.
- Turhien virka-apupyynnöjä voitaisiin välttää esimerkiksi kielitesteissä. Jos henkilö on poliisikuulustelun jälkeen puhuttelussa Maahanmuuttovirastossa, jossa herää epäily kielitestin tarpeellisuudesta, puhuttelija voisi tehdä saman tien kielitestin ilman virka-apupyynnön tekemistä. Poliisi voisi myös tehdä kielitestin heti U3A-kuulustelun yhteydessä. Tulisiko tehdä päätös siitä, että kaikille tietyille hakijoille tulisi tehdä kielitestit heti alkuvaiheessa? Esimerkiksi voitaisiin hyödyntää vapaan kerronnan tyyliä U3A-kuulustelussa. Tämän kuulustelun voisi nauhoittaa ja lähettää saman tien kielianalyysiin. Välttyttäisiin erilliseltä kielitestinauhoituksen tekemiseltä.
- Kotipaikan selvittäminen maahantulovaiheessa on tärkeää. Maahanmuuttoviraston näkökulmasta poliisilla tulisi olla pääsy Tellus-maatietokan-

taan. Maahanmuuttovirastolla on myös halua palvella ja auttaa poliisia paikallistuntemuksessa.

TYÖRYHMÄ 4: Poliisin ja vastaanottokeskusten yhteistyö turvapaikkaprosessissa

- Millaisissa asioissa tehdään virallista tai epävirallista yhteistyötä poliisin ja vastaanottokeskusten välillä?
 - Millaisiin asioihin poliisin ja vastaanottokeskusten yhteistyössä liittyy haasteita tai ongelmakohtia? (esim. tiedonkulku, tietämys toisen viranomaisen toimintatavoista, luottamus, lakituntemus).
 - Onko olemassa tekijöitä, jotka voivat käytännössä estää viranomaisyhteistyön toimivuuden? (esim. resurssit, oman työn määrä, tiedon puute toisesta viranomaisesta, lainsäädäntö)
 - Mitkä asiat viranomaisyhteistyössä toimivat erityisen hyvin?
 - Millaisissa osa-alueissa viranomaisyhteistyön tärkeys on erityisen suuri? Millaisissa osa-alueissa viranomaisyhteistyötä voitaisiin lisätä?
 - Millaisilla menetelmillä viranomaisyhteistyötä voitaisiin kehittää? (esim. koulutus, tietotekniset asiat, tietojärjestelmät jne.)
- U2-lomakkeessa, joka menee poliisilta vastaanottokeskuksiin, on vain hyvin suppeat tiedot. Lomakkeeseen lisätään käsin hakijan mahdolliset rahavarat ja Eurodac-hitti. Nämä kuitenkin vaikuttavat vastaanottokeskusten tekemiin päätöksiin, joten tieto tästä kuuluisi mennä automaattisesti poliisilta vastaanottokeskuksiin.
- Yksittäisiä tapauksia huonosti toimivasta yhteistyöstä (luottamuspula) poliisin ja vastaanottokeskusten välillä on toki ollut, mutta ei voi yleistää. Pääosin yhteistyö toimii erittäin hyvin, ja välit ovat hyvät poliisin ja vastaanottokeskusten välillä (Vaasa)
- Viranomaisyhteistyötä estäviä tekijöitä ei suoranaisesti ole. Erityisen hyvin toimivat ainakin maasta poistaminen. Puolin ja toisin saadaan epävirallista tietoa henkilöstä.

- Tärkeää on, että poliisi saa tiedon vastaanottokeskuksesta, jos on henkilö siirretty toisesta keskuksesta toiseen. Tiedon kulku ja tiedotus asukkaista ja asukkaiden siirrosta poliisille on olennaista. Tässä tiedonkulussa on kuitenkin parantamisen varaa.
- Yhteistyön kehittämisen kannalta yhteiset tapaamiset ja kokoontumiset ovat tärkeitä. Joillakin paikkakunnilla näitä on säännöllisesti
- Epävirallinen yhteistyö hakijan siirroissa toimii hyvin. Transit-siirroissa on kuitenkin paljon eroja vastaanottokeskusten ja poliisien välillä. Vastaanottokeskus tarvitsee tiedon Eurodac-hiteistä, jotta voidaan tehdä oikeanlaisia siirtoja.
- Ulkomaalaisseminaareissa voisi olla työryhmiä, joissa voisi puhua asioista (esim. tiedonkulku, fax)
- Jos henkilö haluaa keskeyttää turvapaikkaprosessin, poliisi tekee peruuttamistoimenpiteet ja mahdollisesti täyttää IOM-kaavakkeet asiakkaan kanssa. Jos päätös tullut täytäntöönpanokelpoiseksi, myös vastaanottokeskus voi tämän tehdä. Vastaanottokeskusten tulisi muistaa ilmoittaa poliisille tästä IOM-suunnitelmasta, ettei poliisi samanaikaisesti tee tätä suunnitelmaa.

