

Ulkomaalaisviraston tulostavoitteiden toteutumisen ja alueellistamisen toimeenpanon ohjaushanke

Sisäinen turvallisuus



SISÄASIAINMINISTERIÖN JULKAISUJA 26/2005

Tekijät (toimielimestä, toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Ulkomaalasviraston tulostavoitteiden toteutumisen ja alueellistamisen toimeenpanon ohjaushanke Ylijohtaja Pentti Visanen, pj Neuvotteleva virkamies Esa Markkanen, projektipäällikkö	Julkaisun laji Hankkeen muistio Toimeksiantaja Sisäasiainministeriö Toimielimen asettamispäivä 16.2.2004	
Julkaisun nimi (myös ruotsinkielisenä) Ulkomaalaisviraston tulostavoitteiden toteutumisen ja alueellistamisen toimeenpanon ohjaushanke Projekt som styr uppnåendet av Utlänningsverkets resultatmål och genomförandet av regionaliseringen		
Julkaisun osat		
Tiivistelmä Ulkomaalaisviraston tulostavoitteiden toteutumisen ja alueellistamisen toimeenpanon ohjaushanke asetettiin ajalle 16.2.2004 - 15.2.2005. Hankkeen tehtävänä on ollut selvittää, mitkä tekijät ovat esteenä tai hidastavat käsittelyä ja päätöksentekoa erityisesti turvapaikka- ja kansalaisuusasioissa. Yhdessä Ulkomaalaisviraston kanssa pyritään näiden tekijöiden poistamiseen ja uusien käytäntöjen ja toimintatapojen luomiseen ja soveltamiseen tulostavoitteiden saavuttamiseksi. Hankkeen aikana on seurattu säännöllisesti Ulkomaalaisviraston palvelukyvyyn, tuottavuuden ja laadun saavuttamista yksiköittäin. Samalla tehtiin jokaiseen yksikköön erillinen selvitys ongelmien havaitsemiseksi ja niiden poistamiseksi. Hankkeen tavoitteena on ollut parantaa Ulkomaalaisviraston palvelukykyä siten, että sisäasiainministeriön vuosien 2004-2008 hallinnonalan tulossuunnitelma Ulkomaalaisviraston osalta toteutuu. Tavoitteena oli myös ohjata Ulkomaalaisviraston alueellistamisen toimeenpanoa ja sen hyödyntämistä päätöksenteossa. Työnkulkuja tuli yksinkertaistaa, johtamista tuli terävöittää, hakemusten esikäsittely tuli saada toimimaan ja alueellistettujen yksiköiden toiminta tuli saada käyntiin. Lisäksi ennen vuoden 2003 loppua vireille tulleet turvapaikkahakemukset tuli olla ratkaistu ennen uuden ulkomaalaislain voimaantuloa ja vastaanottokeskuksissa odotti vuoden 2004 lopussa alle 1000 hakijaa UVI:n päätöstä. Vuodelle 2004 asetettiin tavoitteeksi ratkaista 4500 kansalaisuushakemusta. Turvapaikkaa ja maahanmuuttoa koskevissa hakemuksissa käsittelyaikatavoitteet saavutettiin. Kansalaisuushakemusten ratkaisuihin ei päästy aikatavoitteisiin, mutta määrällinen tavoite saavutettiin.		
Avainsanat (asiasanat) Ulkomaalaisvirasto, tulostavoitteet, aluehallinto, ohjaus		
Muut tiedot ISBN 951-734-892-4 (nid.)		
Sarjan nimi ja numero Sisäasiainministeriön julkaisuja 26/2005	ISSN 1236-2840	ISBN 951-734-893-2

Kokonaissivumäärä 19	Kieli suomi	Hinta 20 € + alv.	Luottamuksellisuus Julkinen
Jakaja Sisäasiainministeriö		Kustantaja Sisäasiainministeriö	

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare) Projekt som styr uppnåendet av Utlänningsverkets resultatmål och genomförandet av regionaliseringen Överdirektör Pentti Visanen, ordförande Konsultativ tjänsteman Esa Markkanen, projektchef		Typ av publikationen PM om projektet	
		Uppdragsgivare Inrikesministeriet	
		Datum för tillsättandet av organet 16.2.2004	
Publikation (även den finska titeln) Projekt som styr uppnåendet av Utlänningsverkets resultatmål och genomförandet av regionaliseringen Ulkomaalaisviraston tulostavoitteiden toteutumisen ja alueellistamisen toimeenpanon ohjaushanke			
Publikationens delar			
Referat Projekt som styr uppnåendet av Utlänningsverkets resultatmål och genomförandet av regionaliseringen tillsattes för perioden 16.2.2004 - 15.2.2005. Projektet hade till uppgift att utreda vilka faktorer som förhindrar eller bromsar upp behandlingen och beslutsfattandet i synnerhet när det gäller asyl- och medborgarskapsfrågor. Målet var att tillsammans med Utlänningsverket eliminera dessa faktorer samt skapa och tillämpa nya praxis och strategier för att uppnå de uppsatta resultatmålen. Under projektet var Utlänningsverkets service, produktivitet och kvalitet vid varje enhet föremål för regelbunden uppföljning. Samtidigt gjorde man en särskild utredning vid varje enhet för att upptäcka och eliminera eventuella problem. Projektet hade som mål att förbättra Utlänningsverkets service så att resultatplanen för inrikesministeriets förvaltningsområde 2004-2008 förverkligas i fråga om Utlänningsverket. Målet var också att styra genomförandet av Utlänningsverkets regionalisering och utreda hur regionalisering kan utnyttjas i beslutsfattandet. Avsikten var att förenkla arbetsprocesser, engagera ledningen, få förbehandling av ansökningar att fungera och komma i gång med verksamheten vid de regionala enheterna. Dessutom uppsattes som mål för Utlänningsverket att verket skulle fatta beslut om asylansökningar som hade väckts före 2003 innan den nya utlänningslagen trädde i kraft, och i slutet av 2004 väntade under 1 000 sökande vid mottagningscentralerna för att Utlänningsverket skulle fatta beslut i deras ärenden. Målet för Utlänningsverket år 2004 var att fatta beslut om 4 500 medborgarskapsansökningar. De uppsatta målen för handläggningstiderna för ansökningar om asyl och invandring uppnåddes. Det uppsatta målet uppnåddes inte när det gäller handläggningstiderna för ansökningar om medborgarskap, men det kvantitativa målet blev uppnått.			
Nyckelord Utlänningsverket, resultatmål, regionalförvaltning, styrning			
Övriga uppgifter ISBN 951-734-892-4			
Seriens namn och nummer Inrikesministeriets publikationer 26/2005		ISSN 1236-2840	ISBN 951-734-893-2
Sidoantal 19	Språk Finska	Pris 20 € + moms	Sekretessgrad Offentlig
Distribution Inrikesministeriet		Förlag Inrikesministeriet	

