

**Ulkomaalais-  
viraston  
toiminta**

*lähinnä toimintaprosessi-  
en näkökulmasta tarkas-  
teltuna*

# **Ulkomaalais- viraston toiminta**

*lähinnä toimintaprosessien  
näkökulmasta tarkasteltuna*



**VALTIONTALouden  
TARKASTUSVIRASTO**

ISSN 1238-0296

VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTO  
TARKASTUSKERTOMUS DNRO 138/54/03  
30.4.2004

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut vahvistamaansa tarkastussuunnitelmaan sisältyneen (nro 20092) Ulkomaalaisviraston toimintaa koskeneen tarkastuksen.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut asiassa seuraavan sisältöisen tarkastuskertomuksen, joka lähetetään Ulkomaalaisvirastolle, sisäasiainministeriölle, työministeriölle, ulkoasiainministeriölle, Vähemmistövaltuutetun toimistolle, Helsingin kihlakunnan poliisilaitokselle sekä valtiovarainministeriölle ja valtiontilintarkastajille.

Suoritettuun tarkastukseen kohdistuvan jälkiseurannan yhteydessä tarkastusvirasto tulee erikseen selvittämään, mitä toimenpiteitä tarkastuskertomuksessa todettujen epäkohtien korjaamiseksi on tehty.

Tarkastusneuvos, JHTT

Hannu Nieminen

Ylitarkastaja

Eeva Miettinen

---

# SISÄLLYS

---

TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT .....	7
REVISIONSVERKETS STÄLLNINGSTAGANDEN	17
KANNANOTTOJEN PERUSTEET .....	27
1. JOHDANTO.....	28
2. TARKASTUSASETELMA.....	31
3. TARKASTUSHAVAINNOT .....	33
3.1 Toimintaresurssien sekä työn tuottavuuden ja tehokkuuden kehitys .....	33
3.1.1 Toimintamäärärahat.....	33
3.1.2 Henkilöstö.....	35
3.1.3 Työn tuottavuus ja tehokkuus.....	37
3.2 Hakemusten käsittelyprosessit.....	41
3.2.1 Kansalaisuuslinja .....	42
3.2.2 Maahanmuuttolinja.....	50
3.2.3 Pakolais- ja turvapaikkalinja .....	59
3.2.4 Oikeus- ja maatietopalvelu .....	76
3.3 Automaattisen tietojenkäsittelyn hyödyntäminen.....	78
3.3.1 Kehittämistarpeet ja -resurssit .....	78
3.3.2 Ulkomaalaisrekisteri .....	79
3.3.3 Sidosryhmien ylläpitämät tietojärjestelmät .....	81
3.3.4 Toimintaprosessien sähköistäminen .....	82
3.4 Uudelleenorganisoinnin tarve .....	84
3.4.1 Toimintojen hajauttaminen.....	84
3.4.2 Vastaanottokeskusten ja säilöönottoyksikön hallinnointi .....	86
LÄHTEET.....	90
LIITTEET 1 - 8	

---

# TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT

---

Tarkastuksen pääkysymyksenä on ollut selvittää, **onko Ulkomaalaisviraston toimintaa mahdollista kehittää nykyistä tehokkaammaksi ja tarkoituksenmukaisemmaksi ottaen samalla huomioon toimintaympäristössä tapahtuneet ja arvion mukaan tapahtuvat muutokset.**

Tarkastuksessa on selvitelty erityisesti seuraavia seikkoja:

1. Missä Ulkomaalaisviraston työprosessien eri vaiheissa, sidosryhmien toiminta mukaan lukien, esiintyy pullonkauloja tai toimintojen päällekkäisyyksiä ja miten toimintoja voitaisiin organisoida uudelleen.
2. Missä järjestyksessä virastoon saapuvat hakemukset otetaan käsittelyyn ja miten niiden käsittely on käytännössä järjestetty viraston sisällä.
3. Miten automaattista tietojenkäsittelyä voitaisiin hyödyntää käsittelyprosesseissa esimerkiksi lisäämällä suorayhteyksiä eri viranomaisrekistereihin. Tässä yhteydessä on kartoitettu paitsi valmiuksia käyttää jo olemassa olevia laitteistoja ja järjestelmiä, myös mahdollisuuksia vaikuttaa lisäinvestoinnein toiminnan tehostumiseen ja sitä seuraaviin kustannussäästöihin.

## **Ongelmien syntytausta**

Ulkomaalaisvirasto perustettiin 1.3.1995, jolloin sisäasiainministeriössä toiminut nk. ulkomaalaiskeskus lakkautettiin. Virastossa viireille tulleiden asioiden lukumäärät kaksinkertaistuivat vuosina 1996-2002. Ulkomaalaisviraston nettomenot nousivat vuosittain 3-10 % sen ensimmäisinä toimintavuosina. Ajanjaksolla 2000-2003 nettomenojen kasvu on ollut huomattavasti tätä suurempaa. Nettomenoiksi vuodelle 2003 budjetoitiin lisätalousarviot mukaan lukien 12,5 miljoonaa euroa.

Maksuttomien palvelujen määrän lisääntyminen ja maksullisen toiminnan ennakoitua pienemmät tulokertymät ovat osaltaan vaikuttaneet lisämäärärahatarpeeseen myös kesken toimintavuotta. Ulkomaalaisviraston toiminnalle on ollut leimallista myös jonkin asteinen ennustamattomuus: määrärahatarve saattaa muuttua nopeastikin esimerkiksi turvapaikanhakijoiden määrän äkillisen lisäyksen seurauksena. Erityisesti vuodesta 2000 lukien määrärahojen mitoituksessa on pyritty huomioimaan kansalaisuus- ja turvapaikkahakemusten käsittelyn nopeuttaminen.

Budjetointiin liittyvät epävarmuustekijät ovat vaikuttaneet mm. siihen, että määräaikaisten virkamiesten lukumäärä on ollut Ulkomaalaisvirastossa jatkuvasti huomattavan korkealla tasolla, joskin kahden viimeisen vuoden aikana määräaikaisia virkoja on vakinaistettu aiempaa enemmän. Virkojen määräaikaisuutta seurannut henkilöstön nopea vaihtuvuus on johtanut siihen, että kokeneemman henkilökunnan työpanoksesta tavanomaista suurempi osuus on mennyt uusien työntekijöiden kouluttamiseen ja työhön perehdyttämiseen. Tilanteesta ovat kärsineet erityisesti kansalaisuus- sekä pakolais- ja turvapaikkalinjat. Valtaosa Ulkomaalaisviraston määräaikaisista virkamiehistä on suorittanut pysyviä lakisääteisiä tehtäviä kansalaisuus-, oleskelulupa- ja turvapaikka-asioissa. Kun näissä tapauksissa ei ole ollut kysymys töiden väliaikaisesta järjestämisestä eikä työn luonne tms. myöskään ole edellyttänyt virkasuhteen määräaikaisuutta, ei perusteita vallinneen suuruiselle virkojen määräaikaisuudelle valtion virkamieslain (750/1994) 9 § huomioon ottaen ole ollut olemassa.

Ulkomaalaisviraston ongelmana on sen perustamisesta alkaen ollut ratkaisematta olevien asioiden suuri määrä. Vuoden lopulla vireillä olleiden asioiden kokonaismäärät kasvoivat voimakkaasti ollen suurimmillaan vuoden 1999 lopussa. Vaikka ratkaistujen asioiden lukumäärä henkilötyövuotta kohden on vuosina 1996-2002 näyttänyt olleen kasvusuunteinen, ruuhkaa on koko viraston tasolla saatu purettua jossain määrin vain vuonna 2001, pääasiassa lisätalousarviossa osoitettujen määrärahojen avulla.

Erityisen ongelmallisia ovat olleet kansalaisuushakemusten, pakolaisten perheenyhdistämisasioiden, turvapaikkahakemusten ja maasta karkottamisasioiden käsittelyajat. Koska asioiden käsittelyajalla tarkoitetaan Ulkomaalaisvirastossa hakemuksen vireille tulopäivän ja ratkaisupäivän välistä aikaa, sisältyy siihen varsinaisen käsittelyn lisäksi odotusaika, jolloin hakemus on odottamassa käsittelyä. Vuo-

desta 2000 läpimenoajat on laskettu asian virastoon saapumisesta sen ensimmäiseen ratkaisuun, eli mahdollinen muutoksenhaun perusteella tehty Ulkomaalaisviraston uusi ratkaisu ei enää pidennä tilastoitua kokonaiskäsittelyaikaa. Tästä huolimatta läpimenoajat pidentyivät vuosina 2000-2001 useimmissa asiaryhmissä. Ulkomaalaisviraston tietojärjestelmät eivät ole mahdollistaneet todellisten käsittelyaikojen seurantaan, mikä olisi kuitenkin tarpeen mm. laissa säädettyjen maksimikäsittelyaikojen noudattamisen valvonnassa sekä asioiden käsittelyyn suunnattua panostusta arvioitaessa.

Läpimenoajat ovat edelleen huomattavan pitkät, vaikka ne vuonna 2002 lyhenivät jossain määrin edelliseen vuoteen verrattuna kaikissa asiaryhmissä, joissain melko paljonkin. Merkittävin lyhentyminen tapahtui turvapaikkahakemusten käsittelyajoissa. Se johtui kuitenkin pääasiassa nopeutettuun käsittelyyn otettujen hakemusten suuresta määrästä.

Ulkomaalaisvirasto on kyennyt merkittävämmiin vähentämään vireillä olevien asioiden lukumääriä tietyissä asiaryhmissä lähinnä lisäresurssien avulla. Näin on tapahtunut erityisesti vuonna 1998 kansalaisuusasioissa. Toisaalta keskimääräisten käsittelyaikojen vaihtelut voivat vuositilastoissa selittyä esimerkiksi sillä, että tietyinä vuosina käsittelyyn on otettu enemmän vanhoja jonossa olleita hakemuksia.

Vireillä olleiden kansalaisuusasioiden lukumäärä oli suuri jo Ulkomaalaisviraston perustamisajankohtana. Hakemusmäärien voimakas lisääntyminen vuosina 1996-1997 kasvatti myös käsittelemättä olevien asioiden määriä. Kansalaisuushakemusten keskimääräiset läpimenoajat ovat edelleenkin lähes kolme vuotta.

Käsittelemättä olevien kansalaisuusasioiden lukumäärät näyttävät vuositilastojen mukaan olleen laskussa vuodesta 1998 lukien. Ulkomaalaisviraston keväällä 2003 tekemissä tarkistuksissa kävi kuitenkin ilmi, että kansalaisuushakemuksia on rekisteröintivirheiden johdosta käsittelemättä huomattavassa määrin enemmän kuin tilastot ovat osoittaneet.

Myönteisen turvapaikkapäätöksen keskimääräinen läpimenoaika on ollut yli kaksi vuotta. Kielteisen päätöksen läpimenoajat ovat vaihdelleet hieman alle kahdesta vuodesta noin kuukauteen sen mukaan, millä perusteella päätös on tehty ja onko hakemus käsitelty nopeutetussa menettelyssä.

Kun Ulkomaalaisviraston käsittelyaikoihin lisätään asian käsittelyn kesto paikallispoliisissa ja hallinto-oikeudessa, on aika asioiden vireille tulosta lopulliseen päätökseen venynyt turvapaikkahakemuksen normaalissa käsittelyssä noin neljään vuoteen. Tänä aikana



turvapaikanhakijan siteiden Suomeen on yleensä katsottu vahvistuneen siinä määrin, että hakijalle on ulkomaalaislaissa säädetyin perustein myönnetty oleskelulupa.

Maahanmuuttolinjalla lupahakemusten käsittelyaikoihin ei ole liittynyt siinä määrin ongelmia kuin kansalaisuus- ja turvapaikkahakemuksiin. Esimerkiksi vuonna 2002 muut kuin perhesiteen perusteella ratkaistut oleskelulupahakemukset käsiteltiin keskimäärin kolmessa ja perhesiteen perusteella tehdyt neljässä ja puolessa kuukaudessa. Asioiden käsittelyprosesseihin sisältyy kuitenkin eräitä samoja päätöksentekoa hidastavia vaiheita kuin muillakin linjoilla.

### **Hakemusten vireillepano**

Tarkasteltaessa hakemusprosesseja kokonaisuudessaan on havaittu, että viivettä syntyy jo hakemusten ensimmäisessä käsittelyvaiheessa paikallispoliisissa.

Suomessa kansalaisuutta sekä oleskelu- ja työlupaa koskevat hakemukset tulee jättää ao. kihlakunnan poliisilaitokselle. Poliisiin tehtävänä on ollut suorittaa tietyt tarkistukset, tehdä merkinnät ulkomaalaisrekisteriin sekä lähettää asiakirjat lausuntonsa kera Ulkomaalaisvirastoon. Puutteet poliisiviranomaisten tekemissä rekisteröinneissä sekä lausuntojen ja lisäselvitysten pitkät toimitusajat ovat osaltaan viivästyttäneet päätöksentekoa. Vaikka esimerkiksi Helsingin kihlakunnan poliisilaitos on voinut käsitellä helpot hakemukset 1-2 päivässä, niin hankalimmat tapaukset ovat voineet viedä kuukausia. Poliisilaitosten käsittelyajat sekä annettujen lausuntojen taso ja laajuus ovat vaihdelleet poliisilaitoksittain.

Turvapaikkakuulustelujen suorittaminen ja tarkempien tietojen saaminen poliisilta on voinut kestää kuukausia, pahimmillaan jopa puoli vuotta, vaikka tieto turvapaikanhakijasta yleensä lähetetäänkin välittömästi Ulkomaalaisvirastoon.

Hakemukset on rekisteröity Ulkomaalaisviraston kirjaamossa tai asioita käsittelevillä linjoilla. Sen lisäksi osa turvapaikka- ja oleskelulupahakemuksista on Ulkomaalaisvirastoon saapumisen jälkeen lähetetty viraston Kuhmon toimipisteeseen rekisteröintiä ja mahdollista henkilötietojen tarkistusta varten, mikä vaihe on yleensä kestänyt noin kuukauden. Hajautettu rekisteröinti on viimeksi mainitussa tapauksessa aiheuttanut tarpeetonta viivettä ja epätietoisuutta hakemuksen vireilläolosta.

Sen jälkeen kun hakemukset ja ilmoitukset on kirjattu Ulkomaalaisvirastossa, ne on ohjattu käsittelyjonoihin, joissa odotusaika on vaihdellut linjasta ja asian kiireellisyydestä riippuen. Pisimmät odotusajat, kahdesta kolmeen vuotta, ovat olleet kansalaisuuslinjalla.

### **Hakemusten käsittelyynotto Ulkomaalaisvirastossa**

Pääperiaatteena Ulkomaalaisvirastossa on ollut, että hakemukset käsitellään niiden saapumis- tai vireilletulojärjestyksessä. Tästä pääsäännöstä on kuitenkin poikettu mm. silloin, kun kysymyksessä on ulkomaalaislaissa säädettyyn nopeutettuun menettelyyn otettava turvapaikkahakemus, jokin hyväksyttävissä oleva kiirehtimisperuste tai oikeudelle annettava lausunto. Jonon ohi on saatettu ottaa myös helppoja ja nopeasti ratkaistavia asioita, jolloin ratkaistujen asioiden lukumääriä on voitu lyhyellä aikavälillä lisätä ja keskimääräisiä käsittelyaikoja lyhentää. Kiireellisiä tai helpoksi katsottuja käsittelyjonoja ohittaneita tapauksia on kuitenkin ollut siinä määrin, että vanhempien ja mutkikkaampien asioiden käsittely on entisestään pidentynyt ja vaikeutunut.

Pakolais- ja turvapaikkalinjalla olisi syytä panostaa nykyistä enemmän hakemusten esikäsittelyyn, jolloin kaikki virastoon tulleet hakemukset käytäisiin heti läpi sen selvittämiseksi, missä prosessissa asia tulisi käsitellä. Näin ollen voitaisiin nopeammin selvittää, voidaanko jokin asia esimerkiksi siirtää Euroopan unionin neuvoston antaman asetuksen (aiemmin Dublinin yleissopimuksen) mukaisesti jollekin toiselle jäsenvaltiolle.

### **Lausunto- ja lisäselvityspyyntöjen aiheuttamat viiveet**

Asioiden pitkät läpimenoajat ovat johtuneet paitsi siitä, että hakemukset on voitu ottaa käsittelyyn huomattavalla viiveellä, myös lisäselvitysten ja lausuntojen pitkistä odotusajoista. Käsittelyviiveiden johdosta hakemuksessa ilmoitetut poliisin tarkistamat tiedot on täytynyt tarkastaa Ulkomaalaisvirastossa uudelleen. Käsittelyvaiheessa lisäselvityksiä on jouduttu pyytämään myös siitä syystä, että hakijan hakemuksen laatimisajankohtana antamat tiedot ovat vanhentuneet prosessin aikana.

Asioiden luonteesta riippuen lisäselvityksiä ja lausuntoja on jouduttu pyytämään paitsi poliisilta ja hakijalta itseltään, myös erityises-

ti Väestörekisterikeskukselta, edustustoilta, vähemmistövaltuutetulta, työ-, sosiaali- ja veroviranomaisilta sekä oikeushallinto- ja vankeinhoitoviranomaisilta. Vaikka Ulkomaalaisvirastolla on ollut mm. kyselyoikeudet eräisiin atk-perusteisiin viranomaisrekistereihin, niin toistaiseksi tiedonvälitykseen on eri syistä usein käytetty postia, kuriiripostia, faksia tai sähköpostia.

### **Automaattisen tietojenkäsittelyn kehittäminen**

Ulkomaalaisviraston asioiden käsittelyn ajantasaistamiseen ja siitä seuraavaan käsittelyaikojen lyhenemiseen ei näytä olevan mahdollisuuksia ilman lisäpanostusta ja automaattisen tietojenkäsittelyn laajempaa käyttöönottoa. Ensimmäisenä toimenpiteenä tulisi olla vanhojen asioiden ratkaiseminen, minkä jälkeen uusia hakemuksia päästäisiin säännönmukaisesti käsittelemään mahdollisimman pian niiden vireille tulon jälkeen.

Ulkomaalaisvirastossa kehittämistarvetta on ilmennyt ulkomaalaisrekisterin tietosisällön ajan tasalla pidossa ja päivittämisessä sekä muiden viranomaisten ylläpitämien tietorekisterien hyödyntämisessä. Yleensäkin tulisi vähentää manuaalisia toimintoja ja päällekkäisiä työvaiheita. Kehittämistyö edellyttää kokonaisvaltaista tietojenkäsittelyn kehittämissuunnitelmaa kustannusarvioineen sekä eri hankkeiden keskinäistä koordinoitua. Tietoturvasuunnitelman vahvistamista ja sen sisältämiin käytännön toimenpiteisiin ryhtymistä tulisi myös kiirehtiä.

Virastossa on vuonna 2003 selvitetty turvapaikkahakemusprosessin mahdollista sähköistämistä. Sähköisen asiointijärjestelmän avulla on tarkoitus päästä eroon tietojen moninkertaisesta tallentamisesta ja manuaalisten asiakirjojen lähettämisestä. Eri sidosryhmillä olisi käyttöoikeuksiin perustuva pääsy järjestelmään.

Turvapaikkahakemusten käsittelyaikoja on arvioitu voitavan lyhentää sähköisen asiointijärjestelmän avulla jopa puolella vuodelle. Kokonaissäästöt olisivat esitettyjen laskelmien mukaan vuositasolla yhteensä vähintään kuusi miljoonaa euroa. Säästöt näkyisivät erityisesti turvapaikanhakijoiden vastaanotosta aiheutuvissa menoissa. Pakolais- ja siirtolaisuusmenoihin kohdistettiin työministeriön hallinnonalalla esimerkiksi vuonna 2002 yhteensä 69 miljoonaa euroa.

On ilmeistä, että automaattisen tietojenkäsittelyn laaja-alaisella käytöllä voidaan päästä merkittäviin kustannussäästöihin asioiden

käsittelyprosessien eri vaiheissa. On tärkeää, että selvitystyötä laajennetaan myös muihin Ulkomaalaisviraston ja sen sidosryhmien toimintoihin.

Myös Ulkomaalaisviraston tilastotuotantoa tulisi kehittää. Seurantatilastot tulisi voida johtaa suoraan ulkomaalaisrekisteristä. Nykyisin tilastoja on tarkasteltava kriittisesti niissä esiintyneiden kirjausvirheiden johdosta. Lisäksi seuranta aiheuttaa nykyisin kohtuuttoman paljon manuaalista työtä. Olisi myös tärkeää, että maahanmuuttopoliitiikan suunnittelussa ja analyysien teossa kyettäisiin hyödyntämään aiempaa enemmän Ulkomaalaisviraston asiantuntemusta ja tietovarantoja.

### **Toiminnan tehostaminen tehtäväjärjestelyjen ja organisatiomuutosten keinoin**

Eräissä tapauksissa (esim. pakolais- ja turvapaikkalinjan lapsityöryhmä) käsittelyaikoja on voitu lyhentää merkittävästi toiminnan uudelleen organisoinnin sekä muiden sidosryhmien kanssa harjoitetun yhteistyön avulla. Ulkomaalaisviraston suorittaessa turvapaikkakuulustelut poliisin ja muiden intressitahojen kanssa on ollut mahdollista paneutua tarkemmin turvapaikkaperusteiden tutkimiseen ja vähentää tarvetta tehdä myöhemmässä vaiheessa lisäselvityksiä.

Turvapaikkakuulustelut tehdään useimmiten siinä vastaanottokeskuksessa, johon turvapaikanhakija on sijoitettu. Ongelmana on ollut, ettei Ulkomaalaisvirastolla ole mahdollisuutta vaikuttaa riittävässä määrin työministeriön alaisten vastaanottokeskusten perustamiseen ja turvapaikanhakijoiden sijoittamiseen. Joissain tapauksissa Ulkomaalaisvirasto on joutunut luopumaan esimerkiksi alaikäisten turvapaikkakuulusteluihin osallistumisesta vastaanottokeskuksen etäisestä sijainnista aiheutuvien kustannusten takia.

Turvapaikkamenettelyn ja vastaanottotoiminnan tehokas yhteensovittaminen on entistä välttämättömämpää, koska tarkoituksena on, että vastaisuudessa Ulkomaalaisvirasto tekee kaikki turvapaikkakuulustelut. Mikäli vastaanottotoiminnan hallinnointi kuuluisi sisäasiainministeriön hallinnonalalle, paransivat mahdollisuudet kohdentaa tarvittaessa määrärahoja uudelleen. Näin ollen esimerkiksi vastaanotosta säästyneitä varoja voitaisiin joustavasti siirtää Ulkomaalaisviraston päätöksenteon nopeuttamiseen. Mitään riittävästi perusteltua estettä eriyttää vastaanottotoiminta ja kotouttaminen ei myöskään näyttäisi olevan. Kun turvapaikasta päättäminen ja vas-

taanottotoiminta olisivat samalla hallinnonalalla, voitaisiin myös turvapaikka-asioita koskeva tiedonvaihto järjestää tehokkaammin ja vähentää rekisteröintien päällekkäisyyttä.

Erityisesti Helsingissä sijaitsevan säilöönottoyksikön tulisi sen luonteenkin vuoksi kuulua sisäasiainministeriön hallinnonalalle.

Toiminnan tehostamiseksi olisi perusteltua sijoittaa Ulkomaalaisviraston virkamiehiä joihinkin Suomen ulkomaanedustustoihin. Tätä Ulkomaalaisviraston suunnitelmiin sisältynyttä toimintamallia on myös sisäasiainministeriön asettama selvitysmies puoltanut.

Ulkomaalaisvirastolla on paras asiantuntemus perheenyhdistämisasioiden osalta. Tämän johdosta on tärkeää, että sillä olisi riittävät resurssit, jotta se voisi halutessaan kuulla asianosaiset niin Suomessa kuin ulkomailla. Toiminnan tehokkuuden ja perheenyhdistämistä koskevien ratkaisujen mahdollisimman suuren yhdenmukaisuuden takaamiseksi olisi syytä harkita, tulisiko oleskelulupien myöntäminen myös Suomen kansalaisen perheenjäsenelle siirtää Ulkomaalaisvirastolle.

Koska Ulkomaalaisvirastolla on asemansa perusteella parhaat valmiudet arvioida henkilöiden tarvitsema suojelun ja uudelleensijoittamisen tarve, ja koska se viime kädessä päättää lopullisista henkilövalinnoista, olisi perusteltua, että sillä olisi työministeriön sijasta johdettava rooli kiintiöpakolaisten valintamenettelyssä.

Huomiota tulee kiinnittää paitsi itse asioiden käsittelyprosesseihin, myös poliisin suorittamaan päätösten toimeenpanoon. Poliisin tulisi esimerkiksi huolehtia paremmin siitä, että karkotusesitykset tehdään prosessin jouduttamiseksi pääsääntöisesti jo siinä vaiheessa, kun oleskeluluvasta on tehty kielteinen päätös, eikä jäädä odottamaan asian ratkaisua valitustuomioistuimessa. Näin menetellen tuomioistuin voisi käsitellä samanaikaisesti sekä lupaa että karkotusta koskevan valituksen.

Varsinkin suurempien turvapaikanhakijaryhmien käännytyspäätösten toimeenpanoa on toisinaan viivästyttänyt se, ettei poliisilla ole ollut irrottaa saattotehtäviin riittävästi henkilöstöä. Kun turvapaikanhakijat ovat asuneet käännytyspäätösten voimaantulon jälkeen edelleen vastaanottokeskuksissa, on toimeenpanon lykkääntyminen ai-

heuttanut ylimääräisiä menoja työministeriön hallinnonalan pääluokassa.

Koska turvapaikanhakijoiden lukumäärät ja palautuskohteet voivat vaihdella suuresti vuosittain, poliisiviranomaisten ko. toimintaan osoitettu erillinen arviomääräraha olisi toiminnan sujuvuuden kannalta nykyistä parempi vaihtoehto. Nykyisin poliisille saattotehtävistä aiheutuvat menot maksetaan poliisin toimintamäärärahasta.

Maasta lähtöä nopeuttavaa ja siten ylläpitomenoja vähentävää omaehtoista maasta poistumista tulisi myös tukea eri keinoin.

Ulkomaalaisviraston toimintoja on ollut sijoitettuna Helsingin lisäksi Kuhmon kaupunkiin. Toimintojen hajauttaminen lähti liikkeelle viraston puhelinvälityspalvelujen siirtämisestä Kuhmossa sijaitsevan yksityisen yrityksen hoidettaviksi. Vuonna 2001 tehdyn sopimuksen mukaan yritys hoitaa puhelujen välityksen ja sen ohella vastaa kysymyksiin, jotka koskevat ensi sijassa Suomessa ratkaistavien oleskelu- ja työlupahakemusten sekä kansalaisuushakemusten ja -ilmoitusten käsittelyvaihetta ja todennäköistä ratkaisujankohtaa. Tehtävien hoitamiseksi yrityksellä on pääsy tarpeellisiksi katsotuilta osin Ulkomaalaisviraston tietojärjestelmään sekä oikeus päivittää hakemuksia ja ilmoituksia koskevia tietoja ulkomaalaisrekisteriin. Rekisterissä olevien tietojen arkaluonteisuuden johdosta menettelyä ei voida pitää asianmukaisena siitäkään huolimatta, että kaikki näitä tehtäviä suorittavat henkilöt ovat joutuneet antamaan ennen tehtävään ryhtymistä salassapitoa koskevien säädösten noudattamista koskevan kirjallisen vakuutuksen.

Kuhmossa sijaitsee nykyisin myös pakolais- ja turvapaikkalinjan Eurooppa 2 -tulosalue. Tulosalueen tehtävänä on ollut turvapaikka- ja oleskelulupahakemusten rekisteröinti ja tietojen tarkistaminen sekä Venäjältä ja Bulgariasta tulevien henkilöiden turvapaikkahakemusten käsittely ja ratkaiseminen.

Ulkomaalaisvirasto on perustellut tulosalueen sijoittamista Kuhmoon lähinnä olemassa olleilla tietoliikenneyhteyksillä ja hankkeeseen osoitetuilla työllistämisvaroilla. Tarkastuksessa ei ole tullut esille sellaisia asioiden käsittelyyn liittyviä seikkoja, jotka puoltaisivat Kuhmon tulosalueen vakiinnuttamista turvapaikka-asioita hoitavaksi alueyksiköksi. Sen sijaan on odotettavissa, että järjestely johtaa vastaisuudessa alueyksikköön kohdistuvan koulutus- ja ohjaustarpeen lisääntymiseen. Tulosityksikön sijoittamista Kuhmoon voidaankin perustella ainoastaan aluepoliittisilla näkökohdilla.

Sen sijaan alueyksikön perustaminen Lappeenrantaan on perusteltua, koska itärajan yli tulee turvapaikanhakijoita ja muita maahanmuuttajia. Toimintayksikön sijoittamista Lappeenrantaan puoltavat osaltaan myös Joutsenon vastaanottokeskuksen läheinen sijainti sekä se, että Lappeenrannan kihlakunnan poliisilaitos vastaa nykyisin Etelä-Suomen läänin alueella kaikesta Kaakkois-Suomessa tapahtuvasta turvapaikkatutkinnasta.

Toimintojen hajauttaminen asettaa osaltaan vaatimuksia tiedonkulun parantamiselle ja tehtävien päätösten yhdenmukaisuuden valvonalle.

Sisäasiainministeriö on kertonut käynnistäneensä hankkeen Ulkomaalaisviraston toiminnan tehostamiseksi ja alueellistamisen hyödyntämiseksi siten, että hakemusten läpimenoajat merkittävästi nopeutuvat. Ministeriö on asettanut Ulkomaalaisvirastolle aikaisempaa oleellisesti lyhyemmät hakemusten läpimenoajat. Hankkeessa paneudutaan nimenomaisesti niihin pullonkauloihin, joita tarkastuksessa on otettu esille.