TYÖRYHMÄ 5: Tulevaisuuden haasteet turvapaikkaprosessissa

- Millaisia tulevaisuuden kehityssuuntia voidaan olettaa turvapaikanhakijoiden määrässä tai muissa, turvapaikkaprosessiin liittyvissä osaluissa?
- Millaisia vaatimuksia muutokset hakijamäärässä aiheuttavat turvapaikkamenettelyille ja eri viranomaisten rooleille?
- Mitkä muut tekijät voivat tulevaisuudessa vaikuttaa turvapaikkaprosessiin ja eri viranomaisten rooleihin? (esim. rinnakkaisilmiot, kuten laittomaan maahantuloon ja ihmiskauppaan liittyvät kysymykset)
- Millaisiin tekijöihin voidaan tulevaisuudessa olettaa liittyvän tehostamisen tarpeita?

- Millaisia uusia menetelmiä (esim. tietojärjestelmät, koulutus, viranomaisten työnjako) tulevaisuudessa tarvitaan hakijamääriä ja eri hakijaryhmiä ajatellen?
- Millaiset tekijät voivat muodostua ongelmalliseksi tulevaisuuden kannalta? Onko nyt havaittavissa joitain epätoivottavia kehityssuuntauksia? (esim. resurssien väheneminen, lainsäädännön muuttuminen)

1. Turvapaikanhakijoiden määrät:

- Pitkällä aikavälillä turvapaikanhakijoiden määrät ovat nousevassa suunnassa. Määrät toki vaihtelevat vuosittain, mutta pitkällä aikavälillä trendi on nouseva.
- Viranomaisresurssit ja toimijat eivät kuitenkaan seuraa perässä hakijamäärien vaihtelussa. Esim. Norjassa saatiin välittömästi lisää virkamiehiä, kun hakijamäärän huomattiin lisääntyvän. Suomessa uusien virkamiesten saaminen kesti 9 kuukautta. Tästä kertyy huomattavasti taloudellisia kustannuksia, kun hakijamääriin ei pystytä reagoimaan välittömästi. Esimerkiksi Keskusrikospoliisin resurssipula on todellinen.
- Suomeen kansainväliset trendit tulevat viiveellä, joten lähimaiden seuraaminen kannattaa. Mahdollistaa ennakoinnin ja muutoksiin reagoimisen. Maahanmuuttovirastossa tehdään tilastojen ylläpitoon liittyvää pohjoismaista yhteistyötä ja Euroopan laajuista yhteistyötä.
- Lainsäädäntömuutoksilla ja lain tulkinnoilla voi rajallisesti ohjailta hakijamääriä, vaikka isoihin trendeihin ei sinällään pystytä suoraan vaikuttamaan.

2. Muutokset hakijamäärissä

- Turvapaikkamenettelyiden keskittäminen on järkevää, kun perustoiminta keskittyy tiettyihin keskuksiin
- Odotusajan vastaanottokeskukset voivat olla hajasijoitettuja. Ohjausryhmä koordinoi transit-aiakkaiden sijoitusta.
- Minne alueelle vastaanottokeskukset laajentuvat? Mistä tänne saadaan osaava henkilöstö? Viranomaistoiminnan muuttaminen on hankalaa esi-

merkiksi pienillä poliisilaitoksilla.

- Pienten poliisilaitosten osaamisen kehittäminen uudelle alueelle vie aikaa, sillä se vaatii tiedotusta ja koulutusta.
- Henkilöstön vähentäminen vie pois osaavaa henkilöstöä. Hakijamäärän kasvaessa joudutaan kouluttamaan taas uudet henkilöt.