SISÄLLYSLUETTELO

1. JOHDANTO.....	1
2. HANKKEEN ETENEMINEN	3
2.1. Kysely henkilökunnalle	3
3. PAKOLAIS- JA TURVAPAIKKA-ASIAT.....	6
3.1. Vanhojen hakemusten ratkaiseminen 1.5.2004 mennessä eli ”turvapaikkatalkoot”	6
3.2. Alueyksiköt mukaan turvapaikkamenettelyyn	7
3.3. Esikäsittelykeskuksen perustaminen pakolais- ja turvapaikkalinjalle.....	8
3.4. Perhesideperusteisten hakemusten keskittäminen	10
3.5. Päätöksenteon kehittämisen tulosalue	10
4. KANSALAISUUSASIAT	11
4.1. Hakemusprojekti ja KAJO-hanke.....	11
4.2. Saapuneiden hakemusten välitön prosessointi	12
5. MAAHANMUUTTOLINJA	13
6. YHTEENVETO	14
6.1. Uvi:n prosessien sähköistämishankkeet	15
LIITE 1	16
LIITE 2	17
LIITE 3	18

1. JOHDANTO

Sisäasiainministeriö asetti 9. helmikuuta 2004 ministeriön vuosien 2004-2008 tulossuunnitelman mukaisen hankkeen ajaksi 16.2.2004 – 15.2.2005 Ulkomaalaisviraston (UVI) toiminnan tehostamiseksi, erityisesti turvapaikkapäätöksenteon ja kansalaisuushakemusten ratkaisujen nopeuttamiseksi ja alueellistamisen käynnistämiseksi ja sen tehokkaaksi hyväksi käyttämiseksi päätöksenteossa.

Hankkeen tavoitteeksi asetettiin Ulkomaalaisviraston palvelukyvyn parantaminen siten, että tulossuunnitelma toteutuu. Tavoitteena on ohjata Ulkomaalaisviraston alueellistamisen toimeenpanoa ja sen hyödyntämistä päätöksenteossa. Työnkuluja tulee yksinkertaistaa, johtamista terävöittää, hakemusten esikäsittely tulee saada toimimaan ja alueellistettujen yksiköiden toiminta tulee saada käyntiin.

Palvelukyvyn tehostamiseksi em. tulossuunnitelmassa on asetettu seuraavat keskimääräiset käsittelyajat vuodeksi 2004:

oleskeluluvat (maahanmuutto).....	4 kk
turvapaikkaratkaisut, normaali menettely.....	7 kk
turvapaikkaratkaisut, ilmeisen perusteeton.....	4 kk
turvapaikkaratkaisut, turvallinen alkuperä- tai turvapaikkamaa.....	2 kk
kansalaisuushakemukset.....	1,5 v
kansalaisuusilmoitukset.....	2 kk
matkustusasiakirjat.....	5 kk

Lisäksi ennen vuoden 2003 loppua vireille tulleet turvapaikkahakemukset tulee olla ratkaistu ennen uuden ulkomaalaislain voimaantuloa 1.5.2004 ja vastaanottokeskuksissa odottaa alle 1000 hakijaa UVI:n päätöstä. Mikäli nämä tavoitteet saavutetaan, siirretään 3,8 miljoonaa euroa työministeriön pääluokasta Ulkomaalaisvirastolle nopean käsittelyajan vastaanottopuolelle tuomien säästöjen vuoksi. Lisäksi vuonna 2004 tulee ratkaista 4500 kansalaisuushakemusta.

Sisäasianministeriö asetti hankkeen projektipäälliköksi neuvottelevan virkamiehen Esa Markkasen, joka hankkeen aikana 1.4.2004 – 31.10.2004 toimi myös Ulkomaalaisviraston ylijohtajana. Projektin johtoryhmään määrättiin puheenjohtajaksi ylijohtaja Pentti Visanen ja jäseniksi hallitusneuvokset Riitta Koponen (varapuheenjohtaja), Annikki Vanamo-Alho ja neuvotteleva virkamies Tiina Sinkkanen sisäasiainministeriön ulkomaalaisosastolta sekä ylijohtaja Matti Saarelainen ja tulosalueen johtaja Arja Kekkonen Ulkomaalaisvirastosta.