---

# REVISIONSVERKETS STÄLLNINGSTAGANDEN

---

Huvudsyftet med revisionen har varit att klarlägga, **huruvida det är möjligt att utveckla Utlänningsverkets verksamhet så att den är effektivare och mera ändamålsenlig än för närvarande, samtidigt som beaktas de förändringar som har inträffat och enligt bedömningar kommer att inträffa i verksamhetsomgivningen.**

Vid revisionen har granskats i synnerhet följande omständigheter:

1. I vilka olika skeden av Utlänningsverkets arbetsprocesser, intressegruppernas verksamhet inräknad, förekommer flaskhalsar eller överlappande verksamheter, och hur kunde verksamheterna omorganiseras.
2. I vilken ordning tas de till verket inlämnade ansökningarna upp till behandling och hur har behandlingen av dem i praktiken ordnats inom verket.
3. Hur kunde automatisk informationshantering utnyttjas i behandlingsprocesserna, exempelvis genom att utöka de direkta förbindelserna till olika myndighetsregister. I detta sammanhang har kartlagts förutom beredskapen att använda redan existerande utrustningar och system, även möjligheterna att med ytterligare investeringar påverka effektiveringen av verksamheten och därav följande kostnadsinbesparingar.

## **Bakgrunden till problemens uppkomst**

Utlänningsverket grundades 1.3.1995 när den s.k. utlänningscentralen, som verkat vid inrikesministeriet, avvecklades. Antalet ärenden som anhängiggjorts vid verket fördubblades åren 1996-2002. Utlänningsverkets nettoutgifter steg årligen med 3-10 % under de första verksamhetsåren. Under perioden 2000-2003 har ökningen av



nettoutgifterna varit avsevärt större än så. Som nettoutgifter år 2003 budgeterades, tilläggsbudgeterna medräknade, 12,5 miljoner euro.

Den ökade volymen för avgiftsfria tjänster och mindre intäkter än beräknat från den avgiftsbelagda verksamheten har för sin del inverkat på behovet av tilläggsanslag också mitt under pågående verksamhetsår. Kännetecknande för Utlänningsverkets verksamhet har också varit ett visst slags oförutsägbarhet: behovet av anslag kan förändras rentav snabbt t.ex. till följd av att antalet asylsökande plötsligt stiger. I synnerhet från år 2000 har strävan varit att i anslagstilldelningen beakta försnabbandet av behandlingen av medborgerskaps- och asylansökningar.

De med budgeteringen förknippade osäkerhetsfaktorerna har bidragit bl.a. till att antalet visstidsanställda tjänstemän vid Utlänningsverket fortsättningsvis har varit avsevärt stort, låt vara att under de två senaste åren tjänster har gjorts ordinarie i större utsträckning än tidigare. Den snabba omsättning bland personalen som följt av visstidsanställningarna har lett till att av den erfarnare personalens arbetsinsats en större andel än normalt har gått till att utbilda nya anställda och introducera dem i arbetet. Av detta har lidit i synnerhet linjerna för medborgerskaps- samt flykting- och asylärenden. Merparten av Utlänningsverkets visstidsanställda tjänstemän har utfört lagstadgade uppgifter i ärenden gällande medborgerskap, uppehållstillstånd och asyl. Emedan det i dessa fall inte har varit fråga om tillfälligt ordnande av arbetet, och inte heller arbetets karaktär eller annat dylikt har förutsatt ett tjänsteförhållande på viss tid, har grunder för en så stor omfattning visstidstjänster inte förelegat med beaktande av 9 § i lagen om statens tjänstemän.

Ett problem vid Utlänningsverket har allt sedan dess inrättande varit det stora antalet oavgjorda ärenden. Totalantalet ärenden som var anhängiggjorda vid verket vid årets slut ökade kraftigt, och var som störst i slutet av år 1999. Trots att antalet avgjorda ärenden per årsverke förefaller att har varit stigande under åren 1996-2002, har kön av obehandlade ärenden på hela verkets nivå i viss mån kunnat förkortas endast år 2001, huvudsakligen med hjälp av anslag som tilldelats i tilläggsbudgeten.

Särskilt problematiska har varit tiderna för behandling av medborgerskapsansökningar, ärenden gällande förenande av flyktingars familjer, asylansökningar och utvisning ur landet. Eftersom med ärendenas behandlingstid avses tiden mellan den dag då ärendet anhängiggjorts vid Utlänningsverket och dagen för beslutet, ingår i den

förutom den egentliga behandlingen också den väntetid, under vilken ärendet väntar på att behandlas. Från och med 2000 har genomloppstiden räknats från ärendets ankomst till Utlänningsverket till det första beslutet i ärendet, dvs. på basis av eventuellt ändringssökande fattat nytt beslut vid Utlänningsverket förlänger inte mera den statistikförda behandlingstiden. Trots detta förlängdes genomloppstiderna åren 2000-2001 i de flesta grupper av ärenden. Utlänningsverkets informationssystem har inte gjort det möjligt att följa upp de egentliga behandlingstiderna, vilket emellertid skulle behövas bl.a. för övervakningen av de i lagen fastställda maximala behandlingstiderna samt för bedömning av den satsning som gjorts på behandlingen av ärendena.

Genomloppstiderna är alltså avsevärt långa, trots att de år 2002 förkortades något jämfört med året innan i alla grupper av ärenden, i vissa rentav ganska mycket. Den mest betydande förkortningen inträffade i behandlingstiderna för asylansökningar. Detta berodde emellertid huvudsakligen på det stora antal ansökningar som togs till försnabbad behandling.

Utlänningsverket har i högre grad förmått minska antalet ärenden under behandling i vissa grupper av ärenden närmast med hjälp av tilläggsresurser. Så har skett särskilt år 1998 vad gäller medborgerskapsärendena. Å andra sidan kan variationerna i de genomsnittliga behandlingstiderna i årsstatistiken förklaras t.ex. av att något visst år har till behandling tagits ett större antal gamla ansökningar som stått i kö.

Antalet anhängiggjorda medborgerskapsärenden var stort redan vid den tidpunkt då Utlänningsverket inrättades. Den kraftiga ökningen av antalet ansökningar åren 1996-1997 ökade också antalet obehandlade ärenden. De genomsnittliga genomloppstiderna för ansökningar om medborgerskap är alltså nästan tre år.

Antalet obehandlade medborgerskapsärenden förefaller enligt årsstatistiken att ha varit sjunkande från år 1998. Vid granskningar som Utlänningsverket gjorde på våren 2003 framkom emellertid, att p.g.a. felaktiga registreringar antalet obehandlade medborgerskapsansökningar är avsevärt större än vad statistiken har utvisat.

Den genomsnittliga genomloppstiden för positivt beslut om asyl har varit över två år. Genomloppstiderna för avslagsbeslut har varierat från något under två år till ca en månad enligt det, på vilka grunder beslutet har fattats och huruvida ärendet har behandlats med försnabbat förfarande.

När till behandlingstiderna vid Utlänningsverket läggs den tid det tar att behandla ärendet vid den lokala polisen och vid förvaltningsdomstolen, har tiden från ärendenas anhängiggörande till det slutliga beslutet vid normal behandling av asylansökan utsträckt till ca fyra år. Under denna tid har den asylsökandes band till Finland i allmänhet ansetts ha stärkts så mycket, att sökanden på grunder som nämns i utlänningslagen har beviljats uppehållstillstånd.

På immigrationslinjen har tiderna för behandling av tillståndsansökningar inte varit i samma mån förknippade med problem som i fråga om medborgerskaps- och asylansökningarna. T.ex. år 2002 behandlades övriga än på basis av familjeband avgjorda ansökningar om uppehållstillstånd i genomsnitt på tre månader, och på basis av familjeband avgjorda på fyra månader. I ärendenas behandlingsprocesser ingår emellertid vissa likadana skeden som fördröjer beslutet som på de andra linjerna.

### **Ansökningarnas anhängiggörande**

Vid granskningen av ansökningsprocesserna som helhet har observerats, att en fördröjning uppkommer redan i det första skedet av ansökningarnas behandling vid den lokala polisen.

I Finland skall ansökningar om medborgerskap samt uppehålls- och arbetstillstånd lämnas till polisinrättningen i respektive härad. Polisens uppgift har varit att göra vissa kontroller, göra anteckningar i utlänningsregistret samt sända handlingarna jämte utlåtande till Utlänningsverket. Brister i de av polismyndigheterna gjorda registreringarna samt de långa leveranstiderna för utlåtanden och tilläggsutredningar har för sin del fördröjt beslutsfattandet. Trots att t.ex. polisinrättningen i Helsingfors härad har kunnat behandla enkla ansökningar på 1-2 dagar, har de besvärligaste fallen kunnat ta månader i anspråk. Behandlingstiderna vid polisinrättningarna samt de givna utlåtandenas kvalitet och omfattning har varierat från en polisinrättning till en annan.

Att verkställa asylförhören och få närmare uppgifter av polisen har kunnat ta månader, i värsta fall rentav ett halvt år, trots att en anmälan om den asylsökande i allmänhet sänds omedelbart till Utlänningsverket.

Ansökningarna har registrerats i Utlänningsverkets registratorskontor eller på de linjer som behandlar ärendena. Därtill har en del av ansökningarna om asyl och uppehållstillstånd efter inlämnandet till

Utlänningsverket sänts till verkets byrå i Kuhmo för registrering och eventuell kontroll av personuppgifterna, vilket skede vanligtvis har tagit ca en månad. Den decentraliserade registreringen har i sistnämnda fall orsakat onödig fördröjning och ovisshet om att ansökningen är anhängig.

Efter det att ansökningarna och anmälningarna har registrerats vid Utlänningsverket, har de överförts till behandlingssköerna, där väntetiden har varierat beroende på linje och ärendets skyndsamhet. De längsta väntetiderna, från två till tre år, har förekommit på medborgerskapslinjen.

### **Ärendenas tagande till behandling vid Utlänningsverket**

Huvudprincipen vid Utlänningsverket har varit, att ansökningarna behandlas i den ordning de anlänt eller anhängiggjorts. Från denna huvudprincip har emellertid avvikits bl.a. då det är fråga om i utlänningslagen stadgat försnabbat förfarande behandlad asylansökan, någon godtagbar motivering för påskyndande eller ett utlåtande som skall ges till domstol. Förbi kön har också kunnat tas enkla ärenden som kunnat avgöras snabbt, varvid antalet avgjorda ärenden har kunnat ökas på kort sikt och de genomsnittliga behandlingstiderna förkortas. Brådskande eller såsom enkla betraktade fall som gått förbi behandlingsskön har emellertid förekommit i sådan omfattning, att behandlingen av de äldre och mera komplicerade fallen har fördröjts och försvårats ytterligare.

På flykting- och asyllinjen vore det skäl att satsa mera än för närvarande på ansökningarnas förbehandling, varvid alla till verket inlämnade ansökningar genast skulle gås igenom för att klarlägga, i vilken process ärendet borde behandlas. På så sätt kunde snabbare klargöras, huruvida ärendet t.ex. med stöd av den av Europeiska unionens råd givna författningen (tidigare Dublinkonventionen) kan hänskjutas till någon annan medlemsstat.

## **Fördröjningar p.g.a. begärda utlåtanden och tilläggsutredningar**

Ärendenas långa genomloppstider har berott förutom på att ansökningarna kunnat tas till behandling med en avsevärd fördröjning, även på de långa väntetiderna för tilläggsutredningar och utlåtanden. Till följd av fördröjningar i behandlingen har de i ansökan meddelade, av polisen kontrollerade uppgifterna måste kontrolleras ånyo vid Utlänningsverket. I behandlingsskedet har man också varit tvungen att be om tilläggsutredningar av den anledningen, att de uppgifter som sökanden har uppgett vid den tid då ansökan gjordes har blivit föråldrade under processen.

Beroende på ärendenas art har tilläggsutredningar och utlåtanden fått inbegäras förutom av polisen och av sökanden själv, även av framför allt Befolkningsregistercentralen, beskickningarna, minoritetsombudsmannen, arbets-, social- och skattemyndigheterna samt rättsförvaltnings- och fängvårdsmyndigheterna. Trots att Utlänningsverket har haft bl.a. rätt att göra förfrågningar i vissa adb-baserade myndighetsregister, har hittills för informationsförmedlingen av olika skäl ofta använts brevpost, kurirpost, fax eller e-post.

## **Utvecklande av den automatiska informationshanteringen**

Det förefaller som om det vid Utlänningsverket inte är möjligt att få ärendenas behandling a jour och därmed förkorta behandlingstiderna utan att extra satsningar görs och automatisk informationshantering tas i bruk i större omfattning. Den första åtgärden borde vara att avgöra de gamla ärendena, varefter nya ansökningar som regel kunde tas till behandling så snabbt som möjligt efter att de anhängiggjorts.

Vid Utlänningsverket har ett behov av utveckling yppat sig vad gäller att hålla uppgifterna i utlänningsregistret a jour och uppdatera dem, samt att utnyttja dataregister som upprätthålls av andra myndigheter. Allmänt taget borde manuella funktioner och överlappande arbetsskeden minskas. Utvecklingsarbetet förutsätter en övergripande plan för utvecklande av informationshanteringen jämte budget samt en inbördes koordinering av de olika projekten. Det vore också skäl att snarast fastställa dataskyddsplänen och skrida till de praktiska åtgärder som ingår i den.

Vid verket har år 2003 utretts möjligheten till att införa en elektronisk asylansökningsprocess. Avsikten med det elektroniska systemet för ärendenas handläggande är att bli av med mångfaldig

registrering av uppgifter och manuell sändning av handlingar. Olika intressegrupper skulle ha på användningsrätter baserad tillgång till systemet.

Det har beräknats att tiden för behandling av asylansökningarna med ett elektroniskt handläggningssystem skulle kunna förkortas med så mycket som ett halvt år. De totala inbesparingarna vore enligt presenterade kalkyler på årsbasis minst sex miljoner euro. Inbesparingarna skulle synas särskilt i de utgifter som orsakas av de asylsökandes mottagande. För flyktings- och immigrationsutgifter anslogs på arbetsministeriets förvaltningsområde t.ex. år 2002 totalt 69 miljoner euro.

Det är uppenbart, att med en omfattande användning av automatisk informationshantering kunde uppnås betydande kostnadsinbesparingar i behandlingsprocessens olika skeden. Det är viktigt, att utredningsarbetet breddas också till andra verksamheter som bedrivs av Utlänningsverket och dess intressegrupper.

Också Utlänningsverkets statistikproduktion borde utvecklas. Den uppföljande statistiken borde kunna härröras direkt ur utlänningsregistret. För närvarande måste statistiken betraktas kritiskt p.g.a. noteringsfel som förekommit i den. Därtill orsakar uppföljningen för närvarande orimligt mycket manuellt arbete. Det vore också viktigt, att i planeringen och analysen av immigrationspolitiken bättre än förr kunde utnyttjas Utlänningsverkets sakkunskap och faktabaser.

### **Effektivering av verksamheten med organisering av uppgifterna och organisationsomläggningar**

I vissa fall (t.ex. flykting- och asyllinjens barnarbetsgrupp) har behandlingstiderna kunnat förkortas betydligt med hjälp av omorganisering av verksamheten och samarbete med andra intressegrupper. När Utlänningsverket verkställer asylförhören tillsammans med polisen och övriga intressenter har det varit möjligt att närmare gå in för att undersöka grunderna för asylansökan och minska behovet av tilläggsutredningar i ett senare skede.

Asylförhören verkställs oftast vid den mottagningscentral, där den asylsökande placerats. Problemet har varit, att Utlänningsverket inte har möjlighet att i tillräcklig omfattning påverka inrättandet av mottagningscentralerna, som lyder under arbetsministeriet, och de asylsökandes placering vid dem. I vissa fall har Utlänningsverket varit tvunget att t.ex. avstå från delta i asylförhören med minderåriga

p.g.a. kostnader som beror på att mottagningscentralen är alltför avlägsen.

En effektiv samordning av asylförfarandet och mottagningsverksamheten är allt nödvändigare, emedan avsikten är att i framtiden Utlänningsverket skall verkställa samtliga asylförhör. Ifall förvaltningen av mottagningsverksamheten skulle höra till inrikesministeriets förvaltningsområde, skulle möjligheterna att vid behov styra om anslagen förbättras. På så sätt kunde t.ex. pengar som sparas i mottagandet flexibelt överföras till att försnabba Utlänningsverkets beslutsfattande. Inget tillräckligt motiverat hinder för att särskilja mottagningsverksamheten och integrationen verkar heller att föreligga. Om beslutet om asyl och mottagningsverksamheten funnes på samma förvaltningsområde, kunde också informationsutbytet i asylärendena ordnas effektivare och överlappande registreringar undvikas.

Särskilt enheten för tagande i förvar i Helsingfors borde redan p.g.a. sin karaktär höra till inrikesministeriets förvaltningsområde.

För effektivisering av verksamheten vore det motiverat att förlägga tjänstemän från Utlänningsverket vid vissa av Finlands utrikes beskickningar. Denna verksamhetsmodell, som ingått i Utlänningsverkets planer, har också förordats av en utredningsman tillsatt av inrikesministeriet.

Utlänningsverket besitter den största sakkunskapen i fråga om förenande av familjer. Av denna anledning är det viktigt att verket skulle ha tillräckliga resurser, så att det vid behov kan höra de berörda parterna både i Finland och utomlands. För effektivitetens skull och för säkerställandet av en så stor enhetlighet som möjligt i besluten om förenande av familjer vore det skäl att överväga, huruvida beviljandet av uppehållstillstånd också åt finländska medborgares familjemedlemmar borde överföras till Utlänningsverket.

Eftersom Utlänningsverket genom sin ställning har den bästa beredskapen att bedöma människornas behov av skydd och omplacering, och emedan det i sista hand besluter om de slutliga personvalen, vore det motiverat att det i stället för arbetsministeriet har en ledande roll i förfarandet för utväljande av kvotflyktingar.

Uppmärksamhet bör ägnas förutom åt själva processen för behandling av ärendena, också åt den av polisen utförda verkställigheten av besluten. För att försnabba processen borde polisen t.ex. bättre sörja för att förslag till utvisning som regel ställs redan i det skede, när om uppehållstillstånd har fattats ett avslagningsbeslut, och inte invänta ärendets avgörande i besvärdomstolen. På så sätt kunde domstolen samtidigt behandla både tillståndet och besväret gällande utvisningen.

I synnerhet verkställandet av avvísning av större grupper av asylsökande har emellanåt fördröjts av att polisen inte har kunnat lösgöra tillräckligt med personal för eskortuppdragen. När de asylsökande efter avvísningsbeslutens ikraftträdande alltjämt har bott på mottagningscentralerna, har verkställighetens fördröjning orsakat extra kostnader i huvudtiteln för arbetsministeriets förvaltningsområde.

Emedan antalet asylsökande och utvisningarnas destination kan variera avsevärt från år till år, vore ett särskilt förslagsanslag för denna polisverksamhet ett bättre alternativ än det nuvarande med tanke på verksamhetens smidighet. För närvarande betalas utgifterna för polisernas eskortuppdrag från polisens omkostnadsanslag.

Utresa ur landet på eget initiativ, vilket försnabbar utresan och därmed minskar kostnaderna för uppehållet, borde också stödas på olika sätt.

Verksamheter vid Utlänningsverket har lokaliserats förutom till Helsingfors också till Kuhmo stad. Decentraliseringen av verksamheterna började med att verkets service för förmedling av telefonsamtal överläts till att skötas av ett privat företag i Kuhmo. Enligt ett avtal som ingåtts år 2001 sköter företaget förmedlingen av samtalen, och besvarar vid sidan av detta frågor som gäller närmast i vilket skede behandlingen befinner sig då det gäller ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd samt ansökningar och anmälningar om medborgerskap som skall avgöras i Finland och vilken den sannolika tidpunkten för beslutet är. För skötandet av uppgiften har företaget i den utsträckning som ansetts behövlig getts tillgång till Utlänningsverkets informationssystem samt rätt att uppdatera uppgifter om ansökningar och anmälningar i utlänningsregistret. P.g.a. den känsliga naturen för de uppgifter som ingår i registret kan förfarandet inte anses vara adekvat, trots att alla de personer som sköter dessa uppgifter före de tillträder har fått avge en skriftlig försäkran om iakttagandet av sekretessbestämmelserna.



I Kuhmo finns också flykting- och asylinjens resultatområde Europa 2. Resultatområdets uppgift har bestått i att registrera ansökningarna om asyl och uppehållstillstånd och att kontrollera uppgifterna, samt att behandla och avgöra ansökningar om asyl som görs av personer som kommer från Ryssland och Bulgarien.

Utlänningsverket har motiverat resultatområdets placering i Kuhmo närmast med existerande datakommunikationsförbindelser och med för projektet anvisade sysselsättningsanslag. Vid revisionen har inte framkommit sådana till behandlingen av ärendena anknutna omständigheter, som skulle förorda att resultatenheten i Kuhmo varaktigt görs till en resultatenhet som sköter asylärenden. Däremot kan väntas, att arrangemanget i framtiden leder till ett ökat behov av utbildning och styrning vid den regionala enheten. Resultatenhetens placering i Kuhmo kan motiveras endast med regionalpolitiska synpunkter.

Däremot är inrättandet av en regional enhet i Willmanstrand motiverat, emedan asylsökande och andra immigranter kommer över östgränsen. För att verksamhetsenheten placeras i Willmanstrand talar också det nära avståndet till Joutseno mottagningscentral samt det, att polisinspektionen i Willmanstrands härad numera på Södra Finlands läns område svarar för alla asylundersökningar som görs i sydöstra Finland.

Verksamhetens decentralisering ställer för sin del krav på en förbättrad informationsgång och på övervakningen av samstämmigheten mellan fattade beslut.

Inrikesministeriet har uppgett att det har inlett ett projekt i syfte att effektivisera Utlänningsverkets verksamhet och utnyttja regionaliseringen så, att ansökningarnas genomloppstider avsevärt förkortas. Ministeriet har för Utlänningsverket uppställt väsentligt kortare tider för behandling av ansökningarna än tidigare. Projektet tar särskilt beaktning med de flaskhalsar, som har påtalats vid revisionen.

# KANNANOTTOJEN PERUSTEET

---

# 1. JOHDANTO

---

Valtiontalouden tarkastusvirasto (jäljempänä myös tarkastusvirasto) on tarkastanut Ulkomaalaisviraston toimintaa. Tarkastuksen on tehnyt ylitarkastaja Eeva Miettinen.

Valtiontalouden tarkastusvirastossa ulkomaalaisasioiden hallintoa oli viimeksi tarkasteltu laajemmin vuonna 1994 valmistuneessa tarkastuskertomuksessa<sup>1</sup>. Tuolloin selviteltiin erityisesti ulkomaalaisasioiden hallinnon hajanaisuudesta johtuvia haittoja ja uudelleenorganisoinnin tarvetta sekä muutoksenhaun uudistustarvetta. Koska hajanainen organisaatio oli omiaan aiheuttamaan ongelmia hallinnon eri tasoilla, tarkastusvirasto katsoi, että hallintoa tulisi koota yhteen kuten eduskuntakin oli edellyttänyt. Tarkastusviraston mielestä hallinnon kokoaminen olisi tullut kytkeä ulkomaalaislain laaja-alaiseen uudistamiseen ja suorittaa laajuutensa takia tarkoitukseen nimetyssä toimikunnassa tai komiteassa. Tarkastusvirasto piti merkittävänä puutteena myös sitä, että Suomelta puuttui kokonaisvaltainen maahanmuuttoa ja pakolaispolitiikkaa ohjaava ohjelma.

Tarkastusvirastossa oli vuonna 1993 valmistunut pakolaishuoltoa koskeva tarkastuskertomus<sup>2</sup>. Tarkastus kohdistui sosiaali- ja terveysministeriön vastuualueelle kuuluneeseen pakolaisten vastaanotto-toimintaan. Tarkastuksessa käsiteltiin lisäksi sisäasiainministeriön ulkomaalaiskeskuksen suorittamaa turvapaikkahakemusten käsittelyä, koska sillä oli olennainen vaikutus pakolaishuollon toimivuuteen ja kustannusten muodostumiseen. Jo tuolloin turvapaikka-asioiden käsittelyssä oli huomattavaa viivettä.

Valtioneuvosto teki 16.10.1997 periaatepäätöksen hallituksen maahanmuutto- ja pakolaispoliittiseksi ohjelmaksi. Sen tavoitteena oli luoda suuntaviivat Suomen maahanmuutto- ja pakolaispolitiikalle. Ulkomaalaispolitiikalta puuttuu kuitenkin edelleen selkeä ja kokonaisvaltainen viranomaistoimintaa käytännössä ohjaava strategia. Erityisesti eri toimijoiden välisen yhteistyön näkökulma on jäänyt edelleen liian vähäiselle huomiolle. Maahanmuutto- ja pakolaispoliit-

---

<sup>1</sup> *Ulkomaalaisasioiden hallinto, tarkastuskertomus 1/54/94.*

<sup>2</sup> *Pakolaishuolto, tarkastuskertomus 278/54/92.*

tinen ohjelma ei myöskään kaikilta osin täytä tämän päivän ja tulevaisuuden vaatimuksia. Yleinen näkemys on, että vastaisuutta varten tulisi laatia uusi maahanmuuttopoliittinen ohjelma, joka perustuu Suomen tuleville laadullisille ja määrällisille työvoimatarpeille ja ottaa nykyistä paremmin huomioon Euroopan unionissa tapahtuvan kehityksen ja maahanmuuton vaikutukset sisäiseen turvallisuuteen.

Hallituksen on määrä valmistella voimassa olevan hallitusohjelman mukaisesti kokonaisvaltainen, eri osa-alueet huomioon ottava maahanmuuttopoliittinen ohjelma. Ohjelmasta vastaa työministerin johdolla toimiva ministeriryhmä. Tavoitteena on, että ohjelma valmistuu vuonna 2005.

Ulkomaalaisasioiden hallintoon on toistaiseksi tullut vain vähän muutoksia. Merkittävin niistä on ollut pakolaisasioiden siirto vuoden 1997 maaliskuun alusta sosiaali- ja terveysministeriöstä työministeriöön. Edellä mainitussa valtioneuvoston periaatepäätöksessä on pidetty perusteltuna, että ulkomaalaisasioiden hallinto Suomessa perustuu nk. kahden pilarin mallille eli jakoon lupahallintoa ja valvontaa koskeviin tehtäviin (sisäasiainministeriön hallinnonala) sekä maahanmuuttajien vastaanottoa ja kotoutumista koskeviin tehtäviin (työministeriön hallinnonala).

Ulkomaalaisvirasto muuttui itsenäiseksi sisäasiainministeriön alaiseksi virastoksi vuoden 1995 maaliskuun alusta lukien. Tätä edeltänyt ulkomaalaiskeskus toimi parin vuoden ajan sisäasiainministeriön yhtenä osastona.

Vuonna 1999 toteutetun hallinto-oikeusuudistuksen ja hallintolainkäyttölain muuttamisen yhteydessä Ulkomaalaisviraston päätöksistä valittaminen siirtyi Uudenmaan lääninoikeudelta hallinto-oikeuksille. Erillinen muutoksenhakuelin, turvapaikkalautakunta, lakkautettiin vuoden 1998 alusta lukien.

Maahanmuuttoasioiden hallinnon jakautuminen eri viranomaisille ja muille toimijoille käy pääpiirteittäin ilmi liitteenä 1 olevasta työministeriön laatimasta kaaviosta. Suurin vastuu maahantulosta ja maastalähdöstä sekä pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanoton järjestämisestä kuuluu sisäasiainministeriön ja työministeriön hallinnonaloille. Vähemmistövaltuutetun toimisto on itsenäinen ja riippumaton viranomaisinen, joka on hallinnollisesti työministeriön yhteydessä. Kunnilla on valtiolta saatavan tuen avulla yleisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisesta. Kuten kaaviosta käy ilmi, ulkomaalaisasioiden hoito on edelleen monen eri tahon tehtävänä.

Nyt suoritettu tarkastus rajattiin Ulkomaalaisviraston toimintaan. Tätä puolsi erityisesti virastossa ratkaistavien hakemusten käsittelyaikoja koskenut kritiikki. Eduskunta, eduskunnan oikeusasiamies ja oikeuskansleri ovat useassa eri yhteydessä kiinnittäneet huomiota turvapaikka- ja kansalaisuushakemusten pitkiin käsittelyaikoihin Ulkomaalaisvirastossa. Ongelmia on yritetty ratkaista eräillä lainsäädännöllisillä muutoksilla ja virastolle osoitetuilla lisäresursseilla. Esimerkiksi turvapaikka- ja oleskelulupapäätösten käsittelyn sekä maasta käännyttämisen nopeuttamista koskeva lainsäädäntö tuli voimaan vuoden 2000 heinäkuussa. Eduskunta edellytti lainmuutoksen yhteydessä, että Ulkomaalaisviraston työtapoja kehitetään, palvelukykyä parannetaan ja virastolle turvataan asianmukaiset henkilöstövoimavarat, jotta muun muassa käsittelyaikoja saadaan kauttaaltaan lyhenemään.

Vaikka ongelmia on analysoitu niin viraston sisäisin kuin ulkoisinkin arvioinnein<sup>3</sup>, käytännön toimenpiteet asioiden käsittelyprosessien kehittämiseksi ovat edenneet hitaasti.

Ulkomaalaisviraston nettomenot olivat vuoden 2002 tilinpäätöksen mukaan 8 907 000 euroa. Vuoden 2003 talousarvio, lisätalousarviot mukaan lukien, oli 12 536 000 euroa ja vuoden 2004 talousarvioesitys 9 124 000 euroa.

Ulkomaalaisvirastossa käsiteltävien hakemusten ja ilmoitusten käsittelyajoilla on suora vaikutus työviranomaisten hallinnoiman ja rahoittaman pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanoton ja ylläpidon aiheuttamiin menoihin. Vuonna 2002 pakolais- ja siirtolaisuusmenoihin kohdistettiin työministeriön hallinnonalalla yhteensä 69 063 000 euroa.

---

<sup>3</sup> *Uudistuva Ulkomaalaisvirasto, Ulkomaalaisviraston arvioinnin loppuraportti Net Effect Oy 31.1.2000 ja Ulkomaalaisviraston työprosessien kuvausprojekti 27.3.2001.*

---

## 2.

# TARKASTUSASETELMA

---

Tärkeimmät Ulkomaalaisviraston toimintaa nykyisin ohjaavat säädökset ovat laki ulkomaalaisvirastosta (156/1995), hallintolaki (434/2003)<sup>4</sup>, ulkomaalaislaki (378/1991) ja ulkomaalaisasetus (142/1994), kansalaisuuslaki (359/2003), laki ulkomaalaisrekisteristä (1270/1997), valtion maksuperustelaki (150/1992) ja -asetus (211/1992) sekä sisäasiainministeriön asetus ulkomaalaisviraston maksullisista suoritteista (1123/2002).