3. Muiden tekijöiden vaikutus eri viranomaisten rooleihin

- Turvapaikan haku on yksi laittoman maahanmuuton keino. Tehottomat prosessit (esim. pitkät käsittelyajat) ruokkivat turhaa turvapaikanhakua
- Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään liittyvät esitykset lisääntyneet. Prosessissa on mahdollisuus auttamisjärjestelmän hyväksikäyttämiseen.
- Viranomaisilla tulisi olla valmiudet tunnistaa aito uhriutumisen.
- Kansainvälinen yhteistyö ihmiskaupan auttamisjärjestelmien kesken on tärkeää. Jos henkilö tulee ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään, tulisi heti ottaa yhteys lähtömaahan, esim. Italian omaan uhrien auttamisjärjestelmään. Kenelle kuuluu yhteydenpito toiseen jäsenvaltioon, kun kyseessä on ihmiskaupan uhri? Tutustuminen muiden maiden auttamisjärjestelmään olisi olennaista.

4. Tehostamisen tarpeita

- Fast Track - selvästi perusteettomien hakemusten pikaseulonta tehostaisi prosessia. Toisaalta olennaista on myös selvästi aitojen hakijoiden tunnistaminen.
- Koetetaan tehostaa niitä toimenpiteitä, joita voidaan. Näitä ovat täytännöpano, kuntiin sijoittaminen, hallinto-oikeuksien käsittelyajat ja valitukset.
- Tietojen vaihto eri maiden viranomaisten kanssa tehostaisi prosessia. Biometrian yleistyy, ja sormenjälkien vertailun piiriin saadaan enemmän tietoa. Kansainvälinen tiedonvaihto viisumin ja oleskeluluvan saaneista olennaista.
- Eurodac-järjestelmään tulisi saada enemmän tietoja.
- Vapaaehtoisen paluun korostaminen olennaista.

5. Uudet menetelmät

- Biometrinen tunnistaminen: sormenjäljet, DNA
- Yhteiset tietojärjestelmät (VITJA) ja tunnistenumerot, rajapintojen rakentaminen

6. Tulevaisuuden ongelmat

- Ylikansallinen lainsäädäntö ja EU-säätely suhteessa Suomen lainsäädäntöön aiheuttaa hankaluuksia. Mikä on Suomen mahdollisuus vaikuttaa siihen, miten prosessit järjestetään? Yhteisistä linjauksista on vaikea sopia.
- Viisumivapauden yleistyminen on haaste (esim. Ruotsi - uudet viisumivapauden piiriin tulevat hakijat)

TYÖRYHMÄ 6: Turvapaikkamenettelyt ja laadun kehittäminen

- Millaisia asioita tarkoitetaan, kun puhutaan turvapaikkamenettelyiden laadusta? Millainen on turvapaikkamenettelyiden hyvä / huono laatu?
- Onko eri viranomaisryhmillä erilaisia käsityksiä turvapaikkamenettelyiden laadusta? Ovatko nämä käsitykset laadusta ristiriidassa keskenään?
- Onko turvapaikkamenettelyissä tällä hetkellä olemassa olennaisia tekijöitä, jotka heikentävät laatua?
- Millaisilla keskeisillä menetelmillä turvapaikkamenettelyiden laatua voitaisiin kehittää? (esim. resurssit, koulutus, työn uudelleen organisointi)
- Mikä turvapaikkamenettelyiden osa-alueista vaatisivat erityistä laadun kehittämistä? (esim. yksittäiset toimenpiteet, viranomaisyhteistyö, tietojärjestelmät, lainsäädäntö)
- Kuinka tärkeänä arvona turvapaikkamenettelyiden laatua voidaan ylipäättänsä pitää kokonaisuuden ja turvapaikkaprosessin toimivuuden kannalta?