Työ on tehty virkatyönä.

2. HANKKEEN ETENEMINEN

Hankkeen aikana on selvitelty kansalaisuus- ja pakolais- ja turvapaikkalinjojen käsittelyprosesseja, päätöksentekoa hidastavia menettelyjä ja luotu uusia toimintatapoja sekä tehty organisatorisia ratkaisuja. Hankkeessa on kiinnitetty huomiota myös työkuultuuriin muuttamiseen sekä johdon ja henkilöstön sitouttamiseen asetettuihin tavoitteisiin.

Hankkeen tavoitteena oli saavuttaa tulostavoitteiden mukaiset hakemusten läpimenoajat. Projektissa keskityttiin kevätkaudella 2004 turvapaikka-asioihin ja syyskaudella 2004 pääosin kansalaisuusasioihin. Maahanmuuttolinjan hakemusten läpimenoajat ovat olleet koko ajan alle ministeriön asettamien tavoiteaikojen, joten hankkeessa maahanmuuttolinjaa ei ole ollut tarpeen priorisoida.

Projektin alkaessa Ulkomaalaisviraston toimintaan vaikutti kaksi tiedossa olevaa, hakemusten käsittelyyn vaikuttavaa suurta muutosta: *uusi ulkomaalaislaki* oli tulossa voimaan 1.5.2004 ja *alueellistamista* koskeva sisäministeriön päätös oli tehty. Sen mukaan Ulkomaalaisvirastoon perustetaan aluelinja, jonka yksiköt sijoittuvat Lappeenrantaan ja Kuhmoon. Samalla perustetaan 18 uutta virkaa, jotka sijoitetaan alueellistettuihin yksiköihin. Näin ollen uuden henkilökunnan koulutus ja alueyksiköiden perustaminen sattui samaan aikaan uuden lainsäädännön voimaantulon kanssa. Uuden ulkomaalaislain myötä turvapaikanhakijoiden *puhuttelut* vainon selvittämiseksi siirtyivät poliisilta Ulkomaalaisvirastolle, mikä on lisännyt merkittävästi pakolais- ja turvapaikka-asioissa työskentelevien tehtäviä ja ajankäyttöä.

2.1. Kysely henkilökunnalle

Tehostamishankkeen käynnistyessä Ulkomaalaisviraston henkilöstöä pyydettiin ilmoittamaan kolme hakemusten käsittelyä eniten hidastavaa tekijää. Vastausten laajuus vaihteli muutamasta sanasta kolmen sivun pituisiin mielipidekirjoituksiin. Puolet vastaajista halusi pysyä nimettöminä. Vastauksissa oli mukana myös paljon tunnetta, turhautumista, voimattomuutta ja lievää aggressiotakin. Vastaajista näkyi, että he suhtautuvat työhönsä erittäin tunnollisesti. Useat vastaajat eivät maininneet ainoastaan epäkohtia vaan esittivät myös parannusehdotuksia.

Vastaukset luokiteltiin ensin niiden monimuotoisuuden vuoksi 34 ryhmään, joista sitten eroteltiin 7 aluetta, joihin henkilökunnan mielestä käsittelyä haittaavat tekijät koottiin.

1. Käsittelyn ja päätöksenteon kokonaisuus ja siihen liittyvät epäkohdat (37 mainintaa)

- jatkuva tarkistaminen, liika byrokratia, päällekkäisyydet, puutteelliset ohjeet ja linjat, sähköinen tekniikka vain osin käytössä, liikaa käsitöitä, ei mallipohjia, ei työrauhaa, tulipalon sammuttamista, uudistuksia koko ajan

2. Ulkopuolelta aiheutuvat viiveet (25)

- ongelmia edustustoissa tai ko. maassa ei edustustoa, poliisin viiveet, hajanainen ulkomaalaishallinto, monta toimijaa, ongelmat vastaanottokeskusten (VOK) kanssa, hallinto-oikeuden viiveet

3. Rekisterit (21)

- ongelmia rekistereissä, rekisteriyhteyksissä, rekisteröinneissä, lomakkeissa

4. Johtaminen (18)

- ongelmia johtamisen eri tasoilla, tulosseuranta puutteellista, henkilöstölle ei tavoitteita

5. Henkilöstön asema (18)

- henkilöresursseja liian vähän tai väärin kohdennettu, palkkaus ja yleneminen heikkoa, käsittelijöitä ja vanhoja työntekijöitä ei arvosteta

6. Asiakkaista johtuvat syyt (11)

- tiettyjen kansalaisuuksien aiheuttama lisätyö, lisäselvityspyynnöt ja niiden myöhäinen toimittaminen, asiakirjat vanhentuneita, valehtelu

7. Lait koukeroisia (11)

- koko ajan muutoksia lainsäädännössä, erityisesti uusi kansalaisuuslaki hankala

Mainintoja saivat lisäksi postin kulun puutteet, tulostimet, liiat kokoukset ja ulkopuolelta tuleva arvostelu.

Kyselyn yhteenveto tiedotettiin koko henkilöstölle. Tällä oli ilmeinen vaikutus kokonaistilanteen selkiinnyttämiseen, vaikka mitään erityisesti uutta ei tullutkaan esille. Kysely lisäsi tehostamishankkeen myönteistä vastaanottoa Ulkomaalaisvirastossa. Ongelmista tuli yhteisiä ja ne tuli ratkaista. Samalla tuli yleiseen tietoisuuteen se, että uudelleenorganisoinnin lisäksi myös työkuultuuri voi muuttua.