Ulkomaalais- ja kansalaisuusasioita säätelevät lait olivat tarkastusta suoritettaessa uudisteilla. Vuonna 1991 voimaan tulleeseen ulkomaalaislakiin on tehty lukuisia tarkistuksia koko sen voimassaolon ajan. Lain kokonaisuudistusesitys annettiin eduskunnalle vuoden 2002 joulukuussa. Lakiesitys kuitenkin raukesi käsittelyajan lyhyden vuoksi ja asia siirtyi vuonna 2003 valitulle eduskunnalle. Uusi lakiesitys annettiin kesäkuussa (HE 28/2003). Vuonna 2003 säädettiin uusi, asteittain voimaan tuleva kansalaisuuslaki.

Tarkastuksessa on pyritty mahdollisuuksien mukaan ottamaan huomioon lainsäädännön uudistamisen vaikutukset toimintaprosesseihin.

Tarkastuksen pääkysymyksenä on ollut selvittää, onko Ulkomaalaisviraston toimintaa mahdollista kehittää nykyistä tehokkaammaksi ja tarkoituksenmukaisemmaksi ottaen samalla huomioon toimintaympäristössä tapahtuneet ja arvion mukaan tapahtuvat muutokset.

Tarkastuksessa on selvitelty erityisesti seuraavia seikkoja:

1. Missä Ulkomaalaisviraston työprosessien eri vaiheissa, sidosryhmien toiminta mukaan lukien, esiintyy pullonkauloja tai toimintojen päällekkäisyyksiä ja miten toimitoja voitaisiin organisoida uudelleen.
2. Missä järjestyksessä virastoon saapuvat hakemukset otetaan käsittelyyn ja miten niiden käsittely on käytännössä organisoitu viraston sisällä.

---

<sup>4</sup> Vuoden 2004 alusta voimaan tulleella hallintolailalla kumottiin mm. hallintomenettelylaki (598/1982).

3. Miten automaattista tietojenkäsittelyä voitaisiin hyödyntää käsittelyprosesseissa esimerkiksi lisäämällä suorayhteyksiä eri viranomaisrekistereihin. Tässä yhteydessä on kartoitettu paitsi valmiuksia käyttää jo olemassa olevia laitteistoja ja järjestelmiä, myös mahdollisuuksia vaikuttaa lisäinvestoinnein toiminnan tehostumiseen ja sitä seuraaviin kustannussäästöihin.

Tarkastus on toteutettu tutustumalla käytännössä turvapaikka-, oleskelulupa- ja kansalaisuusasioiden prosesseihin ja haastatteleamalla eri tasojen virkamiehiä. Ulkomaalaisviraston ohella keskusteluja on käyty työministeriön, ulkoasiainministeriön passi- ja viisumiyksikön, Helsingin poliisilaitoksen sekä sisäasiainministeriön asettaman selvitysmiehen kanssa. Tämän lisäksi on käyty läpi erinäisiä asiakirjoja (mm. toimintaprosesseja koskevat selvitykset, talousarviot ja niihin liittyvät mietinnöt, tulossuunnitelmat ja -sopimukset, toimintakertomukset, ministeriöiden ja Ulkomaalaisviraston antamat ohjeet ja määräykset, atk:n hyväksikäyttöä koskevat muistiot ja sopimukset sekä lainvalmisteluasiakirjat).

Tarkastuksessa on jossain määrin käsitelty myös muita viranomaisia, joilla on asioiden käsittelyprosesseihin vaikuttavia liittymiä Ulkomaalaisvirastoon. Näitä ovat mm. poliisi-, raja-, väestörekisteri- ja oikeushallintoviranomaiset sekä ulkoasiain- ja työhallinnon viranomaiset.

Tarkastuksen kuluessa esimiestason kanssa käytyihin keskusteluihin ja tietohallintoa koskevien kysymysten käsittelyyn on osallistunut tarkastuspäällikkö Olli Uotila.

Tarkastuksesta laadittiin 2.2.2004 päivätty kertomusluonnos, joka lähetettiin lausunnonle Ulkomaalaisvirastoon, sisäasiainministeriöön, työministeriöön, ulkoasiainministeriöön, Helsingin kihlakunnan poliisilaitokseen ja Vähemmistövaltuutetun toimistoon. Näiltä kaikilta saatiin myös lausunnot (Liitteet 3-8)<sup>5</sup>, jotka on otettu huomioon tarkastuskertomusta laadittaessa.

---

<sup>5</sup> *Huom. Lausunnoissa viitataan tarkastuskertomusluonnoksen sivunumeroihin, jotka poikkeavat tämän tarkastuskertomuksen sivunumeroinnista.*

---

## 3.

# TARKASTUSHAVAINNOT

---

### 3.1 Toimintaresurssien sekä työn tuottavuuden ja tehokkuuden kehitys

#### 3.1.1 TOIMINTAMÄÄRÄRAHAT

**Taulukko 1. Ulkomaalaisviraston nettomenot vuosina 1996-2003 (euroina)<sup>6</sup>.**

Vuosi	Nettomenot €	Muutos %
1996 (tilinpäätös)	4 145 000	
1997 ”	4 559 000	10
1998 ”	4 699 000	3
1999 ”	5 059 000	8
2000 ”	6 199 000	23
2001 ”	7 187 000	16
2002 ”	8 907 000	24
2003 (talousarvio ja lisätalousarviot)	12 536 000	41

Viraston toimintamenot ovat kasvaneet erityisen voimakkaasti vuosina 2000-2003. Maksuttomien palvelujen lisääntyminen ja maksullisen palvelutoiminnan arvioitua pienemmät tulokertymät ovat osaltaan johtaneet lisämäärärahatarpeeseen myös kesken toimintavuotta. Ulkomaalaisviraston toiminnalle on ollut myös leimallista jonkinasteinen ennustamattomuus: määrärahatarve saattaa nopeasti muuttua

---

<sup>6</sup> Vuosi 1996 oli Ulkomaalaisviraston ensimmäinen kokonainen toimintavuosi. Ulkomaalaisvirasto on myös toiminut tästä lähtien itsenäisenä tilivirastona.



esimerkiksi turvapaikanhakijoiden määrän äkillisestä lisäyksestä johtuen.

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta on viraston toiminnan alkua ajoista asti kiinnittänyt huomiota kansalaisuus- ja turvapaikkahakemusten pitkiin käsittelyaikoihin. Erityisesti vuodesta 2000 lukien määrärahojen mitoituksessa on pyritty huomioimaan näiden asioiden käsittelyn nopeuttaminen. Mainittuna vuonna varsinaisessa talousarviossa otettiin lisäyksenä huomioon kolme miljoonaa markkaa (505 000 euroa) turvapaikka- ja kansalaisuusasioiden käsittelyn tehostamiseksi. Edelleen turvapaikkahakemusten käsittelyn nopeuttamiseksi osoitettiin saman vuoden ensimmäisessä lisätalousarviossa 3,5 miljoonaa markkaa (589 000 euroa). Talousarviossa vuodelle 2001 otettiin huomioon lisäyksenä turvapaikkamenettelyn nopeuttamiseksi kuusi miljoonaa markkaa (1 009 000 euroa) ja vuodelle 2002 kansalaisuusasioiden hoitamiseksi 500 000 euroa.

Ulkomaalaisvirastossa käsiteltävinä olevien asioiden kokonaismäärää saatiin ensimmäisen kerran purettua vuonna 2001 lisätalousarviossa osoitettujen sekä siirtyneiden määrärahojen avulla.

Lähinnä maksullisen toiminnan ennakoitua pienemmästä tulokertymästä johtuen vuoden 2002 ensimmäisessä lisätalousarviossa myönnettiin lisäystä 350 000 euroa ja toisessa turvapaikkahakemusten käsittelyyn ja perhesidehakemusten DNA-testeihin 400 000 euroa.

Ulkomaalaisvirasto ajautui vuonna 2002 vakaviin rahoitusongelmiin. Pääsyyinä oli, että viraston maksukertymän arvioitiin kasvavan uuden kansalaisuuslain seurauksena 40 prosenttia edellisestä vuodesta, mutta lain hyväksymisen siirryttyä seuraavalle vuodelle, kasvu ei toteutunut vuonna 2002. Seurauksena oli, että Ulkomaalaisvirasto joutui mm. vähentämään tuntuvasti henkilöstönsä lukumäärää. Vuonna 2002 virastossa oli helmikuussa 189 ja syyskuussa 167 toimintamenoilla rahoitettua virkamiestä.

Vuoden 2003 menojen suuruuden arviointia vaikeuttivat uudisteilla olleet ulkomaalaislaki ja kansalaisuuslaki. Ensimmäisessä lisätalousarviossa myönnetystä määrärahasta 100 000 euroa osoitettiin kertaluonteisena menona uuden kansalaisuuslain voimaantuloon valmistautumiseen, toisessa lisätalousarviossa 3,5 miljoonan euron suuruisen määrärahatarpeen katsottiin aiheutuvan välttämättömistä, erityisesti turvapaikkakuulusteluihin tarvittavasta henkilöstöstä aiheutuvista menoista sekä tietojärjestelmä- ja muista menoista.

### 3.1.2 HENKILÖSTÖ

**Taulukko 2. Ulkomaalaisviraston virkasuhteisen henkilöstön määrä vuosina 1996-2003<sup>7</sup>.**

Vuosi (tilanne 31.12.)	Virkamiesten kokonaismäärä (suluissa tehdyt työvuodet)
1996	93 (91)
1997	119 (104)
1998	119 (120)
1999	130 (130)
2000	159 (148)
2001	184 (172)
2002	173 (181)
2003	191 (176)

**Taulukko 3. Henkilöresurssien käyttö prosentuaalisesti vuosina 1996-2003.**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 <sup>8</sup>
Maahanmuutto	22	20	18	18	23	25	22	22
Pakolaisuus	22	20	18	18	24	26	29	30
Kansalaisuus	14	17	28	26	17	17	20	20
Tieto- ja tukip.	42	43	36	38	36	32	29	28

Budjetointiin liittyvät epävarmuustekijät ovat vaikuttaneet mm. siihen, että määräaikaisten virkamiesten lukumäärä on Ulkomaalaisvirastossa ollut jatkuvasti huomattavan korkealla tasolla.

<sup>7</sup> Luvut perustuvat Ulkomaalaisviraston antamiin tietoihin.

<sup>8</sup> Talousarvio vuodelle 2003.

**Taulukko 4. Määräaikaisten virkamiesten määrät vuosina 1996-2003.**

Vuosi (31.12.)	Kokonais- määrä	Osuus kai- kista virka- miehistä %	Viransijaisia	Osuus ilman sijaisia %
1996	14	15	7	8
1997	39	33	9	25
1998	34	29	9	21
1999	42	32	9	25
2000	43	27	14	18
2001	63	34	13	27
2002	47	27	10	21
2003	46	24	17	15

Suhteellisesti eniten määräaikaista virkoja on ollut kansalaisuus- sekä pakolais- ja turvapaikkalinjoilla. Virkojen määräaikaaisuudesta on seurannut henkilöstön nopea vaihtuvuus, mikä on johtanut siihen, että tavanomaista suurempi osuus kokeneemman henkilökunnan työpanoksesta on mennyt uusien työntekijöiden koulutukseen ja työhön perehdyttämiseen.

Valtion virkamieslain (750/1994) 9 §:n 1 momentissa on säädetty, että virkamieheksi voidaan nimittää määräajaksi tai muutoin rajoitetuksi ajaksi, jos työn luonne, sijaisuus, avoinna olevaan virkaan kuuluvien tehtävien hoidon väliaikainen järjestäminen tai harjoittelu edellyttää määräaikaista virkasuhdetta. Edelleen saman pykälän 2 momentin mukaan virkaan voidaan nimittää määräajaksi tai muutoin rajoitetuksi ajaksi, jos viran luonteeseen tai viraston toimintaan liittyvä perusteltu syy sitä vaatii.

Vaikka Ulkomaalaisviraston mukaan määräaikaisten virkasuhteiden perusteena on ollut yleensä hakemusruuhkien purkaminen lakimuutosten yhteydessä, niin valtaosa määräaikaista virkamiehistä on suorittanut Ulkomaalaisvirastossa pysyviä lakisääteisiä tehtäviä kansalaisuus-, oleskelulupa- ja turvapaikka-asioissa.

Tilannetta on pyritty parantamaan vuodesta 2002 lukien vakinaistamalla 21 määräaikaista virkasuhdetta vuonna 2002 ja 13 vuonna 2003. Kuluvan vuoden tammikuussa vakinaistettujen lukumäärä oli 10.

### 3.1.3 TYÖN TUOTTAVUUS JA TEHOKKUUS

Yhtenä Ulkomaalaisviraston valtion talousarvioesityksiin sisältyneenä tulostavoitteena on viraston koko toiminnan ajan ollut päätöksenteon nopeus ja oikeusvarmuus. Vuodesta 1999 lukien tavoitteisiin alettiin sisällyttää myös ruuhkien purkamista koskevia lausumia. Vuonna 1999 tavoitteena oli, että vuoden aikana tehtyjen päätösten lukumäärä ylittäisi kaikissa asiaryhmissä samana aikana tehtyjen uusien hakemusten tai esitysten määrän edellyttäen, ettei palvelujen tarve ja kysyntä olennaisesti ylittäisi silloisten arvioiden mukaisia ennusteita. Vuosina 2001-2002 päätösten määrän tuli tulostavoitteiden mukaan ylittää vireille tulleiden asioiden määrä ja käsittelemättömien asioiden määrä tuli saada hallintaan. Sen sijaan vuodelle 2003 asetetun tavoitteen mukaan päätösten määrän tuli vastata vähintään vireille tulleiden asioiden määrää. Vuoden 2004 tulostavoitteena on jälleen saada päätösten lukumäärä vireille tulleita asioita suuremmaksi.

Ulkomaalaisviraston ongelmana on sen perustamisesta alkaen ollut ratkaisematta olevien asioiden suuri määrä. Viraston aloittaessa toimintansa 1.3.1995 sille siirtyi noin 10 000 pääasiassa vuonna 1994 vireille tullutta hakemusta. Vuoden 1995 lopussa vireillä oli 11 473 asiaa.

**Taulukko 5. Ratkaisemattomien asioiden lukumäärä vuosina 1996-2002.**

Vuosi	Vireillä vuoden lopussa <sup>9</sup>	Muutos edellisestä vuodesta	
		kpl	%
1996	13 010	1 537	12
1997	17 556	4 546	26
1998	17 889	333	2
1999	21 733	3 844	18
2000	21 691	- 42	0
2001	18 390	- 3 301	- 18
2002	18 598	208	1

Tarkasteluajanjaksolla vireillä olevien asioiden lukumäärät lisääntyivät erityisen voimakkaasti vuosina 1997 ja 1999. Ruuhkia on saatu purettua merkittävästi ainoastaan vuonna 2001. Ajanjaksolla 1996-2002 vireille pantujen asioiden kokonaismäärät ovat kaksinkertaistuneet. Erityisen paljon käsiteltäviksi tulleet asiat lisääntyivät edelliseen vuoteen verrattuna vuosina 1997 (18 %), 1999 (30 %) ja 2002 (25 %)<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Vuonna 2003 kävi ilmi, että kirjausvirheestä johtuen vireillä olevien kansalaisuusasioiden lukumäärä on ollut rekisteröityjä lukuja huomattavasti korkeampi (ks. luku 3.2.1 kohta "Kansalaisuusasioiden määrän kehitys").

Lukumääriin ei ole sisällytetty mm. Dublin-sopimukseen (ks. luku 3.2.3) perustuvia takaisinottoasioita.

<sup>10</sup> Vuosien 1996 ja 1997 vertailuluvut on otettu ao. vuosien toimintakertomuksista ja vuosien 1998-2000 luvut vuoden 2002 toimintakertomuksesta. Luvut sisältävät myös takaisinotto- ja vastaanottopyynnöt sekä tiedustelut.

**Taulukko 6. Ratkaistujen asioiden lukumäärät suhteessa käytettyihin henkilötyövuosiin vuosina 1996-2002.**

Vuosi	Ratkaistu	Henkilötyövuodet	Ratkaisuja/htv
1996	18 686	91	205
1997	20 601	104	198
1998	26 287	120	219
1999	29 699	130	228
2000	33 193	148	224
2001	37 542	172	218
2002	42 018	181	232

Taulukosta 6 käy ilmi, että myös tarkastelujaksolla ratkaistujen asioiden lukumäärä henkilötyövuotta kohden on vuotuisista vaihteiluista huolimatta ollut kasvusuunnassa<sup>11</sup>.

Valtion talousarvioesitykseen vuonna 1998 sisältyneiden tulostavoitteiden mukaan päätöksentekoa tuli nopeuttaa ilman oikeusturvan heikkenemistä käyttämällä resursseja joustavasti sekä yksinkertaistamalla ja keventämällä päätöksentekoprosesseja. Vuotta 2000 koskeneiden tulostavoitteiden mukaan resursseja tuli kohdentaa joustavasti niin, että maahanmuuttoon, pakolaisuuteen, turvapaikkaan ja kansalaisuuteen liittyvien asioiden läpivientiajat eivät muodostu minkään asiaryhmän osalta hakijan kannalta kohtuuttomiksi. Vuosina 2001 ja 2002 tuli vireille tulleiden hakemusten läpivientiaikoja hakemuksesta päätökseen nopeuttaa oikeusturvaa heikentämättä käyttämällä sekä henkilö- että teknisiä resursseja joustavasti ja tehokkaasti. Päätöksentekoprosessien tuli olla laadullisesti mitattavia, oikeita ja mahdollisimman yksinkertaisia.

Säännöllinen työajanseuranta päättyi vuonna 1998. Ainoastaan hinnoittelua varten on suoritettu varsinaisen asiankäsittelyn kestoa koskevia kertaluonteisia kartoituksia (viimeksi vuonna 2001). Ulkomaalaisviraston tietojärjestelmät eivät ole mahdollistaneet todellisten käsittelyaikojen atk-perusteista seurantaa. Asioiden käsittelyajalla, eli

<sup>11</sup> *Lukuja tarkasteltaessa on kuitenkin otettava huomioon kansalaisuusasioiden kirjaamisessa esiintyneet virheet (ks. luku 3.2.1). Tarkastelu ei myöskään ota huomioon ratkaistujen asioiden suhteissa ja vaikeusasteissa esiintyviä vuotuisia eroja.*

oikeastaan läpimenoajalla, tarkoitetaan Ulkomaalaisvirastossa hakemuksen vireille tulopäivän ja ratkaisupäivän (vuodesta 2000 lukien ilman muutoksenhakua) välistä aikaa. Aikaan sisältyy siis asian varsinaisen käsittelyn lisäksi odotusaika, jolloin hakemus on jonossa odottamassa käsittelyyn pääsyä.

Liite 2 sisältää näillä perusteilla suoritetun seurannan tiedot vuosilta 1996-2002.

Ulkomaalaisviraston turvapaikka-, oleskelulupa- ja kansalaisuus-hakemusten käsittelylle asettamiin aikatavoitteisiin ei päästy vuosina 1996-1997. Pahin tilanne oli kansalaisuusasioiden kohdalla. Maa-hanmuuton kasvun seurauksena kansalaisuushakemusten määrä lisääntyi 1990-luvun alkupuolella voimakkaasti. Eräillä suurilla ulkomaalaisryhmillä oli myös täyttynyt viiden vuoden asumisaikavaatimus. Tässä vaiheessa kansalaisuusyksikössä suoritettiin erinäisiä toimia tilanteen parantamiseksi. Mm. työnkulkuja selviteltiin toimintaprosessien parantamiseksi ja kansalaisuusasetusta muutettiin hakemuksiin liittyvien lausuntojen ja selvitysten harkinnanvaraistamiseksi ja vähentämiseksi.

Vuonna 1998 viraston asettamat läpimenotavoitteet saavutettiin varsin hyvin. Ratkaisuja tehtiin 28 prosenttia edellistä vuotta enemmän. Kansalaisuusasioita ratkaisemaan ja ruuhkaa purkamaan palkattujen 20 määräaikaisen lisähenkilön työpanoksen sekä kansalaisuuslain muutoksen johdosta kansalaisuushakemuksia ratkaistiin yli kolminkertainen määrä edelliseen vuoteen verrattuna. Toisaalta hakemusten määrä kasvoi edelliseen vuoteen nähden kaikissa hakemusrhythmissä eikä ruuhkaa pystytty purkamaan koko viraston tasolla.

Vuonna 1999 läpimenotavoitteita oli asetettu oleskelu- ja työlu-pien sekä edustustoille annettavien lausuntojen käsittelylle. Tavoitteita ei saavutettu missään ryhmässä. Oleskelulupien läpimenoaikoja pidensivät turvapaikkahakemuksiin liittyvät oleskeluluvat. Sen sijaan perhesiteen perusteella tehtyjen hakemusten käsittelyaika oli huomattavasti lyhyempi. Yhdessä oleskelulupahakemusten kanssa käsitellyt työlu-pahakemukset veivät niin ikään suunniteltua enemmän aikaa.

Myös muut asioiden läpimenoajat pitenivät edelliseen vuoteen verrattuna. Ainoastaan turvapaikkahakemusten käsittely nopeutui jossain määrin viraston voimavarojen keskittämisen seurauksena. Kansalaisuushakemusten vuonna 1999 voimakkaasti pidentyneet käsittelyajat selittyvät sillä, että silloin ratkaistiin monia ennen vuotta 1997 vireille tulleita hakemuksia. Myönteisissä kansalaisuushakemuksia koskevissa päätöksissä keskimääräinen läpimenoaika oli

kaikkien kansalaisuushakemusten läpimenoaikoja huomattavasti lyhyempi (831 vrk).

Vuodesta 2000 lukien käsittelyajat on laskettu asian virastoon saapumisesta sen ensimmäiseen ratkaisuun asti eli mahdollinen muutoksenhaun perusteella tehty uusi ratkaisu ei enää pidennä tilastoitua kokonaiskäsittelyaikaa. Näin ollen liitteen 2 sisältämät vuosien 1996-1999 luvut eivät ole vertailukelpoisia vuosien 2000-2002 lukujen kanssa. Tästä huolimatta voidaan todeta, että useimmissa asiaryhmissä läpimenoajat olivat vuosina 2000-2002 pidempiä kuin vuosina 1996-1999.

Kuten aiemminkin oleskelulupien käsittelyaikoihin vaikuttivat pidentävästi turvapaikkoihin liittyneet oleskeluluvat. Maahanmuuttoyksikössä käsittelyaika oli selvästi lyhyempi. Kokonaisuudessaan turvapaikkahakemusten keskimääräinen käsittelyaika piteni, vaikka sitä oli osaltaan lyhentämässä nopeutetun käsittelyn käyttöönotto. Pakolaisten perheen yhdistämispäätösten käsittelyaika kasvoi ja oli lähes kaksi vuotta. Vaikka kansalaisuushakemusten läpimenoaika lyhenikin vuodesta 2000, se oli silti edelleen hieman alle kolme vuotta. Muiden kansalaisuusasioiden käsittelyajat pitenivät selvästi edellisestä vuodesta.

Vuonna 2001 Ulkomaalaisvirastossa vireillä olleiden asioiden kokonaisuutta kyettiin vähentämään henkilötyövuosia lisäämällä. Tämä oli mahdollista lisätalousarviossa osoitettujen sekä siirtyneiden määrärahojen avulla.

Vuonna 2002 käsittelyajat lyhenivät edelliseen vuoteen verrattuna lähes kaikissa asiaryhmissä. Merkittävin lyhentymisen tapahtui turvapaikkahakemusten käsittelyajoissa. Se johtui pääasiassa nopeutettuun käsittelyyn otettujen hakemusten suuresta määrästä.

## 3.2 Hakemusten käsittelyprosessit

Eri toimintalinjojen työprosessit sisältävät tehtävien eroista huolimatta paljon samankaltaisia toimintoja. Näitä ovat erityisesti hakemusten käsittelyn aikana eri viranomaisrekistereistä tehdyt henkilötietoja koskevat tarkistukset. Automaattisen tietojenkäsittelyn hyödyntämistä ja siinä ilmeneviä kehittämistarpeita on tarkasteltu laajemmin luvussa 3.3.



### 3.2.1 KANSALAIUUUSLINJA

#### **Kansalaisuuslinjan tehtävät**

Ulkomaalaisviraston työjärjestyksen mukaan kansalaisuuslinja

- 1) käsittelee ja ratkaisee Suomen kansalaisuuden saamista ja säilyttämistä sekä siitä vapautumista ja sen menettämistä koskevat asiat,
- 2) selvittää ja ratkaisee, minkä valtion kansalaisena henkilöä on Suomessa pidettävä tai onko henkilöä pidettävä Suomessa kansalaisuudettomana taikka kansalaisuudeltaan tuntemattomana, sekä
- 3) antaa Suomen kansalaisuutta koskevia lausuntoja ja valmistelee ehdotukset ylijohtajan annettaviksi lausunnoiksi.

#### **Uuden kansalaisuuslain vaikutukset**

Ulkomaalaisviraston kansalaisuuslinjan toimintaa ohjasi ennen vuoden 2003 kesäkuun alusta voimaan tullutta lainuudistusta vuonna 1968 säädetty kansalaisuuslaki (401/1968) ja vuonna 1985 annettu kansalaisuusasetus (699/1985) niihin myöhemmin tehtyine lukuisine muutoksineen. Uusi kansalaisuuslaki (359/2003) sisältää aiempaa tarkemmat säädökset Suomen kansalaisuuden saamisen ja menettämisen perusteista, kansalaisuusaseman määrittämisestä ja viranomaisten tehtävistä. Uutta lakia sovelletaan lain voimaantulon jälkeen vireille tuleviin asioihin siirtymäsäännöksissä säädetyin poikkeuksin. Lain voimaan tullessa vireillä olleisiin kansalaisuusilmoituksiin sekä kansalaisuuden saamista, säilyttämistä ja menettämistä koskeviin hakemuksiin sovelletaan eräiltä osin aiemman lain säännöksiä.

Uuden kansalaisuuslain tärkein uudistus oli kaksoiskansalaisuuden (monikansalaisuuden) hyväksyminen. Suomen kansalaisuus voidaan säilyttää, vaikka henkilölle myönnettäisiin muun valtion kansalaisuus. Kansalaisuutensa menettäneelle ja hänen jälkeläiselleen annettiin mahdollisuus saada Suomen kansalaisuus takaisin ilmoitusmenettelyllä. Ilmoitusmenettelyn piiriin tulivat myös suomalaisen isän avioliiton ulkopuolella syntyneet lapset.

Kansalaisuuden saamisen edellytyksiä muutettiin siten, että kansalaisuuden hakija voi täyttää asumisaikaedellytyksen myös keräämällä

sen Suomessa asumistaan eri ajanjaksoista. Laissa korostetaan kieli-  
taitoedellytysten tärkeyttä kansalaisuutta haettaessa.

Monikansalaisuuden laajan hyväksymisen arvioitiin aiheuttavan  
lain voimaantulon jälkeen hakemusten voimakkaan lisääntymisen.  
Toistaiseksi näin ei kuitenkaan ole tapahtunut. Koska vireille tule-  
vien asioiden määrän ennakointi on ollut erittäin vaikeaa, lain uudis-  
tuksen aiheuttaman lisäresurssitarpeen arviointi päätettiin suorittaa  
vuoden 2003 lisätalousarvion tai vuoden 2004 talousarvion yhteydes-  
sä. Vuoden 2004 talousarvioesitykseen liittyvässä perustelumustios-  
sa on arvioitu, että kansalaisuuslinjalle tarvittaisiin ko. vuonna 36  
lisähenkilötyövuotta.

Uuden kansalaisuuslain aiheuttaman lisäresurssitarpeen rahoitus  
suunniteltiin katettavaksi ensi sijassa maksutuloilla perimällä suorit-  
teista valtion maksuperustelain mukainen, omakustannusarvoon pe-  
rustuva maksu.

Sisäasiainministeriö muutti toukokuussa 2003 Ulkomaalaisviras-  
ton maksullisista suoritteista annettua asetusta (muutos 388/2003).  
Hinnoittelun pohjana olleiden suoritteiden omakustannusarvojen on  
kerrottu perustuneen vuonna 2001 suoritettuun ajan käytön arvioin-  
tiin. Kustannuksiin on sisällytetty ainoastaan ns. aktiivinen ajankäyt-  
tö (ei odotusaikoja). Kansalaisuutta koskevissa päätöksissä hinnat on  
vahvistettu edellä mainitun laskennan mukaisia suoritteiden omakus-  
tannusarvoja pienemmiksi. Vuoden 2003 kesäkuun alusta kansalai-  
suusilmoitusten käsittelymaksua tarkistettiin vastamaan paremmin  
omakustannushintaa. Muiden suoritteiden hinnat pysyivät ennallaan.  
Toisin kuin aiemmin, kansalaisuushakemuksesta ja -ilmoituksesta on  
suoritettava maksu jo siinä vaiheessa, kun asia otetaan Ulkomaalais-  
virastossa käsittelyyn.

Täyttä selvyyttä ei myöskään vielä ole siitä, missä määrin uusi la-  
ki tulee mahdollisesti aiheuttamaan lisäresurssitarpeita esimerkiksi  
poliisiviranomaisille ja edustustoille. Lain velvoitteiden edellyttä-  
mien tietojärjestelmämuutosten arvioitiin aiheuttavan Väestörekiste-  
rikeskukselle noin 150 000 euron kustannukset.

Uudessa kansalaisuuslaissa on korostettu sitä, että eri viranomais-  
rekisteritietojen tulee olla Ulkomaalaisviraston käytettävissä. Laissa  
säädettyjen tehtävien suorittamiseksi tarvittavat tiedot on määrätty  
saataviksi maksutta ja salassapitosäännösten estämättä rajavartioli-  
toksen rajavalvontarekisteristä ja rikostietorekisteristä, sakkorekiste-  
ristä sekä verohallinnon tietojärjestelmistä. Oikeudesta saada tietoja  
rikosrekisteristä on säädetty rikosrekisterilaissa (770/1993). Tiedot

voidaan saada myös joko teknisen käyttöyhteyden avulla tai konekielellisessä muodossa.