- Turvapaikkamenettelyiden hyvä laatu voidaan määritellä ilman aiheetonta viivytystä tapahtuvaksi olennaisten asioiden selvittämiseksi.
- Laadulla viitataan ennen kaikkea tutkinnan alkuvaiheessa tehtyyn laadukkaaseen henkilöllisyyden selvittämiseen. Tähän liittyy alkuvaiheessa tehtävät kielitestit ja alaikäisiin liittyvät iänmäärittelyt. Kyseiset toimenpiteet tulisi nähdä normaaleina tutkintatoimenpiteinä, ei vain lisäselvityksinä.
- Viranomaisilla on erilaisia painotuksia sen suhteen, nähdäänkö laadukkaana toimintana tutkinnan nopeus vai tarkkuus.
- Prosessin tehokkuudessa esimerkiksi tapausten läpivirtausajat ovat keskeisimmässä osassa. Kuitenkin lopputuote ja oikeudenmukainen ratkaisu ovat laadun kannalta keskeisemmässä roolissa. Näiden vaatimusten välillä täytyisi hakea tasapaino.
- Alkuvaiheessa selvittämättömät asiat voivat kostautua päätöstä tehdessä Maahanmuuttovirastossa. Esimerkiksi asiakas kertoo olevansa srilankalainen, mutta todellisuudessa intialainen. Tällöin Maahanmuuttoviraston on vaikea tehdä päätöstä jos tutkinta tehty alkuvaiheessa huonosti.
- Menettelyiden huono laatu vaikeuttaa paitsi päätöksentekoa myös turvapaikkapuhuttelua. On tapauksia, joissa turvapaikkapuhuttelu jouduttu tekemään uudelleen, jos henkilön alkuperä on selvitetty virheellisesti
- Luottamuksen luominen viranomaisen ja hakijan välillä on tärkeää laadun kannalta. Esimerkiksi on paperiton asiakas, jossa ainoa mahdollisuus selvittää henkilöllisyys on kuulustelun avulla. Jos viranomainen onnistuu herättämään luottamuksen, hakija voi oma-aloitteisesti tuoda asiakirjoja, joihin viranomaisella ei muuten olisi ollut pääsyä.
- Laadua parannetaan erikoistumalla. Keskittäminen on hyvä keino tähän. Jos turvapaikkatutkintaa tehdään oman toimen ohessa, henkilön alkuperän selvittäminen on hankalaa. Esimerkiksi Maahanmuuttoviraston maatietopakettit tai valmiit kysymykset ovat ongelmallisia, sillä tieto voi vanheta ja tieto leviää vastaanottokeskuksissa asiakkaiden kesken. Ainoastaan kuulustelijan hyvä ammattitaito on tae kotipaikan selvittämiseen, ei niinkään lisääntyvä paperimäärä.

- Yhden katon -malli olisi ihanteellinen, vrt. Hollanti. Tässä mallissa lakimiehet, viranomaiset, avustajat ja kaikki toimijat toimisivat saman katon alla. Hollannissa tämä toimii erittäin hyvin. Virheellinen informaatio saadaan karsittua pois, ja asiat voidaan selvittää kasvotusten. Suomeen tarvitaan tällainen malli.
- Erityistä laadun kehittämistä vaativia toimia ovat Dublin-menettely, hakijalogistiikka heti alkuvaiheessa sekä transit-toiminnan jäntevöittäminen ja tehostaminen. Suoraan poliisilaitokselta hakija tulisi ohjata suoraan transit-keskukseen. Nykyinen käytäntö on kuitenkin sellainen, että puhuttelemattomia asiakkaita on siirretty ns. odotusajan vastaanottokeskuksiin, hankalien kulkuyhteyksien päähän. Myös hakijan hyvinvoinnin kannalta tärkeää, että matkustusajat eivät ole pitkiä.
- Euroopan rajoilla tieto ei saisi vuotaa. Esimerkiksi henkilöt, jotka ovat tulleet pitkän matkan ja ensimmäisenä tulevat rekisteröityä Suomessa. Nämä hakijat jäävät Suomen vastuulle, jos näitä ei ole rekisteröity muissa maissa.

Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia
ISSN 1455-8262

- Sanna-Mari Humppi ja Noora Ellonen: Lapsiin kohdistuva väkivalta ja hyväksikäyttö. Tapausten tunnistaminen, rikosprosessi ja viranomaisten yhteistyö. 40/2010. 19,00 €
- Mirkka Kreuz: Terrorismin torjunta Suomessa. 39/2010. 25,00 €
- Arno Tanner ja Laura Koivisto-Khazaal: Maahanmuutto- ja ulkomaalaisviranomaiset mediassa. 38/2010. 24,00 €
- Matti Vuorensyrjä: Tulos. ja kehityskeskustelujen arviointi ja kehittäminen poliisihallinnossa. 37/2009. 17,00 €
- Petri Rainiala: Tiedottajan käyttö poliisin tiedonhankintamenetelmänä. 36/2009. 20,00 €
- Erkki Hämäläinen: Eurooppalaistuva lainvalvonta. 35/2009. 23,00 €
- Terhi Hakamo, Anne Alvesalo, Kirsi Jauhiainen ja Erja Virta: Talousrikokset rikosprosessissa. 33/2009. 33,00 €
- Outi Roivainen ja Elina Ruuskanen: Laki ja järjestys? Poliisien ja kaupunkilaisten näkemyksiä järjestyslaista sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden valvonnasta. 32/2008. 38,00 €
- Anna Vanhala: Piiri pieni pyörii. Poliisipäälliköiden ammatti-identiteetti ja työelämäkerrat. 31/2007. 29,00 €
- Anna-Liisa Heusala, Anja Lohiniva ja Antti Malmi: Samalla puolella - eri puolilla rajaa. Rajaturvallisuuden edistäminen Suomen ja Venäjän viranomaisyhteistyönä. 30/2008. 43,00 €
- Kari Saari: Poliisi ja joukkojenhallintatoiminta Suomessa. Joukkotilanteet ja niihin liittyvä poliisitoiminta suomalaisten poliisien näkökulmasta tarkasteltuna. 29/2007. 32,00 €
- Marko Viitanen: Poliisin rikokset. Tutkimus suomalaisen poliisirikoksen kuvasta. 28/2007. 65,00 €