Henkilökohtaisia ja yksikkökohtaisia tuloksia Ulkomaalaisvirastossa on moneen muuhun virastoon verrattuna suhteellisen helppo havainnoida, koska kyse on ensisijaisesti päätösten määrästä tietyssä ajassa. Selvityksen aikana kävi ilmi, että vaihteluväli henkilökohtaisissa tuloksissa oli joissakin yksiköissä liian suuri, mikä oli seuraus pääosin puutteellisesta tulosjohtamisesta. Näissä yksiköissä työviihtyvyys ja sairauspoissaolot olivat myös suurimmat.

3. PAKOLAIS- JA TURVAPAikka-ASIAT

3.1. Vanhojen hakemusten ratkaiseminen 1.5.2004 mennessä eli ”turvapaikkatal- koot”

Alkuvuonna 2004 ratkaistiin yli 2100 yksittäistä turvapaikanhakijaa koskevaa hakemusta seuraavasti:

tammikuu 355

helmikuu 406 (tehostamishanke alkoi)

maaliskuu 604 (talkoot käynnistyivät)

huhtikuu 751 (viimeinen talkookuukausi)

Edellisenä vuonna ratkaistiin kuukaudessa keskimäärin 332 hakijan hakemus. Talkoiden kestäessä ratkaistiin noin kaksinkertainen määrä hakemuksia vuoteen 2003 verrattuna.

Hyvään määrälliseen tulokseen päästiin siten, että pakolais- ja turvapaikkalinjalla keskitettiin erityisesti vain hakemusten *ratkaisemiseen*. Lähes kaikkien muiden linjalle kuuluvien tehtävien tekeminen minimoitiin tai siirrettiin myöhemmin tehtäväksi. Tällaisia tehtäviä olivat esim. pakolaistaustaiset perhesiteen perusteella myönnettävät oleskeluluvat ja valituslausunnot. Myös työnkulkuja kehitettiin.

Ylitöitä tehtiin poikkeuksellisen paljon sekä iltaisin että viikonloppuina ja huhtikuulle sovittuja lomia siirrettiin myöhemmin pidettäväksi. Ruuhkanpurku toteutettiin tinkimättä yksilöllisestä käsittelystä voimassa ollutta ulkomaalaislakia, kansainvälistä suojelujärjestelmää ja oikeusperiaatteita kunnioittaen.

Uuden ulkomaalaislain tultua voimaan 1.5.2004 oli talkoilla saatu ratkaistuksi lähes kaikki ennen vuotta 2004 tehdyt turvapaikkahakemukset, joten tavoite saavutettiin määräaikaan mennessä. Vanhoja hakemuksia oli vireillä noin 70, jotka olivat nk. Dublin-hakemuksia, jotka odottivat toisesta maasta vastausta takaisinottopyyntöön, jota ennen niitä ei voitu ratkaista.

TURVAPAIKKAHAKEMUKSET

ASIA	VUOSI 2004			VUOSI 2003	
Vireillä olevat	1.1.2004	1.5.2004	31.7.2004	1.1.2003	
	914	619	647	1270	
Vireille tulleet hakemukset	1.1. - 30.4.2004		1.1. - 31.7.2004	1.1. - 30.4.2003	1.1. - 31.12.2003
	898		1470	729	2313
Ratkaistut hakemukset	1.1. - 30.4.2004		1.1. - 31.7.2004	1.1. - 30.4.2003	1.1. - 31.12.2003
	1629		2317	940	2719

Taulukossa olevat luvut ovat hakemuksia, ei henkilöitä

3.2. Alueyksiköt mukaan turvapaikkamenettelyyn

Turvapaikkatalkoiden kestäessä alueyksiköihin siirtymässä oleva uusi henkilökunta oli samalla koulutuksessa Ulkomaalaisvirastossa ja osallistui vähäiseltä osalta toimeenpan-tuihin talkoisiin.

Turvapaikkahakemustilanteen vakiinnuttua – uusia hakijoita tulee keskimäärin noin 300 kuukaudessa – oli mahdollista siirtää pääosa aineellisesta tutkinnasta alueyksiköihin Lappeenrantaan ja Kuhmoon. Aluelinjan tehtäviksi sovittiin aluksi puhuttelu ja päätök-senteko Euroopan valtioista tuleville turvapaikanhakijoille. Määrällisesti tämä ei kui-tenkaan työllistänyt riittävästi aluelinjaa, joka saikin tehtäväkseen kaikkien Suomessa aineellisesti tutkittavien hakemusten käsittelyn. Samalla siirrettiin Ulkomaalaisviraston pakolais- ja turvapaikkalinjalta 15 työntekijää ratkomaan kansalaisuushakemuksia.

Helsinkiin jäivät kiintiöpakolaisasiat, perheenyhdistämiset ja yksin tulleet alaikäiset sekä nk. Dublin-tapaukset eli ne hakijat, jotka ovat hakeneet turvapaikkaa aikaisemmin jostain toisesta EU:n jäsenvaltiosta. Näiden hakijoiden prosentuaalinen määrä kaikista turvapaikanhakijoista näyttää vakiintuneen noin 60 %:iin, ollen Euroopan korkein luku. Tämä vähentää turvapaikka-asioiden työmäärää, koska näiden hakijoiden aineellista tutkintaa ei tehdä.