Uusi kansalaisuuslaki ei aiheuta merkittävässä määrin muutoksia itse asioiden käsittelyprosesseihin. Sen sijaan sekä uuden että vanhan lain rinnakkainen soveltaminen tulee vielä pitkään hankaloittamaan asioiden käsittelyä.

Ulkomaalaisvirasto on vuoden 2003 aikana kouluttanut henkilökuntaansa uuden lain voimaantulon johdosta. Uudistus on merkinnyt lisäpanostusta myös lomakkeiden uudistamiseen, tiedottamiseen, puhelinpalveluihin sekä yhteistyöhön eri sidosryhmien kanssa.

### **Kansalaisuusasioiden määrän kehitys**

**Taulukko 7. Vuoden lopussa vireillä olleet kansalaisuusasioiden lukumäärät vuosina 1996-2002<sup>12</sup>.**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Kansalaisuus- hakemukset	4 876	7 420	6 526	4 873	4 574	4 168	3 649
Kansalaisuus- ilmoitukset	50	136	143	124	114	99	25
Kansalaisuus- selvitykset ja tiedustelut	2 784	2 189	1 712	1 344	1 288	1 406	1 434
<b>Yhteensä</b>	<b>7 710</b>	<b>9 745</b>	<b>8 381</b>	<b>6 341</b>	<b>5 976</b>	<b>5 673</b>	<b>5 108</b>

Vireillä olleiden kansalaisuusasioiden lukumäärä oli korkea jo Ulkomaalaisviraston perustamisesta lähtien. Vuoden 1995 lopussa ko. asioita oli yhteensä 5 978 ja vuoden 1996 lopussa 7 710. Hakemusmäärät kasvoivat vuonna 1997 ja tämä lisäsi osaltaan myös käsittelemättä olleiden asioiden lukumäärää, joka oli mainitun vuoden lopussa 9 745.

<sup>12</sup> Lähde: *Ulkomaalaisviraston toimintakertomukset*.

Vuonna 1998 toimivalta kansalaisuusasioissa siirtyi tasavallan presidentiltä Ulkomaalaisvirastolle, josta lähtien se on vastannut kaikkien kansalaisuushakemusten ratkaisemisesta.

Erityistoimenpiteiden (henkilöstölisäykset ja lainsäädännölliset muutokset) sekä vireille tulleiden asioiden lukumäärän vähenemisen johdosta vuoden lopussa käsittelemättä olleiden kansalaisuusasioiden määrät näyttävät kääntyneen vuodesta 1998 lukien laskuun<sup>13</sup>. Kansalaisuushakemusten keskimääräiset läpimenoajat ovat kuitenkin edelleen yli 2,5 vuotta. Lisäksi on ennustettu, että uuden kansalaisuuslain voimaan tulon seurauksena kansalaisuusasioiden lukumäärä kasvaa huomattavasti. Vuoden 2004 talousarvioesityksessä on arvioitu, että vireille tulevia kansalaisuusasioita on kyseisenä vuonna 12 500 eli kaksinkertainen määrä vuotta 2003 koskevaan arvioon nähden.

Vuoden 2003 alussa Ulkomaalaisvirastossa oli edelleen käsiteltävänä kansalaisuushakemuksia, jotka oli pantu vireille aikana, jolloin ratkaisulta oli tasavallan presidentillä. Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen pyydettyä helmikuussa 2003 selvitystä vanhoista vireillä olleista asioista, kansalaisuuslinjalla saatettiin päätökseen suurin osa kaikkein vanhimmista 1980-luvulta peräisin olleista asioista. Tässä vaiheessa huomattiin, että osasta loppuunsaatetuista tapauksista puuttuivat rekisterimerkinnät. Tämä antoi olettaa, että asioita olisi vireillä tilastoitua vähemmän.

Kansalaisuuslinjan vuoden 2003 keväällä suorittamassa tarkistuksessa kävi ilmi, että kansalaisuushakemuksia on kuitenkin käsittelemättä paljon enemmän kuin mitä tilastot osoittivat. Näiden hakemusten käsittelyn kaksivaiheisuudesta johtuen ulkomaalaisrekisteriin merkityt asioiden käsittelyluvut olivat eräissä tapauksissa kaksinkertaistuneet, mikä puolestaan oli vääristänyt vireillä olevien hakemusten tilastoitua kokonaismääriä. Virheiden tarkasta suuruudesta ei ole vielä kukaan tietoa, mutta karkea arvio on, että vireillä saattaisi olla jopa 2 500 asiaa enemmän kuin mitä tilastot osoittavat.

Kansalaisuuslinja on saanut vuonna 2003 kolme tarkastajaa ja kaksi sihteeria projektiin, jonka tarkoituksena on käsitellä vanhat vielä vireillä olevat asiat. Tavoitteena on ollut päästä käsittelemään vuonna 2000 vireille tulleita asioita heti sen jälkeen, kun loput (5-10 kpl) kaikkein vanhimmista, vuosina 1997-1998 vireille tulleista asioista on saatettu päätökseen.

---

<sup>13</sup> Huom. kuitenkin vireillä olevien asioiden tilastoinnissa esiintyvä virhe.

Kansalaisuuslinjan mukaan ruuhkien nopeaan purkuun tarvittaisiin karkeasti arvioiden 20 lisähenkilötyövuotta.

### **Kansalaisuushakemusten ja -ilmoitusten vireillepano**

Niin uusien kuin vanhojenkin kansalaisuussäädösten mukaan kansalaisuutta koskevat hakemukset ja ilmoitukset jätetään Suomessa sen kihlakunnan poliisilaitokselle, jonka toimialueella hakijalla on kotikunta. Laissa tarkemmin määritellyissä tapauksissa ulkomailla asuva henkilö voi jättää kansalaisilmoituksen asianomaiseen Suomen diplomaattiseen edustustoon, konsulaattiin ja aiemmasta poiketen nykyään myös kunniakonsulaattiin. Niinikään hakemukset Suomen kansalaisuudesta vapautumiseksi voidaan ulkomailla laittaa vireille edellä mainituissa yksiköissä.

Poliisiviranomaisen tehtävänä on tarkistaa hakijan tai lapsen puolesta hakemuksen tai ilmoituksen jättävän huoltajan henkilöllisyys. Aiemman kansalaisuuslain perusteella annetussa kansalaisuusasetuksessa oli lausuttu<sup>14</sup>, että poliisin on liitettävä hakemukseen väestötietojärjestelmässä olevat tiedot hakijasta, hänen kansalaisuudestaan, perhesuhteistaan ja Suomessa asumisestaan sekä, jos hakemuksessa mainituista henkilöistä on merkintöjä rikosrekisterissä, näitä koskevat rikosrekisteri-ilmoitukset. Poliisin tuli asetuksen mukaan Ulkomaalaisvirastolle kansalaisuushakemuksesta antamassaan lausunnossa ilmoittaa, mistä lähtien hakija on asunut Suomessa ja se, onko hakija elänyt kunniallisesti, sekä muut tiedossa olevat seikat, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Edelleen Ulkomaalaisvirastolle toimitettavaan kansalaisilmoitukseen tuli liittää väestötietojärjestelmässä olevat tiedot ilmoittajasta, hänen kansalaisuudestaan, perhesuhteistaan ja Suomessa asumisestaan.

Mikäli hakemus tai ilmoitus oli jätetty ulkomailla, edustuston tai konsulin viraston tuli toimittaa se lausuntoineen ja tarvittavine selvityksineen ulkoasiainministeriön välityksellä Ulkomaalaisvirastolle. Ulkoasiainministeriön tehtävänä on ollut antaa tarkemmat käsittelyohjeet alaisilleen yksiköille.

Poliisin tehtävänä on ollut mm. hankkia hakijaa koskeva rikosrekisteriote oikeusministeriön rikosrekisteritoimistosta ja tarvittavat tiedot väestötietojärjestelmästä sekä suorittaa poliisirekisteri-, ulkomaalaisrekisteri-, RIKI- (rikosilmoitusjärjestelmä) ja SIS-

---

<sup>14</sup> *Tarkastusajankohtana uusi kansalaisuusasetus oli vasta valmisteilla.*

(Schengenin tietojärjestelmä) tarkistukset. Tarvittaessa hankitaan lisätietoja syyttäjältä ja oikeuslaitokselta (tuomiolauselmatiedot).

Myös poliisilaitoksissa on esiintynyt viiveitä ulkomaalaisasioiden käsittelyssä. Poliisiviranomaiset eivät myöskään syötä ulkomaalaisrekisteriin systemaattisesti kaikkia niitä tietoja, joita sinne tulisi tallentaa (esim. rikosilmoitusnumerot).

Mm. vaillinaisten tietojen ja käsittelyviiveiden johdosta Ulkomaalaisvirasto joutuu usein asioita käsitellessään pyytämään poliisia erikseen toimittamaan rikoksia koskevia tietoja ja lisäselvityksiä.

Poliisiviranomaisten suorittamien tarkistus- ja rekisteröintitoimenpiteiden jälkeen kansalaisuushakemus tai ilmoitus lähetetään postin välityksellä Ulkomaalaisvirastoon.

### **Asioiden kirjaaminen ja käsittelyyn otto Ulkomaalaisvirastossa**

Sen jälkeen kun kansalaisuutta koskeva hakemus tai ilmoitus on kirjattu saapuneeksi Ulkomaalaisvirastoon, se on ohjattu käsittelyjonoon, jossa odotusaika on ollut kahdesta kolmeen vuotta. Suurin osa asioiden läpimenoajasta kuluu siihen, että hakemus on Ulkomaalaisvirastossa jonossa käsittelyä varten tai että virasto odottaa asian ratkaisua varten pyytämiään lisäselvityksiä. Mikäli tapaus on selvä, asian käsittely on voitu hoitaa jopa 10-15 minuutissa; epäselvissä tapauksissakin varsinaisen käsittelyajan on kerrottu kestävän muutamman päivän.

Pääperiaatteena on ollut, että vireille tulleet asiat käsitellään niiden saapumis- tai vireilletulojärjestyksessä. Tästä on käytännössä poikettu siten, että jonon ohi on otettu helppoja ja nopeasti ratkaistavia asioita. Mikäli aiemmasta päätöksestä on valitettu hallinto-oikeuteen (lähes kaikista kielteisistä päätöksistä valitetaan), oikeudelle annettava lausunto käsitellään kiireellisenä. Hakemus on myös voitu ottaa käsittelyyn muita nopeammin, mikäli se on katsottu hakemukseen liittyvän kiirehtimispyynnön perusteella aiheelliseksi.

Priorisointien seurauksena ratkaistujen asioiden lukumäärä saadaan nousemaan, mutta toisaalta hankalimmat tapaukset joutuvat odottamaan jonossa entistä kauemmin. Kiireellisiä ja helpoksi katsottuja käsittelyjonojen ohi meneviä tapauksia on käytännössä ollut siinä määrin, että vanhempien ja mutkikkaampien asioiden käsittely on entisestään hankaloitunut. Pitempikestoisimpia ja hankalimpia tapauksia on kansalaisuuslinjan mukaan ollut noin viidennes kaikista asioista. Vaikeimpia ovat olleet tapaukset, joissa tietoja on jouduttu hankkimaan maista, joissa väestötietojen ylläpito on ollut kehittymä-

töntä. Monessa tapauksessa ratkaisua on viivästyttänyt se, että hakijan olinpaikka on ollut tuntematon tai että hakemuksessa on ilmennyt puutteellisuuksia.

### **Asioiden valmistelu ja päätöksenteko**

Kansalaisuuslinja tarvitsee päätöksenteossaan tietoja erityisesti hakijan (aiemmasta) kansalaisuudesta, hänen perhesuhteistaan ja vanhempiansa kansalaisuudesta, henkilön asumisen pituudesta Suomessa tai yhteydestä Suomeen sekä mahdollisesta rangaistavaan tekoon syyllistymisestä, lähestymiskielloista, elatusvelvollisuuden ja julkisoikeudellisten maksuvelvollisuuksien mahdollisista laiminlyönneistä, toimeentulosta ja kielitaidosta.

Käsittelyviiveiden johdosta poliisin jo suorittamat henkilötietojen tarkistukset on täytynyt ottaa Ulkomaalaisvirastossa uudelleen tarkasteluun. Hakemuksessa ilmoitetut tiedot ovat todennäköisesti muuttuneet ja päätöksentekoa varten tarvitaan luonnollisesti ajan tasalla olevat tiedot. Yleensä osastosihteerit tekevät nämä esitarkistukset. Mikäli kuitenkin asian varsinainen käsittelijä ei kykene tämän jälkeen välittömästi ottamaan asiaa käsittelyyn, saatetaan hakemustietojen tarkistus joutua suorittamaan Ulkomaalaisvirastossa toistamiseen.

Väestötietojärjestelmän ohella tietoja tarkistetaan useimmiten rajavartiolaitoksen ylläpitämän, viranomaisten käyttöön tarkoitetun Ulkonet-yhteiskyselyjärjestelmän kautta. Sen avulla kyselyjä voidaan tehdä kerralla useaan eri rekisteriin (esim. poliisiasiantietojärjestelmä PATJA, viisumirekisteri ja SIS). PATJA:an on myös erillinen suora käyttöyhteys. Hakijaan liittyvät mahdolliset aikaisemmat toimenpiteet tarkistetaan ulkomaalaisrekisteristä.

Usein käytetyt väestötietojärjestelmä, poliisin tietojärjestelmät sekä viisumirekisteri ovat olleet jossain määrin ongelmallisia. Väestötietojärjestelmän on havaittu sisältävän osin virheellisiä tai vanhentuneita kansalaisuus- ja osoitetietoja. Väestörekisteriviranomaisten merkitys oikean tiedon ylläpitäjinä on kuitenkin lisääntynyt mm. uuden kansalaisuuslain voimaan tulon seurauksena. Väestötietojärjestelmästä tullaan nimittäin vuosittain poimimaan henkilö- ja osoitetietoja Suomen kansalaisuuden säilyttämistä ja määrittämistä koskevia toimenpiteitä varten.

Ulkomaalaisviraston kysely-yhteydet poliisin tietojärjestelmiin sekä viisumirekisteriin ovat saatavissa olevan tiedon sisällön suhteen olleet riittämättömät. Tämän johdosta poliisiviranomaisilta on usein

jouduttu pyytämään lisäselvityksiä tehdyistä rikoksista ja niiden aiheuttamista toimenpiteistä. Myös Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen lausunnon mukaan Ulkomaalaisviraston kysely-yhteydet tulee saada kattaviksi, koska paikallispoliisille tehdyt manuaaliset kyselyt rasittavat paikallispoliisin työtilannetta entisestään.

Edustustoille osoitetut selvityspyynnöt ovat koskeneet mm. pitemmän ajan viisumitietoja. Tietojärjestelmien yhteensopimattomuuden vuoksi tietojen vaihtoa on erityisesti edustustojen kanssa jouduttu harjoittamaan postin, kuriiripostin, faksin tai sähköpostin välityksellä. Oikeushallinnon tietojärjestelmiin ei Ulkomaalaisvirastosta ole tähän mennessä voitu teknisten syitten johdosta tehdä rekisteritietokyselyjä.

Yhteydet veroviranomaisiin on toistaiseksi hoidettu perinteisin keinoin.

Hakija on usein toimittanut itse edustustojen ja verotoimistojen antamat tiedot. Asiakkaalle on yleensä annettu aikaa lisäselvitysten antamiseen vähintään kolme kuukautta. Hakijalta hankittavien selvitysten lisäksi hakemuksesta voidaan pyytää lausunto suojelupoliisilta, keskusrikospoliisilta, Pääesikunnalta ja asianomaiselta sosiaaliviranomaiselta.

Ulkomaalaisviraston työjärjestyksen mukaan kansalaisuusasioiden ratkaisuvallta on kansalaisuuslinjan johtajalla sekä siihen kuuluvien tulosalueiden johtajilla ja ylitarkastajilla. Linjan apulaistarkastajien tehtävänä on ratkaista ilman esittelyä kansalaisuusilmoitukset tapauksissa, joissa päätös on hakijalle myönteinen, sekä heille erikseen uskottuja muita asioita.

Kansalaisuuslinjalla ei ole ollut käytössä nk. asiain käsittelijän käsikirjaa. Tämä olisi kuitenkin tarpeen mm. henkilökunnan suuren vaihtuvuuden ja lainsäädännön muuttumisen johdosta.

## **Päätösten tiedoksianto**

Kotimaassa päätösten tiedoksiantoa on osin viivyyttänyt se, että tieto kansalaisuutta koskevista päätöksistä ja ilmoituksista on lähetetty asiakkaalle poliisiviranomaisten kautta, vaikka aiempi kansalaisuuslaki ja -asetus eivät tätä ole edellyttäneet. Uuden kansalaisuuslain mukaan hakijalle myönteinen päätös voidaan antaa tiedoksi lähettämällä se postitse hänen ilmoittamaansa osoitteeseen. Muu kuin hakijalle myönteinen päätös annetaan lain mukaan tiedoksi postitse saantitodistusta vastaan.



Uuden lain voimaantulon jälkeen suurin osa myönteisistä päätöksistä lähetetään postitse suoraan asiakkaalle. Poikkeuksen muodostavat tapaukset, joissa maksua ei ole suoritettu tai joissa edellytetään aiemmin myönnetyn muukalaispassin tai matkustusasiakirjan palauttamista.

### 3.2.2 MAAHANMUUTTOLINJA

#### **Eri viranomaisten tehtävät oleskelu- ja työlupahakemusten käsittelyssä**

Ulkomaalaisviraston työjärjestyksen mukaan maahanmuuttolinjan tehtävänä on käsitellä ja ratkaista asiat, jotka koskevat muiden kuin turvapaikanhakijoiden, pakolaisten ja suojelun tarpeen perusteella oleskeluluvan saaneiden henkilöiden tai heidän perheenjäseniensä

- 1) maahanmuuttoa, oleskelua, työntekoa ja maasta poistamista sekä Suomen ulkomailla oleville edustustoille annettavia lausuntoja oleskelu- ja työlupa-asioissa,
- 2) Pohjoismaisen passintarkastussopimuksen mukaista takaisinottoa sekä muiden valtioiden kanssa solmittujen takaisinottosopimusten ja Schengenin yleissopimuksessa tarkoitettuja asioita ja toimenpiteitä silloin, kun henkilö ei ole turvapaikanhakija tai pakolainen, sekä
- 3) muukalaispasseja.

Maahanmuuttolinjalla tehtävät on jaettu maaryhmien mukaisesti tulosalueisiin. Niiden ohella työlupien käsittely muodostaa oman tulosalueensa. Tarkastuksen aikana on haastateltu lähinnä sellaisia eri tulosalueiden työntekijöitä, jotka valmistelevat ja/tai tekevät päätöksiä oleskelu- (ml. perheenyhdistämiset) ja työlupiin sekä maasta poistamiseen liittyvissä asioissa.

Nykyisellään Ulkomaalaisviraston tehtäviin kuuluu pääsääntöisesti oleskeluluvan myöntäminen ilman oleskelulupaa maahan saapuvalle. Virasto myöntää ulkomailla olevan henkilön oleskeluluvan silloin, kun ratkaisu tehdään painavan humanitaarisen syyn tai ulkomaalaislaissa tarkemmin määritellyn perhesiteen perusteella. Vaikka oleskeluluvan muutoin peruuttaa luvan myöntänyt viranomais, niin vain Ulkomaalaisvirasto voi peruuttaa edustuston myöntämän luvan ulkomailta jo Suomeen saapuneelta henkilöltä.

Maassa olevalle ulkomaalaiselle työluvan myöntää Ulkomaalaisvirasto tai paikallispoliisi oleskeluluvan yhteydessä. Ennen työluvan myöntämistä tulee hankkia työviranomaisen lausunto.

Paikallispoliisi päättää mm. määräaikaisesta oleskeluluvasta, joka myönnetään ilman oleskelulupaa maahan tulleelle ulkomaalaiselle, joka on Euroopan talousalueen valtion tai Sveitsin kansalainen, ja erälle hänen lähiomaisilleen. Se myöntää myös uuden määräaikaisen oleskeluluvan ja pysyvän oleskeluluvan maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle.

Ulkomaalaisvirasto on eräissä tapauksissa pidättänyt itsellään oikeuden ratkaista paikallispoliisille kuuluvat oleskelulupa-asiat.

Ulkomailla pääsääntöisesti Suomen diplomaattinen edustusto tai lähetetyn konsulin virasto myöntää oleskeluluvan ja siihen liittyvän työluvan. Oleskelulupaa täytyy hakea ja hakemuksen käsittelyä odottaa ulkomailla. Periaatteena on, että myös työlupa tulee hankkia ennen maahan saapumista.

Mikäli oleskelulupaa hakee perhesiteen perusteella Suomessa laillisesti oleskeleva perheenjäsen, Ulkomaalaisvirasto voi pyytää edustustoa kuulemaan hakijaa ulkomailla.

Työvoimaviranomainen antaa ulkomaalaisten työntekoa koskevissa työlupa-asioissa lausunnon. Sille kuuluu myös ulkomaalaisten työntekoa koskevien säännösten ja määräysten noudattamisen valvonta.

Suomalaisen työnantajan, joka aikoo ottaa palvelukseensa työntekijän ulkomailta, tulee pyytää työntekopaikkakunnan työvoimatoimistolta lausunto. Jos työvoimatoimiston kanta on myönteinen, työnantaja lähettää lausunnon kyseiselle työntekijälle, joka esittää sen Suomen edustustossa työlupahakemuksensa yhteydessä.

## **Ulkomaalaislain uudistamisen vaikutukset työnjakoon ja toimintaprosesseihin**

Eduskunnan käsittelyssä olevassa esityksessä uudeksi ulkomaalaislaiksi ehdotetaan, että oleskelulupien myöntäminen ulkomailla oleville ulkomaalaisille siirrettäisiin Suomen ulkomaan edustustoilta Ulkomaalaisvirastolle. Edelleen lakiesityksen mukaan Suomen kansalaisen perheenjäsen voisi tulla Suomeen hakemaan oleskelulupaa perhesiteen perusteella. Oleskeluluvan myöntäisi tässä tapauksessa paikallispoliisi.

Suomeen työhön tulevalta ulkomaalaiselta edellytettäisiin jatkossa työ- ja oleskeluluvan sijasta vain yhtä lupaa eli työntekijän oleskelu-

lupaa. Työntekijän oleskelulupa myönnettäisiin kuitenkin kaksivaiheisesti. Työvoimatoimisto harkitsisi ensin luvan myöntämiseen liittyvät työvoimapoliittiset edellytykset. Tämän jälkeen Ulkomaalaisvirasto myöntäisi luvan, jollei sen myöntämiselle olisi yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen liittyviä esteitä. Työnteko olisi rajoitetusti mahdollista myös muulla oleskeluluvalla tai ilman oleskelulupaa.

Ulkoasiainministeriön arvion mukaan Ulkomaalaisvirastolle ja poliisille siirtyisi uudistuksen jälkeen vuositasolla edustustoilta yhteensä noin 16 000 oleskelulupa-asiaa.

Edustustojen tehtävänä on mahdollisen lainuudistuksen jälkeenkin mm. vastaanottaa ulkomailla jätetyt hakemukset, tehdä rekisteröintimerkinnät, antaa lausuntoja sekä huolehtia päätösten tiedoksiannosta. Tämä edellyttää toimivaa tiedonvälitystä päätöksentekijän ja edustustojen välillä.

Koska edustustojen tekemistä päätöksistä ei ole voitu valittaa, tehtävien siirto merkitsisi myös muutoksenhakumahdollisuuksien laajentumista. Lisäksi jatkossa voitaisiin valittaa erikseen oleskelulupapäätökseen sisältyvästä työvoimaviranomaisen päätöksestä; nykyisin näihin päätöksiin ei ole voinut hakea muutosta valittamalla.

On odotettavissa, että tehtävien siirto Ulkomaalaisvirastolle tulisi edistämään päätöksenteon yhdenmukaisuutta oleskelulupa-asioissa. Toisaalta muutoksenhakumahdollisuuksien laajentaminen lisää valituksia, ja pitkittää siten hakemusten lopulliseen ratkaisuun kuluva aikaa.

Ulkomaalaisviraston ja kihlakunnan poliisilaitosten toimivaltaan siirtyvien oleskelulupa-asioiden hoitaminen edellyttää henkilövoimavarojen lisäystä. Tämä lisäys voitaisiin lakiesityksen mukaan katata maksutuloilla, joten nettomäärärahaan ei kohdistuisi lisästarpeita. Lakiesityksessä on katsottu, että koska edustustojen perimät maksut eivät kuitenkaan nykyisin vastaa päätösten omakustannushintoja, maksuja tulisi samalla tarkistaa vastaamaan todellisia kustannuksia. Kun ulkomaan edustustot tulisivat jatkossakin suorittamaan eräitä edellä mainittuja hakemusten käsittelyyn liittyviä tehtäviä, maksun suuruutta määriteltäessä on otettava huomioon myös edustustoille jäävä työ.

Mikäli hakemuksia ei voida hinnoitella vastaamaan omakustannusarvoja eikä hakemusten käsittelyyn saada muillakaan keinoin riittävässä määrin resursseja tai toimintaa ei voida muutoin oleellisesti tehostaa, on olemassa se vaara, että vireillä olevien asioiden määrä niin Ulkomaalaisvirastossa kuin poliisilaitoksissakin lisääntyy entisestään.

On myös mahdollista, että ehdotettu perhesideperusteisten oleskelulupien haun helpottuminen lisää lumeavioliittoja ja vaikuttaa näin osaltaan kielteisten päätösten ja niitä seuraavien valitusten sekä maasta poistettavien henkilöiden määriin. Tämä lisäisi viranomaisten työmääriä ja kustannuksia. Paitsi että tehtävien siirto perheenyhdistämisasioiden poliisille tulisi ilmeisesti aiheuttamaan poliisilaitoksissa lisää resurssiongelmiä, hajautettu päätöksenteko toisi mukanaan myös erilaisia poliisiyksikkökohtaisia linjauksia ratkaisuihin.

Myös sisäasiainministeriön lausunnon mukaan Suomen kansalaisten perheenjäsenten lupa-asioiden siirto paikallispoliisille on ongelmallinen, koska poliisi ei ole aiemmin tehnyt ensimmäisiä lupia koskevia päätöksiä.

### **Asioiden vireillepano ja käsittelyyn otto**

Nykyisten säännösten mukaan maassa olevan ulkomaalaisen on jätettävä oleskelu- tai työlupahakemuksensa oleskelupaikkakunnan poliisille. Poliisi suorittaa Ulkomaalaisvirastoon ratkaistavaksi lähetettävien oleskelu- ja työlupahakemusten tietyt esitarkistustehtävät (mm. tietojen tarkistus ulkomaalais- ja etsintäkuulutusrekisteristä sekä väestötietojärjestelmä- ja SIS-tiedot) ja rekisteröintitehtävät. Samoin kuin kansalaisuusasioissa, poliisiviranomaisten ulkomaalaisrekisteriin tekemät vajavaiset merkinnät ja pyydettyjen lisäselvitysten pitkä toimitusaika ovat toisinaan viivästyttäneet päätöksentekoa. Esimerkiksi Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksessa on pyritty kuitenkin jatkuvasti rationalisoimaan ulkomaalaisasioiden käsittelyn työkujuja mm. siirtämällä toimintoja lähemmäksi toisiaan.

Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen lausunnon mukaan ainakin sen tallentamien tietojen ajantasaisuutta on ollut määrä parantaa vuonna 2004 siten, että mm. kaikki oleskelu- ja työlupahakemukset rekisteröidään ulkomaalaisrekisteriin välittömästi.

Esimerkiksi Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksessa yksinkertaiset tapaukset siirretään pikaiseen käsittelyyn ohi muiden hakemusten, jolloin ensin mainittujen keskimääräinen käsittelyaika muodostuu 1-2 päiväksi. Hankalimpien tapausten käsittely, jossa tarvitaan myös lisäselvityksiä, saattaa kestää kuukausia. Mm. henkilöresurssimääristä ja niiden kohdentamisesta sekä ammattitaidosta riippuen eri poliisilaitosten käsittelyajoissa on eroja. Myös annettujen lausuntojen taso ja laajuus vaihtelevat poliisilaitoksittain.

Ulkomailla oleskelu- ja työlupahakemus tulee jättää Suomen edustustoon. Ulkomaalaisviraston ratkaistavaksi lähetetyt hakemuk-

set (esim. perhesiteen perusteella tehdyt) on toimitettu edustustoista kuriiripostina tai faksin välityksellä. Viimeksi mainituissa tapauksissa liitteet on lähetetty Ulkomaalaisvirastoon erikseen myöhemmässä vaiheessa. Ulkomaalaisvirasto on saanut jäljennökset myös edustustojen tekemistä päätöksistä. Edustustojen päätöksiä ei ole kuitenkaan merkitty ulkomaalaisrekisteriin, vaan viisumirekisteriin, johon Ulkomaalaisvirastolla on ollut rajoitettu pääsy. Ulkomaalaisvirasto on alkanut nyttemmin kouluttaa ulkoasiainhallintoa, jotta se voisi vastaisuudessa päivittää ulkomaalaisrekisteriä.

Mikäli edustustoilla olisi mahdollisuus lähettää hakemukset Ulkomaalaisvirastoon sähköisessä muodossa, virastossa voitaisiin olla aikaisemmassa vaiheessa selvillä asian vireillä olosta. Sinänsä järjestelmät olisivat mahdollistaneet tämän. Ulkoasiainministeriön mukaan automaattisen tietojenkäsittelyn hyväksikäyttöä on käytännössä viivästyttänyt se, että Ulkomaalaisvirastolla tulee asioita käsitellessään olla käytössään alkuperäiset asiakirjat. Nykyisin noin 90 prosentilla edustustoista on käytössään työasemat, lisäpanostusta tarvittaisiin skannereitten hankintaan.

Ulkomaalaisvirastossa hakemukset lajitellaan. Osa ulkomailta tulleista eli noin kolmasosa kaikista hakemuksista on lähetetty rekisteröitäväksi Kuhmossa sijaitsevaan toimipisteeseen. Siellä on suoritettu rekisteröinnin ohella lähinnä väestötietoihin kohdistuneita tarkistuksia, jonka jälkeen asiakirjat on palautettu Ulkomaalaisvirastoon. Tämä vaihe on vienyt aikaa noin kuukauden ja aiheuttanut maahanmuuttolinjalla epätietoisuutta hakemuksen vireilläolosta. (Kuhmon toimipisteen tehtävistä enemmän luvussa 3.4.).