Poliisiammattikorkeakoulun raportteja
(ISSN 1797-5743)

Vesa Muttilainen ja Terhi Kankaanranta: Talousrikollisuus kehityssuunnat ja toimintaympäristö vuosina 2000-2009. 91/2010

Ulla Palonen: Turvallisuusympäristön muutos diskurssina. Oikeus- ja sisäasioiden strategiat, järjestäytynyt rikollisuus ja poliisitoiminta. 90/2010. 13,00 €

Jenni Niemi: Seurusteluväkivalta nuorten kokemana. 89/2010. 13,00 €

Laura Peutere: Poliisin tietoon tullut viharikollisuus Suomessa 2009. 88/2010. 12,00 €

Lauri Holmström: Industrial espionage and corporate security: the Ericsson case. 87/2010. 8,00 €

Terhi Kankaanranta ja Vesa Muttilainen: Kuittikauppa rakennusalan talousrikollisuutena. 86/2010. 12,00 €

Laura Peutere: Poliisin tietoon tullut viharikollisuus Suomessa 2008. 85/2009. 19,00 €

Jenni Juslén ja Vesa Muttilainen: Korruption ydinalueet 2000-luvun Suomessa. 84/2009. 18,00 €

Johanna Peurala: The European Union's Anti-money Laundering Crusade. 83/2009. 10,00 €

Sanna-Mari Humppi: Lapsen seksuaalinen hyväksikäyttö rikosilmoituksissa. 82/2009. 12,00 €

Anja Lohiniva ja Vesa Muttilainen: Vakuutusala petosten kohteena. 81/2009. 8,00 €

Tuula Kekki: Taparikollisuus, huumeet ja rikoskierre. 80/2009. 12,00 €

Poliisiammattikorkeakoulun oppikirjoja
ISSN 1455-8270

- Kimmo K. Kiiski: Poliisin rooli kuolemansyöntutkinnassa. 18/2009.
2. uudistettu painos. 20,00 €
- Johan Boucht, Dan Frände suom. Markus Wahlberg: Suomen rikosoikeus.
Rikosoikeuden yleisten oppien perusteet. 17/2008. 20,00 €
- Reima Kukkonen: Keinotekoisista varallisuusjärjestelyistä ulosotossa ja ve-
lallisen rikoksissa. 16/2007. 27,00 €
- Risto Honkonen & Nora Stenvall (toim.): Poliisin johtamista kehittämässä.
15/2007. 39,00 €
- Arto Hankilanoja: Työturvallisuus ja vastuun kohdentuminen
poliisihallinnossa. 10/2003 2. uudistettu painos 2007. 16,00 €
- Janne Häyrynen & Tero Kurenmaa: Arvopaperimarkkinarikokset. 14/2006.
25,00 €
- Anne Alvesalo & Ari-Matti Nuutila (toim.): Rangaistava työn turvattomuus.
13/2006. 21,00 €
- Anne Jokinen: Rikos jää tekijän mieleen. Muistijälkitesti rikostutkintame-
netelmänä. 12/2005. 20,00 €
- Nina Pelkonen: Kriisin ABC. Käsikirja poliisin käyttöön. 11/2005.
10,80 €
- Kimmo Himberg: Tekninen rikostutkinta. Johdatus forensiseen tieteeseen.
9/2002. 12,96 €
- Marketta Vesisenaho: Poliisialan sanasto. Suomi-ruotsi-englanti. 8/2002.
10,80 €