3.3. Esikäsittelykeskuksen perustaminen pakolais- ja turvapaikkalinjalle

Niin kutsuttujen Dublin-tapausten (hakeneet turvapaikkaa toisessa Euroopan maassa) kasvaessa nopeasti ja UVI:n päätöksenteon siirtyessä useaan pisteeseen, perustettiin hakemusten esikäsittelyä varten erityinen yksikkö, jonne poliisi ja raja lähettävät kaikki Suomeen jätetyt turvapaikkahakemukset sähköisesti. Dublin-yksikkö kokoaa asiakirjat, suorittaa rekisteröinnin, pyytää lisäselvitykset, ja toimittaa asiakirjat asianomaiseen prosessiin eli joko Dublin-menettelyyn tai UVI:n puhutteluryhmille Helsinkiin, Kuhmoon tai Lappeenrantaan.

Dublin-yksikkö toimii nykyisin jo ns. Early Alarm -yksikkönä eli asiakirjat tulevat välittömästi käsittelyyn ja niihin reagoidaan siten heti. Toiminta on varsin nopeaa eikä käsittelyssä ole viiveitä. Vireillä on uudistuksia, joilla saadaan mm. tiedottaminen, tilastointi sekä hakijamäärät ja heidän kulloistenkin olinpaikkojen selvittäminen entistä reaktiivisemmaksi.

Mikäli kyseessä on uusintahakemus, Dublin-yksikkö tekee myös kyseiselle hakijalle saman tien uusintapäätöksen. Kun kyseessä on Dublin-tapaus ja jäsenvaltion toimittamasta suostumuskirjeestä on alle kuusi kuukautta aikaa, yksikkö ratkoo hakemuksen saman tien. Kun kyseessä on aikaisemmin aineellisesti tutkittu päätös, hakijan hakiessa toistamiseen kansainvälistä suojelua tarkistetaan hakijalta vain uudet perustelut hakemukselle. Näissäkin tapauksessa päätös on voitu tehdä saman tien.

Dublin-yksikössä työskentelee kaikkiaan 15 henkeä, mutta ainoastaan kolme päätöksentekijää. Vuonna 2004 tehtiin kaikkiaan 1610 Dublin-päätöstä. Tämän lisäksi tehtiin lukuisia uusintahakemuspäätöksiä, raukeamispäätöksiä ja aineellisesti tutkittuja päätöksiä sekä annettiin virka-apua myös puhuttelujen suorittamisessa.

Vuosi 2003

Kuukausi	tammi	helmi	maalis	huhti	touko	kesä	heinä	elo	syys	loka	marras	joulu	yht.
TP-hakijoiden lukumäärä	281	319	183	167	148	270	185	247	249	340	350	343	3.182
Eurodac-järjestelmään tallenn. sormenjäljet*	56	201	131	109	155	153	154	148	158	281	212	237	1.934
Eurodac hit/osuma-ilmoituksia	-	20	20	23	39	21	38	38	36	103	138	115	592
Hit % tallennetuista sormenjäljistä	-	10	15	21	25	14	25	26	23	37	65	49	30

Vuosi 2004

Kuukausi	tamm	helmi	maalis	huhti	touko	kesä	heinä	elo	syys	loka	mar-ras	joulu	yht.
TP-hakijoiden lukumäärä	177	293	580	182	207	260	280	364	282	260	319	447	3.651
Eurodac-järjestelmään tallenn. sormenjäljet*	157	186	406	160	143	179	213	255	207	206	283	306	2.701
Eurodac - hit/osuma-ilmoituksia	48	124	130	100	87	121	171	153	129	123	186	135	1.507
Hit % tallennetuista sormenjäljistä	30	67	32	63	61	68	80	60	62	60	66	44	56

Maalis- ja joulukuun 2004 keskimääräistä alhaisemmat hit %:t kertovat näinä kuukausina Suomeen muualta Euroopasta saapuneista oloissamme suurista romanitaustaisista ryhmistä, joille Suomi oli ensimmäinen kohdema ja jotka siis eivät olleet nk. Dublin-tapauksia. On merkittävää, että yhdessä vuodessa hit % on kaksinkertaistunut ja edelleen kasvussa. Suurin osa nk. Dublin-hakijoista tulee muista Pohjoismaista näiden selkeästi kiristettyä ulkomaalaispolitiikkaansa.

3.4. Perhesideperusteisten hakemusten keskittäminen

Perhesiteen perusteella haettavien oleskelulupahakemusten käsittely keskitettiin syyskuussa 2004 yhdelle tulosalueelle. Keskittäminen osoittautui onnistuneeksi toimenpiteeksi, kun mm. luotiin oma perhesideasioiden seurantaryhmä.

Perhesidepuhutteluja tehostettiin. Niitä tehtiin Suomessa ja Itä-Afrikassa, jossa puhuteltiin 114 hakijaa ja tavattiin 73 lasta. DNA-testejä otettiin 203 henkilöstä. Päätökset näihin hakemuksiin tehdään heti, kun DNA-tulokset ovat käytettävissä. Päätökset koskevat perhesideasioissa tällä hetkellä noin 700 henkilöä. Samoin keskitettiin pakolaisten matkustusasiakirjat ja muukalaispassit yhteen ryhmään syyskuussa 2004.

3.5. Päätöksenteon kehittämisen tulosalue

Uusi tulosalue perustettiin syyskuussa 2004. Sen tehtäväksi annettiin mm. aluelinjan ohjaus, työnkulkujen ja mallien kehittäminen, päätösten yhdenmukaisuuden seuranta, analyysien ja ennusteiden tekeminen sekä erilaiset asiantuntijatehtävät. Ainakin alkuvaiheessa tehtävät rajoittuvat kansainvälistä suojelua koskevaan päätöksentekoon ja asiantuntijuuteen.