Kun lupahakemukset on otettu Ulkomaalaisvirastossa varsinaiseen käsittelyyn, Kuhmossa rekisteröidyt henkilö- ja osoitetiedot on tarkistettu uudelleen väestötietojärjestelmästä, minkä jälkeen ulkomaalaisrekisteriin on tehty mahdolliset lisämerkinnät.

Myös maahanmuuttolinjalla käsittelyjonon ohi menevät lupahakemukset, jotka sisältävät hyväksyttävän kiirehtimispyynnön. Hyväksyttäviä syitä ovat useimmiten olleet todistettu raskaus sekä työsuhteen tai opintojen alkaminen.

### **Lupahakemusten käsittely ja siihen liittyvät ongelmat**

Maahanmuuttolinjalla lupahakemusten käsittelyaikoihin ei liity samassa määrin ongelmia kuin kansalaisuus- ja turvapaikkahakemuksiin. Maahanmuuttoasioiden merkitys Ulkomaalaisviraston toimin-

nassa on kuitenkin suuri, koska nämä asiat muodostavat noin 35-40 prosenttia kaikista viraston käsiteltäviksi tulevista asioista.

**Taulukko 8. Maahanmuuttoasioiden keskimääräiset läpimenoajat (vrk) vuosina 2001-2002<sup>15</sup>.**

	2001	2002
Oleskelulupahakemukset		
- peruste muu kuin perheside	117	92
Oleskeluluvat - perheside	145	135
Erilliset työlupahakemukset (maassa olevat)	133	106
Lausunnot edustustoille oleskelulupahakemuksiin	44	40

Läpimenoaika lyheni vuodesta 2001 vuoteen 2002 kaikissa neljässä asiaryhmässä. Ajanjaksolla 1.1. – 31.10.2003 läpimenoajat ovat kuitenkin pidentyneet ja vireillä olevien asioiden lukumäärä kasvanut. Tämän on kerrottu johtuneen osin siitä, että Kuhmoon rekisteröitäviksi lähetetyt hakemukset palautuivat käsittelijöille kesälomakauden aikana 1-2 kuukauden viiveellä. Koska perhesidehakemukset rekisteröidään pääsääntöisesti Kuhmossa, viiveet ovat heijastuneet nimenomaan näiden hakemusten käsittelyaikoihin. Perhesiteen perusteella vireille pantujen oleskelulupahakemusten keskimääräinen läpimenoaika on edellä mainittuna ajanjaksona pidentynyt 160 vuorokauteen.

Vaikka hakemusten läpimenoajat ovat maahanmuuttolinjalla olleet melko kohtuullisia, käsittelyprosessit sisältävät hakemusten viireillepanosta päätösten tiedoksiantoon asioiden läpimenoaikoja pitkittäviä vaiheita. Teknisesti päätös on voitu parhaimmillaan tehdä Ulkomaalaisvirastossa valmiin esitäytetyn lomakepohjan avulla 15 minuutissa; tässäkin tapauksessa on kuitenkin otettava huomioon mm. lisäselvitysten odottamiseen menevä aika. Pahimmillaan (esim. tapaukset, joissa henkilöä on ollut vaikea tavoittaa) lopulliseen ratkaisuun kuuluva aika, muutoksenhaku huomioon ottaen, on voinut muodostua vuosien pituiseksi. Kuten kansalaisuuslinjalla, maahanmuuttolinjalla joudutaan tarkistamaan uudelleen poliisiin vähintään

<sup>15</sup> Lähde: Vuoden 2002 toimintakertomus.

kertaalleen tarkistamia tietoja, samoin suorayhteyksien puuttuminen muiden viranomaisten rekistereihin hankaloittaa päätöksentekoa.

Sisäasiainministeriö on antanut alaiselleen hallinnolle ohjeet oleskelu- ja työlupien käsittelystä. Ohjeeseen sisältyy myös Euroopan unionin neuvoston hyväksymiä päätöslauselmia ja suosituksia. Maahanmuuttolinjalla asioiden valmistelijoilla ja päätöksentekijöillä on ollut käytössään paitsi Ulkomaalaisviraston antamat oleskelu- ja työlupia koskevat ohjeet myös linjalla laadittu maahanmuuttoyksikön käsittelijän käsikirja. Ulkoasiainministeriö ja työministeriö ovat vastaavasti antaneet ko. lupien käsittelyä koskevat ohjeet alaiselleen hallinnolle.

Päätösten valmistelussa tarvitaan tietoa mm. henkilöiden sukujuurista, perhesuhteista, huollettavista, osoitteista, asumisolosta, toimeentulosta, terveydentilasta, mahdollisesta rikollisesta taustasta, viisumeista ja passeista, maassa oleskelun pituudesta ja laadusta, opinnoista ja opiskelujen rahoittamisesta, kielitaidosta sekä yritysten toiminnasta ja työsopimuksista.

Osasto- ja toimistosihteerit tekevät hakemusten esitarkistukset. Ratkaisuvallta kuuluu maahanmuuttolinjan johtajan ohella linjan tulosalueen johtajalle, hänen sijaiselleen tai määräyksestä muulle linjaan sijoitetulle virkamiehelle (käytännössä ylitarkastajille ja tarkastajille). Periaatteena on, että kielteiset päätökset tehdään aina esittelystä.

Viranomaisrekisterien hyväksikäyttöä koskevat periaatteessa samat ongelmat ja kehittämistarpeet kuin kansalaisuuslinjalla. Lisäselvityksiä on jouduttu useimmiten pyytämään Väestörekisterikeskuksesta, poliisi- ja oikeushallintoviranomaisilta sekä edustustoilta.

E erityisen ongelmallisia ovat olleet eräitten Afrikan ja Aasian maiden kansalaisten hakemukset. Lisäselvitysten saaminen niistä on saattanut kestää kuukausia.

Asiakkaalta itseltään saadut lisäselvitykset ovat usein puutteellisia. Puutteita voitaisiin todennäköisesti vähentää esimerkiksi parantamalla saatekirjeitä ja lomakkeita.

Perinteinen tiedonvälitys edustustojen kanssa on hankaloittanut ja viivästyttänyt käsittelyä. Lisäksi erityisesti edustustojen suorittamien haastattelujen perusteella annetut lausunnot perheenyhdistämisasiassa ovat Ulkomaalaisviraston mukaan saattaneet joissain tapauksissa viipyä kohtuuttoman kauan.

Eräissä tapauksissa (mm. eräät paluumuuttajaryhmät) maahanmuuttolinjan työntekijät käyvät itse paikan päällä haastattelemassa hakijoita ja tutkimassa alkuperäisiä asiakirjoja.

Työlupia koskevien lausuntojen kesto on vaihdellut työvoimatoimistoittain. Pääkaupunkiseudulla lausunnon anto on voinut viedä kuukausia.

Uudenmaan työvoima- ja elinkeinokeskuksen alueella annetaan yli 30 prosenttia koko maan työlupalausunnoista. Vuoden 2003 keväällä Tikkurilaan perustettiin pääkaupunkiseudun eli Espoon, Helsingin ja Vantaan yhteinen työlupayksikkö. Sen seurauksena työlupalausuntojen käsittelyajat ovat työministeriön lausunnon mukaan lyhentyneet siten, että pääkaupunkiseudun työlupayksikön keskimääräinen työlupalausannon käsittelyaika on nykyisin noin kaksi viikkoa. Kiireellisissä tapauksissa työnantajien kiirehtimispyynnöt otetaan huomioon.

Työministeriö on painottanut, että ulkomaalaisrekisterin tulisi olla heti uuden ulkomaalaislain voimaan tullessa työvoimatoimistojen käytössä työntekijän oleskelulupa-asioissa, jotta sekä työvoimatoimisto että Ulkomaalaisvirasto voivat aloittaa yhtäaikaisesti lupasian käsittelyn. Mikäli näin ei tapahdu, tulee työntekijäin oleskelulupien käsittely työministeriön näkemysten mukaan todennäköisesti viivästyneeseen.

Mikäli päätöksistä on valitettu (kielteisistä päätöksistä valitetaan useimmiten), lopulliseen ratkaisuun kuluva aika on osaltaan pidentänyt asioiden ruuhkautuminen hallinto-oikeuksissa. Erityisen vaikea tilanne on ollut Helsingin hallinto-oikeudessa, jossa asian käsittely on maahanmuuttolinjan mukaan saattanut pahimmillaan kestää vuoden verran.

## **Maastapoistaminen**

Maahanmuuttolinjan käsittelemien karkotusesitysten keskimääräiset läpimenoajat (vrk) olivat 285 vuonna 2001 ja 325 vuonna 2002. Käännyttämisasioiden keskimääräiset läpimenoajat olivat vastaavasti 14 ja 9.

Vuonna 2002 läpimenoaikoja pidensi annetun tiedon mukaan erityisesti vähemmistövaltuutetun lausunnonantoajan pituus. Vaikka lausunto oli pyydetty toimitettavaksi kahdessa viikossa, sen saaminen kesti linjan mukaan ko. vuonna keskimäärin puoli vuotta. Tilanteen on kerrottu jossain määrin parantuneen vuonna 2003. Kuitenkin Helsingin poliisilaitoksen lausunnon mukaan vähemmistövaltuutetun lausuntoajan pituus vaikuttaa edelleen kohtuuttomasti maastapoistamisen läpimenoaikoihin.



Ulkomaalaisvirasto on päättänyt maasta karkottamisesta yleensä ulkomaalaisen oleskelupaikkakunnan poliisin tekemästä esityksestä<sup>16</sup>. Ulkomaalaiselle ja vähemmistövaltuutetulle on voimassa olevan ulkomaalaislain mukaan aina varattava tilaisuus tulla kuulluksi ulkomaalaisen karkottamista koskevassa asiassa. Vähemmistövaltuutetun jokaista yksittäistapausta koskevaa kuulemisvelvollisuutta ei ole sisällytetty uutta ulkomaalaislakia koskevaan esitykseen.

Sisäasiainministeriö on antanut alaisilleen yksiköille määräyksen päätöksenteosta käännyttämistä ja maasta karkottamista koskevassa asiassa sekä ohjeen käännyttämisen ja maasta karkottamisen täytäntöönpanosta. Sisäasiainministeriön määräyksen (Dnro 5/011/99) mukaan karkottamisesitys tulee tehdä mahdollisimman pian karkottamisedellytysten toteamisen jälkeen. Tämä periaate ei ole täysin toteutunut, koska poliisi on useassa tapauksessa jäänyt odottamaan tuomioistuimen ratkaisua oleskelulupaa koskevasta kielteisestä päätöksestä. Helsingin kihlakunnan poliisilaitos on kuitenkin antamansa lausunnon mukaan pyrkinyt jo vuosien ajan tekemään karkotusesityksen välittömästi kielteisen oleskelulupapäätöksen jälkeen.

Sisäasiainministeriön lausunnon mukaan karkotusesityksen tekeminen jo siinä vaiheessa, kun oleskeluluvasta on tehty kielteinen päätös, sisältää sekä hyviä että huonoja puolia eikä sitä pitäisi noudattaa kategorisesti. Vaarana on, että Ulkomaalaisvirastolle tehdään kovin kiireesti ja mahdollisesti kevein perustein karkotusesityksiä, joihin virasto joutuu tekemään kielteisen päätöksen. Tämä on omiaan johtamaan voimavarojen tuhlaamiseen.

Maahanmuuttolinja on päättänyt ulkomaalaisen käännyttämisestä mm. tapauksissa, joissa oleskelun jatkaminen maassa edellyttäisi oleskelulupaa, jota ei ole myönnetty. Passintarkastusviranomaisen ja poliisi ovat voineet saattaa asian Ulkomaalaisviraston ratkaistavaksi, mikäli käännyttämisestä koskevalla asialla on ollut merkitystä lain soveltamisen kannalta muissa samankaltaisissa tapauksissa.

Asioiden käsittelijöiden mukaan arviolta noin joka neljäs rajaviranomaiselta tullut käännyttämisesitys on ollut puutteellinen (mm. vastine käännyttävältä on puuttunut), minkä johdosta on jouduttu pyytämään lisäselvityksiä. Linjalla ei myöskään ole ollut riittävän kattavaa pääsyä päätöksenteossa oleellisena pidettyyn rajavartiotoi-

---

<sup>16</sup> *Lakiesityksen mukaan maasta karkottamisesityksen voisi tehdä myös rajatarkastusviranomaisen.*

minnan tietojärjestelmään (ulkomaalaisrekisteriin syötetään vain osa rajavartiolaitoksen tiedoista).

### **Päätösten tiedoksiannot**

Ulkomaalaislain nojalla tehdyn päätöksen tiedoksiannon ja täytäntönnäpän Suomessa on toimittanut voimassa olevan ulkomaalaisasetuksen mukaan ulkomaalaisen oleskelupaikkakunnan poliisi tai maastalähtöpaikkakunnan passintarkastaja. Myös nämä toimenpiteet ovat saattaneet viedä paljon aikaa. Perhesiteen perusteella tehtyä oleskelulupahakemusta koskevan tiedoksi antamisen on ulkomailla toimittanut Suomen edustusto.

Uuden ulkomaalaislakiesityksen mukaan tavallinen tiedoksianto (hakijalle myönteinen päätös) toimitetaan Suomessa vastaanottajalle kirjeellä. Muutoin tiedoksianto on pääsääntöisesti toimitettava hakijalle postitse saantitodistusta vastaan.

Ehdotettu menettely olisi omiaan lyhentämään tiedoksiantoon kuuluvaa aikaa. Maahanmuuttolinjan mukaan mahdollisen muutoksen yhteydessä on kuitenkin kiinnitettävä aiempaa enemmän huomiota päätöstä koskevan kirjeen saateosaan, mikä saattaa lisätä työtä virastossa.

### **3.2.3 PAKOLAIS- JA TURVAPAIKKALINJA**

#### **Ulkomaalaisviraston tehtävät pakolais- ja turvapaikka-asioiden käsittelyssä**

Ulkomaalaisviraston työjärjestyksen mukaan pakolais- ja turvapaikkalinja käsittelee ja ratkaisee

- 1) Suomen käsiteltäviksi ja ratkaistaviksi kuuluvat turvapaikkahakemukset,
- 2) Dublinin yleissopimuksen<sup>17</sup>, pohjoismaisen passintarkastussopimuksen ja muiden valtioiden kanssa solmittujen ta-

---

<sup>17</sup> *Dublinin yleissopimus on korvattu neuvoston asetuksella (EY) 343/2003 niiden perusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta, joiden mukaisesti määritetään kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio. Tarkastus suoritettiin ajankohtana, jolloin Dublinin yleissopimus oli voimassa.*

- kaisinottosopimusten sekä Schengenin yleissopimuksen edellyttämät asiat turvapaikanhakijoiden osalta,
- 3) Suomeen otettavien pakolaisten ja heidän perheenjäsentensä oleskelulupahakemukset, sekä
  - 4) turvapaikanhakijoiden, pakolaisten ja suojelun tarpeen perusteella oleskeluluvan saaneiden henkilöiden matkustusasiakirjoja, pakolaisuuden lakkaamista taikka heidän maasta poistamistaan koskevat asiat.

Pakolais- ja turvapaikkalinja on jaettu maantieteellisesti neljään tulosalueeseen (Aasia, Afrikka ja Amerikka sekä Eurooppa 1 ja 2). Tämän lisäksi linja on pyrkinyt tehostamaan toimintaansa keskittämällä tietyt asiakokonaisuudet (esim. kiintiöpakolaisiin, alaikäisiin sekä Dublin- ja Schengen-sopimukseen liittyvät asiat) tietyille vastuhenkilöille.

Ennen päätöksentekoa on selvittävä turvapaikkaa tai suojelun tarpeen perusteella oleskelulupaa hakevan ulkomaalaisen henkilöllisyys, matkareitti ja maahantulo. Nämä tehtävät kuuluvat ulkomaalaislain mukaan poliisille ja rajavartiolaitokselle.

Turvapaikkakuulustelun suorittaa Ulkomaalaisvirasto tai poliisi. Tavoitteena on ollut tehostaa ja nopeuttaa toimintaa siirtämällä kuulustelut kokonaisuudessaan Ulkomaalaisvirastolle. Arvioiden mukaan yhden kuukauden käsittelyajan lyhennyksellä saavutetaan hakijaa kohden keskimäärin 1 000 euron säästö turvapaikanhakijoiden vastaanottomenoissa, jotka rahoitetaan työministeriön määrärahoista. Uudistuksen tuli suunnitelmien mukaan tapahtua jo vuoteen 2004 mennessä sillä edellytyksellä, että hakijoiden määrä ei ylitä 3 000 hakijaa vuodessa. Tällöin virasto tutkisi kaikissa tapauksissa ne perusteet, jotka hakija on esittänyt hänen kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan kohdistuvasta vainosta tai muista oikeudenloukkauksista. Poliisin ja rajavartiolaitoksen tehtäväksi jäisi lähinnä turvapaikanhakijan henkilöllisyyden ja matkareitin selvittäminen.

Hanke on edennyt suunniteltua hitaammin eikä alkuperäisiä tavoitteita ole saavutettu. Ulkomaalaisvirasto on toistaiseksi kyennyt suorittamaan turvapaikkakuulusteluista karkeasti arvioiden runsaat kymmenen prosenttia. Esitettyjen näkemysten mukaan 3 000 kuulustelun tasolle voitaisiin päästä vuonna 2005. Siirrolle asetettujen tavoitteiden saavuttaminen edellyttää kuitenkin sitä, että Ulkomaalaisvirastolle annetaan riittävät resurssit tehtävän suorittamiseksi. Joidenkin laskelmien mukaan tämä merkitsisi vuoteen 2003 verrattuna yhteensä 48 henkilötyövuoden lisäystä (28 henkilötyövuoden lisäystä

vuonna 2004). Uudistus merkitsisi myös huomattavia tulkkauksen ja käännöspalkkioista aiheutuvia menoja Ulkomaalaisvirastolle. Koska poliisi ja jossain määrin myös rajavartiolaitos osallistuisivat jatkossakin turvapaikkahakemusten vastaanottamiseen, käsittelyyn ja päätösten tiedoksiantoon, on katsottu, etteivät määrärahasiirrot Ulkomaalaisvirastolle tule kyseeseen. Poliisille ei myöskään ole annettu erillisiä määrärahoja turvapaikka-asioiden hoitoon, vaan tarvittavat varat on irrotettu yleisestä toimintamäärärahasta.

### **Turvapaikka-asioiden määrän kehitys ja keskimääräiset käsittelyajat**

Turvapaikkahakemuksille on luonteenomaista niiden lukumäärän vaikea ennustettavuus. Esimerkiksi vuonna 2001 vireille tuli 1 559 hakemusta, kun taas vuonna 2002 hakemusten lukumäärä oli 2 334. Vuoden lopussa vireillä olleiden turvapaikkahakemusten lukumäärät kasvoivat voimakkaasti vuonna 1998, jolloin lisäys edelliseen vuoteen verrattuna oli lähes 50 prosenttia. Käsittelymättä olevien hakemusten lukumäärä on pysynyt korkeana siitä huolimatta, että valtion talousarviossa on vuosina 2000 ja 2001 osoitettu määrärahoja erityisesti turvapaikkahakemusten käsittelyn nopeuttamiseen.

#### **Taulukko 9. Vuoden lopussa vireillä olleiden turvapaikkahakemusten lukumäärät vuosina 1996-2002.**

Vuosi	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
kpl	563	772	1 146	1 446	1 353	1 092	1 270

Kaikkien ratkaistujen turvapaikkahakemusten keskimääräiset läpimenoajat samalta ajanjaksolta käyvät ilmi tarkastuskertomuksen liitteestä 2. Keskimääräisten käsittelyaikojen lyheneminen vuodesta 2001 vuoteen 2002 johtui pääosin nopeutettuun käsittelyyn otettujen hakemusten suuresta määrästä. Käsittelyajat vaihtelivat huomattavas-

ti sen perusteella, käsiteltiin hakemus normaalissa tai esimerkiksi ulkomaalaislaissa määritellyissä nopeutetuissa menettelyissä<sup>18</sup>.

**Taulukko 10. Eri menettelyissä käsiteltyjen turvapaikka- ja oleskelulupapäätösten keskimääräiset läpimenoajat vuonna 2002<sup>19</sup>.**

	Käsittelyaika vrk
Myönteinen turvapaikkapäätös	729
Kielteinen turvapaikkapäätös, myönteinen oleskelulupapäätös: suojelun tarve	655
Kielteinen turvapaikkapäätös, myönteinen oleskelulupa: epäminen kohtuutonta	522
Kielteinen turvapaikka- ja oleskelulupapäätös	482
Ulkomaalaislakiin perustuvat nopeutetut menettelyt:	
Kielteinen turvapaikka- ja oleskelulupapäätös, turvallinen alkuperämaa	39
Kielteinen turvapaikka- ja oleskelulupapäätös, turvallinen turvapaikkamaa	214
Kielteinen turvapaikka- ja oleskelulupapäätös, Dublinin sopimukseen perustuva	123
Kielteinen turvapaikka- ja oleskelulupapäätös, ilmeisen perusteeton	137
Hakemus rauennut	235

Koska Ulkomaalaisvirastossa ei ole seurattu asioiden todellisia käsittelyaikoja, edellä esitetyn perusteella ei voida tehdä johtopäätöksiä siitä, missä määrin linjalla on voitu esimerkiksi noudattaa ulkomaalaislaissa säädettyjä nopeutettuihin menettelyihin otettujen asioiden käsittelyaikoja.

<sup>18</sup> Menettely on selostettu jäljempänä tämän luvun kohdassa ”Hakemusten käsittelyynotto ja käsittelyn kiireellisyys”.

<sup>19</sup> Lähde: Ulkomaalaisviraston toimintakertomus 2002.

Aika asioiden vireille tulosta lopulliseen päätökseen, valitusprosessi mukaan lukien, venyy nykyisellään normaalissa käsittelyssä noin neljään vuoteen. Tänä aikana turvapaikanhakijan siteet Suomeen ovat yleensä siinä määrin vahvistuneet, että turvapaikanhakijalle myönnetään ulkomaalaislaissa säädetyin perusteluin oleskelulupa.

Sisäasiainministeriö on lausunnossaan pitänyt tärkeänä puuttua pikaisesti niiden turvapaikanhakijoiden huomattavaan määrään, jotka turvapaikkaprosessin pitkittyessä saavat muulla kuin suojelun tarpeen perusteella oleskeluluvan. Toimenpiteitä tilanteen korjaamiseksi odotetaan myös poliisilta ja oikeushallinnolta.

### **Hakemusten käsittelyyn otto ja käsittelyn kiireellisyys**

Turvapaikanhakijoita koskevat tiedot tulevat Ulkomaalaisvirastoon poliisilta ja rajavartiolaitokselta pääasiassa postin, sähköpostin tai faksin välityksellä. Hakemuksen vastaanottanut poliisi tai rajaviranomainen on tätä ennen tallentanut tiedot turvapaikkahakemuksesta ulkomaalais- ja Ulko-rekisteriin. Myös henkilötuntemerkit on määrätty otettaviksi välittömästi hakemuksen tekemisen jälkeen. Tässä vaiheessa poliisin ja rajavirtioviranomaisten tulee mm. täyttää sormenjälkilomake ja lähettää se Keskusrikospoliisiin tunnistusta varten.

Poliisi on vuoden 2003 alussa saanut käyttöönsä uuden atk-perusteisen Eurodac-järjestelmän. Se on Euroopan unionin komission ylläpitämä sormenjälkirekisteri, johon tallennetaan turvapaikanhakijoiden ja luvattomasti rajan ylittäneiden henkilöiden sormenjäljet. Järjestelmän tarkoituksena on auttaa määrittämään se jäsenvaltio, joka on vastuussa johonkin jäsenvaltioon jätetyn turvapaikkahakemuksen käsittelystä.

Poliisilla ja passintarkastusviranomaisilla on ollut ongelmia sormenjälkien otossa ja tallentamisessa. Kun Ulkomaalaisvirastolta saadun tiedon mukaan tallennus on useimmissa EU-maissa vienyt keskimäärin yhden vuorokauden, se on Suomessa kestänyt noin kaksi viikkoa. Sormenjäljet on lisäksi toimitettu Keskusrikospoliisille postin välityksellä, mikä on osaltaan pidentänyt käsittelyaikaa. Sormenjälkien laadun on lisäksi arvioitu olevan EU-maiden heikoin.

Suomessa on noin 200 erilaiset toimintaedellytykset omaavaa toimipistettä, joissa on mahdollisuus hakea turvapaikkaa ja otattaa sormenjäljet. Muissa Pohjoismaissa nämä toiminnot hoidetaan merkittävästi suuremmista turvapaikanhakijamääristä huolimatta keskittymmin.

Sormenjälkien ottoa on saadun tiedon mukaan laadullisesti jossain määrin korjannut se, että nyttemmin on hankittu uusia paremmin toimivia laitteita kaupunkeihin, joissa turvapaikanhakijoita on eniten (Helsinki, Tampere, Turku, Oulu ja Lappeenranta).

Turvapaikkakuulustelujen yhteydessä poliisi joutuu pyytämään turvapaikanhakijoista lisäselvityksiä sekä tekemään kyselyjä muille EU:n jäsenvaltioille. Vaikka Ulkomaalaisvirastolle yleensä lähetetään välittömästi tieto turvapaikanhakijasta, on turvapaikkakuulustelujen järjestäminen ja tarkempien tietojen saaminen poliisilta saattanut viedä kuukausia, pahimmillaan jopa puoli vuotta. Poliisilla ei ole lain perusteella velvollisuutta käsitellä Ulkomaalaisvirastossa nopeutettuun käsittelyyn otettavia asioita muita pikaisemmin. Sisäasiainministeriö on kuitenkin antamassaan turvapaikkaohjeessa<sup>20</sup> edellyttänyt, että turvapaikkahakemuksen vastaanottaneen poliisin tai rajavartiolaitoksen tulee viipymättä selvittää, onko turvapaikkahakemus tutkittava ja käsiteltävä kiireellisenä ja pyrittävä mahdollisimman nopeasti selvittämään, kuuluuko vastuu turvapaikkahakemuksen käsittelystä mahdollisesti jollekin toiselle Dublinin yleissopimukseen liittyneelle valtiolle.

Esimerkiksi Helsingin kihlakunnan poliisilaitos käsittelee priorisoidusti Ulkomaalaisvirastoon lähetettävät nopeutetussa menettelyssä ratkaistavat tapaukset. Käytäntö vaihtelee kuitenkin poliisilaitoksittain.

Poliisin Dublin-pyyntö on voinut käynnistää Dublin-prosessin Ulkomaalaisvirastossa jo ennen turvapaikkakuulustelupöytäkirjan saapumista. Toisaalta viiveet Dublin-sopimuksen piiriin kuuluvien asioiden käsittelystä ovat käytännössä saaneet aikaan tilanteita, joissa turvapaikkakuulusteluja on ehditty pitää ja lisäselvityksiä hankkia, vaikka hakemus on myöhemmin siirtynyt jonkin toisen EU:n jäsenvaltion käsiteltäväksi.

Kun tiedot turvapaikkahakemuksista ovat saapuneet Ulkomaalaisvirastoon, osa niistä on lähetetty Kuhmon toimintayksikköön rekisteröintiä varten. Linja on kuitenkin pyrkinyt enenevässä määrin luopumaan menettelystä siitä saatujen huonojen kokemusten johdosta.

Kuhmossa sijaitsee myös pakolais- ja turvapaikkalinjan tulosalue Eurooppa 2, jossa on ratkaistu lähinnä Venäjältä ja Bulgariasta tulevien henkilöiden turvapaikkahakemukset.

---

<sup>20</sup> *Turvapaikkaohje 17.1.2003 Dnro SM-2003-124/Ka-23.*

Turvapaikkahakemukset käsitellään periaatteessa niiden vireilletulojärjestyksessä. Kuitenkin suuressa osassa tapauksia hakemus käsitellään kiireellisenä ennen muita turvapaikka-asioita. Menettely on perustunut joko lakiin tai sisäasiainministeriön edellä mainittuun turvapaikkaohjeeseen. Hakemus käsitellään kiireellisenä ensinnäkin silloin, kun turvapaikanhakija on saapunut Suomeen ulkomaalaislaissa tarkemmin määritellystä turvallisesta turvapaikka- tai alkuperämaasta. Lain mukaan Ulkomaalaisviraston on tällöin ratkaistava hakemus viimeistään seitsemän päivän kuluessa siitä, kun turvapaikkakuulustelupöytäkirja on valmistunut ja kirjattu Ulkomaalaisvirastossa<sup>21</sup>. Kiireelliseen käsittelyyn on otettu myös niin ikään laissa määritellyt ilmeisen perusteettomat turvapaikkahakemukset. Ilmeisen perusteettomana hakemusta on pidettävä myös silloin, kun turvapaikanhakija on saapunut turvallisesta turvapaikka- tai alkuperämaasta, jonne hänet voidaan turvallisesti palauttaa, ja Ulkomaalaisvirasto ei painavasta syystä ole voinut ratkaista turvapaikkahakemusta edellä mainitun seitsemän päivän kuluessa. Kiireellisinä on pyritty käsittelemään lisäksi tapaukset, joissa hakija voidaan todennäköisesti lähettää Dublinin yleissopimukseen liittyneeseen valtioon, joka on velvollinen käsittelemään turvapaikkahakemuksen.

Ulkomaalaisviraston mukaan vuonna 2002 tehdyistä 3 443 hakijaa koskevista päätöksistä yhteensä 55 % kuului joko ryhmään turvallinen alkuperämaa (322), ryhmään Dublin (344) tai ryhmään ilmeisen perusteeton (1 235).

Edellä mainittujen lisäksi kiireellisesti käsiteltäviä ovat olleet uusintahakemukset, alaikäisiä, sairaita, vammaisia tai raskaana olevia, säilöön otettuja ja Suomessa rikokseen syyllistyneitä tai rikoksesta epäiltyjä koskevat hakemukset sekä hakemukset, joiden tekijöillä on voimassa oleva maahantulokielto Suomeen tai Schengen-alueelle.