Uusi tulosalue pyrkii tehokkaan ja viivytyksettömän päätöksenteon tukemiseen siten, että esittelijän ja päätöksentekijän aika ei kulu käsityöläismäiseen työtapaan, jossa jokainen hakemus ratkaistaan ikään kuin uudenlaisena tapauksena, vaan esittelijät ja ratkaisijat voivat keskittyä ongelmallisimpien oikeudellisten kysymysten tunnistamiseen ja ratkaisemiseen, kun tavanomaisimmat asiat on etukäteen linjattu ja mallinnettu ja ne ovat kaikkien ratkaisijoiden saatavilla. Tällainen työtapa on käytössä kutakuinkin kaikissa Euroopan maissa, joissa on paljon turvapaikanhakijoita, mm Pohjoismaissa.

4. KANSALAISSUUSASIAT

Toinen tehostamisprojektin päätavoitteista oli kansalaisuushakemusten keskimääräisten läpimenoaikojen merkittävä nopeuttaminen 1,5 vuoteen ja samalla tuli ratkaista 4500 hakemusta. Keskimääräisten läpimenoaikojen käyttäminen mittarina on ongelmallista, koska niissä ovat sisällä muiden viranomaisten käsittelyajat sekä se aika, jona hakijalta on odotettu lisäselvitystä hakemukseensa.

Kansalaisuushakemusten ratkaiseminen on kuitenkin kestänyt viime vuosina hakijan kannalta aivan liian kauan, vaikka toisaalta samanlaisia kustannusvaikutuksia valtiolle kuin turvapaikka-asioilla niillä ei ole, koska hakijat asuvat Suomessa eivätkä ole vastaanottojärjestelmän piirissä.

Kansalaisuusasiat ovat kasvaneet määrällisesti viime vuosien aikana varsin nopeasti eikä ratkaisuvauhti ole vastannut tätä kasvua. Koska käsittelyyn tulee usein yli kaksi vuotta sitten jätettyjä hakemuksia, joudutaan lain mukaan useissa tapauksissa pyytämään jo toimitettuja asiakirjoja uudestaan, koska hakijoiden elämäntilanteesta on odotusaikana tapahtunut sellaisia muutoksia, jotka edellyttävät uusia asiakirjoja nykyisestä tilanteesta. Hakemusten ratkaiseminen saapumisjärjestyksessä aiheuttaa lumipalloefektin, kun aina ratkaisuun tulevat hakemukset ovat jo ehtineet ”vanhentua”. Projektin alettua ratkaisemattomia kansalaisuushakemuksia oli noin 8000, hakemusten läpimenoajan ollessa noin 3 vuotta.

4.1. Hakemusprojekti ja KAJO-hanke

Kun turvapaikkahakemusten jonot saatiin pääosin purettua uuden ulkomaalaislain voimaantultua ja aluelinjan ryhdyttyä ratkaisemaan sisään tulevia uusia turvapaikkahakemuksia, oli mahdollista siirtää henkilöstöä pakolais- ja turvapaikkalinjalta kansalaisuuslinjalle. Siirrettäviä henkilöitä oli kaikkiaan 15, jotka alkoivat koulutuksen jälkeen ratkoa niin kutsuttuja selviä myönteisiä hakemuksia. KAJO-hankkeella oli tavoitteena ratkaista 780 kansalaisuushakemusta. Projekti jatkaa maaliskuun 15:een (2005), jolloin päästään varsin lähelle asetettua tavoitetta. Työtä on kuitenkin hidastanut lisäselvitysten

pyytäminen hakijoilta, mikä on koko kansalaisuuslinjan keskeisin käsittelyä hidastava tekijä.

Kansalaisuuslinjalla on toiminut myös edellä olevan lisäksi koko vuoden 2004 nk. hakemusprojekti, joka on ratkonut niin ikään pääosin selviä myönteisiä, mutta myös muita hakemuksia. Projekti on vuoden aikana ratkonut enemmän kansalaisuushakemuksia kuin niitä on jätetty vuonna 2004, yhteensä 2225 hakemusta. Kansalaisuushakemuksissa ongelmina ovat tietyt kansalaisuudet, joiden hakemusasiakirjat ovat puutteellisia ja lisäselvitystä vaativia ja monissa tapauksissa myös henkilöllisyys on epäselvä. Tällöin joudutaan selvittämään henkilöllisyyttä mm. sormenjälkien avulla. Nämä hakemukset, joita ei edellä kerrotuista syistä ole voitu nopeasti ratkaista, kasvattavat merkittävästi hakemusten läpimenoaikoja.

4.2. Saapuneiden hakemusten välitön prosessointi

Kansalaisuusjonojen purkamiseksi kansalaisuuslinjalla on kahden toimivan projektin lisäksi tehty merkittävä organisatorinen muutos: saapuvat hakemukset otetaan nyt käsittelyyn välittömästi. Uusista hakemuksista huolehtii vuorollaan hakemuksista vastuussa oleva tulosalue, joka vaihtuu kuukausittain. Tammikuussa tuli vireille 250 uutta hakemusta, joista noin 50 % näytti olevan ratkaisunvalmiita ja 50 % lisäselvitystä edellyttäviä.