Kun nykyisin suurin osa tapauksista käsitellään ennen hakemuksia, joita ei koske mikään kiirehtimisperuste, tavallisten hakemusten käsittelyaika muodostuu kohtuuttoman pitkäksi. Myös turvapaikkakuulustelujen siirrolla Ulkomaalaisvirastoon on ollut toistaiseksi hidastava vaikutus pitempään vireillä olleiden hakemusten käsittelyyn, koska virasto on keskittynyt kuulustelemaan uusimpia turvapaikkahakemuksen jättäneitä henkilöitä.

Dublinin yleissopimuksessa määriteltiin, mikä Euroopan yhteisöjen jäsenvaltio on velvollinen käsittelemään jossain jäsenvaltiossa

---

<sup>21</sup> *Ulkomaalaislain 33 c § (648/2000).*



tehdyn turvapaikkahakemuksen. Ulkomaalaisvirasto on ollut Dublinin sopimusta soveltava yhteysviranomaisena. Sopimuksen perusteella on voitu tehdä tiedustelupyynnöitä sekä vastuun ottamista ja takaisinottoa koskevia pyynnöitä. Sen perusteella on myös voitu vaihtaa yleisluonteisia turvapaikka-asioiden käsittelyä sekä turvapaikanhakijoita koskevia tietoja. Vastuun ottamista koskeva pyyntö tuli tehdä kuuden kuukauden kuluessa turvapaikkahakemuksen jättämisestä. Jos pyyntöä ei ole tehty määräajassa, vastuu hakemuksesta on sillä valtiolla, johon hakemus on jätetty. Vastuupyynnöön tuli vastata kolmen kuukauden kuluessa pyynnön vastaanottamisesta, mutta sopimuksessa määritellyn komitean päätöksen mukaan vastaus tuli pyrkiä antamaan kuukauden kuluessa. Takaisinottopyynnöön tuli vastata kahdeksan päivän kuluessa pyynnön vastaanottamisesta. Jos vastuunottamista tai takaisinottoa koskevaan pyyntöön ei vastattu määräajassa, pyyntöön katsottiin suostutun.

Ulkomaalaisvirastossa toimi erillinen Dublin-asioita käsittelevä ryhmä. Virasto tarvitsisi kuitenkin enemmän henkilökuntaa hakemusten esikäsittelyyn, jossa kaikki tulleet hakemukset käytäisiin heti läpi ja selvitettäisiin, missä prosessissa asia käsitellään. Toimiva ratkaisu voisi olla esitarkastusta suorittava ryhmä, johon kuuluisi sekä ylitarkastaja- että sihteeritason työntekijöitä. Nykyisin sihteerit joutuvat eräissä tapauksissa tekemään asemaansa nähden liian vaativaa arviointia, minkä seurauksena hakemuksia, jotka tulisi käsitellä kiireellisesti, voi erehdyksessä joutua normaaliin, pitempikestoiseen käsittelyyn.

Turvapaikanhakijoiden takaisinotto-, vastuunsiirto- ja tiedusteluasiat ovat lisääntyneet voimakkaasti viime vuosien aikana. Vuonna 2002 Suomen tekemiä takaisinotto- ja vastaanottopyynnöitä oli 386 ja tiedusteluja 6 370. Tehokkuus tietojen toimittamisessa on vaihdellut maittain. Vastaavia Suomelle tehtyjä pyynnöitä oli 636 ja tiedusteluja 1 990. Vuonna 2003 pakolais- ja turvapaikkalinjat ei ole kyennyt tekemään omia pyynnöitä ja tiedusteluja samassa määrin kuin vuonna 2002, koska aikaa on yhä enemmän mennyt muiden maiden pyynnöihin ja tiedusteluihin vastaamiseen.

Dublinin yleissopimus on korvattu Euroopan unionin neuvoston antamalla asetuksella, jossa on täsmennetty eräitä vastuuperusteita. Uusia säännöksiä on tullut soveltaa 1.9.2003 alkaen tehtyihin turvapaikkahakemuksiin. Neuvoston asetuksella on lyhennetty mm. vastaanottamista koskevien pyynnöiden määräajat enintään kolmeen kuukauteen ja vastausten antaminen kahteen kuukauteen pyynnön vastaanottamisesta. Pynnöiden tulee olla aiempaa perustellumpia.

Neuvoston asetuksen<sup>22</sup> mukaan jäsenvaltioiden tulee varmistaa, että velvollisuuksien täytäntöönpanosta vastaavilla viranomaisilla on riittävät voimavarat tehtäviensä hoitamiseen ja erityisesti tietojen antamista koskeviin sekä vastaanottoa ja takaisinottoa koskeviin pyyntöihin vastaamiseen säädetyissä määräajoissa.

## **Hakemusten käsittely, turvapaikkakuulustelut ja -haastattelut**

Turvapaikkahakemusten käsittelyä ovat ulkomaalaislain ja -asetuksen sekä sisäasiainministeriön ja Ulkomaalaisviraston antamien ohjeiden ohella ohjanneet EY-säädökset sekä kansainväliset sopimukset, päätöslauselmat ja suositukset, joihin Suomi on sitoutunut. Ulkomaalaisviraston ohjeet ovat koskeneet lähinnä Dublinin yleissopimuksen soveltamista, Schengen-asioita, muukalaispasseja ja pakolaisen matkustusasiakirjoja sekä käännyttämistä ja maasta poistamista. Pakolais- ja turvapaikkalinjalla on ilmennyt tarvetta ohjeistukseen, joka koskisi esimerkiksi nopeutettujen ja kiireellisten menettelyjen sekä perheen yhdistämisasioiden valmistelua ja näissä menettelyissä ja asioissa sovellettavia periaatteita.

Sen jälkeen kun tieto turvapaikanhakijasta on saapunut Ulkomaalaisvirastoon, suoritetaan tarvittavat rekisteröinti- ja tarkistustoimenpiteet sekä turvapaikkakuulustelut, mikäli ne on sovittu tehtäväksi Ulkomaalaisvirastossa. Normaalin menettelyyn menevät turvapaikkahakemukset joutuvat tässä vaiheessa odottamaan käsittelyä huomattavan kauan. Kun tällainen hakemus otetaan käsittelyyn, joudutaan eri viranomaisilta pyytämään usein lisäselvityksiä ja lausuntoja, joiden saaminen saattaa kestää kuukausia. Lisäselvityksiä hankitaan useimmiten hakijan ja hänen lähiomaistensa lisäksi keskusrikospoliisilta, paikallispoliisilta, lähetystöiltä, Ulkonet:istä, Väestörekisterikeskukselta ja rajavartiolaitokselta.

Poliisiviranomaiset ovat lähettäneet toimittamansa tiedot yleensä kirjeitse, sähköpostitse tai faksin välityksellä. Mikäli sormenjälkitiedot eivät ole tulleet ennen asian käsittelyä, Ulkomaalaisvirasto tilaa ne keskusrikospoliisilta. Vähemmistövaltuutetulle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi turvapaikkahakemuksen käsittelyssä, jollei se ole ilmeisen tarpeetonta. Ulkomaalaisvirasto on varannut vähemmistövaltuutetulle tilaisuuden tutustua turvapaikkahakemuksen asiakirja-aineistoon kokonaisuudessaan, jotta valtuutettu on voinut antaa

---

<sup>22</sup> 22 artiklan 1. kohta.

asiassa lausunnon. Käytännössä kuuleminen on tapahtunut siten, että vähemmistövaltuutettu on käynyt tarpeen mukaan Ulkomaalaisvirastossa ilmaisemassa kantansa hänelle esitettyihin tapauksiin. Jos kantaa ei ole ilmaistu tässä yhteydessä, kuulemiselle on asetettu kahden viikon määräaika, jota on voitu pyynnöstä jatkaa. Kuulemiselle asetetun määräajan kuluttua Ulkomaalaisvirastolla on ollut mahdollisuus ratkaista asia vähemmistövaltuutetun kannan puuttumisesta huolimatta. Käytännössä virasto ei vähemmistövaltuutetun mukaan kuitenkaan ole tehnyt lausunnonle toimitettuja hakemuksia koskevia päätöksiä ilman valtuutetun antamaa lausuntoa.

Vähemmistövaltuutetun mukaan Ulkomaalaisviraston kanssa sovittuna käytäntönä on ollut, että lausunnonle ei ole pääsääntöisesti toimitettu ja valtuutettu on pidättäytynyt antamasta lausuntoa niistä turvapaikkahakemuksista, joissa Ulkomaalaisvirasto on päätymässä myönteiseen päätökseen. Vähemmistövaltuutettu on sen sijaan antanut lausuntonsa niissä tapauksissa, joissa Ulkomaalaisvirasto on harkinnut, ettei hakijalle myönnettäisi turvapaikkaa tai oleskelulupaa joko suojelun tarpeen perusteella tai kohtuuttomuusperusteella. Jos vähemmistövaltuutettu on tällöin ollut Ulkomaalaisviraston kanssa samaa mieltä, asiassa on annettu lausunto, jossa on lyhyesti todettu, ettei asiakirjoissa ole ilmennyt seikkoja, jotka vaatisivat yksityiskohtaisempaa lausuntoa. Yksityiskohtainen lausunto perusteluineen on laadittu, mikäli valtuutettu on ollut turvapaikan tai oleskeluluvan myöntämisestä eri mieltä.

Lausuntomenettelykäytäntö on muuttunut helmikuussa 2004. Uuden yhdenvertaisuuslain säätämien lisätehtävien myötä ja uutta ulkomaalaislakia koskevan esityksen mukaisesti vähemmistövaltuutettu on luopunut säännönmukaisesta mahdollisuudesta käyttää tilaisuutta tulla kuulluksi turvapaikkahakemuksen yhteydessä. Vähemmistövaltuutettu voi edelleenkin käyttää kuulemismahdollisuutta, mutta näistä tapauksista valtuutettu ilmoittaa erikseen Ulkomaalaisvirastolle.

Ulkomaalaisvirasto on itse päättänyt, ketkä se ottaa turvapaikka-kuulusteluihin. Vuonna 2003 virastossa on pystytty hoitamaan vain kaikkein kiireellisimmät tapaukset. Ulkomaalaisvirasto on kuitenkin vuoden 2002 alusta lukien vastannut kaikkien yksin maahan tulleiden alaikäisten turvapaikkakuulusteluista.

Valtioneuvoston vuonna 1997 tekemässä periaatepäätöksessä hallituksen maahanmuutto- ja pakolaispoliittiseksi ohjelmaksi on todettu, että yksin Suomeen saapuvan alaikäisen turvapaikkahakemuksen käsittely saa pääsääntöisesti kestää enintään kolme kuukautta. Mikäli

käsittelyaika on alaikäisestä hakijasta riippumattomasta syystä tätä pitempi, hänelle myönnetään oleskelulupa.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies oli vuonna 1999 kiinnittänyt huomiota alaikäisten ilman huoltajaa maahan tulleiden lasten tilanteeseen ja heidän turvapaikkahakemustensa pitkiin käsittelyaikoihin. Vuonna 2000 ulkomaalaislakiin tehtiin perhesiteen toteamiseksi suoritettavan DNA-tutkimuksen mahdollistanut muutos, jonka tarkoituksena oli helpottaa ja nopeuttaa perheen yhdistämistä koskevaa päätöksentekoa.

Pakolais- ja turvapaikkalinjan lapsityöryhmä perustettiin vuoden 2001 elokuussa. Siihen on kuulunut pakolais- ja turvapaikkalinjan tehtävään nimeämien virkamiesten ohella edustaja viraston oikeus- ja maatietopalvelusta. Virkamiehiä on koulutettu mm. Children First-projektin yhteydessä alaikäisen lapsen kohtaamiseen turvapaikkamenettelyssä. Ulkomaalaisvirastossa on myös laadittu alaikäisen turvapaikanhakijan haastatteluohjeistus ja kehitelty lapsia varten erityinen kuulustelulomake.

Lapsityöryhmän perustamisen jälkeen Ulkomaalaisvirasto on pysynyt olennaisesti nopeuttamaan yksin tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden hakemusten käsittelyä. Kun kesäkuussa 2001 vireillä olleiden, sittemmin ratkaistujen hakemusten käsittelyaika oli Ulkomaalaisviraston antaman tiedon mukaan keskimäärin 16 kuukautta, oli keskimääräinen käsittelyaika vuonna 2002 lyhentynyt ennen vuotta 2002 vireille tulleissa hakemuksissa seitsemään kuukauteen. Vuonna 2002 vireille tulleiden, vuoden loppuun mennessä ratkaistujen hakemusten keskimääräinen käsittelyaika oli supistunut viiteen kuukauteen. Vuonna 2003 tulleille turvapaikanhakijoille päätös on voitu tehdä viraston mukaan jopa alle kolmessa kuukaudessa tapauksissa, joissa lisäselvityksiä ei ole pidetty tarpeellisina.

Pakolais- ja turvapaikkalinjalle perustettu lapsityöryhmä on hyvä esimerkki pyrkimyksestä organisoida tehtäviä uudelleen toimintaa tehostavalla tavalla.

Ulkomaalaisviraston suorittaessa turvapaikkakuulustelut läheisessä yhteistyössä poliisin ja muiden intressitahojen kanssa mahdollistuu tarkempi paneutuminen turvapaikkaperusteiden tutkimiseen. Kun Ulkomaalaisvirasto on haastatellut lapsen, tarve myöhemmässä vaiheessa tehtäviin lisäselvityksiin on vähentynyt.

Periaatteena on ollut, että alaikäinen turvapaikanhakija kuulustellaan siinä vastaanottokeskuksessa, johon hänet on sijoitettu. Alaikäisiä on sijoitettu pääasiassa Perniöön, Kontiolahdelle, Ylöjärvelle (perheryhmäkoti) ja Oravaisiin. Ulkomaalaisviraston mukaan esi-

merkiksi kuulustelujen järjestäminen Kontiolahdella on ollut kohtuuttoman kallista eikä virasto ole taloudellisista syistä aina voinut osallistua siellä pidettyihin kuulusteluihin. Toisaalta Ulkomaalaisviraston mielestä vastaanottokeskusten varustautuminen alaikäisten kuulusteluihin ei ole muulla kuin Kontiolahdessa ja Perniössä ollut riittävää.

Työministeriön lausunnon mukaan ryhmäkotien sijoituksissa on otettu huomioon alaikäisten tarvitsemien palvelujen kuten opetus- ja terveydenhuoltopalvelujen saatavuus sekä rauhallinen ja turvallinen ympäristö. Ministeriö on huomauttanut, että ryhmäkodit on perustettu ennen kuin päätös alaikäisten haastattelujen siirtämisestä Ulkomaalaisvirastoon oli tehty ja että tilojen siirtäminen paikkakunnalta toiselle aiheuttaa huomattavia kustannuksia.

Ulkomaalaisviraston toimintaa on hankaloittanut myös kyllin hyvätasoisten ja kohtuuhintaisten tulkkien puute.

Lapsityöryhmä käsittelee myös alaikäisten yksin tulleiden lasten mahdolliset perhesidehakemukset. Tavoitteena on ollut, että ne ratkaistaan alle vuodessa. Tavoitteeseen pääseminen on linjan mukaan kuitenkin vaikeaa esimerkiksi niissä tapauksissa, joissa sukulaissuhteen osoittamiseksi tulisi tehdä käytännössä aikaa vievä DNA-tutkimus.

Vuonna 2001 alaikäisten perhesidehakemusten (perheenyhdistämiset) kokonaiskäsittelyaika lyheni jopa 6-8 kuukauteen. Tässä vaiheessa Ulkomaalaisvirasto teki pääosin itse keskitetysti tarvittavat perhesidehaastattelut sekä Suomessa että ulkomailla sekä organisoisi ja valvoi ulkomailla sukulaisuussuhteen osoittamiseksi tarpeellisten DNA-näytteiden ottamiset. Vuonna 2002 Ulkomaalaisviraston edustajan ei ollut taloudellisista syistä enää mahdollista tehdä yhdistettyä perhesidehaastattelumatkaa ja DNA-näytteenottojen valvontamatkaa asian kannalta keskeisiin kohteisiin. Taloudellisista syistä lapsityöryhmän edustaja ei voinut enää myöskään kuulla Suomessa olevia yksin tulleita alaikäisiä perhesidehakemuksen johdosta, vaan kuulemispyynnöt ovat menneet virka-apupyynnönä paikallispoliisille. Kun perhesidehaastattelut ja DNA-näytteenottojen valvonta siirtyivät vuonna 2002 lähes kokonaan Ulkomaalaisvirastolta paikallispoliisille ja edustustoille, käsittelyajat pidentyivät jälleen jopa yli puoleentoista vuoteen.

Olisi tärkeää, että Ulkomaalaisvirasto voisi tarvittaessa kuulla asianosaiset, jotta perheen kokonaistilanne voidaan selvittää perusteellisesti ja perheenyhdistämistä koskeva päätös tehdä lapsen etu

huomioon ottaen. Organisoimalla asiat keskitetysti Ulkomaalaisvirastoon myös käsittelyaikoja on pystytty lyhentämään huomattavasti.

Voimassa olevassa ulkomaalaislaissa on mm. säädetty, että oleskeluluvan pakolaisuuden, suojelun tarpeen taikka tilapäisen suojelun perusteella saaneen Suomessa asuvan ulkomaalaisen perheenjäsenelle myönnetään oleskelulupa, jollei luvan myöntämistä vastaan ole yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen perustuvia taikka muita painavia syitä. Kokonaisharkinnassa otetaan huomioon mm. Suomessa jo luvallisesti asuvan mahdollisuus muuttaa takaisin kotimaahansa tai johonkin kolmanteen maahan. Eräissä laissa määritellyissä tapauksissa Suomessa oleskelevan ulkomaalaisen perheenjäsenelle tai muulle omaiselle voidaan myöntää oleskelulupa sillä edellytyksellä, että hakijan toimeentulo Suomessa on turvattu tai että tarkoitus on Suomessa jatkaa aiemmin vietettyä kiinteää perhe-elämää tai että omainen on täällä asuvasta henkilöstä täysin riippuvainen.

Laki edellyttää sekä Suomessa luvallisesti asuvan perheenjäsenen että hänen ulkomailla olevan omaisensa kuulemista ennen oleskeluluvan ratkaisemista. Hakija eli oleskelulupaa vaille oleva ulkomaalainen voidaan lain mukaan velvoittaa saapumaan henkilökohtaisesti Suomen edustustoon, jollei sitä asian selvitettyyn tilaan nähden ole pidettävä tarpeettomana.

Lupahakemus jätetään ulkomailla edustustoon, joka toimittaa asiakirjat lausuntonsa kanssa ratkaisua varten Ulkomaalaisvirastoon. Jos Suomessa oleskelevaa perheenjäsentä on kuultava henkilökohtaisesti, Ulkomaalaisvirasto toimittaa asiakirjat paikallispoliisille, joka kuulee häntä ja palauttaa sen jälkeen asiakirjat lausuntonsa kanssa Ulkomaalaisvirastolle. Suomessa oleskelevan perheenjäsenen tulee panna asia vireille jättämällä perheenjäsentä koskeva oleskelulupahakemus paikallispoliisille, joka puolestaan toimittaa asiakirjat lausuntonsa kanssa Ulkomaalaisvirastoon.

Viranomaisten kesken on ilmennyt jossain määrin erilaisia näkemyksiä siitä, miten perhesidehaastattelujen tulisi jakautua Ulkomaalaisviraston ja edustustojen kesken. Ulkomaalaisviraston näkemyksen mukaan vastuu kuulemisten järjestämisestä on edustustoilla. Edustustojen puolelta on kuitenkin tuotu esille näkemyksiä, joiden mukaan Ulkomaalaisviraston tai poliisin edustajan tulisi tehdä myös ulkomailla olevan henkilön perhesidehaastattelu. Ulkoasiainministeriön tulkintojen mukaan ulkoasiainministeriö ja sisäasiainministeriö sopivat siitä, kenen toimesta kulloinenkin haastattelu suoritetaan. Asiaa selkeyttäisi, jos laista kävisi selvästi ilmi viranomaisten välinen vastuunjako.

Oleskelulupapäätöksiä voidaan harvoin perustaa pelkkiin Suomessa tehtyihin haastatteluihin ja hakemusasiakirjoihin niiden epäluotettavuuden ja puutteellisuuksien vuoksi. Ulkomaalaisvirastolla on ollut kuitenkin mahdollisuus tehdä erillisiä perhesidehaastatteluja ja otattaa DNA-näytteitä ulkomailla lähinnä vain kiintiöpakolaisten valintaan liittyvien matkojen yhteydessä. Myöskään poliisilla tai edustustoilla ei ole ollut resurssien vähyyden vuoksi mahdollisuuksia suorittaa kuulemisia siinä määrin kuin olisi ollut tarpeen. Nämä syyt ovat osaltaan kasvattaneet perhesidehaastattelijonoja. Edustustot eivät myöskään katso aina omaavansa riittävää erityisasiantuntemusta perheenyhdistämisasiossa. Merkittävää hyötyä on ollut siitä, että Ulkomaalaisviraston edustajat haastattelevat Suomessa olevat omaiset ennen kuin hakijat haastatellaan ulkomailla.

Pakolaisperusteisissa perhesidehaastatteluissa vaaditaan vähintään yhtä laajaa oikeudellista ja maantieteellistä asiantuntemusta kuin turvapaikkakuulusteluissa. Tämä sekä se, että sidosryhmiltä tullut palaute on ollut positiivista, puoltavat menettelyä, jossa Ulkomaalaisvirasto suorittaa pakolaisperusteiset perhesidehaastattelut. Oleskelulupaa perhesiteen perusteella haettaessa kuulemisen suorittaisi kuitenkin uudenkin ulkomaalaislakiesityksen mukaan poliisi tai Suomen edustuston virkamies. Ulkomaalaisvirasto voisi suorittaa kuulemisen, jos asian selvittäminen sitä edellyttää.

Sisäasiainministeriön lausunnossa on katsottu, että ulkomaalaisatlasheojen toiminta ja perhesidehaastattelut ulkomailla sekä yleensä matkustaminen ovat asioita, jotka vaativat enemmän hyötykustannuspohjaista lisäselvitystä kuin mitä tarkastuksen aikana on voitu tehdä.

## **Kiintiöpakolaisten valinta**

Kiintiöpakolainen on henkilö, jolla on YK:n pakolaisasiainvaltuutetun (UNHCR<sup>23</sup>) myöntämä pakolaisen asema, jonka tilanteeseen uudelleensijoitus on ainoa mahdollinen ratkaisu, ja joka saapuu Suomeen Suomen pakolaiskiintiön puitteissa.

Eduskunta päättää vuosittain valtion talousarvion hyväksymisen yhteydessä, kuinka monta kiintiöpakolaista Suomi sitoutuu hyväksymään. Vuosina 2001-2003 pakolaiskiintiöt ovat olleet 750 henkilöä/vuosi.

---

<sup>23</sup> *United Nations High Commissioner for Refugees.*

Työministeriön tehtävänä on ollut valmistella yhteistyössä ulkoasiainministeriön ja sisäasiainministeriön kanssa esitys siitä, miltä alueelta kiintiöpakolaisia otetaan Suomeen. Pohjana on yleensä ollut UNHCR:n Suomelle tekemä esitys. Lopullisen poliittisen päätöksen pakolaiskiintiön alueellisesta kohdentamisesta on vuosittain tehnyt maahanmuutto- ja etnisten suhteiden ministerityöryhmä sitä avustavan virkamiestyöryhmän esityksestä.

Ulkomaalaislainsäädännössä ei ole ollut kiintiöpakolaisten valintamenettelyjä koskevia säännöksiä ja menettelyt ovat kehittyneet lähinnä hallintokäytännössä.

Ulkomaalaisviraston, työministeriön ja tarvittaessa suojelupoliisin edustajat suorittavat kiintiöpakolaisten esivalinnan Suomessa UNHCR:n lähettämien asiakirjojen pohjalta. Lopulliset valinnat tehdään UNHCR:n esittämien pakolaisten tausta-asiakirjatietojen sekä Ulkomaalaisviraston, työministeriön ja tarvittaessa suojelupoliisin edustajien pakolaisten oleskelumaassa suorittamien haastattelujen perusteella. Poikkeuksen henkilökohtaisen haastattelun pääsäännöstä muodostavat pakolaiset, jotka UNHCR on määritellyt kuuluvaksi nk. hätä- ja kiireellisiin tapauksiin. Ulkomaalaisvirasto tekee ratkaisunsa näistä pakolaisista tausta-asiakirjojen pohjalta. Hätätapauksissa se pyritään antamaan viidessä vuorokaudessa ja kiireellisissä tapauksissa mahdollisimman nopeasti. Vuonna 2002 näiden tapausten osuus oli kymmenen prosenttia Suomen koko kiintiöstä.

Henkilöhaastattelut on pidetty UNHCR:n toimistoissa tai muissa sovituisissa tapaamispisteissä. Delegation vetäjänä on toiminut työministeriö. Haastatteluihin on osallistunut yleensä kaksi edustajaa niin Ulkomaalaisvirastosta kuin työministeriöstäkin sekä edustaja suojelupoliisista. Haastattelujen perusteella laaditaan alustava lista henkilöistä, jotka voitaisiin valita Suomeen otettaviksi kiintiöpakolaisiksi. Suojelupoliisi antaa lausunnon kansallisista turvallisuusnäkökohdista ja henkilöiden mahdollisesta rikollisesta taustasta.

Ulkomaalaisviraston oikeus- ja maatietopalvelu on osallistunut yleensä ensimmäiseen asiaa käsittelevään kokoukseen. Ulkomaalaisviraston päätöstä valmisteltaessa on käytetty hyväksi mm. Amnesty Internationalin tiedostoja ja Iso-Britannian maaselvityksiä (Country Assessments), oikeus- ja maatietopalvelun Tellus-maatietokantaa<sup>24</sup> sekä yksikön antamia lausuntoja.

---

<sup>24</sup> Ks. luku 3.2.4.



Pakolais- ja turvapaikkalinjalla tulosalueen johtaja on päättänyt ylitarkastajan esityksestä, saako listalla oleva henkilö myönteisen päätöksen. Keskimääräinen käsittelyaika on ollut kahdesta kolmeen kuukautta.

Tarkastuksen perusteella on katsottu, että Ulkomaalaisviraston ja yleensäkin sisäasiainministeriön hallinnonalan tehtävät ja vastuu huomioon ottaen Ulkomaalaisvirastolla tulisi olla johtava rooli kiintiöpakolaisten valintamenettelyssä. Tämä on ollut myös Ulkomaalaisviraston ja sisäasiainministeriön näkemys. Sen sijaan työministeriö on lausunnossaan katsonut olevan ehdottoman tärkeää, että johtava rooli säilyy työministeriöllä sekä valmisteltaessa poliittista kohdennuspäätöstä kiintiöpakolaisten vastaanotosta että valittaessa kiintiöpakolaisia. Työministeriö on mm. painottanut, että sen edustaja vastaa valintadelegaatioissa haastattelujen aikana tehtyihin vastaanotto- ja kotoutumisarvioihin perustuen siitä, että Suomeen vastaanotettavien pakolaisten tarpeet vastaavat kuntien mahdollisuuksia järjestää tarvittava vastaanotto ja palvelut. Varsinainen pitkä ja taloudellisesti vaativa prosessi pakolaisen yhteiskuntaan sijoittamiseksi käynnistyy kuitenkin vasta Suomeen tultua.

Myöskään vähemmistövaltuutettu ei ole lausunnossaan pitänyt perusteltuna, että Ulkomaalaisviraston tulisi asiantuntemuksensa perusteella olla johtavassa asemassa kiintiöpakolaisten Suomeen valinnassa. Sen sijaan siinä tulisi vahvistaa kotouttamisesta vastuussa olevan hallinnon johtavaa roolia.

## **Päätösten tiedoksianto ja täytäntöönpano**

Turvapaikanhakijoita koskevien päätösten tiedoksiannosta ja täytäntöönpanosta on vastannut Suomessa ulkomaalaisen oleskelupaikkakunnan poliisi tai maastalähtöpaikkakunnan passintarkastaja. Vastaava menettely on koskenut yleensäkin ulkomaalaislain nojalla tehtyjä päätöksiä.

Vähemmistövaltuutettu on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota siihen, että turvapaikkapäätösten pitkän käsittelyn aikana turvapaikanhakijan majoituspaikka on voinut muuttua. Valtuutetun mukaan Ulkomaalaisvirasto lähettää pääsääntöisesti turvapaikkapäätöksen tiedoksi annettavaksi sen vastaanottokeskuksen alueen poliisilaitokselle, johon turvapaikanhakija on ollut majoitettuna prosessin alussa hakemuksen tekemisen jälkeen. Myös muista syistä päätöksen tiedoksianto poliisissa saattaa viivästyä muutamankin kuukauden päähän.

Varsinkin suurempien turvapaikanhakijaryhmien käännytyspäätösten toimeenpanoa on viivästyttänyt mm. se, ettei poliisilla aina ole ollut irrottaa saattotehtäviin riittävästi henkilöstöä. Tämä on johtanut siihen, että turvapaikanhakijat ovat eräissä tapauksissa viipyneet maassa pidemminkin aikaa kielteisen päätöksen voimaantulon jälkeen. Kun turvapaikanhakijat ovat asuneet tämän ajan vastaanottokeskuksissa, on päätösten toimeenpanon lykkäntyminen lisännyt myös työministeriön hallinnonalan menoja.

Maasta poistamisesta aiheutuvat menot maksetaan tällä hetkellä Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen toimintamenomäärärahoista. Koska turvapaikanhakijamäärät ja henkilöiden lähtömaat vaihtelevat suurestikin vuosittain, olisi tähän toimintaan osoitettu erillinen arviomääräraha toiminnan sujuvuuden kannalta parempi vaihtoehto.

Sisäasiainministeriön asettama työryhmä on pohtinut, miten turvapaikanhakijoiden omaehtoista paluuta voitaisiin eri toimenpitein edistää<sup>25</sup>. Työryhmä on ehdottanut mm., että ulkomaalaislakiin lisättäisiin omaehtoisen paluun käsite. Ehdotuksen mukaan poliisin, rajaviranomaisen ja/tai Ulkomaalaisviraston sekä vastaanottokeskusten tulisi eri yhteyksissä tarjota turvapaikanhakijalle omaehtoisen paluun mahdollisuutta, jos sille ei ole estettä. Myöhemmästä omaehtoisen paluun mahdollisuudesta voitaisiin tiedottaa myös jo ennen päätöksen tiedoksi antamista. Omaehtoista paluuta tulisi lisäksi soveltuvien osin tarjota ulkomaalaisille, jotka oleskelevat Suomessa ilman vaa-dittavaa oleskelulupaa.