Hakemuksiin tehdään lisäselvityspyynnöt ja ratkaistaan ne välittömästi, kun kaikki päätöstä varten tarvittavat asiakirjat ovat saapuneet. Tämä järjestely poikkeaa merkittävästi aikaisemmasta, jolloin hakemukset sijoitettiin (vanhenemaan) kaappeihin odottamaan käsittelyä saapumisjärjestyksessä. Useissa tapauksissa, kuten aiemmin selostettiin, hakemuksiin jouduttiin pyytämään lisäselvityksiä aikaisempien asiakirjojen vanhennuttua. Edellä kuvattu uusi toimintatapa merkitsee myös sitä, että tästä lähin sisään tulleet hakemukset tulevat ratkaisuun varsin pian, suunnilleen samanaikaisesti kuin 2 vuotta sitten jätetyt hakemukset. Tällä menettelyllä kuitenkin vältetään uusien hakemusten vanheneminen ja lisäselvityspyynnöt. Vuonna 2005 keskitytään vanhoihin, laajaa lisäselvitystä vaativiin hakemuksiin, joissa mm. hakijoiden henkilöllisyys on epäselvä.

Kaikkiaan kansalaisuuslinjalla vuonna 2004 ratkaistiin 4687 hakemusta, joten ministeriön asettama määrällinen tavoite saavutettiin. Kansalaisuusilmoitukset ratkaistaan suunnilleen ministeriön asettaman aikarajan puitteissa, alle 3 kuukaudessa.

5. MAAHANMUUTTOLINJA

Maahanmuuttolinjalla ei ole varsinaisia hakemusruuhkia. Tällä hetkellä vireillä olevien hakemusten määrä vastaa keskimäärin noin parin kuukauden päätösten määrää.

Tehostamishankkeen aikana erityisiä toimenpiteitä ei tehty maahanmuuttolinjalla, vaan toiminta jatkui normaaliin tapaan. Vuoden 2004 aikana hoidettiin projektin omaisesti opiskelijat ja työntekijät. Vuoden 2004 loppupuolella tehtyjen lupapäätösten keskimääräiset käsittelyajat olivat: työntekijän oleskelulupa 28 vrk, elinkeinonharjoittajan 64 vrk, opiskelijoiden 23 vrk, perheside 45 vrk ja muu peruste 24 vrk. Nämä alittavat selkeästi ministeriön asettamat tulostavoitteet.

6. YHTEENVETO

ULKOMAALAISVIRASTON TULOSTAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN				
	TAVOITE/KK	V. 2003 TOTEUTUNUT	V. 2004 TOTEUTUNUT	1.6.-31.12.2004 TOTEUTUNUT
Oleskeluluvat (maahanmuutto)	4	3 kk	2,4 kk	2,5 kk
TP-ratkaisut, normaali menettely	7	11 kk	8,1 kk	4,3 kk
TP-ratkaisut, ilmeisen perusteeton	4	7 kk*	3 kk*	2,3 kk*
TP-ratkaisut, turvallinen alkuperä- tai turvapaikkamaa	2	2 kk	18 vrk**	
kansalaisuushakemukset	(1.5v)18	2,7 v	2,6 v	2,4 v
kansalaisuusilmoitukset	2	2 kk	2,6 kk	2,4 kk
matkustusasiakirjat	5	6,5 kk	6,4 kk	6,6 kk
*sisältää dubliniä				
** 157 päätöstä				

Turvapaikkahakemusten läpimenoajat ovat eri ryhmissä alittaneet ministeriön asettamat käsittelyaikojen tulostavoitteet. Tavoitteisiin pääsemiseen ovat vaikuttaneet:

1. Lisääntyneet henkilöresurssit (18 virkaa) ja alueyksiköiden keskittyminen turvapaikka-asioihin
2. Pakolais- ja turvapaikkalinjalla tehdyt organisatoriset muutokset, kuten clearing-keskuksen perustaminen
3. Keskittyminen ratkaisujen tekemiseen (turvapaikkatalkoot)
4. Hakijakunnassa tapahtuneet muutokset – n. 60 % nk. Dublin-tapauksia, joita ei ai-neellisesti käsitellä

Prosessin nopeutumisen vuoksi matkustusasiakirjoissa ei ole aivan päästy ministeriön aikatavoitteisiin, mutta tilanne korjautuu näiden asioiden kokoamisen myötä yhdelle yksikölle.

Kansalaisuushakemusten ratkaisussa ei päästy aikatavoitteeseen, mutta määrällinen tavoite saavutettiin. Vuonna 2004 ratkaistiin noin 4600 hakemusta, mikä oli hieman enemmän kuin asetettu tavoite. Aikatavoite jäi saavuttamatta, koska jonoissa oli enemmän hakemuksia (n. 8000 kpl), kuin mitä tilastot näyttivät. Tällä hetkellä on käsittelemättä noin 4000 hakemusta – näistäkin noin puolet on jo prosessissa (lisäselvityspyynnöillä). Tämä hakemusjono saadaan purettua pääosin vuoden 2005 aikana. Vuodessa

tulee sisään n. 2000 uutta hakemusta. Hakemusten käsittelyaikojen kasvuun vaikuttaa keskeisesti se, että hakemuksista valtaosa tulee UVI:iin puutteellisina, jolloin lisäselvityspyyntöihin menee aikaa.

Maahanmuuttolinjalla ollaan koko vuonna 2004 alitettu sisäasiainministeriön asettamat käsittelyaikatavoitteet. On hyvä muistaa, että useissa tapauksissa laskettava käsittelyaika on UVI:ssa merkittävästi lyhyempi kuin kokonaiskäsittelyaika. Tähän vaikuttavat hakemuksen käsittely muissa viranomaisissa ja hakijan toimittamien lisäselvitysten viipyminen.