Ulkomaalaisen matkakustannukset voitaisiin tarvittaessa korvata hänen kotipaikkakunnalleen saakka. Mitään ylimääräistä paluuavustusta ei ainakaan tässä vaiheessa ole esitetty annettavaksi.

Omaehtoisen paluun tukeminen olisi omiaan paitsi nopeuttamaan maasta poistumista, myös vähentämään erityisesti kielteisen päätöksen saaneista turvapaikanhakijoista aiheutuvia ylläpitomenoja.

---

<sup>25</sup> *Sisäasiainministeriön julkaisu 27/2003.*

### 3.2.4 OIKEUS- JA MAATIETOPALVELU

Ulkomaalaisviraston työjärjestyksen mukaan oikeus- ja maatietopalvelu (OIMA)

- 1) tuottaa viraston johdon ja tulosyksiköiden tarvitsemat oikeudelliset tukipalvelut ja pitää viraston määräyskokoelmaa,
- 2) avustaa tarvittaessa viraston muita tulosyksiköitä viraston sisäisten ulkomaalais- ja kansalaisuuslainsäädännön tulkintaohjeiden valmistelussa,
- 3) huolehtii yleisen hallinnollisen lainsäädännön viraston sisäisten tulkintaohjeiden valmistelusta,
- 4) valmistelee viraston lausunnot ja esitykset lainsäädännön kehittämistä koskevissa asioissa yhteistyössä muiden tulosyksiköiden kanssa,
- 5) seuraa oikeuskäytännön kehitystä viraston toimialalla,
- 6) seuraa Suomen lainsäädännön sekä eurooppaoikeuden piiriin kuuluvien normien sekä näiden soveltamista koskevien määräysten ja ohjeiden valmistelua ja tarvittaessa osallistuu siihen,
- 7) huolehtii viraston tulosyksiköiden ja projektien tarvitsemien maatietopalvelujen tuottamisesta,
- 8) tuottaa viraston muissa kuin hakemusasioissa tarvittavia käännöspalveluja, sekä
- 9) ylläpitää ja kehittää viraston kirjastoa sekä oikeus- ja maatietopalvelua.

Erityisesti pakolais- ja turvapaikkalinja on käyttänyt hakemusasioiden käsittelyssä hyväkseen oikeus- ja maatietopalvelua. Hankalimpia tapauksia, joissa maatietoutta on eniten tarvittu, ovat olleet kiintiöpakolaisia sekä tietyistä maista (erityisesti Afganistan, Irak, Iran, Kiina ja Turkki) tulleita turvapaikanhakijoita koskevat päätökset. Myös tiedon saanti Afrikan maista on ollut tärkeää, koska tilanteet niissä saattavat muuttua paljon lyhyelläkin aikavälillä. Kaiken kaikkiaan linjalla on oltu tyytyväisiä OIMA:n palveluihin ja niiden on osaltaan katsottu vaikuttaneen käsittelyaikoja lyhentävästi. Toisaalta hakemusten pitkät käsittelyajat linjoilla sekä poliisiviranomaisissa ovat vaikeuttaneet OIMA:n toimintaa, koska kantaa on jouduttu ottamaan pitkien prosessien eri vaiheissa ja tiedot ovat pyrkineet vanhentumaan. Selvittelytyötä on myös jouduttu tekemään turhaan esimerkiksi silloin, kun hakemus on siirtynyt myöhemmässä vaiheessa Dublin-sopimuksen mukaiseen käsittelyyn.

Maahanmuuttolinja ja kansalaisuuslinja ovat toistaiseksi hyödyn-  
täneet vähemmässä määrin OIMA:n palveluja, vaikka tarvetta siihen  
on ollut olemassa.

Keväällä 2002 Ulkomaalaisvirastossa otettiin käyttöön OIMA:n  
kehittämä maatietokanta Tellus, joka sisältää OIMA:n omat tuotokset  
(kaikki maaraportit ja tärkeimmät kyselyt vuodesta 2001 lähtien) se-  
kä Ulkomaalaisviraston erityistarpeita palvelevaa maatietoa (esim.  
laajempia tutkimusraportteja eri järjestöiltä).

OIMA on kehitelty myös nk. Legis-tietokantaa, johon on tarkoi-  
tus sisällyttää Ulkomaalaisviraston päätökset, linjojen tärkeimmiksi  
katsomat hallinto-oikeuksien päätökset, KHO:n päätökset sekä EY-  
tuomioistuimen päätökset.

Ulkomaalaisvirastossa epäkohtana on pidetty sitä, että virastolta  
puuttuu kokonaan varsinainen maahanmuuttoa koskeva tutkimus. Jos  
resursseja olisi riittävästi, tämän tehtävän on katsottu soveltuvan  
OIMA:lle. Tarvetta olisi mm. maahanmuuttopolitiikan suunnittelua  
palvelevien analyysien tekemiseen.

Ongelmana on lisäksi ollut se, ettei OIMA nykyisin saa kattavasti  
tietoa Euroopan unionin piirissä syntyneistä päätöksistä ja asiakir-  
joista. Asiakirjojen ja näkemysten vaihdossa sisäasiainministeriön ja  
OIMA:n kesken on niin ikään lisäämisen tarvetta. Sinänsä yhteistyö  
ministeriön kanssa on OIMA:n näkemysten mukaan ollut toimivaa.

Sisäasiainministeriö ei näe, että Ulkomaalaisviraston tulisi varsi-  
naisesti harjoittaa tutkimustoimintaa eikä viraston tarvitse olla tietoi-  
nen esimerkiksi koko ajan elävistä EU-säädösluonnoksista. Lausun-  
nossa katsotaan, että muu täytäntöönpanossa sovellettava normipe-  
rusta on sen sijaan Ulkomaalaisvirastolle relevantti.

Työministeriön mukaan maahanmuuttotutkimuksen tekeminen ei  
kuulune Ulkomaalaisviraston tehtäviin. Tutkimuksen tekeminen tu-  
lisikin rajoittaa lupamenettelyn tueksi tarvittavaan tutkimukseen. Mi-  
nisteriö katsoo lausunnossaan, että maahanmuuttotutkimusta tarvi-  
taan työperäiseen maahanmuuttoon ja maahanmuuttajien kotouttami-  
seen, ja nämä tehtävät kuuluvat työministeriölle. Maahanmuuttopoli-  
tiikan suunnittelu on muiden viranomaisten kuin Ulkomaalaisviras-  
ton vastuulla.

OIMA:n tehtävänä on ollut tuottaa tietopalveluja paitsi Ulkomaaa-  
laisvirastolle, myös eräille kansallisille ja kansainvälisille viranomai-  
sille, järjestöille ja muille sidosryhmille. Asiakkaita ja yhteistyö-  
kumppaneita ovat sisäasiain-, työ- ja ulkoasiainministeriöiden lisäksi  
mm. hallinto-oikeudet, KHO, vähemmistövaltuutettu, rajavartiolaitos,  
poliisi, Pakolaisneuvonta ry, Amnesty International, maahanmuuttajajärjestöt  
sekä yliopistot ja muut tutkimuslaitokset.

muuttajajärjestöt sekä yliopistot ja muut tutkimuslaitokset. OIMA on esimerkiksi säännöllisesti toimittanut tilastoja hallinto-oikeuksien käyttöön. Myös Euroopan unioni tulee vastaisuudessa yhä enemmän edellyttämään jäsenmailta ulkomaalaisasioita koskevien tilastojen ja analyysien tuottamista.

Nykyisin Ulkomaalaisviraston tilastojen laadinta perustuu liiaksi manuaaliseen työhön, mikä on aiheuttanut virheellisyyksiä mm. viraston käsittelemien asioiden lukumäärien sekä käsittelyaikojen seurannassa. Seurantatilastoja ei ole voitu viraston atk-järjestelmien avulla johtaa suoraan ulkomaalaisrekisteristä, koska virastolla ei ole ollut tarkoitukseen soveltuvia tilastotuotanto-ohjelmia. Ulkomaalaisviraston mukaan käyttöön on nyt otettu erillinen tilastopalvelin ja uusi tilasto-ohjelma on otettu testaukseen.

## 3.3 Automaattisen tietojenkäsittelyn hyödyntäminen

### 3.3.1 KEHITTÄMISTARPEET JA -RESURSSIT

Automaattisen tietojenkäsittelyn kehittämisellä on huomattava merkitys Ulkomaalaisviraston toimintaprosessien uudistamisessa ja toiminnan tehostamisessa. Tämä edellyttää myös rahoituksellista lisäpanostusta kehittämistyöhön. Mm. esityksessä uudeksi ulkomaalaislaiksi on arvioitu, että ulkomaalaisrekisterin ja sähköisen asioinnin kehittämiseen tarvitaan lain voimaantulon johdosta vuonna 2004 ker-tainvestointina 1 200 000 euroa.

Kehittämistarvetta on ilmennyt ulkomaalaisrekisterin tietosisällön ajan tasalla pidossa ja päivittämisessä sekä muiden viranomaisten ylläpitämien tietorekisterien hyödyntämisessä. Lisäksi monia toimintoja hoidetaan manuaalisesti ja tehdään päällekkäisesti.

Ulkomaalaisviraston tietojärjestelmä on ollut usein hidaskäyttöinen ja altis käyttökatkoksille, mikä on välittömästi heijastunut päätösten valmisteluprosesseihin.

Ulkomaalaisrekisterin kehittämisestä ja sidosryhmäyhteistyöstä on vastannut talous- ja tietohallintojohtajan lisäksi kolme atk-henkilöä. Varsinaista tietohallinnon johtoryhmää ei ole nimetty. Ulkomaalaisviraston atk-toimintojen tekninen ja lähituki sekä ulkomaalaisrekisterisovelluksen kehittämis- ja ylläpitotuki on ulkoistettu ja kehittäminen on ollut projektitoiminnan varassa. Automaattisen tietojenkäsit-

telyn menoja ei ole erikseen budjetoitu. Tiukassa määrärahatilanteessa tietojenkäsittelyn kehittämiseen on kerrottu käytetyn vuosittaisen verran, mitä palkkaus-, vuokra- ym. välttämättömien menoerien jälkeen on jäänyt jäljelle.

Pitkälle viety kehittämisen ja ylläpitotuen ulkoistaminen ei ole esimerkiksi ulkomaalaisrekisterin sisältämien salassa pidettävien tietojen johdosta täysin ongelmatonta.

Ulkomaalaisvirastossa on laadittu tietoturvaluusu suunnitelma<sup>26</sup>, mitä ei ole toistaiseksi kuitenkaan virallisesti vahvistettu. Suunnitelma sisältää lukuisan määrän tärkeänä pidettäviä turvallisuustason nostamiseen tähtääviä toimenpiteitä, mutta käytännön toimenpiteisiin ei ole vielä ryhdytty.

Virastolta on toistaiseksi puuttunut kokonaisvaltainen tietojenkäsittelyn kehittämissuunnitelma, joka sisältäisi mm. eri hankkeiden keskinäisen priorisoinnin, hankintojen ajoituksen sekä rahoitustarpeet. Mm. hankkeiden valvontaan ja koordinointiin tarvittaisiin lisäksi tehtävään nimetty päällikkötason vastuuhenkilö.

Ulkomaalaisvirastossa on vuoden 2003 aikana valmisteltu viraston tietojärjestelmää koskevaa järjestelmäkuvausta<sup>27</sup> ja verkkopalvelustrategiaa<sup>28</sup>. Näitä koskeva työ on edelleen osittain kesken.

Ulkomaalaisvirasto on käynnistänyt hankkeen turvapaikanhakuprosessin sähköistämiseksi.

### 3.3.2 ULKOMAALAISREKISTERI

Henkilötietojen keräämisestä ja tallettamisesta ulkomaalaisrekisteriin sekä siihen talletettujen tietojen käyttämisestä ja luovuttamisesta säädetään ulkomaalaisrekisteristä annetussa laissa. Ulkomaalaisrekisteristä viimeksi laadittu rekisteriseloste on päivätty 26.9.2003.

Ulkomaalaisrekisteri on oleellinen työväline mm. ulkomaalaisten maahantuloa, maassa oleskelua ja työntekoa sekä kansalaisuutta koskevassa päätöksenteossa ja maahantulon ja maastalähdön valvonnassa. Ulkomaalaisvirasto on useimpien osarekisterien päävastuullinen rekisterinpitäjä. Ulkoasiainministeriö on erikseen pidettävien ulko-

---

<sup>26</sup> *Ulkomaalaisviraston tietoturvaluusu suunnitelma 14.2.2003.*

<sup>27</sup> *Ulkomaalaisviraston tietojärjestelmän järjestelmäkuvaus, luonnos 25.2.2003.*

<sup>28</sup> *Ulkomaalaisvirasto, Verkkopalvelustrategia. Ydinryhmän työpaja 7 (3.12.2003), Accenture.*

maalaisrekisteriin kuuluvien viisumiasioiden osarekisterin ja maahantulorekisterin päävastuullinen rekisterinpitäjä ja näiden ylläpidosta vastaava viranomaislainen.

Ulkomaalaisrekisteriä pitää ja käyttää myös poliisi, rajavartiolaitos, tullilaitos ja työviranomaislainen. Rekisteristä voidaan lisäksi luovuttaa salassapitosäännösten estämättä tietoja muille viranomaisille siten kuin ulkomaalais- tai muussa laissa on tarkemmin säädetty. Ulkomaalaisrekisteri toimii lisäksi sähköisenä lupa-asioiden diaarina. Kaikki saapuva posti tulee virastoon kirjaamon kautta, joka joko kirjaa sen tai toimittaa saapumisleimauksen jälkeen kirjattavaksi asiaa käsittelevään yksikköön.

Ulkomaalaisrekisterin on havaittu sisältävän monia puutteita ja virheellisyyksiä. Rekisteriä on jo aiemmin yritetty kehittää, mutta hankkeet ovat osin epäonnistuneet. Rekisteröintivirheet ovat heijastuneet mm. näiden rekisteritietojen perusteella laadittuihin asioiden käsittelytilastoihin. Tällä hetkellä linjat eivät saa järjestelmästä tarvittavaa tietoa toimintojensa suunnittelua ja seurantaan varten ja tarvittavat tilastot on usein jouduttu laatimaan manuaalisesti.

Tilastotietokantaa ollaan parhaillaan siirtämässä erilliselle palvelimelle, mikä edellyttää henkilö- ym. resurssipanostuksia.

Eräissä tapauksissa ulkomaalaisrekisteriin joudutaan syöttämään samoja tietoja useampaan kertaan (esim. sama ratkaisu sisällytetään sekä oleskelu- että työlupaan).

Kuten on tuotu esille, paikallispoliisi ei ole päivittänyt rekisteriä riittävän laajasti ja tarkasti, ja edustustoista tieto on saatu pääosin manuaalisessa muodossa. Ulkomaalaisvirasto on vuonna 2003 kouluttanut ulkoasiainhallintoa rekisterin käyttöön sekä myöntänyt kyselyoikeuden ulkomaalaisrekisteriin niille ulkoasiainministeriön viisumiosaston työntekijöille, joiden työtehtävät sitä edellyttävät. Harjoitteluvaiheessa ovat olleet mukana Tukholman, Tallinnan ja Pietarin edustustot. Tarkoitus on, että edustustoilla olisi tarvittaessa mahdollisuus siirtyä hyödyntämään teknisiä käyttöyhteyksiä.

Myös Ulkomaalaisvirastossa tehtyjen päätösten perustelujen tulisi olla kaikkien niiden työntekijöiden nähtävissä, jotka tarvitsevat tiedot päätöksentekoa tai asian valmistelua varten. Näin ei kaikilta osin ole, koska esimerkiksi muiden linjojen työntekijöillä ei ole ollut katselu-oikeutta pakolais- ja turvapaikkalinjalla tehtyjen päätösten perusteluihin.

Ulkomaalaisviraston mukaan ulkomaalaisrekisterin kehittämistyötä on jatkettu ja jatketaan edelleen.

### 3.3.3 SIDOSRYHMIEN YLLÄPITÄMÄT TIETOJÄRJESTELMÄT

Ulkomaalaisvirasto on viimeksi vuonna 1997 solminut Väestörekisterikeskuksen kanssa sopimuksen väestötietojärjestelmän suorakäytöstä. Tämän sopimuksen perusteella tekemiensä suorakäytön lisäksi Ulkomaalaisvirasto toimittaa ulkomaalaisrekisteristä Suomen kansalaisuuden saamista ja menettämistä koskevia tietoja Väestörekisterikeskukselle. Kuten kertomuksen luvussa 3.2.1. (Asioiden valmistelu ja päätöksenteko) on tuotu esille, väestötietojärjestelmän on havaittu sisältävän jossain määrin mm. virheellisiä ja vanhentuneita kansalaisuustietoja. Tietojen oikeellisuuden varmistamiseksi myös Ulkomaalaisviraston merkitys näiden tietojen välittäjänä on uuden kansalaisuuslain voimaantulon myötä entisestään korostunut.

Sisäasiainministeriön poliisiosaston kanssa vuonna 1999 tehdyn sopimuksen mukaan Ulkomaalaisvirastolla on kyselyoikeus osaan poliisiasiain tietojärjestelmää (PATJA). Poliisin henkilökäytöstä annetun lain (509/1995) 19 §:n (4/1998) mukaan poliisi saa luovuttaa poliisin henkilökäytöstä teknisen käyttöyhteyden avulla tietoja, jotka ovat tarpeen Ulkomaalaisvirastolle Suomen kansalaisuutta, ulkomaalaisten maahantuloa, maassa oleskelua ja työntekoa sekä pakolaisia ja turvapaikkaa koskevien asioiden käsittelyä varten.

Tarkastuksessa on käynyt ilmi, etteivät käytössä olevat yhteydet poliisirekistereihin ole olleet tietotarpeisiin nähden riittäviä, mikä on johtanut lisäselvityspyyntöihin. Ulkomaalaisvirastolla ei ole ollut katseluoikeutta mm. vanhempiin rikosrekisteritietoihin.

Rajavartiolaitoksen kanssa vuonna 2001 tehdyllä sopimuksella Ulkomaalaisvirastolle on myönnetty tekninen käyttöyhteys rajavartiolaitoksen tietojärjestelmän (RVT) rajavalvontarekisteriin. Käyttöoikeus koskee tietojärjestelmän maahan saapumista koskevaa osasovellusta eikä myöskään se ole täysin vastannut päätöksenteon tarpeita.

Teknisestä yhteensopimattomuudesta johtuen Ulkomaalaisvirastolla ei ole aiemmin ollut käyttöyhteyksiä oikeushallinnon tietojärjestelmään. Nyt yhteydet on annetun tiedon mukaan saatu aikaan. Sen sijaan sopimusta verohallinnon tietojärjestelmien hyödyntämisestä ei ole kyetty tekemään.

Virastolla on ollut teknisten ongelmien johdosta ainoastaan rajattu pääsy ulkomaalaisrekisterin osarekisterinä toimivaan viisumirekisteriin, joka sisältää edustustojen oleskelu- ja työlupahakemuksia koskevia päätöksiä.



### 3.3.4 TOIMINTAPROSESSIEN SÄHKÖISTÄMINEN

Sisäasiainministeriö on asettanut verkkoasiointipoolin, jonka toimikausi on 1.4.2002 - 31.5.2004. Poolin tavoitteena on edistää ministeriön hallinnonalan verkkoasiointia ja verkkopalveluiden rakentamista yhteisten linjausten mukaisesti. Verkkoasiointipoolin näkökulmia sisäasiainministeriön hallinnonalan verkkoasioinnin kehittämiseen on tuotu esille 19.5.2003 päivätyssä asiakirjassa. Sen mukaan Ulkomaalaisvirastossa tuli vuonna 2003 tehdä mm. tarvekartoitus sähköisen asioinnin ekstranet-sovellustarpeista, selvittää hakemuslomakkeiden saatavuutta sähköisessä muodossa sekä kehittää turvapaikkaprosessia sähköistä asiointia hyödyntäen.

Ulkomaalaisviraston mukaan verkkopalvelustrategia on viraston keskeinen painopistealue.

Vuonna 2003 valmistuneessa verkkopalvelustrategiassa on tarkasteltu palveluprosessien sähköistämisen kehittämismalleja, niistä saatavia hyötyjä, kustannustekijöitä, aikatauluja sekä hankkeiden kriittisiä menestystekijöitä. Kartoitus ei sisällä kattavaa arviota hankkeista aiheutuvista euromääräisistä kustannuksista.

Ulkomaalaisvirasto asetti jo vuoden 2002 loppupuolella työryhmän selvittämään turvapaikkahakemusprosessin sähköistämistä. Verkkoasiointipooli nimettiin työryhmän työtä ohjaavaksi ryhmäksi. Tavoitteena oli toteuttaa turvapaikkaprosessin asiankäsittelyn suunnitelma, joka ulottuu useiden sisäasiainhallinnon viranomaisten sekä muiden hallinnonalojen alueille. Projektin tehtäviin ei kuulunut tietoteknisen ratkaisun suunnittelu, vaan tietotekniikkaan oli määrä ottaa kantaa yleisellä tasolla ottaen huomioon tekniikan antamat mahdollisuudet.

Työryhmään nimettiin edustajat Ulkomaalaisvirastosta, sisäasiainministeriön ulkomaalais- sekä alueiden ja hallinnon kehittämisosastoilta, Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksesta, Suomenlahden merivartiostosta, Väestörekisterikeskuksesta ja työministeriöstä. Sihteeriksi kutsuttiin konsultti TLC-Data Oy:stä. Työryhmällä oli lisäksi mm. mahdollisuus kutsua työn aikana kuultavaksi asiantuntijoita niistä prosessin vaiheista, joiden edustajia ei ollut nimetty työryhmään. Työryhmä jätti selvityksensä syyskuussa 2003<sup>29</sup>.

Selvityksen mukaan turvapaikkaprosessin sähköisen asiointijärjestelmän käyttö aloitetaan turvapaikanhakijan vastaanoton yhteydes-

---

<sup>29</sup> *Turvapaikkaprosessin suunnittelun loppuraportti 10.9.2003.*

sä. Tarkoitus on, että päällekkäiset työvaiheet poistuvat ja poliisi- tai rajaviranomaiset tallentavat tiedot järjestelmään heti ja ainoastaan yhteen kertaan. Nämä tiedot ovat siten heti myös muiden sidosryhmien käytettävissä (Ulkomaalaisvirasto, vastaanottokeskukset ym.). Ulkomaalaisviraston turvapaikkapäätös voidaan laatia ja arkistoida kokonaan sähköisesti. Mm. päätökset poliisille ja vastaanottokeskuksiin sekä mahdollisiin valituksiin liittyvät aineistot Helsingin hallinto-oikeudelle ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen toimitetaan sähköisesti. Myös turvapaikkakuulustelujen tiedot ja asiakirjat sekä muut prosessin tuottamat viranomaisten väliset lausunnot, lisäselvitykset ja muut asiakirjat pyydetään ja vastaanotetaan sähköisesti ja liitetään osaksi turvapaikanhakijoiden sähköistä kansiota. EU:n neuvoston asetuksen (aiemmin Dublin-menettelyn) mukainen sähköistetty menettely liitetään sähköiseen asiankäsittelyprosessiin.

Järjestelmä on määrä integroida osaksi Ulkomaalaisviraston nykyistä asiankäsittelyjärjestelmää ja prosessin tiedot tallentaa tarpeellisilta osin osaksi nykyistä ulkomaalaisrekisteriä.

Turvapaikkaprosessin keskitetyn asianhallintajärjestelmän avulla voitaisiin luopua paperimuotoisten asiakirjojen ja faksien välittämisestä Ulkomaalaisviraston, poliisin, rajavartiolaitoksen, ulkoasiainministeriön, vastaanottokeskusten ym. sidosryhmien välillä. Uudistuksen jälkeen Ulkomaalaisviraston päätöksestä lähetettäisiin sähköinen viesti ainoastaan poliisille, vähemmistövaltuutetulle, vastaanottokeskuksille sekä maistraateille/TE-keskuksille. Itse päätös olisi sähköisessä asianhallintajärjestelmässä, johon viranomaisilla olisi käyttöoikeuksien mukainen pääsy.

Tarkoituksena on, että ratkaisu olisi laajennettavissa myös muihin ulkomaalaishallinnon prosesseihin siten, että toteutetun ratkaisun osia voidaan mahdollisimman laajasti hyödyntää jatkokehityksessä.

Selvityksessä on arvioitu, että sähköisen asiankäsittelyjärjestelmän avulla turvapaikkahakemusten käsittelyaikoja voitaisiin lyhentää jopa puolella vuodella. Ulkomaalaisviraston vuotuisiksi henkilötyösäästöiksi arvioitiin noin 450 000 euroa. Poliisi-, raja- ym. hakemusten käsittelyprosessiin osallistuville viranomaisille syntyviä säästöjä ei tässä vaiheessa arvioitu.

Saavutettavissa olevat säästöt näkyisivät suurimpina vastaanotto-toiminnan menoissa. Vastaanottokeskusten nykykapasiteetilla (2 800 henkilöä) suorien säästöjen, ml. toimeentulotuki, terveydenhuolto, aineiden ja palveluiden ostot, lastensuojelu ja koulutus, on arvioitu olevan vuodessa 5 566 464 euroa. Näin laskettuna vuotuiset säästöt olisivat yhteensä vähintään kuusi miljoonaa euroa.

## 3.4 Uudelleenorganisoinnin tarve

### 3.4.1 TOIMINTOJEN HAJAUTTAMINEN

Ulkomaalaisviraston toimintoja oli tarkastusajankohtana sijoitettuna Helsingin lisäksi Kuhmon kaupunkiin. Toimintojen hajauttaminen lähti liikkeelle viraston puhelinvälityspalvelujen siirtämisestä Kuhmossa sijaitsevan yksityisen yrityksen hoidettaviksi. Vuonna 2001 tehdyn sopimuksen mukaan yritys vastaa puhelujen välityksen ohella ensi sijassa kysymyksiin, jotka koskevat Suomessa tehtyjen oleskelu- ja työlupahakemusten sekä kansalaisuushakemusten ja -ilmoitusten käsittelyvaihetta ja todennäköistä ratkaisujankohdtaa. Yrityksellä on tätä tehtävää varten tarpeelliseksi katsotut katselu- ja päivitysoikeudet (merkinnän tekeminen tiedusteluista) Ulkomaalaisviraston tietojärjestelmään.

Yritys on myös neuvonut tiedustelijoita, miten ja mistä he voivat saada vastauksia kysymyksiinsä, jotka koskevat muita ulkomaalais- tai kansalaisuusasioita.

Ulkomaalaisviraston kanssa tekemänsä sopimuksen perusteella yksityisellä yrityksellä on siis pääsy Ulkomaalaisrekisterin tietoihin. Kaikki tehtäviä suorittavat henkilöt ovat joutuneet antamaan ennen tehtävään ryhtymistä kirjallisen vakuutuksen, jossa he sitoutuvat noudattamaan henkilötietojen käsittelyä ja julkisuutta koskevaa lainsäädäntöä sekä siihen perustuvia määräyksiä ja pitämään salassa kaikki hakijoista ja hakemuksista saadut tiedot.

Puhelinvälitys- ja tiedusteluvastauspalvelujen käynnistämisen yhteydessä näihin tehtäviin koulutettiin useampia henkilöitä kuin ao. yritys tuolloin tarvitsi. Koska koulutus antoi Ulkomaalaisviraston mukaan valmiuksia vaativampiinkin toimistotehtäviin, palkattiin näistä henkilöistä viisi Ulkomaalaisviraston palvelukseen suorittamaan eräitä pakolais- ja turvapaikkayksikön ruuhkautuneiden asioiden rekisteröintitehtäviä. Organisaatiouudistuksen jälkeen heidät sijoitettiin pakolais- ja turvapaikkalinjan Eurooppa 2 -tulosalueelle. Keväällä 2003 mainitulla tulosalueella toimi tulosalueen johtaja, kolme tarkastajaa ja viisi toimistosihiteeriä. Tulosalueen tehtävänä on ollut turvapaikka- ja oleskelulupahakemusten rekisteröinti ja tietojen tarkistaminen sekä Venäjältä ja Bulgariasta tulevien henkilöiden turvapaikkahakemusten käsittely ja ratkaiseminen.

Ulkomaalaisvirasto on perustellut tulosalueen sijoittamista Kuhmoon lähinnä sillä, että puhelinvaihdetta hoitavalla yrityksellä oli

tarjota tätä lisähanketta varten valmiita tietoliikenneyhteyksiä. Kuhmon valintaa tukivat voimakkaasti myös lisävoimavarojen tarve ja hankkeeseen osoitetut työllistämismäärät. Sijoittamista ei sen sijaan ole missään vaiheessa voitu perustella Kuhmon tai sen lähiseutujen kautta suuntautuneiden maahanmuuttajien määrillä tai toiminnan tehostamisella.

Ulkomaalaisviraston suunnitelmissa on ollut vakiinnuttaa Kuhmon tulosalue turvapaikka-asioita käsitteleväksi alueyksiköksi. Pakolais- ja turvapaikkalinjan näkemysten mukaan saattaisi kuitenkin olla vaikeaa saada alueyksikköön tarvittavissa määrin riittävän asiantuntemuksen omaavaa henkilöstöä, varsinkin jos yksikkö tulisi vastaisuudessa käsittelemään useista eri maista tulevien turvapaikanhakijoiden hakemuksia. Tämä johtaisi mm. alueyksikköön kohdistuvan koulutus- ja henkilökohtaisen opastustarpeen lisääntymiseen.

Ulkomaalaisviraston suunnitelmissa on myös ollut toimipisteiden perustaminen esimerkiksi Lappeenrantaan ja Turkuun. Lappeenrannan kautta on suuntautunut turvapaikanhaun lisäksi paljon muuta maahanmuuttoa. Lappeenranta on myös lähellä Joutsenon vastaanotokeskusta ja Lappeenrannan kihlakunnan poliisilaitos vastaa nykyisin Etelä-Suomen läänin alueella kaikesta Kaakkois-Suomessa tapahtuvasta turvapaikkatutkinnasta.

Sisäasiainministeriö nimitti kesällä 2003 selvitysmiehen, jonka tehtävänä oli 30.11.2003 mennessä selvittää, missä laajuudessa Ulkomaalaisviraston toimintoja voidaan siirtää pääkaupunkiseudun ulkopuolelle sekä tehdä konkreettiset ehdotukset aikatauluineen. Selvitysmies on jättänyt muistionsa aikataulun mukaisesti<sup>30</sup>. Siinä esitettyjen näkemysten mukaan Lappeenrantaan tulisi perustaa Saimaan alueyksikkö ja Kuhmon kokeilu tulisi vakinaistaa Kainuun alueyksiköksi. Näiden lisäksi Helsinki-Vantaan lentoasemalle tulisi perustaa Ulkomaalaisviraston toimipiste.

Ulkomaalaisviraston lausunnossa on kerrottu, että Kuhmoon sijoitetun tulosalueen toiminta on ollut kokeilu, jonka tulos on ollut erittäin hyvä. Viraston mukaan selvitysmies on tämän johdosta esittänyt Kuhmon toiminnan vakinaistamista.

Sisäasiainministeriö päätti 25.3.2004 perustaa 1.5.2004 lukien Ulkomaalaisviraston Saimaan alueyksikön Lappeenrantaan ja Kainuun alueyksikön Kuhmoon. Näiden lisäksi päätettiin perustaa Helsinki-

---

<sup>30</sup> *Sisäasiainministeriön julkaisu 30/2003.*

Vantaan lentoaseman yksikkö, jonka on määrä aloittaa toimintansa marraskuussa 2004.

Vähemmistövaltuutettu on ollut lausunnossaan sitä mieltä, että alueyksikön vahvistamista voitaneen perustella aluepoliittisesta näkökulmasta, ei sen sijaan maahantulo-, asiakas- eikä sidosryhmänäkökulmasta. Valtuutetun mielestä Pohjois-Suomessa mahdollisesti toimivan yksikön tulisi sijaita Oulussa, jossa on vastaanottokeskus ja transit-keskus ja jonka kautta ulkomaalaisia myös saapuu Suomeen.

Vähemmistövaltuutettu on korostanut Ulkomaalaisviraston ja sen mahdollisten aluepisteiden välillä tapahtuvan tiedonkulun toimivuuden tärkeyttä. Lisäksi päätösten yhtenäisyyteen on päätöksenteon hajautuessa tarvetta kiinnittää nykyistäkin enemmän huomiota. Hallinnon tulee turvata se, että yhtäläisessä tilanteessa päätös on oikeansäilyttävä alueyksiköstä riippumatta. Esimerkiksi hallinto-oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut tulee saattaa yhtäläisesti sovellettaviksi. Yhtenäisen linjan noudattamista tulee myös seurata.

### 3.4.2 VASTAANOTTOKESKUSTEN JA SÄILÖÖNOTTOYKSIKÖN HALLINNOINTI

Nykyisen työnjaon mukaan työministeriö sekä työvoima- ja elinkeinokeskukset vastaavat turvapaikanhakijoiden ja tilapäistä suojelua saavien vastaanoton kehittämisestä, suunnittelusta, ohjauksesta, seurannasta ja yhteensovittamisesta. Valtion tai kunnan ylläpitämän vastaanottokeskuksen yhteyteen voidaan perustaa myös säilöönottoyksikkö. Vastaanottokeskusten lisäksi työviranomaiset hallinnoivat Helsinkiin sijoitettua säilöönottoyksikköä.

Ulkomaalainen voidaan velvoittaa ilmoittautumaan poliisiin luona määräaikoina, jos maahantuloedellytysten selvittäminen sitä erityisesti vaatii tai hänet on päätetty poistaa maasta taikka sellaista päätöstä ollaan valmistelemassa. Ulkomaalainen voidaan ottaa säilöön, mikäli mainituissa tilanteissa on perusteltua aihetta olettaa hänen piileskelevän tai tekevän täällä rikoksia taikka jos hänen henkilöllisyytensä on selvittämättä.

Ongelmana on ollut, ettei Ulkomaalaisvirastolla ole näkemyksensä mukaan ollut mahdollisuutta vaikuttaa työministeriön alaisten vastaanottokeskusten perustamiseen ja turvapaikanhakijoiden sijoittamiseen. Yhteistoiminta sisäasiainministeriön ja työministeriön välillä ei ole aina ollut suunnittelussa ja käytännön toteutuksessa riittävää.

Työministeriön lausunnon mukaan vastaanottokeskukset on perustettu aikanaan huomioimalla poliisin kuulusteluresurssit, alueelliset talous- ja työllisyysnäkökohdat, turvapaikanhakijoiden saapumisreitit ja tilojen saatavuus. Sijoittelussa on otettu huomioon myös alueille tuleva hyöty ja oleskeluluvan saaneiden henkilöiden ohjaaminen muihinkin kuntiin kuin pääkaupunkiseudulle. Työministeriö ei pidä asianmukaisena näkemystä, ettei Ulkomaalaisvirastolla ole mahdollisuutta vaikuttaa vastaanottokeskusten sijoitteluun ja että niiden sijainnilla olisi vaikutusta Ulkomaalaisviraston toimintaan. Työministeriön mukaan hallinnonalojen kesken on käynnistetty yhteistyössä valmistelut, jonka avulla vastaanottokeskusten ja erityisesti transit-keskusten toiminta sekä Ulkomaalaisviraston alueellistamishankkeet voidaan sovittaa yhteen.

Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta sekä toisaalta hakemusten käsittelystä aiheutuvien menojen kattaminen kahden eri hallinnonalan määrärahoista on ollut toiminnan rahoituksen ja määrärahojen mahdollisen uudelleen kohdentamisen kannalta tarkastellen joustamaton<sup>31</sup>. Tosin vuoden 2004 talousarvioesitykseen sisältyy lausuma, jonka mukaan uuden ulkomaalaislain aiheuttamia lisävoimavaratarpeita Ulkomaalaisvirastolle katetaan vuodesta 2005 lähtien siirtämällä turvapaikka-asioiden käsittelyn nopeutumisen vapauttamat määrärahat työministeriön pääluokasta. Tämä edellyttää siis käsittelyn huomattavaa nopeutumista ja vastaanottomenoissa syntyneitä säästöjä.

Kuten luvussa 3.2.3 (Hakemusten käsittely, turvapaikkakuulustelut ja -haastattelut) on kerrottu, Ulkomaalaisvirasto on joissain tapauksissa joutunut luopumaan esimerkiksi alaikäisten turvapaikkakuulusteluihin osallistumisesta, koska vastaanottokeskuksen etäisestä sijainnista johtuen kustannukset olisivat muodostuneet liian korkeiksi käytettävissä oleviin määrärahoihin nähden. Turvapaikkamenettelyn ja vastaanottotoiminnan tehokas yhteensovittaminen on entistä välttämättömämpää sen johdosta, että vastaisuudessa kaikkien turvapaikkakuulustelujen on tarkoitus siirtyä Ulkomaalaisviraston tehtäväksi.

Tällä hetkellä vastaanottokeskuksia on 14. Näistä Helsingin ja Joutsenon vastaanottokeskukset on nimetty nk. transit-keskuksiksi, jotka päättävät hakijoiden siirtämisestä muihin vastaanottokeskuk-

---

<sup>31</sup> *Myös sisäasiainministeriön selvitysmies on ehdottanut vastaanottokeskusten kokoamista sisäasiainministeriön hallinnonalalle.*

siin. Ongelmana on, että turvapaikanhakijat voidaan siirtää pääkaupunkiseudun ulkopuolelle jo ennen kuin Ulkomaalaisvirasto on ilmoittanut hakijoiden kuulusteluista.

Työministeriö on virallisesti muuttamassa myös Turun keskuksen transit-keskukseksi. Vuonna 2003 lähes kaikki turvapaikanhakijat on lähetetty Turusta kuulustelematta muihin vastaanottokeskuksiin. Suunnitteilla on lisäksi nostaa Oulun vastaanottokeskuksen paikkalukua ja järjestää tilaa transit-keskukselle.

Vastaanotto toiminnan poliittinen ohjaus on esimerkiksi muissa Pohjoismaissa sijoitettu muiden ulkomaalaisasioiden hoidon yhteyteen ja rahoitus on keskitetty yhdelle ministeriölle. Asiain hoidosta vastuussa oleva ministeriö vaihtelee maittain. Ruotsissa se on ulkoasiainministeriö, jonka alaisuudessa toimii vastaanoton järjestämisestä käytännössä vastaava Maahanmuuttovirasto, Migrationsverket. Norjassa ulkomaalaisasiat kuuluvat kunta- ja aluehallinnon ministeriölle. Turvapaikanhakijoiden vastaanoton järjestämisestä vastaa ministeriön alaisuudessa toimiva Ulkomaalaishallitus, Utlendingsdirektoriatet. Tanskassa ulkomaalaisasiat kuuluvat pakolais-, maahanmuutto- ja integraatioministeriölle. Sen alainen Ulkomaalaishallitus, Utlændingestyrelsen, on vastuussa turvapaikanhakijoita koskevasta päätöksenteosta ja ministeriön rahoittamasta vastaanotto toiminnasta.

Maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain (493/1999) 19 §:n mukaan turvapaikanhakijoiden vastaanottona järjestetään tilapäinen majoitus, toimeentulotuki, tulkkipalveluja ja muu välttämätön perustarpeiden turvaaminen sekä työ- ja opintotoimintaa.

Työministeriön lausunnon mukaan vastaanottokeskukset eivät pyri kotouttamaan turvapaikanhakijoita. Heille kuitenkin järjestetään työ- ja opintotoimintaa sekä suomen kielen opintoja, jotta he selviytyisivät jokapäiväisessä elämässä.

Vähemmistövaltuutetun mielestä ratkaisu sujuvampaan turvapaikkapäätöksentekoa palvelevaan turvapaikanhakijoiden sijoittamiseen löytynee paremminkin tiedonkulun ja yhteistyön kehittämisestä kuin organisatorisista muutoksista. Valtuutettu on myös katsonut, että koska vastaanotto toimintaan sisältyy nykyisellään majoituspalvelujen ohella kotoutumista tukevia toimia kuten sosiaali- ja terveyspalveluja, ohjausta ja neuvontaa sekä työ- ja opintotoimintaa, ei ole perusteltua eriyttää vastaanottoa tästä kokonaisuudesta ja asiantunte-muksesta.

Vähemmistövaltuutettu on lausunnossaan tuonut myös esille, että osassa turvapaikanhakijoiden ja vastaanottokeskusten asiakassuhteis-

sa on kysymys luottamuksellisuudesta, jolloin asiakassuhteen tiedot voivat kuulua salassapitosäännösten ja vaitiolovelvollisuuden piiriin. Tällöin ei asiakassuhteessa saatuja tietoja voida valtuutetun mielestä käyttää turvapaikkapäätöksentekoa palvelevana. Jos turvapaikkapäätöksenteko ja vastaanotto kuuluvat samalle hallinnonalalle, vaarana on, että vastaanottotoiminta nähdään pelkästään alisteisena turvapaikkapäätöksenteolle. Vähemmistövaltuutetun näkemyksen mukaan tällöin saattaa syntyä käytäntöjä, joita perustellaan tarpeella tehostaa turvapaikka-asioita koskevaa tiedonvaihtoa, mutta joilla onkin turvapaikanhakijan oikeusturvaa vaarantavia ulottuvuuksia.



---

# LÄHTEET

---

## 1. Lait, asetukset ja muut normit

Laki ulkomaalaisvirastosta (156/1995)

Hallintomenettelylaki (598/1982)

Hallintolaki (434/2003)

Ulkomaalaislaki (378/1991)

Ulkomaalaisasetus (142/1994)

HE 28/2003 Hallituksen esitys ulkomaalaislaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Kansalaisuuslaki (401/1968)

Kansalaisuusasetus (699/1985)

Kansalaisuuslaki (359/2003)

Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta (493/1999)

Laki säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä (116/2002)

Valtion virkamieslaki (750/1994)

Sisäasiainministeriön asetus ulkomaalaisviraston maksullisista suoritteista (1123/2002)

Laki ulkomaalaisrekisteristä (1270/1997)

Laki poliisin henkilökäytännöistä (509/1995)

Laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa (761/2003)

Neuvoston asetus (EY) N:o 343/2003, 18.2.2003 niiden perusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta, joiden mukaisesti määritetään kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio

Ulkomaalaisrekisterin rekisteriseloste 26.9.2003

Ulkomaalaisviraston työjärjestys 31.10.2001

Sisäasiainministeriön ohjeet ja määräykset:

Turvapaikkaohje 17.1.2003 (Dnro SM-2003-124/Ka 23)

Turvapaikkaohjeen muutos 29.4.2003 (Dnro SM-2003-1404/Ka-23)

Oleskelu- ja työlupaohje 27.4.1999 (Dnro 9/011/99)

Oleskelu- ja työlupaohjeen muutos 27.2.2000 (Dnro 9/011/99)  
Oleskelu- ja työlupaohje/Schengenin sopimusten vaikutus 19.3.2001  
(Dnro 9/011/99)  
Ulkomaalaislain mukainen valvonta 23.3.2001 (Dnro SM-2001-  
752/Ka-23)  
Päätöksenteko käännättämisestä ja maasta karkottamisesta koskevassa  
asiassa 4.5.1999 (Dnro 5/011/99)  
Käännättämisen ja maasta karkottamisen täytäntöönpano 31.7.1998  
(Dnro 2/011/98)  
Poliisin turvapaikkatutkinnan keskittämistä, ulkomaalaislain nojalla  
tehtävää säilöönottoa ja maastapoistamispäätösten täytäntöönpanoa  
koskeva määräys 2.7.2002 (Dnro SM-2002-1454/Tu-41)

Ulkomaalaisviraston ohjeet ja määräykset:

Ohje oleskelu- ja työluvista, käännättämisestä ja maasta karkottami-  
sesta 14.3.2002 (Dnro 2/010/2002)  
Schengen-ohje 3.4.2001 (Dnro 3/010/01)  
Ohje pysyvän oleskeluluvan epäamisestä rikosten johdosta  
31.10.2000 (Dnro 11/010/00)  
Dublinin yleissopimuksen soveltaminen 20.5.1998 (Dnro 5/010/98)

Maahanmuuttoyksikön käsittelijän käsikirja (päiväämätön)

## **2. Muut kirjalliset lähteet**

Valtioneuvoston periaatepäätös hallituksen maahanmuutto- ja pako-  
laispoliittiseksi ohjelmaksi 16.10.1997

Uudistuva ulkomaalaisvirasto  
Ulkomaalaisviraston arvioinnin loppuraportti  
Petri Uusikylä, Päivi Laine ja Ville Valovirta  
31.1.2001

Ulkomaalaisviraston työprosessien kuvausprojekti  
Hannu Hirvonen ja Eveliina Vainio  
27.3.2001

Ulkomaalaisasioiden resurssointi Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksessa

Työryhmän mietintö 2002

Ulkomaalaispoliisin maahanmuuttoyksikön työohjeet ja työnkulku Helsingin kihlakunnan poliisilaitos 22.1.2003

Turvapaikanhakijan omaehtoinen paluu

Työryhmän ehdotukset turvapaikanhakijan omaehtoisen paluun järjestämiseksi Suomessa

Sisäasiainministeriön julkaisu 27/2003

Maahantulosta kansalaisuuteen

Selvitysmies Esa Markkasen ehdotukset Ulkomaalaisviraston alueellistamiseksi

Sisäasiainministeriön julkaisu 30/2003

Sisäasiainministeriön hallinnonalan tulossuunnitelma 2003 – 2007

Sisäasiainministeriön julkaisu 15/2002

Talousarviot ja lisätalousarviot vuosille 1996-2004

Perustelumuistiot sisäasiainministeriön hallinnonalan vuosien 2003 ja 2004 talousarvioehdotuksiin

Lupa väestötietojärjestelmän suorakäyttöön

11.3.1997 Nro 334/40/97

Väestötietojärjestelmän suorakäyttöluvan muutos 3.12.1999

Teknisen käyttöyhteyden saaminen poliisin valtakunnallisiin automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpidettäviin henkilörekistereihin

Sisäasiainministeriön poliisiosaston päätös 28.1.1999 Dnro 6/67/98

Käyttöoikeuden myöntäminen Ulkomaalaisvirastolle rajavartiotoiminnan tietojärjestelmän (RVT) rajavalvontarekisteriin

Sisäasiainministeriön rajavartiolaitoksen esikunnan päätös 9.4.2001

Dnro 849/406/2001

Ulkomaalaisviraston tietoturvaluussuunnitelma 14.2.2003

Ulkomaalaisviraston tietojärjestelmän järjestelmäkuvaus  
Luonnos 25.2.2003

Verkkoasiointipoolin näkökulma sisäasiainministeriön hallinnonalan  
verkkoasioinnin kehittämiseen 2003-2005, 19.5.2003

Turvapaikkaprosessin suunnittelu  
Loppuraportti 10.9.2003  
TLC-Data Oy

Ulkomaalaisvirasto, Verkkopalvelustrategia  
Ydinryhmän työpaja 7, 3.12.2003  
Accenture

Ulkomaalaisvirastossa laaditut muistiot ja muut asiakirjat

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset:

Ulkomaalaisasioiden hallinto Dnro 1/54/94  
Pakolaishuolto Dnro 278/54/92

### **3. Tilastot**

Ulkomaalaisviraston tuottamat tilastot (mm. toimintakertomukset  
vuosilta 1996-2002)

### **4. Haastattelut ja toimintaprosesseihin tutustuminen**

Esiselvitysvaihe:

Keskustelutilaisuus Ulkomaalaisvirastossa 21.11.2002

Keskustelutilaisuus työministeriössä 18.12.2002

Tarkastuksen aikaiset keskustelutilaisuudet:

Ulkomaalaisvirasto 25.2.2003, 20.5.2003, 21.5.2003 ja 10.12.2003

Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen ulkomaalaisyksikkö  
10.6.2003

Selvitysmies Esa Markkanen, sisäasiainministeriö 22.9.2003

Ulkoasiainministeriön passi- ja viisumiyksikkö 8.12.2003

Toiminnan ja toimintaprosessien esittelyt:

Oikeus- ja maatietopalvelu (3 henkilöä) 7.5.2003

Kansalaisuuslinja (5 henkilöä) ajalla 28.2.-1.3.2003

Maahanmuuttolinja (12 henkilöä) ajalla 14.3.-25.3.2003

Pakolais- ja turvapaikkalinja (3 henkilöä) ajalla 23.4.-28.4.2003

Tarkastuksen loppuhaastattelut linjojen ja tulosalueiden johdon kanssa:

Kansalaisuuslinja 12.11.2003

Maahanmuuttolinja 14.11.2003

Pakolais- ja turvapaikkalinja 26.11.2003

# LITTEET

**ULKOMAALAISVIRASTOSSA RATKAISTUJEN ASIOIDEN  
LÄPIMENOAJAT VUOSINA 1996-2002 (VRK)<sup>1</sup>**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Oleskeluluvat (muu kuin per- heside) <sup>2</sup>	126	145	119	140	198	194	190
Oleskeluluvat (perheside) <sup>3</sup>				94	178	203	165
Erilliset työlu- vat (maassa olevat)	110	77	57	99	128	102	64
Lausunnot edustustoille	51	48	44	71	89	59	49
Turvapaikat	334	473	360	337	339	407	343
Perheenyhdis- tämiset (pakolaiset)	322	463	425	559	573	698	625
Käännyttämiset	7	25	4	8	14	15	8
Karkotukset	283	302	249	366	441	338	328
Pakolaisen mat- kustusasiakirjat	136	135	118	157	184	247	215
Muukalaispassit	156	123	120	142	252	267	197
Kansalaisuus- hakemukset	846	997	945	1 367	1 116	1 001	996
Kansalaisuus- ilmoitukset <sup>4</sup>	49	61	59	111	32	115	48
Kansalaisuus- selvitykset ja tiedustelut	239	301	371	388	213	362	316

<sup>1</sup> Lähde Ulkomaalaisviraston toimintakertomukset. Vuosina 2000-2002 kyseessä on ensimmäisen ratkaisun käsittelyaika, joten käsittelyajat eivät ole suoraan verrannollisia aiempiin vuosiin.

<sup>2</sup> Mukana turvapaikkapäätöksiin sisältyvät oleskeluluvat.

<sup>3</sup> Mukana pakolaisten perheenyhdistämispäätöksiin sisältyneet oleskeluluvat.

<sup>4</sup> Pois luettuna siirtymäsäännöksen mukainen ilmoitus.

## Vuodesta 2000 lukien ilmestyneet toiminnantarkastuksen tarkastuskertomukset

- 1/2000 Toimintamenobudjetointi virastojen tulosohtjauksessa  
*toimintamenomäärärahojen budjetointiin ja tulosohtjaukseen liittyvien toimintojen arviointia*
- 2/2000 Oppisopimuskoulutus  
*tavoitteet, strategia, rahoitus, tulokset*
- 3/2000 Lahdentien parantaminen uudella rahoitusmallilla
- 4/2000 Asukasvalinnat ja niiden valvonta  
*vuokra-asuntolainojen korkotukea saaneiden yhteisöjen asukasvalintojen, asukasvalintojen valvonnan ja näiden sääntelyn tarkastus*
- 5/2000 Euroopan aluekehitysrahastohankkeiden tuloksellisuus
- 6/2000 Vanhustenhuollon rahoitus
- 7/2000 Kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön tarkastus
- 8/2000 Kasarmikiinteistöjen käyttö  
*Taivallahden ja Poltinahon kasarmialueista luopuminen*
- 9/2000 Matkailun kehittäminen
- 10/2000 Asumisoikeusasuntojen asukasvalinta
- 11/2000 Maaseudun kehittämishankkeet  
*5b-ohjelman työllisyysvaikutukset*
- 12/2000 Vuosivalvonta ja veroehdotusmenettely
- 13/2000 Puolustushallinnon hankintatoimi  
*Sotavarustehankinnat*
- 14/2000 Huumetorjunta  
*hoidon järjestämisen ja valvontaviranomaisten näkökulmista tarkasteltuna*
- 15/2000 OHY ARSENAL Oyj:n jakautumiseen liittyvät korvausvaatimukset
- 16/2000 Tekesin tuotekehitysrahoitus
- 17/2000 Työvoimapoliittisen aikuiskoulutuksen hankinta
- 18/2000 Pienyritysten tukeminen  
*maa- ja metsätalousministeriön ja kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalojen tukien vertailua*
- 1/2001 Sotainvalidien sairaanhoitopalvelujen hankinta



- 2/2001 Puolustushallinnon hankintatoimi  
*Päivittäistavarahankinnat*
- 3/2001 Maatalouden rakenteen kehittäminen
- 4/2001 Ympäristöhallinnon tuloksellisuusraportointi  
*erityisesti luonnonsuojelu- ja ympäristönsuojelutehtävien osalta*
- 5/2001 Vankeinhoitolaitoksen henkilöstön sopeuttaminen
- 6/2001 Maatalousyrittäjien luopumistukea koskeva informaatio  
talousarvioesityksissä
- 7/2001 Losseja korvaavat Tielaitoksen siltahankkeet
- 8/2001 Itämeren suojelusopimuksen toteuttaminen Suomessa  
*Helsingin sopimuksen merkitys vesiensuojelun ohjauksvälineenä erityisesti maalta peräisin olevan kuormituksen vähentämisessä*
- 9/2001 Työvoima- ja elinkeinokeskukset  
*Ohjauks- ja johtamisjärjestelmien toimivuus*
- 10/2001 Tuomioistuintulot
- 11/2001 THL – tilausvaltuuden käyttö
- 12/2001 Maatalousyrittäjien lomituspalvelut
- 13/2001 Osaamiskeskukset aluekehitystyössä
- 14/2001 Euron käyttöönottovalmius valtionhallinnossa
- 15/2001 Vuosaaren satamahanke
- 16/2001 Oy Veikkaus Ab:n harjoittama sponsorointi
- 17/2001 Valtion liikelaitosten tulos- ja omistajaohjaus
- 18/2001 Verosaatavien kuittaus
- 19/2001 Valtion tukien ilmoittamisessa komissiolle noudatettava  
menettely Euroopan yhteisön perustamissopimuksen  
87 – 89 artiklojen mukaan
- 20/2002 Ympäristönsuojelun edistämisyhteistyöt
- 21/2002 Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen  
tuloksellisuusraportointi
- 22/2002 Korkeakoulun osallistuminen teknologian siirto-  
toimintaan  
*korkeakoulun tutkimustulosten ja innovaatioiden  
siirtäminen yritysten hyödynnettäväksi*
- 23/2002 Matkailun yritystuet
- 24/2002 Näennäisviljely  
*tavanomaisen viljelytavan valvonnan ongelmat*

- 25/2002 Ulkopuolinen rahoitus yliopistojen tulohajauksen  
näkökulmasta  
*esimerkkinä Jyväskylän yliopisto*
- 26/2002 Kapiteeli Oy:n perustaminen – osa valtion kiinteistö-  
strategiaa
- 27/2002 Radanpidon taloudellisuus ja rataverkolla tapahtuva  
kilpailu
- 28/2002 EU-rahoituksen toteutuminen ohjelmakauden  
1995 – 1999 rakennerahastohankkeissa
- 29/2002 Alueelliset taidetoimikunnat
- 30/2002 Ympäristölupien valvonta  
*erityisesti ilmansuojelun kannalta*
- 31/2002 Maa- ja metsätalousministeriön luonnonvarastrategia  
ja porotalous
- 32/2002 Yliopistojen hankintatoimi
- 33/2002 Häätäkeskusten perustaminen
- 34/2002 Paikallisen poliisitoimen resurssointi
- 35/2002 Raha-automaattiyhdistyksen tuottojen tuloutus valtiolle
- 36/2002 Uudet palkkausjärjestelmät valtionhallinnossa
- 37/2002 Maataloustuen tavoitteet ja vaikutukset  
*tulotuen talousarvioperustelujen ja vaikuttavuuden  
arviointia*
- 38/2002 Valtion erityisrahoitustoiminta  
*Finnvera Oyj  
Suomen Teollisuussijoitus Oy*
- 39/2002 Lääninhallitusten myöntämä ESR-rahoitus kehittämis- ja  
koulutushankkeisiin
- 40/2002 Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toiminta-  
ohjelma  
*ohjelman toteutus ja vaikutus kunnissa*
- 41/2002 Liikennesuoritteiden ohjailu
- 42/2003 Lähialueyhteistyöhankkeet
- 43/2003 Monitoimimurtajien hankinta ja kaupallinen toiminta
- 44/2003 Laki yritystoiminnan tukemisesta – Pk-yritysten kehittä-  
mishankkeet
- 45/2003 Suomen valtion maksuliikehankinta
- 46/2003 Tulohajaus Suomen kahdensivälisessä kehitysyhteistyössä
- 47/2003 Määrärahojen alueellinen jakaminen

- 48/2003 Yhteiskunnallista erityistehtävää toteuttavien valtion-  
yhtiöiden omistajaohjaus
- 49/2003 Verohallinnon systeemyön ja atk- konsultointipalvelu-  
jen hankinnat
- 50/2003 Puolustushallinnon tukitoimintojen ulkoistamisen tila  
helmikuussa 2003
- 51/2003 Sektoritutkimustoiminnan ohjaus ja rahoitus sosiaali- ja  
terveysministeriön hallinnonalalla
- 52/2003 Valtiovarainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusra-  
portointi eduskunnalle
- 53/2003 Vesihuollon tukeminen  
*valtion osallistuminen vesihuollon järjestämiseen*
- 54/2003 Raja- ja merivartijoiden rekrytointi ja koulutus
- 55/2003 Siviilipalvelus
- 56/2003 Tutkijakoulujen toiminta
- 57/2003 Alueelliset kuljetustuet
- 58/2003 Tilastokeskuksen palveluhankinnat
- 59/2003 Fyysinen tietoturvaluus sosiaali- ja terveysministeriön  
hallinnonalalla
- 60/2003 Joukkoliikennepalvelujen hankinnat
- 61/2003 Pelastustoimen kehittämishanke
- 62/2003 Valtakunnansyyttäjänviraston toiminta
- 63/2003 Maatilarakentamisen ja konehankintojen tukeminen
- 64/2003 Arktisen keskuksen näyttelytoiminta
- 65/2003 Ministeriöiden ohjaus eräissä Kansaneläkelaitoksen  
toimeenpanemissa sosiaaliturvaetuuksissa
- 66/2003 Ympäristötukien vaikuttavuus  
*energiatuet ympäristönsuojelun välineenä*
- 67/2004 Säteilyn käytön valvonta
- 68/2004 Henkilöstön hankinta valtionhallinnossa
- 69/2004 Tuoteturvallisuusvalvonta
- 70/2004 Lentolisäjärjestelmä ja yhteyslentotoiminta Puolustus-  
voimissa
- 71/2004 Lasten ja nuorten psykiatrian valtionavustusmenettely
- 72/2004 Finpro ry:n toiminta
- 73/2004 Hansel Oy:n rakennejärjestelyt ja yhtiö osana valtion  
hankintatoimen strategiaa

74/2004 Ulkomaalaisviraston toiminta  
*lähinnä toimintaprosessien näkökulmasta tarkasteltuna*

## **Ulkomaalaisviraston toiminta**

Ulkomaalaisviraston asioiden käsittelyn ajantasais-  
tamiseen ja siitä seuraavaan käsittelyaikojen lyhe-  
nemiseen ei näytä olevan mahdollisuuksia ilman  
lisäpanostusta ja automaattisen tietojenkäsittelyn  
laajempaa käyttöönottoa yhteistyössä eri sidos-  
ryhmien kanssa. Ensimmäisenä toimenpiteenä tuli-  
si olla vanhojen asioiden ratkaiseminen, minkä jäl-  
keen uusia hakemuksia päästäisiin säännönmukai-  
sesti käsittelemään mahdollisimman pian niiden  
vireille tulon jälkeen.

Kertomuksessa on muun ohella kiinnitetty huo-  
miota asioiden läpimenoaikoihin vaikuttaviin lisä-  
selvitysten ja lausuntojen pitkiin odotusaikoihin.  
Tarkasteltaessa toimintaprosesseja kokonaisuudes-  
saan on havaittu, että viivettä esiintyy myös hake-  
musten vireillepano- ja muutoksenhakuvaiheessa.

Valtiontalouden tarkastusvirasto  
Annankatu 44, PL 1119  
00101 HELSINKI  
Puhelin (09) 4321  
Telekopio (09) 432 5280  
Kotisivu <http://www.vtv.fi>