6.1. Uvi:n prosessien sähköistämishankkeet

Ulkomaalaisvirastossa on meneillään laaja hanke kaikkien hakemusprosessien sähköistämiseksi, joka on kuvattu liitteessä yksi. Sähköistäminen sinänsä ei kuulunut tehostamishankkeeseen, mutta sähköisten prosessien valmistelu vaikutti nykyisten prosessien toiminnalliseen kehittämiseen ja palveli hyvin myös tehostamisprojektia. Sähköistämällä haetaan pitkällä tähtäimellä tehokkuutta ja nopeutta lupaprosessiin. Tarkoituksena on, että hakijan ottaessa viranomaiseen ensimmäisen kerran yhteyttä, hänen hakemuksensa siirtyy ensimmäisessä pisteessä (poliisi, edustusto) jo sähköiseen muotoon, joka siirtyy sitten viranomaiselta toiselle päätöksentekoon ja tiedoksiantoon asti.

Ulkomaalaisrekisteri tulee käyttöön kaikille viranomaisille – UVI:lla on siinä johtava rooli. Samanaikaisesti tehdään myös sähköinen toimintakäsikirja, joka ohjaa käytäntöjä eri viranomaisissa eri alueilla.

LIITE 1**UVI:n prosessien sähköistämishankkeet**

UVI:n käynnistämät prosessien sähköistämishankkeet tuovat lisää nopeutta, kustannustehokkuutta ja läpinäkyvyyttä käsittelyihin

KEHITTÄMISTOIMET	MUUTOKSET TOIMINTAAN	MUUTOSTEN HYÖDYT
• Turvapaikkaprosessin sähköistäminen • Kansalaisuusprosessin sähköistäminen • Maahanmuuttoprosessin sähköistäminen (jo osittain sähköistetty) • Yksi tietojärjestelmä kaikkien prosesseihin osallistuvien viranomaisten työkaluksi • Asiakkaan sähköinen asiointi soveltuvin osin • Prosessien toiminnallinen kehittäminen • Ekstranet-toimintakäsikirjan laatiminen opastamaan prosesseihin osallistuvia sidosryhmiä • Perustettu poikkihallinnollinen johtoryhmä kehittämään ulkomaalaisprosesseja	• Siirytään viranomaisliittymissä sähköiseen tiedonsiirtoon, tieto liikkuu nopeammin viranomaisten välillä ja ilman manuaalista työtä • Siirytään UVI:ssa lähes täysin paperittomaan asiankäsittelyyn • Manuaalisen työn merkittävä vähentyminen automaation ja työnkulun ohjauksen avulla • Viranomaisten välinen ohjeistus jatkuvasti ajan tasalla ja saatavilla sähköisesti • Hakemusten sähköinen jättäminen, maksaminen, seuranta ja tiedoksianto valituissa asioissa	• Asiakastyytyväisyyden parantuminen • Lyhyemmät käsittelyajat • Käsittely läpinäkyvämpää • Käsittelyn laatu ja oikeusturva paranee • Kustannussäästöt kaikkien osallistuvien viranomaisten osalta • Prosessin seurattavuus ja raportointi paranevat • Selkeämpi vastuu poikkihallinnollisesta ulkomaalaisprosesseista, kehittäminen yhteisvoimin

Sähköistäminen toteutetaan 2005-2007

LIITE 2

2002	2003	2004												2004
		Tammi	Helmi	Maalis	Huhti	Touko	Kesä	Heinä	Elo	Syys	Loka	Marras	Joulu	Yht.
27	51	7	18	20	8	7	6	23	26	18	13	3	17	166
23	58	2	2	3	4	3	3	7	7	1	11	9	9	61
38	38	3	3	6	1	3	2	2	5	3			3	31
39	45	3		2	2		6	3	7	2	4	3	6	38
4	33			2	7	2	5	5		8		6	8	43
46	34	2		10	1			2		3		5	2	25
81	12	3				4	4	1	2	4	9	2	2	31
2														
309	74	4	8	19	21	12	14	7	8	9	7	4	2	115
287	287					6	7	9	31	6	12	67	100	238
2	1													
											1			1
	3													
1	2			1	1									2
	1						3	1	2					6
1														
	12		1	1	1	2	1		3	2	5	1	1	18
1														
1	3									1				1
11	26		4	10	2	11	10	6	9	9	15	15	2	93
5	15	1			1								1	3
2	4		1		1		1							3
													1	1
12	6					1		2		2				5
115	150	5	6	12	5	7	8	10	10	17	16	19	8	123
41	47	10	5	6	5	5	10	5	12	5	5	8	23	99
	1													
1														
2	7					1						1	1	3
			1											1
5	5						1							1
77	126	5	5	1	2	7	4		10	8	2		1	45
223	234	7	14	1	20	16	10	7	2	13	5	3	1	99
						1							1	2
5	9				1	1		1	1	1	1	1		7
7	7			4	2		2	7	3		2	1	7	28
10	26		4	16	1			10	1			4	1	37
6	5	1	1		2					4		1		9
	1										1			
3														
53	38	4	8	2	2	2	4	2	8	5	4	2	3	46
	1													
9	174	3		2		1	1					6		13
4	11		1					1						2
6	13			1					1	1				3
1	3					1			5					6
	8				3				1	1	1			6
	10		2		1	2		1	3	2	1	1	2	15
16	31	1					1	1						3
												1		1
15	83		7	62	9	18	9	22	16	24	20	55	37	279
5	8			2			1							3
							1		1	1				3
17	49	1		1	1						8	30	1	42

LIITE 3

[illegible]

